

# DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS

Varga Alexandra Ildikó

Debrecen

2026

**DEBRECENI EGYETEM**  
**GAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR**

**GAZDÁLKODÁS- ÉS SZERVEZÉSTUDOMÁNYOK**  
**DOKTORI ISKOLA**

*Doktori iskola vezető:* **Prof. Dr. Nábrádi András** egyetemi tanár

**ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS ÉS  
TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS:  
A MAGYAR TELEPÜLÉSEK PÉNZÜGYI  
HELYZETÉNEK TÖBBVÁLTOZÓS VIZSGÁLATA**

*Készítette:*

**Varga Alexandra Ildikó**

*Témavezetők:*

**Prof. Dr. habil Fenyves Veronika**

egyetemi tanár

**Dr. Túróczi Imre**

főiskolai tanár

**DEBRECEN**

**2026**

## **A doktori értekezés betétlapja**

### **ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS ÉS TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS: A MAGYAR TELEPÜLÉSEK PÉNZÜGYI HELYZETÉNEK TÖBBVÁLTOZÓS VIZSGÁLATA**

Értekezés a doktori (PhD) fokozat megszerzése érdekében  
a Gazdálkodás-, és Szervezéstudományok tudományágban

Írta: Varga Alexandra Ildikó okleveles közgazdász

Készült a Debreceni Egyetem Gazdálkodás- és Szervezéstudományok doktori iskolája  
(..... programja) keretében

Témavezetők: Prof. Dr. habil Fenyves Veronika, egyetemi tanár  
Dr. Túróczi Imre, főiskolai tanár

A doktori komplex vizsga bizottság:

elnök: Dr. ....  
tagok: Dr. ....  
Dr. ....

A doktori komplex vizsga időpontja: 20.....

Az értekezés bírálói:

Dr. ....  
Dr. ....  
Dr. ....

A bírálóbizottság:

elnök: Dr. ....  
tagok: Dr. ....  
Dr. ....  
Dr. ....  
Dr. ....

Az értekezés védésének időpontja: 20... . . . . .

## NYILATKOZAT

Alulírott, Varga Alexandra Ildikó (szül.: Debrecen, 1994.07.13.) büntetőjogi és fegyelemi felelősségem tudatában kijelentem és aláírással igazolom, hogy a doktori (Ph.D) fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám.

Nyilatkozom továbbá, hogy:

- a Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola szabályzatát megismertem, és az abban foglaltak megtartását magamra nézve kötelezően elismerem;
- a felhasznált irodalmat korrekt módon kezeltem, a disszertációra vonatkozó jogszabályokat és rendelkezéseket betartottam;
- a disszertációban található másoktól származó, nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti leőhelyét a hivatkozásokban, az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem a mindenkori szerzői jogvédelem figyelembevételével;
- a benyújtott értekezéssel azonos, vagy részben azonos tartalmú értekezést más egyetemen, illetve doktori iskolában nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

Debrecen, 2026. június 5.

---

Varga Alexandra Ildikó

# TARTALOMJEGYZÉK

|                                                                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| BEVEZETÉS.....                                                                                                                   | 1   |
| TÉMAFELVETÉS ÉS CÉLKITŰZÉS .....                                                                                                 | 4   |
| 1. SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS .....                                                                                                 | 13  |
| 1.1. A controlling szerepe az önkormányzatok gazdálkodásában .....                                                               | 13  |
| 1.1.1. A controlling rendszere és folyamata.....                                                                                 | 17  |
| 1.1.2. A controlling alapjai és fejlődésének állomásai a közsférában.....                                                        | 26  |
| 1.1.3. Pénzügyi mutatók, mint controlling eszközök a döntéshozatal folyamatában .....                                            | 32  |
| 1.2. A közpénzügyek és az államháztartás rendszere Magyarországon .....                                                          | 34  |
| 1.2.1. Az államháztartás gazdálkodása, a központi költségvetés .....                                                             | 36  |
| 1.2.2. A közpénzek felhasználásának szabályozottsága .....                                                                       | 40  |
| 1.2.3. Államháztartási belső és külső kontroll .....                                                                             | 43  |
| 1.3. Önkormányzati pénzügyi és számviteli rendszer.....                                                                          | 50  |
| 1.3.1. A helyi önkormányzatok finanszírozási, gazdálkodási, számviteli és beszámolási rendszere .....                            | 52  |
| 1.3.2. A helyi önkormányzat költségvetése - tervezése, gazdálkodás, beszámolás .....                                             | 63  |
| 1.3.3. A helyi önkormányzatok adósságvállalásának speciális szabályai.....                                                       | 67  |
| 1.3.4. Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok .....                                                                        | 71  |
| 1.3.5. Az önkormányzatokra kiterjedő Állami Számvevőszéki vizsgálatok eredményei ....                                            | 75  |
| 1.4. Az önkormányzati ASP rendszer, az adattárház, a KGR-K11 rendszer és a kötelező adatszolgáltatások .....                     | 76  |
| 2. ANYAG ÉS MÓDSZER.....                                                                                                         | 83  |
| 2.1. A kutatás során felhasznált adatbázisok bemutatása .....                                                                    | 84  |
| 2.2. Az adatelemzés során felhasznált módszertan bemutatása .....                                                                | 85  |
| 3. EREDMÉNYEK ÉS AZOK ÉRTÉKELÉSE .....                                                                                           | 91  |
| 3.1. Az egy főre jutó GDP alakulása régióként és vármegyénként 2014 és 2023 között ...                                           | 92  |
| 3.2. A regionális fejlettség és az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi, jövedelmezőségi helyzetének vizsgálata .....                | 97  |
| 3.2.1. Az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetének vizsgálata kétlépcsős klaszteranalízis módszerrel..... | 97  |
| 3.2.2. Korrelációanalízis az önkormányzati vagyon és az egy főre jutó GDP nagyságrendjének alakulása között.....                 | 115 |
| 3.2.3. Az önkormányzatok jövedelmezőségének vizsgálata.....                                                                      | 117 |
| 3.2.4. A ROA/ROE/ROI mutatók negativitásának vizsgálata binomiális és Wilcoxon tesztekkel.....                                   | 119 |

|                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2.5. Az önkormányzatok vagyoni helyzete és a saját tőke állománya kötötti összefüggések vizsgálata .....                                 | 122 |
| 3.3. A vármegyei fejlettség, az önkormányzatok adóerő-képessége, valamint vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetének vizsgálata..... | 124 |
| 3.3.1. Az önkormányzatok adóerő-képességének alakulása 2020 és 2024 között.....                                                            | 124 |
| 3.3.1. A fizetendő szolidaritási hozzájárulás és a kiegészítő támogatások rendszere.....                                                   | 132 |
| 3.3.2. Korrelációanalízis a vármegyei egy főre jutó GDP alakulása és az önkormányzatok adóerő-képessége között .....                       | 138 |
| 3.3.3. Az adóerő-képesség és az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetének elemzése.....                                                | 142 |
| 4. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK.....                                                                                                      | 144 |
| 5. AZ ÉRTEKEZÉS FONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSAI, ÚJ ÉS ÚJSZERŰ EREDMÉNYEI .....                                                                   | 150 |
| ÖSSZEFOGLALÁS .....                                                                                                                        | 152 |
| SUMMARY .....                                                                                                                              | 154 |
| IRODALOMJEGYZÉK .....                                                                                                                      | 156 |
| SAJÁT PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE .....                                                                                                           | 172 |
| TÁBLÁZATJEGYZÉK .....                                                                                                                      | 173 |
| ÁBRAJEGYZÉK .....                                                                                                                          | 175 |
| MELLÉKLETEK .....                                                                                                                          | 177 |

## BEVEZETÉS

Napjainkban a gazdaság szereplőinek egy mikro-, és makrogazdasági szinten is gyorsan változó és dinamikus fejlődő környezetben kell helytállniuk, amely időnként jelentős kihívásokat teremt (Benabed & Boeru, 2023). A rentábilis működés fenntartásának egyik elengedhetetlen eleme a változásokhoz történő alkalmazkodás és megújulás képességének ismerete és folyamatos fejlesztése (Vörös, 2020). A gyorsan változó körülményekből adódó problémák kezelése esetenként különösen nagy nehézséget okozhat, mert a gazdaság szereplői a tervezés során jellemzően egy kiegyensúlyozott, átlagos gazdasági környezettel kalkulálnak (Gorton, 2012). Ettől erőteljesebb véleményt fogalmaz meg tanulmányában Kozma et al. (2018) is, miszerint a pénzügyi döntéseket túlzott optimizmus jellemzi. A gazdasági válságok elkerülése érdekében, továbbá Magyarország versenyképességének fokozásához az államháztartás szereplői részéről is kiemelten fontos a felelős gazdálkodás és a pénzügyi tudatosság erősítése (Tóth et al., 2019). A pénzügyi tudatosság és pénzügyi kultúra azon ismeretek, készségek és magatartások összessége, amelyek a megalapozott pénzügyi döntések meghozatalához szükségesek (Atkinson & Messy, 2012).

A szervezetek pénzügyi tudatosságának erősítését, problémamegoldását és a kitűzött célok elérését számos eszközzel támogathatjuk. Ennek egyike lehet a controlling, amely a rendelkezésre álló adatok és információk elemzésén keresztül segíti a vezetőket a döntéshozatal során (Ujvári, 2021). A controlling a menedzsmentet támogató rendszerek és folyamatok összessége, amelynek célja a hatékonyság növelése, a költségek csökkentése, a fejlesztendő területek azonosítása, valamint az erőforrások optimális felhasználásának elősegítése. A controlling folyamatos nyomon követést, mérést és értékelést igényel annak érdekében, hogy a szervezet jó úton haladjon céljai elérése felé (Túróczy et al., 2024).

A költségvetési szervek működési és gazdálkodási hatékonyságának megítélése eltérő az egyes szakirodalmakban, azonban a szerzők többsége abban egyetért, hogy van tere a fejlődésnek (Gubán & Mezei, 2021). Az elmúlt évtizedben a közszférában is egyre határozottabban jelenik meg a hatékony, eredményes és gazdaságos működés iránti igény, amelynek nyomán jelentős szemléletváltás ment végbe és több lépésben megteremtették a mai controlling szemlélet alapjait. Ez a hármas követelményrendszer magában foglalja a stratégiai közcélok és a közigazgatási eszközrendszer egészének – az intézményi gazdálkodás keretein túlmutató – értelmezését is. A közszféra gazdálkodását érintő egyik legjelentősebb változás a számviteli információs rendszer 2014. január 1-i átalakítása volt, amelyet követően az addig alkalmazott pénzforgalmi szemléletű számviteli rendszer (költségvetési számvitel) mellett beépült a versenyszférában alkalmazott számviteli megközelítés (eredménysszemléletű számvitel). Az

államháztartási számvitel átalakítása a gazdasági elemzés és a controlling tevékenység adatigényének kielégítését szolgálja. A számviteli reform óta eltelt tizenkét év után megfelelő adatbázis alakult ki, így az adatok felhasználásával vizsgálható az önkormányzati szektor működése és az, hogy a gazdasági környezet hogyan hat a helyhatóságok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetére.

Kutatásom középpontjában a magyar államháztartás önkormányzati alrendszere áll, melynek keretében 3 155 helyi önkormányzat pénzügyi, gazdasági helyzetét vizsgálom. A kutatás célja feltárni a közszférában rendelkezésre álló, pénzügyi-számviteli adatvagyon hasznosítási lehetőségeit, azok hasznosításában rejlő további lehetőségeket, valamint – a jogszabályi kötöttségek mellett – a közszféra döntésben érdekelt vezetőinek támogatása és az önkormányzatok gazdaságos és transzparens működésének elősegítése. Vizsgálom az önkormányzatok vagyonát, bevételeit, finanszírozásának tendenciáit, azok alakulására ható főbb tényezőket, továbbá azok összefüggéseit. Az önkormányzatok pénzügyi és gazdasági helyzetének elemzése kiemelten fontos, mert közpénzből gazdálkodnak és működésük közvetlen hatással van a lakosság mindennapi életére és az alapvető közszolgáltatások színvonalára. A stabil gazdálkodás biztosítja az olyan feladatok folyamatos ellátását, mint az oktatás, az egészségügyi alapellátás, a szociális támogatások vagy a településüzemeltetés. Emellett a pénzügyi helyzet alakulása befolyásolja a helyi fejlesztések megvalósításának lehetőségeit, valamint a települések versenyképességét is.

Hazánkban a települési öngazgatás rendszere a rendszerváltást követően jelentős átalakuláson ment keresztül. Ennek egyik fontos elemeként a rendszerváltás előtti időszaktól eltérően olyan decentralizált önkormányzati rendszer jött létre, amely a demokrácia egyik fontos építőelemét jelentette. Az önkormányzati szabályozásban – az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról – alapértékként jelent meg a helyi autonómia. Az évezred elején lezajlott gazdasági világválság azonban nehéz helyzetbe hozta az önkormányzatokat, melynek helyreállítása során 2010-től a hazai közigazgatás működése ismételten a centralizáció irányába tolódott el. Az önkormányzati rendszer az 1990-es évek decentralizált, autonómiára épülő modelljétől fokozatosan egy centralizáltabb, állami irányítású rendszer felé mozdult el, elsősorban a pénzügyi stabilitás és az egységes közszolgáltatás biztosítása érdekében. Az állam számos feladatot átvállalt, bevezette a feladatalapú finanszírozási rendszert és kialakította az önkormányzatok adósságvállalási szabályait. A hazai önkormányzati rendszer főbb változásait 1990 és 2014 között az 1. számú ábra mutatja be.



**1. ábra: az önkormányzati rendszer főbb változásai magyarországon**

*Forrás: PÁLNÉ (2016) alapján saját összeállítás*

Az önkormányzati döntések erős kontroll alatt vannak Magyarországon, azonban működésük egyik meghatározó problémája, hogy ezek az ellenőrzések inkább reaktív jellegűek és egy-egy esemény lezárását követően utólag kerülnek lefolytatásra. Az ellenőrzések így a döntések helyességéről – kiemelten annak jogszabályi megfelelőségéről – szolgáltatnak információt, azonban a folyamat során beavatkozási lehetőséget nem biztosítanak. A reaktív ellenőrzési rendszer indokoltá teszi az önkormányzatok önálló felelősségteljes gazdálkodását, az elemzési és controlling rendszerek erősítését. Különösen hasznosnak tartom az olyan megközelítések alkalmazását, amelyek a hagyományos, utólagos ellenőrzéseket kiegészítve a megelőzésre és a folyamatos nyomon követésre helyezik a hangsúlyt. A pénzügyi és gazdasági adatok rendszeres elemzése és értékelése lehetőséget biztosít arra, hogy a döntéshozók már a folyamat során érzékeljék a kedvezőtlen tendenciákat és időben megtegyék a szükséges intézkedéseket.

## TÉMAFELVETÉS ÉS CÉLKITŰZÉS

Az államháztartás gazdálkodása, vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzete és pénzügyi tudatossága alapjaiban határozza meg egy ország gazdasági helyzetét, amelynek gazdaságos, hatékony és eredményes működéséhez a szervezeten belüli controlling jelentősen hozzájárul. A helyi önkormányzatok jelentős közvagyonnal rendelkeznek, közpénzből gazdálkodnak és közfeladatot látnak el, így a gazdálkodásuk jelentős közvetlen és közvetett módon is hatással van Magyarország gazdasági helyzetére és versenyképességére. Közvetlen hatás az önkormányzatok kiadásai, míg közvetett pénzügyi hatás lehet, ha az önkormányzati szektorból eredő kockázatok miatt változnak a refinanszírozási költségek vagy egyes esetekben adósságkonszolidáció válhat szükségessé (Sivák et al., 2013). Az államháztartás helyi önkormányzati alrendszere az államháztartási kiadások közel egynegyedét teljesíti, így a működésükben rejlő kockázat az államháztartás egészére nézve jelentős (Menich-Jónás & Kovács-Rump, 2021). Napjainkban a közpénzek felhasználásának törvényességi felügyeletén túl egyre nagyobb jelentőséggel bírnak a hatékony és átlátható gazdálkodás szempontjai is (Lentner, 2017b).

A helyi önkormányzatok gazdasági működése meghatározó szerepet játszik Magyarország társadalmi és gazdasági stabilitásában, valamint az egyes területek fejlettségének alakulásában. A helyi önkormányzatok felelősek többek között az alapvető közszolgáltatások biztosításáért, a helyi gazdaságfejlesztés ösztönzéséért, a közösségi infrastruktúra fenntartásáért, valamint a lakosság életminőségét közvetlenül befolyásoló döntések meghozataláért. Kötelező feladataik mellett önként vállalt feladatokat is végezhetnek (pl. helyi közösségi közlekedés), amely szintén jelentős hatással lehet a térség fejlettségének és a gazdasági vonzerejének alakulására. A térségre gyakorolt hatások következtében az önkormányzatok gazdasági helyzete, pénzügyi mozgásterére és működési hatékonysága nem csupán helyi, hanem országos jelentőséggel is bír.

A magyar önkormányzati rendszer sajátossága, hogy a 3 178 önkormányzat összehasonlításában jelentős különbségek figyelhetők meg a népességszám, a gazdasági fejlettség, a bevételi struktúra és a fejlesztési lehetőségek tekintetében egyaránt. E sokszínűség ugyanakkor komoly kihívásokat is jelent, különösen a pénzügyi fenntarthatóság, az erőforrás-allokáció és az állami újraelosztás szempontjából. Az elmúlt évtizedek jogszabályi és finanszírozási változásai – különösen az állami feladatátvállalások és a központi források szerepének erősödése – tovább árnyalták az önkormányzatok gazdasági autonómiáját. A kiegyenlítés mechanizmusát hivatott szolgálni az önkormányzatok adóerő-képessége alapján meghatározott fizetési kötelezettség – a szolidaritási hozzájárulás – vagy kiegészítő támogatás. E támogatási rendszer 2020-ban jelentősen megváltozott, ugyanis a korábban alkalmazott ún.

„beszámítósos” módszert felváltotta az adóerő-képességhez közvetlenül kapcsolódó, normatív jellegű elvonási és támogatási rendszer. A „beszámítósos” módszerben az állam nem vont el külön pénzt az önkormányzatoktól, hanem a normatív állami támogatás összegét csökkentette azoknál az önkormányzatoknál, amelyek jelenős saját bevétellel rendelkeztek. A rendszer később több különböző ütemben változott – a szolidaritási hozzájárulás fogalma először 2017-ben jelent meg – azonban jelentős változás a 2020. évtől volt, amely évben jelentősen megemelték annak összegét és kulcselem lett az önkormányzati finanszírozási rendszerben.

A hazai és nemzetközi szakirodalomban számos tanulmány foglalkozik az önkormányzatok finanszírozásával, eladósodásával vagy egyes térségek fejlődési pályáival, azonban ritkák az olyan átfogó empirikus elemzések, amelyek az összes magyarországi önkormányzat gazdasági helyzetét egységes szempontrendszer szerint vizsgálják. A meglévő kutatások jellemzően egy-egy részterületre, régióra vagy településtípusra fókuszálnak, így nem adnak teljes képet a rendszer egészének működéséről. Jelen disszertáció ezt a hiányt kívánja pótolni azzal, hogy a teljes önkormányzati alrendszert lefedő, 3 178 hazai önkormányzat gazdasági elemzését és értékelését végzi el a 2014 és 2023 közötti időszakra kiterjedően. A kutatás célja annak feltárása, hogy milyen gazdasági mintázatok, strukturális különbségek és csoportosítható jellemzők azonosíthatók az önkormányzati szektoron belül, valamint hogy ezek miként függenek össze a települések gazdasági helyzetével és területi elhelyezkedésével.

Gubán és Mezei (2021) kutatása során megállapította, hogy nagy szükség lenne a közpénzügyi gazdálkodási folyamatok hatékonyságának javítására, azonban erre csak bizonyos korlátok között és bizonyos szintig van lehetőség. Kutatásom célja a jogszabályi és szoftveres kötöttségek mellett (pl. ASP rendszer), az adatok hasznosításán keresztül a közszféra döntésben érdekelt vezetőinek támogatása, a gazdaságos működés elősegítése, valamint transzparens információk biztosítása az érdekeltek számára. A disszertáció eredményei várhatóan hozzájárulnak az önkormányzatok gazdálkodásának működésének mélyebb megértéséhez, valamint alapot szolgáltathatnak a jövőbeli szakpolitikai döntésekhez.

Az értekezés célkitűzéseinek és hipotéziseinek megalapozottsága érdekében a kutatás során kvalitatív fókuszcsoportos interjút végeztem, melynek keretében az önkormányzatok gazdasági helyzetének működése és lehetőségeinek döntéshozói tapasztalatai jelentősen támogatták a kutatási téma aktualitásának és jelentőségének megítélését. Az interjú célja az volt, hogy az érintett szereplők (polgármesterek, alpolgármesterek, gazdasági vezetők) intézményi és döntéshozói tapasztalait feltárjam az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzete tekintetében, valamint a kutatási kérdéseket és hipotézisek megalapozottságát, aktualitását és jelentőségét igazoljam, amelyek kvantitatív módszerekkel nem ragadhatók meg.

A fókuszcsoporthoz tartozó interjú összesen három alkalommal személyesen került lefolytatásra, az interjúk hossza 60-90 perc volt. Az interjúkon alkalmanként 5-8, összesen 17 interjúalany vett részt különböző beosztásban (polgármester, alpolgármester, gazdasági vezető). Az interjúk rögzítése minden esetben az interjúalany előzetes hozzájárulásával, jegyzet formátumban történt. Az anonimitás biztosítása érdekében az interjúalanyok neve és pontos beosztása nem kerül feltüntetésre az értekezésben. Az interjúk félig strukturált interjúvázlat alapján készültek, amely biztosította az egyes témák összehasonlíthatóságát, ugyanakkor lehetőséget adott az egyéni tapasztalatok részletes kifejtésére. Az interjú során a doktori értekezés tekintetében megfogalmazott C1-C4 célkitűzéseket és kapcsolódó H1-H5 hipotéziseket ismerttettem.

Az elemzés célja nem az interjúalanyok véleményének számszerűsítése, hanem a visszatérő mintázatok és értelmezési keretek feltárása, továbbá az eltérő gazdasági helyzetű önkormányzatok problémáinak megismerése volt. Az interjúk elemzése során több visszatérő téma azonosítható volt. Az egyik leggyakrabban megjelenő problémakör az adóerő-képesség meghatározásának, valamint az az alapján fizetendő szolidaritási hozzájárulás kiszámításának módszertana volt. Az interjúalanyok válaszai pozitív visszacsatolásként szolgáltak a kutatás során vizsgált kérdéskörök valóságban történő megjelenése tekintetében. A leggyakrabban megfogalmazott probléma az önkormányzati adóerő-képesség meghatározásának módszerére irányult. Több interjúalany hangsúlyozta, hogy az önkormányzat részére nyújtandó kiegészítő támogatások vagy az általa befizetendő szolidaritási hozzájárulás mértéke az adóerő-képesség alapján kerül meghatározásra, azonban annak mértéke és a tényleges tárgyévi adóbevétel között jelentős eltérés keletkezhet. Ebben az esetben az önkormányzat részére a tervezett bevétel elmarad, azonban a fizetendő szolidaritási hozzájárulás mértéke változatlan marad, amely így jelentősen befolyásolhatja az önkormányzat hosszú távú pénzügyi helyzetét.

A fókuszcsoporthoz tartozó interjú résztvevői további gyakorlati problémaként azonosították, hogy magas adóerő-képesség esetén egyfelől az önkormányzat elveszíti a kiegészítő támogatást vagy jelentős szolidaritási hozzájárulást teljesít, továbbá az adónövekmény egy része a versenyképes járássok finanszírozása érdekében elvonásra kerül. Az ilyen jellegű, több csatornás elvonás az önkormányzatok tényleges saját bevételeit jelentősen átcsoportosítja, amely tényezők halmozódása pénzügyi problémát okoz az önkormányzatoknak és korlátozza az önkormányzat önfejlődésének lehetőségét.

Az interjúk eredményei megerősítik a szakirodalomban megjelenő azon állításokat, amelyek szerint a centralizált újraelosztási mechanizmusok gyengíthetik a helyi pénzügyi autonómiát. Az interjúalanyok visszajelzései alapján a jelenlegi finanszírozási rendszer nem biztosítja megfelelően a területi egyenlőtlenségek kiegyenlítését és egyértelmű igény mutatkozik a

finanszírozási rendszer megújítása tekintetében. Az eredmények összességében alátámasztották az értekezés hipotéziseit.

A kutatás célkitűzései (C1, C2, C3, C4) és az azzal összefüggésben felállított hipotézisek (H1, H2, H3, H4, H5) az alábbiak:

**C1: Az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetének és a regionális különbségek bemutatása a magyarországi NUTS2 régiók szerinti csoportosításban.**

Az önkormányzatok gazdasági helyzetének vizsgálata kiemelt jelentőségű, mivel pénzügyi mozgásterük alapvetően meghatározza a helyi közszolgáltatások minőségét, a fejlesztések megvalósításának ütemét, valamint a térség versenyképességének alakulását. A bevételi szerkezeten belül különös figyelmet érdemel a központi támogatások és a saját bevételek – elsősorban a helyi adók, ezen belül is a helyi iparüzési adó – aránya, amelyek nominális változásai érzékenyen reagálnak a makrogazdasági folyamatokra és a gazdasági szerkezet regionális különbségeire. Mindezek összefüggenek azzal is, hogy a vármegyék és régiók gazdasági teljesítménye, különösen az egy főre jutó GDP (gross domestic product - bruttó hazai termék) alakulása jelentős eltéréseket mutat, amelyek végső soron az önkormányzatok adóerő-képességében is tükröződnek. E területi különbségek feltárása nem csupán a helyi költségvetési pozíciók megértéséhez járul hozzá, hanem a célzott fejlesztéspolitikai beavatkozások megalapozásához is, így elemzésük nélkülözhetetlen a területi egyenlőtlenségek kezelése és a fenntartható helyi gazdálkodás szempontjából.

Az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetének bemutatása vagyoni, pénzügyi, jövedelmezőségi és hatékonysági mutatószámok alkalmazásával, továbbá az önkormányzatok adóerő-képességén keresztül valósul meg. A regionális különbségek bemutatása során az Európai Unió területi-statisztikai egységei, azaz a NUTS2 (Nomenclature of Territorial Units for Statistics - Területi Statisztikai Egységek Nomenklatúrája) régiók szerinti csoportosítást alkalmazom.

**H1: Az önkormányzati vagyon alakulása és a régióként kimutatott egy főre jutó GDP nagyságrendjének alakulása között nincs szoros összefüggés. Az önkormányzatok fejlődésének üteme, vagyoni helyzetének alakulása a környezetük gazdasági teljesítményétől elszakad.**

A hipotézis azt vizsgálja, hogy az önkormányzatok vagyoni helyzetének alakulása mennyiben függ a régió gazdasági fejlettségétől. Az önkormányzatok vagyoni helyzetét nem kizárólag a környezetük gazdasági fejlettsége határozza meg, hanem jelentős szerepet játszanak a központi finanszírozási szabályok, a feladatellátási kötelezettségek és az állami újraelosztás. Emiatt

feltételezhető, hogy a regionális GDP alakulása és az önkormányzati vagyonváltozás között nincs szoros kapcsolat, azaz az egy főre jutó GDP változása nem gyakorol meghatározó hatást az önkormányzati vagyon nagyságára és növekedési ütemére, azaz az önkormányzatok fejlődésének üteme, vagyoni helyzetének alakulása a környezetük gazdasági teljesítményétől elszakad. Ennek igazolása érdekében az önkormányzatok vagyoni helyzetét bemutató főbb mutatószámok és az adott vármegye egy főre jutó GDP értéke közötti összefüggést vizsgálok kvartilisenként.

## **H2: Az önkormányzatok ROA/ROE/ROI mutatói jellemzően negatívak és az önkormányzatok esetén a jövedelmezőségi mutatók önmagukban nem értelmezhetők a vállalati szektor logikája szerint.**

A szakirodalmi forrásokban és képzési anyagokban az önkormányzatok jövedelmezőségi helyzetének értékelésére gyakran alkalmazzák a vállalati pénzügyi elemzésből ismert ROA, ROE és ROI mutatókat. E mutatószámok azonban alapvetően profitorientált gazdálkodási környezetre lettek kialakítva, – alapja az értékelt szervezet adózott eredménye – így alkalmazásuk az önkormányzati szektorban korlátozottan alkalmas, ugyanis azok alapvető célja nem a profitmaximalizálás, hanem a rendelkezésre álló források optimális felhasználása. Az önkormányzatok kettős megítélés alá esnek, egyrészt közfeladatot látnak el, melynek hatékonyságát a szolgáltatást igénybe vevők elégedettségével (pl. kultúra), illetve az elért hatással mérhetjük (pl. egészségügy esetében a táppénzes napok számának alakulásával), nem pedig a számviteli nyilvántartásokkal mérhető nyereséggel, illetve vagyonváltozással.

A ROA, ROE és ROI mutatók a profitorientált működés logikájára épülnek, miközben az önkormányzatok nem nyereségmaximalizálásra törekednek, hanem közfeladatokat látnak el. Ez alapján feltételezhető, hogy ezen mutatók torz vagy félrevezető képet adnak az önkormányzatok jövedelmezőségi helyzetéről. A kutatás célja annak igazolása, hogy a vállalati szférában alkalmazott jövedelmezőségi mutatók az önkormányzatok esetében jellemzően negatívak vagy nagyon alacsonyak, így nem nyújtanak valós képet az önkormányzatok gazdálkodásáról, mivel nem veszik figyelembe a közfeladat-ellátás sajátosságait.

Az önkormányzatok a feladatellátás finanszírozási rendszerében a kötelező feladataik ellátására normatív költségvetési támogatást kapnak és azt saját forrásaikból egészítik ki. A helyhatóságok vagyoni gyarapodása attól függ, hogy a saját bevételeiből mennyit tud vagyonnövelésre fordítani és mennyi válik a feladatellátás költségévé. A saját bevételek nyereségtermelő hatása attól függ, hogy abból mennyit fordítanak a közfeladatok finanszírozására – amely így működési költséggé válik és nem képez nyereséget.

## **C2: Az önkormányzatok összes vagyona és a saját forrásai közötti összefüggésének vizsgálata.**

Az önkormányzatok vagyoni helyzete nem értékelhető a versenyszférában megszokott logika szerint, így a saját tőke értékének évenkénti változása nem alkalmas a tényleges vagyoni helyzet megítélésére. Az önkormányzati vagyon jelentős része forgalomképtelen vagy korlátozottan forgalomképes közvagyon, amelynek értéke nem piaci logika szerint változik. Mindezek következtében a saját tőke éves változása torz képet adhat az önkormányzatok tényleges vagyoni pozíciójáról, ezért annak alkalmazása vagyoni helyzetértékelési mutatóként módszertanilag nem megalapozott az önkormányzati szférában. Az önkormányzatok fejlesztése jelentős arányban pályázati, kormányzati forrásból történik. A számviteli nyilvántartásokban a fejlesztés eredménye megjelenik az eszközök között, növelve azok értékét, forrás oldalon azonban nem része a saját vagyonnak, hanem a passzív időbeli elhatárolások értékét növeli.

### **H3: Az önkormányzatok vagyoni helyzete a saját tőke évenkénti változása alapján nem ítéltető meg.**

Az önkormányzati vagyon sajátosságain túlmenően az önkormányzatok beruházásait és felújításait jelentős mértékben pályázatokból, támogatásokból finanszírozzák. Ez azt jelenti, hogy ezek a tételek számviteli értelemben a passzív időbeli elhatárolások között kerülnek kimutatásra, így a forrásszerkezetben nem a saját tőke részeként jelennek meg. Emiatt a saját tőke évenkénti változása nem alkalmas az önkormányzatok tényleges vagyoni helyzetének megítélésére.

## **C3: A vármegyei GDP adatok és az önkormányzatok adóerő-képességének vizsgálata.**

Az önkormányzatok megítélése tekintetében fontos mérőszám az adóerő-képesség, amely közvetlenül jelzi egy önkormányzat potenciális saját bevételi lehetőségeit, vagyis azt, hogy a helyi gazdasági és jövedelmi viszonyok alapján mekkora összegű adóbevételt lenne képes realizálni. Az adóerő-képesség bemutatása rávilágít a települések és térségek közötti pénzügyi különbségekre, hiszen a gazdaságilag fejlettebb területek nagyobb adóalappal és magasabb bevételi potenciállal rendelkeznek, míg a gyengébb helyzetű önkormányzatok mozgástere szűkebb.

Az egyes vármegyék gazdasági teljesítményét tükröző egy főre jutó GDP-adatok és az önkormányzatok adóerő-képessége közötti kapcsolat vizsgálata fontos eszközt ad a területi egyenlőtlenségek feltárásához és megértéséhez. A vármegyei egy főre jutó GDP jól jelzi a térségek jövedelemtermelő potenciálját és gazdasági aktivitását, míg az önkormányzatok adóerő-képessége azt mutatja meg, hogy az önkormányzatok milyen helyi iparüzési adó

bevételekre számíthatnak, milyen mértékben képesek saját bevételeikből ellátni működési és fejlesztési feladataikat, továbbá, hogy képessé válhatnak-e saját erőből fejlődésre. Az összehasonlítás lehetőségét biztosítja, hogy mindkét mutatót egy lakosra vonatkoztatva számolják. E két mutató együttes elemzése rávilágít arra, hogy a makrogazdasági szinten megjelenő gazdasági különbségek hogyan csapódnak le a helyi önkormányzatok finanszírozási lehetőségeiben és milyen mértékben indokolják az állami kiegyenlítő mechanizmusok alkalmazását. Az önkormányzatok szintjén végzett vizsgálat különösen indokolt, mivel a helyi közszolgáltatások minősége és elérhetősége közvetlenül függ a rendelkezésre álló forrásoktól.

#### **H4: A vármegyei GDP alakulása és az önkormányzatok adóerő-képessége között pozitív összefüggés mutatható ki.**

A hipotézis célja annak feltárása, hogy a vármegye gazdasági teljesítménye és az önkormányzatok adóerő-képessége között kimutatható-e kapcsolat. A vármegye gazdasági teljesítménye meghatározza a helyi jövedelemtermelő képességet, a vállalkozások jelenlétét és az adóalap nagyságát. Ennek alapján feltételezhető, hogy a magasabb GDP-vel rendelkező vármegyékben működő önkormányzatok adóerő-képessége is magasabb.

#### **C4: Az azonos adóerő-képességi kategóriákba tartozó önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetének vizsgálata.**

Az azonos adóerő-képességi kategóriába sorolt önkormányzatok pénzügyi és gazdasági helyzetének elemzése arra irányul, hogy feltárja a formálisan hasonló saját bevételi potenciállal rendelkező települések közötti belső különbségeket. A kapcsolódó hipotézis szerint e csoportokon belül is jelentős eltérések mutatkoznak a saját vagyon nagyságában, a jövedelmezőségi mutatókban és az önkormányzatok általános pénzügyi-gazdasági helyzetét jelző főbb indikátorokban, ami arra utal, hogy az adóerő-képesség önmagában nem ad teljes képet az önkormányzatok gazdálkodási pozíciójáról. Az elemzés azt feltételezi, hogy az adóbevételek alakulása csupán kis mértékben magyarázza ezeket a különbségeket, így a pénzügyi stabilitást és teljesítményt egyéb tényezők – például a vagyongazdálkodás hatékonysága, a kiadási struktúra vagy a fejlesztési lehetőségek – is jelentősen befolyásolják.

Az adóerő-képesség alapján működő kiegyenlítési mechanizmus (azaz a fizetendő szolidaritási hozzájárulás és a kiegészítő támogatások rendszere) vizsgálata kulcsfontosságú az önkormányzati finanszírozás működésének értékeléséhez. A kiegyenlítési mechanizmus célja, hogy mérsékelje a hazai önkormányzatok közötti különbségeket, ugyanakkor kérdéses, hogy ezen rendszer mennyiben tükrözi ténylegesen az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetét és milyen mértékben képes azt kompenzálni.

**H5: Az adóerő-képesség szerint azonos csoportba tartozó települések között is jelentős a szórás az önkormányzatok vagyoni, jövedelmezőségi és pénzügyi mutatóinak alakulásában. A mutatók alakulását kis mértékben befolyásolja az adóbevételek alakulása.**

A hipotézis célja annak vizsgálata, hogy az azonos adóerő-képességi kategóriába tartozó önkormányzatok pénzügyi és vagyoni helyzete mennyire nem tekinthető egységesnek. Az adóerő-képesség önmagában csak az adóbevételi potenciált méri és nem tükrözi az önkormányzatok gazdálkodási hatékonyságát, vagyonkezelési gyakorlatát vagy eladósodottságát. Ezért feltételezhető, hogy az azonos adóerő-képességi kategóriákon belül is jelentős pénzügyi és vagyoni eltérések figyelhetők meg.

**1. táblázat: A kutatás célkitűzései, hipotézisei és azok igazolására alkalmazott módszerek**

| Célkitűzés                                                                                                                                                 | Hipotézis                                                                                                                                                                                                                                                            | Módszer                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>C1: Az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetének és a regionális különbségek bemutatása a magyarországi NUTS2 régiók szerinti csoportosításban.</b> | H1: Az önkormányzati vagyon alakulása és a régióként kimutatott egy főre jutó GDP nagyságrendjének alakulása között nincs szoros összefüggés. Az önkormányzatok fejlődésének üteme, vagyoni helyzetének alakulása a környezetük gazdasági teljesítményétől elszakad. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- kétlépcsős klaszteranalízis</li> <li>- kvantitatív pénzügyi elemzés - mutatószám-alapú vertikális és horizontális mérleg-, és eredménykimutatás elemzés</li> <li>- leíró statisztika</li> <li>- korrelációanalízis</li> </ul> |
|                                                                                                                                                            | H2: Az önkormányzatok ROA/ROE/ROI mutatói jellemzően negatívak és az önkormányzatok esetén a jövedelmezőségi mutatók önmagukban nem értelmezhetők a vállalati szektor logikája szerint.                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- leíró statisztika</li> <li>- binomiális teszt</li> <li>- Wilcoxon teszt</li> </ul>                                                                                                                                            |
| <b>C2: Az önkormányzatok összes vagyona és a saját forrásai közötti összefüggésének vizsgálata.</b>                                                        | H3: Az önkormányzatok vagyoni helyzete a saját tőke évenkénti változása alapján nem ítéltető meg.                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- kvantitatív pénzügyi elemzés - mutatószám-alapú vertikális és horizontális mérleg-, és eredménykimutatás elemzés</li> <li>- korrelációanalízis</li> </ul>                                                                     |
| <b>C3: A vármegyei GDP adatok és az önkormányzatok adóerő-képességének vizsgálata.</b>                                                                     | H4: A vármegyei GDP alakulása és az önkormányzatok adóerő-képessége között pozitív összefüggés mutatható ki.                                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- leíró statisztika</li> <li>- korrelációanalízis</li> <li>- modellszámítás</li> </ul>                                                                                                                                          |
| <b>C4: Az azonos adóerő-képességi kategóriákba tartozó önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetének vizsgálata.</b>                                       | H5: Az adóerő-képesség szerint azonos csoportba tartozó települések között is jelentős a szórás az önkormányzatok vagyoni, jövedelmezőségi és pénzügyi mutatóinak alakulásában. A mutatók alakulását kis mértékben befolyásolja az adóbevételek alakulása.           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- kvantitatív pénzügyi elemzés - mutatószám-alapú vertikális és horizontális mérleg-, és eredménykimutatás elemzés</li> <li>- leíró statisztika (variációs koefficiens)</li> </ul>                                              |

*Forrás: saját összeállítás*

# 1. SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS

## 1.1. A controlling szerepe az önkormányzatok gazdálkodásában

A controlling az angol „to control” kifejezésből származik, amely vezetést, irányítást, ellenőrzést jelent. A fogalom meghatározása nem könnyű, mert egy szerteágazó, sokrétű feladatokat magába foglaló kifejezés. Egyfelől jelenthet irányítási eszközt, tervezési és ellenőrzési, adatszolgáltatási feladatokat, másfelől meghatározható különböző vállalati folyamatok komplex felügyeletének, értékelésének gyakorlataként. Egyaránt magába foglalhat kisebb, egyszerűbb részfeladatokat vagy akár teljes, rendszerszintű ellenőrzési folyamatokat.

A kapcsolódó szakirodalmi forrásokat áttekintve elmondható, hogy a definíció nemzetközi szinten is megosztó – egy ezredforduló előtti forrás szerint a controlling egy információszerzési módszer, amelynek feladata, hogy támogatást nyújtson a vállalkozás céljainak eléréséhez a terv és tény adatok összehasonlítására alapozott irányítás, szabályozás és visszacsatolás útján (Schwalbe, 1995). Ettől némileg eltérően fogalmaz egy nemzetközileg ismert és elfogadott szótár, amely alapján controlling alatt a menedzsment és a controller együttműködését értjük, amely felöleli az alaptevékenységre és a gazdálkodási folyamatokra a célmeghatározás, a tervezés és a kontroll teljes folyamatát. Olyan tevékenységeket foglal magába, mint a döntéshozatal, értelmezés, előírás és szabályozás. Ebből következően a vezetőknek kell végezniük a controlling tevékenységet, hiszen ők döntenek az elérendő célokról és azok elvárt mértékéről, ők határozzák meg a tervek tartalmát és az elért eredményekért őket terheli a felelősség (IGC, 2004).

A német nyelvterületen, valamint a hozzájuk szorosabban kapcsolódó országokban – így hazánkban is – a controlling alatt jellemzően a számviteli és pénzügyi tevékenységen alapuló, szűkebb értelemben vett meghatározás jellemző, amely leginkább a költségek alakulását elemző, tervező és ellenőrző tevékenységet jelent (Bajnai, 2021). Egy hazai megfogalmazásban a controlling egy folyamatot és egy gondolkodásmódot jelöl a vezető és a controller között, amelyben a vezető irányít és felelős az eredményekért, míg a controller az átláthatóságért felel (Szabó, 2016). A 2014 és 2020 közötti magyar Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia definíciója szerint: „a controlling rendszeres, a szervezeti tevékenységet átfogóan ellenőrző és korrekciókra javaslatokat tevő vezetői tanácsadói tevékenység. Általa a vezető szakmailag előkészített javaslatokat kap, melyekből ő kiválaszthatja és végrehajthatja azt a változatot, amelyik a legmarkánsabb társadalmi igényre ad választ. A controlling rendszerek

létrehozatalára a közigazgatás számos ágazatában már a 2015. évtől kezdődően jelentős vezetői igény mutatkozik (Miniszterelnökség, 2015).

Hazánkban a „controlling” és a „kontrolling”, mint kifejezés egyaránt elfogadott és alkalmazott. Számos kutatás foglalkozott már a controlling különböző megközelítésével, ezek közül a legjelentősebbek:

- Tevékenységalapú megközelítés szerint a controlling felelős a tervezési és beszámolási rendszer kialakításáért és a vezetők információval való ellátásáért.
- A „management-control” elmélet szerint a vezetés és a controlling szorosan összefügg, a vezetői és controlleri feladatok egyértelműen nem elkülöníthetőek, azok között átfedés tapasztalható.
- Üzemgazdasági megközelítés szerint az egyes folyamatok tervezéséhez és végrehajtásához szükséges információk gyűjtését és értékelését jelenti.
- Pénzügyi controlling szemléletében pedig számviteli adatokból készített számításokat és elemzéseket, valamint azokból készített beszámolókat jelent (Blumné & Zéman, 2014).

Francsovcics és Kadocsa (2005) megfogalmazásában a controlling a vezetés alrendszereként tekinthető, amely a tervezést, ellenőrzést, valamint az információellátást koordinálja. Támogatja a koordinációt és lehetővé teszi a vezetés számára, hogy a célorientáltan, a környezeti változásokhoz igazodva irányítsa a vállalatot. Anthony és Govindarajan (2007) szerint a controlling a vállalat vezetőinek, valamint a controller személyének együttműködését jelenti, amely kiterjed a célmeghatározásra, a tervezésre, a szervezeti szintű ellenőrzésre, valamint a szabályozási környezetre is. A mai modern gazdálkodást támogató controlling tartalmában és szemléletében is több, mint egy számviteli nyilvántartás vagy a rendelkezésre álló információs rendszerekből nyert múltbéli adat strukturális összerendezése (Kovács & Bács, 2024). Bajor (2017) a controllingot egy pontosan meghatározott folyamatként definiálja: tudatos adatgyűjtés, elemzés és szükség esetén beavatkozás a folyamat menetébe, annak az eredményes működése szempontjából lényeges, előre meghatározott pontjain.

A definíciók alapján láthatjuk, hogy számos különböző megközelítés létezik, amelyek mindegyike más és más szempontból, de maradéktalanul helytálló. Mindezen funkciókat és szemléleteket összefoglaló, az egyik leginkább elterjedt megfogalmazás szerint: „A controlling olyan funkciókat átfogó irányítási eszköz, amelynek a feladata a tervezés, az ellenőrzés és az

információellátás összehangolása.” (Horváth & Partners, 2008). A szerzők eltérő aspektusból közelítik meg, azonban valamennyi szemlélet folyamatként határozza meg a controllingot, amely magában foglalja a szervezet erőforrásainak és tevékenységeinek figyelemmel kísérését, szabályozását, mérését és értékelését annak érdekében, hogy a szervezet hatékonyan és eredményesen érje el a célkitűzéseit. Ennek megfelelően a controlling legfőbb pontjai a tervezés, a teljesítmény mérése, összehasonlítás, értékelés és szükség esetén korrekciós intézkedések megtétele. A controlling folyamat áttekinthetővé teszi a vállalat működését, azonosítja a vállalat költségeit, a nyereséges és veszteséges tevékenységeket és előretekintően a várható jövőbeni események legpontosabb becslésével segíti a hatékony vezetői döntéshozatalt (Horváth & Dobák, 1990). Lehetőséget biztosít a szervezet számára a rejtett tartalékok feltárására és a gazdaságtalan tevékenységek szűrésére, továbbá javaslatot tesz a szükséges intézkedések bevezetésére.

A controlling a szervezet különböző aspektusaira alkalmazható, mint például humán, logisztika, marketing vagy pénzügy területén (Fenyves, 2020). A folyamat és annak lépései hasonlóak, azonban míg a pénzügyi controllingban a hangsúly az adott szervezet pénzügyi teljesítményének, például bevételeinek, kiadásainak és nyereségének nyomon követésén van, addig az emberi erőforrás controlling során a szervezet személyi és humánerőforrás-tevékenységeinek monitorozásán, mint például a toborzás, a teljesítménymenedzsment, valamint a képzés és fejlesztés.

Nem csak az alkalmazhatóság tekintetében, de a controlling vállalati pozíciójának megítélése tekintetében is egészen 2013-ig eltérés mutatkozott a német és az angolszász megközelítés között. A német nyelvterületen meghatározó jelentőséggel bír Horváth Péter munkássága, akinek elméleti és gyakorlati eredményei mindmáig iránymutatónak tekinthetők. Horvát et al. (2015) szerint a controlling különböző mérési eljárásokból származó információkat foglal magában, amelyeket a folyamat során számviteli információkká alakítanak át. Egy másik megközelítés szerint controlling egy eszközrendszer jelölt, célja a tervezés, a kontroll, valamint a vezetői döntésekhez szükséges információellátás összehangolása volt, amelynek kialakításáért és működtetéséért felelősként külön szervezeti egységet - a controllert vagy a controlling területet jelölte meg (Küpper et al., 2013). Ezzel szemben az angolszász területen a management control kifejezés terjedt el, amely a controllingot a vezetés részeként deklarálta. Anthony (1988) szerint a menedzsment kontroll egy folyamat, amelynek során a menedzserek befolyással vannak a szervezet többi tagjára azzal a céllal, hogy azok megvalósítsák a szervezet

stratégiai célkitűzéseit. Ezt az ellentétet oldotta fel az International Group of Controlling (továbbiakban: IGC) 2013. januári döntése, amely módosította a controlleri küldetés definícióját és középpontba helyezte a „Corporate Performance Management”-et, azaz a szervezeti teljesítmény javítását. Bár a controlling szervezeten belüli helyének meghatározásában még napjainkban is eltérések mutatkoznak, az azonban egyértelmű, hogy a két szemlélet célja közös – a vállalati teljesítmény növelése (Blumné & Zéman, 2014). Összességében napjainkban alapvető különbségként határozható meg, hogy míg a controlling a német nyelvterületen erős pénzügyi kontrollt és precíz költségmenedzsmentet biztosít, addig az angolszász modell a stratégiai teljesítménymenedzsmentre és erőforrás-hatékonyságra fókuszál (Bagdács, 2025).

A controlling vitathatatlanul kiemelt szerepet tölt be a gazdálkodó szervezetek életében – függetlenül azok formájáról és proforientáltságától, továbbá a vezetés és a controlling a gyakorlatban elválaszthatatlan egymástól (Sütő, 2017). Fontos azonban megjegyezni, hogy a controlling, mint mérési rendszer folyamatosellenőrzése és felülvizsgálata szükséges, azonban a controlling-folyamatok hatékonyságát csak kevesen kontrollálják. Az Österreichisches Controlling Institut 2013-mas kutatása szerint Ausztriában a vállalatok 11,0%-a mérte és fejlesztette controlling-folyamatait mutatószámok segítségével (Gleich, 2013). Magyarországon is elenyésző azoknak a cégeknek a száma, ahol a controlling-folyamatok hatékonyságát aktívan mérik. A mutatószámok mind szervezeten belüli, mind külső összehasonlításokra használhatóak és az egyes részterületek adataiból összeállítható egy átfogó mutatószám rendszer, mellyel a folyamatok átfogóan vizsgálhatók (Kovács, 2019).

A controlling tevékenységéhez legszorosabban kapcsolódó személy a controller, akinek a feladata a célok meghatározása, a tervezés, valamint a megvalósulásához kapcsolódó vezetői folyamatok nyomon követése (IGC, 2004).

Ez azt jelenti, hogy a controllerek:

- gondoskodnak a stratégia, az eredmény, a pénzügyek és a folyamatok átláthatóságáról és így módon hozzájárulnak a nagyobb gazdaságossághoz,
- összehangolják a részcélokat, illetve részterveket és az egész szervezetet átfogóan megszervezik a jövőorientált beszámolórendszert,
- oly módon moderálják és alakítják a célok kitűzésének, a tervezésnek és az irányításnak a vezetői folyamatait, hogy valamennyi döntéshozó célorientáltan tudjon eljárni,

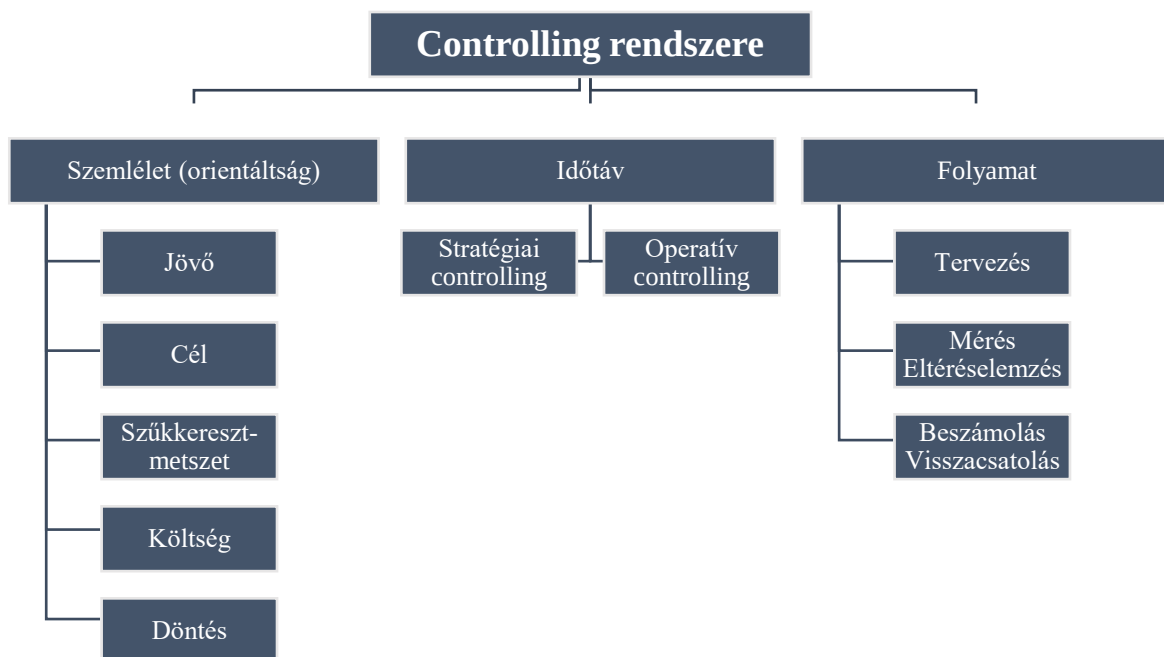
- biztosítják az ehhez szükséges adat- és információellátási szolgáltatásokat,
- alakítják és gondozzák a controlling rendszereket (Horváth & Partners, 2004).

Fontos különbség azonban, hogy míg a vezetők felelőssége alá tartoznak az elért eredmények, addig a controller ezen eredmények átláthatóságáért felel (Hanyecz, 2011). A controller munkaköre széleskörű, számos vezetői és pénzügyi feladatot összefoglalóan tartalmaz, amelyek közül a legfőbb tevékenységek és felelősségi körök az alábbiak:

- Tervezés: Meghatározza, hogy a szervezeti egységen belül ki, milyen munkát, milyen ütemezésben végezzen annak érdekében, hogy a szükséges kimutatások határidőben rendelkezésre álljanak.
- Szervezés: Megfelelő létszámú, tapasztalt és hozzáértő munkavállaló és megfelelő infrastruktúra biztosítása a controlling folyamat során.
- Irányítás: Menedzselnie kell a szervezeti egységen foglalkoztatottak feladatellátását, továbbá biztosítani kell a dolgozók hatékony és eredményes együttműködését.
- Mérés: A controlling tevékenység kulcsfontosságú feladata a mérés, a tényadatok rögzítése.
- Pénzügyi elemzés: A teljesítményre ható tényezők elemzése és értékelése, valamint a szükséges javaslatok megfogalmazása.
- Folyamat elemzés: A működtetett controlling folyamatának időszakos felülvizsgálata és rendszerszintű hatékonyságának biztosítása (Bragg, 2011).

#### ***1.1.1. A controlling rendszere és folyamata***

A controlling, mint kifejezés egy folyamatot jelöl, amely egy-egy szervezetben belül számos területen értelmezhető - így akár pénzügyi területen, az értékesítésben, a beszerzésben, a humán erőforrás-gazdálkodás területén, de még akár az IT vagy a kutatás és fejlesztés területén is. Segíti az érdekhordozókat az üzleti folyamatok áttekintésében, a költségek csökkentésében, valamint az eredményesség növelésében. A controlling támogatást nyújt a vállalatvezetőknek abban, hogy a cég átláthatóbb és a gazdálkodása hatékonyabb legyen. A controlling rendszer működésének áttekintését segíti a 2. számú ábra, amely tartalmazza a controlling időtávjait, a rendszer kialakításához szükséges szemléleteket, valamint annak funkcióit.



## 2. ábra: A controlling rendszerének legfontosabb jellemzői

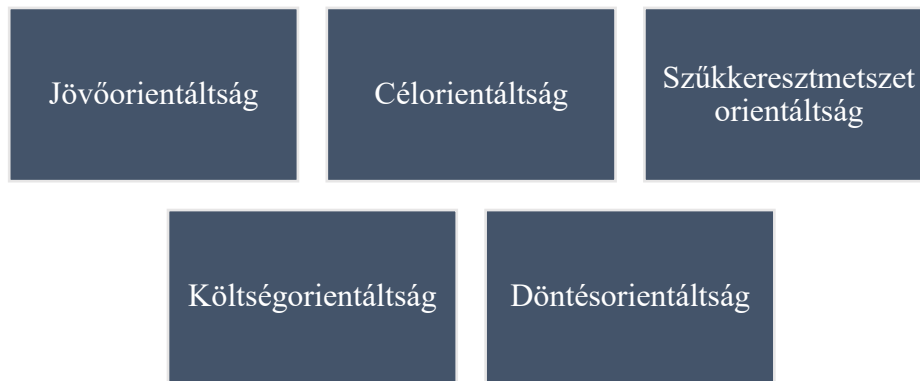
*Forrás: Körmendi és Tóth (2006) alapján saját összeállítás*

A controlling rendszere kiterjed:

- a vállalat céljainak meghatározására,
- az információk folyamatos gyűjtésére és értékelésére,
- a vállalatvezetés támogatására,
- az ellenőrzési funkciók gyakorlására a terv és tény adatok mérésével, valamint annak az elért eredmények ellenőrzésével,
- és az eltérések elemzésével (Francsovcics, 2005).

### A controlling szemlélete

A controlling rendszer működését alapvetően 5 fő pillérre vezethetjük vissza, amelyet a 3. számú ábra tartalmaz. Ezen tényezők összehangolt, következetes és együttes alkalmazása biztosítja a szervezetek számára a controlling alkalmazásához elengedhetetlen szemléletet.



### 3. ábra: A controlling működésének alappillérei

*Forrás: Körmendi és Tóth (2006) alapján saját összeállítás*

A *jövőorientáltság* azt jelenti, hogy a controlling központjában a jövő áll. Összekapcsolja a három idősíkot azáltal, hogy célja a jövőbetekintés, azonban a jelen és múlt adataira támaszkodik, amely csak abban az esetben bír jelentőséggel, ha az képes hatással lenni a jövőbeli feladatok megoldására. A *célorientáltság* jelentése, hogy a controlling alapja minden esetben a folyamatos, reális és elérhető célok biztosítása. Kapcsolatot teremt az operatív és a stratégiai célok között, ugyanis a rövidtávú célok teljesítése vezet a stratégiai célok megvalósulásához. A *szűk keresztmetszet-orientáltság* lényege, hogy beazonosítsa és megszüntesse a szervezet azon gyenge pontjait, amelyek problémát okoznak és gátolják a növekedést. Ezek jellemzően a vállalat működéséhez használt leggyakrabban felhasznált erőforrások. A *költségorientáltság* nem más, mint a költségekkel való hatékony gazdálkodás. A vállalati nyereségességet két tényező határozza meg: a bevétel és a költség. Előbbi növekedése korlátozott, így a profit maximalizálás eszköze a költségcsökkentés, aminek túlzott redukciója azonban a teljesítés romlásához vezet. A cél tehát az adott feltételek optimális kihasználása, azaz minden ráfordítás jól definiálható helyen, időben és cél elérésének érdekében merüljenek fel. A *döntésorientáltság* célja a vezető döntések megalapozottsága, amelyben a controller szerepe megkérdőjelezhetetlen. A controlling rendszer legfőbb célja a vezetői döntéshozatal támogatása megfelelő információellátottsággal, döntési alternatívák kidolgozásával, mindez azonban csak megfelelően kialakított felelősségrendszerrel együtt alkalmazható, ugyanis a döntési és felelősségi körök szabályozatlansága eredménytelenséghez vezethet (Sütő, 2017).

## **A controlling időhorizontjai**

Ahogy láthattuk a controlling a szervezeten belül sok területen, sokféleképpen értelmezhető, azonban mindentől függetlenül tekintsük át az időtáv szerinti csoportosítási lehetőségeket, azok céljait, küldetését, eszközeit. A controlling időbeli dimenziói egyes szakirodalmakban elkülönülten jelennek meg. Anthony (1993) a stratégiai, a menedzsment és operatív kontroll szinteket különböztet, addig Körmendi és Tóth (2016) szerint a controlling stratégia és operatív időtávra bontható. Fontos azonban, hogy az egyes időtávok nem előre meghatározottak, a controlling időtávja rugalmas lehet és az időszakok hossza változhat az adott cég vagy projekt igényeihez igazodva. A controlling célja mindig az, hogy biztosítsa a döntéshozók számára azokat az információkat, amelyek segítenek az üzleti célok elérésében.

### *Közép és hosszú távú (stratégiai) controlling*

A stratégia iránymutatásként szolgál a szervezetek vezetői számára azáltal, hogy meghatároz egy általános irányt, amerre haladni szükséges annak érdekében, hogy az adott szervezet elérje az céljait (Anthony & Govindarajan, 2007). A stratégiai controlling évekre vagy akár évtizedre vonatkozik, az üzleti növekedés és a hosszú távú sikerek elérése érdekében biztosítja az információkat. Ebben a kategóriában szerepel például a piackutatás, az üzleti modellek elemzése és az új piacokra való terjeszkedés stratégiájának kidolgozása. A stratégiai controlling ellenőrzi az operatív controlling tevékenységét, annak adott időszaki eredményességét.

### *Rövid távú (operatív) controlling*

Pfeifer (2021) szerint az operatív controlling elsődleges célja a mikroszintű, legkisebb eltérések figyelemmel kísérése és korrekciós beavatkozások lebonyolítása. Általában heti vagy havi, legfeljebb éves időszakra vonatkozik és a rövid távú üzleti döntések meghozatalához szükséges információkat biztosítja. Ebben a kategóriában szerepelnek például a költségvetési tervezés, a költségvetés-ellenőrzés és a bevételek követése. Az operatív controlling adott célok és erőforrás-lehetőségek mellett segíti a hatékony döntéshozatalt. Elsődleges feladata az eredményesség, a likviditás és gazdaságosság tervezése, ellenőrzése, befolyásolása. Az operatív controlling a stratégiai controlling integráns része. Az operatív controlling éves tervei a stratégiai tervek évekre lebontott feladatait tartalmazzák (Somogyi, 2006).

Mint láthatjuk különböző idődimenziókat különböztetünk meg, azonban mind a stratégiai, mind az operatív controlling ugyanazon szemlélet és módszertan alapján funkcionál, mindkét esetben értelmezhetjük a tervezés, eltéréselemzés, információszolgáltatás funkciókat.

## A controlling rendszer működésének folyamata

### 1. Tervezés

A tervezés a jövőre vonatkozó elképzelések és célok megfogalmazását jelenti, amelyek megvalósításához feladatokat, tevékenységeket rendel, valamint biztosítja az azok teljesítéséhez szükséges feltételeket. A tervezés során a feladatokat meg kell osztani a tervezésben részt vevő egységek között. Az, hogy az egyes részfeladatokat ténylegesen ki látja el, elsősorban a szervezet nagyságától függ.

### *Tervezés módszerei*

A tervezés formáját meghatározza, hogy a tervezésben résztvevő személyek, szervezeti egységek milyen sorrendben, milyen hatáskörrel és feladatokkal vesznek részt a tervezés folyamatában. A tervezés formája szerinti lehetőségeket a 4. számú ábra ismerteti.

#### TOP-DOWN, a felülről lefelé tervezés

- A felső vezetés meghatározza a legfontosabb vállalati célokat, és a főbb keretszámokat, amelyek alapján az irányítás alsóbb szintjein elkészíthetik saját részterveiket.

#### BOTTOM-UP, az alulról felfelé tervezés során

- A tervezési folyamat a szervezet alsóbb szintjein kezdődik. A felsőbb szintek elsődleges feladata a tervek összehangolása. A szervezeti célok és a szervezet egészére vonatkozó tervek mindössze a tervezési folyamat befejezésekor alakulnak ki.

#### Ellenáramú tervezés, a két módszer kombinációja

- A jellemzően felülről induló folyamatban a felső vezetés meghatározza a főbb célokat és keretszámokat, az alsóbb szinteken pedig ennek figyelembevételével terveznek, határozzák meg – saját érdekeik, lehetőségeik figyelembevételével – rész céljaikat. Ezt követően az alsóbb szintek terveit a felsőbb szinteken – tervalku keretében – összehangolják.

### 4. ábra: A controlling tervezés módszerei

*Forrás: Musinszki (2013) alapján saját összeállítás*

A közszférában a felülről lefelé (top-down) típusú tervezés jellemző, amely a magyar államháztartás rendszerének felépítésére, az éves központi költségvetésére vezethető vissza. Kiindulópont Magyarország központi költségvetése, amely az államháztartás szintjein egyfajta lépcsőzetes szerkezetben kerül lebontása. Az éves elemi költségvetés egy átfogó kép, amely az intézmények évesített adatait tartalmazza, azok alábontása – fenntartói, tulajdonosi jóváhagyás mellett – az intézmények feladata. Az intézményi költségvetések hivatottak a szervezeti felépítésnek megfelelően a vezetést támogatni (Pavlik, 2017). Az államháztartásban jellemző a kerettervezés, vagyis a költségvetési törvényben megjelenő normatívák és saját bevételek összege adja a kereteket, amelynek optimális felhasználása a cél.

### ***Tervezés időhorizontja, típusai***

A controlling folyamatának első lépése a tervezés. Ez azonban akkor lehet hatékony, ha szisztematikusan kialakított és egy jól felépített rendszert alkot. Napjainkban a globalizáció szükségszerűen együtt jár a gazdaság szereplőinek operatív és stratégiai szintű igényével (Lakatos et al., 2020). A megfelelő minőségű, mennyiségű és naprakész információ elengedhetetlen valamennyi szinten (Bagdács, 2023). Ennek egyik elengedhetetlen kelléke, hogy a szervezet rövid-, és hosszútávon egyaránt rendelkezzen koncepcióval, ezért a tervezés tekintetében három időhorizontot különíthetünk el, amelyek egymással összhangban kerülnek kialakításra. A tervezés időhorizontjait és típusait az 5. számú ábra mutatja be.



**5. ábra: A tervezés típusai és időhorizontjai**

*Forrás: Hanyecz (2011) alapján saját összeállítás*

A szakirodalom jellemzően hármas időfelosztásban határozza meg a tervezés időtávját, amely hosszú-, közép- és rövidtávú terveket jelent. Ezek típusában, tartalmában és esetenként céljaiban is előfordulnak kisebb különbségek. Francsovcics (2005) szerint a tervezés időhorizontjai a vállalati stratégia, a szakterületi stratégia és az operatív tervezés. Dobák (2008) véleménye ettől némileg eltér ugyanis ő a stratégiai tervezés, az üzleti tervezés és az éves operatív tervezés szintjeit különíti el. Véleményem szerint optimális esetnek tekinthető az eltérő szakirodalmi álláspontok metszete, ugyanis a gazdálkodó szervezeteknek rendelkeznie kell a főbb stratégiai célkitűzéseket tartalmazó hosszútávú dokumentumokkal, valamint azokkal összhangban a célok megvalósítása érdekében rövidebb időtávra is indokolt elkészíteni a tervdokumentumokat.

Álláspontomat leginkább Muszinszki (2013) megfogalmazása tükrözi, amely szerint a *stratégia* vagy *hosszú távú tervezés* a leghosszabb időtáv egy szervezet életében, ahol az alapvetően vállalati küldetés, vízió, misszió és célok kerülnek meghatározásra. A stratégia tervezés eszközeibe jellemzően az 5 évnél hosszabb terveket kategorizáljuk. A jövőorientált gondolkodást jellemzi, hogy annak célja a rentábilis működés, a hosszú távú jövedelmezőség és finanszírozhatóság biztosítása. Ehhez szorosan kapcsolható a részstratégiák tervezése, amely a vízió, a vállalati célok megvalósulását segíti azáltal, hogy a stratégiai célokat részletesebben, azonban rövidebb időtávra vonatkozóan tartalmazza. Ide tartozik a stratégiai üzleti tervezés, amelyben a szervezet tulajdonosai és vezetői a legfontosabb, hosszú távú üzleti célokat határozzák meg. A *taktikai* vagy *közép távú tervezés* jellemzően 1-5 éves intervallumra készül és a stratégiai célokat bontják le a stratégiai időszak éveire. Ezek már konkrét számszaki adatokat tartalmazhatnak, amelyek biztosítják a sarokpontokat az operatív tervezéshez. Az *operatív tervezés* a controlling tervezés legrövidebb távú terveit jelenti, amelyek jellemzően éven belüliek, de akár lehetnek hónapokra, hetekre, sőt akár napokra vonatkozóan is. Célja a mindennapi működés, az eredményesség, a likviditás biztosítása vagy az erőforrások optimális felhasználása. Tekintettel arra, hogy ezek rövid távú, azonban részletes tervek így a vállalati működés számos pontján alkalmazható. Ezek közül át kívánom tekinteni a legjelentősebbeket, amelyeket a 6. számú ábra tartalmaz.

### Teljesítménytervezés

- A szervezet bevételeinek és várható teljesítményének tervezésére szolgál.

### Költségtervezés

- Egy gazdasági év operatív költségráfordításának tervezési eszköze.

### Eredménytervezés

- Az operatív controlling tervezési záró tevékenysége, amely a költségadatok, valamint a tervezett árbevétel ismeretében a várható éves eredmény meghatározására szolgál - az eredménytervezés az önkormányzati szektorban nem jellemző.

### Finanszírozástervezés

- Biztosítja, hogy a vállalkozás működése finanszírozható legyen. Meghatározza az éves költségkeretet és megtervezi az azokhoz szükséges finanszírozási forrásokat. onyos költségkereteket szabnak.

### Pénzügyi tervezés

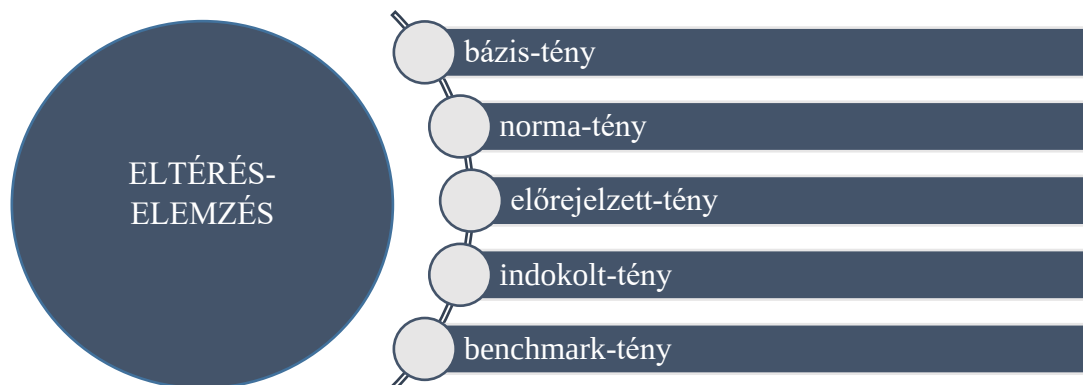
- A tervezés során a bevételek pénzügyi realizálódását, valamint a költségek kiadásként való megjelenését figyelembe véve, a kettő különbözeteként meghatározza a likviditás egyenlegét.

## 6. ábra: Az operatív tervezés területei

*Forrás: Sebes (2015) alapján saját összeállítás*

### 2. Mérés, eltéréselemzés

A tervezés követő lépés a rendelkezésre álló tényadatok alapján az eltérések elemzése és értékelése. Itt szükséges megjegyezni, hogy a controlling elsődleges feladata nem a mérés, hanem olyan mérési és adattovábbítási rendszer(ek) kialakítása, amelyben az adatok a szükséges időben, megbízható módon, a tervezés során használt struktúrával összhangban, a kívánt tartalommal és formátumban állnak rendelkezésre. Azt, hogy egy vállalkozás mennyire sikeres, nagy mértékben befolyásolja, hogy mennyire hatékonyan és eredményesen használja fel a rendelkezésre álló erőforrásokat. Ezen cél megvalósításához elengedhetetlen a tényadatok rögzítése, valamint a terv és tény adatok összevetése és azok ismeretében az eltérések mielőbbi feltárása (Fenyves & Dajnoki, 2015). A controlling eltéréselemzési funkciója középpontjában a terv-tény adatok összevetése áll, azonban az eltéréselemzés lehetőségei széleskörűek, amelyeket a 7. számú ábra szemléltet.



**7. ábra: Eltéréselemzések lehetőségei**

*Forrás: Musinszki (2013) alapján saját összeállítás*

Az eltéréselemzés során a tény adatokat az általunk meghatározott referencia adatokkal vetjük össze. Az értékelés első lépése a tényadatok gyűjtése, majd ezt követően kerül sor a terv-tény adatok összevetésére, az eltérések feltárására, valamint azok elemzésére. A folyamat ezen szakaszában választ keresünk arra, hogy az általunk elkészített tervek megalapozottak voltak-e, továbbá, hogy a folyamat során elértük-e azokat. Amennyiben nem, úgy vizsgálni szükséges az eltérés mértékét, amelynek során nem elegendő a különbségek nagyságát vagy százalékos mértékét vizsgálni, hanem az eltérés okait is fel kell tárni. Az elkészített elemzés alapján fel kell tárni a beavatkozási lehetőségeket, valamint esetlegesen beszámolók készítése válhat szükségessé a döntéshozók felé. A szervezeten belül előforduló hibák halmozódhatnak, amennyiben azt nem időben és nem megfelelően kezelik, így a controlling elsődleges feladata a problémák forrásainak azonosítása és annak helyreállítása még az előtt, hogy az a szervezetek működését jelentősen megnehezítené vagy ellehetetlenítené (Dalisova et al., 2021).

### *3. Beszámolás és visszacsatolás*

A controlling rendszerének záró lépése a tervezést, a mérést, valamint az eltéréselemzést követően beszámolás és a visszacsatolás. Az utolsó lépés tehát a folyamat során gyűjtött információk vezetők részére történő továbbítása. A beszámolási rendszer akkor működik megfelelően, ha abban kialakításra kerül a beszámolás és a dokumentálás módja, gyakorisága, a beszámolók tartalma, terjedelme, részletezettsége, valamint a 2. lépésben alkalmazott eljárások. A beszámolási rendszer rendkívül összetett, számos elvárásnak kell megfelelnie, amelyek közül a legjelentősebbeket a 8. számú ábrában ismerteték.



**8. ábra: A beszámolási rendszerrel szemben támasztott követelmények**

*Forrás: Musinszki (2013) alapján saját összeállítás*

A beszámolási rendszer elsődleges feladata a döntéselőkészítés, a döntés és annak végrehajtásának támogatása. A beszámolóképzítés jellemzően nem a controller, hanem az adott szakterület feladata. A beszámolóképzítés célja nem kizárólag az adatszolgáltatás és nem adminisztratív kötelezettségként kell rá tekinteni, mert a beszámoló intézkedéseket válthat ki a döntéshozókból, a vezetőkből. A beszámolóból ki kell derülni, hogy az egyes területeken mennyire sikerült elérni a kitűzött célokat és hol kell utólag beavatkozni. A beszámoló alapján megtett intézkedések egyike lehet a beavatkozás, az érdekeltségi rendszer módosítása, illetve a napi döntések, munkák támogatása. A controlling a beszámolási rendszer kialakításáért és a beszámolóképzítés koordinálásáért felel, azaz a controllernek kell arról gondoskodnia, hogy a megfelelő információk, a megfelelő részletezettséggel, megfelelő időpontban, helyen és formában rendelkezésre álljanak (Musinszki, 2013).

### **1.1.2. A controlling alapjai és fejlődésének állomásai a közsférában**

A szervezetek vezetői számára elengedhetetlenek azon információk, amelyekkel a működés stabilá tehető. Ezen célok elérését és ezáltal a vezetői döntéshozatalt támogatja a controlling-információs rendszer (Lakatos, 2019). A digitalizáció számos új lehetőséget biztosít az adatok hasznosíthatóságára, ezért a controlling területen dolgozó szakembereknek meg kell az adattudomány (adatkezelés, adattisztítás, adatfeldolgozás) alapjait is (Nagy, 2020).

A közsféra intézményeinek elsődleges feladata közfeladatok ellátása, amelyet társadalmi szempontból kiemelt figyelem övez. Az ehhez szükséges erőforrásokat állami forrásokból biztosítanak számukra, azonban ezek szűkössége miatt ezekkel felelősen kell gazdálkodniuk.

A feladat ellátásához biztosított erőforrások fedezete döntő többségében az állampolgárok által befizetett adók, így a gazdálkodás átláthatósága, a transzparens működés elengedhetetlen.

A vezetői döntéshozatalt egy jól kialakított controlling rendszer jelentősen tudja támogatni. Az ezredforduló előtt a közsféra controlling-rendszerének sikerét számos tényező akadályozta:

- az informatikai háttér kialakítására és fejlesztésére nem áll rendelkezésre elegendő forrás,
- a motivációs rendszerek hiányosságai,
- az átfogó controlling szemlélet hiánya,
- az adminisztrációs fegyelem és együttműködés hiánya,
- a controlling tevékenység gyakran a számviteli és statisztikai adatszolgáltatásra korlátozódik,
- a controlling jellemzően reaktív jellegű, így csak nyomon követés, a folyamatok pénzügyi ellenőrzése valósul meg, így háttérbe szorul a controlling tervező tevékenysége,
- hiányos a közsférában dolgozó kontrollerek szakképesítése és a szakmai együttműködés (Körmendi & Tóth, 1998).

Az elmúlt évtizedben a közigazgatásban egyre határozottabban jelenik meg a hatékony és eredményes gazdálkodási igény és az ezzel kapcsolatos problémák és akadályok. Kárpáti (2013) tanulmányában új típusú tervezési és értékelési megoldást mutat be, amely a Becker–Weise féle „3E” modellt adaptálta a közsféra intézményeire. Becker és Weise (2002) szerint a controlling kereteit az úgynevezett 3E-modell (effectiveness – eredményesség, efficiency – hatékonyság, economy – gazdaságosság) biztosítja, amely az alábbiakat foglalja magában:

- Az *eredményesség* a kitűzött célok és az elért eredmények összhangját vizsgálja, azaz, hogy a stratégiai célok elérése megvalósult-e. Az eredményesség elsősorban stratégiai jellegű, középtávú kérdéseket vet fel.
- A *hatékonyság* célja, hogy az eredmények az elérésükhöz szükséges optimális mennyiségű és minőségű erőforrás felhasználásával valósuljanak meg. A hatékonyság az eredményességnél rövidebb időtávra vonatkozó fogalom, konkrét tevékenységhez köthető.
- A *gazdaságosság* a jó minőségű, hasznosítható termékellátást tartja szem előtt. Ide értendő, hogy a folyamatokat a jogszabályi előírásokat és a minőségi célkitűzéseket

szem előtt tartva végezték-e. A gazdaságosság elsősorban szabályozási kérdéseket vet fel (Kárpáti, 2013).

A hatékony, eredményes és transzparens gazdálkodás egyik fontos szereplője egy megfelelő színvonalú, jól működő controlling rendszer (Sinkovics, 2019). Ennek érdekében az elmúlt évtizedekben a közszférában jelentős szemléletváltás volt tapasztalható, melynek eredményeképpen több lépésben teremtették meg a mai controlling szemlélet alapjait.

*A controlling rendszer kialakításának alapja: áttérés az eredményszemléletű számvitelre*

A költségvetési szervek gazdálkodásának középpontjában az általuk nyújtott közszolgáltatás finanszírozása áll. A közszféra gazdálkodását – 2014. január 1-ig, a számviteli információs rendszer nagymértékű átalakításáig – a pénzforgalmi szemlélet jellemezte, azaz a cél a bevételek és a kiadások azonos szinten tartása volt. Simon (2012) szerint az államháztartás gazdálkodásában tapasztalható problémák nagy része összefüggésbe hozható volt a pénzforgalmi szemlélet alkalmazásával. A szemléletmódot a számviteli rendszer átalakítása részben tudta megváltoztatni, hiszen az előirányzati gazdálkodás továbbra is a pénzforgalmi szemlélet prioritásának irányába hat.

Ez az egyik legjelentősebb különbség a versenyszférában működő, profitorientált vállalkozásokkal szemben, ahol ez a szemlélet kizárólag a vállalkozás cash-flow kimutatására koncentrálódna (Tóth-Kmoskó, 2012). Az elmúlt évtized tapasztalatai, valamint a közszférában is végbement változás is azt igazolta, hogy a fenti szemléletmódot a gazdasági helyzet túlhaladta és szükség van a közszféra hatékony és eredményes gazdálkodására.

A költségvetési szervek számviteli információs rendszere 2014. január 1-jétől jelentősen átalakult, amikor a fent említett, pénzforgalmi szemléletű számviteli rendszer (költségvetési számvitel) mellett beépült a versenyszférában alkalmazott számviteli megközelítés (eredményszemléletű számvitel). Az új rendszer lényege, hogy a költségvetési számvitel (amely alapján elkészíthető a költségvetési jelentés, a maradványkimutatás és az egyéb adatszolgáltatások) mellett megjelent az eredményszemléletű pénzügyi számvitel is (amely alapján elkészíthető a mérleg, az eredménykimutatás és a kiegészítő melléklet (Jakab & Balog, 2017). Az új számviteli rendszerben az államháztartás gazdálkodását két vetületben lehet bemutatni, amely megközelítés tágabb teret biztosít a controlling számára ugyanis ebben az új számviteli információs rendszerben a költség- és teljesítményméréshez, azaz a tevékenység

eredményességének a megítéléséhez szükséges adatok is megbízható módon állnak rendelkezésre (Pavlik, 2017).

Az Állami Számvevőszék kérdőíves felmérését végzett 2014-ben a különböző típusú települések megkérdezésével, amelyben az új eredményszemléletű számviteli rendre való áttérés tapasztalatait gyűjtötte össze. Az eredmények alapján a megkérdezettek többségének véleménye szerint az új eredményszemléletű számvitel logikusan felépített, a korábbinál részletesebb, átláthatóbb és erősíti a gazdálkodási fegyelmet. Támogatja a tervezés megbízhatóságát, a kötelezettségvállalások átgondoltabbá váltak, továbbá a követelések és kötelezettségek alakulása követhetőbbé vált. Ugyanakkor a rendszer komplexitása miatt a gyakorlatban az átállást követő időszakban jelentős többletmunkát eredményezett, amely nehézséget okozott az önkormányzatok számviteli szakemberei számára. A jelzett legfőbb problémák az idő, az információ hiánya és a számviteli szoftverek problémája, valamint az újonnan kinyerhető adatok hatékony felhasználására sem nagyon volt lehetőség kezdetben. Ezen problémák miatt a választ adó önkormányzatok több mint háromnegyede úgy vélte, hogy az új számviteli renddel együtt járó többletmunka nem volt arányban az előnyökkel, azonban a kezdeti problémák elhárítását követően az újonnan nyert információk segíteni fogják a vezetői döntések megalapozottságát és az önkormányzatok gazdálkodása is hatékonyabban és eredményesebben valósulhat meg (Benedek et al., 2014).

#### *Egységes szabályozási környezet kialakítása*

A közszféra egyes funkcionális területein (pl.: integritás, vagyongazdálkodás), illetve egyes ágazatokban (pl.: honvédelem, egészségügy) mára már jelentős előrelépés történt az egységes szabályozás kialakítása tekintetében, de a legnagyobb probléma, hogy a közszféra szerteágazó felépítéséhez hasonlóan máig nincs egy egységes controlling rendszer, amely bármely részterületen alkalmazható lenne. A szabályozás és az ilyen tartalmú szakirodalom hiányában napjainkban az a magyar közszférában így csak elenyésző fontossággal bír. A kutatások célja összegyűjteni és ismertetni azokat a lehetőségeket, amelyek képesek lennének elősegíteni a hatékonyabb és eredményes gazdálkodást.

Novoszáth (2019) tanulmányában összefoglalja a magyar közszféra controlling rendszere előtt álló legfőbb kihívásokat, amelynek elérése közeljövőben aktuális feladat:

- olyan költség- és teljesítményszámítási rendszer kialakítása, amely a közszféra sajátos intézményeiben is alkalmazható,

- a hatékonyság, eredményesség, gazdaságosság szemléletének bevezetése,
- az intézmények stratégiai célokat és eszközöket egységesen (nem csak intézményi gazdálkodás szintjén), a controlling rendszer részeként értelmezzék,
- stratégiai controlling rendszer kiépítése, amelyben a célok kidolgozásának és a teljesítmény mérésének a fókuszában a közfeladatok megvalósítása, valamint az állampolgárok számára értéket teremtő tevékenységek állnak.

#### *A pénzügyi controlling rendszere az önkormányzatoknál*

A pénzügyi controlling alapvető feladata pénzügyi tervek készítése, azok megvalósításának megfigyelése, az elért eredmények monitoringja és elemzése. Szervezeti szinten kiemelten fontos, hogy ezek a stratégiai célkitűzésekkel összhangban valósuljanak meg, amelyek ellátása a pénzügyi tervezés, operatív irányítás és kontroll, a folyamatok ellenőrzésének és információszolgáltatási rendszerek működtetésével biztosíthatók.

A pénzügyi tervezés során több évet átfogó stratégiai terveket készítenek, amelyekben megfogalmazásra kerülnek a hosszútávú célok és az ezek eléréséhez szükséges cselekedetek. A hosszútávú tervek alapján készülnek el a rövidebb távra – hetekre, hónapokra vonatkozó – részletes operatív tervek, amelyeket az operatív pénzügyi irányítás tovább bont a pénzügyi beszámolási rendben meghatározott legkisebb beszámolási időintervallumnak megfelelően. Az operatív pénzügyi irányítás kiemelt feladatát képezi a vállalkozások likviditásának folyamatos felügyelete, a terv és tény adatok összehasonlítása, az eltérések elemzése és a szükséges korrigáló intézkedések megtétele. Az összehasonlítás a terv és a tényadatok tartalmilag egységes koordinált rendszerét követeli meg. A pénzügyi controlling információellátási feladata szervesen beépül a tervezés, operatív irányítás és ellenőrzés folyamataiba. Az információellátás legfontosabb output dokumentumait a pénzügyi tervek és a beszámolók jelentik. A pénzügyi controlling input adatai jórészt a pénzügyi számvitelből származnak (Sorbán, 2012).

A pénzügyi controlling célja a szervezetek gazdálkodásának pénzügyi vetületeinek, elemeinek és folyamatának tervezése, monitoringja, értékelése, terv és tény adatok összehasonlítása, az eltérések értékelése, valamint az eredmények ismeretében a negatív tényezők újratervezése és javítása. A pénzügyi controlling részét képezi az adatgyűjtés, a költségvetési tervezés, a pénzügyi kimutatások készítése és elemzése, valamint a pénzügyi teljesítmény értékelése. Célja

a szervezet gazdaságos működésének elősegítése és a hatékony erőforrásgazdálkodás biztosítása.

Pénzügyi controlling célok lehetnek:

- a nettó cash flow alakulásának nyomon követése,
- a beruházások és befektetések gazdaságosságának controllingja,
- a külső forrásigény finanszírozásának controllingja,
- hitelmenedzsment controlling,
- pénzszükséglet és pénzfedezet, likviditáscontrolling,
- mérleg és tőkeszerkezet controllingja,
- a pénzgazdálkodás konszolidált külső és belső kapcsolat- és szervezetrendszereinek biztosítása,
- pénzügyi adósságpolitika, tartalékpolitika, pénzügyi kockázatok controllingja,
- a menedzsment pénzügyi döntéstámogatása, informálása (Sinkovics, 2019).

A költségvetések keretet biztosítanak és tervként szolgálnak a szervezetek működésének tervezéséhez, az erőforrások elosztásához, valamint meghatározza ezen kiadások forrásait. A költségvetés – tekintettel annak az időbeni tervezésére – jellemzően előrejelzésekből vagy becslésekből állnak (Bryce, 2017).

A közjavak előállítása pénzbe kerül, amelyet az állam vagy önkormányzat adókból, illetékekből finanszírozza. Mivel a gazdálkodás eredményességét alapvetően költség oldalról érdemes megközelíteni, így véleményem szerint az önkormányzatok gazdálkodásában a controlling rendszerek kiemelt jelentőséggel bírnak. Zéman (2017) szerint jelenleg a gazdálkodást támogató önkormányzati rendszerek is törekednek ezen feladatok ellátására, azonban ezek leggyakrabban csak monitoring jellegűek, amelyek legnagyobb hiányossága, hogy a gazdasági eseményekről már azok lezárása után szolgáltatnak információk, így az előre vetíthető jövőorientált controlling oldala hiányos.

Az önkormányzatok működése erősen szabályozott és az államháztartás ellenőrzése, a költségvetés tervezése és az eredményszemléletű számvitel hozzájárul a hatékony és eredményes gazdálkodáshoz, azonban nem azonos a szervezeti szintű controllinggal. A tervezés és az ellenőrzés adott, de jelentős fejlődést hozhat egy olyan rendszer kialakítása, amely akkor jelez, amikor még beavatkozási lehetőség van a döntéshozók számára. A tervezés szintjén a költségvetés egyfajta végrehajtandó tervként alkalmazható az önkormányzatok

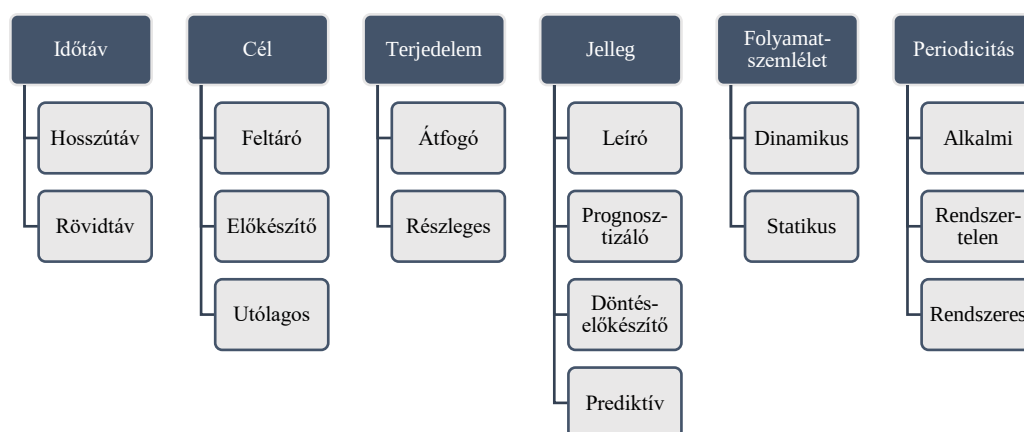
gazdálkodásában. Számos hazai szakember (köztük Zsugyel (2009); Lentner (2014)) is foglalkozott már a kérdéskörrel korábban, azonban Novoszáth (2019) tanulmányában összefoglalóan értékelte az eddig elért eredményeket, amely szerint egyes funkcionális területeken (pl. vagyongazdálkodás, projektmenedzsment), valamint egyes ágazatokban (honvédelem, egészségügy) már elindult az egységes szabályozás kialakítása, de a mindmáig nincs a közsférában egy egységes controlling rendszer, továbbá nincs olyan közpénzügyekkel, államháztartástannal, pénzügyi joggal foglalkozó szakkönyv, tankönyv, amely a helyén, jelentőségének megfelelően kezelné, tárgyalná a controllingot a magyar köz- és nonprofit sférában.

### ***1.1.3. Pénzügyi mutatók, mint controlling eszközök a döntéshozatal folyamatában***

A vállalkozások gazdálkodásának, vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetének, eredményességének nyomon követése folyamatos és elengedhetetlen feladat. A gazdálkodó szervezetek működésére ható gazdasági folyamatokról, eredményekről és problémákról pénzügyi elemzéssel lehet információt szerezni. Az üzleti elemzés a szervezetek gazdasági kilátásainak és kockázatainak értékelése az üzleti döntések meghozatala céljából, amely magában foglalja az üzleti környezet, stratégiák, pénzügyi helyzet elemzését és a teljesítményének értékelését (Subramanyam, 2020). A pénzügyi elemzés célja információszerzés a vállalkozás működéséről, vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetéről, azokról a folyamatokról, eredményekről és problémákról, amelyek a vállalkozást jellemzik (Tarnóczi & Veres, 2024). Sági-Duduk és Tariszka (2025) értelmezésében a gazdasági elemzés célja feltárni, mérni és számszerűen értékelni azon körülményeket és tényezőket, amelyek hatással vannak a gazdaság szereplőinek működésére, valamint a vezetői döntéshozatal és az annak keretében hozott intézkedések végrehajtásának.

Ezen célok megvalósításához nyújt segítséget a controlling, amely gyakorlatias és jól hasznosítható információkat biztosít a döntéshozatali folyamatok megalapozásához (Fenyves & Tarnóczi, 2019). Az elemzés a controlling egyik alapvető funkciója, amely a vezetői döntések megalapozásához elengedhetetlen információkat biztosít. A controlling, mint vezetést támogató rendszer egyik fő feladata, hogy objektív, tényszerű adatokat szolgáltasson a szervezet gazdasági folyamatairól, ezek értékeléséről és jövőbeli alakulásáról (Zéman & Tóth, 2018). Ebben a folyamatban az elemzés szolgál az információk strukturált feldolgozására, értelmezésére és a különböző alternatívák összehasonlítására.

Az elemzés kulcsfontosságú a kontrollfolyamatban, mivel rámutat a hatékonysági és eredményességi problémákra, valamint alapot teremt a szükséges döntésekhez és beavatkozásokhoz. Az elemzések hatékony alkalmazása a controlling rendszer működésének egyik fokmérője. Nem elegendő az adatok megléte – azok értelmezése, vizualizálása és a döntéshozatali mechanizmusba való beépítése az, ami valódi értéket teremt. Az elemzés nem csupán múltbeli adatok értelmezését jelenti, hanem egyre inkább előre tekintő (prognosztikus) szerepe is van: segít modellezni a jövőbeni lehetőségeket, kockázatokat és potenciális következményeket. A gazdasági elemzések csoportosítási lehetőségeit a 9. számú ábra mutatja



**9. ábra: A gazdasági elemzések csoportosítási lehetőségei**

be.

*Forrás: Paár et al. (2021) alapján saját összeállítás*

Az elemzések alapja az összehasonlítás, melynél kizárólag releváns, egymással tartalmilag egybevágó – azaz összehasonlítható – adatok összehasonlításának van értelme. A gazdálkodó szervezeteknek vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetének értékeléséhez és azok méréséhez elengedhetetlen, hogy objektív információk álljanak rendelkezésére, amelyek egy részére pénzügyi mutatószámokkal biztosítható és képezhető le (Szálteleki et al., 2018)

A gazdasági elemzéshez használt pénzügyi mutatók az alábbi öt csoportba kategorizálhatóak:

- likviditási mutatók (rövid távú fizetőképesség),
- tőkeáttételi mutatók (hosszú távú fizetőképesség),
- hatékonysági mutatók (eszközkihasználás/forgási sebesség),
- jövedelmezőségi mutatók (ROA, ROE, ROI),
- piaci mutatók (Ross et al., 2019).

Az eszközstruktúra mutatói megmutatják, hogy az éven túli és az éven belüli eszközök arányát és használatát, amelynek nagy mértékű csökkenése vagy átrendeződése kockázatot jelenthet a gazdálkodónál. Nagy jelentőséggel bír az értékelés során a forrásszerkezet jellemzői, ugyanis ez meghatározza az adott szervezet tőkeerősségét, kitettségét vagy épp a hitelképességét (Lentner, 2019).

Egy önkormányzat elemzéséhez a kiindulás alapot minden esetben az éves beszámoló jelenti, amely teljes képet ad az önkormányzat pénzügyi és vagyoni helyzetéről, azonban egy átfogó helyzetkép kialakításához legalább 3-5 év szükséges. A 2014-ben bevezetett új államháztartási rendszer immáron 10 év adatainak értékelésére is lehetőséget nyújt.

A controlling keretében számos lehetőség van a rendelkezésre álló adatok elemzésére, akár a terv-tény adatok, akár egyes tényezők (pl. költségek, bevételek stb.) értékelésére. A kutatás során, leíró statisztikai mutatószámokon, indikátorokon keresztül mutatom be a hazai államháztartás önkormányzati alrendszerének 2014 és 2023 közötti pénzügyi, gazdasági helyzetét. A pénzügyi mutatók – amelyek gyakran mutatószámrendszereket alkotnak – a gazdálkodó szervezetek és azok gazdasági környezettel való kapcsolatainak mérhető elemeit tükrözik meghatározott céllal. A pénzügyi mutatók lehetnek abszolút számok, viszonyszámok, indexek, átlagok vagy valamely statisztikai alapmutatóra visszavezethető speciális mutatók (Zéman & Béhm, 2017).

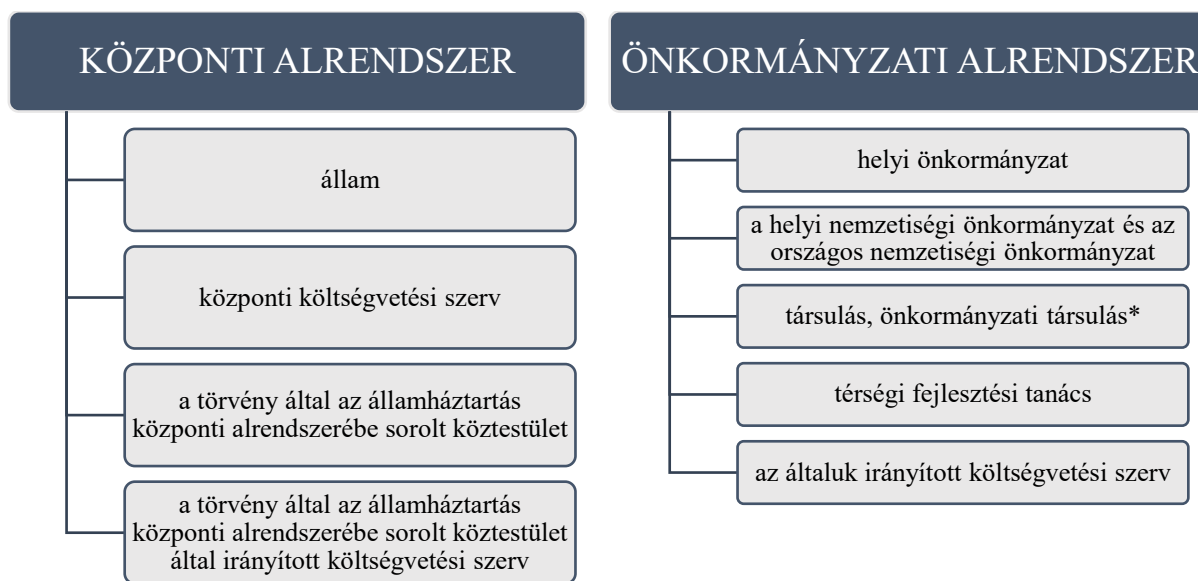
A jelen kutatás során alkalmazott mutatószámok:

- a vagyoni helyzet bemutatására alkalmas mutatószámok (pl. vagyonszerzés, forrásszerkezet, saját tőke aránya stb.),
- a pénzügyi helyzet bemutatására alkalmaz mutatók (pl. likviditás, bonitás stb.),
- jövedelmezőségi mutatók (pl. ROI, ROE stb.),
- gazdálkodás hatékonyságát leíró indikátorok (támogatások aránya, saját bevételek megoszlása, saját bevételek jövedelemtermelő képessége stb.).

## **1.2. A közpénzügyek és az államháztartás rendszere Magyarországon**

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban Áht.) definíciója szerint az államháztartás a közfeladatok ellátásának egységes szervezeti, tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási szabályok szerint működő rendszere. Az államháztartás magában foglalja azokat a közfeladatokat és azok finanszírozását,

amelyek a közhatalom gyakorlásából adódnak, valamint amelyeket az állam közfeladatként mások helyett, a köz érdekében végez (Aradi et al., 2004). Az államháztartás tág értelmezésben az állami funkciók és feladatok ellátásának gazdálkodási rendszerét jelenti, ideértve az azt szolgáló pénzeszközöket és vagyontárgyakat, az ezekkel való gazdálkodást, továbbá mindezek jogi szabályozását (Pap, 2013). Magyarországon az államháztartást két alrendszer – a központi és az önkormányzati – alkotja, melynek részletes felépítését a 10. számú ábra mutatja be.



**10. ábra: Az államháztartás alrendszerei**

\* Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mőtv.) és a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Njt.) szerint létrehozott társulás, valamint a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény alapján létrejött területfejlesztési önkormányzati társulás.

*Forrás: Áht. 3. § alapján saját összeállítás*

Az államháztartás szereplőinek elsődleges célja közfeladatok ellátása az ország területén. Közfeladatnak minősül valamennyi, a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. Magyarországon a közfeladatok ellátása költségvetési szervek alapításával és működtetésével valósul meg, ettől eltérni és közfeladat ellátásával államháztartáson kívüli szervezetet megbízni kizárólag jogszabályban meghatározott rendben szabad. Az államháztartás szereplői számára az általuk ellátandó közfeladat meghatározása során a jogszabályban meg kell határozni a közfeladat ellátásának módját és egyidejűleg rendelkezni kell az annak ellátásához szükséges pénzügyi fedezet biztosításáról. Az Áht. 3/A. §-a rögzíti, hogy közfeladat kizárólag az annak ellátásához megfelelő pénzügyi fedezet rendelkezésre állása esetén írható elő vagy vállalható. Ha a pénzügyi fedezet már nem áll rendelkezésre,

intézkedni kell a pénzügyi fedezet biztosításáról vagy a közfeladat megszüntetéséről. A pénzügyi fedezetet összefoglalóan közpénznek nevezzük, melyet Magyarországon az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdésében foglaltak szerint „közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.

#### ***1.2.1. Az államháztartás gazdálkodása, a központi költségvetés***

A közszféra kiadásainak kiemelkedő szerepe van a piacgazdaságban, ugyanis a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Cooperation and Development, továbbiakban: OECD) adatai alapján az OECD országokban a kormányzat közkiadásai a 2021. évben a GDP 24,4%-tól 59,0%-ig terjedő mértékűek voltak, amely érték Magyarországon 2021-ben 48,4% volt (OECD, 2021). A közszféra és a közfeladatok finanszírozása az államháztartás által történik, így annak működését, stabilitását – a gazdasági szempontokon túl – kiemelt társadalmi figyelem is övezi (Túróczy et al., 2023). Magyarország gazdaságpolitikai céljait, valamint a költségvetési gazdálkodás szabályozottságát és megfelelőségét jogszabályi garanciák védik. A hazai gazdaságpolitika legfőbb célkitűzései a közpénzekkel való takarékos gazdálkodás, a költségvetési egyensúly megteremtése és hosszútávú fenntartása, valamint az államadósság csökkentése (Lentner, 2017a). A jogszabályi garanciákat a teljesség igénye nélkül Magyarország Alaptörvénye, az államháztartásról és az államháztartási számvitelről szóló jogszabályok, a nemzeti és állami vagyonról szóló törvények, valamint az éves központi költségvetésről, zárszámadásról szóló törvények rögzítik.

Az államháztartási alapelvek olyan gazdálkodásra vonatkozó magatartási szabályokat jelölnek, amelyeket az államháztartás valamennyi intézményének és szervezetének követnie kell a költségvetési tervezése, végrehajtása és a beszámolás során. Az államháztartás és a közpénzekkel való gazdálkodás a 11. számú ábrán felsorolt alapelvek mentén valósul meg:

| TERVEZÉS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | GAZDÁLKODÁS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | BESZÁMOLÁS                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>fenntarthatóság és egyensúly elve</i></li> <li>• <i>teljesség elve</i></li> <li>• <i>egységesség és áttekinthetőség elve</i></li> <li>• <i>valódiság elve</i></li> <li>• <i>részletezettség elve</i></li> <li>• <i>globális fedezet elve</i></li> <li>• <i>a vállalkozás folytatásának számviteli alapelve</i></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>nyilvánosság elve</i></li> <li>• <i>költségvetés alapján történő gazdálkodás elve</i></li> <li>• <i>programozás elve</i></li> <li>• <i>felhasználási kötöttség elve</i></li> <li>• <i>közbeszerzési kötelezettség elve</i></li> <li>• <i>támogatások korlátozásának elve</i></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>bruttó elszámolás elve</i></li> <li>• <i>ellenőrizhetőség elve</i></li> <li>• <i>egységesség és áttekinthetőség elve</i></li> <li>• <i>teljesség elve</i></li> <li>• <i>részletezettség elve</i></li> </ul> |

**11. ábra: Államháztartási gazdálkodási alapelvek**

*Forrás: Nagylaki (2024) alapján saját összeállítás*

A közpénz-felhasználás céljai három osztályba sorolhatóak:

- fiskális menedzsment (bevételek újraelosztása, az eszközökkel való hatékony gazdálkodás és a kockázatok csökkentése)
- erőforrás elosztás (a rendelkezésre álló kapacitások egyes szakpolitikai prioritások közötti optimális elosztása)
- gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás biztosítása (Bergmann, 2009).

Egy állam bevételeinek kezelése és allokációja az állami költségvetésen keresztül valósul meg (OECD, 2014). Az államháztartás valamennyi költségvetési bevétele közbevételnek minősül. A közbevételeket alapvetően azok alapjául szolgáló jogviszony jellege szerint csoportosíthatjuk, így az lehet közhatalmi vagy magánjogi bevétel (Lentner, 2015).

- A közhatalmi bevételeknek alapja a közjogi jogviszony, az állam a közhatalmát gyakorolva állapít meg különböző fizetési kötelezettségeket. Közhatalmi bevételnek minősül valamennyi adó jellegű (pl.: adó, járulék, hozzájárulás, vagyonszerzési illeték), díj jellegű (eljárási illeték, igazgatási és szolgáltatási díj, felügyeleti díj, pótdíj) és szankció jellegű (bírság, pótlék) bevétel, amely körülbelül a költségvetés teljes bevételi oldalának 85–90 százalékát teszi ki (Csűrös, 2015).
- A magánjogi bevételek az állam tulajdonosi pozíciójából erednek, melyek alapja polgári jogi viszony (Kolozsi, 2017).

Az államháztartás kiadási oldalán jelenik meg a közfeladatok ellátására és a közszolgáltatások bizonyos körének (pl. oktatás, egészségügy) finanszírozása és támogatása, a költségvetési szervek és egyéb intézmények működtetésére fordított kiadások, a közszférában foglalkoztatottak részére nyújtott juttatások, az állami beruházások, továbbá az államadóssághoz kapcsolódó kamatfizetési kötelezettség (Benczes & Kutasi, 2010). Az állami kiadásokat állami hitelfelvétellel vagy kötvénykibocsátással is lehet finanszírozni, azonban a gyakorlatban ez halasztott adóbevétel, mivel a hitelek visszafizetéséhez adókat kell kivetni a jövőben (Hillman, 2019). Gárdos et al. (2019) tanulmányában arra hívta fel a figyelmet, hogy az államháztartás 2017. évi konszolidált funkcionális kiadásaiban a működési arány 82,0%, míg a felhalmozási arány 18,0% volt, azonban törekedni kell arra, hogy az állam az éven belüli fogyasztással szemben hosszú távra tervezzen és a közpénzből több maradandó értéket alkosson.

Az államháztartás bevételei és kiadási több szempont szerint csoportosíthatóak, melyek közül az Áht. háromat nevesít:

- az adminisztratív osztályozási rend: alapja a bevételek és kiadások felmerülési helye és a megegyezik az államháztartásba tartozó jogi személyek szerinti kategorizálással (Csányi et al., 2018).
- kormányzati funkcionális szempontok szerinti, úgynevezett COFOG (classification of the functions of government) osztályozási rendszer, amely egy funkció-, feladatalapú megközelítés. A funkcionális szempontok szerinti csoportosítás célja bemutatni, hogy az adott évben mely közfeladatok ellátása kap kiemelt figyelmet, mely területre csoportosítanak át jelentősebb forrásokat, illetve mely területen lenne szükség többletforrásokra (Kovács, 2017). Az államháztartási kiadások funkcionális csoportosításban négy alapvető funkcióhoz kapcsolódik: állami működési funkciók, jóléti funkciók, gazdasági funkciók és az államadósság kezeléséhez kapcsolódó funkciók (Lentner, 2017c).

A kormányzati funkciók és államháztartási szakágazatok osztályozási rendjéről szóló 15/2019. (XII. 7.) PM rendelet 2025. január 1-től az alábbi 10 ágazati területet azonosítja:

- I. általános közigazgatási, kormányzati feladatok,
- II. védelmi feladatok és funkciók,
- III. közrend és közbiztonság védelme,

- IV. gazdasági ágazattal összefüggő igazgatási feladatok,
  - V. környezetvédelemmel összefüggő igazgatási feladatok,
  - VI. lakáspolitikai és kommunális szolgáltatásokkal összefüggő igazgatási feladatok,
  - VII. egészségügyi szakterület,
  - VIII. szabadidő, sport, kultúra és a vallás támogatásával kapcsolatos igazgatási tevékenység,
  - IX. oktatással és kutatással összefüggő igazgatási feladatok,
  - X. szociális védelem.
- a közgazdasági osztályozás (jelen értekezés tekintetében, a tervezési és gazdálkodási vetületben ezen osztályozási szempont a legrelevánsabb, amely az értekezés egy későbbi – az önkormányzatok gazdálkodását bemutató – fejezetében kerül bemutatásra).

### **A költségvetési ciklus**

A költségvetési ciklusnak négy fő szakasza van: *előkészítés, döntés, végrehajtás, zárszámadás*.

Az államháztartásban a gazdálkodást középtávú tervezés és ezen alapuló költségvetési évre vonatkozóan elkészített költségvetés alapján kell folytatni, melynek során biztosítani kell a bevételek és kiadások tervezés során meghatározott célhoz kötött felhasználását (Csányi et al., 2018). A költségvetés tervezése azt a folyamatot jelöli, amelynek során a kormány döntéseket hoz arra vonatkozóan, hogy a költségvetési év során mely területre mennyit költenek, gondoskodnak a bevételek és kiadások összhangjáról, továbbá megakadályozzák a túlköltekezést (Jones & Pendlebury, 1992). A költségvetési tervezés általános célja, hogy a kormányzat által meghatározott fiskális politikai célkitűzéseket a tárgyévi finanszírozásban megjelenítse, továbbá operatív célja, hogy kialakítsa az államháztartás egészére vonatkozó éves költségvetést és az abban meghatározott keretösszegeket az alrendszerek szintjére bontva meghatározza (Kovács, 2010). A költségvetés tervezés témakörében a dél- és kelet-európai országokkal szemben az angolszász és skandináv területeken jelentősebb számú szakirodalom fellelhető, amely arra enged következtetni, hogy ezen területeken a költségvetés tervezése a gazdálkodáson belül jelentősebb szerepet tölt be (Anessi-Pessina et al., 2016). A költségvetés-tervezés hasznos szerepet tölt be az állami szervezetek – társadalom részéről történő – elszámoltathatóságában is, tekintettel arra, hogy az éves tervek, valamint azok teljesülésének

nyilvánosságra hozatala biztosítja az átlátható működést, valamint információt nyújt a tulajdonosok számára az által nyújtott források felhasználásáról (Bandy, 2023).

A költségvetési ciklus egyes meghatározó lépéseit, valamint a kapcsolódó határidőket a 12. számú ábra mutatja be.



**12. ábra: A költségvetési ciklus**

*Forrás: Lukács et al. (2024a) alapján saját összeállítás*

### **1.2.2. A közpénzek felhasználásának szabályozottsága**

Az államháztartásban a gazdálkodás alapja az éves költségvetés, melyben meghatározzák azokat a tervezett bevételeket és kiadásokat, amelyek az érintett költségvetési évben várhatóan felmerülnek. Ezeket az előirányzott összegeket az Áht. bevételi irányzat és kiadási előirányzat néven nevesít, amely jellegét tekintve lehet költségvetési és finanszírozási előirányzat. A bevételi előirányzatok esetén ez a bevételek beszedésének kötelezettségét (pl. adóbevételek) és a kiadási előirányzatok esetén pedig a költségvetési kiadások teljesítésének jogosultságát (pl. kifizetések) jelenti (Merkel & Felkai, 2008).

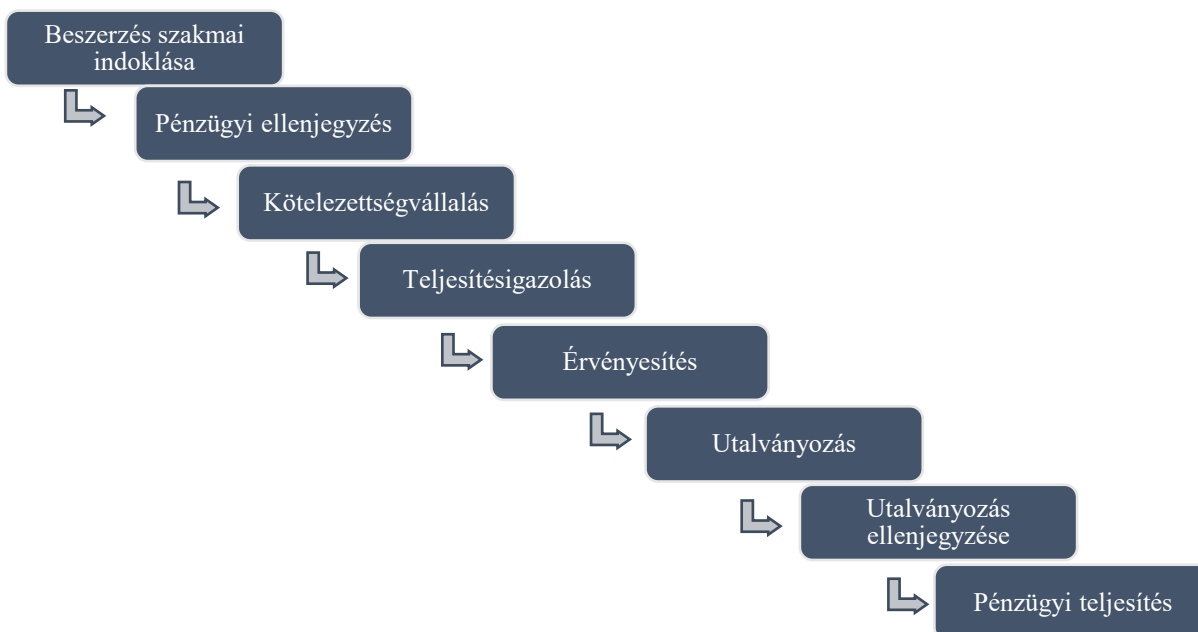
Az Áht. részletesen meghatározza az előirányzatokkal való gazdálkodás szabályait. Költségvetési kiadások csak az előirányzatok mértékéig teljesíthetők, azonban költségvetési bevételek az előirányzott mértéken felül is beszedhetők. A költségvetésben megállapított

előirányzatok – tekintettel arra, hogy annak elfogadása a költségvetési év kezdetéig vagy annak első időszakában megtörténik – év közben módosíthatók a jogszabályban meghatározott feltételekkel. Ezzel összhangban a központi költségvetés elfogadásakor meghatározott előirányzatokat eredeti előirányzatoknak, míg azok év közben módosított értékét módosított előirányzatnak nevezzük. Kivételt jelentenek a teljesíthető kiadások plafonját megállapító szabály alól a központi költségvetés azon költségvetési kiadási előirányzatai, amelyek az előirányzatok módosítása nélkül is túlléphetők év közben (Csányi et al., 2018).

Az Áht. definíciója értelmében a pénzmaradvány a költségvetési év során a bevételek és kiadások különbözete. Fontos megjegyezni, hogy ez csak a költségvetési számvitelben létező, pénzforgalmi kategória, amely a költségvetési év során fel nem használt bevételek összegét jelenti. Amennyiben a maradvány az alaptevékenység ellátásához kapcsolódik akkor költségvetési maradványról beszélünk, ha az a költségvetési szerv vállalkozási tevékenysége során keletkezett akkor vállalkozási maradványnak nevezzük.

### **A költségvetési előirányzatok felhasználásának, a költségvetés végrehajtásának folyamata**

A gazdálkodás folyamatában a jogok gyakorlását és kötelezettségek teljesítését tartalmazó feladatok a felelősségi szabályok által meghatározott sorrendben követik egymást, amelyet a 13. számú ábra tartalmaz.



**13. ábra: A költségvetés végrehajtásának folyamata**

*Forrás: Lukács et al. (2024a) alapján saját összeállítás*

### *Kötelezettségvállalás*

A kötelezettségvállalás a költségvetés egyik legáltalánosabb fogalma, amely a költségvetési szerv által a kiadási előirányzatok terhére tett kötelezettség vállalására vonatkozó, szabályszerűen megtett jognyilatkozat (Halász & Klicsu, 2023). Kötelezettségvállalásnak minősül minden olyan ügylet létrehozása, amelyből a jövőben fizetési kötelezettség származik.

### *Teljesítésigazolás*

A bevételek és kiadások elszámolásának következő lépése a szakmai teljesítés igazolása, ugyanis főszabály szerint kiadások kifizetésére kizárólag utalványozás alapján kerülhet sor. Kiadási előirányzat esetén az utalványozás feltétele, hogy szabályszerűen kiállított teljesítésigazolás rendelkezésre álljon, amely igazolja, hogy a kötelezettségvállalásban rögzítetteket a szerződő fél már teljesítette (Lentner, 2016).

### *Érvényesítés*

A kötelezettségvállalásban megjelölt feladatok teljesülése után meg kell vizsgálni a kiadások teljesítésének vagy a bevételek beszedésének jogosságát. Az érvényesítés a teljesítésigazolást követő lépés, amely az utalványozás szabályosságának igazolását szolgálja. Ez az érvényesítés munkafázisában történik.

### *Utalványozás*

Az utalványozás a kiadások vagy a bevételek teljesítésének elrendelése (Lentner, 2016). Az utalványozásra a kötelezettségvállalás, teljesítésigazolás és érvényesítést követően kerülhet sor. Utalványozásra jogosult a költségvetési szerv vezetője, azonban ezen jogát – dokumentált módon – a költségvetési szervnél foglalkoztatott munkavállalóra (jellemzően a kötelezettségvállalásra jogosultakra) átruházhatja.

### *Ellenjegyzés*

Kötelezettségvállalás és utalványozás csak a gazdálkodásért felelős vezető, vagy az általa írásban kijelölt személy ellenjegyzése után történhet. A kötelezettségvállalást megelőző művelet a pénzügyi ellenjegyzés, amelynek során a pénzügyi ellenjegyzőnek meg kell győződnie arról, hogy a szükséges szabad előirányzat – több évet érintő kötelezettségvállalás esetén minden egyes évben – rendelkezésre áll, a tervezett kifizetési időpontokban a pénzügyi fedezet biztosított, valamint a kötelezettségvállalás nem sérti a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat (Pénzügyminisztérium, 2025).

A gazdálkodás folyamatában az 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban: Ávr.) rögzítésre kerültek azon szabályok, amelyek kizárják az összeférhetlenséget. Ugyanazon gazdasági esemény tekintetében:

- a kötelezettségvállalásra, valamint a pénzügyi ellenjegyzésre ugyanazon személy nem lehet jogosult,
- az érvényesítésre jogosult nem lehet azonos a kötelezettségvállalásra, az utalványozásra, a teljesítésigazolásra vagy a pénzügyi ellenjegyzésre jogosulttal,
- a gazdálkodás fent nevezett feladatait nem végezheti az a személy, aki ezt a tevékenységét közeli hozzátartozója, vagy maga javára látná el (Szamkó, 2015).

### 1.2.3. Államháztartási belső és külső kontroll

Az államháztartási kontrollok célja, hogy biztosítsa az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodást és a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítését (Mészáros, 2019). Az ellenőrzés céljának, eredményének, célcsoportjának és várható hasznosulásának függvényében végezhető belső ellenőrzés, valamint felhatalmazást kaphat erre külső szerv. A hazai államháztartás ellenőrzési rendszerének felépítését, valamint az ellenőrzési jogosultságokat biztosító jogszabályok rendszerét a 14. számú ábra mutatja be.



**14. ábra: a költségvetési szervek ellenőrzésének rendszere**

*Forrás: Lukács et al. (2024b) alapján saját összeállítás*

Az államháztartás belső kontrollrendszere a költségvetési szervek belső kontrollrendszere – beleértve a belső ellenőrzést – keretében valósul meg. A belső ellenőrzések legfőbb célja, hogy

segítse az intézmények vezetőit a kitűzött célok elérésében, továbbá hozzáadott értéket teremtsen az irányítás, kockázatkezelés és ellenőrzés folyamatok szabályszerűsége, megfelelősége és eredményessége tekintetében (Janse Van Rensburg & Coetzee, 2016). Az állami ellenőrző intézmények által végzett külső ellenőrzések célja, hogy biztosítsa az állami szervek gazdálkodásának átláthatóságát és elszámoltathatóságát, így régóta elengedhetetlen eleme az államháztartási ellenőrzések rendszerének (Geist, 1981). Az államháztartás külső ellenőrzésével kapcsolatos feladatait elsődlegesen az Állami Számvevőszék és a Magyar Államkincstár látja el, míg a kormányzati szintű ellenőrzést a kormányzati ellenőrzési hivatal (továbbiakban: KEHI) biztosítja. Az egyes szakterületek ellenőrzését külön erre a feladatra szakosodott szervezetek biztosítják (pl. az európai uniós támogatásokat az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság).

### *Belső kontrollrendszer*

A közszférában az elmúlt években jelentős változások mentek végbe, ahol egyre nagyobb hangsúlyt kapott a szervezetek elszámoltathatósága és a gazdálkodásuk hatékonyságának vizsgálata (World Bank, 2011). Ugyanakkor az államháztartás szervezeti nem rendelkezik ugyanazokkal a folyamatba épített teljesítmény-, és elszámoltathatósági kontrollokkal, mint amely a versenyszférában tapasztalható (Jarrar & Schiuma, 2007). Hazánkban az államháztartás belső kontrollrendszere a költségvetési szervek belső kontrollrendszere keretében valósul meg, amelynek öt pillére van: kontrollkörnyezet, integrált kockázatkezelési rendszer, kontrolltevékenységek, információs és kommunikációs rendszer, valamint nyomon követési rendszer (monitoring) (Fazekas, 2018). Az államháztartás szereplői részére a belső kontrollrendszer kialakítását és működtetését jogszabályok írják elő, amelynek felelőse a költségvetési szerv (vagy az általa alapított gazdasági társaság) első számú vezetője.

### *Belső ellenőrzés*

A költségvetési szervek tevékenységére és gazdálkodására irányuló belső ellenőrzési rendszer kiterjed a vezetők ellenőrzésére, a munkafolyamatba épített ellenőrzésre, valamint a függetlenített belső ellenőr(ök) feladataira (Kovács & Kovács, 2017). A belső ellenőrzés a gazdálkodási folyamaton belül elkülönült irányító, vezető funkciókat gyakorlókat szolgálja, s mint ilyen, az irányítási és vezetési folyamat része. Független, tanácsadó tevékenység, amelynek célja az ellenőrzött szervezet működésének fejlesztése, a szabályszerű gazdálkodás elősegítése és az erőforrások védelme a veszteségektől és a károktól. A belső ellenőrzés

függetlenségét garantálja, hogy a belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet a tevékenységét közvetlenül a költségvetési szerv vezetőjének alárendelve végzi, továbbá, hogy belső ellenőri tevékenység kizárólag regisztrált tagok által végezhető és a nyilvántartásba vétel felvételének szabályait törvény határozza meg (Füredi-Fülöp et al., 2020). A belső ellenőrzési rendszer a tulajdonosok által delegált testületek (igazgatótanács, felügyelőbizottság) és a menedzsment, az államháztartási szektorban a végrehajtó hatalom és a vezető állami alkalmazottak irányító, vezető tevékenységét szolgáló eszköz. A belső ellenőrzés tárgya az azt elrendelők szándékától függ.

#### *Külső ellenőrzést végző intézmények*

A külső ellenőrzés elsődleges célja a külső érdekhordozók érdekeinek védelme. A közszférában ide tartozik az állam, mint tulajdonos, valamint az ország állampolgárai, akit az általuk választott törvényhozói hatalom képvisel. Külső ellenőrzés esetén egy költségvetési szerv tevékenységét különböző felhatalmazások alapján, különböző ellenőrző szervek ellenőrizhetik.

Az ellenőrzés típusai az ellenőrzés tárgya alapján:

- pénzügyi (financial) ellenőrzés, amely vizsgálja, hogy az ellenőrzött szervezet pénzügyi tevékenysége megfelelő volt-e,
- megfelelőségi/szabályszerűségi (compliance) ellenőrzés, amely az előzetesen meghatározott (jellemzően jogszabályi) követelmények betartását ellenőrzi,
- teljesítmény (performance) ellenőrzés célja az intézmény gazdasági tevékenységének hatékonyság, eredményesség és elszámoltathatóság szempontjából történő vizsgálata,
- funkcionális ellenőrzés azt vizsgálja elsődlegesen, hogy az adott intézmény a közfeladatait milyen mértékben látta el (Vigvári, 2008).

A közszférában a megfelelőségi ellenőrzés jellemző, amely az adott tevékenység meghatározott kritériumoknak való megfelelőségét vizsgálja (ÁSZ, 2020a). A szabályszerűségi ellenőrzések esetén az ellenőrzési kritérium jellemzően az ellenőrzés alá vont időszakban hatályos, alkalmazandó jogszabályok összessége (Bábosik, 2017).

A külső ellenőrzést végző intézményeknek az ellenőrzéseket a rá vonatkozó jogszabályokban meghatározottaknak megfelelő éves terv alapján a 3E (effectiveness – eredményesség, efficiency – hatékonyság és economy – gazdaságosság) követelményét érvényesítve kell végrehajtani (Kárpáti, 2010). A 3E értelmében az ellenőrzéseket gazdaságosan kell

végrehajtani, azaz az ellenőrzéshez szükséges legkevesebb erőforrás felhasználásával, hatékonyan kell elvégezni, ugyanis a rendelkezésre álló idő és kapacitás korlátozott. Mindezekre tekintettel az eredményességre kell törekedni, azaz minél kevesebb erőbefektetéssel kell eredményre jutni az ellenőrzéseket illetően (MÁK, 2022).

### Állami Számvevőszék

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát. Az Állami Számvevőszék általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel, valamint az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését. Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (továbbiakban ÁSZ tv.) egyebek mellett egyértelműen megfogalmazza, hogy az intézmény ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független. Az Állami Számvevőszék a tevékenységét ellenőrzési terv alapján végzi, elnöki jóváhagyással, azonban elnöki döntés alapján az ellenőrzési tervben nem szereplő ellenőrzést is végezhet.

Az Állami Számvevőszék az ÁSZ tv.-ben meghatározott feladatkörében köteles ellenőrzést lefolytatni az Országgyűlés döntése alapján, a Kormány felkérésére vagy a NATO, az Európai Unió, illetve olyan nemzetközi szervezet felkérésére, amelynek Magyarország tagja, továbbá az Országgyűlés vagy a Kormány által vállalt nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség teljesítése érdekében.

A legfőbb ellenőrző intézmény a demokratikus működése alapvető intézménye, mivel lehetővé teszi az államhatalom gyakorlásának ellenőrzését, amely funkció fenntartása érdekében az Állami Számvevőszék működésében függetlennek kell lennie. A legfőbb ellenőrző intézményekkel szemben egyre inkább elvárás, hogy az ellenőrzések és azok eredményei a költségvetés végrehajtása szempontjából is relevánsak és hasznosak legyenek, aminek egyik legfőbb eszköze lehet a teljesítmény-ellenőrzés (Triantafillou, 2020). A korábban alkalmazott megfeleléségi ellenőrzéseken túl az elmúlt években a teljesítmény-ellenőrzések szerepe felértékelődni látszik. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a közszféra teljesítményének piaci, hatékonysági szempontú értékeléséhez segítséget nyújt az eredmény szemléletű számvitel megjelenése, azonban Magyarországon 2010 után a közszolgáltatások területén a piaci árazást egyre inkább a hatósági árszabályozás váltja fel, amely a közszolgáltatások előállítását hatékonysági nyomás alá helyezi (Lentner, 2017b). Számos kutatás foglalkozott az egyes országok és régiók közötti különbségek okainak és következményeinek feltárásával. Az egyik

legfrissebb kutatás szerint alapvető különbség, hogy az Egyesült Királyságban és a skandináv országokban az ellenőrzött szervezetek költségmutatókkal, teljesítménymutatókkal és meghatározott célkitűzésekkel rendelkeznek, amelyek lehetővé teszik a legfőbb ellenőrző intézmények számára, hogy könnyebben végezzenek gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi ellenőrzéseket (Túróczi et al., 2024). A germán területeken gyakrabban találunk költségmutatókat, mint teljesítménymutatókat, ami magyarázatot ad arra, hogy ezen intézmények teljesítmény-ellenőrzési tevékenysége miatt a gazdaságossági témákra összpontosul (Torres et al., 2019).

Az Állami Számvevőszék az általa végzett tevékenységről minden év lezárását követően beszámolót készít az Országgyűlés felé, amelyben foglaltak szerint a 2023. évben 2 834 szervezetet ellenőrzött, amelyhez 66 jelentést adott ki. Az Állami számvevőszék által 459 javaslat került megfogalmazásra, valamint 1 175 címzettet figyelemfelhívó levélben szólított meg, hogy intézkedjen az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértő gyakorlat, illetve a vagyon rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználásának megszüntetése érdekében. A 2023. évben lezárult számvevőszéki ellenőrzésekkel érintett közpénz, illetve közvagyon nagysága 645,6 Mrd Ft volt (ÁSZ, 2024).

Az Állami Számvevőszék által a 2023. évben lefolytatott ellenőrzés típusok:

- Megfelelőségi ellenőrzés (41 db): A megfelelőségi ellenőrzés a számvevőszéki ellenőrzések azon típusa, amely annak megállapítására irányul, hogy az ellenőrzés tárgyát képező tevékenység vagy működés – minden lényeges szempontból – megfelel-e az ellenőrzött szervezetre vonatkozó normáknak, ellenőrzési kritériumként azonosított szabályozásoknak és követelményeknek.
- Szabályszerűségi ellenőrzés (21 db): Az ellenőrzött szervezetre vonatkozó jogszabályok, határozatok és más szabályozó eszközök, valamint a jogszabályban meghatározott hatáskörrel rendelkező hatóságok utasításainak betartásának ellenőrzése.
- Teljesítmény-ellenőrzés (1 db): A teljesítmény-ellenőrzés a számvevőszéki ellenőrzések azon típusa, amely annak megállapítására irányul, hogy a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás megfelel-e a gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség elveinek, illetve van-e lehetőség a teljesítmény javítására.
- Megfelelőségi és teljesítmény-ellenőrzés (1 db): A megfelelőségi ellenőrzés és a teljesítmény-ellenőrzés egyidejű lefolytatása.

- Vélemény/értékelés (2 db): Az Állami Számvevőszék véleményezi Magyarország éves központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatát, valamint a 2021. évi XLIX. törvény 2. §-ában foglaltaknak megfelelően elkészítette és közzétette éves összefoglaló jelentését a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetekről (ÁSZ, 2024).

Az Állami Számvevőszék a preventív tevékenységben is fontos szerepet tölt be ugyanis a törvényi kötelezettségének eleget téve támogatja az Országgyűlés tevékenységét és döntéshozatalát azáltal, hogy minden évben véleményezi Magyarország következő évi költségvetéséről szóló törvényjavaslatát.

Fontos azonban megjegyezni, hogy a legfőbb ellenőrző intézmények ellenőrzéseinek hatékonysága attól függ, hogy a szervezetek milyen mértékben hasznosítják a jelentésekben tett megállapításokat, illetve, hogy az abban foglaltakkal összhangban milyen intézkedéseket és változásokat eszközölnek (Reichborn-Kjennerud et al., 2019). A legfőbb ellenőrző intézmények ellenőrzési tevékenységének eredményeinek javításának kulcsfontosságú tényezője, hogy nagy hangsúlyt fektessenek a monitoring eljárásokra, amellyel nyomon tudják követni az ellenőrzési ajánlásaik hatásait (Bonollo, 2019). A Visegrádi országok (Szlovákia, Csehország, Magyarország és Lengyelország) legfőbb ellenőrző intézményei által 2005 és 2020 között végzett ellenőrzésekre kiterjedő kutatása megállapította, hogy a négy ország közül Csehországban volt a legmagasabb mind a teljesítmény-ellenőrzések, a megfelelőségi ellenőrzések és a pénzügyi ellenőrzések száma, azonban az ellenőrzöttek számára megfogalmazott intézkedési kötelezettségek alapján Magyarországon intézkedtek a legmagasabb számban az ellenőrzöttek a feltárt szabálytalanságok megszüntetése érdekében (Hudáková, 2024).

### Magyar Államkincstár

A Magyar Államkincstár mint ellenőrző szerv által lefolytatott ellenőrzés fókuszában a beszámolás és adatszolgáltatás szabályszerű teljesítésének biztosítása áll. Az Ávr. 115/A. § alapján a Magyar Államkincstár a kincstári ellenőrzést az államháztartásért felelős miniszter által jóváhagyott éves terv alapján végzi. A szabályszerűségi pénzügyi ellenőrzés lefolytatása során a Magyar Államkincstár ellenőrzési jogköre a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács és az általuk irányított költségvetési szerv. Amennyiben egy település kiválasztásra kerül, valamennyi vele azonos székhelyű nemzetiségi

önkormányzat, társulás és az irányításuk alá tartozó költségvetési szervek ellenőrzését is el kell végezni, amelyről egy ellenőrzési jelentés készül (Nyikos & Szabó, 2018). A vizsgálat az ellenőrzött szervezet éves költségvetési beszámolójának elkészítését megelőzően, a beszámolóra vonatkozó időszakot érintő gazdálkodásra, könyvvezetésre, illetve adatszolgáltatásra terjed ki. Az ellenőrzések célja, hogy az évközi ellenőrzés során feltárt hibák az éves költségvetési beszámoló készítéséig javításra kerüljenek, biztosítva ezzel, hogy a beszámoló lényeges, a valós összképet torzító hibákat ne tartalmazzon. További cél megbizonyosodni, hogy az éves beszámoló mérlegadatai megfelelő részletező nyilvántartásokkal alátámasztottak-e, az eszközök és források a bemutatott értékben állnak-e a szerv rendelkezésére.

A Magyar Államkincstár által éves terv szerint végzett szabályszerűségi pénzügyi ellenőrzés célja, hogy a terv szerinti vizsgálat évére vonatkozóan elvégzett ellenőrzések alapján, az eredményeket a teljes sokaságra kivetítve megállapítsa, hogy az önkormányzati alrendszer éves beszámolóit valóban megbízhatóak, valós képet mutatnak és jelentős hibát nem tartalmaznak (Túróczy et al., 2024). Az ellenőrzés hosszú távú célja az adatszolgáltatások megbízhatóságának növelése. A Magyar Államkincstár által lefolytatott szabályszerűségi pénzügyi ellenőrzés szakmai szabályait és módszereit az Áht. 68/B. § (3) bekezdésének előírása alapján a Magyar Államkincstár az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével alakítja ki. Az ellenőrzések során alkalmazott Módszertan a Pénzügyminisztérium honlapján mindenki számára nyilvánosan hozzáférhető.

További ellenőrző szervek

Ellenőrzés lefolytatására jogszabályi felhatalmazás alapján további intézmények lehetnek jogosultak, a teljesség igénye nélkül:

- A 2010. évi CXXII. törvény (továbbiakban Navtv.) alapján a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (továbbiakban: NAV) végzi az adótörvényekben és más vonatkozó jogszabályokban előírt adókötelezettségek teljesítését, valamint annak érdekében ellenőrzést folytat.
- A 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet alapján Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (továbbiakban: KEHI) jogosult ellenőrizni a közpénzek felhasználását, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, annak megóvását, a közfeladatok hatékony, gazdaságos és eredményes ellátását.

- Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (továbbiakban: EUTAF) a közösségi jogszabályokban, illetve nemzetközi szerződésekben meghatározott ellenőrzési hatóság feladatait látja el, amely kizárólag az uniós és egyéb nemzetközi támogatásból finanszírozott projektek megvalósítását vizsgálja, tevékenysége a hazai támogatásokra nem terjed ki. Az EUTAF az államháztartásért felelős miniszter irányítása alá tartozó önállóan működő költségvetési szerv, melynek tevékenységére vonatkozó szabályokat az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról szóló 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet tartalmazza.

### **1.3. Önkormányzati pénzügyi és számviteli rendszer**

Az elmúlt évszázadokban lezajlott fejlődési folyamat során a fejlett országokban az állam gazdasági szerepvállalása tekintetében két, egymástól jól elkülöníthető modell alakult ki: az angolszász és a kontinentális modell. Vigvári (2002) a két irányzat közötti legjelentősebb különbséget abban látja, hogy az angolszász rendszerben az önkormányzatok csak jól körülhatárolt, előre pontosan meghatározott közszolgáltatást végeznek, ezzel szemben a kontinentális modellben a helyi közügyeket az önkormányzatok saját hatáskörben végzik, a vonatkozó szabályokat az angolszász modelltől lényegesen lazábban, kizárólag keret jelleggel határozzák meg. Az államháztartás felépítése tekintetében ezen két modell tekinthető alapnak, azonban azok az évek alatt az országok területi, népességi, gazdasági adottságait figyelembe véve számos területen egyedileg alakultak át és így jöttek létre az egyes területek napjainkban jellemző saját modelljei úgy, mint a germán/német, skandináv vagy a mediterrán/francia modell. Magyarország szervezeti és finanszírozási struktúráját tekintve leginkább a francia és a német modellhez áll közel (Plósz, 2019).

A magyar államháztartás önkormányzati alrendszerének működése tekintetében kiemelkedő fontossággal bír, az 1985. október 15-én az Európai Tanács valamennyi tagállama által Strasbourgban elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. Célja a helyi önkormányzás védelme és megerősítése a különböző európai országokban annak érdekében, hogy a hatalom decentralizálásával, a demokratikusan létrehozott, jelentős autonómiával rendelkező döntéshozó szervekkel támogassa az európai demokráciát (Ritó, 2018). Kozma (2023) az államháztartás működésében rejlő kockázatokat vizsgálta, melynek során megállapította, hogy decentralizált környezetben a helyi autonóm döntési jogkörök lehetőséget

biztosítanak egy intenzívebb kapcsolattartásra a közvetlen környezettel, ezáltal támogatja a magasabb szintű információ-ellátottságot és a szubszidiaritás elvének érvényesülését.

Ma Magyarországon az államháztartás önkormányzati szintjét a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok alkotják. Hazánkban napjainkban több, mint 3 000 helyi (települési és területi) önkormányzat működik, amelyekkel szemben alapvető elvárás a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás. Az önkormányzatok működésének alapvető szabályait az MÖtv. rögzíti, melynek keretein belül az önkormányzatok működésüket önállóan alakítják ki és pénzeszközeikkel is önállóan rendelkeznek.

Magyarország Alaptörvénye a helyi önkormányzatok számára – a jogszabályban meghatározott keretek között – az alábbi területeken autonómiát biztosít:

- szabályozás, rendeletalkotás: a törvény által meghatározott keretek között önállóan jogosult szabályozni, igazgatni a feladat- és határhörébe tartozó helyi közügyeket
- szervezeti struktúra, szervezeti és működési rend
- gazdálkodás, pénzügyek (Trócsányi & Schanda, 2015)

Az önkormányzatok autonóm működésének alapvető feltétele, hogy a feladataik ellátásához szükséges vagyonnal rendelkezzenek. Az önkormányzatok gazdálkodásához szükséges forrásokat a központi költségvetésből különböző jogcímenen származó bevételek, továbbá az önkormányzatok saját bevételei jelentik. Magyarország Alaptörvénye értelmében a helyi önkormányzatok saját hatáskörben döntenek az általuk kivetni kívánt helyi adók típusáról és mértékéről, azonban a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (továbbiakban: Hatv.) meghatározza az önkormányzatok által bevezethető adók típusát, mértékét, felső határát, a kedvezményeket, továbbá a mentességek lehetőségét (Kovács, 2024). A helyi önkormányzatok részére a támogatások biztosítása a takarékos gazdálkodás mellett, az önkormányzattól elvárható és tényleges saját bevételeinek figyelembevételével történik (Holczreiter et al., 2015). Finta et al. (2021) tanulmányában a hazai államháztartás felépítésével szemben kritikaként fogalmazta meg, hogy a hazai pénzügyi decentralizáció mértéke messze elmarad az Európai Unió országaitól.

Az önkormányzatok eredményes gazdálkodásához – a profitorientált szervezetekhez hasonlóan – rövid, közép és hosszútávú stratégiát szükséges megalkotni. Az önkormányzat hosszútávú, stratégiai célkitűzéseit az egy választási ciklusra vagy azt meghaladó időtartamra szóló gazdasági programban kell rögzíteni, amely az alábbiakat tartalmazza:

- az önkormányzat céljait,
- a célok elérését szolgáló kötelező és önként vállalt feladatokat,
- fejlesztési elképzeléseket,
- munkahelyteremtés feltételeinek az elősegítését,
- településfejlesztési célokat,
- adópolitikai elképzeléseket,
- az egyes közszolgáltatások biztosításának és színvonalának javítására vonatkozó elképzeléseket,
- városok esetében a befektetés-támogatási politika és a városüzemeltetési politika céljait (Koháriné, 2011).

A gazdasági programot, fejlesztési tervet a képviselő-testület az alakuló ülését követő hat hónapon belül fogadja el. Az önkormányzatok éves költségvetését önkormányzati rendeletben kell kialakítani, amelynek elfogadása a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik. A helyi önkormányzat költségvetése tartalmazza az önkormányzat és a hozzá tartozó költségvetési szervek bevételeit és kiadásait. A költségvetési rendeletben először az érintett önkormányzat bevételeit szükséges megtervezni, amely lehet központi költségvetésből származó forrás, valamint az önkormányzat saját bevétele. A bevételek és a kiadások tervezése a gyakorlatban párhuzamosan történik, tekintettel arra, hogy a bevételek valamilyen előre meghatározott feladathoz kapcsolódik, így az a kiadási oldalon is azonnal megjelenik.

### ***1.3.1. A helyi önkormányzatok finanszírozási, gazdálkodási, számviteli és beszámolási rendszere***

A helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része, azonban az a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz a központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik. Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok elsődlegesen közfeladatot látnak el, valamint az országok költségvetésének kiadási oldalán jelentős hányadot képviselnek, a közszolgáltatások folyamatos biztosításához az önkormányzatok gazdasági helyzetének folyamatos nyomon követése és a pénzügyi fenntarthatóságának növelése kiemelt fontosságot élvez (Subires & Bolívar, 2017).

Az önkormányzatok önálló gazdálkodása lehetőséget biztosít arra, hogy az erőforrásait saját maga tervezze meg szem előtt tartva azok hatékony és eredményes módon történő felhasználását, valamint teljesítse a polgárok felé való elszámoltathatósági kötelezettségét. Az

önkormányzatok pénzügyi gazdálkodásának négy alapvető pillére van, melyeket a 15. számú ábra mutatja be.



**15. ábra: Az önkormányzatok pénzügyi gazdálkodásának fő pillérei**

*Forrás: Farvacque-Vitkovic és Kopanyi (2014) alapján saját összeállítás*

A költségvetés tervezés során az önkormányzatok a rendelkezésre álló pénzügyi és nem pénzügyi (szakpolitikai, várospolitikai stb.) információk alapján egy évre szóló pénzügyi tervet készítenek elő, amely tartalmazza a célok eléréséhez szükséges erőforrásokat is. Bár a költségvetéseket általában egy pénzügyi évre készítik el, a legújabb trend szerint azokat egy három-öt éves stratégia tervezés részeként hajtják végre támogatva ezzel az önkormányzatokat a fejlesztési program tervezésének és végrehajtásának folytonosságának elérésében. Magyarországon ezen hosszútávú fejlesztési elképzeléseket az önkormányzatoknak a legalább egy választási ciklusra vonatkozó gazdasági programban szükséges rögzítenie. A Gazdasági Program tartalmazza a településre jellemző társadalmi – gazdasági folyamatokat és meghatározza az adott környezetben tervezett reális célkitűzéseket. A számvitel a helyi önkormányzat különféle pénzügyi tranzakcióinak dokumentálását jelenti, amely számviteli információk tartalmazzák a meghatározott időszakban elért bevételek és kiadások konkrét adatait, valamint a szervezet eszközeire és forrásaira vonatkozó információkat. Ezen adatok alapján készülnek a pénzügyi jelentések, amelyek összesített adatokat tartalmaznak az adott év

bevételeiről és kiadásairól. Az ellenőrzés az adott évben történt gazdasági események és folyamatok független ellenőrzése, azonban ezek gyakorlata nem egységes az országokban (Farvacque-Vitkovic & Kopanyi, 2014).

#### *Feladatalapú finanszírozás*

Korábban forrásközpontú finanszírozás volt jellemző, azonban 2013-tól a források elosztása feladatfinanszírozási rendszerben történik. A feladatfinanszírozás egy új finanszírozási rendszer, amelynek lényege, hogy a központi költségvetésből a forrásokat a jogszabályokban előre meghatározott feladatokhoz – felhasználási kötöttséggel – az azzal kapcsolatban felmerülő kiadások fedezetére biztosítják az államháztartás szereplői részére (Tóth & Hegedűs, 2024).

A fedezet előzetes kalkulációkra alapozva kerül meghatározásra, célja a takarékos gazdálkodás elősegítése. A feladatalapú finanszírozással kapcsolatos alapelveket az Mötv. 117-118. §-ai rögzítik, amely szerint elsődlegesen az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon, a helyi önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatok finanszírozását a vonatkozó jogszabályban meghatározott támogatással biztosítja. A támogatás mértékének meghatározása történhet a feladatellátáshoz meghatározott mutatószámok alapján vagy lakosságszám arányosan. A támogatás meghatározása során figyelembe veendő a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható, illetve tényleges saját bevétele, melynek célja, hogy a helyi önkormányzatokat érdekeltté tegye abban, hogy saját bevételeket szedjen be. Ezen bevételek körét és maximális mértékét törvény határozza meg.

A feladatalapú finanszírozási rendszer 2013. évi bevezetését követően a közfeladatok egy részét az állam magára vállalta, azonban ennek következtében szűkült a működési bevételek szintjén termelődő, szabadon elkölthető jövedelmek köre is. A kötött állami források és a szűkülő önálló források jelentősen meghatározzák az önkormányzatok költségvetési mozgásterét (Bogdán et al., 2025). A feladatalapú finanszírozási rendszer bevezetése során meghatározták azon önkormányzati feladatokat, amelyek valamennyi önkormányzatnál egységesen megjelennek és amelyeket be kellett vonni a finanszírozási rendszerbe. Ezek alapján általános támogatásban részesül az önkormányzati hivatal fenntartása, a településüzemeltetési feladatok, az óvodai nevelés, a szociális és gyermeköléti feladatok és a közművelődéssel kapcsolatos feladatok. A helyi önkormányzatok azonban ellátnak számos olyan feladatot, amelyek ellátása

nem jellemző valamennyi településre, eseti jelleggel merülnek fel, mértékük előre mutatószámok és kalkulációk alapján nem meghatározhatóak.

#### *A helyi önkormányzatok bevételei és kiadásai*

A helyi önkormányzatok önállóságát az Mötv. szavatolja, amelynek részeként önálló vagyonnal rendelkeznek, a pénzeszközeikről önállóan hozhatnak döntést és önállóan gazdálkodnak. A helyi önkormányzatok bevételei három nagy csoportba kategorizálhatóak: a központi költségvetésből származó bevételek, a saját bevételek, valamint más gazdálkodó szervektől átvett bevételek, azonban ezek aránya önkormányzatonként jelentősen eltérhet (Csipkés & Veres, 2018). Az önkormányzatok által beszédhető saját bevételek körét az Mötv. és a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (továbbiakban: Hatv.) határozza meg, míg a központi költségvetésből származó forrásokról az Országgyűlés évente, a központi költségvetésről szóló törvényben dönt (Erdős, 2014).

Bogdán et al. (2025) az önkormányzati alrendszer finanszírozását vizsgálta 2015 és 2023 között, melynek során megállapította, hogy az önkormányzatok pénzügyi mozgástere jelentősen szűkült, ugyanis a vizsgált időszakban az alrendszer aggregált működési bevételei is jelentősen csökkentek, a GDP 5,8%-áról 4,4%-ra, míg az aggregált működési kiadásai 5,1%-ról 4,2%-ra csökkentek. Az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetére is negatívan hatott a koronavírus-járvány, melynek egyes hatásai napjainkban is velünk maradtak. A kormány járvány-, és gazdaságvédelmi alapok létrehozásával igyekezett támogatni a nehéz helyzetbe került vállalkozásokat, melyek forrását részben az önkormányzati elvonások biztosították (pl.: gépjárműadó elvonás), valamint a gazdasági nehézségek és a visszaeső turizmus miatt az önkormányzatok saját bevételei is jelentősen visszaestek (Kovács, 2020).

A gépjárműadó alapvetően nem tekinthető helyi adónak, ugyanis az a 1991. évi LXXXII. törvény értelmében megosztott adónak minősült, 60%-40% arányban osztozott rajta az állam és az önkormányzatok. A koronavírus járvány okozta gazdasági nehézségek ellentételezése érdekében a 2020. évben a vonatkozó kormányrendelettel létrehozott Járvány Elleni Védekezési Alapba került át az önkormányzati részesedés, majd ezt követően 2021-től 100%-ban az állami költségvetésbe kerül. Kovács (2020) tanulmányában vizsgálta a gépjárműadó jelentőségét az önkormányzatok gazdálkodásában, amely szerint 2017-ben ezen a jogcímen 6 032,5 M Ft támogatásban részesültek az önkormányzatok. A gépjárműadóból származó bevétel jellemzően nem képzett jelentős részarányt az önkormányzatok költségvetésében,

azonban egyes települések működése szempontjából meghatározó jelentőséggel bírt. A kieső bevételek pótlása komoly gondot okozhat, mert az önkormányzatok lehetőségei nagyon heterogének. Ez függ a település méretétől, felépítésétől és attól is, mennyire szabadon gazdálkodhatnak, például hogy tudnak-e más bevételi forrásokat átcsoportosítani.

Az önkormányzatoknak döntési kompetenciája, valamint a legnagyobb ráhatása a saját bevételeinek alakulására van. A saját bevételek legnagyobb hányadát az önkormányzatok képviselő-testülete által, a Hatv.-ben rögzített keretek között meghatározott helyi adófizetési kötelezettségből származó bevételei (pl.: vagyoni típusú adók, kommunális jellegű adók, helyi iparüzési adó) jelentik. A helyi adók a helyi önkormányzatok pénzügyi függetlenségének egyik alappillére jelentik (Kozma, 2022). Ambrus és Gróf (2021) tanulmányában a helyi adókból származó bevételeket és annak változását vizsgálta az önkormányzatok gazdálkodásában, melynek során megállapította, hogy a helyi adókból származó bevételek aránya meghaladja a 30,0%-ot, azonban az önkormányzatok saját bevételi kapacitásai között hatalmas különbségek voltak földrajzilag és a települések mérete szerint. Hegedűs és Lentner (2023) tanulmányában elemezte az önkormányzatok bevételeinek és kiadásainak szerkezetét a 2012-2021. évek tekintetében és megállapították, hogy a helyi adók szerepe a vizsgált időszakban jelentősen felértékelődött. Az idegenforgalmi adó különleges helyet foglal el a helyi adórendszerben, mivel országos viszonylatban nem termel jelentős bevételt, azonban bizonyos helyi önkormányzatok költségvetései esetében fontos szerepet játszik. Bordás (2021) a helyi adóbevételek alakulását vizsgálta 2010 és 2020 között, amely kutatási eredmények a helyi iparüzési adókból származó bevételek jelentőségére hívták fel a figyelmet, ugyanis azok mértéke a helyi adóbevételek 80,0%-át tették ki.

A hazánkban jelenleg működő 3 178 önkormányzat kiadásai heterogének. Eltérő forrásszerkezetű, lakosságú, anyagi helyzetű önkormányzatok fenntartása eltérő költségvetési szerkezetet eredményez, ugyanis jelentősen eltér például a fővárosi és egy községi önkormányzat kiadási struktúrája. Általánosságban elmondható, hogy az önkormányzatok kiadásainak alapvető elemei a működési és működtetési kiadások, a lakossági juttatások, az államháztartáson kívüli szervezetek részére juttatott transzferek, illetve az egyéb kiadások, továbbá az önkormányzatok is képezhetnek tartalékokat, illetve általános és céltartalék képzése itt is kötelező (Lentner, 2014)

Az önkormányzatok legfőbb kiadásai az önkormányzati hivatal és az önkormányzati költségvetési szervek működésével, az államháztartáson kívül ellátott közfeladatok finanszírozásával vagy az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos kiadások (Vértesy, 2021). Az értekezés szempontjából – a korábbi fejezetben említettekkel összhangban – a bevételi és kiadási előirányzatok közgazdasági jellege szerinti csoportosítása a legrelevánsabb, amely a 16. számú ábrában kerül bemutatásra.



**16. ábra: Az önkormányzatok legfőbb bevételei és kiadásai**

*Forrás: Áht. 6. § alapján saját összeállítás*

Vigvári (2009) tanulmányában az önkormányzatok pénzügyi kockázatai keretében elsődlegesen az alábbi három területet azonosította:

- likviditáshiány, amelyet a bevételek és a kiadások időbeli eltérése okoz, tekintettel arra, hogy a kiadások folyamatosak, azonban a bevételek egy meghatározó része (pl. saját bevétel részeként a helyi adók) adott időpont(ok)ban érkeznek,
- a kötelező feladatok ellátására nyújtott támogatások elégtelensége, valamint az abból adódó forráshiány,
- a bonitáshiány, amely a nem teljesített kötelezettségekben nyilvánult meg.

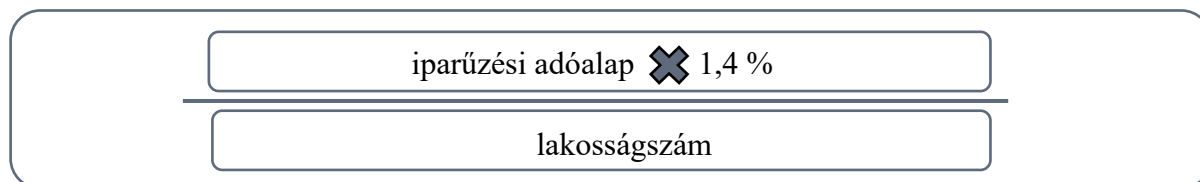
### *A helyi önkormányzatok kompenzációja*

A helyi önkormányzatok közötti gazdasági különbségek kiegyenlítése céljából 2021-től a gazdaságilag jobb helyzetben lévő önkormányzatok szolidaritási hozzájárulás megfizetésére kötelezettek, amelyből befolyt összeget a központi költségvetés a hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok részére kiegészítő támogatásként rendelkezésre bocsátja.

### *Adóerő-képesség meghatározása*

Annak meghatározása érdekében, hogy megállapítható legyen, hogy az adott önkormányzat befizető vagy támogatott helyzetben van bevezetésre került az önkormányzatok adóerő-képességének fogalma, amelynek meghatározása a 17. számú ábrában ismertetett módon történik.

Az adóerő-képesség meghatározása az alábbiak szerint történik:



**17. ábra: Az önkormányzatok adóerő-képességének meghatározása**

*Forrás: Magyarország Kormánya (2025) alapján saját összeállítás*

A települési önkormányzatok közigazgatási státuszát a tárgyévet megelőző év november 1-jei állapotnak megfelelően, az állandó lakosságszám és ezen belül korcsoportokba tartozók tekintetében a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásért felelős miniszter által vezetett minisztérium – tárgyévet megelőző év január 1-jei állapotnak megfelelő – adatait kell figyelembe venni. A 2025. évi költségvetésben a 2024. július 1-jén hatályos iparűzésiadó-rendelettel nem rendelkező, azaz helyi iparűzési adót nem szedő önkormányzat esetében egy lakosra jutó adóerő-képességként 25 000 forintot kell figyelembe venni és ezen érték és a lakosságszám szorzata az érintett önkormányzat iparűzési adóerő-képességét meghatározó adóalapja. Budapest Főváros lakosságszámaként az egy lakosra jutó adóerő-képesség számításakor a fővárosi kerületek együttes lakosságszámát kell figyelembe venni (Pénzügyminisztérium, 2024).

### *Szolidaritási hozzájárulás és a kiegészítő támogatások*

A Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről szóló 2024. évi XC. törvény meghatározza, hogy minden 25 000 forint feletti egy lakosra jutó adóerő-képességgel

rendelkező önkormányzat az egy lakosra jutó adóerő-képességétől függő mértékű szolidaritási hozzájárulást teljesít a központi költségvetésnek, melynek mértéke a 2025. évben a szolidaritási hozzájárulás alapjának százalékában – az adóerő képesség figyelembevételével – sávosan, 0-0,75% között alakul. Azon hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok, ahol az egy lakosra jutó adóerő-képesség legfeljebb 15 600 Ft „települési önkormányzatok működésének támogatása” jogcímen kiegészítő támogatásra emelt mértékben (3 kategória, 0-50,0% közötti kiegészítés mértékben) jogosultak. Az 1/2025. (II. 11.) NGM rendelete alapján a 2025. évben összesen 854 önkormányzat teljesített mintegy 360,0 Mrd Ft összegben szolidaritási hozzájárulást (a legkevesebbet Hegykő község 1142 Ft, a legtöbbet Budapest 89,1 Mrd Ft-ot fizetett be).

A támogatás önkormányzatonkénti összegének meghatározásáról és annak összegéről – az önkormányzatok által nyújtott adatszolgáltatás alapján, az önkormányzatok egy lakosra jutó adóerő-képességét is figyelembe véve – az államháztartásért felelős miniszter tárgyév január 8-ig dönt és az általa üzemeltetett elektronikus rendszeren keresztül tárgyév január 15-ig az önkormányzatok számára elérhetővé teszi az e melléklet szerinti jogcímenek az önkormányzatokat megillető összegeket.

Az adóerő-képesség más vonatkozásban is megjelenik az éves költségvetésben, ugyanis számos támogatási jogcím esetén az önkormányzat részére nyújtandó támogatás összege az egy lakosra jutó adóerő-képesség figyelembevételével kerül meghatározásra. A 2025. évi központi költségvetésben az alábbi támogatási jogcímeknél rögzítették az adóerő-képességet, mint figyelembe veendő szempont:

- a települési önkormányzatok működésének támogatása
- egyéb önkormányzati feladatok támogatása
- a települési önkormányzatok egyes szociális és gyermekjóléti feladatainak támogatása
- bölcsődei üzemeltetési támogatás jogcím
- intézményüzemeltetési támogatás
- intézményi gyermekétkeztetés támogatás
- szünidei étkeztetés támogatása
- polgármesteri illetményhez és költségterítéshez nyújtott támogatás jogcím (2024. évi XC. törvény).

### *Az önkormányzatok számviteli és beszámolási rendszere*

Az államháztartás sajátos számviteli rendszere a költségvetési számvitelből és a pénzügyi számvitelből áll, melynek részletes szabályait a 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet (továbbiakban: Áhsz.) tartalmazza. A költségvetési számvitel a bevételi és kiadási előirányzatok alakulásának, a követelések, kötelezettségvállalások, más fizetési kötelezettségek, és ezek teljesítésének, továbbá a központi költségvetés Áht. 14. § (3) bekezdése szerinti fejezetéből kapott támogatások felhasználásának a valóságnak megfelelő, folyamatos, zárt rendszerű, áttekinthető nyilvántartását és az éves költségvetési beszámoló ezekre vonatkozó részei megbízható és valós összképet mutató elkészítését biztosítja. A pénzügyi számvitel a vagyon és annak összetétele, a tevékenység eredménye valóságnak megfelelő, folyamatos, zárt rendszerű, áttekinthető nyilvántartását és az éves költségvetési beszámoló ezekre vonatkozó részei megbízható és valós összképet mutató elkészítését biztosítja (Simon et al., 2018). Az Áht. és az Ávr. alapján az államháztartás valamennyi szereplője számára kötelező a jogszabályban meghatározott könyvelési, költségvetési és mérlegadatok közzététele a Magyar Államkincstár által működtetett elektronikus adatszolgáltató rendszerben, a Költségvetési Gazdálkodási Adatgyűjtő-beszámoló Rendszerben (továbbiakban: KGR-K11 rendszer). Az intézmények adatai űrlapok kitöltésével kerülnek a KGR-K11 rendszerbe: elemi költségvetés, havi pénzforgalmi adatok, éves beszámolók. Az egyes űrlapok közötti tartalmi összefüggések ellenőrzését a rendszer automatizált módon tudja elvégezni, amelyeket feldolgozást követően továbbít más rendszerek vagy a Nemzeti Adó-, és Vámhivatal, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a Magyar Nemzeti Bank, az Állami Számvevőszék vagy a Központi Statisztikai Hivatal (továbbiakban: KSH) felé, továbbá az éves beszámolókat a Magyar Államkincstár honlapján közzéteszik (Csepreginé et al., 2018). előnye, hogy a hasonló szerkezetű adatszolgáltatásokat tartalmazó KGR-K11 rendszer kialakításával és működtetésével a nemzetgazdaságért felelős minisztérium elektronikus formában bármikor hozzáfér az ott rendelkezésre álló adatokhoz és információkhoz (Belovecz & Hideg, 2019).

### *Önkormányzati controlling – a pénzügyi tudatosság és a felelős gazdálkodás alapja*

Az önkormányzati alrendszerben a controlling elsődleges feladata a stratégiai és operatív döntéshozatal támogatása, valamint a közpénzek hatékony, gazdaságos és eredményes felhasználásának elősegítése. Elsődleges célja, hogy biztosítsa az önkormányzatok működésének átláthatóságát, a pénzügyi egyensúly fenntartását és a közszolgáltatások

minőségének folyamatos fenntartását és nyomon követését. Az önkormányzati szektor sajátosságából adódóan a controlling nem kizárólag pénzügyi szemléletű megközelítést alkalmaz, hanem figyelembe veszi a társadalmi hasznosságot, a lakossági elégedettséget és a közfeladat-ellátás eredményességét is.

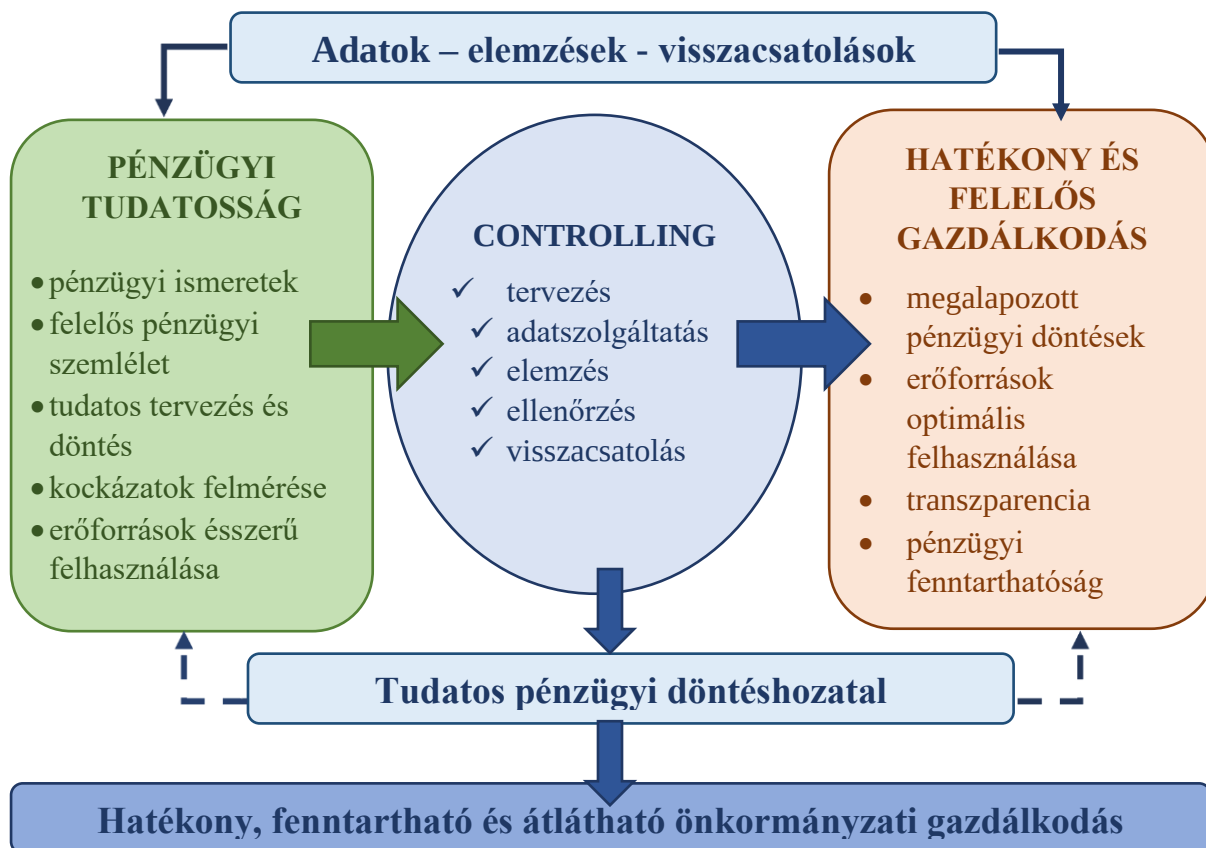
Ezen sajátos funkciókat és prioritásokat hangsúlyozza Zéman (2017) tanulmánya is aki a pénzügyi controlling kockázatcsökkentő szerepére hívja fel a figyelmet az önkormányzati szervezeteknél. A kockázatkezelés támogatja a gazdasági bizonytalanságok, finanszírozási problémák és működési kockázatok azonosítását és kezelését. Az önkormányzati controlling tehát komplex irányítási rendszerként értelmezhető, amely összekapcsolja a pénzügyi stabilitást, a stratégiai célkitűzéseket és a közszolgáltatások társadalmi értékteremtését.

A modern önkormányzati controlling rendszerek kialakítását jelentős mértékben befolyásolja a digitalizáció, az adatvezérelt irányítás és a közsféra elszámoltathatóságával kapcsolatos jogszabályi és társadalmi elvárások erősödése. Az információs rendszerek fejlődése, az ASP rendszer, az önkormányzati adattárház, a KGR-K11 rendszer egyre szélesebb körben biztosítják az adatokat a valós idejű adatelemzéshez, a költségvetési folyamatok folyamatos monitorozásához és a teljesítménymutatók hatékony alkalmazásához.

Véleményem szerint az önkormányzati alrendszerben alkalmazott controlling rendszerek tekintetében a hangsúly főként a hagyományos pénzügyi eszközök és ellenőrzésen van, azonban indokolt lenne olyan folyamatba épített elemek alkalmazása amelyek a stratégiai menedzsmentfunkció részeként hozzájárulnak az önkormányzatok pénzügyi tudatosságának és gazdálkodási hatékonyságának javításához. Ezen szempontok érvényesülésének gyakorlati megvalósítását az önkormányzatokban a controlling rendszer támogatja, mivel ez teremti meg az információs és visszacsatolási kereteket a megalapozott gazdasági döntésekhez. Az önkormányzati gazdálkodásban a pénzügyi tudatosság nem kizárólag az egyéni pénzügyi ismeretek és döntési kompetenciák összességeként értelmezhető, hanem olyan intézményi képességet jelent, amely lehetővé teszi az erőforrások tervezett, felelős és hosszú távon fenntartható felhasználását. Az önkormányzatok esetében ez különösen hangsúlyos, mivel működésük egyszerre kötődik a jogszabályi megfeleléshez, a közszolgáltatások biztosításához és a közpénzekkel való felelős és elszámoltatható gazdálkodáshoz. A szervezeti szintű pénzügyi tudatosság megvalósulása feltételezi olyan irányítási és információs mechanizmusok

működését, amelyek támogatják a döntéshozók számára releváns pénzügyi és teljesítményinformációk rendelkezésre állását.

Ebben a rendszerben az önkormányzati controlling a vezetői információs rendszer meghatározó elemeként jelenik meg, amely összekapcsolja a tervezési, ellenőrzési és értékelési funkciókat. A controlling, a pénzügyi tudatosság, valamint a hatékony és felelős gazdálkodás kapcsolatrendszerét a 18. számú ábra mutatja be.



**18. ábra: A controlling, a pénzügyi tudatosság, valamint a hatékony és felelős gazdálkodás kapcsolatrendszere**

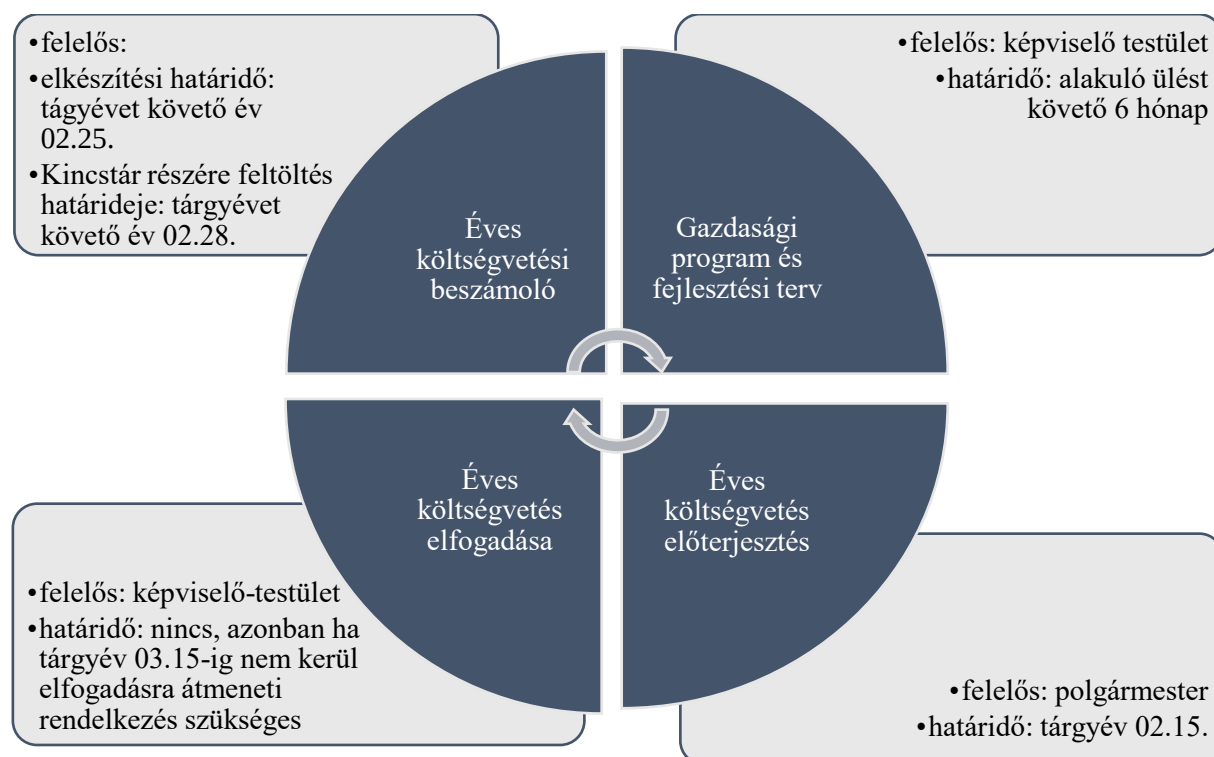
*Forrás: saját összeállítás*

A controlling feladata tehát nem csupán az adatok gyűjtése és elemzése, hanem olyan strukturált információs és visszacsatolási mechanizmus biztosítása, amely elősegíti a tudatos pénzügyi döntéshozatalt. A rendszeres teljesítménymérés, az eltéréselemzés és az előrejelzési technikák alkalmazása révén a vezetők képesek időben reagálni a gazdálkodási kockázatokra, valamint optimalizálni az erőforrások felhasználását. Ennek eredményeként a controlling hozzájárul az önkormányzati gazdálkodás hatékonyságának növeléséhez, az átláthatóság erősítéséhez és a

pénzügyi fenntarthatóság hosszú távú biztosításához, miközben támogatja a közszolgáltatások stabil és eredményes működését.

### 1.3.2. A helyi önkormányzat költségvetése - tervezése, gazdálkodás, beszámolás

A helyi önkormányzatok az éves költségvetésükről rendeletet alkotnak, ennek keretszabályait az Áht. és az Ávr. tartalmazza. Az önkormányzati költségvetési ciklus meghatározó elemei a következőkben foglalhatóak össze.



**19. ábra: Az önkormányzati költségvetési ciklus**

*Forrás: Áht. és Ávr. alapján saját összeállítás*

#### 1. A költségvetési rendelettervezet elkészítése, egyeztetése, rendeletalkotás

Az éves költségvetés megalapozottságának biztosítása érdekében az önkormányzatok képviselő-testülete az alakuló ülését követő hat hónapon belül köteles elfogadni - legalább a testület megbízatásának időtartamára, vagy akár azt meghaladó időszakra is – a gazdasági programot és fejlesztési tervet, amellyel összhangban készül el évente az éves költségvetési rendelet. Az Mőtv. 115. §. (5) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a gazdasági programban, fejlesztési tervben meg kell határozni a helyi önkormányzat hosszú távú fejlesztési elképzeléseit és célkitűzéseit, valamint az azok eléréséhez szükséges feladatokat.

A költségvetési rendelet tervezésének folyamata az előkészítő munkákat követően az önkormányzat részletes és pontos költségvetésének elkészítésével folytatódik. A költségvetés szerkezetére, tartalmára az Áht. és az Ávr. központi előírásokat tartalmazzák, továbbá az Országgyűlés minden évben, a költségvetési törvényjavaslattal egyidejűleg jóváhagyja azon jogszabályokat, amelyek a tárgyévi költségvetésre vonatkoznak és befolyásolhatják az önkormányzat feladatellátását, a költségvetési előirányzatok kialakítását.

A tervezés egyik legfontosabb szerepe, hogy az állam előzetesen meg tudja becsülni, hogy a költségvetési évben ellátandó feladatok várhatóan milyen költségekkel fognak járni, ezáltal gondoskodni tud a rendelkezésre álló erőforrások a lehető leghatékonyabb elosztásáról (Menifield, 2020). A tervezési munka a bevételek számbavételével kezdődik, melynek első lépéseként a központi forrásokat, a költségvetési kapcsolatokból származó bevételeket rögzítik. Az erre vonatkozó információkat a Pénzügyminisztérium a Magyar Államkincstáron keresztül juttatja el az önkormányzatokhoz. Azon támogatások tervezése a legegyszerűbb, amelyek alapja a települések népességszáma, mert ezen adatok az önkormányzatok számára rendelkezésére állnak. A feladatmutatókhoz kötött előirányzatok kialakítása hosszabb folyamat eredménye.

A központi bevételek tervezése során nehezebben kalkulálható a működési és fejlesztési feladatokhoz igényelhető támogatások összege. Ezen támogatások igényelhető összegének tervezéséhez figyelembe kell venni az önkormányzatnál a költségvetési évben várható feladatokat és az azzal kapcsolatban tervezett kiadások összegét. Ezek a feladatok az év elején nem pontosan kalkulálhatóak, továbbá meg kell határozni, hogy mely feladatok minősülnek kötelező közfeladatnak és melyeket tervezik saját forrás felhasználása mellett megvalósítani.

A feladatok összegzésével megtervezhető a költségvetési bevételek várható összege és a tervezett kiadások alapján meghatározható az önkormányzat várható saját forrásszükséglete.

#### *Az éves költségvetés területi előterjesztése*

A helyi önkormányzatok költségvetési rendelettervezetének elkészítéséért a jegyző a felelős. Az Áht. 29/A. §-ában meghatározottak szerint a rendelettervezetnek tartalmaznia kell a Stabilitási tv. 5. § (1) bekezdés a) pontja szerinti saját bevételeket, továbbá a Stabilitási tv. 8. § (2) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügyleteiből eredő fizetési kötelezettségeinek a költségvetési évet követő három évre várható összegét. Ettől eltérni csak a külső feltételek

lényeges változása esetén lehet és ennek indokait a költségvetési rendelettervezet indoklásában be kell mutatni.

A polgármester a képviselő-testület elé terjeszti a költségvetési rendelettervezetet a bizottságok írásbeli véleményével együtt (írásos vélemény a pénzügyi bizottság esetében kötelező). A költségvetési rendelettervezet előterjesztésének határideje a költségvetési év február 15-e. Abban az esetben, ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadta el, az önkormányzati költségvetési rendelet képviselő-testület részére történő előterjesztés határideje a központi költségvetésről szóló törvény hatálybalépését követő 45. nap (Szamkó & Sándorné, 2016).

Abban az esetben, ha a költségvetési rendelet a költségvetési év március 15. napjáig a képviselő-testület által nem került elfogadásra, az Áht. lehetőséget biztosít az átmeneti gazdálkodásról szóló rendeletalkotásra. Amennyiben az átmeneti gazdálkodásra vonatkozóan nem történt rendeletalkotás, akkor a helyi önkormányzat költségvetését megillető bevételek beszedésére és az előző évi kiadási előirányzaton belül a kiadások időarányos teljesítésére a polgármester jogosult. A felhatalmazás alapján beszedett bevételekről és teljesített kiadásokról a polgármesternek a képviselő-testület előtt el kell számolnia és azokat a költségvetési rendeletbe bele kell építeni (Lóránt & Varga, 2010). A képviselő-testület megalkotja és kihirdeti az önkormányzat költségvetési rendeletét, amely alapján az önkormányzati hivatal és az önkormányzat önállóan gazdálkodó költségvetési szervei elkészítik az elemi költségvetésüket. Az éves költségvetés elfogadásának – vagy legalább az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet megalkotásának – a gazdálkodás fenntartása szempontjából is kiemelten fontos, ugyanis az Áht. 111/A. § alapján ha a helyi önkormányzat a költségvetési évre vonatkozóan nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel vagy év közben nem teljesíti a szükséges adatszolgáltatásokat akkor a részére járó egyes támogatások folyósítása felfüggesztésre kerülnek.

## *2. Önkormányzati gazdálkodás a költségvetési év során*

A helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős.

A gazdálkodás során a költségvetési szerv vezetője az első számú felelős:

- a gazdálkodás szabályszerűségéért,
- a bevételek és kiadások összhangjáért,

- a gazdálkodás során a szakmai hatékonyság és a gazdaságosság követelményeinek érvényesítéséért (Németh, 2021).

#### *A finanszírozás rendje*

Az Áht. szabályai szerint a helyi önkormányzatok a központi költségvetési kapcsolatokból származó bevételeik jelentős részét a személyi juttatásokat terhelő közterhek, valamint jogszabályban meghatározott egyéb kötelezettségek beszámításával csökkentett összegben, ütemezetten a Magyar Államkincstár ú.n. „nettó finanszírozás” formájában folyósítja.

### *3. Beszámolás*

A helyi önkormányzat az éves költségvetési beszámolójában számol el a számára a költségvetési évben folyósított támogatásokkal. A helyi önkormányzatoknak a vagyonról és a költségvetés végrehajtásáról a számviteli jogszabályok szerinti éves költségvetési beszámolót, az éves költségvetési beszámolók alapján évente, az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon, az év utolsó napján érvényes szervezeti, besorolási rendnek megfelelő zárszámadást kell készíteni (Farkasné, 2018). A zárszámadási rendelet az önkormányzat és a felügyelete alá tartozó költségvetési szervek éves elemi beszámolói alapján, azok konszolidálásával készül (Lóránt & Varga, 2010).

Az éves költségvetési beszámoló részei:

- a költségvetés végrehajtásának ellenőrzését és a zárszámadás elkészítését a költségvetési számvittel biztosító
  - költségvetési jelentés,
  - maradvány kimutatás,
  - adatszolgáltatás a személyi juttatások és a foglalkoztatottak, választott tisztségviselők összetételéről,
  - adatszolgáltatás a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból folyósított egyes ellátások és támogatások tervezett összegeiről és teljesítéséről,
  - önkormányzati alrendszer sajátos gazdálkodásához kapcsolódó elszámolások,
- a vagyoni helyzet és az eredményszemléletű bevételek, költségek, ráfordítások alakulását, valamint a zárszámadás kiegészítő információinak elkészítését a pénzügyi számvittel biztosító mérleg, eredménykimutatás és kiegészítő melléklet (Áhsz. 6. §. (2)).

A költségvetési szerv, a fejezeti kezelésű előirányzat, az elkülönített állami pénzalap, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás és a térségi fejlesztési tanács esetén a mérlegkészítés időpontja – a kivételektől eltekintve – a költségvetési évet követő év február 25-e. A költségvetési szerv az éves költségvetési beszámolója adatait a költségvetési évet követő február 28-áig a Magyar Államkincstár által működtetett elektronikus adatszolgáltató rendszerbe feltölti az azt alátámasztó teljes főkönyvi kivonattal együtt. A helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás és a térségi fejlesztési tanács a saját éves költségvetési beszámolóját február 28-át követő húsz napon belül tölti fel a Magyar Államkincstár által működtetett elektronikus adatszolgáltató rendszerbe az éves költségvetési beszámolót alátámasztó – könyvelési rendszerből előállított – teljes főkönyvi kivonattal együtt. A feltöltött, szükség esetén az irányító szerv által jóváhagyott éves költségvetési beszámolókat a Magyar Államkincstár húsz napon belül felülvizsgálja. A Magyar Államkincstár az elfogadott éves költségvetési beszámolókat megküldi az Állami Számvevőszéknek.

### **1.3.3. A helyi önkormányzatok adósságvállalásának speciális szabályai**

A költségvetés egyenlege az államháztartás gazdálkodásának egyik legfontosabb mutatója, amelynek szerves része az államháztartás önkormányzati alrendszerének egyenlege. Abban az esetben, ha az önkormányzatok költségvetése deficitese, a felmerülő hiány pótlására több lehetőség rendelkezésre áll az önkormányzatok számára, attól függően, hogy arra a működési, felhalmozási vagy a pénzügyi költségvetés biztosít-e lehetőséget. Az önkormányzati költségvetésben fellépő hiány finanszírozási lehetőségeit részletesen a 2. számú táblázat mutatja be.

**2. táblázat: Az önkormányzati költségvetésben fellépő hiány finanszírozási lehetőségei**

|                      | <b>Működési költségvetés</b> | <b>Felhalmozási költségvetés</b>        | <b>Finanszírozási költségvetés</b> | <b>Tartalékok</b>        |
|----------------------|------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| Működési hiány       | reorganizáció                | vagyonfelélés, projektek elhalasztása   | eladósodottság                     | tartalékok felhasználása |
| Felhalmozási hiány   | projektek elhalasztása       | vagyonszere                             | eladósodottság                     | tartalékok felhasználása |
| Finanszírozási hiány | kiszorítási hiány            | projekt-előfinanszírozás, vagyonfelélés | restrukturálás, refinanszírozás    | tartalékok felhasználása |
| Tartalékok képzése   | tartalék képzés              | vagyoneértékesítés                      | eladósodottság                     |                          |

*Forrás: Vasvári (2013) alapján saját összeállítás*

A felhalmozási forrás hiányában adott projektek elhalasztásra kerülnek vagy valamely más tartós eszköz cseréjén keresztül valósítható meg. Ettől nehezebb kérdéskör a működési költségvetésben keletkező hiány, amelynek egyik kézenfekvő megoldási lehetősége az egyes feladatok és célkitűzések újrászervezése. Abban az esetben, ha a működési költségvetés nem biztosít kellő mozgásteret, úgy a hiány finanszírozására lehetséges megoldások az esetlegesen korábban képzett tartalékok felhasználása, az önkormányzati tulajdonban álló tartós eszközök (ingatlanok, fölterületek stb.) értékesítése, valamint ezek hiányában a hitelfelvétel. Ez utóbbi hosszú távon az önkormányzatok eladósodottságához vezet, illetve vezetett is Magyarországon, melynek megoldására a 2010-es években került sor.

A helyi önkormányzatok a 2006. évi választások után jelentősen eladósodtak. A helyi önkormányzatok adósságállománya 2010-re a 2006. évi állomány két és félszeresére nőtt, ezen belül kiemelkedő volt a megyéké, amely a tízszeresére ugrott. Az önkormányzatok eladósodottságát tovább rontotta, hogy a hitelállomány kétharmada devizában volt, amely a forint leértékelődését követően tovább növelte a törlesztési terheket (Hegedüs & Péteri, 2015).

Az államháztartás önkormányzati alrendszerének átalakítását több tényező is indokolta (jelentősen növekvő működési és felhalmozási hiány, devizaadósságból eredő költségvetési hiány és adósságcélok teljesülésének problémái), amely összessége jelentős pénzügyi kockázatot idézett elő (Hegedüs & Novoszáth, 2019). Az önkormányzati rendszer adósságállománya az államháztartás konszolidált adósságállományának része, ennek ellenére 2011 előtt az állam nem vállalt közvetlenül kezességet az önkormányzatok kötelezettségeiért.

Az önkormányzatok hitelfelvétele tekintetében a jogszabály kizárólag egy adósságszolgálati korlátot határozott meg 2011 előtt, azonban nem tartalmazott előírást a megsértés eseteire vonatkozóan. Gál (2011) tanulmányában is az önkormányzati rendszerben rejlő kockázatokra hívta fel a figyelmet, amely szerint a törvényben rögzített hitelfelvételi korlát betartása és betarthatósága már rövid távon sem volt biztosított – ugyanis az kizárólag a piaci szereplők kockázatvállalása részéről volt biztosított. Az önkormányzatok eladósodottságának másik pillérét az az önkormányzatok feltételes kötelezettségvállalásai jelentették, amelyek a tulajdonukban álló gazdasági társaságok kötelezettségvállalásaiért adott garanciákhoz, kezességekhez, illetve a magán- és közszféra partnerségén alapuló beruházásokhoz és egyéb tranzakciókhoz volt köthető, amely együttesen tovább növelte a szektor tényleges eladósodását (Gál, 2012).

Az önkormányzatok adósságállománya (jellemzően hosszú lejáratú hitelek és kötvénykibocsátások) az ezredfordulót követően jelentősen megnövekedett, amely a 2000. évben mindössze az államadósság 1,7%-a volt, amely érték a 2010. évre már 5,7%-ra növekedett (Vasvári, 2013).

A helyi önkormányzatok adósságvállalásának szabályai 2011-től jelentősen megváltoztak, amikor a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Stabilitási tv.) bevezette a kormányzati hitelengedélyezés intézményét. A bevezetést az indokolta, hogy az ezredfordulót követően elsősorban az önkormányzati feladatellátás alulfinanszírozása, valamint a pénzügyi szabályozatlanság következtében pénzügyi instabilitás keletkezett. Az önkormányzatok takarékos működéséhez elengedhetetlen a pénzügyi stabilitás megteremtése és biztosítása. Ennek érdekében 2011 és 2014 között sor került a helyi önkormányzatok adósságállományának rendezésére, ahol több ütemben összesen 1 369,1 Mrd Ft adósságot törlesztettek (Vasvári & Pocsai, 2024). Első ütemben a megyei önkormányzatok adósságát rendezték, majd ezt követte az ötezer főnél kisebb települések adósságának teljes és a többi önkormányzat hiteleinek részleges, 40–70% közötti mértékű átvállalása. Az 1 710 – ötezer főnél kisebb – eladósodott önkormányzat adósságállománya a teljes állomány 6,0%-át fedte le, amely relatíve kis terhet jelentett a központi költségvetés számára. A nagyobb önkormányzatok esetében az adósság-átvállalását az előzetes tervek szerint a fajlagos helyi iparüzési adó bevétel alapján sávosan (40-70% között) határozták volna meg, azonban harmadik lépésben 2014 februárjában a központi költségvetés átvállalta a helyi önkormányzati adósság teljes összegét (Hegedüs & Péteri, 2015). Az adósságrendezési eljárás során konszolidált összegeket és az érintett önkormányzatokat a 3. számú táblázat tartalmazza.

**3. táblázat: Az adósságrendezési eljárás főbb adatai**

| Év              | Konszolidációban részt vettek köre                                  | Az érintett önkormányzatok száma | Konszolidált összeg (Mrd Ft) |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------|
| 2011            | megyei önkormányzatok és a főváros                                  | 20                               | 198                          |
| 2012            | 5000 fő alatti önkormányzatok és többcélú kistérségi társulások     | 1 740                            | 85                           |
| 2013            | 5000 fő feletti települések részbeni (40–70%) konszolidációja       | 279                              | 614                          |
| 2014            | minden fennmaradt önkormányzat és társulási adósság konszolidációja | 516                              | 472                          |
| <b>Összesen</b> |                                                                     | <b>2 078</b>                     | <b>1 369</b>                 |

*Forrás: Bethlendi és Lentner (2019) alapján saját összeállítás*

Az adósságrendezést követően napjainkban már az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében külön törvény az önkormányzatok kötelezettségvállalását feltételhez vagy a kormány hozzájárulásához kösse, amely adósságvállalási szabályok részletesen Stabilitási tv.-ben kerültek kialakításra. Az adósságkonszolidációval egyidejűleg számos hitelfelvételi szabályozási elem bevezetésre került, melynek keretében az önkormányzat – néhány kivételtől eltekintve – kizárólag előzetes kormányzati hozzájárulással vehet fel új hitelt, továbbá hitelfelvételi kritériumként került meghatározásra a településen a helyi adó bevezetése, illetve, hogy az önkormányzat által vállalt adósságszolgálat egyik évben sem haladhatja meg a saját bevételek 50,0%-át. Az intézkedések célja a szektor újbóli jelentősebb eladósodásának megakadályozása (Bethlendi et al., 2021). Az Mötv. 111. § (4) bekezdése azt is rögzíti, hogy az önkormányzatok költségvetési rendeletében működési hiány nem tervezhető. Vannak azonban kivételek, amikor a kormány engedélye nélkül is létrejöhetnek olyan hitelügyletek, amelyek:

- célja európai uniós fejlesztési támogatás megelőlegezése,
- európai uniós pályázatokhoz önrész biztosítása érdekében merülnek fel,
- az éven belüli működési célú hitelek,
- az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelek,
- a 10 millió forint alatti összértékű, a fővárosi és a megyei jogú városok esetében a 100 millió forint alatti összértékű adósságot keletkeztető ügyletek.

A helyi önkormányzatok esetében a klasszikus értelemben vett csődeljárás nem létezik, ezen szereplők esetében a nehéz – önállóan nem menedzselhető – pénzügyi helyzet kezelését adósságrendezési eljárásnak hívják. A rendszerváltást követően összesen 84 önkormányzat került adósságrendezési eljárás alá, azonban ezen önkormányzatok egy része már többször került eljárás alá (Berczik et al., 2019). Vasvári és Pocsai (2024) tanulmányában összefoglalóan ismerteti, hogy a hazánkban a 2010-es években bevezetett, az önkormányzatok adósságvállalását korlátozó intézkedések államháztartási szempontból elérték céljukat ugyanis az önkormányzati adósság súlya európai viszonylatban is kiemelkedően alacsony. Az adósságrendezést követően az állam egyértelműen erősebb kontroll alatt tartja az önkormányzatok hitelfelvételét és a korábbiakhoz képest intenzívebb kapcsolatrendszert épít ki az önkormányzati alrendszerrel (Bencsik & Ercsey, 2020).

#### ***1.3.4. Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok***

Az államháztartás működésének intézményi alapját elsősorban a költségvetési szervek biztosítják. A költségvetési szervek mindig közfeladatot látnak el, azonban közfeladat ellátása nem kizárólag költségvetési szerveken keresztül történhet, hanem pl. gazdálkodó szervezetek, civil szervezetek útján is (Horváth et al., 2023). Az önkormányzatok számára a hazai jogszabályi környezet lehetőséget biztosít arra, hogy a közfeladataik ellátásában – jogszabályban meghatározott feltételekkel – államháztartáson kívüli szervezetek, így gazdasági társaságok is közreműködjenek. Tekintettel ezen jogszabály biztosította lehetőségre az államháztartás egészében egyre inkább jelen vannak a közszolgáltatásban tevékenykedő állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok (Zéman, 2017). Nincs azonban egyértelmű álláspont arra vonatkozóan, hogy melyik gazdasági, jogi, szervezeti forma a legmegfelelőbb. Egyes elemzők szerint kiszervezett feladatellátási módok a kedvezőbbek, míg más források szerint az önkormányzatok sokkal hatékonyabban tudják ellátni feladataikat (Hegedüs & Tönkö, 2006).

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok közfeladatot ellátó szervezetek, amelyek működésükhöz közpénzt (is) használnak fel, azonban nem tartoznak az államháztartás szigorú elszámolású rendszere alá, elszámolniuk nem a költségvetési gazdálkodás, hanem a gazdasági társaságokra vonatkozó szabályok alapján kell (Menich-Jónás, 2020). Magyarországon 2006 óta jelentősen megnőtt az önkormányzati tulajdonban lévő vállalkozások száma, amelynek oka, hogy a gazdasági társaságok szabályozása korábban kevésbé volt szigorú az államháztartási gazdálkodás szabályainál, illetve a munkajogi szabályok is enyhébbek voltak a közszféra normáinál (Cseh & Lentner, 2020). Az önkormányzati tulajdonú társaságoknak az önkormányzati, nemzeti vagyonnal megfelelően, de mindenekelőtt átlátható módon kell gazdálkodniuk, amelynek érdekében az elmúlt években jelentősen szabályozták az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok hitelfelvételi szabályait és az Állami Számvevőszék ellenőrzési hatáskörét. Az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működése során az egyik legfontosabb el a költségtakarékosság követelménye, amelynek megvalósítása érdekében a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (továbbiakban: Taktv.) számos előírást tartalmaz a felmerülő kiadások racionalizálása, valamint a vagyongazdálkodás átláthatóvá tétele érdekében (pl. közzétételi és beszámolási kötelezettség) (Lehoczki, 2019).

Gazdasági társaság alapítása esetén az alapító szervnek a társaság részére a működéséhez szükséges vagyont rendelkezésre kell bocsátania, így az önkormányzat és a gazdasági társaság gazdálkodása, pénzügyi stabilitása kihat a másik szervezet működésére (Sivák et al., 2013). A vonatkozó jogszabályban továbbá rögzítésre került az a garanciális szabály is, hogy az önkormányzat felelőssége a gazdasági társaságban nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. Az ilyen módon alapított gazdasági társaságok önkormányzati tulajdonban vannak, a működéshez szükséges vagyont a részükre rendelkezésre bocsátják, közpénzt használnak fel és közfeladatot látnak el. A hazai jogszabályi környezet jellemzően köztulajdonban lévő gazdasági társaságként fogalmaz, amelyben nem tesz különbséget, hogy a tulajdonosi jogokat az államháztartás mely alrendszerében gyakorolják. Ezen gazdasági társaságok felelős, költségtakarékos és átlátható gazdálkodásának biztosítása érdekében számos hazai jogszabályban további részletszabályok kerültek megfogalmazásra.

Molnár (2021) kutatási eredményei alapján a gazdasági társaság formájában történő közfeladat ellátása Romániához és Szlovákiához viszonyítva Magyarországon terjedt el leginkább, illetve szignifikáns különbségeket azonosított a vizsgált országokban működő közfeladatot ellátó társaságok gazdálkodása, eredményessége között. A versenypiaci körülmények között működő gazdasági társaságokkal ellentétben a köztulajdonban lévő gazdasági társaságok közpénzekkel gazdálkodnak és jellemzően közfeladatot látnak el, amelyből következően céljaik jelentősen eltérnek egymástól. Míg a versenyszféra szereplőinek a célja a gazdálkodás során a nyereségesség, amelyet a vállalkozás működésére, fejlesztésére fordítanak vagy a tulajdonosok részére osztalék formájában kifizetnek, addig a köztulajdonban lévő gazdasági társaságok célja a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (továbbiakban: Nvtv.) 7. § (1) bekezdésében foglaltakkal összhangban a közfeladat megfelelő színvonalon történő ellátásának biztosítása (Lehoczki, 2018).

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működésüket tekintve sajátos helyet foglalnak el a közfeladatellátás rendszerében. A gazdasági társaság formájában történő feladatellátás magában hordozza azon működési sajátosságot, hogy azzal, hogy az önkormányzat a kötelező vagy önként vállalt feladatát átadja gyakorlatilag részben az önkormányzati adminisztráción kívülre helyezi. Ebből következően a gazdasági társaságok néhány jogszabályi kötelezettségen túl (pl. Bkr., Gbkr., Taktv. stb.) jellemzően a versenyszférában működő társaságokra érvényes szabályok szerint működnek. Ugyanakkor ezek a gazdasági társaságok gyakran nem csak közfeladatokat látnak el, hanem más, piaci

tevékenységeket is folytatnak. Egy hiányos nyilvántartás vagy a közfeladat és nem közfeladat nem megfelelő elkülönítés során felvetheti a nyereséges és veszteséges tevékenysége keresztfinanszírozásának kockázatát. Az önkormányzati kontroll ebben az esetben korlátozottan érvényesíthető, ugyanis a szigorúbb szabályok kizárólag a közfeladat ellátására vonatkoznak, egyéb esetekben az önkormányzat részéről mindössze a tulajdoni hányada alapján az őt megillető tulajdonosi kontroll gyakorlására jogosult.

Hegedűs (2015a) szerint az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok kötelezettségállománya kockázatot jelent az önkormányzatok gazdálkodására és pénzügyi helyzetére, hiszen az önkormányzat a közfeladat ellátásának biztosítása érdekében a gazdasági társaságok részére számos módon forrást nyújthat (pl. támogatás, kötelezettségeihez és hitelfelvételéhez kezességvállalás, garancia, tagi kölcsön, jegyzett tőke emelés, tulajdonosi pótbefizetés stb.). A gazdasági társaság veszteséges gazdálkodása esetén a nemzeti vagyon értéke csökken, tartós veszteség esetén pedig veszélyezteti az önkormányzati feladatok ellátását (Gyirán, 2019). A 2010-es évektől megvalósított önkormányzati reformok és adósságkonszolidáció ellenére az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok magas adósságállománya továbbra is kockázatot jelent az államháztartás számára (Menich-Jónás & Kovács-Rump, 2021). Ugyanakkor ennek ellentéte is igaz lehet ugyanis a gazdasági társaság nyereségessége esetén az általa fizetett osztalék hozzájárulhat az önkormányzat pénzügyi-gazdasági helyzetének javításához.

Domokos et al. (2016) közösen készített tanulmányában arra hívta fel a figyelmet, hogy az Állami Számvevőszék által a 2011 és 2015 között nyilvánosságra hozott, az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatait bemutató 113 számvevőszéki jelentés elemzésével jelentős közpénzügyi következményeket eredményező irányítási problémákat tártak fel, mint például a teljesítménykövetelmények, tervezés, önköltségszámítás és tulajdonosi ellenőrzés területén. A problémák az alábbi témákat és területeket érintették:

- egy nagyobb vállalat rossz gazdálkodására, amely jelentős terhet ró a költségvetésre vagy akár az adott város fizetőkép telenségéhez vezethet,
- a rejtett adósságként megbúvó vagyoncsökkenésre,
- vállalati vezetők részére nyújtott magas prémiumkifizetések annak ellenére, hogy az érintett vállalkozások jelentős veszteséget termeltek,
- vagyonnal való felelős gazdálkodást lehetetlenné tevő nyilvántartási hiányosságokra,

- elavult jogszabályokra hivatkozó, nem aktualizált szerződéseke,
- irreálisan alacsony vagyongazdálkodási díjakra (Domokos et al., 2016).

Az Állami Számvevőszék a 2019. évben 4 elemzésben, mindösszesen 98 önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságra kiterjedően (ebből 49 db város-és piacüzemeltetési feladatokat ellátó, 13 db sporttal kapcsolatos feladatokat ellátó, 15 db kultúra és a média területén tevékenykedő, valamint 21 db egészségügyi ellátást végző gazdasági társaság) mutatta be, hogy az Állami Számvevőszék által lefolytatott ellenőrzések számos szabálytalanságot tártak fel a gazdasági társaságok szabályozottsága és szabályszerű működése területén, amelyek növelték a gazdálkodás kockázatait. Ezen között többségében elszámolási, számviteli, vagyonyilvántartási szabályozottságra vonatkozó hiányosságok voltak jellemzőek, de akadtak olyanok is – a 15 db kultúra és média területén tevékenykedő gazdasági társaság – ahol az Állami Számvevőszék minden szempontból szabályszerű gazdálkodást csak a gazdasági társaságok egyötöde esetében állapított meg (ÁSZ, 2020b).

Az Állami Számvevőszék 2023-ban 1574 többségi állami és önkormányzati köztulajdonban álló gazdasági társaságot ellenőrzött. Az ellenőrzés során megállapításra került, hogy az ellenőrzött gazdasági társaságok 57,1%-a rendelkezett számviteli szabályzatokkal, javadalmazási szabályzattal és a jogszabályok által előírt integritási szabályzatokkal, azonban azok tartalma az ellenőrzött gazdasági társaságok 54,4%-ánál (857 gazdasági társaság) nem felelt meg a jogszabályban meghatározott követelményeknek. Az ellenőrzött gazdasági társaságok 65,4%-a (1 029 gazdasági társaság) rendelkezett a jogszabályi előírásokon túl, az integritást erősítő belső szabályozással (ÁSZ, 2023).

Molnár (2019) kutatása szerint 2015 és 2017 között a budapesti, Pest megyei, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei és Tolna megyei cégek több mint a felének volt elfogadható a saját tőke szintje, valamint hogy a budapesti és 11 megye önkormányzati vállalatainak több, mint felénél a likviditási mutató szerint nem állnak fenn fizetési nehézségek. Ezen elképzeléssel összhangban van Zéman (2017) közüzemi vállalkozásokon végzett kutatása, melynek eredményei szerint a legfontosabb ezen vállalatok rövid távú fizetőképességének megfelelő szinten tartása. Némileg ellentétes Molnár és Hegedűs (2019) csőd-előrejelzési tanulmánya, amely alapján a megfelelő fizetőképesség önmagában nem elegendő, ha az önkormányzati vállalatok működése folyamatosan veszteséges hosszú távon a tevékenység befejezéséhez vezethet.

Az ÁSZ (2015) tanulmányában arra hívta fel a figyelmet, hogy a gazdasági társaságok működésében jelentkező kockázatok jelentősen csökkenthetők a tulajdonosi joggyakorlás erősítésével, a gazdaságosságos, hatékony és eredményes gazdálkodás biztosításához szükséges mérési és beszámoltatási rendszer kiépítésével (pl. üzleti terv, teljesítménykövetelmények). Ezzel összefüggésben a tulajdonos önkormányzatokkal szemben elvárható feladat, hogy meghatározza a gazdasági társaságok szabályszerű és eredményes működésével kapcsolatos elvárásokat és annak teljesülését folyamatosan nyomon kövesse (ÁSZ, 2017).

A jövőbeni kutatások keretében indokolt lehet önálló vizsgálati irányként elemezni az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok és az önkormányzatok eltérő számviteli rendszereinek sajátosságait. Kiemelt figyelmet érdemel továbbá a gazdálkodási folyamatok közötti illeszkedés megteremtésének lehetséges módjai, valamint az önkormányzati gazdálkodás hatékony támogatásához szükséges controlling információk biztosításának módszertana és adattartalma.

#### ***1.3.5. Az önkormányzatokra kiterjedő Állami Számvevőszéki vizsgálatok eredményei***

Az Állami Számvevőszék általános hatáskörrel végzi az önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését, melynek keretében a 2023. évben, az önkormányzatokat érintően az alábbi megfeleléségi ellenőrzéseket folytatta le és az ellenőrzés megállapításait jelentésben közzétette:

- 6 önkormányzat helyi adóztatási tevékenységének ellenőrzése
- 20 önkormányzat pénzforgalomban megjelenő kiadásai teljesítésének és elszámolásának ellenőrzése
- 20 önkormányzat helyi iparüzési adóval kapcsolatos tevékenységének ellenőrzése,
- 1 574 többségi állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság integritásának ellenőrzése,
- 5 önkormányzat és központi költségvetési szerv ingatlanhasznosítási tevékenységének ellenőrzése (ÁSZ, 2024).

Az államháztartás önkormányzati alrendszere tekintetében az Állami Számvevőszék a 2021. évben átfogó ellenőrzést folytatott le, melynek keretében ellenőrizte valamennyi magyarországi önkormányzat integritását, amely így mindösszesen 3 197 önkormányzatot és 1 284 önkormányzati hivatalt, továbbá 3 932 önkormányzati intézményt érintett. Az Állami

Számvevőszék által lefolytatott monitoring típusú ellenőrzés az önkormányzatok és intézményeik integritási állapotának szintjét értékelte, továbbá rámutatott azokra a területekre, amelyen a felelős vezetők saját maguk képesek előre lépni és ezek elérését tanácsadással támogatta. A polgármesterek, a jegyzők és az intézmények vezetői már az ellenőrzés során intézkedéseket tettek a hiányosságok megszüntetése érdekében (ÁSZ, 2024).

#### **1.4. Az önkormányzati ASP rendszer, az adattárház, a KGR-K11 rendszer és a kötelező adatszolgáltatások**

Az állam gazdálkodása kiemelkedő fontossággal bír valamennyi állampolgár számára. A legfontosabb szempont, hogy a rendelkezésre álló források hatékonyan, célszerűen és eredményesen kerüljenek felhasználásra. Christensen et al. (2018) tanulmányában felhívta a figyelmet arra, hogy a fentebb nevesített célok eléréséhez szükség van a közsféra megreformálására annak érdekében, hogy a számviteli-, és információs rendszerek a gyorsan változó körülményekhez alkalmazkodni tudjanak. Bulai et al. (2019) a romániai önkormányzatokra kiterjedő kutatásának eredményei alapján bemutatta, hogy az elmúlt években jelentősen bővült a nyílt kormányzati adatok (open government data – OGD) elérhetősége, amelyek elengedhetetlenek a kormányzati erőforrások jobb elosztása, valamint a közkiadások átláthatóságának javítása érdekében.

Annak érdekében, hogy a szervezetek lépést tudjanak tartani a digitalizáció jelentette kihívásokkal a gazdasági szakembereknek egyszerre kell magas szakmai ismeretekkel rendelkeznie, valamint az adatmenedzsment és az üzleti intelligencia (business intelligence, BI) területén is kellő jártassággal kell, hogy rendelkezzenek (Kovács, 2020). A technológiai fejlődés során a középpontba a vezetői és pénzügyi kontrollrendszerek által előállított adatokat és információkat kell állítani (Hoque, 2021). A megváltozott információs igények, valamint az azt kielégítő technológiai fejlődés részeként hozták létre az önkormányzati alkalmazások szolgáltató központját (Application Service Provide, továbbiakban: ASP), amelynek elsődleges célja a kistélepuslési önkormányzatok támogatása (Katona, 2019).

Molnár (2024) az önkormányzati alrendszerben alapvető szereppel bíró ügyintézési-ügyviteli felület – az ASP-rendszer – fejlesztését és működtetését szinte példa nélkülinek értékeli, hivatkozással arra, hogy a környező országokban sem találkozhatunk ilyen megoldással. Az ASP rendszer célja kezdetben a piaci e-közigazgatási megoldásokra és tapasztalatokra építve olyan egységes rendszer létrehozása volt a közép-magyarországi régióban, amely lehetővé teszi

a kis és közepes önkormányzatok számára a hatékony forrásfelhasználás mellett a belső működés támogatását és egyes e-közigazgatási szolgáltatások nyújtását (Katona, 2019). Az ASP rendszerhez csatlakozás szabályai több lépcsőben kerültek kialakításra. Első lépésben az "Önkormányzati ASP-központ létrehozása" elnevezésű kísérleti projekthez önkéntes alapon 55, majd később további 39 önkormányzat csatlakozott 2012 és 2016 között. A sikeres kísérleti programot követően a Kormány a 257/2016. (VIII.31.) Korm. rendeletben döntött arról, hogy az ASP- rendszer használatát a megyei jogú városok kivételével kötelező jelleggel országos szintre kiterjesztette. Az önkormányzati ASP rendszer országos bevezetése több lépcsőben valósult meg. A vonatkozó kormányrendelet értelmében ma már a fővárosi önkormányzat kivételével valamilyen módon minden önkormányzat csatlakozott az ASP szolgáltatásokhoz vagy biztosítja a jogszabályban meghatározott adatok átadását az önkormányzati adattárházhoz. Az ASP szolgáltatás jelentősége abban rejlik, hogy egy központi és távoli szolgáltatótól bérelhető, integrált felhő alapú szolgáltatás, amelyhez a felhasználók böngészőn keresztül, online módon hozzáférhetnek. Ez a modell technológiailag és gazdaságilag is jó megoldás az önkormányzatok számára, mert nem szükséges különböző szoftverek vásárlásával, üzemeltetésével további terheket vállalniuk a feladatellátás támogatása érdekében (Dán, 2018).

Az ASP rendszer bevezetése európai szinten is kiemelkedő e-közigazgatási projektnak számít, ugyanis a fejlesztést követően több helyen angol nyelven publikálták, valamint adták elő a hazai szakemberek az eredményeket (Kócsáné & Halász, 2019). Az ASP-rendszer bevezetése előtt az önkormányzatok különböző szoftvereket használtak az egyes gazdasági folyamatok támogatása érdekében, emiatt az egyes önkormányzatok között jelentős fejlettségbeli különbségek mutatkoztak (más lehetősége van egy községi önkormányzatnak és más egy nagyvárosnak), amelynek közvetlen következménye volt, hogy az ország különböző részein az állampolgárok eltérő színvonalú közigazgatási szolgáltatáshoz jutottak. Az ASP esetén a felhasználói önkormányzatok egy online böngészőn keresztül elérhető szoftvert használnak, amelyben feladataik kizárólag szakmai területekre terjed ki, a kapcsolódó üzemeltetési és egyéb háttérfolyamatok (adattárolás, adatmentés, szoftverfrissítés, alkalmazás- és szerverüzemeltetés, karbantartás) kiszervezésre kerültek, továbbá a felhasználók részére HelpDesk szolgáltatás is rendelkezésre áll (Hogya & Horváth, 2024).

### ***ASP rendszer felépítése***

Az ASP rendszerre vonatkozó szabályokat a 257/2016 Korm. rendelet tartalmazza. A helyi önkormányzatok az ASP rendszerhez két módon csatlakozhatnak: a keretrendszer és a szakrendszerek igénybevételével vagy az önkormányzati ASP rendszer által támogatott feladatok önálló informatikai támogatása mellett, az adattárház számára a vonatkozó kormányrendeletben meghatározott adatok átadását lehetővé tevő interfészen keresztül. Az ASP rendszerhez 2019. június 1-ig valamennyi önkormányzatnak csatlakoznia kellett (teljes vagy interfészes csatlakozási mód), ennek hiányában biztosítani kell a jogszabályban meghatározott adatok teljes körének automatizált elektronikus átadását az önkormányzati adattárház számára. Rupp és Schindler (2018) szerint az ASP rendszer egyes szakrendszereit Magyarország összes települési önkormányzata igénybe veszi vagy igénybe fogja venni, ami 545 önálló polgármesteri hivatal és 2 633 közös önkormányzati hivatal érint és hosszú távon 30 000 felhasználót jelent.

Az önkormányzati ASP rendszer elemei:

- keretrendszer
- szakrendszerek
  - önkormányzati adórendszer
  - gazdálkodási rendszer (GAZD)
  - ingatlanvagyon-kataszter rendszer (IVK)
  - ipar- és kereskedelmi rendszer (IPARKER)
  - önkormányzati települési portál rendszer
  - az elektronikus ügyintézési portál rendszer, ideértve az elektronikus űrlap-szolgáltatást (ELÜGY)
  - hagyatéki leltár rendszer
  - iratkezelő rendszer
- önkormányzati adattárház (257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet 3. §)

Az ASP rendszer része a vezetői információs rendszer, amely támogatja az önkormányzatok vezetőit a döntéshozatal során, azonban a rendszer felhasználói jellemzően nem döntéshozók (Hogya & Horváth, 2024). Az ASP egy jelentős előrelépést jelentett a korábbi működési modellekhez mérten, ugyanis egy központi megoldást kínál, amely szélesebb körben biztosít

lehetőséget arra, hogy egyéb központi nyilvántartások és szolgáltatások elérhetőek legyenek az önkormányzatok számára (Cseh-Zelina, 2020).

### ***Önkormányzati adattárház***

Napjainkban az információ az egyik legfontosabb erőforrás, ugyanis a modernizáció lévén a szervezeteknél jelentős mennyiségű adat képződik és kerül tárolásra különböző rendszerekben, azonban az abban rejlő információk feltárása és hasznosítása már nehezebb feladat. Az elmúlt időszakban lezajló technikai fejlődés (pl. elektronikus közigazgatás) eredményeképpen a közsférában is egyre bővülő adatvagyon áll rendelkezésre, amelynek feldolgozására és hasznosítására is egyre nagyobb igény mutatkozik, ugyanis a megfelelő helyen, időben és formában rendelkezésre álló releváns információk jelentősen támogatják a vezetői döntéshozatalt.

Nemzetközi tapasztalatokra alapozva egyre több hazai intézményben is korszerű eszközökkel végzik az adatfeldolgozást, döntéselőkészítést (Pásztor & Popovics, 2016). Az adatbányászat célja, hogy jelentős méretű adathalmazokból új, korábban még nem ismert, hasznos információkat tárjon fel, azonban ezen tevékenységhez jelentős statisztikai, matematikai ismeretekre vagy egyes esetekben a mesterséges intelligencia alkalmazására is szükség van (Laáb, 2017). Az adatvagyon hasznosítás színvonalának javítása kiemelten fontos, ugyanis Bordás (2012) kutatási eredményei szerint a vizsgált időszakban a magyar vállalkozások teljes adminisztrációjának csupán 30,0%-a eredményezett konkrét üzleti hasznot, a többit csak a törvényi kötelezettségnek való megfelelés miatt végezték.

Magyarországon az ASP rendszer megvalósítása két ütemben (ASP 1.0 és ASP 2.0.) történt, amely támogatja a közsféra adathasznosítását. A projekthez 2019. január 1-től mind a 3 197 helyi (területi és települési) önkormányzat csatlakozott, amelynek célja az önkormányzatok gazdálkodásának támogatása. Ezen cél elérési érdekében korszerű eszközökkel és módszerekkel biztosítja a monitoring tevékenységet, hozzájárulva ezzel az esetleges pénzügyi kockázatok időben történő felismeréséhez (Mészáros, 2019). Az ASP részeként üzemeltetett adattárház biztosítja az önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatos részletes adatok egységes tárolását, valamint azok elemzési lehetőségeit. Az önkormányzatok adatgyűjtését és tárolását az ASP rendszer, valamint az önkormányzati adattárház támogatja és biztosítja a különböző forrásokból származó adatok összekapcsolását, rendszeres ellenőrzését a hibák minimalizálásának érdekében, amely rendszer az önkormányzatok számára ingyenesen

elérhető. Az adattárház az ASP fejlesztésnek egy teljesen új eleme, amely az adatok sokoldalú elemzését – és így a kormányzati és önkormányzati döntések előkészítését – szolgálja (Mészáros, 2019). A forrás az ASP szakrendszerekben képződött, illetve az ASP rendszerhez nem csatlakozó önkormányzatok által interfészen átadott, valamint a Magyar Államkincstár rendszereiben az önkormányzati körre vonatkozóan rendelkezésre álló adatok.

A nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló 2010. évi CLVII. törvény (továbbiakban: Adatvagyon tv.) alapján nemzeti adatvagyonnak minősül a közfeladatot ellátó szervek által kezelt közérdekű adatok, személyes adatok és közérdekből nyilvános adatok összessége. Az Adatvagyon tv.-ben foglaltak szerint az elektronikus adatfeldolgozás a fogalomba tartozó, az adatkezelés folyamatait támogató technikai műveletek – így az elektronikus úton vezetett nyilvántartás létrehozása, működtetése és üzemeltetése.

A hazai közigazgatásban az adatvagyon-gazdálkodás három szinten valósul meg. Az első szint a közfeladatot ellátó szerv által végzett adatvagyongazdálkodási tevékenysége. Ennek keretében az adatvagyon-gazdálkodás biztosítja, hogy az adatkezelési tevékenység tervezett, szervezett, szabályozott és ellenőrzött módon valósuljon meg, továbbá megfelelő mennyiségű és minőségű információk szolgáltatásával támogatja a döntéselőkészítést és döntéshozatalt. Az adatvagyon-gazdálkodás második szintje az adatmegosztás (adatcsere) és egységes (rendszerszinten tervezett, azonos elvek szerint szabályozott, hasonló – kompatibilis – eszközrendszerrel megvalósított stb.) adatkezelés. Az adatvagyon-gazdálkodás harmadik szintje a nemzeti szint, ahol az adatvagyon-gazdálkodási tevékenység elsősorban a kormányzati politikaalkotást és az ágazati jogszabályok konzisztenciájának biztosítását jelenti (Nagyné, 2013).

Az önkormányzati adattárház célja, hogy az ott tárolt adatok felhasználásával támogassa a kormányzati és önkormányzati döntések előkészítését. Az önkormányzati adattárház működtetője a Magyar Államkincstár, annak adattartalma az ASP szakrendszerekből, valamint az önkormányzatok által átadott - a vonatkozó jogszabályban meghatározott – adatokból épül fel. Az átadott tekintetében azok tartalmáért az adatszolgáltató önkormányzat vagy önkormányzati költségvetési szerv, míg az adatok kezeléséért a Magyar Államkincstár a felelős.

Az önkormányzati adattárház működtetésének elsődleges célja többek között az önkormányzatok gazdálkodási feladatainak támogatása, a közpénzfelhasználás és a likviditási

helyzet folyamatos nyomon követése, a folyamatos állami pénzügyi ellenőrzés feltételeinek biztosítása és a vezetői döntéstámogatás.

Az önkormányzati ASP rendszer a helyi önkormányzatok számára díjmentesen elérhető, melyhez napjainkban már valamennyi önkormányzat csatlakozott vagy a jogszabályban meghatározott adatokat az adattárház részére rendelkezésre bocsátja, így mintegy 3 197 helyi önkormányzat helyi adó, iratkezelő, ingatlanvagyon kataszter, ipar- és kereskedelmi szakrendszereinek adatait, valamint a gazdálkodási rendszerek tekintetében több mint 11 ezer szervezet adatait tartalmazza (Alkalmazásközpont, 2025).

Az adattárházban gyűjtött adatokkal összefüggésben rendszeresen vagy eseti jelleggel a Magyar Államkincstár lekérdezési, összegzési és adatszolgáltatási tevékenységet végez. Az adatok felhasználhatók a Magyar Államkincstár saját feladatainak ellátásához, az érintett helyi önkormányzat számára a saját álnevesített adatai, valamint a helyi önkormányzat és az önkormányzati érdekszövetségek számára más helyi önkormányzatok álnevesített adataiból összesített és átlagolt, így összehasonlításra és elemzésre alkalmas adatai vonatkozásában, a helyi önkormányzatokért, az adópolitikáért, az államháztartásért, valamint a gazdaságpolitikáért felelős miniszter, a KSH és az Állami Számvevőszék számára jogszabályban rögzített feladataik ellátása céljából (257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet).

Az ASP 2.0 projekt részeként került kialakításra egy olyan új generációs adattárház, amely előremutató megoldást biztosít az adatvagyongazdálkodás problémáira. A hagyományos adattárházakban a rendelkezésre álló eszközökkel nehezen vagy aránytalanul drágán végezhető a nagy adatmennyiségek tárolása, feldolgozása és az információszolgáltatás, ezért a teljesítmény és a költségek optimalizálása érdekében a hagyományos adattárház technológia Big Data technológiákkal egészült ki. Az adattárház kiaknázására rendszeresített analitikai, döntéstámogató alkalmazások lehetővé teszik az elemzői igények gyors kiszolgálását, a hosszabb idősorok elemzése mellett a folyamatosan aktualizált adatok monitorozását (Alkalmazásközpont, 2024).

### ***KGR-K11 rendszer, kötelező adatszolgáltatások***

A helyi önkormányzatok által használt könyvelői és számviteli programok különbözőek, így az abból kinyerhető információk nem egységes szerkezetben állnak rendelkezésre. Az önkormányzati gazdálkodás átláthatósága tekintetében az egyik legnagyobb előrelépést

jelentette a KGR-K11 rendszer létrehozása. A helyi önkormányzatok által a KGR-K11 rendszerben az Áhsz. és az Ávr. alapján teljesítendő kötelező adatszolgáltatások elsődleges célja, hogy az adatok és információk azonos időpontokra vonatkozóan, egységes szerkezetben álljanak rendelkezésre. A helyi önkormányzatok által teljesítendő főbb adatszolgáltatási kötelezettségek körét jogszabályok határozzák meg, azonban ezek főbb elemei az időközi költségvetési jelentések, az időközi mérlegjelentések, az éves költségvetési beszámolók, az elemi költségvetések, továbbá az adatszolgáltatásokat alátámasztó főkönyvi kivonatok.

A Magyar Államkincstár szervezete látja el a KGR-K11 rendszerbe teljesített adatszolgáltatások megfelelőségének ellenőrzését. A rendszer legnagyobb előnye, hogy az adatszolgáltatások előre definiált adattáblákon keresztül történik, így a kincstári és a főkönyvi adatok összevethetőek, továbbá biztosítja a hasonló szerkezetben rendelkezésre álló adatok rendszerszintű kezelését és összehasonlíthatóságát, ezáltal támogatja a Magyar Államkincstár ellenőrzési feladatainak végrehajtását is.

Az adatszolgáltatás és az ellenőrzés hatékonyságát növelik a rendszerbe építhető ellenőrzések. A KGR-K11 rendszer olyan szabályok ellenőrzését tudja elvégezni, amelyek betartása hiányában az adatszolgáltatást teljesíteni sem tudják. A KGR-K11 rendszer létrehozásának célja, hogy az időközi költségvetési jelentések és az időközi mérlegjelentések év közben rendszeres ellenőrzésével az adatszolgáltatások és a beszámolók pontosabbak legyenek és a jogszabályoknak teljeskörűen megfeleljenek (Belovecz et al, 2019).

## 2. ANYAG ÉS MÓDSZER

Az önkormányzatok gazdasági helyzetének vizsgálata kiemelt jelentőségű, mivel pénzügyi mozgásterük alapvetően meghatározza a helyi közszolgáltatások minőségét, a fejlesztések megvalósításának ütemét, valamint a térség versenyképességének alakulását. Az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetének általános bemutatása kiindulópontot jelent az államháztartás helyi alrendszere működésének megértéséhez, hiszen az önkormányzatok feladatellátásának színvonala közvetlenül függ a rendelkezésükre álló pénzügyi forrásoktól.

A kutatás megalapozását egy előzetes, az elemzéssel érintett területet teljes körűen feltáró szekunder szakirodalmi feltárás biztosította. A szakirodalmi feldolgozás kiemelt fontosságú az empirikus kutatás megkezdését megelőzően, ugyanis biztosítja a vizsgálni kívánt terület átfogó megismerését, valamint lehetőséget biztosít a területet érintő szakirodalmi és kutatási hiányosságok azonosítására, amely támogatást nyújt a kutatási célkitűzések meghatározásához. A szekunder kutatás során az államháztartás önkormányzati alrendszerének gazdálkodási folyamataihoz, valamint az általuk alkalmazott controlling eszközökhöz kapcsolódó nemzetközi és hazai szakirodalmak kerültek feldolgozásra és értékelésre. Az államháztartás alrendszereinek működésére, gazdálkodási sajátosságaira, valamint a controlling elméleti és gyakorlati kérdéseire vonatkozó átfogó ismeretek megszerzését követően a szakirodalom feldolgozását már célzott, a kutatási problémához illeszkedő területen végeztem. Ennek keretében a vizsgált tématerület szempontjából releváns összefüggések feltárására törekedtem, továbbá rendszereztem és értékeltem a szakirodalomban azonosítható hiányosságokat, különös tekintettel azokra a területekre, amelyek további kutatást indokolnak. A szekunder kutatás során feldolgozott könyvek, folyóiratcikkek, tanulmányok, elemzések eléréséhez főként a Google Scholar, valamint a Debreceni Egyetem által kínált széleskörű keresési és kutatási adatbázisokat alkalmaztam, a feldolgozást pedig szövegbányászat és szövegelemzés eszközökkel végeztem.

Az államháztartás rendszerét, valamint azon belül a helyi önkormányzati alrendszert vizsgálva megállapítottam, hogy az elérhető szakirodalmi források jelentős hiányosságokat mutatnak, ugyanis korlátozott számban állnak rendelkezésre a teljes szegmensre kiterjedő, átfogó elemzések. Emellett az egyes országok eltérő működési és irányítási modelljeiből fakadó

különbségek miatt a nemzetközi kitekintés érdekében hozzájárult a vizsgálat kritikai szemléletének megerősítéséhez.

Az értekezés célkitűzéseinek és hipotéziseinek alátámasztása, valamint azok aktualitásának és jelentőségének feltárása érdekében a kutatás során kvalitatív módszertanra épülő fókuszcsoporthoz tartozó interjút alkalmaztam. Az interjú elsődleges célja az volt, hogy az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetét az érintett szereplők – polgármesterek, alpolgármesterek és gazdasági vezetők – intézményi és döntéshozói perspektíváján keresztül tárjam fel, amelyek kvantitatív módszerekkel nem ragadhatók meg.

A vezetőkkel készített félig strukturált szakértői interjúk elemzése deduktív tematikus megközelítéssel történt, mivel az interjúk elsődleges célja a kutatási hipotézisek gyakorlati visszaigazolása és árnyalása volt. Ennek megfelelően a kódolás a kutatási hipotézisekhez és az interjúvázlat fő témáihoz illeszkedő előzetes elemzési kategóriák mentén zajlott, ugyanakkor az interjúk során megjelenő új, visszatérő szempontok figyelembevételével ezek a kategóriák szükség szerint finomodtak. Az interjúkról készült jegyzőkönyvek feldolgozása során a releváns vélemények, tapasztalatok és mintázatok tematikus csoportosítása történt, majd ezek alapján került sor annak vizsgálatára, hogy az interjúalanyok véleményei milyen mértékben támasztják alá, árnyalják vagy esetenként módosítják a hipotéziseimet. Az elemzés megbízhatóságát az egységes interjústruktúra (azonos prezentáció), az iteratív elemzési folyamat, a kategóriák következetes felülvizsgálata és a visszatérő mintázatok konzisztenciájának vizsgálata támogatta.

## **2.1. A kutatás során felhasznált adatbázisok bemutatása**

A szakirodalmi feldolgozást követően a 3 178 hazai önkormányzat éves beszámolóit tartalmazó adatbázis értékelésére került sor. Az adatbázist az önkormányzatok által a KGR-K11 rendszerbe feltöltött 2014-2023. évi beszámolók jelentették. Az időszak kiválasztásában meghatározó szempont volt egyfelől, hogy a közsféra számviteli információs rendszere 2014. január 1-én jelentős átalakításon ment keresztül, amikor az addig alkalmazott pénzforgalmi szemléletű számviteli rendszer (költségvetési számvitel) mellett beépült a versenyszférában alkalmazott számviteli megközelítés (eredménysszemléletű számvitel). További szempont volt, hogy záró időpontként az értekezés megírása során elérhető legfrissebb gazdálkodási adatok álljanak rendelkezésre, illetve a tendenciák és változások értékeléséhez legalább 10 éves időintervallum vizsgálatát tartottam indokoltnak.

Az értekezés alapjául szolgáló második adatbázis tartalmazza a 3 155 hazai települési önkormányzat (ide nem értve a 23 fővárosi kerületi önkormányzatot) KGR-K11 rendszerbe feltöltött 2020-2024. évi adóerő-képességi adatait. Ezen adatbázis tekintetében az összehasonlíthatóság biztosítása érdekében nem volt lehetőség korábbi adatok vizsgálatára, ugyanis az adóerő-képességhez kapcsolódó finanszírozás a 2020. évben jelentősen megváltozott. A szakirodalmi fejezetben bemutatottak szerint az addig alkalmazott ún. „beszámítáros” módszert 2020-ban felváltotta az adóerő-képességhez közvetlenül kapcsolódó, normatív jellegű elvonási és támogatási rendszer.

A teljes összhang érdekében hasznos lett volna az önkormányzatok 2024. évi beszámoló adatainak vizsgálata, azonban a kutatás során lefolytatott elemzések, valamint az ahhoz szükséges, további, kiterjesztett adathozzáférés időtartamára tekintettel jelen kutatásban annak beszerzésére és értékelésére már nem volt lehetőség. Ugyanakkor a kutatás során törekedtem a legaktuálisabb eredmények elérésére, amely érdekében a 2024. évi beszámoló adatok hiányában is elemeztem és értékeltem a 2024. évi adóerő-képességi adatokat, továbbá ahol nyilvánosan elérhető információ rendelkezésre állt – pl. önkormányzatok által fizetendő szolidaritási hozzájárulás összege – kiegészítettem az aktuális adatokkal.

## **2.2. Az adatelemzés során felhasznált módszertan bemutatása**

A kutatás módszertanát elsősorban kvantitatív statisztikai és összehasonlító elemzések alkotják, kiegészítve klaszterelemzésekkel és összefüggés vizsgálatokkal. A dolgozat a kvantitatív pénzügyi elemzésre, azon belül is a mutatószám-alapú vertikális és horizontális mérleg-, és eredménykimutatás elemzésre épül. Választásom azért esett a mutatószám-rendszerekre, mert ezek képesek a komplex államháztartási adatokat összehasonlítható és értelmezhető indikátorokká szintetizálni.

Az elemzés során az alábbi hat dimenziót vizsgálom:

1. Vagyonösszetétel és eszközstruktúra
2. Forrásszerkezet
3. Pénzügyi stabilitás
4. Likviditás
5. Jövedelmezőség
6. Fedezettség

### ***Az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetének értékelésére alkalmazott mutatószámok***

Az önkormányzati alrendszer pénzügyi és gazdasági helyzetének vizsgálata komplex feladat, ugyanis a vállalati szférával szemben a legnagyobb különbség, hogy itt a cél nem a profitmaximalizálás, hanem a közszolgáltatások fenntartható és hatékony biztosítása.

Az önkormányzati zárszámadások több száz oldalas dokumentumok, amelyek nyers adatai önmagukban nehezen feldolgozhatók és értelmezhetők. A mutatószámok használata lehetővé teszi a rendelkezésre álló jelentős adatmennyiség szintetizálását és objektív értékelését. Ezek alkalmazása nem csupán utólagos ellenőrzés és az elmúlt 10 év eredményeinek bemutatására szolgál, hanem egy olyan stratégiai eszköz, amely lehetővé teszi az időbeli változások, trendek felismerését és az állampolgárok, valamint a döntéshozók számára érthető formában teszi láthatóvá a köztárgy állapotát. A kutatás további célkitűzése, hogy támogatást nyújtson az érdekelteknek az önkormányzatok működésében rejlő kockázatok azonosításában.

A mutatószámok rendszerszintű alkalmazása nem csupán egy controlling és diagnosztikai eszköz, hanem a felelős gazdálkodás alapköve. Segítségükkel az önkormányzat elmozdulhat a reaktív gazdálkodástól a proaktív, adat alapú stratégiai tervezés irányába, biztosítva ezzel a közfeladat-ellátás fenntarthatóságát. Az elemzés során alkalmazott mutatószámokat, valamint azok definícióját és számítási módszereit részletesen az értekezés I. számú melléklete tartalmazza.

Az elemzés során az adatok értékelésére és az összefüggések feltárására több, egymást kiegészítő statisztikai módszertant alkalmaztam.

#### ***Kétlépcsős klaszteranalízis***

A klaszterelemzés az adatelemzés során egy széles körben alkalmazott technika az adatbázisul szolgáló adatok mintázatainak felfedezésére. Többváltozós statisztikai módszer, amelynek célja a rendelkezésre álló adatok csoportosítása (klaszterek képzése) oly módon, hogy minden elem csak egy klaszterbe tartozzon és az azonos klaszterbe tartozó elemek hasonlóak legyenek, míg a különböző klaszterekbe tartozó elemek jelentősen elkülönüljenek egymástól (Simon et al., 2024). A klaszterelemzés célja azon változók beazonosítása, amelyek a csoportok közötti különbségeket okozzák. Az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetének vizsgálatához a klaszterelemzés módszerét, azon belül a kétlépcsős klaszteranalízist alkalmaztam, amelynek előnyei:

- alkalmas nagy elemszámú adatbázisok kezelésére,
- automatikusan meghatározza az optimális klaszterszámot statisztikai kritériumok alapján, amely meghatározása így nem a kutatói szubjektivitás függvénye,
- automatikusan meghatározza a klaszterképzésben legfontosabb változók körét („Predictor Importance Values”),
- és képes a klaszterképzés minőségét is mérni (Chiu et al., 2001).

Fontos előnye még, hogy kevert adatbázisokat is tud(na) kezelni, azaz kategorikus és folytonos változókat egyszerre, azonban a jelenlegi elemzésben csak folytonos változókat használtunk. Az optimális klaszterszám meghatározásához a Schwarz-féle Bayes-kritérium (BIC) került alkalmazásra (Schwarz, 1978).

$$BIC_k = -2l_k + r_k \log(n)$$

$l_k$  értelmezhető egyfajta klaszteren belüli diszperzió mutatójaként, míg  $r_k$  a független paraméterek számát jelöli. A kifejezés második része egy úgynevezett büntető faktor („penalty”), amely segítségével a mutató az modellilleszkedés magyarázó erejét és a becsült paraméterek számát próbálja kiegyensúlyozni. A klaszterezés előtt a folytonos változókat standardizáljuk a következő módon. Amennyiben  $x$  az eredeti változó, úgy a standardizált változó  $z$ :

$$z = \frac{x - \bar{x}}{s_x}$$

Itt  $\bar{x}$  a változó átlaga, míg  $s_x$  annak szórása. A klaszterezést így nem befolyásolja a változók értékeinek nagyságrendi eltérése. A standardizált mutató átlaga 0, szórása 1.

#### *Klasztervalidáció*

Az algoritmus előnye az automatikus sziluett-index számítás amely a belső konzisztenciára vonatkozik. Mivel ezek az értékek a szakirodalomban általánosan ajánlott kategóriákban mozogtak, ezért a klasztereket az esetenként alacsony tagszám ellenére elfogadtam. Az algoritmus modell alapú klaszterezést végez, a klaszterszám kiválasztása pedig AIC és BIC értéken alapszik. Ezek az értékek kellő védelmet nyújtanak az „overfitting” ellen, azaz, a mutatók segítenek megtalálni az egyensúlyt az „értelmezhető” klaszterstruktúra és az adatok komplexitás között. Az eredmények ellenőrzése érdekében a manuális megoldás esetében „random splitting”-et hajtottam végre (70-30%-os felosztással). A validációs eljárások eredményei alapján a klaszter tagságok rendkívül stabilak voltak és a klaszter hozzárendelés

rendkívüli pontossággal (98-99%) előre jelezhető volt. A bináris modellek esetében a szenzitivitás és specificitás a két osztály metrikáit jelölik, míg a többsztályos modelleknél az összes klaszteren mért legalacsonyabb és legmagasabb értékek tartományát mutatják. A klasztervalidációs eredményeket a 4. számú táblázat foglalja össze.

**4. táblázat: Klasztervalidáció teljesítményének összefoglalója**

| Metrika                    | Nyers<br>(2015-2023) | Nyers<br>(2020-2023) | Mutató<br>(2015-2023) | Mutató<br>(2020-2023) |
|----------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Klaszterek száma           | 2                    | 2                    | 4                     | 5                     |
| Teljes pontosság           | 0,9989               | 1,0000               | 0,9968                | 0,9968                |
| 95% Konfidencia Int.       | 0,9941 – 1,0000      | 0,9961 – 1,0000      | 0,9908 – 0,9993       | 0,9908 – 0,9993       |
| Kappa-statisztika          | 0,9933               | 1,0000               | 0,9948                | 0,9951                |
| P-érték (Pontosság > NIR)  | < 0,001              | < 0,001              | < 0,001               | < 0,001               |
| Szenzitivitás (tartomány)  | 0,988 – 1,000        | 1,000                | 0,952 – 1,000         | 0,769 – 1,000         |
| Specificitás (tartomány)   | 0,988 – 1,000        | 1,000                | 0,998 – 1,000         | 0,998 – 1,000         |
| Kiegyensúlyozott pontosság | 0,994                | 1,000                | 0,976 – 1,000         | 0,885 – 1,000         |

*Forrás: saját összeállítás*

#### *Kiugró értékek kezelése*

Annak érdekében, hogy megvizsgáljam, hogy egy kiugró érték kezelés során hogyan változna a klaszter szerkezet, az SPSS saját outlier kezelése: „noise handling” módszerét használtam. Ez esetben a megfigyelések önkényesen megadott hányadát „zajként” azonosítja az SPSS és külön klaszterbe helyezi, melynek arányát az elemzés során manuálisan állítottam be. Erre azért volt szükség, mert az algoritmus nem a „hagyományos” távolságalapú klaszterezést végzi el, ezért ez a módszer jobban illeszkedik az algoritmus természetéhez, mint a kiugró értékek egyszerű kizárása vagy a winsorizálás (amely a logaritmikus transzformáció pedig a negatív értékek miatt nem lehetséges). A kiugró érték kezelése esetében fontosnak tartom kiemelni, hogy az adatbázis létező magyarországi településeket foglal magába, azaz nincsenek (egy kérdőívhez hasonlóan), rossz válaszok vagy hibás kitöltések, amelyeket valódi „zajnak” lehetne nevezni. Egyes értékek valóban jelentősen magasabbak más települések értékeinél, de ezek természetes gazdasági folyamatok eredményei, nem pedig adathibák és a klaszteranalízis egyik kiemelt célja volt ezeknek a csoportoknak a megtalálása. Az elemzés során a kiemelkedő gazdasági helyzetben lévő települések várhatóan külön csoportba kerülnek, de alacsony számuk nem statisztikai hibát jelent, hanem földrajzi és közigazgatási sajátosságokat. A teljeskörűség érdekében az eredményeket 1%-os, illetve 5%-os zaj arány mellett is teszteltem. Egyes esetekben erősebb hatása volt a zaj-klaszter jelenlétének, de az alapmodellek minden esetben magasabb és

kedvezőbb sziluett értékekkel rendelkeztek, azaz a klaszterek belső konzisztenciája magasabb volt, így a zaj-klaszterek létrehozása legtöbbször nem javított, hanem rontott a feltárt klaszterek minőségén így az a végső értékelés minden esetben az alapmodell szerint kerül értékelésre.

### ***Binomiális teszt és Wilcoxon teszt***

A kutatás H2 hipotézise szerint az önkormányzatok jövedelmezőségi mutatói jellemzően negatívak, amely hipotézis vizsgálata érdekében binomiális és Wilcoxon tesztet végeztem. A binomiális teszt egy nemparaméteres statisztikai eljárás, amelynek használata akkor célszerű, ha két kimenetel lehetséges és azt szeretnénk tesztelni, hogy az egyik kimenetel valószínűsége megegyezik-e egy előre meghatározott értékkel. A binomiális teszt azt vizsgálja, hogy egy kétkimenetelű esemény (pl. ROA pozitív/ROA negatív) aránya eltér-e egy elméleti értéktől (esetünkben 0,5). Az önkormányzatok beszámolóí alapján képzett mutatószámok jelentős méretű adatbázist képeztek, így a paraméterbecslés viszonylag pontosnak tekinthető.

Ez a binomiális eloszlásra épül és a nullhipotézise szerint „ $H_0$ : gyakorlati valószínűség = 0,5.”

Azt vizsgáltuk, hogy a megfigyelt eredmény mennyire valószínű az adott nullhipotézis mellett, melynek vizsgálata az R statisztikai csomag alkalmazásával valósult meg.

A Wilcoxon-próba szintén nemparaméteres módszer, amelyet két kapcsolt vagy párosított minta közötti medián különbség vizsgálatára alkalmazunk. A teszt nem a minták átlagaira támaszkodik, hanem a rangok sorrendjét használja, így nem igényli a normális eloszlást (Field, 2009).

### ***Korrelációanalízis***

Az elemzés során a változók közötti összefüggések feltárása érdekében többféle korrelációs megközelítést alkalmaztam.

- Keresztmetszeti korrelációanalízis: egy adott időpontban vizsgálja a változók közötti együtt mozgást, lehetővé téve az azonnali kapcsolatok azonosítását.
- Késleltetett korrelációanalízis: az egyik változó időben eltolva milyen mértékben hat a másik változóra, ezáltal az esetleges ok-okozati jellegű dinamikákra is következtetni lehet.
- Időbeli korrelációanalízis: az idősorok közötti kapcsolat alakulását vizsgálja a teljes megfigyelési periódus során, így képet adva a változók közötti összefüggések időbeli stabilitásáról és változásáról.

A vizsgálat során az idősorok dinamikájának megragadása érdekében elsőrendű differenciát alkalmaztam, amelyet az alábbi módon definiálok:

$$\Delta x = x_t - x_{t-1}$$

Delta x a differencia,  $x_t$  az adott időpont értéke, míg  $x_{t-1}$  az egyvel korábbi évé. Ebben az esetben nem kizárólag két változó közötti összefüggést vizsgáltam, hanem azok évről évre történő változását. A differenciavétel jelentősége, hogy vannak olyan részei egy időbeli változásnak (pl. trend vagy szezonális), amely vagy minden idősort érint vagy nem tartalmaz hasznos információt.

### ***Variációs koefficiens***

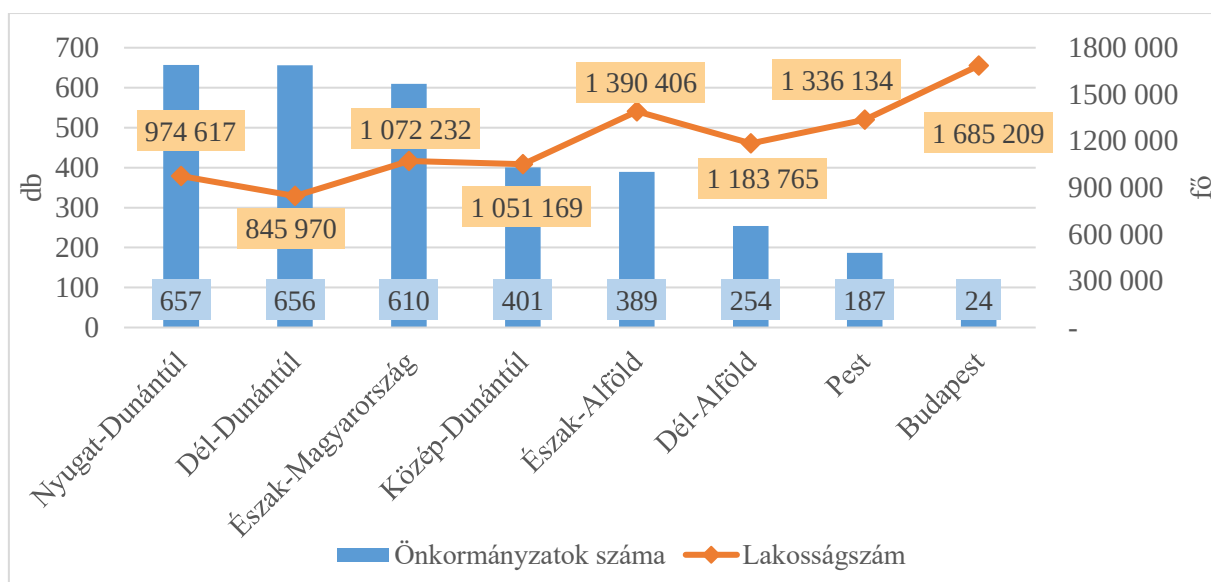
A változók relatív szóródásának összehasonlíthatósága érdekében az elemzés során a variációs koefficiens (Coefficient of Variation, CV) használtam. A variációs koefficiens egy statisztikai mutató, amely az adatsor szóródását az átlaghoz viszonyítva fejezi ki. A mutató dimenziómentes formában adja meg a szórás és az átlag arányát, ezáltal lehetővé teszi különböző skálájú változók variabilitásának összehasonlítását. A variációs koefficiens az alábbiak szerint definiálható:

$$CV = \frac{\text{szórás}}{\text{átlag}} \times 100$$

A magasabb CV-érték nagyobb relatív szóródást, míg az alacsonyabb érték homogénebb eloszlást jelez. Az elemzés során alkalmazott statisztikai vizsgálatokat és az adatvizualizációt az SPSS és a Microsoft Excel szoftverek alkalmazásával készítettem el.

### 3. EREDMÉNYEK ÉS AZOK ÉRTÉKELÉSE

A magyar államháztartás helyi önkormányzati alrendszere magában foglalja a 3 178 települési, a 19 vármegyei és 1 fővárosi önkormányzat gazdálkodási rendszerét. Budapest sajátos jogállású, ugyanis kétszintű önkormányzati rendszerrel rendelkezik, ahol a fővárosi önkormányzat egyszerre lát el települési és területi önkormányzati feladatokat, míg a kerületi önkormányzatok tisztán települési önkormányzatok, így Budapest egyidejűleg mindkettő. A KSH legfrissebb – 2025. január 1-i – nyilvántartása alapján 3 178 települési önkormányzat működik, melynek regionális megoszlását, valamint lakosság számát a 20. számú ábra mutatja be (KSH, 2025a).



**20. ábra: A települési önkormányzatok száma és a települések lakossága**

*Forrás: KSH (2025a) alapján saját összeállítás*

A települési önkormányzatok közé tartoznak a községi, városi, megyei jogú városi és fővárosi kerületi önkormányzatok, míg a területi önkormányzatok körét a vármegyei és a fővárosi önkormányzat alkotja. A területi önkormányzatok sajátos feladatokat látnak el, továbbá az értekezés szempontjából a fővárosi és kerületi önkormányzatok értékelése is eltérő szemléletet igényelne, így az empirikus kutatásom középpontjában a 3 155 nem fővárosi települési önkormányzat pénzügyi, gazdasági helyzetének átfogó vizsgálata áll. Az értekezés célja bemutatni a települési önkormányzatok gazdasági helyzetét, finanszírozási rendszerét – különös tekintettel az adóerő-képesség alapján számítandó kiegészítő támogatásokra és

elvonásokra –, a gazdálkodásukra jellemző speciális körülményeket, valamint az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetének értékelésére használt mutatószámok sajátosságait.

A hipotézisek három legfontosabb bázisa az önkormányzatok éves beszámolóí (mérleg és eredménykimutatás adatai), adóerő-képességére vonatkozó adatszolgáltatásai, valamint a vármegyei és régiós egy főre jutó GDP adatok. A hipotézisvizsgálatok előtt fontosnak tartom bemutatni a gazdaság teljesítményének mérésére általánosan elfogadott mérőszám – az egy főre jutó GDP – 2014 és 2023 közötti alakulását annak érdekében, hogy egy általános, előzetes képet biztosítsak a későbbi összefüggés vizsgálatok könnyebb megértéséhez.

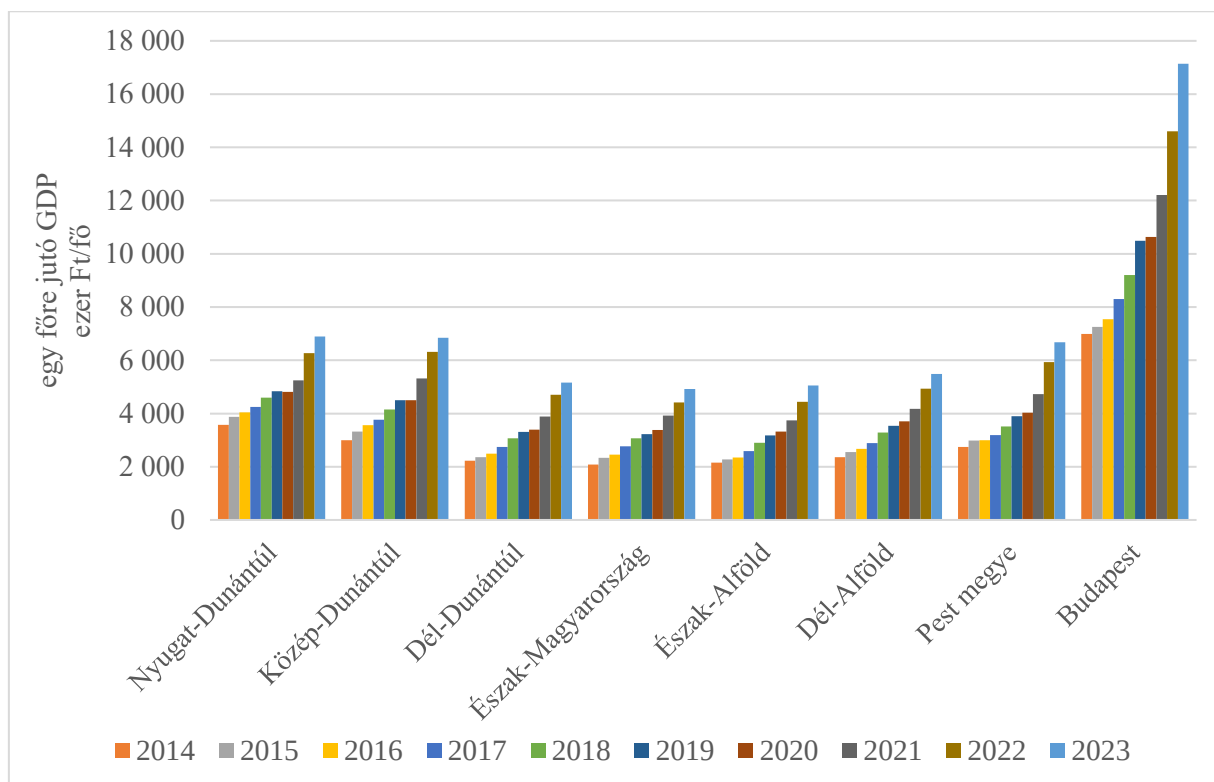
### **3.1. Az egy főre jutó GDP alakulása régióként és vármegyénként 2014 és 2023 között**

A GDP az egyik legáltalánosabban használt mutató a gazdaság teljesítményének mérésére, amely egyszerre tükrözi az adott terület jövedelemtermelő képességét és a fogyasztás szintjét. A GDP-vel mint mutatószámmal szemben számos szakmai kritika került megfogalmazásra (pl. nem tükrözi a lakossági jólétet vagy nem veszi figyelembe a helyi lakosok és a multinacionális cégek jövedelmét stb.), azonban a GDP nagysága és változása egy országos szinten, általánosan elfogadott mérőszám annak megítélésére, hogy hogyan változik az ország vagy egy térség gazdasága és fejlettsége. A területi – vármegyei vagy regionális – bontásban vizsgált egy főre jutó GDP pedig rávilágít az országon belüli gazdasági különbségekre, a fejlettebb és elmaradottabb térségek közötti eltérésekre, így annak elemzése és értékelése nélkülözhetetlen a területi egyenlőtlenségek feltárásához és a célzott fejlesztéspolitikai döntések megalapozásához.

Az átfogó értékeléshez a GDP adatok alakulása több aspektusból vizsgálandó. Egyfelől szükséges azok országos, régiós és vármegyei szintű elemzése, másfelől értéküket tekintve pedig vizsgálandó azok nominálértékének alakulása, valamint előző évhez viszonyított és teljes időszaki változása. Fontos elemzési szempont lehetne a GDP reálértékének – azaz a nominálértékek éves átlagos infláció mértékével korrigált értékének – alakulása is, azonban ezzel szemben kritikaként fogalmazható meg, hogy az inflációs adatok kizárólag országos szinten állnak rendelkezésre, így azok régiós és vármegyei szintű alkalmazása szükségszerűen torzítást hordozna magában. Az egyes területeken tapasztalható eltérések (eltérő tevékenységek, földrajzi adottságok stb.) miatt elsősorban a nominális növekedési pályák és a relatív pozíciók változása értelmezhető megbízható módon, amely lehetővé teszi a területi

gazdasági különbségek és fejlődési irányok feltárását a vizsgált időszakban. A nominális GDP adatok alkalmazásának másik oka, hogy a későbbiekben a hipotézisek alapjául szolgáló másik meghatározó indikátor – az adóerő-képesség – is nominálértéken kerül bemutatásra, így a gazdasági kitekintésen túl a továbbiakban a kutatás az inflációs hatásokat nem értékeli.

Az egy főre jutó GDP alakulása a kutatás több pontján is kiemelt jelentőséggel bír, tekintettel arra, hogy a C1 célkitűzés – és az azzal összefüggő H1 hipotézis – részletesen vizsgálja az egy főre jutó GDP és a regionális önkormányzati vagyon alakulása közötti összefüggést, míg a C3 célkitűzés – és H4 hipotézis – az egy főre jutó GDP vármegyéenkénti alakulása és az adott térségben működő önkormányzatok adóerő-képessége között összefüggés vizsgálatára irányul. Az egy főre jutó GDP alakulását 2014 és 2023 között, a vizsgált 10 év tekintetében, régióként a 21. számú ábra mutatja be.



**21. ábra: Az egy főre jutó GDP regionális alakulása 2014 és 2023 között**

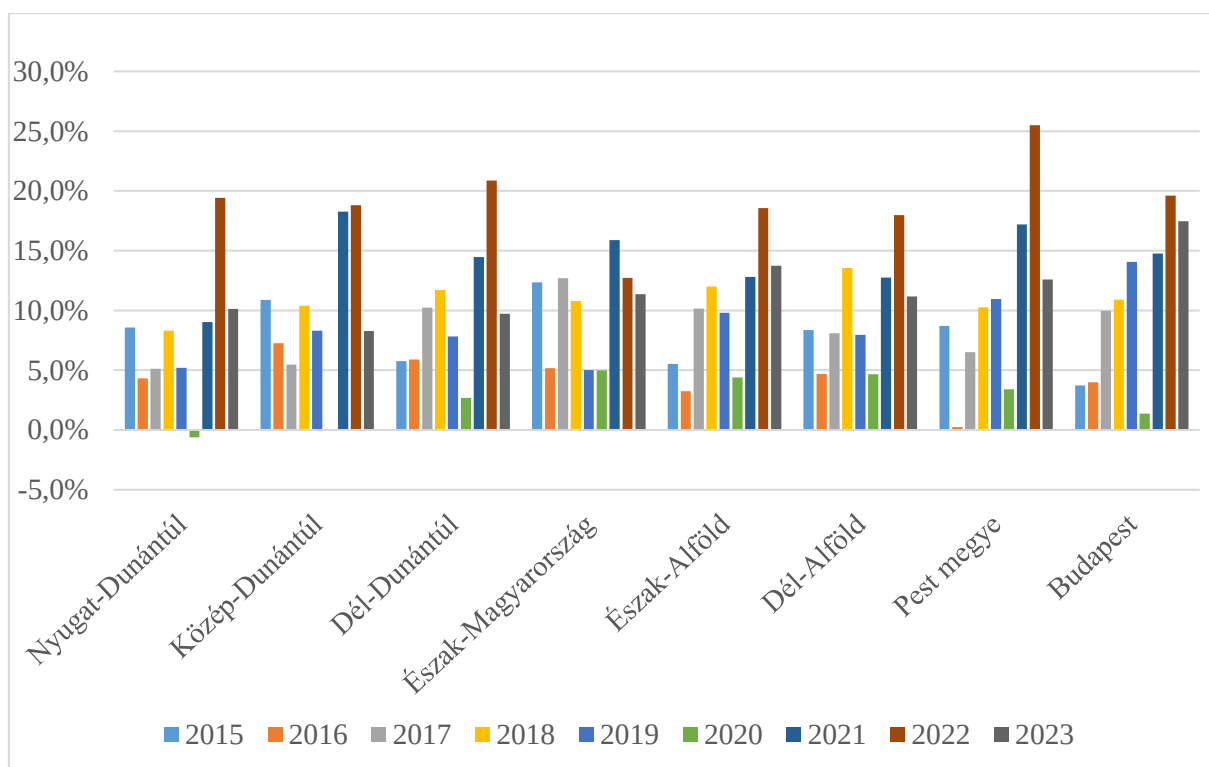
*Forrás: KSH (2025b) alapján saját összeállítás*

A fejlődési dinamikát vizsgálva az országos egy főre jutó GDP érték a 2014. évről a 2023. évre 134,5%-kal emelkedett, mellyel összefüggésben a GDP változása valamennyi régióban összességében növekvő trendet mutatott. A korábban megfogalmazott szakmai kritika alapján

a változások nominálértékét vettem figyelembe a számítások során, azonban fontos megjegyezni, hogy az országos infláció 2014 és 2023 között összesen 49,5% volt, amely értékkel korrigálva az országos GDP a vizsgált időszakban reálértéken 85,0%-kal emelkedett.

A vármegyék és régiók gazdasági teljesítménye, különösen az egy főre jutó GDP alakulása jelentős eltéréseket mutat. E területi különbségek feltárása nem csupán a helyi költségvetési pozíciók megértéséhez járul hozzá, hanem a célzott fejlesztéspolitikai beavatkozások megalapozásához is, így elemzésük nélkülözhetetlen a területi egyenlőtlenségek kezelése és a fenntartható helyi gazdálkodás szempontjából. A legfejlettebb régió a teljes vizsgált időszakban Budapest volt, ami főváros lévén természetesnek tekinthető. Az egy főre jutó GDP értéke a 2014. évi 6 993 ezer Ft/főről a 2023. évre 17 146 ezer Ft/főre emelkedett, amely érték jelentősen meghaladta az országos átlagot, 2014 és 2023 között annak 202,7-219,0%-a volt. A legelmaradottabb régiók az Észak-Magyarország és az Észak-Alföld térsége volt, amely GDP értéke mindössze az országos adatok 62,3%-68,5%, valamint 63,0%-65,7%-át érték el.

Az évenkénti változások tekintetében már jelentősebb eltérések voltak a vizsgált 10 év távlatában, melynek alakulását a 22. számú ábra mutatja be.



**22. ábra: A régiós GDP adatok változása az előző évhez viszonyítva**

*Forrás: KSH (2025b) alapján saját összeállítás*

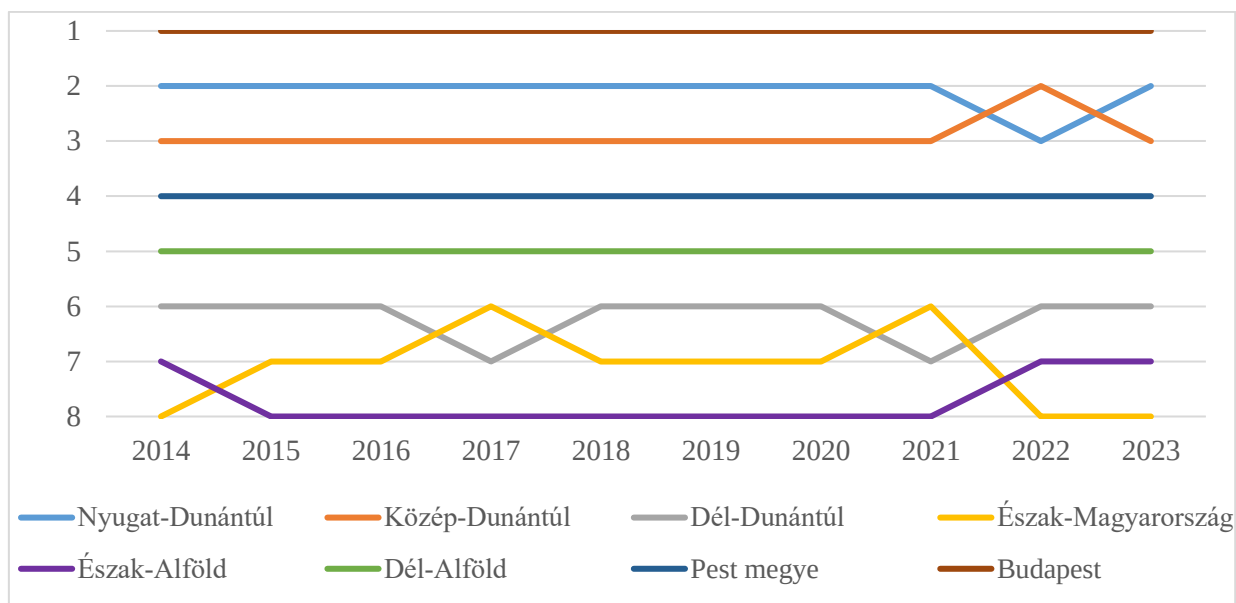
Az évenkénti változások tekintetében a legnagyobb fejlődés a 2022. évben (19,4%), míg a legalacsonyabb (2,1%) a 2020. évben volt tapasztalható. Az országos GDP értékek alakulásában visszatükröződni látszik a vizsgált időszak eltérő gazdasági fázisai:

- 2014–2019: konjunkturális növekedés
- 2020: COVID-válság
- 2021–2022: visszapattanás
- 2023: lassulás, inflációs környezet

Az elemzéssel érintett időszakban negatív irányú GDP változás – néhány egyedi esettől eltekintve – regionálisan sem volt jellemző. A 2022-2023. években az inflációs környezet jelentősen megváltozott. Az infláció mértéke a 2022. évben 14,5%, a 2023. évben 17,6% volt, amely 1998 óta a legmagasabb inflációs érték volt Magyarországon (KSH, 2025c). A GDP változása a 2022. évben még lépést tudott tartani az infláció mértékével, így reálértéken országos szinten pozitív tartományban maradt, 4,3% volt. Jelentős változás következett be azonban a 2023. évben, ahol a megugró infláció következtében a GDP országos szinten negatív tartományban fordult át (- 3,4%), amellyel összhangban a régiókban és a vármegyékben is csökkenés volt jellemző.

Az egy főre jutó GDP csökkenése gazdasági és társadalmi szempontból is kedvezőtlen. A csökkenő gazdasági teljesítmény egyrészt az életszínvonal stagnálását vagy visszaesését eredményezheti, másrészt a termelékenység gyengülésére, a beruházások visszaesésére vagy a munkaerőpiac romló hatékonyságára utalhat. Emellett korlátozza az állami újraelosztás lehetőségeit is, mivel szűkíti a költségvetési bevételek forrását, ezáltal negatívan befolyásolhatja a közszolgáltatások színvonalát és a hosszú távú gazdasági növekedési kilátásokat.

Az elemzés eredményei alapján megállapítható, hogy reálértéken a GDP változása 2014 és 2023 között a 2023. évben volt a legalacsonyabb, amely érték kedvezőtlenebb volt a 2020-as COVID válság idején tapasztalt csökkenéstől. Az egyes régiók fejlődési ütemét vizsgálva 2014 és 2023 között a legjelentősebb mértékben Budapest (145,2%) és Pest vármegye (143,2%), a legkisebb mértékben a Nyugat-Dunántúl (93,3%) fejlődött. A régiós adatok tekintetében az értékek, valamint azok időbeli változásán túl fontos megvizsgálni a 8 hazai régió GDP szerinti fejlettségi rangsorát a 2014-2023. években, amelynek alakulását a 23. számú ábra mutatja be (ahol az 1 a legfejlettebb, a 8 a legelmaradottabb régiót jelöli).



**23. ábra: A régiók egy főre jutó GDP szerinti sorrendje**

*Forrás: KSH (2025b) alapján saját összeállítás*

A régiók egy főre jutó GDP szerinti sorrendje jól tükrözi az egyes területek gazdasági teljesítménybeli különbségeit. A magasabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező régiók általában fejlettebb ipari és szolgáltató szektorral, nagyobb munkaerőpiaci lehetőségekkel és fejlettebb infrastruktúrával rendelkeznek, míg a gazdaságilag kevésbé fejlett régiók gyakran kevésbé diverzifikált gazdasággal, alacsonyabb termelékenységgel és kisebb bevételi potenciállal jellemezhetők. Ez a sorrend tehát nemcsak a gazdasági teljesítmény rangsorát mutatja, hanem a területi egyenlőtlenségek és fejlesztési szükségletek szempontjából is fontos indikátort nyújt.

A vizsgált 10 év tekintetében megállapítható, hogy a rangsorban az első 5 régióban érdemi változás nem történt. A 6-8. helyet elfoglaló régiók tekintetében egy-egy évben előfordultak helycserék, azonban a teljes időszakot vizsgálva változás kizárólag a legfejletlenebb észak-magyarországi és észak-alföldi régiók sorrendjében volt a 7-8. pozíciókon, azonban a helycserék érdemi előrelépést nem jelentettek. Ezen tendenciák figyelembevételével megállapítható, hogy a 2014-2023 közötti időszak az egyes régiók tekintetében érdemi változást nem hozott az egyes régiók fejlettségének sorrendje tekintetében, inkább különbségeket konzervált, mintsem kiegyenlített.

### **3.2. A regionális fejlettség és az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi, jövedelmezőségi helyzetének vizsgálata**

A kutatás célkitűzéseinek értékeléséhez, valamint a megfogalmazott hipotézisek vizsgálatához elengedhetetlennek tartottam egy, az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetét bemutató átfogó elemzés készítését. A vizsgálat célja, hogy biztosítsa az eredmények összehasonlíthatóságát oly módon, hogy azonosíthatók legyenek a hasonló pénzügyi struktúrával rendelkező csoportok, valamint azok a tényezők melynek mentén az egyes klaszterek közötti hasonlóság és elkülönülés megragadható.

#### **3.2.1. Az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetének vizsgálata kétlépcsős klaszteranalízis módszerrel**

Az adatok csoportosításához és elemzéséhez a kétlépcsős klaszteranalízis módszerét alkalmaztam, melynek keretében több szempont figyelembevételével összesen négy különálló elemzést készítettem. A módszer alkalmazását indokolta, hogy az lehetőséget biztosít nagy számú megfigyelés egyidejű kezelésére, valamint a különböző skálán mért változók együttes elemzésére. A klaszterezés során célt volt olyan homogén csoportok kialakítása, amelyek belső hasonlósága magas, míg egymástól való elkülönülésük statisztikailag is értelmezhető.

A klaszterek számának meghatározása során az automatikus modellválasztási eljárást vettem alapul, amely statisztikai mutatók (Schwarz-féle Bayes-kritérium) segítségével javaslatot tett az optimális csoportszámra. Az eredmények értelmezésekor külön figyelmet fordítottam az egyes változók klaszterképző szerepére, valamint a kialakult csoportok közötti különbségek tartalmi jelentőségére.

A kétlépcsős klaszteranalíziseket az alábbi változókombinációk alapján végeztem el:

- **1. verzió:** az átlagos pénzügyi változók felhasználásával a 2015-2023 közötti időszakra vonatkozóan *(Az adatbázis a 2014. év vonatkozásában jelentős adathiányt tartalmazott, így a megfelelő minőségű végeredmény érdekében azok törlése volt indokolt.)*

Az elemzés elkészítéséhez az alábbi kilenc változó került felhasználásra:

1. Pénzeszközök
2. Eszközök összesen
3. Saját tőke
4. Passzív időbeli elhatárolások

5. Felhalmozott eredmény
  6. Mérleg szerinti eredmény
  7. Pénzügyi műveletek eredménye
  8. Tevékenység nettó eredményszámla bevétele
  9. Egyéb eredményszámla bevételek
- **2. verzió:** az 1. verzióval megegyező módszerek szerinti elemzés egy szűkebb időintervallumra, a 2020-2023. évekre – tekintettel arra, hogy az iparüzési adóerő-képesség kizárólag ezen időszakra vonatkozóan állt rendelkezésre –, amellyel az elemzés kiegészítésre került (10. változó)
  - **3. verzió:** kalkulált pénzügyi mutatószámok felhasználásával a 2015-2023 közötti időszakra vonatkozóan

Az elemzés során az alábbi nyolc mutató került felhasználásra:

1. Befektetett eszközök fedezete I. (tartós)
2. Befektetett eszközök aránya (tartós)
3. Esedékességi aránymutató
4. Forgóeszközök aránya (átmeneti)
5. Kötelezettségek aránya
6. Saját tőke aránya
7. Bonitási ráta (tartós)
8. Saját bevételek eredménytermelő képessége

A vizsgálat során minden pénzügyi változó egy főre vetített értékeit vettem alapul, amely során az adott év települési állandó lakosságával osztottam az adott pénzügyi változót.

- **4. verzió:** a 3. verzióval megegyező módszerek szerinti elemzés egy szűkebb időintervallumra, a 2020-2023. évekre vonatkozóan

Az elérhető időszak esetében a négy, illetve kilenc év értékeit átlagoltam, így egy időpontra szóló keresztmetszeti adattáblát kaptam. Ennek oka az volt, hogy így az időbeli változások kevésbé befolyásolták az eredményeket és átfogóbb, a strukturális különbségeket hangsúlyozó elemzést végezhettem. Ugyanakkor az egyes évek kiugró értékei nem torzítják el a kialakuló csoportokat sem.

**A. Az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetének vizsgálata a 2015-2023. években (pénzügyi változók alapján)**

*Az optimális klaszterszám meghatározása*

Az automatikus klaszterezési eljárás során az algoritmus különböző klaszterszámokhoz tartozó BIC értékeket számított. A BIC érték csökkenése azt jelzi, hogy az adott klaszterszám jobban illeszkedik az adatszerkezethez. A klaszterelemzés során arra törekedtem, hogy megtaláljam azt az optimális klaszterszámot, amely nem egyszerűsíti túl az eredményeket, de nem is túl specifikus, azaz jól általánosítható. Az eredmények alapján a klaszterszám növelésével a BIC érték folyamatosan csökken, azonban a csökkenés mértéke egy pont után jelentősen mérséklődik, amely arra utal, hogy több klaszter bevonása már nem „magyarázza” jobban az adatok szeparációját. A BIC változásának vizsgálata alapján – melyet részletesen az 5. számú táblázat mutat be – az elemzés két klaszteres megoldást eredményezett, amely megfelelő egyensúlyt biztosít az adatok részletes leírása és az elemzés áttekinthetősége között.

**5. táblázat: Az automatikus klaszterválasztás mutatószámai  
(2015-2023. évek, pénzügyi változók alapján)**

| Klaszterszám | Schwarz-féle Bayesi kritérium (BIC) | BIC változás <sup>1</sup> | A BIC változás aránya <sup>2</sup> | A távolságmértékek aránya <sup>3</sup> |
|--------------|-------------------------------------|---------------------------|------------------------------------|----------------------------------------|
| 1            | 19816,19                            |                           |                                    |                                        |
| 2            | 12552,83                            | -7263,36                  | 1,00                               | 6,05                                   |
| 3            | 11473,16                            | -1079,67                  | 0,15                               | 1,20                                   |
| 4            | 10599,47                            | -873,69                   | 0,12                               | 1,61                                   |
| 5            | 10111,30                            | -488,17                   | 0,07                               | 1,22                                   |
| 6            | 9738,12                             | -373,18                   | 0,05                               | 1,05                                   |
| 7            | 9389,54                             | -348,58                   | 0,05                               | 1,72                                   |
| 8            | 9247,49                             | -142,05                   | 0,02                               | 1,04                                   |
| 9            | 9115,79                             | -131,70                   | 0,02                               | 1,23                                   |
| 10           | 9035,42                             | -80,37                    | 0,01                               | 1,12                                   |

Megjegyzés:

1. A változások a táblázatban szereplő előző klaszterszámhoz viszonyítva értendők.

2. A változások arányai a kétklaszteres megoldásnál megfigyelt változáshoz viszonyított értékek.

3. A távolságmértékek arányai az aktuális klaszterszám és az előző klaszterszám közötti összehasonlításon alapulnak.

Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház „KGR-K11” rendszer [2020-2024. évre vonatkozó önkormányzati adóerőképeségi adatok] adatállományai és 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámolói, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás

### *A klaszterek megoszlása*

Az eredmények alapján a települések 92,1%-a az első, míg 7,9%-a a második klaszterbe tartozott, amely számszerűen 2 905 és 249 települést jelentett. A klaszterek méret szerinti megoszlását a 6. számú táblázat mutatja be.

**6. táblázat: A klaszterek szerinti megoszlások vizsgálata  
(2015-2023. évek, pénzügyi változók alapján)**

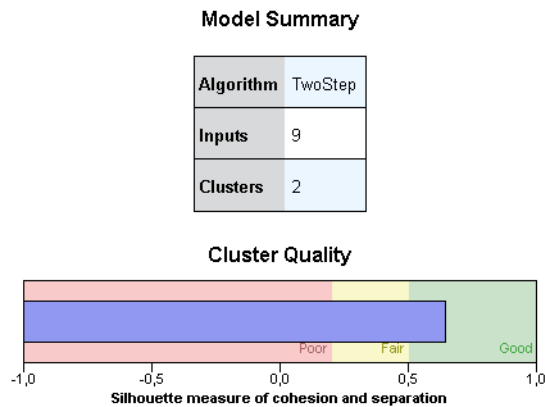
| Klaszterek      | N           | %             |
|-----------------|-------------|---------------|
| 1               | 2905        | 92,1%         |
| 2               | 249         | 7,9%          |
| <b>Összesen</b> | <b>3154</b> | <b>100,0%</b> |

Megjegyzés: N = darabszám, % = megoszlás az összesen belül.

Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámoló, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás

### *A klaszterképzés minősége*

Az algoritmus előnye, hogy megmutatja a klaszterképzés minőségét is. Ez esetben a klaszterszeparáció a „good”, azaz a jó/kiváló kategóriába esett, amely rendkívül jó eredménynek számít pénzügyi változók esetén. A „Silhouette score”, azaz az átlagos sziluett érték azt méri, hogy mennyire hasonlók egymáshoz egy klaszteren belül az elemek és mennyire különböznek a másik klasztertől. Ez az érték ebben az esetben 0,6 volt, amely jónak tekintendő, azaz a két klaszter viszonylag jól elkülönül és az elemek inkább a saját klaszterükhöz hasonlítanak, mint a másikhöz. Az így kapott eredmények lehetővé tették a kialakított csoportok minőségének objektív megítélését, valamint a további következtetések megalapozását. A klaszterképzés minőségét a 24. számú ábra mutatja be.



**24. ábra: A klaszterelemzés modellje és a klaszterek minősége**

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámoló, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

*A klaszterképzésben szerepet játszó változók*

Az úgynevezett „Predictor Importance Values (PIV)”, azaz a változói fontosságot mutató mérőszám azt mutatja meg, hogy az adott változó mennyire volt fontos a klaszterképzés során, amelyet részletesen a 7. számú táblázat mutat be. Az eredmények alapján három változó játszott kiemelt szerepet a települési csoportok kialakulásában. Elsősorban az számított, hogy mekkora a település eszközállománya és saját tőkéje, majd pénzeszközeinek nagysága.

**7. táblázat: A változói fontosság mérőszáma  
(2015-2023. évek, pénzügyi változók alapján)**

| Változók                                       | PIV         |
|------------------------------------------------|-------------|
| <b>Eszközök összesen</b>                       | <b>1,00</b> |
| <b>Saját tőke</b>                              | <b>0,98</b> |
| <b>Pénzeszközök</b>                            | <b>0,65</b> |
| Tevekenység nettó eredmény szemléletű bevétele | 0,41        |
| Egyéb eredmény szemléletű bevételek            | 0,35        |
| Passzív időbeli elhatárolások                  | 0,31        |
| Mérleg szerinti eredmény                       | 0,12        |
| Pénzügyi műveletek eredménye                   | 0,05        |
| Felhalmozott eredmény                          | 0,01        |

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház „KGR-K11” rendszer [2020-2024. évre vonatkozó önkormányzati adóerőképeségi adatok] adatállományai és 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámoló, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

### *A klaszterek átlagos értékei*

A kétlépcsős klaszteranalízis eredményeként létrejött klaszterek értékelésére és a közöttük fennálló különbségek bemutatására a pénzügyi változók átlagértékei szolgálnak alapul, melynek alakulását a 8. számú táblázat mutatja be. Az egyes klaszterek értékelésének folyamatában első lépésként meghatározásra került a kilenc pénzügyi változó egy főre vetített értéke évenként, majd a négy évet átlagoltuk és ezen érték képezte a klaszteranalízis inputját.

**8. táblázat: A klaszterekhez tartozó átlagos értékek  
(2015-2023. évek, pénzügyi változók alapján)**

| Mutatók                                       | Klaszter 1 | Klaszter 2 |
|-----------------------------------------------|------------|------------|
|                                               | N = 2905   | N = 249    |
| Eszközök összesen                             | 942 478    | 2 563 410  |
| Saját tőke                                    | 814 076    | 2 229 013  |
| Pénzeszközök                                  | 91 854     | 281 353    |
| Tevékenység nettó eredményszemléletű bevétele | 43 893     | 150 777    |
| Egyéb eredményszemléletű bevételek            | 206 500    | 405 205    |
| Passzív időbeli elhatárolások                 | 183 183    | 495 202    |
| Mérleg szerinti eredmény                      | 19 890     | 73 654     |
| Pénzügyi műveletek eredménye                  | 59         | 2 080      |
| Felhalmozott eredmény                         | -27 025    | -117 175   |

*adatok ezer forintban*

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámoló, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

A kétlépcsős klaszterelemzés eredménye alapján a vizsgált szervezetek két, méretük és pénzügyi mutatóik alapján jól elkülönülő csoportra oszthatók. Az első klaszter a minta döntő részét teszi ki (n=2 905), míg a második klaszter lényegesen kisebb (n=249), ugyanakkor ez utóbbi a legtöbb pénzügyi változó tekintetében jóval magasabb átlagértékeket mutat.

A pénzügyi változók értékei alapján az első klaszter jellemzően a „szegényebb/átlagosabb” településeket foglalja magába, míg a második klaszterbe a kifejezetten alacsony számú, de jóval kedvezőbb gazdasági helyzetben lévő önkormányzatok tartoznak. Az elemzésbe bevont kilenc pénzügyi változó mindegyike – függetlenül attól, hogy mérleget vagy eredménykimutatást érintett – a második klaszterben az első klaszter értékének többszöröse volt. A pénzügyi műveletek eredménye is magasabb a második klaszterben, ami arra utal, hogy a nagyobb szervezetek aktívabb pénzügyi műveleteket folytatnak és a kedvezőbb gazdasági helyzetükből

adódóan eredményességüket tovább tudják javítani a pénzügyi műveleteikből származó bevételeikkel.

Az önkormányzatok az Áhsz. 14. § (12) bekezdése alapján a beszámolójukban halasztott bevételként a passzív időbeli elhatárolások között mutatják ki azokat a forrásokat, melyeket európai uniós és hazai támogatásból megvalósított beruházásokra kapnak az önkormányzatok. Az itt elszámolt támogatásokat évente, a tárgyévben elszámolt értékcsökkenési leírással azonos mértékben oldják fel annak érdekében, hogy a beruházásokra elszámolt értékcsökkenésnek ne legyen eredményrontó hatása. Az elemzés eredményei alapján a második klaszterben szereplő önkormányzatok jelentősen magasabb passzív időbeli elhatárolással rendelkeztek, amely arra enged következtetni, hogy a kedvezőbb gazdasági helyzetben lévő önkormányzatok a 2015-2023. években jelentősebb mértékű támogatásból megvalósított beruházással rendelkeztek. A két klaszter közös jellemzője a negatív felhalmozott eredmény, ami arra utal, hogy a szervezetek egy részénél korábbi időszakokból származó veszteségek halmozódtak fel. Ezen felhalmozott negatív eredmények összege illeszkedik a klaszter jellemzőihez.

Az elemzés eredményei alapján megállapítható, hogy a pénzügyi változók vizsgálata alapján a 2015-2023. években a hazai települési önkormányzatoknak döntő többsége (92,1%-a) vagyoni és pénzügyi helyzet szempontjából hasonló helyzetben van. Ezzel szemben az önkormányzatok egy csekély része (7,9%-a) gazdasági helyzetét tekintve az önkormányzatok többségét magába foglaló klasztertől jelentősen kedvezőbb pozícióban van. Ezen önkormányzatok gazdálkodása a többséghez viszonyítva eredményesebb, jelentős eszközállománnyal rendelkezik – melyhez jelentős támogatási forrást kaptak. A több forrással rendelkező önkormányzatok eredményességüket tovább tudják javítani a pénzügyi műveleteikből származó bevételeikkel, ami az önkormányzatok közötti különbségeket tovább erősíti. Az ezen szempontok szerint végzett klaszterelemzés eredményei nem igazolják azon alapgondolatot, hogy a nagyobb városok kedvezőbb gazdasági helyzetben lennének ugyanis a kisebb klaszterbe tartozó, kedvezőbb gazdasági helyzetben lévő 249 önkormányzat között mindössze három megyei jogú város (Zalaegerszeg, Veszprém és Székesfehérvár), valamint 33 tovább város tartozott a többi 213 település nagyközség vagy község címet viselt.

**B. Az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetének vizsgálata a 2020-2023. években (pénzügyi változók alapján)**

*Az optimális klaszterszám meghatározása*

A BIC változásának vizsgálata alapján az elemzés a 2020-2023. években is két klaszteres megoldást eredményezett.

*A klaszterek megoszlása, minősége és a klaszterképzésben szerepet játszó változók*

Ezen az időtávon a települések 89,2%-a (2 812 település) tartozott az első, míg 10,8%-a (342 település) tartozott a második klaszterbe. Ebben az esetben a klaszterszeeparáció és az átlagos sziluett érték is szintén a jó/kiváló kategóriába esett, így a két klaszter itt is viszonylag jól elkülönült egymástól. A klaszterképzésben szerepet játszó változókat, valamint azok fontosságát a 9. számú táblázat mutatja be.

**9. táblázat: A változói fontosság mérőszáma  
(2020-2023. évek, pénzügyi változók alapján)**

| Változók                                      | PIV         |
|-----------------------------------------------|-------------|
| <b>Eszközök összesen</b>                      | <b>1,00</b> |
| <b>Saját tőke</b>                             | <b>0,96</b> |
| <b>Pénzeszközök</b>                           | <b>0,68</b> |
| <b>Egyéb eredményszemléletű bevételek</b>     | <b>0,49</b> |
| Tevékenység nettó eredményszemléletű bevétele | 0,35        |
| Mérleg szerinti eredmény                      | 0,23        |
| Iparüzési adóerő-képesség                     | 0,22        |
| Passzív időbeli elhatárolások                 | 0,12        |
| Pénzügyi műveletek eredménye                  | 0,05        |
| Felhalmozott eredmény                         | 0,02        |

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, „KGR-K11” rendszer [2020-2024. évre vonatkozó önkormányzati adóerőképességi adatok] adatállományai és 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámolói, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

Az eredmények alapján a települési csoportok kialakítása szempontjából az adóerő-képességgel kiegészített 10 változó közül a 2020-2023 közötti időszakban négy játszott kiemelt szerepet. Ezek döntő többsége a mérlegből származtatható adat (összes eszközérték, saját tőke és a pénzeszközök), azonban az eredménykimutatásból a tevékenység nettó eredményszemléletű

bevétele a korábbi klaszterképzésekhez mérten nagyobb fontossággal jelent meg, mint hosszabb távon.

A klaszterképzés során törekedtem arra, hogy a mérleg és eredménykimutatás adatokból is kerüljenek be változók, ugyanakkor az elemzés eredményei egyértelműen alátámasztják a kutatás azon felvetését, hogy az önkormányzatok működése szempontjából az eredményességi kritériumok kisebb jelentőséggel bírnak – tekintettel arra, hogy jelen klaszterképzés során is ezek „PIV” értéke jelentősen elmarad a mérlegtételek fontosságától. Az önkormányzatok eredményességét és jövedelmezőségét részletesen az értekezés egy későbbi fejezetében vizsgálom. Az elemzés során kifejezetten vizsgáltam, hogy az adóerő-képesség milyen jelentőséggel bír a klaszterképzés szempontjából, azonban az eredmények alapján ezen indikátor szerepe viszont nem volt kiemelkedő (0,22 PIV érték).

A klaszterek legfőbb jellemzőit magába foglaló pénzügyi változók átlagos értékeit a 10. számú táblázat tartalmazza.

**10. táblázat: A klaszterekhez tartozó átlagos értékek  
(2020-2023. évek, pénzügyi változók alapján)**

| Mutató                                  | adatok ezer forintban  |                       |
|-----------------------------------------|------------------------|-----------------------|
|                                         | Klaszter 1<br>N = 2812 | Klaszter 2<br>N = 342 |
| Eszközök összesen                       | 1 095 839              | 2 722 421             |
| Saját tőke                              | 890 019                | 2 237 766             |
| Pénzeszközök                            | 122 094                | 397 798               |
| Egyéb eredményszemléletű bevételek      | 243 316                | 522 625               |
| Tevékenység eredményszemléletű bevétele | 45 962                 | 167 437               |
| Mérleg szerinti eredmény                | 10 444                 | 122 599               |
| Iparüzési adóerő-képesség               | 19 000                 | 74 497                |
| Passzív időbeli elhatárolások           | 187 846                | 445 233               |
| Pénzügyi műveletek eredménye            | 116                    | 2 247                 |
| Felhalmozott eredmény                   | 38 704                 | 200 720               |

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, „KGR-K11” rendszer [2020-2024. évre vonatkozó önkormányzati adóerőképességi adatok] adatállományai és 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámolóit, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

A kétlépcsős klaszterelemzés eredménye a rövidebb időtávot (2020-2023. évek) vizsgálva is hasonló mintázatot mutat és az önkormányzatok továbbra is két jól elkülönülő csoportra

oszthatók. Az első klaszterbe eső elemszám némileg alacsonyabb, ugyanakkor a második klaszterbe tartozó önkormányzatok pénzügyi, gazdasági helyzete továbbra is sokkal kedvezőbb.

A 2020-2023. évek elemzése során vizsgált tizedik indikátor – az adóerő-képesség – ugyan nem bírt meghatározó jelentőséggel a csoportképzés tekintetében, azonban a meghatározó elemszámú első klaszter átlagos adóerő-képessége a négy év vonatkozásában 19 000 Ft/fő volt. Az adóerő-képesség szempontjából az átlagértéket szakmai szkepticizmussal, a szórás figyelembevételével érdemes értékelni, de további elemzés hiányában is arra enged következtetni, hogy a hazai önkormányzatok döntő többsége az adóerő-képessége alapján kiegészítő támogatásra szorul vagy a kiegyenlítő mechanizmusban befizetőként és támogatottként sem jelent meg. A szolidaritási hozzájárulás jogcímén előírt befizetési kötelezettség az önkormányzatok viszonylag szűk körét érinti.

Az önkormányzatok közötti különbségek kiegyenlítését hivatott biztosítani a szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettség, valamint az adóerő-képességhez kapcsolódó kiegészítő támogatások rendszere. A szolidaritási hozzájárulás rendszere a települési önkormányzatok közötti fiskális kiegyenlítést szolgálja, azonban kérdés, hogy a befizetések koncentráltága (a 3 155 települési önkormányzat <10%-a által befizetett szolidaritási hozzájárulás összege) mellett a rendelkezésre álló források milyen mértékben képesek kompenzálni a gazdaságilag kedvezőtlenebb helyzetű településeket. Amennyiben nem vagy nem megfelelő mértékben egyenlíti ki a különbségeket, úgy:

- nőhet az önkormányzatok közötti finanszírozási feszültség,
- romolhat a közszolgáltatások színvonala,
- hosszú távon tovább növekedhetnek az önkormányzatok közötti egyenlőtlenségek,
- illetve nőhet az önkormányzatok kiszolgáltatottsága.

Az önkormányzatok gazdálkodását és gazdasági helyzetének javulását jellemzi, hogy hosszabb időtávú (2015-2023. évekre vonatkozó) elemzéshez viszonyítva 2020 és 2023 között már az önkormányzatok felhalmozott eredménye pozitív tartományra váltott, azaz az önkormányzatok a korábbi időszakokból származó veszteségeiket kiegyenlítették és – bár mérsékelten – de pozitív eredményt halmoztak fel.

Összességében megállapítható, hogy az elemzés rövidebb távon kedvezőbb gazdasági helyzetet igazol, a klaszteranalízis eredményei ugyanakkor rámutatnak arra, hogy ez a kedvező tendencia nem egységesen jelentkezett az önkormányzati szektor egészében. Az egyes klaszterek között

számottevő különbségek rövid és hosszútávon is egyaránt fennállnak, csökkentő tendencia nem volt megfigyelhető, továbbra is jelentős eltérések mutatkoznak meg az eredményesség, a bevételi szerkezet és a támogatásoktól való függőség tekintetében. Míg egyes csoportok esetében a pozitív felhalmozott eredmény stabil gazdálkodásra utal, addig más klaszterekben ez inkább külső források – különösen támogatások – meghatározó szerepével magyarázható. Az ezen szempontok szerint végzett klaszterelemzés eredményei is az előző eredményekhez hasonló képet mutatnak: a második klaszterbe tartozó 342 önkormányzat között 7 megyei jogú város (Debrecen, Eger, Győr, Esztergom, Zalaegerszeg, Veszprém és Székesfehérvár), valamint 46 tovább város tartozott, a többi 289 település nagyközség vagy község címet viselt. A két klaszteres csoportok összefüggéseinek vizsgálata alapján megállapítható, hogy a második klaszterbe tartozó önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetének rövidebb és hosszabb távú vizsgálata jelentős átfedéseket mutat. Az első (A. jelű) vizsgálat szerint meghatározott 249 önkormányzat közül – 31 kivételével – valamennyi szerepel a jelenlegi kritériumok alapján kialakított, 342 elemből álló csoportban, azaz a kedvezőbb helyzet rövid-, és hosszútávon is egyaránt igazolt.

***C. Az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetének vizsgálata a 2015-2023. években (képzett mutatószámok alapján)***

*Az optimális klaszterszám meghatározása és a klaszterek megoszlása*

A BIC változásának vizsgálata alapján a mutatószámokon alapuló elemzés során a 2015-2023 közötti időszakra már az előző vizsgálatoktól differenciáltabb, négy klasztert tartalmazó megoldás bizonyult optimálisnak. Ez azért tekinthető kedvező és fontos eredménynek, mert azt jelzi, hogy a klaszterelemzés képes érzékenyen reagálni az adatok finomabb különbségeire és a gazdasági mutatók változásait részletesebben képes leképezni.

A klaszterválasztás mutatószámait a 11. számú táblázat mutatja be.

**11. táblázat: Az automatikus klaszterválasztás mutatószámai  
(2015-2023. évek, képzett mutatószámok alapján)**

| Klaszterszám | Schwarz-féle Bayesi kritérium (BIC) | BIC változás <sup>1</sup> | A BIC változás aránya <sup>2</sup> | A távolságmértékek aránya <sup>3</sup> |
|--------------|-------------------------------------|---------------------------|------------------------------------|----------------------------------------|
| 1            | 17614,39                            |                           |                                    |                                        |
| 2            | 12754,21                            | -4860,18                  | 1,00                               | 1,93                                   |
| 3            | 10302,57                            | -2451,64                  | 0,50                               | 1,24                                   |
| 4            | 8347,92                             | -1954,65                  | 0,40                               | 2,15                                   |
| 5            | 7509,62                             | -838,30                   | 0,17                               | 1,80                                   |
| 6            | 7101,18                             | -408,44                   | 0,08                               | 1,05                                   |
| 7            | 6718,50                             | -382,68                   | 0,08                               | 1,22                                   |
| 8            | 6428,86                             | -289,64                   | 0,06                               | 1,04                                   |
| 9            | 6153,66                             | -275,20                   | 0,06                               | 1,05                                   |
| 10           | 5897,40                             | -256,27                   | 0,05                               | 1,89                                   |

Megjegyzés:

1. A változások a táblázatban szereplő előző klaszterszámhoz viszonyítva értendők.
2. A változások arányai a kétklaszteres megoldásnál megfigyelt változáshoz viszonyított értékek.
3. A távolságmértékek arányai az aktuális klaszterszám és az előző klaszterszám közötti összehasonlításon alapulnak.

Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámoló, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás

A klaszterek megoszlását a 12. számú táblázat mutatja be. Az eredmények alapján a települések több, mint fele, 54,7%-a az első, a 25,4%-a a második, 17,4%-a a harmadik, míg az önkormányzatok elenyésző hányada 2,5%-a tartozott a negyedik kategóriába.

**12. táblázat: A klaszterek szerinti megoszlások vizsgálata  
(2015-2023. évek, képzett mutatószámok alapján)**

| Klaszterek      | N           | %             |
|-----------------|-------------|---------------|
| 1               | 1726        | 54,7%         |
| 2               | 800         | 25,4%         |
| 3               | 549         | 17,4%         |
| 4               | 79          | 2,5%          |
| <b>Összesen</b> | <b>3154</b> | <b>100,0%</b> |

Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámoló, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás

### *A klaszterképzés minősége és a klaszterképzésben szerepet játszó változók*

Az átlagos sziluett-érték 0,5 volt, ami alacsonyabb, mint a pénzügyi változók alapján képzett klaszterek esetén, de még a „fair” (elfogadható) kategóriába esett, így a klaszterek viszonylag jól elkülönültek egymástól. A klaszterképzés során szerepet játszó tényezőket és azok PIV értékét a 13. számú táblázat mutatja be.

**13. táblázat: A változói fontosság mérőszáma (2015-2023. évek, képzett mutatószámok alapján)**

| Változók                                         | PIV         |
|--------------------------------------------------|-------------|
| <b>Befektetett eszközök aránya (tartós)</b>      | <b>1,00</b> |
| <b>Forgóeszközök aránya (átmeneti)</b>           | <b>1,00</b> |
| <b>Sajáttőke aránya</b>                          | <b>1,00</b> |
| <b>Befektetett eszközök fedezete I. (tartós)</b> | <b>1,00</b> |
| <b>Esedékességi aránymutató</b>                  | <b>0,89</b> |
| <b>Kötelezettségek aránya</b>                    | <b>0,80</b> |
| <b>Bonítási ráta (tartós)</b>                    | <b>0,53</b> |
| Sajátbevétel eredménytermelő képessége           | 0,02        |

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámoló, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

A csoportképzésben szerepet játszó nyolc változó közül hét nagy jelentőséggel (>0,5 PIV érték) bírt, amely alapján az elemzés visszaigazolta, hogy a klaszterképzéshez előzetesen meghatározott változók valóban nagy jelentőséggel bírnak az önkormányzatok vagyoni és pénzügyi helyzetének megítélése tekintetében.

A klaszterelemzés során az SPSS statisztikai program az önkormányzatokat hasonlóságuk alapján csoportosította, azonban a létrejövő klaszterek nem hordoznak önmagukban értékrendi vagy rangsorbeli különbséget tekintettel arra, hogy a klaszterek kialakítása matematikai-statisztikai kritériumok mentén történt. A klaszterek közötti különbségek értelmezése kizárólag a vizsgált változók mentén, összehasonlító elemzéssel lehetséges.

A mutatószámok alapján végzett klaszterelemzés eredménye, amelyet részletesen a 14. számú táblázat mutat be – a pénzügyi változók alapján képzett két-két klaszternél részletesebb – négy jól elkülöníthető önkormányzati csoport, amelyek pénzügyi jellemzőikben jelentősen különböznek egymástól. Az egyes klaszterek közötti különbségek elsősorban a tőkeszerkezet, az eszközösszetétel és a jövedelmezőség területén jelennek meg.

**14. táblázat: A klaszterekhez tartozó átlagos értékek (2015-2023. évek, képzett mutatószámok alapján, %)**

| Mutató                                    | Klaszter 1 | Klaszter 2 | Klaszter 3 | Klaszter 4 |
|-------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
|                                           | N = 1726   | N = 800    | N = 549    | N = 79     |
| Befektetett eszközök fedezete (tartós)    | 105,12     | 77,98      | 123        | 91,98      |
| Befektetett eszközök aránya (tartós)      | 89,37      | 86,56      | 76,43      | 83,03      |
| Forgóeszközök aránya (átmeneti)           | 10,25      | 13,11      | 22,77      | 16,14      |
| Saját tőke aránya                         | 93,44      | 67,04      | 91,44      | 74,99      |
| Esedékességi aránymutató                  | 0,35       | 0,36       | 0,44       | 4,42       |
| Kötelezettségek aránya                    | 1,36       | 1,61       | 1,58       | 8,28       |
| Bonitási ráta (tartós)                    | 95,69      | 140,30     | 84,51      | 143,88     |
| Saját bevételek eredménytermelő képessége | 124,94     | -147,48    | 1 089,31   | 37 055,71  |

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámoló, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

Az eszközszerkezetet vizsgálva megfigyelhető, hogy minden klaszterben dominálnak a befektetett eszközök, azonban eltérő mértékben. A befektetett eszközök aránya és fedezete alapján a 3. klaszter kiemelkedik a stabilitás szempontjából, mivel a befektetett eszközök fedezete a legmagasabb, ami azt jelenti, hogy a beruházások jelentős részét saját erőből finanszírozták. Ezzel szemben a 2. klaszter alacsonyabb fedezeti mutatója és kisebb saját tőke aránya jelzi, hogy ezek az önkormányzatok nagyobb külső forrásfüggés mellett működnek. Ezen szegmensben indokolt lehet a saját bevételek lehetőségeinek és mértékének felülvizsgálata az autonómia erősítése érdekében.

A forgóeszközök aránya szintén markáns különbségeket mutat: a 3. klaszterben magasabb az átmeneti eszközök aránya, ami nagyobb rugalmasságot és likviditást biztosít a mindennapi működéshez, míg az 1. és 2. klaszterben az arány alacsonyabb, ami egy rugalmatlanabb eszközszerkezetet jelöl. A 4. klaszter esetében a forgóeszközök aránya közepes, de a kötelezettségek és az esedékességi mutató extrém magas értékei jelentős pénzügyi kockázatot jeleznek. Az önkormányzatok tevékenysége alapvetően nem indokolja ezen különbségeket a forgóeszközök aránya tekintetében, így ennek részletesebb vizsgálata a jövőben indokolt lehet. A magas forgóeszköz háttérében akár pénzeszköz felhalmozás is állhat, amelynek visszaforgatásával a kötelező-, és önként vállalt feladatok köre és színvonala emelhető. További vizsgálatra adhat okot, hogy ezen önkormányzatok esetén a szolidaritási hozzájárulás, valamint

a kiegészítő támogatások rendszerét nem támogatná-e jobban olyan más indikátor, amely jobban figyelembe veszi az önkormányzatok pénzeszközeit.

A tőkeszerkezet alapján az 1. és a 3. klaszter tekinthető a legstabilabbnak, mivel ezekben a saját tőke aránya nagyon magas (93,44% és 91,44%). Ezzel szemben a 2. klaszterben ez az arány jóval alacsonyabb (67,04%), ami az alacsony fedezeti mutatóval összhangban nagyobb mértékű külső forrásbevonásra utal. A 4. klaszter köztes helyet foglal el (74,99%), azonban itt már jelentősen megemelkedik a kötelezettségek aránya (8,28), ami a többi klaszterhez képest kiugróan magas érték. A 2. klaszter saját tőke aránya jelentősen elmarad, a 4. klaszter kötelezettségei pedig kiugróan magasak, ami mindkét csoportnál nagyobb kockázatot és pénzügyi instabilitást jelez. Az önkormányzatok adósságvállalásának szabályait a Stabilitási tv. rögzíti, azonban ezen önkormányzati csoportnál érdemes lehet a kitettségek szabályszerűségének és indokoltságának felülvizsgálata, valamint intézkedések kezdeményezése a tőkeerősség, ezáltal a rentábilis működés fenntartása érdekében.

A likviditási és rövid távú pénzügyi helyzetet tükröző mutatók szintén jelentős eltéréseket mutatnak. Az esedékességi aránymutató a legtöbb klaszterben alacsony és viszonylag stabil (0,35-0,44 között), azonban a 4. klaszter esetében extrém magas értéket vesz fel (4,42), ami kiemelkedő rövid távú kötelezettségterhelést jelez. Hasonló tendencia figyelhető meg a kötelezettségek arányánál is, ahol a 4. klaszter messze meghaladja a többi csoportot. Ennek hátterében állhat átmeneti külső forrásbevonás, azonban indokolt a likviditás folyamatos nyomon követése az önkormányzat részéről. A fizetési kötelezettség egyösszegű felmerülése esetén a gazdálkodás tekintetében kockázatot jelenthet, amely állami támogatás hiányában az önkormányzat működésképtelenségéhez vezethet.

A jövedelemtermelő képesség összehasonlítása szintén érdekes képet mutat: a 3. klaszter kiemelkedően magas saját bevétel eredménytermelő képességgel rendelkezik, míg a 2. klaszter negatív jövedelmezősége veszteséges működésre utal. A 4. klaszter extrém magas értéke torzító hatású lehet, valószínűleg néhány kiugróan teljesítő egyedi kiugró esetekből adódik, így általános következtetés levonására nem alkalmas.

Összességében a mutatószámok alapján végzett összehasonlítás eredménye azt mutatja, hogy:

- a harmadik klaszter, azaz 549 önkormányzat képezi a legkiegyensúlyozottabb és legdinamikusabb csoportot, amely jelentős saját bevétel eredménytermelő képességgel rendelkezik,

- az első klaszter – azaz az önkormányzatok döntő többsége – stabil, de kevésbé rugalmas és a saját bevétel eredménytermelő képessége alacsony,
- a második klaszter saját tőke aránya gyengébb, azonban tekintettel az alacsony kötelezettség hányadra – a mérlegszerkezetből adódóan vélhetően ők a jelentős passzív időbeli elhatárolással (azaz támogatásból megvalósított fejlesztésekkel) rendelkező önkormányzati csoport,
- a negyedik klaszter pedig kis létszámú, de kiugró kockázati mutatókkal rendelkezik, ahol a likviditási és kötelezettségterhelési problémák dominálnak.

Az elemzés egyértelműen rámutat arra, hogy az önkormányzatok pénzügyi helyzete nem csupán az eszközök összetételében és a tőkeerősségben, hanem likviditásukban és bevételtermelő képességükben is jelentős különbségeket mutat. A pénzügyi változók és mutatószámok alapján végzett klaszteranalízis is bizonyítja, hogy az önkormányzatok döntő többségének helyzete jelentősen függ az állami finanszírozástól, valódi gazdasági mozgástérrel nem rendelkeznek. Az önkormányzatok gazdasági stabilitásához jelentősen hozzájárulnak a saját bevételei, ugyanis ennek hiányában stabil, de rugalmatlan a működése, azaz valódi fejlődési potenciállal kizárólag a feladatellátásra biztosított állami források alapján nem rendelkeznek. Az önkormányzatok egynegyedének tőkeerőssége alacsonyabb, azonban ez a támogatási forrásokból megvalósított beruházások számviteli elszámolásának speciális szabályaival magyarázhatóak.

#### ***D. Az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetének vizsgálata a 2020-2023. években (képzett mutatószámok alapján)***

##### *Az optimális klaszterszám meghatározása és a klaszterek megoszlása*

A BIC változásának vizsgálata alapján a mutatószámokon alapuló elemzés során a 2020-2023 közötti időszakra öt klaszter kialakítása volt ideális. Az eredmények alapján a települések legnagyobb hányada, 50,6%-a továbbra is azonos klaszterbe tartozott. Érdekes azonban, hogy az ötödik klaszterbe az önkormányzatok mindössze 1,1%-a, 35 önkormányzat tartozott. Az öt klaszter megoszlását és az egyes klaszterekbe tartozó önkormányzatok számát a 15. számú táblázat mutatja be.

**15. táblázat: A klaszterek szerinti megoszlások vizsgálata  
(2020-2023. évek, képzett mutatószámok alapján)**

| Klaszterek      | N           | %             |
|-----------------|-------------|---------------|
| 1               | 1597        | 50,6%         |
| 2               | 649         | 20,6%         |
| 3               | 647         | 20,5%         |
| 4               | 226         | 7,2%          |
| 5               | 35          | 1,1%          |
| <b>Összesen</b> | <b>3154</b> | <b>100,0%</b> |

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, „KGR-K11” rendszer [2020-2024. évre vonatkozó önkormányzati adóerőképeségi adatok] adatállományai és 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámolóit, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

*A klaszterképzés minősége és a klaszterképzésben szerepet játszó változók*

A klaszterképzés minősége tekintetében a 0,45-ös érték még mindig a „fair” azaz az elfogadható tartományba esett. Rövidebb időtávon a csoportképzéshez meghatározott mutatószámok szinte mindegyike 1,00 PIV értéket kapott, azaz azonos fontossággal játszott szerepet benne. Egyetlen kivétel a „saját bevételek eredménytermelő képessége”, amely szinte egyáltalán nem játszott szerepet – ez összefüggést mutat az értekezés azon felvetésével, hogy az önkormányzatok eredményessége az értékelésük szempontjából irreleváns. A mutatószámok alapján a 2020-2023. évekre végzett kétlépcsős klaszteranalízis eredményeit a 16. számú táblázat mutatja be.

**16. táblázat: A klaszterekhez tartozó átlagos értékek  
(2020-2023. évek, képzett mutatószámok alapján, %)**

| Mutató                                    | Klaszter 1 | Klaszter 2 | Klaszter 3 | Klaszter 4 | Klaszter 5 |
|-------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|                                           | N = 1597   | N = 649    | N = 647    | N = 226    | N = 35     |
| Befektetett eszközök fedezete I (tartós)  | 101,93     | 117,86     | 64,72      | 98,01      | 103,80     |
| Befektetett eszközök aránya (tartós)      | 89,52      | 76,15      | 86,56      | 84,87      | 65,67      |
| Esedékességi aránymutató                  | 0,24       | 0,27       | 0,30       | 3,18       | 0,38       |
| Forgóeszközök aránya (átmeneti)           | 10,10      | 23,07      | 13,06      | 14,20      | 34,26      |
| Kötelezettségek aránya                    | 1,22       | 1,36       | 1,65       | 5,90       | 3,46       |
| Saját tőke aránya                         | 90,87      | 87,94      | 55,56      | 82,17      | 55,90      |
| Bonitási ráta (tartós)                    | 98,93      | 88,48      | 168,76     | 108,01     | 210,23     |
| Saját bevételek eredménytermelő képessége | -22,56     | 1 485,21   | -1 107,30  | 2 593,66   | 86 504,73  |

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, „KGR-K11” rendszer [2020-2024. évre vonatkozó önkormányzati adóerőképeségi adatok] adatállományai és 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámolóit, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

Az 3 155 magyarországi települési önkormányzat képzett mutatószámok alapján történő klaszterezése reprezentatív képet ad és jól kirajzolja a pénzügyi és vagyoni jellemzők szerinti különbségeket.

Az első klaszter, amely a legnagyobb csoportot (1 597 település) tartalmazza, stabil vagyoni és pénzügyi helyzetet tükröz. Jellemző rá a magas saját tőke arány (90,87%) és alacsony kitettség (1,22%), míg eszközoldalon a befektetett eszközök dominanciája (89,52%) jellemző. Bár a saját bevételek eredménytermelő képessége negatív, a bonitási ráta közelít a 100%-hoz, ami azt jelzi, hogy a települések hosszú távon képesek fenntartani működésüket a meglévő eszközökkel. Ez a klaszter tipikusan kisebb, stabil költségvetésű önkormányzatokat jelöli, amelyek esetén a saját bevételek aránya és eredménytermelő képessége nem jelentős, azaz ebben a szegmensben a támogatásfüggőség jelentős.

A második klaszterbe tartozó önkormányzatok stabil, kiegyensúlyozott vagyoni és pénzügyi helyzetet mutatnak. Az eszközösszetétel tekintetében az első klaszterhez viszonyítva magasabb a forgóeszközök aránya (23,07%), azonban ezen klaszterbe tartozó önkormányzatok is tőkeerősek (87,94%). Ebben a klaszterben a pozitív saját bevétel eredménytermelő képesség és a mérsékelt esedékességi arány (0,27%) azt jelzi, hogy ezen települések mind működési, mind likviditási szempontból stabilak és kisebb a pénzügyi stressz kockázata.

A harmadik klaszter – 647 önkormányzat – tekintetében a saját bevételek eredménytermelő képessége jelentősen negatív, azaz ezen önkormányzatok működése jellemzően veszteséges, miközben a bonitási ráta kiugróan magas (168,76%). Ezen önkormányzatok gazdálkodási kockázatát fokozza, hogy a saját tőke aránya alacsony (55,56%), amely kombináció potenciális pénzügyi instabilitást jelez, ami arra utal, hogy ezen települések működése erősen függ külső finanszírozástól vagy állami támogatásoktól.

A negyedik klaszter elemzése rövid távú likviditási problémákról ad információt. A 226 település esedékességi aránya, valamint a kötelezettségeik aránya a többi klaszter értékeihez viszonyítva jelentős. Ugyanakkor a saját bevételek eredménytermelő képessége pozitív, ami arra utal, hogy a települések működési eredménye erős, de rövid távon a pénzügyi kötelezettségek kiegyenlítése komolyabb terhet jelenthet. Ez a klaszter tipikusan olyan településeket tartalmaz, ahol a nagy projektek vagy fejlesztések rövid távon magas pénzkiadást generálnak.

Az ötödik klaszterbe tartozó 35 település kiemelkedően magas saját bevétel eredménytermelő képességgel rendelkezik, a bonitási ráta és a forgóeszközök aránya is magas (34,26%). Bár a saját tőke aránya mérsékelt (55,9%) és alacsony a kötelezettség állomány (3,46%), ezek a települések jellemzően nagyobb városok amelyek jelentősebb összegű támogatásban részesültek, továbbá a saját bevételeik eredménytermelő képessége kiemelkedő.

Összességében a kutatás igazolta, hogy az önkormányzatok pénzügyi helyzetének értékelése többdimenziós megközelítést igényel. A klaszteralapú elemzés nemcsak a múltbeli és jelenlegi állapot leírására alkalmas, hanem olyan döntéstámogató eszközt is jelenthet, amely hozzájárul az önkormányzati rendszer fenntarthatóbb, célzottabb és hatékonyabb működéséhez az alábbiak szerint:

- Önkormányzati vezetői szinten lehetőséget biztosít benchmark rendszer kialakítására, amelyben az egyes települések saját kategóriájukhoz viszonyíthatják teljesítményüket és célzott fejlesztési intézkedéseket dolgozhatnak ki.
- Állami és szakpolitikai szinten alapot nyújthatnak a kiegyenlítési-mechanizmust szolgáló támogatási rendszerek felülvizsgálatához és a jelenleg alkalmazott indikátorok továbbfejlesztéséhez.
- Ellenőrzési és monitoring rendszerek tekintetében előrejelző eszközként alkalmazhatók az önkormányzatok pénzügyi sérülékenységének azonosítására.

### ***3.2.2. Korrelációanalízis az önkormányzati vagyon és az egy főre jutó GDP nagyságrendjének alakulása között***

Az értekezés H1 hipotézise szerint az önkormányzati vagyon alakulása és a régióként kimutatott egy főre jutó GDP nagyságrendjének alakulása között nincs szoros összefüggés, azaz az önkormányzatok fejlődésének üteme, vagyoni helyzetének alakulása a környezetük gazdasági teljesítményétől elszakad. A korrelációanalízis egy statisztikai módszer, amellyel azt vizsgáljuk, hogy két vagy több változó közötti van-e kapcsolat, illetve ha van, milyen erős és milyen irányú az a kapcsolat. Az elemzés során keresztmetszeti korrelációanalízis keretében évenként vizsgáltam az egy főre jutó összes eszköz és az egy főre jutó GDP közötti összefüggést, melynek alakulását a 17. számú táblázat mutatja be.

**17. táblázat: Az önkormányzati vagyon és tárgyévi GDP értékek korrelációs  
koefficiensei és szignifikancia-értékei (n=3 155)**

| Év   | Korrelációs koefficiens | p-érték |
|------|-------------------------|---------|
| 2014 | -0,016                  | 0,362   |
| 2015 | -0,015                  | 0,411   |
| 2016 | -0,010                  | 0,587   |
| 2017 | -0,019                  | 0,287   |
| 2018 | -0,043                  | 0,017   |
| 2019 | -0,054                  | 0,002   |
| 2020 | -0,045                  | 0,012   |
| 2021 | -0,002                  | 0,890   |
| 2022 | -0,014                  | 0,422   |
| 2023 | -0,030                  | 0,091   |

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámoló, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

A korrelációs koefficiens számszerűsíti a kapcsolat eredményét, míg a p-érték megmutatja, hogy a kapcsolat statisztikailag mennyire megbízható – azaz nem a véletlen műve. A korrelációs koefficiens értéke -1 és 1 közötti lehet, ahol a -1 a tökéletes negatív, a 0 a semleges, míg az 1 érték a tökéletes pozitív kapcsolatot jelent. A p-érték a szignifikanciát mutatja, azaz, ahol a p-érték nagyobb, mint 0,05, ott az eredmény statisztikailag szignifikáns, vagyis kicsi az esélye, hogy az eredmény a véletlen műve.

Az elemzés során az önkormányzati vagyon az önkormányzat tárgyévi összes eszközének értékeként került meghatározásra. Az eredmények azt mutatják, hogy a 2014-2023. években az egy főre jutó összes eszköz eloszlása és az adott vármegyei egy főre jutó GDP értéke között nincs mérvadó korreláció. Egyes esetekben habár szignifikáns a korreláció (pl. 2018, ahol  $p = 0,017$ ), de a korrelációs koefficiens értéke így is gyakorlatilag nulla.

A hipotézis igazolása vagy elvetése érdekében készítettem egy késleltetett korrelációanalízist, melynél a GDP késleltetett értékét vettem figyelembe, azaz az adott évi egy főre jutó összes eszköz állomány és a megelőző év egy főre jutó GDP közötti összefüggést vizsgáltam. Ennek oka, hogy a GDP változás hatása gyakran késleltetve látható (egyik évben jelentős a fejlődés, amelynek hatása lecsapódik a rákövetkező években). A korrelációs koefficiens és szignifikancia szint alakulását a 18. számú táblázat mutatja be.

**18. táblázat: Az önkormányzati vagyon és az előző évi GDP értékek korrelációs  
koefficiensei és szignifikancia-értékei (n=3 155)**

| Év   | Korrelációs koefficiens | p-érték |
|------|-------------------------|---------|
| 2014 |                         |         |
| 2015 | -0,022                  | 0,224   |
| 2016 | 0,001                   | 0,953   |
| 2017 | -0,029                  | 0,104   |
| 2018 | -0,034                  | 0,059   |
| 2019 | -0,045                  | 0,012   |
| 2020 | -0,047                  | 0,008   |
| 2021 | -0,002                  | 0,909   |
| 2022 | -0,005                  | 0,792   |
| 2023 | -0,021                  | 0,228   |

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámoló, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

Az eredmények azt mutatják, hogy a 2014-2023. években az egy főre jutó összes eszköz eloszlása és az adott vármegyei egy főre jutó GDP értéke között az időbeli eltolódás figyelembevételével sincs mérvadó korreláció. **A vizsgálat eredményei alapján a H1 hipotézis igazolást nyert**, amely szerint az egy főre jutó önkormányzati eszközállomány és a településhez tartozó egy főre jutó GDP értéke között a tárgyévben és az időbeli eltolódás figyelembevételével nem mutatható ki korrelációs kapcsolat. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok vagyona nem feltétlenül tükrözi a települések gazdasági teljesítményét, azaz egy kedvezőbb gazdasági helyzetben lévő település nem feltétlenül rendelkezik nagyobb önkormányzati vagyonnal és fordítva.

### **3.2.3. Az önkormányzatok jövedelmezőségének vizsgálata**

#### *Regionális elemzés és értékelés*

A 3 155 magyarországi önkormányzat NUTS2 régiók szerinti, 2014-2023 közötti időszakot felölelő elemzése alapján megállapítható, hogy a jövedelmezőségi mutatók összességében alacsony szinten voltak, regionálisan differenciáltak és időszakonként ingadozó teljesítményt jeleztek. Ez összhangban áll az önkormányzati szektor alapvető sajátosságával, miszerint működésük elsődleges célja nem a profitmaximalizálás, hanem a közfeladatok ellátása.

A *ROA (Return on Assets)* mutató értéke 2014 és 2023 között Budapest esetében -1,6% volt, a többi NUTS2 régióban 0,0% és 2,7% között alakult. Ez arra utal, hogy a fővárosban az eszközállomány működtetése összességében nem termelt pozitív hozamot, szemben a régiók többségével, ahol – bár alacsony mértékben – pozitív eszközarányos eredmény volt kimutatható. A tízéves időszak során 16 olyan eset fordult elő, amikor valamely régióban a ROA negatív értéket vett fel, ami arra utal, hogy az önkormányzati gazdálkodás jövedelmezősége nem stabil, ingadozó és külső tényezőknek kitett.

A teljes 10 éves átlagos vizsgálva a *ROE (Return on Equity)* mutató a dél-alföldi régióban (-2,3%), valamint Budapest esetében (-1,9%) volt negatív, a többi régió 1,0-2,6% közötti pozitív tartományban volt. Ez azt jelenti, hogy a saját tőke jövedelmezősége a fővárosban és a dél-alföldi régióban tartósan gyenge volt, ami részben a nagy volumenű vagyonállomány, részben pedig a magas fenntartási költségek következménye lehet. A vizsgált időszakban 19 negatív ROE-eset fordult elő, ami a három mutató közül a leggyakoribb negatív előfordulást jelenti és rávilágít arra, hogy a saját forrásokra épülő működés jövedelmezősége különösen sérülékeny.

A *ROI (Return on Investment)* mutató Budapest esetében átlagosan -1,7% volt, míg a vidéki régiókban 1,2% és 3,3% közötti pozitív hozam volt jellemző. Ez azt jelzi, hogy a fővárosban megvalósuló beruházások és fejlesztések pénzügyi értelemben kevésbé voltak hatékonyak, míg a régiók többségében a beruházások legalább mérsékelt megtérülést biztosítottak. A 10 év során 16 negatív ROI érték fordult elő, ami megerősíti, hogy a fejlesztési tevékenység eredményessége időben és térben egyaránt eltérő.

Összességében megállapítható, hogy a jövedelmezőségi mutatók regionális elemzése alapján nem beszélhetünk egységes önkormányzati teljesítményről Magyarországon. Budapest sajátos helyzete – mindhárom mutató esetében negatív átlagértékekkel – elkülönül a vidéki régióktól, ahol jellemzően alacsony, de pozitív jövedelmezőség figyelhető meg. A negatív értékek időszakos megjelenése ugyanakkor arra utal, hogy az önkormányzati gazdálkodás jövedelmezősége erősen függ a gazdasági ciklusoktól, a finanszírozási környezettől és az állami újraelosztás alakulásától.

A jövedelmezőségi mutatók szórása 2014 és 2023 között valamennyi régióban 0,0 és 0,1 közötti alakult, valamint Budapest esetében 2014 és 2019 kivételével mindhárom jövedelmezőségi mutató negatív volt. Az átlagos értékek, valamint az alacsony szórás összességében – néhány

egyedi esettől eltekintve – arra utal, hogy az önkormányzatok gazdálkodásának jövedelmezősége a vizsgált időszakban stabilan az átlagos érték körül alakult. A stabilitás azonban alacsony teljesítménnyel párosult: a negatív vagy alacsony átlagértékek – különösen Budapest és egyes régiók esetében – strukturális jellegű problémákra utalnak, nem pedig átmeneti gazdálkodási zavarokra.

#### ***3.2.4. A ROA/ROE/ROI mutatók negativitásának vizsgálata binomiális és Wilcoxon tesztekkel***

A régiós eredmények alapján indokolt a jövedelmezőségi mutatók további vizsgálata. A H2 hipotézis – amely szerint az önkormányzatok ROA/ROE/ROI mutatói jellemzően negatívak – igazolása vagy elvetése érdekében a továbbiakban binomiális és Wilcoxon tesztet végeztem. Elsőként binomiális tesztel vizsgáltam a negatív ROA/ROE/ROI értékkel rendelkező önkormányzatok arányát az adott évi összes önkormányzat számához (minden évben 3 155) viszonyítva. A Wilcoxon teszt ezzel szemben a sztochasztikus dominanciát vizsgálta, azaz, hogy az eloszlás egyes értékei jellemzően nagyobbak voltak-e a referenciaértéknél, amely jelen esetben 0 volt. Erre azért volt szükség, mert a negatív értékeknek két dimenzióval jellemezhetők: számukkal és nagyságukkal. A Wilcoxon teszt lehetővé tette annak bemutatását, hogy az eredmények milyen mértékben térnek el a nullától. A binomiális és Wilcoxon teszt eredményeit részletesen a 19. számú táblázat mutatja be.

**19. táblázat: A binomiális és Wilcoxon teszt eredményei (n=3 155)**

| Év   | Mutató | Negatív értékek száma | Összes érték | Binomiális p-érték | Binomiális becslés | Wilcoxon p-érték | Wilcoxon becslés |
|------|--------|-----------------------|--------------|--------------------|--------------------|------------------|------------------|
| 2014 | ROA    | 1663                  | 3155         | 0,00               | 0,53               | 0,87             | 2 502 517        |
| 2014 | ROE    | 1664                  | 3155         | 0,00               | 0,53               | 0,80             | 2 488 125        |
| 2014 | ROI    | 1663                  | 3155         | 0,00               | 0,53               | 0,92             | 2 515 931        |
| 2015 | ROA    | 1339                  | 3155         | 1,00               | 0,42               | 1,00             | 3 211 403        |
| 2015 | ROE    | 1339                  | 3155         | 1,00               | 0,42               | 1,00             | 3 195 440        |
| 2015 | ROI    | 1339                  | 3155         | 1,00               | 0,42               | 1,00             | 3 224 145        |
| 2016 | ROA    | 1607                  | 3155         | 0,15               | 0,51               | 1,00             | 2 684 984        |
| 2016 | ROE    | 1607                  | 3155         | 0,15               | 0,51               | 1,00             | 2 677 074        |
| 2016 | ROI    | 1607                  | 3155         | 0,15               | 0,51               | 1,00             | 2 711 850        |
| 2017 | ROA    | 1316                  | 3155         | 1,00               | 0,42               | 1,00             | 3 389 778        |
| 2017 | ROE    | 1316                  | 3155         | 1,00               | 0,42               | 1,00             | 3 373 701        |
| 2017 | ROI    | 1316                  | 3155         | 1,00               | 0,42               | 1,00             | 3 403 774        |
| 2018 | ROA    | 1233                  | 3155         | 1,00               | 0,39               | 1,00             | 3 428 733        |
| 2018 | ROE    | 1231                  | 3155         | 1,00               | 0,39               | 1,00             | 3 416 660        |
| 2018 | ROI    | 1233                  | 3155         | 1,00               | 0,39               | 1,00             | 3 445 047        |
| 2019 | ROA    | 1442                  | 3155         | 1,00               | 0,46               | 1,00             | 3 033 485        |
| 2019 | ROE    | 1442                  | 3155         | 1,00               | 0,46               | 1,00             | 2 990 045        |
| 2019 | ROI    | 1442                  | 3155         | 1,00               | 0,46               | 1,00             | 3 050 481        |
| 2020 | ROA    | 1434                  | 3155         | 1,00               | 0,46               | 1,00             | 3 085 721        |
| 2020 | ROE    | 1434                  | 3155         | 1,00               | 0,46               | 1,00             | 3 032 016        |
| 2020 | ROI    | 1434                  | 3155         | 1,00               | 0,46               | 1,00             | 3 102 268        |
| 2021 | ROA    | 1210                  | 3155         | 1,00               | 0,38               | 1,00             | 3 481 528        |
| 2021 | ROE    | 1210                  | 3155         | 1,00               | 0,38               | 1,00             | 3 405 175        |
| 2021 | ROI    | 1210                  | 3155         | 1,00               | 0,38               | 1,00             | 3 492 823        |
| 2022 | ROA    | 1616                  | 3155         | 0,09               | 0,51               | 1,00             | 2 758 723        |
| 2022 | ROE    | 1615                  | 3155         | 0,09               | 0,51               | 1,00             | 2 697 227        |
| 2022 | ROI    | 1616                  | 3155         | 0,09               | 0,51               | 1,00             | 2 776 817        |
| 2023 | ROA    | 1959                  | 3155         | 0,00               | 0,62               | 0,00             | 1 804 316        |
| 2023 | ROE    | 1953                  | 3155         | 0,00               | 0,62               | 0,00             | 1 803 361        |
| 2023 | ROI    | 1959                  | 3155         | 0,00               | 0,62               | 0,00             | 1 827 860        |

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámoló, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

Az elemzés eredményei alapján a negatív értékek aránya magas volt (38,0% és 62,0% között alakult). A legtöbb évben a negatív értékek száma nem volt szignifikánsan magasabb 50,0%-nál, kivéve 2023-ban, amikor is minden mutató esetében domináltak a negatív értékek és a települések kétharmada negatív ROA, ROE és ROI értékkel rendelkezett. A jövedelmezőségi mutatók 2023. évi negatív értéke összefüggésben lehet a kutatási eredmények első fejezetében bemutatott 2023. évi gazdasági változásokkal. Az infláció a 2023. évben 17,6%-os rekord

szintre ugrott, amelynek következtében az önkormányzati kiadások jelentősen megemelkedtek, így – a korábban bemutatott negatív irányú GDP változással összhangban – az önkormányzatok eredményessége is a veszteséges tartományba fordult át.

A jövedelmezőségi mutatók tekintetében általánosan elfogadható érték nem meghatározható, az eszközarányos (ROA), saját tőke arányos (ROE) és befektetett tőke arányos (ROI) mutatók elvárt értéke iparáganként eltér. Kifejezetten nehezen lenne ez meghatározható az önkormányzatok esetében, ugyanis mindhárom mutató számlálójában az adózott eredmény szerepel. Korábbi fejezetekben már bemutatásra került, hogy az önkormányzatok nem profitorientált szervezetek, feladatellátásuk eredményessége elsődlegesen nem pénzügyi eredményeik, hanem a közfeladat ellátás színvonalával határozható meg. Ugyanakkor az önkormányzatok számára jogszabályi előírás, hogy a gazdálkodásuk tervezése során működési hiány nem tervezhető, továbbá a hosszútávú rentábilis működés feltétele legalább a nulla körüli eredmény elérése. Ezek előírásokból egyenesen következtetés vonható le arra vonatkozóan, hogy az önkormányzatok esetében is alapelvárás, hogy a három jövedelmezőségi mutató értéke a pozitív tartományban legyen.

Összességében megállapítható, hogy az önkormányzatok jövedelmezőségi mutatói regionálisan a 2014-2023. évek átlagában 3,3% alatt voltak és a vizsgált időszakban önkormányzatok 38,0-62,0%-nál negatív értéket vettek fel. **A kutatási eredmények alapján a H2 hipotézis bizonyítást nyert,** ugyanis az elemzési eredmények megerősítik, hogy a jövedelmezőségi mutatók az önkormányzatoknál önmagukban nem értelmezhetők a vállalati szektor logikája szerint. A jövedelmezőség alakulását az önkormányzati szektor sajátos finanszírozási környezete, a közfeladat-ellátás elsődlegessége és az állami újraelosztás meghatározó szerepe együttesen alakítja, ezért a mutatók értelmezése nem vállalati logika szerint, hanem közpénzügyi összefüggésekben indokolt.

Az adózott eredményen alapuló jövedelmezőségi mutatók értelmezhetőségének korlátai, hogy:

- az önkormányzatok esetében nincs nyereségmaximalizálási cél,
- a gazdálkodása során elsődlegesen a pénzforgalmi szemlélet érvényesül,
- az eseti és jelentősebb összegű támogatások, illetve a redisztribúció torzítja a mutatókat,
- nem jelenik meg a közszolgáltatás színvonala, ami az önkormányzati feladatellátás egyik legfontosabb mérőszáma.

A mutatószámok ugyanakkor jelzőfunkcióval bírnak és a gazdasági, társadalmi és intézményi háttértényezők együttes figyelembevételével alkalmasak a regionális különbségek és a gazdálkodási kockázatok azonosítására, különösen hosszabb idősorok elemzése esetén.

### ***3.2.5. Az önkormányzatok vagyoni helyzete és a saját tőke állománya kötötti összefüggések vizsgálata***

Az önkormányzati vagyon jelentős része forgalomképtelen vagy korlátozottan hasznosítható közvagyon, amelynek értéke nem piaci logika szerint változik. Az önkormányzati vagyon sajátosságain túlmenően az önkormányzatok beruházásaikat és felújításaikat jelentős mértékben pályázatokból, támogatásokból finanszírozzák. A számviteli nyilvántartásokban a fejlesztés eredménye megjelenik az eszközök között növelve azok értékét, forrás oldalon azonban nem a saját tőke részeként jelenik meg, hanem a passzív időbeli elhatárolások értékét növeli. Mindezek alapján az értekezés felvetése, hogy az önkormányzatok vagyoni helyzete nem értelmezhető a versenyszférában megszokott logika szerint, így a saját tőke értékének évenkénti változása nem alkalmas a tényleges vagyonyhelyzet megítélésére. Az elemzés kiindulási pontja a kutatási eredmények első fejezetében bemutatott regionális leíró statisztikai adatok, melynek alakulását részletesen a 20. számú táblázat mutatja be.

**20. táblázat: Az önkormányzatok forrásszerkezetének alakulása (2014-2023)**

| Mutatószám               | Régió              | 2014  | 2023  | Átlag | Változás |
|--------------------------|--------------------|-------|-------|-------|----------|
| Saját tőke aránya (%)    | Dél-Alföld         | 93,0% | 65,0% | 79,6% | -30,2%   |
|                          | Dél-Dunántúl       | 96,3% | 81,0% | 89,6% | -15,9%   |
|                          | Észak-Alföld       | 93,6% | 75,1% | 83,4% | -19,7%   |
|                          | Észak-Magyarország | 95,1% | 78,6% | 88,0% | -17,3%   |
|                          | Közép-Dunántúl     | 96,2% | 78,4% | 88,7% | -18,5%   |
|                          | Nyugat-Dunántúl    | 95,5% | 82,0% | 90,2% | -14,1%   |
|                          | Pest               | 96,6% | 81,2% | 88,6% | -16,0%   |
| Kötelezettség aránya (%) | Dél-Alföld         | 3,3%  | 2,3%  | 1,8%  | -31,3%   |
|                          | Dél-Dunántúl       | 1,7%  | 1,7%  | 1,5%  | -0,3%    |
|                          | Észak-Alföld       | 2,2%  | 2,3%  | 2,0%  | 4,4%     |
|                          | Észak-Magyarország | 2,5%  | 2,0%  | 2,0%  | -19,6%   |
|                          | Közép-Dunántúl     | 1,7%  | 1,8%  | 1,5%  | 7,8%     |
|                          | Nyugat-Dunántúl    | 2,1%  | 1,5%  | 1,4%  | -26,2%   |
|                          | Pest               | 1,8%  | 2,0%  | 1,8%  | 7,3%     |
| PIE aránya (%)           | Dél-Alföld         | 3,7%  | 32,8% | 19,8% | 789,9%   |
|                          | Dél-Dunántúl       | 1,8%  | 17,3% | 9,5%  | 857,4%   |
|                          | Észak-Alföld       | 4,0%  | 22,5% | 15,3% | 462,2%   |
|                          | Észak-Magyarország | 2,4%  | 19,3% | 10,7% | 718,1%   |
|                          | Közép-Dunántúl     | 1,8%  | 19,7% | 10,4% | 1027,7%  |
|                          | Nyugat-Dunántúl    | 2,4%  | 16,5% | 8,9%  | 587,1%   |
|                          | Pest               | 1,4%  | 16,9% | 10,2% | 1118,7%  |

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámoló, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

Regionális bontásban az önkormányzatok tőkeerőssége összességében kedvező, az átlagos értéke a vizsgált 10 év viszonylatában 79,6% fölött alakult. A változás dinamikáját tekintve azonban problémaként azonosítható, hogy az önkormányzatok saját tőkéje valamennyi régióban csökkent, a csökkenés mértéke 14,1% és 30,2% között alakult.

Ezen csökkenésnek több oka is lehet:

- eladósodottság, azaz a kötelezettségállomány növekedése,
- vagyonfelélés, azaz összes eszköz és forrásállomány csökkenése hosszútávon,
- a passzív időbeli elhatárolások állományának növekedése, a támogatásokból megvalósított beruházások sajátos számviteli elszámolása miatt.

A saját tőke arányának csökkenése hátterében álló okok feltárása érdekében szükséges a kötelezettségek arányának, valamint a passzív időbeli elhatárolások arányának vizsgálata is. A

kötelezettségek aránya az egyes régiókban heterogén módon változott, de mindvégig alacsony szinten volt, átlagosan 2,0%-ot nem haladta meg, ami kedvezőnek tekinthető. A fentiek alapján megállapítható, hogy a saját tőke arányának csökkenésének oka nem az önkormányzatok eladósodásával, azaz a kötelezettségállomány jelentős növekedésével magyarázható.

Az önkormányzati mérleg forrásoldali struktúráját vizsgálva, a leíró statisztikai elemzés alapján a 2014-2023. években a saját tőke arányának csökkenésével egyidejűleg valamennyi régióban jelentősen emelkedett a passzív időbeli elhatárolások aránya, amely így a 2023. évben már 16,5-32,8%-os részarányt képviselt. Ezek alapján megalapozott felvetésnek bizonyult azon kutatási hipotézis, amely szerint az önkormányzatok vagyoni helyzete, azaz a teljes eszközállománya a saját tőke évenkénti változása alapján nem ítéltető meg.

A statisztikai elemzés eredményei alapján, a hipotézis igazolása érdekében korrelációanalízist végeztem az egy főre jutó saját tőke és az egy főre jutó összes eszköz/összes forrás értékének változása között, önkormányzatonként, valamennyi vizsgált évre vonatkozóan. Az elemzés eredményei alapján néhány települést kivéve a két változó közötti korreláció magas és szignifikáns. **A célkitűzéshez kapcsolódó H3 hipotézis az elemzés eredményei alapján elvetésre került**, tekintettel arra, hogy a korrelációanalízis eredményei alapján az önkormányzatok eszközállományának változása és saját tőkéjének változása között – néhány kivételtől eltekintve – szignifikáns, szoros korreláció mutatható ki.

### **3.3. A vármegyei fejlettség, az önkormányzatok adóerő-képessége, valamint vagyoni, pénzügyi és jóléti helyzetének vizsgálata**

#### **3.3.1. Az önkormányzatok adóerő-képességének alakulása 2020 és 2024 között**

A helyi költségvetések bevételi oldala több pilléren nyugszik: a központi költségvetésből kapott támogatásokon, a saját bevételeken, valamint az átvett feladatokhoz kapcsolódó finanszírozáson. E források szerkezete és aránya évről évre változik, gyakran követve a gazdasági ciklusokat és a kormányzati költségvetési politikát. A bevételi szerkezeten belül különös figyelmet érdemelnek a központi támogatások és a saját bevételek. Elsősorban a helyi adók, ezen belül is a helyi iparűzési adó aránya sok település számára meghatározó stabilitási tényezőt jelent, ugyanakkor érzékenyen reagál a gazdasági teljesítmény ingadozásaira. Az önkormányzatok pénzügyi mozgástere tehát egyszerre függ a helyi gazdaság erejétől, a központi újraelosztási mechanizmusoktól és a területi különbségekből fakadó eltérésektől,

amelyek együttesen határozzák meg a fejlesztési lehetőségeket és a közszolgáltatási feladatok ellátásának fenntarthatóságát.

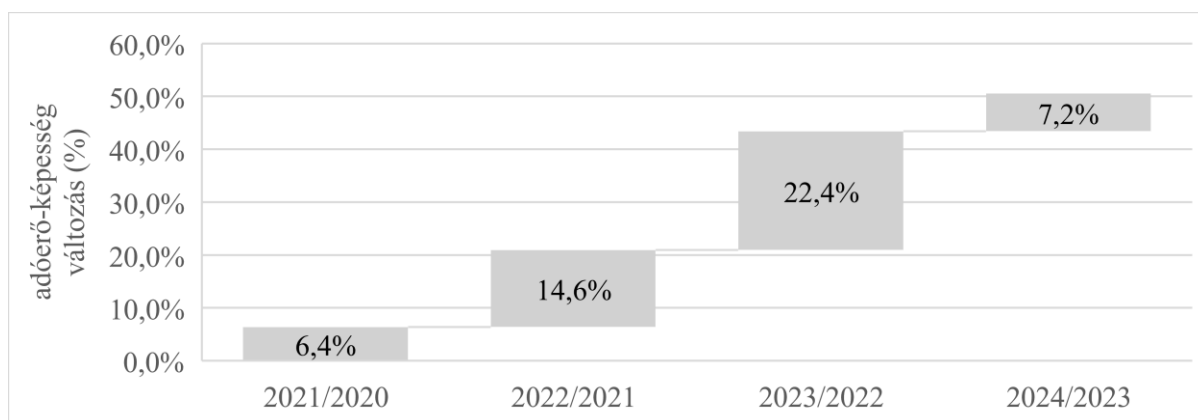
Az adóerő-képességnek meghatározó szerepe van a központi támogatások rendszerében, mivel a támogatások egy részének nagysága az adóerő-képesség figyelembevételével kerül meghatározásra, másrészt alapvetően befolyásolja az önkormányzat fejlesztési lehetőségeit, beruházási kapacitását és hosszú távú pénzügyi fenntarthatóságát, így annak vizsgálata nélkülözhetetlen a területi egyenlőtlenségek megértéséhez, a helyi gazdaság teljesítményének értékeléséhez és a finanszírozási rendszer igazságosságának elemzéséhez.

Az adóerő-képességgel, mint indikátorral szemben fontos kritikaként megemlíteni, hogy egy elméleti mutató és nem az önkormányzatok valódi adóbevételeit tükrözi. Az adóerő-képesség az önkormányzat gazdasági potenciálját méri és a helyi iparüzési adóalap alapján határozzák meg. Az önkormányzatok az adóerő-képességre vonatkozó adatokat a KGR-K11 rendszerben a tárgyév július 20-i állapot szerinti iparüzési adóalap alapján szolgáltatják, a tárgyévet megelőző év július 1-jén hatályos helyi adórendelet figyelembevételével. Az adóerő-képesség szempontjából fontos azonban, hogy a bevallásban rögzített adatok csak egy várható értéket jelentenek, amely a tényleges adóbevételtől jelentősen eltérhető (pl. időközben megszűnt vállalkozások, ezáltal megszűnő adóbevétel).

Az értekezés alapjául szolgáló KGR-K11 rendszerből elérhető adatbázis tartalmazza a 3 155 hazai települési önkormányzat (ide nem értve a 23 fővárosi kerületi önkormányzatot), valamint a főváros 2020-2023. évi adóerő-képességi adatait. A kutatás során a teljeskörűség érdekében Budapest adóerő-képességét is bemutatom, azonban annak mértéke a teljes időszakban az éves országos átlag többszöröse volt (a vizsgált 5 éves időszakban az országos átlag 488,3%-a). Ezen tényre tekintettel az országos adatok elemzése, a számítások és a tendenciák értékelése során a budapesti értékeket figyelmen kívül hagytam, tekintettel arra, hogy annak kiugró értéke jelentősen torzítaná a kutatási eredményeket, így a továbbiakban a kutatási megállapításokban szereplő országos adatok a 3 155 önkormányzat adóerő-képességére vonatkoznak.

A 3 155 önkormányzat adatait tartalmazó sokaságból a vizsgált időszakban 68 önkormányzat egyáltalán nem, valamint további 1 önkormányzat csak a 2022. és 2023. évre vonatkozóan szolgáltatott adatot, így ezen önkormányzatok adatait az értékelés során nem vettem figyelembe. Tekintettel arra, hogy a hiányzó adatok a teljes sokaság 2,2%-át jelentik, így annak eredményei ezen hiányosságok figyelembevételével is reális képet mutat a teljes sokaságról.

A teljes önkormányzati alrendszer adóerő-képessége jelentősen, 55,7%-os mértékben emelkedett, melynek évenkénti alakulását a 25. számú ábra mutatja be. Kiugró emelkedés volt tapasztalható a 2022. évben (14,7%), valamint a 2023. évben (22,4%), amely összefüggést mutat az ezen években tapasztalt 14,5%-os és 17,6%-os inflációs adatokkal. Az adóerő-képesség emelkedése a gyakorlatban azt jelenti, hogy az önkormányzatok évről évre várhatóan nagyobb helyi iparüzési adóbevételre számíthatnak és ezen saját bevételek hatására nő a pénzügyi mozgástere.



**25. ábra: Az önkormányzatok adóerő-képességének változása 2020 és 2024 között**

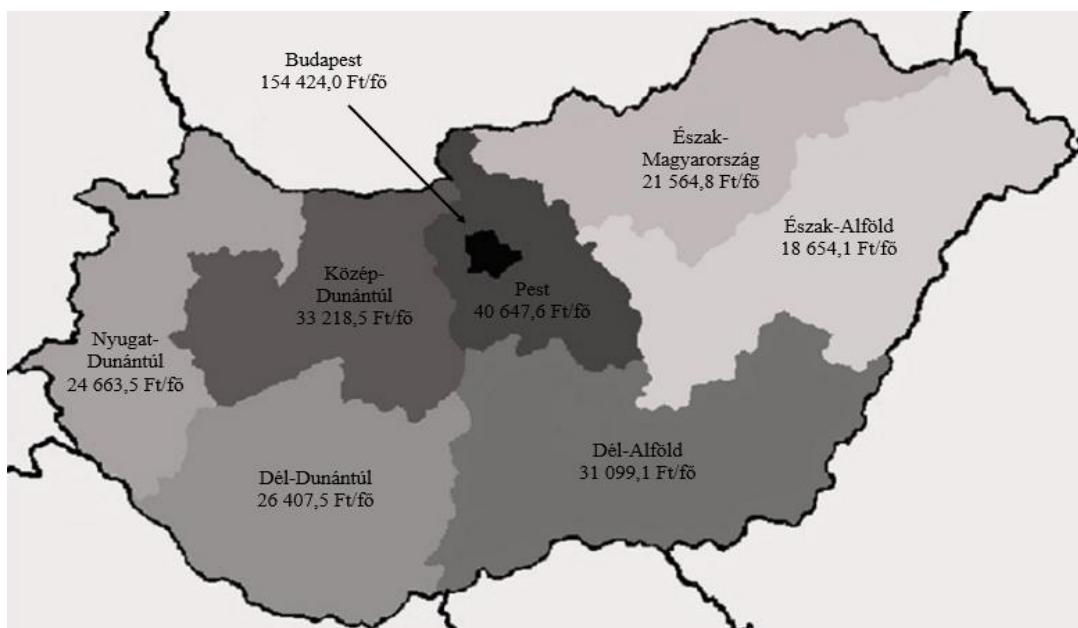
*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, „KGR-K11” rendszer [2020-2024. évre vonatkozó önkormányzati adóerőképességi adatok] adatállományai, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

### **Az önkormányzatok adóerő-képességének regionális alakulása**

Az országos adatok vizsgálatát követően fontos képet ad az adóerő-képesség regionális értékeinek elemzése, melynek öt éves átlagát a 26. számú ábra mutatja be. Az önkormányzatok adóerő-képességének regionális bontásban történő vizsgálata elengedhetetlen a területi különbségek és strukturális egyenlőtlenségek feltárásához, mivel az adóalap nagyságát alapvetően meghatározzák az adott térség gazdasági, társadalmi és demográfiai adottságai. Az országos szintű aggregált adatok alkalmazása elfedi az egyes régiók közötti különbségeket, így nem teszi lehetővé annak pontos értékelését, hogy az önkormányzatok számára milyen pénzügyi mozgásteret biztosítanak a helyi iparüzési adóból származó bevételek.

A regionális megközelítés hozzájárul az önkormányzati finanszírozási rendszer hatékonyságának és kiegyenlítő szerepének megalapozottabb elemzéséhez, valamint a területpolitikai és gazdaságfejlesztési beavatkozások indokoltságának értékeléséhez.

Lehetőséget teremt továbbá a helyi adópolitikai döntések és azok társadalmi-gazdasági hatásainak vizsgálatára is. Az adóerő-képesség mértéke közvetlenül befolyásolja az önkormányzatok beruházási képességét, a közszolgáltatások minőségét és az egyes települések versenyképességét. Emellett hozzájárulhat az adókiegyenlítés mechanizmusainak finomhangolásához és rávilágíthat arra, mely régiók igényelnek fokozottabb támogatást a fenntartható helyi gazdasági fejlődés biztosítása érdekében.

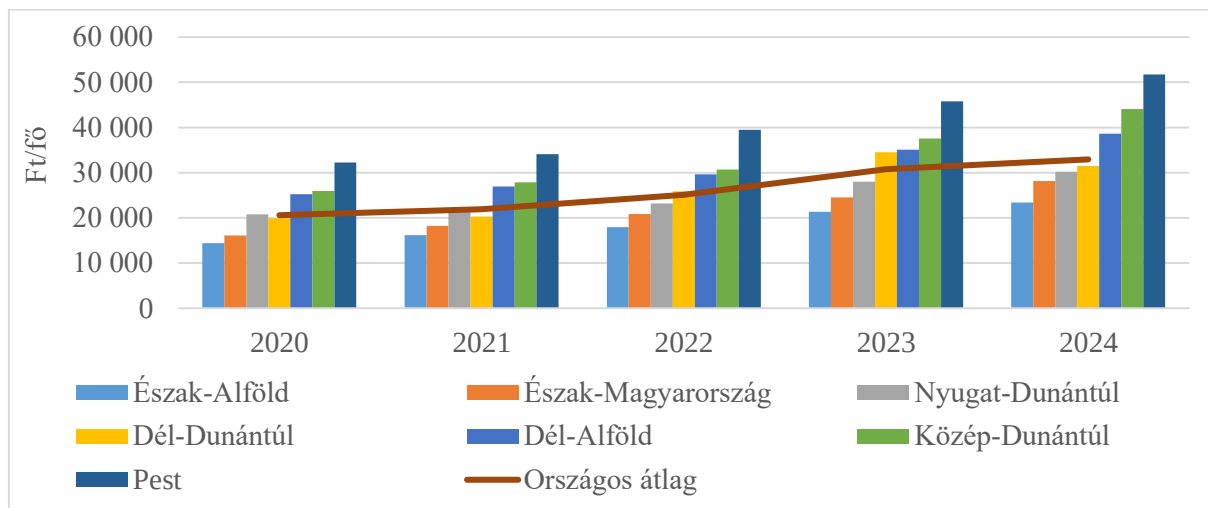


**26. ábra: Az egyes régiók átlagos adóerő-képessége 2020 és 2024 között**

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, „KGR-K11” rendszer [2020-2024. évre vonatkozó önkormányzati adóerőképességi adatok] adatállományai, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

Az önkormányzatok adóerő-képességének 2020 és 2024 között vizsgált ötéves átlaga 26 250,8 Ft/fő volt, azonban a települések adóerő-képessége régióként és vármegyénként is jelentős szórást mutatnak. A legnagyobb adóerő-képességgel rendelkező régió Pest vármegye (40 647,6 Ft/fő). Az átlag fölött van a Közép-Dunántúl (33 218,5 Ft/fő), a Dél-Alföld (31 099,1 Ft/fő) és a Dél-Dunántúl (26 407,5 Ft/fő). Az adóerő-képesség a legelmaradottabb régiók tekintetében összhangban van a korábban bemutatott GDP értékek alakulásával, ugyanis itt is jelentős lemaradásban van az észak-magyarországi (21 564,5 Ft/fő) és észak-alföldi régió (18 654,1 Ft/fő). Fontos különbség azonban, hogy míg a GDP szerint a Nyugat-Dunántúl a legfejlettebb régió, addig adóerő-képesség szempontjából csak az 5. helyet foglalja el a 7 régióból. Az egyes régiók egy főre jutó GDP értéke és adóerő-képessége közötti összefüggést

a kutatás a H4 hipotézise részletesen vizsgálja. A továbbiakban az egyes régiók adóerő-képességének 2020 és 2024 közötti változását vizsgálom, melyet részletesen a 27. számú ábra mutat be.



**27. ábra: Az egyes régiók adóerő-képességének változása 2020 és 2024 között**

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, „KGR-K11” rendszer [2020-2024. évre vonatkozó önkormányzati adóerőképességi adatok] adatállományai, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

A vizsgált időszakban egy kivételtől eltekintve minden régióban és minden évben összességében nőtt az adóerő-képesség. A dél-dunántúli régióban 8,8%-os csökkenés mutatkozott a 2023. évről a 2024. évre, melynek oka, hogy régió részeként nyilvántartott Baranya vármegyében ezen időszakban 17,4%-os csökkenés mutatkozott. Az adóerő-képesség 4 régióban az országos átlag alatt, míg 3 régióban az átlag fölött alakult. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az egyes régiók között jelentős eltérések mutatkoznak az önkormányzatok adóbevételi potenciáljában. Azok a régiók, ahol az adóerő-képesség az országos átlag alatt van, korlátozottabb pénzügyi mozgástérrel rendelkeznek, ami befolyásolhatja a közszolgáltatások finanszírozhatóságát és a fejlesztési lehetőségeket. Ezzel szemben az átlag feletti adóerő-képességgel rendelkező régiók nagyobb rugalmassággal bírnak és szélesebb körben rendelkeznek forrással a kötelező és önként vállalt feladatokra, valamint beruházásokra.

#### **Az önkormányzatok adóerő-képességének vizsgálata kvartilisenként**

A kutatás során az önkormányzatok adóerő-képességének statisztikai elemzéséhez a regionális bemutatást követően kvartiliseket alkalmaztam. Ez lehetővé tette az adatok eloszlásának

robusztus jellemzését, mivel kevésbé érzékenyek a szélsőértékekre, mint az átlagon alapuló mutatók. A kvartilisek használata különösen indokolt volt az önkormányzatok közötti jelentős különbségek miatt, hiszen az adóerő-képesség értékei gyakran erősen szóródnak és extrém értékek is előfordulhatnak. Alkalmazásával jól megragadhatóvá vált az adatok tendenciája és szóródása, valamint az eloszlás esetleges aszimmetriája. Figyelemmel arra, hogy a 3 155 önkormányzatból 68 önkormányzat egyik évben sem, valamint további 1 önkormányzat csak a 2022-2023. évekre vonatkozóan szolgáltatott adatot, az egyes kvartilisekbe 771-772 önkormányzat tartozott. Az elemzés tekintetében fontos indikátor továbbá, hogy az egyes években hogyan alakultak az egyes kvartilisekbe tartozó önkormányzatok adóerő-képességének alsó és felső határa, valamint milyen mértékű volt az adott kvartilisbe tartozó önkormányzatok szórása. Ezek részletes, évenkénti alakulását a 21. számú táblázat mutatja be.

**21. táblázat: A kvartilis alapú leíró statisztikai mutatók alakulása 2020 és 2024 között**

| Évek | Kvartilis | Minimum  | Maximum     | Átlag    | Szórás    |
|------|-----------|----------|-------------|----------|-----------|
| 2020 | Q1        | -        | 6 213,3     | 2 681,6  | 2 320,8   |
|      | Q2        | 6 215,2  | 11 464,6    | 8 811,9  | 1 499,1   |
|      | Q3        | 11 492,4 | 21 395,3    | 15 705,5 | 2 833,4   |
|      | Q4        | 21 418,8 | 1 200 177,3 | 55 150,1 | 68 988,2  |
| 2021 | Q1        | -        | 6 923,0     | 3 146,7  | 2 523,8   |
|      | Q2        | 6 926,6  | 12 627,8    | 9 546,0  | 1 617,7   |
|      | Q3        | 12 636,7 | 22 676,1    | 16 914,4 | 2 888,2   |
|      | Q4        | 22 681,2 | 1 021 425,2 | 57 993,8 | 68 248,0  |
| 2022 | Q1        | -        | 7 682,9     | 3 541,5  | 2 817,3   |
|      | Q2        | 7 702,6  | 13 954,1    | 10 814,8 | 1 807,1   |
|      | Q3        | 13 956,3 | 25 124,3    | 18 698,4 | 3 153,1   |
|      | Q4        | 25 195,1 | 1 800 903,2 | 67 317,9 | 106 497,5 |
| 2023 | Q1        | -        | 8 408,6     | 3 885,2  | 3 111,4   |
|      | Q2        | 8 419,8  | 15 529,5    | 11 747,2 | 2 095,2   |
|      | Q3        | 15 533,5 | 29 126,5    | 21 222,7 | 3 826,9   |
|      | Q4        | 29 165,9 | 3 635 970,9 | 86 007,5 | 177 133,1 |
| 2024 | Q1        | -        | 9 581,6     | 5 133,0  | 3 272,0   |
|      | Q2        | 9 583,6  | 17 173,9    | 13 241,9 | 2 181,0   |
|      | Q3        | 17 175,5 | 31 483,4    | 23 091,0 | 4 083,8   |
|      | Q4        | 31 588,1 | 2 371 762,2 | 90 280,7 | 133 331,9 |

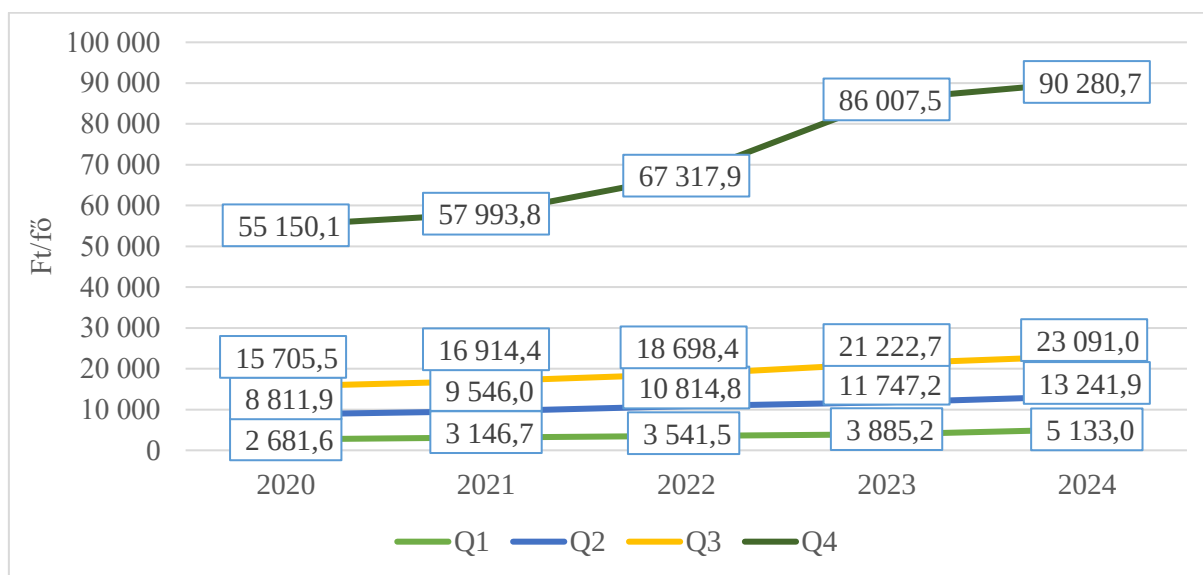
*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, „KGR-K11” rendszer [2020-2024. évre vonatkozó önkormányzati adóerőképességi adatok] adatállományai, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

Az adatok alapján az önkormányzatok adóerő-képessége tekintetében 2020 és 2024 között egyértelmű, folyamatos növekedés figyelhető meg minden kvartilisben. Ez arra utal, hogy az eloszlás teljes egésze „felfelé tolódik”, tehát nemcsak a legnagyobb értékek növekednek, hanem

az alacsonyabb tartományok is. A növekedés különösen jól látható a mediánhoz közeli kvartilisekben (Q2-Q3), ahol viszonylag kiegyensúlyozott, stabil emelkedés figyelhető meg.

Ugyanakkor a legfelső kvartilis (Q4) esetében jelentős torzulás figyelhető meg a rendkívül magas maximum értékek miatt. Ezek az extrém adatok – például a több milliós nagyságrendű maximumok – erősen megnövelik az átlagot és a szórást is, ami azt jelzi, hogy az eloszlás ebben a tartományban erősen jobbra ferde. A kiugró értékek tekintetében fontos megjegyezni, hogy az adóerő-képesség számításánál az önkormányzatok helyi iparűzési adóból származó bevételét és lakosságát veszik figyelembe, így azon önkormányzatok ahol nagy vállalkozások működnek – ebből kifolyólag jelentős helyi iparűzési adót fizetnek be –, azonban a település lakosságszáma alacsony (esetenként néhány száz fő), az egy főre számított adóerő-képesség kiugró értéket vehet fel.

Az átlagos adóerő-képesség vizsgálata bemutatja az egyes kvartilisek közötti különbségeket, melynek alakulását a 28. számú ábra mutatja be.



**28. ábra: Az önkormányzatok átlagos adóerő-képessége kvartilisenként**

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, „KGR-K11” rendszer [2020-2024. évre vonatkozó önkormányzati adóerőképességi adatok] adatállományai, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

A települési önkormányzatok a saját bevételeik tekintetében eltérő potenciállal rendelkeznek, melyet igazol, hogy a Q1-Q3 kvartilisekbe tartozó 2 383 önkormányzat átlagos adóerő-képessége a 2020-2024. évek mindegyikében az éves költségvetési rendeletben meghatározott

legalacsonyabb sávban volt (2020-2022. években 22 000 Ft/fő alatt, 2023-2024. években 25 000 Ft/fő alatt) volt, azaz szolidaritási hozzájárulást nem fizetett. Jelentős különbség van azonban a legfelső 25,0%-ba tartozó Q4 kvartilisben lévő 772 önkormányzat adóerő-képessége tekintetében, ugyanis ott ezen érték 55 150,1 Ft/fő és 90 280,7 Ft/fő között alakult, amely a többi kvartilis értékének többszöröse. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok adóerő-képesség szerinti felső 25%-a és további 75%-a között hatalmas különbség mutatkozik, amely alátámasztja a területi egyenlőtlenségeket.

Az ismétlődő kvartilis-tagság bemutatása segít megérteni az önkormányzatok adóerő-képességének tartósságát, egyenlőtlenségét és a változások irányát, ami kulcsfontosságú a megalapozott elemzésekhez és az önkormányzatok szegmentálásához, melyet részletesen a 22. számú táblázat mutat be.

**22. táblázat: Az önkormányzatok szegmentálása 2020 és 2024 között (db)**

| Teljes időszakban Q1 | Teljes időszakban Q2 | Teljes időszakban Q3 | Teljes időszakban Q4 | Nem szolgáltatott adatot | A vizsgált időszakban változott | Összesen |
|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------------|---------------------------------|----------|
| 484                  | 281                  | 318                  | 570                  | 68                       | 1 434                           | 3 155    |

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, „KGR-K11” rendszer [2020-2024. évre vonatkozó önkormányzati adóerőképességi adatok] adatállományai, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

Az önkormányzatok adóerő-képessége tekintetében megállapítható, hogy a Q1 kvartilisbe tartozó önkormányzatok 62,7%-a (484 önkormányzat), míg a Q4 kvartilisbe tartozó önkormányzatok 73,8%-a (570 önkormányzat) a teljes vizsgált időszakban ugyanazon szegmensbe, azaz az adóerő-képessége a teljes önkormányzati szektor alsó és felső 25,0%-ába tartozott. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az adóerő-képesség tekintetében legkedvezőbb és a legkedvezőtlenebb helyzetben lévő önkormányzatok döntő többsége tekintetében nem volt változás a vizsgált időszakban, több mint 1000 önkormányzat helyi iparüzési adóból származó – várható – bevételei konzekvensek voltak. Ahol a vizsgált időszak kezdetén is relatíve magas bevételek jellemezték a települést, ott a vizsgált időszak egészében biztosított volt, míg a kedvezőtlen helyzetben lévő önkormányzatok 62,7%-nál érdemi javulás nem volt tapasztalható.

Összességében a statisztikai adatok jeleznek egy általános növekedési trendet az önkormányzatok adóerő-képessége tekintetében, emellett bemutatja, hogy a növekedés mértéke a felső tartományokban erőteljesebb, azaz a 2020–2024. évek adatai alapján azok az

önkormányzatok, amelyek jelentős helyi adóbevétellel rendelkeztek, további bevételnövekedést mutattak, ami a magas adóerő-képesség hosszú távú fenntarthatóságára utal. Az elemzés eredményei alapján az elmaradottabb települések tartósan alacsony adóerő-képessége azt jelzi, hogy hosszú távon nem képesek áttörni a kvartilisek közötti hierarchián, amelynek közvetett hatásai nagyon széleskörűek lehetnek, mind gazdasági, mint társadalmi szempontból, úgy mint:

- a fiatalok és képzett munkaerő a jobb életkörülményekkel és munkahelyekkel rendelkező települések felé költöznak, ezáltal csökken a lakosság – különösen a fiatal korosztály száma,
- alacsony adóbevétel esetén kevesebb forrás az önként vállalt feladatokra, elmaradó kulturális programok és az önkormányzat által ellátott feladatok színvonalának romlása valószínűsíthető,
- a helyi egyenlőtlenségek tartósan fennállása esetén nő a szociális feszültség és az esélyegyenlőtlenség,
- forráshiány miatt kevesebb helyi fejlesztési források, így csökken a vállalkozások és a munkahelyek száma,
- helyi gazdaság stagnálása – kevésbé vonzó a befektetők számára, lassabb gazdasági növekedés.

Az alacsony adóerő-képesség az önkormányzatok tartós társadalmi és gazdasági lemaradásához vezet az ország többi részéhez képest. Az alacsony adóbevétel okán még kevesebb forrás áll rendelkezésre a fejlesztésekre, amely gátolja az adóbevételek növekedését, ezáltal egy olyan negatív spirált indít el amely növekvő regionális egyenlőtlenségekhez vezet. Ez negatívan befolyásolja a nemzeti szintű gazdasági és társadalmi kohéziót.

### ***3.3.1. A fizetendő szolidaritási hozzájárulás és a kiegészítő támogatások rendszere***

Az önkormányzatok adóerő-képességével szorosan összefügg fizetendő szolidaritási hozzájárulás és a kiegészítő támogatások rendszere, melynek célja a települések közötti különbségek kiegyenlítése.

#### ***A szolidaritási hozzájárulást fizető önkormányzatok***

A szolidaritási hozzájárulás fizetésére kötelezett önkormányzatok száma 2020 és 2024 között jelentős mértékben 37,2%-kal emelkedett annak ellenére, hogy a befizetési kötelezettség

küszöbszintjét jelentő adóerő-képesség a 2023. évben 22 000 Ft/főről 25 000 Ft/főre emelkedett. Az egyes régiókba tartozó, szolidaritási hozzájárulás fizetésére kötelezett önkormányzatok számát a 23. számú táblázat tartalmazza.

**23. táblázat: Az önkormányzatok adóerő-képessége régióként**

| Régió                    | Önk. száma (db) | 2020                                |      | 2021 |      | 2022 |      | 2023                                |      | 2024 |      |
|--------------------------|-----------------|-------------------------------------|------|------|------|------|------|-------------------------------------|------|------|------|
|                          |                 | Adóerő-képesség 22 000 Ft/fő fölött |      |      |      |      |      | Adóerő-képesség 25 000 Ft/fő fölött |      |      |      |
|                          |                 | db                                  | %    | db   | %    | db   | %    | db                                  | %    | db   | %    |
| Észak-Alföld             | 371             | 60                                  | 16,2 | 77   | 20,8 | 84   | 22,6 | 81                                  | 21,8 | 93   | 25,1 |
| Észak-Magyarország       | 598             | 89                                  | 14,9 | 106  | 17,7 | 118  | 19,7 | 115                                 | 19,2 | 136  | 22,7 |
| Nyugat-Dunántúl          | 653             | 161                                 | 24,7 | 166  | 25,4 | 189  | 28,9 | 191                                 | 29,2 | 198  | 30,3 |
| Dél-Dunántúl             | 649             | 144                                 | 22,2 | 152  | 23,4 | 178  | 27,4 | 182                                 | 28,0 | 190  | 29,3 |
| Dél-Alföld               | 245             | 94                                  | 38,4 | 108  | 44,1 | 112  | 45,7 | 114                                 | 46,5 | 134  | 54,7 |
| Közép-Dunántúl           | 384             | 120                                 | 31,3 | 124  | 32,3 | 155  | 40,4 | 160                                 | 41,7 | 177  | 46,1 |
| Pest                     | 187             | 77                                  | 41,2 | 76   | 40,6 | 89   | 47,6 | 86                                  | 46,0 | 94   | 50,3 |
| Összesen                 | 3 078           | 745                                 | 24,1 | 809  | 26,2 | 925  | 30,0 | 929                                 | 30,1 | 1022 | 33,1 |
| Nem szolgáltatott adatot | 68              |                                     |      |      |      |      |      |                                     |      |      |      |

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, „KGR-K11” rendszer [2020-2024. évre vonatkozó önkormányzati adóerőképességi adatok] adatállományai, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

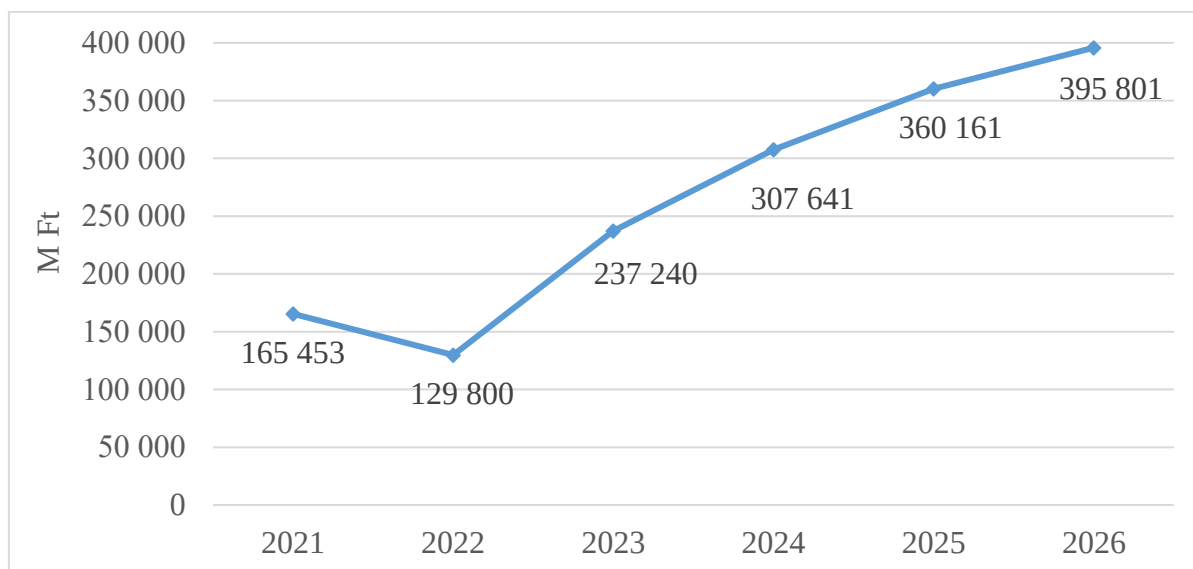
A legtöbb befizető önkormányzat az adott régióba tartozó önkormányzatok közül a 2020. évben a pesti régióban (41,2%), majd a 2021. évtől a dél-alföldi régióban (44,1-54,7%) volt. Az ország területi egyenlőtlenségét támasztja alá az is, hogy az egy főre jutó GDP és az adóerő-képesség tekintetében is legelmaradottabb észak-magyarországi, valamint észak-alföldi régiókba tartozó önkormányzatoknak még a 2024. évben is csak a 22,7%-a, illetve 25,1%-a teljesített befizetést szolidaritási hozzájárulás jogcímén a központi költségvetésbe.

A települési önkormányzatok támogatási rendszere a 2020. évben jelentősen megváltozott és a szakirodalmi fejezetben bemutatott módon az ún. „beszámítáros” módszert felváltotta az adóerő-képességhez közvetlenül kapcsolódó, normatív jellegű elvonási és támogatási rendszer, amelyre tekintettel az összehasonlíthatóság biztosítása érdekében nem volt lehetőség korábbi adatok vizsgálatára.

Magyarország éves költségvetésében az önkormányzatok adóerő-képessége alapján meghatározott, általuk fizetendő szolidaritási hozzájárulás rendszere 2020 és 2024 között

egyetlen alkalommal, a 2023. évben módosult. Az önkormányzatok számára kedvező változás volt, hogy az egy lakosra jutó adóerő-képesség alapján meghatározott kategóriák tekintetében a legalacsonyabb – befizetési kötelezettséggel nem rendelkező – sáv alsó határa 22 000 Ft/fő összegről 25 000 Ft/fő összegre emelkedett. Ezzel egyidejűleg a további öt kategóriából kettő kategória esetében nem változtak a határok, míg három esetben felső határ 13,3% és 15,0% közötti mértékben csökkent. A módosítás keretében nem csak az értékhatárok, de a fizetendő hozzájárulás százalékos mértéke is jelentősen, 11,1% és 17,5% közötti mértékben emelkedett. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy minden egyéb változatlansága mellett egyes esetekben az adott adóerő-képességgel rendelkező önkormányzat a magasabb hozzájárulást fizetendő kategóriába került át, valamint az általa fizetendő hozzájárulás százalékos mértéke is emelkedett, amellyel összhangban a 2023. évtől jelentősen (82,8%-kal) emelkedett az önkormányzatok befizetési kötelezettsége.

Az önkormányzatok által fizetendő szolidaritási hozzájárulás összegét Magyarország éves költségvetési rendeletei tartalmazzák, amelynek 2021 és 2026. közötti alakulását a II. számú melléklet tartalmazza. Az elemzésben a befizetési kötelezettség alakulását – tekintettel arra, hogy a befizetések adatai nyilvánosan elérhetőek – az elemzett időszakot kiterjesztve, a rendszer átalakításától jelen évig, azaz 2021-től 2026-ig mutatom be, melynek alakulását a 29. számú ábra tartalmazza.



**29. ábra: Az önkormányzatok által fizetendő szolidaritási hozzájárulás összege 2021 és 2026 között**

*Forrás: Magyarország 2021-2026. évi központi költségvetési törvényei alapján saját összeállítás*

### ***Kiegészítő támogatásra jogosult önkormányzatok***

Az önkormányzatok a jogi keretek betartása mellett dönthetnek saját működésükkel, településfejlesztési elképzeléseikkel kapcsolatos kérdésekben. Az önrendelkezési jog telkeskörű gazdasági felelősséggel párosul, ami azt jelenti, hogy az önkormányzatok vállalt kötelezettségeikért teljes vagyonukkal felelnek. A települések feladataik ellátáshoz több forrásból jutnak hozzá a szükséges pénzeszközökhöz. A finanszírozás egyik forrása a normatív állami támogatás, amellyel a központi költségvetés járul hozzá a közfeladatok ellátáshoz, másik forrás a saját bevételek összege. A saját bevételek jelentős részét a helyi adók és tulajdonosi bevételek teszik ki. Ennek a bevételi csoportnak meghatározó eleme a helyi iparűzési adó, amely forrást biztosít az önkormányzatok számára és a gazdasági aktivitás szintjét is jelzi. Abban az esetben, ha magas a helyi iparűzési adó, akkor több vállalkozás van jelen a településen, amely további saját bevételeket generál (pl. több az épület és így az építményadó, esetlegesen a bérleti díj bevétel stb.).

A közfeladatok ellátásának biztonságát jogszabályi feltételek védik, mivel az társadalmi érdek, amit befolyásolhat, de nem határozhat meg az adott település gazdasági ereje. Az alacsonyabb adóbevétel, így alacsonyabb saját bevétel a feladatellátások anyagi forrásait korlátozza, ami a központi költségvetés kiegyenlítést célzó beavatkozását igényli. Az önkormányzatok saját bevételeinek várható összegét – az előzőekben már ismertetett – adóerő-képesség jelzi. Az anyagi források egyenlőtlenségeinek mérséklését a kötelező feladatok ellátásához nyújtott normatív támogatások kiegészítése biztosítja. A támogatás kiegészítésének mértékét százalékban határozzák meg, ami az adóerő-képesség nagyságától függ. A kiegészítés mértékét Magyarország éves költségvetése minden évben meghatározza.

A szakemberekkel folytatott interjú során az a vélemény fogalmazódott meg, hogy az adóerő-képességhez kötött kiegészítő támogatás nem elegendő és annak összege jelentősen nagyobb mértékben csökken, mint amennyivel az adóbevétel növekszik. Kutatásom során megvizsgáltam a kiegészítő támogatás százalékos mértéknek és az adóerő-képesség változásának összefüggését. Természetes, hogy az adóbevétel várható növekedése a kiegészítő támogatás csökkenését idézi elő. A költségvetési törvényekben a működési költségek támogatása céljából biztosított kiegészítő támogatások százalékos mértékét évenkénti bontásban a II. számú melléklet tartalmazza.

A vizsgálat során egy modellszámítást végeztem, amelyben különböző szintű adóerő-képességhez biztosított kiegészítő támogatás százalékos mértékét meghatároztam. Ezt követően az adóerő-képességek évenként 5%-os növekedése mellett kiszámítottam a kiegészítő támogatás mértékét, amely adatokat részletesen a 24. számú táblázat tartalmazza.

**24. táblázat: A modellszámítás eredményei**

| Adóerő-képességi kategória | Adóerő-képesség évi 5%-os növekedés mellett<br>(ezer forint/fő) |        |        |        |        | Kiegészítő támogatás mértéke (%) |      |      |      |      |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|----------------------------------|------|------|------|------|
|                            | 2021                                                            | 2022   | 2023   | 2024   | 2025   | 2021                             | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
| I.                         | 5 250                                                           | 5 513  | 5 788  | 6 078  | 6 381  | 47,4                             | 47,2 | 47,1 | 47,0 | 46,8 |
| II.                        | 7 875                                                           | 8 269  | 8 682  | 9 116  | 9 572  | 45,0                             | 46,7 | 45,7 | 45,4 | 45,2 |
| III.                       | 10 500                                                          | 11 025 | 11 576 | 12 155 | 12 763 | 28,5                             | 26,9 | 25,2 | 28,7 | 24,1 |
| IV.                        | 13 125                                                          | 13 781 | 14 470 | 15 194 | 15 954 | 0,0                              | 0,0  | 0,0  | 2,5  | 0,0  |
| V.                         | 15 750                                                          | 16 538 | 17 364 | 18 233 | 19 144 | 0,0                              | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  |

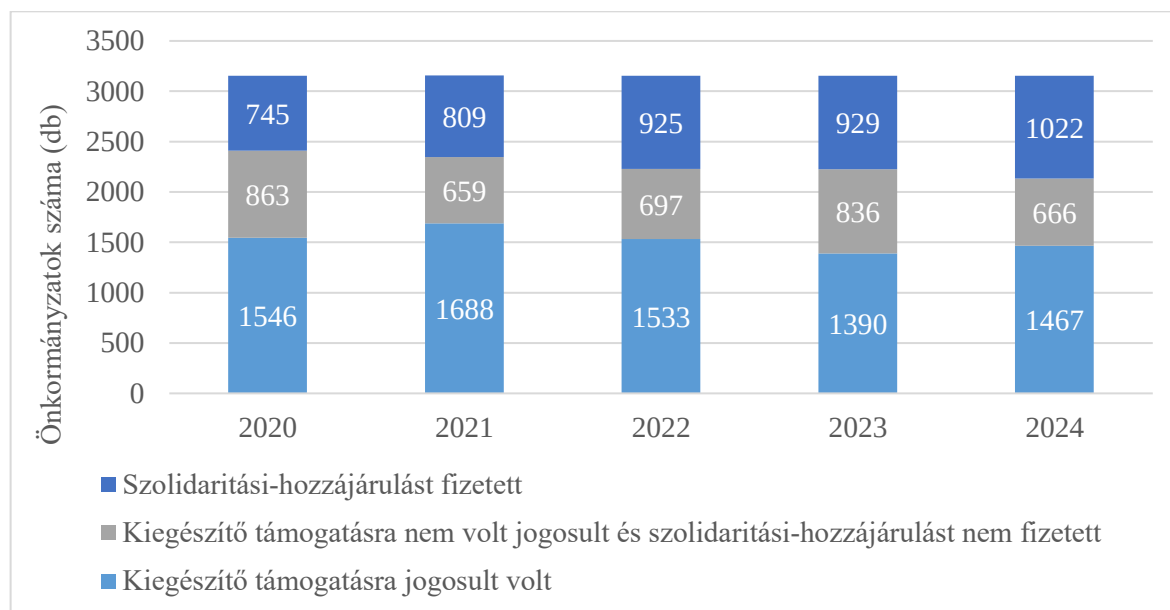
*Forrás: Magyarország 2021-2025. évi éves költségvetési rendeletei alapján saját összeállítás*

Megállapítható, hogy az adóerő-képesség növekedésénél kisebb mértékben csökken a kiegészítő támogatás mértéke. Az adatok azt mutatják, hogy a két adatsor szinkronban van, az önkormányzatokat az adóbevétel emelkedése nem hozza hátrányos helyzetbe azzal, hogy csökken a részére nyújtott kiegészítő támogatás mértéke.

A modellszámítást követően az önkormányzatok által rendelkezésre bocsátott adatok alapján elemezni szükséges a szolidaritási hozzájárulás fizetésére kötelezettekben túl azon önkormányzatokat, amelyek a 2020-2024. évi adóerő-képességük alapján az önkormányzat működéséhez kiegészítő támogatásra voltak jogosultak, illetve azokat, amelyek egyik kategóriába sem tartoztak. A normatív támogatások közül több is az adóerő-képességhez kötött, azonban azok értékhatárai függetlenek a szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettség meghatározásához figyelembe vett sávoktól, így a továbbiakban kizárólag az önkormányzatok működéséhez biztosított kiegészítő normatívák alakulását vizsgálom.

A kiegészítő támogatásra jogosultság felső korlátja 2021 és 2024 között egy alkalommal módosult: a 2021-2023. években 13 300 Ft/fő, a 2024. évben 15 600 Ft/fő volt. Ezen értékek, valamint a szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettség alsó határa (2021-2022. években 22 000 Ft/fő, 2023-2024. években 25 000 Ft/fő) között elhelyezkedő önkormányzatok nem fizettek be, illetve nem is igényelhettek kiegészítő támogatást a központi költségvetésből.

Az önkormányzatok adóerő-képesség szerinti összetétele a 30. számú ábrán bemutatottak szerint alakult.



**30. ábra: Az önkormányzatok összetétele a szolidaritási hozzájárulás és a kiegészítő támogatások rendszerében**

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, „KGR-K11” rendszer [2020-2024. évre vonatkozó önkormányzati adóerőképességi adatok] adatállományai, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás*

Az önkormányzatok összetételének alakulása egyértelműen igazolja azon kutatási felvetést, hogy a 2020. évről a 2024. évre jelentősen (37,2%-kal) megemelkedett azon önkormányzatok száma, amelyek befizetést teljesítettek szolidaritási hozzájárulás címén a központi költségvetésbe. A kiegyenlítési mechanizmus túloldalán álló, kiegészítő támogatást igénylő önkormányzatok száma hektikusan alakult: a 2021. évben jelentősen megemelkedett, míg a 2022-2023. években jelentősen csökkent, azonban a vizsgált 5 év viszonylatában összességében 5,1%-kal csökkent.

A 2021. évi növekedés hátterében az állt, hogy Magyarországon 2020. március 11. napjától ú.n. „veszélyhelyzet” került kihirdetésre, melynek oka akkor a koronavírus okozta válsághelyzet volt. A járvány okozta következmények elhárítása érdekében több, a helyi önkormányzatokat érintő intézkedést is hozott, amelyek kiterjedtek az önkormányzati saját bevételek jelentős részét képező helyi adóztatási tevékenységre és a különleges gazdasági övezetek létrehozására (Siket, 2021). A 2020. december 2-án hatályba lépő a koronavírus járvány nemzetgazdaságot

érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet az alábbi, önkormányzatok helyi adóztatási tevékenységét érintő rendelkezéseket tartalmazta:

- a 2021. évben végződő adóévben a helyi adó és a települési adó mértéke nem lehet magasabb, mint az ugyanazon helyi adónak, települési adónak az e rendelet hatálybalépése napján hatályos és alkalmazandó önkormányzati adórendeletben megállapított adómértéke,
- az önkormányzatban az e rendelet hatálybalépése napján hatályos adórendelete szerinti adómentességet, adókedvezményt a 2021-ben végződő adóévben is biztosítani kell,
- a települési önkormányzat a 2021. évre új helyi adót, új települési adót nem jogosult bevezetni (Túróczy & Varga, 2025).

Ezen kormányzati intézkedések összefüggést mutatnak az elemzés azon eredményeivel, hogy a 2021. évben – a többi évtől eltérően – jelentősen megemelkedett a kiegészítő támogatásra jogosult önkormányzatok száma.

A vizsgált időszakban számottevően növekedett azon önkormányzatok száma, amelyek még szolidaritási hozzájárulás fizetésére nem kötelezettek, azonban adóerő-képességük alapján már kiegészítő támogatásra nem voltak jogosultak. Az ebben a szegmensben tapasztalt csökkenés igazolja a kutatás azon korábbi felvetését, hogy az elmúlt 5 évben növekedett a befizető önkormányzatok száma (és a korábbi fejezetekben bemutatottak szerint az általuk befizetett összeg is), azonban jelentősen csökkent azon önkormányzatok száma, amelyek kiegészítő támogatást igényelhettek a működésükhöz. További kutatás tárgya lehet ezek kiegyenlítő mechanizmus vizsgálata a ténylegesen teljesített ki-, és befizetések alapján, azonban míg a befizetések összegét tartalmazza Magyarország éves központi költségvetése, addig a kiegészítő támogatások évente egyedileg kerülnek meghatározásra és a kifejezetten csak kiegészítésként kapott támogatás összege elkülönítetten és összehasonlítható módon az általam feldolgozott adatbázisokban nem kimutatott.

### ***3.3.2. Korrelációanalízis a vármegyei egy főre jutó GDP alakulása és az önkormányzatok adóerő-képessége között***

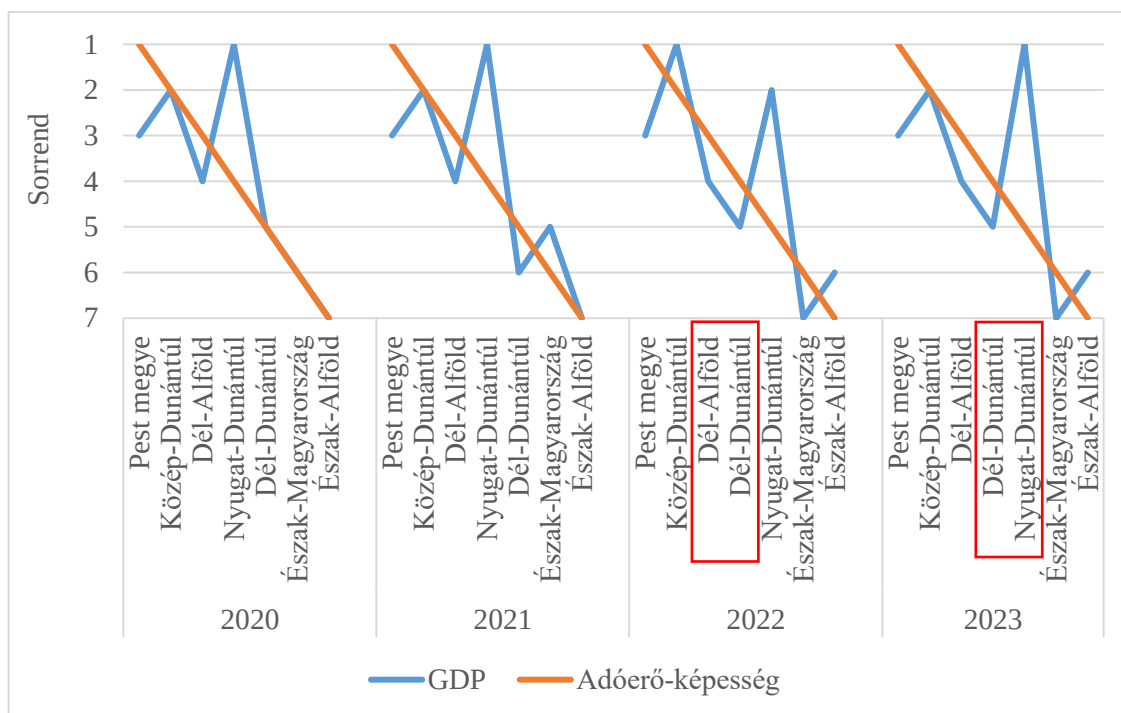
Az értekezés H4 hipotézise szerint a vármegyei egy főre jutó GDP alakulása és az önkormányzatok adóerő-képesség között pozitív összefüggés mutatható ki. Az elemzés alapját

az képezte, hogy a gazdasági teljesítmény területi különbségei várhatóan megjelennek a helyi önkormányzatok bevételi potenciáljában is, hiszen a magasabb jövedelemtermelő képességgel rendelkező térségekben nagyobb az iparüzési adóalap és ezáltal az adóerő-képesség is. A regionális GDP és az adóerő-képesség közötti összefüggés oka, hogy az azok alapjául szolgáló tényezők között is van összefüggés. Mindkettő indikátor ugyanannak az alapjelenségnek a különböző oldalait méri: a gazdasági teljesítményt és annak „adóztatható” részét. Ezen logikából következik, hogy ahol több vállalkozás működik – amelyek később az adóerő-képesség alapjául szolgáló iparüzési adó megfizetésére kötelezettek –, jellemzően az adott térségben jelentősebb értéket termelnek. Az összefüggés vizsgálatot indokolta, hogy az adott régióban befizetett iparüzési adó a valóságban ugyanazokban a régiókban teremt-e értéket vagy a tevékenység eredménye érdemben máshol kerül elszámolásra.

Az adott térségben működő, jelentős árbevételt generáló vállalkozások jelenléte az alábbi gazdasági összefüggések megjelenését indukálhatja:

- több munkahely és/vagy magasabb jövedelmek eredménye, hogy több szereplő, jelentősebb összegű adót fizet (személyi jövedelemadó és járulékok, társasági adó),
- a magasabb GDP jellemzően nagyobb fogyasztással, több vásárlással jár, melynek eredménye, hogy több adó (ÁFA, helyi adó) kerül megfizetése,
- az erősebb gazdasági szerkezettel rendelkező, fejlettebb régiókba stabilabb a vállalkozói környezet és több a termelékeny ágazat, ami kedvezőbb kumulatív fejlődési pályát és magasabb, valamint kiszámíthatóbb helyi iparüzési adófizetési kötelezettséget eredményez.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok adóerő-képességi adatai a 2020-2023. évekre vonatkozóan álltak rendelkezésre így az összefüggés vizsgálatot ezen időszakra vonatkozóan végeztem el. A NUTS2 régiók sorrendjét az átlagos adóerő-képességük, valamint a regionális egy főre jutó GDP adatok alapján a 31. számú ábra mutatja be.



**31. ábra: A NUTS2 régiók sorrendje a régiós átlagos adóerő-képesség és a regionális GDP alapján**

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, „KGR-K11” rendszer [2020-2024. évre vonatkozó önkormányzati adóerőképességi adatok] adatállományai és 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámolói, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” és KSH (2025b) alapján saját összeállítás*

Az önkormányzatok átlagos adóerő-képessége alapján kialakult régiós sorrend a vizsgált négy évben érdemben nem változott – egyetlen kivétel a Dél-Dunántúl és a Nyugat-Dunántúl helycseréje, amelyből következően a területi különbségek strukturális jellegűek. A GDP tekintetében az adóerő-képességtől jelentősebb változások történtek, amely arra utal, hogy a gazdasági teljesítmény dinamikusabban változik, mint az adóerő-képesség. A két érték egymáshoz viszonyított pozíciója alapján megállapítható, hogy azok alakulása tekintetében nem figyelhető meg tökéletes együtt mozgás. A Nyugat-Dunántúl példája jól illusztrálja ezt az eltérést, hiszen bár a gazdasági teljesítmény alapján az élmezőnybe tartozik, az adóerő-képesség tekintetében hátrébb van és csak a 4-5. helyen helyezkedik el. Ez arra utal, hogy a gazdasági teljesítmény és az önkormányzati bevételi potenciál közötti kapcsolatot közvetítő tényezők (pl. adóstruktúra, vállalati koncentráció, helyi szabályozás) jelentős szerepet játszanak. A 2020-2023. évi adatok elemzéséből egyértelműen megállapítható, hogy az egy főre jutó GDP és az

adóerő-képesség alapján is az észak-magyarországi és észak-alföldi régiók a legelmaradottabbak.

A vizsgált időszak adatai alapján megfigyelhető, hogy a magasabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező térségek – különösen a központi, Budapest közeli régiók – jellemzően magasabb adóerő-képességgel rendelkeznek. Ez a tendencia alátámasztja azt a feltételezést, hogy a helyi gazdasági aktivitás és az önkormányzati bevételi potenciál között szoros kapcsolat áll fenn. Ugyanakkor az ábrán látható mintázatok arra is rámutatnak, hogy ez az összefüggés nem minden esetben lineáris és egyértelmű. Bizonyos térségek esetében ugyanis eltérések figyelhetők meg: előfordulnak olyan régiók, ahol a GDP szintje relatíve magasabb, azonban az adóerő-képesség nem követi ezt az arányt, illetve fordított esetek is megjelennek. Ennek hátterében több tényező állhat (pl. a helyi gazdaság szerkezete, nagyvállalatok jelenléte/hiánya vagy a lakossági és vállalkozási struktúra különbségei stb.).

Az időbeli alakulást tekintve a 2020-2023 közötti időszak értékelésénél érdemes figyelembe venni a koronavírus járvány okozta gazdasági hatások enyhítése érdekében hozott, a helyi adókat érintő kormányzati intézkedések hatásait. A világjárvány okozta gazdasági visszaesés, majd az abból történő kilábalás egyes térségekben differenciáltan jelentkezett, ami az adóerő-képességben is tükröződött. Ennek következtében az egyes évek közötti kapcsolat erőssége ingadozhatott, de az általános tendencia – a pozitív együtt mozgás – továbbra is kimutatható maradt.

Összességében a regionális elemzés eredményei részben alátámasztják a H4 hipotézist: a vármegyei egy főre jutó GDP és az önkormányzatok adóerő-képessége között pozitív kapcsolat figyelhető meg, azonban ez a kapcsolat nem tökéletesen determinisztikus. A területi sajátosságok és intézményi tényezők jelentős szerepet játszanak abban, hogy a gazdasági teljesítmény milyen mértékben konvertálódik tényleges önkormányzati bevételi potenciállá. Ez indokoltá tette, hogy a fentiekben megfogalmazott regionális értékelések alapján a két indikátor közötti összefüggést korrelációanalízis keretében, évenként vizsgáljam, az alábbi két módszerrel:

- az első korreláció számításnál a tárgyévi adóerő-képességet és a tárgyévi GDP adatokat vettem figyelembe,

- a második számításnál a tárgyévi adóerő-képességet és az előző évi GDP adatot vettem figyelembe, tekintettel arra, hogy ebben az esetben is fennáll annak a lehetősége, hogy a GDP változás hatása gyakran késleltetve érzékelhető.

A korrelációs koefficiens és szignifikancia szint alakulását a 25. számú táblázat mutatja be.

**25. táblázat: A vármegyei egy főre jutó GDP és az önkormányzatok adóerő-képességének korrelációs koefficiensei és szignifikancia-értékei**

| Tárgyévi GDP adatok figyelembevételével |                         |         | Előző évi GDP adatok figyelembevételével |                         |         |
|-----------------------------------------|-------------------------|---------|------------------------------------------|-------------------------|---------|
| Év                                      | Korrelációs koefficiens | p-érték | Év                                       | Korrelációs koefficiens | p-érték |
| 2020                                    | 0,102                   | 0,000   |                                          |                         |         |
| 2021                                    | 0,098                   | 0,000   | 2021                                     | 0,093                   | 0,000   |
| 2022                                    | 0,071                   | 0,000   | 2022                                     | 0,069                   | 0,000   |
| 2023                                    | 0,058                   | 0,001   | 2023                                     | 0,050                   | 0,005   |

*Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, „KGR-K11” rendszer [2020-2024. évre vonatkozó önkormányzati adóerőképességi adatok] adatállományai, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” és KSH (2025b) alapján saját összeállítás*

A két korrelációanalízis eredményei alapján **a H4 hipotézis elvethető**. A vármegyei GDP és az adóerő-képesség között minden vizsgált évben pozitív kapcsolat mutatható ki, azonban a korrelációs koefficiens értékei alacsonyak (0,058–0,102), ami gyenge kapcsolatot jelez. A p-értékek minden évben 0,05 alatt maradtak, így a kapcsolat statisztikailag szignifikánsnak tekinthető.

### **3.3.3. Az adóerő-képesség és az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetének elemzése**

Az elemzés H5 hipotézise értelmében az azonos adóerő-képességi kategóriába sorolt, azaz hasonló saját bevételi potenciállal rendelkező települések pénzügyi-gazdasági helyzete tekintetében jelentős különbségek mutatkoznak, melynek következtében az adóerő-képesség önmagában nem ad teljes képet az önkormányzatok gazdálkodási pozíciójáról. Az adóerő-képesség önmagában csak az adóbevételi potenciált méri és nem tükrözi az önkormányzatok gazdálkodási hatékonyságát, vagyoni helyzetét vagy eladósodottságát.

Az elemzés során az önkormányzatokhoz meghatározásra kerültek Q1-Q4 kvartilisenként az „Anyag és módszertan” fejezetben bemutatott mutatószámok, valamint azok átlaga és szórása. A hipotézis vizsgálata a továbbiakban a variációs koefficiens használatával valósult meg.

A módszer lehetővé tette eltérő mértékegységek összehasonlítását, illetve a relatív diszperziót. Főszabályként a minta heterogénnek tekinthető abban az esetben, ha a variációs koefficiens értéke meghaladja a 10%-ot. *Az elemzés során korábban visszaigazolást nyert, hogy a hitelfedezeti mutató, a likviditási ráta, valamint a saját bevételek eredménytermelő képessége, mint mutatószámok az önkormányzatok tekintetében nem értelmezhetők, így a hipotézisvizsgálat során is eltekintettünk ezek értékeitől.*

A variációs koefficiens számítását elvégeztem kvartilisenként valamennyi, az elemzésben meghatározott mutatóra, a 2020-2023. évek mindegyikére, melynek részletes alakulását a III. számú melléklet mutatja be. Az ábrán megjelölt piros egyenes a 10,0%-os küszöbszintet jelzi, amely értéket a kutatás során általánosságban elfogadhatónak tekintettem. Az így vizsgált 336 mutatóból 318 értéke (94,6%) meghaladta ezen küszöbértéket és mindössze 18 (5,4%) volt a 10%-os határon belül, amely egyértelműen alátámasztja a kutatási hipotézist.

A magas relatív szórás azt jelzi, hogy az azonos adóerő-képességű települések között is jelentős különbségek vannak például a tőkeerősségben, a kötelezettségek arányában, vagy az eszközstruktúrában. A mutatók jelentős részének variációs koefficiens értéke több esetben extrém – több száz vagy akár több ezer százalékos – értéket is felvett, így ezen vizsgálat alapján **a H5 hipotézis egyértelműen bizonyítást nyert.** Ez megerősíti azt az állítást, hogy az adóerő-képesség nem ad teljes képet az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetéről.

## 4. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

Jelen kutatás a 3 178 helyi önkormányzat vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetét elemezte és értékelte 2014 és 2023 között. A kutatás célja az önkormányzati szektoron belüli gazdasági mintázatok, hasonlóságok és strukturális különbségek azonosítása volt, valamint annak feltárása, hogy ezek miként függenek össze a települések gazdasági helyzetével és területi elhelyezkedésével.

A szekunder szakirodalmi kutatás célja a controlling, mint vezetéstámogató funkció szerepének, valamint az önkormányzati gazdálkodás elméleti háttérének és az eddigi releváns kutatási eredmények feltárása volt. Ennek keretében azonosítottam azon magyar sajátosságokat, amelyek az önkormányzatok gazdálkodását és finanszírozását jellemzik. A szakirodalmi kutatás eredményei alapján megállapítható, hogy ritkák az olyan átfogó empirikus elemzések, amelyek az összes magyarországi önkormányzat gazdasági helyzetét egységes szempontrendszer szerint vizsgálták. A meglévő kutatások jellemzően egy-egy részterületre, régióra vagy településtípusra fókuszálnak, így nem adnak teljes képet a rendszer egészének működéséről. Az értekezés célkitűzéseinek és hipotéziseinek megalapozottsága érdekében fókuszcsoporthoz tartozó interjút végeztem, melynek során az önkormányzatok döntéshozóinak személyes tapasztalatai alátámasztották a téma aktualitását, jelentőségét és a kutatási hipotézisek megalapozottságát.

A kutatás első fejezete leíró statisztikai eszközökkel mutatta be a gazdasági fejlettség mérésére alkalmas, általánosan elfogadott mérőszám a GDP regionális alakulását, valamint az önkormányzatok aktuális gazdasági helyzetét. Kétlépcsős klaszteranalízis módszerével azonosítottam a pénzügyi változókat, valamint az azokból képzett mutatószámok alapján a hasonló tulajdonságokkal rendelkező önkormányzati csoportokat és elemeztem azok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetét. Logikusnak tűnhetne, hogy a gazdaságilag fejlettebb régiók önkormányzatai is kedvezőbb gazdasági helyzetben lennének, azonban **a kutatás H1 hipotézise** azt a szakmai kritikát fogalmazta meg – és az elemzés **eredményei alapján bizonyítást nyert** – hogy az egy főre jutó önkormányzati eszközállomány és a településhez tartozó egy főre jutó GDP értéke között sem a tárgyévben, sem az időbeli eltolódás figyelembevételével nem mutatható ki korrelációs kapcsolat.

Az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetének hosszú távú elemzése alapján igazolást nyert, hogy pénzügyi-gazdasági stabilitásuk a többség esetében biztosított,

ugyanakkor bevételi és kiadási szerkezetük rugalmatlannak tekinthető és gazdálkodásuk jelentős mértékben függ az állami forrásoktól. Az önkormányzatok kisebb hányada esetén meghatározó jelentőséggel bírnak a saját bevételek, amelyek nagyobb függetlenséget és ebből következően azok jelentősebb pénzügyi mozgásteret biztosítanak számukra.

A szakirodalmi forrásokban ma is fellelhetőek az önkormányzatok jövedelmezőségét mérő mutatószámok, azonban az értekezés célja annak igazolása volt, hogy a jövedelmezőségi mutatók az önkormányzatok esetén nem értelmezhetők a vállalati szektor logikája szerint.

**A kutatási eredmények alapján a H2 hipotézis visszaigazolást nyert,** ugyanis az elemzési eredmények megerősítik, hogy jövedelmezőség alakulását az önkormányzati szektor sajátos finanszírozási környezete, a közfeladat-ellátás elsődlegessége és az állami újraelosztás meghatározó szerepe együttesen alakítja, ezért a mutatók értelmezése nem vállalati logika szerint, hanem közpénzügyi összefüggésekben indokolt. Az adózott eredményen alapuló jövedelmezőségi mutatók értelmezhetőségének korlátai, hogy az önkormányzatok esetében nem a nyereségmaximalizálás a cél, az eseti és jelentősebb összegű támogatások, illetve a redisztribúció torzítja a mutatókat, továbbá nem jelenik meg benne a közszolgáltatás színvonala, ami a feladatellátás egyik legfontosabb mérőszáma. A mutatószámok ugyanakkor jelzőfunkcióval bírnak és a gazdasági, társadalmi és intézményi háttértényezők együttes figyelembevételével alkalmasak a regionális különbségek és a gazdálkodási kockázatok azonosítására, különösen hosszabb idősorok elemzése esetén.

Az önkormányzati vagyon jelentős része forgalomképtelen vagy korlátozottan hasznosítható közvagyon, amelynek értéke nem piaci logika szerint változik. Az önkormányzati vagyon sajátosságain túlmenően az önkormányzatok beruházásaikat és felújításaikat jelentős mértékben pályázatokból, támogatásokból finanszírozzák. Ez azt jelenti, hogy ezek a tételek számviteli értelemben a passzív időbeli elhatárolások között kerülnek kimutatásra, így a forrásszerkezetben nem a saját tőke részeként jelennek meg. Mindezek következtében a kutatás H3 hipotézise szerint a saját tőke éves változása torz képet adhat az önkormányzatok tényleges vagyoni pozíciójáról, ezért annak alkalmazása vagyoni helyzetértékelési mutatóként módszertanilag nem megalapozott az önkormányzati szférában. Az elemzés eredményei alapján bizonyítást nyert, hogy néhány települést kivéve a két változó évenkénti változása (delta értéke) közötti korreláció magas és szignifikáns. **A célkitűzéshez kapcsolódó H3 hipotézis az elemzés eredményei alapján elvetésre került,** ugyanis az önkormányzatok

eszközállományának változása és saját tőkéjének változása között – néhány kivételtől eltekintve – szignifikáns, szoros korreláció volt kimutatható.

Az elemzés másik fő indikátora az önkormányzatok adóerő-képessége, melynek kalkulációs alapját az önkormányzatok legfőbb saját bevétele, a helyi iparüzési adó jelenti. A vármegye gazdasági teljesítménye meghatározza a helyi jövedelemtermelő képességet, a vállalkozások jelenlétét és az adóalap nagyságát, mellyel összhangban a kutatás H4 hipotézisének célja annak igazolása, hogy a vármegye gazdasági teljesítménye és az önkormányzatok adóerő-képessége között pozitív összefüggés mutatható ki. A korrelációs elemzések eredményei alapján **a H4 hipotézis elvethető**. A vármegyei GDP és az adóerő-képesség között minden vizsgált évben pozitív kapcsolat volt kimutatható, azonban a korrelációs eredmények gyenge kapcsolatot jeleztek.

A kutatás során vizsgáltam továbbá, hogy az azonos adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatok között van-e különbség a vagyoni, pénzügyi, jövedelmezőségi helyzete tekintetében. A kutatási eredmények alapján a magas relatív szórás azt jelezte, hogy az adóerőképesség szerint azonos csoportba tartozó települések között is jelentős különbségek vannak a tőkeerősségben, a kötelezettségek arányában, az eszközstruktúrában vagy a működési egyensúlyban. A mutatók jelentős részének variációs koefficiens értéke több esetben több száz vagy akár több ezer százalékos értéket is felvett, így ezen vizsgálat alapján **a H5 hipotézis bizonyítást nyert**. Ez megerősíti azt az állítást, hogy az adóerő-képesség nem ad teljes képet az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetéről és hosszútávon sem befolyásolja jelentősen az önkormányzatok gazdasági helyzetét.

A kutatás eredményei alapján több olyan terület azonosítható, ahol jövőben további vizsgálatok elvégzése javasolt:

#### **1. A gazdasági fejlettség és az önkormányzati vagyoni helyzet kapcsolatának mélyebb vizsgálata.**

A kutatási eredmények (H1 hipotézis) alapján visszaigazolást nyert, hogy az adott térség gazdasági fejlettsége és az ott működő települési önkormányzatok vagyoni helyzete között nincs szignifikáns összefüggés. Az elemzési eredmények alapján a jövőben indokolt lehet olyan komplex, többváltozós elemzések elvégzése, amelyek képesek feltárni az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetét ténylegesen meghatározó tényezőket. Az elemzés kitérhet arra, hogy miért nincs érdemi hatása a terület

fejlettségének az önkormányzatok helyzetére, továbbá célszerű bevonni olyan magyarázó változókat, mint az állami támogatások rendszere, az európai uniós forrásokhoz való hozzáférés, a települések mérete és gazdasági szerkezete, valamint a nagyvállalatok jelenléte, amelyek együttesen árnyaltabb képet adhatnak a helyi közpénzügyi folyamatokról.

## **2. Az adóerő-képesség és a területi különbségek közötti kiegyenlítő mechanizmusok működésének vizsgálata.**

A H4 hipotézis vizsgálati eredményei, azaz az önkormányzatok adóerő-képessége és a területi gazdasági teljesítmény közötti kapcsolat hiánya felveti az adóalap területi koncentrációjának és torzító hatásainak kérdését. Ennek megfelelően további vizsgálatokat javaslok annak feltárása érdekében, hogy a gazdasági aktivitás térbeli eloszlása, különösen a nagyvállalatok és ipari központok koncentrációja milyen módon befolyásolja az önkormányzatok bevételi potenciálját. Ezzel egyidejűleg érdemesek tartom annak számszaki adatokon alapuló vizsgálatát, hogy a kiegészítő támogatások rendszere el tudja-e érni a várt eredményeket, azaz a központi költségvetésbe történő be-, és kifizetések alkalmasak-e a területi különbségek kiegyenlítésére. Ennek eredménye hozzájárulhat a területi egyenlőtlenségek mélyebb megértéséhez, valamint a helyi adórendszer és az ahhoz kapcsolódó kiegyenlítési mechanizmus igazságosságának és hatékonyságának értékeléséhez.

## **3. Az önkormányzatok eredményes működésének mérésére alkalmas módszerek vizsgálata és fejlesztése.**

A kutatási eredmények alapján igazolást nyert, hogy az a pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetének értékelésére alkalmazott hagyományos mutatók önmagukban nem alkalmasak az önkormányzatok gazdálkodásának komplex jellemzésére (H2 hipotézis). Ez indokoltá teszi a jövőben egy olyan összetett, többdimenziós mutatórendszer kidolgozását, amely túlmutat az adózott eredményen alapuló mutatószámokon és figyelembe veszi az önkormányzati és a közfeladat-ellátási sajátosságokat. Egy ilyen keretrendszer nemcsak tudományos szempontból jelentene előrelépést, hanem a szakpolitikai döntéshozatal számára is hasznos eszközt biztosíthatna.

**4. Az önkormányzati controlling tevékenység és a működési, illetve pénzügyi kockázatok közötti összefüggések vizsgálata.**

Érdekes további kutatási irány lehet annak elemzése, hogy az önkormányzatok milyen módon használják a controlling eszköztárát a működési és pénzügyi-költségvetési kockázatok azonosítására, mérséklésére és kezelésére.

**5. Az önkormányzati heterogenitás okainak feltárása és a területi egyenlőtlenségek mérséklési lehetőségeinek elemzése.**

Az elemzés eredményei (H5 hipotézis) bizonyítják, hogy jelentős heterogenitás figyelhető meg az azonos adóerő-képességű települések között, amely további kutatásokat tesz szükségessé az eltérések hátterében álló okok részletes feltárására. Ennek keretében indokolt lehet kvalitatív és kvantitatív módszerek kombinált alkalmazása, különös tekintettel a helyi gazdálkodási gyakorlatokra, a beruházási döntésekre, valamint az intézményi és irányítási sajátosságokra. Az ilyen irányú elemzések hozzájárulhatnak annak megértéséhez, hogy azonos külső feltételek mellett miért alakulnak ki jelentősen eltérő pénzügyi pályák.

**6. Az önkormányzatok saját bevételeinek felhasználási gyakorlata.**

További kutatások tárgyát képezheti annak részletes vizsgálata, hogy az önkormányzatok a saját bevételeiket milyen célokra és szerkezetben használják fel. A felhasználás egy részét (pl. helyi iparűzési adó) jogszabályi feltételek határozzák meg, azonban a kérdéskör feltárása hozzájárulhat annak mélyebb megértéséhez, hogy a bevételi autonómia miként jelenik meg a kiadási döntésekben, különös tekintettel a fejlesztési és beruházási lehetőségekre. Indokolt lehet továbbá annak elemzése is, hogy a saját bevételek felhasználásának mintázatai milyen kapcsolatban állnak az önkormányzatok gazdasági helyzetével, méretével és intézményi sajátosságaival, amely hozzájárulhat a helyi szintű gazdálkodás hatékonyságának átfogóbb értékeléséhez.

**7. Az önkormányzatok és az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok kapcsolata.**

Az önkormányzatok vagyoni és pénzügyi helyzetére jelentős hatással van a tulajdonukban álló gazdasági társaságok gazdálkodása, ezért szükség lehet az alábbiak részletesebb elemzésére és támogatására:

- az önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működés kereteinek megteremtése (hitelképesség, rentabilitás javítása),
- a megfelelő belső kontrollrendszer bevezetése és működése,
- a vállalkozásfolytatási (going concern) elv érvényesülésének fejlesztése, megfelelő kontrollrendszerre épülő elemzési technika bevezetésével. Így a vagyoni, pénzügyi, jövedelmi helyzetet értékelő indikátorok alkalmazásával részben és/vagy teljesen előre jelezhetővé válnak a működésképtelenség jelei, valamint az esetleges likviditási problémák.

Jövőbeni kutatások keretében indokolt lehet önálló vizsgálati irányként elemezni az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok és az önkormányzatok eltérő számveteli rendszereinek sajátosságait. Kiemelt figyelmet érdemel továbbá a gazdálkodási folyamatok közötti illeszkedés megteremtésének lehetséges módjai, valamint az önkormányzati gazdálkodás hatékony támogatásához szükséges controlling információk biztosításának módszertana és adattartalma.

## 5. AZ ÉRTEKEZÉS FONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSAI, ÚJ ÉS ÚJSZERŰ EREDMÉNYEI

Az alábbiakban célkitűzéseimhez igazodva emelem ki értékezésem legfontosabb eredményeit.

**Tézis 1.:** A kutatás leíró statisztikai módszerekkel és klaszterelemzéssel vizsgálta a magyarországi 3 155 nem fővárosi önkormányzat vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetét 2014 és 2023 között. Ezt követően korrelációanalízis módszerével vizsgáltam az összefüggéseket az egy főre jutó önkormányzati eszközállomány és a településhez tartozó egy főre jutó GDP értéke között. A vizsgált tényezők között sem a tárgyévben, sem az időbeli eltolódás figyelembevételével nem mutatható ki korrelációs kapcsolat, azaz a kutatási eredmények alapján igazolást nyert, hogy nem törvényszerű, hogy a gazdaságilag fejlettebb régiók önkormányzatai kedvezőbb gazdasági helyzetben vannak. Eredményeim rámutatnak arra, hogy a gazdasági fejlettség és az önkormányzatok vagyoni helyzete közötti kapcsolat nem tekinthető determinisztikusnak, ami új megvilágításba helyezi a területi fejlettség és a helyi közpénzügyi kapacitások viszonyát.

**Tézis 2.:** A szakirodalmi forrásokban ma is fellelhetőek az önkormányzatok jövedelmezőségét mérő mutatószámok. A kutatási eredmények alapján bizonyítást nyert, hogy a jövedelmezőségének értékelésére alkalmazott főbb mutatószámok (ROA/ROE/ROI) értéke jelentősen eltér az elvárható értéktől, illetve sok esetben negatív értéket vettek fel, így azok az önkormányzatok esetén nem értelmezhetőek a vállalati szektor logikája szerint. Az önkormányzatok jövedelmezőségének alakulását az önkormányzati szektor sajátos finanszírozási környezete, a közfeladat-ellátás elsődlegessége és az állami újraelosztás meghatározó szerepe együttesen alakítja, ezért a jövedelmezőségi mutatók érdemben csak közpénzügyi kontextusban értelmezhetőek. A mutatószámok ugyanakkor jelzőfunkcióval bírnak és a gazdasági, társadalmi és intézményi háttértényezők együttes figyelembevételével alkalmasak a regionális különbségek és a gazdálkodási kockázatok azonosítására, különösen hosszabb idősorok elemzése esetén.

**Tézis 3.:** Az összefüggés vizsgálatok eredményei alapján megállapítást nyert, hogy az önkormányzatok teljes eszközállományának változása és saját tőkéjének változása között szignifikáns, erős kapcsolat áll fenn. Az önkormányzatok vagyonának sajátos értékelése, valamint a beruházásokra kapott támogatások sajátos számviteli elszámolási különbségek érdemben nem bírnak jelentős torzító hatással az önkormányzatok mérlegösszetételére, így a

saját tőke változása alkalmas indikátorként szolgál az önkormányzatok tényleges vagyoni helyzetének megítélésére.

**Tézis 4.:** Az kutatás másik fő indikátora az önkormányzatok adóerő-képessége volt, amely a legfőbb saját bevétele – a helyi iparűzési adó – alapján kerül meghatározásra. Az elemzés eredményei igazolták, hogy 2020 és 2024 között nőtt a szolidaritási hozzájárulás jogcímen befizető önkormányzatok száma és az általuk teljesített befizetések összege is, míg ezzel egyidejűleg csökkent a kiegészítő támogatásra jogosult önkormányzatok száma. A kutatás eredményei alapján a vármegyék gazdasági teljesítménye és az önkormányzatok adóerő-képessége között nem áll fent statisztikailag igazolt szoros összefüggés. A kutatás új eredménye, hogy a helyi iparűzési adón alapuló bevételi potenciál nem tükrözi közvetlenül a területi gazdasági teljesítményt.

**Tézis 5.:** Az empirikus vizsgálatok bizonyították, hogy az azonos adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatok között jelentős heterogenitás figyelhető meg a vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzet tekintetében. Eredményeim bizonyítják, hogy az önkormányzatok adóerő-képessége nem ad teljes képet az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetéről. Az adóerő-képesség mint indikátor önmagában nem alkalmas az önkormányzatok komplex pénzügyi helyzetének megbízható jellemzésére, annak kizárólagos alkalmazása szakpolitikai döntések megalapozására korlátozott.

## ÖSSZEFOGLALÁS

A felelős gazdálkodás csökkenti az eladósodás és a fiskális instabilitás kockázatát, növeli a gazdaság válságokkal szembeni ellenálló képességét, valamint hozzájárul a működőképesség és a szolgáltatási színvonal fenntartásához. A megalapozott pénzügyi döntéshozatalhoz elengedhetetlen a pénzügyi tudatosság, amelynek erősítését és a kitűzött célok elérését támogatják a controlling eszközök. Az államháztartás gazdálkodása, vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzete és pénzügyi tudatossága alapjaiban határozza meg egy ország gazdasági helyzetét, amelynek gazdaságos, hatékony és eredményes működéséhez a szervezeten belüli controlling jelentősen hozzájárul. Az államháztartás számvitelének 2013. évi átalakítása óta jelentősen bővült az a rendelkezésre álló adatállomány, amely lehetővé teszi az önkormányzati szektor működésének vizsgálatát és az összefüggések feltárását.

Az államháztartás egésze, valamint azon belül a helyi önkormányzati tekintetben az elérhető szakirodalmi források jelentős hiányosságokat mutatnak, ugyanis korlátozott számban állnak rendelkezésre a teljes szegmensre kiterjedő elemzések. Kutatásom célja a magyar államháztartás 3 155 helyi önkormányzata tekintetében egy átfogó pénzügyi-gazdasági helyzetkép bemutatása, valamint a főbb indikátorok közötti összefüggések feltárása volt. Ezen célom eléréséhez a hazai önkormányzati alrendszer 2014 és 2023 mérleg és eredménykimutatás, valamint a 2020 és 2024 közötti adóerő-képességi adatait használtam fel. Kutatásom során vizsgáltam az önkormányzatok országos és regionális vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi helyzetét, valamint a fejlettséget mérő egy főre jutó GDP és az önkormányzat főbb indikátorai közötti összefüggéseket és a vagyon alakulására ható tényezőket.

Az önkormányzatok között jelentős különbségek figyelhetők meg a gazdasági fejlettség, vagyoni, pénzügyi és jövedelmezősége tekintetében egyaránt, ami esetenként komoly kihívásokat jelenthet az erőforrás-allokáció szempontjából. A kutatás során feltártam, hogy milyen gazdasági mintázatok, hasonlóságok és strukturális különbségek jellemzik az önkormányzati alrendszert, valamint hogy ezek miként függenek össze a regionális gazdasági fejlettséggel.

Vizsgálataim során megállapítottam, hogy nem tekinthető törvényszerűnek, hogy a gazdaságilag fejlettebb régiók önkormányzatai kedvezőbb gazdasági helyzetben vannak, azaz az önkormányzatok közötti különbségek kiegyenlítését célzó intézkedések maradéktalanul nem szüntetik meg a területi egyenlőtlenségeket. Bizonyítást nyert, hogy önkormányzatok

jövedelmezőségének alakulását az önkormányzati szektor sajátos finanszírozási környezete, a közfeladat-ellátás elsődlegessége és az állami újraelosztás meghatározó szerepe együttesen alakítja, ezért esetükben a jövedelmezőségi mutatók érdemben csak közpénzügyi kontextusban értelmezhetők.

Az empirikus eredmények alapján bizonyítást nyert, hogy az önkormányzatok teljes eszközállományának változása és saját tőkéjének változása között szignifikáns, erős kapcsolat áll fenn. Az eredmények arra utalnak, hogy az önkormányzati számviteli és értékelési sajátosságok nem gyakorolnak érdemi torzító hatást a mérleg szerkezetére, így a saját tőke változása megbízható indikátorként alkalmazható az önkormányzatok vagyoni pozíciójának időbeli értékelésére.

Az önkormányzatok teljesítményének mérésére egyik leggyakrabban alkalmazott indikátor, az adóerő-képesség nem függ össze a vármegyék gazdasági teljesítményével, azaz az önkormányzatok saját bevételi potenciálja nem tükrözi közvetlenül a területi gazdasági teljesítményt. Az empirikus vizsgálatok kimutatták, hogy azonos adóerő-képességű önkormányzatok között jelentős heterogenitás figyelhető meg a vagyoni, pénzügyi és működési mutatók tekintetében, így a jövőben szükség lehet egy komplexebb, több szempontot figyelembe vevő mérőszám kialakítására.

A disszertáció eredményei várhatóan hozzájárulnak az önkormányzati gazdálkodás működésének mélyebb megértéséhez, valamint alapot szolgáltathatnak a jövőbeli szakpolitikai döntésekhez. Eredményeim alapján javaslatokat fogalmaztam meg a döntésben érdekelt vezetők és a kutatók számára a gyakorlati hasznosíthatóság, valamint a további elemzési lehetőségek tekintetében, az önkormányzati szektor megfelelőbb értékeléséhez és a regionális különbségek kiegyenlítési mechanizmusának átgondolásához.

## SUMMARY

Responsible management reduces the risk of indebtedness and fiscal instability, increases the economy's resilience to crises, and contributes to maintaining operability and service standards. Financial awareness is essential for sound financial decision-making, the strengthening of which and the achievement of the set goals are supported by controlling tools. The management, asset, financial and profitability situation and financial awareness of public finances fundamentally determine the economic situation of a country, and controlling within the organization significantly contributes to its economical, efficient and effective operation. Since the transformation of public finance accounting in 2013, the available data set has expanded significantly, which allows the examination of the operation of the local government sector and the exploration of connections.

The available literature sources show significant shortcomings in terms of public finances as a whole, and within it, local governments, as there are only a limited number of analyses covering the entire segment. The aim of my research was to present a comprehensive financial and economic situation of the 3,155 local governments of the Hungarian public sector and to explore the relationships between the main indicators. To achieve this goal, I used the balance sheet and income statement of the domestic local government subsystem for 2014 and 2023, as well as the tax capacity data for 2020 and 2024. During my research, I examined the national and regional wealth, financial and profitability situation of local governments, as well as the relationships between GDP per capita, which measures development, and the main indicators of the local government, and the factors affecting the development of wealth.

Significant differences can be observed between local governments in terms of economic development, wealth, financial and profitability, which can sometimes pose serious challenges in terms of resource allocation. During the research, I explored what economic patterns, similarities and structural differences characterize the local government subsystem, and how these are related to regional economic development.

During my research, I established that it cannot be considered a law that the local governments of economically more developed regions are in a more favorable economic situation, i.e., measures aimed at equalizing the differences between local governments do not completely eliminate territorial inequalities. It has been proven that the development of the profitability of local governments is shaped by the specific financing environment of the local government

sector, the priority of public service provision and the determining role of state redistribution, therefore, in their case, the profitability indicators can only be meaningfully interpreted in a public finance context.

Based on the empirical results, it has been proven that there is a significant, strong relationship between the change in the total assets of local governments and the change in their equity. The results indicate that the specificities of local government accounting and valuation do not have a significant distorting effect on the structure of the balance sheet, so the change in equity can be used as a reliable indicator for the assessment of the financial position of local governments over time.

One of the most frequently used indicators for measuring the performance of local governments, the tax capacity, is not related to the economic performance of the counties, i.e. the local governments' own revenue potential does not directly reflect the regional economic performance. Empirical studies have shown that significant heterogeneity can be observed between local governments with the same tax capacity in terms of property, financial and operational indicators, so in the future it may be necessary to develop a more complex measure that takes into account multiple aspects.

The results of the dissertation are expected to contribute to a deeper understanding of the operation of local government management and may provide a basis for future policy decisions. Based on my results, I have formulated suggestions for managers and researchers interested in decision-making in terms of practical usability and further analysis options, for a more appropriate assessment of the local government sector and for rethinking the mechanism for equalizing regional differences.

## IRODALOMJEGYZÉK

1. Ambrus, R., & Gróf, K. (2021). Importance of local taxes in the budget of Hungarian local governments–Focusing on tourist tax. *Tér-Gazdaság-Ember*, 9(34), 113–123.
2. Anessi-Pessina, E., Barbera, C., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2016). Public sector budgeting: a European review of accounting and public management journals. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 29(3), 491–519. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2013-1532>
3. Anthony, R. N. (1988). *The management control function*. Harvard Business School Press.
4. Anthony, R. N. (1993). *Menedzsment kontroll*. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Vezetési és Szervezési Tanszék.
5. Anthony, R. N., & Govindarajan, V. (2007). *Management control systems*. McGraw-Hill/Irwin
6. Aradi, Zs., Dorner, E., Lacó, B., Lóránt, Z., Mezei, I., Németh, Gy., Varga, S., Weidlich, E., Farkas, S., Gurnik Á., Kadók F., Kemenszky S., Rozsi É. J., Soós Á., & Szikszainé B. A. (2004). *Költségvetési szervek kézikönyve I. – Költségvetési tervezés, gazdálkodás, beszámolás, ellenőrzés*. Saldo Kiadó.
7. Atkinson, A., & Messy, F. A. (2012). Measuring financial literacy: Results of the OECD/International Network on Financial Education (INFE) pilot study. *OECD Publishing*, 15. <https://doi.org/10.1787/5k9csfs90fr4-en>
8. Bábosik, M. (2017). *Vezetés a közjó szolgálatában: közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment*. Typotex Kiadó. <https://journals.lib.pte.hu/index.php/mm/article/view/803/678>  
letöltve: 2022.12.19.
9. Bagdács, P. (2023). A kontrolling fejlődése a 20. századtól napjainkig. *Jelenkori Társadalmi És Gazdasági Folyamatok*, 18(különszám), 29–35. <https://doi.org/10.14232/jtgf.2023.kulonszam.29-35>
10. Bagdács, P. (2025). A kontrolling és a forgótőke-gazdálkodás kapcsolata. *Jelenkori Társadalmi És Gazdasági Folyamatok*, 20(1), 11–23. <https://doi.org/10.14232/jtgf.2025.1.11-23>
11. Bajnai, P. (2021). A controllerek szervezeti szerepének változása – a hazai helyzetkép egy kérdőíves kutatás alapján. *Economica*, 12(3–4), 37–47. <https://doi.org/10.47282/economica/2021/12/3-4/10714>
12. Bajor, T. (2017). Kontrolling a közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 10(4), 30–36. [https://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK\\_2017/4/05\\_Kontrolling.pdf](https://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2017/4/05_Kontrolling.pdf)
13. Bandy, G. (2023). *Financial management and accounting in the public sector*. Routledge.

14. Becker, R., & Weise, F. (2002). Controlling für die öffentliche Verwaltung–Innovative Steuerungskonzepte in der Praxis. In R. Gleich, K. Müller, W. Seidenschwarz, & Stoi R. (Eds.), *Controllingfortschritte* (pp. 171–192). Vahlen Verlag.
15. Belovecz, M., & Hideg, I. F. S. (2019). A központi költségvetési szervek adatszolgáltatásainak ellenőrzése a Magyar Államkincstár által. *Jelenkori Társadalmi És Gazdasági Folyamatok*, 14(2), 121–128.
16. Belovecz, M., Hideg, I. F. S., & Halmosi, T. (2019). A központi költségvetési szervek ellenőrzésének innovációs tapasztalatai az információs adatszolgáltatási (KGR-K11) rendszer fejlesztése által. *Multidiszciplináris kihívások, sokszínű válaszok - Gazdálkodás- és Szervezéstudományi folyóirat*, (2), 3–24.  
<https://doi.org/10.33565/MKSV.2019.02.01>
17. Benabed, A., & Boeru, A. C. (2023). Globalization and the Trending insights of Sustainable Business, Energy and Artificial intelligence for companies: Trends and Values. *Ovidius University Annals, Economic Sciences Series*, 23(1), 24–33.
18. Bencsik, A., & Ercsey, Zs. (2020). A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájának átalakulása. *Glossa Iuridica*, 7(1–2), 225–237.
19. Benczes, I., & Kutasi, G. (2010). *Költségvetési pénzügyek: hiány, államadósság és fenntarthatóság*. Akadémiai Kiadó.
20. Benedek, M., Szenténé Tubak, K., & Béres, D. (2014). Belső kontrollok a települési önkormányzatoknál. *Pénzügyi Szemle*, 59(3), 316–329.
21. Berczik, Á., Kecskés, Á., Kelemen, R., & Szilágyi, H. (2019). A helyi önkormányzati alrendszer stabilitása 2002-2020 között. *Köz-Gazdaság*, 14(3), 60–82.  
<https://doi.org/10.14267/RETP2019.03.04>
22. Bergmann, A. (2009). *Public Sector Financial Management*. Pearson Education.
23. Bethlendi, A., & Lentner, C. (2019). A magyar önkormányzati eladósodás és válságkezelés nemzetközi összehasonlításban. *Közgazdasági Szemle*, 66(10), 1013–1030.  
<https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.10.1013>
24. Bethlendi, A., Lentner, C., & Nagy, L. (2021). A hazai önkormányzati gazdálkodás fenntarthatósága. *Statisztikai Szemle*, 99(6), 541–571.  
<https://doi.org/10.20311/stat2021.6.hu0541>
25. Blumné, E., & Zéman, Z. B. (2014). Controlling a vezetés szolgálatában. Történeti fejlődés, perspektívák. *TAYLOR Gazdálkodás- És Szervezéstudományi Folyóirat*, 6(1–2), 439–447.
26. Bogdán, G. Á., Koncz, G., & Hegedűs, S. (2025). Az önkormányzatok működési költségvetési mozgástere és forrásszerkezeti mobilitása a feladatfinanszírozás rendszerében. *Comitatus Önkormányzati Szemle*, 35(253), 17–36.  
<https://doi.org/10.59809/Comitatus.2025.35-253.17>
27. Bonollo, E. (2019). Measuring supreme audit institutions’ outcomes: current literature and future insights. *Public Money & Management*, 39(7), 468–477.
28. Bordás, M. (2012). Felhőinformatika alkalmazása a magyar közigazgatásban – az Obama-kormány példája alapján. *Új Magyar Közigazgatás*, 25(1), 24–34.

29. Bordás, P. (2021). Egyenlők és egyenlőbbek: A helyi iparüzési adóból származó bevételek települési szintű eloszlásának dilemmái különösen a COVID19 járvány idején. *COMITATUS Önkormányzati Szemle*, 31(238), 45–53.
30. Bragg, S. M., & Roehl-Anderson, J. M. (2011). *The controller's function: the work of the managerial accountant*. Wiley.
31. Bryce, H. J. (2017). *Financial and Strategic Management for Nonprofit Organizations, Fourth Edition*. De|G Press.
32. Bulai, V. C., Horobet, A., & Belascu, L. (2019). Improving Local Governments' Financial Sustainability by Using Open Government Data: An Application of High-Granularity Estimates of Personal Income Levels in Romania. *Sustainability*, 11(20), 5632.  
<https://doi.org/10.3390/su11205632>
33. Chiu, T., Fang, D., Chen, J., Wang, Y., & Jeris, C. (2001). A robust and scalable clustering algorithm for mixed type attributes in large database environment. *Proceedings of the Seventh ACM SIGKDD International Conference on Knowledge Discovery and Data Mining*, 263–268.
34. Christensen, M., Newberry, S., & Potter, B. N. (2019). Enabling global accounting change: Epistemic communities and the creation of a 'more business-like' public sector. *Critical Perspectives on Accounting*, 58(1), 53–76.  
<https://doi.org/10.1016/j.cpa.2018.04.006>
35. Csányi, R., Kézdi, Á., Kokas, B., & Nyikos, G. (2018). *Államháztartás*. Dialóg Campus Kiadó.
36. Cseh, B., & Lentner, C. (2020). Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működésének egyes jogi és gazdasági vetületei. *Jegyző És Közigazgatás*, 22(3), 21–23.
37. Cseh-Zelina, G. (2020). Az önkormányzati feladatellátás újdonságai napjainkban. *Miskolci Jogi Szemle*, 15(2), 13–19.
38. Csepreginé, G. A., Marsó, L., Szablics, B., & Török, T. P. (2018). *A költségvetés végrehajtásának elmélete és gyakorlata*. Dialóg Campus Kiadó.
39. Csipkés, M., & Veres, B. (2018). A helyi önkormányzatok létjogosultsága ma Magyarországon. *Controller Info*, 6(1), 13–20.  
<https://doi.org/10.24387/CI.2018.1.4>
40. Csűrös, G. (2015). *Államháztartási alapismeretek*. Debreceni Egyetemi Kiadó.
41. Dalisova, N. A., Zinina, O. v., & Olentsova, J. A. (2021). Ways to enter the international farm market, considering the possibilities of state support. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 677(2), 022037.
42. Dán, M. (2018). *Az önkormányzati ASP mint a helyi önkormányzatok digitalizációjának jó gyakorlata, összhangban az Európai Interoperabilitási Keretrendszerrel*.
43. Domokos, L., Várpalotai, V., Jakovác, K., Németh, E., & Makkai, M. (2016). Szempontok az állammenedzsment megújításához. Fókuszban az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítása. *Pénzügyi Szemle*, 61(2), 185–204.

44. Erdős, É. (2014). *Önkormányzati pénzügyek, az önkormányzatok gazdálkodási rendszere*.
45. Farkasné, G. E. (2018). *Önkormányzati gazdálkodás*. Dialóg Campus Kiadó.
46. Farvacque-Vitković, C., & Kopanyi, M. (2014). *Municipal finances: a handbook for local governments*. The World Bank.
47. Fazekas, L. (2018). *Költségvetési belső kontrollrendszer*. SALDO Kiadó.
48. Fenyves, V. (2020). *Controlling*. Campus Kiadó.
49. Fenyves, V., & Dajnoki, K. (2015). Controlling opportunities in area of the human resources management. *Annale Universitatii Din Oradea Fasciola Management Si Inginiere Technologica*, 24(1), 137–142.
50. Fenyves, V., & Tarnóczy, T. (2019). Examination of the expectations of controllers on the labour market. *Corporate Ownership and Control*, 17(1), 60–70.  
<https://doi.org/10.22495/cocv17i1art6>
51. Field, A. (2009). *Discovering statistics using SPSS: (and sex and drugs and rock “n” roll)*. SAGE Publications.
52. Finta, I., Hoffman, I., Pálné, K. I., & Péteri, G. (2021). magyar önkormányzati rendszer megújulásának irányai. *Pólusok*, 2(2), 3–26.  
<https://doi.org/10.15170/PSK.2021.02.02.01>
53. Francsovcics, A. (2005). *A controlling fejlődésének sajátosságai*. Budapesti Corvinus Egyetem.
54. Francsovcics, A., & Kadocsa, G. (2005). *Vállalati gazdaságtan*. Amicus Kiadó.
55. Füredi-Fülöp, J., Györffi, D., Györffi, G., Pál, T., Pleszkó, R., Printz, J. K., & Várkonyiné, J. M. (2020). *Költségvetési szervek belső ellenőrzése*. Nemzeti Közszoigálati Egyetem.
56. Gál, E. (2011). Kell-e szabályozni az önkormányzati hitelfelvételt. *Pénzügyi Szemle*, 56(1), 124–144.
57. Gál, E. (2012). *Az önkormányzatok adós- és követelésminősítésének elméleti és gyakorlati problémái – PhD értekezés*. Miskolci Egyetem
58. Gárdos, C., Hegedűs, S., Kozma, G., Molnár, P., Tóth, G., Sisa, K., Pocsai, E., Párniczky, T., Fellegi, M., & Zsugyel, J. (2019). *Közpénzügyek – Közpénzügyi kompendium*. Saldo Kiadó.
59. Geist, B. (1981). State Audit: An Introduction. In B. Geist (Ed.), *State Audit: Developments in Public Accountability* (pp. 3–22). Palgrave Macmillan UK.  
[https://doi.org/10.1007/978-1-349-04666-9\\_1](https://doi.org/10.1007/978-1-349-04666-9_1)
60. Gleich, R. (2013). *Der Controlling-Berater Band 25 Controllingproccesse optimieren*. Haufe Lexware.
61. Gorton, G. (2012). *Misunderstanding financial crises: why we don't see them coming*. Oxford University Press.
62. Gubán, Á., & Mezei, Z. (2021). *Közpénzügyi gazdálkodási folyamatok hatékonyságának javítása a gyakorlatban*. Saldo Kiadó.

63. Gyirán, Z. (2019). A helyi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok eladósodásának kockázata Magyarországon. *Jegyző És Közigazgatás*, 21(3), 25–29.
64. Halász, Z., & Klicsu, L. (2023). *Költségvetési jog*. Wolters Kluwer Hungary Kft.
65. Hanyecz, L. (2011). *Modern vezetői controlling, Gazdálkodás - Menedzsment*. Saldo Kiadó.
66. Hegedűs, J., & Péteri, G. (2015). Közzolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. *Szociológiai Szemle*, 25(2), 90–112.
67. Hegedűs, J., & Tönkö, A. (2006). Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában: a feltételes kötelezettségvállalás („contingent liability”) problémája. In *VIGVÁRI ANDRÁS (2007): A családi eziüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből. Közigazgatási olvasmányok, CompLex Kiadó, Budapest. Városkutatás Kft.*
68. Hegedűs, S. (2015a). Az önkormányzatok tevékenységének értékelése. *Controller Info*, 3(1), 47–51.
69. Hegedűs, S. (2015b). Eladósodás és tőkeszerkezet vizsgálata a kvázi-fiskális szektorban Magyarországon. *Economica*, 8(4/2), 129–138.
70. Hegedűs, S., & Lentner, C. (2023). Az önkormányzatok bevételeinek és kiadásainak vizsgálata a 2010 utáni állampénzügyi reformoktól a tömeges Covid-19 járvány végéig, 2021-ig. *Új Magyar Közigazgatás*, 16(1), 1–10.
71. Hegedűs, S., & Novoszách, P. (2018). Az önkormányzati rendszer átalakításának okai és az adósságkonszolidáció. *Területi Statisztika*, 58(6), 595–609. <https://doi.org/10.15196/TS580603>
72. Hillman, A. L. (2019). *Public finance and public policy: A political economy perspective on the responsibilities and limitations of government*. Cambridge University Press.
73. HOGYA, O., & HORVÁTH, Á. (2024). A magyar önkormányzatokban használt ASP rendszer értékelése a végfelhasználók szemszögéből: Az ASP rendszer bevezetése: a közigazgatás modernizációja. In Karlovitz J. T. (Ed.), *Applied Sectoral Policies* (pp. 156–169).
74. Holczreiter, M., Papp, E., & Simon, B. (2015). *Önkormányzati gazdálkodás*. Nemzeti Közzolgáltatási Egyetem.
75. Hoque, Z. (2021). *Public Sector Reform and Performance Management in Developed Economies* (Z. Hoque, Ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003004080>
76. Horváth & Partners. (2004). *Controlling értelmező szótár, Fontos kifejezések a controlling területéről*. IFUA Horváth & Partners Management Consultants.
77. Horváth & Partners. (2008). *Controlling. Út egy hatékony controlling rendszerhez*. Complex Kiadó.
78. Horváth M, T., Bordás, P., & Vezendi-Varga, J. (2023). *Államháztartási jog és közpénzügyek*. Debreceni Egyetemi Kiadó.

79. Horváth, P., & Dobák, M. (1990). *A controlling a sikeres vezetés eszköze*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
80. Horváth, P., Gleich, R., & Seiter, M. (2015). *Controlling*. Vahlen.
81. Hudáková, S. L. (2024). Audit Activities of the Supreme Audit Offices in the V4 Countries. *Hrvatska i Komparativna Javna Uprava*, 24(2), 269–302. <https://doi.org/10.31297/hkju.24.2.3>
82. International Group of Controlling (2004). *Controlling értelmező szótár: fontos kifejezések a controlling területéről magyar, német és angol nyelven*. IFUA Horváth & Partners.
83. Jakab, Á., & Balog, E. (2017). Mit, miért, hogyan? *Köz-Gazdaság-Review of Economic Theory and Policy*, 12(4), 219–240.
84. Janse van Rensburg, J. O., & Coetzee, P. (2016). Internal audit public sector capability: a case study. *Journal of Public Affairs*, 16(2), 181–191. <https://doi.org/10.1002/pa.1574>
85. Jarrar, Y., & Schiuma, G. (2007). Measuring performance in the public sector: challenges and trends. *Measuring Business Excellence*, 11(4), 4–8. <https://doi.org/10.1108/13683040710837883>
86. Jones, R., & Pendlebury, M. (2010). *Public sector accounting*. Financial Times Prentice Hall.
87. Kárpáti, J. (2010). Egy gyakorlati példa a „3E controlling modell” megvalósításáról a magyar közigazgatásban. *A Controller*, 6(2), 9–27.
88. Kárpáti, J. (2013). *Közigazgatási kontrolling: új típusú tervezési és értékelési megoldások a közigazgatási szervek és az állam működésében*. [http://doktori.bibl.u-szeged.hu/1893/1/doktori\\_ertekezes\\_KarpatiJ.pdf](http://doktori.bibl.u-szeged.hu/1893/1/doktori_ertekezes_KarpatiJ.pdf)
89. Katona, M. (2019). Az ASP tapasztalatai-Interjúk önkormányzati vezetőkkel. *Köz-Gazdaság*, 14(3), 99–104.
90. Kócsáné, H. E., & Halász, E. (2019). Az önkormányzati ASP rendszer bevezetésének és használatának tapasztalatai The experiences of the introduction and application of the Municipality ASP system. *Köz-Gazdaság*, 14(3), 21–41. <https://doi.org/10.14267/RETP2019.03.02>
91. Koháriné, P. E. (2011). *Államháztartási ismeretek*. Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó.
92. Kolozsi, P. P. (2017). *Közpénzügyek és államháztartás*. Dialóg Campus Kiadó.
93. Körmendi, L., & Tóth, A. (1998). *Controlling a hazai szervezetek gazdálkodási gyakorlatában*. WEKA Szakkiadó Kft.
94. Körmendi, L., & Tóth, A. (2006). *A controlling elmélete és gyakorlata*. Perfekt Kiadó.
95. Körmendi, L., & Tóth, A. (2016). *A controlling alapjai*. SALDO Kiadó.
96. Kovács, A. (2010). *Közpénzügyek*. ELTE Eötvös Kiadó.
97. Kovács, Á. (2024). *Helyi iparűzési adó*. SALDO Kiadó.

98. Kovács, B. (2019). A controlling-folyamatok hatékonyságának mérése és növelése= Measurement and Increase of Controlling Process Efficiency. *E-Conom*, 8(1), 27–37.
99. Kovács, B. (2020). Controller szerepkör és szaktudás változása az Ipar 4.0 hatására. *Economica*, 11(3–4), 46–54.  
<https://doi.org/10.47282/economica/2020/11/3-4/9239>
100. Kovács, É. (2017). *A magyar közigazgatás szervezeti és hatásköri rendszere*. Dialóg Campus Kiadó.
101. Kovács, N., & Bács, Z. (2024). A kontrolling, mint egy lehetséges támogató eszköz. *Védelem Tudomány a Katasztrófavédelem Online Szakmai, Tudományos Folyóirata*, 9(4), 74–95.  
<https://doi.org/10.61790/vt.2024.17661>
102. Kovács, R., & Kovács, T. (2017). *A belső ellenőrzés feladatai a szervezet szabályozott működésének biztosításában a közszféra területén*. „Geopolitikai stratégiák Közép-Európában” Nemzetközi tudományos konferencia.
103. Kovács, S. Z. (2020). Települési önkormányzatokat érintő bevételkiesések a járványhelyzetben. *Tér És Társadalom*, 34(2), 189–194.
104. Kozma, G. (2022). A helyi önkormányzatok helyi adó kivetési gyakorlatának vizsgálata Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 1997-ben és 2020-ban. *Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek*, 19(3), 27–39. <https://doi.org/10.32976/stratfuz.2022.33>
105. Kozma, G. (2023). *Működési rendszerkockázat az államháztartásban: nemzetközi kitekintéssel*. Akadémiai Kiadó.
106. Kozma, N., Pataki, L., & Vajna, I. T. A. (2018). A bankszabályozás viselkedésgazdaságtani megközelítése. *Gazdaság És Társadalom*, 11(3–4), 21–34.  
<https://doi.org/10.21637/GT.2018.3-4.02>
107. Küpper, H.-U., Friedl, G., Hofmann, C., Hofmann, Y., & Pedell, B. (2013). *Controlling: Konzeption, Aufgaben, Instrumente*. Schäffer-Poeschel Verlag für Wirtschaft Steuern Recht GmbH.
108. Laáb, Á. (2017). *Döntéstámogató számvitel – érthetően, szórakoztatóan*. Wolters Kluwer Kft.
109. Lakatos, V. (2019). Controlling a vállalkozások döntéshozatali folyamataiban – elemzés vállalati esetek alapján. In *Limes - a II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola tudományos évkönyve* (pp. 263–272).
110. Lakatos, V., Béresné Mártha, B., & Tömöri, G. (2020). Controlling módszerek ismerete és alkalmazásuk az Észak-alföldi régió kis- és középvállalkozásainak gyakorlatában. *International Journal of Engineering and Management Sciences*, 5(1), 441–452.  
<https://doi.org/10.21791/IJEMS.2020.1.37>
111. Lehoczki, Z. Z. (2018). A gazdasági társaságok tőkéjének funkciói. In *Polgári Jog - 2018/3. tanulmány*.  
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1800301.poj>
112. Lehoczki, Z. Z. (2019). Az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok jellegzetességei. *Pro Publico Bono–Public Administration*, 7(3), 112–129.

113. Lentner, C. (2014). *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó.
114. Lentner, C. (2015). *Közigazgatási szakvizsga-Általános közigazgatási ismeretek-III. modul: Általános államháztartási ismeretek*. 2015. [https://real.mtak.hu/36539/1/iii\\_modul\\_tananyag\\_2015.original\\_u.pdf](https://real.mtak.hu/36539/1/iii_modul_tananyag_2015.original_u.pdf)
115. Lentner, C. (2016). *Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Dialóg Campus Kiadó.
116. Lentner, C. (2017a). Az államháztartás számviteli alapelveinek és kontrolrendszerének vázlatos bemutatása. In Z. Zéman (Ed.), *Az államháztartás számviteli alapelveinek és kontrolrendszerének vázlatos bemutatása*. (pp. 165–174). Copy & Consulting Kft.
117. Lentner, C. (2017b). Az új magyar állampénzügyi rendszertan - az Alaptörvénnyel összefüggésben. *Új Magyar Közigazgatás*, 10(különszám), 1–7.
118. Lentner, C. (2017c). *Közpénzügyi menedzsment*. Dialóg Campus Kiadó.
119. Lentner, C. (2019). *Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás*. Dialóg Campus Kiadó.
120. Lóránt, Z., & Varga, S. (2010). *Önkormányzati közpénzügyek*. <https://töosz.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/onkormanyzatipenzugyekjegyzet.pdf>
121. Lukács, L. I., Lukács, D. A., Veress, A., Szamkó, J., & Szeles, J. (2024). *Államháztartási szervezetek szabályozása, számvitele és ellenőrzése I*. PENTA Unió Zrt.
122. Lukács L. I., Lukács D. A., Veress A., Szamkó J., & Szeles J. (2024). *Államháztartási szervezetek szabályozása, számvitele és ellenőrzése II*. PENTA Unió Zrt.
123. Menich-Jónás, J. (2020). Az önkormányzatok által működtetett tulajdonosi kontroll megvalósítása. *Gazdaság És Társadalom*, 13(2), 43–60. <https://doi.org/10.21637/GT.2020.2.03>
124. Menich-Jónás, J., & Kovács-Rump, H. (2021). Önkormányzati gazdálkodás és az önkormányzati tulajdonú társaságok kapcsolata. *Controller Info*, 9(3), 56–61.
125. Menifield, C. E. (2020). *The basics of public budgeting and financial management: A handbook for academics and practitioners*. Hamilton Books.
126. Merkel, K., & Felkai, B. O. (2008). *Az agrártámogatások és a költségvetés kapcsolatai*. Agrárgazdasági Kutató Intézet. [http://repo.aki.gov.hu/1279/1/ai\\_2008\\_08.pdf](http://repo.aki.gov.hu/1279/1/ai_2008_08.pdf)
127. Mészáros, J. (2019). A Magyar Államkincstár szerepvállalása az önkormányzati alrendszer szabályos működésének elősegítésében The Hungarian State Treasury's role in promoting the proper functioning of the local government subsystem. *Köz-Gazdaság*, 14(3), 7–20. <https://doi.org/10.14267/RETP2019.03.01>
128. Molnár, P. (2019). Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működőképességének elemzése csödmódellekkel. *Economica*, 10(3–4), 61–68.

129. Molnár, P. (2021). *Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működőképességének vizsgálata Magyarországon többváltozós statisztikai módszerekkel – PhD értekezés.* Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem.  
<https://doi.org/10.54598/000660>
130. Molnár, P. (2024). A digitális közigazgatás szabályozási kérdései. *Közigazgatás Tudomány*, 4(2), 111–124.  
<https://doi.org/10.54200/kt.v4i2.84>
131. Molnár, P., & Hegedűs, S. (2019). Tevékenységüket megszüntető önkormányzati tulajdonban lévő vállalatok gazdálkodásának pénzügyi elemzése. In Csiszárík-Kocsis Á. & Garai-Fodor M. (Eds.), *Vállalkozásfejlesztés a XXI. SZÁZADBAN IX./1. - A negyedik ipari forradalom pénzügyi és környezeti kihívásai* (p. 301). Óbudai Egyetem.  
[https://oda.uni-obuda.hu/bitstream/handle/20.500.14044/34063/978-963-449-166-8%20\\_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oda.uni-obuda.hu/bitstream/handle/20.500.14044/34063/978-963-449-166-8%20_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y)  
letöltve: 2023.02.15.
132. Musinszki, Z. (2013). *Kontrolling OKTATÁSI SEGÉDLET munkaügyi és társadalombiztosítási igazgatási mesterszakos hallgatók számára.*  
<https://gtk.uni-miskolc.hu/files/10120/Kontrolling+%28%C3%81JK%29+k%C3%A9zirat+2016.pdf?download=1>  
letöltve: 2022.06.15.
133. Nagy, L. (2020). *Új szerepek a CFO-területen.* Shape the New Normal IFUA Horváth & Partners konferencia 2020.10.15
134. Nagylaki, C. (2024). *KÖZIGAZGATÁSI SZAKVIZSGA - Általános közigazgatási ismeretek III. modul: Általános államháztartási ismeretek.*
135. Nagyné, T. V. (2013). Adatvagyon-gazdálkodás a közigazgatásban – a fogalmi tisztázástól a stratégiaalkotásig. *Hadmérnök*, 8(1), 255–265.
136. Németh, E. (2021). *Helyi önkormányzatok szervezete és működésének elemzése Felsőrajk Község Önkormányzata példáján a 2017-2019. években - Szakdolgozat.*  
[https://perepo-dolgozat.uni-pannon.hu/id/eprint/25770/1/n%C3%A9meth\\_eszter\\_2021jan\\_publikus.pdf](https://perepo-dolgozat.uni-pannon.hu/id/eprint/25770/1/n%C3%A9meth_eszter_2021jan_publikus.pdf)  
letöltés dátuma: 2025.01.25
137. Novoszáth, P. (2019). A kontrolling szerepe és főbb kihívásai a jelenlegi magyar köz- és nonprofit szférában. *Taylor Gazdálkodás- És Szervezéstudományi Folyóirat*, 11(1), 56–72.
138. Nyikos, G., & Szabó, I. (2018). *Államháztartási ellenőrzési ismeretek.* Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
139. Paár, D., Ambrus, R. A., & Szóka, K. (2021). *Gazdasági elemzés a beszámolók információi alapján.* Soproni Egyetem Kiadó.  
[http://publicatio.uni-sopron.hu/2214/1/Paar-Ambrus-Szoka\\_Gazdasagi\\_elemzes\\_2021.pdf](http://publicatio.uni-sopron.hu/2214/1/Paar-Ambrus-Szoka_Gazdasagi_elemzes_2021.pdf)
140. Pálné, K. I. (2016). Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In A. Jakab & G. Gajduschek (Eds.), *A magyar jogrendszer állapota* (pp. 583–599). MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet.

141. Pap, A. (2013). *A honvédelmi minisztérium gazdálkodásának aspektusai a 2005-2011. közötti időszakban - PhD értekezés.*
142. Pásztor, M. Zs., & Popovics, A. (2016). Adatbányászat és elektronikus közigazgatás. In Z. Árpási, G. Bodnár, & I. Gurzó (szerk.), *A magyar gazdaság és társadalom a 21. század globalizálódó világában 2. kötet: "30 éves a békéscsabai felsőoktatás" jubileumi konferencia* (pp. 47–51). Szent István Egyetem Gazdasági, Agrár- és Egészségtudományi Kar.
143. Pavlik, L. (2017). Verseny és controlling a közszféra egy fontos szegmensében, a felsőoktatásban. *Pénzügyi Szemle*, 62(1), 48–70.
144. Pfeifer, M. R. (2021). Operative Production Controlling as Entrance into Controlling 4.0. *Trends Economics and Management*, 15(37), 73–84.  
<https://doi.org/10.13164/trends.2021.37.73>
145. Plósz, D. J. (2019). Helyi önkormányzatok és konvergencia európai perspektívából Local governments and convergence from European perspective. *Köz-Gazdaság*, 14(3), 83–98.  
<https://doi.org/10.14267/RETP2019.03.05>
146. Reichborn-Kjennerud, K., González-Díaz, B., Bracci, E., Carrington, T., Hathaway, J., Jeppesen, K. K., & Steccolini, I. (2019). Sais work against corruption in Scandinavian, South-European and African countries: An institutional analysis. *The British Accounting Review*, 51(5), 100842.  
<https://doi.org/10.1016/j.bar.2019.100842>
147. Ritó, E. (2018). A helyi önkormányzatok autonómiája és a helyi önkormányzáshoz való jog. *Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica*, 36(1), 192–203.
148. Ross, S. A., Westerfield, R., Jaffe, J., & Jordan, B. (2019). *Essentials of Corporate Finance*. McGraw-Hill Education.
149. Rupp, Z., & Schindler, Gy. (2018). *Önkormányzati ASP – Az önkormányzati ASP szakrendszerekre való felkészítés*. Dialóg Campus Kiadó.
150. Sági-Duduk, I., & Tariszka, É. (2025). *Ellenőrzés és elemzés – egyetemi oktatási jegyzet*. Humán Projekt 2004 Kiadó.
151. Schwalbe, H. (1995). *Controlling az értékesítésben*. Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Rt.
152. Schwarz, G. (1978). Estimating the dimension of a model. *The Annals of Statistics*, 6(2), 461–464.
153. Sebes, J. (2015). *A kontrolling kiemelt kérdései*. Kolor Optika Nyomda és Kiadó.
154. Siket, J. (2021). Veszélyben a helyi önkormányzatok funkcionalitása? In A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra (pp. 203–222). Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely.
155. Simon, J. (2012). Az államháztartási számvitel alapjai és a közpénzügyi információs rendszer. *Pénzügyi Szemle*, 57(4), 540–546.
156. Simon, J., Berezvai, Z., Kemény, I., Kun, Z., & Pusztai, T. (2024). *Kvantitatív elemzési módszerek. SPSS használata a kutatási gyakorlatban*. Budapesti Corvinus Egyetem.

157. Simon, J., Fejszák, T., Schatz, B., Donchev, T., & Ivanov, M. (2018). Az eredményszemléletű számvitelre áttérés tapasztalatai számvevőszéki aspektusból. *Pénzügyi Szemle*, 63(2), 145–160.
158. Sinkovics, A. (2019). *Költség- és pénzügyi kontrolling*. Wolters Kluwer Kft. <https://doi.org/10.55413/9789632958705>
159. Sivák, J., Szemlér, T., & Vigvári, A. (2013). *A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei*. CompLex Kiadó Kft.
160. Somogyi, M. (2006). Balanced Scorecard és Controlling Filozófia és/vagy menedzsmenteszköz a szervezetek vezetésében. *Vezetéstudomány-Budapest Management Review*, 37(különszám), 69–78.
161. Sorbán, J. (2012). *Hatékony menedzsment kontroll. Tréning háttéranyag*.
162. Subires, L. M. D., & Bolívar, M. P. R. (2017). Financial Sustainability in Governments. A New Concept and Measure for Meeting New Information Needs. In *Financial Sustainability in Public Administration* (pp. 3–20). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-57962-7\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-57962-7_1)
163. Subramanyam, K. R. (2014). *Financial statement analysis*. McGraw Hill Education.
164. Sütő, D. (2017). A controlling fejlődéstörténete, helye és szerepe a gazdálkodó szervezetekben. *International Journal of Engineering and Management Sciences*, 2(4), 466–477.
165. Szabó, M. (2016). ZS.(2016). A controlling Magyarországon különös tekintettel a KKV szektorban. In Csiszárík-Kocsir Á. (Ed.), *Tanulmánykötet-Vállalkozásfejlesztés a XXI. században* (pp. 309–330).
166. Szálteleki, P., Pupos, T., & Szabó, G. (2018). A pénzügyi elemzés és a hatályos számviteli elszámolások összefüggései. *Gazdálkodás*, 62(6), 487–511.
167. Szamkó, J. (2015). *Költségvetési szervek gazdálkodása és pénzügyei*. Wolters Kluwer Hungary Kft.
168. Szamkó, J., & Sándorné, Ú. É. (2016). *Számviteli és gazdálkodási változások az államháztartás területén 2016*. Wolters Kluwer Hungary Kft.
169. Tarnóczy, T., & Veres, E. (2024). *Vállalati pénzügyek I*. Presa Universitara Clujeana.
170. Torres, L., Yetano, A., & Pina, V. (2019). Are performance audits useful? A comparison of EU practices. *Administration & Society*, 51(3), 431–462.
171. Tóth, B., & Hegedűs, S. (2024). Államsszámvitel a helyi vezetés szolgálatában—A számvitel hozzájárulása az önkormányzati gazdálkodáshoz [Public accounting at the service of local governance How accounting contributes to local government management]. *Vezetéstudomány-Budapest Management Review*, 55(különszám), 67–80.
172. Tóth, R., Gyurcsik, P., & Túróczy, I. (2019). A vállalati pénzügyi kultúra és innováció szerepe Magyarország versenyképességének javításában. *Polgári Szemle*, 15(4–6), 392–404. <https://doi.org/10.24307/psz.2019.1226>

173. Tóth-Kmoskó, É. (2012). A kontrolling funkció széleskörű elterjedésének és fejlődésének szükségessége a közszférában. *Jelenkori Társadalmi És Gazdasági Folyamatok*, 7(1–2), 43–48.
174. Triantafyllou, P. (2020). Playing a zero-sum game? The pursuit of independence and relevance in performance auditing. *Public Administration*, 98(1), 109–123.
175. Trócsányi, L., Schanda, B., & Csink, L. (2015). *Bevezetés az alkotmányjogba: az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
176. Túróczi, I., Fenyves, V., Tóth, R., & Szentesi, I. (2023). A kontrolling szerepe az államháztartás gazdálkodásában. *Polgári Szemle*, 19(4–6), 133–146. <https://doi.org/10.24307/psz.2023.1209>
177. Túróczi, I., Varga, A. I., & Fenyves, V. (2024). Tervezés és ellenőrzés - preventív és reaktív szemlélet a közpénzügyekkel történő gazdálkodás gyakorlatában. *Polgári Szemle*, 20(1–3), 50–62.
178. Túróczi, I., & Varga, A. (2025). A helyi adók jelentősége az önkormányzatok gazdálkodásában. *Polgári Szemle*, 21(4–6), 147–161. <https://doi.org/10.24307/psz.2025.0909>
179. Ujvári, I. N. (2021). *A vezetői információs szolgáltatás rendszere és eszközei a magyar kórházakban, Doktori PhD értekezés*.
180. Vasvári, T. (2013). Az önkormányzatok 2011. évi gazdálkodása adósságszolgálatuk kizorító hatásának tükrében. *Pénzügyi Szemle*, 58(3), 310–335.
181. Vasvári, T., & Pocsai, E. (2024). Kontrollok az önkormányzati hitelezésben – az elmúlt évtized tanulságai. *Közgazdasági Szemle*, 71(9), 881–914. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2024.9.881>
182. Vértessy, L. (2021). A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai. In M. Belányi, N. Hegyesi, Z. Heltai, T. Horváth, B. S. Tatárvári, & L. Vértessy (Eds.), *KOMMENTÁR a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez, VI. fejezet* (pp. 439–580). Magyar Közlönykiadó.
183. Vigvári, A. (2002). *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
184. Vigvári, A. (2008). *Pénzügy(rendszer)tan*. Akadémiai Kiadó.
185. Vigvári, A. (2009). *Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben*. Állami Számvevőszék Kutató Intézete.
186. Vörös, P. (2020). Szervezeti modell fejlesztése a közszolgáltatásban. *Opus et Educatio*, 7(3), 55–75. <https://doi.org/10.3311/oep.391>
187. Zéman, Z. (2017). A pénzügyi controlling kockázatsökkentő szerepe önkormányzati szervezeteknél. *Pénzügyi Szemle*, 62(3), 294–309.
188. Zéman, Z., & Béhm, I. (2017). *A pénzügyi menedzsment kontroll elemzési eszköztára* (p. 396). Budapest, Akadémiai Kiadó.

189. Zéman, Z., & Tóth, A. (2015). Az önkormányzatok és közüzemi vállalatok teljesítményértékelése. In C. Lentner (szerk.), *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás: Közpénzügyek és Államháztartástan II* (pp. 829-853). NKE Szolgáltató.
190. Zéman, Z., & Tóth, A. (2018). *Stratégiai pénzügyi controlling és menedzsment*. Akadémiai Kiadó.
191. Zsugyel, J. (2009). *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Wolters Kluwer Hungary Kft.

## Internetes források

1. Alkalmazásközpont (2025). *Magyar Államkincstár- ASP Önkormányzati alkalmazásközpont, Szakrendszerek*  
<https://alkalmazaskozpont.asp.lgov.hu/szakrendszerek>  
letöltve: 2025.01.25.
2. Alkalmazásközpont (2024). *Önkormányzati Adattárház*  
[https://alkalmazaskozpont.asp.lgov.hu/sites/alkalmazaskozpont/files/2024-01/az-onkormanyzati-adattarhaz-bemutatas\\_2024.pdf](https://alkalmazaskozpont.asp.lgov.hu/sites/alkalmazaskozpont/files/2024-01/az-onkormanyzati-adattarhaz-bemutatas_2024.pdf)  
letöltve: 2025.01.25.
3. ÁSZ (2024). *Éves beszámoló az Országgyűlés részére az Állami Számvevőszék 2023. évi szakmai tevékenységéről, az intézmény működéséről és gazdálkodásáról*. Állami Számvevőszék, Budapest  
[https://www.asz.hu/files/ASZ\\_orzaggyulesi\\_beszamolo\\_2024.pdf](https://www.asz.hu/files/ASZ_orzaggyulesi_beszamolo_2024.pdf)  
letöltve: 2024.11.27.
4. ÁSZ (2020a). *Módszertani útmutató a megfeleléségi ellenőrzéshez*. Állami Számvevőszék, Budapest  
[https://www.asz.hu/files/modszertani\\_utmutato\\_a\\_megfelelosegi\\_ellenorzeshez.pdf](https://www.asz.hu/files/modszertani_utmutato_a_megfelelosegi_ellenorzeshez.pdf)  
letöltve: 2023.05.18.
5. ÁSZ (2020b). *TÁJÉKOZTATÓ - az Állami Számvevőszék 2019. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére*. Állami Számvevőszék, Budapest  
<https://www.asz.hu/dokumentumok/b10.pdf>  
letöltve: 2024.11.30.
6. ÁSZ (2017). *Elemzés az önkormányzatok tulajdonában álló gazdasági társaságok működésének tapasztalatairól*. Állami Számvevőszék, Budapest  
[https://www.asz.hu/dokumentumok/gt\\_elemzes\\_20170509.pdf](https://www.asz.hu/dokumentumok/gt_elemzes_20170509.pdf)  
letöltve: 2024.10.20.
7. ÁSZ (2015). *Fókuszban a közszolgáltatás – Jó gyakorlatok konferencia háttéranyaga*. Állami Számvevőszék, Budapest  
[https://www.asz.hu/dokumentumok/fokuszban\\_a\\_kozszolgaltatas\\_alairt\\_honlapra.pdf](https://www.asz.hu/dokumentumok/fokuszban_a_kozszolgaltatas_alairt_honlapra.pdf)  
letöltve: 2024.10.11
8. KSH (2025a). *8.1.2.5. A települési önkormányzatok főbb adatai, 2025. január 1.* Központi Statisztikai Hivatal, Budapest  
[https://www.ksh.hu/stadat\\_files/fol/hu/fol0010.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/fol/hu/fol0010.html)  
letöltve: 2025.10.20.
9. KSH (2025b). *21.1.2.2. Egy főre jutó bruttó hazai termék vármegye és régió szerint.* Központi Statisztikai Hivatal, Budapest  
[https://www.ksh.hu/stadat\\_files/gdp/hu/gdp0078.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/gdp/hu/gdp0078.html)  
letöltve: 2025.10.27
10. KSH (2025c). *1.1.1.2. A fogyasztóiár-index fogyasztási főcsoportok szerint és a nyugdíjas fogyasztóiár-index [előző év = 100,0%]*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest  
[https://www.ksh.hu/stadat\\_files/ara/hu/ara0002.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/ara/hu/ara0002.html)  
letöltve: 2025.11.17.

11. MÁK (2022). *Szabályszerűségi pénzügyi ellenőrzés módszertana helyi önkormányzatokra, nemzetiségi önkormányzatokra, társulásokra, térségi fejlesztési tanácsokra és az általuk irányított költségvetési szervekre*. Magyar Államkincstár, Budapest  
[https://tcs.allamkincstar.gov.hu/pfile/file?path=/onkormanyzatok/szabalszerusegi-penzugyi-ellenorzes/a-szabalszerusegi-penzugyi-ellenorzes-modszertana/Modszertan\\_2022.pdf1&inline=true](https://tcs.allamkincstar.gov.hu/pfile/file?path=/onkormanyzatok/szabalszerusegi-penzugyi-ellenorzes/a-szabalszerusegi-penzugyi-ellenorzes-modszertana/Modszertan_2022.pdf1&inline=true)  
letöltve: 2023.01.23.
12. Miniszterelnökség (2015). *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020*.  
[https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf)  
letöltve: 2023.05.07.
13. OECD (2014): *National Accounts at a Glance*, OECD Publishing, Paris  
[https://www.oecd.org/en/publications/national-accounts-at-a-glance-2014\\_na\\_glance-2014-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/national-accounts-at-a-glance-2014_na_glance-2014-en.html)  
letöltve: 2023.11.20.
14. OECD (2021): *General government spending*  
<https://www.oecd.org/en/data/indicators/general-government-spending.html?oecdcontrol-df9123c98c-var3=2021>  
letöltve: 2025.01.22.
15. Pénzügyminisztérium (2024): *Kitöltési útmutató az iparűzési adóerő-képességet meghatározó adóalapról és az iparűzési adóerő-képességről szóló adatszolgáltatáshoz 2025*  
[https://allamhaztartas.kormany.hu/download/3/4c/63000/Ad%C3%B3er%C5%91-k%C3%A9pess%C3%A9g\\_0619.pdf](https://allamhaztartas.kormany.hu/download/3/4c/63000/Ad%C3%B3er%C5%91-k%C3%A9pess%C3%A9g_0619.pdf)  
letöltve: 2025.09.20.
16. Pénzügyminisztérium (2025): *Államháztartási szabályozás - Költségvetési gazdálkodás*  
<https://allamhaztartas.kormany.hu/koltsegyvetesi-gazdalkodas>  
letöltve: 2025.01.10.
17. World Bank (2011): *Accountability in public services in South Africa: Selected issues*  
<http://siteresources.worldbank.org>  
letöltve: 2024.11.18.

## **Jogszabályok jegyzéke**

Magyarország Alaptörvénye

1990. évi C. törvény a helyi adókról

2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről

2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról

2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről

2020. évi XC. törvény. Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről  
2021. évi XC. törvény. Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről

2021. évi XLIX. törvény a közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról

2021. évi XC. törvény Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről

2022. évi XXV. törvény Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről

2023. évi LV. törvény Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről

2024. évi XC. törvény Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről

2025. évi LXIX. törvény Magyarország 2026. évi központi költségvetéséről

355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról

368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról

4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről

257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet az önkormányzati ASP rendszerről

339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről

15/2019. (XII. 7.) PM rendelet a kormányzati funkciók és államháztartási szakágazatok osztályozási rendjéről

535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről

1/2025. (II. 11.) NGM rendelete a települési önkormányzatok által 2025. évben teljesítendő önkormányzati szolidaritási hozzájárulás összegéről

## SAJÁT PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE

1. Túróczi, I., & Varga, A. (2025). A helyi adók jelentősége az önkormányzatok gazdálkodásában. *Polgári Szemle*, 21(4–6), 147–161.  
<https://doi.org/10.24307/psz.2025.0909>
2. Túróczi, I., Varga, A., & Fenyves, V. (2024). Tervezés és ellenőrzés – preventív és reaktív szemlélet a közpénzügyekkel történő gazdálkodás gyakorlatában. *Polgári Szemle*, 20(1–3), 50–62.  
<https://doi.org/10.24307/psz.2024.0805>
3. Varga, A. I. (2022). Gazdaságpolitikai döntések és az infláció hatása a munkaerőpiac - különös tekintettel a közigazgatás helyzetére. *Economica*, 13(3–4).  
<https://doi.org/10.47282/economica/2022/13/3-4/12497>
4. Varga, A. I. (2022b). State and development directions for human resources management in the public sector. *Acta Academiae Beregsasiensis. Economics*, (1), 115–122.  
<https://doi.org/10.58423/2786-6742/2022-1-115-122>
5. Varga, A. I. (2024). A budapesti közösségi közlekedés finanszírozási kérdései napjainkban. *Logisztikai Trendek És Legjobb Gyakorlatok*, 11(2), 10–16.

## TÁBLÁZATJEGYZÉK

|                                                                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. táblázat: A kutatás célkitűzései, hipotézisei és azok igazolására alkalmazott módszerek ...                                   | 12  |
| 2. táblázat: Az önkormányzati költségvetésben fellépő hiány finanszírozási lehetőségei .....                                     | 67  |
| 3. táblázat: Az adósságrendezési eljárás főbb adatai .....                                                                       | 69  |
| 4. táblázat: Klasztervalidáció teljesítményének összefoglalója.....                                                              | 88  |
| 5. táblázat: Az automatikus klaszterválasztás mutatószámai (2015-2023. évek, pénzügyi változók alapján).....                     | 99  |
| 6. táblázat: A klaszterek szerinti megoszlások vizsgálata (2015-2023. évek, pénzügyi változók alapján).....                      | 100 |
| 7. táblázat: A változói fontosság mérőszáma (2015-2023. évek, pénzügyi változók alapján) .....                                   | 101 |
| 8. táblázat: A klaszterekhez tartozó átlagos értékek (2015-2023. évek, pénzügyi változók alapján) .....                          | 102 |
| 9. táblázat: A változói fontosság mérőszáma (2020-2023. évek, pénzügyi változók alapján) .....                                   | 104 |
| 10. táblázat: A klaszterekhez tartozó átlagos értékek (2020-2023. évek, pénzügyi változók alapján) .....                         | 105 |
| 11. táblázat: Az automatikus klaszterválasztás mutatószámai (2015-2023. évek, képzett mutatószámok alapján) .....                | 108 |
| 12. táblázat: A klaszterek szerinti megoszlások vizsgálata (2015-2023. évek, képzett mutatószámok alapján) .....                 | 108 |
| 13. táblázat: A változói fontosság mérőszáma (2015-2023. évek, képzett mutatószámok alapján) .....                               | 109 |
| 14. táblázat: A klaszterekhez tartozó átlagos értékek (2015-2023. évek, képzett mutatószámok alapján, %).....                    | 110 |
| 15. táblázat: A klaszterek szerinti megoszlások vizsgálata (2020-2023. évek, képzett mutatószámok alapján) .....                 | 113 |
| 16. táblázat: A klaszterekhez tartozó átlagos értékek (2020-2023. évek, képzett mutatószámok alapján, %).....                    | 113 |
| 17. táblázat: Az önkormányzati vagyon és tárgyévi GDP értékek korrelációs koefficiensei és szignifikancia-értékei (n=3 155)..... | 116 |

|                                                                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 18. táblázat: Az önkormányzati vagyon és az előző évi GDP értékek korrelációs koefficiensei és szignifikancia-értékei (n=3 155) .....         | 117 |
| 19. táblázat: A binomiális és Wilcoxon teszt eredményei (n=3 155).....                                                                        | 120 |
| 20. táblázat: Az önkormányzatok forrásszerkezetének alakulása (2014-2023) .....                                                               | 123 |
| 21. táblázat: A kvartilis alapú leíró statisztikai mutatók alakulása 2020 és 2024 között .....                                                | 129 |
| 22. táblázat: Az önkormányzatok szegmentálása 2020 és 2024 között (db) .....                                                                  | 131 |
| 23. táblázat: Az önkormányzatok adóerő-képessége régióként.....                                                                               | 133 |
| 24. táblázat: A modellszámítás eredményei .....                                                                                               | 136 |
| 25. táblázat: A vármegyei egy főre jutó GDP és az önkormányzatok adóerő-képességének korrelációs koefficiensei és szignifikancia-értékei..... | 142 |

## ÁBRAJEGYZÉK

|                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. ábra: az önkormányzati rendszer főbb változásai magyarországon .....                                                | 3   |
| 2. ábra: A controlling rendszerének legfontosabb jellemzői .....                                                       | 18  |
| 3. ábra: A controlling működésének alappillérei .....                                                                  | 19  |
| 4. ábra: A controlling tervezés módszerei .....                                                                        | 21  |
| 5. ábra: A tervezés típusai és időhorizontjai .....                                                                    | 22  |
| 6. ábra: Az operatív tervezés területei .....                                                                          | 24  |
| 7. ábra: Eltéréselemzések lehetőségei .....                                                                            | 25  |
| 8. ábra: A beszámolási rendszerrel szemben támasztott követelmények .....                                              | 26  |
| 9. ábra: A gazdasági elemzések csoportosítási lehetőségei .....                                                        | 33  |
| 10. ábra: Az államháztartás alrendszerei .....                                                                         | 35  |
| 11. ábra: Államháztartási gazdálkodási alapelvek .....                                                                 | 37  |
| 12. ábra: A költségvetési ciklus .....                                                                                 | 40  |
| 13. ábra: A költségvetés végrehajtásának folyamata .....                                                               | 41  |
| 14. ábra: a költségvetési szervek ellenőrzésének rendszere .....                                                       | 43  |
| 15. ábra: Az önkormányzatok pénzügyi gazdálkodásának fő pillérei .....                                                 | 53  |
| 16. ábra: Az önkormányzatok legfőbb bevételei és kiadásai .....                                                        | 57  |
| 17. ábra: Az önkormányzatok adóerő-képességének meghatározása .....                                                    | 58  |
| 18. ábra: A controlling, a pénzügyi tudatosság, valamint a hatékony és felelős gazdálkodás<br>kapcsolatrendszere ..... | 62  |
| 19. ábra: Az önkormányzati költségvetési ciklus .....                                                                  | 63  |
| 20. ábra: A települési önkormányzatok száma és a települések lakossága .....                                           | 91  |
| 21. ábra: Az egy főre jutó GDP regionális alakulása 2014 és 2023 között .....                                          | 93  |
| 22. ábra: A régiós GDP adatok változása az előző évhez viszonyítva .....                                               | 94  |
| 23. ábra: A régiók egy főre jutó GDP szerinti sorrendje .....                                                          | 96  |
| 24. ábra: A klaszterelemzés modellje és a klaszterek minősége .....                                                    | 101 |
| 25. ábra: Az önkormányzatok adóerő-képességének változása 2020 és 2024 között .....                                    | 126 |
| 26. ábra: Az egyes régiók átlagos adóerő-képessége 2020 és 2024 között .....                                           | 127 |
| 27. ábra: Az egyes régiók adóerő-képességének változása 2020 és 2024 között .....                                      | 128 |
| 28. ábra: Az önkormányzatok átlagos adóerő-képessége kvartilisenként .....                                             | 130 |
| 29. ábra: Az önkormányzatok által fizetendő szolidaritási hozzájárulás összege 2021 és 2026<br>között .....            | 134 |

|                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 30. ábra: Az önkormányzatok összetétele a szolidaritási hozzájárulás és a kiegészítő támogatások rendszerében..... | 137 |
| 31. ábra: A NUTS2 régiók sorrendje a régiós átlagos adóerő-képesség és a regionális GDP alapján.....               | 140 |

## MELLÉKLETEK

### I. számú melléklet: Az elemzés során alkalmazott mutatószámok

| MUTATÓSZÁM                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | DEFINÍCIÓ                                                                                                                                                                                                                                                                             | SZÁMÍTÁS                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. <i>Vagyonösszetétel és eszközstruktúrát érintő mutatószámok</i></p> <p><i>Az eszközstruktúra elemzése során az önkormányzat rendelkezésére álló erőforrások összetételét és azok mobilitását vizsgáltam. Az eszközök csoportosítása rávilágít arra, hogy az önkormányzat vagyona milyen mértékben szolgálja a hosszú távú közfeladatellátást (befektetett eszközök) és mekkora hányada biztosítja a napi működés rugalmasságát (forgóeszközök). Az eszközstruktúra és a forrásoldal közötti kapcsolatot a nettó forgótőke értéke teremti meg, amely a gazdálkodás biztonságának egyik alapvető indikátora.</i></p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                               |
| Nemzeti vagyonba tartozó átmeneti eszközök                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Azok az eszközök, amelyek rövid távon hasznosulnak vagy pénzzé tehetők és a költségvetési év működését szolgálják. Ide tartoznak a forgóeszközök és pénzeszközök, kiegészítve a rövid lejáratú követelésekkel, de nem tartalmazzák a hosszú távra lekötött pénzeket és követeléseket. | nemzeti vagyonba tartozó forgóeszközök + pénzeszközök – lekötött bankbetétek + követelések – költségvetési évet követően esedékes követelések |
| Nemzeti vagyonba tartozó tartós eszközök                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Az önkormányzat hosszú távon szolgáló vagyonelemei, amelyek több költségvetési éven keresztül vesznek részt a feladatellátásban. Ide tartoznak a befektetett eszközök, valamint a hosszú lejáratú pénzügyi és követelés jellegű eszközök.                                             | nemzeti vagyonba tartozó befektetett eszközök + lekötött bankbetétek + költségvetési évet követően esedékes követelések                       |
| Tartós források                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Azok a források, amelyek hosszú távon állnak rendelkezésre az eszközök finanszírozására. Ide tartozik a saját tőke és a költségvetési évet követően esedékes kötelezettségek.                                                                                                         | saját tőke + költségvetési évet követően esedékes kötelezettségek                                                                             |
| Nettó forgótőke                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | A rövid távú pénzügyi egyensúly mutatója, amely azt fejezi ki, hogy az átmeneti eszközök mennyiben fedezik a                                                                                                                                                                          | nemzeti vagyonba tartozó átmeneti eszközök – költségvetési évben esedékes kötelezettségek                                                     |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                  |                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | költségvetési évben esedékes kötelezettségeket.                                                                  |                                                                                 |
| Forgóeszközök aránya                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Azt mutatja meg, hogy az összes eszközön belül mekkora súlyt képviselnek a rövid távon hasznosuló forgóeszközök. | nemzeti vagyona tartozó forgóeszközök / eszközök összesen                       |
| Forgóeszközök aránya (átmeneti)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Az eszközállományon belül az átmeneti eszközök arányát fejezi ki, hangsúlyozva a likviditási szempontokat.       | nemzeti vagyona tartozó átmeneti eszközök / eszközök összesen                   |
| Befektetett eszközök aránya                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Azt mutatja meg, hogy az eszközök mekkora része van tartós, hosszú távú lekötésben.                              | nemzeti vagyona tartozó befektetett eszközök / eszközök összesen                |
| Befektetett eszközök aránya (tartós)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Az összes eszközön belül a tartós eszközök súlyát fejezi ki, beleértve a hosszú lejáratú pénzügyi elemeket is.   | nemzeti vagyona tartozó tartós eszközök / eszközök összesen                     |
| <b>2. Forrásszerkezetet érintő mutatószámok</b><br><i>A forrásszerkezet vizsgálata rávilágít az önkormányzat pénzügyi függetlenségére és tőkeerejére. Az elemzés ezen része választ ad arra, hogy az önkormányzat mekkora mértékben támaszkodik saját tőkére (stabilitás) és milyen arányban von be külső kötelezettségeket (kockázat). A források belső összetétele és azok esedékessége meghatározza a település hosszú távú fizetőképességét és gazdasági mozgásterét.</i> |                                                                                                                  |                                                                                 |
| Saját tőke aránya                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Az önkormányzat eszközeinek mekkora hányadát finanszírozza saját forrásból, külső kötelezettségek nélkül.        | saját tőke / eszközök összesen                                                  |
| Kötelezettségek aránya                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Azt mutatja meg, hogy az eszközök finanszírozásában mekkora szerepet játszanak az idegen források.               | kötelezettségek / eszközök összesen                                             |
| Esedékességi arány mutató                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | A forrásokon belül a rövid lejáratú kötelezettségek arányát fejezi ki, vagyis a rövid távú fizetési terhelést.   | költségvetési évben esedékes kötelezettségek / források összesen                |
| <b>3. Pénzügyi stabilitási mutatók</b><br><i>A pénzügyi stabilitási mutatók az önkormányzat hitelképességét és hosszú távú tőkeerejét mérik.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                  |                                                                                 |
| Bonitási ráta                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Azt vizsgálja, hogy a befektetett eszközök milyen mértékben vannak tartós forrásokkal                            | nemzeti vagyona tartozó befektetett eszközök / (saját tőke + költségvetési évet |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                              |                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | fedezve, ami a pénzügyi stabilitás egyik mutatója.                                                                                           | követően esedékes kötelezettségek)                                                                             |
| Bonitási ráta (tartós)                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | A tartós eszközök és a tartós források kapcsolatát méri, vagyis azt, hogy a hosszú távú vagyon mögött áll-e megfelelő finanszírozás.         | nemzeti vagyonba tartozó tartós eszközök / (saját tőke + költségvetési évet követően esedékes kötelezettségek) |
| <b>4. Likviditási mutatók</b><br><i>A likviditásvizsgálat célja annak értékelése, hogy az önkormányzat képes-e eleget tenni esedékességkor a fennálló fizetési kötelezettségeinek.</i>                                                                                                                                            |                                                                                                                                              |                                                                                                                |
| Likviditási ráta                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | A rövid távú fizetőképességet méri: azt, hogy a forgóeszközök mennyiben képesek fedezni a költségvetési évben esedékes kötelezettségeket.    | nemzeti vagyonba tartozó forgóeszközök / költségvetési évben esedékes kötelezettségek                          |
| Likviditási ráta (átmeneti)                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | A likviditás szigorúbb mutatója, amely csak az átmeneti eszközök fedezeti képességét vizsgálja.                                              | nemzeti vagyonba tartozó átmeneti eszközök / költségvetési évben esedékes kötelezettségek                      |
| Hitelfedezeti mutató                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Azt mutatja meg, hogy a rövid lejáratú követelések milyen mértékben képesek fedezni a rövid lejáratú kötelezettségeket.                      | költségvetési évben esedékes követelések / költségvetési évben esedékes kötelezettségek                        |
| <b>5. Jövedelmezőségi mutatók</b><br><i>A jövedelmezőségi mutatók az önkormányzatoknál is sajátos értelmezést igényelnek. Mivel az önkormányzat alapvetően nem a profit megszerzésére törekszik, a „jövedelmezőség” ebben a kontextusban a működési hatékonyságot és a pénzügyi mozgástér megtermelésének képességét jelenti.</i> |                                                                                                                                              |                                                                                                                |
| ROA<br>(Return on Assets)                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Az eszközök jövedelmezőségét mutatja meg, vagyis hogy az önkormányzat mennyire hatékonyan használja fel az eszközeit az eredmény eléréséhez. | mérleg szerinti eredmény / eszközök összesen                                                                   |
| ROE<br>(Return on Equity)                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | A saját tőke jövedelmezőségét fejezi ki, azaz a saját források milyen eredményt termelnek.                                                   | mérleg szerinti eredmény / saját tőke                                                                          |
| ROI<br>(Return on Investment)                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | A tartós eszközök eredménytermelő képességét mutatja meg.                                                                                    | mérleg szerinti eredmény / nemzeti vagyonba tartozó tartós eszközök                                            |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                            |                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Saját bevételek<br>eredménytermelő<br>képessége                                                                                                                                                                                                                                                    | Azt fejezi ki, hogy a közhatalmi<br>(saját) bevételek milyen<br>mértékben járulnak hozzá a<br>mérleg szerinti eredményhez. | mérleg szerinti eredmény /<br>közhatalmi<br>eredményszemléletű<br>bevételek          |
| <p>6. Százalékos fedezeti mutatók</p> <p><i>Ebben a mutatócsoportban azt vizsgáltam, hogy az önkormányzat hosszú távú eszközei mögött ott állnak-e a hosszú távú (stabilitást adó) források. A százalékos fedezeti mutatók a mérleg két oldala közötti strukturális összhangot vizsgálják.</i></p> |                                                                                                                            |                                                                                      |
| Befektetett eszközök<br>fedezete I.                                                                                                                                                                                                                                                                | Azt mutatja meg, hogy a<br>befektetett eszközök milyen<br>mértékben vannak saját tőkével<br>finanszírozva.                 | (saját tőke / nemzeti<br>vagyonba tartozó befektetett<br>eszközök) $\times 100$      |
| Befektetett eszközök<br>fedezete I. (tartós)                                                                                                                                                                                                                                                       | A tartós eszközök saját tőkével<br>való fedezettségét méri.                                                                | (saját tőke / nemzeti<br>vagyonba tartozó tartós<br>eszközök) $\times 100$           |
| Befektetett eszközök<br>fedezete II.                                                                                                                                                                                                                                                               | A befektetett eszközök tartós<br>forrásokkal való fedezettségét<br>mutatja.                                                | (tartós források / nemzeti<br>vagyonba tartozó befektetett<br>eszközök) $\times 100$ |
| Befektetett eszközök<br>fedezete II. (tartós)                                                                                                                                                                                                                                                      | A tartós eszközök és a tartós<br>források összhangját vizsgálja.                                                           | tartós források / nemzeti<br>vagyonba tartozó tartós<br>eszközök) $\times 100$       |

*Forrás: Zéman és Tóth (2015), Hegedűs (2015b) és Lentner (2019) alapján saját összeállítás*

II. számú melléklet: A támogatás-kiegészítés és a fizetendő szolidaritási hozzájárulás mértékének alakulása a települési önkormányzatok működésének általános támogatása jogcímen nyújtott támogatás esetén (2021-2026. évek)

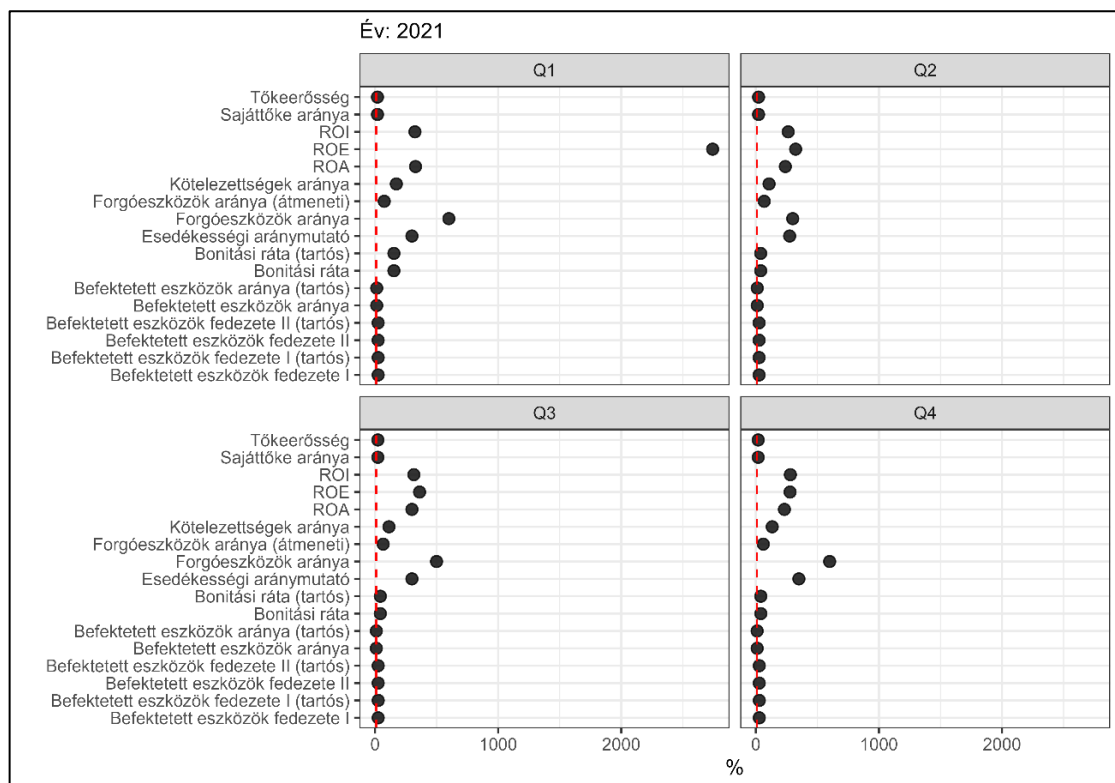
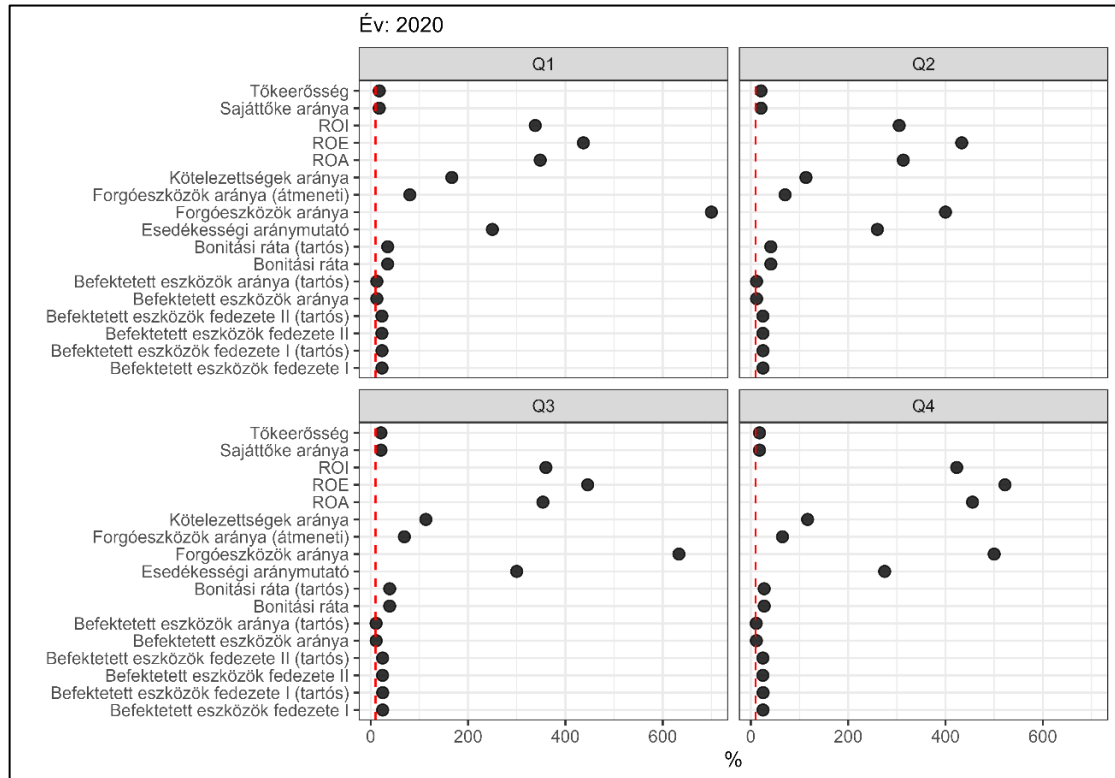
| A települési önkormányzatok működésének általános támogatása |           |                                                                                |             |                               |         |
|--------------------------------------------------------------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------------------------|---------|
| Évek                                                         | Kategória | Kategóriák az önkormányzat egy lakosra jutó iparűzési adóerő-képessége szerint |             | Támogatás-kiegészítés mértéke |         |
|                                                              |           | (forint)                                                                       |             | (% )                          |         |
|                                                              |           | alsó határ                                                                     | felső határ | maximum                       | minimum |
| 2024-2026. évek                                              | 1         | 1                                                                              | 10 000      | 50                            | 45      |
|                                                              | 2         | 10 001                                                                         | 13 300      | 45                            | 20      |
|                                                              | 3         | 13 301                                                                         | 15 600      | 20                            | 0       |
| 2021-2023. évek                                              | 1         | 1                                                                              | 10 000      | 50                            | 45      |
|                                                              | 2         | 10 001                                                                         | 13 300      | 30                            | 20      |

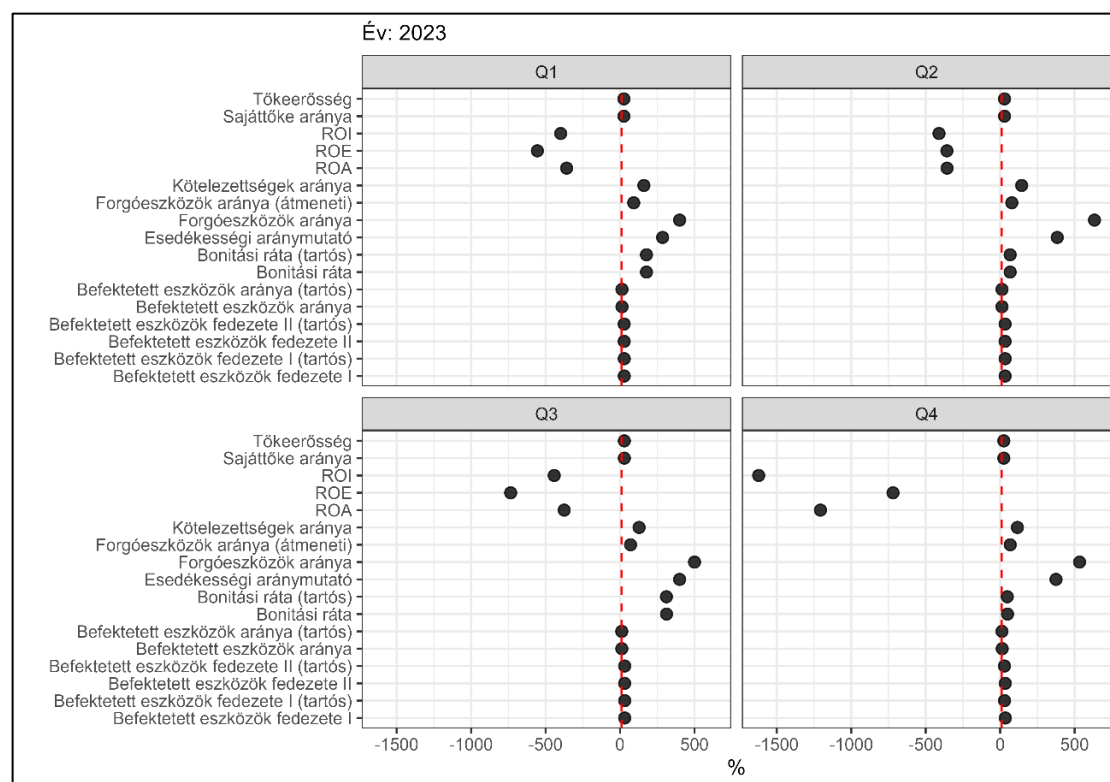
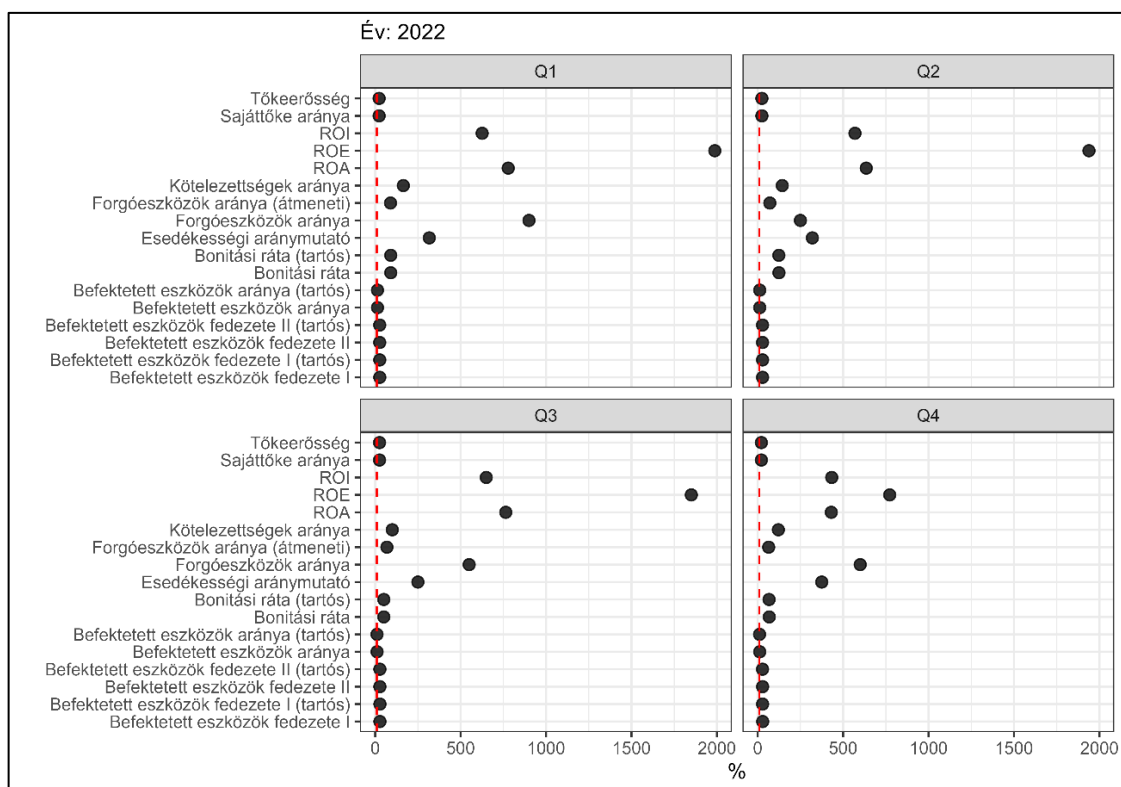
*Forrás: Magyarország 2021-2026. évi éves költségvetési rendeletei alapján saját összeállítás*

| Szolidaritási hozzájárulás |           |                                                                                |             |                                                                          |         |
|----------------------------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------------------------------------------------------------------|---------|
| Évek                       | Kategória | Kategóriák az önkormányzat egy lakosra jutó iparűzési adóerő-képessége szerint |             | Hozzájárulás mértéke a szolidaritási hozzájárulás alapjának százalékában |         |
|                            |           | (forint)                                                                       |             |                                                                          |         |
|                            |           | alsó határ                                                                     | felső határ | minimum                                                                  | maximum |
| 2023-2026. évek            | 1         | 0                                                                              | 25 000      | 0                                                                        | 0       |
|                            | 2         | 25 001                                                                         | 50 000      | 0                                                                        | 0,4     |
|                            | 3         | 50 001                                                                         | 58 000      | 0,4                                                                      | 0,5     |
|                            | 4         | 58 001                                                                         | 78 000      | 0,5                                                                      | 0,6     |
|                            | 5         | 78 001                                                                         | 102 000     | 0,6                                                                      | 0,67    |
|                            | 6         | 102 001                                                                        | 950 000     | 0,67                                                                     | 0,75    |
| 2021-2022. évek            | 1         | 0                                                                              | 22 000      | 0                                                                        | 0       |
|                            | 2         | 22 001                                                                         | 50 000      | 0,11                                                                     | 0,36    |
|                            | 3         | 50 001                                                                         | 68 000      | 0,36                                                                     | 0,45    |
|                            | 4         | 68 001                                                                         | 90 000      | 0,45                                                                     | 0,52    |
|                            | 5         | 90 001                                                                         | 120 000     | 0,52                                                                     | 0,57    |
|                            | 6         | 120 001                                                                        | 950 000     | 0,57                                                                     | 0,65    |

*Forrás: Magyarország 2021-2026. évi éves költségvetési rendeletei alapján saját összeállítás*

III. számú melléklet: Az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi, jövedelmezőségi helyzetét jellemző mutatószámok variációs koefficiens értékei kvartilisenként, a 2020-2023. évekre vonatkozóan





Forrás: „Állami Számvevőszék (ÁSZ) adattárház, 3197 önkormányzat 2014-2023. évekre vonatkozó konszolidált beszámolóit, ÁSZ kutatási célú hozzáférési, felhasználási engedéllyel” alapján saját összeállítás