

**Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem  
Gazdálkodástani Ph. D. Program**

**Stecné Barati Izabella**

**A TELEPÜLÉSI INFRASTRUKTÚRAFEJLESZTÉS FINANSZÍROZÁSÁNAK  
GYAKORLATA MAGYARORSZÁGON**

**Az önkormányzati beruházási hajlandóság előrejelzésének  
modellezése**

**Tézisgyűjtemény**

**Témavezető:  
Dr. Jenei György  
egyetemi tanár**

**Budapest, 2003.**

## **Tartalomjegyzék**

<b>A KUTATÁS ELŐZMÉNYEI ÉS CÉLJA .....</b>	<b>3</b>
<b>A KUTATÁS SORÁN ALKALMAZOTT MÓDSZEREK.....</b>	<b>10</b>
<b>A KUTATÁS EREDMÉNYEI .....</b>	<b>12</b>
<b>VÁLOGATOTT IRODALOMJEGYZÉK .....</b>	<b>22</b>
<b>A SZERZŐ TÉMAKÖRREL KAPCSOLATOS SAJÁT, ILLETVE TÁRSSZERZŐS PUBLIKÁCIÓINAK JEGYZÉKE .....</b>	<b>25</b>

## **A KUTATÁS ELŐZMÉNYEI ÉS CÉLJA**

Magyarország a közép-európai átmeneti gazdaságok között a reformok végrehajtását, azokon belül is az önkormányzatokat érintő, decentralizációt segítő reformokat tekintve élenjáró országnak számít. A törvényhozás 1990 óta az állami adminisztrációt decentralizálta, jelentős autonómiát hagyva az önkormányzatoknak.

Magyarországon a magán- és a közszféra többé nem egymástól elszigetelve létezik és a feladatellátás az üzleti szempontok érvényre juttatása miatt sok esetben hatékonyabbá vált. Ezt a változást az önkormányzatok kényszerként is meg kellett, hogy éljék, ugyanis az önkormányzati szektor növekvő finanszírozási hiányára - ami a csökkenő állami támogatások és az elfogyó privatizálható vagyon következménye - a magántőke bevonása megoldást nyújthat.

Ezzel kapcsolatos az elkövetkező évek legnagyobb kihívása is, azaz képes lesz-e az önkormányzati szektor megfelelni a magántőke követelményeinek, milyen ütemben folytatódnak a reformok, amelyek továbbra is szükségesek az önkormányzati hitelképesség megteremtése érdekében.

### **Az önkormányzati szektor beruházásai**

A jelenlegi, és a közeljövőben csatlakozó EU tagállamok környezetvédelmi állapota között jelentős szakadék van, ami csökkentésére az kötött együttműködési megállapodásban vállalt kötelezettségeinknek megfelelően az önkormányzati szektorban jelentős mennyiségű - elsősorban területfejlesztési és környezetvédelmi jellegű - infrastrukturális beruházást kell végrehajtani.

Ez azt jelenti, hogy egyedül a *környezetvédelem terén* az elkövetkező években mintegy 6,8-7,6 milliárd ECU-re van szükség a problémák megoldásához. (Kerekes – Kiss [1998] pp 23.).

Bár a csatlakozás jelentősen fel fogja gyorsítani a beruházási folyamatokat, ezekre az egyre növekvő környezetvédelmi és egészségügyi problémák kivédése érdekében a csatlakozás nélkül is szükség lenne. A szolgáltatások színvonala nem tartható fenn a jelenlegi eszközellátottsággal, ugyanakkor egyre nő a lakossági nyomás ezek javítására. Az önkormányzatokat a decentralizációs törekvések is a fejlesztések mielőbbi végrehajtására ösztönzik.

### **A fejlesztések forrásai**

Természetesen a beruházások megvalósításakor kulcskérdés a finanszírozás forrása. Amikor önkormányzati beruházások finanszírozásáról esik szó, elsősorban a „legolcsóbb” állami, regionális fejlesztési támogatásokra gondolunk, ezután következnek az önkormányzat rendelkezésére álló „tényleges” saját források, önkormányzati bevételek köre (például privatizációs bevételek), majd ezt követik a különböző kedvezményezett hitelek (állami, nemzetközi szervezetek által nyújtott hitelek), végül a piaci kamatozású hitelek.

A magánszféra részvétele nemcsak a szolgáltatásnyújtás terén (közmű működtetője), hanem hitelnyújtóként, illetve kötvényvásárlóként a finanszírozásban is egyre inkább elterjedt.

Mivel bizonyos infrastrukturális beruházások hosszú távon közvetlen bevételt generálnak a használói díjak beszedésén keresztül (ilyenek például a víz-, szennyvíz, hulladék beruházások), míg mások éveken keresztül közvetve járulnak hozzá a terület fejlődéséhez, mint például az útberuházások, ami elegendő indok arra, hogy ezen beruházások legtöbbje lehetőség szerint hitelből finanszírozódjék (Bird - Tassonyi [2001]).

## **Önkormányzatok és a hitelpiac**

A bankok és az önkormányzati, helyi kormányzati szektor kapcsolatát sok esetben szabályozza az állam. Erre azért van szükség, mert a piac sokszor feltételezi az állami garanciát az önkormányzati hiteleken, még ha az nincs is megfogalmazva, ami jelentősen alááshatja az állam hitelképességét.

Ezen túl oka lehet a hitelfelvételt szabályozó, megszorító politikának, hogy az (i) megnöveli a magánszféra számára a tőkeköltségeket, (ii) előfordulhat, hogy a nemzetközi piacokon ugyanazért a forrásért versenyez az állam és a helyi kormányzat, ami növeli az állam számára a költségeket, valamint (iii) rontja a fizetési mérleget.

Az önkormányzati hitelpiaci szereplés szabályozása lehet passzív, amikor különböző törvények szabnak határt az önkormányzati túlköltekezésnek, és lehet aktív, amikor a hitelfelvételt jóvá kell hagyatni egy felsőbb hatósággal. Általában igaz, hogy ahol az aktív módszereket alkalmazzák, ott az önkormányzatok száma általában kicsi, ezt a feladatot ugyanis nagy önkormányzati szám esetében egyetlen intézmény sem tudná hatékonyan ellátni. Igaz ez Magyarország esetében is, ahol a passzív szabályozás szerint az önkormányzati hitelfelvétel törvényileg szabályozott korlátja a korrigált saját folyó bevételek 70%-a, azaz az önkormányzat az adott évben nem vehet fel több hitelt, mint amennyi az adott évi rövid lejáratú kötelezettségeivel csökkentett folyó bevételeinek 70%-a.

Az éremnek azonban másik oldala is van, az állam bizonyos korlátok között támogatja a helyi kormányzat hitelfelvételét. Ennek okai lehetnek például, hogy (i) a hitelfelvétel csökkenti a központi kormányzatra nehezedő finanszírozási terhet, (ii) a hitelek felhasználása általában hatékonyabb, mint a támogatásoké, (iii) az önkormányzatok hitelből a lakosok igényeihez közelebb álló beruházásokat valósítanak meg, mint támogatásokból, (iv) a hitelből finanszírozás csökkenti a generációk közötti egyenlőtlenséget, végül (v) az önkormányzatok hitelfelvétele jó befektetés a helyi pénzügyi piac számára.

## **A magyar önkormányzati hitelpiac**

Az önkormányzatok számára a magyar törvények viszonylag tág teret engednek a tőkepiaci folyamatokban való részvételre, ám ezt a lehetőséget az önkormányzatok nem használják ki. Ennek oka, hogy az önkormányzati hitelfelvétellel szemben nemcsak a központi kormányzat kontrollja, hanem nagyon erős piaci kontroll is érvényesül, ami annál erősebb, minél nyilvánvalóbb, hogy az állam nem vállalja át az önkormányzati hitelek visszafizetését. Magyarországon ez egyre kevésbé kérdéses, így az önkormányzatok csak akkor vehetnek fel hitelt, ha a hitelező bank, vagy beruházó által összeállított hitelminősítési kritériumoknak megfelelnek. A hitelfelvételi korlát kihasználatlanságának másik indoka, hogy - mint korábban leírtuk - az önkormányzatok egyéb bevételei eddig elegendőnek bizonyultak a fejlesztési igények finanszírozására, és a pénzügyi vezetők döntéshozatali magatartására egyébként is inkább a konzervativizmus a jellemző.

## **Az önkormányzatokkal szemben támasztott piaci kontroll**

Egy önkormányzatot akkor tekintünk hitelképesnek, amikor

- Van folyamatos, megbízható bevétele;

Egy önkormányzat hitelképességének talán legfontosabb feltétele az, hogy megfelelő „diszkrecionális” bevétellel rendelkezzen, azaz bevételeinek nagysága elsősorban az önkormányzat döntésétől, és ne gazdasági ciklusoktól vagy a központi kormányzati politikától függjön.

- Felelősen gazdálkodik;

Amikor a bankok egy önkormányzattal kötnek szerződést, a várható bevételek mellett a menedzsment elkötelezettsége, stabilitása és megbízhatósága az, amit számításba vesznek. Ebből a szempontból

nem rossz a helyzet, mert Magyarországon az önkormányzatok többségére a konzervatív gazdálkodás a jellemző.

- A helyi politikusok képesek vállalni a „nehéz” döntéseket is;

A helyi politikusoknak sokszor kell olyan döntéseket meghozni, ami újrávalasztásukat veszélyezteti (például a helyi adók növelése, új adók bevezetése). El kell fogadtatni a polgárokkal ezek szükségességét, és vállalni az ebből származó népszerűtlenséget. Ezeket a döntéseket egyébként a hagyományos közgazdaságtan elvei alapján is meg lehet magyarázni, például ahol a helyi adók magasak, ott a szolgáltatások színvonala is magasabb (nagyobb költségvetésből gazdálkodnak), ezáltal az adófizető nettó haszna is magasabb annál, mint aki alacsonyabb adóköltiséget visel.

- A helyi polgárok fizetőképesek;

A hitelképesség vizsgálatával foglalkozó, magyarul eddig megjelent irodalom érintetlenül hagyta ezt a területet. Az önkormányzatnak a hitel visszafizetésére vonatkozó képességét nem lehet a település lakosainak hitelképességétől elkülönítve vizsgálni: bármilyen kiváló helyi politikát, bármilyen kiváló helyi gazdálkodást valósít meg az önkormányzat, amennyiben a polgárok és a helyi vállalkozások nem képesek a beszedni kívánt adót (használati díjat, stb.) megfizetni, akkor az önkormányzat helyzete labilissá válik.

- Az önkormányzat képes az adókat és díjakat beszedni;

Ez a kitétel az önkormányzati adminisztráció hatékonyságára utal. Az önkormányzatnak képesnek kell lennie arra, hogy az adókat beszedje.

- A hitelpiac bízik az adott önkormányzatban.

Nemzetközi tapasztalatok mutatják, hogy amennyiben a piac bizalma meginog az önkormányzat gazdasági helyzetét illetően, az önkormányzati kötvények rögtön forgalomképtelenné válnak, vagyis

az önkormányzat pénzügyi megítélése, hitelképessége romlik. (Az a jó hír, ha az önkormányzatról nincs szó a médiában.)

Mivel a magyar önkormányzatok a piac által támasztott hitelképességi kritériumok többségét nem teljesítik, nehéz helyzetben vannak, hiszen beruházásaikat a hagyományos források szűkössége, de a gazdasági racionalitás okán is kénytelenek lennének részben hitelből finanszírozni, ugyanakkor nem felelnek meg a hitelpiac által állított hitelképességi követelményeknek, azaz banki, befektetői szemmel kockázatos partnereknek minősülnek.

Ahhoz, hogy az önkormányzatok hitelképesek legyenek, szükség van állami segítségre. Az államnak két fő feladata van az önkormányzati hitelképesség növelésével kapcsolatban, (i) meg kell őriznie saját hitelképességét, hogy ne rontsa le azon önkormányzatok minősítését, amelyek egyébként képesek lennének jó feltételekkel, akár nemzetközi piacokon is megjelenni, (ii) meg kell teremtenie az intézményi-, jogi kereteket a kisebb költségvetésű, kisebb hiteligenyű önkormányzatok hitelpiacra jutásához.

A nemzetközi tapasztalat és szakirodalom állításai szerint, amennyiben csökkentjük a befektetők helyi kormányzati szektor számára nyújtott hitelekkel vállalt kockázatát, fellendítjük a helyi hitelpiacot és a helyi önkormányzat beruházási hajlandóságát.

### **Az értekezés célja**

Az értekezés célja egyrészt az önkormányzati beruházási, finanszírozási tevékenység rendszerezett bemutatása, eddiginél részletesebb struktúrafeltáró elemzése, másrészt egy olyan modell létrehozása, ami lehetővé teszi, hogy az önkormányzati beruházási hajlandóságot becsüljük olyan független változók



alapján, mint például az önkormányzat mérete, területi elhelyezkedése, a költségvetés nagysága, a különböző helyi bevételek mértéke.

Az értekezésben nemzetközi és hazai példákra támaszkodva leírom egy olyan intézmény megvalósíthatóságának feltételeit és az intézmény lehetséges szervezési elveit, amely az önkormányzatok hitelfelvételének segítségével, az önkormányzati hitelezés biztonságossá tételén keresztül ösztönzi a beruházási tevékenységet.

A dolgozatban vizsgált hipotézisek:

1. Az önkormányzatok hitelpiaci magatartását a település mérete, területi elhelyezkedése is befolyásolja.
2. A hasonló (egy csoportba tartozó) önkormányzatok beruházásaik finanszírozásában is hasonlóan viselkednek.
3. A kisebb önkormányzatok beruházásaiban a hitelek fontos szerepet töltenek be, holott ezen önkormányzatok hitelpiaci esélyei kicsik.
4. Az önkormányzatok beruházási hányadának alakulása, változása előre jelezhető olyan jellemzők alapján, mint például a kistérségi hovatartozás, a költségvetés nagysága, a helyi adók szintje, a központi támogatások alakulása.

## **A KUTATÁS SORÁN ALKALMAZOTT MÓDSZEREK**

### **A rendelkezésre álló irodalom elemzése**

Kutatásom során a szakirodalmi háttérrel egyrészt a BKÁE Közszolgálati tanszékének projektjei keretében elkészült tanulmányok, és a Magyarországon zajló nemzetközi projektek keretében elkészült, Magyarországról szóló anyagok jelentették (például a Canadian Urban Institute, a Világbank, a British Know-How Fund, az Open Society Institute által közösen létrehozott Subnational Development Program). Ezen kívül rendelkezésemre állt más nemzetközi kutatóintézményekben az elmúlt évtizedekben elkészült szakirodalom, amely a témakört általános összefüggéseivel tárgyalja.

### **Az adatbázis elemzése**

A következő módszer az önkormányzatok gazdálkodásáról rendelkezésre álló adatbázisok elemzése. Az adatbázis a TÁRKI Önkormányzati Adatbankjából származik, amely alapja egy egyszerű, önkitöltő kérdőív, amelyet az intézmény minden évben megismétel. A kérdőívet az önkormányzatok körülbelül egy harmada küldi vissza. Az adatokat a TÁRKI munkatársai a KSH önkormányzati adatai alapján súlyozzák (régió, településtípus, lakosság szám), így a válaszok az összes települést reprezentálják. Az 1995-ben, 1997-ben és 1998-ban alkalmazott kérdőívek közel azonosak voltak, amelyekben gazdasági várakozásokat még nem vizsgáltak. 1999 őszén és 2000 őszén azonban olyan újabb adatfelvételekre került sor, amelyek ismétlődő kérdésblokkokat is tartalmaztak az önkormányzatok költségvetési magatartására, gazdasági várakozásaira, beruházási terveire vonatkozóan, lehetővé téve ezek változásának vizsgálatát is. Az értekezésben felhasznált adatok ennek megfelelően az 1999. és 2000. évi lekérdezésekből

származnak, amikor is a kérdőív összeállításában és az adatok elemzésében az értekezés szerzője is részt vett.

Ezen két év adatainak feldolgozása során arra kerestem a választ, hogy az önkormányzatok mely változók szerint különülnek el egymástól leginkább beruházási tevékenységük tekintetében.

### **Modellezés**

A faktor-, illetve a többváltozós regresszió-analízis segítségével azt kívántam feltárni, hogy az önkormányzatok beruházással, hitelfelvétellel kapcsolatos kérdésekre adott válaszai milyen struktúrát alkotnak, mely változók milyen mértékben és hogyan függenek össze (faktoranalízis), illetve ezen továbbmenve azt vizsgáltam, hogy mely változók milyen mértékű változása van hatással az önkormányzatok beruházási hajlandóságára, azaz a független változók egységnyi változása hogyan hat a beruházási rátára (regresszió analízis).

A regressziós modell együtthatói hatékonyan alkalmazhatók beruházáspolitikai döntéshozatal eszközeiként, mivel megmutatják, hogy mely térségek esetében mely „változó” segítségével növelhető a beruházási hajlandóság, és mely változók növelése nem lenne hatékony a beruházási ráta befolyásolására. A módszer alkalmazásával elősegíthető, hogy térségre szabott beruházás-élénkítő programok kerüljenek kidolgozásra, azaz azon térségek esetében, amelyek támogatáshasznosító képessége alacsony, ott a központi kormányzatnak más típusú, összetettebb programokkal kell a helyi fejlesztéseket előmozdítani.

A különböző önkormányzati beruházási, pénzügyi adatok vizsgálatára Magyarországon ilyen formában eddig nem volt példa.

## A KUTATÁS EREDMÉNYEI

### Az adatok leíró elemzése

#### *Beruházások*

A TÁRKI által a 2000 őszi szétküldött kérdőívekre adott válaszokból kiderül, hogy az önkormányzatok beruházásai között leggyakoribbak a víz, oktatás, és útberuházások, viszonylag kevesebb figyelem fordult az egészségügyi beruházásokra, és a gázberuházásokra. A víz- és hulladék beruházási terveket főleg társulásban tervezték végrehajtani.

Az önkormányzatoknak feltettük azt a kérdést, hogy amennyiben társulnak, akkor mely tényezőket vesznek pozitívan számba, illetve ha nem, akkor melyek azok a tényezők, amelyek a társulás ellen szólnak. Az önkormányzatok társulások létrehozásakor többre értékelik a beruházáskori egyszeri nagyobb összeg könnyebb előteremtését, mint azt, hogy a társulás a későbbiekben is biztosítja a költségek folyamatos megosztását. Az önkormányzatok mintegy fele említette társulási célként, hogy így az üzemeltetés, a folyamatos anyagi megterhelés könnyebb, míg mintegy háromnegyede azt, hogy a beruházáskori, egyszeri anyagi teher így kisebb, és könnyebb hazai és nemzetközi támogatásokhoz jutni.

#### *A beruházások forrásai*

Az önkormányzatok a beruházások finanszírozásához leginkább regionális támogatásokra, címzett- és céltámogatásokra, valamint egyéb központi támogatásokra számítanak. Háttérben marad, mint lehetséges forrás, az üzleti szféra bevonása, a vagyonértékesítésből származó bevételek, a nemzetközi szervezetektől származó támogatások és a hitelek felvétele. Ez valószínűleg arra vezethető vissza, hogy az önkormányzatok az üzleti szférával való együttműködési gyakorlata **még nem alakult ki**, hitelek felvételére **még nem alkalmasak**, valamint gyakorlatuk nemzetközi pályázatok elkészítésében, illetve képességük ezek megszerzésére **még nem elegendő**.

### ***Hitelek  ltal nos kondíciói***

Az  nkorm nyzatok hitelekkel kapcsolatos kérdésekre adott válaszaiból egyértelműen az önkormányzati hitelpiac biztonságosabbá válására lehet következtetni. A hitelek átlagos futamideje nőtt, a kamatok pedig csökkentek.

A válaszokból kiderül, hogy a hitelek fedezete többnyire ingatlan. Ez a magyar önkormányzati hitelpiac nagyon sokat kritizált gyakorlata, ugyanis a lekötött, és  gy a forgalomból kivont ingatlan értéke a hitel összegét sokszorosan meghaladhatja, és gazdasági szempontból egyébként sem egészséges olyan eszközt bevonni egy beruházás finanszírozásába, aminek a létrehozott beruházás működéséhez a valóságban nincs köze. Szerencsére a másik lehetőség, a hitelek adóbevétellel, illetve díjbevétellel fedezésének gyakorlata is terjed. Az adóbevétel fedezetként használata gyakoribb, mint a beruházás díjbevétele, holott valójában ez utóbbiak szolgálhatnának a beruházási hitelek tökéletes fedezetül, hiszen közvetlenül kapcsolatban vannak a beruházással és áramlásuk összhangba hozható a hitel visszafizetésének ütemezésével. Végül nagyon lényeges szempontként megemlítendő, hogy amennyiben emelni kellene, a díjak emelése általában egyszerűbb, mint a helyi adó emelése.

### **A többváltozós regresszió-analízis**

Az  nkorm nyzati beruházási r t t becslő modell létrehozásához a TARKI által 2000 őszén kiküldött kérdőívekre kapott válaszokat használjuk fel. A modell felállítása a következő eredményeket hozta.

Első kérdésünk az volt, hogy mi alapján jel lj k ki, és mekkorák legyenek azok az egységek, amelyek megfelelőek lennének a kutatás végrehajtásához. A számításba jöhető kategóriák a települések területi csoportosítása, illetve a településnagyság szerinti kategorizálás.

„A területfejlesztési politika egyik lényeges specifikuma, hogy a makroszintű politikával szemben az egyes beavatkozási szintek és **területek sajátosságait juttassa érvényre**. Más jellegű igények fogalmazhatók meg makro- és mezuregion lis szinteken, megyei szinten és k t rs gi szinteken.

Vagyis egy adott területfejlesztési vagy -politikai beavatkozási folyamathoz meg kell keresni az adekvát területi egységet a fenti szintek közül...” (Csatári, 1996)

Kutatásunk alapegységeként a települések szintje értelemszerűen nem alkalmazható, mivel túl elaprózott, a nemzeti szint pedig már a másik véglelet képviseli, túlzottan összemosná a területi különbségeket, amelyek különböző területi programok kidolgozását egyébként indokolná.

A modell létrehozhatóságát végül a települések lakosságszáma (nyolc csoport) alapján, a régióbeli hovatartozás (hét csoport) alapján illetve a kistérség fejlettségi szintje szerint képzett csoportok (öt csoport) szerint vizsgáljuk.

A regresszió-analízis segítségével a következő változók beruházási rátára gyakorolt hatását kívántam vizsgálni.

- a település iparüzési és idegenforgalmi adó bevétele 2000-ben;
- az állami fejlesztési támogatások mértéke 2000-ben;
- az éven túli hitel összege 2000-ben;
- a folyó bevételek összege 2000-ben;
- a származás helyére visszaosztott SZJA bevétel összege 2000-ben;
- a normatív hozzájárulás mértéke 2000-ben;
- a kommunális-, telek- és építményadó bevétel 2000-ben;
- az összes tőkejellegű és felhalmozási bevétel 2000-ben;
- az önkormányzati vagyoneladás bevétele 2000-ben;
- a részvényeladás bevétele 2000-ben;
- a működési kiadások összege 2000-ben;
- a felhalmozási és tőkejellegű kiadások összege 2000-ben;
- a fejlesztési és felújítási kiadások összege 2000-ben;
- az összes hitel nagysága 2000-ben.

Ezek mind numerikusváltak, ami a regresszió-analízis egyik kiinduló feltétele. Amikor azonban megvizsgáltuk a váltók közötti korrelációs kapcsolatot, kiderült, hogy közülük több is oly mértékben korrelál, ami nem teszi lehetővé alkalmazásukat.

Az korreláció-elemzés eredményeképpen végül a következő váltók maradnak bent a modellben, mint magyarázó váltók.

2000-ben

- a település iparűzési és idegenforgalmi adó bevétele (helyi adó);
- az állami fejlesztési támogatások mértéke (állami támogatás);
- az egy éven túli – hosszűléjratú - hitel összege (hitel).

Az eredmények ellenőrzéséhez együttesen vettük figyelembe a korrelációs szint ellenőrzésére szolgáló F-próba értékeit, amely a modell illeszkedését vizsgálja, az egyenletek paramétereinek helyességére vonatkozó T-próbák értékeit, valamint az  $R^2$  értékét, ami magyarázott szórás mértékét mutatja.

### ***A regressziós egyenesek***

A kistérségek fejlettségi típusai szerint létrehozott regressziós egyenletek esetében a szignifikancia - szintek több esetben 0,05 fölött vannak, és a magyarázott varianciarányad, az  $R^2$  értéke is alacsony Hasonlókat mondhatunk el a régiók szerint képzett csoportokról is.

A **lakosság szám** alapján képzett nyolc csoport közül hat esetben nagyon jó a modell illeszkedése, ezek az ezer fő alatti, a kétfő- és ötezer fő, az öt és tízezer, a húsz- és ötvenezer, az ötven és százezer, valamint a százezer fő feletti kategóriák.

A szignifikancia szintek a legtöbb esetben 0,05, sőt a 0,01 érték alatt vannak, tehát a regresszió-analízis nullhipotézisét, mely szerint a függő és független változók között nincs szignifikáns kapcsolat, elvethetjük.

A lakosság szám szerint képzett csoportok esetében a regressziós egyenesek a következők:

$X_1$  = A település iparüzési és idegenforgalmi adó bevétele ;

$X_2$  = Az állami fejlesztési támogatások mértéke;

$X_3$  = Az egy éven túli lejáratú hitel összege

I. 1000 fő alatti települések (elemszám: 513)

$$Y = 0,1716 - 0,0021 * X_1 + 1.89837E-04 * X_2 + 0,007 * X_3$$

II. 1000 és 2000 fő közötti települések (elemszám: 248)

$$Y = 0,156 - 9,16E-06 * X_1 - 4,995E-05 * X_2 + 0,003 * X_3$$

III. 2000 és 5000 fő közötti települések (elemszám: 173)

$$Y = 0,15 + 8,3E-04 * X_1 + 0,001 * X_2 - 0,002 * X_3$$

IV. 5000 és 10000 fő közötti települések (elemszám: 93)

$$Y = 0,22 - 9.94E-04 * X_1 + 4.06E-04 * X_2 + 0,001 * X_3$$

V. 10000 és 20000 fő közötti települések (elemszám: 32)

$$Y = 0.13 - 8,71E-05 * X_1 + 7,12E-04 * X_2 - 1,77E-06 * X_3$$

VI. 20000 és 50000 fő közötti települések (elemszám: 19)

$$Y = 2,29 - 4,83 E-05 * X_1 - 3,17 E-04 * X_2 + 2,29 * X_3$$



VII. 50000 és 100000 fő közötti települések (elemszám: 11)

$$Y = 0,23 + 5,77 \text{ E-}05 * X_1 - 0,001 * X_2 - 4,24 \text{ E-}04 * X_3$$

VIII. 100000 fő fölötti települések (elemszám: 10)

$$Y = -0,13 + 8,35 \text{ E-}05 * X_1 + 6,18 \text{ E-}05 * X_2 - 1,74 \text{ E-}05 * X_3$$

Az eredmények alapján a lakosságszám szerinti csoportok esetében megállapíthatjuk, hogy a kiválasztott három paraméter, az iparüzési és idegenforgalmi adóbevétel összege, az állami beruházási támogatások mértéke, valamint az egy évnél hosszabb futamidejű hitelek összege a beruházási ráta alakulására kimutatható hatással van.

Ez azt jelenti, hogy amennyiben a beruházási ráta növekedését szeretné a kormányzat ösztönözni, a vizsgált három tényező változtatásával jó eredményeket érhet el.

A hatások mértéke eltérő a települések nagysága szerint, a három változó a 10000 fő alatti települések esetében a beruházási ráta változásának mintegy 20-50%-át képes megmagyarázni, azaz ezen települések esetében a beruházási rátára hatással levő tényezők rendszere lényegesen bonyolultabb, mint a nagyobb önkormányzatoknál, ahol ez a három változó csaknem teljesen, 80-90%-os biztonsággal meghatározza a beruházási kedvet.

A paraméterek hatásirányának vizsgálatakor is célszerű a településeket a 10000 fő alatti, és 10000 fő feletti csoportokban azonos módon kezelni. A helyi adó összegének növekedése a csoportok többségében a beruházási ráta csökkenésével jár együtt, az állami beruházási támogatások növekedése általában – szerencsére - a beruházási kedv növekedését vonja maga után – bár vannak kivételek. A hitelek esetében eltér a tízezer fő alatti és fölötti csoportok viselkedése. Míg a kisebb települések esetében a hitelfelvétel inkább a beruházási kedv növekedésével, addig a nagyobb települések esetében inkább a csökkenésével jár együtt.

Ezt három fő okra vezetjük vissza, amelyek közül az egyik a rendelkezésre álló források különbségében, a másik a támogatáspolitikai

preferenciáiban, a harmadik a beruházások speciális költségstruktúrájában kereshető. A vállalatok telephelyük kiválasztásakor a nagyobb településeket részesítik előnyben, így az iparűzési adó, mint bevételi lehetőség ezek számára adott. Míg a nagyok szerencsés esetben jelentős beruházó-partnerre is lelnek ezekben a vállalatokban (PPP), addig a kicsik számára ez a forrás értelemszerűen nem elérhető. Mindezt a kimaradó forrást a kisebb lélekszámú településeknek hitelfelvétellel kell pótolniuk.

A második ok mögött a jelenlegi támogatási rendszer preferenciái húzódnak. A beruházási támogatások megítélésének sok esetben feltétele a minimum tízezer fős létszám, amit a nagyobb települések eleve teljesítenek, illetve teljesítéséhez kevesebb partnerrel kell társulniuk, amely kisebb energiaráfordítást, egyeztetéseket igényel. Ugyanennek a létszámnak az elérése, tekintettel arra, hogy a települések 65%-a 3000 fő alatti, a kisebb lélekszámú települések esetében gyakran három, de akár több település társulását is igényli. A kisebb települések támogatásokból való részesedése tehát függ a település társulási hajlandóságától, így egyszerűbbnek és elérhetőbbnek tűnnek számukra a hitelpiaci források, míg a nagyobbak könnyebben kapnak támogatást és élnek is ezzel a lehetőséggel.

Utolsó indokként megemlítjük, hogy a beruházások magas fix költségei jobban megterhelik egy kisebb önkormányzat költségvetését, akik így, ha a költségvetés egy részét már lekötötték a beruházással kapcsolatos kiadások fedezésére, jobban rá vannak utalva a hitelekre az egyéb önkormányzati feladatok ellátásában is.

### **Az önkormányzati hitelgarancia intézmény**

Az előzőek alapján megállapíthatjuk, hogy az önkormányzatok beruházási, finanszírozási veselkedése leginkább méretüktől függ, valamint azt is, hogy a költségvetésből a beruházásokra költött összeg és a hitelek nagysága között egyértelmű pozitív összefüggés van a települések 95 százalékában (10000

fő alatt). Így tehát az önkormányzatok döntő többségénél van értelme egy hitelfelvételt segítő intézmény létrehozásának, és célszerű azt az önkormányzatok speciális igényei alapján megszervezni.

A garanciaalap működésében legfontosabb elem a kölcsönösség, azaz minden egyes önkormányzat hitelképessége az összes többi önkormányzat hitelképességét növeli, és fordítva. Az önkormányzatok garanciaalapbeli együttműködése tipikusan olyan eset, amikor az önkormányzatok befizetései egységesen nagyobb piaci erőt képviselnek, mint amennyit egy-egy önkormányzat egyedi hozzájárulása jelentene az alaphoz, és ez az összesített fedezet számukra kedvezőbb feltételeket biztosít. A garanciaszervezet az önkormányzatok számára a hitelfelvétel adminisztrációs költségeit is csökkentené.

A jelenlegi hitelezési gyakorlat leginkább vitatott eleme az, hogy egy-egy hitel mögé a bankok ingatlangaranciát kérnek, ami értéke sokszorosa a hitel összegének. A garanciaszervezet a lekötött eszközöket felszabadítaná, így ezek egy része eladhatóvá válna. Bár az elmúlt évek egyik divatos irányzata volt a vállalkozó önkormányzat kialakítása, a gyakorlatban ez sok kritikát kapott, ami egyik oka, hogy az önkormányzat vállalkozási tevékenysége elvonja az önkormányzat kapacitásait a kötelező feladatok ellátásától, csökkentve így a kötelező feladat ellátásának hatékonyságát, valamint az önkormányzatok vállalkozásai nem egyszer indokolatlan kockázattal is járnak.

Mivel tagönkormányzatok érdeke, hogy egymás „hitelképességét” is ellenőrizzék, a piacon eleve biztonságosabb igények jelennek meg. Hosszabb távú előnye lenne az alap működésének, hogy az önkormányzatok tapasztalatot szereznek a hitelpiac működését illetően, „bátrabbak” lesznek a pénzügyi szereplésük során, remélhetőleg továbbra is konzervatív pénzügyi politikát folytatva.

A nemzetközi tapasztalatok alapján egy kétszintű rendszer megvalósítása segítené legjobban a magyar önkormányzatok hitelpiaci szereplését. Az első szintet az önkormányzatok többségi tulajdonával létrejövő, a kölcsönös

felelősségvállalás elvén működő garanciatársaságok jelentenek, a másodikat az állami viszontgarancia nyújtására létrehozandó állami garanciaalap.

A garanciatársaság tevékenységi köre garancia nyújtása lenne a tagönkormányzatok hitelvállalásaihoz. A garanciatársaságok működése mögött állna egy garanciaalap, ami megfelel a nemzetközi gyakorlatnak, és Magyarországon is van működésére pozitív példa, a Kisvállalkozói Garanciaalap. Az alap, mint forma mellett szól az is, hogy az EU szabályozáshoz jól illeszkedik, hiszen a Strukturális Alapokból lehetőség van a tagállamok által létrehozott garanciaalap létrehozásának, vagy feltöltésének támogatására.

Az alap forrásai nem lennének megosztva a társaságok között, de forrásszükséglete a társaságok összesített forrásszükséglete alapján kerülne meghatározásra.

A garanciaalap tulajdonosa az állam lenne, míg garanciatársaságok fő tulajdonosai az önkormányzatok, de mellettük megjelenik az állam és a bankszféra is. Az önkormányzatok érdeke a rendszerben a minél magasabb szintű garanciavállalás, a bankoké a biztonságos üzletpolitikai érdekekkel harmonizáló garanciavállalási szabályok érvényesítése, míg az államé egy olyan kockázatkezelési rendszer érvényesítése, amely minimalizálja a veszteségeket, ezáltal kíméli a garanciaalap forrásait. A tulajdonossá válás ösztönzésére célszerű a társaság tevékenységét úgy szabályozni, hogy az csak tulajdonos önkormányzat számára nyújtsa a garanciaszolgáltatást.

Bármilyen formában is jönne létre a fent leírt intézmény, azzal tisztában kell lenni, hogy ez csak egy eszköz az önkormányzati hitelpiaci szereplés előmozdítására, amely a kis önkormányzatok beruházás-finanszírozási gondjait önmagában nem fogja megoldani. Ahhoz, hogy az önkormányzati infrastruktúrális fejlesztések finanszírozása a kis önkormányzatok esetében se legyen gond, olyan átfogó kormányzati lépésekre van szükség, amely magában foglalja a sajtóterő-probléma megoldását, segítséget az előtanulmányok finanszírozásában, az önkormányzatok közötti összefogás ösztönzését. A

hitelgarancia intézmény ennek az átfogó programnak csak egy lépcsőfoka lehet, egy fontos eszköz a megvalósítás során.

## VÁLOGATOTT IRODALOMJEGYZÉK

- Amborski, David P. [1998]: Review of the Regulatory Environment of Municipal Capital Borrowing. ICURR Press. Toronto, Ontario. pp. 15.
- Apatini Kornélné - Barati Izabella – Keményné Koncz Ildikó. [2001]: Az önkormányzati garanciaprogram; Javaslat az önkormányzati garanciarendszer intézményi hátterének kidolgozására. Szerkesztette: Barati Izabella. Tanulmány a Miniszterelnöki Hivatal részére. Budapest.
- Baar, Kenneth [1999]: Önkormányzati szolgáltatások szerződésbe adása. Tanulmány a Világbank SNDP program számára. Budapest.
- Bahl, R.oy. [2000]: Intergovernmental Transfers in Developing Countries. Principles and Practice. Világbank. Háttér tanulmány. Washington, D. C. pp. 2
- Barabás, Gyula – Hamecz, István – Neményi, Judit: A költségvetés finanszírozási rendszerének átalakítása és az eladósodás megfékezése. Közgazdasági Szemle, XLV. évf., 1998. Szeptember pp. 798.
- Barati Izabella – Szalai Ákos [1999]: Fiscal Decentralization. The Canadian Urban Institute. Toronto.
- Barati Izabella [2000]: Az önkormányzati hitelfelvétel elősegítése - Önkormányzati garanciaalap. Tanulmány a Miniszterelnöki Hivatal számára. Budapest
- Barati Izabella. [2000]: Önkormányzati adatok 2000-ben. TARKI műhelytanulmány. Budapest. pp. 14.
- Barati, Izabella [1999a]: A magyar önkormányzati hitelpiac. Kanadai Urbanisztikai Intézet, Toronto.
- Barati, Izabella [1999b]: Önkormányzati hitelezés, hitelképesség. Kanadai Urbanisztikai Intézet. Toronto.
- Barati, Izabella, [2000]: The relationship between creditworthiness and local income, A „National Conference on Local Taxes and Fees” konferencia előadásanyaga. Szófia, 2000. június 30.
- Barati, Jókay, Kálmán, Kopányi: Municipal Infrastructure Financing in Hungary: Four Cases, 1998. World Bank Background Paper
- Beluszky Pál [2000]: A magyarországi településrendszer fejlődése. Magyarország településkörnyezete.MTA. Budapest.
- Boadway, Robert – Kitchen, Harry. [1999] Canadian Tax Policy. Third Edition. Canadian Tax Foundation. Toronto.

- Boadway, Robin, Sandra Roberts és Anwar Shah [1994]: The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies: A Federalism Perspective. Világbank. Washington, DC. pp. 11-24.
- Claessens, Stijn és Simeon Djankov [1998]: Politicians and Firms in Seven Central and Eastern European countries. Világbank. Washington, D. C. pp. 7.
- Csatári Bálint. [1996]: A MAGYARORSZÁGI KISTÉRSÉGEK NÉHÁNY JELLEGZETESSÉGE - Kistérségi folyamatok és a területfejlesztési politika lehetséges beavatkozási térségtípusai Magyarországon. MTA RKK Alföldi Tudományos Intézete, II. Országos Kistérségi Konferencia háttéranyaga. Kecskemét. www.rkk.hu
- Csefkó Ferenc [2000]: A központi és regionális fejlesztési szervek szerepe a régióépítésben.  
In: Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón. Szerk.: Horváth Gy., Rechnitzer J. MTA RKK. Pécs. 93-111. p.
- Darche, Benjamin [1997]: Financing Mechanisms at the Subnational Level in Emerging Markets borrowings and Privatizations/concessions, Világbank. Washington, D.C.
- Dr. Schimdt Géza– Kadók Ferencné– Hernecky Frigyesné [1996]: Önkormányzati pénzügyi vezetők kézikönyve. NOVORG. Budapest. pp 37-48.
- EBRD és Európa Tanács [1999]: An evaluation of PHARE and TACIS Co-Financing Programmes.
- El Daher, Samir [1997]: Municipal Bond Markets, Experience of the USA. Világbank. Washington, D.C.
- Faluvégi Albert: A magyar kistérségek fejlettségi különbségei. Területi Statisztika, 3. (40.) 2000. 4. 319-346. p.
- Horváth M. Tamás – Szirmai Viktória [2000]: Településmenedzsment. Magyarország településkörnyezete.MTA. Budapest.
- Huther, Jeff és Anwar Shah [1998]: Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization. Világbank, Washinton, D. C. pp.7. 10.
- Kerekes Sándot – Kiss Károly [1998]: EU-csatlakozásunk környezetvédelmi feltételei és következményei. Zöld Belépő, 59. szám,. Magyarország az ezredfordulón, MTA Stratégiai kutatások, BKE. Budapest. pp 23.
- Kopányi Mihály et al. [2001]: Hungary. Modernizing the Subnational Government System. Világbank. 417. Vitatanulmány. Washington, D.C.
- McAully, Jack [1999]: Magyar önkormányzati hitelképesség, The Canadian Urban Institute. Toronto.
- Millward, Robert [1982]: The Comparative Performance and Public and Private Ownership. InEdward Roll (Ed.), The Mixed Economy, London, Macmillan.

- Musgrave, Richard A. [1983]: Who Should Tax, Where and What? In Tax Assignment in Federal Countries. Ed. Charles McLure. Australian National University Press. Canberra.
- Nevitt, Peter K.– Fabozzi, Frank: [1997]: Projektfinanszírozás, CO-NEX Könyvkiadó, Budapest. pp. 19-39.
- OCED [1999]: Sourcebook on Environmental Funds in Transition Economies. Paris.
- Péteri Gábor – Davey, Kenneth [1998]: A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszer átalakítás lehetőségei. Helyi Önkormányzati Know-How Program. Nagykovácsi.
- Petersen, John E. [1999]: Sub-national Debt, Borrowing Process and Creditworthiness. World Bank, Washington, D.C. pp..5.
- Peterson, John E. [1996]: Using Municipal Development Funds to Build Municipal Credit Markets. Világbank. Washington, D.C. pp. 19.
- Peterson, John E.[1998]: Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness. Világbank. Washington, D. C. pp. 20.
- Shah, Anwar [1994]: The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries. Világbank, Washington, D. C.
- Shah, Anwar [1998]: Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization. Világbank. Washington, D.C.
- Szegvári Péter: Mire valók a régiók és mire nem?. Ön-Kor-Kép. X. évfolyam, 1997/ 8. szám. pp. 4-6.
- Tassonyi Álmos és Richard M. Bird [2000]: Constraints on Provincial and Municipal Borrowing in Canada: Markets, Rules and Norms. Canadian Public Administration. v.44, #1, p.84-119. 94.
- Ter-Minassian, Teresa [1996]: Borrowing by Sub-national Governments: Issues and Selected International Experience. IMF Paper on Policy Analysis and Assessment 9614, Washington, D.C.
- The Structural Funds and Their Coordination with the Cohesion Fund, Guidelines for programmes in the period for 2000-2006. European Commission, 1999.
- Varfalvi István – Varga Sándor – Ebel, Bob [1998]: Sorting out Intergovernmental roles and responsibilities. In. Bokros – Dethier: Public Finance Reform During the Transition: The experience of Hungary. Világbank. Washington, D.C.
- Wortzel, Heidi and Lawrence Wortzel [1989]: Privatization: Not the Only Answer. World Development, pp. 633-641.



**A SZERZŐ TÉMAKÖRREL KAPCSOLATOS SAJÁT, ILLETVE  
TÁRSSZERZŐS PUBLIKÁCIÓINAK JEGYZÉKE**

**Publikációk**

- Barati Izabella: A helyi önkormányzatok hitelpiaci részvételének ösztönzése. MAGYAR KÖZIGAZGATÁS. LII. évfolyam. 2002/10. pp. 593 – 599.
- Barati Izabella [2000]: Önkormányzati beruházások finanszírozása. TÖOSZ.
- Barati Izabella: Önkormányzati fejlesztések finanszírozása külső források bevonásával. MAGYAR KÖZIGAZGATÁS. LI. évfolyam 2001/9. pp. 531 – 544.
- Barati Izabella és Péteri Gábor. [1999]: Local Treasury – Consolidated Cash-Management for Local Public Service Organizations. Washington. D.C. The World Bank - EDI
- Barati Izabella – Szalai Ákos [1999]: Fiscal Decentralization. The Canadian Urban Institute. Toronto.
- Barati, Izabella [1999a]: A magyar önkormányzati hitelpiac. Kanadai Urbanisztikai Intézet, Toronto.
- Barati, Izabella [1999b]: Önkormányzati hitelezés, hitelképesség. Kanadai Urbanisztikai Intézet. Toronto.
- Barati Izabella és Péteri Gábor [1997]: A penny saved is a penny earned, Study on City Treasury Models. Budapest. USAID - Önkormányzati és Civil Fejlesztések Központja.

**Tanulmányok - konferenciaanyagok**

- Apatini Kornélné - Barati Izabella – Keményné Koncz Ildikó. [2001]: Az önkormányzati garanciaprogram; Javaslat az önkormányzati garanciarendszer intézményi hátterének kidolgozására. Szerkesztette: Barati Izabella. Tanulmány a Miniszterelnöki Hivatal részére. Budapest.
- Barati Izabella. [2000]: Önkormányzati adatok 2000-ben. TARKI műhelytanulmány. Budapest..
- Barati Izabella, [2000]: The relationship between creditworthiness and local income, Elhangzott az Európa Tanács által Szófiában 2000. június 30-án szervezett „National Conference on Local Taxes and Fees” konferencián.
- Barati Izabella [2000]: Az önkormányzati hitelfelvétel elősegítése - Önkormányzati garanciaalap. Tanulmány a Miniszterelnöki Hivatal számára. Budapest
- Barati Izabella [1999]: Building Municipal Credit Markets, Barriers to the Creditworthiness of Hungarian Municipalities. Kanadai Urbanisztikai Intézet - Világbank. Elhangzott az Európa Tanács által Szentpéterváron

(Orország) 1999 Július 28 – 30 között szervezett “International Conference on the System of Municipal Finance” konferencián.

Barati Izabella és Szalai Ákos [1999]: Fiscal decentralization in Hungary, Comparative study based on the experiences of six OECD countries. Canadian Urban Institute - World Bank. Elhangzott az OECD által Párizsban, 1999 március 8-9-én szervezett “Conference on Fiscal Decentralization” című konferencián.

Barati Izabella – Jokay Károly – Kálmán Judit – Kopányi Mihály [1998]: Financing Models of Local Governments. Világbank. Elhangzott a Világbank által Budapesten 1998 június 30 – július 1. között szervezett “The Improvement of the Hungarian Local Government System” konferencián.

### **Kézikönyvek**

Kézikönyv az önkormányzati hitelképességről. [1999]. The Canadian Urban Institute. Társszerző és szerkesztő: Barati Izabella.

Barati Izabella és Szalai Ákos [1998]. Handbook of Alternative Service Delivery for Hungarian Local Governments. Kanadai Urbanisztikai Intézet – Vilgbank.

Kézikönyv a helyi, regionális gazdaság-fejlesztési lehetőségekről [1997]. USAID – LED Program. Társszerző és szerkesztő: Barati Izabella.