
GYORS TÉNYKÉP

A MAGYAR HELYHATÓSÁGOK ELADÓSODÁSA AZ EZREDFORDULÓ UTÁN

(The Indebtedness of the Hungarian Local Authorities after the
Turn of the Millennium)

CSISZÁRIK-KOCSIR ÁGNES

Kulcsszavak:

önkormányzati hitelek önkormányzati kötvények adósságállomány megye

A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere már a kialakulás óta állandó vitatéma hazánkban. A rendszerváltáskor kialakított rendszer mára már kinőtte kereteit, így valódi reformok után kiált. Az állami finanszírozás részaránya csökken, miközben a feladatok növekednek, így a helyhatóságokra ruházott feladatok ellátása csak külső finanszírozással valósítható meg. A tanulmány célja, hogy bemutassa a helyi önkormányzatok eladósodását, az alkalmazott eszközöket, mindezt megyei bontásban, rámutatva a régiók és a megyék közötti jelentős eltérésekre.

Reformokkal teletüzdelt mindennapjainkban időről időre terítékre kerül az önkormányzati rendszer finanszírozásának, szerkezetének átalakítási kényszere. E kényszer mára egyre jobban erősödik, melynek számos okát lehetne megnevezni: az államháztartás rendbetétele és stabilizálása, az uniós előírások betartása, valamint az a társadalmi elvárás, mellyel minden önkormányzatnak szembe kell néznie. A helyi önkormányzatok kialakulása óta a finanszírozás és a gazdálkodás vizsgálata állandóan visszatérő téma. Mint ismeretes, a rendszerváltáskor kialakított struktúra hiányosságai és az egyre nehezebbé váló finanszírozás mára már szinte tarthatatlanná vált. A téma és a rendszer ismerői erre a problémára lassan több mint egy évtizede figyelmeztetnek, azonban érdemi átalakítás eddig még nem történt, holott a helyhatóságok finanszírozása évről évre nehezebb. E nehézségek magyarázhatók egyrészt a nem megfelelő gazdálkodással, másrészt az állami hozzájárulások reálértékének csökkenésével. Az állami finanszírozás így több helyen a kötelező feladatok ellátására sem elegendő, ezért az önkormányzatok a saját bevételek egy részét is ezen feladatok ellátására fordítják.

Azonban önkormányzataink többsége nemcsak a kötelező feladatok ellátását vállalja, hanem a lakosság, a település és a gazdasági-társadalmi környezet érdekében más szabadon választható tevékenységeket is végez. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján látható, hogy az önként vállalt feladatok gyakran a saját és a lakosság bevételi kapacitását felülmúlják, így kénytelenek valamilyen külső, tőkepiaci forrást igénybe venni a vállalt feladatok teljesítése érdekében.

A tanulmány célja, hogy áttekintse a magyar helyhatóságok adósságállományának alakulását megyei bontásban¹, rámutatva a veszélyekre és a főbb folyamatokra, és elemezve a főbb kiváltó okokat és tényezőket. Az elemzés során a Központi Statisztika

तिकai Hivatal STADAT rendszerét, tájékoztatási adatbázisát, kiadványait, a Magyar Államkincstár adatait és a Váti Kht. által üzemeltetett TEIR adatbázis adatait használtuk fel. Az adatok az előbb említett adatbázisokban a tanulmány készítésekor a kívánt bontásban csak 2005-ig voltak elérhetőek, ezért az elemzést hat évre, 2000-től 2005-ig terjedő időszakra végeztük el.

A múlt és a jelen

A mai önkormányzati rendszerünk a piacgazdaságra való áttérési folyamat egyik fontos mérföldköve, a rendszerváltás egyik fontos lépése. A mai rendszer azonban gyökereiben pozitív és negatív jellemzőket egyaránt hordoz. Ezen jellemzők a helyhatósági autonómiával kiegészülve magyarázzák a mai rendszer problémáit. Az új rendszer finanszírozási jellemzői tekintetében is meglehetősen sajátos volt a nagyarányú állami finanszírozással és az igen kevés saját bevétellel, ezért a kilencvenes évek elején tőkepiaci, illetve pénzpiaci részvétel szinte nem is jellemezte az akkori önkormányzati szektort. A helyhatóságok elsődlegesen kiegészítő állami forrásokért folyamodtak, és esetlegesen annak sikertelensége esetén vették csak igénybe a bankrendszer és a pénzpiacok segítségét. Azonban az önkormányzatok többsége nem volt képes vállalni a kilencvenes évekre jellemző magas hitelterheteket, illetve sok esetben a szükséges szakértelem is hiányzott a településen. Nehezítette a tőkepiachoz való kapcsolódást a hagyományos banki kapcsolat is (egyres bankok monopolhelyzete az önkormányzati szektorban), melyet mára az egyre élesebb banki verseny szinte teljesen feloldott, számos hitelkonstrukciót kínálva az érdeklődő helyhatóságok számára. A rendszer mára már kinőtte közel két évtizedes kereteit, a saját bevételi kapacitás növelésére és az államtól való függés csökkentésére helyezve a hangsúlyt. Ez azonban egyes települések (elsősorban a kis lélekszámú, kevés működő vállalkozással rendelkező, rossz infrastruktúrájú kistelepülések) számára szinte lehetetlen. A saját bevételek fő forrása továbbra is döntő többségében a helyi adózásban ölt testet, mely mára (néhány kivételtől eltekintve) elérte kapacitásának maximumát, így a fejlesztési és a beruházási igények kielégítéséhez, a hatékony gazdálkodás követelményeinek teljesítése érdekében elengedhetetlen a szektor bekapcsolódása a pénz- és tőkepiacok vérkeringésébe.

A fent részletezett tényezőkön túl figyelemmel kell lenni a globalizálódó világ sugallta követelményekre, mely az egyre erősödő országok és térségek közötti versenyben, a külföldi és belföldi befektetők megnyerésében nyilvánul meg a települések oldaláról.

Ahhoz, hogy egy település vonzóvá váljon a működő tőke számára, mindenképpen megfelelő gazdasági és ipari környezetet, infrastruktúrát igényel. E követelmények teljesítésére az önkormányzatok többsége önerőből nem képes, így támogatásért folyamodik a központi kormányzat, valamint az Európai Unió alapjai, szervei felé, illetve külső forrást vesz igénybe.

Az uniós pályázatoknál az önerő előteremtése sok esetben a települések bevételi kapacitását, erejét meghaladó feladat, így megoldást csak a bankhitel, illetve a kötvénykibocsátás jelenthet.

Csatlakozásunk óta, az első és a második Nemzeti Fejlesztési Terv keretein belül számos lehetőség nyílt a helyhatóságok számára a pótlólagos fejlesztési források megszerzésére². Ezen lehetőségek a tevékenységek igen széles körét ölelik fel, néhány fontosabb pályázható célt felsorolva:

- egészségügyi beruházások,
- városfejlesztés,
- csapadékvíz elvezetés, szennyvízkezelés,
- szilárd hulladék kezelés,³
- ivóvízminőség javítás,
- energetikai beruházás,
- közösségi közlekedés,
- erdei iskola stb.

E célok eléréséhez azonban önerő szükséges, mely átlagosan 25–50% körül mozoghat. Az Unió támogatási mechanizmusa ugyanis leszögezi, hogy az alapok csak kiegészítő támogatást biztosíthatnak, nem finanszírozhatnak teljes egészében egyetlen beruházást sem. Így a helyhatóságok, hogy pályázni tudjanak, mindenképpen kénytelenek gondoskodni a szükséges önerőről is. Az önerő előteremtésére szolgálhatnak saját bevételek, illetve ezek hiányában hitelfelvétel és kötvénykibocsátás is, ami tovább növeli a helyhatóságok hitelek iránti keresletét. Meg kell említeni, hogy ezen hitelek, melyek a további fejlesztési források megszerzéséhez szükséges önerőt biztosítják, megfelelő gazdálkodás mellett nem károsak a pénzügyi helyzetre, hiszen ezek a jövőben az eredeti céloknak megfelelő felhasználás mellett megtérülnek, fedezetet biztosítva a hitel visszafizetésére.

A magyar önkormányzatok adósságállománya a fent részletezett tényezők miatt az elmúlt években folyamatosan növekszik. Az adósságállomány legnagyobb részét napjainkban is a hitelek teszik ki (*1. ábra*), ezen belül is növekszik a fejlesztési hitelek aránya. Azonban elmondható, hogy a magyar helyhatóságok az unióban megszokottnál jóval kisebb mértékben fordulnak a fejlesztési hitelekhez⁴ (*Szegvári* 2008).

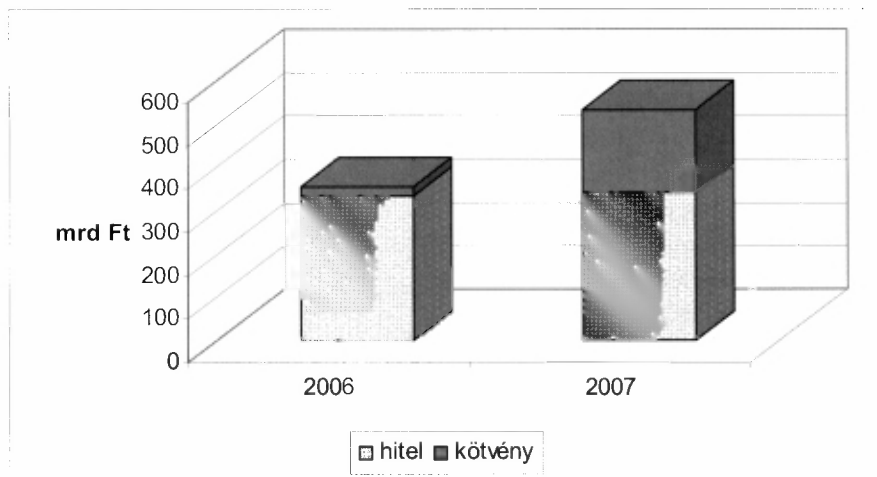
A Magyar Nemzeti Bank legfrissebb hitelezési felmérése⁵ is a kérdés fontosságára hívja fel a figyelmet. Az eddigi felmérések nem foglalkoztak az önkormányzati szegmens hitelállományával, de az elmúlt évben produkált erőteljes növekedés miatt szükségessé vált a szektor önálló tárgyalása. A felmérés alapján kiderült, hogy az önkormányzatok adósságállománya 533 Mrd Ft-ot tesz ki, ami 50%-kal nagyobb, mint a megelőző időszaki állomány.

A válaszadó pénzintézetek változatlan hitelezési hajlandóságot jeleztek, a hitelezési feltételek csekély mértékű enyhítése és a standardok szigorítása mellett. A növekvő hitelkereslet okaként a kínálati oldal szereplői is a saját források csökkenését, valamint a gazdaságpolitikai változások hatását jelölték meg. A hitelek mellett azonban egyre nagyobb érdeklődés mutatkozott az önkormányzati kötvények iránt,

melyek mellett nemcsak a kötvénykibocsátás kínálta előnyök szólnak (1. táblázat), hanem a szereplők aggodalma, az esetleges hitelfelvételi korlátok szigorítása kapcsán.

1. ÁBRA

*A teljes önkormányzati hitel- és kötvényállomány alakulása, 2006–2007-ben
(The Total Municipal Credit and Bond Balance in 2006–2007)*



Forrás: MNB (2008).

A tőke- és pénzügyi eszközök alkalmazásának elvi és gyakorlati kérdései

Az önkormányzatok számára elérhető tőke- és pénzügyi eszközök között a továbbiakban a banki hitelek és az önkormányzati kötvények jellemzőit mutatjuk be (2. ábra). Ezen eszközök olyan lehetőségek a magyar helyhatóságok kezében, amelyek segíthetnek elindulni a nagyobb pénzügyi autonómia irányába, felváltva ezzel a közvetlen állami elosztás szerepét (Varga 2004). Az egyre nagyobb fejlesztési, beruházási szükséglet még inkább hangsúlyozza e lehetőségek szerepét. Azonban nem szabad elfelejtenünk az eszközök kockázatairól sem, melyek csak megfelelő előkészítéssel, körültekintő szakmai koordinációval csökkenthetők.

A helyhatósági finanszírozás két oldalról kapcsolódhat a tőkepiachoz: a folyó működés hiányának fedezése, valamint a tervezett fejlesztések finanszírozása kapcsán. Musgrave (1959) aranyszabálya szerint azonban a folyó működés hiányát csak nagyon indokolt esetben, eseti jelleggel finanszírozhatja a tőkepiac. Ezen aranyszabály érvényesítése a magyar gyakorlatban különösen indokolt, hiszen évről évre a helyhatóságok egy része fizetési problémái miatt állami segísége szorul. Emellett szinte alig akad olyan település, mely ne szorulna időről-időre a folyó működést finanszírozó likviditási hitelre.

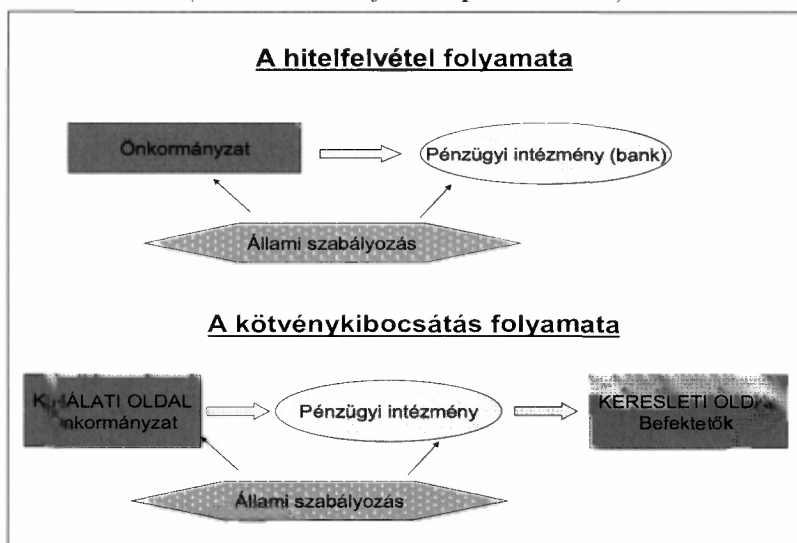
A felvett hitelek és a kibocsátott kötvények az önkormányzatok kötelezettségét, tartozását megtestesítő eszközök. A hitelt felvevő hatóság tehát egy jelenbeli össze-

gért cserébe egy későbbi többszörszámított (kamatot) ígér a hitel nyújtójának, akik lehetnek bankok, vállalatok, külföldi szervezetek, illetve a lakosság.

Az önkormányzatok többsége (főleg a kisebb települések, községek) a két lehetőség közül a bankhitelt részesíti előnyben annak egyszerűbb igénylése miatt. A kötvénykibocsátás nagyobb adminisztrációs terhet (kibocsátás megszervezése, lebonyolítása) jelent, és komolyabb pénzügyi szakértelmet kíván a pénzügyi vezetéstől, mint egy bankhitel felvétele. Továbbá számos helyhatóság nincs tisztában a kötvény pénzforgalmi és kamatteher előnyével. Ezen okok miatt a hazai önkormányzati kötvénypiac jelentősége ma még csekély⁶. A kistelepülések azonban továbbra is esznek e lehetőségtől méretgazdaságossági indokok miatt. Azonban a kötvénykibocsátásnak vannak olyan előnyei, melyekkel a bankhitel nem tud vetekedni, mint a visszahívhatóság egy jobb pénzügyi lehetőség kínálkozása esetén, az összeg azonnali rendelkezésre állása, a feltételek rugalmasabb alakítása, az alacsonyabb kamatköltség, a jövőbeni terhek egyenletesebb eloszlása, és még folytathatnánk a sort.

2. ÁBRA

*Az önkormányzati adósságállomány keletkezése
(The Formation of Municipal Debt Stock)*



Forrás: Saját szerkesztés.

A megyénkénti különbségeket nagyban befolyásolja az egyes önkormányzatok hitelképessége is. Az önkormányzati hitelállomány a rendszerváltást követően az éves költségvetés alig 1%-a körül mozgott (Keményné 2005), majd alig tizenöt év elteltével ez az arány már meghaladta az 5%-ot is. A 3200 önkormányzat több mint felénél alacsony a hitelállomány, így a nagyobb, városi önkormányzatokat jellemzi elsősorban az idegen forrás bevonása. A kisebb önkormányzatok hitelfelvétele többnyire likviditási célú, és a nagyobb, anyagilag erősebb önkormányzatok vesznek fel beruházási hiteleket.

A hitelkéesség fontos kérdés hazánkban, mivel az állam nem vállal garanciát az önkormányzatok hitelei után, sőt nem is jegyzi ellen azokat, biztosítva ezzel a teljes helyhatósági autonómiát (Bernáth–Jókay–Szmetana 1999). Az önkormányzati hitel-felvételnek pedig csak a korrigált saját bevétel szab határt, mely számos önkormányzatnál valódi korlát, sőt kizáró tényező is egyben.

A beruházások finanszírozásánál az önkormányzatok két alpmegoldást követhetnek (Kopányi–Vigvári 2003):

- Pay-as-you-go (folyó finanszírozás): ez esetben a tervezett fejlesztéseket a folyó bevételek finanszírozzák, ami óriási terhet ró az aktuális költségvetésre. A beruházások – mivel hosszú távúak – azonban nem csak egy generáció igényeit szolgálják (oktatási, egészségügyi beruházások), ezért igazságtalanok az egyszerre jelentkező terhek. Ezen indok miatt alakult ki a másik modell, a
- Pay-as-you-use (külső forrásbevonás): mely a banki eszközök alkalmazására épít, elosztva a terheket a projekt hasznait élvező generációk között.

A továbbiakban önkormányzati adósságállomány alatt a bankhitelek és az önkormányzati kötvények összességét értjük. Az 1. táblázat az egyes alternatívák előnyeit és hátrányait foglalja össze.

1. TÁBLÁZAT

Az önkormányzat által felvehető hosszú lejáratú hitelek és a kibocsátható kötvények előnyei és hátrányai
(*The Benefits and Disadvantages of the Municipal Long-Run Credits and Bonds*)

Általános jellemzők

<i>Előnyök</i>	<i>Hátrányok</i>
<ul style="list-style-type: none">– Egyenletesebb tehereloszlás (mint folyó finanszírozás esetén);– Hamarabb tud fejleszteni, mint ha a saját forrás megfelelő nagyságára várna;– Több, korszerűbb fejlesztés valósítható meg;– A központi költségvetés tehermentesítése;– Az így megvalósult beruházások révén javul a térség versenyképessége, vonzereje, mely jótékony hatással van a helyhatóságok saját bevételi kapacitására.	<ul style="list-style-type: none">– Pótlólagos költségek (díjak, kamatköltség stb.);– Jelentős kockázati faktor (csődveszély, adósságcsapda);– Hosszú időre behatárolja az önkormányzat mozgásterét, gátat szabva az esetleges további fejlesztéseknek;– A makroökonómiai tényezők esetleges változásának negatív hatása.

<i>Speciális tulajdonságok</i>	
<i>Előnyök</i>	<i>Hátrányok</i>
<i>Hitel:</i> <ul style="list-style-type: none">– Stabil és kiszámítható forrás;– Egyszerűbb igénylés, kevesebb adminisztráció;– Kevesebb szakértelmet igényel;– Rövidebb idő alatt megszerezhető forrás;– A folyamatba kevesebb szereplő kapcsolódik be (önkormányzat és a bank)	<i>Hitel:</i> <ul style="list-style-type: none">– Magas banki szolgáltatási díjak, költségek (rendelkezésre tartási jutalék, folyósítási díj, stb.);– A hitelkereslet növelésével, változatlan hitelkínálat mellett, emeli a piaci kamatlábat, emelve ezzel a vállalkozások tőkeköltését;– A felhasználás kötöttsége, és a felhasználás időközönkénti ellenőrzése;– A közbeszerzési eljárás kötelező.
<i>Kötvény:</i> <ul style="list-style-type: none">– Nem szükséges a közbeszerzési eljárás;– Visszahívható;– Az összeg azonnal rendelkezésre áll;– Rugalmasabb feltételrendszer alakítható ki;– Nagyobb szabadság a felhasználásban;– A helyi lakosság bevonása a fejlesztésekbe;– Mivel általában bankok vásárolják meg a kibocsátott kötvényeket, így ez a sikerességet garantálja.	<i>Kötvény:</i> <ul style="list-style-type: none">– Nagyobb adminisztrációs teher;– A lebonyolítása komolyabb szakértelmet igényel;– A kibocsátási akció sikeressége előre nem garantált;– Több szereplő munkáját, igényét kell összehangolni (önkormányzat, pénzügyi közvetítő, potenciális befektető).

Forrás: Saját összeállítás.

A fenti tényezők figyelembe vétele mellett azonban szólni kell még a további befolyásoló tényezők hatásáról, melyek nem megfelelő odafigyelés esetén negatívan hathatnak az önkormányzat gazdálkodására. A hitel felvétele, kötvény kibocsátása előtt a Képviselő-testületnek / Közgyűlésnek fel kell mérnie, hogy mekkora az az optimális teher, amely egy bizonyos kockázati szint mellett még biztonságosan vállalható, melyre a folyó bevételek még fedezetet jelentenek. Továbbá figyelembe kell venni a makrogazdasági trendeket és hatásokat is, mint az infláció, a gazdasági növekedés, az adópolitika. A vállalkozások számára egy romló gazdasági környezet számos veszélyt jelenthet, így beszüntethetik a tevékenységüket, kivonulhatnak a térségből, mely minden esetben munkanélküliséget indukál (növelve ezzel az önkormányzatra nehezedő szociális terheket, a segélyek iránti igényt), miközben csökkennek a helyi adóbevételek is. Az iparági trendek is meghatározóak, melyek hasonló módon gyakorolhatnak hatást közvetve vagy közvetlenül az önkormányzatra,

növelve a kockázatot a visszafizetés biztonsága körül. Nem szabad megfeledeznünk az illeszkedési elvről és a finanszírozási stratégiákról sem, melyek az önkormányzatok esetében úgy testesülnek meg, hogy beruházásokat csak hosszú lejáratú hitellel finanszírozhatnak, mivel több, egymást követő rövid lejáratú hitel esetén a terhek és a hitelmegújítás kockázata számos veszélyt hordoz.

A helyhatóságok hitelfelvételi magatartása 2000 és 2005 között

Az eddigi évek elhalasztott felújítási munkálatai, a felhalmozódott beruházási igények, a kedvező befektetői környezet megteremtése az elmúlt években egyre hangsúlyosabban jelentkeztek. A helyhatóságok hitelfelvételi / kötvénykibocsátási magatartása az utóbbi években jelentősen módosult. Döntési szabadságuk növekedett (bankválasztás, adósságot keletkeztető kötelezettség vállalás felső határa a korrigált saját bevétel), miközben a kínálati oldal is jelentős mértékben átalakult.

Azonban meg kell jegyezni, hogy az eszközök alkalmazása számos kockázatot rejt magában. Az alábbi felsorolás a lehetséges problémák okait sorolja fel *Vigvári András* (2003) alapján:

- A hitel felvevő / kötvényt kibocsátó Képviselő-testület a kölcsönforrást azonnal felhasználja, míg a visszafizetése a következő testületre vár, ami sok esetben meggondolatlan hitelfelvételt eredményez,
- A nem megfelelő tervezés (kapkodás, szakmai inkompetencia, átgondolatlan projektervek) miatt a megvalósítandó projekt kidolgozatlan,
- A pénzügyetkek túlzott hitelkínálata nagyobb mértékű eladósodáshoz vezethet.

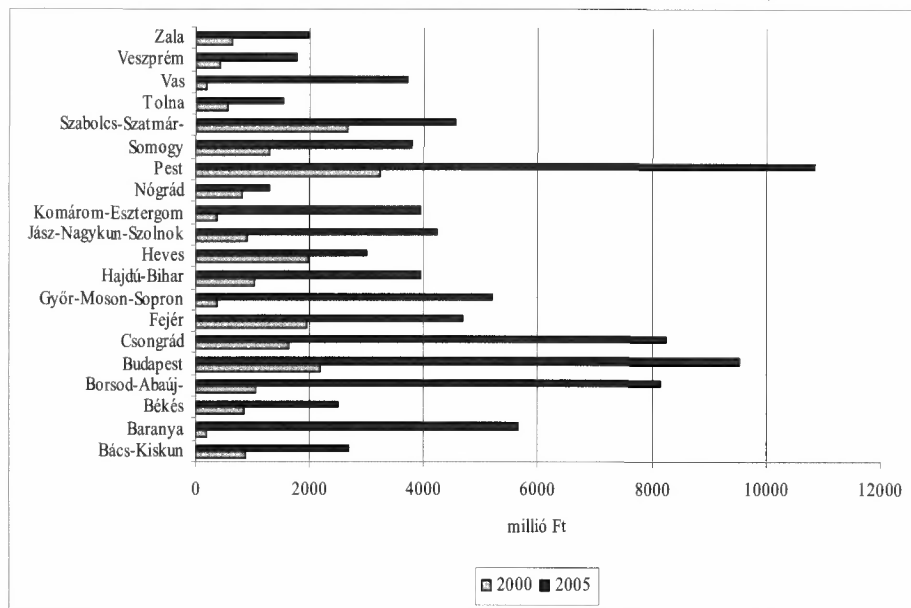
Az adósságállomány alakulása a vizsgált időszakban

Hazánk önkormányzatainak adósságállománya korántsem egyforma. A rendelkezésre álló adatokat 2000-től vizsgálva azonban egyértelmű és határozott növekedésnek lehetünk tanúi. Abszolút értékben a legnagyobb adósságállománnyal 2005-re Pest megye rendelkezett (3. ábra), melynek hátterében a települések hatalmas fejlesztési igényei húzódnak meg (az ipari parkok zöme e megyében koncentrálódik, közmű beruházások, infrastruktúra építések, közösségi beruházások). Arányaiban viszont a legnagyobb növekedést Baranya megye mutatta, mintegy harmincszoros értékkel (e mögött az áll, hogy e megye rendelkezett 2000-ben a legkisebb állománnyal, mely a kilencvenes évekhez képest is kiugróan alacsony összeg volt, viszont 2005-ben már a második helyet foglalta el, miközben a megye pozíciója a saját bevételekben, illetve az előállított GDP kapcsán nem változott). A nagyarányú növekedéshez tartozik az is, hogy a megye a Dél-dunántúli régióhoz tartozik, melyről köztudott, hogy sok kistelepüléssel rendelkezik (háromnegyed része aprófalú), mely magában hordozza a nagyarányú fejlettségbeli különbségeket. A régió periférikus helyzetéből adódóan rossz gazdasági potenciállal rendelkezik (a külföldi FDI beáramlás szinte jelentéktelen), amit tovább ront a kedvezőtlen infrastrukturális ellá-

tottság is. A megye mintegy 300 településének közel 95%-a községi rangban volt és van, ami további finanszírozási nehézségeket sejtet. A megye településeinek mintegy 20%-a vált működésképtelenné és szorult állami segítségre, ami rámutat az adósságállomány folyó működést finanszírozó jellegére. Baranya megyét követi a sorban Vas megye hússzorosa, Győr-Moson-Sopron megye tizenötszörös, majd Komárom-Esztergom megye mintegy tízszeres növekedéssel. E megyék mindegyikére elmondható, hogy döntő többségében a vállalkozások igényeit kiszolgáló fejlesztések indukálták az adósságállomány megugrását. Mindhárom megye olyan régióhoz tartozik (Közép- és Nyugat-Dunántúl), mely nagy fejlődési potenciállal rendelkezik, fekvése miatt vonzó a külföldi működő tőke számára, az infrastrukturális ellátottsága is megfelelő, ami indokolja a lehetőségek további kiaknázását a fejlesztésekbe való investálás révén (*Országos Területfejlesztési... 2005*).

3. ÁBRA

*A helyhatóságok adósságállománya 2000 és 2005 között
(The Debt Stock of Local Authorities' between 2000 and 2005)*

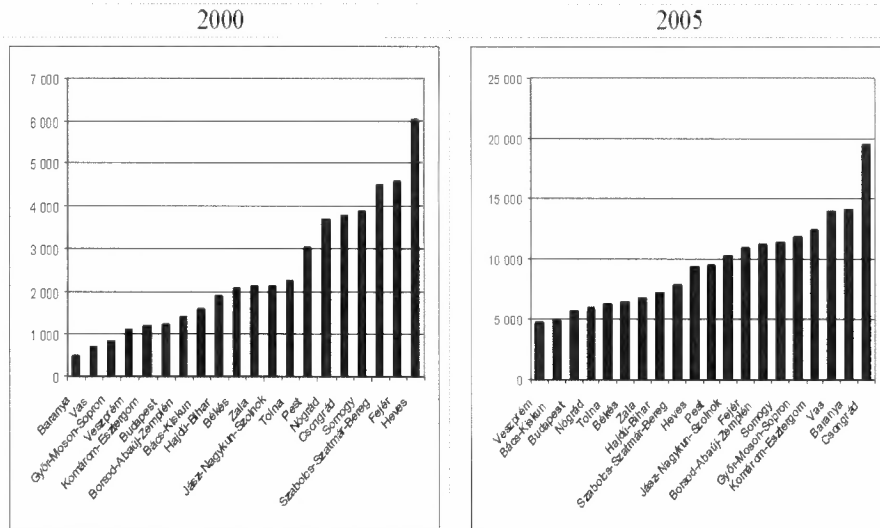


Forrás: MÁK adatok alapján saját számítás.

Pontosabb képet kapunk, ha az egy lakosra jutó adósságállomány nagyságát nézzük. A 4. ábráról egyértelműen levonható következtetés, miszerint azon megyék, melyek az ezredfordulón a legkisebb adósságállománnyal rendelkeztek, 2005-re a folyó működés és a fejlesztések finanszírozása érdekében egyre nagyobb arányú hitelforrás felvételhez folyamodtak.

4. ÁBRA

Az egy lakosra jutó adósságállomány 2000-ben és 2005-ben (Ft/fő)
(The Debt Stock per Capita in 2000 and 2005)



Forrás: MÁK és KSH adatok alapján saját számítás.

Az elmúlt években bekövetkezett egy lakosra jutó adósságnövekedés azonban önmagában nem elegendő a következtetések levonásához. Ezért célszerű megvizsgálni az adósságállomány arányát az önkormányzati összbevételhez, valamint a saját bevételhez képest. 2000-ben az adósság aránya az összbevételen belül 2%-os értéket tett ki, mely 2005-re 4%-ra növekedett. A szélső értékeket képviselő megyék sorrendje teljes egészében megegyezik a 4. ábrával, így azonos sorrendet kapunk az egy lakosra jutó adósságállomány, illetve az adósság/összbevétel arány kapcsán.

Amennyiben az adósságállomány arányát vizsgáljuk az önkormányzatok saját bevételeihez képest, akkor a sorrend az arányok kapcsán változik. Az átlagértékeket vizsgálva látható, hogy az adósságállomány a saját bevételekhez képest a vizsgált 6 év alatt mintegy 2,5-szeresre növekedett, ami likviditási és visszafizetési kockázatot hordoz magában. 2000-ben az első helyet továbbra is Baranya megye⁷ foglalja el (eseti jellegű értékével), a legnagyobb arányt viszont Szabolcs-Szatmár-Bereg megye képviseli (2. táblázat). E megyében a saját bevételek igen lassú növekedésének lehetünk tanúi, szemben az adósságállomány nagyobb mértékű megugrásával. Ezen érték mögött az a sajnálatos tény húzódik, hogy e megye rendelkezik a legnagyobb számú, támogatásra szoruló helyhatósággal (mintegy 100 önkormányzat, a települések 40%-a folyamodott támogatásért), tehát a hitelforrások igénybevétele a megye esetében mind a folyó működés finanszírozásához, mind a beruházásokhoz elengedhetetlen. 2005-ben a legkisebb értékkel Budapest rendelkezett, melynek oka a főváros preferált helyzete a működő vállalkozások és az önkormányzati saját bevételhez képest.

telek szempontjából. A főváros helyzetéből és jogállásából kifolyólag kiemelt helyzetben van az uniós támogatások kapcsán is. A legnagyobb értéket Csongrád megye mutatta közel 35%-kal. E megye is a saját bevételek csökkenő tendenciájával küszködik perifériális jellege miatt. Míg a saját bevételek a vizsgált időszak alatt mindössze 50%-kal, addig az adósságállomány mintegy ötszörösére emelkedett.

2. TÁBLÁZAT

Az adósságállomány aránya az összbevételhez és a saját bevételhez képest 2000-ben és 2005-ben

(The Proportion of the Debt Stock Compared to the Total Income and the Own Income in 2000 and 2005)

	<i>Adósság/ összbevétel arány 2000-ben %</i>	<i>Adósság/ összbevétel arány 2005-ben %</i>	<i>Adósság/saját bevétel arány 2005-ben %</i>	<i>Adósság/saját bevétel arány 2005-ben %</i>
<i>Minimális érték</i>	Baranya 0,38	Veszprém 2,07	Baranya 1,63	Budapest 6,28
<i>Maximális érték</i>	Heves 4,26	Csongrád 7,26	Szabolcs- Szatmár-Bereg 19,66	Csongrád 34,55
<i>Átlag</i>	1,82	3,97	7,62	18,22

Forrás: MÁK és KSH adatok alapján saját számítás.

Az adósságállomány és a helyi adóbevételek összefüggése

Ha megnézzük Magyarország megyei statisztikai adatait, óriási eltérések tapasztalhatók a főváros és a tizenkilenc megye között. Budapesten koncentrálódik a vállalkozások, a megtermelt GDP jelentős hányada, ezzel szemben a periférikus megyék óriási gazdasági és társadalmi gondokkal küzdenek.

Ezen tényre alapozzuk első feltevésünk, mely szerint azok a megyék, amelyek jelentős helyi adóbevételi kapacitással rendelkeznek, kevésbé szorulnak külső forrás bevonására a beruházásaik és folyó működésük finanszírozásához. Ez azonban nem csak a helyi adóbevételi kapacitás függvénye, mivel a fejlesztési igények a saját bevételek termelődésétől függetlenül jelentkeznek, ami alapján nem várható szoros együttmozgás a tényezők között. Ezen állítás igazolása érdekében először szemlél-tetjük e két tényező alakulását, majd a korrelációs együtthatót.

A 3. táblázat adatai hasonló sorrendet mutatnak, mint a 4. ábra értékei. Továbbra is Baranya, Vas, Győr-Moson-Sopron és Komárom-Esztergom⁹ megye mutatja a legnagyobb értéket, vagyis ezen megyék esetén tapasztalható a legnagyobb rés az adósságállomány növekedése és a helyi adóbevételek növekedése között, az első tényező javára. Ez a tény alátámasztja a fenti állítást, miszerint a nagyobb helyi adóbevételi potenciállal rendelkező helyhatóságok kevésbé szorulnak külső forrás igénybevételére. A legszembetűnőbb növekedést továbbra is Baranya megye mutatja.

3. TÁBLÁZAT

*Az egy főre jutó adósságállomány és a helyi adóbevételek változása
2000–2005 között⁸*

*(The Changes in the Debt Stock per Capita and the Local Tax Revenues
between 2000 and 2005)*

<i>Terület</i>	<i>Adósság</i>	<i>Helyi adó</i>	<i>Eltérés</i>
Baranya	2930	181	2748
Vas	1996	142	1854
Győr-Moson-Sopron	1418	181	1237
Komárom-Esztergom	1053	259	794
Borsod-Abaúj-Zemplén	796	197	599
Csongrád	513	164	349
Jász-Nagykun-Szolnok	485	168	317
Veszprém	437	165	272
Budapest	454	210	244
Hajdú-Bihar	383	167	216
Békés	306	160	146
Zala	318	175	143
Bács-Kiskun	312	178	134
Somogy	296	170	126
Tolna	277	161	116
Pest	314	206	108
Fejér	239	158	82
Nógrád	161	141	20
Szabolcs-Szatmár-Bereg	174	184	-10
Heves	154	176	-22

Forrás: MÁK és KSH adatok alapján saját számítás.

A két tényező közötti korreláció értéke viszont minden évben abszolút értékben 0,3 alatti értéket mutat, ami gyenge összefüggést sejtet a helyi adóbevételek és az adósságállomány között. Ez igazolja a második állítást, miszerint az adósságállomány növekedése nem a helyi adóbevételek elégtelen növekedésének függvénye.

A megyék adatainak változékonyságát szemlélteti a 4. táblázat is. Mivel a szórás minden évben nagy eltéréseket mutat, ezért célszerű meghatározni a szóródási együttható értékét, ez minden évben 30%-os érték felett van, ami szélsőséges ingadozást jelent. A legszembetűnőbb szóródási együttható a 2000. évi adósságállománynál mutatkozik, ami megmagyarázza az 3. és 4. ábra kiugró adatait (Baranya, Vas, Győr-Moson-Sopron és Komárom-Esztergom megye). A minimális és a maximális, valamint az alsó és a felső kvartilis közötti nagy távolság is bizonyítja, hogy az egyes megyék, illetve önkormányzatok között hatalmas a különbség, ami egyben bizonyítja a rendszer olyan sokat emlegetett elaprózottságát.

4. TÁBLÁZAT

*Az egy főre jutó adósság és a helyi adóbevételek 2000-ben és 2005-ben
(The Debt Stock per Capita and the Local Tax Revenues in 2000 and 2005)*

	<i>Egy főre jutó adósságállomány</i>		<i>Egy főre jutó helyi adóbevétel</i>	
	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>
<i>átlag</i>	2 421	9 496	15 958	28 470
<i>szórás</i>	1 527	3 765	4 825	10 466
<i>minimum</i>	481 Baranya	4 822 Veszprém	8 166 Szabolcs- Szatmár-Bereg	14 326 Nógrád
<i>alsó kvartilis</i>	1 224	6 334	12 502	22 566
<i>medián</i>	2 096	9 398	15 592	25 771
<i>felső kvartilis</i>	3 728	11 511	18 336	33 460
<i>maximum</i>	6 053 Heves	19 416 Csongrád	27 174 Budapest	57 050 Budapest
<i>szóródási együttható</i>	0,63	0,40	0,30	0,37

Forrás: MÁK és KSH adatok alapján saját számítás.

A megye gazdasági potenciálja és a felvett hitelállomány kapcsolata

Hipotézisünk szerint egy megye gazdasági ereje (a megtermelt GDP) nagymértékben befolyásolja a helyi adóbevételeket, viszont az, hogy egy térség magas bruttó hazai termék előállítására képes, nem jelenti azt, hogy az csökkenti a hitelfelvételét is.

Ezen állítás igazolására ismét korrelációt számítottunk. A korrelációs együttható értéke a GDP és a helyi adóbevételek tekintetében minden vizsgált évben 0,9 felett volt, ami nagyon erős összefüggést mutat a két tényező között.

Ezzel szemben a megtermelt GDP és az adósságállomány között a korrelációs együttható abszolút értéke ismét 0,3 alatt van, ami gyenge kapcsolatot mutat a két tényező között.

Az eladósodás településenkénti nagysága

A fent vázolt változékonyság az önkormányzatok hitelfelvételi magatartása kapcsán az egy településre jutó adósság kapcsán is érvényesül. Hazánkat számos kritika éri a településszerkezet elaprózottsága, a sok, alacsony lélekszámú kisközség miatt. Ez az elaprózott településszerkezet az oka annak, hogy ha az egy településre eső adósságállományt vizsgáljuk, akkor még szélsőségesebb statisztikai számokat kapunk, mint az előző vizsgált mutatók esetén. E változékonyságot a szóródási együttható értéke egyértelműen bizonyítja, minden vizsgált időszakban 0,8 felett van, ami még szélsőségesebb ingadozást jelent, mint az egy főre jutó adósságállomány esetén (5. táblázat). 2000-ben is Baranya megye képviseli a minimális értéket (a fenti indokok miatt), viszont a maximális településenkénti hitel nagysággal Csongrád megye

rendelkezik, amely arra vezethető vissza, hogy itt a legalacsonyabb a településszám (ezen belül pedig relatíve magas a városállomány). 2005-ben az első helyen Zala megye szerepel, mely megye „új szereplőnek” minősül az eddigi vizsgált mutatók esetében. Ezen évben is a „dobogó” felső fokán Csongrád megye áll, az előbbi helyzetkép miatt (5. táblázat).

5. TÁBLÁZAT
Az egy településre jutó adósság 2000-ben és 2005-ben
(The Debt Stock per Settlement in 2000 and 2005)

	2000	2005
<i>átlag</i>	8 762	33 499
<i>szórás</i>	7 239	29 867
	650	7 702
<i>minimum</i>	Baranya	Zala
<i>alsó kvartilis</i>	2 702	16 296
<i>medián</i>	6 386	22 822
<i>felső kvartilis</i>	12 112	45 701
	27 088	137 480
<i>maximum</i>	Csongrád	Csongrád
<i>szóródási együttható</i>	0,83	0,89

Forrás: MÁK és KSH adatok alapján saját számítás.

Összefoglalás

Hazánk önkormányzati rendszerének elaprózottsága, a saját bevételi kapacitás korlátozott növelési lehetősége régóta probléma. Ezen tényezők vezetnek oda, hogy évről évre egyre több önkormányzat kerül olyan helyzetbe, hogy bevételei nem fedezik még a folyó (nemhogy a felhalmozási) kiadásait. Ezen önkormányzatok az ilyen esetekben nem számíthatnak mindig állami segítségre (és sok esetben az állami segítségnyújtás aránya nem is elegendő), ezért elengedhetetlen a pénz- és a tőkepiaci elemek alkalmazása. Az idegen tőke a vállalati szektor esetében szükséges, mivel segítségével javulhat a jövedelmezőség (korszerűbb fejlesztések előrébb hozásával), és adómegetakarítás érhető el. Az önkormányzatokra nézve ez a követelmény csak akkor teljesülhet, ha a folyó működés finanszírozásához csak likviditási hitelt vesznek fel, míg a fejlesztésekhez hosszú lejáratú hitelt vesznek igénybe, vagy kötvényt bocsátanak ki, és a megvalósult beruházás várható bevételei fedezik a hitel visszafizetésével kapcsolatos terheket. Ez a kritérium az egyre nehezedő feladatellátás, az állami finanszírozás reálértékének csökkenése miatt nem mindig és mindenhol tartható.

Így, álláspontunk szerint egyetlen kézenfekvő megoldás létezik az adósságsapda elkerülése érdekében: a saját bevételi kapacitás növelése új helyi adónemek bevezetésével, a már meglévő adók felső határának növelésével, ami természetesen csak a vállalatokat és a lakosságot terhelő központi adóterhek csökkentésével lehetséges.

Jegyzetek

- ¹ A megyében működő helyhatóságok összesített adatai alapján.
- ² A tanulmány készítésekor a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség weboldalán az összes forrásból (Új Magyarország Fejlesztési Terv, Nemzeti Fejlesztési Terv és egyéb EU-s források keretén belül) az önkormányzatok számára több mint 80 pályázat volt található.
- ³ Az önerő előteremtését szolgálta 2005–2007 között az EU önerő alap is.
- ⁴ A szerző is elővetíti a fejlesztési hitelek növekedését a jövőben a pályázatok önerő szükséglete miatt, amit a kormányzat kedvezményes hitelekkel és kezességvállalással is ösztönözhet.
- ⁵ Hitelezési felmérés, 2008. március.
- ⁶ Az önkormányzati kötvénypiac napjainkban egyre jobban növekszik – míg 2005-ben alig 5 Mrd Ft, addig 2006-ban 22 Mrd Ft, 2007-ben pedig több mint 50 Mrd forint értékben bocsátottak ki a helyhatóságok önkormányzati kötvényeket. A kibocsátott kötvények nagy része a tervezett beruházások finanszírozása mellett az uniós pályázatokhoz szükséges önerőt hivatott biztosítani, de nagy részük az adósság átütemezését, átváltását szolgálja (mely alapján nem nő a szektor eladósodása, de tovább hosszabbítja az adósság jelenlétét a szektor pénzügyi szerkezetében).
- ⁷ Baranya megye 1999-es adatai: hitel/összbevétel arány 2,19%, hitel/saját bevétel arány 9,44%, ami megmagyarázza az értékek eseti jellegét.
- ⁸ A kategóriákban felsorolt megyék csökkenő sorrendjében.
- ⁹ Az elmúlt évben a megye 4 Mrd Ft értékben bocsátott ki kötvényt, főként az uniós pályázatokhoz szükséges önerő biztosításához.

Irodalom

- Bemáth K.–Jókay K.–Szmetana Gy. (1999) Önkormányzatok és a tőkepiac. – *HVG-ORAC*. 117–127. o.
- Keményné Koncz I. (2005) *Hitelképesek-e ma az önkormányzatok?* IDEA Szakértői Tanulmányok, Budapest.
- Kopányi M.–Vigvári A. (2003) Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések. – *Pénzügyi Szemle*. November. 1070–1088. o.
- Központi Statisztikai Hivatal, STADAT rendszer, http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=37,592051&_dad=portal&_schema=PORTAL Letöltve: 2008.01.03
- Magyar Államkincstár. KÖZINFO adatbázis adatai, www.kozinfo.hu Letöltve: 2008.01.03.
- Magyar Nemzeti Bank (2008) *Hitelezési felmérés*. 2008. március. http://www.mnb.hu/engine.aspx?page=mbhu_hitelezesi_felmeres&ContentID=10803 Letöltve: 2008.03.25.
- Musgrave, R. (1959) *The theory of public finance*. McGraw-Hill, New York.
- Országos Területfejlesztési Konceptió* (2005) Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal – VÁTI Kht. – Stratégiai Tervezési Igazgatóság, Budapest.
- Szegvári P. (2008) *Fejlesztések forrásteremtés lehetőségei*. – III. Forrásteremtés, önkormányzati pénzügyek klubnap. ETK Zrt., 2008. 01. 24, http://www.etk-rt.hu/doku_rendezveny/r_141_2008_01_28_6.ppt Letöltve: 2008.03.25
- Varga S. (2004) Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban II. – *Pénzügyi Szemle*. Június. 631–648. o.
- Vigvári A. (2003) *Az önkormányzati szektor pénz- és tőkepiaci kapcsolatának szabályozási szükségessége és lehetősége*. IDEA Szakértői Tanulmányok, <http://www.b-m.hu/idea/> Letöltve: 2004.09.20.
- Vigvári A. (2005) *Az önkormányzatok hitelfelvétele*. IDEA Szakértői Tanulmányok. <http://www.idea.gov.hu/portal/server.pt> Letöltve: 2006.07.05.