

# HELYI ÖNKORMÁNYZATOK: A SAJÁT BEVÉTELEK SZEREPE A FINANSZÍROZÁSBAN

KOVÁCS GÁBOR<sup>1</sup>

## Összefoglalás

A fiskális föderalizmus gondolatkörének terjedésével az egyes szubnacionális kormányzati szintek pénzügyi önállóságának vizsgálata is egyre inkább a kutatások fókuszába kerül. Mivel az önkormányzati pénzügyi rendszer architektúrája önmagában is jelentős hatást gyakorolhat a helyi feladatellátás minőségére, a forrásmegosztási rendszer felépítésének és működésének vizsgálata kiemelt fontosságú. A tanulmány ennek megfelelően bemutatja a helyi önkormányzatok pénzügyi önállóságát (is) meghatározó saját bevételek révén történő finanszírozás közgazdasági értékelésének lehetőségeit és modelljeit. Ezt követően a saját bevételek közül az önkormányzati hitelforrásokra koncentrálna elemzem a hitelfinanszírozás makrogazdasági összefüggéseit a hazai helyi önkormányzati rendszer vonatkozásában.

## Kulcsszavak

helyi önkormányzatok, finanszírozás, saját bevételek

## Summary

The analysis of local governments' financial autonomy has become even more important as a global response to the theory of fiscal federalism. Since local authorities' financial architecture might have a significant effect on the quality of local service provision, the analysis of resource allocation system is of primary importance. Accordingly, my paper is going to summarize and evaluate the economic and social arguments for and against fundraising through own revenues and tries to clarify the concept of local fundraising capacity. Since borrowing made a considerable contribution to own revenues, the paper is trying to model indebtedness of Hungarian local governments from a macroeconomic point of view.

## Keywords

local government, finance, own revenues

---

<sup>1</sup> egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem, e-mail: kovacs@sze.hu

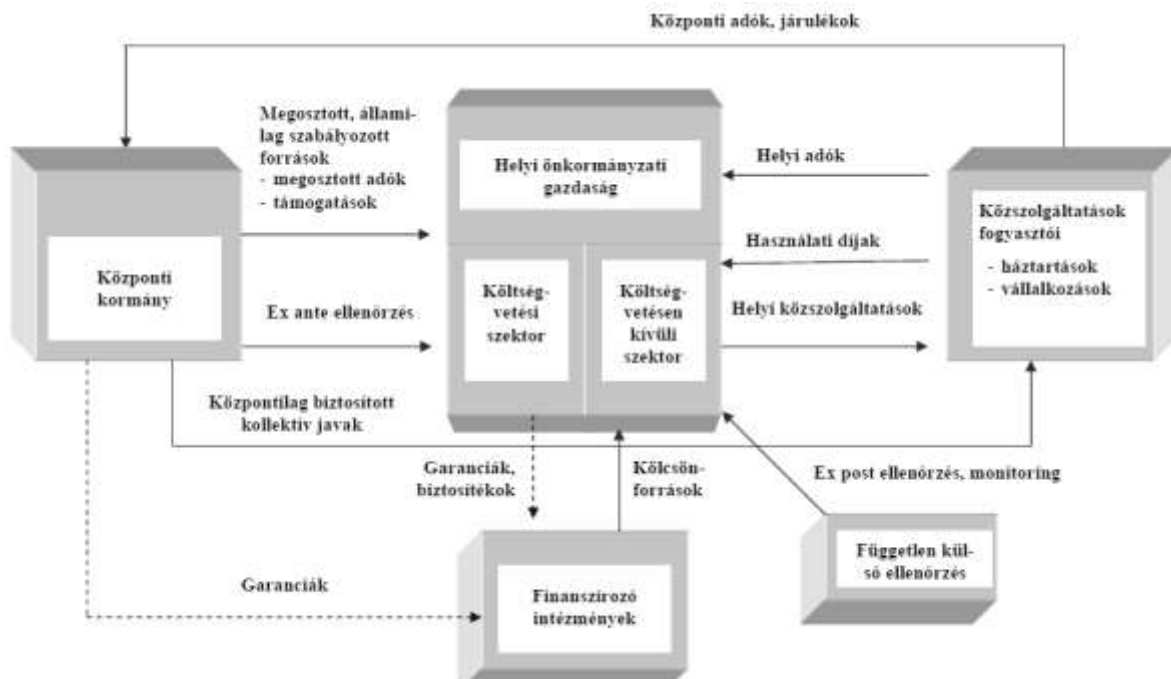
## A saját bevételek szerepe az önkormányzati finanszírozásban - elméleti kitekintés

Párhuzamosan a *fiskális föderalizmus* gondolkörének terjedésével egyre inkább elfogadott az a nézet, hogy az önkormányzati pénzügyi rendszer (és azon belül a közszolgáltatások finanszírozási rendszere) nem semleges hatású (Vigvári 2011b). Ennek értelmében például a finanszírozási struktúra megválasztása közvetett módon hatást gyakorolhat a feladatellátás minőségére, illetve annak hatékonyságára is. Az önkormányzati pénzügyi rendszer tehát többféle funkciót is kell, hogy ellásson, melyek a következők: forrásteremtés, forrásallokáció, kiegyensúlyozott pénzellátás, újraelosztás, megfelelő ösztönzés és irányítás, kockázatkezelés (Vigvári 2011a). A helyi forrásoknak a közszolgáltatások finanszírozásában betöltött szerepének értékeléséhez tehát – támaszkodva a közpénzügyek és közösségi gazdaságtan kapcsolódó elméleteire - elsőként a saját bevételeken alapuló finanszírozási rendszer társadalmi-gazdasági előnyeit, illetve alkalmazásának korlátait kell meghatározni.

A fiskális föderalizmus klasszikus elméletei elsősorban az önkormányzati finanszírozás *költségoldali-megközelítését* helyezik előtérbe (lásd pl. *Musgrave* (1959) és *Oates* (1972)). Az elmélet követői a fiskális decentralizáció elsődleges hozadékaként a hatékonyságnövekedés révén elérhető kiadáscsökkenést tartják. Ehhez azonban szükséges a szubnacionális szereplők bizonyos fokú döntési autonómiája is a finanszírozási eszközök alkalmazásának tekintetében (lásd pl. *McLure* (2000)). A saját bevételek arányának növelésével – az elszámoltathatósági folyamatok erősödésével – a feladatellátás hatékonysága szintén javítható. Ehhez azonban indokolt lehet a helyi szint gazdálkodását/finanszírozását illetően „kemény” költségvetési korlátot alkalmazni (*Rodden–Eskeland–Litvack* 2003). Mindezt *Bird* (1993) kiegészíti még azzal, hogy a forráselosztási rendszer paraméterezése során a helyi bevételeknek maximum akkor arányt szabad biztosítani, ami a „leggazdagabb” önkormányzatok kiadásainak finanszírozásához szükséges bevételek nagyságával összefügg.

1. ábra

A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere



Forrás: Vigvári (2011b, 95).

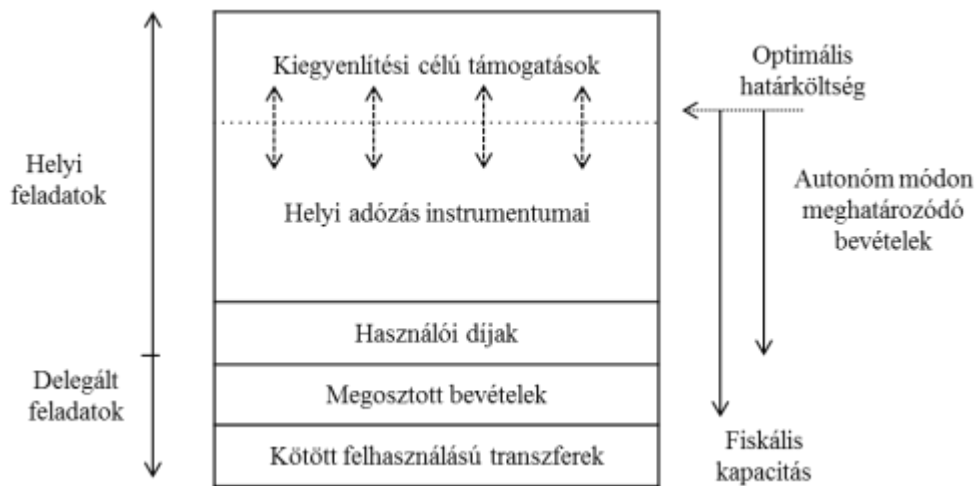
A *bevételeoldali megközelítés* szerint ugyanakkor az optimális forráselosztási rendszer a források megszerzésének határkölsége alapján határozható meg. Ezen szemlélet szerint a

hatékonyságnövekedés feltétele, hogy az önkormányzatok az optimális (lehetőleg minimális) marginális forrásköltséget tudják biztosítani a finanszírozás során.

A költség- és bevételoldali megközelítés szintetizálást kísérel meg *Dahlby* (2009) a *fiskális kapacitás* fogalmának mindkét elmélet logikai struktúrájához való igazításával. *Martinez-Vazquez–Sepulveda* (2012) ezt kiegészíti még azzal, hogy az optimális forrásszerkezet elsődlegesen az önkormányzati kiadások funkciója szerint kell, hogy meghatározódjon. Ennek értelmében megkülönböztet helyi („*devolved*”) és delegált („*delegated*”) feladatköröket, közszolgáltatásokat. A delegált feladatkörhöz tartozó kiadások esetén bár az ellátási kötelezettség biztosítása a helyi (ön)kormányzaté, a döntéshozatal joga, illetve a kapcsolódó politikai felelősség központi szinten marad. A helyi feladatok esetén az önkormányzat autonóm forráskivetési szabadsággal rendelkezik és így a közszolgáltatások kínálatát és árazását is a helyi preferenciákhoz igazíthatja.

2. ábra

A szubnacionális szint optimális bevételi struktúrája



Forrás: Saját szerkesztés *Martinez-Vazquez–Sepulveda* (2012) alapján

A *közösségi döntések elmélete* a közszolgáltatások lokális források bevonása révén történő finanszírozásának egy további markáns funkciójára helyezi a hangsúlyt, mely szerint a helyi források szerepe meghatározó a közszektorban történő eredményes döntéshozatal biztosításában. E szerint a megközelítés szerint az önkormányzat általi kivetett fizetési kötelezettségek (beleértve a használói díjakat és helyi adókat is) elsősorban „jelzőként” kell, hogy szolgáljanak és a bevétel-generálás mellett fontos funkciójuk, hogy az érintett kötelezettek számára nyilvánvalóvá tegyék az egyes közszolgáltatások biztosításának költségeit (*Oates* (1999)).

### A helyi bevételek szerepe a finanszírozásában: nemzetközi kitekintés

A szubnacionális szint pénzügyi rendszere az európai országok vonatkozásában is nagyon színes képet mutat. Az *államháztartási modelleknek* alapvetően három típusa különböztethető meg: unitárius (centralizált) államok, föderális államok (Ausztria, Belgium, Németország, Svájc), valamint kvázi-föderális államok (Olaszország, Spanyolország). Mivel az egyes modellekben az egyes szubnacionális szintek feladatköre, illetve ellátási kötelezettsége is eltérő, ezért a finanszírozási rendszerek viszonylatában is jelentős különbségek azonosíthatók.

Néhány országban a központi kormányzattól érkező *transzferek és támogatások* szerepe kimagaslóan domináns a közszolgáltatások finanszírozásában, ide sorolandó a legtöbb nyugat-európai, illetve néhány kelet-európai ország (pl. Románia és Bulgária). Az

adóbevételek (beleértve a helyi és megosztott központi adókból származó bevételeket is) jelentőségüket tekintve uniós átlagban a támogatások mögött állnak, átlagosan az önkormányzati bevételek kb. 30-35%-át adják. Az egyéb forrásból származó bevételek az önkormányzati költségvetés kb. 10-15%-át alkotják átlagosan az európai uniós országokat vizsgálva. Ezek között a források között pedig a használati díjkból származó bevételek a meghatározóak.

A *helyi adók* vonatkozásában az immobil adóalappal rendelkező adók kivétele a jellemző, a helyi vagyonaadókból származó bevételek az önkormányzati költségvetés jelentős hányadát biztosítják számos országban, például Belgiumban, Franciaországban és Svájcban is. Néhány országban a mobil adóalapok helyi szintű adóztatása is elterjedt, ezen belül is a személyi jövedelemadó és/vagy a vállalkozások nyereségadójának kivétele. Ezek közé az országok közé tartozik Norvégia, Svédország, Dánia, Izland, valamint néhány kelet- és közép-európai ország: Észtország, Litvánia, Lettország és Szlovákia is. A legtöbb (korábban nem említett) országban a személyi jövedelemadóból és/vagy a vállalkozások nyereségadójából származó bevételek megosztásra kerülnek a kormányzat egyes szintjei között. (DEXIA 2011 és UCLG 2010).

A kelet-közép-európai országokat vizsgálva kijelenthető, hogy a *helyi vagyonaadóból* befolyó bevételek a 2000-es évek közepén átlagosan a költségvetés 2-5 százalékát jelentették. Kivételként megemlítendő Belorusszia és Lengyelország, ahol 2006-ban a bevételek 9,1, illetve 13,9 százalékát adták ezek a források. Megállapítható ugyanakkor, hogy ezek az arányok szinte az összes ország viszonylatában erős ingadozást mutattak hosszabb távon. A vagyonaadó speciális formáját, az ingatlanadót vizsgálva kijelenthető, hogy a kelet-közép-európai országok többségében mind a telek, mind pedig az (fel)építmény után fizetendő adó (pl. Csehország, Moldova). Kivételként megemlíthető Észtország és Ukrajna, ahol csak az építményadó és Bulgária, ahol kizárólag a földadó került bevezetésre (Sedmíhradská 2010).

A kelet-közép-európai országokra fókuszálva kijelenthető, hogy a 2000-es évek elején a *használói díjkból* eredő bevételek az összes önkormányzati bevétel 2,5-4%-t adták Csehországban, míg Litvániában ez az érték 2,8% volt (még az egyes települések esetén sem érte el a 8%-ot), Ukrajnában 7,3%-ot, Észtország pedig 8,3%-ot tett ki a helyi önkormányzati szektor összes bevételéhez viszonyítva. A jelzett időszakban Szlovákiában az önkormányzatok 13, Észtországban pedig 11-féle jogcímen vethettek ki használói díjakat. Lengyelországban az óvodai/bölcsődei ellátásért fizetendő, a működtetési költségekhez képest marginális nagyságúnak tekinthető nevelési díj kivétele is igazolta, hogy még a szimbolikus nagyságú díjak alkalmazása is jelentős ellenmotivációt gyakorolhat a közszolgáltatások „túlfogyasztása” ellen (Šević 2006).

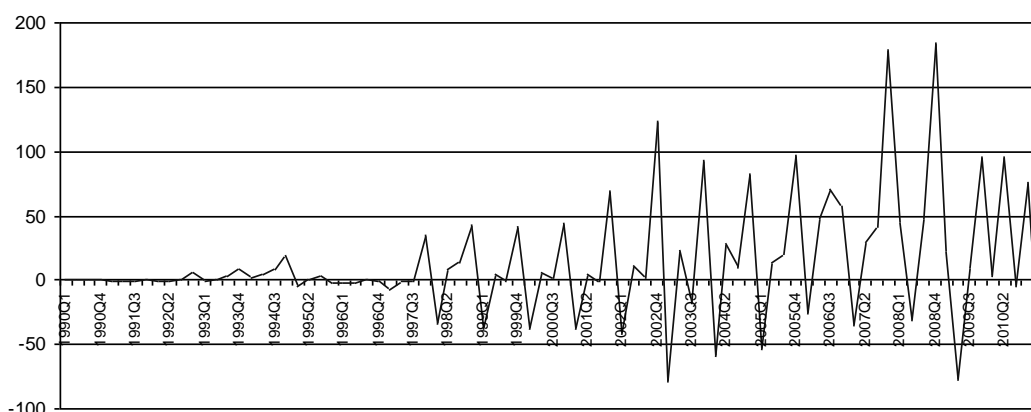
### **A hitelforrások szerepe a helyi bevételeken belül: makroökonómiai elemzés**

A következőkben megpróbálom értelmezni és megmagyarázni az önkormányzati eladósodás jelenségét a rendszerváltást követő periódusra vonatkozóan. A vizsgálat időtávja tehát az 1990-2011 időszakra terjed ki. A vizsgálat során a releváns összefüggéseket elsődlegesen statisztikai módszerekkel próbálom feltárni.

Első lépésként összegyűjtöttem a vizsgált időszakra vonatkozóan a megfelelő adatokat. A közvetlenül rendelkezésre álló adatok (nemzeti számlák) negyedéves bontásúak és stock típusúak. Mivel azonban a vizsgálat szempontjából az adósság (hitelek+önkormányzati kötvények) állományának a változása elsődleges fontosságú, ezért először az adatok első differenciáját határoztam meg.

### 3. ábra

A helyi önkormányzatok adósságállományának változása (negyedéves adatok)<sup>2</sup>



Forrás: Saját szerkesztés saját kalkuláció alapján

Mint a 3. ábrán is látható, a hitelfinanszírozás volumenében jelentős ingadozások voltak tapasztalhatók a vizsgált időszakban. Mivel az önkormányzati költségvetés egy évre vonatkozik, illetve az önkormányzati gazdálkodás jelegéből adódóan (hitelfelvétel időbeli ütemezése) logikusnak tűnt, hogy az ingadozásokban tapasztalható egyfajta szabályosság. Ez az állandó hatás szezonálisnak és évente ismétlődőnek tűnt. A feltételezés igazolására elvégeztem az adatokra vonatkozó (parciális és egyszerű) autokorreláció statisztikai tesztelését is. Mint az 1. táblázatból is látható, 5%-os szignifikancia szinten egyedül a negyedrendű autokorrelációs együtthatók bizonyultak szignifikánsnak. Ez egyben azt is jelentette, hogy az önkormányzatok külső kölcsönforrás-bevonásában valóban megfigyelhető szezonális, mely negyedévekhez köthető és évente ismétlődik.

### 1. táblázat

Az autokoreláció tesztelése

LAG	ACF	PACF	Q-stat.	p-value
1	-0,1573	-0,1573	2,1796	0,140
2	-0,0204	-0,0463	2,2168	0,330
3	-0,2067	-0,2233	6,0693	0,108
4	0,6940	0,6717	50,0466	0,000

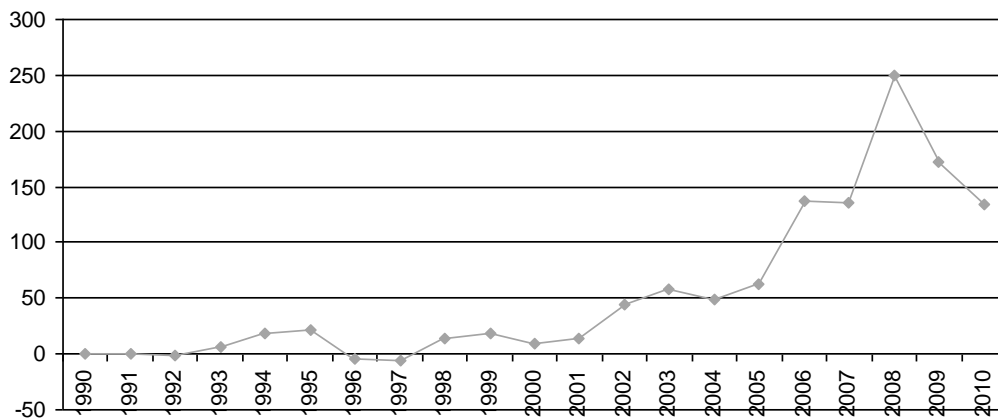
Forrás: Gretl-output alapján saját szerkesztés

Mivel a szezonális hatások jelentősen ronthatják a statisztikai modellezés alkalmazhatóságát, pontosságát, illetve mivel nem igazán relevánsak a közép és hosszú távú elemzés szempontjából, ezért indokoltnak tűnt az adatok szezonális kisimítása. Ennek eszközeként négytagú mozgóátlagokat használtam. Mivel a lehetséges magyarázó változók többsége csak éves szinten volt értelmezhető (illetve állt rendelkezésre), megtörtént az adatok éves, flow típusú adatsorrá történő konvertálása is. Mint a 4. ábrán is látható, a szezonális hatások eltűntek és az éves kölcsönforrás-bevonás volumenében tapasztalható, növekvő meredekségű trend jól azonosíthatóvá vált.

<sup>2</sup> Milliárd forintban

4. ábra

A helyi önkormányzatok adósságállományának változása (kiigazított éves adatok)<sup>3</sup>



Forrás: Saját szerkesztés

Mivel az elemzés célja nem az időbeli változások pusztán leírása, hanem azok megértése volt, megpróbáltam feltárni az adósság növekedése mögött álló okokat is. Ennek megfelelően egy többváltozós regressziós modellt alakítottam ki, ahol eredményváltozóként az előzőekben meghatározott idősor értékeit használtam fel. Lehetséges – relevánsnak tűnő – magyarázó változókként pedig – az elemzés eredeti céljának megfelelően – kvantitatív, makroökonómiai indikátorokat használtam. A változók kiválasztása a korábban a tanulmányomban bemutatott elméleti háttér, illetve összefüggések alapján történt meg. Azokat a változókat alkalmaztam tehát a modellben, amelyek – az elmélet szerint – hatással kell, hogy legyenek az önkormányzatok hitelfelvételére. Ennek megfelelően a következő magyarázó változókat azonosítottam be:

1. *A helyi önkormányzatok összbevétele (Revenues)*
2. *A helyi önkormányzatok összkiadása (Expenditures)*
3. *A helyi önkormányzatok tőkekiadásai (Investments)*
4. *Jegybanki alapkamat (CBBR)*
5. *Magyarország GDP-je (GDP)*
6. *Fogyasztói árindex (CPI)*

Ezt követően többváltozós lineáris regressziós modellt illesztettem az adatokra a legkisebb négyzetek módszere segítségével. Bár a modell a determinációs együttható értéke alapján jól illeszkedett, statisztikailag nem volt szignifikáns. Ahogy az a 2. táblázatból is látható, 5%-os szignifikancia szinten egyik magyarázó változó sem volt szignifikáns. Ráadásul a Theil-mutató alapján jelentős multikollinearitás is jelen volt, illetve egyértelmű pozitív autokorreláció volt kimutatható a hibatarok között.

<sup>3</sup> Milliárd forintban

2. táblázat  
Regressziós együtthatók

	coefficient	std. error	t-ratio	p-value
Const	-750,007	321,218	-2,335	0,0350**
Revenues	0,199922	0,296992	0,6732	0,5118
Expenditures	-0,118335	0,334478	-0,3538	0,7288
Investments	0,137304	0,387849	0,3540	0,7286
CBBR	0,597270	3,77596	0,1582	0,8766
GDP	-3,29367e-06	0,000227268	0,01449	0,9886
CPI	5,31362	2,73173	1,945	0,0721*

*Forrás:* Gretl-output

Össességében tehát a kiválasztott makroökonómiai változók alakulása nem tudta megmagyarázni az adósságállomány emelkedését, változását. Ez véleményem szerint két módon interpretálható: egyrészt a hazai önkormányzatok eladósodási folyamata nem az elmélet által ideálisnak tartott módon történt, azaz az önkormányzatok nem feltétlenül a pénzügyi és közgazdasági racionalitás által meghatározott módon éltek a hitelfinanszírozás eszközével, másrészt az eladósodás folyamatának elemzésekor a jelenségben rejlő időbeli folyamatok, azok időbelisége (időpontja) játszott fontosabb szerepet. Ez utóbbi egyben azt is jelenti, hogy globális elemzés helyett célszerű a hitelfinanszírozást befolyásoló váratlan sokkokra és a kapcsolódó várakozásokra koncentrálni.

## Irodalom

- Bird, R. M. (1993): Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. *National Tax Journal*, 46(2), 207-272. o.
- Dahlby, B. (2009): *The Optimal Taxation Approach to Intergovernmental Grants*. Working Papers 2009-16. Department of Economics, University of Alberta, Edmonton, Alberta.
- DEXIA (2011): *EU subnational governments: 2009 key figures*. 2010/2011 edition. [http://www.dexia.com/EN/news/in\\_short/Pages/20102011\\_edition\\_of\\_key\\_figures\\_on\\_local\\_and\\_regional\\_europe.aspx](http://www.dexia.com/EN/news/in_short/Pages/20102011_edition_of_key_figures_on_local_and_regional_europe.aspx) Letöltés: 2013. május 22.
- Martinez-Vazquez, J. – Sepulveda, C. (2012): *Toward a More General Theory of Revenue Assignments*. International Center for Public Policy, Working Paper 12-31, October 2012.
- McLure, C. E. Jr. (2000): Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy. *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 54(12), 626-635. o.
- McLure, C. E. - Martinez-Vazquez, J. (2004): *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*. <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/March2004Course/AssignmentRevenues.pdf> Letöltés: 2013. május 20.
- Musgrave, R. A. –Musgrave, P. B. (1989): *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill, New York.
- Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Oates, W. E (1999): Local Property Taxation: An Assessment. *Land Lines*, May 1999, Volume 11, Number 3
- Rodden, J. A. –Eskeland, G. S. –Litvack, J. (eds.) (2003): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Sedmihradská, L. (ed.) (2010): *Property Tax in Economies in Transition: Selected Case Studies*. NISPAcee, Bratislava, Slovakia.
- Šević, Ž. (ed.) (2006): *Local Government Non-tax Revenue Sources in Transition Countries: User Fees and Charges*. NISPAcee, Bratislava, Slovakia.
- UCLG (2010): *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. United Cities and Local Governments, Spain, Barcelona.
- Vigvári A. (2011a): Néhány javaslat a kialakítandó önkormányzati pénzügyi rendszerrel kapcsolatban. *Új Magyar Közigazgatás*, 4:(10), 38-42.o.
- Vigvári A. (2011b): *Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák*. Állami Számvevőszék Kutató Intézete. <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2011/onkormanyzati-penzugyek-hazai-kihivasok-es-nemzetkozi-peldak/t348.pdf> Letöltés: 2013. május 20.