

**MISKOLCI EGYETEM
GAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR**

A Doktori Iskola neve: Vállalkozáselmélet és gyakorlat
A Doktori Iskola vezetője: Prof. Dr. Szintay István



GÁL ERZSÉBET

**AZ ÖNKORMÁNYZATOK ADÓS- ÉS
KÖVETELÉSMINŐSÍTÉSÉNEK ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI
PROBLÉMÁI**

PH.D ÉRTEKEZÉS

Tudományos vezető:

Dr. habil Vigvári András
Intézetvezető egyetemi docens
a közgazdaságtudományok kandidátusa

Miskolc, 2010.

Köszönöm a szakmai útmutatást, segítséget, türelmet és azokat az elem állított feladatokat melyek a disszertáció véglegesítéséhez hozzá járultak
témavezetőmnek, Dr. Vigvári Andrásnak,

előopponenseimnek, *Dr. Lados Mihálynak* és *Dr. Sivák Józsefnek;*

volt és jelenlegi munkahelyeimnek és kollégáimnak a Magyar Takarékszövetkezeti Bank Zrt-nél., a Miskolci Egyetem Pénzügyi Intézeti Tanszékén és a Budapesti Gazdasági Főiskola Pénzügyi és Számviteli Főiskolai Karának Pénzügyi Intézeti Tanszékén, különösképpen *Dr. Bozsik Sándornak, Dr. Szemán Juditnak, Ágos Istvánnénak, Dr. Gáspár Bencéné Dr. Vér Katalinnak, Illés Ivánnénak, Kakucsi Lajosnénak,*

emellett *Dr. Jókay Károlynak, Dr. Kovács Róbertnek, Homolya Dánielnek, Juhászné Dr. Krecz Erzsébetnek; Dr. Mérő Katalinnak*

valamint a támogatást, a megértést és a türelmet *Családomnak!*

Tartalomjegyzék

TARTALOMJEGYZÉK.....	3
ÁBRÁK JEGYZÉKE	5
TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE.....	6
MELLÉKLETEK JEGYZÉKE	8
AZ ÉRTEKEZÉSBEN HASZNÁLT RÖVIDÍTÉSEK	9
I. BEVEZETÉS.....	11
1. A TÉMAVÁLASZTÁS INDOKLÁSA	11
2. A KUTATÁS AKTUALITÁSA	13
3. A KUTATÁS CÉLJA	15
4. AZ ÉRTEKEZÉS FELÉPÍTÉSE, A KUTATÁS MÓDSZERTANA.....	18
II. SZAKIRODALMI ÖSSZEFOGLALÓ: AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS, A BANKÜZEM MŰKÖDÉSE, INFORMÁCIÓS RENDSZER, INFORMÁCIÓS ASZIMMETRIÁK.....	21
1. PÉNZÜGYI PIACOK, PÉNZÜGYI INSTRUMENTUMOK.....	22
1.1. <i>A piac, mint intézmény</i>	22
1.1.1. <i>A piac fogalmának problémái</i>	22
1.1.2. <i>A pénzügyi piacok</i>	23
1.2. <i>Kereslet és kínálat</i>	25
1.2.1. <i>A piac keresleti oldala</i>	25
1.2.2. <i>A piac kínálati oldala</i>	25
1.3. <i>A pénzügyi piacok szegmentálása</i>	26
1.4. <i>Pénzügyi instrumentumok</i>	28
1.5. <i>Összegzés</i>	29
2. ÖNKORMÁNYZATOK ÉS KERESKEDELMELMI BANKOK: AZONOSSÁGOK ÉS KÜLÖNBSÉGEK A PÉNZ- ÉS TŐKEPIAC KÉT SZEREPLŐJE KÖZÖTT	30
2.1. <i>A szereplők működési célfüggvénye</i>	31
2.2. <i>A szektor szereplőinek működési szabály és feltételrendszere</i>	33
2.3. <i>A szektor szereplőinek makrogazdasági beágyazottsága és működési problémáinak hatásterülete</i>	34
2.4. <i>A két szereplő költségvetési korlátja</i>	35
2.5. <i>A szektor szereplőinek működését determináló jogszabályrendszer</i>	37
2.6. <i>A szereplők piacára való új belépés lehetősége</i>	37
2.7. <i>A szektorral kapcsolatban álló gazdasági szereplők köre</i>	37
2.8. <i>A szektor szereplőinek pénz- és tőkepiaci kapcsolódása</i>	38
2.9. <i>A hitel funkciója a szektor és szereplőinek működésében</i>	39
2.10. <i>Összegzés</i>	42
3. AZ ÖNKORMÁNYZATOK KÜLSŐ FORRÁSBEVONÁSÁNAK NÉHÁNY KIEMELT KÉRDÉSE	43
3.1. <i>Döntés a külső forrásbevonásról: kötvény vagy hitel. Elméleti összefüggések</i>	43
3.1.1. <i>Az önkormányzati hitelpiac lebejtés modelljei</i>	43
3.1.2. <i>Az önkormányzati kötvény: elmélet és hazai gyakorlat</i>	44
3.1.3. <i>Választás a hitelfelvétel és a kötvénykibocsátás között: elméleti összefüggések</i>	45
3.2. <i>Mérhető –e az eladósodás felső határa? A pénzügyi kapacitás fogalma</i>	46
3.3. <i>Összegzés</i>	49
4. A PÉNZÜGYI KÖZVETÍTÉS ELMÉLETI ÖSSZEFÜGGÉSEI	50
4.1. <i>Ex post és ex ante információs aszimmetriák és a delegált megfigyelés</i>	50
4.2. <i>A hiteladagolás jelensége és az információs aszimmetriák</i>	51
4.3. <i>Kereskedelmi bankok</i>	54
4.3.1. <i>A bank, mint vállalat</i>	54
4.3.2. <i>A bankmodellek evolúciója</i>	55
4.4. <i>Összegzés</i>	56
5. AZ ÖNKORMÁNYZATOK INFORMÁCIÓS RENDSZERE, ÉS ANNAK PROBLÉMÁI	57
5.1. <i>Az ellenőrzés és az ellenőri bizonyíték</i>	57
5.2. <i>A közszektor és információs rendszere</i>	57
5.3. <i>A számviteli rendszer</i>	58
5.3.1. <i>A számvitel a közszférában</i>	58
5.3.2. <i>A könyvvizetés szemlélete az államszámvitelben</i>	60
5.3.3. <i>A különböző könyvvizetési elvek közötti választás szempontjai</i>	62

5.4. A „tisztán látás”-t nehezítő tényezők: a feltételes kötelezettségvállalás problémája.....	63
5.5. Összegzés	66
III. AZ ÖNKORMÁNYZATI HITELPIAC KERESLETI ÉS KÍNÁLATI OLDALÁNAK ELEMZÉSE..	67
1. A KÍNÁLATI OLDAL VIZSGÁLATA.....	67
1.1. A bankok piaci perspektívái.....	67
1.2. A kockázatok felépülése.....	68
1.2.1. Általánosítható tapasztalatok.....	68
1.2.2. A morális kockázat jelenléte.....	70
1.3. A hiteladagolás lebetősége az önkormányzati hitelezési piacon.....	74
1.3.1. Piac koncentrátsága kínálati oldalról.....	75
1.3.2. A kamat és nem kamat jellegű tényezők változásának dinamikája.....	76
1.3.3. A Bázis II hatása a hiteladagolásra.....	79
2. A KERESLETI OLDAL VIZSGÁLATA	83
2.1. Az önkormányzatok piaci perspektívái	83
2.1.1. A finanszírozási szükséglet megjelenése.....	83
2.1.2. Az önkormányzati betét állomány.....	84
2.2. A piac koncentrátsága keresleti oldalon.....	86
2.3. A kockázatok felépülése.....	87
2.3.1. A költségvetési korlát felbontása.....	87
2.3.2. Az önkormányzatok adósságrendezése, néhány általánosítható tapasztalat.....	89
2.3.3. A külső finanszírozási források lejárat szerkezete.....	90
2.4. Az önkormányzati vagyonmérleg, mint az önkormányzati gazdálkodás információ bázisa.....	90
2.5. Pénzügyi kockázatok a különböző önkormányzat típusok esetében.....	95
2.5.1. Községi önkormányzatok.....	95
2.5.2. Nagy önkormányzatok pénzügyi kockázatai.....	96
2.5.3. Az ÁSZ vizsgálataiból leszármazó következtetések az önkormányzatok pénzügyi helyzetére vonatkozóan.....	98
3. AZ ÖNKORMÁNYZATOK ELADÓSODÁSÁNAK SZABÁLYOZÁSÁRA ALKALMAZHATÓ MODELLEK HIÁNYOSSÁGAI A HAZAI PIAC VIZSGÁLATÁNAK TÜKRÉBEN.....	98
4. ÖSSZEGZÉS.....	100
IV. AZ ÖNKORMÁNYZATI SZEKTORT DETERMINÁLÓ KOCKÁZATOK, ÉS MÉRÉSI LEHETŐSÉGEIK	101
1. A KOCKÁZATOK, ÉS AZOK MÉRÉSÉNEK ALKALMAZOTT MÓDSZEREI AZ ÖNKORMÁNYZATI HITELEZÉSBEN.	101
1.1. Scoring és rating rendszerek.....	102
1.2. A rating alkalmazhatóságának korlátai az önkormányzati hitelezésben (Összegzés).....	103
2. AZ „ÖNKORMÁNYZATI RISK MAPPING” – MÓDSZERTANI ISMERTETÉS	105
2.1. Elemzési kérdések és a válaszokhoz felhasználható módszerek.....	105
2.2. A CAMELS módszer eredete	106
2.3. A megvalósítás lépései	107
2.4. Az elemzés menete.....	123
2.5. Megválaszolásra váró kérdések	124
2.6. Összegzés	125
V. ÖSSZEFOGLALÁS	126
1. A KUTATÁS ÚJ ÉS ÚJSZERŰ MEGÁLLAPÍTÁSAI	126
2. A KUTATÁS EREDMÉNYÉNEK FELHASZNÁLÁSI TERÜLETEI	134
3. A KUTATÁS TOVÁBBI IRÁNYAI, LEHETŐSÉGEI	135
FÜGGELÉK: EGER ÖNKORMÁNYZATÁNAK „RISK MAPPING” ALAPÚ ELEMZÉSE	136
1. AZ ELADÓSODOTTSÁG ELEMZÉSE	136
2. A LIKVIDITÁS ELEMZÉSE.....	143
3. PÉNZÜGYI KAPACITÁS ELEMZÉSE	147
4. A BEVÉTELI KAPACITÁS ELEMZÉSE	150
5. A FELADATELLÁTÁS ELEMZÉSE.....	154
6. A TELEPÜLÉSPOLITIKA ELEMZÉSE	157
7. ÖSSZESÍTETT ÉRTÉKELÉS.....	162
IRODALOMJEGYZÉK.....	164
PUBLIKÁCIÓS TEVÉKENYSÉG	172
MELLÉKLETEK.....	174

Ábrák jegyzéke

1. ábra: A kutatás koncepcionális modellje.....	18
2. ábra: A pénzügyi kapacitás elemzése.....	48
3. ábra: A bank várható bevételét maximalizáló kamatláb.....	52
4. ábra: A piaci egyensúly meghatározása.....	53
5. ábra: Önkormányzati kitettség a bankszektor szavatoló tőkéjének százalékában.....	68
6. ábra: Az önkormányzati szektor finanszírozásába bevont külső források összetétele.....	69
7. ábra: A deviza alapú finanszírozás alakulása.....	70
8. ábra: Változás a kereskedelmi bankok önkormányzati kitettségének dologi biztosítékokkal való fedezettségében.....	71
9. ábra: Az önkormányzati szektor hitel / betét pozíciójának alakulása.....	73
10. ábra: Ár jellegű tényezők.....	77
11. ábra: Nem ár jellegű tényezők.....	78
12. ábra: A szuverén adós besorolásának változásai az egyes hitelminősítők esetében.....	81
13. ábra: Az önkormányzatok GFS egyenlege és az adósságállomány változása (2002 - 2009)	83
14. ábra: A monetáris pénzügyi intézmények által vezetett önkormányzati betét és hitel állományok után előírt és jóváírt kamatok összesített értéke Mrd forintban (2005-2010).....	84
15. ábra: A helyi önkormányzatok közigazgatási rang szerinti megoszlása.....	86
16. ábra: A kötvényállomány megoszlása az önkormányzati szegmensek között (2005-2008 évek (Ft).....	87
17. ábra: Az ÖNHKI aránya az önkormányzatok bevételeiben	88
18. ábra: Az önkormányzati vagyon alakulása pénzforgalmi szemléletben és az önkormányzatok pénzügyi számlái (S.1313) alapján.....	91
19. ábra: Az önkormányzatok szegmens szintű eladósodottsága 2007 (GFS egyenleg / GFS kiadás)	95
20. ábra: Kibocsátott kötvények futamidő alapján.....	97
21. ábra: Az önkormányzatok kockázati térképe.....	112
22. ábra: A „Risk Mapping” tényezői – az önkormányzati kockázati erőter	113
23. ábra: A hitelek dologi biztosítékkal történő fedezettsége.....	139
24. ábra: A devizafinanszírozás alakulása.....	140
25. ábra: GFS egyenleg / GFS kiadások alakulása.....	142
26. ábra: Napi bankszámla egyenlegek alakulása	146
27. ábra: A pénzügyi kapacitási mutató (FC) alakulása.....	148
28. ábra: Helyi adóbevételek a Megyei jogú városok esetébe (Mrd Ft).....	151
29. ábra: Egy lakosra jutó önkormányzati adóbevételek nagysága (eFt).....	152
30. ábra: A helyi adók összetétele 2007-ben (kiegészítve a luxusadóval és a gépjárműadóval).....	153
31. ábra: Az önkormányzati költségvetés terv-tény adatai közötti összefüggések	158
32. ábra: A Megyei jogú városok idegenforgalmi adóból származó bevételei 2008-ban (millió Ft).....	160
33. ábra: Az államháztartás egyes alrendszerének kiadásai	174
34. ábra: Az önkormányzati deficit arányának alakulása a teljes államháztartási deficiten belül.....	175
35. ábra: Az államháztartási és az önkormányzati GFS deficit a GDP százalékában.....	176
36. ábra: Eger közgyűlése.....	208
37. ábra: Megyei jogú városok népességszám adatai 2008-ban.....	209
38. ábra: Eger szervezeti felépítése.....	209
39. ábra: Eger város önkormányzatának kockázati térképe.....	221

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: A közvetlen és a közvetett finanszírozás piaci szereplői.....	26
2. táblázat: A pénzügyi piacok alapvető szegmentálási lehetőségei.....	26
3. táblázat: Az önkormányzatok és a kereskedelmi bankok működési jellemzőinek azonosítása	30
4. táblázat: Érvek és ellenérvek a hitelfelvételről és a kötvénykibocsátásról, szakirodalmi hivatkozásokkal.....	45
5. táblázat: A bankmodellek evolúciós szakaszai.....	55
6. táblázat: A Számviteli törvényben deklarált alapelvek érvényesülése a közszektorban	59
7. táblázat: Az államszámvitelben alkalmazott könyvvizelési módok.....	60
8. táblázat: A központi kormányzatok pénzügyi kockázatainak típusai.....	64
9. táblázat: Az önkormányzati számlát vezető hitelintézetek	75
10. táblázat: Az önkormányzatok tőkekövetelményének meghatározása a Magyar Állam aktuális minősítése alapján.....	79
11. táblázat: Kockázati súlyok (központi kormány, önkormányzat, vállalkozások).....	81
12. táblázat: A pénzeszközök és a hosszú lejáratú kötelezettségek alakulása.....	93
13. táblázat: A likviditás és az eladósodottság alakulása.....	94
14. táblázat: Az összesített értékelés meghatározására alkalmazható tábla	120
15. táblázat: A tényezők lehetséges súlyozása	121
16. táblázat: Az elvégzett hipotézis vizsgálatok és a kutatás új és újszerű megállapításainak összegzése a kutatás koncepcionális modelljén keresztül.....	126
17. táblázat: Hitelképességi megfelelés (eFt).....	137
18. táblázat: Fennálló kötelezettségvállalások (eFt).....	137
19. táblázat: A kötelezettségek és az adósságállomány saját bevétellel történő fedezettsége	138
20. táblázat: A hitelek devizanem szerinti megoszlása.....	139
21. táblázat: Egy főre jutó kötelezettség állomány alakulása	140
22. táblázat: Az eladósodottság elemzése	141
23. táblázat: A belső eladósodottság számítása.....	142
24. táblázat: Likviditási adatok.....	144
25. táblázat: A pénzügyi kapacitás számítása.....	147
26. táblázat: A pénzügyi kapacitás és a saját bevétel kapcsolata.....	149
27. táblázat: Több éves kihatással járó feladatok kiadás szerkezete	149
28. táblázat: Eger város önkormányzatának bevételei	150
29. táblázat: A bevételi kapacitást mérő lehetséges mutatók	152
30. táblázat: A feladatellátás mérésére alkalmas mutatószámok	155
31. táblázat: Az intézményi működési kiadások fedezetének alakulása	156
32. táblázat: A településpolitika elemzésére alkalmazható mutatószámok.....	159
33. táblázat: Egy adózóra jutó idegenforgalmi adó mértéke.....	159
34. táblázat: Előírt adók teljesülése.....	160
35. táblázat: Összesített értékelés.....	162
36. táblázat: Eger és a Megyei jogú városok összesített adatainak.....	163
37. táblázat: Az önkormányzatok koncentrátságát jelző mutatók, különböző országokban	182
38. táblázat: Az önkormányzati kötvények lehetséges csoportosítása	183
39. táblázat: Eredményeszméletű számvitel alkalmazása az OECD országokban.....	193
40. táblázat: A nemzetközi hitelminősítők besorolásai és a szuverén adós besorolásához kapcsolódó sztenderd súlyok	194
41. táblázat: A Magyar Állam hitelminősítők általi besorolása	195
42. táblázat: Önkormányzati adósságrendezési eljárások (nem teljes lista)	196
43. táblázat: Az önkormányzati vagyon összetétele (1994-2008).....	197
44. táblázat: Az önkormányzatok belső adósságállományának és eladósodottságának becslése	198
45. táblázat: Az önkormányzatok összevont vagyonmérleg adatai (2001, 2005-2007)	199
46. táblázat: A helyi önkormányzatok pénzügyi számlái (S.1313) (Mrd forint).....	200
47. táblázat: A különböző típusú önkormányzatok pénzügyi jellemzőinek összehasonlítása.....	201
48. táblázat: Az önkormányzati szektor kockázatai és ok-okozati mátrixa	202
49. táblázat: Az önkormányzati szektor kockázatainak észlelt valószínűségei.....	203
50. táblázat: A kockázatok tényezőkre rendelése.....	204
51. táblázat: Pénzügyi mutatószámok rendszere	205

52. táblázat: Tényezők lehetséges pontozási rendszere	206
53. táblázat: A lehetséges osztályzatok	206
54. táblázat: Eger demográfiai adatai	208
55. táblázat: A 2007. évi hitelek csoportosítása fedezettség alapján	210
56. táblázat: Eger város önkormányzata által vállalt kezességek és garanciák listája	212
57. táblázat: Az adósságszolgálat alakulása (2005-2007)	213
58. táblázat: A tervezett hitelfelvétel alakulása	214
59. táblázat: Az önkormányzati feladatellátásban részt vevő cégek és azok tulajdonviszonyai	215
60. táblázat: Az ÁSZ által 2004-2006. között végzett, az állami hozzájárulások, támogatások igénylésének és felhasználásának ellenőrzésére vonatkozó ellenőrzések	217
61. táblázat: A helyi adót fizető adóalanyok száma	218
62. táblázat: Kötelező és önként vállalt feladatok elkülönítése a kiadási oldalon	219
63. táblázat: Immateriális javak és tárgyi eszközök mozgás táblája	220
64. táblázat: Eger kockázatainak észlelt valószínűségei	222

Mellékletek jegyzéke

1. számú melléklet: Az államháztartás egyes alrendszerének kiadásai.....	174
2. számú melléklet: Az önkormányzati deficit alakulása.....	175
3. számú melléklet: Az államháztartási és az önkormányzati GFS deficit.....	176
4. számú melléklet: Saját kérdőív	177
5. számú melléklet: A magyar bankszektorban eddig bekövetkezett fúziók.....	181
6. számú melléklet: Az önkormányzatok koncentrátságát jelző mutatók, a különböző országokban.....	182
7. számú melléklet: Az önkormányzatok eladósodásának piac által szabályozott modellje esetén alkalmazott elméleti alapfeltételek.....	183
8. számú melléklet: Az önkormányzati kötvények lehetséges csoportosítása.....	183
9. számú melléklet: Az önkormányzati kötvénykibocsátás kockázatai.....	184
10. számú melléklet: A közszektor információ áramlásának stakeholderei.....	185
11. számú melléklet: A költségvetés információs és kontroll rendszere.....	185
12. számú melléklet: A közszektor statisztikai rendszere.....	186
13. számú melléklet: A közszektor információs rendszerével szemben támasztott követelmények.....	187
14. számú melléklet: Az államszámvitel kialakulása	188
15. számú melléklet: Partnerségi együttműködés közfeladatok ellátására a magánszektor bevonásával... ..	189
16. számú melléklet: Az egyes számviteli módszerek alkalmazásai az OECD országokban.....	193
17. számú melléklet: A nemzetközi hitelminősítők besorolásai.....	194
18. számú melléklet: Országkockázati besorolások változása	195
19. számú melléklet: Önkormányzati adósságrendezési eljárások	196
20. számú melléklet: Az önkormányzati vagyon összetétele (1994-2008).....	197
21. számú melléklet: Az önkormányzatok belső adósságállományának és eladósodottságának becslése ..	198
22. számú melléklet: Az önkormányzatok összevont vagyonmérleg adatai.....	199
23. számú melléklet: A helyi önkormányzati szektor pénzügyi számlái (S.1313)	200
24. számú melléklet: A különböző típusú önkormányzatok pénzügyi jellemzői.....	201
25. számú melléklet: Az önkormányzati szektor kockázatai és ok-okozati mátrixa	202
26. számú melléklet: Az önkormányzati szektor kockázatainak észlelt valószínűségei.....	203
27. számú melléklet: A kockázatok tényezőkre rendelése.....	204
28. számú melléklet: Pénzügyi mutatószámok rendszere.....	205
29. számú melléklet: Az egyes tényezők lehetséges pontozási rendszerének kialakítása.....	206
30. számú melléklet: Eger történelmi, gazdasági adottságai.....	207
31. számú melléklet: A 2007. évi hitelek fedezettség alapján.....	210
32. számú melléklet: Eger város önkormányzata által vállalt kezességek és nyújtott garanciák.....	212
33. számú melléklet: Adósságszolgálat alakulása (e Ft-ban)	213
34. számú melléklet: A tervezett hitelfelvétel alakulása 2004-2010 között.....	214
35. számú melléklet: Az önkormányzati feladatellátásban részt vevő cégek és tulajdon viszonyaik.....	215
36. számú melléklet: ÁSZ ellenőrzések összefoglalása	217
37. számú melléklet: A helyi adót fizető adóalanyok száma (2007. évben).....	218
38. számú melléklet: Kötelező és önként vállalt feladatok elkülönítése.....	219
39. számú melléklet: Immateriális javak és tárgyi eszközök mozgástáblája 2007	220
40. számú melléklet: Eger kockázati térképe.....	221
41. számú melléklet: Eger kockázatainak észlelt valószínűségei	222

Az értekezésben használt rövidítések

Adr.:	Az önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló <i>1996. évi XXV. törvény</i>
Áhsz:	<i>Állambáztartás szervezeti beszámolási és könyvvezetési kötelezettségeinek sajátosságairól</i> szóló 249/2000. (XII.24.) Korm.rend
Áht.:	Az <i>1992. évi</i> Állambáztartásról szóló törvény
Ámr.:	217/1998. Kormányrendelet <i>az állambáztartás működési rendjéről</i>
ÁSZ:	Állami Számvevőszék
ÁSZ FEMI:	Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete (2008. december 31-ig)
ÁSZ KUT:	Állami Számvevőszék kutató Intézete (2009. január 1-től)
BAR:	Hitelinformációs rendszer elődje, mely negatív adólista
BKV:	Budapesti Közlekedési Vállalat
BM IDEA:	2002-ben a Belügyminisztériumban a Magyar Közigazgatási Intézet infrastrukturális bázisán létrehozott miniszteri tanácsadó testület, mely a közigazgatás szervezetrendszerének korszerűsítésére jött létre. Az IDEA betűszó tartalma: I: Integráció; D: Decentralizáció; E: Európai Unió; A: Autonómia
BOT:	Build-Operate-Transfer. A PPP egyik formája, melynek során az állam a tervezés, építés, működtetés funkcióit összekapcsolja, és egy projektként kezelve bízza a magánszférára. Az integrált szemlélet előnye, hogy a projekt teljes élettartama alapján az összes, projekthez kötődő költséggel számol. A magánszféra nem vállal finanszírozási kockázatokat, a pénzügyi forrásokat az állam biztosítja.
BEVA:	Befektető Védelemi Alap
CAMELS:	Mozaikszó, mely a hitelintézetek működését vizsgáló és elemzett területek angol elnevezésének kezdőbetűit jelöli. (Capital, Assets, Management, Earnings, Liquidity, Sensitivity to market risk)
CD:	Certificate deposit. Olyan bank által elfogadott, rövid lejáratú másodlagos piaccal rendelkező pénzpiaci instrumentum, mellyel a bank a nem monetáris szereplőktől kíván jegybankpénzhez jutni
DATAx:	A vállalkozások gazdálkodási adatainak elemzésére alkalmazott adatbázis, benchmark, mely a TEÁOR kódokon alapul
ESA95:	Az EU nemzeti és regionális elszámolási rendszere (European System of Accounts; Európai Számlák Rendszere)
FASB:	Financial Accounting Standard Boards
FDIC:	Federal Deposit Insurance Company
FFIEC:	Federal Financial Institutions Examination Council
FR:	Az EU pénzügyi rendelete (Financial Regulation), mely 2003. január 1. óta van hatályban
GFS:	Az EU által használt pénzügyi kormányzati statisztika (Government Finance Statistics)
Hpt.:	Hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló <i>1996. évi CXII. tv.</i>
IPSASs:	A közszféra számviteli standardjai (International Public Sector Accounting Standards)
IPSASB:	A Közszféra Nemzetközi Standard Bizottsága (International Public Sector Accounting Standards Board)
IRB:	A hitelkockázat tőkekövetelményének számítására alkalmazott belső minősítési modell (IRB) (Internal Ratings Based Approaches)
KHR:	Központi Hitelinformációs Rendszer (Korábban BAR)
MÁK:	Magyar Államkincstár
MNB:	Magyar Nemzeti Bank
MVJ:	Megyei Jogú Város
NFÜ:	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
NPM:	New Public Sector Management

OBA:	Országos Betétbiztosítási Alap
OECD:	Gazdasági Együttműködési és fejlesztési szervezet (Organization for Economic Co-operation and Development)
OPTEN:	Cégtár
OTDK:	Országos Tudományos Diákköri Konferencia
ÖNHIKI:	Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok támogatása
Ötv.:	A helyi önkormányzatokról szóló <i>1990. évi LXV. törvény</i>
PIFC:	A közszféra belső pénzügyi szabályozási rendszere (Public Internal Financial Control)
pkk:	Puha költségvetési korlát
PM:	Pénzügyminisztérium
PPP:	Public Private Partnership. A köz- és magánszféra olyan együttműködését jelenti, amelyben a közfeladathoz kötődő tervezési, építési, működtetési és finanszírozási feladatokat az állam a megszokottnál nagyobb mértékben, és ugyanakkor komplexebb módon bízta a magánszektorra.
SIGMA :	Support for Improvement in Governance and Management, az EU és az OECD 1992-ben indított közös kezdeményezése. Kezdetben öt Közép- és Kelet európai, később több uniós csatlakozásra jelölt ország közigazgatási reformtörekvéseit segítette, illetve segíti elő.
SIGMA: jelentés:	Az OECD-SIGMA szakértőinek részletes jelentése a magyar közszféra belső pénzügyi szabályozási rendszerének (PIFC) helyzetéről.
SNA:	Nemzeti Számlák Rendszere. Az ENSZ által használt nemzetgazdasági statisztika (System of National Accounts)
Szvtv:	A 2000. évi C. törvény (Számviteli törvény)
TDK:	Tudományos Diákköri Konferencia
TÖOSZ:	Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége
Tpt:	2001. évi CXX törvény a tőkepiacról
UFIRS:	Uniform Financial Institutions Rating System

I. Bevezetés

1. A témaválasztás indoklása

A disszertáció témájaként választott önkormányzati gazdálkodás - és ezen belül a külső forrásbevonás kérdésköre - nem tartozik a leggyakoribb kutatási területekhez, legkedveltebb témákhoz. A téma jellegéből adódóan a kutatás során szerteágazó, majd pedig egymásba fonódó kérdéseket kellett egyszerre kezelni. A munkát nem könnyítették meg a rendelkezésre álló információk mennyiségében és minőségében tapasztalható hiányosságok sem. A disszertáció készítése így rendkívül összetett feladatok elé állította az elemző és kutató munkát.

A kutatás lefolytatásához, majd az új- és újszerű állítások megfogalmazásához az államháztartás és a költségvetési gazdálkodás vizsgálata jelentette a kiindulási alapot. A disszertáció egyik szereplőtípusának jellegéből adódóan szükségessé vált az **önkormányzatok** működésének és működésük kockázatainak az elemzése is. A kutatás során így jutottam el a költségvetésen kívüli tranzakciókhoz, valamint a feltételes kötelezettségvállalások kérdésköréhez. A kockázatok teljes körű felmérése az államszámvitel sajátosságainak áttekintő jellegű vizsgálatát is szükségessé tette.

A disszertáció másik szereplőtípusának, és motivációinak elemzéséhez a pénzügyi piacok működési sajátosságainak áttekintésén keresztül jutottam el. A **kereskedelmi bankok** pénzügyi közvetítésben betöltött szerepének elemzése a bankmodellek fejlődésének általános áttekintésén, és a működés jogszabályi hátterének feltérképezésén alapul. A banküzem és a bankügyletek alapos tanulmányozása elengedhetetlen volt ahhoz, hogy az önkormányzatok által igénybe vett pénzügyi szolgáltatásokat értékelni tudjam. Mindezek járultak hozzá ahhoz, hogy a két szereplő típus összehasonlító jellegű elemzését elméleti és empirikus síkon is el tudjam végezni.

Doktorandusz hallgatóként a Ph.D tanulmányaimat a Miskolci Egyetemen 2005 szeptemberében kezdtem meg, ám a kutatási munkám megelőzte a Ph.D tanulmányaimat. Az Alma Materemnek számító Miskolci Egyetemen pénzügy – számvitel szakosként a képzési követelmények elsajátítása, majd pedig TDK, OTDK dolgozatok kapcsán volt lehetőségem először mélyebben megismerni a disszertációban is mintául választott CAMELS elemzési módszert, illetve a kereskedelmi bankok működését. A diploma megszerzése utáni szakmai munkám során - a könyvvizsgálatban tett rövid kitérőt követően - a banki hitelezés, hitelkockázat kezelés kérdéseivel és problémáival a gyakorlatban is foglalkozhattam.

A közszektorral és az önkormányzati szektorral, az ott egyre égetőbbben szükséges reformokkal, a gazdasági válság begyűrésze óta még a témával kevésbé foglalkozó olvasó és érdeklődő is gyakran találkozhat a sajtóban. Ebből a jókora tortára hasonlító probléma halmazból csak egyetlen szelettel, **az önkormányzatok külső forrásbevonásának kérdéseivel** kíván foglalkozni ez a munka. Elsősorban a pénz- és tőkepiaci kapcsolatokon belül a hitelezés és a kötvény kibocsátás kérdéseit érinti részletesebben az értekezés. Ennek ellenére nem kerülhet meg a kapcsolódó területek problémáinak vizsgálata és elemzése sem, a minél teljesebb áttekintésre és pontos modellalkotásra törekedve. A kiválasztott modell (CAMELS módszer) összetettségét tükrözi, hogy kvalitatív és kvantitatív elemek kezelésére egyaránt alkalmas, mely a megoldandó probléma szempontjából különös fontosságú.

A témaválasztásom időpontjában - 2005-ben - az önkormányzati szektor eladósodása bár folyamatosan növekvő tendenciát mutatott, de kiugró adatokat nem érzékelhettünk benne. A disszertációban vizsgált években azonban az önkormányzati szektor eladósodásában olyan dinamikus növekedés következett be, mely már önmagában is jelzi a témaválasztás aktualitását. A disszertáció lezárásának időpontjában a fent jelzett dinamika megtorpanni látszik ugyan. A vizsgált években a pénzügyi rendszerben felhalmozódott pénzügyi instrumentumok mennyisége azonban felhívja a figyelmet arra, hogy az önkormányzati rendszer pénzügyi kockázatainak nyomon követése fontos feladat.

A fenti problémakört mintegy kiegészíti, hogy ebben a szektorban egyre nagyobb mértékben érzékelhetőek a nemzetgazdaságot érintő fiskális kockázatok. A növekvő deficithez, a burkolt és nyílt eladósodáshoz kapcsolódnak az államszámvitel információs rendszerében tapasztalható diszfunkcionális megoldások. A hitelező bankok és a külső forrásbevonásra szoruló önkormányzatok közötti **információs aszimmetriák** pedig a jelenben is megnehezítik a hitelező bankok számára a kockázatok teljes körű feltárását. Az eladósodottságban bekövetkezett változások mellett a fentiekben bemutatott tényezők szintén indokolják a kérdéskör elemzését, a téma alaposabb kutatását.

2. A kutatás aktualitása

Az önkormányzati rendszer korszerűsítésével foglalkozó tudományos munkák eredményeinek publikálását nem csupán az elmúlt egy-két év hozta divatba. 1998 óta folyik kutatómunka¹ az önkormányzati szektor működését meghatározó reformérett területek vizsgálatával kapcsolatosan. Ennek a kutatásnak a célja az uniós csatlakozásra való felkészülés mellett, a csatlakozást követő időszak alkalmazkodási folyamatait hivatott támogatni. Az ebben a programban vizsgált területek egymásra épülése tükrözi, hogy az önkormányzati rendszer modernizációs folyamatainak egymás mellett kell haladnia. Mindezek mellett 2007-ben az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) is megfogalmazta Közpénzügyi téziseit.

Az elemzett területeken feltárt és bemutatott problémák mindegyike külön-külön is az önkormányzati szektorra irányította a pénzügyi szakemberek „vigyázó szeméit”. Az önkormányzati rendszer kockázatai közül az elmúlt egy-két évben **a pénzügyi kockázatok** különösen **kiemelt témává** váltak. Mindezt a hazánkba is begyűrűző pénzügyi válság, valamint az államháztartás fiskális problémái egyaránt indokolták. A pénzügyi kockázatok egyik forrása az eladósodottság. Általánosítható-e vajon **az eladósodottság** az önkormányzati szektor egészére, vagy ajánlatos megkülönböztetnünk a szektor egyes szereplőit ebben a kérdésben? Felkapott téma csupán vagy valódi szektor szintű, méginkább makrogazdasági kockázatról van szó? (*Gál [2010]*) Ezeknek a kérdéseknek a vizsgálata mindenképpen aktuálissá teszi az önkormányzati gazdálkodás, illetve külső forrásbevonás elemzését.

A helyi önkormányzatok gazdálkodása, likviditása, eladósodottsága, pénzügyi kapacitása óhatatlanul befolyásolja az államháztartás jelenlegi, valamint (és az eladósodottsággal kapcsolatban pontosan) a jövőbeli helyzetét.² A fentieket támasztja alá a helyi önkormányzatok gazdálkodását meghatározó egységes pénzügyi alap valamint annak finanszírozást meghatározó **forrásorientált rendszer**. A forrásorientált rendszer sajátosságaiból és céljából adódóan az önkormányzatok „képzeltbeli köldökszínör”-on függenek a központi költségvetéstől. A helyi önkormányzati alrendszer a teljes államháztartás kiadásainak 25 százalékát tette ki 2009-ben (*1. számú melléklet*), míg a szektor GFS deficitje a 2009-es előzetes számadatok alapján a teljes államháztartási hiány 20 százaléka (*2. számú melléklet*).

Az államháztartáson belül a **helyi önkormányzati rendszer súlya** - a kockázatoknak az elmúlt 3-4 évben történő felépülését is figyelembe véve - jelentős. Az idősort vizsgálva látható, (*3. számú melléklet*) hogy a 2006-os választási év után 2007-ben az önkormányzatok is kiadáscsökkentést hajtottak végre, ám az ezt követő években a deficit növekedése figyelhető meg. A deficit mozgása nagyjából a választási ciklusokat követi.

A Maastrichti konvergencia kritériumok teljesíthetősége szempontjából marginális kérdés, hogy az önkormányzati szektor jelenben felhalmozott adósságállománya, mely tételek kiadási oldalon még nem jelentkeztek, a jövőben hogyan fogják befolyásolni a deficitkritérium teljesíthetőségét.³

A szektor GDP arányos adósságállománya 2008-ban 2,7%, míg a 2009. novemberi adatok alapján 3,1%. (*3. számú melléklet*) Ezen tételek megjelenése a kiadási oldalon az elkövetkező két-három évben már várható. Az adatok alapján jól látható, hogy az önkormányzati szektor jelenős mértékben képes hozzájárulni a Maastrichti deficitkritériumok alakulásához, elsősorban negatív irányban. Mindezt egy olyan időszakban, amikor az Európai Monetáris Unióhoz történő csatlakozás **pénzügyi stabilitási szempontból** is egyre sürgetőbb.

A téma szempontjából releváns eladósodottság vizsgálatához szorosan kapcsolódva meg kell vizsgálni a forrásorientált rendszernek a szektor eladósodását motiváló szerepét is. A központi

¹Ezek közül a legjelentősebb a BM IDEA elnevezésű miniszteri tanácsadó testület, mely 2002-ben kezdte meg munkáját. Célja a közigazgatás szervezetrendszerének korszerűsítése. A kutatás négy munkacsoportban folyik: kistérségi, regionális, területi államigazgatási és önkormányzati finanszírozási területeken.

² A szektor beágyazottságának és eladósodottságnak vizsgálata szempontjából ez a fontosabb!

³ Figyelembe véve az eddigi tapasztalatokat is, melyek a választási évek deficitnövelő tendenciáihoz kapcsolódnak.

költségvetésből folyósított állami támogatások reálértékének csökkenése (*Vigvári [2009a]*), valamint - a szükségszerű stabilizációs intézkedések miatt - a szektor tényleges költségvetési támogatásának megnyirbálása⁴ csak két tényező, melyek a szektor külső forrásbevonási motivációit növelik.

A fenti okok mellett nem szabad figyelmen kívül hagyni a pénzügyi válság hatásait sem, melyek az önkormányzatok pénzügyi architektúráján keresztül negatívan befolyásolják a saját bevételek alakulását. Az adott önkormányzat területén bejelentett vállalkozások felszámolása a helyi iparüzési adóbevételeket csökkentheti, a lakosság pénzügyi helyzetének, likviditásának romlása pedig az egyéb helyi adók behajthatóságát determinálja negatív irányban.⁵ Itt jegyzem meg, hogy a fenti két tényező nem csak a külső forrásbevonást motiválja, hanem egyben a már fennálló tartozások visszafizetését is megnehezítheti.

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján elmondható, hogy az állam folyamatosan vonul vissza a kötelező feladatok finanszírozásából, a normatívák csökkentésével. Ezzel arra „ösztönözve” az önkormányzatokat, hogy saját bevételeikből pótolják a hiányzó forrásokat, ami a fent részletezett okok miatt egyre nehezebb feladatot ró a helyhatóságok képviselő testületeire.⁶

Kutatási eredményeim alapján az a véleményem fogalmazódott meg, hogy az elkövetkező időszakban a **szektor külső forrásbevonási igénye** - a fentiekben körülírt okokat is figyelembe véve - **növekedni fog**. Fontos azonban megjegyezni, hogy a külső forrásbevonás alapvetően a forrásorientált rendszer velejárója, és nem feltétlenül jelent negatív sajátosságot. A forrásorientált rendszer kialakításának nem titkolt célja ugyanis volt az, hogy az önkormányzatokat saját bevételekkel racionális gazdálkodásra ösztönözze. (*Gyórfi – Vigvári – Zsugyel [2009]*) Kijelenthető továbbá, hogy az önkormányzati szektor gazdálkodásában rejlő problémák - a szektor államháztartásba való beágyazottsága miatt – egyben makrogazdasági kockázatok hordozói. (*Vigvári [2009a]*, *Lóránt [2010]*)

Mіндеzen problémák véleményem szerint kellő módomból alátámasztják a téma kutatásának aktualitását.

⁴ A helyi önkormányzatok támogatása és az átengedett személyi jövedelemadó együttes összege a 2010-es költségvetési adatok alapján 1.164,3 Mrd forint, ami a 2009-es év költségvetés adataihoz képest 125 Mrd forint (mintegy 10%-os) csökkenést mutat.

⁵ A fent bemutatott okok korántsem jelentik a teljes felsorolást. Gondoljunk az EU forrásokhoz szükséges önerő biztosítására vagy az önkormányzati vagyon elhasználódásának pótlási szükségességére. Ezek egyike sem oldható meg saját bevételekből.

⁶ A helyhatóságok a forrásorientált rendszerből eredő fenti feszültségek, és a normatíváknak a költségvetésben történő fokozatos csökkentésének hatására próbapert kezdeményeztek a Magyar Állam ellen. Tetétlen Község önkormányzata volt a próbapert kezdeményezője, melyhez több önkormányzat is csatlakozott. Az önkormányzatok az Alkotmánybíróságtól kérik annak megállapítását, hogy a Magyar Állam az Ötv. 1. § (5) és az Alkotmány 4. § (2) bekezdéseiben rögzített finanszírozási kötelezettségét megszegte-e.

3. A kutatás célja

A kutatás elsődleges célja egy olyan kockázatelemző modellnek a kiválasztása, gyakorlati alkalmazása, mely képes lehet az önkormányzati szektor sajátosságait a kellő szenzitivitással, ugyanakkor a lehető legobjektívebben vizsgálni és értékelni. Olyan modellben gondolkodtam, melynek használhatósága már bebizonyosodott esetleg a pénzügyek más területén, és a kellő ismeretanyag elsajátítása után adaptálható az önkormányzatokra is.

Ennek a munkának a kiinduló pontja az önkormányzatok pénz- és tőkepiaci kapcsolatrendszerének elemzése. Az elemzésben kiemelt figyelmet kap az önkormányzatoknak a kereskedelmi bankokkal, mint monetáris pénzügyi közvetítő intézményekkel kialakított kapcsolata. Ebből a kapcsolatrendszerből a disszertáció az eladósodás kérdéskörét vizsgálja részletesen. Azokra a kérdésekre helyezi a hangsúlyt, melyek hozzá járulnak a két fenti szereplő közötti információs aszimmetriák kialakulásához. Mindezek után pedig a gyakorlatban is alkalmazható **választ keres**, a feltár **információs aszimmetriák mérséklésére**.

A disszertáció a fenti kérdéskör mellett érinti azokat a területeket is, melyek vizsgálata elengedhetetlenül szükséges a vázolt problémakör alaposabb elemzéséhez. A terjedelmi korlátokat, illetve az egyes kapcsolódó területeken már korábban megszületett kutatási eredményeket is figyelembe véve, az alábbi területek részletesebb kifejtésétől azonban eltekint:

- a.) Az önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló törvény részletes ismertetése és annak oknyomozása;
- b.) Az önkormányzati kötvénypiac elméleti ismereteinek részletes és átfogó ismertetése;
- c.) Az államszámvitel információs rendszerének részletes, annak minden elemét átfogó számviteli jellegű bemutatása.

A kutatás célul tűzte ki egy olyan **kockázatelemző modellnek** a kiválasztását, gyakorlati alkalmazását, mely képes lehet az önkormányzati szektor sajátosságait a kellő szenzitivitással, ugyanakkor a lehető legobjektívebben vizsgálni és értékelni. Olyan modellben gondolkodtam, melynek használhatósága már bebizonyosodott esetleg a pénzügyek más területén, és a kellő ismeretanyag elsajátítása után adaptálható az önkormányzatokra is.

Korábbi kutatásaim során már foglalkoztam a kereskedelmi bankok működésének értékelésére használt CAMELS módszerrel és gyakorlati alkalmazhatóságának tesztelésével. Az önkormányzati működés tanulmányozása során pedig találok a CAMELS módszernek az önkormányzatokra történő átdolgozásának gondolatával. (*Vigvári [2002a]*) A fenti két modellt vettem alapul munkám során. Az önkormányzati rendszerben fellelhető kockázatoknak a modell publikálása óta történő változásait is figyelembe véve, finomítottam, pontosítottam és teszteltem annak működését.

A fenti modell és módszer eredeti céljaival összefüggésben az **„Önkormányzati Risk Mapping”** elsősorban mutatószámok kialakításán és elemzésén alapul. Ez összhangban van azzal az igénnyel, mely az önkormányzati gazdálkodás elemezhetősége és ellenőrzése tekintetében is a transzparenciát követeli meg. Ez a modell potenciális felhasználói számára egyaránt fontos szempont lehet. (*Nyikos [2009]*) A kockázat fogalma és annak a közszektorban történő értelmezése is a mutatószám jellegű elemzést támasztja alá. A disszertációban bemutatott modell tehát nem törekszik valószínűségi változókkal vizsgálódó sztohasztikus modell kialakítására.

Az „Önkormányzati Risk Mapping” kereteinek kialakításához több lépcsőben jutottam el, melyet tükröz a disszertáció felépítése is. A kutatási munka során több **hipotézis vizsgálatot** végeztem, melyek az alábbi kérdésekre keresték a választ:

1. Kiindulhatunk abból, hogy az önkormányzati hitelezési piacon is jelen vannak az elméleti és empirikus tanulmányok által kimutatott, a vállalati és a lakossági hitelezési piacon megtalálható információs aszimmetriák. Felmerül tehát a kérdés, hogy az államszámvitel információs és kontrollrendszere által szolgáltatott adatok minősége megfelelő információkat szolgáltat-e a hitelező bankok számára a kockázatelemzéshez?

H₁: Az államszámvitel információs és kontroll rendszere a vállalati szektor beszámoló rendszeréhez hasonló keménységű adatokat szolgáltat a kereskedelmi bankok számára, a prudens hitelkockázati döntések megalapozásához. A beszámoló rendszer képes az önkormányzati gazdálkodásról valós és hű képet bemutatni.

2. A bankok tőkekövetelmény számításában jelentős jogszabályi változások történtek, a banki nemzetközi prudenciális szabályozás továbbfejlesztése és hazai adaptálása, a Bázeli II-re történő átállás eredményeképpen. Az önkormányzati üzletágban tevékenykedő bankok pozitív várakozással tekintettek a fenti változás elé. Felmerül a kérdés, hogy érdemben javította-e az önkormányzati finanszírozásban aktív kereskedelmi bankok alku pozícióját, kamatdöntéseit az új tőkeszabályozás magyarországi bevezetése? Növelte-e az önkormányzati hitelezési piacon a hiteladagolás alkalmazásának lehetőségét a tőkekövetelmény változás? Tettén érhető-e a hiteladagolás a jelenlegi önkormányzati hitelezési piacon?

H₂: Az önkormányzati hitelezési piacot, annak keresleti és kínálati jellemzői, alkalmassá teszik a hiteladagolás alkalmazására.

3. Hogyan alakult az önkormányzatok és a kereskedelmi bankok pénz- és tőkepiaci kapcsolatrendszere a vizsgált időszakban? Mi jellemzi a piac keresleti és kínálati oldalát? Mely tényezőkön alapulnak az önkormányzati hiteldöntések? Meghatározható-e pontosan az önkormányzatok eladósodása az államháztartási számviteli és költségvetési információs és kontroll rendszer alapján?

H₃: Az önkormányzati hitelezési piac keresleti és kínálati oldali döntéseiben az információs aszimmetria ex post és ex ante is jelentős kockázati szerepet játszik.

4. A vállalkozási és a lakossági hitelezésben alkalmazott adósminősítő rendszerek alkalmasak-e az előbbi ügyfélkör viselkedésétől lényegesen eltérő önkormányzatok hitelezési kockázat alapú elemzésére, a prudens hiteldöntések megalapozására? Amennyiben a fenti kérdésre a válasz nemleges, található-e olyan módszer, mely a megfelelő módszertani keretek rövidtávon történő kialakítása és a modell közép távon történő tesztelését követően alkalmas lehet az információs aszimmetriák kezelésére?

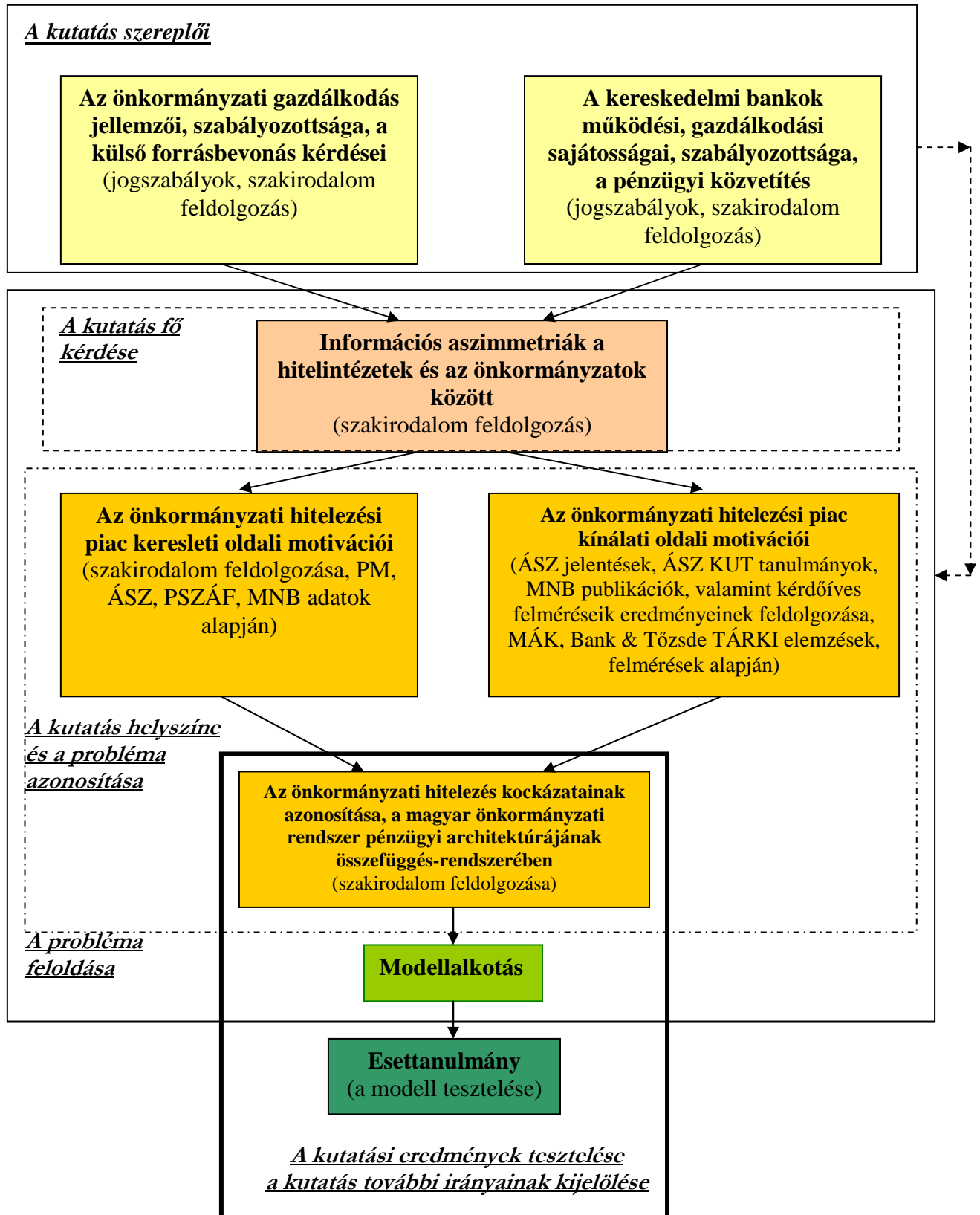
H₄: A rating módszer alkalmas eszköz az önkormányzati hitelezésben a kockázatok feltárására, az információs aszimmetriák kezelésére és a hitelkockázati döntések megalapozására.

A dolgozat törekszik arra, hogy - a fenti hipotézis vizsgálatok elvégzésén keresztül - bemutassa az önkormányzatok és a kereskedelmi bankok pénz –és tőkepiaci kapcsolatrendszerét, viselkedésük mozgató rugóit. Feltárja az - ebben a sajátos rendszerben megtalálható - információs aszimmetriákat, és alternatívát kínáljon azok kezelésére, a felállított modellen keresztül. A modell a kidolgozás jelen fázisában javaslatot fogalmaz meg, nem lezárt rendszer. A véglegesítéshez hosszabb időtávon keresztül több gyakorlati tesztelés és az érintett területek szakma konzultációja szükséges!

4. Az értekezés felépítése, a kutatás módszertana

Az értekezés felépítését és a kutatás koncepcionális modelljét szemlélteti az 1. ábra, mely a dolgozat egyes fejezeteinek tartalmi mondanivalóját is bemutatja.

1. ábra: A kutatás koncepcionális modellje



Forrás: A szerző saját munkája

Az értekezés **hat fejezetre oszlik**, melyek alfejezetekre tagolódnak, az elvégzett hipotézisvizsgálatoknak megfelelően. A dolgozat az **első fejezettel**, a bevezetővel kezdődik.

A **második fejezetben** a releváns szakirodalom áttekintő összefoglalását végeztem el. A fejezet célja, hogy az egymástól elkülöníthető, mégis az értekezés szempontjából összekapcsolódó két szereplő – az önkormányzatok és a kereskedelmi bankok – működési, szabályozási sajátosságait bemutassa. Ennek megfelelően a szakirodalmi összefoglaló a pénzügyi piacok rövid ismertetésével indul (II.1.), ahol pozicionálja a vizsgálat szereplőit, és azok pénz és tőkepiaci kapcsolódását.

A **fejezet második egysége** (II.2.) egy összehasonlító jellegű elemzés keretein belül világít rá a dolgozat a pénz- és tőkepiaci kapcsolatok szempontjából legfontosabb jellemzőkre. Összesen 10 + 1 jellemvonás mentén mutatja be ez az alfejezet az önkormányzatok és a kereskedelmi bankok működését. Az elemzés elkészítéséhez felhasználtam az ide vonatkozó releváns szakirodalmakat és kutatási eredményeket. Az önkormányzatok területéről többek között *Barati; Dafflon; Halmosi; Herbst – Szegvári; Homolya – Szigel; Jókay – Osváth – Sóvágó – Szmetana; Kopányi; Kornai; Kovács, Á.; Lados; Lőránt; Musgrave; Potebra; Sívák, Ter – Minassian – Craig; Vigvári; Zupkó* munkáit. A kereskedelmi bankok működéséhez ebben az alfejezetben *Diamond; Gertler; Király; Kohn, M munkáit és MNB tanulmányokat* dolgoztam fel.

A **fejezet harmadik egysége** két területre bontható. Az első (II.3.1.) az önkormányzatok külső forrásbevonásának kiemelt kérdéseivel foglalkozik. Elsősorban az önkormányzati hitelpiac modellezési lehetőségeit vizsgálja, illetve definiálja az önkormányzati kötvény fogalmát. Majd összefoglalja az önkormányzatok hitelfelvétele és kötvénykibocsátása mellett felhozható szakmai jellegű érveket és ellenérveket, szakirodalmi álláspontokat. Az összefoglalás során *Barati, Bernáth – Jókay – Szmetana; Bodie – Kane – Marcus; Dafflon; Homolya – Szigel; Kopányi; Kovács, G; Noel; Peterson; Swianiewicz; Vigvári* kutatási eredményeire támaszkodtam.

A második fejezet harmadik egységének másik része (II.3.2.) az önkormányzati szektor eladósodottságának, és a hitelfelvétel mérésének kérdéskörét, ezen belül a „pénzügyi kapacitás” fogalmát vizsgálja. Ehhez *Peterson, Gurley - Shaw, László – Zsámboki, Vigvári* munkáinak feldolgozása vezetett el.

A **fejezet negyedik egysége** (II.4.) a pénzügyi közvetítés elméleti összefüggéseit mutatja be, az információs aszimmetria, a delegált megfigyelés, a hiteladagolás és a bank vállalként történő értelmezésén keresztül. A fejezet végén kísérletet teszek a bankmodellek evolúciós fejlődésének bemutatására. A fentiekkel összefüggésben összefoglaltam az ebben a témában készült szakirodalmi munkák legfontosabb eredményeit különös tekintettel *Akerlof; Diamond; Erdős – Mérő; Fama; Gertler; Jaffe – Russell; Király; Leland – Pyle; Santomero; Stiglitz - Weiss* kutatási eredményeire. Kísérletet tettem a bankmodellek evolúciós fejlődésének összefoglalására is.

A szakirodalmi áttekintést a **közszektor információs rendszerének bemutatásával** zárom (II.5.). A terület elemzése a disszertáció témájául választott önkormányzatok külső forrásbevonása, az önkormányzati hitelezés miatt válik különösen fontossá. Annak érdekében, hogy a modellalkotás során a lehető legteljesebb mértékben számba tudjunk venni az önkormányzatok működésében és azok hitelezésében fellelhető kockázatokat. A szakirodalom feldolgozása során támaszkodom *Baricz; Báger; Hegedűs; Jókay; Kassó; Kovács, Á; Nyikos; Polackova; Tönkő; Vigvári* kutatási eredményeire.

A **dolgozat harmadik fejezete** három részre bontható. Ezek közül a (III.1.) a hazai önkormányzati hitelezési piac keresleti, míg a (III.2.) a kínálati oldalának elemzését mutatja be. A **keresleti oldal** elemzése során felhasználtam az *ÁSZ FEMIF (ÁSZ KUT)* tanulmányokat, az *ÁSZ* vizsgálati jelentéseit, a *TÁRKI* kutatási eredményeit, a *MLÁK*, az *MNB* és a *PM* honlapján fellelhető adatbázisokat. Továbbá a témát kutató szakértők eredményeit, megállapításait, különös tekintettel *Barati, Báger, Győrffy, Jókay, Kassó, Varga I., Vigvári* kutatási eredményeit. Valamint a hazai aktuális jogszabályokat. A **kínálati oldal** vizsgálata során az *MNB* által 2008 szeptemberében publikált felmérésére és egyéb - az *MNB* honlapján fellelhető – adatbázisokra, a *Bank & Tőzsde* 2007 decemberében publikált felmérésére, a *PSZÁF*, a *Magyar Államkincstár* elemzéseire és adataira

⁷ 2009. január 1-től ÁSZ KUT

valamint az aktuális jogszabályokra támaszkodtam. A fejezet harmadik egységében (III.3.) a fenti piaci elemzés eredményeit felhasználva kísérletet teszek a hazai önkormányzatok eladósodásának szabályozására alkalmazható modell azonosítására.

A piaci elemzéshez saját kérdőív is készült. A kérdőív kiküldésére első sorban az MNB 2008 nyarán végzett hitelezési felmérése során próbáltunk lehetőséget keresni. Az MNB azonban elzárkózott a kérdőív kiküldésétől. Lehetőséget biztosítottak azonban arra, hogy a 2008 tavaszán végzett hitelezési felmérés, és az önkormányzati piac elemzését összefoglaló tanulmány (*Homolya – Szígel [2008]*) gyakorlati tapasztalatait konzultáció keretében megvitassam az MNB érintett kutatóival. A kérdőív kiküldését ezt követően a Bank & Tőzsde segítségével kíséreltük meg. A kérdőív kiküldése előtt több konzultációt is folytattunk, és a megkeresett kereskedelmi bankoktól pozitív visszajelzés érkezett a kérdőív várható kitöltésével és visszaküldésével kapcsolatban. A kérdőívek kiküldése végül 2008 szeptemberében történt meg, ám a hitelválság ezt követően történő begyűrűzése miatt a kérdőívek nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket.⁸ Összességében megállapítható, hogy az információk az önkormányzati hitelezési piac koncentrálttsága miatt nehezen hozzáférhetőek.

A disszertáció **negyedik fejezete** áttekinti a bankok vállalkezési és lakossági hitelezési gyakorlatában használt kockázatelemző módszerek sajátosságait, és azok alkalmazhatóságát az önkormányzati hitelezésben. Ehhez felhasználtam a szakmai munkám során szerzett ismereteimet, illetve az MNB által publikált tanulmányok eredményeit. A negyedik fejezet legnagyobb része a modellalkotást fogja át, melynek során támaszkodtam Vigvári korábban a témában írt publikációjára, és kidolgozott modelljére. (*Vigvári [2002a]*). Felhasználtam továbbá *Lengyel, Kapalan – Norton, Kotler* kutatási eredményeit.

Vigvári 2002-ben publikált modelljétől egy tényező tekintetében tértem el, illetve megkíséreltem valamennyi tényező esetében a tényező értékelési szempontok pontos megfogalmazását. A kockázati pontok pontos definiálására és az „Önkormányzati Risk Mapping” tényezőinek meghatározására felhasználtam a BM IDEA csoport által készített kutatások eredményeit, melyek kiválóan összegzik az önkormányzati rendszert érintő problémák és kockázatok teljes körét. Felhasználtam továbbá az FDIC által kidolgozott CAMELS alapú értékelési rendszer elméleti alapjait. Hozzáadott értéként elkészítettem az önkormányzatok aktuális kockázati térképét, és az „Önkormányzati Risk Mapping” során kapott tényezők összesített értékeléseit, valamint vázoltam a minősítés menetét.

A disszertáció **ötödik fejezetében** összefoglalom kutatási eredményeimet, téziseimet, majd megfogalmazom azok felhasználási területeit és továbbfejlesztési lehetőségeit.

Az értekezés **függeléke** egy esettanulmányt tartalmaz. Ebben Eger Megyei Jogú város önkormányzatának elemzését végeztem el, a negyedik fejezetben ismertetett modell alapján. Törekedtem valamennyi – az adott önkormányzat esetében releváns – tényezőértékelési szempont vizsgálatára és szerepeltetésére, olyan új mutatók kidolgozására, melyek alkalmazkodnak az önkormányzati működés sajátosságaihoz. Az elemzéshez felhasználtam Eger Megyei jogú város 2005-2006-2007. évi költségvetési beszámolóit, a 2008. évi költségvetési tervet, valamint az önkormányzat által a rendelkezésemre bocsátott összesített adatokat. Lehetőségem volt egy mély interjú elkészítésére is, melynek során az addigi tapasztalataim megvitatásra kerültek, és olyan új információkkal bővültek, melyek meghatározták a kutatás további irányait, és az elemzés menetét. A mutatók kidolgozásához *Vigvári [2002b]* munkája adott elméleti alapot.

⁸ Összesen két bank a Takarékbank és a CIB Bank küldte vissza a kérdőíveket.

II. Szakirodalmi összefoglaló: Az önkormányzati gazdálkodás, a banküzem működése, információs rendszer, információs aszimmetriák

A helyi önkormányzati szektort determináló pénzügyi kockázatok - az elmúlt években újra fénykorát élő kötvénykibocsátások miatt – az érdeklődés középpontjába kerültek. Az eladósodottság problémája makrogazdasági, pénzügyi stabilitási szempontból is kiemelkedő fontosságú kérdés. A kérdéskör vizsgálata azonban nem merülhet ki abban, hogy azonosítjuk az önkormányzati szektor szereplőinek kockázatát és levonjuk a következtetéseket. A jelenleg a szektorban felhalmozódott mintegy 775 Mrd ⁹forintnyi adósság¹⁰ állomány kialakulásában a hitelintézetek legalább olyan fontos szerepet játszottak, mint a helyhatóságok. Éppen ezért az okok és következmények pontos feltárásához az önkormányzati hitelezési piac keresleti és kínálati oldalán található szereplőket egyaránt vizsgálni szükséges. A kockázatok felépülése mindkét szereplő közös felelőssége!¹¹

A disszertáció kísérletet tesz arra, hogy azonosítsa azokat a **legfontosabb jellemvonásokat**, amelyek alapján a gazdaság fenti két szereplője közötti működésbeli, motivációbeli különbségek és azonosságok leginkább tetten érhetőek. A disszertáció alábbi fejezetének célja, hogy bemutassa a két szereplő jellemvonásainak azt a közös metszéspontját, ami magatartásukat, viselkedésüket egy irányba mozdítja. Ez az, ami az adósságállomány ilyen mértékű megjelenésében mindkét felet érdekeltté teszi. Összességében ez a közös metszéspont határozza meg a kockázatok felépülését és a morális kockázat erőteljes jelenlétét az önkormányzati hitelezési piacon.

A disszertációban elsősorban a pénzügyi közvetítők és a szubnacionális szint közötti kapcsolat kerül vizsgálatra. A szükséges mértékben természetesen említésre kerül a központi kormányzat szerepe is, mely törvényalkotási és végrehajtási jogán keresztül alapvetően determinálja az önkormányzatok gazdálkodási kereteit. A dolgozat célja azonban elsősorban a pénzügyi piacok oldaláról elemezni a piaci szereplőket, így kiemelten a helyi önkormányzatokat és a kereskedelmi bankokat.

A szakirodalmi összefoglaló első részében definiálom a **pénzügyi piacok** fogalmát, jellemzem működési sajátosságait, és bemutatom szereplőit. (*Brealy – Myers [1998]*, *Bodie – Kane – Marcus [1996]*, *Fama [1970]*, *Kapás [2003]*, *Komáromi [2002]*, *Vigvári [2008b]*) Az alfejezet eljut a pénzügyi piacok azon szegmenséhez, ahol a kereskedelmi bankok és az önkormányzatok kapcsolatrendszerét a disszertáció vizsgálja. Ezt követően a második részben részletesen bemutatásra kerülnek a **két szereplő működését jellemző** azon tulajdonságok, amelyek a disszertációban vizsgált probléma szempontjából kiemelt szerepet játszanak.

A fenti összehasonlító jellegű elemzés elvezet az önkormányzatok külső forrásbevonásának szabályozási kérdéseire, az eladósodás mérési lehetőségeire, a **pénzügyi kapacitás** fogalmának az értelmezéséhez. (*Gurley - Shaw [1955]*, *László – Zsámboki [1998]*) Itt térek ki az önkormányzati **kötvénykibocsátás** elméleti hátterére, valamint a kötvénykibocsátás és a hitelfinanszírozás közötti elméleti összefüggések rövid bemutatására is. (*Barati [2002]*; *Kopányi – Vigvári [2003a]*; *Kovács, G. [2009]*; *Lados [1998]*)

Ugyanakkor nem kerülhető meg a **pénzügyi közvetítés**, és a pénzügyi közvetítőket elemző elméleti és empirikus kutatások (*Diamond [1984]*, *Leland – Pyle [1977]*) eredményeinek összefoglalása sem. A későbbi piaci elemzés szempontjából kiemelten fontos az információ közgazdaságtanának áttekintése, (*Akerlof [1970]*; *Diamond [1984]*; *Stiglitz – Weiss [1981]*) a

⁹ Az adatok az MNB 2009. november 30-i állományi adatain alapulnak. Az árfolyam folyamatos mozgása miatt a fenti érték természetesen módosulhat.

¹⁰ Az adósság alatt itt és a továbbiakban is a hitel és a kötvény állományt együttesen értem.

¹¹ A tőkepiacon található pénzügyi közvetítőket két csoportra bonthatjuk, monetáris és nem monetáris pénzügyi közvetítőkre. Ebből a két csoportból a disszertáció csak a monetáris pénzügyi közvetítőket vizsgálja.

„hiteladagolás” elméleti és empirikus kutatási eredményeinek, valamint a **bankelméletek** fejlődéstörténetének a rövid áttekintése is. (Erdős – Mérő [2008]; Fama [1985]; Santomero [1984])

A szakirodalmi összefoglaló ötödik nagy eleme az **önkormányzatok információs** rendszerének rövid ismertetése, az ellenőrzés és az ellenőri bizonyíték kérdéskörének vizsgálata. (Kassó [2006a], [2006b], [2006c]; Kovács, A. [2007], [2008]; Nyikos [2005a], [2005b])

1. Pénzügyi piacok, pénzügyi instrumentumok

Annak érdekében, hogy a disszertáció két szereplőjének motivációit megérthessük, szükséges és fontos lépés a szereplők közötti kapcsolat létrejöttét segítő **piac, mint „helyszín”** bemutatása. Ehhez elsőként a piacok, azon belül pedig a pénzügyi piacok felépítésével kell részletesebben foglalkozni. Az alfejezet végén lehatárolhatóvá válik a pénzügyi piacoknak az a részpiaca, melyet a disszertáció az önkormányzati külső forrásbevonás szempontjából vizsgál.

1.1. A piac, mint intézmény

1.1.1. A piac fogalmának problémái

Az irodalomban a piaccal kapcsolatos legtöbb elemzés matematikai jellegű. Több meghatározás is létezik, melyeket Kapás [2003] munkája foglal össze. A hivatkozott tanulmány azonban a legtöbb definíció esetében hiányosságokat fogalmaz meg. Kapás véleménye szerint ez azért van így, mert létezik egy implicit megegyezés a piac fogalmának tartalmát és jelentését illetően. Ugyanakkor a sokfajta értelmezési formából mindenki a saját „hitének” megfelelő tartalommal használja a piac fogalmát. „A definíciós problémát alapvetően az okozza, hogy a közgazdászok összekeverik a piac definiálását a piac természetének és működésének megmagyarázásával. Valamit definiálni ugyanis nem azonos azzal, hogy megmagyarázzuk hogyan jött létre, hogyan fejlődik és működik.” (Kapás [2003] 1077. old.)

A klasszikus közgazdaságtanban a piac konkrét dolgot jelentett. Azonos volt a földrajzi hellyel, ahol a konkrét piac létezett. A hagyományos neoklasszikus közgazdaságtan elméletben a piac a cserék helyszíne, ahol az árakat az eladók és a vevők közötti interakciók határozzák meg. Ebben a megközelítésben a piac a kereslet és a kínálat egyensúlyaként értelmezhető, ahol az egész gazdaság piacok rendszereként modellezhető. Az intézményi közgazdaságtan a piacot adottságnak tekinti, és ebből az adottságból kiindulva próbálja meg értelmezni a vállalat fogalmát.

Kapás a tranzakciós költség meghatározásán keresztül értelmezi a piac fogalmát. Tanulmányában a vállalat és a piac fogalmának egymás melletti értelmezésére helyezi a hangsúlyt. Mind a piac, mind a vállalat létének okát abban látja, hogy a bizonytalanság és tökéletlenség mellett mindkettő képes csökkenteni a tágran értelmezett tranzakciós költségeket. „Mint intézmények – amelyek szabályokból és rutinokból állnak – mindketten arra szolgálnak, hogy csökkentsék a résztvevők előtt álló bizonytalanságot azáltal, hogy a többiek akcióit kiszámíthatóbbá teszik.” (Kapás [2003] 1091. old.)

A piac és a vállalat fogalma között hasonlóságot fedez fel abban, hogy mindkettő hatékonyan képes megszervezni különböző cseretranszakciókat, különböző intézményi környezetben. Kapás azonban úgy látja, hogy semmi sem garantálja azt, hogy több egyidejű választási lehetőség esetén a hatékonyabb intézmény jöjjön létre. A tranzakciós költségek mellett ugyanis más szempontok is számítanak a mechanizmusokban, mint például az intézmény tudásteremtési képessége, vagy a meglévő tudás használata.

Az értekezés a továbbiakban a **piac** fogalma alatt intézményesült formában és szabályok szerint működő **társadalmi képződmények** ért. Piacnak tekint minden olyan eszközt és lehetőséget, amelynek segítségével a vevők (keresleti oldal szereplői) és az eladók (kínálati oldal szereplői) egymásra találhatnak. Céljuk áruik és szolgáltatásaik értékesítése vagy cseréje. Mind ezt saját elhatározásukból teszik.

1.1.2. A pénzügyi piacok

A piacokon belül a **pénzügyi piacok** speciális piacokat jelentenek. A pénzügyi piacokon különböző időpontban, különböző országok törvényes fizetőeszközeiben denominált pénzek, illetve pénzügyi instrumentumok cserélnek gazdát. Ezek a pénzügyi instrumentumok a gazdaság szereplőinek finanszírozását szolgálják. A gazdaság szereplői számára ez által biztosítottá válik a likviditás, vagyis maga a pénz, mely a tevékenységük folytatásának záloga. A gazdaság valamennyi szereplője kapcsolatba kerülhet a pénzügyi piacokkal, megtakarítóként, befektetőként, hitelezőként, adósként, stb. egyaránt.

A pénzügyi piacok „termékei” - a **pénzügyi instrumentumok** – speciális termékek, amik nem a szükséglet kielégítését szolgálják. Ezek valamely gazdasági szereplő fizetési ígéretei, vagyis valamely gazdasági szereplő vagyonának részét képezik. A nem pénzügyi vagyon elemeivel szemben a pénzügyi instrumentumok árának növekedése pozitív jelenség, a befektetés eredményének mérőszáma. Nem lényegtelen, és talán az egyik legfontosabb momentuma a pénzügyi piacok működésének, hogy mely szereplő fizetési ígéretéről is van szó. A másik fontos kérdés az, hogy melyik szereplő finanszírozását szolgálja, vagyis kinek a passzívái.

A pénzügyi piacok keresleti¹² és kínálati oldali szereplőinek cselekedeteit a profitszerzés mozgatja. A pénzügyi piacokkal kapcsolatos szabályozások ennek a profitszerzésnek szabnak gátat. A profit a pénzügyi instrumentumok sokfélesége által azonban realizálhatóvá válik. Ekkor a piaci szereplőket már nem csak a likviditás megszerzése, a finanszírozási igény kielégítése motiválja, hanem a jövedelem maximalizálása, vagy a fent körülírt szabályozási korlátok kikerülése. A pénzügyi piacokat a szigorú szabályozási elvek mellett napjainkban a dereguláció és a liberalizáció is jellemzi. Mind a liberalizáció, mind a dereguláció esetén a felügyeleti szabályok szigorú betartása és betarttatása továbbra is fontos jellemző, azonban piacra való ki- és belépési szabályok tekintetében lazítás figyelhető meg. (Vigvári [2008b])

A piacok, és ezen belül a pénzügyi piacok működési mechanizmusainak modellezése szempontjából fontos mérföldkőnek tekinthető a **tökéletes piac** elméleti modellje.¹³ (Brealey – Myers [1998]) A tökéletes piac modellje a piaci mechanizmus működése szempontjából optimális feltételrendszert fogalmazza meg. Viszonyítási pontnak tekinthető, amely gondolati keretét alkotja a további tőkepiaci gondolkodásnak. A modell egyik konkrét gyakorlati következménye, vagyis a piaci tökéletlenségek teszik lehetővé azt, hogy a pénzügyi piacokon a gazdasági szereplők finanszírozása eltérő költségek mellett valósuljon meg.

A pénzügyi piacok kínálati oldalán megjelenő kereskedelmi bankok kínálati görbéje eltérést mutat a szokásos kínálati görbétől. (Stiglitz – Weiss [1981]) A kereskedelmi bankok a hitelek adagolásával¹⁴ képesek a különbséget tenni a keresleti oldal egyes szereplői között. A piacra való belépés kínálati oldalról a felügyeleti hatóságok prudenciális intézkedései által determinált, és keresleti oldalról is ismertek a piacra való belépést korlátozó tényezők.¹⁵ A pénzügyi innovációk hatására létrejött instrumentumok sokfélesége (Bodie – Kane – Marcus [1996]) hatására pedig

¹² Itt lesz sajátos az önkormányzatok megjelenése a pénzügyi piacokon. Ennek a szereplőnek a működési célfüggvénye ugyanis nem a profitszerzés.

¹³ Tökéletes piacot feltételezve dolgozta ki Modigliani és Miller első tételét.

¹⁴ Itt értelemszerűen mind a hitelszűkítés (credit crunch), mind a klasszikus hiteladagolás (credit rationing) jelensége értelmezhető.

¹⁵ Többek között éppen a disszertáció témája szempontjából érintett önkormányzatok tekintetében.

lehetővé válik a keresleti oldal szereplői számára a választás, melynek célja a finanszírozási költségek¹⁶ csökkentése.

A disszertáció szempontjából a pénzügyi piacokhoz kapcsolódó elméletek fejlődésének következő fontos állomása a **hatékony piacok modellje**. A *Fama [1970]* cikkében publikált elméleti modell megszületése óta, gondolati keretét alkotja a tőkepiaci gondolkodásnak, valamint empirikus vizsgálatok háttéréül szolgál. *Fama* tanulmányában definiálja a piaci hatékonyságot, valamint annak különböző formáit. A piac hatékonyságát abban ragadta meg, hogy az adott részvény árfolyamának tartalmaznia kell az összes, piacon elérhető információt.

A modell 3 piaci feltételt tartalmaz, melyek teljesülése esetén valósul meg a tökéletesen hatékony piac:

- a.) az összes információ azonnal és ingyenesen hozzáférhető a piac minden szereplője számára,
- b.) nincsenek tranzakciós költségek, a piacra való belépés és kilépés nem korlátozott,
- c.) a befektetők egyetértenek az információk árra gyakorolt hatásában.

A modell utolsó feltétele azt jelenti, hogy a befektetők racionálisan hozzák meg a döntéseiket, racionálisan viselkednek.¹⁷

A nyolcvanas évek közepétől támadások, empirikus cáfolatok érték a hatékony piacok elméletét. Nagyrészt bizonyítottá vált, hogy a tőkepiacok nem mindig felelnek meg az információs hatékonyság kritériumainak. Ezt a kérdést kutató pénzügyi tanulmányokból mára szerteágazó szakirodalom született **pénzügyi viselkedéstan** (behavioral finance) néven. *Komáromi [2002]* cikke a hatékony piacok és a pénzügyi viselkedéstan elméleti háttérét mutatja be részletesen, és vizsgálja azok elméleti és gyakorlati relevanciáját. A tanulmány kiváló áttekintést ad a hatékony piacok elméletének fejlődési szakaszairól.

Ahogy a fenti elméleti modellek peremfeltételeiből jól látható, mind a piaci tökéletesség, mind a piaci hatékonyság legfőbb akadályát jelentik az információk áramlásában tapasztalható zavarok, az információs aszimmetriák.

A pénzügyi piacokon a hitelviszony az a sajátos információs aszimmetriát tükröző viszony, ahol a keresleti oldalon szereplő hiteladós mindig több információval rendelkezik saját hitel-visszafizető képességéről és szándékáról, mint a kínálati oldalon megtalálható hitelnnyújtó. A keresleti oldal szereplői likviditás biztosításával a kínálati oldalnak is fontos szereplőjévé válnak.

A hitelpiacot jellemző információs egyenlőtlenséget oldja a hiteladós megfigyelése, az általa adott jelzések „feldolgozása”. A hitelpiac különleges szerepet ad a bankok számára, mert a fenti jelzések feldolgozásával képesek mérsékelik az információs aszimmetriát. Ebben a megközelítésben a bank a hagyományos kockázatdiverzifikáló funkcióin túl mással nem helyettesíthető csatornává válik. Ezért a dezintermediáció sosem lehet teljes. A pénzügyi piacok nem válhatnak kizárólagos közvetítővé, mert a bankhitelnek nem létezik tökéletes helyettesítője. (*Király [1995]*)

A pénzügyi piacok hatékonyságának és tökéletességének egyik további fontos mérföldkövét jelenti a piaci likviditás. A piaci likviditás fokának és mértékének megállapításához a pénzügyi piacok keresleti és kínálati oldalának vizsgálata szükséges.

¹⁶ Itt elsősorban a különböző finanszírozási alternatívákhoz kapcsolódó eltérő adóterhelést említi a szakirodalom. (pl. kötelező tartalékolás, kamatadó, árfolyamnyereség adó, osztalékadó, társasági adó, stb.)

¹⁷ A hatékony piacok elmélete a hatékonyságnak három szintjét különbözteti meg. Gyengén hatékony a piac, ha csak a múltbeli információk épülnek be az árfolyamba. Közepes hatékonyságról beszélünk, ha az új információhoz (például: részvényfelosztás bejelentése, osztalék közzététele) azonnal alkalmazkodik az árfolyam. Erősen hatékony a piac, ha a piaci szereplők nem rendelkeznek olyan kizárólagos információval, amely meghatározó lehet az árfolyam alakulásában. Ebbe beletartoznak az árfolyam szempontjából lényeges bennfentes információk is.

1.2. Kereslet és kínálat

1.2.1. A piac keresleti oldala

A keresleti oldal szereplői között a leggyakoribb szegmentáció a lakossági, vállalati és kormányzati szektor megkülönböztetése. A keresleti oldalon azonban a fenti szereplők mellett a pénzügyi közvetítő intézmények is fontos szerephez jutnak.

A pénzügyi piacok **keresleti oldalát** a gazdaság szereplőinek likviditási és finanszírozási igénye határozza meg. Ennek a két fogalomnak az elhatárolása különösen fontos, ugyanakkor rendkívül nehéz feladat. A modern pénzügyi piacok instrumentumai ugyanis könnyű átjárást biztosítanak a két fenti szegmens között.

A **likviditási igény** kielégítése (vagyis a pénz megszerzése) a monetáris rendszerre szóló követelés megszerzésével lehetséges. Likviditási igénye minden típusú gazdasági szereplőnek van. A likviditás megszerzésének költsége az opportunity cost, vagyis az, hogy az adott gazdasági szereplő egy kevésbé likvid eszköz hozamáról a jelenben lemond. A likviditási igény kielégítése során felmerülő költségek optimalizálása likviditásmenedzseléssel lehetséges. A nagy tőkeáttétellel működő gazdasági szereplők – így a kereskedelmi bankok – számára fő tevékenységet jelent a forrásszerzés, és a mindennapi likviditás menedzsment. (Gál [2009])

A **finanszírozási igény** egy adott gazdasági tevékenység megkezdéséhez, folytatásához vagy bővítéséhez szükséges erőforrások biztosítását jelenti. Az erőforrás megszerzése pénz útján lehetséges, de a finanszírozás fő célja mégsem a pénz (a likviditás) megszerzése, hanem a szükséges erőforrások biztosítása, és tulajdonképpen itt érhető tetten a két fogalom közti lényegi különbség is. Joggal mondhatjuk, hogy a gazdasági szereplők egyik legfontosabb tevékenysége a finanszírozási döntések meghozatala, vagyis a saját és idegen forrásbevonás helyes arányának megválasztása.¹⁸

A keynesiánus és a monetarista pénzfelfogással szemben **Gurey és Shaw** elmélete (Gurley – Shaw [1950]) olyan alternatív megközelítést fogalmaz meg, melyben a piac keresleti oldalán csökken a pénznek, mint egyedüli instrumentumnak illetve a pénzkínálatnak a jelentősége. A monetáris és a reálszektor kapcsolatában nem a pénzt, hanem a hitelt emeli ki, szerepet adva a finanszírozás alternatív formáinak és a finanszírozási kapacitásnak. A „pénzcsatorna” helyett előtérbe kerül a „hitelcsatorna”.¹⁹

1.2.2. A piac kínálati oldala

A pénzügyi piacok működése során a pénzügyi rendszer funkciói közül (Vigvári [2008b] 44. o) a gazdasági szereplők megtakarításainak a beruházókhöz történő allokálásának kitért szerepe van. Ezt a szerepet a pénzügyi piacok később bemutatott szegmensei közül a tőkepiacon lehet a leginkább szemléltetni.

A tőkepiacon kínált és felszívott megtakarítások a befektetések. A megtakarításoknak a befektetőkhez történő allokációja két módon valósulhat meg: közvetlen és közvetett finanszírozás révén. (1. sz. táblázat) A pénzügyi piacok fejlődésének fontos jellemzője a közvetlen és a közvetett finanszírozás közti éles határvonal fokozatos elmosódása. A pénzügyi közvetítők is egyre gyakrabban kereskednek a közvetlen finanszírozás instrumentumaival. Ugyanakkor a közvetett finanszírozás instrumentumainak értékpapírosítása a pénzügyi közvetítő intézmények kockázatait emeli ki és teríti szét a pénzügyi rendszerben.

¹⁸ A finanszírozási döntések egyik csomópontja a külső forrás és az önfinanszírozás közötti választás. A másik kérdés a külső források közötti választás, amikor a kockázatok és a finanszírozás költségeit vizsgáljuk alaposabban. (Vigvári [2008b])

¹⁹ A hitelcsatorna elmélet bemutatásával foglalkozik többek között (László [1994])

1. táblázat: A közvetlen és a közvetett finanszírozás piaci szereplői

Közvetlen		Közvetett	
Másodlagos piaci szereplők	Elsődleges piaci szereplők	Nem monetáris közvetítők	Monetáris közvetítők
<ul style="list-style-type: none"> • özsdetag értékpapír kereskedő; • róker cég; • befektetési ügynökség; 	<ul style="list-style-type: none"> • befektetési bankok; 	<ul style="list-style-type: none"> • zleti biztosítók; • agán és önkéntes nyugdíjbiztosítók; • befektetési alapok; 	<ul style="list-style-type: none"> • kereskedelmi bankok;
Monitor szervezeteik: <ul style="list-style-type: none"> • Könyvvizsgáló cégek; • Minősítő ügynökségek; • Felügyelet; 			

Forrás: *Vigvári [2008b]* alapján saját szerkesztés

Közvetlen finanszírozás esetén a megtakarító és a beruházó a pénzügyi közvetítő intézményt kikerülve vesz részt az allokációs folyamatban, vállalva ezzel a közvetlen finanszírozás minden kockázatát. A megtakarítási és finanszírozási instrumentumok áramlását a pénzügyi szolgáltatás intézménye segíti. A pénzügyi szolgáltatások kínálata során az üzleti vagy non-profit alapon működő pénzügyi szolgáltatóknak van kiemelt szerepe (pl. bróker, dealer, befektetési bank, stb.) A gazdasági szereplők információval történő ellátásában pedig a különböző rating ügynökségek vesznek részt. A közvetlen finanszírozás legelterjedtebb instrumentuma az értékpapír.

A **közvetett finanszírozás** során a megtakarító és a beruházó közé pénzügyi közvetítő intézmények ékelődnek be. A témával foglalkozó szakirodalom pénzügyi közvetítésnek nevez minden olyan pénzügyi szolgáltatást, amely megtakarítási instrumentumok cseréjét segíti elő. A közvetett finanszírozás szempontjából a pénzügyi szolgáltatókon belül elkülönítetten kezeljük a pénzügyi közvetítő intézményeket. Ezek közös jellemzője, hogy a befektetőktől saját kockázatra gyűjtik a megtakarításokat és ezeket szintén saját kockázatra helyezik ki. A pénzügyi közvetítők további fontos feladata a finanszírozott projekt folyamatos monitorizálása és értékelése. Ilyen pénzügyi közvetítők a kereskedelmi bankok! (*Kohn, M [1998]*)

1.3. A pénzügyi piacok szegmentálása

A pénzügyi piacok szegmentálását több szempontból is elvégezhetjük. (2. sz. táblázat) A szakirodalom két alapvető szegmens megkülönböztetését hangsúlyozza: a hazai fizetőeszközök és az ezekre szóló követelések piacait és a külföldi fizetőeszközök átváltási piacait.

2. táblázat: A pénzügyi piacok alapvető szegmentálási lehetőségei

1.	Pénz- és tőkepiacok ↔	Devizapiac
2.	Értékpapírok ↔	Egyedi szerződések
3.	Elsődleges Piacok ↔	Másodlagos piacok
4.	Nyílt piacok ↔	Zárt piacok
5.	Azonnali piacok ↔	Határidős piacok

Forrás: *Brealey – Mayers [1998]* alapján saját szerkesztés

A hazai fizetőeszközben denominált instrumentumok piaca két részre bontható, a pénz és a tőkepiacra. A **pénzpiac** különböző időpontokban rendelkezésre álló likviditások (bankrendszerre szóló követelések) cseréjének színtere, instrumentumai a pénzteremtéssel kapcsolatosak. (Ilyenek a bankközi hitelek, betétek, váltók, stb.) A hagyományos felfogás alapján a pénzpiac a rövid lejáratú hitelezést végzi, melynek során az átmeneti pénztöbblettel rendelkező szereplők az átmeneti pénzhiánnyal küzdő szereplők finanszírozásában vesznek részt. Ez a megközelítés az éven belüli hiteleket és értékpapírokat pénzpiaci eszközöknek tekinti. A pénzpiac egyik fő funkciója, hogy finanszírozza a vállalatok forgótőke igényét, likviditást biztosít a kormányzatoknak, megelőlegezi az adóbegyűjtést és más szokásos bevételt. Miután a legtöbb pénzpiacra forgalmazott hitel és értékpapír nagy összegű, ezért gyakran nagybani piacnak (wholesale market) is nevezik a legnagyobb hitelfelvevőket ellátó részt.

A **tőkepiac** a megtakarítások beruházásokká történő átalakítását szolgáló mechanizmus, vagyis a finanszírozási igények kielégítésének színtere. A tőkepiac a gazdaság szereplőinek hosszú távú befektetési igényeit finanszírozza, valamint eszközöket biztosít a felmerülő pénzügyi kockázatok kezelésére. A tőkepiacra forgalmazott pénzek teszik lehetővé a gyárak, az irodák, az országutak, a hidak, az iskolák, a lakások építését. A tőkepiac pénzügyi eszközeinek lejárata több mint 1 év és mérete a kis hitelektől a több millió dollárig is terjedhet. A tőkepiacra forgalmazott termékek lehetnek mind a nagybani (wholesale), mind a kisösszegű (retail) hitelek és értékpapírok egyaránt.

A modern **devizapiacok** virtuális, fizikailag nem meghatározható képződmények. Jól elkülöníthetők a pénzügyi piacok előző szegmenseitől. A devizapiac sajátosságaihoz tartozik a mély és sekély devizapiacok²⁰ megkülönböztetése, melynek lényege abban ragadható meg, hogy mennyire likvid az adott valuta piaca. Mély piaca a tartalékvalutaként használatos valutának van, melyekkel szélesebb körben is üzletelnek. Ezen típusú valuták teljesen konvertibilisek²¹. A sekély piacú valutákkal ritkábban üzletelnek, és vagy nem, vagy csak részlegesen konvertibilisek. Az átváltások döntő többsége spekulációs célú és kockázatkezelési célokat szolgáló tranzakció.

A pénzpiac és a tőkepiac a hitelfelvevők és értékpapír kibocsátók szándékai alapján determinált. A megtakarítók a tőkepiacra is ugyanúgy részt vehetnek rövidtávú befektetési igényeikkel, mint a pénzpiacra.

A fenti gondolatmenet vezet el az **értékpapírpiac** fogalmához. Az értékpapírokkal foglalkozó közgazdászok és a jogászok között az értékpapír fogalmát tekintve eltérés alakult ki. A közgazdászok az értelmezés során elsősorban a funkciókra összpontosítanak, és minden olyan eszközt értékpapírnak tekintenek, amely betölti ezeket a funkciókat. A funkciók közül kiemelkedő szerepet tulajdonítanak a vagyoni jogoknak és a forgalomképességnek. Közgazdasági értelemben az értékpapír vagyoni jogot megtestesítő, forgalomképes okirat, számlán megjelenő összeg vagy elektronikus jel.

A jogi megközelítés ennél sokkal összetettebb és differenciáltabb. Értékpapíroknak azokat a befektetési eszközöket tekintik, amelyeknek létét egy meghatározott törvény keretei szabályozzák. A tőkepiacokról szóló törvény alapján jogi értelemben értékpapír a forgalomba hozatal helyének joga szerint értékpapírnak minősülő befektetési eszköz. Mivel a megközelítés szemlélete különböző, előfordulhat, hogy a közgazdaságilag értékpapírnak tekintett eszközöket (váltó, letéti jegy stb.) a jogi megközelítés kizárja az értékpapírok köréből. Általában véve is kijelenthető, hogy a funkcionális alapokon álló közgazdasági fogalomértelmezés tágabb és szélesebb.

Az értékpapírpiacot önmagában nem tekinthetjük külön egységnek, mert része mind a pénz-, mind a tőkepiacnak. Ugyanakkor az értékpapírpiacra foroghatnak olyan értékpapírok is, amelyek nem pénzügyi kapcsolatokat, hanem árujogot testesítenek meg (pl. közraktárjegy). Ebben a

²⁰ Mély piacként értelmezik a likvid piacot, míg sekély piacként az illikvid piacokat, ebben a megközelítésben nem devizapiaci fogalomként.

²¹ A konvertibilitás eredetileg aranyra való átválthatóságot jelentett. A modern pénzrendszerekben a nemzeti valuta külföldi törvényes fizetőeszközökre történő szabad átválthatóságát (exchange) és átutalhatóságát (transfer) jelenti. Annak függvényében, hogy milyen szereplők és milyen ügyletek esetében teljesül a fenti kritérium, beszélhetünk a konvertibilitás különböző fokozatairól. Mivel minden ügylet két különböző akarat érvényesítéssel rendelkező személyen múlik, így a fogalom mindig viszonylagos.

megközelítésben az értékpapírpiac fogalma tágabb, mint a pénzügyi piacoké! Az értékpapír szabványos, meghatározott jogi előírásoknak tesz eleget, míg a hitel és betét típusú instrumentumok a kapcsolatban álló felek szabad megegyezésén alapulnak, ezáltal egyedi termékek.

Az értékpapírpiac azon részét, melyben a különböző értékpapírok kibocsátásra kerülnek, vagyis „megszületnek” **elsődleges piacnak** nevezzük. Az elsődleges piac funkciója a megtakarítások tőkévé alakítása, összegyűjtése és eljuttatása az értékpapírt kibocsátó végső felhasználóhoz, a beruházóhoz. Az elsődleges értékpapír piac feladata, hogy kötvények, részvények kibocsátása útján hosszú távú forrásokat gyűjtsön össze a vállalati és a kormányzati szférának.

Az értékpapírok **másodlagos piacán** a már meglévő (kibocsátott) pénzügyi eszközök adásvétele zajlik, elsődlegesen a megtakarítók között. A másodlagos piac teszi lehetővé, hogy több, külön-külön rövid lejáratú megtakarítás is tartós finanszírozást biztosítson az értékpapír kibocsátójának, mivel függetleníti a megtakarító-befektetőt a tulajdonában lévő értékpapír lejáratától, hiszen papírját bármikor el tudja adni. A hatékony másodlagos piac megnöveli a kibocsátható értékpapírok volumenét, vagyis az elsődleges piac forgalmát. Funkciója tehát elsősorban az értékpapírba fektetett megtakarítások likviditásának biztosítása.

Az instrumentumokkal történő kereskedés nyílt és zárt piacon is végbemehet. A **nyílt piacra** lépés minden esetben nagyobb likviditást biztosít az értékpapír kibocsátó számára, de egyben több információ szolgáltatását is megkívánja. A nyílt piacon keresztül történő finanszírozás költségesebb, ugyanakkor a menedzsment pozícióját erősíthető a tulajdonosokkal szemben. **Zárt piacon** kevesebb információ közzétételével alacsonyabb finanszírozási költségek mellett értékesíthetőek az értékpapírok. Zárt piacon az értékpapírok lejáratig történő megtartása jellemző, míg nyílt piacon az értékpapírok tőzsdei vagy tőzsdén kívüli értékesítése is lehetséges.

A pénzügyi piacok utolsó szegmentálási lehetősége az **azonnali** és a **határidős piacok** közötti különbség. Az azonnali piacokon a pénzügyi szolgáltatásokat azonnal teljesítik,²² míg a határidős piacokon a jelenben csak az ügylet árában és volumenében történik meg a megállapodás, de szerződés teljesítésére csak egy jövőbeli időpontban kerül sor.

1.4. Pénzügyi instrumentumok

A pénzügyi piacok a forgalmazott instrumentumok alapján is tipizálhatóak. Ennek egy példáját láthatjuk *Bodie – Kane – Marcus [1996]* könyvében. A fenti tipizálás sokféleségében egy nagyon fontos egyesítő tényező a **hitelnek**, mint legalapvetőbb terméknek, **közös jószágnak** a megjelenése. A hitelt felvevő piaci szereplők a legkedvezőbb hitelfelvételi lehetőséget keresve felcserélhetik egymással a különböző piacokat.

A hitel (a legáltalánosabb definícióval élve) nem más, mint pénzeszközök ideiglenes átengedése kamatfizetés ellenében, melynek során a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás időben elválnak egymástól. A pénzügytanban a hitel fogalmát két módon értelmezik. Ezek közül az első felfogás a hitelt **bérleti jogviszonyként** értelmezi, amely szerint a hitelt nyújtó meghatározott időre bérbe ad a hitelt felvevőnek meghatározott pénzmennyiséget. Az így kölcsön adott tőkének a bérleti díja a szerződésben előre meghatározott kamat.

A változó infláció és a dezintermediáció megjelenése a fentiekkel szemben a pénz időértékén alapuló megközelítést helyezte előtérbe. Ebben a felfogásban a hitel, különböző időpontokban rendelkezésre álló pénzek cseréje. A csere kezdetén kölcsönadott tőke a futamidő végén rendelkezésre álló pénzzel cserélődik el. A jelenérték számítás elvégzéséhez szükséges diszkonttényező (benne a tőkeköltséggel) a pénz használdozati költsége, opportunity cost-ja. (*Száraz [1989]*)

Ahogy a disszertáció későbbi részeiben bemutatásra kerül, a pénzügyi instrumentumok közül a **kötvény és a hitel** a hazai önkormányzatok külső finanszírozásában gyakorlatilag összemosisdik egymással. Ennek oka az önkormányzati kötvénykibocsátások sajátos

²² Az „azonnalosság” itt relatív fogalom. Ez függ az igénybe vett fizetési formától és fizetési rendszertől (VIBER, BKR, KELER) valamint a tranzakció fajtájától is.

jellemvonásaiban keresendők. A két instrumentum közötti választást a hitelnek és a kötvénynek az adott piaci szegmensen keresztül megragadható jellemzői determinálják, összességében a piaci racionalitás határozza meg.

1.5. Összegzés

Az alábbi alfejezetben bemutatásra került a pénzügyi piacok jellege, szereplői, a finanszírozás formái, instrumentumai és szegmensei. A pénzügyi piacoknak a fenti összefoglaló jellegű bemutatására azért volt szükség, hogy a következő fejezetben tárgyalt jellemzők részletes ismertetéséhez megteremtsük a világos fogalmi alapokat.

Az eddig bemutatott jellemvonások segítségével lehatárolhatóvá válik a disszertáció által vizsgált piac, a piaci szereplők csoportjai valamint az instrumentumok fajtái egyaránt. A fentiek alapján a disszertáció a továbbiakban **a nem tökéletesen és nem hatékonyan működő pénz és tőkepiacon** vizsgálja a **kereskedelmi bankok**, mint pénzügyi közvetítők és az **önkormányzatok**, mint megtakarítók, és egyben beruházók kapcsolatrendszerét. A vizsgált instrumentumok tekintetében pedig első sorban **a hitel és a kötvény alapú finanszírozás** kérdéskörével foglalkozik részletesebben. Ezt a piacot a későbbiek során a disszertáció konzekvensen önkormányzati hitelezési piacnak nevezi. A kötvénynek, mint pénzügyi instrumentumnak az elemzése természetesen igényli a pénzügyi piacok egyéb (nem pénz- és tőkepiaci) szegmenseinek az érintését és vizsgálatát is. Ezen keresztül érthető meg, hogy az önkormányzatok kötvénykibocsátásaikkal hogyan váltak a zárt kibocsátású, elsődleges piac fontos résztvevőivé.

2. Önkormányzatok és Kereskedelmi bankok: Azonosságok és különbségek a pénz- és tőkepiac két szereplője között

A disszertációban vizsgált két szereplő típus közötti motivációk és konfliktusok bemutatásához azon jellemvonások azonosításán keresztül juthatunk el, melyek segítségével a szereplők viszonyrendszere levezethető. Itt minden olyan szempont meghatározása szükséges, melynek segítségével a lehető legteljesebb mértékben bemutatható mind az önkormányzatok, mind a kereskedelmi bankok működése. A működés mellett fontos a makrogazdasági beágyazottság mértéke és súlya, valamint a piac mind keresleti, mind kínálati oldalának pontos ismerete. Ezekből a jellemvonásokból (3. sz. táblázat) rajzolódik ki a két szereplő motivációinak és konfliktusainak közös metszéspontja.

3. táblázat: Az önkormányzatok és a kereskedelmi bankok működési jellemzőinek azonosítása

Jellemzők	Önkormányzatok	Bankok
0. A szektor küldetése	A közfeladatok ellátása, közszükségelt kielégítése	Pénzügyi közvetítés, a megtakarítók és beruházók összekapcsolása
1. A szektor szereplőinek működési célfüggvénye	„3E”: Eredményesség, hatékonyság, gazdaságosság / újraelosztás	Mágikus háromszög: Likviditás, szolvencia, profitabilitás
2. A szektor szereplőinek működési szabály- és feltételrendszere	<i>Pénzügyi architektúra</i>	<i>Pénzügyi architektúra</i>
3. A szektor és szereplőinek makrogazdasági beágyazottsága	Államháztartás, közszektor	Pénzügyi piacokon és a fizetési rendszeren keresztül
4. A szektor működési problémáinak hatásterülete	Fiskális rendszer, monetáris rendszer (bürokratikus koordináció)	Monetáris rendszer (bürokratikus és piaci koordináció)
5. A szektor szereplőinek költségvetési korlátja	<i>Puba</i> <i>(De jogutód nélkül nem számolható fel)</i>	<i>Puba</i> <i>(De elképzelhető a csőd, fűzítő, piacról való kivétel)</i>
6. A szektor szereplőinek működését determináló jogszabályrendszer	<i>Speciális</i> <i>(Központi és közjogi szabályozó rendszer függvényében. Lokális, nemzeti szabályokon alapul)</i>	<i>Speciális</i> <i>(Nemzetközi standardokon alapul, melyeket nemzeti szinten implementálnak)</i>
7. A szereplő piacára való új belépés lehetősége	<i>Korlátozott (Közjogi aktus)</i> <i>Magyarországon viszonylag liberális szabályokkal.</i>	<i>Korlátozott</i> <i>Monetáris, egyedi szabályok</i>
8. A szektorral kapcsolatban álló gazdasági szereplők köre	<i>Közszektor, vállalati szektor, lakossági szektor, bankok</i>	<i>Közszektor, vállalati szektor, lakossági szektor, bankok</i>
9. A szektor szereplőinek pénz- és tőkepiaci kapcsolata	Hitelfelvevő, forráselhelyező	Hitelnyújtó, forrásgyűjtő
10. A hitel funkciója a szektor és szereplőinek működésében	Beruházás finanszírozás, likviditás biztosítása, költségvetés kiegyensúlyozása	Profitszerzés

Forrás: A szerző saját munkája

Ahogy az összehasonlító táblázat tükrözi, több jellemző esetében is átfedést láthatunk a vizsgált szektorok (önkormányzati szektor, kereskedelmi banki szektor) szereplői között. Ilyen azonosságot jelent a vizsgált szereplők működési és szabályrendszerének pénzügyi architektúrával

történő leírhatósága. Szintén hasonlóságot mutat a költségvetési korlát, a speciális jogszabályi keretek, valamint - a gazdaságba való beágyazottságuk révén - a vizsgált szereplővel partnerkapcsolatban lévő gazdasági szereplők köre. A disszertáció következő része - a területi korlátokat is figyelembe véve - a legfontosabb jellemvonások kifejtésére törekszik.

A vizsgált szektorok **küldetését** a dolgozat több helyen is vizsgálja, ezért itt nem szentelek neki külön alfejezetet. Az elemzés legelején meg kell fogalmazni azonban, hogy a helyi önkormányzatok, mint a közszektor szereplői közszükséglet kielégítése céljából jöttek létre, közfeladatokat látnak el. A jogszabály adta lehetőségeket kihasználva vállalkozási tevékenységet is folytathatnak, alapvetően azonban nem profitorientált intézmények. Ezzel szemben a kereskedelmi bankok az 1.2.2. alfejezetben bemutatottak alapján a pénz- és tőkepiacok monetáris pénzügyi közvetítő intézményei. Céljuk és feladatuk első sorban a megtakarítók és a beruházók összekapcsolása.

2.1. A szereplők működési célfüggvénye

A. Helyi önkormányzatok

A helyi önkormányzatiság alap gondolata egész Európában hosszú múltra visszanyúló hagyományokat tudhat magáénak, éppen ezért minden országban különböző jellegzetességeket hordoz.²³ Az európai helyi önkormányzati rendszerekben meghatározó jelentőséggel bír, hogy milyen **kapcsolat** alakult ki a helyi önkormányzatok és a **központi költségvetés** között. Az Európai Unióban az teszi még bonyolultabbá a helyi önkormányzatok és a központi kormányzat pénzügyi kapcsolatrendszerét, hogy megjelenik a tagállamok fölötti szint, egy kvázi föderáció, az Európai Közösség (European Community). Bár az Európai Közösség lényegében passzív szerepet játszik a központi kormányok és a helyi önkormányzatok kapcsolatrendszerében, mégis Brüsszelnek kiemelkedően fontos szerepe van abban, hogy kialakuljon a helyi önkormányzatiság demokratikus gyakorlata, és a rendszer működését megalapozó pénzügyi kapcsolatok.²⁴

„A magyar önkormányzati rendszer kialakulását a fogantatás és a születés pillanatai (in situ nascendi) jelentősen meghatározták.” (Vigvári [2008a] (141. o.)) A magyar önkormányzatiság gyökerei az 1971-es tanács törvényig, majd annak az 1986-ban történt újraszabályozásáig nyúlnak vissza. Az 1986-os törvény teremtette meg ugyanis a máig is élő és működő egységes (akkor még tanácsi) pénzalapot, mely a fejlesztési és a működési költségvetés átjárhatóságán alapult. A finanszírozás tekintetében a helyben képződött bevételeknek szánták a döntő szerepet, míg a feladatellátás terén egy deklarált minimumot határoztak meg. 1989-től bevezették a **forrásorientált rendszert**, mely nagyfokú pénzügyi önállóságot biztosított a helyhatóságoknak.

A XX. század végén alakult ki konszenzus abban a tekintetben, hogyan mérhetjük a közszektor gazdasági teljesítményét, melyet a „**3E**” **paradigmájának** neveznek. (Vigvári [2005a]) Az eredményesség (effectiveness) azt fejezi ki, hogy a szolgáltatás elérte célját, a hatékonyság (efficiency) azt jelenti, hogy az adott erőforrást a megfelelő mértékben használják ki. A

²³ A helyi önkormányzatok **északi – modellje** több helyi hatáskört telepít, és nagyobb önállóságot biztosít az önkormányzatok számára. További jellemzője a modellnek, hogy közigazgatás szervezés alapján koncentrált, nagyméretű önkormányzatokból álló közigazgatási rendszer jellemzi (pl. Svédország, Dánia, Norvégia, Finnország, Nagy-Britannia, Írország, Hollandia, Görögország, Portugália). A **napóleoni, vagy másként (déli) latin modell** szerint működő önkormányzatokban korlátozottabb önállósággal és autonómiával rendelkeznek a helyhatóságok. A déli modell jellemzője közigazgatás szempontjából, hogy elaprózott, vagyis egy település alkot egy önkormányzati egységet. (pl. Franciaország, Spanyolország, Olaszország). A fenti két modell között elhelyezkedő **köztes modell**, nevében is fémjelzi, hogy a fenti két módszer közötti átmenetet képviseli. A modell legfontosabb jellemzője a középerős helyi önkormányzati rendszer. (pl. Németország, Ausztria, Svájc, Belgium). (Kusztosné (szerk.) [2003])

²⁴ Az Európai Unió országai között alapvetően három szisztéma szerint felépülő államberendezkedést találhatunk. Az **unitárius államokban** (Magyarország is lényegében ide sorolható) a kormányzati szint irányítja az alsóbb kormányzati szinteket, működésüket törvényileg szabályozzák. A **föderatív államberendezkedésű** országokban (Németország, Ausztria, Belgium) a kormányzati (szövetségi állam) és a helyi önkormányzati szint közé beékelődik egy középső – szövetségi tagállami – szint, a tartományok szintje. Az úgynevezett **regionális alapon szerveződött országokban** (Spanyolország, Olaszország, Franciaország) szintén megtalálható egy önálló, pénzügyileg különálló területi egység, a választott parlamenttel és saját kormánnyal rendelkező régió. (Kusztosné (szerk.) [2003])

gazdaságosság (economy) pedig azt fejezi ki, hogy a közszolgáltatásokhoz szükséges tényezőket a lehető legjobb áron szerezzék be.

A helyi önkormányzatok feladatellátás céljából jöttek létre, mely feladatok közül kiemelt jelentőségű az **intézményműködtetés**. A kötelező feladatokat – melyek mellett lehetnek önként vállaltak is - a központi költségvetés decentralizáció útján delegálja az alsóbb szintű kormányzatoknak. A kötelező feladatok ellátásához az Alkotmány és az Önkormányzati törvény²⁵ (a továbbiakban: Ötv.) alapján arányos mértékben²⁶ a központi költségvetés hozzájárul. Az önként vállalt feladatokat a helyi önkormányzatoknak helyi szinten kell kigazdálkodniuk.

A decentralizáció - a helyhatóságokhoz rendelt feladat- és jogkörök mennyiségi és minőségi jellemzőin keresztül - meghatározzák az önkormányzatok önállóságát és mozgásterét. Ezek között a jellemzők között megkülönböztetett figyelmet érdemel az intézmény-működtetés, a feladat-ellátás és hatáskör gyakorlás pénzügyi alapjainak, finanszírozási kérdéseinek problémája. A decentralizáció egészséges és elégséges mértékének meghatározásával – mely állandó viták tárgyát képezi a területtel foglalkozó szakértők körében - mélyebben a fiskális föderalizmus elmélete foglalkozik.²⁷

A **decentralizáció mellett** érvelők szerint a kormányzati közgazdasági feladatok közül (*Musgrave [1959]*) az allokációs funkciót a föderális berendezkedésű, decentralizált államigazgatási rendszerekben lehet a leghatékonyabban megoldani. A fenti állítás alátámasztásaként említhető meg az Oates – teorema és a Tiebout hipotézis is. (*Szalai [2002]*) Ugyancsak a decentralizáció mellett érvek között sorolják fel a helyi közjavak lokális szintű előállítását, valamint az externáliák kezelésének helyi szinten történő megoldását, melyek holt teher veszteséget csökkentő erővel bírnak. Hasonló hatásmechanizmus köthető a helyi közigazgatás információs többletének kiaknázásához is.

A **decentralizáció ellen** érvelők ugyanakkor arra hivatkoznak, hogy az alacsonyabb igazgatási szintek gyakori fiskális fegyelmetlensége - mely a túlcordulási hatásban, a méretgazdaságosságban, vagy a klubjavak helyi önkormányzatokra történő alkalmazhatóságában érhető tetten - komoly makrogazdasági egyensúlytalanságot is okozhat. Ezt vizsgálta az MNB által 2008. szeptemberében publikált tanulmány is. (*Homolya – Széjgel [2008]*)

B. Kereskedelmi bankok

A kereskedelmi bankok olyan pénzügyi közvetítő intézmények, amelyek összehangolják a különböző megtakarítói és finanszírozási igényeket. Működésük során lejárat-, volumen-, eszköz- és kockázat **transzformációkat** hajtanak végre. Képesek csökkenteni a finanszírozás tranzakciós költségeit, lebonolyítják a **fizetési forgalom** egy részét és magukra szóló követeléseket „teremtnek”, ami pénzként képes funkcionálni. E lehetőség egyrészt abból következik, hogy bizonyos nagyságrend alatt a közvetlen finanszírozás nem méretgazdaságos. Másrészt a nem hatékony pénzügyi piacok működése esetén **információs problémákat is megoldanak**, ám teljes mértékben nem képesek azok megszüntetésére. (*Diamond [1984]; Gál [2009a]; Király [2002], Király [2008]*)

A pénzügyi közvetítés során felmerülő információs aszimmetriák és kockázatvállalási kényszer miatt a banküzem működését is szabályozza az állam, amely szabályozás igen erős felügyeleti rendszerrel jár együtt. A bankok különleges szerepe miatt annak biztonságos működése - legalábbis részben - közjóságnak tekinthető. A biztonságos működés pénzügyi stabilitási szempontból nemzetgazdasági érdek. A nem hatékony felügyelet az indokolatlan és/vagy önérdékű kockázatvállalások miatt a pénzügyi szektor komoly összetársadalmi veszteségek okozójává válhat. Ez az összefüggés akkor válik nyilvánvalóvá, amikor a hitelintézeti szektor egyes tagjai, vagy egészének talpon maradása érdekében az állam közpénzeket használ fel. Az ilyen lépések úgy is felfoghatók, mint egy kvázi, az adófizetők részére kötelező betétbiztosítási rendszer. (*Gál [2009a]*)

²⁵ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)

²⁶ Az arányosság kérdése komoly vita tárgyát képezi szakmai körökben.

²⁷ A témáról kiváló összefoglalást ad *Szalai [2002]* cikke.

A bank mikroökonómiai és üzemgazdasági jellemzői részben a makro funkcióból és a vállalkezési létből adódó ellentmondásokkal jellemezhetőek, amit az úgynevezett "**mágikus háromszög**" ír le. E mágikus háromszög ötvözi a banknak, mint sajátos rendszernek a céljait. Ahhoz, hogy a bank betölthesse pénzügyi közvetítő szerepét folyamatosan likvidnek, hosszabb távon pedig szolvensnek kell lennie. A likviditás azt jelenti, hogy ügyfelei²⁸ számára mindig rendelkezésre kell tudni állnia azok jogos követeléseire erejéig. A szolvencia, vagyis a hosszú távú fizetőképeség, azt követeli meg a banktól, hogy az általa közvetített idegen források visszafizetése mindenkor garantált legyen. Más szavakkal, eszközei piaci értéke haladja meg forrásai piaci értékét. Mindezt ugyanakkor úgy kell menedzselnie, hogy közben a jövedelmezőség elvét is szem előtt kell tartania. Profit maximalizálási céljait tehát úgy kell megvalósítania, hogy a jövedelmező működés mellett a mindenkori likviditás és a folyamatos szolvencia biztosítva legyen. (Gál [2009a]; Kohn, M [1998])

2.2. A szektor szereplőinek működési szabály és feltételrendszere

A. Helyi önkormányzatok

Az „architektúra” fogalmát - eredete szerint - az informatikában használatos kifejezésnek tekinthetjük. A fogalom a hardver és a szoftver elemek egyfajta kombinációját jelenti. Ezt a fogalmat használja Vigvári a pénzügyi rendszerek leírására is, ahol a pénzügyi rendszer hard és soft struktúra elemeinek kombinált együtteseként értelmezi az architektúra fogalmát.

Az alsóbb szintű kormányzatok feladataikat az általuk kezelt pénzalapokból finanszírozzák, mely pénzalapok működtetési szabály és feltételrendszerét, a szereplők költségvetési korlátjának keménységét (Vigvári [2005a]), a pénz- és tőkepiaci kapcsolataik szabályrendszerét **pénzügyi architektúrájának** nevezzük.²⁹ Az önkormányzati feladatellátás alapvető gazdasági alapját képezi az önkormányzati vagyon. A feladatellátás fontos szervezeti egységét jelentik az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok. Ezek részei az önkormányzati vagyonnak, de emellett a költségvetésen kívüli feladatellátás legfontosabb szervezeti keretei.

A helyi önkormányzati rendszer pénzügyi architektúrájában kiemelt szerepet kap az egyéb kormányzati pénzalapok igénybevételeinek szabály és eszközrendszere. A kötelezően előírt és az önkormányzatokhoz delegált feladatokhoz történő állami hozzájárulások és támogatások rendszerét nagymértékben meghatározzák a hozzájárulások allokációjának mechanizmusa, az alkalmazott instrumentumok típusai (Gyórfi – Vigvári – Zsugyel [2009]) és a pénzellátás rendje. Ez a kapcsolat kölcsönös, hiszen nem csupán az állam ad át forrásokat transzferek, megosztott adók formájában a helyi önkormányzatoknak, hanem a helyi önkormányzatokat is fizetési kötelezettség terheli az államháztartás egyes alrendszerei felé.

Az önkormányzatok egységes pénzügyi alapja, és maga a pénzügyi architektúra létrejöttének és kialakításának célja, hogy a helyi önkormányzatokat érdekeltté tegye saját bevételek szerzésében, hiszen a központi költségvetés által juttatott források csak részben finanszírozzák a kiadási szükségleteiket. Azok az önkormányzatok, melyek – adott gazdasági körülmények között – magasabb saját bevétel arányt tudnak biztosítani, növelni tudják függetlenségüket a központi költségvetéstől, de a képzeletbeli köldökszínór elszakítására sem rövid sem hosszú távon nincs mód. Az önállóság növelése során szem előtt kell tartani a kiegyensúlyozott költségvetés elsődleges fontosságát! (Vigvári [2005a])

²⁸ Akár betétesekről, akár hitelezőkről, akár hitelt felvevőkről vagy egyéb pénzforgalmi szolgáltatást igénybevevőkről van is szó.

²⁹ Az önkormányzatok pénzügyi architektúrája magában foglalja

a.) az önkormányzatok adóztatási jogosítványait; b.) a központi adók átengedésének, megosztásának szabályait, annak tárgyát; c.) a központi transzferek, támogatások szabályozását, tervezhetőségét, kiszámíthatóságát; d.) az önkormányzatok pénz- és tőkepiaci kapcsolatait; e.) a költségvetési korlát keménységét; f.) az információs rendszer felépítését, működési szabályait. (Vigvári [2005a])

B. Kereskedelmi bankok

A fenti logikai menetet követve meghatározható a kereskedelmi bankok működését leíró pénzügyi architektúra is. A kereskedelmi banki működés céljának megfelelően az eszköz-, volumen-, lejárat- és kockázat transzformáció prudens lebonyolításának működési, szabály és feltételrendszerét nevezhetjük **pénzügyi architektúrának**.

A kereskedelmi bankok pénzügyi architektúrája a következő ismérvekkel jellemezhető:

- a.) prudenciális szabályok jelenléte, azok betartása illetve kikényszeríthetősége;
- b.) a hitelezési -, a piaci -, a működési - és a likviditási kockázatok kezelésére vonatkozó nemzetközi szabályozások hazai implementálása;
- c.) a pénz- és tőkepiaci forrásokhoz való hozzáférés lehetősége, szabályozása;
- d.) az információs rendszer felépítése;
- e.) a külső és belső ellenőrzési rendszer kiépítettsége és hatékonysága;
- f.) a költségvetési korlát keménysége;
- g.) a hitel/betét arány mértéke, a valamint betétesek védelmét célzó betétbiztosítási rendszer kiépítettsége.

Ebben a pénzügyi architektúrában a szabályozás és a külső, illetve belső ellenőrzés súlya tekinthető dominánsnak. A kereskedelmi bankoknak a pénz- és tőkepiaci forrásokhoz való hozzáférést determinálja a pénzügyi piacok kiegyensúlyozott működése, valamint a gazdaság többi szereplőjének (magánszektor, kormányzati szektor és külföld) likviditása is.

2.3. A szektor szereplőinek makrogazdasági beágyazottsága és működési problémáinak hatásterülete

A. Helyi önkormányzatok

A helyi önkormányzati szektor részben az **államháztartás** alrendszere, bővebben a **közszektor** része. Ez alapvetően határozza meg beágyazottságát. A kapcsolat erősségét és szorosságát a pénzügyi architektúránál vázolt tényezők határozzák meg. Az önkormányzati rendszer a kialakulásától forráshiánnyal él együtt. Azt is mondhatjuk, hogy ez a forrásorientált rendszer jellemzője. Célja pedig az, hogy ösztönözze az önkormányzatok saját bevételi arányának növelését. A saját bevételek növelésének legáltalánosabb módja a helyi adók növelése, illetve a vagyonhasznosítás, melyek fiskális bevételnek minősülnek. A pótlólagos források megszerzésének másik módja lehet a külső források bevonása a pénz- és tőkepiacról. (Vígvári [2005a])

Az önkormányzati szektor deficitje ugyanakkor képes a konvergencia folyamatok szempontjából marginális jelentőségű államháztartási deficit kritériumot negatívan befolyásolni. Erről a disszertáció bevezető részében, a témaválasztás aktualitásánál már esett szó. A fiskális rendszerben a **bürokratikus koordinációs** mechanizmusok működnek.

B. Kereskedelmi bankok

A kereskedelmi bankok pénzteremtő és pénz újraelosztó hitelek közvetítésével képesek a gazdasági szereplők számára **likviditást** illetve **finanszírozást biztosítani** a pénz- és a tőkepiacon egyaránt. A monetáris politikai döntések alapvetően meghatározzák a kereskedelmi bankok viselkedését, hitelezési hajlandóságát, kamatpolitikáját mind eszköz mind pedig forrás oldalon. Ezek a döntések pedig közvetlenül hatnak a makrogazdasági folyamatokra.

Pénzügyi szolgáltatóként a fizetési rendszeren keresztül valamennyi gazdasági szereplővel szoros kapcsolatban vannak. A fizetési rendszert az emberi szervezet vérkeringéséhez hasonlíthatjuk, melynek esetleges zavarai kihatnak a pénzügyi folyamatok zavartalanságára, a pénzügyi piacok működésére. A jogszabályok ma már lehetőséget adnak a hitelintézeti rendszeren kívüli pénzforgalmi szolgáltatóknak arra, hogy bekapcsolódjanak a készpénz nélküli fizetési forgalomba. Magyarország pénzforgalmi térképét vizsgálva azonban (Helmeczi [2010]) kijelenthető, hogy hazánk bankfiókkal való ellátottsága nemzetközi összehasonlításban is

átlagosan jónak tekinthető. A kis lélekszámú településeken előtől eltekintve minden gazdasági szereplő viszonylag könnyen igénybe tudja venni a bankok pénzforgalmi szolgáltatásait.

A monetáris rendszerben **a piaci és a bürokratikus koordinációs** mechanizmusok egyaránt működnek. A pénzügyi piacokat napjainkban még a piaci koordináció működteti.³⁰ (Kohn, M [1998]; Vígvári [2008b])

2.4. A két szereplő költségvetési korlátja

A fenti két szereplő költségvetési korlátjának megállapítása talán az egyik legérdekesebb kérdése ennek a témának. De jure mindkét szereplő szigorú szabályok szerint köteles működni, mely szabályelvűség a költségvetési korlátot minden esetben megkeményíti. Vígvári így fogalmaz az önkormányzatok költségvetési korlátját illetően: „Költségvetési korlátjuk a központi költségvetéshez képest kemény, de a de facto, sokszor de jure felszámolási tilalom miatt a vállalatokhoz képest puhább.” (Vígvári [2008b] 190.o.)

Az elmúlt években tapasztalható felelőtlen eladósodás és a morális kockázat erőteljes jelenléte miatt az önkormányzatok költségvetési korlátját ma már inkább nevezhetjük puhának, (továbbiakban: puha költségvetési korlát. pkk) mint keménynek. A kereskedelmi bankoknak, a likviditás bőség időszakában (Király [2008]) folytatott felelőtlen hitelezési magatartása,³¹ majd a válság kirobbanása után a bankrendszer újbóli feltőkésítésének igénye miatt a kereskedelmi bankok **költségvetési korlátja** is folyamatosan **puhul fel**.³²

Egy adott gazdasági szervezetnek akkor van költségvetési korlátja, ha kiadásait alapító vagyonából és bevételeiből kell fedeznie. Ha erre az adott szervezet nem képes, akkor veszteségesen gazdálkodik és hosszabb vagy rövidebb távon a tevékenysége nem maradhat fenn. Létezik tehát egy korlát, mely kifejezhető a likviditásban, a fizetőképességben vagy az eladósodottság felső határában, mely meghatározza a pénzügyi deficit még vállalható mértékét. Ha az adott gazdasági szervezet nem részesül külső támogatásban, kemény költségvetési korlátja van, hiszen ez azt jelenti, hogy támogatás hiányában a tevékenységét vissza kell fognia, vagy meg kell szüntetnie. A költségvetési korlát akkor válik puhává, ha létezik egy olyan külső támogató szervezet, aki a fenti deficit finanszírozására vállalkozik. (Kornai és szerzőtársai [2004a, b])

A helyi önkormányzatok az eladósodás tekintetében de jure felső korláttal rendelkeznek, és a költségvetésben is a kiegyensúlyozott gazdálkodást kell szem előtt tartaniuk. Az Adósságrendezési eljárásról szóló törvény³³ (a továbbiakban: Adr.) deklarálja, hogy **az állam nem áll helyt** az önkormányzatok által vállalt kötelezettségekért. Mindezek a rendelkezések jogszabályi oldalról a költségvetési korlát keményítését hivatottak alátámasztani. A fenti **jogszabályok** – különös tekintettel az Ötv. 88. §-ra, illetve az Adr-ben rögzített eljárás megindítási kötelezettségre – **kikerülésére** számos lehetőség adódik, melyekkel több empirikus kutató munka is foglalkozik. (Homoly – Szígel [2008]; Jókay – Osváth – Sóvágó – Szmetana [2004]; Jókay [2007a], [2007b], Jókay – Veres-Bocskay [2009]; Vígvári [2009a]) Az adósságrendezési eljárás megindítását követően, amennyiben az önkormányzat racionalizálta gazdálkodását, igényelheti az ÖNHIKI keretet. Az ÖNHIKI mellett hitel felvételére is lehetőség nyílik, ám ennek a hitelnek az igénybevételére még nem volt példa.

³⁰ A hitelválság kirobbanása óta többen megkérdőjelezték ennek a piaci koordinációnak a hatékonyságát. Kérdésessé vált, hogy hol és mikor kell a bürokratikus koordináció eszközeivel a piac működésébe beavatkozni.

³¹ A bankrendszer hitel/betét mutatója a válság turbulens hatásainak észlelését megelőzőn (2008. november) 150%-ig felkúszott hazánkban. (Fischer - Homolya [2009])

³² A puha költségvetési korlát (**a továbbiakban: pkk**) fogalmának pontos meghatározása Kornai János nevéhez fűződik, aki ezt először a hiánnyal rendelkező poszt-szocialista országok gazdaságának jellemzésére alkalmazta. Kornai kutatásai során megállapította, hogy miközben az állami tulajdonban lévő vállalatokat a fenti gazdaságokban érdekeltté tették a profit növelésében és maximalizálásában, addig azok a vállalatok sem mentek csődbe, melyek nem tudtak nyereséget realizálni, mert különböző eszközökkel, például költségvetési támogatással kimentették őket. Ezt követően elfogadottá vált az a vélemény, hogy a költségvetési korlát puhasága a szocialista gazdaság alacsony hatékonyságának az egyik alapvető magyarázata. (Kornai és szerzőtársai [2004a és b])

³³ Az önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény

Az **ÖNHIKI célzottságára** vonatkozóan több szakértő is azzal ért egyet, hogy a támogatás ma már nem azt a célt szolgálja, melyre szánták. (Kovács, Á. [2008]; Lóránt [2009a]; Vígári [2009a]) Igaz ugyan, hogy az ÖNHIKI aránya az önkormányzati szektor teljes bevételeinek csupán 0,5 % - 0,8% között alakul, ám folyamatosan nő azon önkormányzatok köre, melyek tudatosan építik be a költségvetésükbe ennek a támogatásnak a lehívását. Míg az önkormányzati szektor eladósodottsága esetében sem tehetünk általánosítható megjegyzéseket a szektor valamennyi szereplőjére, igaz ez az **ÖNHIKI-t igénybe vevők körére** is. Azonban amíg darabszámát tekintve a teljes önkormányzati szektor mintegy 88%-a található a községek és nagyközségek között (ahol az ÖNHIKI jelen van), addig az eladósodottsággal érintett megyei jogú városok, megyék és városok a teljes szektornak csak mintegy 11%-át képviselik. (A téma részletesebb összefoglalása a keresleti oldalt elemző részében olvasható.)

Az adósságrendezési eljárásról szóló törvény betartásának kikényszerítése, az Ötv. 88. §-nak betartása és betarttatása a költségvetési korlát keményítésének irányába hatna. Ám amíg ezek a lépések nem történnek meg, az önkormányzati hitelezési piacon mind a hitelező, mind a hitel felvevő döntéseit az eddigiekben vázolt tényezők határozzák meg, mely mindkét fél moral hazard-ja.³⁴

A témát kutató szakirodalom a legtöbb esetben a vállalati szférában értelmezi a pkk fogalmát, elsősorban magántulajdonba került, de továbbra is veszteségesen működő ágazatok esetében (pl. mezőgazdaság). A vállalati szektor mellett azonban a pénzügyi szektorban is jelen van a pkk szindróma. Bár a kutatás időszakában a hitelválság és annak turbulens hatásai hatják át a makrogazdasági folyamatokat - melyek részben számos bank csődjével járnak együtt - mégis vannak ellenkező példák is, miszerint sokféle formában lehetővé válik a bajba jutott **bankok kimentése**. (pl. fúzió, tőkeinjekció, állami részesedés növelése, stb.) A bankok között létrejött fúziók hátterében (5. számú melléklet) a növekedési szándékok mögött burkoltan kimentési lépések is meghúzódhatnak. (Kornai [2004a és b])

A pénzügyi stabilitással foglalkozó tanulmányok a magyar bankrendszer tőkehelyzetét stabilnak értékelik, ám a „bankmentő csomag”-ként, („banktámogató” csomagként) elterjedt törvény megalkotását az MNB is szükségesnek tartotta.³⁵ Az MNB által elkészített stressz-tesztek alapján a hitelintézeti szektorban a hitelezési veszteségek keletkezése miatt pótlólagos tőkeigény jelentkezhet már 2010-ben.³⁶ (MNB [2009c]) Mindezek a lépések és folyamatok véleményem szerint alátámasztják azt a tényt, hogy a pénzügyi szektorban is azonosíthatjuk a pkk szindrómát.

Mindez alátámasztja Kornai azon megállapítását, miszerint már egy külső szervezet, intézkedés, stb. megjelenése is alátámasztja a pkk szindróma jelenlétét. Feltéve, ha ez a szervezet hajlandó mentőövet dobni a bajba jutott, vagy esetlegesen bajba jutó intézménynek, gazdasági szereplőnek. (Kornai [2004a és b])

A fenti párhuzamok mellett fontos kiemelni, hogy a költségvetési korlátnak a fogalma más megvilágításba kerül mindkét szektorban. Erre utalnak a disszertációban bemutatott szektorok egyes szereplői típusainak a kemény költségvetési korlát esetén bekövetkező megszűnési lehetőségei. Ugyanis amíg az önkormányzatok jogutód nélkül még kemény költségvetési korlát

³⁴ A fentiek mellett nemzetközi szinten és a non-profit szervezetek esetében is értelmezhető a puha költségvetési korlát fogalma. (Lásd Kornai és szerzőtársai [2004a és b])

³⁵ Simor András a bankmentő csomaggal kapcsolatosan úgy fogalmazott, hogy a magyarországi bankoknak nincs szükségük mentőcsomagra, mert megfelelő a tőkeellátottságuk. A mentőövre azonban azért van szükség, hogy a magyarországi hitelintézetek ne szenvedjenek versenyhátrányt más olyan országok bankjaival szemben, ahol megalkottak ilyen csomagokat. (<http://igazmondo.hu/site/simor-rossz-az-elnevezese-de-kell-a-bankmento-csomag>)

³⁶ A bankrendszer tőkemegfelelési mutatója 2010 végéig 11,9–12,8 százalék körül alakulhat. A nagyjából stabilan alakuló aggregált tőkemegfelelés mögött az egyedi bankok tőkehelyzetének jelentős heterogenitása húzódik meg. A rendszerszinten fontos nagybankok közül várhatóan egynek sem kerül 8 százalék alá a tőkemegfelelése. A stressz-forgatókönyv mellett 2010 végére 8,2–9,1 százalék közötti értékre csökkenhet a bankrendszer-szintű tőkemegfelelési mutató. A stressz-teszt mellett a bankrendszer 40 százalékának (mérlegfőösszeggel súlyozva 57 százalékának) tőkemegfelelése már nem lenne megfelelő, ami már rendszerkockázati szempontból fontos bankokat is érintene. A tőkemegfelelés törvényi minimumának eléréséhez az alultőkésített bankoknál a stressz-pálya mentén is csak mérsékelt, összességében 100-170 Mrd forintnyi tőkebevonás lenne szükséges. (MNB [2009c])

esetén sem számolhatóak fel, addig a kereskedelmi bankokra a bedőlés, felszámolás, piacról történő kivonulás és összeolvadás fogalma egyaránt értelmezhető.

2.5. A szektor szereplőinek működését determináló jogszabályrendszer

Mindkét szereplő esetében - azok gazdasági beágyazottságából, működési sajátosságaiból - adódóan **speciális jogszabályok** kidolgozása vált szükségessé. Az önkormányzati gazdálkodás kereteit, már az Alkotmány is érinti. A legfontosabb kapcsolódó törvények közé sorolhatjuk az Ötv.-t, az Adr-t, az Államháztartási törvényt (továbbiakban: Áht), melyekhez rendeleti szintű szabályok kapcsolódnak.

A bankokról szóló legfontosabb jogszabályunk a többször módosított Hitelintézeti törvény³⁷ (továbbiakban: Hpt.) és a hozzá kapcsolódó rendeletek. A bankokra vonatkozó jogszabályok legfontosabb célja, hogy független, óvatos, körültekintő és megbízható – összességében prudens – viselkedésre kényszerítse a bankokat. Mivel a profitérdekelt tulajdonosok a betéteseik vagyont kockáztathatnák a saját hasznuk növelése érdekében, ezért külső jogszabályokat írnak elő és tartatnak be a bankokkal, melyek elsősorban a biztonságos és a fizetőképes banki működést szolgálják.

Azt mondhatjuk, hogy a speciális szabályok mindkét szereplő esetében megfigyelhetőek. Lényeges eltérést jelent azonban, hogy a kereskedelmi bankok működésének szabályrendszerét nemzetközi direktívákkal, standardokkal szabályozzák, mely szabályokat nemzeti hatáskörben implementálnak. A helyi önkormányzati rendszer működése azonban minden országban más jellemzőket mutat, ezért az egységes nemzetközi szabályozásra itt nincs lehetőség. A helyhatóságok működésének jogszabály rendszere tehát nemzetállami szinten, lokálisan valósul meg.

2.6. A szereplők piacára való új belépés lehetősége

A **bankpiacot** a piacra történő **szabad belépés hiánya** jellemzi. A piacra való belépés korlátozása döntően szabályozási okokra vezethető vissza, bár vannak gazdasági és technológiai vonatkozásai is. A szabályozási eredetű korlátozások térben és időben igen változatosak, de létüket egy konkrét piac, vagy annak szereplője elemzésekor figyelembe kell venni.

Az **önkormányzati piacra** való belépés - a bankpiachoz hasonlóan – szintén **korlátozott**, és a piaci szereplők száma sem dinamikusan növekvő, melynek okai szabályozási, gazdálkodási és történelmi eredetűek. A magyar önkormányzati rendszer elaprózottnak tekinthető, ám koncentrálttsága miatt Európában nem egyedülálló, viszonylag liberális szabályok jellemzik. (6. számú melléklet)

2.7. A szektorral kapcsolatban álló gazdasági szereplők köre

Az **önkormányzatok** a feladat ellátási kötelezettségeikkel, az intézményműködtetéssel és beruházási tevékenységeikkel összefüggésben a közszektor szereplői mellett a vállalkozói és a lakossági szektorral is összeköttetésben vannak. A külső forrásigény kielégítése elsősorban a pénz- és tőkepiacon valósul meg, így forrásgyűjtés révén a monetáris és nem monetáris pénzügyi közvetítőkkel is kapcsolatba kerülhetnek. A disszertáció által vizsgált években piacvezető kötvénykibocsátások az elsődleges piacon kerülnek lejegyzésre, a leggyakrabban a számlakapcsolati tőke (Nagy [2007]) birtokában lévő számlavezető hitelintézeteknél. Ezeknek a kötvényeknek aktív másodlagos piaca nincs, ám a zömmel nem hiányt vagy beruházást finanszírozó pótlólagos források betétként történő lekötésével - a bankok forrás oldali tranzakcióit tekintve – az önkormányzatok komoly likviditást nyújtó szereplővé léptek elő. Pénzügyi stabilitási szempontból egyre fontosabb szerepük van.

³⁷ 1996/CXII. Hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény

A **kereskedelmi bankok**, mint monetáris pénzügyi közvetítő intézmények a vállalkozói és a lakossági szektor mellett a közszektor külső forrásigényének kielégítésében is komoly szerepet vállalnak. A disszertáció - a pénzügyi piacokat vizsgálva - egy olyan időszakban íródik, amikor a hitelkihelyezések szempontjából az önkormányzati szektort a kereskedelmi bankok az alacsonyabb kockázatú kategóriába sorolják.

2.8. A szektor szereplőinek pénz- és tőkepiaci kapcsolódása

A közfeladatok ellátásának³⁸ forrásigénye, és a helyi önkormányzatok szintjén képződött saját és a költségvetéstől átvett források összhangja – a decentralizáció eltérő mértékétől függetlenül – az egyes országokban, így Magyarországon sem biztosított.³⁹ Mindezek együttesen indokolták, hogy az egyes önkormányzatok a **kiegyensúlyozott gazdálkodás** biztosítása céljából a külső forrásbevonás felé forduljanak. Ezeknek a külső forrásoknak a döntő hányada hitel, részben külföldi forrás, amit az önkormányzat a saját költségvetésének terhére vesz fel, és a jövőben keletkező bevételeiből fizet vissza. A hitelek mellett a közszektorban végbement reformok (*Zupkó [2002]*) olyan új technikákat fejlesztettek ki az önkormányzati feladat ellátás tekintetében, melyek hatására egyre jelentősebb szerepet játszanak a költségvetésen kívüli - off budget – források is.⁴⁰

Nemzetközi szinten az 1960-70-es évekig liberális, megengedő szabályozás jellemezte az önkormányzatok külső forrásbevonásait, míg az 1970-es években bekövetkező hitelpiaci válságok hatására nemzeti szinteken is szigorúbb, de mindenhol számos sajátossággal bíró hitel és kölcsönfelvételi szabályok jöttek létre. A hitelek és kölcsönök elsődleges célja általánosságban az egyéb források hiányának pótlása, és nincs ez másként az önkormányzatok esetében sem. A **hitelfelvétel alternatívaként** szolgál a kiegyensúlyozatlan költségvetés egyensúlyának megteremtésére.

A kiegyensúlyozott költségvetés követelményének problémájával, annak szabályozási kérdéseivel a nemzetközi szakirodalom több helyen is foglalkozik. Ezek közül a kutatások közül ki kell emelni *Poterba [1995]* munkásságát, aki bebizonyította, hogy a költségvetési egyensúly ex ante merev szabályozása az önkormányzatok felelőtlen magatartásához, és fiskális problémákhoz vezet. Ugyancsak a témát kutató *Inman [1997]* kijelenti, hogy a költségvetési egyensúly törvény általi szabályozása csak akkor lehet hatékony eszköz a gazdálkodási célfüggvény elérésében, ha ehhez megfelelő szankciók is párosulnak.

A cseh, szlovák, lengyel és román önkormányzati rendszerek fő jellemzőit bemutató TÖÖSZ tanulmány (*Sivák [2007]*) is rámutat mindezekre. *Csehországban* a költségvetési egyensúly követelménye fegyelmezett piaci magatartással párosulva - a múltbeli adatokat alapul véve - elegendőnek bizonyult ahhoz, hogy az önkormányzati szintek összesített deficitje még korlátok között tartható legyen. Mindezt Csehországban a hitelezési felső korlát bevezetése és az adósságot növelő kezdeményezések szigorúbb pénzügyminisztériumi ellenőrzése támogatta. *Lengyelországban* az önkormányzatok a hitelfelvétel lehetőségével az 1990-es évek második felétől kezdtek el egyre gyakrabban élni, és ezt követően kezdődtek meg az önkormányzati kötvénykibocsátások is. A lengyel hitelezési gyakorlat azonban más közép-kelet európai országokhoz képest meglehetősen óvatos.⁴¹ *Romániában* 1998-ban a helyi közfinanszírozásról elfogadott törvény egyértelműen meghatározta és szigorúan szabályozta a helyi önkormányzatok bevételeit, rögzítette a költségvetés készítésének, ellenőrzésének szabályait, valamint egyszerűsítette a hitelfelvétel szabályozását is.

Ahogy az eddigi összehasonlításból is látható **az önkormányzatok** a finanszírozási és likviditási igény kielégítése mellett **komoly betételhelyezők** is. Ha az önkormányzat likviditás

³⁸ Az önkormányzatok közszolgáltatásainak méretgazdaságossági kérdéseit vizsgálja (*Koós – Lados [2008]*)

³⁹ Ezt vizsgálja a BM IDEA munkacsoport által készített számos elemzés és tanulmány is.

⁴⁰ Az off budget szektor empirikus kutatásával hazánkban Hegedűs foglalkozott. (*Hegedűs [2004]*)

⁴¹ A lengyel közpénzügyi törvény szabályozza, hogy az egyes önkormányzatok a bevételeik 60%-áig adósodhatnak el azzal a megszorítással, hogy az éves adósságszolgálati terhek nem lehet több az éves bevétel 15%-nál. (*Sivák [2007]*)

szűkében van, akkor likvid hitelért fordulhat a kereskedelmi bankokhoz, ám az önkormányzatok is képesek pótlólagos mérlegen belüli likviditást biztosítani a bankrendszer számára.

2.9. A hitel funkciója a szektor és szereplőinek működésében

A. Helyi önkormányzatok

Ahogy a pénzügyi piacokat bemutató fejezet során ismertettem, a gazdasági szereplők hosszú távú finanszírozási igényeit a tőkepiacon elégíthetik ki. Az önkormányzatok finanszírozási igényét alapvetően két részre, operatív és beruházás finanszírozásra tudjuk bontani. A két finanszírozási forma közötti fő különbség az idődimenzió mentén ragadható meg. Az operatív finanszírozás során a mindennapi (elsősorban likviditási célú) finanszírozási döntések születnek meg, míg a hosszú távú finanszírozási döntések a beruházás finanszírozás témakörében kerülnek napirendre.

A nemzetközi gyakorlat szerint az önkormányzatok hosszú távú hitelt az ún. „**arany szabály**” szerint⁴², (*Musgrave [1959]*) vagyis kizárólag beruházásokra vesznek fel. A fenti „arany szabály” azon a megfontoláson alapul, miszerint az adott beruházások finanszírozási igénye időben meglehetősen koncentráltan jelentkezik, igazságtalanul terhelve ezzel az adott beruházást megvalósító generációkat (**pay-as-you-go**). Ugyanakkor, ha a hitelek felvétele nem történik meg, akkor a közösség számára elengedhetetlenül szükséges beruházások elhalasztódnának. Éppen ezért a kizárólagos folyó-finanszírozás (kizárólag belső forrás bevonása mellett) helyett célszerű az adott beruházás finanszírozási terheit a generációk között szétteríteni (**pay-as-you-use**). (*Vigvári [2005a]*) Ez utóbbi finanszírozási forma indokolja az önkormányzatok tőkepiaci megjelenését.

Az arany szabály másik vonatkozása, hogy folyókiadásokra nem szabad hosszú távú hitelt felvenni, mert az előre hozott fogyasztást eredményez. A folyó és tőke költségvetés transzparenciája azonban nem biztosított, így a kettő közötti határvonal sem teljesen egyértelmű. Az utóbbi időben egyes közgazdaságtani irányzatok felvetik, hogy bizonyos folyó kiadások (pl. a gyógyító és megelőző ellátás ill. az oktatás) az emberi tőkébe történő befektetésnek tekinthetők, így ezen szolgáltatások folyó költségei is hasonlóak az állótőke beruházásokhoz.⁴³

Az önkormányzatok költségvetésében a folyó és tőke célú kiadások megkülönböztetésének célja a transzparencia biztosítása. Az önkormányzati folyó- és tőkemérleg közötti átcsoportosítás szabályozása tekintetében az európai országok két csoportra bonthatóak, melyek közül az első csoportot azon országok alkotják, ahol nem engedélyezett az átjárhatóság (pl. Nagy-Britannia, Svájc), míg a másik csoport esetében ez megengedett (pl. Németország, Belgium). Látható tehát, hogy az „arany szabály” nemzetközi szinten történő elfogadottsága ellenére a folyó célú hitelfelvétel nincs kellő módon szabályozva. (*Halmosi [2005]*)

Az önkormányzati hitelezés tekintetében az 1980-as években a finanszírozás két fő formája terjedt el: a hazai pénz- és tőkepiacon felvett szindikált hitel és a kötvény kibocsátás. A magas kamatlábak miatt azonban az önkormányzatok olcsóbb forráshoz akartak jutni, ezért az 1990-es évek elejétől az önkormányzatok is kezdtek megjelenni a nemzetközi pénz- és tőkepiacon, részben az euro- illetve a yen piacokon kibocsátott kötvényekkel, részben nemzetközi szindikált hitelben történő részvétellel. Az önkormányzati kötvények kibocsátása elsőként az Egyesült Államokban indult meg, majd terjedni kezdett a világ más részein is. (*Bodie – Kane – Marcus [1996]*; *Kopányi – Vigvári [2003a]*, *[2003b]*).

A hitelfinanszírozás bár tehermentesítheti az adott év helyi költségvetését, de közvetetten kihat mind a helyi mind a központi költségvetésre. A hitel visszafizetés felelőssége a kormányzati szektor egészét terheli, az alól nem tud kibúvót találni.⁴⁴

⁴² Másként Musgrave arany szabályának is nevezi a szakirodalom (The Golden Rule)

⁴³ Ennek szellemében számos fejlődő országban hoztak létre ún. társadalomfejlesztési alapokat (social development fund), melyek oktatási és egészségügyi reformok hosszú távú finanszírozását támogatják. (*Vigvári [2005a]*)

⁴⁴ Ez motíválja többek között a bankok önkormányzati hitelezési politikáját is.

A maastrichti konvergencia-kritériumok teljesítése a föderális berendezkedésű országokban megköveteli az eladósodásnak az egyes kormányzati szintek közötti „megosztását”. Erre az egyes országokban különböző gyakorlatok jöttek létre, de egyedüli üdvözítő megoldás nem született.⁴⁵

Az önkormányzati hitelfelvétel napjainkra jól beépült a fejlett országok költségvetési valamint pénz- és tőkepiaci rendszereibe. A fejlődő és az ún. átmeneti gazdaságok egy részében azonban, a megnövekedett önállóság kezdetben az önkormányzatok intenzív és gyakran felelőtlen hitelfelvételét gerjesztette. Erre reagálva, a nemzeti kormányok a hitelfelvétel korlátozása tekintetében különböző intézkedéseket tettek.⁴⁶

A helyi önkormányzatok eladósodásának szabályozásával foglalkozó közpénzügyi szakirodalom (*Ter – Minassian – Craig [1997]*) alapvetően négy modellt különböztet meg. Az első a **piac által szabályozott modell**, melyben az önkormányzatok adósságára vonatkozóan nincs állami kezességvállalás, a piaci szereplők tökéletesen informáltak, az önkormányzatok fiskálisan ésszerűen viselkednek és az őket finanszírozó piaci szereplők nem rendelkeznek versenyelőnyvel. A piac által szabályozott modell lényege, hogy a szubnacionális szint szereplői számára a külső kölcsönforrások bevonását a pénz- és tőkepiaci folyamatok és mechanizmusok determinálják. Ez a kontroll pedig annál erősebb, minél kevésbé vállal garanciát a központi kormányzat a helyi önkormányzatok hiteleinek visszafizetéséért. Vagyis minél nyilvánvalóbb a piaci szereplők számára az implicit kormányzati garancia hiánya. (*Barati [2002]*)

A második modell a **központilag korlátozott modell**, melyben a szabályozás középpontjában a hitelfelvétel engedélyezése áll. A nemzetközileg ismert szabályozások abban különböznek, hogy nem-fizetés estén mennyiben áll az önkormányzat mögött a központi költségvetés, illetve szabnak-e valamilyen korlátot az önkormányzatok eladósodásának. Ez utóbbi korlátozások ugyanis a szektor hitelezőinek kockázatát lényegében a minimumra képesek leszorítani.⁴⁷ A költségvetési önállósággal rendelkező önkormányzatok esetén az állami garancia nem él automatikusan, gyakori megoldás azonban speciális államilag támogatott garancia alapok létrehozása (európai megoldás), vagy üzleti alapon működő hitelbiztosító intézmények működése (*Kopányi – Vigvári [2003a]*). A gyakorlatban is működő rendszerek a fenti megoldásokból egyaránt táplálkoznak.⁴⁸

A fentiekben ismertetett két modell mellett az eladósodás szabályozásában ismert még továbbá a **szabályalapú megközelítés** ahol az eladósodást törvényekben lefektetett szabályokban korlátozzák, illetve a **kooperatív modell** ahol az eladósodás mértékéről a helyi testületek vezetői a központi kormányzattal egyetértésben kooperatív módon döntenek.

A négy modell áttanulmányozása alapján első megközelítésben arra a következtetésre juthatunk, hogy az önkormányzatok eladósodásának **hazai szabályozása** a szabály alapú megközelítést követi. Ezt támaszthatja alá az, hogy az önkormányzatok működési szabályait

⁴⁵ Ausztriában például a központi kormányzat a GDP 2,7%-ig, míg a helyi önkormányzatok a GDP 0,3%-ig adósodhatnak el évente. Franciaországban ennél is szigorúbb szabályozás van életben, ahol is a költségvetési egyensúlyt havi szinten kell biztosítani. Az önkormányzatok garanciavállalása a folyó bevételek 50%-ban van maximálva, a vállalt garanciák után pedig céltartalékot kell képezni az évi adósságszolgálat 2,5-10%-ig. (Halmosi [2005])

⁴⁶ Ukrajnában megtiltották a hitelfelvételt, Pakisztánban csak a központi költségvetéstől engedélyeznek hitelt felvenni, Horvátországban és Törökországban minisztériumi engedélyezést vezettek be a hitelfelvelek tekintetében, míg Lengyelországban és Magyarországon a helyi saját bevételekhez kötve határozták meg az önkormányzatok hitelfelvételi maximumát. (Kopányi – Vigvári [2003a])

⁴⁷ A fentiek alapján az önkormányzati hitelfelvétel központi korlátozásának két alapvető technikája van az *aktív* és a *passzív kontroll*, melyek közül az első esetben a hitelfelvételt jóvá kell hagyatni a központi kormányzattal, vagy helyi népszavazás útján az érintett közösséggel, míg a második esetben valamilyen viszonyítási alapot, maximális hitelösszeget határozhatnak meg (pl. valamilyen költségvetési mutató arányában), vagy a hitelfelvétel lehetőségét kizárólag beruházási célokra korlátozhatják

⁴⁸ A szabad piacához közel álló USA rendszerében az önkormányzati kötvények hozama kamatkedvezményt élvez, de a pénzügyi nehézségek esetén az üzleti szervezetekre érvényes csődszabályozás érvényes. Lásd részletesebben Kopányi – Vigvári [2003a]

rögzítő Ötv. 1995. évi módosítása során beemelték a törvénybe az önkormányzatok hitelfelvételi korlátját (88. §), mely alapján az önkormányzatok adósságából származó éves kötelezettségvállalása nem haladhatja meg a saját bevétel rövid lejáratú kötelezettségekkel csökkentett értékének 70%-át.

Mindezek mellett a túlzott eladósodást és működésképtelen helyzetet hivatott szabályozni a „hungaricumnak” számító Adr. is. Ebben meghatározzák az önkormányzatok adósságrendezés alatt is ellátandó kötelező feladatait, és törvényileg szabályozzák, hogyan kell az önkormányzat gazdálkodásának megreformálását követően a helyi közszolgáltatások folytonosságát biztosítani. Rögzíti továbbá az eljárás megindításának körülményeit (60 illetve 90 napon túl lejárt és nem vitatott tartozás). (*Herbst – Szegvári [1996]; Jókay – Osváth – Sóvágó – Szmetana [2004]; Jókay – Veres-Bocskay [2009]*) Ez a törvény mondja ki azt is, hogy a központi kormányzat nem áll kezességével az önkormányzatok mögött. Továbbá összegzi az adós önkormányzat és a hitelező közötti adósságrendezés szabályait.

Az önkormányzati rendszerben rejlő kockázatok azonban mind arra hívják fel a figyelmet, hogy a törvényben rögzített hitelfelvételi korlát betartása és betarthatósága már rövidtávon sem biztosított. Az önkormányzati vezetés ugyanis nem felelős a fenti korlátozás közép vagy hosszabb távon történő betartásáért, így hajlamos a jelenben a jövő rovására eladósodni.

(*Homolya – Szigel [2008]*) és (*Vigvári [2009a]*) kutatásaiban arra a megállapításra jutottak, hogy amíg az Ötv. 88. §-nak, illetve az Adr.-ben rögzített szabályok be nem tartásának jogi szankciója nem létezik addig a hazai gyakorlat inkább a piac által szabályozott modell szerint működik. A piac által szabályozott modell elméleti alapfeltételeit az *(7. számú melléklet)* foglalja össze részletesen. A feltételeket áttekintve azonban erősen vitatható a piac általi szabályozás hatékonysága az önkormányzatok eladósodása, hitelezése tekintetében.

A modell egyik feltétele - a piaci szereplők tökéletes informáltsága – a transzparencia hiánya miatt nem biztosított. A transzparencia hiánya a prudens banki hitelezésben is komoly kockázati elemeket hordoz. Ezért kutatásaim során arra a megállapításra jutottam, hogy az elméleti szakirodalomban az önkormányzatok eladósodásának szabályozásával kapcsolatosan felállított 4 modell további kiegészítése szükséges. Véleményem szerint az eladósodás szabályozása Magyarországon a „**kockázatvállalás alapú verseny**” modelljével jellemezhető, mely állításomat a dolgozatnak az önkormányzati hitelezési piac empirikus elemzésével foglalkozó részében kívánom alátámasztani. Az elvégzett piaci elemzést követően meghatározom a modellt jellemző paramétereket is.

B. Kereskedelmi bankok

A bankok a klasszikus értelemben hitel/betét típusú szolgáltatásokat nyújtanak, ami az univerzálódás hatására napjainkra számos más tevékenységgel, szolgáltatással bővült. Ezeket a szolgáltatásokat tekintve elmondhatjuk, hogy a **hitel – a közös jószág** - az egyik legfontosabb banki termék. A mai modern üzleti élet nehezen képzelhető el hitel nélkül. Hitelek hiányában ugyanis minden gazdasági tranzakció után csak az ellenérték azonnali kiszolgáltatására lenne mód. A gazdasági szereplők pénzáramai azonban időben eltérnek egymástól. A pénzre a termelés, a folyó kiadások finanszírozásán túl a beruházások finanszírozásához, kivitelezéséhez is szükség van. Hitel nélkül a gazdálkodók folyamatos termelése nem lenne biztosított, vagy olyan magas készpénzállománnyal kellene rendelkezniük, mely nagymértékben visszavetné a jövedelmezőséget. A beruházások elhalasztása pedig a technikai haladásnak szabna gátat. (*Gál [2009a]*)

A pénzpiac rövid, míg a tőkepiac hosszú lejáratú hitelt biztosít. A hitelfelvevők ugyanakkor felcserélhetik egymással a piacokat, keresve a legkedvezőbb feltételeket. A hitelek két csoportja - a **pénzteremtő és pénz - újraelosztó hitel** – a bankok üzleti tevékenységében nem különül el, kockázatok tekintetében azonban éles határ húzható köztük. A pénz – újraelosztó hitel forrása a megtakarítóknak a banknál elhelyezett betéte, melyek visszafizetését a banknak garantálnia kell. A pénzteremtő hitel esetében pedig a bank jegybankkal szembeni tartozása nő meg. (*Vigvári [2008b]*)

A hitel a betétesek szempontjából sem semleges tényező, hiszen a hitelkamat és az egyéb, hitelnyújtáshoz kapcsolódó jutalékbevételek jelentik a banki bevételek túlnyomó részét. Ennek hiányában a betétek kamata is csökkenne, ami a megtakarítási kedvet vetné vissza.⁴⁹

A kutatási munkám során azt tapasztaltam, hogy az önkormányzatok és a kereskedelmi bankok hitel – betét pozíciója folyamatosan változik,⁵⁰ ami jelzi, hogy a kereskedelmi bankok rendkívül gyorsan és rugalmasan reagálnak az önkormányzatok változó finanszírozási igényeire. Mindez megnyilvánul a termékek sokféleségében (hitel, kötvény, váltó, lízing, faktoring), a futamidők növekedésében, a fedezeti struktúra változásában, az ajánlott betéti konstrukciókban. Mindezek azonban összességében a kockázatok felépüléséhez vezetnek az önkormányzati hitelezési piacon.

2.10. Összegzés

A fenti jellemzők alapján látható, hogy a két szereplő közötti fő kapcsolódási pontok **a pénz- és tőkepiacon** jól megragadhatóak. Mindkét szereplő érdekelt a hitelezésben, jóllehet más-más okokra vezethető ez vissza. Ugyanakkor mindkét oldalon szigorú szabályok határozzák meg a hitelfelvétel maximumát, illetve a vállalható kockázat mértékét. Ahhoz, hogy a kereskedelmi bankok prudens hitelezést folytathassanak, az önkormányzatoknak megfelelő mennyiségű és minőségű információt kell szolgáltatniuk a számukra.

Nagyon fontosnak tartom kiemelni, hogy a felállított párhuzamok ellenére a két szektort jellemző eltérő működési sajátosságok miatt a szakirodalomban használt **fogalmak eltérő értelmezése** válik szükségessé. Erre a megállapításra juthatunk mind a költségvetési korlát, mind a jogszabályrendszer, mind a piacra való belépés vizsgálata során is. Ez indokolja többek között azt is, hogy a nemzetközi szakirodalomban megfogalmazott elméleti összefüggéseket a nemzeti sajátosságok miatt tovább finomítsuk és árnyaljuk.

A kutatásaim során megállapítottam, hogy a nemzetközi szakirodalomban az önkormányzatok eladósodásának szabályozására felállított négy modellt a hazai sajátosságok figyelembe vételével bővíteni szükséges. Ezt az állítást a hitelezési piac keresleti és kínálati oldalának elemzése fogja alátámasztani. A kutatásaim során megismert négy modell egyike sem implementálható az elméleti összefüggésekben meghatározott paraméterek mellett.

A dolgozat következő alfejezete azt vizsgálja meg, hogy mely szempontok segítségével tudnak az önkormányzatok helyes döntést hozni a „közös jószág”, a hitel felvétele során. A kapcsolódó szakirodalmi munkák alapján melyek azok a szempontok, melyek érvként és ellenérvként sorakoztathatóak fel a hitelfelvétel és a kötvénykibocsátás mellett és ellen.

⁴⁹ Normális piaci viszonyokat feltételezve.

⁵⁰ Ezzel részletesen a 2.1.1. alfejezetben foglalkozik az értekezés.

3. Az önkormányzatok külső forrásbevonásának néhány kiemelt kérdése

3.1. Döntés a külső forrásbevonásról: kötvény vagy hitel. Elméleti összefüggések

A disszertáció korábbi fejezetei már érintették az önkormányzati forrásbevonás szükségességét és annak lehetséges alternatíváit. Ebben az alfejezetben röviden összefoglalom a dolgozat szempontjából érintett két külső forrásbevonási lehetőséget, a hitelfelvétel és a kötvénykibocsátás fontosabb sajátosságait. A téma részletes és szisztematikus áttekintését tárja az olvasó elé *Kovács, G. [2009]* munkája.

3.1.1. Az önkormányzati hitelpiac lehetséges modelljei

Az önkormányzatok által keresleti oldalon támasztott hitelfelvételi igények kielégítését a szakirodalom **3 típusú hitelpiaci modellben** vizsgálja, és elemzi annak kockázatait. (*Noel [2000]*; *Peterson [2000]*)

Amennyiben a helyhatóságok hitelezését egy monopolhelyzetben lévő **önkormányzati bank** menedzseli, a bank tulajdonosi jogait részben vagy egészben az állam gyakorolja. Ebben a piaci modellben a külső források allokálása, és maga az önkormányzati rendszer is centralizáltan működik. (*Peterson [2000]*) A finanszírozásba bevont gyengébb hitelképességű önkormányzatok is forráshoz juthatnak, kezdetben kedvezőbb kamatkondíciók mellett. A modell egyik legnagyobb erénye, hogy képes szakmailag felkészíteni az önkormányzatokat a pénzügyi piacok szükséges ismereteire. Az önkormányzat vezetését megismerteti a hitelezés folyamataival, kockázataival, miközben szoros bizalmi kapcsolat alakul ki a bank és ügyfele között. Ugyanakkor hatékony eszköz lehet a kormányzat kezében az adott ország gazdaságpolitikai céljainak alsóbb szintű kormányzatok felé történő kommunikálásában. Kétségtelen hátránya és egyben kockázata is ennek a modellnek a piaci szereplők (bank⁵¹ - önkormányzat) között létrejövő szoros „ügynök-megbízó” kapcsolat, mely a hitelcél megvalósulása szempontjából hatékonysági kockázatot hordoz (*Noel [2000]*) és egyben moral hazard kialakulására adhat okot.

A tökéletesen **kompetitív önkormányzati hitelpiac** esetében a fent részletezett megbízó-ügynök kapcsolat már két síkon (bank - önkormányzat) és (központi kormányzat – önkormányzat) is értelmezhető. (*Noel [2000]*) A tökéletes versenyt feltételezve az önkormányzatok nem csak hitelfelvételükkel, hanem kötvénykibocsátással is képesek elérni a pénz- és tőkepiacot. A hitelcél meghatározott, ami csökkenti a moral hazard lehetőségét. A kompetitív piaci viszonyok a decentralizáció kialakulását segítik elő.

A kompetitív és a monopolhelyzetű hitelpiac típusok között helyezkedik el a **vegyes típusú modell**. Ez a modell, miután átmenetet képez a fenti két típus között, így különböző alternatívákat eredményezhet, melyet meghatároznak az adott országra jellemző egyedi sajátosságok. Ezek közül a pénzügyi közvetítő rendszer fejlettsége és az önkormányzati finanszírozási rendszer stabilitása által meghatározott koordináták mentén, elhelyezhetőek az egyes országok önkormányzati hitelpiac típusai. (*Peterson [2000]*) A korábban elemzett megbízó-ügynök kapcsolat is szélesebb skálán mozoghat, túllépve a korábbi három szereplőt, a bankokat, az önkormányzatokat és a központi kormányzatot.

⁵¹ Gyakorlatilag maga a központi kormányzat, hiszen az önkormányzati bank működését az állam jelenléte determinálja.

3.1.2. Az önkormányzati kötvény: elmélet és hazai gyakorlat

Az önkormányzati kötvény, mint alternatív pénz- és tőkepiaci finanszírozási forma az értékpapírok családjába tarozó **hitelviszonyt megtestesítő** értékpapír. A kibocsátó arra vállal kötelezettséget, hogy a kötvény névértékét és annak kamatait egy a kibocsátás során előre meghatározott módon a kötvényt lejegyző részére visszafizeti.⁵² A kötvény definíciós problémáival Kovács, G. [2009] foglalkozik részletesen, aki az önkormányzati kötvények vizsgálatát és definiálását két tulajdonság együtteseként kezeli és elemzi:

- a.) A kötvénykibocsátó az államháztartási alrendszer része-e, illetve annak valamely szubnacionális szintjéhez tartozik-e;
- b.) A kötvényfinanszírozás valamely helyi szintű feladatellátáshoz kapcsolódik-e;

Az önkormányzati kötvények definiálásának nehézségét az adja, hogy az önkormányzati feladatellátás az önkormányzati hivatalon és intézményrendszeren kívül is megvalósulhat. A kvázi költségvetési szervek, gazdasági társaságok kibocsátásai a fenti definíciós jellemzőket is figyelembe véve tartozhatnak az önkormányzati körhöz is (50%-ot meghaladó tulajdonosi részesedés), de azon kívül is rekedhetnek. A szubnacionális szint vizsgálata szempontjából azt kell mérlegelni, hogy a kibocsátás melyik szinten történik. Továbbá, hogy engedélyezett-e a méretgazdaságossági szempontokat is figyelembe véve az önkormányzati társulásokon keresztüli kibocsátás. Értelemszerűen ez függ az adott ország sajátosságaitól. (Kovács, G. [2009])

A **hazai szabályozás** kereteit figyelembe véve a Tőkepiaci törvény⁵³ (továbbiakban: Tpt.) alapján az önkormányzati kötvény a névre szóló hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok közé tartozik. A kötvényen alapuló követelés nem évül el. A 285/2001. Kormányrendelet 3. § (C) alapján kötvény kibocsátásra az „önkormányzat” jogosult. Ez a megfogalmazás a fenti definíciós logika alapján az Ötv. 1. § (1) alapján a község, város, főváros és kerületei valamint a megye önkormányzata számára teszi lehetővé a kötvény kibocsátását. A régiók, a kistérségi társulások és a kvázi költségvetési intézmények, társaságok kibocsátásai sem tartoznak az önkormányzati kötvények közé.

Az önkormányzati kötvények csoportosítására - a kötvények ismérvei alapján⁵⁴ – több lehetőség is adódik. Bodie- Kane – Marcus [1996] az önkormányzati kötvények két általános típusát különbözteti meg, az **általános kötelezettséget vállaló kötvényt** (general obligation bond) és a **bevételekből megtérülő kötvényt** (revenue bond). Kovács, G. [2009] egyéb szakirodalmakat is alapul véve, első sorban a cash flow és a fedezet alapján négy típust különböztet meg. Ez a csoportosítás kiegészíti (8. számú melléklet) a fenti két csoportot a **dedikált projekt kötvény** és az **egyéb önkormányzati kötvények** csoportjával.

A fenti négy kötvény csoportot megvizsgálva megállapítható, hogy Magyarországon jelenleg a klasszikus általános kötelezettséget vállaló kötvény nem bocsátható ki. Ennek okai a törvényi szabályozásban keresendők. Az Ötv. 88. § meghatározza az önkormányzati bevételeknek azon csoportját,⁵⁵ melyek a tőke és a kamatfizetési kötelezettségek fedezésére nem használhatóak fel. A dedikált kötvények a pénzáramlások elkülönítésének problémája miatt nem kerülhetnek forgalomba. Így a kutatás időszaka alatt kibocsátott kötvények többsége a bevételekből megtérülő kötvény, illetve az egyéb önkormányzati kötvény családjába tartozik.

⁵² A kötvényhez kapcsolódó esetleges egyéb jogok és szolgáltatások minden kibocsátás során egyedileg kerülhetnek meghatározásra, melyet nyílt kibocsátás esetén a **Kibocsátási Tájékoztató** valamint a hirdetmény zárt kibocsátás esetén az **Információs Összeállítás** tartalmaz. (Tpt. 16. § és Tpt. 21. §) és (285/2001 Korm.rend)

⁵³ 2001. évi CXX törvény a tőkepiacról

⁵⁴ Kibocsátó, pénzáramlás időbeli alakulása, kamatozás módja, a kötvény denominációja, forgalomba hozatal módja, a kötvény visszafizetésének lehetséges biztosítékai.

⁵⁵ Normatív hozzájárulás, állami támogatás, személyi jövedelemadó, államháztartáson belülről működési célra átvett bevétel. (Kivéve likvid hitel visszafizetésének fedezésére) Továbbá ide tartozik az önkormányzati törzsvagyon is.

3.1.3. Választás a hitelfelvétel és a kötvénykibocsátás között: elméleti összefüggések

A disszertációnak az önkormányzatok és kereskedelmi bankok jellemzőit bemutató részében már esett szó az önkormányzatok tőkepiaci megjelenésének motivációról, illetve a pay-as-you-use típusú finanszírozás okairól. Tekintettel arra, hogy Magyarországon a kutatás időpontjában a külső forrásbevonás két formája terjedt el (hitelfelvétel és (elsősorban a zárt) kötvénykibocsátás), így indokoltnak tartom a két finanszírozási forma összevetését. Melyek azok a szempontok, amelyek az egyes külső forrásbevonási formák közötti választásban a hazai döntéshozók segítségére lehetnek. (4. számú táblázat) A mellékelt összefoglalás a **szakirodalom feldolgozásán alapul**, és elsősleges célja, hogy összefoglalja a szakirodalomban föllelhető, témában releváns véleményeket, érveket és esetleges ellenérveket.

4. táblázat: Érvek és ellenérvek a hitelfelvételről és a kötvénykibocsátásról, szakirodalmi hivatkozásokkal

Hitel	Érvek	Szakirodalom	Ellenérvek	Szakirodalom
1.	Finanszírozási terhek integrációk közötti szétterítése	Dafflon [2002], Vigvári (2005a)	„Kiszorító hatás” (a hitelkereslet növekedésével)	Barati [2002]
2.	Erőforrások optimális allokálása	Swianiewicz [2004]	A finanszírozási költség növekedése (kamatfizetés által)	Kopányi – Vigvári [2003b]; Vigvári [2005a]
3.	A jelenben vállalt finanszírozási költségek és terhek megjelenítése	Peterson [2000]	A felhasználás célhoz kötött	Bank & Tőzsde [2007]
4.	Helyi gazdasági környezet stabilizálása	Swianiewicz [2004]		
5.	Pótlólagos adóbevételek generálása	Vigvári [2008a]		
6.	EU támogatások lehívásához az önrész biztosítása	Homoly – Szigel [2008]		
7.	Közösség érdekét szolgáló beruházások nem halasztódnak el	Kopányi – Vigvári [2003b]		
8.	Hatékonyság javulás a feladatellátás központi finanszírozásában	Barati [2002]		
Kötvény	Érvek	Szakirodalom	Ellenérvek	Szakirodalom
1.	A felhasználás nem célhoz kötött	Bank & Tőzsde [2007]	A kötvénykibocsátással járó kockázatok ⁵⁶ viselése	Bodie – Kane – Marcus [1996]; Brealey – Myers [1998]
2.	A forrás felhasználás nem ütemezett	Bank & Tőzsde [2007]	Méretgazdaságossági kérdések	Kovács, G. [2009]
3.	Hosszabb futamidejű forrásbevonást eredményez	Vigvári [2005a]	Több adminisztrációs és tájékoztatási kötelezettség	Tpt.; Kovács, G. [2009]
4.	Alacsonyabb finanszírozási költség	Kovács, G. [2009]		
5.	Transzparencia növelése (nyílt kibocsátás)	Bernáth – Jókay – Szmetana [1996]		

Forrás: Saját szerkesztés

A fenti összevetésből⁵⁷ kitűnik, hogy ezek a szempontok természetesen az **önkormányzatok oldaláról** mérlegelik a választási lehetőség esetleges előnyeit és hátrányait. A hitel és kötvény, mint külső források közötti választást, és annak gyakorlati szempontjait foglalja össze (Vigvári [2005a] 134. oldal)

⁵⁶ Részletesen olvasható a (9. számú mellékletben)

⁵⁷ Az egyes tényezők részletesebb, helyenként más szempontokat is vizsgáló elemzését adja Kovács G. [2009]

Az önkormányzati hitelezési piac kínálati oldalán található pénzügyi közvetítők döntéseit ettől eltérő szempontok és kockázatok is befolyásolhatják. Erről részletesebben a piaci elemzésben, a kínálati oldal elemzése során lesz szó. Természetesen a fenti szempontok mellett az önkormányzatoknak a külső forrásbevonásról szóló döntéseik során azt is figyelembe kell venniük, hogy az aktuális jogszabályok tesznek-e különbséget a két forrásbevonási lehetőség között. A kötvényfinanszírozás szabályozási kereteit Kovács, G. [2009] mutatja be részletesen.

A kötvények kibocsátása során mérlegelni célszerű a kibocsátandó kötvény aktuális piaci árfolyamhoz viszonyított helyzetét is. A standard kötvényekből származó pénzáramlások értékelése két részre bontható:⁵⁸ a kamatra, mely a pénzáramlások szempontjából annuitás, illetve a névértékre. A kötvények piaci értékének⁵⁹ megállapítása a jelenérték számításra alapul.⁶⁰ A piaci érték a befektető számára azért fontos, hogy döntést tudjon hozni arról, hogy az aktuális piaci árfolyamon érdemes-e vásárolni, illetve eladni az adott kötvényt. Az értékpapír vásárlója számára a piaci érték lesz az a legmagasabb ár, amelyet hajlandó fizetni az értékpapírért, míg az eladó számára azt a minimális árat képviseli, melyen hajlandó lesz eladni a kötvényt. (Illés [2007])

3.2. Mérhető –e az eladósodás felső határa? A pénzügyi kapacitás fogalma

Az önkormányzatok finanszírozása során az egyik legfontosabb eldöntendő kérdés, hogy mekkora a **hitelfelvétel maximális nagysága**, mely még nem okoz túlzott mértékű eladósodottságot. Peterson [2000] a túlzott mértékű önkormányzati hitelfelvétel fogalmát három aspektusból közelíti meg.

Az *első* szempont a kölcsönforrás bevonásában közvetlenül érintettek szemszögéből (vagyis a bankok és önkormányzati vezetők) vizsgálható. Ebben a megközelítésben akkor beszélhetünk túlzott mértékű hitelfelvételről, ha az így keletkezett fizetési kötelezettségek (kamat és tőketörlesztés) **veszélyeztetik** az önkormányzat **bonitását**.

A *második* szempont a **gazdasági hatékonyság** kérdéskörébe tartozik. Az önkormányzati hitelfelvételt akkor tekinthetjük túlságosan magasnak, ha a finanszírozásra kerülő beruházás belső megtérülési rátája alacsonyabb, mint a gazdaságban megvalósuló egyéb befektetéseké. A gazdaságosság másik döntési kritériuma lehet a nettó jelenérték.⁶¹

A *harmadik* szempont a túlzott hitelfelvétel **makroökonómiai hatásait** vizsgálja. Makroökonómiai szempontból a hitelfelvétel mértéke akkor túlzott, ha az alsóbb szintű kormányzatok hitelfelvelele szignifikáns szerepet játszik az adott ország költségvetési deficitjének növekedésben. Ekkor az önkormányzatok a folyó költségvetési deficitjük finanszírozására is hitelt vesznek igénybe.

A fenti három nézőpont közül a dolgozat témája szempontjából az első játssza a domináns szerepet. A kérdés tehát úgy tehető fel, hogy **mennyi az eladósodottnak a még megengedhető felső határa hitelezői szempontból?** Az önkormányzati gazdálkodás korábban már részletezett sajátosságaiból adódón nem célszerű a vállalkozások esetében használt eladósodottság fogalom változtatás nélküli átemelése és alkalmazása. A vállalkozások esetében az eladósodottságot a kötelezettségeknek a mérlegfőösszeg százalékában történő kifejezésével határozzuk meg. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a fenti mutató 60% -ot meg nem haladó mértékében még elfogadott, ezen fölül azonban már veszélyes mértékű eladósodottságot jelez.

Az önkormányzati gazdálkodásban azonban nem a profitszerzésre kerül a hangsúly, hanem a kiegyensúlyozott gazdálkodásra, melyet az önkormányzatok hitelfelvétel útján is képesek biztosítani. A hitelfelvétel azonban nem lehet olyan mértékű, mely veszélyezteti a feladatellátást.

⁵⁸ Itt a kamatfizetés fix, a periódusonkénti kamatok állandóak, a névértéket a futamidő végén egy összegben kell visszafizetni.

⁵⁹ A szakirodalomban ezt matematikailag kalkulált árfolyamnak, elméleti árfolyamnak, vagy belső értéknek is nevezik.

⁶⁰ Ennek megfelelően a piaci érték a diszkontáláshoz használt kamatlábtól is függ.

⁶¹ A két döntési kritérium eltérő eredményre vezethet nem konvencionális pénzáramlások esetén. Ekkor a belső megtérülési ráta nem értelmezhető.

Ennek a gondolatmenetnek a folytatásaként adódik a kérdés, hogy hogyan lehet meghatározni a hitelfelvételnek azt a felső határát, mely még nem veszélyezteti az önkormányzat működését, ugyanakkor megakadályozza a beruházások elhalasztódását. Ennek mérését segíti elő a **„pénzügyi kapacitás”** fogalma, melynek megalkotása *Gurley és Shaw [1955]* nevéhez fűződik.

Az 1950-es évek közepén John Gurley és Edward Shaw tett elsőként kísérlete arra, hogy a közgazdászok figyelmét a fejlett és a fejlődő országok pénzügyi rendszereinek fejlettségbeli különbségeire irányítsa, egyben kitágítsa a vizsgálódás körét a pénzügyi struktúra és a reálgazdaság közötti átfogóbb kapcsolat irányába. Elméletük nem a pénzkínálatra, hanem a pénzügyi közvetítő intézményekre, és ezeknek a hitelkínálatban betöltött szerepére helyezi a hangsúlyt. Ezzel a monetaristák pénzkínálat elméletéhez és a keynes-i „likviditás preferencia” elméletéhez képest egy harmadik – alternatív - utat fogalmaztak meg.

A fenti szerzőpáros kiemeli a fejlett és a fejlődő országok pénzügyi rendszere közötti azon különbséget, hogy míg a fejlett országokban létezik a pénzügyi közvetítésnek egy jól kiépült rendszere, addig ez a fejlődő országokban hiányzik. A jól kiépült pénzügyi közvetítő rendszer segíti a kölcsönözhető források áramlását a megtakarítók és a beruházók között, ami növeli a gazdaság teljesítményét. A klasszikus elméleteket kritizálva megfogalmazzák, hogy míg a pénzügyi rendszereknek, a pénzügyi piacok fejlődésének kezdeti szakaszában a közvetítő intézmények jellemző formája a kereskedelmi bank volt, addig a pénzügyi innovációk elterjedésével olyan új pénzügyi közvetítő intézmények is beléptek a pénzügyi piacokra, melyek nem monetáris passzívakkal rendelkeznek. Téves tehát az a felfogás, hogy kizárólag a pénzállomány nagyságával mérhetjük a reálgazdaság pénzügyi aktivitását. (*Gertler [1988]*)

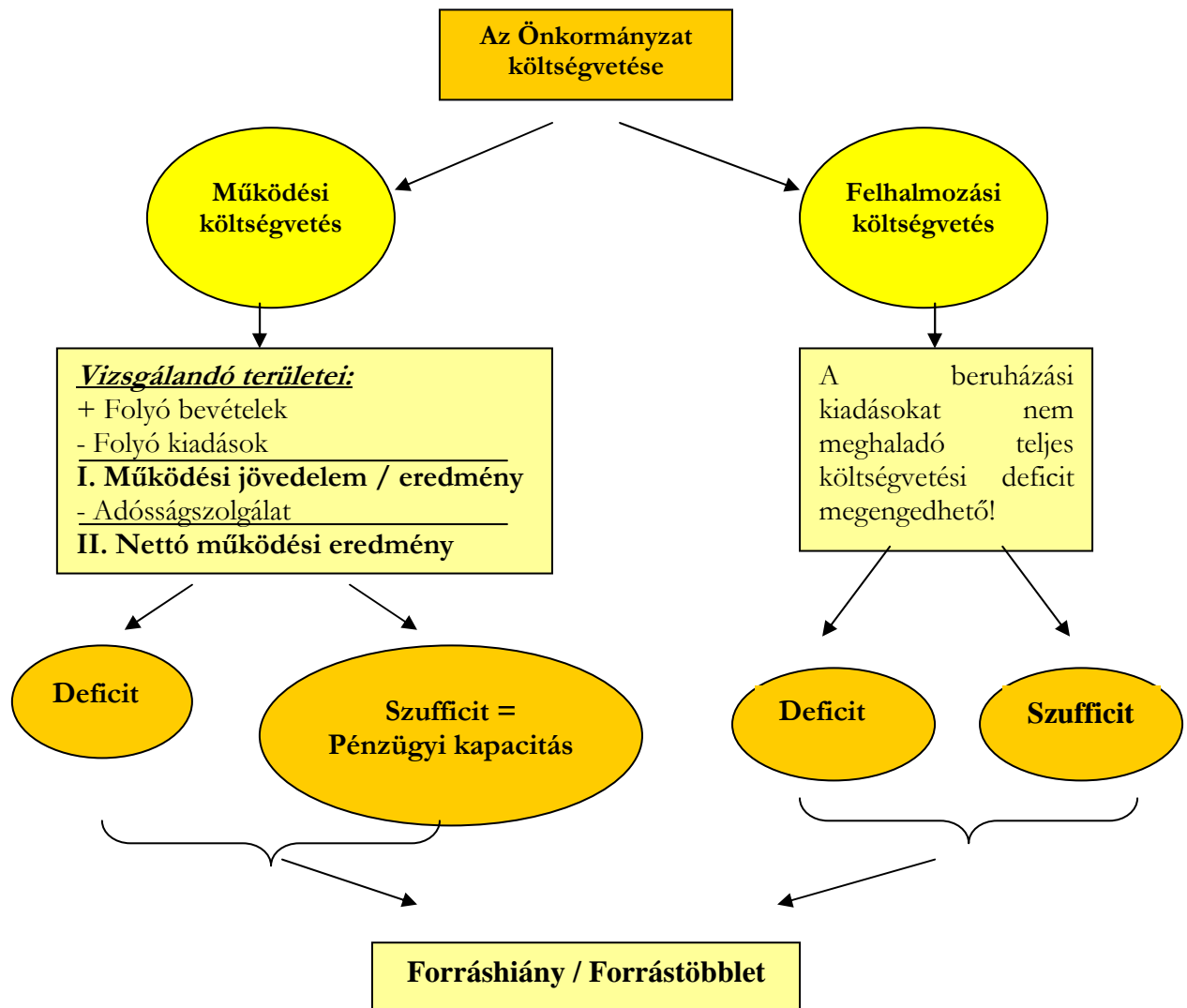
Gurley és Shaw arra hívja fel a figyelmet, hogy a makroökonómiai vizsgálódások középpontjába a pénzmennyiség vizsgálata helyett a gazdaság átfogó „pénzügyi kapacitásának” elemzése kell, hogy szükségszerűen kerüljön. Ez pedig az adósok hitelfelvevő képességének azon szintje, ahol még a nélkül tudják növelni az adósságot, hogy csökkenteniük kellene akár jelenlegi, akár jövőben esedékes kiadásait. Az elmélet szerint tehát a „pénzügyi kapacitás” az összkereslet fontos meghatározó eleme. A pénzügyi közvetítő intézményeknek a pénzügyi kapacitás növelése szempontjából van kulcs jelentősége. Képesek a megtakarítók és a beruházók gyors és rugalmas összekapcsolására, melyet a pénzügyi piacok közvetítő intézmények hiányában nem tudnak hatékonyan megoldani. (*Gertler [1988]*)

Normatív tekintetben az önkormányzatok hitelfelvételének felső határát meghatározhatjuk a fentiekben részletezett pénzügyi kapacitással (2. ábra). Ez nem más, mint **az önkormányzat - adósságszolgálatot is figyelembe vevő - költségvetési pozíciója**. Amennyiben ennek pozitív az egyenlege, akkor ennek a pozitív egyenlegnek a mértékéig vehet fel egy önkormányzat hitelt, felhalmozási kiadásainak fedezése céljából. A hitelfelvétel problémája abban rejlik, hogy míg bármilyen fejlesztési célra felvehető a hitel, addig a hitelek túlnyomó többsége nem eredményez bevétel növekedést, így összességében mindenképpen rontja az eladósodottságot. (*Vígvári [2002c]*)

Kiegyensúlyozott gazdálkodási viszonyok mellett az elemzés középpontjában álló működési eredmény pozitív (költségvetési megtakarítás), vagyis az önkormányzat által realizált folyó bevételek a folyó kiadások fedezésén túl fedezetet képesek biztosítani felhalmozási vagy / és adósságszolgálati kiadásokra is. Negatív működési eredmény esetén vagy az önkormányzat pénzkészlete csökken, vagy hiányt finanszírozó hitelt kell felvennie, ami hosszabb távon adósságcsapdát idézhet elő. Előfordul még továbbá a hiány vagyoneértékesítésből történő pótlása, ami vagyonefeléléshez vezet.

A **nettó működési eredmény** pozitív értéke jelzi, hogy az önkormányzat vagyona nő, fejlesztésre fordítható pénzeszköze képződik. Negatív nettó működési eredmény esetén az önkormányzat adósságszolgálatainak teljesítéséhez tőkebevételeit vagy további hitel felvételt kell igénybe vennie.

2. ábra: A pénzügyi kapacitás elemzése



Forrás: A szerző saját munkája

A **felhalmozási költségvetés** normál gazdálkodási viszonyok mellett deficités. Ebben az esetben a beruházások finanszírozásának forrásai a tőkebevételek, a korábban képződött tartalékok, a működési költségvetés szufficitje illetve kölcsönforrás lehet. A felhalmozási költségvetésben keletkezett többlet a tartalék alap forrását képezheti, vagy a nettó működési eredmény deficitjének finanszírozásra fordítódik. Összességében a tárgyévi bevételek és kiadások összesített egyenlege fejezi ki az önkormányzati költségvetés végső pozícióját, mely forráshiányt vagy forrástöbbletet eredményezhet.

A fenti ábrából levezethető a pénzügyi kapacitás mellett az **eladósodottság értelmezési lehetősége** is az önkormányzatok esetében. Ez az adósságszolgálat és a működési jövedelem arányában fejezhető ki. Az eladósodottság elemzése során tehát a „működési jövedelem” és az adósságszolgálat viszonyának vizsgálata a feladat. A vizsgálat során a következőkre kell figyelemmel lenni:

- a.) Adósságszolgálat / működési jövedelem > 1 vagy
- b.) Adósságszolgálat / működési jövedelem < 1 .

Az a) esetben veszélyes mértékű eladósodásról beszélhetünk, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy az önkormányzat működési jövedelme nem képes fedezetet biztosítani a fennálló hitelek

törlesztésére. Ezt vagyoneértékesítéssel vagy a felhalmozási költségvetésből történő átcsoportosítással tudják pótolni, de előfordulhat újabb hitel felvétele is.

A fentiek további finomítása céljából - és a korábbi elméleti szempontokat is figyelembe véve - az eladósodás vizsgálata során az alábbi feltételezésekkel kell élni:

a.) A hitelfelvétel nem korlátozott;

b.) A működési jövedelem teljes összege szabadon felhasználható az adósságszolgálat teljesítésére. Amennyiben a fenti feltételezések nem igazak – és a hazai szabályozások is ezt támasztják alá (Ötv. 88. §) - az „adósságszolgálat / működési jövedelem” mutató egynél kisebb értéke esetén is előfordulhat az adott önkormányzat veszélyes mértékű eladósodása. A pénzügyi kapacitás a hitelfelvétel maximumán túl azt is megmutatja, hogy hol vannak az önkormányzati feladatellátás felső határai. Összességében ez az a határ, ami fölött az önkormányzat már „túlvállalja” magát.

Az 1970-es években, a fenti elmélet térhódításával párhuzamosan indult fejlődésnek az információk közgazdaságtana. Alapgondolata a cseréknél fellépő hatékonysági problémák létezése abban az esetben, ha bármelyik félnek információs előnye van a másik fél rovására. Ezek a kutatások újra igazolták Gurley és Shaw alternatív elméletének létjogosultságát. (*László – Zsámboki [1995]*)

3.3. Összegzés

Az önkormányzatok külső forrásbevonását vizsgáló szakirodalmak feldolgozása alapján tehát megállapítható, hogy az önkormányzatok **külső forrásbevonása szükségszerű, és indokolt** a hosszú távú beruházások finanszírozása tekintetében. Ez indokolja az önkormányzatok pénz- és tőkepiaci kapcsolatainak pénzügyi architektúrába történő beemelését is.

A finanszírozási döntések során az önkormányzatnak több szempontot is figyelembe kell vennie ahhoz, hogy a helyes döntést meg tudja hozni a külső források közötti választások esetében. Ez a két **forrás** jellemzően **a hitelfelvétel és a kötvény kibocsátás**. A két konstrukció közötti választás vizsgálata eltérő szempontrendszeren keresztül valósítható meg mind az önkormányzat, mind a pénzügyi közvetítő tekintetében. A finanszírozási formák kockázatai és előnyei másként esnek latba a pénzügyi piacok két szereplője esetében.

Az önkormányzati **hitelfelvételnek** azonban mindkét szereplő szempontjából van egy olyan **felső határa**, melynek elérése már súlyosan veszélyezteti az adott önkormányzat bonitását. Az eladósodásnak ezt a felső határát mérhetjük és számszerűsíthetjük a **„pénzügyi kapacitás”** fogalomrendszerén keresztül. Ekkor a vizsgálat középpontjában az adósságszolgálat és a működési jövedelem viszonya áll. Megfelelő peremfeltételek esetén a mutató értéke képes kifejezni az adott önkormányzat pénzügyi kapacitását. Vagyis az eladósodásnak azon szintjét, ahol még a nélkül növelhető az adósság, hogy csökkenteni kellene az önkormányzat akár jelenlegi, akár jövőben esedékes kiadásait.

A következő alfejezetben a vizsgálatban bevont másik szereplőnek, a kereskedelmi bankoknak a működési sajátosságait összegzi a disszertáció. Továbbá összefoglalja az információs problémák pénzügyi piacokra, pénzügyi közvetítőkre gyakorolt hatásait és az ezzel kapcsolatos szakirodalmi kutatások eredményeit.

4. A pénzügyi közvetítés elméleti összefüggései

4.1. Ex post és ex ante információs aszimmetriák és a delegált megfigyelés

Az 1970-es évek két jelentős fejleménye a pénzügyi közvetítő rendszer rohamos fejlődése, illetve ezzel párhuzamosan a mikroökonómia területén tapasztalható új eszközök, mint a játékelmélet valamint az információk közgazdaságtanának a megjelenése volt. Ezen mikroökonómiai eszközök később fontos szerepet kaptak a pénzügyi piacok és a reálszféra kapcsolatának elemzésében, és összefüggéseinek megértésében.

Az ezen a területen napvilágot látott szakirodalom mindegyike Akerlof „tragacs” (lemon problem) problémájáról született művén alapszik (Akerlof [1970]). A tanulmány a korábban már hivatkozott Modigliani – Miller tétel cáfolataként úgy fogalmaz, hogy a piaci szereplők, az eladók és a vevők között szükségszerűen fennálló információs aszimmetriák a piac tökéletlen működését eredményezik.

A szakirodalom az **információs aszimmetria** két fő típusát különbözteti meg, a **kontraszelekciót** (adverse selection), mint **ex ante** és a **morális kockázatot** (moral hazard), mint **ex post** információs aszimmetriát. Az előbbi esetében az információs aszimmetria a szerződő felek között már a szerződéskötés előtt létezett, míg az utóbbi esetében a szerződéskötés után jött létre. (Gertler [1988]) A fenti megközelítések alkalmazása a makroökonómia területén csak a '80-as évek végén kezdett elterjedni.

Az információs problémák Akerlof által vázolt elméletének első megjelenését láthatjuk Rothschild és Weiss [1976] írásában, akik a biztosítási piacon megfigyelhető kontraszelekciós mechanizmus jelenlétére hívják fel a figyelmet.

Az információs aszimmetria jelenlétével magyarázhatjuk a pénzügyi közvetítő rendszer kialakulásának szükségszerűségét is. A piacok tökéletes informáltságával ellentétben ugyanis, a megtakarítók és a beruházók közötti információáramlást, az információs aszimmetria jellemzi. Egy ilyen közegben, amikor a hitelt felvevők ex ante nem vagy csak nehezen megkülönböztethetők a hitelezők számára, szükség lehet olyan jelzésekre, melyek segítséget nyújtanak abban, hogy a hitelezők differenciálni tudjanak, még a kontraszelekció állapotában is.

Ez a jelzés, vagy másként információs transzfer, lehet a hitelt felvevők azon cselekedete, hogy megnövelik vállalkozásuk tőkeerejét. Ennek a jelzésnek az ára abban mérhető, hogy a hitelezhetőbb vállalkozásoknak nagyobb saját tőkével – így alacsonyabb tőkeáttétellel - kell rendelkezniük, mint tökéletes informáltság esetén. A jelzés eléri a célját, ha a vállalkozás megkapja a kívánt hitelt. (Leland – Pyle [1977]) A pénzügyi közvetítő intézmények létjogosultságát az adja, hogy képesek csökkenteni a befektetők ex ante információs hátrányát az által, hogy a fenti információk összegyűjtését és továbbítását menedzselik.

Ennek az elméletnek a kritikájával, és továbbfejlesztésével foglalkozik Diamond 1984-es írása, mely a bankokat **delegált megfigyelőnek** nevezi. Diamond elfogadja a Leland –Pyle szerzőpáros érvelését, és a pénzügyi közvetítőkre vonatkozó ex ante feltételezésüket, vagyis azt, hogy a vállalkozók többet tudnak, mint a befektetők. Diamond cikke ugyanakkor ex post információs aszimmetriát tételez fel a potenciális hitelezők (befektetők) és a kockázatos projekthez tőkét gyűjtő kockázat semleges vállalkozó (beruházó) között is. (Diamond [1984])

Diamond delegált megfigyelésről alkotott elmélete alapján a vállalkozónak a befektető pénzt ad, melyért a vállalkozó a projekt eredményétől függően díjat fizet. A befektető legalább a kockázatmentes hozamot szeretné elérni, míg a vállalkozó abban érdekelt, hogy minél kevesebbet fizetve nagyobb profitra tegyen szert. Diamond bemutatja, hogy ha a vállalkozás sikertelen lesz, akkor kevesebbet, vagy egyáltalán nem fizet a hitelezőnek, ami „holtteher” költséget eredményez. Az ex post információs aszimmetria ott lép fel, hogy a befektető nem képes megfigyelni a vállalkozót, vagyis nincs tisztában azzal, hogy az adott projekt hogyan teljesített. Az is előfordulhat, hogy az imént vázolt „holtteher” költséget a befektetőnek vállalnia kell akkor is, ha a projekt közben mégis sikeresen zárult.

Diamond úgy látja, hogy a megoldás egy rögzített hitelszerződés, ahol a hiteldíj megegyezik a holtteher költséggel, ami a vállalkozót érdekeltté teszi annak megfizetésében. Ezt követően azt vizsgálja, hogy hogyan javítható a befektető helyzete, amire azt a megoldást találja, hogy a befektető és a vállalkozó közé szükségszerűen be kell lépnie egy harmadik szereplőnek, az ügynöknek, akit a befektető bíz meg a vállalkozó megfigyelésével. Ha az ügynök kellően nagyszámú vállalkozót figyel meg, az imént vázolt „holtteher költség” a nullához tart, a befektető helyzete javul, a vállalkozó helyzete nem romlik, és az ügynök is megkapja a jutalékát. Diamond ezt az ügynököt nevezi banknak.

Később azt is megvizsgálja, hogy vajon mennyire lehet hatékony a pénzügyi közvetítők közötti diverzifikáció a pénzügyi piacokon megjelenő kockázatokat is figyelembe véve. Elemzése során arra a következtetésre jutott, hogy több bank egyidejű jelenléte – vagyis a pénzügyi közvetítő rendszer – és a kockázat diverzifikációja lehet az a megoldás, mely minden szereplő számára az optimális állapotot megadhatja. (Diamond [1984])

Diamond kiegészíti tehát a Leland – Pyle modellben vázolt vállalkozói jelzésen alapuló modellt úgy, hogy bevezeti a **pénzügyi közvetítés** és a **diverzifikáció** fogalmát. Bemutatja, hogy a kockázatösszegző diverzifikáció nem lehet életképes modell a pénzügyi közvetítők esetében, ex ante információs aszimmetriát feltételezve. Kockázatfelosztó diverzifikáció esetén – és az ő saját modellje is erre a következtetésre jut – a közvetítő jelzési költsége kisebb, mint egy vállalkozóé, mert „a közvetítő költségei azonosak egy kisebb szórással rendelkező projektnek a vállalkozó általi jelzésének költségeivel.” (Diamond [1984] (in: C.M. James – C. W. Smith, JR (szerk.) [1996] 41. o.))

Úgy véli, hogy a kockázat felosztó diverzifikáció lehet egyedül hatékony a kockázatok és az információs aszimmetriák csökkentésében. Diamond úgy fogalmaz, hogy a diverzifikáció azért fontos, mert „növeli annak valószínűségét, hogy a közvetítőnek elegendő bevétele származik ahhoz, hogy visszafizesse a betétesek rögzített nagyságú követeléseit. A **diverzifikáció megnöveli a közvetítő kockázat tűrését minden hitellel szemben**, lehetővé téve, hogy az ösztönzési szempontok miatt szükséges kockázatviselés kevésbé költséges legyen.” (Diamond [1984] (in: C.M. James – C. W. Smith, JR (szerk.) [1996] 42. o.))

4.2. A hiteladagolás jelensége és az információs aszimmetriák

A hiteladagolással foglalkozó elméleti modellek esetében három megközelítés ismert, melyet Santomero [1984] munkája kiválóan foglal össze. Az *első modell* az adagolást a bank és ügyfelei közötti viszonyhoz kapcsolja. A modell lényege, hogy a banküzem **prociklikusságából** következően az esetleges megszorítások esetén a bankok kiemelt ügyfelei kedvezőbb elbírálás alá esnek, míg kisebb ügyfeleknek **adagolják a hiteleket**. A hiteladagolás ebben a megközelítésben csak rövidtávon és időben változó jelenségként értelmezhető. A modell a **megbízó – ügynök kapcsolaton** alapul. (A modell képviselője Santomero és Blackwell.)

A *második modell* alapja, hogy a bankok nem képesek arra, hogy minden ügyfelük számára a profitmaximalizáláshoz szükséges kamatot állapítsák meg. Rá vannak kényszerítve arra, hogy az ügyfelek egy nem egynemű csoportján belül ugyan azt a kamatlábat alkalmazzák, ami a hitelek adagolását vonja maga után. Ennek az oka az, hogy a megállapított kamatláb a csoport tagjaira alkalmazható legmagasabb és legalacsonyabb kamatláb között fog elhelyezkedni. Azoknál az ügyfeleknél, ahol a maximálisan megállapított kamatlábnál magasabb hitelkamatlábba kellene alkalmazni, **menyiségi adagolás** (credit crunch) fog életbe lépni. A kockázatmentes ügyfelek azonban minden esetben mentesülnek a hiteladagolás alól. Ezt az **árdiszkrimináció elméletének** hívja szakirodalom (A modell képviselője Jaffee és Modigliani.)

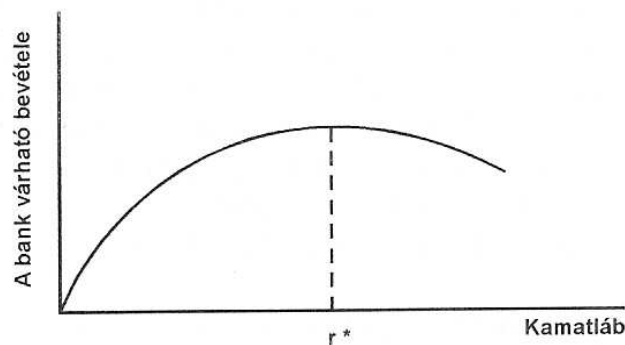
A *harmadik modell* arra épül, hogy a pénzügyi közvetítők csökkenteni képesek az információs aszimmetriát, teljesen azonban nem képesek azt megszüntetni. Ennek a következményeit vizsgálja a hiteladagolás harmadik elmélete, melynek egy korai példája Jaffee és Russell [1976] cikke. A tanulmány azzal a problémával foglalkozik, hogy a hitelfelvevők közötti ex ante minőségi

különbségek hogyan idézhetnek elő hiteladagolást. A hitelezés során a hitelt felvenni szándékozók halmazába tartozók ex ante nem megkülönböztethetőek a hitelező számára. Ezért a piaci kamatláb úgy alakul ki, hogy magában foglalja a „tragacs” prémiumot is, amihez a rosszabb adósok, mint egyfajta prémiumhoz jutnak hozzá, a jó minőségű adósokkal szemben. A **hitelméret korlátozása** a jó adósoknak előnyös lehet, mert így lecsökken a piacon megtalálható hitelek nagysága, csökkentve a piaci csődök valószínűségét, amit viszont a rossz adósoknak is el kell fogadniuk, ha hitelhez és a minimális „tragacs” prémiumhoz hozzá kívánnak jutni.

Stiglitz és Weiss [1981] tanulmányukban az **aszimmetrikus információk segítségével magyarázzák meg a hiteladagolást**. Felismerik, hogy a piac a hitelígénylők egy része számára egyáltalán nem nyújt hitelt annak ellenére, hogy ugyan olyan tulajdonságokkal rendelkeznek, mint azok, akik nem szorultak ki a hitelpiacról. Olyan szituációban, ahol a hitelező és a hitelígénylő között információs aszimmetria áll fenn, a hitelező az egyensúlyi kamatlábat az átlagos kockázati szint körül határozza meg. Ez azt jelenti, hogy a jó adósok, mivel nekik az a kamatszint drágának bizonyul, kiszorulhatnak a piacról. A jó adósok kilépésével párhuzamosan az átlagos kockázati szint nő, ami automatikusan megnöveli a hitelkamatlábát is. Stiglitz és Weiss rámutatnak, hogy előfordulhat olyan szituáció, amikor a hitelkínálati görbe visszahajlik és megjelenik a hiteladagolás (credit rationing). (*Gertler [1988], László - Zsámboki [1995]*)

Stiglitz és Weiss elmélete alapján a bank várható profitja a kamatlábnak nem monoton növekvő függvénye. (3. ábra) A kamatlábak emelkedésével egy pontig nőhet ugyan a bank bevétele, de mivel a várható hozam a hitel kockázatától függ, a kockázat pedig a kamatlábbal együtt változik, egy **bizonyos kamatszint fölött a bank várható profitja csökkenni fog**. Ha ugyanis a bank magasabb kamatot kér, az növeli a vállalkozók kockázatvállalási hajlandóságát, illetve a hitelfelvevők összetétele is kedvezőtlenül alakulhat, a kontraszelekció jelensége miatt.

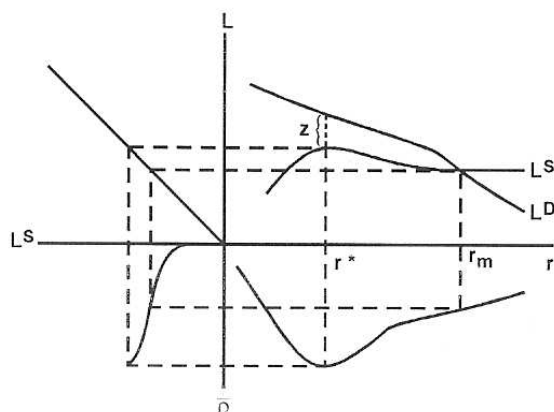
3. ábra: A bank várható bevételét maximalizáló kamatláb



Forrás: *Stiglitz – Weiss [1981] in: James – Smith (szerk.) [1996] (188. o.)*

A Stiglitz és Weiss által vázolt elmélet **4. tétele** és annak bizonyítása bemutat egy hiteladagolás melletti egyensúlyt (4. ábra) és megmutatja, hogy léteznek olyan hitelkínálati függvények, melyek esetén a „versenyzői egyensúly hiteladagolást von maga után.” (*Stiglitz és Weiss [1981] (in: C.M. James – C. W. Smith, JR (szerk.) [1996] 193. o.)*)

4. ábra: A piaci egyensúly meghatározása



Forrás: Stiglitz – Weiss [1981] in: James – Smith (szerk.) [1996] (193. o.)

A hitelek iránti kereslet a kamatláb (r) csökkenő függvénye, melyet az L^D görbe szemléltet a jobb felső síkban. A jobb alsó síkban a hitelkamatláb és a banknak az egységnyi hitelre eső elvárt hozama (\bar{p}) közötti kapcsolat látható. A bal alsó síkban a kamatlábak és a hitelkínálat - L^S - közötti kapcsolat jelenik meg. Az ábrán látható r^* kamatláb mellett a hitel kereslet meghaladja a hitel kínálatot. Ha a bank r^* -on túl növelni kívánja a kamatlábat, ezzel csökkenteni az egységnyi hitelen elérhető profitot. Az r^* állapotában meglévő hitel túlkeresletet az ábra „z” –vel jelöli. Létezik azonban egy r_m egyensúlyi kamatláb, mely esetén a kereslet és a kínálat megegyezik. Az ábrából látható, hogy ha a bank az egyensúlyi kamatlábnál alacsonyabb kamatot állapít meg, akkor növelhetné nyereségét.

Stiglitz és Weiss hiteladagolásról szóló munkájában megállapítják, hogy azok a hitelfelvevők, akik adott kamatláb mellett nem jutnak hitelhez, akkor sem kaphatnának hitelt, ha akár az aktuális piaci kamatlábnál magasabb hitelkamatot vállalnak, akár magasabb fedezetet ajánlnak fel azért, mert mind a kamatláb növelése, mind a fedezet növelése megemeli a banki portfólió kockázatát. Ezért sem a kamatlábemelést, sem a fedezet megemelését nem fogják arra használni, hogy a kereslet és a kínálat közötti egyensúlyt helyre állítsák. Ekkor a hitelmegszorítás, a hiteladagolás a bank által adható hitelek számának korlátozását fogja jelenteni.

Fontos megemlíteni, hogy ebben a munkában Stiglitz és Weiss a Gurley és Shaw elmélet egyfajta visszaigazolásként megfogalmazza, hogy „egy adagolás melletti egyensúlyban az, hogy a monetáris politikának milyen mértékben sikerül a források kínálatának megváltoztatása, befolyásolni fogja a beruházások szintjét, de nem a kamatlábakon, hanem a hitelek hozzáférhetőségén keresztül.” (Stiglitz és Weiss [1981] (in: C.M. James – C. W. Smith, JR (szerk.) [1996] 210. o.))

Ugyan itt a szerzők úgy fogalmazzák, hogy „a kereslet és a kínálat törvénye valójában se nem egy törvény, sem nem kell úgy tekinteni rá, mint a verseny elemzéséhez nélkülözhetetlen feltevésre. Inkább egy következménye azoknak a feltevéseknek, melyek szerint az áraknak nincsen sem kiválasztási, sem ösztönzési hatása. A közgazdasági elméletek szokásos eredménye, hogy tudniillik az árak piacot tisztítanak, modell specifikus, és nem általános tulajdonsága a piacnak – a munkanélküliség és a hiteladagolás nem csak képzelgések.” (Stiglitz és Weiss [1981] (in: C.M. James – C. W. Smith, JR (szerk.) [1996] 211. o.))

A pénzügyi közvetítés jelentőségével, és szerepével Fama (1985) is foglalkozik. Elemzésében abból indul ki, hogy a kereskedelmi bankok forgatható letéti jegyei (CD: certificates of deposit) ugyanakkora hozamot biztosítanak, mint a kereskedelmi kötvények vagy a banki elfogadványok. A hitelt felvevőknek – vagyis a kibocsátó kereskedelmi bankoknak - a CD-k után tartalékot is kell képezniük, ezért ezt a terméket drágábban kínálják a piaci szereplőknek. Fama azt vizsgálja, hogy miért hajlandóak a drágább CD-k megvásárlására az ügyfelek.

Arra a megállapításra jut, hogy míg az ügyfelek a CD-k megvásárlásával esetleges plusz költségeket fizetnek ki, addig más költségen spórolnak.⁶² Ez a költségmegtakarítás azért valósulhat meg, mert a bankok által hitelezett ügyfelek egyben általában betétesként is megjelennek ugyanazon bank forrás oldalán. A bankok ezáltal információs többlet birtokába kerülnek. Az ügyfél által megszerezhető előny az, hogy miután bankhitelhez jut, igazolja hitelképességét üzleti partnerei számára. Míg azok a cégek, akik a nyílt piacra lépnek, nagyobb tőkeerővel kell, hogy rendelkezzenek, illetve számolniuk kell a rendszeres információs szolgáltatás szükségességéből eredő költségekkel is.

Fama következtetése tehát az, hogy a kisebb cégek számára olcsóbb egy közvetítő alkalmazása és – a fenti módon történő – információval való ellátása, mint a nyílt piacra lépés, és ezzel a magas költségek vállalása. Ennek oka, hogy utóbbi esetben a felmerült költségekre a cég saját tőkéje, és eredménye kell, hogy fedezetet biztosítson. (*Fama [1985]*)

A pénzügyi piacok és a pénzügyi közvetítők kapcsolatát, a pénzügyi közvetítő intézmények szerepét taglaló elméletek mellett fontos szerep jut a banki működést modellező elméleteknek is, melyekről kiváló áttekintést ad *Santomero [1984]* munkája.

4.3. Kereskedelmi bankok

4.3.1. A bank, mint vállalat

Santomero fent hivatkozott publikációjában összefoglalja, hogy alapvetően három megközelítés foglalkozik a bankok létezésének okaival és szükségszerűségeivel a pénzügyi piacokon. Az *első* a bankok **eszköz transzformációs szerepét** vizsgálja, a *második* a kötelezettségeket (első sorban a pénzt), és annak **csereeszköz funkcióját** elemzi annak kapcsán, hogy a pénz kibocsátása seniorage jövedelem szerzésére ad lehetőséget. Végül a *harmadik* megközelítés a bankok viselkedését **eszköz-forrás oldal szempontjából** tekinti át, hiszen ez határozza meg a működésük, cselekedetük nagy részét. (*Santomero [1984]*)

Santomero arra is kísérletet tesz, hogy meghatározza a bankok működését leíró célfüggvényt, és értékelje, hogy a bankok mikor és hogyan tudják ezt a célfüggvényt maximalizálni. Ehhez fontos leszögezni, hogy a bankok működését taglaló szakirodalmi munkák a bankot mikroökonómiai vállalatként kezelik, mely a „vagyon végső nagyságának valamely célfüggvényét próbálja maximalizálni.” (*Santomero [1984]* (in: *C.M. James – C. W. Smith, JR (szerk.) [1996] 149. o.*)) A célok elérésére a „vállalat” a banki eszközök mennyiségi változtatásait, illetve az ár (kamat) változtatásait használhatja fel. Az, hogy mikor melyik eszközt választja, az aktuális szabályozási feltételektől és a környezeti hatásoktól függ. Ezek közül az aktuális szabályok döntő súllyal esnek latba. Determinálhatják mind az eszköz, mind a forrás oldalt, meghatározzák a bank prudenciális viselkedését, de szélsőséges esetben a teljes ágazat monopolhelyzetét is növelhetik.

A célfüggvény maximalizálásának egyik útja a bankot **kockázatkerülő befektetőnek** tekinti, mely a célfüggvényében az átlag/variancia alapján választ hatékony portfóliót. A másik út a **profitmaximalizálás**. Ahogy a banküzemmel kapcsolatos ismeretek bővültek, úgy sikerült összekapcsolni a fenti két területet, így az 1970-es évek végén, '80-as évek elején született kutatások már a **tőkeszerkezet és az eszközportfólió együttes vizsgálatával** foglalkoztak. Ugyanakkor ezek az elméletek figyelmen kívül hagyták a működési költségeket, melyek részletesebb elemzését *Baltensperger* emelte be először a vizsgálandó területek közé.

⁶² Úgy gondolja, hogy ezek a költségek a bankok által felszámított tranzakciós és szerződés-kötési költségek lehetnek.

4.3.2. A bankmodellek evolúciója

A bankmodellek fejlődési tendenciáit, evolúciós szakaszait figyelembe véve a szakirodalomban alapvetően három típusú bankmodellt különböztethetünk meg. (5. táblázat) Ezek mindegyike külön sajátosságokkal rendelkezik, mind a bank működésével, mind a működésből adódó szabályozói kényszer miatt. (Erdős – Mérő [2008])

A **hagyományos bankmodell** időszakában a bankszektor a gazdaság legszigorúbban szabályozott ágazata volt. A bankok kiszámítható gazdasági környezetben, valós verseny nélkül folytathatták munkájukat. Ezt az időszakot gyakran nevezik a bankok „3–6–3” –as időszakának.⁶³ Ez a kényelmes állapot az 1970-es évek elejéig tartott. Ettől az időszaktól kezdődően a bankoknak újabb és újabb kihívásokkal kellett szembenéznük. Ezt a versenytársak növekvő száma, a változékony kamatlábak, a volatilis árfolyammozgások és a bizonytalan gazdasági környezet egyaránt előidéztek.

Az **„originate to hold” modell** kialakulását az motiválta, hogy a bankok információs aszimmetriából eredő és tranzakciós költségeket csökkentő előnye fokozatosan elfogyott a többi pénzügyi közvetítővel szemben. Ez a folyamat a dezintermediációval jellemezhető. Tevékenységük eltolódott a kockázatokkal való kereskedés irányába, első sorban derivatív ügyleteken keresztül. Ennek a szakasznak a kezdete a Bretton Woods-i rendszer összeomlásához a nemzetközi pénzforgalom liberalizálásának időszakához köthető.

5. táblázat: A bankmodellek evolúciós szakaszai

	Hagyományos bankmodell	Kockázatokkal kereskedő (originate to hold) bankmodell	Originate to distribute bankmodell
Időszak	- 1971	1972 -1988	1988 – 2008
Alaptevékenység	Hitel + betét	Hitel + betét + derivatív ügyletek	Hitel + betét + derivatív ügyletek + értékpapírosítás
Kiegészítő tevékenység	Értékpapírosítás	Értékpapírosítás	
Jellemző	Delegált megfigyelő	Kockázatokkal kereskedő üzem	Kockázat áthárítása
Hitelezés célja	Profit szerzés	Kockázatvállalás, hitelek tartása, hitelportfólió növelése	Hitelezési kockázatok szétterítése a tőkepiaci befektetőkre
Szakirodalom	Leland – Pyle [1977]; Diamond [1984]; Fama [1985]; Stiglitz – Weiss [1981]	Santomero [1984]	Király [2008]; Erdős – Mérő [2008]

Forrás: Saját szerkesztés

A pénzügyi közvetítőkkel kapcsolatosan eddig bemutatott elméletek a bankmodellek evolúciós szakaszai közül az első kettő fontosabb jellemvonásait már ismertették. A harmadik szakasz, az **„originate to distribute” bankmodell**, mely Magyarországon még nem jelent meg. Ez a modell különbözik az „originate to hold” modelltől. Míg az utóbbinál a hitelnyújtás célja a kockázatvállalás, a hitelportfólió növelése, addig az „originate to distribute” modell esetén a hitelnyújtás kezdete során már eldől, hogy annak kockázatát értékpapírosítással részben vagy egészben a bank áthárítja a tőkepiaci befektetőkre. (Erdős - Mérő [2008]) A bank tevékenységének lényege, hogy a portfóliójában tartott, vagy általa garantált hitelek sokszorosát nyújtja és értékesíti speciális befektetési társaságok közbeiktatásával a pénzügyi közvetítő rendszer más résztvevőinek.

⁶³ „Végy kölcsön 3%-on, hitelezd ki 6%-on és légy délután 3 órakor a golfpályán.”

Az 1988-as bázeli tőkeszabályozás már tartalmaz olyan elemeket, melyek igyekeznek alkalmazkodni ahhoz, hogy a bankok egyre nagyobb arányban vállalnak derivatív ügyletek formájában megjelenő kockázatokat is.⁶⁴ A bankok kereskedési tevékenységének terjedése és piaci kockázatvállalása indokolta a piaci kockázatok tőkekövetelményének beemelését az európai tőkeszabályokba 1993-ban, majd alakította át 1996-ban. A Bázeli II-es bankszabályozás a banki kockázatok körét már átfogóbban határozza meg, de az „originate to distribute” modell speciális kockázatainak kézben tartására továbbra sem alkalmas. (Erdős – Mérő [2008])

Az „originate to distribute” modell terjedését a disszertáció készítésének időpontjában is tartó hitelválság visszavetette. Jelenleg egy lassú átrendeződésnek, a **reintermediációnak** lehetünk tanúi, mely újra előtérbe állította a hagyományos banktevékenységeket. A folyamat vége azonban még nem ismert, ami szabályozói és felügyeleti oldalról is nagy kihívást jelent. Ezt jelzi a formálódó Bázeli III. bankszabályozás is.

4.4. Összegzés

A pénzügyi közvetítéssel foglalkozó szakirodalom áttekintése alapján látható, hogy a **banküzem** működésében egy **evolúciós folyamat**nak lehetünk a tanúi. A hagyományos delegált megfigyelésből és a bankok tranzakciós költségében tetten érhető előnyéből folyamatosan veszítő bankmodell a kockázatokkal kereskedő banküzem felé tolódott el. Az európai bankmodellek gyakorlatától eltérően az Egyesült Államokban már egy újabb bankmodell tündöklésének és bukásának is tanúi lehetünk. A bankműködés dezintermediációs majd reintermediációs folyamatai állandó kihívások elé állítják a szabályozói oldalt és a felügyeleti szerveket egyaránt.

A **hiteladagolás** elméletét vizsgálva **három modell** körvonalai rajzolódnak ki, melyek a megbízó-ügynök elmélet, az árdiszkrimináció elmélete és az információs problémák köré összpontosulnak. A fenti három megközelítés közül a disszertáció az információs aszimmetria általi megközelítést használja és értelmezi.

Ahhoz, hogy a kereskedelmi bankok prudens hitelezést folytathassanak az ügyfeleknek megfelelő mennyiségű és minőségű információt kell szolgáltatniuk a számukra. Az információ az információs rendszeren keresztül jut el a kereskedelmi bankokhoz. Az információs rendszernek garantálnia kell az adatok valódiságát, helyességét és teljességét. Diamond kutatási eredményei alapján kijelenthető, hogy az **információs aszimmetriák léteznek** a kereskedelmi bankok és szerződő partnerei között.

A fenti elmélet elsősorban a vállalati szektor vizsgálatával foglalkozik ennek a kérdésnek az elemzése során. A disszertáció a következő fejezetben a közszektor információs rendszerének áttekintésére törekszik azzal a szándékkal, hogy az értekezés két szereplője közötti információs aszimmetriák esetleges forrásait az információs rendszerben feltárja.

⁶⁴ Az egyszerű tőkeáttétel szabály helyett, ami a banki hitelezés korlátozásán keresztül védte a betéteseket a mérlegen kívül vállalt kockázatok kezelésére bevezette a hitelegenértékesítés (kockázattal súlyozott mérlegfőösszeg) fogalmát és a mérlegen kívüli kötelezettségekre is előírta a szavatoló tőke megképzését. (Erdős – Mérő (2008))

5. Az önkormányzatok információs rendszere, és annak problémái

5.1. Az ellenőrzés és az ellenőri bizonyíték

A disszertáció témájául választott két szereplőnek sajátos kapcsolatrendszere alakult ki a pénz- és tőkepiacon. Ebből adódóan a kereskedelmi bankok **külső ellenőrző, kontroll szerepet** is betöltenek a hitelezési kapcsolatok során. Ez a szerep akár a kereskedelmi bankok delegált megfigyelő szerepéből is levezethető. A hitelezési kockázat felméréséhez folyamatosan mérni, értékelni és elemezni kell a hitelfelvevő – esetünkben az önkormányzatok – gazdálkodását.

Az ellenőrzési folyamatokban az információnak és az információt szolgáltató információs rendszereknek kitüntetett szerepe van. Ezek az információs rendszerek segítik ugyanis a külső ellenőrzés, a könyvvizsgálat vagy a belső ellenőrzés véleményalkotását. A véleményalkotást arról, hogy az információs rendszer által szolgáltatott adatok alapján összeállított **beszámoló** az érintett szervezet / intézmény / vállalkozás / önkormányzat működéséről valós és hű képet mutat-e be a külső szemlélő számára. Ez azért is különösen fontos, mert az így létrejött beszámolók képezik a témánk szempontjából releváns önkormányzati hitelezésben aktív bankok kockázatkezelési és kockázat elemzési munkájának is az alapjait. Az ellenőrzést és az ellenőrzést lezáró véleményalkotást az **ellenőrzési bizonyítékok** támasztják alá.

Az ellenőrzési bizonyíték⁶⁵ nem más, mint „az ellenőr által összegyűjtött minden olyan adat, információ, amelyre az ellenőrzés tárgyáról (szervezetről, tevékenységről, kimutatásról, stb.) alkotott véleményét, az ellenőrzési megállapításait és következtetéseit alapozza.” (Kovács, Á. [2007] 51. oldal) Az ellenőrzési bizonyíték megbízhatóságát több körülmény is befolyásolja, de általánosságban elmondhatjuk, hogy a külső forrásból származó ellenőrzési bizonyíték megbízhatóbb, mint az ellenőrzött szervezet nyilvántartásaiból szerzett bizonyíték. Ugyanakkor a szervezet nyilvántartásaiból szerzett bizonyíték annál megbízhatóbb, minél hatékonyabban működik az adott szervezet belső kontrollrendszere. (Kovács, Á. [2007])

A kereskedelmi bankok hitelezési tevékenysége során végzett **kötelező éves felülvizsgálat**, a negyedéves **monitoring**, vagy akár a **hitelbírálatot** alátámasztó kockázat elemzés is kvázi külső ellenőrzésnek minősül. A bank, mint külső ellenőr igyekszik olyan adatokra támaszkodva véleményt mondani (az ügyfelet adott adóminősítési kategóriába besorolni), melyek az adósról „valós és hű képet” mutatnak be. A törvényi szabályozás hatására a könyvvizsgálat teremti meg az alapot arra, hogy a bankok a bemutatott beszámolókból következtetéseket vonhassanak le, ezek alapján prudens döntést hozzanak. Ezekhez a beszámolókhöz szükséges tényadatokat az információs rendszer szolgáltatja a szervezet / intézmény / vállalkozás / önkormányzat számára, azok valóság tartalma tehát nagyban függ az információs rendszer megbízhatóságától. Látható, hogy az információs rendszer alapos vizsgálata mindenképpen szükséges az önkormányzati adós- és követelésminősítés problémakörének elemzése kapcsán.

5.2. A közszeaktor és információs rendszere

Az információs rendszer által szolgáltatott pénzügyi beszámoló minden esetben a külső felhasználók számára készül, azzal a céllal, hogy tevékenységük során felhasználják, segítse a tisztánlátásukat, illetve a döntéshozatalt. Ezeket a külső felhasználókat stakeholderek-nek nevezzük. A közszeaktorat illető stakeholderek osztályozására több megközelítéssel is találkozhatunk az irodalomban. Nyikos a pénzügyi beszámoló felhasználói között megkülönbözteti az adófizető állampolgárt, azokat a testületeket, melyek az adófizetőt képviselik és a befektetőket. (Nyikos [2005b]) Halmosi [2009] ezzel szemben egy részletesebb összefoglalást ad. (10. számú melléklet) Mindkét megközelítés alapján azonban jól érzékelhető, hogy az információ fontos értéket képvisel valamennyi stakeholder döntéshozatala során. Ezek közül a felhasználói szempontok közül a Halmosi által azonosított hitelezői nézőpont kerül kiemelésre a további elemzésekben.

⁶⁵ A bankok kockázat elemzési munkáját is tekinthetjük ellenőrzésnek, mely alapvetően az információs rendszeren, és az abból kinyerhető hitelesített adatokon alapul.

Az elemzés folytatása előtt célszerű kis kitérőt tenni, és definiálni a közszektor, az államháztartás és az információs rendszer fogalmakat. A közszektor és az államháztartás fogalmak a szakirodalomban rokon kifejezések, ám a közszektor az államháztartásnál (annak négy alrendszerével: Központi költségvetés, Önkormányzatok, Társadalombiztosítás, Elkülönített állami pénzalapok)⁶⁶ tágabb fogalom. A közszektor fogalmába tartozik ugyanis a fenti négy alrendszeren kívül a közhasznú szervezetek többsége, az állami és önkormányzati tulajdonban lévő társaságok (pl. MÁV, BKV, MNB, stb.) A magyar jogszabályok egyébiránt nem ismerik, és nem használják ezt a fogalmat.⁶⁷ A későbbiek során elemzésre kerülő számviteli rendszer által szolgáltatott információk éppen ezért lesznek hiányosak, és hordoznak információs aszimmetriákat.

A **közszektor információs rendszere** a nemzetközileg is elfogadott szemlélet szerint három elemből tevődik össze, melyek a költségvetési információs és kontroll rendszer, a számviteli rendszer, valamint a statisztikai rendszer. (Kassó [2006c]) Az információs rendszer problémáiról a szakirodalomban több helyen olvashatunk kritikákat (ÁSZ FEMI [2006 és 2007]; Báger – Vignári [2007]; Kassó [2006a és c]; Nyikos [2005a és b]; Vignári [2009a és b]). Ezek közül a disszertáció témája szempontjából releváns elemek kiemelése feltétlenül szükséges.

Ennek megfelelően – és az értekezés terjedelmi korlátait is figyelembe véve – a költségvetés információs és kontroll rendszere (11. számú melléklet), valamint a statisztikai rendszer (12. számú melléklet) a mellékletben kerülnek bemutatásra. A dolgozat következő részei első sorban a számviteli rendszer problémáira helyezik a hangsúlyt, a könyvvezetési elvekkel és azok legfontosabb sajátosságaival foglalkozik. A közszektor információs rendszerével szemben támasztott általános követelményeket a (13. számú melléklet) tartalmazza.

5.3. A számviteli rendszer

5.3.1. A számvitel a közszférában

A számviteli rendszer **célja**⁶⁸ a közpénzek és a **közvagyon alakulásának**, növekedésének és csökkenésének **bemutatása**. A termelésben ismert körforgás⁶⁹ a közszférában is megtalálható, de a közszférában a termelés eredménye a társadalomban, a gazdaságban bekövetkező változásokban ölt testet. Az értékesítés a közszférában adóbeszedési jogként érvényesül, mely „árbevétel” generál, ám az így beszedett „árbevétel” nem függ az ellátások szintjétől.⁷⁰ A közszférában a vagyonmozgás bár kimutatható, de a gazdálkodás eredményességének kifejezésére nem alkalmas. (Kassó [2006c])

A vagyonmozgás - azaz a vagyonnövekedés vagy vagyonsökkenés - nyomon követésének a felelőtlen döntések elkerülése miatt szükséges. A közvagyon, a közpénzek egy része az adott gazdálkodási évben szükségszerűen elfogy és a közszolgáltatások előállítása során költségként realizálódik. Másik részéből fizikailag is megjelenő vagyontárgyak keletkeznek. Ezek felhalmozási céllal, a jövőben kielégítendő közszükségletet fogják szolgálni. A közvagyon harmadik része pedig az adott gazdálkodási évben nem kerül elköltésre, áthúzódik a következő évre.

A közszféra számviteli rendszere számára komoly **kihívást** jelentettek a különböző szintű kormányzatok olyan döntései, mint a **PPP projektek**, a kedvezményes **hitelprogramok**, vagy **kezeségvállalások**. Ezen technikák a gazdaságirányítás hatékony eszközei lehetnek. A PPP projektek terjedését kifejezetten központi kormányzati ösztönzőkkel támogatták.⁷¹ Az így keletkezett kötelezettségvállalások „lekönnyvétele nélkül a mindenkori kötelezettségek halmaza

⁶⁶ 2010-től a négy alrendszer kettőre módosult. Az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás a központi költségvetés részeként jelenik meg.

⁶⁷ Ezen jogszabályok közül ki kell emelni a Btk. fogalmi meghatározását, mely felsorolja a közfeladatot ellátó személyek sorát.

⁶⁸ Az államszámvitel kialakulásának történetéről rövid összefoglalás olvasható a (14. számú mellékletben)

⁶⁹ A körforgás során pénz/vagyon – termelés – értékesítés – pénz követik egymást.

⁷⁰ A fiskális föderalizmus elmélete részletesen tárgyalja a vonatkozó összefüggéseket.

⁷¹ A PPP projekttel kapcsolatos ismertető a (15. számú mellékletben) olvasható részletesen.

nem ismert, így hosszabb távon felelőtlen helyzetbe sodorhatja a gazdaságot, a gazdaságirányítást. A következő évekre terhelt, nyilvántartás hiányában összességében ismeretlen mértékű költségvetési hiány miatt az államadósság várható változásának mértéke voltaképpen nem látható át.” (Kassó [2006c] 98. o)

A számviteli rendszer által generált beszámolók a stakeholderek számára készülnek. A stakeholder - esetünkben a kereskedelmi bankok - számára a prudens eljárás garanciája a könyvvizsgálati záradékkal hitelesített beszámoló, mint a legerősebb ellenőrzési bizonyíték. A **könyvvizsgálat célja** annak megállapítása – természetesen a részletes ellenőrzési munka mellett – hogy a Számviteli törvényben alkalmazott számviteli alapelvek betartása maradéktalanul megvalósult-e, hiszen ez az alapja a **„valós és hű kép” bemutatásának**. Érdekes kérdés, hogy mennyiben alkalmazhatóak a magánszféra számvitelében deklarált számviteli alapelvek a közszektor számvitelében. (6. táblázat)

6. táblázat: A Számviteli törvényben deklarált alapelvek érvényesülése a közszektorban

A Sztv. szerint módosítás nélkül alkalmazható számviteli elvek	A 249/2000. Korm.rend. szerint alkalmazható számviteli elvek	Nem alkalmazható számviteli elvek
✓ alódiság	✓ állalkozás folytatása	✓ dőbeli elhatárolás
✓ ilágosság	✓ eljesség	
✓ olytonosság	✓ övetkezetesség	
✓ gyedi értékelés	✓ sszemérés	
✓ tartalom elsődlegessége a formával szemben	✓ vatosság	
	✓ ruttó elszámolás	
	✓ ényegesség	
	✓ öltség-haszon összevetés	

Forrás: Nyikos [2005a] 35. oldal

A közszektorban a Számviteli törvényben megfogalmazott számviteli elvek közül csak 5 érvényesül maradéktalanul, egy pedig egyáltalán nem. Felmerülhet a kérdés, hogy az így készült beszámolók valóban „valós és hű képet” tükröznek-e, illetve lehet-e követelmény ebben a szférában a „valós és hű kép” előírása.

Ennek a megválaszolására kiváló példát láthatunk az Egyesült Királyságban. Itt addig, amíg a pénzügyi beszámolók ebben a szektorban pénzbázison működtek, az auditor az alábbi záradékkal látta el a beszámolót, ha azt rendben találta: **„properly present”** illetve **„fair presentation”**. Ez azt jelenti, hogy **„helyesen kimutatott”**, ezzel azt elismerve, hogy a beszámolót valóban **szabályosan** készítették el. Csak az elhatárolási (vagy eredmény) szemléletre történő áttérést követően került a záradékokba a „true and fair view” megfogalmazás. (Nyikos [2005a és b])

A fentiek megértéséhez két dolgot kell tisztázni. *Elsőként* azt, hogy mi a különbség a „szabályosság” valamint a „megbízható és valós kép” fogalmak között, melyhez segítségül hívhatjuk Baricz definícióit: „A **megbízható valós kép** azt jelenti, hogy ha valamilyen jelenség megragadását, nyomon követését vagy megjelenítését nem szabályoztuk, vagy rosszul szabályoztuk, akkor annak tartalmi elemzése alapján el kell térni a szabályozástól és hatását a kiegészítő mellékletben be kell mutatni. (Ilyen módon a vagyoni helyzet, a költségek és a

ráfordítások, illetve az eredményt alkotó tényezők a közelítendő valóságot mutatják.) Ezzel szemben a szabályosság arra utal, hogy a nem szabályozott, vagy rosszul szabályozott jelenséget is a meglévő szabályokba kell belegyúrni, és a hatását a kiegészítő mellékletben kell bemutatni. Így azonban a vagyoni helyzet tekintetében egy rossz képet vezetünk tovább, és a költség, ráfordítás és eredményt alkotó tényezők tekintetében az összehasonlítási alapok kérdőjeleződnek meg.” (Baricz [2002])

A fenti definícióból világosan látható, hogy annak érdekében, hogy a közszektor beszámolóit felhasználó stakeholderek tisztán lássanak, a döntéshozatal helyes adatok alapozzák meg, az államszámvitelben is törekedni kell a valós és hű kép bemutatására. Ezt az államszámvitelben a tisztán pénzforgalmi szemléletben történő könyvvezetés nem támogatja.

A közszektorban alkalmazható számviteli elvek két szélső pontját jelenti a pénzforgalmi szemlélet (**cash basis**) és az eredmény / esedékességi / üzemgazdasági / elhatárolási szemlélet (**accrual basis**). A fenti kifejezések angol szóhasználati nagyon jól segítik a fogalmak egyértelmű meghatározását, melyekkel kapcsolatosan helyenként a szakirodalom sem egységes.

A következő alfejezetek a közszektorban alkalmazott számviteli elvek legfontosabb jellemzőit foglalják össze röviden. A számviteli elvekkel kapcsolatos nemzetközi kitekintést a (17. számú melléklet) tartalmazza.

5.3.2. A könyvvezetés szemlélete az államszámvitelben

Az államszámvitelben alkalmazott könyvvezetési elvek összefoglalásához széles szakirodalmi bázisra támaszkodhattam. Felhasználtam Allen – Tommassi [2001]; Báger – Vignári [2007]; Gyórfi – Vignári – Zsugyel [2009]; Kassó [2006c]; Kusztosné (szerk.) [2003]; Nyikos [2005b] kutatási eredményeit.

A könyvvezetés bármelyik számviteli elvet is követi, minden esetben a gazdasági események meghatározott módszerek és elvek szerinti rögzítését jelenti. Ebben a megközelítésben gazdasági eseménynek tekintünk minden olyan eseményt, mely pénzmozgással, bevétel realizálásával, kiadás teljesítésével áru- és szolgáltatás vásárlásával, vagyoneértékesítéssel és vagyon átadással jár. A fenti gazdasági események különböző tipizálását mutatja be Gyórfi – Vignári – Zsugyel [2009] (453. old.).

Az államszámvitel könyvvezetési módja két markánsan elkülöníthető típusra bontható, az úgynevezett **kincstári** (vagy kamentalisztikus) könyvvezetésre illetve a **kettős könyvvitel** alkalmazására. A két könyvvezetési mód összehasonlítását mutatja a 7. táblázat különböző jellemzők alapján.

7. táblázat: Az államszámvitelben alkalmazott könyvvezetési módok

Jellemzők	Kincstári könyvvezetés	Kettős könyvvitel
1. Célja	Politikai döntések támogatása	Pénzügyi döntések támogatása
2. Alapfunkciója	A közpénzek rendeltetésszerű felhasználásának bemutatása	Az adott gazdasági évet érintő gazdasági események bemutatása
3. Vagyonsváltozás kimutatása	Bevétel és kiadás különbözeteként negyedévente	Elméleti realizáltság pillanatában.
4. A gazdasági esemény rögzítése	- Bevételi és kiadási előirányzatok tényleges teljesítése alapján; - Eszközök és források változása alapján; - Bevételi (várható) és kiadási (jóváhagyott) előirányzatok tervezett teljesíthetősége alapján;	Mérleg, eredmény és vegyes számlák alkalmazásával folyamatosan
5. Angol megfelelője	Cash basis	Accrual basis
6. Helyes magyar szóhasználat	Pénzforgalmi szemlélet	Elhatárolás alapú szemlélet

Forrás: Gyórfi – Vignári – Zsugyel [2009]; Kassó [2006c] alapján saját szerkesztés

Az accrual basis fogalom magyar nyelvű fordításában a szakirodalom nem egységes. Megtalálható az eredményszemlélet, az esedékességi szemlélet, üzemgazdasági szemlélet és a fent bemutatott elhatárolás alapú szemlélet egyaránt. A továbbiakban a Gyórfi – Vígvári – Zsugyel [2009] által alkalmazott fordítás alapján, az elhatárolás alapú szemléletet alkalmazom.⁷²

A szakirodalom a fenti két csoporton belül további típusokat különböztet meg, így összesen négy könyvvezetési gyakorlatot különböztet meg: a pénzforgalmi szemléletet (cash basis), a korrigált pénzforgalmi szemléletet (modified cash basis), a korrigált elhatárolási szemléletet (modified accrual basis) és a teljes elhatárolási szemléletet (full accrual basis). (Allen – Tommassi [2001]), Kassó [2006c]).

Pénzforgalmi szemléletű könyvvezetés

A pénzforgalmi elvű számlavezetés alapján a **gazdasági esemény** akkor kerül be a nyilvántartásokba, **amikor a pénzforgalom** ténylegesen **aktuális**. A gazdasági események dokumentumai is a pénzforgalom esedékességekor kerülnek feldolgozásra. Az elszámolások során csak azok a tételek vehetőek figyelembe, melyek pénzügyileg tényleges kifizetésként vagy ténylegesen bevételként realizálódtak.

A szemlélet legnagyobb előnye egyszerűségében ragadható meg. Az így készített kimutatásokban világosan bemutatható a költségvetési előirányzatok felhasználásának menete is. A könyvvezetési mód hátrányaként ragadható meg, hogy a beszámolóokban rögzített információk hiányosan mutatják be a tényleges gazdálkodási folyamatokat. A könyvelésből hiányzó tételek közül a leggyakoribbak az ártékelésekhez kapcsolódó tranzakciók. Ezek közül is ki kell emelni az értékcsökkenés problémáját, illetve a külföldi fizetőeszközben denominált kötelezettségek árfolyamkülönbségének negatív hatásait.

Az államháztartásban az **értékcsökkenés elszámolása** különbözik a Sztv.-ben rögzített terv szerinti értékcsökkenéstől. Lényeges különbség, hogy az államszámvitelt alkalmazó költségvetési szervek⁷³ az értékcsökkenést negyedévenként, időarányosan számolják el. Az értékcsökkenés összegét az Áhsz⁷⁴ 30. § (2) bekezdésében meghatározott kulcsok alapján lineáris módszerrel állapítják meg. Egyéb módszer nem választható. Az így kiszámolt értékcsökkenés összegét azonban nem számolják el költségként, azzal közvetlenül a saját tőke összegét csökkentik. Az értékcsökkenés figyelmen kívül hagyása így azt „sugallhatja”, hogy az adott erőforrás nem kerül semmibe. (Allen – Tommassi [2001]), Gál [2007], Kassó [2006c])

Az elhatárolási szemléletű könyvvezetés

Elhatárolás alapú könyvvezetésről akkor beszélünk, amikor **az eredményt az elismert bevételek és a bevételekhez rendelhető költségek (ráfordítások) különbségeként** határozzák meg. Míg a pénzforgalmi szemléletben az eredmény és a pénzmaradvány meghatározása során a kiadást értjük ráfordítás alatt, addig az elhatárolási szemléletben értelem szerűen a ráfordítás fogalma is más tartalmat nyer.⁷⁵ A beszámolót olvasó képet kaphat arról, hogy az adott szervezet milyen forrásokat vett igénybe a tevékenysége finanszírozásához, képes-e a tevékenység folytatására, teljesíteni tudja-e kötelezettségeit.

A bevételek arra az időszakra kerülnek számbavételre, amikor esedékesek, függetlenül attól, hogy befolytak-e. A kiadások abban a gazdasági évben kerülnek elszámolásra, amikor az erőforrások felhasználásra kerültek, függetlenül attól, hogy azokat kifizették-e. Közgazdasági

⁷² Az esedékességi szemlélet (due for payment) szerint a gazdasági eseményeket abban a legkésőbbi időpontban kell rögzíteni, amikor azokat még késedelmi pótlék nélkül lehet teljesíteni.

⁷³ A költségvetési szerv alapvetően a közérdeket szolgáló, közfeladat ellátására létrehozott, tipikusan és meghatározóan közfinanszírozásból működő jogi személy.

⁷⁴ Az államháztartás szervezeti beszámolási és könyvvezetési kötelezettségeinek sajátosságairól szóló 249/200 (XII.24.) Korm.rend

⁷⁵ A ráfordítás a kibocsátott anyagi javak bekerülési értékét mutatja meg, ami nem feltétlenül szélesebb kört ölel föl, mint a kiadások, inkább mást tartalmaz. A ráfordítás eredmény realizálásával jár együtt, ami a pénzforgalmi szemléletben nem valósul meg, így ebben a szemléletben a ráfordítás, mint kifejezés sem alkalmazható. (Nyikós [2005b])

tartalommal telik meg az amortizáció fogalma, vagyis a közszolgáltatások költségszintjébe beépül az eszköz elhasználódásának költsége is. Így összehasonlíthatóvá válik a közszolgáltatások igénybevétele során az, hogy olcsóbb-e azt a privát szférától megvásárolni, mint a költségvetési szervekkel ellátni.⁷⁶ Az elhatárolási szemlélet további előnye, hogy megjeleníthetővé válnak a közszektor beszámolóiban is az olyan elemek, mint az időbeli elhatárolások és céltartalékok, személyi jellegű ráfordítások. A kimutatások része az aktuális értékeket tartalmazó vagyonmérleg, melyben már az árfolyamváltozások hatásai is szerepelnek. Az elhatárolási szemléletű könyvvizetés alkalmazása teszi lehetővé a költségvetési szervezetek és a közfeladatot ellátó gazdasági társaságok beszámolóinak számviteli konszolidációját.

Korrigált számviteli szemléletek

A fenti két szélső pólus között átmenetet jelent a korrigált pénzforgalmi szemlélet (modified cash basis) és a korrigált elhatárolás alapú szemlélet (modified accrual basis).

A **korrigált pénzforgalmi szemlélet** azt jelenti, hogy az elhatárolás alapú könyvvizetés bizonyos elemi már megjelennek a beszámolóban. A pénzforgalmi beszámolók azokat a bevételeket és kiadásokat is tartalmazzák, amelyek a beszámolási időszakot követően realizálódnak. Erre általában 60 napos időintervallumot határoznak meg, melyben a bevételeket nem, de a kiadásokat figyelembe veszik, ezáltal bizonyos kiadások és bevételek évek közötti csúsztatása kiküszöbölhető. Ezt hívja a szakirodalom „kreatív könyvelésnek”. További kiegészítést jelenthet a „vonal alatti tételek”-nek a beszámolóban történő szerepeltetése. Ilyen tételek lehetnek a pénztartalékok, a kötelezettségek illetve a még kifizetetlen számlák. Lehetőséget teremthet továbbá az elhatárolandó tételek, mint például a következő időszakra áthúzódó, de még ezt az elszámolási ciklust érintő adósságok (pl. bérleti díjak) kimutatására és a kimutatások beszámolókhöz történő csatolására. (Allen – Tommassi [2001])

A **korrigált (részleges) elhatárolási szemlélet** alkalmazása arra az elvre épül, hogy a közfeladatok ellátásához használt vagyon egy részének aktualizált értékére, a racionális gazdálkodáshoz nincs szükség. (Például a nehezen számszerűsíthető kötelezettségek és követelések kimutatása.) Az ebben a szemléletben készült beszámoló azt mutatja meg, hogy a költségvetési szervnek milyen mennyiségű erőforrásra van szüksége a tárgyévi kiadások teljesítéséhez. (Allen – Tommassi [2001]; Györfői – Vígvári – Zsugyel [2009])

5.3.3. A különböző könyvvizetési elvek közötti választás szempontjai

A különböző könyvvizetési szemléletből nyerhető **információk körében** és azok **előállítási költségeiben** is jelentős különbségek vannak. Elsőként összefoglaló jelleggel tekintsük át az információbeli különbségeket.

A pénzforgalmi szemlélet kizárólag azokat a pénzmozgásokat rögzíti, amelyek tényleges pénzkidással vagy bevételezéssel realizálódnak. Ezzel szemben mind a részleges, mind a teljes eredménysszemlélet a gazdasági eseményeket azok felmerülésekor veszi figyelembe, függetlenül attól, hogy mikor történik meg azok tényleges realizálása

A részleges elhatárolás alapú szemléletnek a pénzforgalmi szemlélettel szembeni többlet információ tartalma abban ragadható meg, hogy lehetővé teszi a kötelezettségek és adósságok felmérését. A beszámolóban szerepeltethetővé válnak a bevételek, kiadások, pénzeszközök, kötelezettségek, és a nettó pénzügyi források is.

A teljes elhatárolás alapú szemlélet esetében a bevételek között a beszámolási időszak alatt keletkezett bevételek gyűlnek, azok realizálásától függetlenül. A költségek között az áruknak és szolgáltatásoknak az év során ténylegesen felhasznált mennyisége jelenik meg. A költségek mellett a kötelezettségek növekedése és az eszközök értékének a csökkenése is kimutathatóvá válik. Az ebben a szemléletben készült beszámolók tartalmazzák a bevételeket, a költségeket, melyek

⁷⁶ A gyakorlat azt mutatta, hogy az elhatárolási szemléletre áttérő országok esetében a felesleges, túlzott mértékű vagyonelemek racionális átalakításának igénye a magas költségszintek miatt az elsők között került napirendre. (Kassó [2006c])

között az amortizáció is jelen van, valamint az eszközöket és a forrásokat is. Az elhatárolás alapú szemlélet alkalmazását indokolja az adókedvezmények, az SZJA bevételek és kedvezmények kimutatási lehetősége is.

Az eddigiek során bemutatott érvek az elhatárolás alapú szemlélet bevezetését támogatják. Az áttérés előtt azonban fontos számba venni az áttérés költségeit és az így keletkezett hasznokat. A pénzforgalmi szemlélet esetébe - a már felsorolt előnyei és hátrányai mellett - alacsony adminisztrációs költsége említhető meg az előnyök között. Az elhatárolás alapú szemlélet hátránya pedig éppen a magas adminisztrációs költségeiben ragadható meg. Ezek közül a költségek közül kiemelkednek a személyzet képzéséhez és folyamatos továbbképzéséhez kapcsolódó költségek.

A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy a teljes elhatárolás alapú könyvvizetés költségeit magasabbnak tartják, mint az azokból kinyerhető információk hasznait. Az áttérésben élen járó nemzetközi gyakorlat a részleges elhatárolási szemléletet alkalmazza. (16. sz. melléklet) A Magyarországról 2004-ban készült SIGMA jelentés⁷⁷ 10 éven belüli áttérést javasol Magyarország számára az elhatárolási szemléletre. (Allen – Tommassi [2001]; Gyórfi – Vigvári – Zsugyel [2009], Nyikos [2005b]) Az áttérés megkezdésére a szakirodalomban egyöntetűen az önkormányzati szektort javasolják.⁷⁸

5.4. A „tisztán látás”-t nehezítő tényezők: a feltételes kötelezettségvállalás problémája

A közszektor információs rendszerének vizsgálatával foglalkozó fejezet lezárásaként összefoglalom azokat a főbb problémákat, melyek információs aszimmetriák az önkormányzatok pénz- és tőkepiaci kapcsolataiban.

Magyarországon jelenleg a **pénzforgalmi szemléletet** alkalmazzák a gyakorlatban, ami a fenti gondolatmenet alapján elsősorban nem a pénzügyi irányú döntések támogatására szolgál. Továbbá a pénzforgalmi szemlélet alapján összeállított beszámolót - amennyiben a könyvvizsgálati munka azt eredményezi – ellátják a tiszta záradékkal. Ez a tény a beszámoló felhasználóit, esetünkben a hitelező bankot azzal az illúzióval látja el, hogy az abban foglalt adatok valóban a valós gazdálkodási helyzetet tükrözik.

Az eddigi okfejtésből látható azonban, hogy ez nem fedi teljes mértékben a valóságot. A következőkben kiemelnek néhány olyan területet,⁷⁹ mely különösen megnehezíti a tisztán látást, első sorban a prudens hitelkockázati döntést az önkormányzati hitelezésben. Ezek a feltételes kötelezettségvállalások és a vagyonmérleg kérdései.

A **feltételes kötelezettségvállalás** (contingent liability) problémája az elmúlt 10 évben került a közpénzügyi szakirodalom látókörébe.⁸⁰ A fogalom és probléma felmerülése és elemzésének szükségessége összekapcsolódott a kelet-ázsiai válsággal (1997), ahol is az államadósság drasztikus megemelkedését a bankszektorban nyújtott garanciák lehívása okozta. A hazai szakirodalom is foglalkozik a témával, ahol Hegedűs-Tönkö írása a gazdasági társaságok által közvetített kockázatokból vezeti le és elemzi a feltételes kötelezettségvállalás szerepét és jelentőségét. (Gyórfi [2005]; Hegedűs - Tönkö [2007])

A feltételes kötelezettségvállalás fogalmát és előfordulásait Polackova egy mátrixban ábrázolta (8. táblázat) a központi kormányzat pénzügyi kockázatait elemző írásában.

⁷⁷ Az OECD-SIGMA szakértőinek részletes jelentése a magyar közszféra belső pénzügyi szabályozási rendszerének (PIFC) helyzetéről. (Detailed Report of the Peers)

⁷⁸ Hasonló pilot projekt végrehajtása Magyarországon is megtörtént.

⁷⁹ A beszámolórendszer hiányosságaival részletesen foglalkozik Kassó [2006c] írása.

⁸⁰ A témával Polackova (1998a), Polackova - Schick [1999, 2002] írásaiban találkozhatunk.

8. táblázat: A központi kormányzatok pénzügyi kockázatainak típusai⁸¹

	Explicit (szerződésben, törvényben rögzített) kötelezettségvállalás	Implicit kötelezettségvállalás (A kormányzat „morális” kötelezettsége, melyben garantálja a szerzett jogokat és igyekszik megfelelni a társadalmi elvárásoknak)
Közvetlen kötelezettségvállalás (mely mindenképpen felmerül)	A: Belföldi és külföldi hitelek; törvényben rögzített közfeladatok költségvetési kiadásai (pl. nyugdíjrendszer, egészségügy finanszírozása, közalkalmazottak bérei, jövedelem kiegészítő rendszerek); elmaradt, kiszámítható eszköz felújítási igény.	B: Jövőbeni nyugdíjkiadások (ha erről külön törvény nem rendelkezik); közberuházások jövőbeni fenntartási, üzemeltetési költségei.
Feltételes kötelezettségvállalás (mely bizonyos valószínűséggel következik be)	C: Kormányzati (állami) garanciavállalások (pl. állami bankok hitelfelvétele, betétek utáni garancia, minimális szolgáltatás igénybevételére vonatkozó garancia.)	D: Állami vállalatok vagy jelentős szerepet játszó nagyvállalatok, bankok esetleges megsegítése, önkormányzatok kiegészítése; elmaradt beruházások

Forrás: Polackova [1998a], Hegedűs – Tönkö [2007] alapján saját szerkesztés

A fenti megközelítésben **feltételes kötelezettségvállalást a B, a C és a D cella** jelöl, mivel a közvetlen-explicit kötelezettségvállalások (A) olyan kiadásokat jelentenek, melyekre a racionális államháztartási elszámolás és költségvetés számít.

Vannak azonban olyan pénzügyi konstrukciók, melyek besorolása a fenti mátrixba nehézkesnek tűnik, mert mind az A, mind pedig a C cellába is kerülhetnek. Ezeket a kötelezettségvállalási formákat az alábbiakban határozhatjuk meg: (Polackova - Schick [2002])

- pénzügyi szektornak nyújtott garanciák;
- állami tulajdonú vállalatokon keresztül biztosított kötelezettségvállalások;
- **önkormányzati rendszeren keresztüli feltételes kötelezettségvállalások;**
- PPP formák;
- Nyugdíj- és egészségbiztosítási rendszer.

Témánk szempontjából az önkormányzati rendszer feltételes kötelezettségvállalásai lesznek a leginkább fontosak, ezért a következőekben összegzem, hogy mely elemekből állhatnak ennek az alrendszernek a feltételes kötelezettségvállalásai: (Hegedűs – Tönkö [2007] 76-88. o.)

1. A költségvetésben megjelenő tételek;
2. Az önkormányzati hitelállomány;
3. Az önkormányzati feladatok finanszírozási szükséglete;
4. Költségvetésen kívüli tételek;
5. Az önkormányzati vállalatok hitelei és folyó veszteségei;
6. A PPP konstrukcióhoz kapcsolódó kötelezettségvállalások;
7. Az ingatlanvagyon és a szolgáltatások biztosításához szükséges eszközök elmaradt felújítása;

⁸¹ Hegedűs - Tönkö írása részletesen bemutatja a mátrix egyes elemeinek fogalmi meghatározásait.

A disszertáció önkormányzati hitelezési piac elemzésével foglalkozó részében részletesen kitérek a feltételes kötelezettségvállalások azon elemeire, melyek a kereskedelmi banki hitelezés szempontjából különös jelentőséggel bírnak.⁸²

A feltételes kötelezettségvállalások mellett külön ki kívánom emelni az egyik legfontosabb ellenőrzési bizonyíték (természetesen itt is a hitelezésre fókuszálva) a **vagyommérleg**⁸³ alapvető problémáit. A vagyommérleg azért különösen fontos eleme a beszámoló rendszernek, mert a hitelezési döntések egyik legmarkánsabb eleméről van szó, mindamelllett, hogy természetesen a képviselő testületi döntéseket is ez a mérleg támasztja alá.

A vagyommérlegben szereplő ingatlanvagyon, mint hitelezői oldalról az egyik leginkább vizsgált elem, olyan értékelési elvek alapján készült, melyet a hitelező, de maga az önkormányzat, sem képes átlátni és értelmezni. A fedezeti oldalról különösen érdekes **forgalomképes ingatlanvagyon** tekintetében ugyanakkor a prudens döntések meghozatalához a kereskedelmi bankoknak tisztában kell lenniük az értékelési elvekkel.

A vagyommérleg követelés és kötelezettség mérlegsorai olyan elemeket tartalmaznak, melyek a pénzforgalmi szemlélet miatt nem értelmezhetőek, vagy legalábbis nem a számviteli tartalom alapján, hiszen lekönyvelésre itt csak a ténylegesen befolyt bevételek és kiadások kerülnek. A hitelezés - különösen egy hosszabb távú rülirozó hitel esetében - tekintetében ugyanakkor nem csekély információ hordozói lehetnének ezek a mérlegsorok, a hitel visszatérülésére (várhatóan befolyó követelések, teljesítendő kötelezettségek) vonatkozóan.

A forrásoldalon EU-s elvárás, hogy a **támogatások lehívása** külön mérlegsoron kerüljön bemutatásra a források között. A hitelezési döntések esetében szintén különösen fontos szempont a forrás oldal részletes ismerete (idegen és saját források).

Összességében a jelenlegi állapotok alapján elmondható, hogy **az önkormányzati vagyon tényleges értéke**, állapota és mennyisége a nyilvántartások és értékelési elvek folyamatos változása miatt az alrendszer egészére illetve egyes szereplőire nézve is gyakorlatilag félrevezető. Az alábbi kijelentést alátámasztja a felhalmozási és a működési költségvetés egyensúlyát biztosítandó folyamatos vagyonértékesítések, (*Varga [2007]*, *Vigvári [2006d]*) melyek végső soron vagyon feléléshez vezetnek.⁸⁴ Ennek ellenére a vagyommérlegben folyamatos ingatlan vagyonnövekedés mutatható ki, mely két dolgot vetít előre: Az adott önkormányzatok felértékelik ingatlanjaikat egyrészt azzal a céllal, hogy az esetlegesen felvenni szándékozott hitelek mögé fedezetet biztosítsanak, másrészt azért, hogy értékesítsék azokat. Az önkormányzatok összevont vagyommérlegének empirikus elemzésével a disszertáció későbbi részeiben részletesen foglalkozom majd.

⁸² Az itt nem tárgyalt elemekről részletesen lásd *Hegedűs – Tönkő [2007]*, *Kassó [2006c]* írásait.

⁸³ Az önkormányzati beszámolóknak többféle mérleg fogalom szerepel. Ezek közül az egyik a **vagyonkimutatás**, mely mérleg szerkezetben mutatja be az önkormányzat vagyonát, annak forgalomképessége alapján. A második az **összesített mérleg**, ahol eszköz és forrás oldalra bontva látható az önkormányzat vagyona, saját tőkéje és kötelezettségei. A disszertációban az összesített **vagyommérleg alatt ezt a mérlegkategóriát értem**. A harmadik a **költségvetési mérleg**, ahol bevételi és kiadási bontásban kerül bemutatásra az előirányzat és annak teljesítése.

⁸⁴ Születtek ugyanakkor olyan elemzések is a szakirodalomban, melyek egyes önkormányzatok esetében ennek ellenkezőjeként a folyamatos vagyonkezelést és fejlesztést mutatták be. (*Jókay [2007b]*)

5.5. Összegzés

A közszeaktor információs rendszerének állapota alapvetően meghatározza a hitelezői döntések megalapozását. A különböző számviteli elvek szerint elkészült beszámolók egymástól lényegesen eltérő információ tartalommal bírnak. Az ellenőrzési bizonyíték auditálhatósága, és a könyvvizsgáló jelentés tartalma az alkalmazott számviteli elvektől függően értékelhető. El kell fogadni azt a tényt, hogy a könyvvizsgálói jelentés a pénzforgalmi szemlélet alapján készült költségvetési beszámolóról csak a szabályosnak megfelelő kép alapján alkothat véleményt.

A fentiek alapján tehát elmondható, hogy a közszeaktor információs rendszere elsősorban ex ante információs aszimmetria kialakulását képes előidézni. Az ex post információs aszimmetriák a jogszabályok betartásának ki nem kényszeríthetősége miatt alakulnak ki. Az **információs aszimmetriák** további részletes vizsgálata céljából a következő fejezetben elemzem az önkormányzati hitelezési piac keresleti és kínálati oldalát.

III. Az önkormányzati hitelpiac keresleti és kínálati oldalának elemzése

Ebben a fejezetben részletesen vizsgálom az önkormányzati hitelezési piacot, annak sajátosságait, mind keresleti, mind kínálati szempontból. A hitelezési piac alatt a továbbiakban is a **hitel és kötvény piacot** értem! A vizsgálat során törekedtem a fentiekben körülírt piacon megtalálható kockázatok felépülésének - különös tekintettel az **információs aszimmetriák** jelenlétének - bemutatására. Az információs aszimmetriák mellett kísérletet tettem az esetlegesen tapasztalható **hiteladagolás** jelenségének alátámasztására, illetve cáfolására is.

1. A kínálati oldal vizsgálata

1.1. A bankok piaci perspektívái⁸⁵

Hogy miért tartoznak a bankok kiemelt ügyfélköréhez az önkormányzatok, arra nem lehet egyszerű választ adni. Annyi bizonyos, hogy az önkormányzatok meghatározzák egy adott település közszolgáltatásait, fejlesztéseit. A települések lényeges (gyakran a legnagyobb) foglalkoztatói, így megélhetést biztosítanak a lakosság számára, akik szintén a bankok egy széles ügyfélkörét képezik. Mindezek mellett hatósági intézkedésekkel, illetve a helyi adóztatási jogosítványukkal képesek szabályozni a bankok vállalati ügyfélkörének gazdasági körülményeit is. Összességében tehát elmondható, hogy az önkormányzatok mind a lakossági, mind a vállalati mind pedig az önkormányzati ügyfélkört vizsgálva fontos kapcsolódási pontokat jelentenek a kereskedelmi bankok eszköz - és mint később látni fogjuk - forrás oldali tevékenysége során.

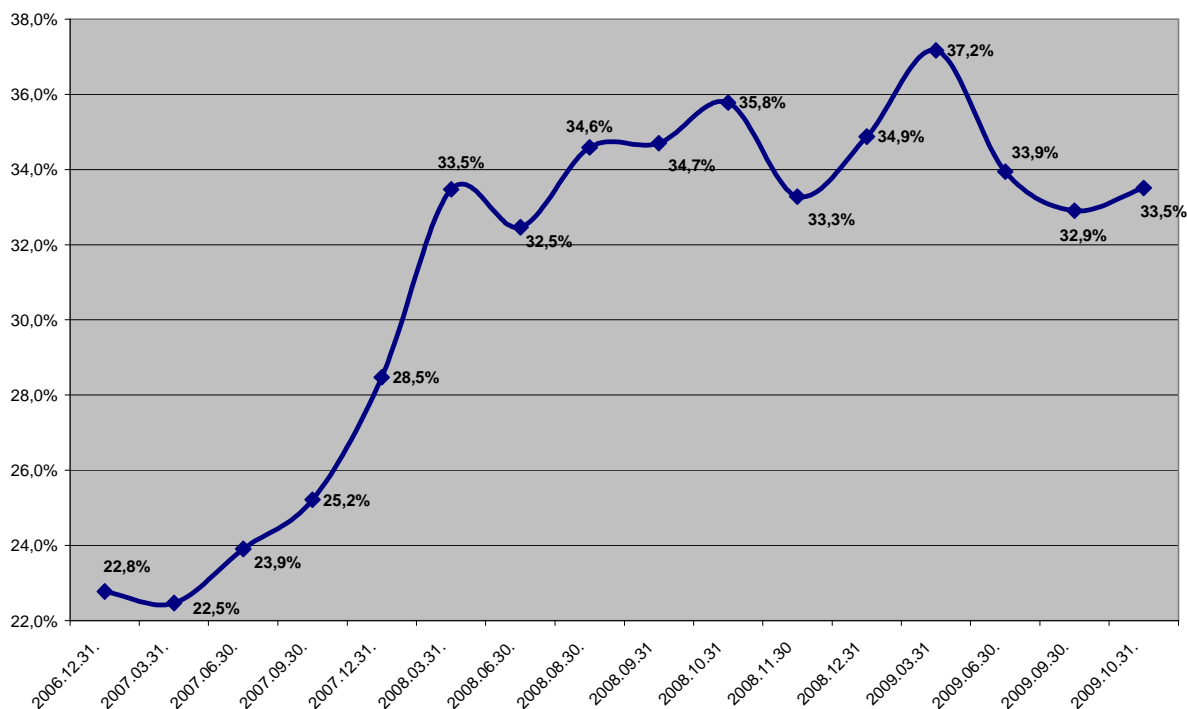
Az önkormányzati szektor pénzügyekkel kapcsolatos magatartását csaknem egy évtizeden át meghatározta az a szabályozás, hogy az önkormányzatok számláját egy bank vezethette, és a hitelezési szolgáltatások is ehhez a bankhoz kapcsolódhattak. Napjainkban a költségvetési elszámolási számlát továbbra is csak egy bank vezetheti, azonban a bankok versenyezhetnek ezért a státuszért. Befektetési és hitelezési szolgáltatást igénybe venni tehát már több hitelintézettől is lehetséges. A bankok tapasztalatai azt mutatják, hogy amennyiben az adott önkormányzat hitelintézetet vált, abban az esetben a számlakapcsolat a teljes politikai ciklus alatt változatlan marad. (*Bank & Tőzsde [2007]*)

A szektor kiszolgálását nehezíti banki oldalról, hogy míg a gazdasági élet, és a változó piaci körülmények fokozódó versenyhelyzettel párosulnak, addig az önkormányzatok pénzügyi kapcsolataiban még mindig a viszonylag lassú döntési mechanizmusok érvényesek. Az utóbbi években, elsősorban a nagyvárosi hivatalok, intézmények tekintetében, sokat javult a szakember állomány. A vezetés ma már sokkal inkább képes megfizetni a tudást és tapasztalatot, ami a bankok munkáját is nagyban megkönnyíti.

Ebben a szegmensben a **banki kitétség** a bankszektor szavatoló tőkéjének százalékában 2006. december 31. és 2009. október 31. között 10,7 százalékponttal **növekedett**. (5. ábra) A rendelkezésre álló adatokat alapján a bankszektor szavatoló tőkéje 2008 és 2009 között 32%-36% közötti lefedettséget mutat az önkormányzati szektor finanszírozását tekintve. (Egyedül a 2009. március 31-i állományi adatok esetében lépte túl ezt a mértéket, melynek okára a későbbiekben térek ki részletesen.)

⁸⁵ Az alábbi alfejezetben támaszkodom a Bank & Tőzsde 2007. 5-6. számában megjelent Bankok és Önkormányzatok mellékletében közöltekre, illetve a jelen dolgozat mellékletét képező - nem reprezentatív mintavételen alapuló - kérdőív által szolgáltatott információkra, valamint az MNB (*Homolya - Szigel [2008]*), a PM, a MÁK illetve a PSZÁF honlapján elérhető publikációkra, adatokra, információkra. A fenti kutatásokat mintegy kiegészíti a saját szerkesztésben készített kérdőív, illetve a személyes interjúk tapasztalatai.

5. ábra: Önkormányzati kitettség a bankszektor szavatoló tőkéjének százalékában



Forrás: MNB adatok alapján saját szerkesztés

A fenti dinamikus növekedés jelzi, hogy a bankok **az önkormányzati szektorba történő kihelyezést** **perspektivikusnak** és **biztonságosnak** ítélik meg. Ennek egyik oka, hogy az önkormányzatok a klasszikus értelemben jogutód nélkül nem szűnhetnek meg. A fizetési problémákkal küzdő önkormányzatok adósságrendezési eljárás megindítását kezdeményezhetik önmaguk ellen. Ezzel a joggal nem csak az önkormányzatok élhetnek, hanem bármely hitelező és szállító is kezdeményezheti az adósságrendezési eljárás megindítását.⁸⁶ Habár az Adr. rögzíti, hogy az állam nem áll helyt az önkormányzat által vállalt kötelezettségekért, a bankok mégis úgy látják, hogy az ebbe a szektorba kihelyezett forrásaik nem tűnnek el.

2009-ben a bankok részéről a hitelezési hajlandóság csökkenése volt tapasztalható minden szegmensben. A banki mérlegek eszköz oldalán átrendeződés következett be, melyet részben a likviditás helyreállítása, részben pedig a hitelportfólió megtisztítása motiválta. A lakossági, vállalati és önkormányzati szektorok közül egyértelműen az önkormányzati szektorba történő kihelyezést tartotta a legbiztonságosabbnak a bankszektor.

1.2. A kockázatok felépülése

1.2.1. Általánosítható tapasztalatok

A liberalizáció, a dereguláció és a globalizáció a kereskedelmi bankok stratégiáját is jelentősen átalakította. Ma már a bankok a lehető legszélesebb palettát kínálják önkormányzati ügyfeleik számára is, remélve, hogy az ügyfél kellő megalégedettsége esetén egyéb forrás oldali termékeikkel, befektetési és treasury szolgáltatásokkal is vonzóak lehetnek. Tekintettel arra, hogy az értékesítés ebben a szegmensben nem tekinthető proaktívna, előnyt szerezhetnek közbeszerzések alkalmával is.

A külső források bevonása az önkormányzati szektorban elsősorban a pénz- és tőkepiacon valósul meg. A 2000-es évek eddigi tapasztalatai alapján az idegen forrás bevonásának két

⁸⁶ Az adósságrendezési eljárásnak a disszertáció szempontjából általánosítható tapasztalatit a piac keresleti oldalát vizsgáló részben fejtem ki részletesebben.

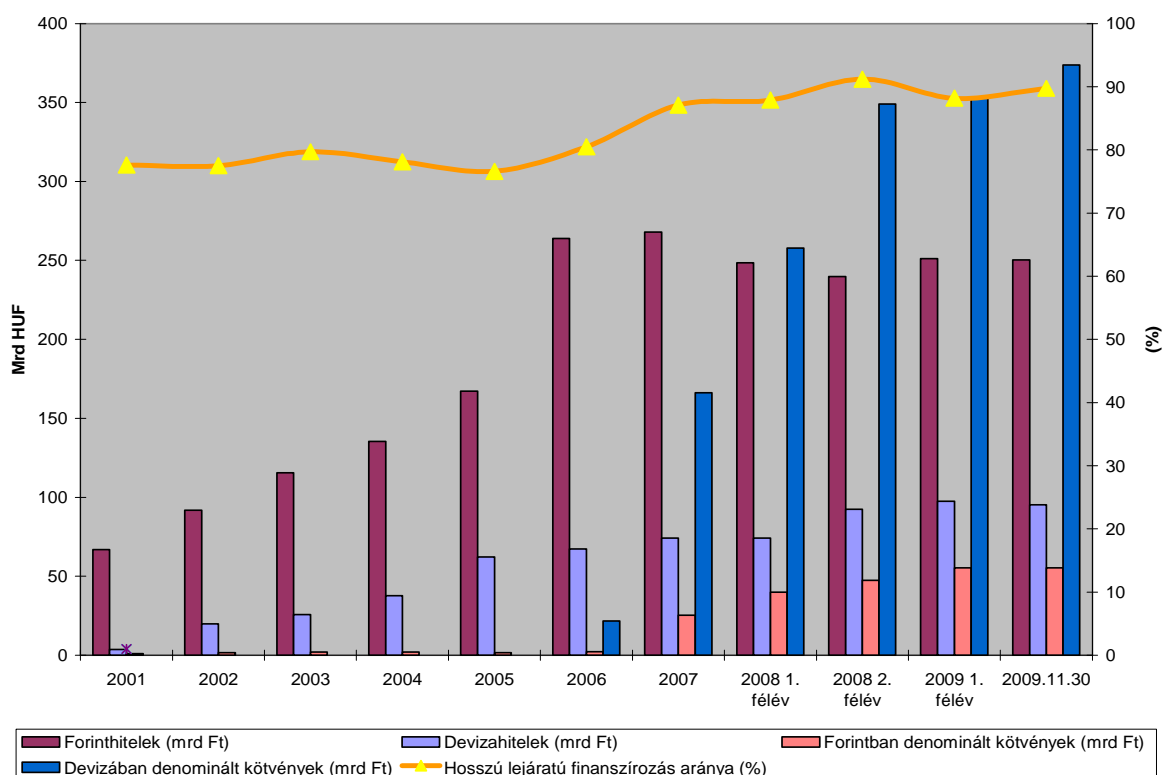
legjellemzőbb technikája a **hitelfelvétel** és a **kötvénykibocsátás**.⁸⁷ A hitelezési tevékenységet jelentősen befolyásolják azok a törvényi szabályok, melyeket mindkét piaci szereplőnek következetesen be kell tartania. A bankok termékpalettáját a törvényi szabályozás mellett meghatározzák azok a „**kiskapuk**” (Jókay [2007a]) is, melyek alkalmasak arra, hogy az önkormányzatok finanszírozását a törvény szövegének megfelelően ellássák.

A rendelkezésre álló termékpalettából meg kell említeni a **likviditási hitelt**, mely nem tartozik a hitelfelvételi limitbe, és mellyel klasszikusan élnek is a hitelezők. A likvid hitelezéssel kapcsolatos általános tapasztalatokat a piac keresleti oldalánál részletezem.

Az elmúlt időszak fejleménye volt a **váltónak** az önkormányzati finanszírozásba⁸⁸ történő bevonása. A váltó hitel eszköz és finanszírozási eszköz funkciójából adódóan (Gál [2009]) ez a pénzügyi instrumentum is klasszikus formája lehet a külső forrásbevonásnak. (Mindamellett, hogy a törvény szövegezése miatt ez a termék sem tartozik a hitelfelvételi limitbe.) A váltó, mint hitel eszköz első sorban a likviditási célú hitelek alternatívája lehet. A hitelezés mellett azonban, a forgatási jellegéből adódóan, fizetési eszközként is képes funkcionálni. A fenti előnyök ellenére a termék még nem vált általánosan alkalmazott pénzügyi instrumentummá ebben a szektorban. Ennek okát abban látom, hogy az önkormányzatok likviditási célú hitelgényüket a likvid hitellel ki tudják elégíteni. Továbbá a váltó nem alkalmas a beruházások finanszírozására. Mindazon által a likviditás tervezés során érdemes lehet ennek a banki terméknek is megvizsgálni a költségeit.

Ezen termékeken túl a **factoring** intézménye kezd egyre nagyobb teret nyerni.⁸⁹ A klasszikus termék továbbá a **hosszú lejáratú beruházási hitel**, melyet azonban 2006-tól folyamatosan szorított ki a hosszú lejáratú kötvény kibocsátás. (6. ábra)

6. ábra: Az önkormányzati szektor finanszírozásába bevont külső források összetétele



Forrás: MNB adatok alapján saját szerkesztés

⁸⁷ Az önkormányzati kötvények méretgazdaságossági kérdéseit részletesen lásd Kovács, G. [2009] munkájában.

⁸⁸ A váltóval való finanszírozás legelterjedtebb piaca a vas és acélipar.

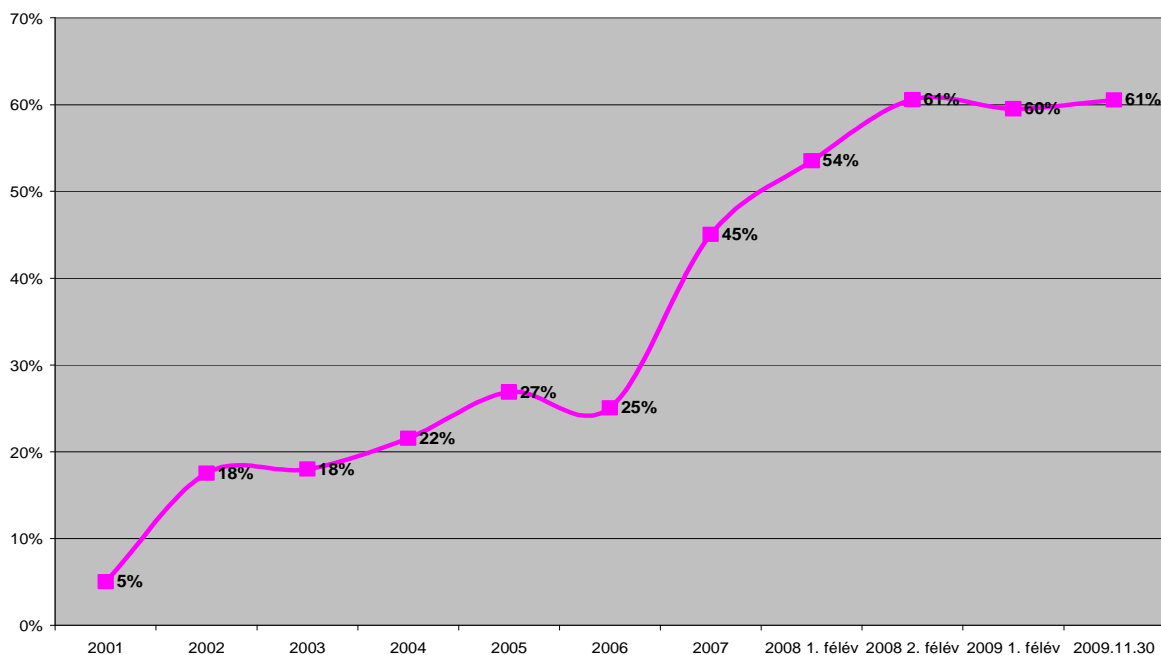
⁸⁹ Lásd Önkormányzati csőd konferencia előadásai (www.onkormanyzaticsod.hu)

A **kötvénykibocsátás célja** kettős: egy részükkel a korábban nyújtott hosszú lejáratú hitelek átkonvertálhatóakká váltak, másik részükkel pedig jelentős mértékű pótlólagos forrás érkezett az önkormányzati rendszerbe. Míg korábban az önkormányzatok hosszú távú finanszírozását illetően a 10 éves futamidő volt a jellemző, addig ez 20-25 évre tolódott ki a kötvényeknek köszönhetően. (Homolya – Szígel [2008])

A 2006 második felében elindult **kötvény kibocsátási hullám** 2009-ben megtorpant (6. ábra), a tendencia megállt. Ennek ellenére a jelenleg a pénzügyi rendszerben felhalmozódott állományi adatok alapján a kötvényt még mindig népszerű és fajsúlyos pénzügyi instrumentumnak tekinthetjük. A kibocsátott kötvények névértéke az MNB adatai alapján 2009. november végéig mintegy 430 Mrd forint.⁹⁰

Arányait tekintve a teljes külső forrásállomány (hitel és kötvény együtt) 55,3 százalékát ezen pénzügyi instrumentum teszik ki. Denominációját tekintve a deviza finanszírozás aránya (kötvény és hitel együtt) 61 százalék. (7. ábra)

7. ábra: A deviza alapú finanszírozás alakulása



Forrás: MNB adatok alapján saját szerkesztés

A hitelintézetek likviditása szempontjából fajsúlyos kérdés a devizában denominált eszköz oldali termékek deviza forrás állományának biztosítása. Ez mind az eszköz-, mind a forrás oldali likviditás szempontjából fontos kérdés különösen akkor, mikor a bankrendszer hitel/betét mutatója 145% körül mozog. (Fischer – Homolya [2009])

1.2.2. A morális kockázat jelenléte

Az önkormányzatokat finanszírozó kereskedelmi bankok hiteldöntéseit több tényező együttesen mozgatja. A hitelezési, kötvénykibocsátási döntéseket (melyeknek a lejegyzői) természetesen megelőzi egy adósminősítési procedúra, ám tényleges kihelyezésekről szóló döntéseket nem első sorban a hitelkockázati előterjesztések megállapításai mozgatják. Ezt részben magyarázzák azok az információs aszimmetriák, melyek korlátozzák a tisztán látást az adott önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatban. Fontos szempont továbbá az a **számlakapcsolati**

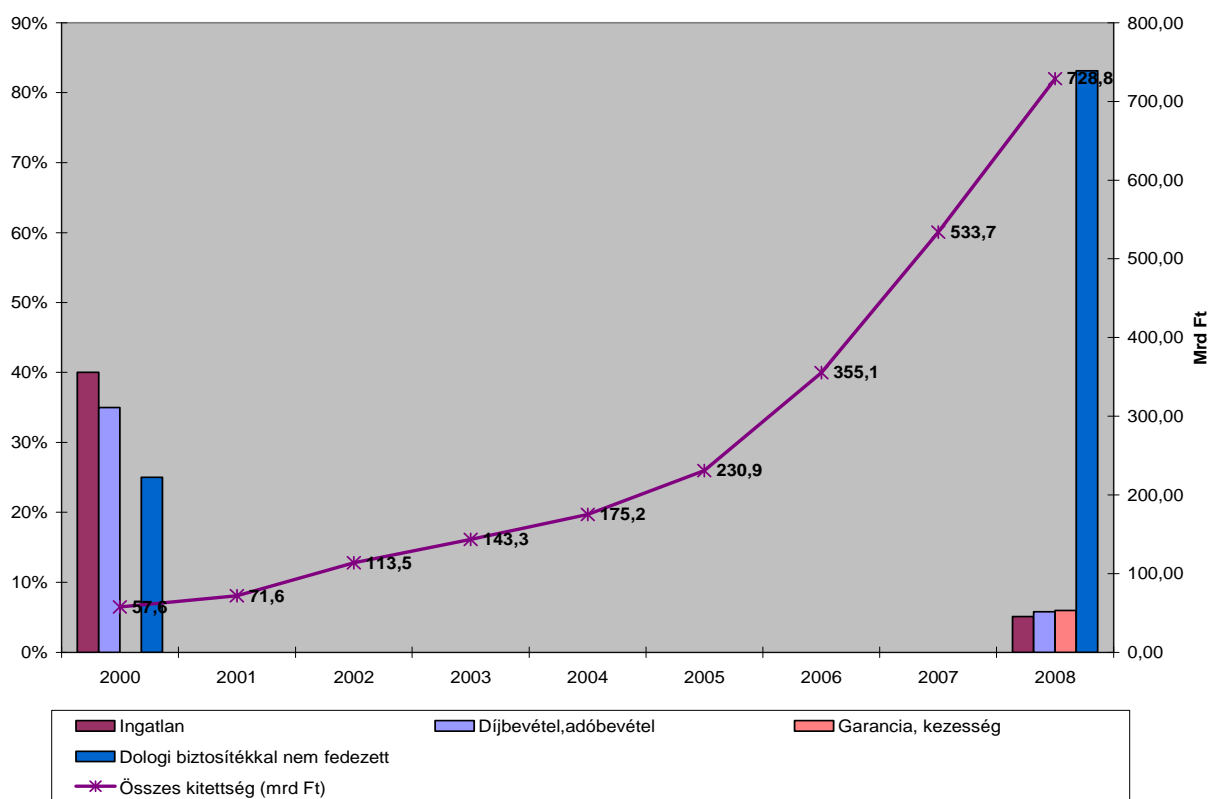
⁹⁰ Tekintettel arra, hogy a kibocsátások túlnyomó része deviza alapon történt, az árfolyammozgások befolyásolják a fenti értéket.

tőke, mely egy kibocsájtás során komoly versenyelőnyt jelent a számlavezető hitelintézetnek. (Nagy [2007])

Részen a fenti okok, részben az információs rendszerből eredő diszfunkcionális megoldások, „zavarok” miatt a hitelező bankok még mindig alacsony kockázatúnak ítélik meg az ebbe a szektorba történő kihelyezéseiket. Az önkormányzati szektorba történő kihelyezések dinamikus növekedését a pénzügyi válság okozta forráshiány is motiválta, amiben az önkormányzatok betételhelyezéseikkel kiváló partnerek. Mindezek mellett a „presztízs kérdés” és stratégiai szempontok is fontos szerephez jutnak, melyeket az **erős kínálat oldali verseny** idéz elő.

A fenti tényezők együttesen a kockázatok felépülését okozzák az önkormányzati hitelezési portfóliókban. Ezen kockázatok csökkentésének egyik módja lehet, ha a kihelyezéseket fedezeti oldalról kellő módon alátámasztják. A 2000-tól napjainkig tartó folyamatok azt tükrözik, hogy a kockázatok csökkenése helyett **fedezeti oldalról is a kockázatok felépülésének** lehetünk a tanúi. (8. ábra)

8. ábra: Változás a kereskedelmi bankok önkormányzati kitétségeinek dologi biztosítékokkal való fedezettségében



Forrás: Barati [2000], Homolya - Szigel [2008] és MNB adatok alapján saját szerkesztés

A **TÁRKI**⁹¹ 2000 őszi adatfelvétele alapján készített felmérés (8. ábra) még arról számolt be, hogy a hitelek fedezete többnyire ingatlan, melyek mellett adó-, illetve díjbevételek is megtalálhatóak. (Barati [2000]) A fenti elemzés kitér arra, hogy az önkormányzatok kritizálják a kereskedelmi bankok azon gyakorlatát, miszerint a hitelező bankok lekötik, így a forgalomból kivonják a forgalomképes ingatlanok nagy részét. Az önkormányzatok azzal támasztották alá érvelésüket, hogy a biztosítékként felajánlott ingatlanok forgalmi értéke akár százszor is

⁹¹ A TÁRKI több mint 20 esztendeje van jelen a hazai és nemzetközi empirikus társadalomkutatásban. Kiemelt kutatási területei közé tartoznak a társadalmi rétegződés és mobilitás, a munkaerőpiac, a jövedelmi eloszlás, a fogyasztás és életstílus, valamint a társadalmi attitűdök vizsgálata. Az utóbbi években egyre nagyobb hangsúlyt kap tevékenységünkben a piac- és marketingkutatás, valamint az egészségügyi kutatások. 2007-ben megalakult a Kopint-TÁRKI Zrt, amely gazdaság- és konjunktúrakutatással foglalkozik.

meghaladhatja a kérdéses hitel összegét. Továbbá nem értenek egyet olyan eszközök finanszírozásba történő bevonásával, melyeknek nincs köze a létrehozott beruházás működéséhez.

Az MNB felmérése, mely a 2008. júniusi adatokon alapul már arról számol be, hogy a felmért bankok önkormányzati portfóliójában a hitelek dologi biztosítékokkal történő fedezettsége megközelítőleg mindössze 17%-os.⁹² Az ingatlan fedezet jelenléte a biztosítéki struktúrában 6-7%.

A fenti változások a kitettség állomány korábbiakban vázolt növekedése mellett mentek végbe, mely a hitelek mellett új konstrukciók terjedésével járt együtt. Mindez azt jelenti, hogy a bankszektor **önkormányzatokkal szembeni kitettsége 2000-ről 2007-re 671,2 Mrd forinttal**, mintegy 12,6-szorosára növekedett, miközben a **dologi biztosítékkal nem fedezett kitettség** értéke az összes kitettségen belül **25%-ról 83%-ra növekedett**.

A fenti tendencia jól tükrözi az önkormányzatok lobby erejét, valamint utal a kereskedelmi bankok azon gyakorlatára, melynek során nem elsősorban fedezeti, vagy vagyoni oldalról közelítik meg a hiteldöntéseket. Sokkal inkább mozgatják ezeket a kockázat vállalási hajlandóság és az önkormányzati működés szabályozási kérdései. Mind ez véleményem szerint komoly moral hazard-ot jelent mind a hitelező, mind a hitelfelvevő tekintetében.

Az önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok esetében problémát jelent, hogy míg a törzsvagyon nem terhelhető, addig a fedezetül felajánlható forgalomképes ingatlanok meglehetősen terheltek ebben a szegmensben. A felajánlható ingatlanok száma meglehetősen csekély, fedezeti értékük megállapításához értékbecslés szükséges, melynek költsége az ügyfelet terheli. Általános tendencia, hogy az önkormányzatok nem szívesen ajánlják fel ma már ingatlanjaikat, és a bankok sem ösztönzik ennek az ellenkezőjét, mivel problematikusnak tartják az ingatlanok esetleges megszerzése esetén rájuk váró jogi folyamatokat. (*Bank & Tőzsde [2007]*)

Az Ötv. részletesen szabályozza az önkormányzat vagyonhoz való jogát, illetve a vagyonnal való gazdálkodás kereteit. Itt kerül rögzítésre az is, hogy az **önkormányzati törzsvagyon** célja az önkormányzati feladatellátás biztosítása, így ezek a vagyonelemek nem értékesíthetőek, és nem terhelhetőek meg. A fenti jogszabály betartása és követése egyaránt felelősége az önkormányzatnak, a hitelező bankoknak, a földhivataloknak és a könyvvizsgálónak is. Az ÁSZ 2003-2006 folyamán elvégzett vagyongazdálkodással kapcsolatos vizsgálatai során megállapította, hogy a törzsvagyonba tartozó **forgalomképtelen ingatlan értékesítése és földhivatali bejegyzése** 9 önkormányzat esetében is megtörtént, a Polgári Törvénykönyvnek a forgalomképtelen ingatlanok elidegenítésére vonatkozó semmisségi előírását is megsértve. (*Kovács, Á. [2008]*) Mindez a fent felsorolt **valamennyi szereplő közös moral hazard-jának** tekinthető.⁹³

Mára az önkormányzati beruházási hitelek megtérülésére az önkormányzati cash-flow-k nyújtanak biztosítékot. Az ingatlan fedezet visszaszorulása mellett másik fejlemény a garancia intézmények bevonása az önkormányzatok finanszírozásába. A kezességvállalásnak azonban költségei vannak, melyek minden esetben a hitelfelvevőt terhelik, ezért jellemzően a bankok kezdeményezik a Garantiqa⁹⁴ bevonását. A Garantiqa konstrukciói az önkormányzatok esetében alacsonyabb költségvonzattal járnak, mint a vállalati hiteleknél.

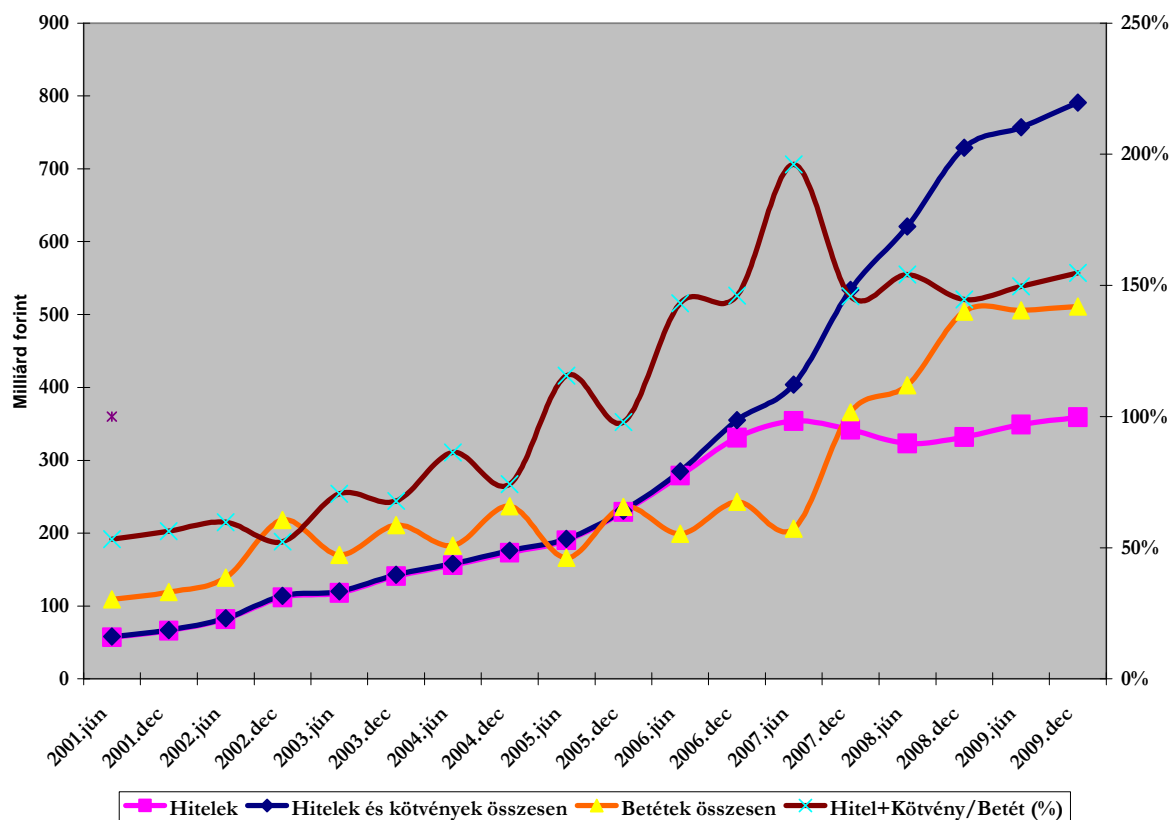
Az önkormányzatok 2007-től újra nettó forrás biztosítóként vannak jelen a hitelpiacon (kötvények nélkül), ami a jelenlegi forrásszűkös időszakot tekintve a bankok kiemelt ügyfelévé teszi őket!

⁹² Az MNB által megkérdezett bankok lefedik a teljes önkormányzati hitelezésben aktív bankok portfóliójának csaknem 94%-át.

⁹³ A hitelező bankok esetében itt első sorban tőkekövetelmény csökkentés állhat a háttérben, az úgynevezett Credit Risk Mitigation (a továbbiakban: CRM) (kockázatsökkentési) technikákkal. Ide tartoznak az ingatlan biztosítékok is.

⁹⁴ Korábbi néven Hitelgarancia Zrt.

9. ábra: Az önkormányzati szektor hitel / betét pozíciójának alakulása



Forrás: MNB adatok alapján saját szerkesztés

Önkormányzati és vagyongazdálkodási oldalról a kérdés úgy tehető fel, hogy vajon milyen célt fognak szolgálni a még el nem költött források. Amennyiben köztulajdon fejlesztési céllal használják fel azokat, vajon képes lesz-e az önkormányzat a vagyon üzemeltetésére, illetve állapotának, állagának megóvására? Különös tekintettel releváns ez a kérdés az Európai Uniótól lehívható pályázati pénzek esetében, melyekhez a jelenleg még az önkormányzati betétszámlákon kamatozó „idegen források” önerőnek számíthatnak. Itt első sorban az a kérdés tehát, hogy az EU forrásokat hogyan hasznosítja az önkormányzati rendszer.

A kockázatok elemzése kapcsán fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a **zárt körben kibocsátott kötvényekkel**⁹⁵ történő finanszírozás - hitelezői szempontból - kockázatosabb a hitelezésnél:

1. A kötvénytartozást nem lehet felmondani, a feltételeket nem lehet újratárgyalni, módosítani.
2. A követeléstől történő „szabadulás” egyedüli módja, ha az adós visszavásárolja a papírt.
3. Ezen túlmenően a kötvények futamideje hosszú, húsz-huszonöt év is lehet. A törlesztés csak egy bizonyos türelmi idő elteltével kezdődik meg. Ezzel az ügylet kockázatosságának megítélésekor pontosan az a rövid időtáv veszik el a finanszírozó hitelintézet számára, ami a hitelezési kockázat felmérése szempontjából még belátható és felmérhető. (A bankok esetében a versenyt sokszor a türelmi idő hossza dönti el...)
4. További kockázatot jelent, hogy míg a hitelszerződések tartalmaznak folyósítási és egyéb feltételeket, addig a kötvénykibocsátás esetén a kötvény lejegyzője átutalja a pénzt az önkormányzat számlájára és ettől a pillanattól kezdve a folyósított pénz felhasználása az adott önkormányzat szuverén joga.

A hitelszerződések tartalmazhatnak az adósra vonatkozó **egyéb kikötéseket** (covenants), **szerződéses klauzulákat**, melyek az adós gazdálkodásával kapcsolatos elvárásokat és

⁹⁵ Maradva az elméleti részben definiált bevételből megtérülő kötvény fogalmánál, mely egyéb opciós jogokat nem tartalmaz.

követelményeket jelölik meg. Ezek közül a kikötések közül a leggyakoribb a negative pledge⁹⁶, a pari passu⁹⁷, vagy a cross default,⁹⁸ de ismert még más formula is.⁹⁹ A helyesen megkötött hitelszerződés, mely valóban felhalmozási célt szolgál, valamint biztosított a működtetés forrása is, képes arra, hogy a fenti klauzulák segítségével rábírja az önkormányzatokat a racionális gazdálkodásra és magatartásra. Hosszabb távon képes az önkormányzat kezét megkötni. Ez véleményem szerint egy nagyon fontos különbség a hitel és a kötvény, mint külső forrásbevonási forma között. Az önkormányzati gazdálkodásban okozott pozitív hatása miatt a hitelfelvétel felé mozdítja el hitelfelvétel és a kötvény kibocsátás közötti mérleg serpenyőjét.

Érdeemes azt is megvizsgálni, hogy mi történik a kötvénykibocsátás útján keletkezett kötelezettségekkel az adósságrendezési eljárás alkalmával? Az eljárás megindulása esetében az összes kötelezettség azonnal lejárttá válik. Itt azt kell megvizsgálni, hogy miből tudja az önkormányzat visszafizetni a fennálló kötelezettségeket. Különös tekintettel azokra a már kibocsátott kötvényekre, melyek bevétel tartalmát az önkormányzat működési célra már elköltötte. Ilyen értelemben az **Adr.** akár egy **eszköz** is lehet az önkormányzat kezében abban az esetben, ha szabadulni akar a túlzott kötelezettségvállalás alól.

Az MNB 2008 szeptemberében kérdőíves felmérést készített az önkormányzati szektorban aktív bankok körében arról, hogy a hosszú lejáratú adósságállomány (*hitel + kötvény*) milyen célra kerül felhasználásra az önkormányzatok költségvetésében. A megkérdezett hitelintézetek adatai alapján az önkormányzatok kötvény kibocsátással történő finanszírozásának 10%-a működési célú, 40%-a célhoz nem kötött. Ebből nagyjából látható, hogy a kötvény kibocsátások mintegy fele a működési költségek finanszírozását szolgálja, hosszú lejáratú forrásokból, mely semmilyen finanszírozási logika alapján nem elfogadható magatartás.

1.3. A hiteladagolás lehetősége az önkormányzati hitelezési piacon

A **hiteladagolás** jelenségének **vizsgálata** meglehetősen **nehéz** feladat akár a lakossági, akár a vállalati, akár az önkormányzati hitelezési portfóliót próbáljuk meg elemezni. A nehézséget az jelenti, hogy az adott piacon a termékek széles palettája megtalálható, melyek eltérő díjazással kerülnek meghatározásra. Az alapkamat és a kockázat mértékét jelentő kamatfelárak mozgásának vizsgálata tehát külön terméktípusonként lenne indokolt. Erre, különösen az önkormányzati hitelek esetében nem található pontos adatbázis.¹⁰⁰ Amennyiben csak egy típusú termék kamatszerkezetének mozgását vizsgáljuk, úgy a termék típusától, annak finanszírozásban betöltött céljától függően a teljes piacra vetítve félrevezető információkat kaphatunk. A termékek sokszínűsége mellett az ügyfélportfólió is erősen diverzifikált akár a lakossági, akár a vállalati, akár az önkormányzati szektort vonjuk vizsgálat alá. Nehézséget okoz a fenti elemzés módszertani kereteinek meghatározása is.

A fentieket is figyelembe véve más, **alternatív megközelítési módokat** választottam a hiteladagolás jelenségének vizsgálatához. Ezekhez az alternatívákhoz a hiteladagolás elméletének feldolgozása alapján jutottam el. Azokat a tényezőket vizsgáltam meg, melyek lehetővé teszik a hiteladagolás alkalmazását: vagyis a piaci szereplők számossága, a kamattényezőkben és a nem

⁹⁶ A **negative pledge** olyan nyilatkozat, amelyben az ügyfél kötelezettséget vállal arra, hogy a bank előzetes írásbeli jóváhagyása nélkül nem alapít terhet vagy bármilyen formájú üzleti biztosítékot jogain, eszközein, bevételein, ingó és ingatlan vagyonán, továbbá ha a jövőben a szerződés futamideje alatt, ha más harmadik személlyel az általa kötött szerződésben a szerződést biztosító fedezeteknél kedvezőbb biztosítékot nyújt, akkor ezen kedvezőbb biztosítékot a Bank számára is egyidejűleg írásban felajánlja.

⁹⁷ A **pari passu** az ügyfél azon nyilatkozata, amelyben kötelezettséget vállal arra, hogy az eddig, illetve a jövőben felvett hitelek biztosítékai nem nyújtanak kedvezőbb pénzügyi, illetve jogi helyzetet más hitelezőknek, továbbá ezen biztosítékok vagy kötelezettségvállalások más hitelezők részére nem nyújtanak kielégítési elsőbbséget, mint amit az Ügyfél bármely Szerződésben a Bank számára biztosított.

⁹⁸ A **cross default** jelentése szerződésszegés más szerződésben. A klauzula lényege, hogy más adóssággal kapcsolatos szerződés megszegése kiváltja a szóban forgó hitelszerződés azonnali hatályú felmondásának lehetőségét.

⁹⁹Ezek részletes ismertetésével foglalkozik *Kónya [2007]* című írása.

¹⁰⁰ Megállapításomat a MNB fellelhető adatbázisaira és konzultációkra alapozom.

kamat jellegű tényezőkben bekövetkezett változások iránya és dinamikája, valamint a jogszabály változásából eredő mozgáster által nyújtott lehetőségek.

1.3.1. Piac koncentrátsága kínálati oldalról

A hiteladagolás vizsgálatát azért célszerű a piaci koncentrációval kezdeni, mert ott van nagyobb mozgáster a hitelintézeteknek, ahol a kereslet és a kínálat is meglehetősen bő, azaz likvidi a piac. A piaci szereplők számának növekedésével nő a hitelintézetek mozgáster a kamatok változtatására, a hitelek adagolására. Ekkor még viszonylag kedvezőtlen kamatfeltételek esetén is elegendő azoknak a szereplőknek a száma, akik hajlandóak a hitelszerződés megkötésére. Ha a **kínálati oldal kellően diverzifikált** (vagyis az önkormányzati hitelezésben aktív bankok száma nagy), és **erős kereslet oldali aktivitás** figyelhető meg, akkor a hiteladagolásra nagyobb lehetőség adódik.

A dolgozat logikai menetéből következően ebben az alfejezetben a kínálat oldali likviditással foglalkozom, melyet a kereslet oldali elemzésben egészítek ki.

Az önkormányzatok 2004 óta kötelező jelleggel közbeszerzési eljáráson választják ki a számlavezetőjüket,¹⁰¹ sok közülük nem ír ki pályázatot, mert még érvényben van az a szerződése, melyet 2004 előtt kötöttek. A számlavezetést vizsgálva (9. táblázat) a legjelentősebb súlyt az **OTP Bank** képviseli, mely mintegy 68%-os részesedésével piacvezetőnek tekinthető. Az OTP piaci dominanciája mellett a **Takarékszövetkezeti Integráció** piaci részesedésének folyamatos növekedése figyelhető meg, mellyel 2008-ban az önkormányzati hitelezési piac második helyén találhatóak. A hitelezési dinamika növekedését tekintve első sorban a **Raiffeisen Bank** neve említhető meg, aki a vizsgált időszakot tekintve folyamatosan képes volt a piaci részesedés agresszív növelésére. A fenti három piaci szereplő mellett komolyabb részarány megszerzése az Erste Bank, a K&H Bank, a CIB Bank és a Commerzbank volt képes.

9. táblázat: Az önkormányzati számlát vezető hitelintézetek

Hitelintézet	2006. június		2007. június		2008. március	
	db	%	db	%	db	%
OTP Bank	2324	72,9%	2255	70,6%	2178	68,2%
Takarékszövetkezeti Integráció	614	19,3%	667	20,9%	707	22,1%
Raiffeisen Bank	103	3,2%	110	3,4%	130	4,1%
Erste Bank	65	2,0%	65	2,0%	64	2,0%
K&H Bank	44	1,4%	48	1,5%	57	1,8%
CIB Bank	13	0,4%	15	0,5%	15	0,5%
Commerzbank	11	0,3%	11	0,3%	11	0,3%
Takarékbank	5	0,2%	5	0,2%	5	0,2%
UniCredit Bank	4	0,1%	4	0,1%	4	0,1%
Magyarországi Volksbank	4	0,1%	14	0,4%	21	0,7%
Budapest Bank	0	0,0%	0	0,0%	1	0,001%
MKB Bank	0	0,0%	0	0,0%	1	0,001%
Összesen	3187	100,0%	3194	100,0%	3194	100,0%

Forrás: Napi-online és MÁK adatok alapján saját szerkesztés

Azoknak a nagyvárosi, illetve megyei önkormányzatoknak a száma, melyek legalább 1 Mrd forintos éves költségvetésből gazdálkodnak, nagyjából háromszáz körül van. Ez a corporate finance (vállalati ügyfélkör) területen a nagyvállalati ügyfélkör méretéhez hasonló, így ebben a

¹⁰¹ A közbeszerzési pályázat kötelezettsége a pénzügyi szolgáltatás igénybevételekor nyolc millió forintos értékhatárhoz köthető. Ezen értékhatár alatt közbeszerzési pályázat nélkül is lehet üzletet kötni, és ebbe az értékhatárba a kisebb önkormányzatok tartoznak bele.

szegmensben is meglehetősen **nagy a piaci verseny** az önkormányzati hitelezési piacon aktív bankok között. (*Bank & Tőzsde [2007]*)

A piac kínálati oldalát tekintve tehát **erős koncentráció** figyelhető meg. Három bank uralja számlavezetés szempontjából a teljes önkormányzati piac mintegy 95 százalékát, miközben az új belépők lassú terjeszkedésének lehetünk tanúi. Ezek közül a Magyarországi Volksbank emelhető ki, aki a fenti időszakban mintegy megötszörözte piaci részesedését.

1.3.2. *A kamat és nem kamat jellegű tényezők változásának dinamikája*

Az erős kínálat oldali koncentráció jelzi, hogy az ügyfelek megszerzésért komoly piaci verseny alakult ki, mely sok esetben **nyomott árakat** és **alacsony kamatmarge**-ot eredményez az önkormányzati hitelezési piacon. (*Bank & Tőzsde [2007]*) A napjainkban a pénzügyi piacokon tapasztalható válság és annak turbulens hatásai azonban feltételezhetően az önkormányzati piac kamatpolitikáját is befolyásolni fogják. (*MNB [2009b]*) Ezt mintegy kiegészíti, hogy a bankok hitelezési politikája jelentősen módosult mind a hitelezési hajlandóság, mind pedig az egyéb feltételek tekintetében. (*MNB [2009a, b]*)

Ahogy a hiteladagolásról szóló fejezet bevezetőjében utaltam rá, a hitelkamatok szerkezetének, és az alapkamat illetve a kamatfelár változásának nyomon követése nehézségeket okoz.¹⁰² Az **MNB által készített hitelezési felmérés** segítségével azonban lehetőség nyílik az ár és nem ár jellegű tényezők vizsgálatára, és egy nagyvonalú összehasonlítás elvégzésére az önkormányzati és a vállalati ügyfélkör tekintetében. Az elemzés során levonható következtetések azonban jelentős **bizonytalanságot hordoznak**:

- a.) Egyrészt a lekérdezés jellegéből adódóan nem lehetünk biztosak abban, hogy a válaszadók válaszaikban mennyire tükrözik a valóságot.
- b.) A vállalati portfólió meglehetősen összetett,¹⁰³ melyből az elemzés során a nem pénzügyi vállalati szegmens adatait emeltem ki. Az elemzés nem terjed ki a kis- és mikro vállalkozások elemzésére. (Mivel az önkormányzati szektor legnagyobb adóssai is a nagyobb önkormányzatok, így az összehasonlításhoz a vállalati oldalon is a nagyvállalati oldalt emeltem ki. 2009-től a nagyvállalatok és a nem pénzügyi vállalkozások adatai összesítetten kerülnek bemutatásra az MNB Hitelezési felméréseiben.)

A hitelezési felmérés módszertana

A bizonyításhoz használt hitelezési felmérést¹⁰⁴ az MNB Stabilitási osztálya készíti. A felmérések kezdeti időszakában, 2003-tól 2009 januárjáig az elemzések féléves gyakorisággal készültek, míg 2009. januárjától negyed éves vizsgálatok történnek. A hitelezési felmérés a bankok kínálati viselkedést vizsgálja, melyet a lakáscélú, a fogyasztási, a vállalati, az üzleti és az önkormányzati szegmensben is elvégeznek. A felmérés minden esetben relatív skálán történő elmozdulást jelez.

A felmérés arra koncentrál, hogy az előző negyedévről a vizsgált negyedévre történt-e változás, valamint előre tekint a következő negyedévre is. A felmérés olyan kvalitatív információkat vizsgál, melyek gyorsan rendelkezésre állnak, de nehezen számszerűsíthetők.¹⁰⁵ A vizsgált kérdéstípusok közé tartozik a kihelyezni kívánt hitelmennyiség (hitelezési hajlandóság), a hitelezési standardok és feltételek, hitelkereslet alakulása valamint a portfólió minőség alakulása. A felmérésbe 15 bank és 6 lízingszolgáltató került bevonásra, melyek a teljes kínálati szektor 90-97 százalékos lefedettségét jelentik, a vizsgált szegmenstől függően.

¹⁰² A szükséges adatbázis egy nagyobb lélegzetvételű saját gyűjtő munka eredményeként születhet meg. A dolgozat célja nem kizárólag a hiteladagolás jelenségének bemutatása, sokkal inkább a piac jellemzése, így itt az összefüggések bemutatására törekszem.

¹⁰³ Erről a Hitelezési felmérésekben tájékozódhatunk részletesen.

¹⁰⁴ Hitelezési felmérést a FED 1964 óta készít, ezzel az Amerikai Jegybank rendelkezik a legrégebbi múlttal ebben a tekintetben. Az EU központi bankja 2003 -tól, a Bank of England 2007-től készít hasonló elemzéseket bankrendszeréről.

¹⁰⁵ Erről részletesen az MNB honlapján lehet tájékozódni!

A vizsgálat eredményei minden esetben nettó változást mutatnak, például:

+ Szigorítók piaci részesedése a megkérdezetteken belül (35%)

- Enyhítők piaci részesedése a megkérdezetteken belül (10%)

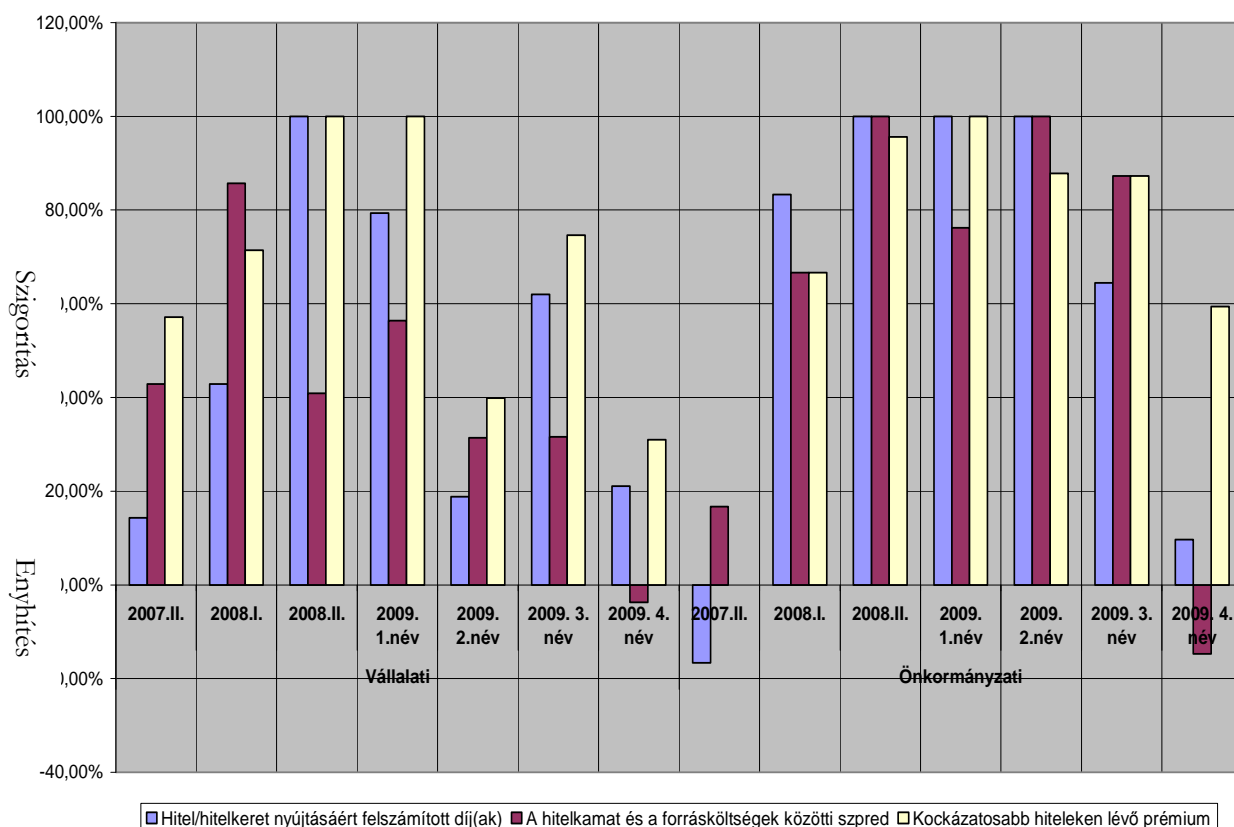
Szigorítók nettó aránya (35% - 10% = 25%)

Az ár és nem ár jellegű tényezők elemzése

A vizsgálat időintervalluma az önkormányzati hitelezési szegmensről rendelkezésre álló adatok által determinált. Az önkormányzatokról 2007 második félévétől állnak rendelkezésre a hitelezési felmérésben adatok, így a 2007. második féléve és a 2009. negyedik negyedéve közötti adatsort használtam fel az összehasonlításához.

Az elemzésben külön választottam az ár és a nem ár jellegű tényezők vizsgálatát. (10. ábra és 11. ábra) A vizsgálat célja annak a megállapítása, hogy mennyiben érzékelhetőek az ár, illetve a nem ár jellegű tényezők változtatása esetében különbségek a vállalati és az önkormányzati szegmensben. Továbbá annak a vizsgálata, hogy a két tényezőcsoport közül (ár- és nem ár jellegű), melyikben érzékelhető dinamikusabb mozgás az önkormányzati hitelezési piacon.

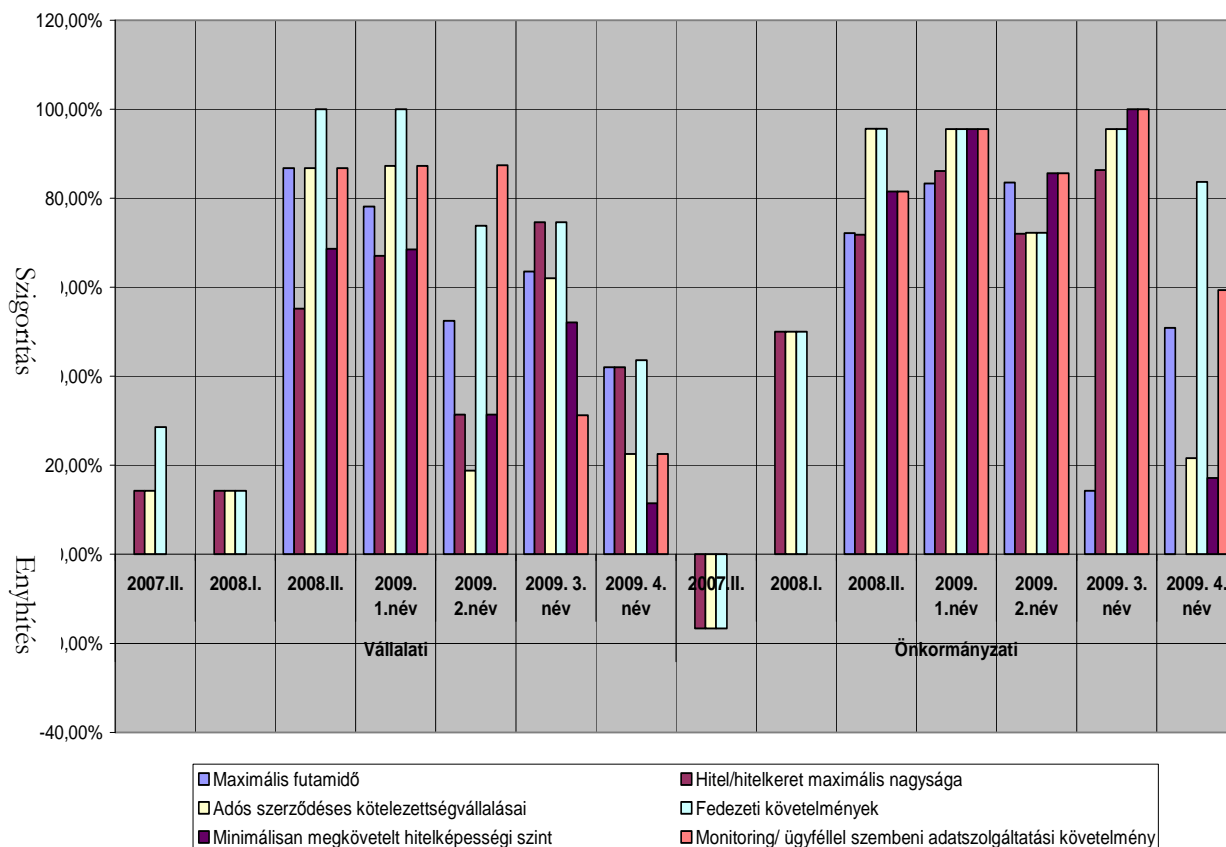
10. ábra: Ár jellegű tényezők



Forrás: MNB adatok alapján saját szerkesztés

Az ár jellegű tényezőkben bekövetkezett változások mértékét és dinamikáját vizsgálva (10. ábra) megállapítható, hogy az önkormányzati portfólióban ezek **kevésbé dinamikusán változnak**. A kockázatosabb hiteleken lévő prémium tekintetében a piac mozgása alapvetően a szigorítás irányába mutat. Az enyhítések első sorban a spread és az egyéb díjtételek esetében következtek be. További érdekes eredmény, hogy 2009. negyedik negyedévében - ahol a hitelválság hatásai után első ízben érzékelhető enyhítés - az önkormányzati portfólióban a spread és az felszámított díjak tekintetében érzékelhető enyhítés, míg a kockázati prémium mozgása csupán nettó 27%. A vállalati hitelek esetében csak ebben a negyedévben a kockázati prémium 44%-os mozgást mutatott.

11. ábra: Nem ár jellegű tényezők



Forrás: MNB adatok alapján saját szerkesztés

A nem ár jellegű tényezők vizsgálata alapján (11. ábra) szembevetendő, hogy az önkormányzati portfólió esetében a **legdinamikusabb változások** a maximális futamidő, a fedezeti követelmények, az adós szerződéses kötelezettségvállalásai és a minimálisan megkövetelt hitelképességi szint tekintetében következtek be. Továbbá az is látható, hogy míg a vállalkozások esetében az utolsó vizsgált negyedévben az enyhítők részaránya nagyobb valamennyi elem tekintetében, addig az önkormányzati hitelek esetében itt lassabb visszarendeződés figyelhető meg.

Megállapítható tehát a vizsgált adatok alapján – a bizonytalansági tényezőket is figyelembe véve –, hogy az önkormányzati hitelezési portfólió kamat és nem kamat jellegű tényezői egyaránt óvatosabb mozgással követik a vállalkozói szektorban megfigyelhető mozgásokat. Az észlelt **változások** pedig első sorban **nem a kamatfelárhoz kapcsolódó tényezőkben** figyelhetők meg.

Az MNB legutóbbi hitelezési felmérésének előre tekintő adatai alapján az önkormányzati finanszírozási szegmensben a 2009 második félévére prognosztizált csökkenő hitelezési hajlandóságtól eltérve, a bankok által kihelyezni kívánt hitelmennyiség nőtt. A megkérdezettek nettó értelemben vett 26 százaléka a kihelyezni kívánt hitelmennyiség növekedéséről számolt be, amelyben a piaci részesedési célok, illetve a versenyhelyzet megváltozása játszottak, illetve játszanak 2010 első félévében továbbra is döntő szerepet. A keresletet vizsgálva a következő félévben (2010. első féléve) minden bank növekedéssel számol. A növekedést elsősorban az önkormányzatokkal kapcsolatos gazdaságpolitika, a folyó kiadásfinanszírozási szükséglet, a beruházási kedv változása, valamint az EU támogatásokhoz szükséges önerő megteremtésének igénye indokolja. Az előre tekintő válaszok alapján a következő félévben (2010. első félév) is a már kialakult szinten maradnak a hitelhez jutás kondíciói. A hitelportfólió romlása nem következett be ebben az utolsó vizsgált negyedévben és a bankok a következő félévben sem számítanak további romlásra. (MNB [2010])

1.3.3. A Bázeli II hatása a hiteladagolásra

A 2008. január 1-től Magyarországon is alkalmazandó Bázeli II. megköveteli a bankoktól, hogy teljes körűen felmérjék, értékeljék és kezeljék ügyfeleik pénzügyi kockázatait. A tőke megfelelési szabályozás értelmében a hitelt, a kezességvállalást, a kötvények megvásárlása esetében vállalt fizetési kötelezettséget, a lízinget egyaránt számításba kell venni a *bank teljes kitéttisége*nek megállapítása során. A hitelintézeti kockázatvállalásra vonatkozó szabályok értelmében valamennyi önkormányzati kockázatra vállalt kitétséget összességében kell számításba venni, akkor is, ha az önkormányzat valamely érdekeltsége jelenik meg ügyfélként, mivel ekkor a nagy kockázatot kell figyelembe venni és mérlegelni.

A **Bázeli II** bevezetésével alapvető változás állt be a bankok tőkekövetelmény számítási módszerében. Míg korábban az önkormányzatokkal szembeni követelésekre egységesen 50 %-os kockázati súlyozást határozott meg a 13/2001. (III.9.) PM rendelet, addig a 2008. január 1-től hatályos 196/2007. (VII.30.) Kormányrendelet alapján a magyarországi önkormányzatokkal szembeni kitétségekhez már nem egy állandó kockázati súly kapcsolódik (*10. táblázat*)

10. táblázat: Az önkormányzatok tőkekövetelményének meghatározása a Magyar Állam aktuális minősítése alapján

	Fitch Ratings	Moody's	S&P
Magyar Állam minősítése	BBB ¹⁰⁶	Baa1 ¹⁰⁷	BBB (-) ¹⁰⁸
Szuverén ország kockázati súly ¹	50 %	50 %	50 %
Önkormányzatok tőkekövetelménye²	100 %	100 %	100 %

¹: 196/2007. (VII.30.) Kormányrendelet 4.§ alapján

²: 196/2007. (VII.30.) Kormányrendelet 9.§ alapján

Forrás: A CRD (*Capital Requirements Directive [2006]*) és MNB adatok alapján saját szerkesztés

Az 196/2007. (VII.30.) Kormányrendelet alapján a **sztenderd módszer** esetében a magyarországi önkormányzatokkal szembeni kitétség tőkekövetelménye a **Magyar Állam** külső hitelminősítő intézetek által adott **minősítésének függvényében** változik. Ez a módszer a CRD (2006/48/EK irányelv) értelmében tagállami diszkréció. A másik választható megoldás a sztenderd módszer esetében az önkormányzatok külső hitelminősítő intézet által elvégzett hitelminősítéséhez köti a kockázati súlyt (differenciált súlyozást megengedve az adott ügyfélszegmensben). Mivel a hazai önkormányzatok esetében ma még hiányzik a minősítés gyakorlata (ez az, ami a másodlagos önkormányzati kötvénypiac kialakulását is nehezíti), illetve a jogalkotók bíztak a Magyar Állam minősítésében, az elsőként ismertetett módszert implementálták a hazai jogrendbe.

Ha valamelyik hitelintézet egyszerre több hitelminősítő minősítéseit is alkalmazza a kockázati súly megállapításához, akkor az ún. második legjobb eredményt kell alapul venniük. Önkormányzati hitelek esetében ez jelenleg egyértelműen 100%. A szabályozás azt is kimondja,

¹⁰⁶ A Fitch Ratings 2008. november 11-én változtatta meg Magyarország országkockázati besorolását (BBB+)-ról (BBB)-re, így még továbbra is befektetésre ajánlott sávban tartotta. Ehhez a minősítési kategóriához továbbra is 50%-os szuverén súly tartozik. A minősítés további romlása viszont a szuverén súly növekedéséhez vezet.

¹⁰⁷ A Moody's 2008. november 7-én változtatta meg Magyarország országkockázati besorolását (A2)-ről (A3)-ra, majd 2009. március 1-én (Baa1)-re, amivel a korábbi 20%-os szuverén súlyt egyel rosszabb, 50%-os szuverén súly felé mozdította el.

¹⁰⁸ A S&P 2008. november 17-én változtatta meg Magyarország országkockázati besorolását (BBB+)-ról (BBB)-re, majd 2009. március 30-án (BBB-)-ra, ami továbbra is a még befektetésre ajánlott zónában tartja Magyarországot, és nem rontja le az 50%-os országkockázati súlyt sem. A BBB sávból történő esetleges elmozdulás azonban 100%-ra növeli a szuverén súlyt.

hogy a külső hitelminősítőket és minősítéseiket következetesen kell alkalmazni a mazsolázás (cherry picking) elkerülése érdekében!

Így tehát az a hitelintézet, amelyik a Moody's minősítését alkalmazza, a Magyarországra **aktuálisan** megállapított Baa1 minősítést, és a hozzá kapcsolódó 50 %-os szuverén súly függvényében az önkormányzatokkal szembeni kitettségeket 100 %-ra súlyozhatja. Az a hitelintézet, amelyik a S&P minősítését veszi alapul, a BBB(-) besoroláshoz tartozó 50 %-os szuverén súly miatt szintén 100 %-os súlyt kell, hogy érvényesítsen az önkormányzatok esetében, míg ugyanez a helyzet Fitch Ratings BBB besorolása esetében is. Az 196/2007. (VII.30.) Kormányrendelet 4.§ illetve 9. § alapján a besorolások jelen esetben az állam minősítésénél eggyel rosszabb minősítést eredményeznek.

Ebből jól látható, hogy amennyiben a hitelminősítők eggyel magasabb minősítési sávba helyeznék a szuverén adósságot (ami a közeljövőben nem valószínűsíthető), akkor javulhat a kockázati súly, ami így is csak a korábbi években érvényes tőkekövetelménynek megfelelő 50 %-ot jelentheti. Eggyel rosszabb minősítés esetén pedig maradna a jelenleg is érvényes második legjobb, 100%-os súly, amennyiben mindegyik hitelminősítő minősítését figyelembe vesszük. **Nem valósult meg** tehát a **bankok azon pozitív várakozása**, melyet a Bázeli II-vel kapcsolatban tápláltak, miszerint az önkormányzati piac tőkekövetelménye csökkenni fog, javítva ezzel az üzleti alku lehetőségeit, esetleges kamatelőnyöz juttatva őket.

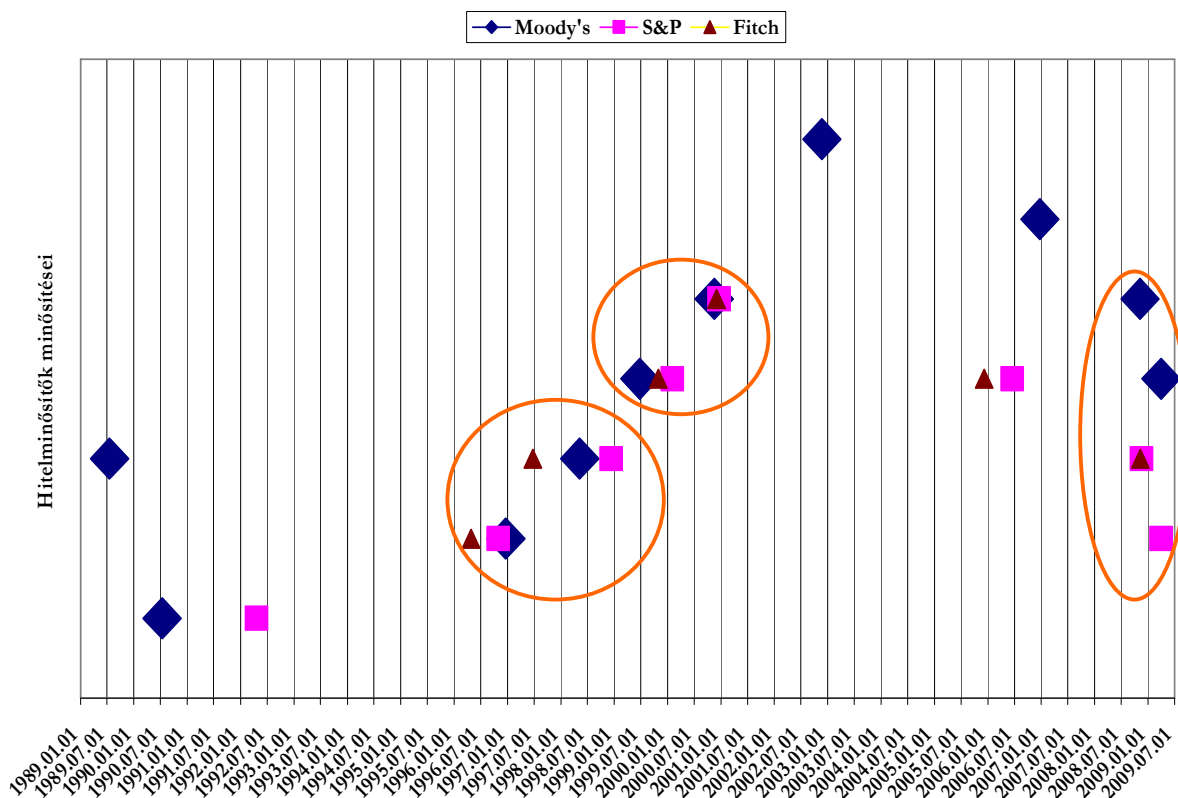
A Magyar Állam minősítésének függvényében az önkormányzati szektorral szembeni kitettségek tőkekövetelménye is változhat (17. számú melléklet) és ennek következtében a választott módszer **nagyfokú volatilitást** visz a finanszírozási rendszerbe.¹⁰⁹ Erre kiváló példát mutatnak a 2009. év eleji események is, vagyis a március végi országkockázati besorolás változásai. Ekkor minden hitelminősítő rontott a Magyar Állam minősítésén, így a korábban a Moody's minősítését figyelembe vevő bankoknak is meg kellett emelniük (50%-al) az önkormányzati kitettségek mögötti tőkekövetelményt.

Ezt a növekedést láthattuk a **szavatoló tőke változása** során is (5. ábra) A hitelintézeteknek gondoskodniuk kell arról, hogy az ország besorolásának megváltozása esetén a pótlólagos szavatoló tőke rendelkezésre álljon. Ez az önkormányzatok külső forrásbevonási lehetőségeit is rontja, tekintettel arra, hogy a magasabb tőkekövetelményt a bankok áraikban érzékeltetik. Ezt tükrözi a hitelezési felmérés alapján készített korábbi elemző ábra is (10. ábra), ahol a 2009. első negyedévében érzékelhető kamatfelár növekedés többek között ezt a hatást is magában foglalta.

Ezek után megvizsgáltam, hogy az eddigi adatok alapján hogyan és milyen mértékben változott **az állam külső hitelminősítők általi besorolása**. Az adatokat koordináta rendszerben ábrázolva (X tengely: a minősítések változásának időpontjai; Y tengely a minősítők osztályzatainak változásai, a (18. számú melléklet) alapján) egy rendkívül **volatilis ábra rajzolódik ki**. (12. ábra) A napjainkban tapasztalható világgazdasági válság turbulens hatásai nagymértékben rontották a régióval szembeni kockázati étvágyat, ezzel hazánk megítélését is. Az országkockázati besorolás változása rövid időtávon belül többször is bekövetkezett a vizsgálat elkészítésének intervallumában.

¹⁰⁹ Az MNB által a bankok között végzett kérdőíves felmérés azt tükrözi, hogy a bankok jelenleg sztenderd módszert alkalmaznak a tőkekövetelmény számítás során.

12. ábra: A szuverén adós besorolásának változásai az egyes hitelminősítők esetében



Forrás: MNB adatok alapján saját szerkesztés

Érdeemes megvizsgálni azt is, hogy a sztenderd módszert alkalmazó bankok esetében, mennyiben jelenthet a tőkekövetelmény tekintetében mozgásteret az, hogy az adott kitettséget a bankok melyik szegmensbe (önkormányzati/vállalati, PSE/vállalati) sorolják. (11. táblázat)

11. táblázat: Kockázati súlyok (központi kormány, önkormányzat, vállalkozások)

		Hitelminősítési besorolás					
		1	2	3	4	5	6
1996/2007							
Korm.rend	Adós	Kockázati súly					
4. § (2)	Szuverén adós	0%	20%	50%	100%	100%	150%
9. § (1)	Helyi önkormányzat	20%	50%	100%	100%	100%	150%
10. § (1)	Vállalkozások (hosszú lejárat)	20%	50%	100%	100%	150%	150%
10. § (2)	Vállalkozások (rövid lejárat)	20%	50%	100%	150%	150%	150%

Forrás: Saját szerkesztés

A jelenlegi situációban (a szuverén adós minősítésén alapuló rendszer esetében) jól látható, hogy mindhárom hitelminősítő által adott szuverén országgkockázati súly esetében (3-as hitelminősítési besorolás), azonos tőkelekötést jelent mind az önkormányzati, mind pedig a vállalati besorolás.

Különbség abban az esetben adódik, ha a szuverén adós besorolása tovább romlik a hármastól a négyes kategóriába.¹¹⁰ Ekkor rövid lejáratú hitelek esetében már különbség adódik az önkormányzati és a vállalati besorolás tőkekövetelménye között. A vállalkozások esetében a bankok alkalmazhatják a belső minősítésen alapuló módszert (IRB módszer)¹¹¹ is, ami már jóval kedvezőbb tőkelekötést is előidézhet!

Nagyon fontos momentum tehát az, amikor a bankok eldöntik, hogy egy adott ügyfél finanszírozása melyik ügyfélszegmensbe tartozik.¹¹² Egyrészt a szükséges tőkelekötés miatt, ami adott esetben akár árelőnyt is generálhat a bankok számára. Másrészt pedig azért, mert a bankok által szolgáltatott adatok alapján elkészített statisztikák szolgálnak alapul az aggregált adatok összeállításában. A kutatók, elemzők illetve pusztán a szektor adatai iránt érdeklődők a fenti adatok alapján kapnak képet a szektorral szembeni hitel / betét pozíciókról, értékvesztés állományokról, kötvénykibocsátásokról, stb.

Az új tőkeszabályozás fontos újdonsága az önkormányzati szektor hitelezését illetően, hogy finomítva a korábbi ügyfél-szegmentációt, bevezeti a közszektorbeli intézmény fogalmát (Public Sector Entity, PSE).¹¹³ A PSE csoportjába azok az intézmények tartoznak, akik döntő mértékben helyi önkormányzat számára, és a helyi önkormányzattól származó bevételből végzik tevékenységüket: (kölségvetési szervek, azok többségi tulajdonában álló közhasznú társaságok, non-profit intézmények). Fő szabályként, ha a közszektorbeli intézmény döntően önkormányzati fenntartású, és önkormányzati feladat ellátásához kapcsolódó szolgáltatásokat végez, akkor az önkormányzati szektorba sorolandó, ellenkező esetben a vállalati portfólióba tartozik.

A prudenciális statisztikák a fenti besorolást követik, és az adatszolgáltatási rendelet alapján az önkormányzatokkal szembeni valamennyi követelést megjelenítik. Ahogyan a korábbiak alapján láthatjuk **kérdéssé válik, hogy az államszámvitel információs rendszere kész-e arra, hogy az érintettek** (esetünkben a bankok) **valamennyi szükséges adatot és információt kiolvassanak belőle?** (Kassó [2006a, b, c]; Jókay [2007a]) Ha a válasz nemleges, biztosak lehetünk-e abban, hogy az említett statisztikák valóban tartalmazzák a bankrendszernek az önkormányzatokkal szemben fennálló valamennyi követelését? A fenti kérdésekre adható egzakt válasz további kutatómunkát igényel.

¹¹⁰ A Moody's közölte: akkor várható a magyar adósbesorolás újabb leminősítése, ha a gazdasági visszaesés miatt szerkezeti sérülések érnék Magyarország "gazdasági modelljét", és/vagy - a tartósan magas finanszírozási költségek miatt is - jelentősen tovább romlana a kormány pénzügyi ereje. (<http://www.origo.hu/uzletinegyed/valsag/20090331-leminositette-magyarorszagot-a-moodys.html>)

¹¹¹ A sztenderd minősítéstől eltérő módszert jelent az IRB módszer. A belső minősítésen alapuló módszert alkalmazó bankok esetében lényegesen kisebb tőkekövetelmény is adódhat a kifinomultabb számítási módszerek következtében, ám ennek a módszernek az alkalmazásához szükséges követelmények érdekében a hitelintézeteknek számos, meglehetősen költséges fejlesztést kell végrehajtaniuk.

¹¹² A tőkekövetelmény számítás során a kormányrendelet lehetőséget ad a kevert módszer alkalmazására. (Lásd: 196/2007. (VII.30.) Kormányrendelet)

¹¹³ 196/2007. (VII.30.) Kormányrendelet 6. §

2. A Keresleti oldal vizsgálata

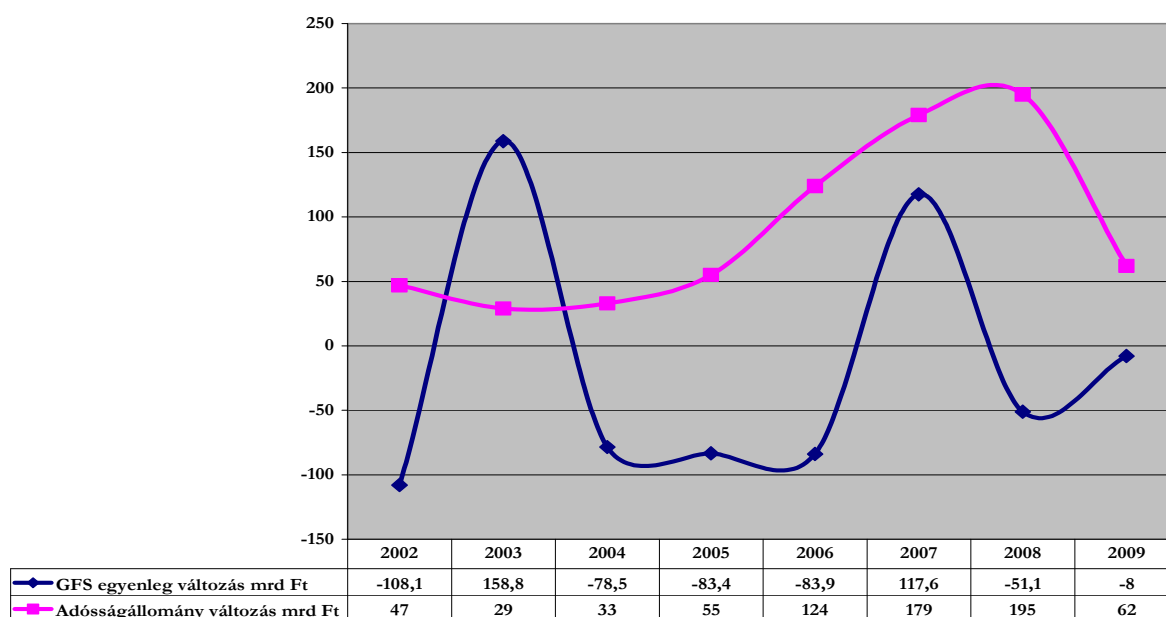
2.1. Az önkormányzatok piaci perspektívái

2.1.1. A finanszírozási szükséglet megjelenése

Az önkormányzati gazdálkodás tekintetében meghatározó jelentősége van annak, hogy az önkormányzatok tisztán saját bevételeikből nem képesek finanszírozni működési kiadásait.¹¹⁴ Az egységes pénzalap megteremtése, a költségvetések átjárhatósága tovább rontja a kiegyensúlyozott költségvetés megvalósulását, és az „arany szabály” betartását. A túlzott feladat ellátási nehézségek, a költségvetési támogatások arányának és reálértékének csökkenése¹¹⁵ mellett az önkormányzatok negatív várakozásai¹¹⁶ is befolyásolják külső forrásbevonási képességüket és szándékaikat.

A hazai önkormányzatoknak a közelmúltban tapasztalható eladósodásával, ezek okaival és következményeivel több kutatómunka is foglalkozott, (*ÁSZ FEMI (2008), Bank & Tőzsde [2007], Gál [2010], Homolya – Szigel [2008], Vígvári [2009a]*) mely tükrözi a probléma fontosságát és súlyát. A téma vizsgálata elsősorban azért került napirendre, mert amíg a 2007 előtti években a hitelek a költségvetési deficit finanszírozását szolgálták,¹¹⁷ addig ebben 2007-től drasztikus változás következett be. Ettől az évtől az önkormányzatok eladósodásának változásában olyan tendencia figyelhető meg, melyet sem a GFS deficit változás iránya sem annak mértéke nem indokol. (13. ábra)

13. ábra: Az önkormányzatok GFS egyenlege és az adósságállomány változása (2002 - 2009)



Megjegyzés: -A GFS egyenleg a privatizációs bevételek nélkül értendő.

Forrás: MNB és PM adatok alapján saját szerkesztés

¹¹⁴ A pénzügyi architektúránál részletesen bemutatott szempontokat is figyelembe véve.

¹¹⁵ A támogatások reálértékének csökkenése mellett azok egyre elaprózottabbá válása is ennek a problémának a része. Ide tartoznak továbbá a saját jogú illetve az átengedett bevételek megosztási szabályainak gyakori változtatásai (pl. SZJA megosztás szabályainak változása), melyek gyakorlatilag tervezhetetlenné teszik az önkormányzatok költségvetését, és bizonytalanná teszik a közszolgáltatások változatlan szinten történő nyújtását.

¹¹⁶ A PM 2007 novemberében készített elő egy, a helyi önkormányzatokról szóló törvénymódosítási javaslatot, amely többek között a fennálló hitelfelvételi korlátot változtatná meg, ám ez az Országgyűlés kétharmados többségét igényelte volna.

¹¹⁷ A deficit finanszírozás másik módja, melyet az önkormányzatok alkalmaznak a vagyoneértékesítés.

Vigvári kutatásaiban többször megfogalmazta, hogy az eladósodás gyorsuló ütemű növekedése nem magyarázható az EU-s források abszorpciós képességének növelésével (Vigvári [2007a] [2007b]), melyet a 2009 januárjában készített ÁSZ KUT tanulmány is alátámaszt. (Vigvári [2009a])

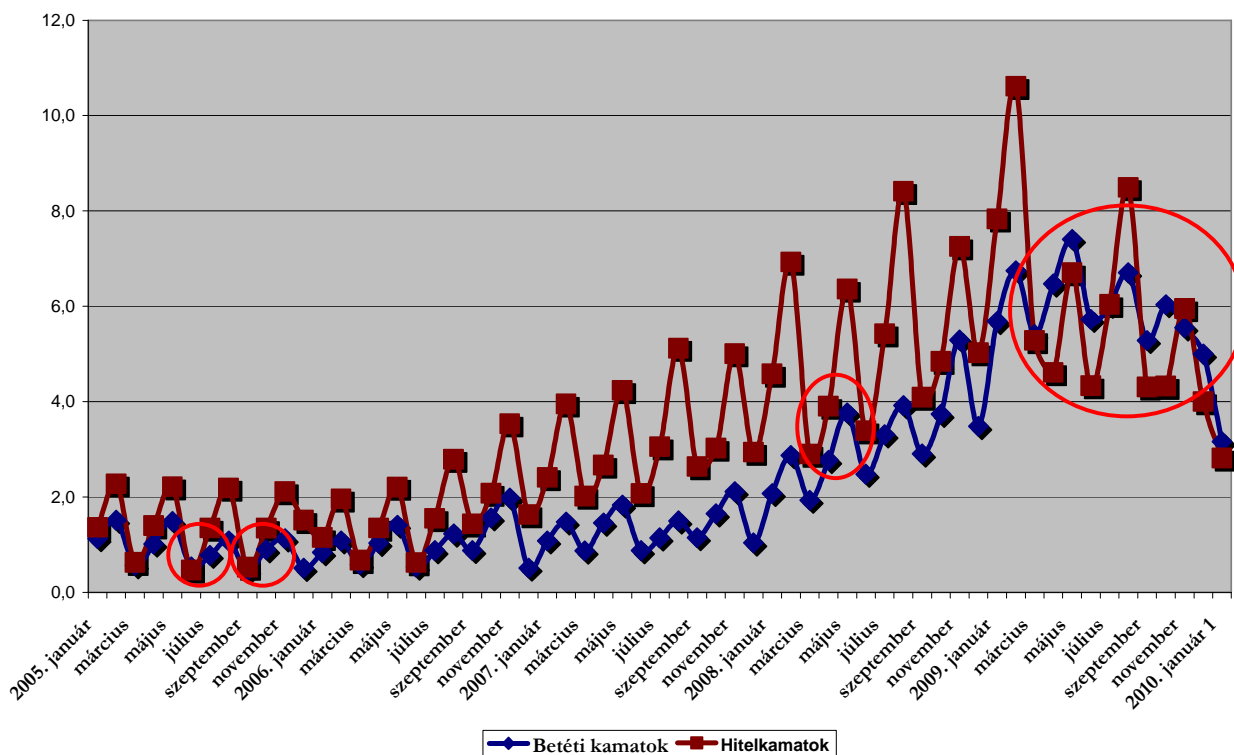
A hitelfelvételek és kötvénykibocsátások során a szektorba áramló források túlnyomó része a finanszírozó hitelintézetek mérlegének forrás oldalán található meg, lekötött betét formájában. Ez a betét állomány, melyet mintegy 200 Mrd forintra tehetünk (a GDP 0,8 %-a), a likviditási kockázat csökkentését szolgálja mindkét szereplő tekintetében! Az önkormányzatok jelentős önerőt tudtak így módon felhalmozni az EU források lehívásához, valamint a likviditásukat is javították, míg a hitelező forrás oldali likviditását javítja a betétállomány. A korábbi évek tapasztalatai azt tükrözik, hogy az önkormányzati szektor GDP arányos beruházásai az elmúlt években 1,6 – 1,8 %-os szinten mozogtak, ami azt jelzi, hogy az EU támogatott projektek egyenlőre nem teremtenek többletfinanszírozási igényt a szektorban. (Homolya – Szígel [2008])

2.1.2. Az önkormányzati betét állomány

Az önkormányzati szektor finanszírozási igényének vizsgálata kapcsán az egyik legérdekesebb kérdésnek a betét állomány felhalmozódását tartom. Felmerülhet az olvasóban a kérdés, hogy vajon megérheti-e valamely gazdasági szereplőnek a folyósított hitelét betétben tartani? Eredményezhet-e ez a tranzakció kamatmarge-ot az ügyfél számára, és ha igen milyen mértékben?

Ennek a kérdésnek a vizsgálatához felhasználtam az MNB önkormányzati betétekkel és hitelekkel kapcsolatos aggregált kimutatásait, mely a monetáris pénzügyi intézmények hitel és betétállománya után előírt és jóváírt kamatok elemzésén alapul. (14. ábra)

14. ábra: A monetáris pénzügyi intézmények által vezetett önkormányzati betét és hitel állományok után előírt és jóváírt kamatok összesített értéke Mrd forintban (2005-2010)



Forrás: MNB adatok alapján saját szerkesztés

A diagram az önkormányzati betétek és hitelek után jóváírt és terhelt kamatállományokat összesíti havi bontásban és milliárd forintban. Az ábra arra keresi a választ, hogy az egyes hónapokat vizsgálva elképzelhető-e olyan szituáció, amikor a betétek után jóváírt kamatok állománya

magasabb, mint amit a hitelek után összesen kell az önkormányzatoknak fizetniük. A diagram több **következtetés** levonására is alkalmas:¹¹⁸

- a.) A hitelek után előírt és a betétek után jóváírt kamatok állománya **2005 és 2007 között** egy irányban és gyakorlatilag **egyszerre mozgott**. Az előírt hitelkamat állomány összege azt mutatja, hogy a hitelekre felszámított kamat, csekély spread-el, végig a betéti kamat állomány összege fölött helyezkedett el. Azonban a ciklikus (havonta, kéthavonta tapasztalható) mozgások folyamatosan lehetővé tették, hogy a felvett hitelek lekötése esetén az önkormányzatok rövidtávú likviditásmenedzselést tudjanak végrehajtani
- b.) **2007 január és 2008 március között az előírt hitelkamat állomány végig a jóváírt betéti kamat állomány fölött** helyezkedett el. Így a létrejött spread a korábbi időszakban észlelt rövidtávú likviditásmenedzsmenst végrehajtására nem volt alkalmas. Ebben az időszakban észlelhető a legdinamikusabb növekedés az önkormányzatok eladósodásában is.
- c.) **2008-ban a terhelt hitelkamat összesített állományában növekedés** következett be (véltetően a kamatmértékkel együtt), melyet részben a már korábban bemutatott Bázis II-es szabályozás motivált. Ugyan ezzel indokolhatjuk a 2009 márciusi kamatállomány növekedést is, amikor a szuverén adós minősítésében bekövetkezett változásokra reagált az önkormányzati szavatoló tőke¹¹⁹, és a hitelek kamata is növekedett.
- d.) **2008 márciusától** a hitel és betéti kamatok mozgása alapján újra lehetővé vált az önkormányzatok számára a rövidtávú likviditás menedzselés.
- e.) **2009 márciusától** kisebb megszakításokkal a betétek után jóváírt kamat összesített értéke folyamatosan meghaladta a hitelek után fizetendő kamat összesített értékét. Ezt részben az indokolja, hogy 2009-ben **lelassult az önkormányzatok kötvénykibocsátása**. Másrészt pedig jól tükrözi a bankok likviditási kockázat csökkentő stratégiáját, valamint a bankok **eszköz és forrás oldali alkalmazkodását**.

A fenti képet árnyalja, hogy az önkormányzatok - az esetek többségében - az euroban vagy svájci frankban felvett hiteleket forint betétekben helyezik el. A hitelfelvételek illetve kötvénykibocsátások időpontjában aktuális árfolyamok, és a fenti források törlesztésekor érvényes árfolyamok között keletkező árfolyamvesztés jelentős mértékben csökkenti a betéteken elért hozamokat. Ennek a veszteségnek a kimutatására a szakirodalomban jelenleg még nem találhatóak meg konkrét számítások, azonban - az ismert árfolyammozgásokat is figyelembe véve - jelentős eredményrontó hatással számolhatunk.

Fontos megjegyezni, hogy bár a megtakarítások betétben történő elhelyezése a hozam kockázat alapján a legalacsonyabb kockázati szinten található (a többi befektetési lehetőséghez képest alacsonyabb hozamvárással), egy fontos szempontot nem szabad figyelmen kívül hagyni. A betétek és a betétesek biztonsága érdekében a Hpt. részletesen szabályozza az Országos Betétbiztosítás rendszerét és intézményét. Az Országos Betétbiztosítási Alap (továbbiakban: OBA) azonban **az önkormányzatot a betétbiztosítás alanyai közül kizárja**. Ez olyan tényező, mellyel az önkormányzati rendszer kockázatai között mindenképpen számolni kell.¹²⁰ Felvetődik a kérdés, hogy egy önkormányzati számlavezető csődje esetén mi lesz az önkormányzati betétek sorsa, vajon az állam belép-e garanciájával?

Véleményem szerint a felhalmozott betét állomány szoros függőségi viszonyt eredményez a piac két szereplője között. Az önkormányzatok fontos likviditás biztosítóként vannak jelen a piacon, ami a likviditás szűkös időszakban a piac kiemelt szereplőjévé teszi őket. A pénzügyi piacok stabilitása, és a hitelintézeti rendszer szolvenciája az egyetlen biztosítéka az önkormányzati betét állománynak. Ugyanakkor a betétek biztosítékot is jelentenek a hitelek és kibocsátott kötvények meghatározott százaléku megtérülésének.

¹¹⁸ A következtetések természetesen össz-önkormányzati szinten értendők. Ettől az egyes egyedi önkormányzatok viselkedése eltérhetett.

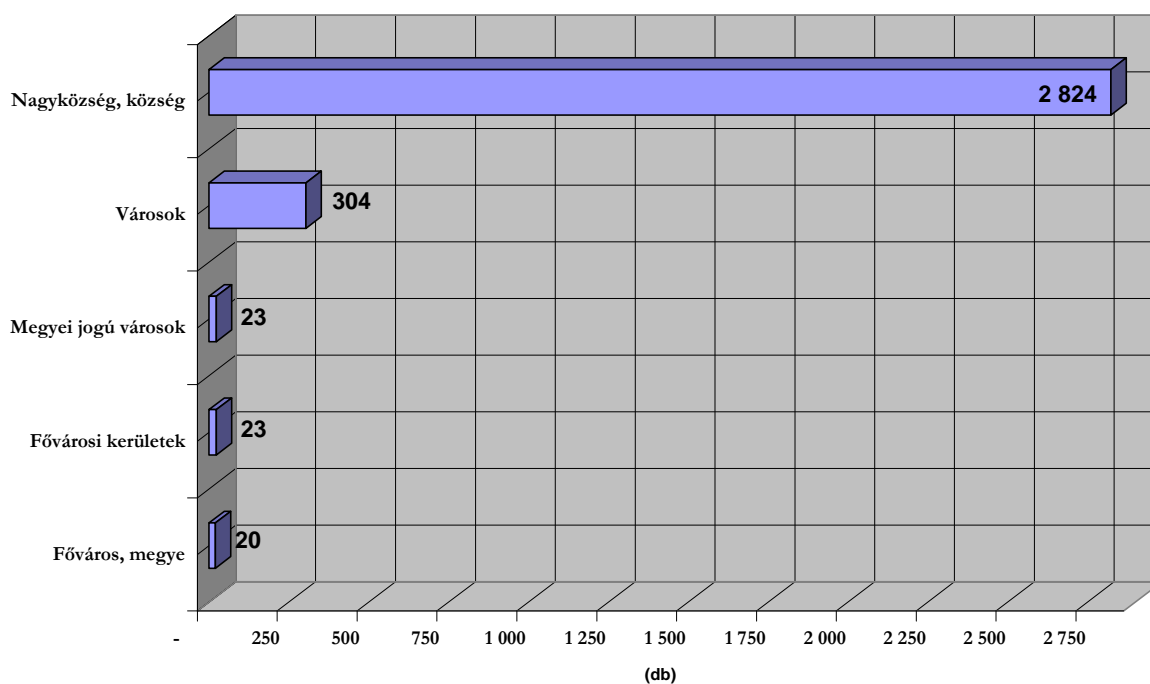
¹¹⁹ A kínálati oldalon került részletesen kifejtésre.

¹²⁰ Az önkormányzatokat nem csak az OBA, hanem a BEVA (Befektető-védelmi Alap) is kizárja az alanyai közül!

2.2. A piac koncentrálttsága keresleti oldalon

A helyi önkormányzati rendszer **elaprózottsága** miatt sokat bírált, ám koncentrálttságát tekintve koránt sem egyedülálló. (6. számú melléklet) A helyhatóságok közül legnagyobb számban a nagyközségeket és községeket említhetjük, melyek együtt a teljes szektor 89%-át teszi ki. Darabszámát tekintve 2.844 darab önkormányzatról beszélhetünk ebben a csoportban. A maradék 11 %-ot a megyei jogú városok, a megyék, a fővárosi kerületek és a városok alkotják, (15. ábra) ám a szektor eladósodottsága mégis ehhez a csekély számú szereplőhöz köthető.

15. ábra: A helyi önkormányzatok közigazgatási rang szerinti megoszlása¹²¹



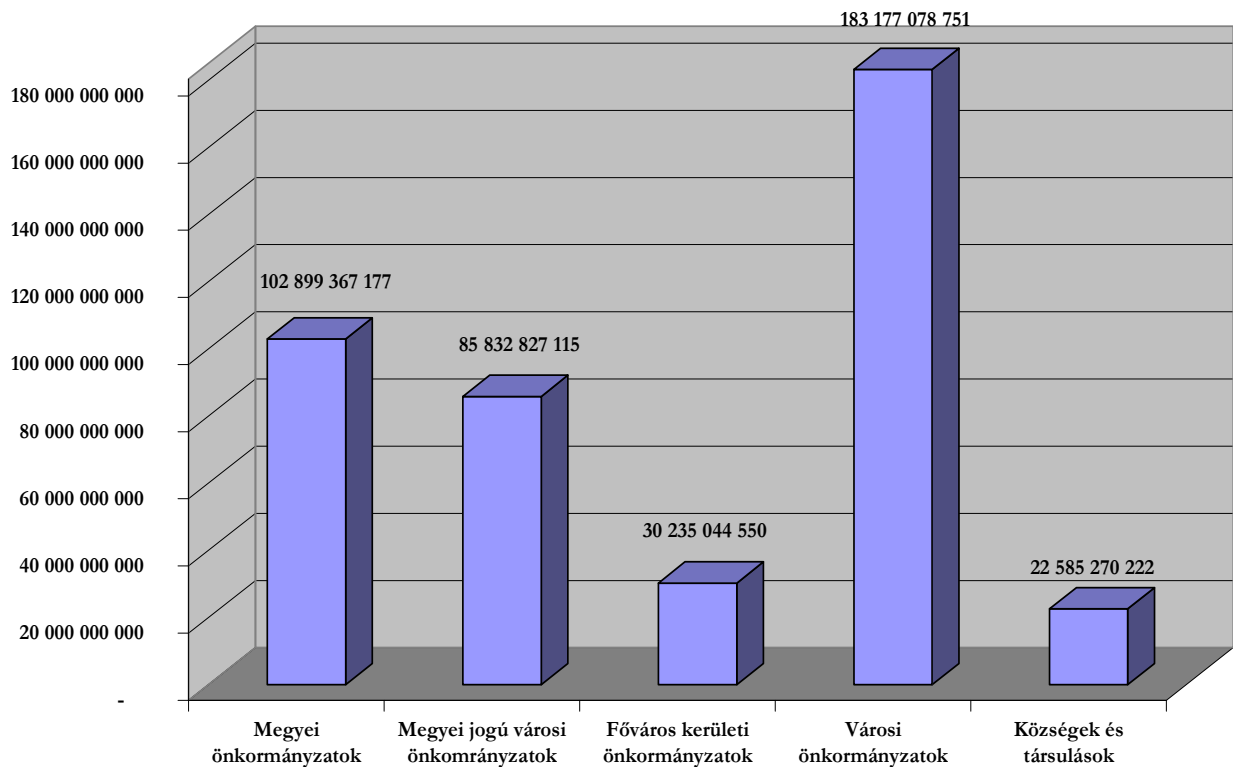
Forrás: MÁK alapján saját szerkesztés

A fenti állítást könnyen alátámasztható, ha megvizsgáljuk a szektor eladósodottságának növekedését az elmúlt 2 évében okozó kötvénykibocsátások megoszlását az önkormányzatok között. (16. ábra)

A kibocsátások, és az eladósodottság növekedése, a városok, megyei jogú városok és megyék nevéhez köthető. A teljes kötvény állomány mintegy 88%-át ezek az önkormányzatok adják, míg a teljes önkormányzati szektort tekintve ez mindössze 347 önkormányzathoz köthető. Mindez azt mutatja, hogy a teljes önkormányzati szektoron belül - az egyéb hiteleket is figyelembe véve - mintegy 350-400 darabra tehető azoknak azon önkormányzatok száma, melyek egyáltalán hitelképesek. Ezek az önkormányzatok valóban küzdenek eladósodottsági problémákkal, és ezeknek az önkormányzatoknak a megszerzéséért nagy piaci verseny folyik. A szektornak az államháztartásba való beágyazottsága miatt **ez a néhány önkormányzat** is képes arra, hogy **makrogazdasági szempontból kockázatokat idézzon elő.** (Homolya - Szigel [2008])

¹²¹ Az adatokat publikálta (Lóránt [2009a])

16. ábra: A kötvényállomány megoszlása az önkormányzati szegmensek között (2005-2008 évek (Ft))¹²²



Forrás: MÁK adatok alapján saját szerkesztés

Ahogy a piac kínálati oldalán, úgy a keresleti oldalon is megállapítható a koncentrálttság. Ezt részben a darabszámát tekintve determinált önkormányzati szektor, részben pedig az önkormányzatoknak a hitelképesség szempontjából rendkívül diverzifikált szerkezete magyarázza.

2.3. A kockázatok felépülése

2.3.1. A költségvetési korlát felpuhítása

Az önkormányzatok eladósodottságának felső határát az **Ötv.** 88. § határozza meg, míg a működésképtelen helyzetbe került önkormányzatok működési szabályait az **Adr.** rögzíti. A fenti jogszabályok együttesen azzal a céllal jöttek létre, hogy szigorú keretek között tartsák az önkormányzatok eladósodását, és felelős gazdálkodásra ösztönözzék a mindenkor regnáló képviselő testületet. Az önkormányzatok mellett azonban mértékadó szabályt jelentenek a pénz- és tőkepiaci kapcsolatokban partnert jelentő hitelintézetek számára, valamint az önkormányzatokkal szállítói kapcsolatba került partnerek részére is. Mindezek a jogszabályok együttesen egy **kemény költségvetési korlát megteremtését** tűzték ki célul.

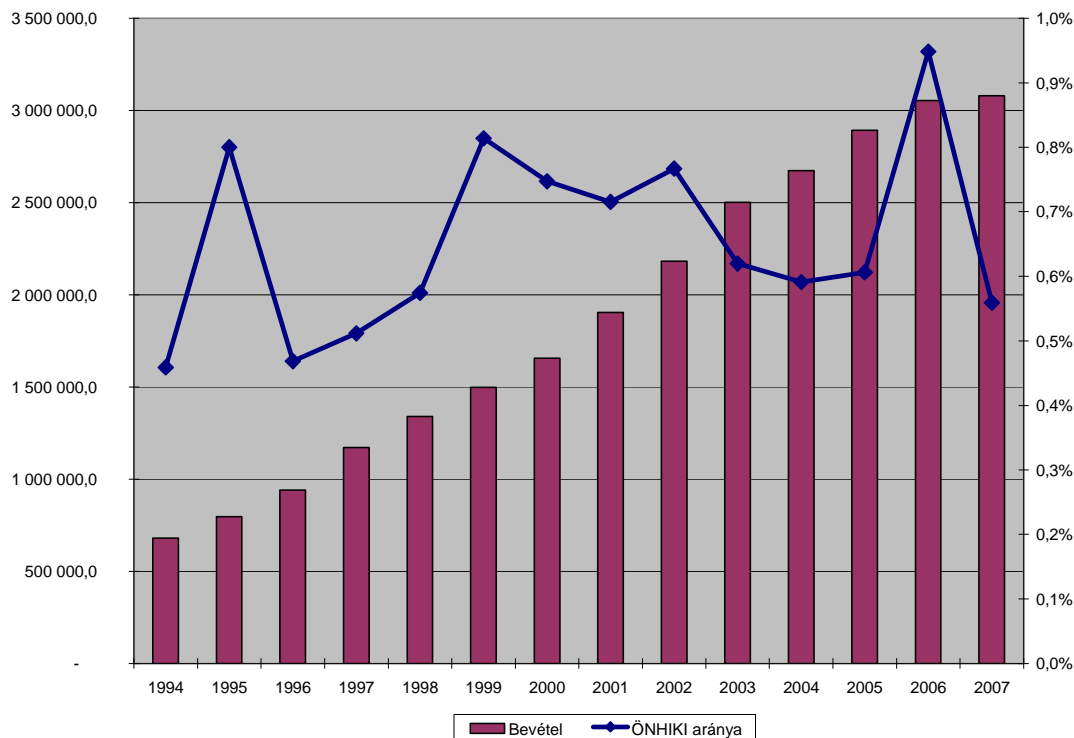
A költségvetési korlát azonban az elmúlt években folyamatosan puhult fel. Ennek a folyamatnak valamennyi piaci szereplő részese és okozója. A központi költségvetés az ÖNHIKI,¹²³ valamint a hasonló célt szolgáló miniszteri keret létrehozásával egy különösen fontos forrás elemet emelt be a finanszírozási rendszerbe. Ennek az előirányzatnak a folyamatos túlteljesülése is jelzi, (17. ábra) hogy az eredeti célokkal ellentétben a költségvetés tervezés során a fenti két forrással már előre kalkulálnak az önkormányzatok. Az Állami Számvevőszék Kutató

¹²² Az adatokat publikálta (Lóránt [2009a])

¹²³ Önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok támogatása

Intézete (a továbbiakban: ÁSZ KUT) által 2008 nyarán végzett kérdőíves felmérés pedig rávilágít arra is, hogy a fenti okok miatt az ÖNHIKI nem kellően célozza meg a valóban rászoruló helyhatóságokat. Az ÖNHIKI és a „Miniszteri keret” mára a költségvetés tervezése során számos önkormányzat esetében tervezett bevételnek számít. (Lóránt [2009a]) Az egyes évek kiugró adatai a választási éveket követik. (17. ábra)

17. ábra: Az ÖNHIKI aránya az önkormányzatok bevételeiben



Forrás: Önkormányzati Minisztérium adatai alapján saját szerkesztés

Komoly probléma továbbá, hogy az Adr. –ben rögzített bejelentési kötelezettségeket, melyek a tartozások tartós fennállása esetén (60, illetve 90 nap) lépnek életbe, jogszabályi úton egyelőre nem lehet kikényszeríteni. Ezt tükrözi az Adr. 1996-os életbe lépése óta bejelentett adósságrendezési eljárások alacsony száma is. Ez a hitelező, a szállító, a hitelintézet és az önkormányzat közös felelőssége.

Érthető azonban ez a magatartás, hiszen egy adósságrendezési eljárás megindulásakor az adott önkormányzat minden tartozása azonnal lejárttá válik. Mivel az Adr. rögzíti, hogy az állam semmilyen garanciával nem áll az önkormányzatok fizetési kötelezettségei mögött, így az adott önkormányzat „látszólag” magára marad.¹²⁴ Tekintettel az önkormányzati szektorban felhalmozódott adósságállományok alakulására érdekes kérdéssé válik, hogy **a következő években** nem lehetünk-e szemtanúi olyan **átalakulásoknak, összeolvadásoknak**, melyek a vállalkozói szektorban már bevett és szabályozott gyakorlatnak számítanak.

Fontos kiemelni a finanszírozó hitelintézetek szerepét is, melyek piaci magatartása az önkormányzatok finanszírozásában **morális kockázatot** hordoz. Ez összességében tovább puhítja a költségvetési korlátot.

¹²⁴ Összességében két út áll az önkormányzat és a hitelezők előtt, az egyezség, illetve a vagyonfelosztás.

2.3.2. Az önkormányzatok adósságrendezése, néhány általánosítható tapasztalat

„Magyarország az egyetlen olyan európai állam, esetleg az egyedi svájci kantonális szabályozás kivételével, ahol egy bíróság által felügyelt, független csődbiztos vezette **adósságrendezési törvény** van hatályban. Szlovákiában, Lettországban, Romániában, az Orosz Föderációban vagy akár Észtországban az ottani kincstár, pénzügyminisztérium vagy egyéb állami hatóság avatkozik be közvetlenül egy fizetéképtelen önkormányzat ügyeibe.” (Jókay – Veres-Bocskay [2009] 111.o.).

A törvény létrehozásával a jogalkotó célja egyrészt az volt, hogy annak alkalmazásával helyreállítsák a helyi önkormányzatoknál a fizetőképességet. Másrészt, hogy megteremtsék a kötelező feladatellátás feltételeit és biztosítsák a hitelezői követelések teljes vagy legalábbis vagyonarányos kielégítését. Emellett célként fogalmazta meg azt is, hogy mind az önkormányzatokat, mind pedig partnereit megfontoltabb piaci magatartásra készítse, elejét vegye az eladósodásnak.

A törvény mellékletében tételesen felsorolja azokat az önkormányzati feladatokat, melyeket egy adósságrendezési eljárás alatt is teljesíteni, illetve a válságköltségvetésnek fedeznie kell. Ez egyben az Ötv. által homályosan megfogalmazott és a hazai joganyagból nehezen kibogozható feladatlistát a minimális szint tekintetében pontosabbá teszi. A fentiek azonban a gyakorlatban még a mai napig nem gyökeresedtek meg. Ezt tükrözik azok a viták, melyek az önkormányzati kötelező feladatellátás tekintetében folynak.

A törvény részletes működését és szabályait (Jókay – Osváth – Sívágó – Szmetana [2004] és (Jókay – Veres-Bocskay [2009]) mutatja be. Az önkormányzati hitelezési piac elemzése- és a disszertáció mondanivalója - szempontjából azonban **néhány általánosítható tanulság** levonható az eddig lefolytatott eljárásokból (19. számú melléklet):

A **törvény preventíven** működik. A rossz hitelfelveteleket már 2000-re lefékezte, hiszen az eljárás a vagyonfelosztás lehetőségét vetíti előre,¹²⁵ ami minden esetben a hitelező kárára történik. A 2000 után indult csődeseteket zömében büntetőjogi esetek magyarázzák. A csődeseteket vizsgáló kutatások megállapították, hogy a törvény preventív jellege ellenére **azt nem tartják be**. A kevés csődeset annak tulajdonítható, hogy a hitelezők és a beszállítók az utolsó pillanatban megállapodnak, illetve halasztást adnak. Az adósságrendezési eljárás lezárása után lehetővé válik az önkormányzat továbbfejlődése, hitelfelvetele. Azonban az eddig csődbe jutott önkormányzatok 3.000 lélekszám alattiak, ezért pénzügyi sajátosságaikból adódóan sokáig forráshiányosok maradnak.

A törvény fontos hozadéka, hogy **deklarálja** azt aényt, miszerint **az állam nem vállal garanciát** és felelősséget az önkormányzatok adósságaiért. Megfigyelhető azonban, hogy - egy eset tapasztalatait kivéve (Nemesgulács) - a szállítók és a hitelezők nem kezdeményezik az adósságrendezési eljárás megindítását. „Ennek valószínűsíthető indoka, hogy kezdetben bíztak abban, hogy az önkormányzat helyett majd a központi költségvetés rendezi azok tartozását...” (Jókay – Veres-Bocskay [2009] (115. o.)). A törvény tartalmi megismerése után pedig, látva, hogy követelésüknek csak töredéke térülhet meg, kívánnak a végsőkéig.

Megállapítható az is, hogy önkormányzatok is csak a legutolsó pillanatban kérik maguk ellen az eljárás megindítását, mert ezzel kizárják magukat a különböző támogatási lehetőségekből. Az eljárás alá vont önkormányzatokat sokszor a válságköltségvetés döbbsenti rá arra, hogy „a közösségi teherviselés nem azt jelenti, hogy az önkormányzat ellát, megszervez, és teljes mértékben finanszíroz is bizonyos feladatokat. A helyi adók célja, hogy hozzájáruljanak a feladatellátás költségeihez.” (Jókay – Veres-Bocskay [2009] (117. o.))

A csődesetek kialakulását a legtöbb esetben a jogszabályellenes, törvénszegő működés idézte elő. A csődbe ment önkormányzatok egyik általánosítható jellemzője volt, hogy szervezeti működési hiányosságokkal küzdöttek. Több esetben is megállapították a belső ellenőrzés és a szakmailag hozzáértő gazdasági szakértő hiányát. Több csődesetnél is azt a következtetést vonták

¹²⁵ A lezárt eseteket vizsgálva a hitelezők a tőkekövetelésnek csak csekély hányadát, a kamatköveteléseket pedig egyáltalán nem tudták érvényesíteni. A vagyonfelosztás jellemzői, hogy a kamathátralék nulla százalékát, a tőketartozásnak pedig 1-10 százalékát kapja meg a hitelező készpénzben.

le a kutatások, hogy az ÁSZ előzetesen már megvizsgálta az érintett települést. A vizsgálatában pedig rámutatott azokra a hiányosságokra, melyek később pénzügyi nehézségeket fognak okozni. Megállapíthatóak továbbá az államháztartás információs rendszerének hiányosságai is. A pénzforgalmi szemléletű számvitel lehetőséget teremtett arra, hogy egyes számlákat 60, 120 napon túl, gyakran éveken keresztül ne fizessenek ki.

Összességében tehát a törvény megfelelő kereteket biztosít az adósságrendezési eljárás lefolytatásához. A törvény be nem tartása azonban nem jár szankciókkal. Az adósságrendezési eljárás alkalmazása elsősorban a hitelezőkkel kapcsolatos problémák kezelésére lehet alkalmas. Az eddig lefolytatott eljárások mintegy felénél ki nem fizetett, lejárt szállítói számlák jogerős végrehajtása, inkasszója győzte meg az önkormányzatot, hogy az adósságrendezési eljárást kezdeményezzen önmaga ellen. Az eljárást csak akkor indítják el, ha már az alapfeladatot sem tudják finanszírozni.

2.3.3. A külső finanszírozási források lejáratí szerkezete

A teljes önkormányzati szektort tekintve a **hosszú lejáratú finanszírozás** aránya (6. ábra) - az MNB 2009. november 30-i aggregált adatai alapján - 89,7%, ami 12,1 százalékpontos növekedést jelent a 2001-es év adataihoz képest. Ezt a képet tovább árnyalja, az a tény, hogy a hosszú lejáratú adósságállomány **egy része működési költséget finanszíroz**, likviditást javít.

A finanszírozás lejáratí szerkezetének eltolódása látszólag előremenekülést jelent az önkormányzatok részéről. A kockázatok felépülése szempontjából azonban ki kell hangsúlyozni, hogy a jelenben felvállalt adósságok adósságszolgálati és kamat terheit a jövőben következő önkormányzati költségvetéseknek kell kigazdálkodniuk. (Pintér [2008]) Mindezeket figyelembe véve inkább nevezhető ez a politika felelőtlen magatartásnak, mely egy olyan makrogazdasági szituációban következik be, amikor a hitelek visszafizetésének forrásai szűkösek, és csökkenő tendenciát mutatnak.

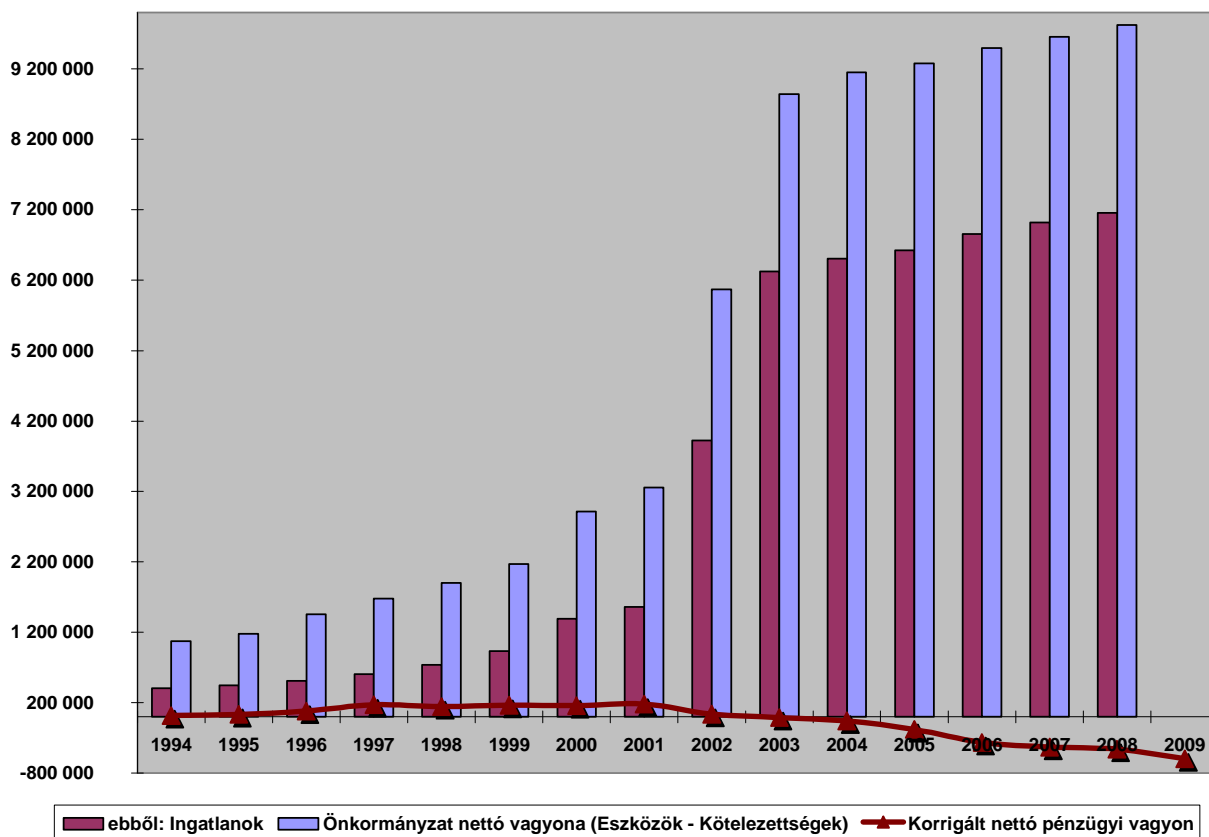
2.4. Az önkormányzati vagyonmérleg, mint az önkormányzati gazdálkodás információ bázisa

Az elmúlt években csökkenő központi források miatt egyre nagyobb kényszer nehezedik az önkormányzatokra, hogy kiegészítő bevételként a még mobilizálható vagyonelemeiket értékesítsék. Ezekből az értékesítésekből nem keletkezik újabb vagyonelem, ugyanakkor rövid időszak alatt bevételek realizálására ad lehetőséget, amiből az egyensúlyhiányos költségvetés működési oldala finanszírozhatóvá válik. A fenti rövidtávú gondolkodási gyakorlat a működési célú kiadások forrásává teheti az önkormányzati vagyont.

A pénzforgalmi szemléletű és az elhatárolási szemléletű számvitel (Gyórfi – Vignári – Zsugyel [2009] 447-465. old) közötti lényeges különbségre hívja fel a figyelmet a 18. ábra. Az ábrán együtt látható az önkormányzatok összevont vagyonmérlegében kimutatott vagyonnövekedés (összes eszköz – összes kötelezettség) és az önkormányzatok pénzügyi számláin (S.1313) kimutatott nettó pénzügyi vagyon csökkenés. A nettó vagyon csökkenése azzal magyarázható, hogy az SNA módszertantól eltérően a pénzügyi eszközök egyenlegéből levonásra kerültek az egyéb részvények és részesedések értékei. Ennek az oka az, hogy ezek zömmel kötelező feladatot ellátó önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokban testesülnek meg, melyek nem likvidálható és nem forgalomképes pénzügyi vagyont jelentenek. A fenti módszertan alapján kimutatott adatok a szektor vagyoni helyzetéről, bonitásáról realisabb képet mutatnak, mely nem nevezhető megnyugtatónak.

Az önkormányzatok vagyonmérlege tehát (20. számú melléklet) nem tükrözi az önkormányzatok tényleges vagyoni helyzetét. Miközben az önkormányzati rendszerben a vizsgált **15 évben folyamatos vagyonfelélés** tapasztalható, (Vignári [2009a], Varga [2007], Vignári [2007d]) az önkormányzatok összevont vagyonmérlege a nettó vagyona folyamatos növekedését mutatja. (18. ábra)

18. ábra: Az önkormányzati vagyon alakulása pénzforgalmi szemléletben és az önkormányzatok pénzügyi számlái (S.1313) alapján



Forrás: MÁK és MNB adatok alapján saját szerkesztés

Mіндеz azzal magyarázható, hogy **folyamatosan javul az önkormányzati vagyon „értékeltisége”**. Az önkormányzati ingatlanvagyon értékelése, és a számvitelben történő teljes körű szerepeltetése a 2001. és 2003. évek között történt meg. A költségvetési beszámolóban kimutatott ingatlanok értékadatainak egyezőségét a vagyonkimutatásban, valamint az önkormányzati ingatlan vagyon – kataszterben szereplő értékadatokkal biztosítani kellett.

A **vagyonvesztés** döntő része **explicit formában nem mutatható ki**, megállapítására csak becslés útján van mód. A vagyonfelélés legnagyobb része azonban az önkormányzati törzsvagyon fizikai állapotának romlásából adódik. Ennek oka az, hogy a kötelező feladatok ellátásának biztosítására szolgáló vagyon infrastrukturális feltételeinek karbantartását, annak finanszírozását a normatív állami támogatások nem tartalmazzák. (Gyórfi – Vígvári – Zsugyel [2009], Vígvári [2009a], Varga [2007])

A költségvetési szervek részére a vonatkozó jogszabályok negyedévenkénti értékcsökkenési elszámolási kötelezettséget írnak elő, ami azonban csak az értékcsökkenés kimutatásának kérdését oldja meg. A nagyobb probléma, vagyis a számvitelen kimutatott értékcsökkenés pótlásának forrása nem teremthető meg. A hiányzó forrást az önkormányzatoknak saját forrásból, illetve pályázatokból kell pótolniuk, amely összességében még így sem „fedezze az elhasználódás mértéke szerinti tényleges amortizációt, illetve nem érintenek minden ebbe a körbe tartozó eszközt.” (Gyórfi – Vígvári – Zsugyel [2009] (256. old))

Az önkormányzati szektor belső eladósodottsága a fenti tényezők hatására folyamatosan növekszik. A **belső eladósodottság** becslése a hitelező hitelintézetek számára is fontos feladat, hiszen a burkolt eladósodottságnak - a feltételes kötelezettségvállalások mellett – másik fontos összetevője lehet. Ez különösen egy hosszabb futamidejű hitel, vagy kötvény esetében képes a futamidő alatt az esetleges hiteltörlesztések ellenére növekedést előidézni az adósságban. Mindezt a devizában fennálló adósságállomány árfolyamváltozásból adódó hatása képes tovább növelni. A

fenti tényezők mellett a fedezetül felajánlott ingatlan fedezeti értékét is folyamatosan csökkenti a futamidő alatt.

A MÁK-tól begyűjtött összesített adatok alapján **durva becslést** készítettem az önkormányzatok felhalmozott belső adósságállományára. A becslés során a MÁK 1994 és 2008 közötti adatait használtam fel, ahol csak az ingatlan állományt vettem alapul a számítások során. Minden évre 2%-os értékcsökkenéssel számítottam vissza a nettó adatokból a feltételezett bruttó értéket, és ezek alapján határoztam meg a számított értékcsökkenés feltételezett összegét. Azt feltételeztem, hogy a vizsgált 15 év alatt az ingatlanok hasznos élettartama legalább 20 év. Továbbá minden évben a MÁK által megadott teljes ingatlanállományra számoltam az értékcsökkenést. A (21. számú melléklet)-ben bemutatott táblázat adatai alapján több következtetést is levonhatunk:

- a.) Az ingatlanvagyonról rendelkezésre álló adatok alapján becsléseim szerint a szektor **belső eladósodottsága legalább 1,040 Mrd forint**;
- b.) A belső adósságállomány mértéke **folyamatosan növekszik**, becsléseim szerint éves szinten mintegy 69 Mrd forinttal;
- b.) A **2002-ben és 2003-ban** végrehajtott vagyonfelértékelés mindkét évben **48-48 Mrd forinttal növelte** a belső adósságállományt;

A fenti információk alapján egy „**ingatlanvagyon túlértékeltségi buborék**” kialakulásának lehetünk a tanúi az önkormányzati szektor esetében.

A számított értékbecslésnek a működési jövedelemhez történő viszonyítása alkalmas lehet adott év belső eladósodottságának mérésére. (21. számú melléklet) A belső eladósodottság értelmezése megegyezik a külső eladósodottság (pénzügyi kötelezettség állomány) során bemutatott modell paramétereivel. A durva becslés alapján számított belső eladósodottság értékei az egyes évekre a teljes önkormányzati szektorra egy alatti értéket mutatnak. Ezt a képet az EU forrásokból megvalósítandó ingatlan beruházások kapcsán történő aktiválások tovább ronthatják. Erősen torzítja ezt a képet, hogy valamennyi önkormányzati szegmens, és ezen belül valamennyi önkormányzat rendelkezhet ettől lényegesen eltérő adatokkal. Ezért **a belső eladósodottság értékének benchmarkjára az összesített adatok alapján számított érték nem alkalmas**, de iránymutatásként szolgál.

Az **összevont vagyonmérleg** részletes elemzését 2005. évre vonatkozóan (22. számú melléklet) Gyórfi Dezső végezte el, (Gyórfi [2007]), melyet a disszertációban 2006 és 2007-re egészíték ki. A vagyonmérleg eszköz oldalán a legnagyobb arányt a tárgyi eszközök képezik. Ezen belül a leglényegesebb változások az ingatlanok esetében következtek be. A 2005-ben kimutatott ingatlanvagyon 16,3%-a a Fővárosi Önkormányzat, 3,1%-a a megyei önkormányzatok, 17,7%-a a megyei jogú városok, 18,6%-a a fővárosi kerületek 24,1%-a a városi, 4,6%-a a nagyközségi és 15,6%-a a községi önkormányzatok nyilvántartásaiban szerepelt.

Az önkormányzati **beruházások** EU támogatások mértékétől való elmaradását jól tükrözik a vizsgált időszak beruházásokra vonatkozó mérlegadatai. A beruházások mérlegsoron 2005-ben 310,4 Mrd forint, 2006-ban 397,1 Mrd forint, míg 2007-ben 372,4 Mrd forint szerepelt. A leglényegesebb beruházási tevékenység a városokhoz kapcsolódik, ahol a beruházások 30-35%-a realizálódik. A 2004 és 2006 közötti tervezési időszakban az önkormányzatoknak megítélt – Strukturális Alapokból és Kohéziós Alapokból származó – támogatás 279 Mrd forint volt, mely a saját erőt is figyelembe véve adott intervallumon belül közel 350-360 Mrd forint beruházás növekedést kellett volna, hogy eredményezzen.¹²⁶

Szintén jelentős tételt jelent a tárgyi eszközök között az üzemeltetésre, kezelésre átadott eszközök aránya. Itt 2001 és 2005 között a növekedés több mint 300%-os. Ezeknél a tételeknél azonban jelentős kockázatot jelent azok elszámolási és nyilvántartási hiányossága. A több önkormányzat közös tulajdonában lévő üzemeltetésre, kezelésre átadott eszközök csak a beruházást végző gesztor önkormányzat könyveiben szerepelnek. A tényleges vagyonmegosztás

¹²⁶ A támogatás mértékére vonatkozó adatok a (Homolya – Szigel [2008]) tanulmányában publikált, NFÜ-től származó adatokra épülnek. Fontos ugyanakkor felhívni a figyelmet arra, hogy jó néhány operatív program tartalmazhat olyan „soft” intézkedéseket, melyek nem rendelkeznek beruházási tartalommal. (pl. oktatás, továbbképzés)

nem történt meg, ezért ennek a tételnek a valós és hű képet tükröző volta erősen megkérdőjelezhető.

Győrffi vagyoni helyzetet elemző munkájában rámutat arra, hogy a költségvetési hiányt előidéző okok szabályozásbeli és finanszírozási problémákat is egyaránt felvetnek, valamint felhívja a figyelmet arra, hogy az önkormányzatok kiegyensúlyozatlan költségvetése az önkormányzati vagyont a működési deficit forrásává teheti. (Győrffi [2007])

Érdemes megvizsgálni a **pénzeszközök mérlegsor** alakulását is. (12. táblázat) A vizsgált évek estében folyamatos, ám nem egyenletes növekedés figyelhető meg. Érdekes fejlemény, hogy a 2006 és 2007 közötti dinamika iránya és mértéke követi a hosszú lejáratú kötelezettség állomány növekedésének alakulását, mely tükrözi az önkormányzatok pénzügyi politikáját.

12. táblázat: A pénzeszközök és a hosszú lejáratú kötelezettségek alakulása

Megnevezés	2005/2001	2006/2005	2007/2006
Pénzeszközök	23,4 %	3,5 %	55,4 %
Hosszú lejáratú kötelezettségek	270 %	43,9 %	50,7 %
Rövid lejáratú kötelezettségek	207 %	133 %	-11,1 %

Forrás: Önkormányzati vagyonmérleg adatok alapján saját számítás

A felvett hitelek jelentős része valamilyen pénzügyi instrumentumba (zömmel betétként vagy állampapírban) **lekötésre került**, és a pénzeszközök növekedésének dinamikáját már a lekötött betétek után kapott kamat bevételek is növelik. A felvett hosszú lejáratú hitelek közül **a rövid lejáratú hitelek egy részének kiváltása** is finanszírozódott. Ez is a korábbi állítás támasztja alá, miszerint a helyi önkormányzatok ezzel a stratégiával – és különösen a forrásszűkös időszakban – a hitelező bankok kiemelt ügyfeleivé váltak.

Az önkormányzati hitelezés tekintetében érdemes a vagyonmérleg kötelezettség mérlegsorainak alaposabb áttekintése is, tekintettel arra, hogy a hitelező bankok alapvető információs bázisa között a vagyonmérleg szerepel. Itt azt láthatjuk, hogy a vizsgált időszakban az önkormányzatok hosszú távú eladósodása meghatszorozódott 2001-hez képest. Ez felhívja a figyelmet arra a **morális kockázatra**, mely az önkormányzati vezetést terheli. A jelenben felvállalt, de csak közép vagy hosszú távon keletkező kötelezettségeikért nem vállalnak felelősséget. Mindez a liberális szabályozásból, az önkormányzatok túlzott önállóságából adódik, és jelzi a likviditás preferálását a jövőbeni bonitással szemben. Utal ugyanakkor a szektornak a konfliktusok önkormányzati szintre történő tudatos leszorítására tett válasz lépéseire. Ezek a hosszú távú adósságok több éves türelmi idővel kibocsátott kötvény kibocsátásokhoz kapcsolódnak 2007-től, az esetek túlnyomó többségében.

Míg a hosszú lejáratú kötelezettségek növekedtek, addig a rövid lejáratú kötelezettségek 2006-ig tartó növekedését 2007-ben egy 11%-os csökkenés jellemezte. Ezek a rövid lejáratú hitelek többségében **likvid hitelek**,¹²⁷ melyek nem tartoznak az Ötv. 88. § hatálya alá, így a bankok és az önkormányzatok gyakran alkalmazzák ezt a kikaput, főleg működési deficit finanszírozására.

Sajnálatos problémája / **hiányossága a vagyonmérlegnek**, hogy forrás oldalon nem képes a saját és az idegen (hitel és EU-s) források megosztott szerepeltetésére, mely hitelezői szempontból komoly kockázati tényező.

Ugyancsak hitelezői szempontból érdemes ezek után megvizsgálni az önkormányzatok likviditásának és eladósodottságának alakulását, (13. táblázat) szintén a vagyonmérleg adatai alapján. (Az elemzéshez alkalmazott mutatók megegyeznek a **vállalati szektorban alkalmazott mutatókkal**, tekintettel arra, hogy a szakirodalomban is ezeket a mutatókat használják a szektor elemzésére. Ám itt hívom fel a figyelmet arra, hogy ezen mutatók **alkalmazhatósága megkérdőjelezhető**, melyre a disszertáció későbbi részeiben még részletesen kitérek).

¹²⁷ A likvid hitelek minden esetben egy évnél rövidebb lejáratúak, melyeket az önkormányzatok minden évben visszafizetnek, majd újra folyósítják a számukra, a gyakorlatban tehát hosszú lejáratú hitelviszonyt indukálva.

13. táblázat: A likviditás és az eladósodottság alakulása

Megnevezés	2001	2005	2006	2007
Likvid I.	3,68	1,91	1,41	1,81
Likvid II.	3,2	1,61	1,19	1,56
Eladósodottság	9,6 %	7,1 %	8,9 %	10,2 %

Forrás: Az önkormányzatok vagyommérlege alapján saját számítás

A számított eladósodottsági mutató értékeket tovább korrigálja – minden bizonnyal felfelé – a vagyommérlegből nem látható **feltételes kötelezettségvállalások értéke**, illetve a korábban már becsült **belső eladósodottság**. A feltételes kötelezettségvállalások az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok kötelezettségvállalásaiért adott garanciákhoz, kezességekhez, illetve az utóbbi években egyre inkább elterjedt magán és közszféra partnerségén alapuló PPP beruházásokhoz, a beszámolóban ki nem mutatható végkielégítésekhez, korengedményes nyugdíjakhoz kapcsolódhatnak.

A feltételes kötelezettségvállalások közül kiemelem annak egy speciális esetét, a **PPP konstrukciókat**.¹²⁸ Ebben az esetben a szolgáltatást nyújtó gazdasági társaságot hitelezik meg a bankok. A hitel visszafizetésének forrása az elkészült projektum üzemeltetése fejében az önkormányzatok által fizetett szolgáltatási vagy bérleti díj. Az ilyen ügyletek esetében a bankok által vállalt kötelezettségek formálisan nem számítanak az önkormányzati kötelezettségvállalások közé. A statisztikák szerint ilyenkor vállalati hitelezésről van szó annak ellenére, hogy az adósságszolgálat végső kötelezettje (különböző díjfizetések által) az adott önkormányzat. A PPP konstrukciók tipikus esetei annak, amikor **az önkormányzatok megkerülik a hitelfelvételi korlátot**, gyakran a tényleges teljesítőképességüknél jóval nagyobb terhet vállalva magukra, hosszú távra, feltételes kötelezettségvállalást generálva a rendszerben. (Egyéb technikákról részletes elemzés olvasható (Jókay [2007a]) munkájában)

A tisztán látást és a vagyommérleg értelmezését tovább nehezíti, hogy az önkormányzatokra, illetve az érdekeltségükbe tartozó költségvetési intézményekre az államszámvitel szabályai vonatkoznak. Ezzel szemben az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok beszámolási és könyvvizelési kötelezettségét a Számviteli törvény rögzíti. Az **államszámvitel** a jelenlegi állapotában **nem alkalmas** az adatok teljes körű **konzolidálására**, mert míg az államszámvitel pénzforgalmi szemléletű, addig a Számviteli törvény az elhatárolási szemlélet alkalmazását követi. Ebből az is következik, hogy az önkormányzati szektorban ténylegesen fennálló kötelezettségek csak töredéke kerül kimutatásra mind a vagyommérlegben, mind a statisztikákban. Mindezek mellett, részben szintén a banki elemzés forrásául is szolgáló MÁK űrlapokból¹²⁹ nyerhető adatok megbízhatósága is erősen kétséges. (Jókay [2007a])

Több platformon is megfogalmazásra került – és jelen elemzésem során én is azzal értek egyet-, hogy a vagyongazdálkodás kérdéseivel külön jogszabály foglalkozzon, a beszámolás ugyanakkor nem kerülheti meg a vagyon kérdéseit. (Báger – Vígvári [2007], Vígvári [2009a])

A vagyommérleg bemutatott elemzése alapján egy nagyon fontos összefüggésre kell felhívni a figyelmet: A vállalkozások elemzésére alkalmazott mutatószámrendszerek **változtatás nélküli adaptálása** – a mérleg sorok tartalmának változtatás nélküli értelmezése - **téves következtetések** levonására vezet, az önkormányzatok vagyoni, pénzügyi kockázatainak elemzése tekintetében. (Báger - Vígvári [2007], Kassó [2006a, b és c], Vígvári [2009a])

¹²⁸ A PPP beruházások működéséről, azok előnyeiről és hátrányairól kiváló összefoglalást ad (Gyórfi – Zsugyel – Vígvári [2009]). A hivatkozott irodalom esettanulmány jelleggel bemutat PPP formában megvalósult projekteket is.

¹²⁹ A MÁK űrlapok az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó különböző információk táblákat tartalmaznak. Az önkormányzatokat folyamatos riportolási kötelezettség terheli a MÁK felé. A 25-ös űrlap például a disszertáció témája szempontjából különösen fontos hitelfelvételi korlát betartását ellenőrzi.

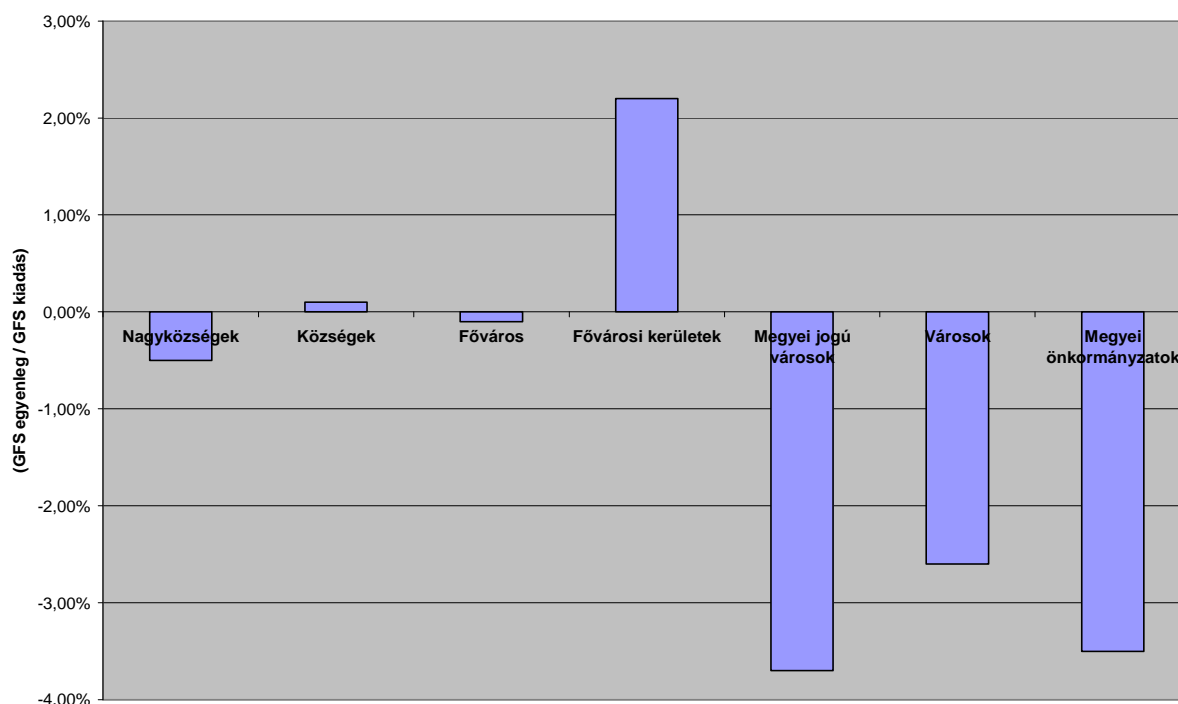
2.5. Pénzügyi kockázatok a különböző önkormányzat típusok esetében

A fentiekben bemutatott összevont vagyonmérlegben és a helyi önkormányzatok pénzügyi számláit összegző kimutatásban megállapított vagyoni, pénzügyi helyzet nem általánosítható a szektor valamennyi szegmensére, hiszen a különböző önkormányzat típusok – részben a forrásorientált rendszer sajátosságaiból eredően, részben egyéb adottságok miatt – **eltérő vagyoni, pénzügyi helyzetben vannak.** (24. számú melléklet) A különböző önkormányzati típusok pénzügyi kockázatait az ÁSZ KUT 2009. évi tanulmánya elemezte részletesen (*Vigvári [2009a]*). A fejezet további részeiben a fenti tanulmány feldolgozása alapján összefoglalom a hitelezési szempontból fontos tapasztalatokat.

Adott finanszírozandó önkormányzat minősítése, értékelése és annak az összesített önkormányzati szegmenshez történő hasonlítása nem elegendő. A fenti számok is tükrözik, hogy eltérő pénzügyi, vagyoni és jövedelmezőségi helyzettel rendelkeznek a nagyobb és a kisebb önkormányzatok. Eltérő a likviditásuk, bonitásuk, pénzügyi kapacitásuk, és aktuális problémáik.

Amennyiben az eladósodottság kérdésében akarunk képet kapni a szektor egyes szereplőinek egymáshoz való viszonyáról, összevethető a szektor eladósodottságát jelző mutató¹³⁰ (19. ábra). A GFS egyenleg / GFS kiadás mutató alapján a teljes szektoron belül a megyei jogú városok, a városok és a megyei önkormányzatok jelentik **eladósodottság szempontjából a legnagyobb kockázatot.**

19. ábra: Az önkormányzatok szegmens szintű eladósodottsága 2007 (GFS egyenleg / GFS kiadás)



Forrás: PM adatok alapján saját szerkesztés

2.5.1. Községi önkormányzatok

A községi önkormányzatok jelentik ezekben a szegmenseknek a legkisebb egységeit, összességében azonban itt él a közszolgáltatásokat igénybe vevők csaknem 28%, mely a városi lakosság mellett a legnagyobb arányt jelenti. A községek **bankhitel állományból** való részesedése meglehetősen **csekély**, ám az **egyéb kötelezettségek** tekintetében **meghatározó** jelentőségű.

¹³⁰ GFS egyenleg / GFS kiadás

Erre az önkormányzati szegmensre egyelőre nem jellemző a tartós nemfizetés, bár a sajtóból és különböző forrásokból gyakran hallhatunk ennek ellenkezőjéről. A felmérés arra is rámutat, hogy ezeknél a kis önkormányzatoknál a likviditás és bonitás hiány már rövidtávon is érezhető kockázati tényező. Mivel a forráshiány már másfél évtizede a rendszer jellemzője, így a szereplők együtt élnek ezzel a problémával.

A mindennapos likviditás megoldásában az önkormányzatok partnerei a kereskedelmi bankok, zömmel likviditási hitel, illetve esetenként váltó leszámítolás formájában, melyek egyike sem tartozik az Ötv. 88 §. korlátja alá.¹³¹ Kérdés csupán az lehet, hogy a jelenleg a pénzügyi piacokon érezhető tudatos hitelezési tevékenység visszafogása hosszabb távon hogyan fogja érinteni ezeket az önkormányzatokat. A fenti probléma egyedi kezelése helyett, égető szükség lenne egy intézményes megoldásra is.¹³²

A megkérdezett önkormányzatok 23,6 %-a véli úgy, hogy a problémák kezelésének üdvözítő megoldása a működési támogatások növelése és csak 9,6 %-a nyilatkozott arról, hogy a megoldás az önkormányzati feladatok reformjában keresendő, ami elgondolkodtató lehet az önkormányzatok stratégiájának szempontjából, illetve utalhat az önkormányzati lobby esetleges irányára is.

Ahogy a fent hivatkozott kérdőíves felmérés adatai tükrözik, a községi önkormányzati kör pénzügyi kockázatai nem relevánsak makrogazdasági szempontból, lényegesebb problémát jelent azonban a helyi feladatellátás nehézségeinek megoldása. A pénzügyi nehézségek eredménye ebben a szegmensben **likviditás hiány és esetlegesen látens csőd** lehet. A **forráshiány** mértéke az ÁSZ becslése alapján mintegy tíz Mrd forint, melyet jelenleg a kiegészítő támogatások és a kereskedelmi bankok együttesen egyedi szinten képesek kezelni. Az ÁSZ KUT elemzése rámutat, hogy a célzott támogatások igénybevétele nem utal felelős önkormányzati magatartásra. Ez megnyilvánul például a beruházási célok megválasztásában, ahol a reálisan elnyerhető források kerülnek előtérbe, a tényleges igényekkel szemben. Mindez hosszú távon indokolatlan fejlesztésekhez vezethet, növelve a belső eladósodottságot.

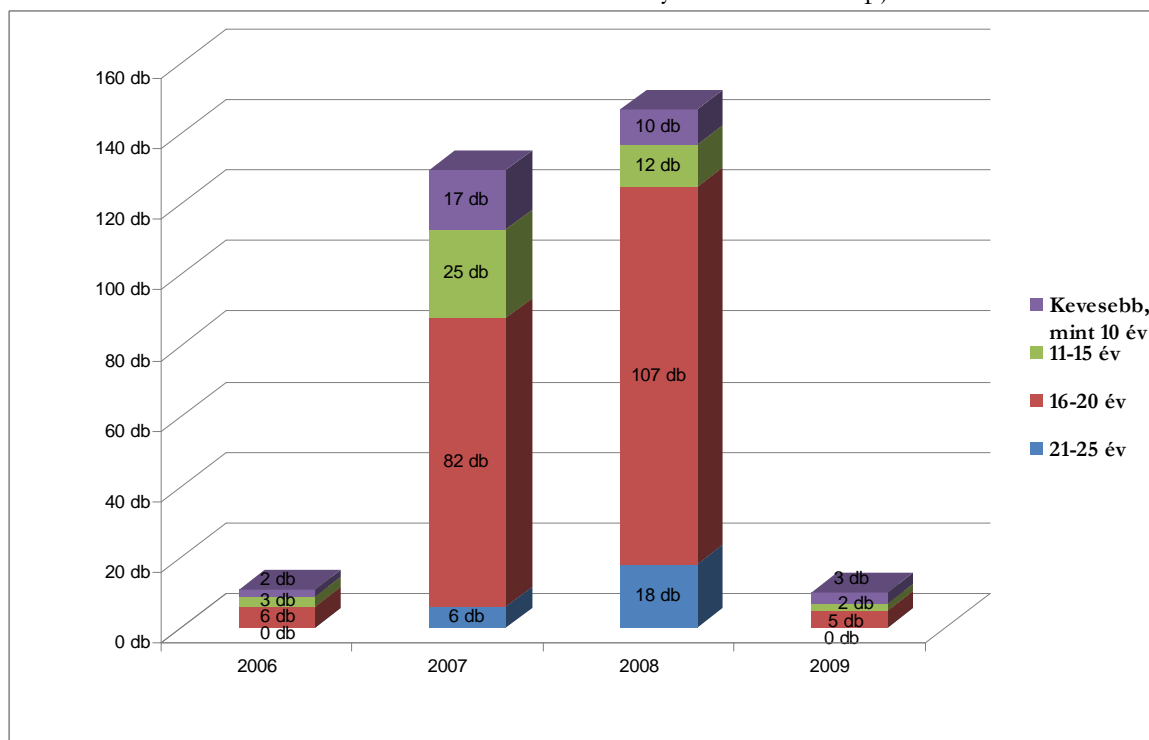
2.5.2. Nagy önkormányzatok pénzügyi kockázatai

A nagy önkormányzatok pénzügyi problémái a községekéknél sokkal súlyosabb képet mutatnak. A 2007-es gazdasági év egyik jellemzője az önkormányzati szegmensben is a **kiadáscsökkentés** volt. E mellett azonban elsősorban a nagyobb önkormányzatok esetében vált jellemzővé a **nyílt és burkolt eladósodás**. 2007-ben 130, míg 2008-ban 147 önkormányzati kötvénykibocsátás történt, melyek zömmel deviza alapú, változó kamatozású, hosszabb türelmi idővel kibocsátott kötvények voltak, az esetek túlnyomó többségében 15-20 éves futamidő mellett. (20. ábra)

¹³¹ Az önkormányzatok preferencia skálájának legelején - a felmérés alapján - a hitel tartozások törlesztése szerepel. (Vigvári [2009a])

¹³² Ezzel kapcsolatban fogalmaznak meg javaslatokat Vigvári [2009a] és [2009b] munkái.

20. ábra: Kibocsátott kötvények futamidő alapján



Forrás: KELLER Rt alapján saját szerkesztés

A kötvénykibocsátás nem tartozik a közbeszerzés hatálya alá, tehát a kondíciókat és egyes feltételeket zárt ajtó mögött tudja a számlavezető és az adott önkormányzat vezetése egyeztetni. Ezek a kötvények alapvetően zárt kibocsátásúak. Ugyanakkor a kibocsátó önkormányzat és a kötvényeket lejegyző bank úgy állapodnak meg, hogy az el nem költött források a bank forrásállományában maradnak.¹³³ A felmérés adatai alapján a szektor kamatbevétele 2007-ben 4 Mrd forinttal nőtt, míg 2008-ban várhatóan 20 Mrd forinttal fog emelkedni, és a Kormány 2009-re további 5 Mrd forint növekedéssel számol. A fentiek tükrözik ennek az önkormányzati körnek a stratégiáját, mely a **bonitást veszélyezteti a pillanatnyi likviditás biztosítása fejében.**

Az egyes önkormányzati szegmensek eladósodásának összehasonlítása alapján összességében elmondható, hogy a legmarkánsabb problémák a fővárosi önkormányzat,¹³⁴ a megyei jogú városok, a megyei önkormányzatok és az egyéb városok esetében figyelhető meg.

A **megyék** esetében ki kell emelni, hogy az egy lakosra jutó adósság tekintetében nem járnak az élen. A kötelezettségek finanszírozásához szükséges saját forrásokkal a szabályozásból adódóan nem rendelkeznek. Mindezeket figyelembe véve ez a szegmens a pénzügyi kockázatok tekintetében kiemelt figyelmet érdemel, elsősorban a **likviditás hiány és a forráshiány** nagyfokú jelenléte miatt.

A **megyei jogú városok** esetében külön ki kell hangsúlyozni, hogy a **burkolt eladósodás** itt érzékelhető a leginkább.¹³⁵ Összességében a **bonitás hiány** kialakulása jelenti a legnagyobb kockázati tényezőt ebben a szegmensben, melyet szakértők 2015-re jóslnak bekövetkezni. A türelmi idővel kibocsátott kötvényekkel kapcsolatos első törlesztésekre 2010-2012 között kerül majd sor. Ezeknek a pénzügyi kockázatoknak az alakulását a következő években követhetjük majd nyomon.

¹³³ Megállapításaimat az MNB önkormányzati hitelezésének kutatásában érdekelt elemzőkkel folytatott konzultációkra, valamint az önkormányzati vezetők különböző konferenciákon elhangzott nyilatkozataira alapozom.

¹³⁴ A fővárosi önkormányzat problémáinak részletes elemzése túl mutat ennek az elemző munkának a keretein.

¹³⁵ Ezt támasztja alá az MNB 2008 szeptemberében publikált tanulmányai is, mely nem az önkormányzatok, hanem az önkormányzatokat hitelezők megkérdezésén alapul. (Lásd: Homolya – Szigel [2008])

2.5.3. Az ÁSZ vizsgálataiból leszűrhető következtetések az önkormányzatok pénzügyi helyzetére vonatkozóan

Az Állami Számvevőszék – mint az önkormányzatok külső ellenőrzéséért felelős legfőbb szerv - stratégiájában lefektette, hogy a kiemelt önkormányzatok gazdálkodását rendszeres átfogó vizsgálatok keretében elvégzi. Az 5.000 lélekszám alatti települések esetében pedig évente más-más minta keretében végez vizsgálatot. Az elvégzett vizsgálatok jól jellemzik az önkormányzatok likviditását, költségvetési egyensúlyát, eladósodottságát.

Megállapításaik a likviditás vizsgálata kapcsán rögzítik a megyék esetében a szabálytalan intézményi hitelfelvétel problémáját, a fővárosi kerületek esetében jelzik több, nagy összegű likviditási hitelfelvétel kockázatát. A likviditás és eladósodottság szempontjából az ÁSZ felveti annak a veszélyét, hogy a likviditási hitelek év végi jelenléte az önkormányzatok gazdálkodásában egyre jelentősebb szerepet kap. Ez erősen megkérdőjelezi az Ötv. 88 §-ban rögzített adósság felvételi korlát jelen formában történő relevanciáját.

Rámutatnak az ellenőrzések többek között arra is, hogy az adósságlimit a kerületek számára nem jelent effektív korlátot. A költségvetési egyensúly vizsgálata szempontjából leglényegesebb megállapítás a **működési és felhalmozási költségvetés egymás rovására történő alakítása**, melynek célja a működési költségvetés egyensúlyának megteremtése.

3. Az önkormányzatok eladósodásának szabályozására alkalmazható modellek hiányosságai a hazai piac vizsgálatának tükrében

Ahogy a szakirodalmi összefoglaló 2.9. pontjában már érintettem, a nemzetközi szakirodalomban az önkormányzatok eladósodásának szabályozására megfogalmazott modellek kiegészítését tartom szükségesnek. Ezt az állításomat támasztják alá a hazai piac részletes – kereslet és kínálat – alapú – elemzése során feltárt összefüggések és tanulságok. Empirikus kutatásaim alapján - a szakirodalomban megtalálható modelleket kiegészítve (*Ter – Minassian – Craig [1997]*) – kijelenthető, hogy a hazai önkormányzati hitelezési piac eladósodásának szabályozása a „**kockázatvállalás alapú verseny**” modelljének segítségével írható le.

A magyarországi önkormányzatok hitelfelvételét és eladósodását jogszabályok korlátozzák, ám a jogszabályok megszegésének semmilyen jogi szankciója nem létezik. Azok betartása tehát jogi úton nem kényszeríthető ki. Emiatt az eladósodás szabályozása nem illeszkedik a szabály alapú modellhez.

A piac által szabályozott modell lényege - miszerint a szubnacionális szint szereplői számára a külső források bevonását a pénz- és tőkepiaci folyamatok és mechanizmusok determinálják – önmagában nem helytálló. A piaci szereplők ugyanis bíznak az implicit kormányzati garanciában, a kínálati oldal szereplőinek döntéseit a kockázatvállalási képességük és hajlandóságuk határozza meg. A tökéletes és a hatékony piac fogalmak általános jellemzőit áttanulmányozva pedig kijelenthető, hogy a magyarországi önkormányzati hitelezési piac eladósodásának szabályozása a „piac által szabályozott” modellhez sem illeszkedik.

A fenti állításokat támasztják alá az empirikus kutatásaim során feltárt morális kockázatok, az információs és kontroll rendszerben tapasztalható hiányosságok, a keresleti oldal erőteljes lobby ereje, valamint a kínálati oldal koncentráltága is.

A „kockázatvállalás alapú verseny” modelljének sajátosságai az alábbiak alapján foglalhatóak össze:

1. A piac mindkét oldala erőteljesen koncentrált;
2. A kereslet oldali szereplőket megvizsgálva, a nagy hitelfelvevőnek számító önkormányzatok száma alacsony;
3. A kínálati oldali szereplők informáltságát az ex ante információs aszimmetriák torzítják, döntéseiket befolyásolják;
4. A pénz- és tőkepiaci instrumentumok jellemzőit a morális kockázat befolyásolja;
5. Az eladósodás szabályozása jogszabályokkal megoldott, ám a szabályok betartása nem kikényszeríthető;
6. A piaci szereplők viselkedése nem racionális;
7. A piaci szereplők költségvetési korlátja puha;
8. A kereslet oldali szereplők által a pénzügyi piacokra kibocsátott instrumentumok likviditása korlátozott. A kibocsátott kötvényeknek másodlagos piaca nincs;
9. A hitelezési döntéseket a kereskedelmi bankok kockázatvállalási hajlandósága mozgatja.

4. Összegzés

A fejezetben bemutatott kereslet / kínálat oldali piaci elemzése alapján megállapítható a **piaci koncentráció magas foka**. Ezt alátámasztja

- a.) a piac kínálati oldalán tapasztalható erőteljes verseny;
- b.) az önkormányzatok finanszírozásával kapcsolatosan született jogszabályok;
- c.) az önkormányzatok determinált darabszáma, és ezek közül is a hitelképes önkormányzatok limitált száma.

A piacra lépés korlátival a bankpiacon is találkozhatunk, ahol az önkormányzati hitelezésben aktív kereskedelmi bankok száma szintén koncentrált. Mindezek jelzik az erős piaci verseny jelenlétét, az önkormányzatok **lobby** erejét. A két szereplő kapcsolatrendszerében a legfontosabb szerepet a likviditás biztosítása játssza. Míg a bankok esetében a forrás oldali likviditás, addig az önkormányzatok esetében a likviditás menedzselés során van kiemelt szerepe a **betétnek**.

Az MNB hitelezési felmérésének elemzése rávilágít arra, hogy az önkormányzatok esetében **nem a kamatváltoztatások jutnak döntő szerephez**. A piaci hatásokra adott válaszlépések első sorban a nem kamat jellegű tényezők változtatásában csapódnak le. A hitelezési hajlandóságban bekövetkezett változások oka elsősorban a bankoknak a likviditás szűkös időszakra adott válaszlépése, vagyis az eszköz oldali alkalmazkodás.

A Bazel II. magyarországi bevezetését az önkormányzati hitelezésben aktív bankok pozitív várakozásokkal fogadták. Számítottak arra, hogy a szektor kitétségeivel kapcsolatban a tőkekövetelmény enyhülni fog, így ezt a bankok is érzékeltetni tudják kamatdöntéseikben. A szuverén adós kockázati besorolásán alapuló sztenderd módszerben azonban – a hitelválság turbulens hatásai miatt – **a szuverén adós besorolása** rendkívül **volatilisen** - elsősorban negatív irányba – mozgott, mely a fenti könnyítést nem tette lehetővé.

Az önkormányzati **hitelek fedezettségében** a 2000-es évek eleje óta komoly változások történtek, melyekkel párhuzamosan az önkormányzatoknak a bankszektor felé fennálló kitétségében drasztikus növekedés történt. Az évek során a leginkább kockázatcsökkentő dologi biztosítéknak számító ingatlanok fedezetként történő szerepeltetése az egyes ügyletek esetében minimálisra csökkent.

Az önkormányzati szektorban a vagyonmérlegből kiolvasható adatok elemzésére a **vállalkozási szektorban alkalmazott mutatószámok** nem alkalmasak. A burkolt eladósodottság növekedése, melyet a **feltételes kötelezettségvállalások** és a szektor **belső eladósodottságának** növekedése generál olyan kockázati elem, melyet minden hitelkockázati döntés során figyelembe kell venni.

Az információs rendszerben fellelhető problémák miatt a vagyoni és pénzügyi jellegű elemzéseken alapuló, valamint a fedezeti alapon történő hitelezés nem jellemző. A bankok első sorban az önkormányzati gazdálkodás folytonosságából kiindulva, erős piaci versenyben az önkormányzatok komoly érdekérvényesítő képessége alatt hiteleznek. Mindezek alapján kijelenthető, hogy a hazai önkormányzatok eladósodásának szabályozása a **„kockázatvállalás alapú verseny” modelljével** írható le.

IV. Az önkormányzati szektort determináló kockázatok, és mérési lehetőségeik

A kereskedelmi bankok működési sajátossága, hogy saját tőkéjükhöz képest magas idegen forrás aránnyal dolgoznak, melyek jellegükből adódóan nagyfokú kockázatot emelnek a bankok mérlegébe forrás oldalon. Éppen ezért a mérleg eszköz oldali portfólióját nagy biztonsággal kell összeállítaniuk.

A hitelkockázati döntések során a bankok a vállalkozói és a lakossági hitelezés terén a scoring és a rating módszerét alkalmazzák, hogy megalapozzák vele prudens hitelkockázati döntéseiket. Az MNB 2008 során elvégzett kutatásának eredményei azt is megmutatták, hogy az önkormányzati hitelezésben aktív bankok hiteldöntései szintén a rating alapú módszert követik.

A disszertációnak ebben a fejezetében azt vizsgálom meg, hogy az önkormányzatok működéséből, az önkormányzati rendszerből eredő kockázatok felmérésére, helyes értékelésére és a hitelkockázati döntések megalapozására alkalmas-e a hagyományos rating módszer.

1. A kockázatok, és azok mérésének alkalmazott módszerei az önkormányzati hitelezésben

A **kockázat** a mindennapi életben egyfajta **bizonytalanságot** jelent, valamely negatív esemény bekövetkezésétől való félelmet sugároz. Ennek a bizonytalanságnak a megnyilvánulási formái is különbözőek lehetnek, melyek irányulhatnak egyrészt arra a **valószínűsége**re, melyben tükröződik az adott esemény várható bekövetkezése, másrészt magának a kockázatnak a **várható mértékére**. Természetesen az egyes kockázatok egymásra is hatással vannak, ezáltal befolyásolva az adott kockázat mértékét és valószínűségét.

A kutatás mondandója szempontjából lényeges, hogy a kockázatok mérésének lehetőségei, módszerei és formái meghatározzák a kereskedelmi bankok **kockázatkezelési rendszerét**. Azt, hogy időben érzékeljék, helyesen felmérjék, és megfelelő stratégiával kezeljék a feltárt kockázatokat. A bankok eszköz oldali stratégiája első sorban a hitel termékekhez kapcsolódik, hiszen ez a mérleg sor adja a bankok eszköz oldalának 60-70%-át.¹³⁶ A hitelezési tevékenység során alkalmazott kockázatkezelés azonban sohasem öncélú és nem általánosítható valamennyi hitelezendő gazdasági szereplőre, szektorra.

Azért nem lehet öncélú, mert egy adott ügyfél eszköz oldali kiszolgálása meghatározhatja a bank forrás oldalának szerkezetét is, gondoljunk itt az univerzálódás folyamatára és ennek a bankokra gyakorolt hatására. A napjainkban érzékelhető bizalmi válság, mely a bankszektor halmozottan érinti, még inkább alátámasztja a fenti állítást. Az ügyfelek által elhelyezett betétek olcsó és könnyen mobilizálható forrást jelentenek a külső forrásbevonásra egyre inkább ráutalt, ugyanakkor azt egyre drágábban megszerezni képes kereskedelmi bankok számára. (MNB (2008c))

Az általánosítást tovább nehezíti, hogy **eltérő ügyfélkezelést és szakmai hozzáértést** igényel a lakossági hitelezés, a vállalkozási hitelek nyújtása, illetve a témánk szempontjából releváns önkormányzati szektor (benne a költségvetési és kvázi-költségvetési szervek együtt) kiszolgálása. Látható tehát, hogy a kockázatok köre is más, valamennyi ügyfélszegmensben.

Tovább nehezíti a kockázatelemzést és kezelést az önkormányzatok esetében a vállalkozásoktól eltérő számviteli és információs rendszer, mely más felkészültséget igényel az elemzőtől annak érdekében, hogy a szükséges információk kiszűrhetőek és a kockázatok mérhetőek legyenek.

¹³⁶ A 2007 nyarán kirobbant jelzálogpiaci és hitelválság fokozatosan alakítja át a bankok hitelezési stratégiáját, a hitel feltételek szigorításában, a hitelezési tevékenység tudatos visszafogásában, így alakítva át a bankok mérlegének belső szerkezetét. (Erről bővebben lásd: PSZÁF [2008b] és MNB [2008c])

1.1. Scoring és rating rendszerek

A bankok hitelezési gyakorlatában a kockázatok felmérésének és az ügyfél adóminősítésének leginkább elterjedt módja a **rating és a scoring rendszer**. A két ügyfél minősítési rendszer elemeiben tér el egymástól, különbözik továbbá az elemzendő és minősítendő ügyfelek tekintetében is. A rating objektív és szubjektív elemeket egyaránt tartalmaz, így kiválóan alkalmazható a vállalkozások hitelminősítési eljárásai során. A scoring rendszer az objektív elemek figyelembevételére nem alkalmas és a minősítési kategóriái tekintetében is kevésbé ad lehetőséget a differenciálásra.

A **rating** speciális, pontozásos értékelési eljáráson alapuló komplex elemzési módszer. A módszer sajátossága, hogy egyszerre képes megfelelni több szakmai és egyben praktikus követelménynek is.¹³⁷ A rating szó angol eredetű, praktikus fordításban minősítést jelent. A minősítés célja (témánk szempontjából az adós besorolása, és a hiteldöntés alátámasztása) megköveteli, hogy az elemzés elkészítése és annak felhasználása között viszonylag rövid idő teljen el.¹³⁸ Az idő dimenzió mellett fontos szempont a költségek vizsgálata. Az elemzést készítő, és a döntést hozó intézmény számára fontos szempontot jelent az is, hogy az elemzés mennyibe kerül. Végül az utolsó kritérium, hogy a fenti követelményeknek megfelelni képes minősítési rendszer által elkészített **outputok időben összehasonlíthatóak** legyenek.

A pontozáson alapuló **scoring** olyan adat- és információ-feldolgozáson alapuló elemzési módszer, mely nagyrészt tapasztalati tényeken alapul. A módszer segítségével sok tényező egyidejű figyelembe vételére nyílik lehetőség. A végső minősítés olyan jelenségre vonatkozik, amelyre sokféle, gyakran ellenkező irányba mutató tényező hat. A cél az egyes **tényezők együttes hatásának**, valamint a hatások elmozdulásai nyomán beálló **változásoknak a mérése**.¹³⁹ A vizsgált tényezők értékelése néhány kiválasztott jellemző segítségével történik. A kiválasztott **ismérvek** (pl. életkor, nem, állandó lakcímmel való rendelkezés, stb) különböző mutatókkal jellemezhetőek és pontozhatóak. Általában a scoring során minden ügyfél egy kiinduló pontértékkel rendelkezik. Az ismérvek pontszámainak összege adja a tényező pontszámát. A tényezők pontszámokkal történő értékelése és a pontszámok összeadása után keletkezik a jelenség jellemzését adó összes pontszám. A gyakorlatban például a hitelkártyák illetve fogyasztási hitelek esetében alkalmazzák. Általánosságban két kategóriát használnak, mely a hitelképes és nem hitelképes.

Az önkormányzatok hitelezése estében a fentieknek megfelelően a rating eljárás alkalmazása terjedt el a hitelt nyújtók gyakorlatában. Összességében elmondható, hogy minden az önkormányzati hitelezésben aktív bank alkalmaz valamilyen rating rendszert, melyek saját fejlesztésűek, vagy anyabankjuktól vették át azokat.¹⁴⁰ Ennek ellenére az önkormányzati hitelpiacon jelen lévő bankok hitelezési döntései nem a szofisztikált elemző és minősítő eljárásokon alapulnak, sokkal inkább azon a várakozáson, mely az önkormányzatok működésének folytonosságából következik. Ezt erősíti az a tény is, hogy a bankszámla vezetés szabályozásából adódóan a mindenkorai számlavezető hitelintézet információs előnyben van a kínálati oldal többi szereplőjével szemben!

A rating eljárás során – az általános gyakorlat alapján – a minősítéshez szükséges **objektív adatok** az éves beszámolóból nyerhetők ki, majd ezen adatok felhasználásával számíthatóak a vagyoni, pénzügyi és jövedelmezőségi mutatók. A **szubjektív adatok** az ügyféltanácsadó szubjektív véleményén, a korábbi ügyfélkapcsolaton és egyéb információkon alapulnak, éppen ezért nehezen számszerűsíthetőek. A rating során mind az objektív, mind pedig a szubjektív

¹³⁷ Ide sorolhatjuk a gyorsaság, komplexitás, viszonylagos olcsóság, megfelelő hibahatárokon belüli pontosság követelményét.

¹³⁸ Akár hitelezői, akár befektetői, akár felügyeleti célú minősítést készítenek "az idő pénz" elve fontos szempont.

¹³⁹ Az eljárás az elemzett jelenségekre ható tényezők tapasztalatokon, statisztikai és/vagy egyéb eljárások útján történő meghatározásából indul ki.

¹⁴⁰ Megállapításomat az MNB 2008 nyarán végzett kérdőíves felmérésére alapozom. A felmérés során megkérdezett bankok a hazai bankrendszer önkormányzatok felé való kitettségének 94%-át fedik le. (Lásd: *Homolya – Szigel [2008]*)

adatokat pontokkal látja a rendszer és az összesített pontszám alapján jön létre az összesített adóminősítés és besorolás.

A Bazel II-re történő áttérés tovább bonyolította a rendszert. Attól függően, hogy a kereskedelmi bankok a sztenderd, vagy a belső minősítésen alapuló módszert (IRB módszer) alkalmazzák-e a tőkekövetelmény számítás során, kell a PD-re¹⁴¹ adott becsléseket beépíteni a rendszerbe. A rendszer meglehetősen **automatizált**, és nem teszi lehetővé, hogy egy adott ügyfél esetében az elemző által lényegesebbnek ítélt kockázati elemek nagyobb súllyal, a kevésbé relevánsak kisebb súllyal szerepeljenek az összesített minősítésben. A **rating** módszernek **hátránya**, hogy a végeredményül kapott értékelő szám különböző minőségű és irányú hatásokat összegez és ezáltal adott esetben fed el.

1.2. A rating alkalmazhatóságának korlátai az önkormányzati hitelezésben (Összegzés)

Ebben az alfejezetben összefoglalom azokat a megállapításaimat, melyek alátámasztják a rating rendszer korlátozott alkalmazhatóságát az önkormányzati hiteldöntések meghozatala során. Tekintettel arra, hogy ezek a tényezők a dolgozat korábbi részeiben részletesen kifejtésre kerültek, ennek az alfejezetnek a célja a korábbi elemzési megállapításaim összegzése.

A vállalkozások esetében az alkalmazott számviteli elvek és szabályok alapjaiban térnek el az önkormányzatok számviteli rendszerétől, az államszámviteltől. A pénzforgalmi szemlélet számos problémája miatt nem vagy kevésbé képes a valós és hű kép bemutatására, ami - mint ahogy korábban már utaltam rá - komolyan felveti a beszámoló auditálhatóságának problémáját is. A fenti gondolatmenetnek a dolgozat korábbi részeiben történt részletes kifejtésére azért volt szükség, mert ez önmagában is komoly kockázati elemet jelent a bankok kockázatelemző rendszerében. Az auditált beszámoló felhasználása jelenti azt az adatbázist, amely egyedül képes biztosítani a bankok számára az adatok valódiságát, mint külső ellenőri bizonyíték.

Komoly probléma továbbá az önkormányzati feladatellátás újszerű megoldásaiból adódó azon fejlemény, mely a kvázi költségvetési szervek megjelenését eredményezte az önkormányzati szektorban. Az önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladatuk ellátására gyakran bíznak meg olyan nem a költségvetés körébe tartozó vállalkozásokat, melyek számára hitelfelvételikhez kezességeket, garanciákat nyújtanak, illetve melyek részére kiadást kell teljesíteniük. A fentiek az önkormányzatoknak a **kvázi költségvetési szektoron keresztül eladósodását** eredményezi. Így olyan „off budget” (költségvetésen kívüli) elemek kerülnek bele az önkormányzatok gazdálkodásába, melyek kimutatását a beszámolórendszer jelenlegi felépítése – a konszolidáció hiánya miatt - nem támogatja.

A fentiek mellett a hiteldöntések során komoly információs hiányt jelent a **belső eladósodás** mértékének meghatározása, vagy becslhetősége. A közszektorban nem teremődik meg az elhasználandó tárgyi eszközök pótlási lehetősége. Ez a hitel futamideje alatt a fedezetül felajánlott ingatlanok fedezeti értékének csökkenését eredményezi, ugyanakkor folyamatosan növeli az **„ingatlanvagyon túlértékletési buborék”** mértékét.

Míndez azt eredményezi, hogy a hitelező bankok az eladósodás számítása és a hitelfelvételi korlát figyelembe vétele tekintetében nincsenek minden információ birtokában, vagyis **ex ante információs aszimmetria** áll fenn a két szereplő között.

¹⁴¹ **PD = Nemteljesítési valószínűség:** A Bazel II-ben alkalmazott új fogalom, melyet a belső minősítésen alapuló módszert alkalmazó hitelintézetek esetében kell kalkulálni. Annak a valószínűségét jelenti, hogy a következő két feltétel bármelyike mellett fennálló nemteljesítési esemény be fog következni az adóssal kapcsolatban: 1. Valószínű, hogy az adós nem tud teljes egészében eleget tenni a bankcsoport felé fennálló fizetési kötelezettségeinek. 2. Az adós bankcsoport felé fennálló fizetési kötelezettsége több mint 90 napja lejárt.

Az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó információk a MÁK űrlapokon keresztül is bekérhetőek, ám ezen űrlapok hiányosságait (kitöltésbeli hiányosságok, téves adatközlések, értelmezhetetlen adatok) figyelembe véve, ezen források sem szolgálnak nagyobb és jobb minőségű információ tartalommal.

A rating eljáráshoz szükséges valós adatok korlátozottsága mellett további problémát jelent **az alkalmazott mutatók köre és azok relevanciája** az önkormányzati gazdálkodás elemzésében. A vállalkozások működése elemeiben tér el az önkormányzati költségvetés felépítésétől, logikájától és az így keletkező kockázatoktól. Felmerül annak az igénye, hogy ezeket a kockázatokat más mutatókkal és más rendszerben mutassuk ki.

A vállalkozások hitelkockázatainak felmérését számos olyan adatbázis támogatja, mint az OPTEN¹⁴², DATAX¹⁴³, KHR¹⁴⁴ (korábban BAR) listák. Ezek által lehetővé válik a vállalkozások múltbeli adatainak szélesebb körben történő feltérképezése, illetve benchmark adatokat szolgáltatnak az adott szektorban tevékenykedő vállalkozások átlag gazdálkodási adataihoz. A fenti információk részben a már ismertett információs rendszerbeli problémák miatt az önkormányzati szektorban nem állnak rendelkezésre.¹⁴⁵ Az önkormányzatok elemzéséhez olyan benchmark adatokon alapuló adatbázisra volna szükség, mely több évre lebontva, szektoronként mutatja be az önkormányzati működés főbb számait (gyakorlatilag a DATAX mintájára), hiszen eltérő problémák és főként pénzügyi kockázatok jellemzik a különböző önkormányzati szektorokat.

Mindez előre vetíti egy **kockázaterzékenyebb rendszernek**, és ezzel együtt egy több évre lebontott **benchmark adatbázis kialakításának** igényét az önkormányzati hitelezésben. Egy olyan rendszer kialakítását sürgeti, mely képes súlyozni az egyes kockázatokat megjelenésük és jelentőségük alapján. A fentiek mellett kellő érzékenységgel ugyanakkor a szükséges objektivitással tudja kezelni az önkormányzati rendszerből eredő, és a vállalkozási szektortól eltérő kockázatokat, figyelembe véve a szektoron belüli különbségeket is.

¹⁴² Céginformációs rendszer, mely CD lemezen megvásárolható.

¹⁴³ A vállalkozások gazdálkodási adatait, mérleg, eredménykimutatását, valamint fontosabb mutatószámait tartalmazza. Minden gazdasági évre, külön TEÁOR kódok alapján lebontva, egyfajta benchmark lehetőséget kínál a vállalkozások gazdálkodásának elemzéséhez. (CD lemezen megvásárolható adatbázis)

¹⁴⁴ Lakossági ügyfelek esetében negatív listát adatbázis, vállalati ügyfelek esetében negatív és teljes listás adatbázis.

¹⁴⁵ A KHR-hez hasonló adósságregiszter felállítására vonatkozóan már voltak próbálkozások ám ezek mára elhaltak. (Vigvári [2001])

2. Az „ÖNKORMÁNYZATI RISK MAPPING” – módszertani ismertetés

2.1. Elemzési kérdések és a válaszokhoz felhasználható módszerek

A magán- és a közszektor közötti éles határvonal fokozatos elmosódása több területen is megfigyelhető. Érzékelhető ez egyrészt a közszektor reformok hatására kialakult feladattelepítési technikáknak a közszektorban történő térhódításában. Erre utal továbbá a vállalkozások esetében és a közszektorban használt eltérő számviteli elvek közelítésének egyre sürgetőbb igénye is. A fentiek mintegy kiegészíti a transzparencia követelményének egyre markánsabb jelenléte mind a közszektorban, mind a magánszektorban.

A két szektorban feltárható kockázatok azonosításának és mérésének azonos bázisra történő helyezését könnyíti meg az **elemzési módszerek interdiszciplináris jellege**. Ez a jellemvonás teszi lehetővé, hogy a két szektorban kitapintható eltérő célfüggvények ellenére a célok elérését akadályozó kockázatok mindkét területen azonos módszerekkel mérhetőek legyenek.

Az elemzési eljárások közül a **matematikai - statisztikai módszereknek**¹⁴⁶ a területi kutatásokban történő alkalmazása az 1900-as évek közepétől vált egyre elterjedtebbé. A múlt század végére pedig a különböző informatikai fejlesztéseknek köszönhetően a települési és területi vizsgálatokban is lehetővé vált a különböző matematikai és statisztikai eljárások alkalmazása. A területi mennyiségi vizsgálatok esetében a fő cél az egyes adattömegekben megtalálható információk sűrítése, majd a kinyerhető és értelmezhető mutatók segítségével az aktuálisan vizsgált jelenség vagy folyamat elemzése. (Lengyel [1999]) A fenti statisztikai módszerek a területi kutatások mellett a **marketing kutatások** fejlődését is előre mozdították, azoknak az analitikus marketingrendszerben történő alkalmazásával. (Kotler [1991])

Az elemzési módszerek interdiszciplináris jellegét támasztja alá a **DuPont mutatószámrendszernek** az üzleti szektorban történő széleskörű elterjedése is.¹⁴⁷ A mutatószámrendszer az összes befektetett tőke megtérülésének vizsgálatát helyezi a középpontba. Ez az elemzési módszer egy vegyipari óriáscég saját fejlesztésében jött létre, majd vált az üzleti életben – többek között a bankszektorban is - széles körben elismert és elterjedt elemzési eszközzé.

Hasonló elemző és értékelő módszer a kiegyensúlyozott mutatószámrendszer, a **Balanced ScoreCard** (továbbiakban: BSC) is.¹⁴⁸ A BSC alkalmazása a vállalkozások kiegyensúlyozott, négy nézőpont szerinti fejlődését segíti elő, amely az adott feltételek között a maximális nyereség realizálásának feltétele. (Kaplan-Norton [1998]) A teljesség igénye nélkül megemlíthető továbbá az 1990-es években a tanácsadás területén ismertté vált **Boston Consulting Group növekedési / részesedési mátrixa** (BCG mátrix), mely a különböző portfólió elemzések során nyújt segítséget az elemző számára. (Kotler [1991])

A tanulmány szempontjából releváns rating és monitoring rendszereknek (mint elemzési módszerek) gyakorlati alkalmazására a kereskedelmi bankokat vizsgálva több esetben is láthatunk példát. Az ügyfelek minősítésekor gyakran alkalmazzák az **5C módszert**, amely öt tényező angol elnevezésének a rövidítése: a Capital (saját erő nagysága), Capacity (a vállalat eszközeinek értéke), Collateral (fedezetek), Conditions (piaci, konjunkturális és műszaki feltételek), és Characters (a menedzsment tulajdonságai). A bankok ügyfélminősítő rendszerei ezeket a tényezőket mérik pontozással. A pontok összeadásával adódik a minősítés eredménye. A minősítés során nem a pontok abszolút értéke, hanem azok értékeinek változása, illetve

¹⁴⁶ Többváltozós korreláció- és regresszió számítás, faktoranalízis, diszkriminancia-analízis, klaszter analízis, MDS (MultiDimensional Scaling), stb. (Lengyel [1999])

¹⁴⁷ A rendszer csúcsmutatója a tőkemegtérülés, a ROI (Return on Investment) a nyereség és a befektetett tőke hányadosa, melyet részmutatókra bonthatunk fel.

¹⁴⁸ Pénzügyi és nem pénzügyi jellegű mutatók kombinációját tartalmazza a hosszú távú versenyképesség és a hagyományos pénzügyi mutatók összekapcsolásával. A BSC mutatók képzése négy nézőpont szerint történik, melyek a pénzügyi, vevői, működési folyamatok és emberi erőforrások, valamint a fejlődési képességek nézőpontja.

valamilyen más (azonos módon minősített) értéktől (más szereplő, piaci átlag, benchmark) való eltérése az érdekes.

A fentiekhez hasonló pontozáson alapuló elemző és monitoring rendszer a **CAMELS** módszer. A CAMELS elemzés eredetileg **felügyeleti vizsgálati módszerként** került kialakításra a bankszektorban, majd vált fokozatosan egyre szélesebb körben ismertté. Ennek az elemző és értékelő rendszernek rendkívül nagy előnye, hogy rugalmas, vagyis az elemzést készítő igényeinek és a vizsgált hitelintézet adottságainak megfelelően alakítható. A CAMELS modell elsősorban a vizsgált hitelintézet kockázati területeinek feltárására helyezi a hangsúlyt, valamint az adott területen feltárt kockázatoknak az időben történő észlelésére.

Az **„Önkormányzati Risk Mapping”** ennek a modellnek az önkormányzati szektorra történő átültetésére tesz kísérletet. A kialakítandó modell célja, hogy egy lehetséges elemzési alternatívát mutasson be, mely képes a disszertáció korábbi részeiben ismertetett információs aszimmetriák kezelésére.

A modellnek a disszertáció *Függelékében* bemutatott tesztelése során arra teszek kísérletet, hogy bemutassam a vázolt pénzügyi mutatószámrendszer lehetséges alkalmazásának kereteit, a szükséges adatbázisokat, illetve bemutassam az így nyerhető pótlólagos adatok információ tartalmát. **A modell kidolgozásának jelenlegi fázisában célként** az alábbiak fogalmazhatóak meg: Az önkormányzati beszámolókat felhasználó kereskedelmi bankok figyelmét felhívni az információk helyes feldolgozásának és értelmezésének fontosságára, és az elemzett célcsoport egyedi kezelésének szükségességére!

2.2. A CAMELS módszer eredete

Az elemzés módszertani alapjait a Federal Deposit Insurance Company (FDIC) dolgozta ki. Célja a betétbiztosító társaságnál biztosítással rendelkező hitelintézetek ellenőrzése volt. A hitelintézetek egységes értékelő rendszerét - UNIFORM FINANCIAL INSTITUTIONS RATING SYSTEM (UFIRS) - 1979. november 13-án vezette be (majd 1997. január 1-én fejlesztett tovább) a FEDERAL FINANCIAL INSTITUTIONS EXAMINATION COUNCIL (FFIEC), amely az FDIC-n belül működő ellenőrző szervet. Az UFIRS a köztudatban ezt követően mozaikszóként terjedt el, később aztán CAMELS néven, mely betűk a hitelintézetek működését vizsgáló és elemzett területek angol elnevezésének kezdőbetűit jelölik: C(Capital), A(Assets), M(Management), E(Earnings), L(Liquidity), S(Sensitivity to market risk). (*Jose A. Lopez [1999]*)

A módszer **kidolgozásának alapja** egy széles körben végzett empirikus vizsgálat volt. Ennek során azt elemezték, hogy a csődbe ment, illetve pénzügyi nehézségekkel küszködő bankoknak milyen mennyiségileg is megragadható tényezői voltak. E vizsgálatok azt mutatták, hogy a bankok pénzügyi nehézségeiben a tőkehelyzet (alultőkésítettség), az eszközök (jellemzően hitelek, esetleg befektetések) minősége, a bankmenedzsment jellege, a jövedelmezőség és a likviditás elégtelensége játszott a legfontosabb szerepet. A menedzsment minőségét kivéve a többi faktor a bankok adatszolgáltatásából előállítható pénzügyi mutatókkal jellemezhető. (*Jose A. Lopez [1999]*)

A következő lépés az volt, hogy e **tényezőket jellemző konkrét pénzügyi mutatók értékeit** vizsgálták a bukott, a megroggyant és a zavarmentesen működő bankok esetében. Ez alapján lehetségessé vált, hogy a pénzügyi mutatók értékeinek különböző értékészlethez pontszámokat rendelhessenek. A tényezők maguk is kaptak több ismérv alapján pontszámokat, amelyeket összeadva kapható meg az értékelés eredményeként keletkező pontszám. E módszer lehetővé teszi, hogy különböző irányba mutató tényezők együttes hatását értékelhessük.

A modellnek a bankszektortól eltérő alkalmazhatóságát támasztja alá, hogy a hitelintézeti szektor gyakorlatában a CAMELS alapú minősítést felügyeleti ellenőrzésre, preventív, helyszínen kívüli hatósági jellegű ellenőrzési feladatok megoldására és korai veszélyhelyzet előre jelzésére is alkalmazzák. A modell alkalmazói között piaci alapon működő minősítő társaságok (rating company-k) mellett megtalálhatóak az egyes hitelintézetek is, akik saját bankközi hitelezési

limitjük meghatározására használják fel a CAMELS módszert.¹⁴⁹ Ezt napjainkban mintegy felülírja a Bazel II. szabályozása. A tőkekövetelmény számítási módszer második pillérében teremtődnek meg a Felügyeleti felülvizsgálat keretei, mely mintegy magába integrálja a CAMELS módszert is. Külső elemzők számára azonban még mindig a CAMELS adja meg az elemzések módszertani kereteit.

A CAMELS módszeren alapuló elemző módszer kidolgozásának gondolata már korábban is foglalkoztatta a tudományterület képviselőit. Vigvári 2002-ben publikálta az önkormányzati CAMELS-re kidolgozott modelljét. (Vigvári [2002a]) A 2002-ben publikált modell mutatószámok kidolgozásán és az egyes vizsgálandó területekhez való hozzárendelésén alapul. Nagyban hozzájárul a közszektorban alkalmazható mutatószámok körének bővítéséhez, valamint a köz- és a magánszektor eltérő céljainak és feladatainak ily módon történő kettéválasztásához. A fenti modell véglegesítésére nem került sor, mint ahogyan annak a gyakorlatban történő tesztelése sem.

2.3. A megvalósítás lépései

A „**Önkormányzati Risk Mapping**” egy olyan értékelési rendszer létrehozására tesz javaslatot, amelynek segítségével meghatározhatóak az önkormányzati gazdálkodás pénzügyi kiegyensúlyozottsága, szabályszerűsége és célszerűsége szempontjából kritikus kockázati elemek (**tényezők**). Ezekhez az elemekhez megfelelő mennyiségi és/vagy minőségi indikátorokat (**tényezőértékelési szempontok**) szükséges rendelni. Az indikátorok - különböző objektív és/vagy szubjektív alapon számítható módszerekkel - mérhetővé, valamint az egyes – a modell tesztelések során meghatározásra kerülő - küszöbértékeknek megfelelően a kritikus kockázati elemek osztályozhatóvá válnak (**osztályozás**). Az egyes kockázat csoportokhoz megfelelő súlyokat rendelve lehetővé válik (**súlyozás**) a különböző önkormányzatok kockázatosági szempontból történő összehasonlítása is. Az így nyert értékek számításához szükséges paraméterek évente kétszer történő mérése segítségével kialakítható egy monitoring rendszer is (**monitorizálás**).

A monitoring rendszer lehetővé teszi a különböző kockázati elemek (**tényezők**) értékében bekövetkező hirtelen változások észlelését. Gyakorlatilag erre alkalmazzák a kereskedelmi bankok is a negyedéves monitorizálás rendszerét. (Gál [2009]) E változások iránya és mértéke olyan **jelzés**ként funkcionál, amelynek - megfelelően kialakított mutatószámok és tényezők esetén – segítségével a rendszer különböző veszélyhelyzetek korai előjelzésére (early warning system) is alkalmas lehet. A fentiek mellett az „Önkormányzati Risk Mapping” alátámaszthatja a kereskedelmi bankok önkormányzati hiteldöntéseit, hatékony segítséget nyújthat az ÁSZ külső ellenőrző munkájának racionalizálásában, valamint a helyhatóságok stratégiai szemléletmódjának fejlesztésében is.

A módszer alkalmazásának alapfeltétele egy viszonylag könnyen, minden önkormányzatra azonos módszerrel számítható pénzügyi mutatószámrendszer létrehozása. Az „Önkormányzati Risk Mapping” piacképes modelljének kialakítása több egymást követő lépés sorozataként jöhet létre:

¹⁴⁹ Az MNB a pénzügyi rendszer stabilitásának vizsgálata során egyaránt elemzi a makro és mikroprudenciális indikátorokat. A makroprudenciális indikátorok mindazokat az adatokat és információkat tartalmazzák, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy mérni és elemezni tudjuk a pénzügyi rendszer egészének potenciális sebezhetőségét és a különböző kockázatokkal szembeni ellenálló képességét. A makroprudenciális elemzés során a bankrendszerre vonatkozó információkat általában a hagyományos CAMELS elv alapján csoportosítják. A nem-banki intézmények esetében hasonló, bár szűkebb körű prudenciális adatokat használnak az elemzésekhez. Ezen intézmények esetében különösen a tőkehelyzetnek és az eszközök minőségének van nagy szerepe, főleg akkor, ha az adott intézmény egy bankcsoport része.

1. A tényezők azonosítása, az önkormányzatok kockázati térképe segítségével.

Az önkormányzatok kockázataival, azok feltárásával, összegzésével és azok egyes területeinek elemzésével több helyen is foglalkozik a szakirodalom. (ÁSZ FEMI [2007a], [2008]; Halmosi [2005]; Hegedűs [2004]; Hegedűs – Tönkő [2007]; Homolya – Szűgel [2008]; Varga [2007]; Vignári [2009a]). Az elemzett területeken definiált kockázatok az önkormányzati rendszer kialakulásához köthetők, és a különböző – a rendszer valamilyen szintű reformját elősegítő – intézkedések ellenére továbbra is megtalálhatóak.

A továbbiakban a kockázatok definiálása és meghatározása szempontjából a **kockázati térképet** emelem ki, és kísérletet teszek annak bővítésére. A kockázati térképnek egy sajátos megközelítést négy nagy elemre bontva, és az „**elvárható kontroll**”-t ezen kockázati területekhez hozzá rendelve mutatja be Vignári Közpénzügyeink című könyvében. (Vignári [2005a]) A kockázati térkép ebben a megközelítésben a feladatellátásra, a pénzügyi helyzetre, a vagyongazdálkodásra és a településpolitikára fókuszál, mint egy-egy kiemelendő területre.

A kockázati térkép ábrázolására egy koordináta rendszerben is lehetőség nyílik.¹⁵⁰ Ezen koordináta rendszer tengelyeinek az értelmezését mutatja be a disszertáció következő része.

A kockázati térkép „y” tengelyének értelmezése

Az önkormányzatok működésével kapcsolatosan csak a múlt- és a jelenbeli helyzet kockázatait lehet kimutatni. Az önkormányzatokat érintő törvények rendszerint évente változnak, az előrejelzések megbízhatóságának foka alacsony. Az **idődimenzióknak a kockázatkezelés folyamatába történő bekapcsolására nincs mód** ezért a kockázatok évenkénti értékelése szükséges. Ehhez az alapvető kockázati elemek elkülönítése szükséges, melyre 17 alapvető kockázatot jelölök meg.¹⁵¹ :

- Vagyonfelés kockázata;
- Információgazdálkodási rendszer hiányosságainak kockázata;
- A vezetés kompetencia hiánya;
- Mérlegen kívüli kötelezettségvállalások (Off-balance sheet item) kockázatai;
- Túlzott eladósodottság kockázata;
- Politikai kockázat;
- Hitelintézetek és önkormányzatok közös moral hazardja;
- Megalapozatlan beruházások;
- Látens csőd;
- Abszorpciós képesség hiánya;
- Makro kockázatok;
- Likviditás hiány;
- Indokolatlan gazdaságfejlesztések;
- Túl sok önként vállalt feladat;
- Kiegyensúlyozatlan költségvetés;
- Költségvetésen kívüli kötelezettségek (Off-budget) kockázatai;
- Kötelező feladatok alulfinanszírozása.

A fenti kockázatok mérhetősége szempontjából az első lépés annak a vizsgálata, hogy az adott kockázatok milyen ok-okozati összefüggésben vannak egymással, vagyis hogyan képesek hatni egymásra, a pusztán jelenlét mellett. Ez a hatás lehet **egymást erősítő**, de **semleges** is.¹⁵² Az egyes tényezők közötti ok-okozati összefüggés vizsgálata során (25. számú melléklet) három kategóriát használhatunk: 0, 1 és 2. Az értékelésnél vízszintesen **2 pontot** kap egy kockázat, amennyiben az

¹⁵⁰ Ezt az ábrázolási módot mutatja be Vignári [2002b] munkája.

¹⁵¹ A kockázatok nevesítéséhez felhasználtam az ÁSZ KUT pénzügyi kockázatokról szóló felmérését. (Vignári [2009a])

¹⁵² Az önkormányzati kockázatok közötti ok-okozati kapcsolatot levezette Vignári [2002b] cikke. Az alábbi feldolgozás a fent hivatkozott tanulmány aktualizálására tesz kísérletet, némi átdolgozással.

alternatív kockázat (függőleges oszlop) kiválthatja azt (okozat), illetve **1 pontot**, amennyiben az alternatív kockázat kialakulását ő idézi elő (ok). Azok az esetek, ahol nem mutatható ki egyértelmű ok-okozati kapcsolat az egyes tényezők között, **0 pontot** kapnak. (A vizsgálat célja annak a meghatározása, hogy az adott kockázat – a kölcsönhatásokat is figyelembe véve – mértéke mekkora.)

Ennek megfelelően a táblázat sorösszegei azt jelölik, hogy milyen mértékű veszélyt jelent az adott kockázat, ami megfeleltethető adott kockázat fontosságának, mértékének (vagyis az **y tengelyen történő elhelyezkedésének**). A jelentőség megállapításánál a következő elvet követhetjük:

- a **kockázat jelentősége kicsi**, amennyiben a legtöbb pontszámot kapó kockázat pontértékének egyharmadát nem éri el;
- a **kockázat jelentősége közepes**, amennyiben a legtöbb pontszámot kapó kockázat pontértékének egyharmadát meghaladja, de kisebb, mint annak kétharmada;
- a **kockázat jelentősége nagy**, amennyiben a legtöbb pontszámot kapó kockázat pontértékének kétharmadát meghaladja.

A vizsgálat elvégzése után a **kis jelentőségű kategóriába** kerültek: az információgazdálkodási rendszer hiányosságai, az abszorpciós képesség hiánya, a makro kockázat, valamint a kötelező feladatok alulfinanszírozása. A **közepes jelentőségű kategóriába** kerültek: a vezetés kompetencia hiánya, az off balance sheet kockázatok, a hitelintézetek és önkormányzatok moral hazardja, a megalapozatlan beruházások, a látens csőd, a likviditási hiány, az indokolatlan gazdaságfejlesztés, a túl sok önként vállalt feladat, a politikai kockázat, és az off budget kockázatok. Végül a **legjelentősebb kockázatot** hordozó tényezők: a vagyonfelélés, a túlzott eladósodottság, és a kiegyensúlyozatlan költségvetés.

A fenti értékelés általános, az önkormányzati szektorban érzékelhető kockázatok közötti kölcsönhatásra épül!

A kockázati térkép „x” tengelyének értelmezése

A kockázatoknak az egymáshoz viszonyított mértéke nem mutatja be pontosan az adott önkormányzatok helyzetét, hiszen az egyes kockázatok nem azonos valószínűséggel következnek be, egymáshoz képest sem, főként, ha a szektor szintű sajátosságokat is figyelembe vesszük. A **kockázatok „észlelt” valószínűségének (x tengely)** értékelésekor a szektorról készített elemzéseken, jelentéseken kívül különböző becslések is rendelkezésre állnak. A valószínűségek adott időpillanatban észlelt valószínűségek, melyek dinamikusan változhatnak, ahogyan a kockázatok mértéke is dinamikusan változik. Megítélésük és besorolásuk tehát az adott kockázat részletes vizsgálata alapján lehetséges. A szektorról készült elméleti és empirikus vizsgálatok eredményeit felhasználva értelmezhetőek a valószínűségek. (Amennyiben nem a szektorról készítjük az elemzést, itt nyílik lehetőség az adott önkormányzat sajátosságainak, szektor átlagtól, vagy benchmarktól való eltérésének érzékeltetésére.)

A kockázatok értelmezéséhez a – a pénzügyi architektúra során már vázolt - költségvetési kapcsolatokat célszerű görcső alá venni. A költségvetési kapcsolatok és a makrogazdasági környezet segítségével az önkormányzati rendszer kockázatai részben értelmezhetőekké, a valószínűségek értékelhetővé válnak.

Az önkormányzatoknak adott **makrogazdasági környezetben** kell feladataikat ellátni. Ez a makrogazdasági környezet determinálja az önkormányzati bevételeket, illetve kiadásokat is, valamint részben magyarázatot ad a kötelező feladatok alulfinanszírozására. A kötelező feladatok alulfinanszírozottsága ugyanakkor a forrásorientált rendszer működéséből adódó sajátosság is egyben. Minden önkormányzat esetében jelen van, és éppen ezért az önkormányzatok együtt élnek ezzel a helyzettel, már a helyi önkormányzati rendszer kialakulásától kezdődően.

A **kötelező feladatok alulfinanszírozásának** valószínűsége nagy, hiszen a fentiek alapján a rendszer saját jellemzője, ugyanakkor a kockázati elem mértékének – tekintettel a makrogazdasági, és politikai kockázat jelenlétére – már rövidtávon is a növekedésére számíthatunk. Az önként

vállalt feladatok finanszírozási kérdése is napirenden lévő probléma, ennek a kockázatnak a mértéke közepes, valószínűsége – a racionális gazdálkodási döntéseket feltételezve – kicsi.

A **költségvetési kapcsolatok**, ahogyan az önkormányzatok pénzügyi architektúrája során korábban is kitértem rá, felvetik az egyensúlyhiányos költségvetés kockázatát is. Ez a forrásorientált rendszer jellemzőiből is levezethető. A romló gazdasági környezet ugyanis csökkenti mind a saját, mind az átengedett bevételeket, továbbá növeli a kiadásokat. Ennek a kockázati elemnek a mértéke nagy, valószínűsége magas.

A **külső forrásbevonási képesség (abszorpció)** kockázata kicsi, melyet részben alátámasztanak a hitelintézetek önkormányzati hitelezéssel kapcsolatos lépései is,¹⁵³ ugyanakkor adott makrogazdasági körülményeket tekintve fontos kockázati tényezőnek tartom. Külön ki kell emelni ennek a tényezőnek a kapcsolatát a forrásorientált rendszerrel. A kötelező feladatok finanszírozásának folyamatos csökkenése ugyanis a külső forrásbevonási kényszert növeli meg, ám az egyensúlyhiányos költségvetések ezeket a forrásbevonási lépéseket egyre kevésbé lesznek képesek támogatni. Ezért ebben a tényezőben a kockázat valószínűségének növekedésére számíthatunk.

A fenti tényező kockázatának növekedése generálja, hogy az **indokolatlan gazdaságfejlesztések**hez kapcsolódó kockázat mértéke a jelen számítások alapján közepes, valószínűsége alacsony, ám ennek növekedésére számíthatunk. Az EU források igénybevételével kapcsolatosan a tapasztalatok azt mutatják, hogy az önkormányzatok a reálisan megnyerhetőnek tartott forrásokra pályáznak. Nem elsősorban a beruházás során megvalósuló vagyonelem fenntarthatóságának, működtethetőségének racionális alátámasztása határozza meg a képviselőtestületi döntéseket. (Lóránt [2009a]; Lóránt [2010])

A fentiekből következően a **megalapozatlan beruházások** már jelenleg is érzékelhetőek a rendszerben (Kovács, Á. [2008]), a kockázat mértéke közepes. Ennek a kockázati elemnek a valószínűsége a közepesnek ítélt szintről tovább növekedhet. Ezt a kockázatot növeli a kötvénykibocsátásokból szerzett források esetleges felhasználása is.

Az **off-budget (költségvetésen kívüli kötelezettségvállalások)** az önkormányzati feladatoknak a költségvetési szektoron kívülre történő telepítésével jött létre. A szolgáltatások kiszervezése a költségek csökkentése mellett a szolgáltatás színvonalának romlásával is járhat. Az off budget szektor szerepe és működése kockázatot rejt magában, ám ennek a kockázatnak a mértéke eltérő. Az MNB kutatási eredményei alapján az önkormányzati tulajdonú vállalatoknál nem következett be a tulajdonosoknál megfigyelhető hitelboom. A koncentráció itt is hasonlóan alakul az önkormányzatok eladósodottságához.¹⁵⁴ (Homolya – Szigel [2008]). A kockázat mértéke – a kölcsönhatásokat is figyelembe véve - közepes mértékben van jelen a rendszerben, az előfordulás valószínűsége alacsony. Az információs rendszerben észlelhető problémák és kockázatok miatt ennek a tényezőnek a valószínűségében is növekedés várható.

Ahogy az ÁSZ KUT pénzügyi kockázatokat elemző tanulmányában rámutat, hogy a **látens csőd** és a **likviditási hiány** – az ÖNHIKI és a miniszteri támogatási keret folyamatos túlteljesülését tekintve – közepes mértékben van jelen a rendszerben, melyet számításaim is alátámasztanak. A makrogazdasági környezet alakulása megvilágítja azt a folyamatot, hogyan vált a magyar önkormányzati rendszer az ezredforduló után „konfliktus konténerre”,¹⁵⁵ „melyekbe szétforgácsolták és leszorították az országos méretű konfliktusokat” (Ágh [2005] 15. o.) A látens csőd valószínűsége – a szereplők számát tekintve – közepes, míg a likviditási hiány valószínűsége magas.

A **makrogazdasági kockázatok** közös jellemzője, hogy tiszta szabályozási megoldásokkal nem lehet megszüntetni őket, az eredményesség nagymértékben függ az önkormányzat vezetésétől, illetve az önkormányzatok lobby erejétől. Összességében tehát elmondható, hogy a makrogazdasági kockázatok – és az ezek hatására születő gazdasági intézkedések - behatárolják az

¹⁵³ A piac kínálati oldalának elemzése során vázolt piaci alapon működő hitelezési politika miatt.

¹⁵⁴ Az önkormányzati vállalatok tulajdonában lévő hitelállomány mintegy 60%-át az első tíz legnagyobb vállalat, 90%-át pedig az első száz legnagyobb vállalat vette fel. (Homolya – Szigel [2008])

¹⁵⁵ A szóhasználat bevezetése és elterjedése Ágh Attila nevéhez fűződik.

önkormányzatok működési kereteit, bevételeinek mértékét, és a feladat ellátási kötelezettségeinek alakulását. Már rövidtávon is számíthatunk a makrogazdasági kockázat mértékének növekedésére, mely a kockázati térképen mértékét tekintve kicsi, valószínűségét tekintve nagy!

Az önkormányzatok működése **politikai kockázat**nak van kitéve. Döntéseiket és cselekedeteiket meghatározzák a választási ciklusok, illetve egy parlamenti cikluson belül is rendkívül meghatározó a parlamenti lobby, ezért a politikai kockázatot közepes jelentőségűnek tartom, közepes valószínűség mellett. A **vezetési kockázatok** közül ki kell emelni a szakmai alkalmatlanság, mint általános vezetési kockázat kérdését. Az újraválasztásban való érdekeltség, valamint a saját helyzet reális megítélésének hiánya a következő generációk érdekeinek figyelmen kívül hagyását eredményezheti. A személyi ellenérdekeltség konfliktusokat szülhet az intézményvezetők között, a kisebb településeken pedig a megfelelő politikai kapcsolat hiánya a speciális helyi szükségleteket nem tárja fel. A vezetési kockázat mértéke közepes, valószínűsége azonban magas.

Az önkormányzati struktúrának egyensúlyra kell törekednie a politikai részvétel és a gazdasági hatékonyság között. Bár a politikai kapcsolatok léte az önkormányzat működésében alapvető jelentőséggel bír, a kisebb települések gyakran nem képesek eredményesen lobbizni a központi kormányzatnál. (Vigvári [2002b])

Az önkormányzatok válaszlépése a változó - és reál értékben csökkenő - támogatási rendszerre (Vigvári [2009]), a feladatok folyamatos alulfinanszírozására, a „**moral hazard**”, mely ezért kiemelt jelentőséggel bír a kockázatok között. (Lásd kötvény kibocsátási boom, feltételes kötelezettségvállalások problémája). A kockázat mértéke közepes, valószínűsége az eladósodás dinamikus növekedése miatt nagy.

A világgazdasági események, a romló makrogazdasági környezet, a hitelfelvételi lehetőségek beszűkülésére is többször szolgáltatott, és szolgált napjainkban is bizonyítékot,¹⁵⁶ ami az adósságállomány finanszírozása érdekében a vagyontárgyak értékesítését tette szükségessé, **vagyonfelélést** eredményezve. (Vigvári [2006d], Varga [2007]) Tekintettel arra, hogy a forgalomképes vagyon túlnyomó része már az önkormányzatok által értékesítésre került, ezért ennek a dinamikus növekedésére a későbbiekben már nem számíthatunk, annak valószínűsége kicsi, az így kialakult kockázat mértéke azonban rendkívül nagy.

Hazánk nemzetközi megítélésének változékonysága miatt¹⁵⁷ kiemelendő a **túlzott mértékű eladósodás** fokozott kockázata - mind az államháztartás egészét, mind pedig annak alrendszerait tekintve - hiszen a hitel- és kölcsönfelvétel, illetve a saját intézmény, közszolgáltató vállalat részére történő garanciavállalás – korlátok között, de – minden európai országban engedélyezett (Halmosi [2005]). Az eladósodás kockázata függ leginkább össze az egyéb kockázati elemekkel, így a kockázat mértéke itt rendkívül magas. A valószínűségét tekintve közepesre értékelem, tekintettel arra, hogy nem a teljes szektorra jellemző az eladósodás magas szintje.

Az eladósodással összefüggésben meg kell említeni az **off balance sheet item** kockázatok értékelését. A mérlegen kívüli kötelezettségvállalások azért kerültek a valószínűségi skálán az alacsony kategóriába, mert ahogyan az MNB tanulmány (Homolya – Szigel [2008]) rámutat, ezzel a kockázattal főként a nagyobb önkormányzatok esetében kell számolni.¹⁵⁸ A kockázat mértéke közepes.

Végül meg kell említeni az **információgazdálkodási rendszer** hiányosságait. Itt a kockázat mértéke és annak valószínűsége a számítások alapján jelenleg alacsony. Ezt megmagyarázhatja az a tény, hogy a disszertáció témája szempontjából fontos hitelkockázati döntések túlnyomó részt nem az információs rendszerből kinyerhető adatokon alapulnak. A dinamikáját tekintve, mind a mértéket, mind a valószínűséget vizsgálva gyors és dinamikus növekedésre számíthatunk!

¹⁵⁶ A másodrendű jelzálogpiaci válságról, a hitelezési feltételek szigorításáról és azok esetleges hatásairól részletesebb elemzéseket az MNB [2008a, b, c, d, e] tanulmányiban olvashatunk.

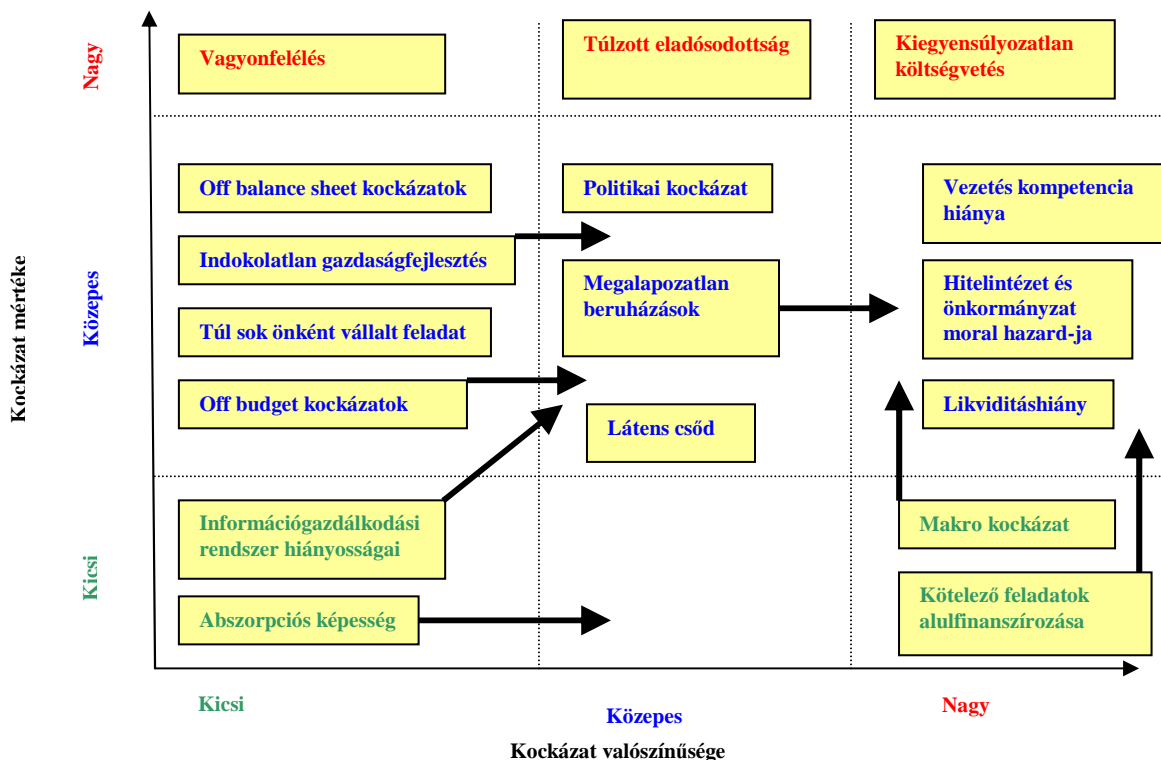
¹⁵⁷ Ez az országekockázati besorolás volatilitása mutatja.

¹⁵⁸ Mint ahogyan a tanulmány megállapítja, a saját bevételen felüli kötelezettségvállalás az 400 - 500 legnagyobb saját bevétellel rendelkező önkormányzat esetében a legjellemzőbb.

A fenti elemzés alapján az egyes kockázatokhoz **észlelet valószínűségek** rendelhetők hozzá (26. számú melléklet), melyben a valószínűségek kicsi, közepes és nagy értékeket kaphatnak. Az esetleges alacsony valószínűség vagy jelentőség ellenére az értékelés során minden kockázatot figyelembe kell venni, mert annak dinamikája miatt a következő években változhat a megítélésük.

Ezt az ábrázolási módot felhasználva készítettem el az önkormányzati rendszer aktuális kockázati térképét (21. ábra) jelölve az egyes kockázati tényezők esetében a lehetséges elmozdulási irányokat is. Erre azért van szükség, mert ahogyan az önkormányzatok működését körül vevő gazdasági környezet sem állandó, úgy dinamikus változásra képesek az egyes kockázati elemek is.

21. ábra: Az önkormányzatok kockázati térképe¹⁵⁹



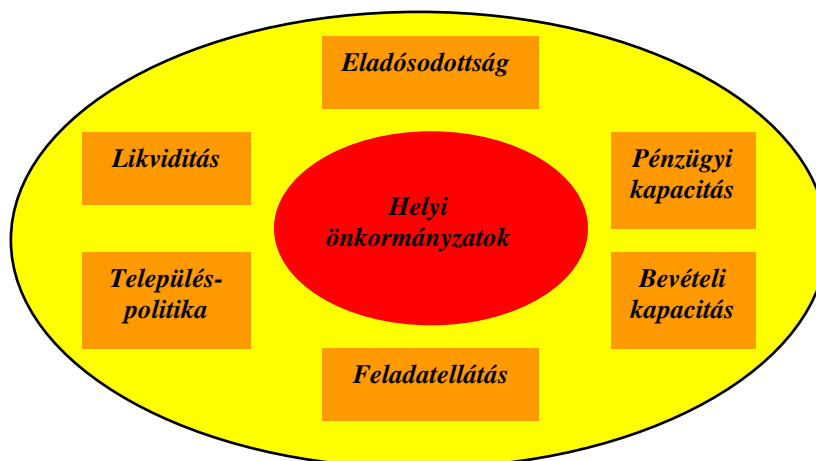
Forrás: Saját szerkesztés

A fenti ábrázolás az önkormányzati rendszer egészére vonatkozó benchmark lehet csak, ami nem feltétlenül esik egybe a különböző önkormányzati szegmensek esetében érvényes valószínűséggel és lényegességgel, hiszen más-más súllyal esik latba például az off-budget kockázat egy község és egy megyei jogú város esetében. Ennek ellenére a fenti kockázatoknak a kockázati térképen történő azonosítása elvezet az „**Önkormányzati Risk Mapping**” tényezőinek levezetéséhez. Feltételezve, hogy a fenti kockázati elemekkel jól leírhatóak a rendszer kockázatai.

Vigvári 2002-ben vázolt elképzelésében hat tényezőt emelt be a vizsgálandó területek közé, melyek a **Költségvetés szerkezete, Bevételi kapacitás, Feladatellátás, Pénzügyi kapacitás, Eladósodottság és Likviditás.** (Vigvári [2002a]) A kockázati térképen (21. ábra) vázolt kockázatok elhelyezkedését és a lehetséges elmozdulási irányokat is figyelembe véve – a kockázatok 2002 óta bekövetkezett dinamikáját is mérlegelve – hat tényező segítségével jelenleg is leírható az önkormányzatokat körül vevő önkormányzati kockázati erőter. (22. ábra) A kockázatok ezen hat tényező között oszthatóak fel. (27. számú melléklet)

¹⁵⁹ A fenti **kockázati térképen** szereplő egyes kockázati elemekről a disszertáció korábbi részeiben – a piac keresleti oldalának elemzése során - már esett szó.

22. ábra: A „Risk Mapping” tényezői – az önkormányzati kockázati erőter



Forrás: A szerző saját munkája

Az elemzést készítő számára lehetőséget ad a rendszer arra, hogy a tényezők súlyozásával - mely a végső értékelést adja - érzékeltesse az adott önkormányzat esetében érvényesülő relevanciát a kockázatok tekintetében.

A modellalkotás jelenlegi fázisában a második feladat a tényezők meghatározását követően, azok pontos definiálása.

Eladósodottság

Az eladósodottság értékelése és mérése a hitelező szempontjából kulcsfontosságú tényező, melybe az önkormányzat adósságának és függő jövőbeni kötelezettségeinek súlyát jellemző mutatók tartoznak. Az önkormányzatok hitelezhetőségének de jure felső határa jogszabály által determinált. Az így meghatározott küszöb értéknél¹⁶⁰ nagyobb mértékű eladósodottság elvileg nem megengedett. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a törvény által megengedett kikapuk a lehetőségek széles tárházát adják mind a hitelező, mind a hitelt felvevő kezébe, ennek a törvényi korlátnak a kijátszására.

Az adott önkormányzat tényleges eladósodottsága – ahogyan az eddigi elemzés talán már világosan érzékelteti – nem állapítható meg csak és kizárólag a költségvetési beszámolóknak szereplő adatok segítségével. Manipulálhatóak ezek az adatok azokkal a feltételes kötelezettségvállalásokkal, melyek a jelen ciklus költségeit a jövő generáció (vagy választási ciklus) fizetési kötelezettségévé teszik. Mivel a pénzforgalmi szemlélet sem az időbeli elhatárolásokat, sem a céltartalékokat nem tudja kezelni, ezért ezeket a beszámoló nem képes bemutatni. Megváltoztatják tehát az eladósodottságot mindazon hitelfelvételek, melyek hosszú türelmi idővel kerülnek folyósításra, azok a kezességvállalások, melyek kibocsátásra kerülnek ugyan, de lehívásuk nem történik meg. Gyakran előfordul, hogy az így kikalkulált eladósodottság a hitelfelvételi korlát többszörösét éri el. (Jókay [2007a, b]; Homolya – Szígel [2008])

Vigvári 2002-ben publikált modelljének fontos módszertani megoldásának tartom azt a javaslatot, hogy a **függő jövőbeni kötelezettségeket is számítsuk be az adósság állományba**. Ez – a javaslat szerint – úgy történhet, hogy az önkormányzat által vállalt kezességeket egy „g” < 1 súllyal szorozva lehetne beszámítani. A „g” súlyt a ténylegesen beváltott önkormányzati kezességek részaránya alapján lehetne meghatározni. A fenti javaslattal egyetértek, ám – ahogyan a disszertáció elején bemutattam - a kezességvállalásoknál jóval tágabb a feltételes

¹⁶⁰ „88. § (2) A helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának (hitelfelvételének és járulékainak, valamint kötvénykibocsátásának, garancia és kezességvállalásának, lízingjének) felső határa a korrigált saját bevétel.....a.) korrigált saját bevétel: a rövid lejáratú kötelezettségek (tőke és kamattörlesztés, lízingdíj) adott évre eső részével csökkentett saját bevétel éves előirányzatának 70%-a, és a megszűnt víziközmű-társulattól átvett, még meg nem fizetett érdekeltségi hozzájárulások beszámításából származó bevétel.” (Ötv.)

kötelezettségvállalások köre. Elképzelhető megoldásnak tartom a fenti „g” súly általánosan 50%-os súlyozásként történő elfogadást is, ám ez azokat az önkormányzatokat érinti kedvezőtlenül, ahol a feltételes kötelezettségvállalás nem, vagy kisebb arányban fordul elő.

További **kutatást igényelne** véleményem szerint ennek **a tényezőnek a pontos meghatározása**. Járható útnak tartom, hogy a modell tesztelése során, az egyes önkormányzati szegmensekre a tapasztalati adatok alapján alakuljon ki egységes súlyozás, amelyek akár - a szektor egyes szegmenseinek eltérő kockázati profiljából kifolyólag - el is térhetnek egymástól.

Az eladósodottság értékelésénél ugyanakkor figyelmet kell fordítani a **belső eladósodottság értékelésére** is. Támpont lehet a becsült érték, vagy az éves növekedés meghatározása is.

Likviditás

A likviditás - mint a pénzügy egyéb területén az önkormányzatok esetében is - a **rövidtávú fizetőképesség** vizsgálatát jelenti¹⁶¹. A működési költségvetés finanszírozására az egyes önkormányzatok gyakran vesznek fel likviditási hitelt, melynek összege a hitelfelvételi korlátba nem kerül beszámításba.¹⁶² Részben ezért, részben a közszolgáltatások ellátásának zavartalan biztosítása céljából a rövidtávú fizetőképesség biztosítása és annak vizsgálata rendkívül fontos. Ahogyan az ÁSZ KUT által publikált tanulmány (*Vignári [2009a]*) is tükrözi az 5.000 lélekszámúnál kisebb települések esetében a **látens csőd** kialakulása is potenciális rizikó faktor lehet. Továbbá a megyei önkormányzatok esetében a feladat ellátási kötelezettséghez nem biztosított bevételi lehetőségek hiánya fokozott mértékben gerjeszthetnek már rövidtávon is likviditási feszültségeket.

A likviditás elemzése során felhívom a figyelmet arra, hogy az eladósodottsági mutató értelmezéséhez hasonlóan a likviditás, és a **likviditási mutató** vizsgálata is **eltérő** megközelítést kell, hogy kövessen **a közszektorban**, mint a **vállalkozói szektorban**. A klasszikus likviditási mutató, mely a követelések (pénzeszközök / rövid lejáratú kötelezettségek) hányadosát jelenti, a vagyonmérleg kötelezettségek és követelések mérlegSORÁNAK elemzése során feltárt problémák miatt nem, vagy csak nehezen értelmezhető. Az önkormányzatok esetében a likviditási problémák oka a bevételek és a kiadások időbeni meg nem feleltetése és / vagy hibás likviditásmenedzsment lehet.

A likviditás biztosítása a likviditási hitel felvételén túl a betétfeltörésekkel, értékpapír eladásokkal is biztosítható. Gyakori, hogy az önkormányzatoknak különböző bankoknál elhelyezett eltérő futamidejű és kamatozású betétállománya van, melyek kamata, illetve előre megtervezett lejáratú ütemezése is alkalmas eszköz a likviditásmenedzselésre. Napjainkban különösen kiemelten kell kezelni azt a problémát, hogy a kibocsátott kötvényekből befolyó bevételeket az önkormányzatok betétben helyezik el, mellyel egyrészt kamatbevételeket generálnak, melyek azonban nem jelenthetnek tartós bevételi forrást, másrészt pedig működési költségvetésüket, likviditásukat finanszírozzák vele.

Amikor tehát az adott önkormányzat elemzésére alkalmas likviditási mutatót akarjuk létrehozni, a fenti tranzakciókat kell megvizsgálni. Mivel minden önkormányzat eltérő likviditásmenedzselési technikákat alkalmaz, ezért nem minden mutató értelmezhető minden önkormányzat esetében.

Természetesen a számítható likviditási mutatók köre bővíthető, illetve behatárolják azokat a rendelkezésre álló adatok típusai is. A modellnek az egyes önkormányzattípusokra történő gyakorlati alkalmazása segítheti a mutatók megalkotását.

¹⁶¹ Értelmezése a pénzügyekben ennél tágabb.

¹⁶² A gyakorlat és az ÁSZ vizsgálatai is azt tükrözik, hogy az önkormányzatok a likviditási hitelt év végén visszafizetik és részükre ezt a bankok újra kifolyósítják, így alakítva át a rövid futamidőt hosszúvá. (*Kovács, Á [2008]*)

Pénzügyi kapacitás

A pénzügyi kapacitás fogalma az önkormányzatok költségvetési egyensúlyának vizsgálata szempontjából került előtérbe, a hosszú távú fizetőképesség értékelése során, mely azonban ebben a szektorban nem a szolvenciával, sokkal inkább a bonitással fejezhető ki.

A költségvetés egyensúlyának elemzése során a működési és a felhalmozási költségvetés elkülönítése és a költségvetési megtakarítás elemzése kiemelt fontosságú, mely tehát az önkormányzat hitelfelvételi kapacitását, a még **vállalható eladósodottságot** hivatott megbecsülni. Hitelezői szempontból tehát a **még nyújtható hitel** mértékének **felső határát** adja meg. Ennek a tényezőnek az értékelése során újra előtérbe kerülnek azok az információs rendszerbeli problémák, melyek miatt a pénzügyi kapacitás csak hiányosan vagy nehezen értékelhető.¹⁶³

A pénzügyi kapacitás meghatározásának kritikus kérdését jelentik a beruházások megvalósulása által okozott hatások is. A beruházások egy része jövőbeni támogatási igényt generál, vagyis hosszabb távon a megtakarítást csökkentő hatású, melyek hasonló problémát jelentenek a függő jövőbeni kötelezettségekhez. Más beruházások ugyanakkor indirekt javíthatják a helyi adózási kapacitást azáltal, hogy a vállalkozások „lábbal szavazás” intézményén keresztül éreztetik preferenciájukat. (Ide sorolható a közművesítés, úthálózat fejlesztés, stb.)

Javasolom tehát a pénzügyi kapacitás számítása során is két mutató kalkulálását. Az egyik a költségvetési beszámoló adatain, a másik pedig az egyéb forrásokból szerzett információkon is – hitelek türelmi idejének figyelmen kívül hagyása, beruházások támogatás igényének figyelembe vétele, PPP beruházásokhoz kapcsolódó fizetési kötelezettségek figyelembe vétele - alapul. Így összevethetővé válik, hogy van-e kockázat és mekkora abban, ha kizárólag a beszámoló adataira támaszkodunk, és közelebb kerülhetünk a pénzügyi kapacitás tényleges felső határához.

Ennél a tényezőnél vizsgálni kell a **működési és a felhalmozási költségvetés egyensúlyát**, és a két költségvetés közötti kapcsolatot is, melynek során megállapítható a költségvetési gazdálkodás kiegyensúlyozottsága, vagy annak kiegyensúlyozatlansága esetén a vagyonfelélés illetve az adósságsapda veszélye.

Bevételi kapacitás

Az önkormányzatok gazdálkodásának elemzése során kiemelt szerepet játszik a **bevételi szerkezet elemzése**. Az önkormányzatok, mint az államháztartás alrendszerei, fokozottan vannak kitéve a makrogazdasági környezet okozta sokkok miatt kialakuló kiadáscsökkentő intézkedések hatásainak, melyek közvetlenül érintik az önkormányzat gazdálkodás önállóságát, annak kereteit. A központi forrásszabályozás rendszere, annak változásai, az elmúlt években egyre bonyolultabbá váló támogatási rendszer a bevételi kapacitás csökkenésének irányába hatott.

Az önkormányzatok saját bevételei között a mai napig kiemelt szerepe van a **helyi adókból származó bevételeknek**. (Péteri [2005], Pitti [2005]) Ezekben belül komoly regionális versenyelőnnyel rendelkeznek azok a települések, melyek a működő tőke beáramlás hatására jelentős iparűzési adó bevétellel rendelkeznek. Mivel ez a típusú helyi adóbevétel az összes helyi adóból származó bevételek csaknem 80-85 %-át teszi ki, így a makrogazdasági kockázatok ezeken keresztül is jelentős gazdálkodási bizonytalanságot eredményeznek. Vizsgálni érdemes ezen bevételtípus megszűnése esetén adódó bevételi kapacitást is.

Az önkormányzati gazdálkodás önállóságát a **saját bevételek** mértéke és tervezhetősége határozza meg. Itt érzékelhető leginkább a **központi kormányzat** szerepe, a forrásszabályozási rendszeren keresztül. A tervezhetőséget és a becslést – ahogyan a kockázatok mértékének meghatározása során kitértem rá – az évenként változó jogszabályi környezet jelentős mértékben megnehezíti. Gyors és rugalmas alkalmazkodást várva el a helyhatóságoktól.

¹⁶³ Ilyen tényezők a feltételes kötelezettségvállalások, és az off budget szektor eladósodottsága.

Feladatellátás

Az önkormányzati rendszer aktuális problémái között a **forráshiány és a túlzott feladat ellátási kötelezettség**ből adódó gazdálkodási nehézségek a szakirodalomban közel azonos súllyal kerülnek említésre. Megoszlanak az álláspontok a fenti két probléma kezelésének fontossági sorrendjét illetően, azt azonban senki nem vitatja, hogy az önkormányzatokhoz decentralizált feladatok az országos méretű konfliktusok önkormányzati szintre történő leszorítását eredményezték. (*Ágh [2005], ÁSZ FEMI [2007a], Zongor [2006]*)

Ennek a tényezőnek az értékelése során különösen fontos szempont a **kötelező és az önként vállalt feladatok** elkülönítése (mely a jelenlegi információs rendszert tekintve nehezen megoldható), hiszen ezzel mérhető az önkormányzatoknak a feladatát szervezés kapcsán adódó pénzügyi mozgásteret. Törekedni kell azonban a két feladattípus különválasztására, mely nem csak a racionálisabb gazdálkodásra ösztönöz, hanem egyúttal iránymutatásul szolgálhat a támogatások helyes allokálásában is. A tényezők között a feladatellátás a második olyan tényező, ahol a központi kormányzat szerepe kiemelt jelentőséget kap.

Településpolitika

Az önkormányzat külső forrásbevonási képességét a gazdálkodási és törvényi adottságok mellett meghatározza az adott **önkormányzati** vezetés **lobby** ereje, a helyi **vezetés felkészültsége**, szakértelme. A szakértelmet és a helyi gazdálkodási ismeretek minőségét tükrözi a **költségvetés tervezés** és megvalósulás közötti eltérések bemutatása, a terv-tény adatok elemzése.

Ugyancsak itt kell megvizsgálni, a független külső ellenőrzés (ÁSZ) során tett megállapítások figyelembevételét a gazdálkodási és beszámolási folyamatokban. A javasolt tényezők közül a településpolitika jellemzése és minősítése a legkevésbé számszerűsíthető, ezért itt nagyobb mértékben kell támaszkodni a személyes interjúkra, szubjektív szempontokra.

Maga a költségvetés, mely pénzügyi terv és pénzügyi alap, képes adattal ellátni a közszeaktor kontrollíngot, ahol a terv-tény eltérés-elemzések készülnek. A gyakorlatban a költségvetés készítés maga is egy kontrollíng tevékenységet jelent, hiszen ennek során a terv-tény adatok kerülnek bemutatásra.

Mérhető továbbá a település adóbeszedési készsége és képessége is, melyhez az önkormányzati helyi adókról készült beszámolók tudnak adatot szolgáltatni az elemzést készítő számára.

2. A tényezőértékelési szempontok, indikátorok meghatározása

A tényező értékelési szempontok azt a célt szolgálják, hogy segítségükkel leírhatóvá, jellemezhetővé váljanak az egyes kockázati elemek, vagyis maguk a tényezők. A tényezők értékelése során néhány értékelési szempont több tényezőnél is előfordulhat, ami hangsúlyozza a tényezők közötti összefüggés fontosságát. Az értékelési szempontok sorrendje nem jelent fontossági sorrendet. (*Jose A. Lopez [1999]*) Az elemzés során törekedni kell arra, hogy a tényezőértékelési szempontok minél szélesebb körben legyenek képesek tükrözni a vizsgált önkormányzat **kockázati profilját** és **komplexitását**. Ezek természetesen önkormányzat típusonként, de akár adott szegmensben belül is **eltérők** lehetnek. Az elemzést készítő feladata ezeknek a sajátosságoknak a feltérképezése, és a helyes/elégséges elemzési módszereknek az alkalmazása.

A tényezőértékelési szempontok segítséget jelentenek a kockázat mérésében. A kockázatoknak azonban csak egy bizonyos része fejezhető ki **objektív** mutatószámok segítségével. Az információk másik része a költségvetési beszámoló rendszerből nem olvasható ki. Ezeknek a **szubjektív szempontoknak** a mérése kérdőívek segítségével valósulhat meg. A kérdőívek lekérdezésére a modell vizsgálati szakaszában a személyes interjúk alatt van lehetőség. A továbbiakban ennek a logikának a segítségével osztottam meg a tényezőértékelési szempontokat objektív és szubjektív elemekre.

Eladósodottság

Objektív szempontok

- Az adósságállomány és a GFS egyenleg alakulása, tendenciája;
- A felvett hitelek típusai, futamideje, a törlesztés mértéke. A kibocsátott kötvények összege, törlesztési struktúrája;
- A hitelfelvételi korlát betartásának vizsgálata;
- A felajánlott fedezetek alakulása. Itt vizsgálni kell a vagyongazdálkodást, a törzsvagyon és a forgalomképes vagyon arányának alakulását, a terhelhető vagyon szerkezetét és terheltségét;
- Az esetleges PPP beruházások eladósodottságot módosító hatásának számszerűsítése.
- Az önkormányzatok által nyújtott kezességek és vállalt garanciák összege;
- A korábbi években beváltott kezességek, lehívott garanciák;
- Az önkormányzati kötelező vagy önként vállalt feladatot ellátó költségvetési szervek és gazdasági társaságok által felvett hitelek;
- A kibocsátott kötvények vizsgálata, azok denominációja, futamideje, türelmi ideje és törlesztési kötelezettsége alapján;
- A belső eladósodottságra készített nagyvonalú becslés;

Szubjektív szempontok

- A beruházások hitel-, kölcsöntörlesztését teljesíteni tudja-e az önkormányzat;
- „Off-budget” kötelezettségek jelentősek-e a hitelállományhoz képest;

Likviditás

Objektív szempontok

- Az önkormányzat betétállományának szerkezete, lejáratja, kamatozása;
- A likvid hitel felvétel mértéke és gyakorlata;
- Az önkormányzat értékpapír állományának vizsgálata, annak mértéke és az ezekből bevonható bevételi források;
- Az önkormányzat pénztartalékának mértéke és annak változása;

Szubjektív szempontok

- A szállítói tartozások mértéke és az átlagos fizetési határidők vizsgálata. Jellemző-e az önkormányzatra a késleltetett számlázás;
- Az önkormányzat likviditás kezelési gyakorlata;

Pénzügyi kapacitás

Objektív szempontok

- A bruttó megtakarítás vizsgálata, a működési költségvetés egyensúlyának elemzése;
- A nettó megtakarítás vizsgálata, és az adósságszolgálati terhek elemzése.
- A felvenni kívánt hitel/hitelek jövőbeni cash-flow szerkezetének elemzése, és annak megállapítása, hogy a hitel igényel-e jövőbeni pozitív nettó megtakarítást.
- Meg kell vizsgálni, hogy az esetleges türelmi idők után mikor lép fel az első törlesztési kötelezettség. Van-e és ha igen mennyi a „rés” a jelenlegi bevételi struktúra és a jövőben keletkező fizetési kötelezettségek között;
- A forráshiány vagy forrástöbblet megállapítása.
- PPP beruházások és az azok által keletkeztetett feltételes kötelezettségvállalások szerepe a pénzügyi kapacitás alakulásában;

Szubjektív szempontok

- Annak vizsgálata, hogy a devizában felvett hitelek és kibocsátott kötvények hatására keletkező árfolyam veszteségek milyen mértékű kockázatot jelentenek az önkormányzat számára, és hogy ezen árfolyamkockázatok kivédésére milyen eszközöket használnak;
- A felhalmozási költségvetés egyensúlyának elemzése. A folyamatban lévő beruházások jelenbeli és jövőbeli támogatás igénye. A beruházások adott településszerkezetet is figyelembe vevő létjogosultsága. A beruházás finanszírozási szerkezete.

Bevételi kapacitás

Objektív szempontok

- Az önkormányzat bevételi szerkezetének vizsgálata;
- A bevétel hány százaléka tervezhető;
- A helyi adóbevételek mértéke és szerkezete;
- A helyi iparűzési adóból származó bevételek mértéke. A helyi iparűzési adót szolgáltató adóalanyok szerkezetének, megoszlásának vizsgálata. További adóalanyok betelepülésének valószínűsége;
- Helyi iparűzési adóból származó bevétel kiesése esetén adódó bevételi kapacitás mértékének vizsgálata;

Szubjektív szempontok

- A lakosság szerkezetének vizsgálata a személyi jövedelemadó potenciál tekintetében;
- A támogatás igénylés rendszerének vizsgálata, indokolatlan támogatás igénybevételek gyakorisága, és azok szankcionálása;

Feladatellátás

Objektív szempontok

- A kötelező és az önként vállalt feladatok működési költségvetésben történő elkülönítése / elkülöníthetősége és ezek vizsgálata;
- A kötelező feladatok ellátásának forrás igénye és szerkezete. A támogatásokon felül a kötelező feladatok finanszírozásához igénybe vett saját források.
- Az önként vállalt feladatok ellátásának forrásigénye és szerkezete. Az önként vállalt feladatok finanszírozásának saját forrás igénye.
- Előfordult-e már adósságrendezési eljárás a település életében? Ha igen, hogyan racionalizálta feladat ellátási kötelezettségeit;

Szubjektív szempontok

- Szükség van-e a feladatok finanszírozása érdekében egyéb vállalkozási tevékenység folytatására;
- Az egyes közfeladatokat ellátó intézmények kapacitáskihasználtsága hogyan viszonyul a hasonló méretű települések átlagához?

Településpolitika¹⁶⁴

Objektív szempontok

- Az önkormányzat fiskális politikája, adókivetési és beszedési potenciálját, szándéka;
- A költségvetés tervezés hatékonyságának vizsgálata, terv-tény eltérések elemzése;

Szubjektív szempontok

- A vezetés szakmai felkészültségét;
- A folyamatban lévő beruházások indokoltságát;
- ÁSZ vizsgálati jelentések tartamának elemzése és a megállapítások betartásának vizsgálata;
- Vizsgálhatjuk a foglalkoztatottsági ráta alakulását, az óvodai, iskolai férőhelyek alakulását a közmű- és közúthálózat kiépítettségét;
- Az adott önkormányzat regionális versenyképességének vizsgálata;

3. A tényezők kockázatát leginkább mérni képes pénzügyi mutatók meghatározása

Könyvvizsgálók, bankok rendszerint az önkormányzatok számviteli beszámolójából (összevont mérleg, vagy **vagyommérleg** és a vállalati eredménykimutatás funkcióját betöltő a **pénzforgalmi jelentés** és a **pénzmaradvány kimutatás**) indulnak ki és a vállalati elemzésben megszokott pénzügyi mutatószámokat alkalmazzák. Ez a gyakorlatban, több esetben is szakmailag értékelhetetlen eredményekre vezethet. (*Vigvári [2002]*, *Kassó [2006]*)

A gazdasági elemzésben kiemelt szerepe van a pénzügyi és egyéb gazdasági arányszámok képzésének. Ezen arányszámok fontos jellemzője:

- speciális intenzitási viszonyszámok;
- jellemzően (de nem kizárólagosan) számviteli kimutatásokra épülnek;
- képzésük közgazdasági-üzemgazdasági megfontolások alapján történik.

Ezek alkalmasak térbeli (különböző adottságú és nagyságrendű önkormányzatok) és időbeni (adott önkormányzat pénzügyi helyzetének) összehasonlításra, illetve a kettő kombinálására.

A jól megválasztott pénzügyi mutatók alapját képezhetik különböző pontozásos minősítő és/vagy pénzügyi nehézségeket előrejelző rendszereknek. Az alábbiakban bemutatásra kerülő pénzügyi mutatók elemzése lehetséges:

- idősoraik alapján,
- adott szektor átlaghoz történő hasonlításával,
- a mutatók alapján számított értékeknek szegmensben belüli benchmarkokkal (pl. bizonyos átlagok, legjobb értékek, stb.) történő összehasonlításával,
- jól definiálható kritikus értékek (korai jelző szerep) alapján.

Bizonyos esetekben az összehasonlíthatóságot elősegítendő hasznosak lehetnek a fajlagos (például az egy főre jutó, egy ellátottra) érték mutatók. A javasolt mutatók egy része a különböző nyilvános kimutatásokból könnyen kiszámíthatók, de vannak olyanok is, amelyek csak a belső információs rendszerekből állapíthatók meg. Ezek összehasonlíthatóságának erős korlátjai vannak, de az adott önkormányzat "önismeretét" javíthatják. (*Vigvári [2002]*)

A javasolt mutatószám-rendszer (*28. számú melléklet*) felhasználásával olyan kombinált monitoring rendszerek kidolgozása lehetséges, amely akár a bankok, akár külső ellenőrző szervek által felhasználhatók. A **mutatószám-rendszer** kialakításánál törekedtem **5** olyan **mutató meghatározására**, melyek támpontot jelenthetnek az elemzések lefolytatásához. A szubjektív szempontok részletes vizsgálata alapján a fenti mutatókon kívül mélyebb elemzések végrehajtására is nyílik lehetőség. A modell **tesztelése** további mutatók megalkotására, és azok értelmezésére adhat lehetőséget. Az ilyen rendszerek alapját képező pénzügyi mutatószámok képzésénél – különösen az önkormányzatok esetében – figyelembe kell venni a szektor komplex szabályozási környezetét is.

¹⁶⁴ A településpolitika önmagában a legszubjektívebb tényező. Ennek a tényezőnek a kapcsán is törekedni kell azonban objektíven mérhető mutatók szerkesztésére.

4. A tényezők értékelése során kialakuló osztályzatok pontozási rendszerének kidolgozása. A tényezők súlyozása, a végső osztályzatok definiálása.

Az eredeti CAMELS módszerben minden hitelintézet egy összetett minősítést kap, ami a pénzügyi helyzetét és működését jellemző hat alapvető részből áll össze. Minden egyes tényező értékelése figyelembe veszi a hitelintézet méretét, gazdálkodási tapasztalatát, tevékenységeinek természetét, komplexitását és kockázati profilját. A tényezők értékelése, és az összetett minősítés is egy 1-től 5-ig terjedő skálán történik. Az **1-es a legjobb minősítés**, ami a legmagasabb teljesítményt és a legjobb kockázatkezelési gyakorlatot jelöli, míg az **5-ös a legrosszabb minősítés**, ami a leggyengébb teljesítményhez és a nem megfelelő kockázatkezelési gyakorlathoz kapcsolódik. Az összetett minősítés szoros kapcsolatban áll a tényezők értékelésével, de nem azok számtani átlaga! (14. táblázat) Minden tényező minősítése kvalitatív és kvantitatív elemzésen alapul. Az összetett minősítés megállapításakor bármely olyan elemet figyelembe lehet venni, amely befolyást gyakorol a hitelintézet helyzetére, stabilitására.

14. táblázat: Az összesített értékelés meghatározására alkalmazható tábla

<i>Tényezők</i>	<i>Tényező osztályzata</i>	<i>Tényező Súlya</i>	<i>Súlyozott érték</i>
Eladósodottság			
Likviditás			
Pénzügyi kapacitás			
Bevételi kapacitás			
Feladatellátás			
Településpolitika			
Összesített osztályzat	-	1,0	

Forrás: A szerző saját munkája

Tekintettel arra, hogy az „Önkormányzati Risk Mapping” a fenti modell logikáját követi, ezért itt is egy 1-5 közötti skálán történik mind az egyes tényezők, mind az összesített minősítés pontozása. Az eredmény skalár pontszám. A pontozásos módszer kialakításánál fontos szempont a tényezőkre kapható pontok súlya az összes pontszámon belül (*tényező súlya*). Ugyancsak fontos kérdés, hogy az egyes tényezők osztályzatának kialakulásában a tényező értékelési szempontok vizsgálata során az egyes kvalitatív és kvantitatív szempontok és eredmények milyen súllyal vesznek részt. Vagyis, miként dől el az adott tényező osztályzata, és ezek az osztályzatok milyen információt közvetítenek.

A fenti kérdések megválaszolása két időtávra bontva történhet meg. *Rövidtávon* meghatározhatóak a tényezők súlyozásának kiindulási értékei az összesített minősítésen belül. Itt figyelembe kell venni azt, hogy az elemzés milyen céllal jön létre, vagyis banki hitelkockázat elemzés alátámasztására, független külső ellenőrzés céljából vagy a helyi önkormányzat döntéshozatali munkájához. Ennek megfelelően elképzelhető megoldás lehet az is, hogy valamennyi tényező azonos súllyal vesz részt az összesített minősítésben.

Amennyiben a cél az egyes önkormányzat típusok (szegmensek) eltérő pénzügyi, működési és területi sajátosságainak kiemelése, javasolom figyelembe venni az ÁSZ KUT 2008. nyarán végzett felmérésének eredményeit. A hivatkozott elemzés alapján az egyes tényezők eltérő súlyozása adódik (15. táblázat), mely tükrözi az adott önkormányzattípus kockázati profilját, és sajátosságait. Ennek megfelelően a **modellszámításokhoz** célszerű meghatározni egy **kiindulási értéket**.

15. táblázat: A tényezők lehetséges súlyozása

Önkormányzat típus / Súlyok	Község	Nagyközség	Város	Megyei jogú város	Megye	Fővárosi kerületek	Főváros
Eladósodottság	0,1	0,1	0,25	0,25	0,2	0,166	0,25
Likviditás	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,166	0,1
Pénzügyi kapacitás	0,1	0,1	0,25	0,25	0,2	0,166	0,25
Bevételi kapacitás	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3	0,166	0,1
Feladatellátás	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,166	0,1
Településpolitika	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,166	0,2
Összesen	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Forrás: A szerző saját munkája

A súlyok kialakításánál törekedni kell arra, hogy azok hosszabb időtávon keresztül is viszonylag stabilan alkalmazhatóak legyenek, mert ez segíti az idősorok elemzését is. A végső pontszámok pedig alkalmassá válhatnak a térbeli és időbeni összehasonlításra. Ugyancsak rövidtávú feladat az összesített osztályzatok definiálása, mely végső soron csoportokba rendezi az önkormányzatokat, működésük kockázatosságának figyelembe vételével.

Középtávú feladatnak értékelem az objektív és a szubjektív szempontok pontozási rendszerének és a hozzájuk rendelt osztályzatoknak a meghatározását. (29. számú melléklet) Segítségét jelenthetnek az egyes szegmensekben végzett nem reprezentatív mintavételen alapuló modell-számítások. Az egyes tényezők elemzése során itt szerzett tapasztalatok hozzá járulhatnak a pontozási rendszer kialakításához, finomításához. További kérdés, hogy a szubjektív pontok összesített értékben, vagy tényezőnkénti megbontásban kerüljenek figyelembe vételre.¹⁶⁵

Ugyancsak **rövidtávú** feladat az összesített osztályzatok definiálása, mely végső soron csoportokban rendezi az önkormányzatokat működésük kockázatosságának figyelembe vételével. A következő csoportok adódhatnak:

Összetett 1

Az ebbe a csoportba tartozó önkormányzatok minden tekintetben stabilak és általában az egyes tényezőkre 1-es és 2-es minősítést kapnak. Ha vannak is gyenge pontjaik, azok elhanyagolhatóak, a település helyi szinten képes rutinszerűen kezelni azokat. Ezek az önkormányzatok képesek ellenállni a makro környezet változásainak, tevékenységük mindenben megfelel a jogszabályi feltételeknek.

Összetett 2

Az ebbe a csoportba tartozó önkormányzatok alapvetően stabilak, általában egyetlen tényezőnél sincs hármasnál rosszabb minősítésük. Csak mérsékelt gyengeségeik vannak, amelyek a településpolitika korrekciós képességén és készségén belül esnek. Ezek az önkormányzatok képesek megbirkózni a konjunkturális ingadozásokkal, tevékenységük megfelel a törvényi szabályozásnak. Gazdálkodási gyakorlatuk méretükhöz, komplexitásukhoz, kockázati profiljukhoz viszonyítva kielégítő.

¹⁶⁵ A hagyományos rating típusú értékeléseknél a szubjektív szempontok figyelembe vétele összesítetten történik. Alapvető követelmény, hogy a szubjektív szempontokra adott pontok száma ne haladja meg az objektív pontok számát.

Összetett 3

Az ebbe a csoportba tartozó önkormányzatoknál egy vagy több területen aggályok merülhetnek fel a hitelező hitelintézet vagy az ÁSZ részéről. A gyengeségek a mérsékelttől a komolyig terjedhetnek, bár a hiányosságok jelentősége általában nem okoz egyik tényező esetében sem négyesnél rosszabb minősítést. A település vezetésében hiányozhat a képesség vagy az akarat, hogy belátható időn belül sikeresen megbirkózzon a hibákkal és a problémákkal. Az ebbe a csoportba tartozó önkormányzatok általában kevésbé képesek kezelni a konjunkturális ciklusokat és kiszolgáltatottabbak a külső befolyásokkal szemben, mint az egyes és kettes osztályba tartozók. Ezen felül, ezeknél az önkormányzatoknál a jogszabályoktól való eltérés jelei is mutatkozhatnak. Gazdálkodásuk méretükhöz, adottságaikhoz, kockázati profiljukhoz viszonyítva nem kielégítő. Ezeknél az önkormányzatoknál a szokásosnál erősebb felügyeletre van szükség. Az adósságrendezési eljárás megindításnak esélye hitelezői, szállítói vagy önkormányzati oldalról magasnak tekinthető.

Összetett 4

Az ebbe a csoportba tartozó önkormányzatok gazdálkodása nem kiegyensúlyozott, helyzetük nem stabil. Komoly pénzügyi vagy vezetési problémáik vannak, aminek következtében működésük nem kielégítő. Súlyostól kritikussig terjedő problémáik vannak, de a gyengeségeket és a problémákat nem tárják fel és oldják meg megfelelő módon. Az ebbe a csoportba tartozó önkormányzatok általában nem képesek megbirkózni a konjunkturális változásokkal, továbbá jelentős eltérések mutatkoznak a jogszabályi előírásoktól, működési szempontból. Szoros hitelezői és/vagy számvevőszéki ellenőrzésre van szükség, ami a legtöbb esetben azt jelenti, hogy formális kényszerítő eszközökre van szükség a problémák kezelésére. Amennyiben a problémákat nem tárják fel és oldják meg megnyugtatóan, az adósságrendezési eljárás megindítása egy reális kimeneti lehetőség.

Összetett 5

Az ebbe a csoportba tartozó önkormányzatok rendkívül veszélyes gazdálkodási gyakorlatot és instabil pénzügyi helyzetet mutatnak. Kritikusan forráshiányosak, költségvetésük tartósan kiegyensúlyozatlan, ezeknek a problémáknak a helyi szinten történő feltárása és kezelése nem megfelelő. A legszorosabb hitelezői és/vagy számvevőszéki ellenőrzésre van szükség. A problémák mérete, komolysága meghaladja a település vezetőinek képességeit, így azokat nem tudják kézben tartani és korigálni. Azonnali külső pénzügyi vagy egyéb segítségre van szükség, a működés folyamatossága, a közfeladatok ellátása érdekében. Ezeknek az önkormányzatoknak a gazdálkodása komoly kockázatot jelent, az adósságrendezési eljárás nagyon rövid időtávon belüli megindításának valószínűsége rendkívül magas.

5. Modellszámítások végzése település típusonként (A benchmarkok létrehozása)

A különböző mutatószámok értékei önkormányzat típusok szerint rendkívül nagy szóródást mutathatnak. Ezt egyértelműen jelzi az ÁSZ KUT pénzügyi kockázatokról készített tanulmánya is. (Vigyári [2009a]) Mindezek alapján jól látható, hogy a pontozási rendszerhez használandó **benchmark értékeket** nem szektor átlagokból, hanem az egyes önkormányzattípusok átlagaiból helyes levezetni. Az országos átlag és a szegmens átlagok eltéréseinek mindazonáltal fontos információs szerepük van.

Fontos megemlíteni, hogy az önkormányzatok közötti különbségek nem csak szegmens szinten vizsgálhatóak. A modellszámítások, és a létrehozandó adatbázis a regionális különbségek méréséhez is (Rechnitzer [1998]) előremutató segítséget nyújthat. A területi és regionális különbségek a finanszírozási oldalról is (Lados [1998], Pitti [2005]) fontos szerepet kapnak.

A négyes pontban leírtaknak megfelelően az egyes tényezőket mérő mutatószámok konkrét értékeihez kapcsolódó pontértékek meghatározásához modellszámításokat kell végezni, mely kétségtelenül egy hosszabb munkafolyamatot vesz igénybe. E modellszámításokat megfelelően homogenizált múltbeli tényadatokra alapozva kell elvégezni. Egy ilyen munka hozadéka várhatóan nemcsak e rendszer kialakításának megalapozása, de egy sor további más összefüggés megismerése is lehetne.

6. A rendszer informatikai hátterének kialakítása

A megvalósítás **középtávú** tervei közé tartozik a modellszámításokon alapuló, helyesen súlyozott rendszer informatikai hátterének megteremtése, annak programozhatóvá tétele.

2.4. Az elemzés menete

Egy az „Önkormányzati Risk Mapping” alapján elkészített elemzés az alábbi **főbb szakaszokra** bontható, összhangban az eredeti CAMELS módszerrel:

1. Az előzetes felkészülés szakasza

Ebben a szakaszban kell meghatározni a vizsgálat célját. Definiálni szükséges, hogy melyek azok a kvalitatív és kvantitatív szempontok, amelyeket vizsgálni fogunk és melyek a tényezők minősítésének és az összetett minősítésnek a fő szempontjai, az adott önkormányzat esetében. Végül be kell gyűjteni az összes előzetesen hozzáférhető adatokat, információkat az önkormányzat a működéséről a vizsgált időszakot tekintve. Ezek alapján előzetesen meg kell határozni a vizsgálandó tényezők súlyát, és el kell készíteni az elemzési programot.

2. Az elemzés végrehajtása

Az elemzés mindig a menedzsmenttel lefolytatott beszélgetéssel indul. Ezt követi az egyes tényezők vizsgálata és értékelése, amelyet 3 csoportban célszerű elvégezni:

- az első a feladatellátás és bevételi kapacitás vizsgálata;
- a második az eladósodottság, a likviditás és pénzügyi kapacitás elemzése;
- végül a már megkapott adatokból kiindulva a településpolitika értékelése.

Az elemzés során az előző szakaszban megfogalmazott vizsgálati szempontok újakkal is kiegészíthetők.

Ebben a szakaszban az elemzésnek minden esetben 3 módszert kell átfognia:

- idősor elemzést,
- keresztmetszeti (benchmark, vagy peer group) elemzést,
- szektorátlaghoz történő hasonlítást.

Az elemzési módszer elsősorban mutatószám elemzésen alapul.

3. Az előzetes eredmények megvitatása a menedzsmenttel

Ekkor a vezetők kifejthetik véleményüket az előzetes eredményekkel kapcsolatban, és az elemző további információkat szerezhet.

4. A végleges elemzés elkészítése

Ez az elemzés végleges formájának elkészítését jelenti. Még módosítható az egyes tényezők súlya. Végül az elemzés prezentálásra kerül a menedzsment felé.

2.5. Megválaszolásra váró kérdések

Amennyiben a CAMELS (vagy ma a Bázel II) módszer logikáját követjük a módszer kialakításánál, fontos eldöntendő kérdés, **az elemzés eredményének kezelése**. Mint minden vizsgálati anyag, így a CAMELS elemzés is bizalmas. Az értékelés közvetlenül csak a bank vezetése és a jelen lévő felügyeleti csoport számára ismert, azt nem hozzák nyilvánosságra. A vizsgálat eredményei tehát bizalmasak, de a közvélemény következtethet ezekre az értékelésekre és a bank helyzetére, ha figyelemmel kíséri a bank későbbi akcióit, illetve különleges közzétételeit. Így tehát ezek az információk beszivárognak a pénzügyi piacra és befolyásolják annak alakulását. (Jose A. Lopez [1999])

Az „Önkormányzati Risk Mapping” által a modellszámítások segítségével kialakuló idősorok értékes, ugyanakkor **nem** feltétlenül **titkos információkat** szolgáltathatnak a felhasználók számára. Bizonyos aggregátumok (településtípusonként, vagy megyénként) érdekesek lehetnek a forrásszabályozás rendszerének fejlesztése szempontjából is. Ez a rendszer tehát hozzá járulhat az önkormányzati szektor transzparenciájának javításához is.

Folyamatosan bővül azoknak a szakmai észrevételeknek a köre, melyek szorgalmazzák a független pénzügyi ellenőrzés fejlesztését, a transzparencia biztosítása céljából. „Időszerű a helyi önkormányzatok gazdálkodásának komplex (átfogó) megítélésére szolgáló eljárások kifejlesztése és a számvevőszéki ellenőrzésben való – a településeket segítő szándékú – alkalmazása. A független külső ellenőrző szervnek kvantifikált, **egyszerűen áttekinthető**, egymással **összehasonlítható**, **„felhasználóbarát”** minősítéseket, értékeléseket kellene készítenie, amiket célszerű lenne az interneten nyilvánosságra hozni.” (Nyikos [2009])

További fontos kérdés a **minősítések** és elemzések **gyakorisága**. Illeszkedve az önkormányzatok beszámoló készítési elveihez, célszerű lenne egy minősítést készíteni az éves költségvetési beszámolók elfogadását követően, egyet pedig a féléves beszámoló készítési kötelezettséget követően. Értelem szerűen az információk egy része a költségvetési beszámolóból nyerhető ki, másik részük pedig az egyéb magyarázó információs táblákból. Ez kétségtelenül plusz feladatot róhat az önkormányzatokra, ám az így kialakítható adatbázis jelentős többlet információhoz juttathatja magát az önkormányzatot is. Ahhoz, hogy az idősorokból minél több és komplexebb következtetést le tudjunk vonni, a minősítéseket az adott önkormányzatok esetében visszafelé is el kell készíteni.

2.6. Összegzés

Az önkormányzati gazdálkodásról rendelkezésre álló adatok (MÁK, PM adatbázis) alapján rendezett, - különböző elemzések alapjául szolgáló - pénzügyi mutatószám-rendszer alkotható meg. Ezeknek a mutatószámoknak az előállítása a meglévő kötelező önkormányzati adatszolgáltatási rendszerre alapozódna. Ezen elemzések elvégezhetőek a szektor egészére, bizonyos csoportjaira, illetve az egyes önkormányzatokra is. A mutatók alapján az eddiginél megalapozottabbak lehetnek az önkormányzati szektorról az Országgyűlésnek készített Számvevőszéki elemzések is.

A modell elősegíti az önkormányzatok belső irányítási rendszerének (internal control) értékelése során alkalmazott **egységes szempontrendszer** kialakítását. E szempontrendszer alapján lehetségessé válik az egyes önkormányzatok belső irányítási rendszere időbeli, valamint azonos önkormányzattípusok (például kisközségek, megyei önkormányzatok stb.) egy időszakra történő összehasonlítása. Ezeknek az információknak az előállítása kétségtelenül többletfeladatot jelentene az önkormányzatoknak. A fenti adatbázis létrehozása ugyanakkor csökkenthetné a helyszíni számvevőszéki ellenőrzések szükségességét is.

Az ellenőrzési tervezés szempontjából olyan **korai előrejelző szerepet** tud betölteni a rendszer, amely bizonyos egyedi mutatók lényeges változása alapján jelezné a kedvezőtlen folyamatokat. A módszer alapján nyert információk egy részének nyilvánossá tétele növelné az önkormányzati szektor **pénzügyi átláthatóságát**. Ezek az egyes önkormányzatok számára olyan követendő magatartást szabnának, amelyre semmi jogi kényszer nem szorítja őket.

A modell segítséget nyújthat az önkormányzati hitelezésben aktív bankok hiteldöntéseinek alátámasztásában, a monitoring eljárások lebonyolításában. Ennek segítségével a kereskedelmi bankok és az önkormányzatok között létrejövő **ex ante információs aszimmetriák kezelésének** egy módját adhatja meg.




A módszer segítségével mérhetővé és elemezhetővé válnak a regionális kutatások során az egyes önkormányzattípusok regionális elhelyezkedéséből adódó kockázatok. A vázolt tényezőkben érzékeltethető különbségek jelentős magyarázó erővel bírnak, ezzel járulva hozzá a területi kutatások és elemzések fejlesztéséhez.

V. Összefoglalás

1. A kutatás új és újszerű megállapításai

A disszertáció elkészítése során összesen négy hipotézist vizsgáltam meg, melyek alapos elemzése után öt tézis megfogalmazására nyílt lehetőségem. A kutatás koncepcionális modelljén keresztül (16. táblázat) végig vezethetőek a vizsgált hipotézisek és az elért eredmények egyaránt.

16. táblázat: Az elvégzett hipotézis vizsgálatok és a kutatás új és újszerű megállapításainak összegzése a kutatás koncepcionális modelljén keresztül

A kutatás részterülete	Hipotézis	A kutatás eredménye	Új és újszerű megállapítás
INPUT			
			
<i><u>A kutatás szereplői</u></i>			
<i><u>A kutatás fő kérdése</u></i>	H ₁ : Az információs rendszer vizsgálata	Elutasítva	T1
<i><u>A kutatás helyszíne, a probléma azonosítása</u></i>	H ₂ : Hiteladagolás vizsgálata	Elutasítva	T2
	H ₃ : Az önkormányzatok hitelezésének kockázatai	Elfogadva	T3
			T4
	H ₄ : Az elemzési módszerek vizsgálata	Elutasítva	T5
OUTPUT			
			
<i><u>A probléma feloldása</u></i>			
 <i>Modellezés és tesztelés</i>			

Forrás: A szerző saját munkája

Dolgozatomban két olyan gazdasági szereplő típus kapcsolatát mutattam be, melyek mindegyikének működése és gazdálkodása hozzá járul az ország gazdasági stabilitásának fenntartásához. A **helyi önkormányzatok**, mint az államháztartás, bővebben a közszektor részei, a pénzügyi architektúrájukon keresztül kapcsolódnak a költségvetéshez, a fiskális rendszerhez. A **kereskedelmi bankok**, mint monetáris pénzügyi közvetítő intézmények a monetáris rendszer részei, és kitüntetett szerepük van a gazdasági szereplők külső forrással történő ellátásában a pénzügyi piacokon.

A helyi önkormányzatok számára - szabályozási sajátosságukból, a forrásorientált rendszerből adódóan - a **pénzügyi architektúra** mellett az egységes pénzügyi alap teremti meg a működés gazdálkodási alapjait. A kiegyensúlyozott gazdálkodás az önkormányzati szektorban ma már egyre inkább elképzelhetetlen külső forrásbevonás nélkül. Ezt részben az ellátandó feladatok növekvő száma, részben pedig a feladatokhoz rendelt központi források reál-értékben is csökkenő mértéke indokolja. A külső forrásbevonás - a pénzügyi architektúra felépítéséből adódóan - jellemzően a

pénz- és tőkepiacon jön létre. A fenti gondolatmenet vezetett el az önkormányzati hitelezési piac részletesebb elemzéséhez.

A külső forrásbevonás során a vizsgált években a **hitelfelvétel és a kötvénykibocsátás** dominált. A forrásbevonás két formája közötti választásban több tényező is szerepet játszik. A racionális gazdálkodásra való ösztönző hatása miatt ki kell emelni a hitelszerződések szerződéses klauzuláinak szerepét. A bankok olyan egyéb kikötéseket, úgynevezett **covenant-ok** betartását írhatják elő az önkormányzatok számára, melyek megakadályozzák a külső forrásból szerzett pénzek politikai célra történő felhasználásának lehetőségét. A beruházási hitelek célhoz kötött források, így a covenantok szerepe a **transzparencia biztosítása** szempontjából is kiemelt jelentőségű.

A kötvény kibocsátások dinamikus növekedése a kutató munka során végig érzékelhető volt a hitelezési piacon. Ez a dinamikus növekedés 2009-ben megtorpant, de az elmúlt évek során, a tőkepiacon felhalmozott kötvény állomány hatására, az önkormányzati kötvény fajsúlyos pénzügyi instrumentummá vált.

A piac, és a két szereplő típus piaci viszonyának megértéséhez az egyes szereplők működési, szabályozási sajátosságainak elemzésén keresztül jutottam el. A közös kiinduló pont a **hitel**, mint külső forrás, **közös jószág**, mely azonban más és más célt szolgál a két szereplő esetében. Az önkormányzatok esetében beruházási célkitűzéseik, likviditásuk, illetve a költségvetési egyensúly megteremtése kapcsán van szerepe, miközben komoly költséget is jelent számukra.

A kereskedelmi bankok mérlegében az önkormányzati hitelek és kötvények az eszköz oldalon jelennek meg. A hitel visszafizetése során keletkező kamatbevétel hatására a hitelezés jelenti a banki profit legfőbb forrását. Napjainkban a hitelkapcsolat mellett egyre fontosabb szerepet kapnak az önkormányzatok a banki mérleg forrásoldalán is. Ennek a kapcsolatnak a felértékelődése levezethető a bankok, és az önkormányzatok pénzügyi architektúráján keresztül.

Az önkormányzatok alapvetően közfeladat ellátása céljából jöttek létre, melynek során közszükségletet elégítenek ki. Ennek a feladatnak az ellátásához forrásra, bevételekre van szükségük. A **működésük célfüggvénye** az eredményesség, gazdaságosság és hatékonyság rendszerében írható le. A törvény által meghatározott korlátokon belül vállalkozási tevékenységet is folytathatnak, alapvetően nem profit orientált gazdasági szereplők.

Ezzel szemben a kereskedelmi bankok profitorientált vállalkozások. Tevékenységük során a forrás oldalon a saját tőke mellett a betétesek pénzét kockáztatják, így kiemelt fontosságú, hogy az eszköz oldal kockázatát a minimálisra szorítsák. Gazdasági tevékenységüket a likviditás, a szolvencia és a fizetőképesség mágius háromszögében végzik. Napjainkban a fenti három elem közül a likviditás rendkívüli módon felértékelődött. Míg a kereskedelmi bankok számára az önkormányzatok betéteikkel biztosítják a forrás oldali likviditást, addig a bankok az önkormányzatok számára megfelelő kamatkondíciók segítségével (ciklikus kamatozással) biztosítják a betéti és hitelkamat közötti marge útján a likviditásmenedzselést.

Mindkét szereplő tevékenysége különbözik a hagyományos vállalkozási tevékenységtől, melyet tükröznek mind az önkormányzatokra, mind a kereskedelmi bankokra érvényes speciális működési szabályok. Fontos különbséget jelent azonban, hogy míg az önkormányzatok szabályozását az adott ország lokális sajátosságai határozzák meg, addig a kereskedelmi bankok szabályozását nemzetközi stenderdek és ajánlások implementálásával ültetik át nemzeti szintre.

Az önkormányzatok és az önkormányzatiság múltja a rendszerváltásig, azt megelőzően pedig a tanácsi rendszerig nyúlik vissza. Az önkormányzatok működését az Ötv. és kapcsolódó rendeletei szabályozzák. Az Ötv. egyebek mellett meghatározza az önkormányzatok eladósodásának felső határát is. Ehhez a törvényhez szorosan kapcsolódik az önkormányzatok Adósságrendezési eljárásáról szóló törvény, melynek legfontosabb vívmánya, hogy rögzíti az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatait, és megfogalmazza, hogy az állam nem áll készfizető kezességével az önkormányzatok mögött.

A **hitelfelvétel** de jure felső határát az Ötv. kimondja, ám **normatív tekintetben mérhetővé** a Gurley és Shaw által megfogalmazott **pénzügyi kapacitás teszi**. A pénzügyi kapacitás meghatározza az adós hitelfelvevő képességének azt a szintjét, ahol még anélkül tudja növelni az adósságát, hogy csökkentenie kellene akár jelenlegi, akár jövőben esedékes kiadásait.

A kereskedelmi bankok működési szabályait a Hpt. és kapcsolódó rendeletei tartalmazzák. Ezek prudenciális szabályai meghatározzák a vállalható kockázatok felső határát, a bankok által nyújtható pénzforgalmi szolgáltatások körét, valamint szabályozza az OBA és a Felügyelet működését is. A kereskedelmi bankok is megjelennek a tőkepiacon hitelfelvevőként, amikor aktív módon gyűjtenek forrásokat a náluk elhelyezett betét és saját tőke kiegészítéseként. A külső források szerzését több tényező is befolyásolhatja, melyek közül az utóbbi időszakban a forrásköltség, a nemzetközi tőkepiacok likviditásának hiánya és a bizalmi válság determinált. A biztonságos banki működés de jure alsó határa a tőkemegfelelési mutatóban került meghatározásra, melyre a **Bázel II** szerint jelenleg még a 8%-os minimumszint előírása és betartása érvényes.

További lényeges kapcsolat a két szereplő típus között a **fizetési rendszeren** keresztül ragadható meg. A pénzforgalom lebonyolítása a pénzforgalmi szolgáltatók igénybevételével zajlik, ahol kínálati oldalon a hitelintézetek, míg keresleti oldalon az önkormányzatok fontos piaci szereplők.

Lényeges hasonlóságnak tartom, hogy mindkét szereplő működése jellemezhető a pénzügyi architektúra segítségével. A pénzügyi architektúrában megtalálhatóak azok a hard és soft elemek, melyek segítségével az egyes szereplők működési szabály és feltételrendszere leírhatóvá válik. A disszertációban feldolgozott adatbázisok segítségével igyekeztem alátámasztani azt az állítást, hogy mindkét szereplő **költségvetési korlátja alapvetően puhának tekinthető**. A puha költségvetési korlát fogalma azonban mindkét szereplő esetében más jelentéssel bír. Ennek oka abban keresendő, hogy míg az önkormányzatok még elégtelen gazdálkodás esetén sem számolhatóak fel jogutód nélkül, addig a kereskedelmi bankokra a bedőlés, a piacról való kivezetés, az összeolvadás vagy kiválás egyaránt jellemző.

A banki működés sajátosságainak, a banki magatartás motivációinak bemutatása leginkább a **bankmodellek áttekintésével** írható le. A bankmodellek evolúciós fejlődése három jól elkülöníthető szakaszra bontható. A hagyományos bankmodell időszakában a bankok kiszámítható gazdasági környezetben, valós verseny nélkül folytathatták munkájukat. Ez a kényelmes állapot, melyet a bankok „3 – 6 – 3” –as időszakának neveznek az 1970-es évek elejéig tartott. Ettől az időszaktól kezdődően a bankoknak újabb és újabb kihívásokkal kellett szembenézniük, mely egy új bankmodell az „originate to hold” modell kialakulását eredményezte. A dezintermediációval jellemezhető folyamat hatására a bankok tevékenysége eltolódott a kockázatokkal való kereskedés irányába, első sorban derivatív ügyleteken keresztül. A harmadik szakasz az „originate to distribute” modell esetén a hitelnyújtás kezdete során már eldől, hogy annak kockázatát értékpapírosítással részben vagy egészen a bank áthárítja.

Bár látható, hogy a két szereplő tevékenységének tartalma elkülönül a hagyományos termelő / szolgáltató tevékenységtől, ám működésük során a gazdaság minden szereplőjével kapcsolatba kerülnek. Az önkormányzatokat feladataik ellátása során, a kötelező és az önként vállalt feladatok vállalkozói szektorba történő kiszervezése, és kezességvállalások útján egyre szorosabb kapcsolat fűzi a vállalkozói szektorhoz. A kereskedelmi bankok a pénzügyi közvetítés és a pénzforgalmi szolgáltatások nyújtása során valamennyi gazdasági szereplővel kapcsolatba kerülnek.

Az így létrejött bank-ügyfél kapcsolat - a vállalkozásokétól eltérő gazdálkodási és számviteli szabályok miatt - komoly kockázatokat generál. Ezeket a kockázatokat a kereskedelmi bankoknak mérniük és értékelniük kell hitelkockázati döntéseik során. A kockázatok méréséhez információk szükségesek, mely információkat az információs rendszer szolgáltatja számukra. Ezek az **információk, mint ellenőrzési bizonyítékok** kerülnek felhasználásra a kereskedelmi bankok külső ellenőrző tevékenysége során. Ez a tevékenység, melyet Diamond delegált megfigyelésnek nevez, azonban információs aszimmetriák kialakulásának veszélyét hordozza magában.

Az információk és az információs aszimmetriák jelenlétének tanulmányozása a bank – önkormányzat kapcsolatrendszerében vezet el a közszektor információs rendszeréhez, és annak elemzéséhez. Kutatásaim során arra az eredményre jutottam, hogy a közszektor információs rendszere komoly ex ante információs aszimmetriák kialakulását idézi elő. Ezek az információs aszimmetriák a megjelennek többek között

- az államszámvitel sajátos elszámolási problémáiban, (ide sorolhatóak a feltételes kötelezettségvállalások és a költségvetésen kívüli tételek elszámolási problémái);
- a vállalkozói és a közszektor közötti kapcsolat konszolidálási lehetőségének hiányában;
- az elemzések információs bázisát adó vagyonszerző sajátos értelmezési problémáiban,
- valamint a belső adósságállomány mérési problémáiban.

A fenti képet tovább rontja az elhatárolási szemléletű számvitel alapelveinek korlátozott alkalmazhatósága és az ebből eredő kockázatok. Mindezek megnehezítik a tisztánlátást a kereskedelmi bankok számára a hiteldöntések során, mind a közszektor működésének ellenőrzésében, megfigyelésében érdekelt valamennyi stakeholder esetében. Egyben felveti annak a kérdését, hogy beszámolók elláthatók-e tiszta záradékkal egy audit során.

A közszektor információs rendszerének részletes vizsgálata, és az azok alapján feltárt összefüggések alapján **elvetem** a disszertáció bevezetőjében megfogalmazott **H₁ hipotézisemet**.

A feltárt összefüggések alapján megfogalmazom kutatásom első tézisé:

1. Tézis

Az államszámvitel információs rendszerének sajátosságai miatt az önkormányzatok esetében a valós vagyoni, pénzügyi helyzet egyedileg és szektor szinten sem mutatható ki. Ebből következően a könyvvizsgálói jelentések és ÁSZ jelentések csak a gazdálkodás szabályosságáról tudnak egyértelmű véleményt adni. Mindezen tények alapján, valamint a beszámoló ellenőrzési bizonyíték jellegéből adódóan, az önkormányzati gazdálkodásról készült beszámolók ex ante információs aszimmetriát hordoznak.

A fenti összefüggések megállapítása után vizsgálódásaimat **a két szereplő típus pénz- és tőkepiaci kapcsolatára** összpontosítottam. Az önkormányzati hitelezési piac kereslet és kínálat oldali elemzése során áttekintettem az önkormányzati szektor hitelfelvételét befolyásoló tényezőket. Elemeztem az önkormányzati szektor pénzügyi kockázatait, valamint a kereskedelmi bankok önkormányzati hitelezésben hozott döntéseinek mozgató rugóit. Az önkormányzati hitelezés vizsgálata során a hitel és kötvény alapján fennálló kötelezettségeket értettem.

Az önkormányzati gazdálkodás elemzése után megállapítottam, hogy a vizsgált években felgyorsult eladósodást nem az önkormányzati gazdálkodásban tapasztalható problémák indokolták. A magyarázatok a forrásorientált rendszerből eredő feszültségek csökkentése iránti igényben, a központi költségvetéstől való függőség lazítása irányába ható törekvésekben, illetve a hitelfelvételi korlát szigorításától való félelemre adott válaszlépésekben keresendők.

A **piac mindkét oldala koncentrált**, melyet alátámaszt az önkormányzati hitelezésben aktív bankok számának alakulása, valamint a helyi önkormányzatok, ezen belül is a jó adósnak számító önkormányzatok korlátozott száma. Ezen a mindkét oldalon korlátozott szereplővel működő piacon mindkét oldal érdekeltté válik abban, hogy aktív hitelezési, forrásszerzési tevékenységet folytasson. A két szereplő azonban nem egyenrangú félként jelenik meg a piacon. Az önkormányzatok sokkal inkább képesek lobby erejükkel, a törvényi szabályozásokból (pl. közbeszerzések kiírása) adódó lehetőségek kihasználásával a kereskedelmi bankok mozgásterét korlátozni. Ugyanakkor az önkormányzati számlavezetők jelentős **számlakapcsolati tőkével** rendelkeznek, melyet hiteldöntéseikben érvényesíteni tudnak.

A kereskedelmi bankok a likviditás biztosítása céljából forrásra számítanak ebből a szektorból. A szektorba történő kihelyezéseik kamatokkal történő visszatérülésének valószínűsége nagy. Mindkét fél érdekeltté válhat olyan informális játékszabályok kialakításában, melyek moral hazard kialakulásához vezetnek. Ebben a kapcsolatrendszerben a kereskedelmi bankok információs hátrányba kerültek.

Az MNB **hitelezési felmérésében** publikált adatok megmutatták, hogy a kereskedelmi bankok a **szigorításokat** ebben a szektorban elsősorban a **nem kamat jellegű tényezők**

esetében alkalmazzák. Ugyanakkor rendkívül szűkös adatbázisra tudunk támaszkodni az összefüggések megállapítása során. A kamat és ár jellegű tényezők esetében a mozgástér bővítését a kereskedelmi bankok a **Bázel II** bevezetésétől várták. Arra számítottak, hogy az önkormányzatokkal szembeni kockázatokra képzendő tőkekövetelmény csökkenni fog.

A fenti elvek és sajátosságok határozzák meg azt is, hogy a kereskedelmi bankok önkormányzatokkal szembeni kitettségeinek tőkekövetelmény számításai során a **sztenderd módszert** alkalmazzák. Ez a módszer azonban, mely a szuverén adós minősítésén alapszik, annak volatilitása miatt nem tette lehetővé az önkormányzatokkal szemben fennálló kitettségre képzendő tőkekövetelmény csökkentését. A kamatok változtatása tekintetében sem jutottak nagyobb mozgástérhez a bankok. Ez a tény tovább erősíti a keresleti oldal nyomását a piacon.

Az Ötv. meghatározza a hitelfelvétel felső határát, és az Adr rendezi az állam szerepét az önkormányzati gazdálkodásért vállalt felelősség kérdésében. Empirikus kutatások azonban azt támasztják alá, hogy a bankok hiteldöntéseit még ma is az mozgatja, hogy az önkormányzatok a vállalászási tevékenységgel ellentétben jogutód nélkül nem számolhatók fel. A puha költségvetési korlátból adódóan a bankok számítanak az esetlegesen bajba jutott önkormányzatok központi költségvetés által történő kimentésére.

Mindezek alapján a disszertáció elején megfogalmazott **H₂ hipotézisemet elvetem** és egyben megfogalmazom a kutatás második tézisét:

2. Tézis

Az erős kereslet oldali nyomás és kínálat oldali verseny arra ösztönzi a hitelező bankokat, hogy az önkormányzati hitelezési piacon a nem ár jellegű tényezők tekintetében alkalmazzanak szigorításokat. A fenti állítást a hitelezési felmérések is igazolják. Az új tőkeszabályozás okozta tőkekövetelmény növelési kényszer sem adott nagyobb mozgástérrel a hitelkamatok változtatására. Az elvégzett vizsgálatok azt támasztják alá, hogy a bankok ezen a piacon nem képesek alkalmazni a hiteladagolást.

A bankoknak működésük során több kockázat típusal kell szembe nézniük. Ezek közül a legfontosabb a hitelezési kockázat. A **hitelezési kockázat méréséhez** elengedhetlenül szükséges, hogy a hitelező hitelintézet pontosan tisztában legyen az adott önkormányzat eladósodásával és annak mértékét megfelelő mutatóval ki tudja fejezni. Az eladósodottság teljes körű megállapítása az önkormányzati szektorban több ok miatt sem lehetséges. Ezek közé tartozik a vagyonmérleg felépítése és annak értelmezési problémái, a feltételes kötelezettségvállalások és a költségvetésen kívüli tételek. Mindezek kimutatására a jelenlegi információs és kontroll rendszer nem alkalmas.

A szektor vagyongazdálkodási sajátosságai közül ki kell emelni az ingatlanvagyon értékelésének kérdéseit. Míg az ingatlanvagyonnak a vagyonmérlegben kimutatott értéke folyamatosan növekvő képet mutat, addig az elhasználdott tárgyi eszközök pótlásához szükséges források nem biztosítottak. Ez egyrészt a fedezetül felajánlott ingatlanok állagának romlása miatt csökkenti a már folyósított hitelek fedezeti értékét, másrészt pedig **belső eladósodás kialakulását** indukálja. A belső eladósodottság mértéke nagyvonalú becslésem alapján meghaladhatja az 1 Mrd forintot.

A kutatás során az információs rendszerben feltárt információs aszimmetriák alapján **elfogadom** a disszertáció elején felállított **H₃ hipotézisemet**. A hipotézis elfogadása után két tézis megfogalmazására nyílik lehetőség. (3. Tézis és 4. Tézis)

3. Tézis

Az információs aszimmetriák jelenléte miatt az egyes önkormányzatoknak, valamint a teljes szektor pénzügyi kötelezettségeinek mértéke a közszektor információs és kontroll rendszeréből nem mutatható ki. Ezt a kötelezettség állományt növeli a szektor „belső eladósodása”. A „belső eladósodás” valós értéke azonban nem állapítható meg, az ingatlanvagyon valós forgalmi értékének ismerete nélkül. A fenti tényezők hatására egy „ingatlanvagyon túlértékeltségi buborék” kialakulása következett be az önkormányzati szektorban, mely növeli a hitelezési kockázatot.

A hitelezési kockázat csökkentésének leggyakrabban alkalmazott eszköze a **dologi biztosíték**, első sorban az ingatlanfedezet bevonása. Az információs aszimmetriák miatt nehezen feltárható vagyoni és pénzügyi kockázatok miatt fölmerül a fedezeti oldal megerősítésére, a hitelezési kockázat csökkentése céljából.

Empirikus elemzéseim során megállapítottam, hogy az önkormányzati hitelek dologi biztosítékkal történő fedezettsége tekintetében 2000 óta komoly változások történtek. Ezzel párhuzamosan a kitettség esetében nagyon dinamikus növekedés következett be. A bankszektor önkormányzatokkal szembeni kitettsége 2000-ről 2008-ra 671,2 Mrd forinttal növekedett, miközben a dologi biztosítékkal nem fedezett kitettség aránya az összes kitettségben belül 25%-ról 83%-ra emelkedett.

A fentieket mintegy kiegészíti a rövidtávú gondolkodás jelenléte az önkormányzati vagyongazdálkodás területén. Az elmúlt években csökkenő központi források miatt egyre nagyobb kényszer nehezedik az önkormányzatokra, hogy kiegészítő bevételként a még mobilizálható vagyonelemeiket értékesítsék. Ezekből az értékesítésekből nem keletkezik újabb vagyonelem, ugyanakkor rövid időszak alatt bevételek realizálására ad lehetőséget, amiből az egyensúlyhiányos költségvetés működési oldala finanszírozhatóvá válik. A fenti gyakorlat már rövidtávon is a működési célú kiadások forrásává teheti az önkormányzati vagyont, miközben tovább csökken a hitelek dologi biztosítékául felajánlható ingatlanok száma.

Fontos megjegyezni, hogy a hitelintézetek önkormányzati kitettségének dinamikus növekedése a fentiekben felvázolt vagyongazdálkodási problémák ellenére következett be. Ez a tény azt sugallja, hogy a hitelezési döntéseket a hitelintézetek kockázatvállalási hajlandósága és készsége mozgatja, melyet az erős kereslet oldali nyomás is támogat.

Az önkormányzatok eladósodásának szabályozására a nemzetközi szakirodalomban felállított modell közül – a hazai jogszabályi környezetet is figyelembe véve – a szabály alapú és a piaci modell illeszkedik a leginkább. Megállapítható, hogy a magyarországi önkormányzati hitelezési piacon az eladósodás szabályozása az Ötv. és az Adr. jogszabályokban foglaltak kikényszeríthetőségének hiánya miatt nem tudja követni a szabály alapú modell sajátosságait.

A piac által szabályozott modell lényege, hogy a szubnacionális szint szereplői számára a külső kölcsönforrások bevonását a pénz- és tőkepiaci folyamatok és mechanizmusok determinálják. Ez a kontroll pedig annál erősebb, minél nyilvánvalóbb a piaci szereplők számára az implicit kormányzati garancia hiánya. A tökéletes és a hatékony piac fogalmak jellemzőiből kiindulva, és az információs aszimmetriák jelenlétét figyelembe véve a magyarországi önkormányzati hitelezési piac eladósodásának szabályozása a „piac által szabályozott” modellhez sem illeszkedik.

Empirikus kutatásaim alapján - a szakirodalomban megtalálható modelleket kiegészítve - azt a megállapítást tettem, hogy a hazai önkormányzati hitelezési piacon az eladósodás szabályozása a **kockázatvállalás alapú verseny” modelljével** írható le. A modell paramétereit a disszertáció részletesen tartalmazza.

4. Tézis

A kereskedelmi bankok önkormányzati kitétségének dologi biztosítékkal való fedezettségében drasztikus csökkenés következett be. A kötvénykibocsátásokból és hiteltartozásokból fennálló követelésállomány fedezete jelenleg zömmel cash flow alapú. Mindezt kiegészíti a kitétségek dinamikus növekedése, valamint az információs aszimmetriák kockázatonövelő szerepe. A hazai önkormányzati hitelezési piac vizsgálata alapján kijelenthető, hogy az eladósodás szabályozása a „kockázatvállalás alapú verseny” modelljével írható le.

A dolgozat célkitűzéseinek megfelelően megvizsgáltam a vállalkozásokra alkalmazott **kockázatelemző módszereket**, és elemeztem azok alkalmazhatóságát az önkormányzati hitelezési piacon. Empirikus elemzések azt mutatják, hogy a kereskedelmi bankok mindegyike alkalmaz valamilyen rating módszert a hitelkockázatok elemzése során. Ezeknek a módszereknek az alkalmazhatósága éppen az információs aszimmetriák miatt erősen vitatható. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a hiteldöntések nagy részét a számlakapcsolati tőke útján megszerzett többlet információk támogatják.

A bankszektor és az önkormányzati szektor kutatása során jutottam el a CAMELS módszerhez. Ez a módszer alkalmas eszközként szolgálhat a kereskedelmi bankok számára az önkormányzatokkal kapcsolatos hitelkockázatok elemzése során. A módszer önkormányzati szektorra történő adaptálásának ötlete Vigvári András nevéhez fűződik.

Az önkormányzati rendszer kockázatainak azonosítása után a 2002-ben kidolgozott fenti CAMELS módszert aktualizáltam **„Önkormányzati Risk Mapping”** néven. A modellalkotás során megfogalmaztam az egyes általam is elfogadott tényezőket, a tényezőkhöz tartozó tényezőértékelési szempontokat, az összesített értékelési szempontokat valamint az alkalmazható mutatószámok körének egy lehetséges alternatíváját.

Az értekezés függelékeként benyújtott esettanulmányon keresztül kísérletet tettem az „Önkormányzati Risk Mapping” tesztelésére. A tesztelés hozzá járult olyan mutatószámok kidolgozásához, melyek képesek bemutatni az önkormányzatok gazdálkodási sajátosságait, továbbá értelmezhető eredményt adnak. A modellel szemben támasztott **követelmény** az volt, hogy az önkormányzatok kockázatának objektív felmérésére alkalmas legyen. Továbbá képes legyen az egyes önkormányzati szegmensek eltérő sajátosságainak bemutatása. A tesztelés hozzá járult a modell kidolgozásával kapcsolatos rövidtávú feladatok megoldásához. Az **esettanulmányban** Eger Megyei Jogú Város gazdálkodási adatait elemeztem 2005 és 2007 között.

Eger város összesített értékelése az 1-es minősítési kategóriába került, a modell logikája alapján. Ez látszólag ellentmond a disszertációban vázolt pénzügyi kockázatoknak és a Megyei Jogú Városokkal kapcsolatban feltár problémáknak. Az elemzés során azonban azt tapasztaltam, hogy Eger város önkormányzata több tényező tekintetében is pozitív irányban tér el a Megyei Jogú Városokat jellemző kockázati térképtől. Ugyanakkor számos tekintetben követi az ebben a szegmensben feltárt kockázatok alakulását. A rendelkezésemre álló és értelmezhető benchmark adatok felhasználásával ezeket az eltéréseket és hasonlóságokat érzékeltetni is tudtam.

Az esettanulmány elvégzése során lehetőségem volt mélyinterjú készítésére is a város gazdasági vezetőjével. A már vita kész anyagot is módomban állt egyeztetni, és az így kapott plusz információk is beépülhettek az elemzésbe.

A fenti elemzések és modellalkotási folyamat után **elvetem** a disszertáció elején megfogalmazott **H₄ hipotézisemet**. A modellalkotás és a modell empirikus tesztelésének eredményei járultak hozzá a következő tézis megfogalmazásához:

5. Tézis

Az önkormányzati hitelezési eljárások során a hitelminősítésre a hagyományos rating módszert alkalmazzák a kereskedelmi bankok. Ez a módszer azonban nem alkalmas arra, hogy a vizsgált önkormányzat vagyoni és pénzügyi helyzetét teljes körűen bemutassa. Olyan alternatív elemző és minősítő módszer kidolgozása szükséges, mely az önkormányzati gazdálkodásra jellemző mutatószámokon alapul. Képes továbbá arra, hogy érzékeltesse a szektor szintű különbségeket. A megfelelő modelltesztelések elvégzését követően az „Önkormányzati Risk Mapping” a fenti problémák megoldására hatékony alternatívát kínálhat.

Kutatásaim során a célom az volt, hogy az önkormányzati rendszerben rejlő kockázatok megismerjem, a banki és önkormányzati viselkedés motivációit elemezsem. Ezt követően pedig az adóminősítő rendszerek és elemzési módszerek tanulmányozása után olyan modellt alkalmazzak, mely képes érzékelteni az államháztartás eme alrendszerében fellelhető sajátosságokat, kockázatokat. A CAMELS módszer kereskedelmi bankok esetében történő alkalmazhatósága már bebizonyosodott. Az „Önkormányzati Risk Mapping” alkalmas eszköz lehet nem csak a kereskedelmi bankok hiteldöntéseinek megalapozásához, hanem a külső ellenőrzések során előzetes kockázatelemzésre és az ellenőrzések lefolytatásához is.

A modell jelenlegi állapotában **nem lezárt rendszer!** További tesztelések, ezt követően pedig finomítások szükségesek a modell végső kereteinek megalkotásához. A modelltesztelések pozitív hozadéka lehet egy hosszabb időtávra visszanyúló benchmark adatbázis előállítása. Az önkormányzatok közötti különbségek nem csak szegmens szinten vizsgálhatóak. A modellszámítások, és a létrehozandó adatbázis a regionális különbségek méréséhez is előremutató segítséget nyújthatnak. A területi és regionális különbségek a finanszírozási oldalról is fontos szerepet kapnak.

A módszer alkalmazását, a tesztelések további eredményeinek beépülését is feltételezve, kutatási eredményeim alapján támogatom.

2. A kutatás eredményének felhasználási területei

A kutatás eredményei mind elméleti és oktatási, mind gyakorlati döntéshozatali és kockázatkezelési szempontból hasznosíthatóak.

Elméleti szempontból a kidolgozott modell alkalmazható mind az elméleti, mind pedig a gyakorlati központú *felsőoktatásban*. A közszektor gazdálkodását és kontrollingját magában foglaló tárgyak tananyagfejlesztése során, esettanulmányok kidolgozásához is segítséget nyújthat. A kereskedelmi bankok működésének értékelésére alkotott CAMELS módszer adaptációja az önkormányzati szektorban, és ennek az oktatásban történő alkalmazása segítségével szolgálhat a felsőoktatásban tanulók globális látókörének tágítására, probléma megoldási képességének és készségének a növelésére. Felhívja továbbá a figyelmet az oktatás különböző területein megszerzett ismeretek szintetizálásának szükségességére és igényére, valamint az egyes tudományterületek interdiszciplináris jellegére is.

A fenti állítást támogatja alá az a tény, hogy a disszertáció elkészítéséhez egyaránt tanulmányozni kellett az államszámvitelt, az önkormányzati gazdálkodás valamint a közszektor kontrolling ide vonatkozó területeit. A disszertáció ötvözi a pénzügy, a számvitel és az elemzés területén megszerzhető ismereteket. Ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy a bankok ügyfelei között mennyire speciális helyet foglalnak el az önkormányzatok. Ismereteinket tehát a banktan és a bankügyletek területén is szélesíti az önkormányzati hitelezési piac megismerése.

Jelenlegi oktatási munkám során a Banktan, a Bankügyletek a közszolgáltatásban tárgyak oktatása során a BSc képzésben, a Felsőfokú Szakképzésben és a Szakirányú Továbbképzésben is hasznosítani tudom kutatási eredményeimet. A közszektor MSc képzés megindulásával pedig a hallgatók alapképzésben megszerzett ismereteit tudják bővíteni a disszertáció egyes területei és eredményei. Ezáltal a kutatás eredményei illeszkednek a Miskolci Egyetem, a Budapesti Gazdasági Főiskola és más felsőoktatási intézmények Pénzügy Tanszékeinek oktatási programjába is.

A modell gyakorlati hasznosíthatóságát az önkormányzati hitelezésben aktív *bankok hiteldöntéseinek megalapozásában* látom első sorban. Mindezek mellett az önkormányzati működés felett őrködő független külső ellenőrző szervezetek munkájában is (ÁSZ) alkalmazható lenne, hasonlóan a kereskedelmi bankok külső (off site) ellenőrzési rendszeréhez. Ehhez azonban a megfelelő adatbázisok kiépítése szükséges. Az ellenőrzési tervezés szempontjából olyan *korai előrejelző szerepet* tud betölteni e rendszer, amely bizonyos egyedi mutatók lényeges változása alapján jelezné a kedvezőtlen folyamatokat. A módszer alapján nyert információk egy részének nyilvánossá tétele növelné az önkormányzati szektor pénzügyi átláthatóságát. Ezek az egyes önkormányzatok számára olyan követendő magatartást szabnának, amelyre semmi jogi kényszer nem szorítja őket. A módszer alkalmazása ugyanakkor hozzájárulhat az *önkormányzatok önismeretének javulásához* is.

A modell alkalmazása lehetővé tenné a hatékonyabb kockázatfelmérést és kockázat kezelést, mind emberi erőforrás felhasználás, mind pedig az anyagi ráfordítások tekintetében is. Mindezekeken túl lehetővé tenné, hogy az államszámvitel információs rendszerében fellelhető diszfunkcionális megoldások ellenére, az információs rendszer által szolgáltatott adatok a reális gazdasági tartalmuknak megfelelően legyenek feldolgozva, és értékelve. Nem utolsó sorban a helyi közigazgatásban is hasznos eleme lehetne a vezetői információs rendszernek, a döntés előkészítő munkáknak.

A kutatás eredményei **elősegítik a közpénzügyek elméletének és a szabályozás folyamatos belső fejlődését** azáltal, hogy felhívják a figyelmet arra, hogy az államszámvitel információs rendszeréből eredő hiányosságok, diszfunkcionális megoldások hogyan befolyásolják a kereskedelmi bankok hiteldöntéseit, prudens magatartását. Egy eddig erre a szektorra a gyakorlatban nem alkalmazott módszerrel azonosítja az önkormányzati rendszer kockázatait. A modell gyakorlati alkalmazása során pedig olyan új megoldásokat, elemzési módszereket és mutatószámokat fogalmaz meg, illetve hasznosít a korábbi elméleti kutatásokból, melyek képesek alkalmazkodni az önkormányzati gazdálkodás sajátosságaihoz.

3. A kutatás további irányai, lehetőségei

A kutatás folytatására több lehetőséget, lehetséges irányt is látok, melyek egyben kihívásként is felfoghatóak:

- 1) Az értekezésben kialakított modell középtávon valószínűsített feladatait figyelembe véve, modelltesztelések segítségével véglegesíthetőkké válnak az összesített értékelés során az egyes tényezők súlyai. Ugyancsak középtávú feladatot jelent az objektív és szubjektív pontok pontozási rendszerének kialakítása, valamint a modell programozhatóvá tétele.
- 2) A rendelkezésre álló PM és MNB adatbázisok felhasználásával és az elkészített mutatószámok segítségével kialakítható lenne egy - a vállalkozások esetében már működő DATAX adatbázishoz hasonló – központi adatbázis, mely mind a kereskedelmi bankok, mind a külső ellenőrzők (ÁSZ), munkájában szolgálhatna benchmark adatbázisként.
- 3) Módszertani szempontból tesztelhető lenne a modell minden egyes önkormányzati szegmensben, mely tesztek eredményei alapján a kialakított mutatószámok tovább fejleszthetőek, igény szerint bővíthetőek vagy szűkíthetőek lennének.
- 4) Nem hagyható figyelmen kívül az állandóan változó politikai és gazdasági erőter. A dolgozat lezárásának idején komoly változások valószínűsíthetőek az önkormányzati rendszerben. Ezek a változások a megalkotott modellt is kihívások elé állíthatják, ami az azonosított kockázatok közül néhány megszűnését valamint új kockázatok megjelenését is előidézheti. Ezzel a disszertációban megfogalmazott tényezők is változhatnak, mely újabb és újabb mutatószámok kidolgozását motiválhatja.

Függelék: Eger önkormányzatának „Risk Mapping” alapú elemzése

Az esettanulmány elvégzésére, és a vázolt modell tesztelésére Eger Megyei jogú városra esett a választásom, melynek történelmi adottságaira, gazdasági adataira vonatkozó összeállításom a disszertáció 30. számú mellékletében olvasható. A település kiválasztása során törekedtem arra, hogy az megfelelő komplexitású, méretű és szerkezetű önkormányzat legyen. Különösen fontos volt, hogy olyan szakember gárda segítse a munkát, akik az elemző munka során felmerülő kérdésekre egzakt választ adhatnak. Ez az igény egy kialakítás alatt álló modell esetében különösen fontos, mert segít a munka menetének dinamikus lefolytatásában. Továbbá a megfelelő szakértő beszélgetések, interjúk felhívják olyan információkra a figyelmet, mely hozzá járul a modell fejlesztéséhez.¹⁶⁶

A választás úgy gondolom, hogy sikeres volt, mert a város vezetését hosszú idő óta jól képzett pénzügyi szakemberek alkotják. A modell során megfogalmazott tényezők és tényezőértékelési szempontok elemzésére a naprakész adatok és információk hatására módom nyílt. Ezt támogatta az önkormányzat pozitív hozzá állása, melynek kapcsán kérdéseimhez, adatkéréseimhez minden esetben nyitottan és nagy szakértelemmel álltak hozzá.

A város gazdálkodása kiemelkedik a Megyei Jogú Városok között. Ezt támasztja alá, hogy a vizsgált időszakban kötvény kibocsátás nem történt, csak egy korábban kibocsátott kötvény visszavásárlása. Ugyancsak a fenti állítást igazolja, hogy a városban az elemzés során nem találtam PPP beruházásokat sem. Ugyanakkor úgy gondolom, hogy a város gazdálkodásának elemzése képes érdemben hozzájárulni a modell fejlődéséhez, fejlesztéséhez. Ezt támasztják alá a disszertáció korábbi fejezetei is, ahol kifejtettem, hogy az önkormányzati szektornak csak szűk körére igaz az eladósodottság problémája, nagyobb részre a likviditás hiány a jellemző. A kidolgozott modell azonban mérettől, regionális elhelyezkedéstől és egyéb sajátosságoktól függetlenül kell, hogy alkalmazható legyen valamennyi önkormányzat típusra.

Az önkormányzat gazdálkodását a 2005, 2006, 2007 gazdálkodási évek alapján rendelkezésre álló költségvetési beszámolók alapján elemeztem. Az elemző munka során természetesen törekedni kell minél hosszabb idősorok elemzésére. Azonban a hitelezői döntéseket alátámasztó hitelkockázat elemzések során egy új ügyfél esetében a bankok az utolsó két év auditált beszámolóján kéri be általánosságban. Ezért egy új ügyfél esetében gyakorlatilag 3 év adat alapján kell a döntést meghozniuk. A modellel szemben támasztott követelmény egyben az is, hogy a rendelkezésre álló idősor hosszától függetlenül képes legyen feltárni a kockázati pontokat. A legrövidebb idősor úgy gondolom, hogy a 3 év. Hosszabb ügyfélkapcsolat esetében, illetve a modell további tesztelése után ennél hosszabb idősorok is segíthetik az elemző munkáját.

A továbbiakban az elvégzett elemzés kerül részletesen bemutatásra.

1. Az eladósodottság elemzése

Egy önkormányzat eladósodottságának vizsgálata természetesen azzal kell, hogy kezdetét vegye (akár hitelező, akár belső vagy külső ellenőrzésről van szó), hogy az adott önkormányzat megfelel-e az **Ötv. 88. §-ban lefektetett adóssághatárban** meghatározott feltételeknek.

A hitelfelvételi korlát vizsgálatához a 17. számú táblázat adatai nyújtanak segítséget, melyben a törvény szövegezése szerint értelmezett és az önkormányzat 25-ös úrlapjain bemutatott adatok szerepelnek:

¹⁶⁶ Ez úton szeretnék köszönetet mondani Juhászné dr. Krecz Erzsébetnek, Eger város önkormányzatának gazdasági vezetőjének, aki tanácsaival és észrevételeivel segítette a munkámat!

17. táblázat: Hitelképességi megfelelés (eFt)

Megnevezés		2005	2006	2007
(1)	Az önkormányzat saját bevételei	3.120.052	3.748.978	4.055.333
(2)	Előző évben keletkezett, tárgyév terhelő fizetési kötelezettség és kamat ¹⁶⁷	691.832	175.700	557.067
(3) = ((1) - (2)) * 0,7	Adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalás felső határa	1.699.754	2.461.404	2.448.786
(4)	Tárgyévben keletkezett és a tárgy évet terhelő fizetési kötelezettségvállalás összesen*	16.842	20.000	8.255
(5) = (4) / (3)	Hitelképességi megfelelés	1 %	1 %	0,3 %

*A hivatkozott űrlapon itt egyedül a kamatfizetések soron szerepelt adat!

Forrás: Eger város önkormányzatának 25-ös űrlapjai

Mindezek után meg kell vizsgálni, hogy az önkormányzat a fent bemutatottakon túl rendelkezik-e olyan kötelezettségvállalással, mely a törvény szövegezéséből adódóan nem tartozik bele a hitelfelvételi korlátba, vagyis nem csökkenti a saját bevételt. Ilyen termékek lehetnek az éven belüli váltó, a faktoring keret, a likvid hitel és itt veszem figyelembe a szállítói tartozások alakulását is. A 18. sz. táblázat a költségvetési beszámolóknak és mellékleteiben szereplő adatokon alapul:

18. táblázat: Fennálló kötelezettségvállalások (eFt)

Megnevezés	2005	2006	2007
Fennálló hitelek állománya*	1.588.119	2.574.902	3.295.317
Kezességvállalással kapcsolatos függő kötelezettségek** (g=50%)	79.000 * 0,5 = 39.500	108.622 * 0,5 = 54.311	391.300 * 0,5 = 195.650
Szállítói tartozás összesen***	593.648	1.958.902	898.444
Szabálytalan kifizetések miatti kötelezettség***	209.309	456.247	342.221
Likvid hitel	0	0	0
Váltótartozás	0	0	0
Összes kötelezettség	2.430.576	5.044.362	4.731.632

Forrás: Saját számítás

* Költségvetési beszámoló 11.sz. mellékletei alapján

** Költségvetési beszámoló 9. sz. mellékletei alapján

*** Költségvetési beszámoló 14 sz. mellékletei alapján

A fenti összesítés vizsgálata és saját bevételekhez történő hasonlítása azért lehet fontos az önkormányzatok eladósodottságának elemzése során, mert egy esetleges önkormányzati csőd bekövetkezése alkalmával valamennyi fennálló kötelezettség azonnal lejárttá válik, melyek forrása az önkormányzati vagyon mellett a saját bevételek állománya. A szállítói kötelezettségek bár megosztva szerepelnek a kimutatásokban az adott és a következő évre vonatkoztatva, figyelembevételét azonban egy összegben tartom indokoltnak a fentiekre hivatkozva. Ugyan ezen okból szerepel a fenti táblázatban a kezességvállalásnak az összesített vagyonkimutatásban szereplő értéke. **A kezességvállalások esetében** – a modellt bemutató elméleti részben vázolt általános - **50%-os szorzót alkalmaztam**. Tettem ezt azért, mert az információs rendszerből az esetek többségében nem nyerhetőek ki azon adatok, melyek alapján általánosítani lehetne a

¹⁶⁷ A rövid lejáratú kötelezettség: "az egy évet meg nem haladó lejáratra kapott kölcsön, hitel és kamata (ide nem értve a likvid hitelt és kamatát), továbbá a több év alatt törlesztendő kötelezettség adott évben esedékes összege (a hosszú lejáratú hitel, kölcsön adott évre jutó törlesztő részlete és járulékai; a kötvénykibocsátás utáni tőketörlesztés és kamat; a lízingdíj; garancia és kezességvállalásból eredő éves kötelezettség; valamint a több éven keresztül fizetési kötelezettségként jelentkező váltótartozások és a szállítókkal szembeni tartozás több év alatt részletekben fizetendő összegének adott évre jutó törlesztő részlete), ide nem értve a kormány kezességvállalásával biztosított kötelezettségeket és az európai uniós fejlesztési támogatások megelőlegezését szolgáló hiteleket." Ötv 88. § (3) c).

garanciák lehívását illetően. További önkormányzatokon elvégzett tesztelés alapján lehetne kialakítani az egyes önkormányzati szegmensek esetében érvényesíthető százalékos értékeket.

19. táblázat: A kötelezettségek és az adósságállomány saját bevétellel történő fedezettsége

Megnevezés	2005	2006	Változás 2006/2005	2007	Változás 2007/2006
Kötelezettségek (e Ft)	2.430.576	5.044.362	207,5 %	4.731.632	-6,2%
Adósságállomány** (eFt)	1.627.619	2.629.213	6,5 %	3.490.967	32,7 %
Saját bevételek (e Ft)*	5.694.724	6.411.768	12,6 %	6.456.967	0,7 %
A kötelezettségvállalások saját bevétellel történő fedezettsége (%)	234 %	127 %	- 107 % pont	136 %	+ 9 % pont
Adósságállomány saját bevétellel történő fedezettsége (%)	350 %	244 %	-106 % pont	185 %	- 59 % pont

*A költségvetési mérleg adatai alapján a 2005, 2006, 2007. évi zárszámadások szerint.

** Hitelek és kezességek összege (kezességek 50%-os értéken figyelembe véve)

Forrás: Költségvetési beszámolók alapján saját számítás

A fenti táblázat adatai mutatják, hogy mind a kötelezettségek, mind az adósságállomány összege növekszik, illetve **saját bevétellel történő fedezettsége** (a kötelezettségvállalások 2007-es adatát kivéve) **csökken**. Az önkormányzat költségvetésének tervezése során a vizsgált évek viszonylatában egyre nagyobb mértékben kellett működési célú hitelfelvételt tervezni, melyek igénybevételére azonban ez idő alatt nem került sor. A 2007-ben tervezett működési célú hitelfelvétel év közben átkonvertálódott fejlesztési hitellé.

A teljes kötelezettségállományon belül az adósság és a (korrigált) kezességvállalás együttes növekedési üteme 2006-ban 6,5 %, 2007-ben pedig 32,7 % volt, miközben a saját bevételek növekedési üteme 2006-ban 12,6 %, 2007-ben pedig mindössze 0,7%. Az egyre növekvőbb mértékű működési és fejlesztési célra tervezett hitelfelvétel szerepeltetését a költségvetésben a saját bevétel növekedési ütemének az adósságállomány növekedési ütemétől történő elmaradása idézi elő. Itt nagyon fontos megjegyezni, hogy a megyei jogú városok részesedése az önkormányzati szektor teljes bankhitel és kötvény állományából a városok és a főváros után a harmadik legnagyobb!

Eger összesített vagyon kimutatásában a **forgalomképes tárgyi eszközök aránya** a teljes állományon belül 2005-ben 5,7 %, 2006-ban 5,3% 2007-ben 4,6 %, folyamatosan csökkenő és szerény mértékű. A fennálló hitelek fedezettségével és lejáratával kapcsolatban elmondható, hogy az azonnali beszedési megbízás és a beszámítás mellett **csak két hitel mögött találunk ingatlan jelzálogjogot**, mely utal egyrészt a felajánlható ingatlanvagyon terhelhetőségére, illetve a bankoknak az önkormányzattal szemben képviselt hitelezési politikájára is. (31. számú melléklet)

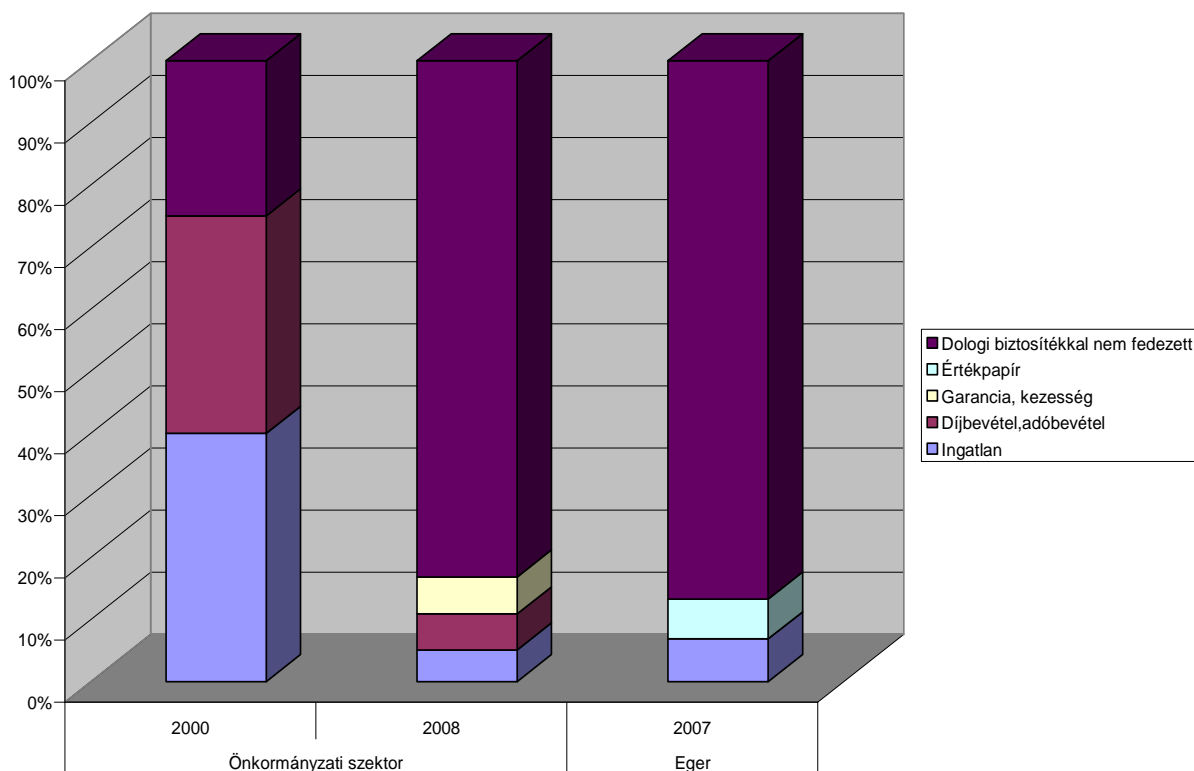
A biztosítékként felajánlott ingatlanok között főként üzletek szerepelnek¹⁶⁸, melyek összesített nettó értéke 105.630 eFt¹⁶⁹. A felajánlott ingatlanok a forgalom képes ingatlan vagyon 2007 szerinti értékének mindössze 5,6 %-a.

A fenti tendencia a hitelek fedezettségére vonatkozóan általános jelenség, melyre a negyedik tézis megfogalmazása során hívtam fel a figyelmet. Ennek szemléltetésére szolgál a 23. ábra, mely tükrözi a hitelek fedezettségének mértékét a teljes szektor és Eger esetében. Látható, hogy a korábban megállapított arányok, és a moral hazard jelensége Eger hitelei esetében is igazolhatóak!

¹⁶⁸ Egy nagyobb nettó értékű ipartelep szerepel a felajánlott fedezetek között.

¹⁶⁹ 2008. év végi adatok

23. ábra: A hitelek dologi biztosítékkal történő fedezettsége



Forrás: Saját számítás

Eger hiteleinek lejáratára általában hosszú, 10-15 év között oszlik meg. Ez alól csupán két hitel jelent kivételt, melyek közül az egyik 1 éves lejáratú volt 2007-ben, melyet a költségvetés tervezése során a működési költségvetés tervezett hiányának pótlására állítottak be, ám év közben nem került sor a lehívására. A másik hitel infrastrukturális fejlesztés végrehajtására felvett 5 éves lejáratú hitel volt. Ez a két hitel azonban a fennálló hitelállomány mindössze 6,8%-át teszi ki.

A hitelek devizaneme a vizsgált időszakot tekintve forint, euró és svájci frank. (20. sz. táblázat)

20. táblázat: A hitelek devizanem szerinti megoszlása

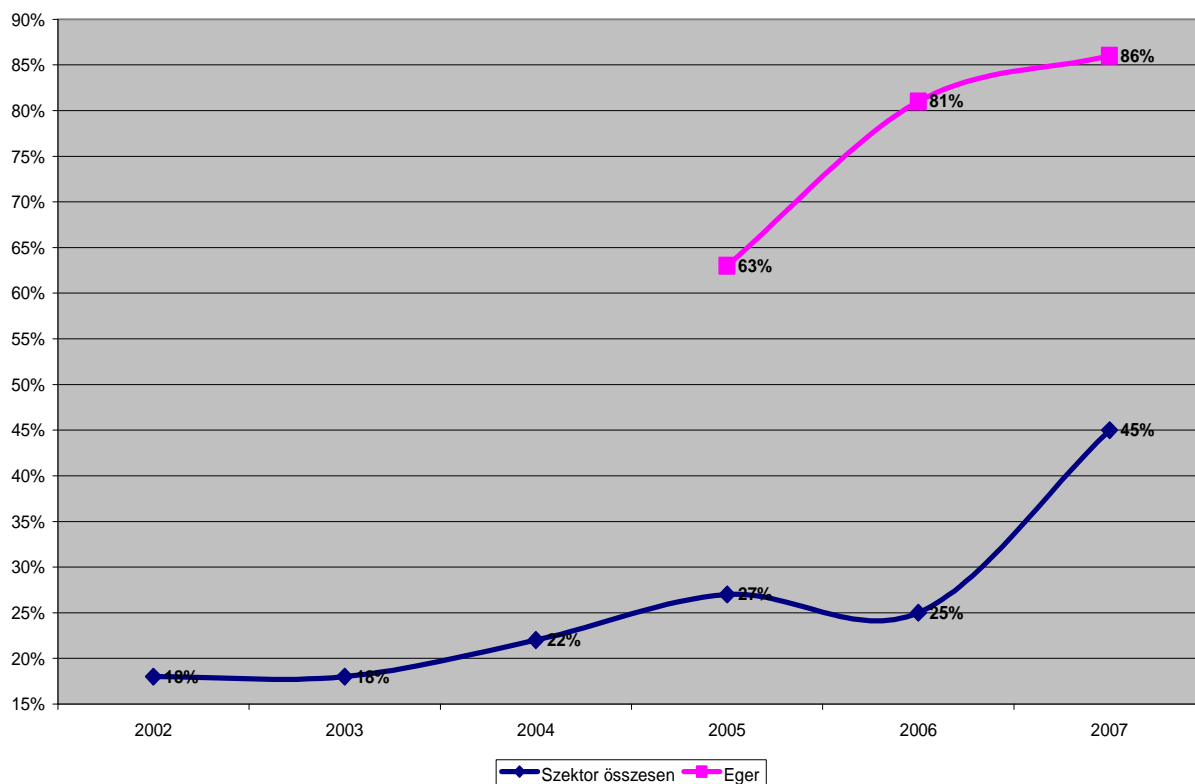
Megnevezés	2005		2006		2007	
	eFt	%	eFt	%	eFt	%
Forint (eFt)	588.119	37%	487.419	19%	468.442	14%
Euro (eFt)*	300.000	19%	371.166	14%	586.603	18%
Svájci frank (eFt)*	700.000	44%	1.716.317	67%	2.240.272	68%
Összesen (eFt)	1.588.119	100%	2.574.902	100%	3.295.317	100%

*Az adatok az árfolyamváltozástól nem megtisztított adatok

Forrás: Költségvetési beszámoló 11. sz. mellékletei alapján saját szerkesztés

Ahogy a fenti összeállításból látható, a **deviza alapú hitelfinanszírozás** a vizsgált időszakon belül fokozatosan vette át a vezető szerepet a forint alapú hitellel szemben. Ennek oka részben a vizsgált időszakban a viszonylag kedvezően alakuló árfolyammozgások, illetve az a tény, hogy a deviza alapú finanszírozás esetén az alapkamatok jóval a forint alapkamatok alatt helyezkednek el. A devizahitelekkel kapcsolatban azonban a jelen elemzés készítése alatt is számos probléma adódik, hiszen az árfolyam-mozgások volatilitása felerősödött, ami a felvett euró és svájci frank alapú hitelek jelentős drágulását eredményezték. Ez a tendencia a teljes önkormányzati szegmensben problémát okoz, melyet a 24. ábra is alátámaszt.

24. ábra: A devizafinanszírozás alakulása



Forrás: MNB és zárszámadási adatok alapján saját szerkesztés

A deviza alapú finanszírozás tekintetében Eger a vizsgált időszakban jóval az önkormányzati szektor fölött teljesített. (A teljes szektoron belül a deviza finanszírozás aránya 2008. első félévében 54%-ra növekedett!).

Az eladósodottság vizsgálatánál célszerű elemzési, minősítési szempont lehet az egy főre jutó adósságállomány (és kötelezettségállomány) vizsgálata. (21. számú táblázat)

21. táblázat: Egy főre jutó kötelezettség állomány alakulása

Megnevezés	2005	2006	2007
Lakosság szám (fő)	56.144	55.899	55.863
Kötelezettségek (eFt)	2.430.576	5.044.362	4.731.632
Adósságállomány** (eFt)	1.627.619	2.629.213	3.490.967
Egy főre jutó kötelezettség (eFt / fő)	43	90	85
Egy főre jutó adósságállomány (eFt / fő)	29	47	62

** Hitelek és kezességek¹⁷⁰ összege (kezességek 50%-os értéken figyelembe véve)

Forrás: Saját számítás

Az egy főre jutó adósságállomány tekintetében dinamikus növekedés figyelhető meg, 2006-ban 62%-os, 2007-ben 32%-os mértékben.

Az eladósodottság elemzése során alkalmazható mutatók egyike az „adósságszolgálat” és a „működési jövedelem” viszonyának vizsgálata, melynek bemutatására a szakirodalmi összefoglalóban sor került.

Az **eladósodottság** mérésére **klasszikusan** alkalmazott **mutatószám** (kötelezettségek / mérleg főösszeg) használhatósága az önkormányzatok esetében az önkormányzati ingatlanvagyonnal kapcsolatos problémák miatt **félrevezető** lehet, ezért nem ajánlott, vagy legalábbis az önmagában való értelmezése nem javasolt. Az eladósodottság mérését a fentiek alapján a következő rendszerben javaslom vizsgálni:

¹⁷⁰ A kezességvállalások és garanciák listája a 32. számú mellékletben tekinthető meg.

22. táblázat: Az eladósodottság elemzése

Megnevezés		2005	2006	2007
(1)	Működési bevételek (eFt)	12.490.085	12.859.522	13.561.495
(2)	Működési kiadások (eFt)	11.716.322	12.291.395	11.911.347
(3) = (1) - (2)	Működési jövedelem (eFt)	+ 773.763	+ 568.127	+ 1.650.148
(4)	Adósságszolgálat** (eFt)	546.730	260.791	707.676
(5) = (4) / (3)	Külső eladósodottság = Adósságszolgálat / Működési jövedelem	0,71	0,46	0,42
	<i>Eladósodottság *</i>	<i>5,3 %</i>	<i>9,5 %</i>	<i>8,5 %</i>

*Kötelezettségek / Mérleg főösszeg (Forrás: Vagyonmérleg)

** A mellékszámítást a 33. számú melléklet tartalmazza

Forrás: Zárszámadási adatok alapján saját számítás

A fenti számítás is alátámasztja a korábbi megállapításokat, melyek az adósságállomány saját bevétellel történő fedezettségének javulása irányába mutatott, és ez igaz a működési jövedelemmel szembeni pozícióra is. (22. táblázat)

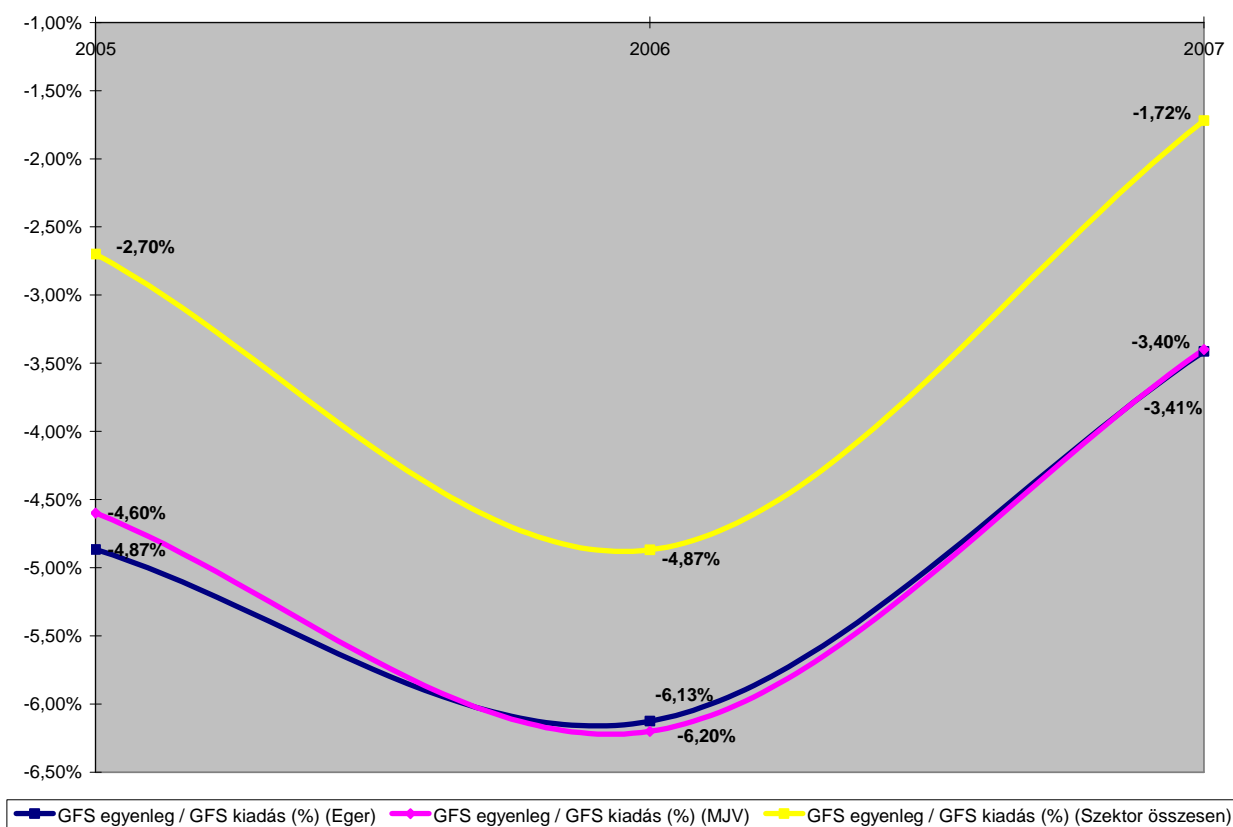
Az adósságszolgálat és a működési jövedelem elemzése rámutat arra, hogy az önkormányzat a vizsgált évek tekintetében 2005-ben volt a legeladósodottabb, ellentétben az eladósodottsági mutatóval, mely ugyan ezt 2006-ra jelzi. A 2005-ös évet tekintve az adósságszolgálat / működési jövedelem mutató alakulásában közrejátszott az önkormányzat korábbi fedett uszoda beruházáshoz kapcsolódó 360 millió forint összegű kötvénytartozásának 2005. évi rendezése. Míg 2007-ben a korábbi évekhez képest nagyobb mértékű kezességvállalások jelentek meg. Árnyalja azonban a fenti képet, a 2007-ben felvett hitelek türelmi ideje miatti törlesztési kötelezettség eltolódása 2008, 2009-re. A vizsgált években nem volt kötvény kibocsátási tranzakció az önkormányzat esetében.¹⁷¹

Érdeemes megvizsgálni a klasszikus eladósodottsági mutató és az „adósságszolgálat per működési jövedelem” mutató viszonyát. Az eladósodottság esetében azt mondhatjuk, hogy a 60% alatti érték az elfogadható, egy vállalkozás gazdálkodási adatainak elemzése során. Mint látható ez a mutató az önkormányzat esetében jóval e szint alatt helyezkedik el, gyakorlatilag nem értelmezhető, mértéke azonban nem egyenletesen, de növekvő. Ezzel szemben az „adósságszolgálat per működési jövedelem”, vagyis a külső eladósodottság (ami a mutató értelmezése alapján szintén az elfogadható tartományban van), csökkenő ütemű. Az eladósodottsági mutató mélyebb értelmezését tovább nehezítik az önkormányzati vagyon tényleges értéke körül kialakuló bizonytalansági tényezők.

Az eladósodottság elemzése során érdemes megvizsgálni a GFS egyenleg alakulását, melyet viszonyítani tudunk a teljes önkormányzati szektor adataihoz is. (25. ábra)

¹⁷¹ A tervezett hitelfelvételek listája a 34. számú mellékletben tekinthető meg.

25. ábra: GFS egyenleg / GFS kiadások alakulása



Forrás: Költségvetési beszámoló adatai alapján saját számítás

A 25. ábra bemutatja, hogy a GFS egyenleg / GFS kiadás tendenciájában követi a megyei jogú városok, és a teljes önkormányzati szektor mutatójának alakulását is. Mint ahogy a dolgozat harmadik fejezetében már utaltam rá, a GFS egyenleg 2007-ben bekövetkezett javulása, melyet a fenti mutató is jelez, nem eredményezte az adósság állományának csökkenését vagy stagnálását. Ellenkezőleg, össz-önkormányzati szinten 2007-ben mintegy 50%-os, míg Eger esetében 33%-os növekedés történt a teljes adósságállomány tekintetében.

Ahogy a piaci elemzés során utaltam rá, az önkormányzatok külső eladósodottságának elemzése mellett további kockázati tényezőt jelent a **belső eladósodottság mértéke**, illetve annak növekedési üteme. Ennek a meghatározására össz-önkormányzati szinten közelítő becslést készítettem, melyet az egyes önkormányzati szegmensek eltérő sajátosságai miatt nem általánosíthatunk valamennyi önkormányzatra. **Eger esetében** a vizsgált három év költségvetési beszámolójának és vagyonmérlegének adatait felhasználva azonban **pontos számítás végezhető** el a belső eladósodottság meghatározására. (23. táblázat)

23. táblázat: A belső eladósodottság számítása

Megnevezés	2005	2006	2007
Ingtatlan vagyon nettó értéke (millió Ft)	44.268	45.280	47.356
ÉCS (millió Ft)	2.504	3.077	3.713
Működési jövedelem (millió Ft)	774	568	1.650
Belső eladósodottság (Számított ÉCS / Működési jövedelem)	3,23	5,42	2,25

Forrás: Költségvetési beszámoló adatai alapján saját számítás

Amennyiben elfogadjuk, hogy a belső eladósodottság értelmezése megegyezik a külső eladósodottság esetében használt paraméterekkel, akkor megállapítható, hogy az **önkormányzat belső eladósodottsága veszélyes mértékű**. Ezt jelezi, hogy a működési eredmény az elhasználandó tárgyi eszközök pótlási költségére nem képes fedezetet biztosítani.

Az önkormányzati feladatellátásba bekapcsolódó cégek listáját, és az önkormányzati tulajdon viszonyokat a *35. számú melléklet* mutatja be. A mellékletben részletezett cégek közül ki kell emelni az EVAT ZRt-t, aki a lakás és nem lakás célú helységek gazdálkodásával foglalkozik. A fenti cégek részére nyújtott **kezeségvállalások** szerződés szerinti összege (az elemzés időpontjában) 785.472 eFt. A vizsgált éveket tekintve itt is dinamikus növekedés figyelhető meg a kezeségvállalás állományi adatait tekintve. (*32. számú melléklet*)

Az önkormányzat a vizsgált években PPP beruházást nem indított, lízingdíj és tartós bérleti díj fizetési kötelezettséggel a vizsgált időszakban nem rendelkezett, így ezek vizsgálatára nem nyílik mód. Ugyanakkor utalnak az **önkormányzat szigorú, konzervatív gazdálkodására!**

A tényező értékelése:

A tényező értékelése során megállapítható, hogy Eger az eladósodottság tekintetében folyamatosan növekvő tendenciát követ. A hitelek tekintetében a szektorban tapasztaltaknak megfelelően döntő a deviza alapú hitelek súlya, melyek dologi biztosítékkal való fedezettsége alacsony, ugyancsak követve az ágazati sajátosságokat. Az adósságállomány saját bevétellel történő fedezettsége magas, ám tendenciáját tekintve csökkenő ütemű. Az önkormányzatnál a vizsgált években kötvénykibocsátás nem történt. Az önkormányzatokra képzett speciális eladósodottsági mutató tekintetében csökkenés figyelhető meg, amit negatívan torzít a 2007-ben felvett hitelek türelmi ideje miatt tapasztalható törlesztési kötelezettségek mesterséges „csúsztatása”. Az önkormányzat a vizsgált években PPP beruházásokat nem indított, a vállalt kezeségek mértéke azonban növekvő. A belső eladósodottság vizsgálata felhívja a figyelmet a szektor súlyos problémájára.

A tényező értékelése: 1.

2. A likviditás elemzése

2005. év likviditásának alakulása

Eger város önkormányzata 2005. évi költségvetésének készítésekor a megvalósítandó feladatok **jelentős összegű hitel beállítását** tették szükségessé a költségvetési egyensúly megteremtéséhez. A költségvetésben tervezett 1.057 millió forint összegű hitel nagyságát év közben sikerült 776,8 millió forintra csökkenteni. Ebből az összegből az év során 700 millió forint felvételére volt szükség, ám ez a hitel **nem likvid hitelt** jelentett az önkormányzat gazdálkodásában. A bevételek között 2005 során a tervezettekhez képest jelentős elmaradást mutattak a telekértékesítés és a tárgyi eszköz értékesítés bevételei. Ezeket a kieső bevételeket év közben az egyéb bevételi többletekkel részben tudták pótolni, de a felhalmozási bevételek kedvezőbb teljesítése hatására a hitelfelvétel összegét tovább tudták volna csökkenteni.

Az önkormányzat kedvező likviditási pozícióban kezdte meg a 2005. évi gazdálkodását. A lekötött betétek 2005. január elsején megközelítették a 2 Mrd forintot. December végére ez az állomány 1,5 Mrd-ra csökkent. Év közben szükség volt az önkormányzati intézmények esetében előfinanszírozásra, melyet az intézmények év végéig rendeztek. **Év közben** a számlapénzek esetében **2 napos lekötések** is történtek. A lekötött betétek kamatlába év közben 5,6% - 9,45% között mozgott, és az így realizálódott **kamatbevételek** meghaladták a 111 millió forintot, ami pótlólagos likviditást jelent a rendszerben, miközben a hitelek miatt fennálló kamatfizetési kötelezettség 98,1 millió forintot tett ki 2005-ben.

Év közben a működési kiadások csökkentésére az intézményhálózaton belül és a Polgármesteri Hivatalban létszámcsökkentést hajtott végre, mely csökkentette a személyi juttatásokat és járulékait, valamint a dologi kiadások esetében is racionalizálás történt. **Likvid hitel felvételére nem került sor.**

2006. év likviditásának alakulása

A 2006. évi költségvetés készítésekor a feladatellátás zavartalansága érdekében **jelentős összegű hitel került beállításra a költségvetési egyensúly biztosítása érdekében**. Az eredetileg tervezett 1.816 millió forint összegű hitelt év közben 1.198 millió forintra sikerült csökkenteni, és a tervezett 466 millió forint összegű működési hitel felvételére sem került sor.

A 2006. évi gazdálkodás megkezdésekor a város 1,5 Mrd forint betét állománnyal rendelkezett, mely év végére 1,1 Mrd forintra csökkent. Ebben az évben is szükség volt az intézmények esetében előfinanszírozásra, melyet az intézmények (egy kivétellel) év végén rendeztek. A lekötött betétek kamatlába év közben 5,75 % - 7,54 % között mozgott. 2006-ban **devizabetétek lekötésére is sor került**, svájci frankban (kamata 1,5%), illetve a számlapénzek esetében 2 napos lekötések is történtek. Az év közben realizálódott kamatbevétel 94 millió forint, miközben az adósságszolgálat során felmerülő kamatkiadás összege 63,5 millió forint volt.

2007. év likviditásának alakulása

A 2007-es gazdálkodási adatok tervezése során **75 millió forint működési hitel tervezése** történt, melynek egy részét felhalmozási hitelként igénybe is vették, működési hitel és likvid hitel **felvételére azonban nem került sor**.

A forintban lekötött betétek összege január 1-én 1,1 Mrd forint, a svájci frankban lekötött betétállomány 6.103 ezer svájci frank volt. December végére a betét állomány 1 Mrd forint, svájci frankban pedig 5.433 ezer svájci frank volt. A kamatlábak a forint betétek esetén 7,1 % - 7,84 % között, míg a svájci frank betétek kamata 1,5% - 2,5 % között mozogtak. A számlapénz kamata év közben 57 millió forint volt. A svájci frankbank meglévő pénzeszközök egy részét júniusban át kellett váltani a bérkifizetésekhez, míg a maradék betét állomány átváltására augusztusban került sor. Július közepétől augusztus közepéig **folyószámlahitel igénybevételével** finanszírozták a szükséges kifizetéseket a svájci frank betét állomány beváltásáig.

Értékpapír beszerzésére az év folyamán nem került sor, és a korábbi években beszerzett **értékpapírok értékesítésére nem volt szükség**. Az év végére realizálódott kamatbevétel összege 90.163 ezer forint

24. táblázat: Likviditási adatok

Jellemzők	2005	2006	2007
Betét nyitó állomány (eFt)	2.000.000	1.500.000	1.100.000
Betét nyitó állomány (e CHF)			6.103
Betét záró állomány (eFt)	1.500.000	1.100.000	1.000.000
Betét záró (eCHF)		6.103	5.433
Változás a betét állományban (eFt)	- 500.000	-400.000	-100.000
Változás a betét állományban (CHF)	-	+6.103	-670
Betéti kamat mértéke (forint)	5,6 % - 9,45 %	5,75 % - 7,54 %	7,1 % - 7,84 %
Betéti kamat mértéke (svájci frank)		1,5 %	1,5 % - 2,5 %
Betéti kamat bevétel összesen (eFt)	146.546	94.013	90.163
Hitel kamat kiadás összesen (eFt)	98.100	63.500	99.881
Kamatbevétel / kamatkiadás (Likviditási mutató)	1,49	1,48	0,90
Kamatbevétel / kamatkiadás (Teljes önkormányzati szektor)	1,19	0,78	0,61
Pénzeszközök – Eger (eFt)	2.207.678	2.208.468	2.949.419
Pénzeszközök – Teljes önkormányzati szektor (Mrd Ft)**	237,2	245,5	381,6
Likviditási mutató* - Eger	1,74	0,67	1,3
Likviditási mutató* - Teljes önkormányzati szektor	0,8	0,7	1,5

*A pénzeszközök / rövid lejáratú kötelezettségek

** Önkormányzatok összesített vagyonmérlege (forrás: PM honlap)

Forrás: Eger város gazdálkodásáról szóló beszámoló alapján saját számítás

A betétállomány folyamatos csökkenése, és ezzel együtt a kamatbevételek csökkenése tükrözi a feszített költségvetési pozíciókat. (24. táblázat) A kamatkiadás kamatbevétellel történő fedezettségének csökkenése utal a 2007-ben körülírt év közbeni likviditási nehézségekre. **Mindez mintegy igazolja a piaci oldal elemzése során bemutatott összefüggéseket** az önkormányzati hitel és betéti kamatok mozgása tekintetében. Ott megállapítottam, hogy a 2007-es évben a hitelkamatok végig a betéti kamatok fölött helyezkedtek el, ami megakadályozta a rövidtávú likviditásmenedzselést.

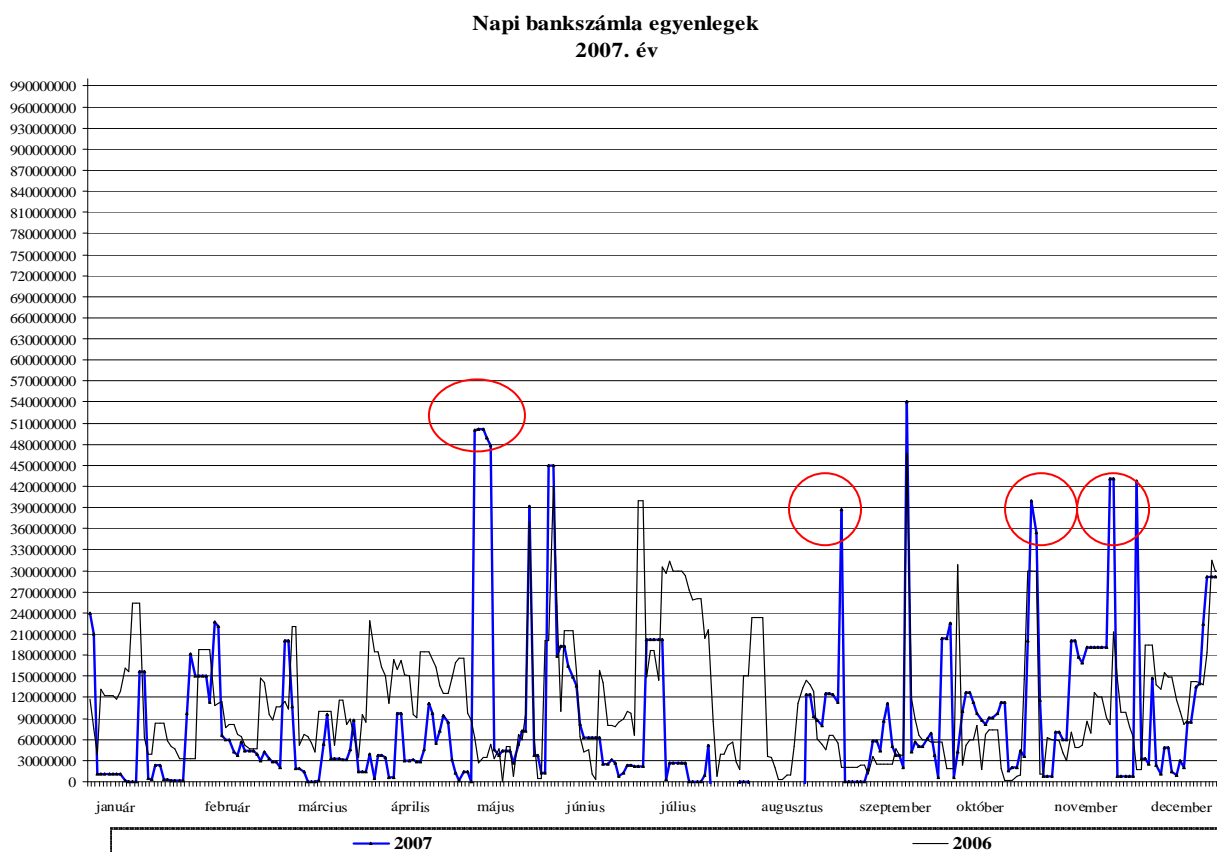
A **klasszikus likviditási mutató** (önkormányzatok esetében szerencsésebb a teljes forgó eszköz állomány helyett a pénzeszközöket szerepeltetni a mutató számlálójában) alapján megállapítható, hogy az önkormányzat likviditási pozíciója a szektorhoz hasonlóan alakul. A szektor összesen esetében ez a mutató azért tartalmaz torzítást, mert a kötvénykibocsátások során befolyt összegek a pénzeszközök között kerültek lekötésre, nagy mennyiségű pótlólagos, ám csak időszakos likviditást biztosítva, míg Eger város esetében kötvénykibocsátás a vizsgált időszakban nem történt. Ezek alapján az **összehasonlításra nem alkalmas**, a mutatóval kapcsolatban a korábbiak már bemutatott problémák miatt.

Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy az általam az elemzésben használt likviditási mutató **(kamatbevétel / kamatkiadás)** mind Eger, mind pedig a teljes önkormányzati szektor esetében jelezni képes a likviditási problémákat abban az időszakban, amikor azok ténylegesen fenn álltak. Így Eger esetében azt először a 2007-es gazdálkodási évben érzékelhettük – ahogyan azt a korábbi elemzésben bemutattam -, míg a teljes önkormányzati szektor esetében – szintén összhangban a harmadik fejezetben írottakkal – már a 2006-os évben érzékelhettük. Míg a hagyományos likviditási mutató mind Eger, mind pedig a teljes önkormányzati szektor esetében kielégítő likviditási helyzetet mutat, az általam használt mutató ennek az ellenkezőjét tükrözi, mely lényegesen közelebb áll a valósághoz.

A pénzeszközök esetében a teljes szektort tekintve 2006-ban a növekedés mértéke 3,5 %, 2007-ben 55,4%-os. Eger város esetében ez az arány 2006-ban 0,03 %, 2007-ben pedig 33 %, tehát tendenciájában hasonlóan alakulnak az állományi adatok.

A **likviditáskezelési** technikák közül a **betét állományok minél magasabb kamatok mellett történő lekötése** szerepel eszközként az önkormányzat esetében, melyek forintban és devizában egyaránt működnek. A hitelező bankok és a számlavezető által felajánlott treasury szolgáltatásokat az önkormányzat költséghatékonysági szempontokat figyelembe véve nem veszi igénybe. Helyette saját hatáskörben rendelkeznek az árfolyamkockázat kivédéséről, illetve havi likviditási tervek segítségével igyekeznek az elérhető kamatnyereséget maximalizálni. Az értékpapír vásárlás és értékesítés technikája nem jellemző. Az önkormányzat nem alkalmazza a késleltetett számlázás módszerét. A szállítói tartozások átlagos fizetési határideje 30 nap körül alakul.

26. ábra: Napi bankszámla egyenlegek alakulása



Forrás: 2007. évi zárszámadási adatok

A 26. ábra jól szemlélteti, hogy likviditás szempontjából különösen négy időszakot tekinthetünk kedvezőnek, a bankszámla egyenlegek alakulása szempontjából: május elejét, augusztus végét, október végét és december elejét, melyek az adófeltöltési és adó befizetési kötelezettségekhez, illetve hitelfelvételekhez kapcsolódnak. Jól tükrözi továbbá a **likviditás szempontjából kritikus júliustól augusztusig tartó időszakot** is, amikor folyószámla hitel igénybevétele vált szükségessé. 2006-ban ennél némileg kiegyenlítettebb képet mutatnak az adatok. Likviditási hitel felvételére a vizsgált időszakban a fentiek kivételével, nem került sor, 2008-ban azonban már élt ezzel az eszközzel az önkormányzat, mely hitelfelvétellel felhalmozási kiadásokat finanszírozott.

A tényező értékelése

A likviditási tényező értékelése során megállapítható, hogy a vizsgált három év tekintetében a likviditási pozíció enyhe visszaesése figyelhető meg, és ez a tendencia a következő években is folytatódik. A likviditás kezelés szempontjából alkalmazható technikák közül az önkormányzat a betételekötést választja. Értékpapír vásárlás és eladás, kötvény kibocsátás és betételbehelyezés kombinációja nem figyelhető meg. Elindult a deviza alapú betételekötés alkalmazása is, de egyéb a közvetítő intézmények által alkalmazott treasury terméket nem vesznek igénybe az árfolyam volatilitása miatt keletkező kockázatok csökkentésére. A vizsgált években – időszakosan – folyószámla hitel igénybevétele volt szükség a likviditás biztosítása céljából. Tendenciáját tekintve a likviditási helyzet jelentős javulása nem prognosztizálható.

A tényező értékelése: 2.

3. Pénzügyi kapacitás elemzése

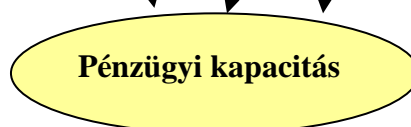
A pénzügyi kapacitás vizsgálata során a kiinduló adataim az önkormányzati költségvetésből származnak. A számítás során élesen el kell különíteni a felhalmozási és a működési költségvetést, hiszen mindkettő célja és funkciója különböző, ugyanakkor a költségvetési alapelvek közül az egyensúly elvének érvényesülését mindkét esetben biztosítani szükségesetük.

A pénzügyi kapacitás vizsgálatát fel tudjuk használni a hitelképesség elemzése során is, hiszen ez mutatja az eladósodás mértékének azt a felső határát, ami mellett a normál gazdálkodás még kiadáscsökkentések, visszafogások, veszteségek nélkül folytatható. A hitelezés során különösen fontos szétválasztani azon hitelfajtákat, melyek igénybevétele nem eredményez az önkormányzat számára pozitív jövőbeli cash-flow-t, mert ezen hitelek esetében a pozitív nettó működési eredmény szigorú feltétel kell, hogy legyen!

A pénzügyi kapacitás elemzéséhez megvizsgáltam Eger 2005-2007 évi költségvetését. (25. táblázat)

25. táblázat: A pénzügyi kapacitás számítása

Megnevezés	(eFt)		
	2005	2006	2007
Folyó bevételek	12 490 085	12 859 522	13 561 495
Folyó kiadások	11 618 128	12 227 875	11 811 466
Működési eredmény	871 957	631 647	1 750 029
Adósságszolgálat	644 924	324 311	807 557
Nettó működési eredmény	227 033	307 336	942 472
Felhalmozási bevételek	4 358 055	5 649 195	6 635 875
Felhalmozási kiadások	3 526 654	4 405 180	5 462 588
Felhalmozási költségvetés egyenlege	831 401	1 244 015	1 173 287
Forráshiány / Forrástöbblet	1 058 434	1 551 351	2 115 759

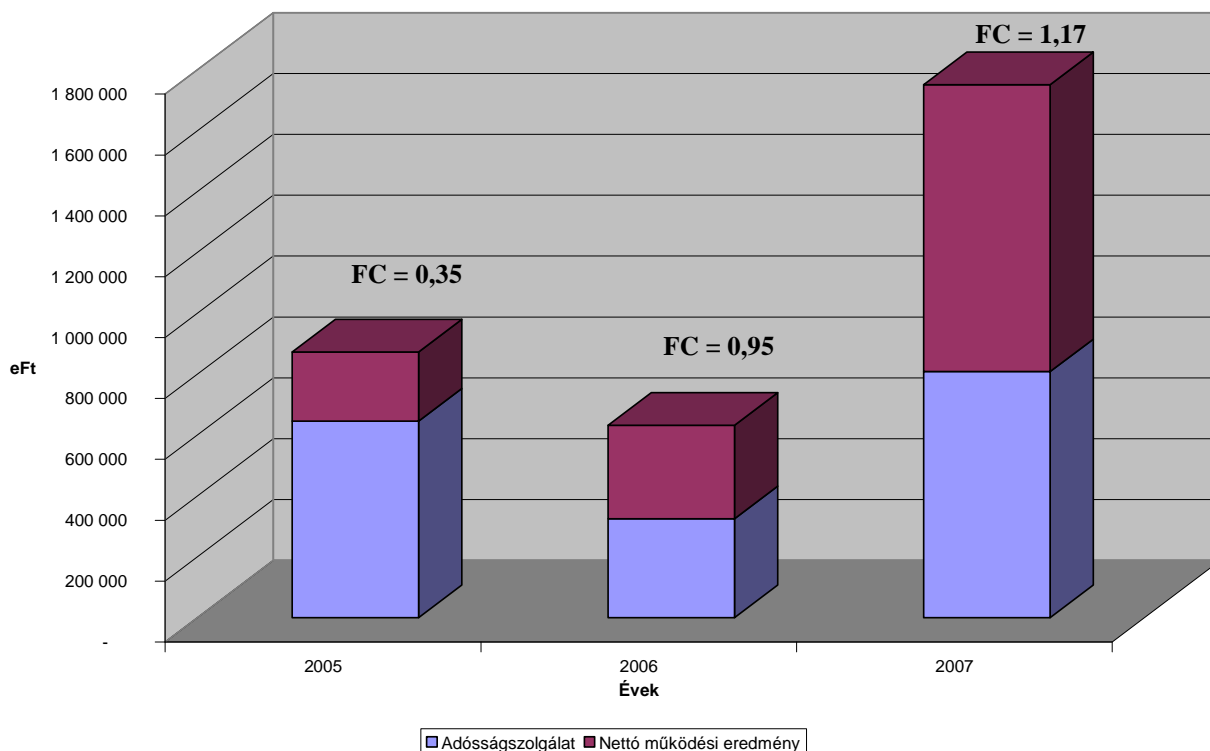


Forrás: Zárszámadási adatok alapján saját számítás

Ahogy a fenti számításból is jól látható az önkormányzat esetében a vizsgált években a **mind a működési, mind a felhalmozási költségvetés egyensúlyban volt**, illetve összességében mindhárom évben **forrástöbblet keletkezett**.

A pénzügyi kapacitás szempontjából azonban érdemes megvizsgálni az egyes évek esetében a nettó működési eredmény és az adósságszolgálat kapcsolatát. A két érték hányadosaként képzett mutató, melyet „**pénzügyi kapacitási mutató**nak” (Financial Capacity: „**FC**”) is nevezhetünk, megmutatja, hogy az adott költségvetési évben képződött nettó működési eredmény mennyiben biztosított fedezetet az adott évben az adósságszolgálati terhek fizetésére. A két érték közötti kapcsolatot és az „**FC**” alakulását a 27. ábra szemlélteti:

27. ábra: A pénzügyi kapacitási mutató (FC) alakulása



Forrás: Költségvetési beszámoló adatai alapján saját szerkesztés

A vizsgált három évet tekintve 2005-ben (véltetően az uszodakötvények miatt vállalt törlesztési kötelezettsége hatására), a nettó működési eredmény nem volt képes fedezetet nyújtani az adósságszolgálati terhek törlesztéséhez. 2006-ban a mutató értéke már megközelíti a 100%-os értéket, ami jelzi a pénzügyi kapacitási helyzet javulását, részben a bevételek növekedése, részben a 2006-os adósságszolgálati terhek viszonylagos alacsony volta miatt. A 2007-es évben, bár a vizsgált éveket tekintve ez az év tartalmazza a legnagyobb adósságszolgálatot, a mutató további javulása következett be, a nettó működési eredmény javulása hatására. Ebben szerepet játszik a felvett hitelek törlesztési szerkezete, vagyis az a tény, hogy az újonnan felvett hiteleket (2007-ben kötvénykibocsátás nem történt), türelmi idővel kapta az önkormányzat, így törlesztési kötelezettségek hiányában jelentős tartalék halmozódott fel, mely értékben 99 millió forintot tesz ki.¹⁷² **Amennyiben a fenti terhek 2007-ben növelik meg az adósságszolgálatot és egyben csökkentik a nettó működési eredményt, akkor a pénzügyi kapacitás mutatója 2007-ben is 100% alatt marad (0,93).**

Ugyancsak elemzésre és következtetések levonására lehet alkalmas a nettó működési eredmény és a saját bevétel egymáshoz való viszonyának vizsgálata. (26. táblázat)

¹⁷² Érdemes ennek bizonyítására megtekinteni a 2008-as költségvetésben elkészített, és a jelen értekezés 10. számú mellékletében csatolt táblázatot, mely rögzíti a felvett hitelek türelmi idejét

26. táblázat: A pénzügyi kapacitás és a saját bevétel kapcsolata

Megnevezés	2005	2006	2007
Saját bevétel összesen (eFt)	5 694 724	6 411 768	6 456 967
Adósságszolgálat (eFt)	644 924	324 311	807 557
Korrigált saját bevétel * (eFt)	3 534 860	4 261 220	3 954 587
Pénzügyi kapacitás (eFt)	227 033	307 336	942 472
Pénzügyi kapacitás / Korrigált saját bevétel	6%	7%	24%

*Adósságszolgálatl csökkenített saját bevétel 70%-a¹⁷³

Forrás: Költségvetési beszámolók alapján saját számítás

Az önkormányzatnál keletkezett **saját bevételek a vizsgált években egyre nagyobb mértékben képesek hozzá járulni a pénzügyi kapacitás növeléséhez**, nyilván és első sorban a helyi adóbevételek révén, melyek bővebb elemzésére a bevételi kapacitás vizsgálatokor kerül sor.

A pénzügyi kapacitás szempontjából fontos kérdést jelentenek a folyamatban lévő beruházások, melyek a vizsgált időszak és a következő időszakok szempontjából támogatási igénnyel bírnak. Eger esetében ezeknek a beruházásoknak a listáját aktuálisan 2007-re vonatkozóan a mellékletben csatolom. Az ezekről készült összesített kimutatást az alábbi táblázat tartalmazza:

27. táblázat: Több éves kihatással járó feladatok kiadás szerkezete

Megnevezés	2005	2006	2007	(eFt)	
				2008 számított	2009 Számított
Kiemelt támogatások működési kiadásokból	-	188.691	183.501	163.659	85.200
Felújítási kiadások	311.721	359.099	214.470	153.100	128.000
Kis és középberuházások	1.023.324	1.066.128	1.924.732	659.869	472.448
Végleges pénzeszköz átadások	226.830	81.339	92.054	95.000	55.000
Összesen	1.561.875	1.695.257	2.414.757	1.071.628	740.648
Nettó működési eredmény / több éves kihatással járó feladatok	0,14	0,18	0,39		

Forrás: 2005. 2006. és 2007. évi költségvetési beszámoló alapján saját számítás

A több éves kihatással és támogatási igénnyel járó beruházások a vizsgált években dinamikus növekedést mutatnak: 2006-ban 8,5 %, míg 2007-ben 12,6 %-os növekedés következett be. A növekedés különösen a kis és középberuházásokat érinti. **A pozitív pénzügyi kapacitás a vizsgált években egyre nagyobb mértékben képes fedezetet biztosítani a fenti beruházások megvalósításához.**

A több éves kihatással járó beruházások, és támogatások közül ki kell emelni 2005-ben az útfelújításokat (21.974 eFt), a Forrás Gyermek- Szabadidőközpont bővítését (237.517 eFt) illetve a komplex elektromos közigazgatási rendszer kialakítását (523.725 eFt), melyek az összes ilyen irányú kiadás 62%-át teszik ki.

2006-ban a legjelentősebb tételek az Agria Volán Rt. működési támogatása (105.148 eFt), az útfelújítások (261.848 eFt), a Farkasvölgyi árok nyomvonal áthelyezés (288.813 eFt) és az iparosított technológiával épült lakóépületek energiatakarékos rekonstrukciója (370.196 e Ft), melyek az összes ilyen irányú kiadás 60%-át teszik ki.

2007-ben a legfontosabb kiadási tételek között továbbra is szerepel az Agria Volán Rt. működési támogatása (105.969 eFt), a Felnémeti városrész rehabilitációja (711.691 eFt), és itt is a legnagyobb kiadási tétel az iparosított technológiával épült lakóépületek energiatakarékos rekonstrukciója (1.090.664 e Ft), mely összesen a kiadások 79 %-át teszi ki.

¹⁷³ A hitelfelvételi korlát számításának analógiájára.

A fenti tételek közül az **Agria Volán Rt. támogatása jelent folyamatosan visszatérő támogatási kényszert.** Mivel a város PPP beruházásokkal nem rendelkezik, így nem tudjuk vizsgálni az ilyen típusú beruházásokból eredően keletkező esetleges feltételes kötelezettségvállalás hatásait, mely az adósságszolgálat növelésének irányába hathat. Itt kell újra utalni az önkormányzat konzervatív gazdaságpolitikájára.

A tényező értékelése

A pénzügyi kapacitás értékelése során megállapítható, hogy az önkormányzat a vizsgált évek tekintetében pozitív nettó működési eredménnyel rendelkezik. A pénzügyi kapacitást jelző mutató javul, ám ez a javulás a felhív hitelek türelmi idejének következtében keletkezett. A hitelfelhétel a vizsgált években és az azt követő évek tekintetében növekszik, melyekben dominálnak a deviza alapú hitelek. Az így keletkező adósságszolgálati terhek növekedése miatt a pénzügyi kapacitás jelentős javulása nem várható.

A tényező értékelése: 2.

4. A bevételi kapacitás elemzése

A helyi önkormányzatok bevételi szerkezetének elemzése a pénzügyi helyzet vizsgálata során – és hitelezői oldalról is – kiemelt jelentőségű. A forrásszabályozási rendszerből adódóan **a helyi önkormányzatok nagyfokú függőségben vannak a központi költségvetéssel szemben,** az átengedett adók és a különböző jogcímen juttatott támogatások révén. Minden önkormányzat törekvése abba az irányba mutat, hogy ezt a függőséget tompítsa. Ennek a pénzügyi önállóságnak a mérésére szolgál az önkormányzat bevételi erejének vizsgálata, a bevételi kapacitás elemzése. Az elemzéshez elkészítettem a 28. táblázatban összefoglaltam az önkormányzat fontosabb bevételi kategóriáit a vizsgált évek bontásában:

28. táblázat: Eger város önkormányzatának bevételei

Megnevezés	2005		2006		2007	
	eFt	%	eFt	%	eFt	%
Saját bevételek ebből:	5 694 724	33,8%	6 411 768	34,6%	6 456 967	32,0%
- Helyi iparűzési adó	1 986 114		1 772 513		2 469 510	
Átengedett központi adók	2 367 737	14,1%	2 588 594	14,0%	2 686 865	13,3%
Központi költségvetési támogatás	4 837 944	28,7%	4 858 896	26,3%	5 011 263	24,8%
Támogatásértékű bevételek	1 401 257	8,3%	1 614 542	8,7%	1 901 569	9,4%
Hitelek, támogatási kölcsönök visszatérülése	729 561	4,3%	1 235 532	6,7%	1 220 693	6,0%
Előző évi pénzmaradvány	1 587 931	9,4%	1 557 752	8,4%	1 696 569	8,4%
Egyéb	228 986	1,4%	241 633	1,3%	1 223 444	6,1%
Összesen	16 848 140	100,0%	18 508 717	100,0%	20 197 370	100,0%

Forrás: 2005, 2006 és 2007. évi költségvetési beszámolók alapján saját számítás

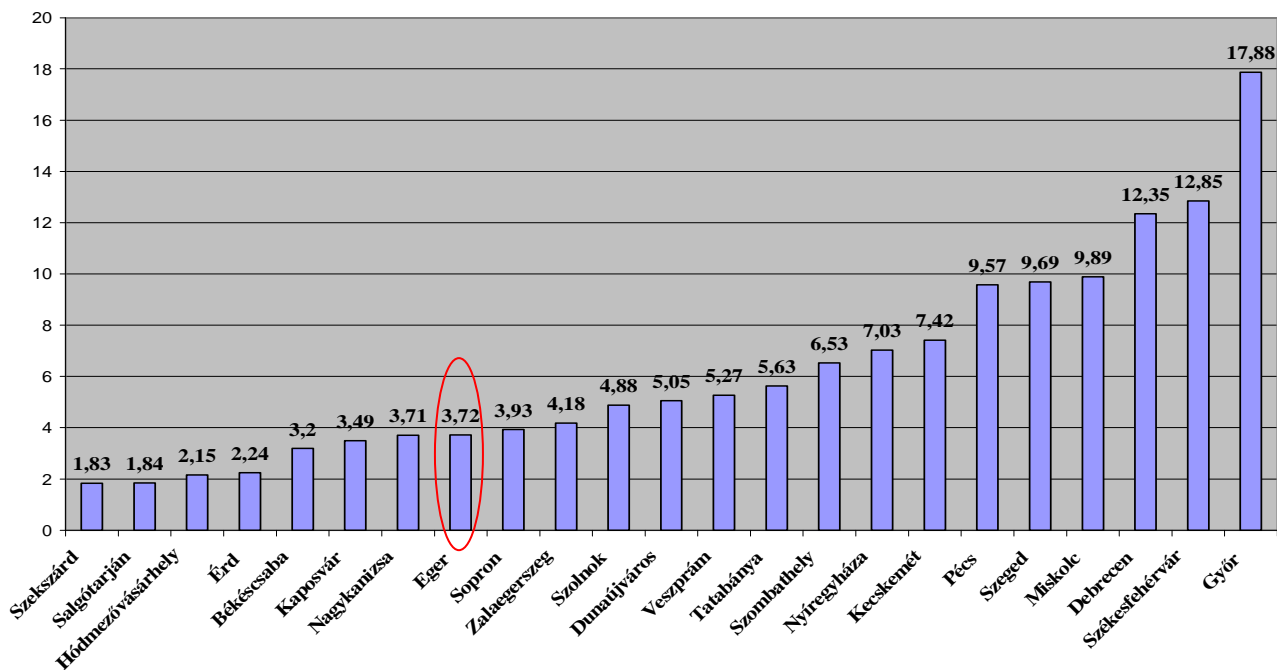
Az önkormányzat legjelentősebb bevételi tételei a saját bevételek és a központi költségvetési támogatások. Ugyancsak markáns elemet képviselnek az átengedett adók. Mind a központi költségvetési támogatások, mind az átengedett központi adók esetében érzékelhető Eger esetében is az általános tendencia, ami a támogatások csökkenésének irányába hat. Részben a támogatási rendszer folyamatos változtatása miatt, részben ezen összegek reálértékének csökkenése miatt.

Eger sajátosan kedvező helyzetben van a bevételi szerkezetét illetően, hiszen a saját bevételek minél magasabb szinten történő tartása lehetővé teszi a költségvetéstől való függőség

lazítását. A költségvetés **tervezésének nagyobb szabadságot** ad, illetve a beruházások tervezése és megvalósítása során is kedvező helyzetbe kerülnek azok az önkormányzatok, akik magas saját bevételi potenciállal rendelkeznek.

A saját bevételek tekintetében a legjelentősebb súllyal a helyi adó bevételek szerepeltek a bevételi szerkezetben, 2005-ben 42,5%-os, 2006-ban 40%-os, és 2007-ben 44,8%-os részaránnyal. A helyi adók beszedésére az Ötv. hatalmazza fel az önkormányzatokat, feladat ellátási kötelezettségük finanszírozására, a forrásorientált rendszer logikája alapján, melyeket a helyi önkormányzatok rendelet útján vetnek ki. A megyei jogú városok rangsorát tekintve a helyi adóbevételek esetében Eger város a 2008. évi adatokat tekintve a középmezőnyben helyezkedik el:

28. ábra: Helyi adóbevételek a Megyei jogú városok esetébe (Mrd Ft)



Forrás: Eger város önkormányzata

A bevételi kapacitás mértékének meghatározására, illetve mérésére vizsgálhatjuk a saját és az összes bevétel viszonyát, illetve az egy főre jutó saját és helyi adóbevételek mértékét. Az így kapott összegek és százalékok jó alapot adhatnak a helyi önkormányzatok szektor szintű összehasonlításához is. A 29. táblázat ezeket az adatokat szemlélteti Eger város esetében a vizsgált 3 év tekintetében.

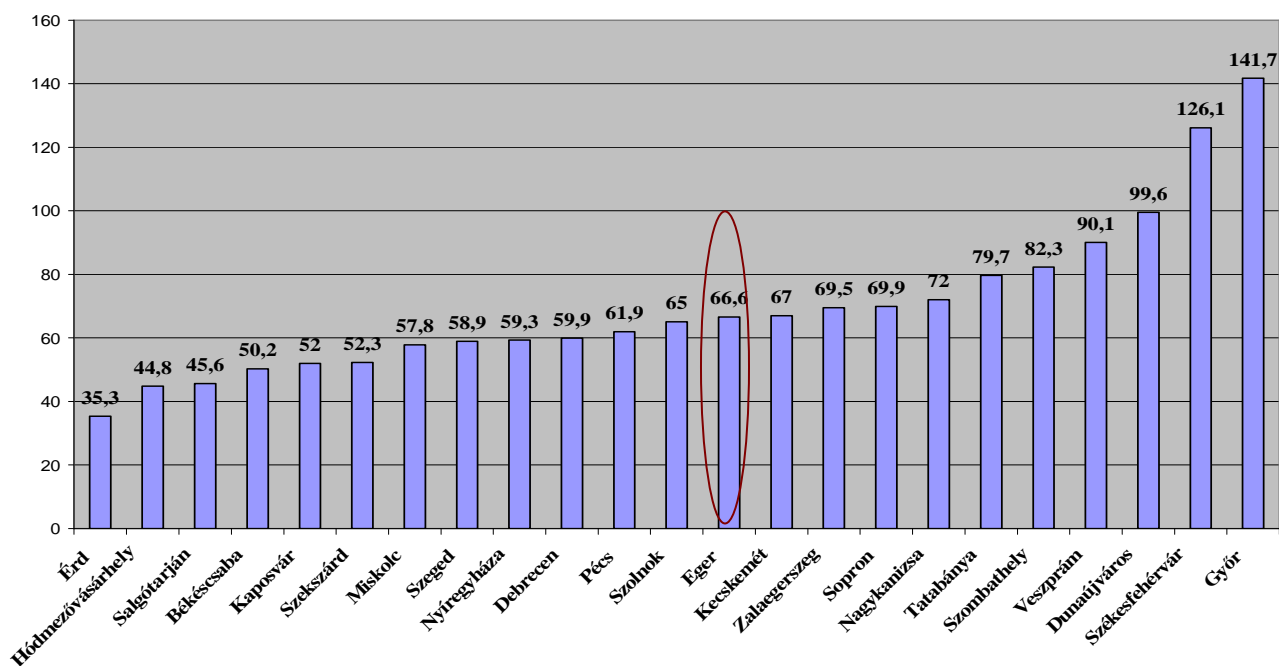
29. táblázat: A bevételi kapacitást mérő lehetséges mutatók

Megnevezés	2005	2006	2007
Illetékek (eFt)	405 138	408 588	354 455
Helyi adók (eFt)	2 423 310	2 543 314	2 892 643
<i>-ezen belül helyi iparűzési adó (eFt)</i>	<i>1 986 114</i>	<i>1 772 513</i>	<i>2 469 510</i>
Egyéb saját bevételek (eFt)	2 866 276	3 459 866	3 209 869
Saját bevételek összesen (eFt)	5 694 724	6 411 768	6 456 967
Összes bevétel (eFt)	16 848 140	18 508 717	20 197 370
Egy főre jutó saját bevétel (eFt/fő)	101	115	116
Egy főre jutó helyi adóbevétel (eFt/fő)	43	45	52
Egy főre jutó helyi adóbevétel IPA nélkül (eFt/fő)	8	14	8
Egy főre jutó saját bevétel IPA nélkül (eFt/fő)	66	83	71
Helyi adók / saját bevétel (%)	42,5%	39,6%	44,8%

Forrás: Költségvetési mérleg adatok alapján saját számítás

A bevételi kapacitás tekintetében, mind a **saját bevételek**, mind pedig a **helyi adóbevételek esetében növekvő tendencia** figyelhető meg. A számok önmagukban való értelmezése még nem helyezi el bevételi kapacitás szempontjából az önkormányzatot. Ehhez van szükség szektor szintű adatokra is. Az Eger város önkormányzata által rendelkezésre bocsátott adatok alapján azonban elmondható, hogy a Megyei jogú városok viszonylatában Eger 2008-ban a 11. helyet foglalja el, ami alátámasztja a bevételi kapacitás kielégítő nagyságát.

29. ábra: Egy lakosra jutó önkormányzati adóbevételek nagysága (eFt)

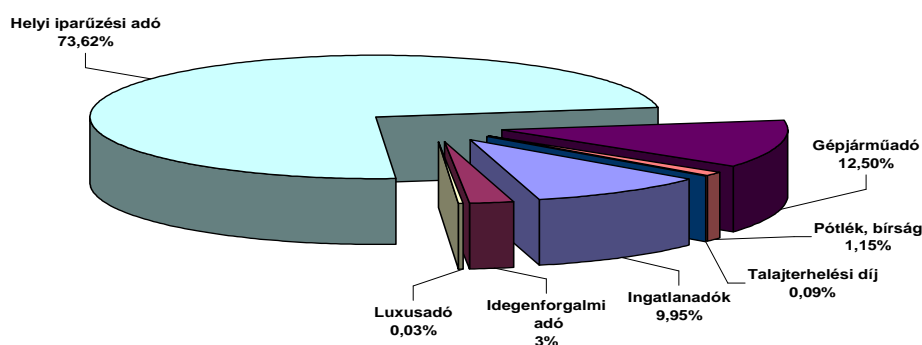


Forrás: Eger város önkormányzata

Ugyanakkor a 29. táblázatban elvégeztem a bevételi kapacitás számítás szempontjából egy érzékenység vizsgálatot is, mely azt érzékelteti, hogy a helyi iparűzési adóból származó bevétel kiesése hogyan érintené a város bevételi kapacitását. Mint ahogy az eredmények jól mutatják, a helyi adóbevételek rendkívül érzékenyen reagálnak a változásra, de a saját bevételek tekintetében is jelentős visszaesés figyelhető meg az iparűzési adó esetleges megszűnése esetén.

A helyi adóbevételeken belül **több helyi adófajta**t különböztethetünk meg. Az egyes adófajtában érintett adózók számát tekintve *37. számú melléklet*ben csatolom a magyarázó táblázatot. A *30. ábra*, mely a 2007. évi adatok alapján készült, százalékos mértékben mutatja be a helyi adók összetételét, kiegészítve a luxusadóval és a gépjárműadóval:

30. ábra: A helyi adók összetétele 2007-ben (kiegészítve a luxusadóval és a gépjárműadóval)



Forrás: Saját szerkesztés

Minden magas bevételi kapacitással rendelkező önkormányzat esetében elmondható, hogy a helyi adóbevételek túlnyomó része a helyi iparüzési adóból származik. Ebben a tekintetben Eger a Megyei jogú városok között 2008-ban a 16. helyet foglalja el, megelőzve ezzel Sopron Békéscsaba, Kaposvár, Szekszárd, Érd, Salgótarján és Hódmezővásárhely városokat. A lista élén olyan önkormányzatok találhatóak, melyek **regionális versenyképesség szempontjából is kiemelkedő helyet foglalnak el** (Győr, Székesfehérvár, Debrecen, Szeged, Pécs). A helyi adókon belül a helyi iparüzési adó mértéke 2005-ben 82%, 2006-ban 70% és 2007-ben 85%.

A helyi iparüzési adó az adófajta bevezetésétől kezdődően a helyi adóbevételek 85-90%-át tette ki Eger helyi adóbevételeinek. 2007-ben az adózói kör 78,9%-nak az éves adófizetési kötelezettsége nem haladta meg a 100 ezer forintot, melyen belül 45%-uk éves adófizetési kötelezettsége 10 ezer forint alatt marad. Az adóbevallási adatok alapján a 2007-ben regisztrált 7.301 adózó közül 274 társaság fizet 1 millió forintnál nagyobb összegű helyi iparüzési adót. Gazdasági súlyukat tekintve ezek a társaságok a meghatározóak, hiszen a helyi iparüzési adó 76,89%-a ezektől a cégektől folyt be 2007-ben. Miután az Országgyűlés hatályon kívül helyezte a helyi iparüzési adó 2007. december 31-i nappal történő megszüntetését, így ez az adófajta továbbra is a legjelentősebb helyi adó bevételi potenciált jelenti az önkormányzat számára.

A bevételi kapacitás mérése során a tényezőértékelési szempontok között szerepelnie kell a **támogatásigénylések vizsgálatának** is, ahol a támogatások lehívásának rendszerét, azok kihasználtságát és a jogosulatlan támogatásigényléseket kell első sorban vizsgálni. Ezzel kapcsolatban a **legobjektívebb információs forrást a külső ellenőrzések jegyzőkönyvei** jelentik.

Az Állami Számvevőszék Eger város gazdálkodásának 2004-2006. évi átfogó ellenőrzése során vizsgálta az állami támogatások, hozzájárulások igénylésének és felhasználásának rendjét, melynek során célszerűségi és szabályszerűségi javaslatok kerültek megfogalmazásra, melyeket *36. számú melléklet* foglal össze. Az ellenőrzések eredményei alapján megállapítható, hogy **a támogatás igénylés során észlelt hiányosságok orvoslása megtörtént.**

A tényező értékelése

A bevételi kapacitás értékelése során megállapítható, hogy az önkormányzat likviditása mindegyik vizsgált mutató tekintetében növekvő tendenciát mutat. Az összehasonlítások során a Megyei jogú városok rangsorában méretéhez, kockázati profiljához, és regionális adottságaiboz képest megfelelő szinten helyezkedik el. Az önkormányzat számviteli rendszere kisebb hiányosságokkal képes helyesen kezelni a támogatás igénylések rendjét. A megismert adatok alapján az önkormányzat saját bevételei révén megfelelően képes alkalmazkodni a forrásorientált rendszer által okozott nehézségekhez.

A tényező értékelése: 1.

5. A feladatellátás elemzése

A feladatellátás kérdéseinek megválaszolásához a számviteli rendszert kell segítségül hívnunk. Meg kell vizsgálni, hogy az egyes feladatok - melyek finanszírozása a költségvetési évben megtörténik - melyik feladatcsoporthoz tartoznak, vagyis önként vállalt, vagy kötelező feladatok-e. Majd el kell különíteni az ezekhez rendelt kiadási tételeket, és meg kell vizsgálni, hogy melyik feladatcsoport finanszírozása mekkora saját bevételi potenciált igényel az önkormányzattól, és mekkora a központi költségvetési források aránya. Mindezt azért kell megtenni, mert így világosan láthatóvá válik az önkormányzat mozgástere feladatvállalási, illetve kiadásátcsoporthoz tartozási tekintetben.

A fenti elemzés végrehajtásához és a kérdés megválaszolásához azonban **olyan számviteli rendszer szükséges**, melyben a fenti elkülönítés maradéktalanul megvalósítható. Az így képzett csoportok segítségével ugyanis viszonyszámok, mutatók alkothatóak, melyek az elemzés végrehajtásában, következtetések levonásában lehetnek segítségünkre. Továbbá **létrehozhatóvá válik egy olyan központi adatbázis**, mely évekre lebontva képes megmutatni az egyes településtípusokra jellemző hasonló értékeket, mutatókat.

Eger város önkormányzata költségvetésének fejezet és címrendje lehetővé teszi a kötelező és önként vállalt feladatok kiadási és bevételi tételeinek elkülönítését. Ennek az összegzését készítettem el a *38. számú mellékletben*, melynek segítségével a feladatellátás további elemzésére nyílik lehetőség.

Az önkormányzat által teljesített kiadások több mint 80%-a mindhárom vizsgált évben a kötelező feladatok finanszírozását szolgálta. A három vizsgált év közül 2007-ben megközelítette a 18%-ot az önként vállalt feladatok finanszírozásának aránya, mely első sorban az ipari technológiával épült lakások energia korszerűsítési munkálatait tartalmazza. A kötelező feladatok terén az oktatási feladatok ellátásának, az egészségügyi és szociális feladatok teljesítésének finanszírozásai jelentik a legmagasabb tételeket. A vizsgált években tehát a feladatátvállalás szerkezetéből adódó forrásátcsoporthoz tartozási lehetőség a kiadási oldal 11-18%-a között mozgott.

A feladat ellátási tényező mérésére és számszerűsítésére a fenti csoportosítások segítségével képezhető néhány mutató. (*30. táblázat*) Ezek tendenciájukban érzékeltetik az önkormányzatok feladatellátás terén adódó lehetőségeit és adottságait. Ennél szélesebb körű összehasonlításra adódna lehetőség, ha rendelkezésre állnának benchmark adataink a Megyei jogú városok, vagy az önkormányzati szektor tekintetében. Ehhez azonban az Egeréhez hasonlóan fejlett számviteli információs rendszer szükséges.

30. táblázat: A feladatellátás mérésére alkalmas mutatószámok

	Megnevezés	2005	2006	2007
(1)	Működési kiadás (eFt)	11 618 128	12 272 875	11 811 466
(2)	Összes kiadás (eFt)	15 114 782	16 633 055	17 274 054
(1)/(2)	Működési kiadás aránya az összes kiadásban belül (%)	77%	74%	68%
(4)	Kötelező feladatok kiadásai (eFt)	13 107 072	14 658 967	14 291 259
(5)	Költségvetésből származó bevételek (eFt)	8 606 938	9 062 032	9 599 697
(5)/(4)	Kötelező feladatok költségvetési bevételekkel történő fedezettsége (%)	66%	62%	67%
(7)	Önként vállalt feladatok kiadásai (eFt)	2 007 710	1 863 014	2 982 795
(8)	Saját bevétel (eFt)	5 694 724	6 411 768	6 456 967
(8)/(7)	Önként vállalt feladatok saját bevétellel történő fedezettsége (%)	283%	344%	216%
(7)/(4)	Önként vállalt feladatok kiadásai / Kötelező feladatok kiadásai (%)	15%	13%	21%

Forrás: Költségvetési beszámolók alapján saját számítás

A **működési kiadások arányának csökkenése** figyelhető meg a vizsgált három év tekintetében. A tendencia megfelel a 38. számú mellékletben közölt táblázat adataival, mely az önként vállalt feladatok arányának növekedését mutatta, elsősorban az ipari technológiával épült lakások energia korszerűsítési munkálatainak hatására. A kötelező feladatok költségvetéstől származó bevételekkel történő fedezettsége magas, mindhárom évben 60 – 70% között mozgott. A hiányzó forrásokat az önkormányzat saját bevételei, illetve hitelfelvételek biztosították, elsősorban a felhalmozási jellegű tételek finanszírozása tekintetében.

Az önkormányzatok önként vállalt feladatok ellátását is vállalhatják, ám erre saját maguknak kell előteremteniük a kiadási tételek fedezetét. Érdemes tehát megvizsgálni, hogy az önként vállalt feladatok ellátására milyen arányban képes fedezetet biztosítani az önkormányzat saját bevétele. Ahogyan Eger város önkormányzatának bevételi kapacitás elemzésénél láthattuk, Eger – elsősorban helyi adó bevételei révén – méretéhez és kockázati profiljához képest megfelelő pozíciót foglal el a Megyei jogú városok között. Ezt támasztja alá az **önként vállalt feladatok saját bevétellel történő fedezettsége** is, mely (2006-tól eltekintve) **tartósan 200% fölött** helyezkedik el.

Az önkormányzati feladatellátás tekintetében a legjelentősebb kiadási tételek a költségvetési intézmények feladatellátásához kapcsolódnak. Egerben a vizsgált években a költségvetési intézmények működési kiadásaira a teljes működési kiadás 66 – 68 %-a fordítódott. Ezen belül a két legjelentősebb működési kiadással rendelkező ágazat az alsó és a középfokú oktatás melyek összességében a működési kiadások 78%-át birtokolták 2007-ben. Az önkormányzati rendszer reformjáról szóló forgatókönyvek éppen emiatt a nagyfokú aránytalanság miatt szólnak többek között arról, hogy ezen magas működési költség igényű feladatok egy részét recentralizálni szükséges, a hatékonyabb feladatellátás és a finanszírozhatóság érdekében.

A 31. táblázat összefoglalja Eger város önkormányzata esetében az intézményi működési kiadások finanszírozásának szerkezetét, melyekből további következtetések vonhatóak le.

31. táblázat: Az intézményi működési kiadások fedezetének alakulása

	Me	2005	2006	2007
Intézményi működési kiadások	<i>eFt</i>	7 655 496	7 998 905	7 994 087
Intézményi működési bevételek	<i>eFt</i>	650 805	723 992	753 163
Intézményi működési célú pénzeszköz átvételek	<i>eFt</i>	160 769	88 962	51 093
Pénzmaradvány	<i>eFt</i>	137 652	144 083	198 315
Vállalkozási tevékenység eredménye	<i>eFt</i>	7 093	-	10 653
Egyéb bevételek	<i>eFt</i>	956 319	957 037	1 013 224
Normatívák	<i>eFt</i>	3 948 219	3 638 507	3 604 269
Támogatás értékű bevételek	<i>eFt</i>	205 687	284 480	98 215
Támogatások összesen	<i>eFt</i>	4 153 906	3 922 987	3 702 484
Intézményi működési kiadások támogatással való fedezettsége	%	54,26%	49,04%	46,32%
Intézményi működési kiadások egyéb bevétellel történő fedezettsége	%	12,49%	11,96%	12,67%
Intézményi működési kiadások önkormányzat általi támogatásának aránya	%	33,25%	38,99%	41,01%

Forrás: Eger város önkormányzatának költségvetési mérleg adatai alapján saját számítás

Az intézményi működési kiadások 2005-ről 2007-re mintegy 4,5 %-al növekedtek. A működési kiadások finanszírozásának szerkezetét tekintve jól látható, hogy **a kiadások támogatásokkal való fedezettsége 2005-ről 2007-re 7,94% ponttal csökkent**, mely csökkenést első sorban **a normatív támogatások 8,7 %-os csökkenése generált**. Ezt a támogatás értékű bevételek irányának változása nem ellensúlyozta, miközben a működési kiadások tekintetében a fent körülírt növekedési tendencia figyelhető meg. A támogatások csökkenésével párhuzamosan csaknem ennek megfelelő mértékben vált szükségessé az **önkormányzati támogatások növelése (2005-ről 2007-re +7,76% ponttal)** a feladatok finanszírozásában.

Összehasonlításként Pécs város önkormányzata esetében az önkormányzati hozzájárulások mértékének szükségessége az intézményi működési feladatok finanszírozásában 2006-ban 34,92%, míg 2005-ben 32,22% volt. (*Varga [2007] (164. o)*)

A vagyonszámvetés szerinti állományváltozást („tárgyi eszköz mozgás tábla”) illetve ezen belül a bruttó érték, nettó érték és az értékcsökkenés kapcsolatát kimutatják, ám az így kimutatott értékcsökkenés költségek közötti elszámolása és nyilvántartása nem megoldott. Eger város önkormányzatának eszközállományára vonatkozó mozgástáblát a 2007. évre vonatkoztatva *39. számú melléklet* tartalmazza. A korábbi számításaim során kimutatott adatok, és a mozgástábla adatai alapján jól **érezhető a tárgyi eszközök elhasználódási, pótlási költségének támogatási igénye**.

A *39. számú melléklet* adatai alapján látható, **az önkormányzat vagyontárgyainak összesített értéke átlagosan mintegy 12%-os elhasználódást mutat 2007-ben**. Ez az adat összességében elfogadható, ám összetételét tekintve **jelentősen torzít**, hiszen a vagyontárgyak döntő hányadát (78%) kitevő ingatlanok esetében a 2001 és 2003 között végrehajtott átértékelést megelőzően ezen vagyonelemek bruttó értékét nem terhelte értékcsökkenés. Emiatt a vagyontárgyak további csoportjai realisabban érzékeltetik az elhasználódás fokát és mértékét. (Gépek berendezések esetében 62%, immateriális javak esetében 48%, járművek esetében 75%, átadott eszközök esetében 22,5%, míg külön az ingatlanok esetében csupán 7,2%!)

Az összes eszköz bruttó értéke a vizsgált évben 6,7%-al növekedett, míg az értékcsökkenés növekedése 15,4% volt, mely az önkormányzat számára nem térült meg. Vagyis **a bruttó**

értéknövekedés 3,2%-a¹⁷⁴ a számviteli rendszer jelenlegi hiányosságai miatt **elvész az önkormányzat számára**. A tárgyi eszközök elhasználódási költségeinek pótlását az önkormányzatnak saját forrásból kell kigazdálkodnia, ha a folyamatos feladatellátást biztosítani kívánja..

Az önkormányzat feladat ellátási struktúráját tekintve jellemző a feladatok kiszervezése, melyről az elemzés korábbi részeiben már volt szó. Az önkormányzat adósságrendezési eljárással nem érintett település.

A tényező értékelése

A feladatellátás értékelése során megállapítható, hogy az önkormányzat képes alkalmazkodni a forrásorientált rendszer által nyújtott feltételeknek és kényszereknek. A kötelező feladatok ellátásának finanszírozásában 30-35%-ban képes érvényesíteni a saját források szerepét és jelenlétét, míg az önként vállalt feladatok finanszírozása tekintetében (melyek esetében növekedés figyelhető meg) szintén képes legalább 30%-ban a saját forrásokra támaszkodni. A feladatellátás elemzése során a számviteli rendszer képes biztosítani a fenti következtetések levonásához szükséges adatok gyűjtését és elemezhetőségét. A vagyonelemek elhasználódása következtében fellépő pótlási igény finanszírozása nem megoldott, az információs rendszerből következő hiányosságok miatt. Az intézmények működési kiadásának támogatással való fedezettsége csökkenő ütemű, mely reál értékét tekintve az elemzettekhez képest is nagyobb visszaesést jelez. A makrogazdasági kockázatok miatt a támogatások további csökkenése valószínűsíthető.

A tényező értékelése: 2.

6. A településpolitika elemzése

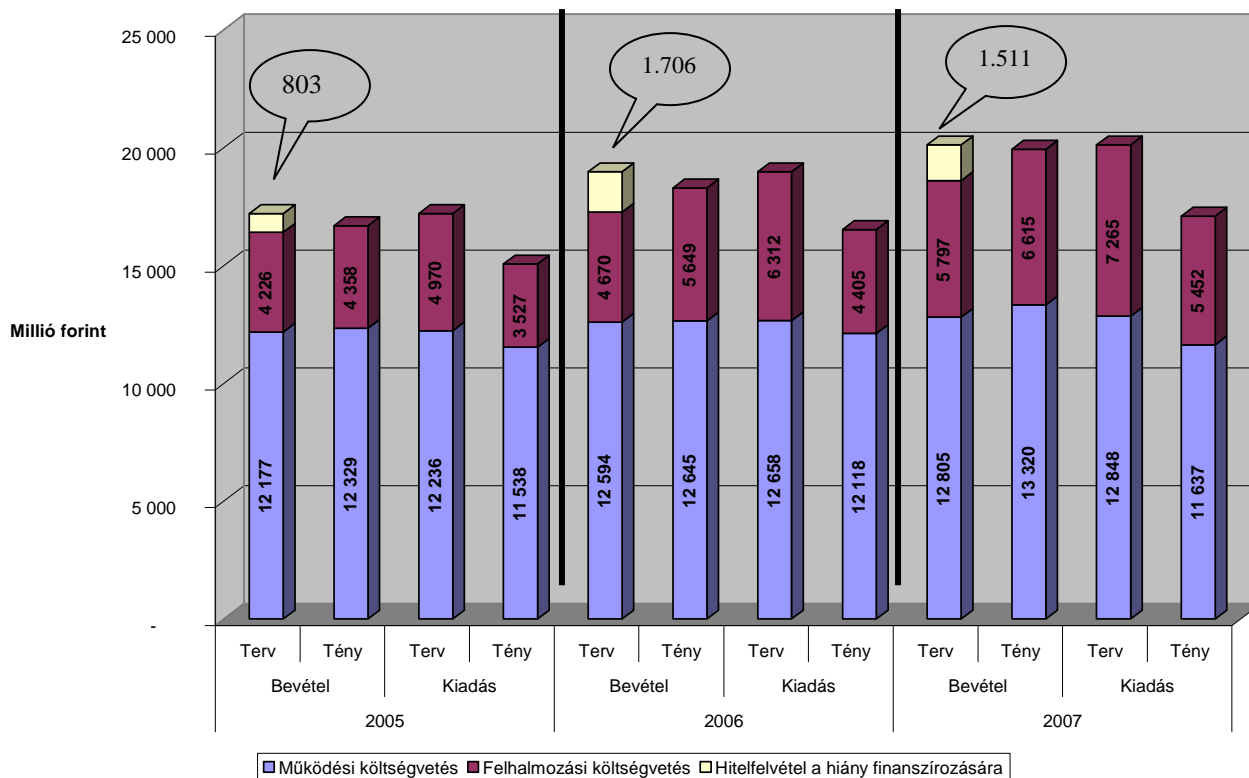
Eger város önkormányzatának élén a vizsgált években Nagy Imre, majd 2006-tól Habis László, közigazdász állt. Eger önkormányzatánál tett személyes interjúm során meggyőződhettem arról, hogy Eger város költségvetésével és gazdálkodásával foglalkozó önkormányzati dolgozók olyan szakemberek, akik egyaránt otthonosan mozognak a gazdaság világában és az Eger városát érintő kérdésekben. Az ÁSZ által a 2004-2006. évi átfogó ellenőrzésében megfogalmazta, hogy a Polgármesteri hivatalnál **a költségvetés tervezési és zárszámadás készítési folyamatok szabályozottsága megfelelő**, alacsony kockázatot jelent a feladat szabályszerű végrehajtásában. Az esetleges működésbeli hibák megelőzésére, feltárására és kijavítására kialakították a megfelelő kontrollokat, melyek működése kiváló. Hasonló megállapításra jutottak a pénzügyi-számviteli tevékenység szabályszerű végrehajtásának kockázati szempontú értékelése során is, ahol néhány területen tettek észrevételeket.¹⁷⁵

Ennek a tényezőnek az értékelése során érdemes megvizsgálni a **költségvetés tervezés és megvalósulás közötti különbségeket**, eltéréseket, melyek kontrollig feladatot is jelentenek egyben. Az elemzés elkészítése során felhasználtam az ÁSZ által Eger város önkormányzatának 2004-2006. évi gazdálkodásáról készített átfogó ellenőrzésében tett megállapításait, észrevételeit. A vizsgált évek tekintetében a költségvetés tervezés és megvalósulás közötti összefüggéseket mutatja be a 31. ábra.

¹⁷⁴ A számítás logikai menete: $6,7\% * 15,4\% = 3,2$. Vagy a bruttó értéknövekedés és a bruttó értékre jutó értékcsökkenés különbsége: $15,4 - 12,25 = 3,2\%$, ($12,25 = ZÉCS / ZBruttó$)

¹⁷⁵ Ingyenes vagyonátruházás szabályozatlansága, selejtezés szabályozása, adók területe.

31. ábra: Az önkormányzati költségvetés terv-tény adatai közötti összefüggések



Forrás: Költségvetési beszámolók adatai alapján saját szerkesztés

Az önkormányzatnál a 2005-2007. években a tervezett és teljesített összes költségvetési bevételek és kiadások folyamatosan növekedtek, de a költségvetés egyensúlya tervezési szinten nem volt biztosított. A tervezett költségvetési bevételek előirányzatai a tervezett költségvetési kiadások előirányzatait egyik évben sem fedezték. A teljesítési adatok alapján azonban **költségvetési hiány nem alakult ki**, a tervezettel szemben az önkormányzat ténylegesen **mindhárom vizsgált évben költségvetési többlettel zárta az évet**, amely – amennyiben a felhalmozási célú hitelfelvelektől eltekintünk – csökkenő mértékű.

2007-ben az önkormányzat a költségvetési egyensúly javítására törekedve a tervezett költségvetési bevételek és kiadások közötti különbözetet az előző évhez viszonyítva csökkentette. A költségvetési bevételek és kiadások pénzügyi egyensúlyában a tervezésnél jelentkező összhang hiányát figyelembe véve az önkormányzat a költségvetés tervezett előirányzatában 2005-2007 között évente változó arányban működési és felhalmozási célú hitelek felvételét tervezte. Az előző évi pénzmaradványok igénybevétele a költségvetési rendeletek előterjesztéseiben rögzítettek szerint a tervezett hitelek csökkentését szolgálta. A 32. táblázat a fenti megállapításokat mutatószámok segítségével támogatja.

Az ÁSZ átfogó vizsgálatában megállapította, hogy a 2005-2007. évi költségvetési rendeletekben a költségvetési kiadások és bevételek főösszegeit azonos összegben határozta meg az önkormányzat. Finanszírozási célú pénzügyi műveleteket vettek figyelembe a költségvetési hiány, illetve költségvetési többletet módosító költségvetési bevételként, illetve költségvetési kiadásként, holott erre a korábbi – 2004. évi átfogó – ÁSZ ellenőrzés már felhívta az önkormányzat figyelmét. Ez a hiányosság a 2007. évi költségvetési rendeletben módosításra került.

32. táblázat: A településpolitika elemzésére alkalmazható mutatószámok

	2005	2006	2007
Működési költségvetés (terv) / Működési költségvetés (tény)	-0,075	-0,12	-0,025
Felhalmozási költségvetés (terv) / Felhalmozási költségvetés (tény)	-0,89	-1,32	-1,24
Működési hiány / működési bevétel (terv)	6,6%	13,5%	11,8%

Forrás: Saját számítás

A településpolitika minősítése során célszerű megvizsgálni az önkormányzat területfejlesztési koncepcióját. A hivatkozott ÁSZ ellenőrzés megállapításai alapján az önkormányzat európai uniós pályázatait a gazdasági programban, ágazati, szakmai és területfejlesztési koncepciókban, tervekben megfogalmazott fejlesztési célkitűzésekhez kapcsolódtak. Az ellenőrzés során az ÁSZ megfogalmazta, hogy a vizsgált időszakot tekintve az önkormányzat nem készült föl eredményesen a források igénybevételére és felhasználására, ugyanakkor valamennyi pályázatát sikeresen megvalósította. A 2007. évi költségvetési beszámolóban bemutatott EU pályázatok közül a legjelentősebb beruházás az Eger-Egerszalók közötti összekötő út felújítása, mely a kiadások 50%-a. A másik jelentős tétel a Felnémeti városrész rehabilitációja, mely a kiadások 32%-át teszi ki. Összességében tehát megállapítható, hogy a pályázati pénzek döntő többsége ingatlan fejlesztésekhez kapcsolódik.

Az észrevételeknek megfelelően az önkormányzat a szükséges korrekciókat 2007. II. félévében tette meg. Az önkormányzat az éves költségvetési rendeletekben biztosította a saját forrást a támogatások lehívásához, továbbá eleget tett a strukturális alapok által támogatott fejlesztések megelőlegezési követelményének is. A támogatások utólagos finanszírozási rendszere a gazdálkodásban nem okozott pénzügyi zavarokat, az évek között áthúzódó megelőlegezéseknek köszönhetően.

Az önkormányzati gazdálkodás külső ellenőrzéseinek hasznosulása tekintetében az ÁSZ 2004. évi átfogó ellenőrzéséről készített jelentésében tett szabályszerűségi megállapítások és javaslatok 82%-a teljes egészében, 5%-a részben, míg 13%-a nem teljesült, míg célszerűségi javaslatai teljes egészében hasznosultak.

A településpolitika elemzése során Eger helyi sajátosságai és turisztikai vonzereje miatt külön ki kell térni arra, hogy hogyan képes ezeket az adottságokat érvényre juttatni a költségvetés tervezés és végrehajtás során. Ennek a mérésére a legalkalmasabb módszer az egy adózóra jutó idegenforgalmi adó vizsgálata, illetve annak elemzése, hogy Eger a hasonló adottságokkal rendelkező településekhez képest hol helyezkedik el. (33. táblázat)

33. táblázat: Egy adózóra jutó idegenforgalmi adó mértéke¹⁷⁶

	Me	2005	2006	2007
Adózók száma	fő	193	197	230
Idegenforgalmi adó	eFt	70 119	74 639	82 943
Egy adózóra jutó IFA	eFt/fő	363	379	361

Forrás: Eger város önkormányzata, saját számítás

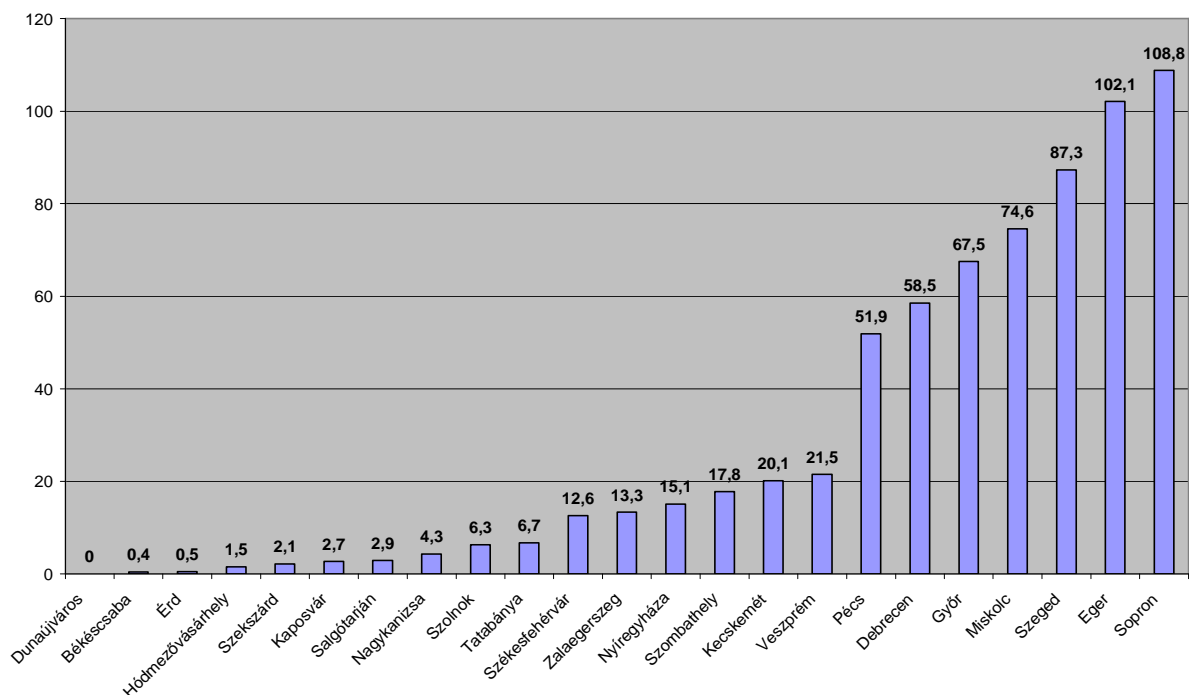
Az idegenforgalmi adó minden vizsgált évben egyre nagyobb mértékben járul hozzá a helyi adóbevételekhez. Az egy adózóra jutó érték csökkenését az okozza, hogy a vizsgált években megváltozott az adózók összetétele a fizetendő adó mértékét tekintve. A mutató tekintetében

¹⁷⁶ A beszédett idegenforgalmi adó bevételek után 2Ft a várost támogatás illeti meg.

2008-ban **Eger a hatodik helyet foglalja el** a Megyei jogú városok között, Szeged, Győr, Sopron, Debrecen és Szombathely után.

Országos összehasonlításban Eger az egy szálláshelyre jutó beszedett idegenforgalmi adó tekintetében a 7, az idegenforgalmi bevételek mértékét tekintve Sopron után a második, az idegenforgalmi adónak az összes adóbevétel belüli arányát tekintve szintén a második helyet foglalja el 2008-ban. A fentiek közül a 32. ábra a 2008. évi idegenforgalmi adóból származó bevételek alakulását mutatja be a Megyei jogú városok viszonylatában:

32. ábra: A Megyei jogú városok idegenforgalmi adóból származó bevételei 2008-ban (millió Ft)



Forrás: Eger város önkormányzata

Ugyancsak alkalmas módszer lehet a településpolitika mérésére és értékelésére annak vizsgálata, hogy az önkormányzat adószámláin előírt előirányzatok milyen arányban teljesültek, mely méri az önkormányzat adóbeszedési képességét és készségét is. Vizsgálható továbbá az egy lakosra jutó önkormányzati adóbevételek nagysága, és benchmark-ja az adott önkormányzati szegmensben, mely szintén alkalmas mutató lehet arra, hogy bemutassa az önkormányzat településpolitikáját. A 34. táblázat az egyes adótervezési előirányzatok adott évi teljesülését mutatja.

34. táblázat: Előírt adók teljesülése

Adók típusa	Me	2005	2006	2007
Építményadó	%	131	102	101
Telekadó	%	188,2	162	184
Magánszemélyek kommunális adója	%	132,2	105	117
Idegenforgalmi adó	%	154,5	125	112
Helyi iparüzési adó	%	105,4	111	118
Gépjármű adó	%	95	100	105
Luxusadó	%	-	187	92

Forrás: Eger város önkormányzata

Az egyes adó kategóriákat tekintve a vizsgált években folyamatosan **a tervezett előirányzatokhoz képest többletbevételt tudott az önkormányzat realizálni**. 2007-ben a luxusadó tekintetében volt 100% alatti a teljesülés. Ez az adó fajta az értékalapú ingatlanadó bevezetését jelenti Eger városában. Három lépcsőből álló értékelés alapján határozzák meg az ingatlanok számított értékét, mely az adó alapja abban az esetben, ha az ingatlan 100 millió forintot meghaladó számított értéket képvisel. Az adó mértéke 0,5%, amit a 100 millió forintot meghaladó adóalap részre számítanak. Az így befizetett adó levonhatóvá válik, mely megakadályozza az adott adótárgy utáni kétszeres adóztatás lehetőségét. Ebbe a kategóriába 2006-ban és 2007-ben 3 adózó tartozott. A luxusadóból származó bevétel, ha új adózók nem lépnek be az adóalanyok körébe, akkor a következő években folyamatosan csökkenni fog. Ennek ok, hogy az új, nagy alapterületű lakóingatlanok tulajdonjogát a tulajdonosok az adófizetés elkerülése miatt megosztják.

Egerben a helyi iparüzési adót fizető adóalanyoknak lehetőségük nyílik arra, hogy a befizetett helyi iparüzési adójuk bizonyos részének felhasználásába beleszóljanak. A befizetett iparüzési adó 10%-át kiemelt feladatokra, kiemelt ágazatok támogatására, illetve egyházi, állami, önkormányzati fenntartású költségvetési szervek, intézmények, civil szervezetek támogatására lehet fordítani.

Az önkormányzat adóbeszedési készségét és adóbehajtási gyakorlatának javulását mutatja az egyes években nyilvántartott adóhátralékok alakulása, mely 2005-ben 384 millió forint, 2006-ban 213 millió forint, 2007-ben 190 millió forint volt. A hátralékok csökkenését az ellenőrzési tevékenység fokozódása, valamint a tájékoztatók, figyelemfelhívó tevékenységek hatására jelentkező önkéntes teljesítések együttesen okozták.

Az egy lakosra jutó adóbevételek tekintetében Eger a Megyei jogú városok rangsorában (2008-ban) a 11. helyet foglalja el, ezzel a középmezőnyben helyezkedik el, megelőzve Szolnok, Pécs, Debrecen és Nyíregyháza városokat, ahogyan erről a bevételi kapacitás elemzése során már volt szó.

A tényező értékelése

A településpolitika értékelése során megállapítható, hogy az önkormányzat a költségvetés tervezése során a vizsgált években hitelfelvétel tervezésével biztosította a mesterséges egyensúlyt. A tervezett hiány mértéke folyamatosan csökkenő mértékű. A költségvetési években egy alkalommal volt szükség folyószámlabitel ideiglenes igénybevételére. A tényadatokat tekintve ugyanakkor az egyensúly biztosított volt. Az ÁSZ ellenőrzések eredményének hasznosulása 80% fölé a vizsgált időszakban. Összességében a pénzügy-számvitel és a költségvetés készítés területén fellelhető kontrollok hatására a rendszerkockázatokat alacsonynak minősíthetjük. Az önkormányzat a helyi adókiadás és beszédés tekintetében mindhárom vizsgált évben teljesítette az előirányzatokban tervezett adóbevételeket, az azok tervezhetőségében rejlő eltérő mértékű nehézségek ellenére. Az adóhátralékok mértéke évről-évre csökkenő tendenciát mutat. Az egy lakosra jutó adóbevételek tekintetében a Megyei jogú városok között a középmezőnyben helyezkedik el.

A tényező értékelése: 2.

7. Összesített értékelés

Az összetett minősítés a tényezők minőségének súlyozott átlaga. Az egyes súlyok szerepeltetése nagyban függ az elemzett önkormányzat jellegétől, szektor szintű elhelyezkedésétől. Ezért más a felmerülő kockázatok köre, és a különböző tényezők is eltérő súllyal determinálják a vizsgált önkormányzat összesített teljesítményét.

Az általam vizsgált önkormányzat Megyei jogú város,¹⁷⁷ ezért ennek a profilnak megfelelően kell súlyoznom a tényezőket. A Megyei jogú városok az eladósodásban, a pénzügyi kötelezettségek tekintetében fokozottan kockázatos kör, mely adódhat azok direkt eladósodásából, illetve a feltételes kötelezettségvállalásokból, valamint a belső eladósodásból is. Ezért ez a tényező kapja a legmagasabb súlyt az összesített értékelésben. Tekintettel arra, hogy a pénzügyi kapacitás az eladósodottság mértékének „kvázi” felső határát képes meghatározni, ezért az összesített értékelésben ennek a tényezőnek a súlyozására az eladósodottság tényezőjének megfelelő súly szerepeltetését javaslom.

Ugyancsak nagy kockázatot jelent ebben a szegmensben a településpolitikából adódó helyi, helytelen gazdaságélénkítő tevékenység, mely az adóbevételek átütemezéséhez, és ezzel a likviditás szűküléséhez vezet, az önkormányzatot hitelezői pozícióba emelve. Továbbá növelheti az önkormányzat belső eladósodását is. Ezért a településpolitikát a tényezők sorrendjében a második helyen szerepeltetem.

A fenti tényezők esetében az elégtelen működés és az indokoltnál nagyobb kockázatvállalás egyszerre okozhatja a bevételi kapacitás csökkenését és likviditási problémákat, ezért ennek a két tényezőnek az értéke és súlya egyformán kap szerepet az összesített értékelésben.

Az önkormányzati szektor forráshiánya mellett a feladatellátásból adódó problémák közel azonos súllyal szerepelnek a tudományos kutatások és elemzések között, ezért a fentiekben meghatározott - a likviditás és a bevételi kapacitásnak megfelelő - súly szerepeltetését javaslom az összesített minősítésben.

35. táblázat: Összesített értékelés

<i>Tényezők</i>	<i>Osztályzatok</i>	<i>Súly</i>	<i>Súlyozott érték</i>
Eladósodottság	1	0,25	0,25
Likviditás	2	0,1	0,2
Pénzügyi kapacitás	2	0,25	0,5
Bevételi kapacitás	1	0,1	0,1
Feladatellátás	2	0,1	0,2
Településpolitika	2	0,2	0,4
Összesített érték		1,00	1,65

Forrás: Saját szerkesztés

A súlyozásnak megfelelő érték alapján **Eger az első összesített minősítési kategóriába került.** (35. táblázat) Az ebbe a csoportba tartozó önkormányzatok minden tekintetben stabilak és általában az egyes tényezőkre 1-es és 2-es minősítést kapnak. Ha vannak is gyenge pontjaik, azok elhanyagolhatóak, a település helyi szinten képes rutinszerűen kezelni azokat. Ezek az önkormányzatok képesek ellenállni a makro környezet változásainak, tevékenységük mindenben megfelel a jogszabályi feltételeknek.

Végezetül az összesített értékelést kiegészítem egy olyan **összehasonlítással**, melyben Eger városának a fenti elemzésben meghatározott mutatóit – nyilván csak ott, ahol a mutatók számítására megfelelő adatok rendelkezésre állnak – összevetem a Megyei Jogú Városokra (MJV) rendelkezésre álló adatokkal. (36. táblázat) Az elemzés **célja**, hogy bemutassa, **Eger mennyire illeszkedik a Megyei jogú városokról bemutatott pénzügyi kockázatokról készült elemzési képhez.** Az összehasonlítást, és mutatók kiszámítását nehezíti, hogy Eger esetében a költségvetési beszámolók mellékletei is rendelkezésre álltak, ami jelentős többlet információt jelent az elemzéshez, míg a megyei jogú városok esetében ezek a kiegészítő adatok hiányoznak.

¹⁷⁷ A kockázatok dimenzionálása követi Vigvári (2009a) elemzésében írottakat.

36. táblázat: Eger és a Megyei jogú városok összesített adatainak összevetése

	2005		2006		2007	
	Eger	MJV	Eger	MJV	Eger	MJV
1. Eladósodottság						
GFS egyenleg / GFS kiadás (%)	-4,87	-4,60	-6,13	-6,20	-3,41	-3,40
2. Likviditás						
Likviditás (kamatbevétel / kamatkidás)	1,49	0,43	1,48	0,37	0,90	0,41
3. Bevételi kapacitás						
Egy főre jutó saját bevétel (eFt/ fő*)	101	88	115	95	116	107
Egy főre jutó helyi adóbevétel (eFt / fő*)	43	48	45	53	52	62
4. Feladatellátás						
Működési kiadás / Összes kiadás (%)	77	71	74	68	68	69

Forrás: PM, KSH adatok és Eger város költségvetési beszámolóí alapján saját számítás

A fenti összehasonlítás alátámasztja az elemzésben leírtakat. A Megyei jogú városok adatai alapján számított (GFS egyenleg / GFS kiadás) mutató jelzi, hogy **eladósodottság tekintetében Eger követi a megyei jogú városok tendenciáját**. Az elemzésben bemutatott speciális eladósodottsági mutató kiszámítására a megyei jogú városok esetében nincs mód (a hiányzó adatok miatt), de Eger adatai ennek a mutatónak a tekintetében is növekedést tükröztek (figyelembe véve a türelmi időket is).

Likviditás tekintetében a megyei jogú városok adatai feszített likviditási helyzetet tükröznek a vizsgált évek tekintetében. Eger likviditási helyzete csak a 2007-es évben kezdett némileg romlani. A likviditás alakulása szempontjából érdemes megemlíteni, hogy a bemutatott likviditási mutató 2008-ban a megyei jogú városok esetében 0,89, míg szektor szinten 1,08. Mindez igazolja az önkormányzati gazdálkodással kapcsolatban a dolgozatban feltárt kockázatokat, melyek a likviditási mutató javulásával éppen ellentétes irányt jeleznek.

Eger város **bevételi kapacitása** az egy főre jutó saját bevétel tekintetében meghaladja a megyei jogú városok összesített adatait, a helyi adóbevételek tekintetében pedig jól közelíti azt. A feladat ellátási mutató alakulása mind a megyei jogú városok, mind pedig Eger esetében bemutatja, hogy az önkormányzatok kiadásainak 65-70%-a működési kiadásokra fordítódik. További elemzésre az adatok hiánya miatt nem volt mód, mely megmutatta volna, hogy ezek a működési kiadások hogyan oszlanak meg a kötelező és az önként vállalt feladatok között. **Eger kockázati térképe a 40. számú mellékletben** található.

Ahogy a modell tesztelése elején kifejtettem - a költségvetési beszámolók és egyéb szubjektív információk alapján kijelenthető - hogy **Eger város önkormányzata nem hordozza magán azokat a tipikus jegyeket**, melyek a megyei jogú önkormányzatok általában pénzügyi kockázat szempontjából jellemeznék. Az esettanulmányt átfedő időszak jellemző kötvény kibocsátási hulláma, a PPP beruházások indításának növekvő volumene nem jellemző a városra. Megtalálható azonban itt is a feltételes kötelezettségvállalások jelenléte, az „off budget” szektor súlyának növekedése a feladatellátás terén, a belső eladósodás problémája, a deviza finanszírozás növekedése. **Feladatellátás és bevételi szerkezet** szempontjából ugyanakkor az Eger városában **feltárt kockázatok megfelelnek a Megyei Jogú Városokról alkotott kockázati képnek (34. táblázat)**.

Az „Önkormányzati Risk Mapping” módszerével elvégzett elemzés kiváló minősítési kategóriába sorolja Eger város önkormányzatát. Ez alátámasztja a modellel szemben támasztott alapvető elvárás és követelmény teljesülését. Kellő szenzitivitással, ám a lehető legobjektívebben képes legyen bemutatni az adott önkormányzat pénzügyi, vagyoni, jövedelmezőségi helyzetét. Miközben figyelembe veszi az elemzett település sajátosságait, mely akár különböző is lehet az adott településre leginkább jellemző benchmark adatoktól.

Irodalomjegyzék

1. ALLEN - TOMMASSI [2001]: *Managing Public Expenditures*, OECD Párizs;
2. ADORJÁN – BARY – DUDÁSNÉ – FRIDRICH – LUKÁCS – PÁL – RÓTH – SZTANÓ – UJVÁRI – VEIT [2001]: *Számvitel és elemzés I.* MKVK 2001. Bp.
3. ÁGH ATTILA [2005]: *Közigazgatási reform és EU versenyképesség: a „konfliktus-konténerek” felszámolása.* In: Vigvári András (szerk.) (2005): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. BM IDEA program 2005. Bp.
4. ANTHONY M. SANTOMERO [1984]: *Modeling the Banking Firm: A Survey.* Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 16. 1984.
5. BANK & TŐZSDE [2007]: *Bankok és Önkormányzatok melléklet.* In: Bank & Tőzsde 2007. november
6. BÁGER GUSZTÁV [2006]: *Az állami szerepvállalás új vonásai a XXI. század globalizált világában.* In: Vigvári András (szerk.) [2006]: Vissza az alapokhoz. Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról. Új Mandátum Könyvkiadó 2006. Bp.
7. BÁGER G. – VIGVÁRI A. [2007]: *Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások.* ÁSZ FEMI tanulmány. 2007. április.
8. BARATI IZABELLA [2000]: *Jelentés. Önkormányzati várakozások 2001-re* (TÁRKI Önkormányzati adatbank)
9. BARATI IZABELLA [2002]: *A helyi kormányzatok hitelpiaci részvételének ösztönzése.* Magyar Közigazgatás 52. évf. 10. szám, 593-599. o
10. BARICZ REZSŐ [2002]: *Lektori vélemény. in: Államszámviteli tanulmányok.* ÁSZ FEMI 2002. július.
11. BERNÁTH K. - JÓKAY K. - SZMETANA GY. [1996]: *Önkormányzatok és a tőkepiac HVG,* Bp. 1996.
12. BM IDEA FINANSZÍROZÁSI MUNKACSOPORT [2005]: *Miért van szükség az állambáztartás pénzügyi beszámoló rendszerének megváltoztatására? Kézirat*
13. BODIE – KANE – MARCUS [1996]: *Befektetések I. – II.* BÉTA Műszaki könyvkiadó Bp. 1996.
14. BREALEY – MYERS [1998]: *Modern vállalati pénzügyek. I. - II.* Panem-McGraw-Hill 1998.
15. CHRISTOPHER M. JAMES – CLIFFORD W. SMITH (SZERK.) [1996]: *Tanulmányok pénzügyi intézményekről. Kereskedelmi bankok.* Panem – McGraw - Hill Budapest. 1996.
16. CSERMÁK J. - DÉR G. - NAGY ISTVÁNNÉ - PINTÉR CSERMÁK J. [2004]: *Költségvetési szervek gazdálkodása.* Aula, 2004
17. DAFFLON, B. (ED) [2002]: *Local Public Finance in Europe Balancing the Budget and Controlling Debt.* Edward Elgar Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA
18. DOUGLAS W. DIAMOND [1984]: *Financial Intermediation and Delegated Monitoring.* Review of Economic Studies, Vol. 51. (393 – 414. pg.)
19. DWIGHT JAFFEE – THOMAS RUSSELL [1976]: *Imperfect Information, Uncertainty, and Credit Rationing.* Quarterly Journal of Economics, 90. 1976. (651-666. pg.)
20. ERDŐS MIHÁLY – MÉRŐ KATALIN [2008]: *A subprime válság és a pénzügyi szervezetek felügyelése.* Hitelintézeti szemle 2008. VII. évf. 5. sz.
21. Eugene F. Fama [1970]: *Efficient Capital Markets: a Review of Theory and Empirical Work.* Journal of Finance, 25. 383–417. o
22. EUGENE F. FAMA [1980]: *Banking in the Theory of Finance.* Journal of Monetary Economics, 6. 1980 (39-57 pg.)
23. EUGENE F. FAMA [1985]: *What's Different about Banks?* Journal of Monetary Economics, Vol.15. 1985. (29 – 39. pg.)
24. FEDERAL REGISTER [1996]: *Pénzügyintézetek módosított egységes értékelési rendszere 1996. december 19.* (61. évfolyam, 245. szám)

25. FISCHER ÉVA – HOMOLYA DÁNIEL [2009]: *Viharba kerülve esőkabátban – avagy a hazai bankszektor forrás oldali likviditási kockázatai és az azokat mérséklő tényezők 2008 második felében.* Hitelintézeti szemle 2009. VIII. évf. 3. szám
26. GÁL ERZSÉBET [2007]: *A számvitel modernizációját érintő kérdések a közszféra területén* (2007. április). XXVIII. OTDK Közgazdaságtudományi Szekció, Doktorandusz Konferencia, Miskolci Egyetem, Gazdaságtudományi Kar.
27. GÁL ERZSÉBET [2009]: *Bankok, bankügyletek.* Egyetemi jegyzet, Miskolci Egyetem kiadó 2009
28. GÁL ERZSÉBET [2010]: *Divatos téma vagy valódi kockázat: a helyi önkormányzati szektor eladósodása.* Comitatus Önkormányzati szemle. A Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének folyóirata. 2010. március XX. évf. 188. szám (34 - 42. oldal)
29. GEORGE AKERLOF [1970]: *The Market of Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism.* Quarterly Journal of Economics, 84. 1970. (488-500. pg.)
30. GYÓRFFI DEZSŐ [2005]: *Az intézményi tényezők szerepe az állambáztartási hiány alakulásában Magyarországon,* Közgazdasági Szemle LII. Évf, 2005. okt. 755-773. o.
31. GYÓRFFI DEZSŐ [2007]: *Az önkormányzati vagyongazdálkodás szabályozottsága a könyvvizsgáló ellenőrzések tükrében.* In: Vigvári András (szerk.) (2007): *A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből.* Közigazgatási olvasmányok. COMPLEX Kiadó.
32. GYÓRFFI D. - VIGVÁRI A. - ZSUGYEL J. (SZERK.) [2009]: *A közpénzügyek nagy kézikönyve.* Complex Kft. 2009
33. HALMOSI PÉTER [2005]: *Az önkormányzati hitelfelvétel szabályozásának motivációja az Európai Unió országában.* Hitelintézeti szemle 2005. IV. évf. 1. szám (68-77. old.)
34. HALMOSI PÉTER [2009]: *Az önkormányzati rendszer kockázatai a stakeholderek nézőpontjából.* Pénzügyi Szemle 2009/1. LIV. évfolyam (100-110.)
35. HEGEDŰS JÓZSEF [2004]: *Off-budget Revenues and Expenditures: A Challenge to Subnational Finances.* In: Mihály Kopányi – Deborah Wetzel – Samir El Daher (editors) (2004): *Intergovernmental Finance in Hungary. A Decade of Experience 1990-2000.* World Bank, OSI Budapest
36. HEGEDŰS J. – TÖNKŐ A. [2007]: *Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában: a feltételes kötelezettségvállalás („contingent liability”) problémája.* In: Vigvári András (szerk.) (2007): *A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből.* Közigazgatási olvasmányok. COMPLEX Kiadó.
37. HELMECZI ISTVÁN [2010]: *A magyarországi pénzforgalom térképe* MNB. tanulmány 2010
38. HERBST Á. - SZEGVÁRI P. [1996]: *Adósságrendezés az önkormányzatoknál.* Századvég, Bp. 1996
39. HOMOLYA D. - SZIGEL G. [2008]: *Önkormányzati hitelezés – kockázatok és banki viselkedés.* MNB - Szemle 2008. szeptember. 20-29.o.
40. ILLÉS IVÁNNÉ [2007]: *Vállalkozások pénzügyi alapjai.* Saldo 2007
41. INMAN, R. – RUBINFELD, D. L. [1997]: *Federalism.* Berkeley Olin Program in Law & Economics, Working Paper 1138.
42. JOHN GURLEY – EDWARD SHOW [1955]: *Financial Aspects of Economic Development.* American Economic Review, 45. 1955 (515 – 538 pg.)
43. JON R. BLÖNDAL [2004]: *Issues in Accrual Budgeting:* OECD Journal on Budgeting, Volume 4. pp. 104-119;
44. JOSE A. LOPEZ [1999]: *Using CAMELS ratings to monitor bank conditions.* Federal Reserve Bank of San Francisco. FRBSF Economic Letter Number 99-19; (June 11), 1999. (<http://www.frbsf.org/econsrch/wklyltr/wklyltr99/el99-19.html>)
45. JOSEPH E. STIGLITZ – ANDREW WEISS [1981]: *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information.* American Economics Review, 1981 Vol 71. (93-410 pg)
46. JÓKAY K. – OSVÁTH L. – SÓVÁGÓ GY. – SZMETANA GY. [2004]: *Az önkormányzati adósságrendezés oknyomozása 1996-2003.* Ige Kft. Budapest. www.ige.hu

47. JÓKAY KÁROLY [2007A]: *Az Önkormányzatok mérlegen kívüli „rejtett” illetve számított kötelezettségvállalásai empirikus kutatásai*. Vitairat: 2007. október 6.
48. JÓKAY KÁROLY [2007B]: *A közpénzügyek néhány megoldandó kérdése: Szempontok az önkormányzati gazdálkodás újraszabályozásához*. (Vitairat) IGE tanácsadó Kft. 2007. április.
49. JÓKAY KÁROLY – VERES-BOCSKAY KATALIN [2009]: *Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendezési eljárás*. Pénzügyi Szemle 2009/1. LIV. évfolyam (111-125. old.)
50. KAPLAN, R.S. - NORTON, D.P. [1998]: *"Balanced Scorecard kiegyensúlyozott stratégiai mutatószám-rendszer - Egy eszköz, ami mozgásba hozza a stratégiát"*. KJK, Budapest, 1998
51. KAPÁS JUDIT [2003]: *A piac, mint intézmény – szélesebb perspektívában*. Közgazdasági Szemle L. évf. 2003. december (1076-1094. old.)
52. KASSÓ ZSUZSANNA [2003C]: *A könyvvizsgálat és a számvitel kapcsolata*. A Magyar Könyvvizsgálói Kamara részére készült tanulmány a kamarai stratégia megalkotásához. Kézirat;
53. KASSÓ ZSUZSANNA [2006A]: *Szükség van-e államszámviteli törvényre? Vissza az alapokhoz*, Új mandátum könyvkiadó 2006.
54. KASSÓ ZSUZSANNA [2006B]: *Utijelentés. Részvétel a FEE Public Sector Committee által szervezett egy napos konferencián*. Kézirat;
55. KASSÓ ZSUZSANNA [2006C]: *Miért van szükség az állambáztartás pénzügyi beszámolórendszerének megváltoztatására?* In: Vigvári András (szerk.) (2006): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság, Magyar Közigazgatási Intézet.
56. KIRÁLY JÚLIA [1995]: *Válságspirál, avagy a magyar bankok tőkevesztésének egy lehetséges értelmezése*. Közgazdasági szemle, XLII. évf. 9. szám (819-837. old)
57. KIRÁLY JÚLIA [2002]: *Szabályok és bukások*, Hitelintézeti szemle 2002/1. évf./2.sz. (3 - 13. o.)
58. KIRÁLY JÚLIA [2008]: *Likviditás válságban. (Lehman előtt – Lehman után)* Hitelintézeti Szemle 2008. VII. évf. 8. sz. (598-611 old.)
59. KOHN, MEIR [1998]: *Bank és pénzügyek, pénzügyi piacok*. Osiris – Nemzetközi Bankárképző
60. KOMÁROMI GYÖRGY [2002]: *A hatékony piacok elméletének elméleti és gyakorlati relevanciája*. Közgazdasági Szemle, XLIX évf, 2002. május (377-395 old.)
61. KÓNIA JUDIT [2007]: *Nemzetközi hitelszerződés jogi aspektusai*. Hitelintézeti szemle 2007. VI. évf. 5. szám (479-505)
62. KOÓS BÁLINT – LADOS MIHÁLY [2008]: *Az önkormányzati méret nagyság és a közszolgáltatások méretgazdaságossági kérdései: európai modellek és hazai tapasztalatok*. In: Kovács – Somlyódiné (szerk.): Függőben. Közszolgáltatás szervezés a kistélepek világában. Közigazgatási olvasmányok. Bp. 2008. Magyar Közigazgatási Intézet (45-96. old.)
63. KOPÁNYI M. – VIGVÁRI A. [2003A]: *Az önkormányzati szektor pénz és tőkepiaci kapcsolatának szabályozási szükségessége és lehetősége*. Kézirat. 2003.
64. KOPÁNYI M. – VIGVÁRI A. [2003B]: *Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések*. Pénzügyi Szemle 11. sz, 1071-1088 o.
65. KORNAI J. - ERIC MASKIN – GERARD ROLAND [2004A]: *Puba költségvetési korlát I*. Közgazdasági Szemle LI. évf., 2004. július-augusztus (608-624 o.)
66. KORNAI J. -ERIC MASKIN – GERARD ROLAND [2004B]: *Puba költségvetési korlát II*. Közgazdasági Szemle LI. évf. 2004. szeptember (777-809 o.)
67. KOTLER, PHILIP [1991]: *Marketing menedzsment. Elemzés, tervezés, végrehajtás és ellenőrzés*. Műszaki könyvkiadó Bp. 1991.
68. KOVÁCS ÁRPÁD (SZERK.) [2007]: *Az ellenőrzés rendszere és módszerei*. Perfekt 2007.
69. KOVÁCS ÁRPÁD [2008]: *Az önkormányzati rendszer működése – a pénzügyi ellenőr olvasata -*. Az önkormányzatok gazdálkodása – helyi fejlesztés – nemzetközi konferencián elhangzott előadás. Pécs, 2008. május 16.
70. KOVÁCS GÁBOR [2009]: *Önkormányzati kötvénykibocsátások: elmélet és gyakorlat*. Kézirat megjelenés előtt.
71. KUSZTOSNÉ NYITRAI EDIT (SZERK.) [2003]: *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*. Municipium Magyarország Alapítvány 2003.

72. LADOS MIHÁLY [1998]: *Az önkormányzati finanszírozás lehetséges jövőbeli irányai*. Tér és Társadalom 1998. 1-2. szám (59-86 o.)
73. LÁSZLÓ GÉZA [1994]: *Rendbagyó finanszírozási csatornák és a gazdasági átalakulás*. Kandidátusi értekezés.
74. LÁSZLÓ GÉZA – ZSÁMBOKI BALÁZS [1995]: *Pénz, pénzügyi közvetítők és a realgazdaság*. Közgazdasági Szemle 7-8. szám (667 - 684. o.)
75. LELAND H. – PYLE D. [1977]: *Information Asymmetries, Financial Structure, and Financial Intermediaries*. Journal of Finance. Vol. 32. 1977 (371. – 387. pg.)
76. LENGYEL IMRE [1999]: *Mérni a mérhetetlent? A megyei jogú városok vizsgálata többdimenziós skálázással*. Tér és Társadalom 1999. XIII. évf. 1-2. sz. (53-73 o.)
77. LOÓS ÉVA [2002]: *A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság tevékenysége, különös tekintettel a jelenleg kidolgozás alatt álló szabályrendszerre*. Kézirat, 2002.
78. LÓRÁNT ZOLTÁN [2009A]: *A gazdasági válság hatása az állambáztartásra, különös tekintettel az önkormányzatokra*. A BGF Tudományos konferenciáján, a Tudomány Napján elhangzott előadás. Budapest, 2009. november 13.
79. LÓRÁNT ZOLTÁN [2009B]: *A közvagyon az állambáztartás alrendszereiben*. XVII. Országos Könyvvizsgálói Kamara Konferenciáján elhangzott előadás. Balatonalmádi, 2009. szeptember 3-4.
80. LÓRÁNT ZOLTÁN [2010]: *Önkormányzati pénzügyek – utak és tévutak*. A Magyar Közgazdasági Társaság Pénzügyi Szakosztálya által rendezett előadás. 2010. március 30.
81. MARK GERTLER [1988]: *Financial Structure and Aggregate Economic Activity: An Overview*. Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 20. No. 3. 1988.
82. MIKE KÁROLY [2003]: *A gazdaságpolitikai döntéshozatal nemzetek feletti centralizációja és a közösségi gazdaságtan*. Közgazdasági Szemle L. évf. 2003. március (254-268 o.)
83. MUSGRAVE R. A. [1959]: *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill 1959.
84. NAGY LÁSZLÓ NÁNDOR [2007]: *Önkormányzatok: Számlakapcsolati tőke*. Napi Gazdaság, 2007. október 10.
85. NBK RT. [1998]: *Bankszakmai alapismeretek* (szürke dobozok);
86. NOEL, M. [2000]: *Building Subnational Debt Markets in Developing and Transition Economies. A Framework for Analysis, Policy Reform, and Assistance Strategy*. Policy Research Working Paper. Washington, The World Bank.
87. NOVÁK ZSUZSANNA – VÁMOS IMRE [2008]: *Az ESA95 módszertan alkalmazása a költségvetésben*. Pénzügyi Szemle, 2008. 1. szám, (107-121. old.)
88. NYIKOS LÁSZLÓ [2005A]: *Az Európai Unió legfontosabb pénzügyi jogszabálya (a pénzügyi rendelet) és hatása az államszámvitel reformjára*. Miniszterelnöki Hivatal és Nemzeti Fejlesztési Hivatal: Európai Műhelytanulmányok c. sorozat 2005. 101. szám
89. NYIKOS LÁSZLÓ [2005B]: *Az államszámvitel fő kérdései a jelenlegi időszakban Magyarországon*: letöltve 2009. július 20.
<http://www.attentus.hu/Local%20folder/Tanulmanyok/allamszvitel.pdf>
90. NYIKOS LÁSZLÓ [2009]: *A helyi önkormányzatok pénzügyi ellenőrzésének jogi és szakmai szabályozása néhány EU-tagországban*. Pénzügyi Szemle 2009/1. LIV. évf.
91. PAUL A. SAMUELSON – WILLIAM D. NORDHAUS [2003]: *Közgazdaságtan*. KJK Kerszöv Bp. 2003.
92. PHILIPPE JORION [1999]: *A kockázatosított érték*. Panem könyvkiadó 1999. Budapest.
93. PÉTERI GÁBOR [2005]: *Önkormányzati forrásszabályozás: Ideák és javaslatok*. In: Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. (szerk: Vigvári András). BMA IDEA. Bp. 2005.
94. PETERSON, G. E [2000]: *Building Local Credit Systems*. Municipal Finance Background Series 3. Washington DC, The World Bank.
95. PITTI ZOLTÁN [2005]: *Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja*. In: Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. (szerk: Vigvári András). BMA IDEA. Bp. 2005.

96. P. KISS GÁBOR [1998]: *A fiskális politika jelzőszámai*. Közgazdasági szemle, XLVI. évf, 1999. április (307-325. o.)
97. P. KISS GÁBOR [2003]: *Fiskális transzparencia – jelzőszámok nélkül?* In: Pénzügypolitika az ezredfordulón. (szerk: Botos Katalin) SZTE Gazdaságtudományi Kar közleményei, JATEPress Szeged (96-109. o.)
98. POLACKOVA H. [1989A]: *Contingent Government Liabilities. A Hidden Risk for Fiscal Stability*. Policy Research Working Paper 1989. October
99. POLACKOVA H. [1989B]: *Contingent Liabilities – a threat to fiscal stability*. World Bank 1989. November.
100. POLACKOVA H. B. – PAPP A. – SCHICK A. [1999]: *Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustment in Hungary*. Policy Research Working Paper 1999. September
101. POLACKOVA H. B. – SCHICK A. [2002]: *Government at Risk. Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. World Bank and Oxford University Press 2002. April.
102. POTERBA, J. M [1995]: *State responses to fiscal crisis: the effects of the budgetary institutions and politics*. National Bureau of Economic Research. Working Paper No. 4375 August 1995. (<https://papers.nber.org/papers/w4375.pdf>)
103. RECHNITZER JÁNOS [1998]: *A területi stratégiák*. Dialóg Campus kiadó Budapest - Pécs
104. SIVÁK JÓZSEF [2007]: *A Cseh Köztársaság, a Szlovák Köztársaság, Lengyelország, Románia önkormányzati rendszereinek fő jellemzői*. TÖOSZ 2007. Budapest
105. SWIANIEWICZ, P. [2004]: *The theory of local borrowing and the West-European experience in Local government borrowing: Risk and rewards*. Budapest, Open Society Institute.
106. SZALAI ÁKOS [2002]: *Fiskális föderalizmus. Áttekintés*. Közgazdasági Szemle, XLIX. évf. 2002. május, (424-440 o.)
107. SZÁZ JÁNOS [1989]: *Hitel, pénz, tőke. A hitelpénz és a pénztőke idődimenziója*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
108. SZMETANA GYÖRGY [2006]: *A helyi önkormányzatok adóztatási tevékenysége, továbbfejlesztésének lehetséges irányai*. In: Vigvári András (szerk.) (2006): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság, Magyar Közigazgatási Intézet.
109. TER - MINASSIAN, TERESA - CRAIG, JOHN [1997]: *Control of subnational government borrowing in Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Chapter 7.) IMF
110. VARGA ISTVÁN [2007]: *Az üzemgazdasági szemléletű vagyongazdálkodás megteremtésének helyzete*. In: Vigvári András (szerk.) (2007): A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből. Közigazgatási olvasmányok. COMPLEX Kiadó.
111. VIGVÁRI ANDRÁS [2001]: *Az önkormányzati adósságregiszter kialakításának megalapozása* (Társszerzőkkel) Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5. Magyar Közigazgatási Intézet, The World Bank, Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság
112. VIGVÁRI ANDRÁS [2002A]: *Az önkormányzati rendszerre alkalmazható CAMELS típusú monitoring rendszer koncepciója*. Vitaanyag és megvalósíthatósági tanulmány. Készült az ÁSZ FEMI részére.
113. VIGVÁRI ANDRÁS [2002B]: *Kockázatok és mérési lehetőségeik az önkormányzatok gazdálkodásában*. Kézirat ÁSZ FEMI
114. VIGVÁRI ANDRÁS [2002C]: *Lehetőségek önkormányzatok pénzügyi elemzéséhez*. Számvitel, adó, könyvvizsgálat 2002/11. november (506-508. old)
115. VIGVÁRI ANDRÁS [2005A]: *Közpénzügyeink*. KJK Kerszöv Bp. 2005.
116. VIGVÁRI ANDRÁS [2005B]: *Forrásabszorpció és forrászabályozás*. In: Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. (szerk: Vigvári András). BMA IDEA. Bp. 2005.
117. VIGVÁRI ANDRÁS [2005C]: *Az önkormányzatok hitelfelvétele*. In: Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. (szerk: Vigvári András). BMA IDEA. Bp. 2005.

118. VIGVÁRI ANDRÁS [2006A]: *A decentralizáció és önkormányzati pénzügyi rendszer.* In: Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. (szerk: Vigvári András) BM IDEA program 2006. Bp.
119. VIGVÁRI ANDRÁS [2006B]: *A vagyongazdálkodás kapcsolata az önkormányzati gazdálkodással, működéssel és finanszírozással.* Magyar Közigazgatási Intézet, Regionális Operatív Fejlesztési Program 3.1.1.
120. VIGVÁRI ANDRÁS [2007B]: *Fiskális politika csodafegyver? Néhány gondolat az önkormányzatokra vonatkozó költségvetési szabályok kapcsán.* Pénzügyi szemle 2007. 3-4. szám. (522-529. o.)
121. VIGVÁRI ANDRÁS [2007C]: *Vakvágányon? Szempontok és adalékok az önkormányzati vagyongazdálkodás elmúlt tizenöt évének értékeléséhez.* In: Vigvári András (szerk.) (2007): A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből. Közigazgatási olvasmányok. COMPLEX Kiadó.
122. VIGVÁRI ANDRÁS [2007D]: *Úton egy új vagyongazdálkodási paradigma felé. Szabályozási és intézményépítési ajánlások.* In: Vigvári András (szerk.) (2007): A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből. Közigazgatási olvasmányok. COMPLEX Kiadó.
123. VIGVÁRI ANDRÁS [2008A]: *Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzatiság magyar modelljének korszerűsítéséhez.* Tér és Társadalom, 2008. 1. szám (141-167. o.)
124. VIGVÁRI ANDRÁS [2008B]: *Pénzügyrendszer-tan.* KJK Kerszöv Bp.
125. VIGVÁRI ANDRÁS [2009A]: *Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben.* ÁSZ KUT tanulmány 2009. január
126. VIGVÁRI ANDRÁS [2009B]: *A magyar önkormányzati modell korszerűsítésének egy lehetséges forgatókönyve.* Pénzügyi Szemle 2009/1. 68-86.o.
127. VIGVÁRI ANDRÁS: *Az önkormányzati szektor pénz- és tőkepiaci kapcsolatának szabályozási szükségessége és lehetősége. Helyzetelemzés és javaslatok.* Tanulmány a Belügyminisztérium IDEA Munkacsoportja részére. Kézirat
128. ZONGOR GÁBOR [2006]: *Hibás a mai rendszer. Államreform kéne régen!* ÖNKORKÉP 2006. január - február
129. ZUPKÓ GÁBOR [2002]: *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón.* Századvég Kiadó Budapest, 2002.

Jogszabályok:

1. Az 1996. évi CXII. tv. a *hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról* (Hpt.);
2. A 196/2007. (VII.30.) Kormányrendelet a *hitelezési kockázat kezeléséről és tőkekövetelményéről*;
3. Az önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló *1996. évi XXV. törvény* (Adr.)
4. A helyi önkormányzatokról szóló *1990. évi LXV. törvény* (Ötv.)
5. Az *1992. évi* Állambáztartásról szóló törvény (Ábt.)
6. A 2001. évi *CXX törvény a tőkepiacokról*
7. 285/2001. Kormányrendelet a *kötvényről*
8. 249/2000. Kormányrendelet az *állambáztartás szervezetei beszámolási és könyvvizelési kötelezettségeinek sajátosságairól* (Ábsz.)
9. 217/1998. Kormányrendelet az *állambáztartás működési rendjéről* (Ámr.)

Internetes források:

1. www.asz.hu: ÁSZ FEMI (2006): Javaslat a tanácsadó testület részére a Közpénzügyi törvény szabályozási koncepciójának főbb vonásaira. Kézirat.
2. www.asz.hu: ÁSZ FEMI (2007): Közpénzügyek szabályozásának tézisei. 2007. április.
3. www.asz.hu: ÁSZ FEMI (2008): A 2009. évi költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzése. 2008. november. Tanulmány
4. www.bva.hu
5. www.eger.hu: Átfogó ÁSZ ellenőrzés 2004-2006. évek tekintetében.
6. www.eger.hu: Költségvetési beszámolók Eger, 2005, 2006, 2007.
7. www.eger.hu: Költségvetési terv Eger, 2008.
8. www.ksh.hu: KSH: Heves megye főbb társadalmi, gazdasági jellemzői, Eger 2006. május 12.
9. www.ksh.hu: KSH: Területi statisztika 2007. január 10. (47.) évfolyam 1. szám
10. www.ksh.hu:
http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/tab6_01_01ib.html?1273
11. www.mak.hu: MÁK (2008): Tájékoztató a helyi önkormányzatok I-III. havi támogatásairól és befizetéseiről. 2008. április 14. Letöltve: 2008.07.17.
12. www.magyarorszag.hu: Jogszabálykereső
13. www.mnb.hu: P. Kiss Gábor (1995): A költségvetés tervezése és a fiskális átláthatóság problémái. MNB füzetek, 1998. 11. szám (1-62. old.)
14. www.mnb.hu: Elemzés a konvergencia folyamatokról, 2008. március. Letöltve: 2008. 07.15.
15. www.mnb.hu: MNB (2008a): Jelentés a pénzügyi stabilitásról 2008. április.
16. www.mnb.hu: MNB (2008b): Hitelezési felmérés (2008. szeptember)
17. www.mnb.hu: MNB (2008c): Jelentés a pénzügyi stabilitásról 2008. október.
www.mnb.hu
18. www.mnb.hu: MNB (2008d): Inflációs jelentés 2008. augusztus
19. www.mnb.hu: MNB (2008e): Inflációs jelentés 2008. november
20. www.mnb.hu: MNB (2009a): Jelentés a pénzügyi stabilitásról 2009. április.
21. www.mnb.hu: MNB (2009b): Hitelezési felmérés (2009. március)
22. www.mnb.hu: MNB (2009c): Stabilitási jelentés (2009. november)
23. www.mnb.hu: MNB (2010): Hitelezési felmérés (2010. február)
24. www.oba.hu
25. www.onkormanyzaticsod.hu/hirek: IGE (2008): Még egy csődbejelentés...
26. www.pm.hu: A 2005. 2006. és 2007. évi zárszámadások
27. www.pm.gov.hu: Magyar Köztársaság Kormánya (2007): Magyarország aktualizált konvergencia programja 2007-2011. Bp, 2007. november. Letöltve: 2008. 07. 15.
28. www.pszaf.hu: Az Európai Unió felügyeleti hatóságai – köztük a PSZÁF is – elfogadták három külső hitelminősítő intézet megfelelőségét a tőkekövetelmények meghatározásának szempontjából (Committee of European Banking Supervision, Press Release, 4 August 2006.)
29. www.pszaf.hu: A hitelkockázat tőkekövetelmény számítása sztenderd módszerrel;
30. www.pszaf.hu: A bázeli új tőkeemfelelési szabályozás alkalmazási köre;
31. www.pszaf.hu: Az új bázeli tőkeemfelelés szabályozása; (Stratégiai és módszertani főosztály, Vadász Zsuzsa);
32. www.pszaf.hu: Kockázatcsökkentési technikák a sztenderd módszerben;
33. www.pszaf.hu: A hitelkockázat tőkekövetelmény számítása belső minősítésen alapuló módszerekkel;
34. www.pszaf.hu: PSZÁF (2008a): A felügyelt szektor működése és kockázatai, 2008. április.

35. www.pszaf.hu: PSZÁF (2008b): A felügyelt szektor működése és kockázatai, 2008. október.
36. www.pszaf.hu: PSZÁF (2009): A felügyelt szektor működése és kockázatai, 2009. május.
37. www.tarki.hu: Barati Izabella (2000): Jelentés. Önkormányzati várakozások 2001-re (TÁRKI Önkormányzati adatbank) www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a153.pdf
38. http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/tab2_01_01i.html
39. http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/tab2_01_01h.html
40. http://portal.ksh.hu/pls/portal/docs/PAGE/KSHPORTAL/ADATOK/TERULETI_ATLASZ/TERATLAS_STATISZTIKAI_KISTERSEG/TERULETI_ATLASZ_KISTERSEGI_ELEMZES_2006%20.PDF
41. <http://www.eger.hu/tabid/134/Default.aspx>
42. <http://igazmondo.hu/site/simor-rossz-az-elnevezese-de-kell-a-bankmento-csomag>

Publikációs tevékenység

Angol nyelvű publikációk:

1. THE PAST AND PRESENT OF PUBLIC SECTOR REFORMS (August 2007): *6th International Conference of Phd Students, University of Miskolc. (153-158. old.)* ISBN: 978-963-661-783-7Ö, 978-963-661-778-3;
2. SOME QUESTIONS OF THE MANAGEMENT RISKS OF THE MUNICIPALITIES (October 2006). *4th International Conference for Young Researchers of Economics, Szent István University, Gödöllő 2006. (58-63. pg)* ISBN: 963-9483-66-4ö, 963-9483-68-0;

Országos, szakmailag jegyzett folyóiratban megjelent publikációk:

1. KELL-E SZABÁLYOZNI AZ ÖNKORMÁNYZATI HITELFELVÉTELT? A MAGYAR ESET TANULSÁGAI. (2010) **Pénzügyi Szemle** (Megjelenésre befogadva)
2. ÖNKORMÁNYZATOK ÉS KERESKEDELMI BANKOK, A PÉNZ- ÉS TŐKEPIAC KERESLETI ÉS KÍNÁLATI OLDALÁN (2010) **Hitelintézeti Szemle** 2010. IX. évf. 3. szám (290 –306. oldal)
3. AZ „ÖNKORMÁNYZATI RISK MAPPING” AVAGY A „CAMELS TÍPUSÚ” ELEMZÉSEN ALAPULÓ ÖNKORMÁNYZATI RATING ÉS MONITORING RENDSZER. (2010) **Tér és Társadalom** 2010. XXIV. évf. 1. szám (83- 101. oldal)
4. DIVATOS TÉMA, VAGY VALÓDI KOCKÁZAT: A HELYI ÖNKORMÁNYZATI SEKTOR ELADÓSODÁSA. (2010) **COMITATUS önkormányzati szemle. A Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének folyóirata.** 2010. március XX. évf. 188. szám (34 - 42. oldal)
5. AZ ÖNKORMÁNYZATI SEKTORT DETERMINÁLÓ KOCKÁZATOK, ÉS MÉRÉSI LEHETŐSÉGEIK A HITELEZŐ SZEMSZÖGÉBŐL (2009): **COMITATUS önkormányzati szemle. A Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének folyóirata.** 2009. május XIX/5. évf. 180. szám (44 - 57. oldal)

A felsőoktatásban használt jegyzetek:

1. HITELKÉRELEM, BANKI ISMERETEK. (2010) A vállalkozási szakügyintéző FSZ képzés tankönyve. A BGF PSZFK TÁMOP-4-1-2-a/2-10/1 projektje keretében. (Megjelenés alatt)
2. BANKOK, BANKÜGYLETEK (2009): *Miskolci Egyetem kiadó 2009. második, átdolgozott kiadás* ISBN: 978-963-661-804-9, Egyetemi jegyzet;
3. BANKOK, BANKÜGYLETEK (2007): *Miskolci Egyetem kiadó 2007. első kiadás* ISBN: 978-963-661-804-9, Egyetemi jegyzet;

Konferenciakötetek:

1. AZ ÖNKORMÁNYZATI CAMELS MÓDSZER, MINT AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSÁNAK ELEMZÉSÉRE ALKALMAZHATÓ LEHETSÉGES ALTERNATÍVA. (2010.) *Válság és Megújulás: A Tudomány Napja alkalmából a BGF által kiadott Tudományos Évkönyv 2010; (ISSN: 1558-8401) (178-193 old.)*
2. MIÉRT KELL A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ELADÓSODOTTSÁGÁVAL FOGLALKOZNI? (2009.) *Gazdaság és oktatás: Dolgozatok a BGF Pénzügyi és Számviteli Kara tudományos műhelyéből (ISBN: 978-963-7159-33-6) (103-112 old.);*
3. BANKSZEKTOR VERSUS ÖNKORMÁNYZATI SZEKTOR (HASONLÓSÁGOK ÉS KÜLÖNBSEGEK A GAZDASÁG KÉT SZEREPLŐJE KÖZÖTT) (2009.) *Gazdaság és oktatás: Dolgozatok a BGF Pénzügyi és Számviteli Kara tudományos műhelyéből (ISBN: 978-963-7159-33-6) (113-124 old.);*
4. A FELTÉTELES KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS LEHETSÉGES FORMÁI ÉS SZEREPE AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSÁBAN (2008. április). „Önkormányzatok gazdálkodása – helyi fejlesztés” nemzetközi konferencia, Pécsi Tudományegyetem (ISBN: 978-963-642-243-1) (142-150. oldal);
5. A SZÁMVITEL MODERNIZÁCIÓJÁT ÉRINTŐ KÉRDÉSEK A KÖZSZFÉRA TERÜLETÉN (2007. április). XXVIII. OTDK Közgazdaságtudományi Szekció, Doktorandusz Konferencia, Miskolci Egyetem, Gazdaságtudományi Kar. (ISBN: 978-963-661-768-4);
6. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS INTÉZMÉNYI REFORMJÁT ÉRINTŐ FONTOSABB KÉRDÉSEK (2007. március) *MicroCad 2007. Miskolci Egyetem Innovációs és Technológia Transzfer Centruma, (ISBN: 978-963-661-742-4 Ö, 978-963-661-756-1) (163 – 168. old.);*
7. FELSZÓZSOLCA ÉS VIDÉKE TAKARÉKSZÖVETKEZET CAMELS TÍPUSÚ ELEMZÉSE (1999. november). *Miskolci Egyetem Tudományos Diákköri Konferencia TDK dolgozat, Miskolc (1999);*
8. A LAKÁS-ELŐTAKARÉKOSSÁG RENDSZERE ÉS MAGYARORSZÁGI FOGADTATÁSA (1999. március): XXIV. OTDK Konferencia, Gödöllő 1999. március 30-31;

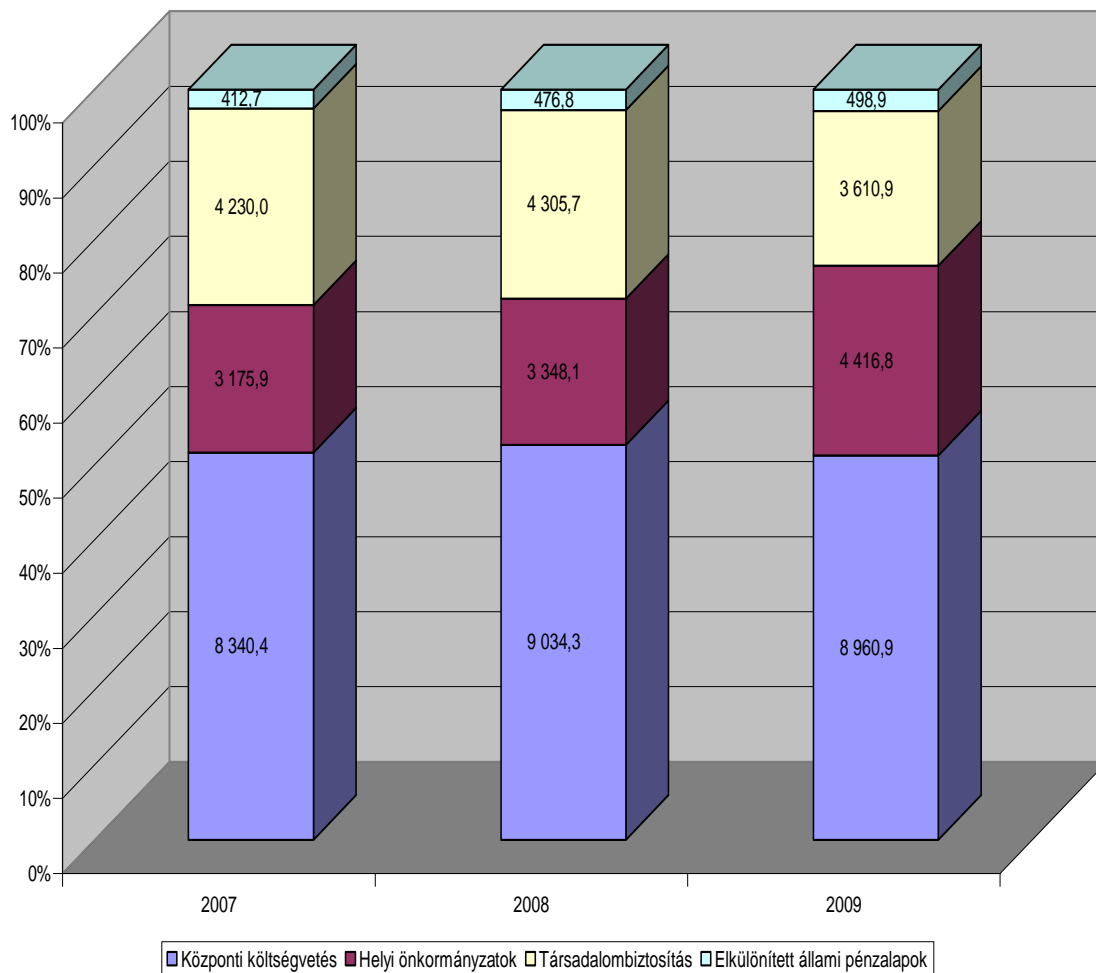
Oktatási tevékenységhez kapcsolódó publikációk: oktatási segédletek:

1. PÉNZÜGYI TERVEZÉS (2009.) *elektronikus oktatási segédlet Miskolci Egyetem, Pénzügyi Intézeti Tanszék 2009;*
2. Biztosítás üzemgazdaságtan és pénzügyi tervezés című *elektronikus oktatási segédlet (2009.) Miskolci Egyetem, Pénzügyi Intézeti Tanszék 2009;*
3. BANKI KOCKÁZATOK SZABÁLYOZÁSÁNAK TÖRTÉNETE: *Bankismeret című tárgy elektronikus oktatási segédlete (2009) Miskolci Egyetem, Pénzügyi Intézeti Tanszék 2009.*

Mellékletek

1. számú melléklet: Az államháztartás egyes alrendszerének kiadásai

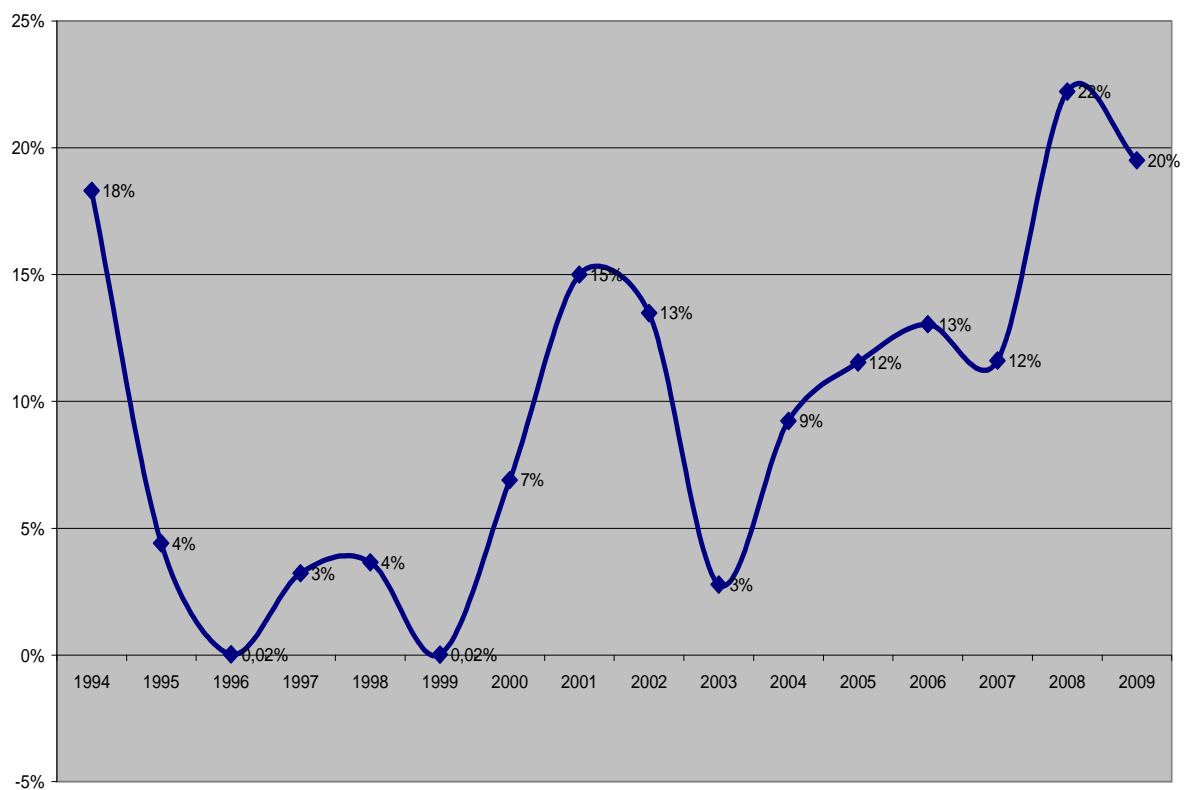
33. ábra: Az államháztartás egyes alrendszerének kiadásai



Forrás: PM adatok alapján saját szerkesztés

2. számú melléklet: Az önkormányzati deficit alakulása

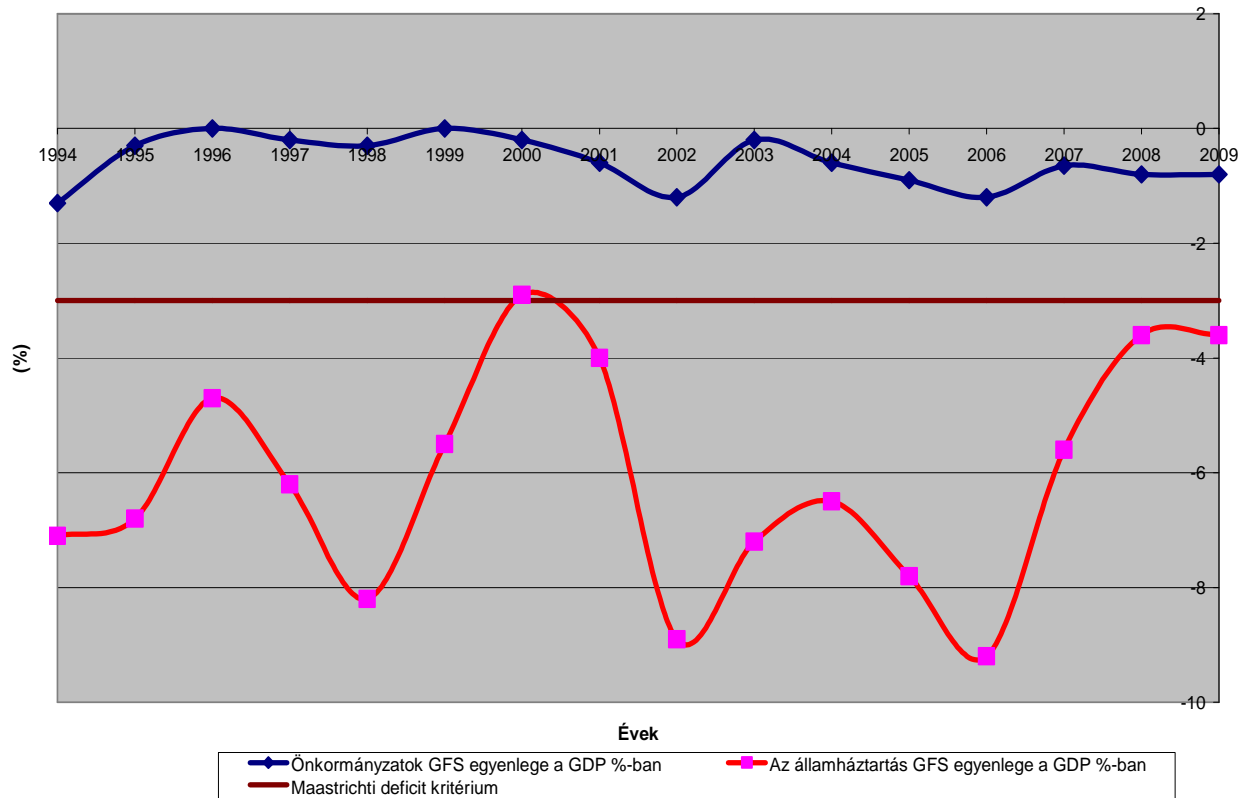
34. ábra: Az önkormányzati deficit arányának alakulása a teljes államháztartási deficiten belül



Forrás: Elemzés a konvergencia folyamatokról (2008) és ECOSTAT adatok alapján saját szerkesztés

3. számú melléklet: Az államháztartási és az önkormányzati GFS deficit

35. ábra: Az államháztartási és az önkormányzati GFS deficit a GDP százalékában



Forrás: Elemzés a konvergencia folyamatokról (2008) és ECOSTAT adatok alapján saját szerkesztés

Kérdőív

Az alábbi kérdőív egy doktori disszertációhoz kapcsolódó kutatás részét képezi, mely az önkormányzatok finanszírozási kérdéseivel foglalkozik. A kérdőívben szereplő kérdések kizárólag e kutatás céljából kerülnek felhasználásra, az abban szereplő információk nem nyilvánosak.

I. KÉREM, HOGY AZ ALÁBBI KÉRDÉSEKRE ADOTT VÁLASZÁT AZ ALÁBBI 1-5 FOKOZATÚ SKÁLÁN JELEZZE! A KÉRDÉSEKRE ADOTT VÁLASZAIT BANKJUK ÖNKORMÁNYZATI HITELPOLITIKÁJA ÉS GYAKORLATA ALAPJÁN JELÖLJE MEG!

	Egyáltalán				Teljes mértékben
	1	2	3	4	5
1. Mennyire felkészültek szakmailag az önkormányzatok könyvviteli szabályai tekintetében?	1	2	3	4	5
2. Az önkormányzati hitelezéssel foglalkozó munkatársaik mennyire felkészültek az államszámvitelt jellemző sajátosságok tekintetében, a beszámolók adatainak elemzésében?	1	2	3	4	5
3. Mennyire készült fel a Bank a Bázeli II. bevezetését követően, annak a tőkeszükségletre gyakorolt hatásaival kapcsolatos bizonytalanságokra, az önkormányzati hitelezés tekintetében?	1	2	3	4	5
4. Milyen mértékben befolyásolta a Bank szolvencia rátáját a Bázeli II. bevezetése az önkormányzati hitelezés tekintetében?	1	2	3	4	5
5. Mennyire tudja a Bank az önkormányzati üzletág termékeinek áraiban érzékelteni a Bázeli II. bevezetését követően annak a tőkeszükségletre gyakorolt hatásait?	1	2	3	4	5

II. KÉREM, HOGY AZ ALÁBBI KÉRDÉSEK ESETÉBEN JELEZZE, HOGY BANKJUK ÖNKORMÁNYZATI ÉS HITELPOLITIKÁJA ALAPJÁN JELLEMZŐ (IGAZ), VAGY NEM JELLEMZŐ (NEM)!

	Igen	Nem
1. Alkalmaznak-e speciális adósminősítő eljárást az önkormányzati ügyfelek adós és követelésminősítése során?	Igen	Nem
2. Alkalmaznak-e speciális mutatókat az önkormányzatok adósminősítése során? * Ha igen, kérem, mutassa be ezeket!	Igen	Nem
3. EU-s pályázatok finanszírozása esetében mely szempontok kerülnek vizsgálatra az önkormányzati ügyfelek (a teljes holdudvarral együtt) esetében?		

- Likviditás	Igen	Nem
- Eladósodottság	Igen	Nem
- Hitelfelvételi korlát	Igen	Nem
- Bonitás / fizetőképesség	Igen	Nem
- A projekt hosszú távú üzemeltetésének, működésének forrása	Igen	Nem
- Projekt működőképessége	Igen	Nem
- Egyéb **	Igen	Nem
4. Jegyeznek-e más bankok által az önkormányzatok részére kibocsátott kötvényeket?	Igen	Nem
5. Az Ötv 88. paragrafusában rögzített hitelfelvételi korlát mellett használnak-e más (esetleg szigorúbb) kritériumot, illetve belső limitet az önkormányzati hitelezés esetében?***	Igen	Nem
6. Az alábbi termékek, szolgáltatások közül melyiket kínálja bankjuk az önkormányzati ügyfeleknek?		
- folyószámlavezetés	Igen	Nem
- likviditási hitel	Igen	Nem
- beruházási hitel	Igen	Nem
- rövid lejáratú forgóeszköz hitel	Igen	Nem
- kötvénykibocsátás	Igen	Nem
- faktoring	Igen	Nem
- lízing	Igen	Nem
- váltóleszámítolás	Igen	Nem
- más bank által kibocsátott kötvényvásárlás	Igen	Nem
- projektfinanszírozás	Igen	Nem
- EU-s pályázatok előfinanszírozása	Igen	Nem
- EU-s pályázatok hitelfinanszírozása, önrész biztosítás	Igen	Nem
- Egyéb: (Kérem, sorolja fel, ha van ilyen!)	Igen	Nem
7. Milyen információs forrást vesznek figyelembe egy adott önkormányzat által felvett hitel, kibocsátott kötvény, adott kezesség illetve garancia számbavételére?		
- Ügyfél nyilatkozat	Igen	Nem
- MÁK 25 űrlap	Igen	Nem
- MÁK 44 űrlap	Igen	Nem
- Bank által készített és ügyfél által kitöltött adatlap	Igen	Nem
- BAR	Igen	Nem
- Éves beszámoló kiegészítő melléklete	Igen	Nem
8. Az Ötv 88. paragrafusa alapján számítandó hitelfelvételi korlát kiszámításához az önkormányzatok mely saját folyóbevételeit veszik figyelembe?		
- Helyi iparűzési adó	Igen	Nem
- Gépjárműadó 100%-a	Igen	Nem
- Települési önkormányzat által beszedett gépjárműadó	Igen	Nem
- Egyéb helyi adók	Igen	Nem
- Illetékbevételek	Igen	Nem
- Kamatbevételek	Igen	Nem

- Beszedett bírságok	Igen	Nem
- Osztalékbevételek	Igen	Nem
- Bérbeadásból származó bevételek	Igen	Nem
- Egyéb (Kérem, sorolja fel, ha van ilyen!):	Igen	Nem
9. Az önkormányzati feladatellátás tekintetében milyen típusú ügyfeleket finanszíroznak?		
- Költségvetési intézmény	Igen	Nem
- Polgármesteri hivatal	Igen	Nem
- Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság	Igen	Nem
- Nem önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság	Igen	Nem
- Közhasznú társaság	Igen	Nem
10. Önkormányzatok finanszírozásával összefüggésben, önkormányzatokkal szembeni kockázatvállalásnak minősül		
- a költségvetési intézmény finanszírozása	Igen	Nem
- a polgármesteri hivatal finanszírozása	Igen	Nem
- az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság finanszírozása	Igen	Nem
- nem önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság finanszírozása	Igen	Nem
- közhasznú társaság finanszírozása	Igen	Nem
11. Önkormányzatok finanszírozásával összefüggésben, vállalatokkal szembeni kockázatvállalásnak minősül		
- a költségvetési intézmény finanszírozása	Igen	Nem
- a polgármesteri hivatal finanszírozása	Igen	Nem
- az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság finanszírozása	Igen	Nem
- nem önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság finanszírozása	Igen	Nem
- közhasznú társaság finanszírozása	Igen	Nem
<p>* :Ha igen, kérem, mutassa be ezeket! Mutatók:</p> <p>** :Kérem, sorolja fel! Egyéb:</p> <p>***: Kérem, mutassa be ezt! Limit:</p>		

III. A KÉRDÉSEKRE ADOTT VÁLASZAIT BANKJUK ÖNKORMÁNYZATI HITELPOLITIKÁJA ÉS GYAKORLATA ALAPJÁN JELÖLJE MEG!

						Egyéb
1. Mekkora volt az önkormányzati hitelezés esetében a Bank által alkalmazott kockázati súly a tőkekövetelmény számítás során 2008. január 1. előtt?	0%	20%	50%	100%	150%	
2. Mekkora kockázati súlyt alkalmaznak jelenleg a tőkekövetelmény számítása során az önkormányzati portfólió esetében?	0%	20%	50%	100%	150%	

				Egyéb
3. Melyik külső hitelminősítő cég minősítéseit veszi figyelembe a Bank a kockázati súly megállapításához?	S&P	Moody's	Fitch Ratings	
4. Melyik külső hitelminősítő cég minősítésén alapul jelenleg az önkormányzati hitelek tőkekövetelményének megállapítása?	S&P	Moody's	Fitch Ratings	

				Egyéb
5. Milyen minősítési módszert alkalmaznak a tőkekövetelmény számításához az önkormányzati ügyletek esetében?	Sztenderd módszer	Belső minősítésen alapuló módszer		

6. Az önkormányzatokkal kapcsolatos hitelezési tevékenység során mely kockázatcsökkentési technikákat alkalmazza a Bank?			
- Jelzálogjog ingatlanon	minden esetben	alkalmanként	soha
- Jelzálogjog ingóságon	minden esetben	alkalmanként	soha
- Hitelgarancia Rt. kezességvállalása	minden esetben	alkalmanként	soha
- Önkormányzati kezességvállalás, garancia	minden esetben	alkalmanként	soha
- Egyéb kezességvállalás	minden esetben	alkalmanként	soha
- Óvadék	minden esetben	alkalmanként	soha
- Egyéb*:	minden esetben	alkalmanként	soha

*: Kérem, sorolja fel:

Forrás: Saját szerkesztés

5. számú melléklet: A magyar bankszektorban eddig bekövetkezett fúziók

1. Kereskedelmi és Hitelbank – IBUSZ Bank (1996)
2. Agrobank – Mezőbank (1996)
3. ING Bank – Dunabank (1996)
4. Corvinbank – Konzumbank (1997)
5. ABN-Amro Magyarország – Magyar Hitel Bank (1998)
6. Pénzügyi Központ – Polgári Bank (1998)
7. Citibank – Európai Kereskedelmi Bank (1999)
8. Citibank – ING Bank lakossági üzletága (2000)
9. Kereskedelmi és Hitelbank – ABN-Amro (2000)
10. Postabank – Pénzügyi Központ (2001)
11. BA-CA – HypoVereinsbank (2001)
12. Erste Bank-Postabank (2002)
13. CIB – InterEurópa Bank (2007)

Forrás. Saját gyűjtés

6. számú melléklet: Az önkormányzatok koncentrátságát jelző mutatók, a különböző országokban

37. táblázat: Az önkormányzatok koncentrátságát jelző mutatók, különböző országokban

	Lakosság (millió fő)	Települési Önkormányzatok száma	Egy települési önkormányzatra jutó lakos (ezer fő)
Cseh Köztársaság	10,3	6 237	1 500
Franciaország	58,9	36 559	1 600
Szlovákia	5,4	2 871	1 700
Görögország	10,5	5 922	1 800
Svájc	6,5	3 000	2 166
Magyarország	10,2	3 175	3 100
Luxemburg	0,4	118	3 400
Ausztria	8,1	2 353	3 400
Lettország	2,5	554	4 000
Észtország	1,4	247	4 200
Spanyolország	39,4	8 082	4 800
Németország	82	16 121	5 000
Olaszország	57,4	8 104	7 000
Románia	22,5	2 862	7 700
Horvátország	4,8	542	8 000
Szlovénia	2	192	8 800
Finnország	5,2	455	11 200
Lengyelország	38,7	2 489	15 000
Belgium	10,2	589	17 200
Dánia	5,3	275	19 100
Hollandia	15,7	572	27 000
Bulgária	8,3	262	28 000
Svédország	8,9	286	30 900
Portugália	9,9	275	34 200
Írország	3,7	84	41 667
Litvánia	3,7	56	58 800
Nagy-Britannia	58,7	491	118 503

Forrás: OECD, Vigvári 2008

7. számú melléklet: Az önkormányzatok eladósodásának piac által szabályozott modellje esetén alkalmazott elméleti alapfeltételek

1. Az önkormányzatokra a többi piaci szereplővel azonos előírások vonatkoznak, azaz nem részesülnek kivételezett eljárásban a hitelezés folyamán;
2. A hitelezési folyamat minden résztvevője azonos informáltsággal rendelkezik, azaz az önkormányzatokról, mint hitelfelvevőkről minden szükséges adat és információ megszerzhető;
3. A piaci szereplők, köztük az önkormányzatok is közgazdaságilag racionálisan viselkednek;
4. Az önkormányzatok hitelfelvétele mögött nem áll sem implicit, sem explicit kormányzati garancia.

(Ter – Minassian – Craig (1997))

8. számú melléklet: Az önkormányzati kötvények lehetséges csoportosítása

38. táblázat: Az önkormányzati kötvények lehetséges csoportosítása

	Általános kötelezettséget vállaló kötvény	Bevételből megtérülő kötvény	Dedikált projekt kötvény	Egyéb önkormányzati kötvény
Biztosíték	- A kibocsátó ígérete; - Dologi biztosíték, zálogjog;	Díjbevételek, felhasználói díjak	Központi kormányzattól érkező bevételek, helyi adóbevételek	- Kibocsátói ígérete; - Kezesség vállalás (Hitelintézet, biztosító társaság);
Törlesztés forrása	A kibocsátó teljes adóztatási képessége, összes bevétele	A projektből várható cash flow	A megvalósuló projekttől független cash-flow	- A projektből várható cash flow; - Helyi adóbevételek;
Kibocsátás célja	Beruházás a közjavakba	Közműberuházások	Beruházás a közjavakba	Beruházás közjavakba
Altípusok	a.) Korlátlan adókivetésű kötvény; b.) Korlátozott adókivetésű kötvény;			a.) Kétszeres fedezetű kötvény; b.) Biztosított kötvény; c.) Morális kötelezettség-vállaláson alapuló kötvény

Forrás: Kovács, G. (2009) alapján saját szerkesztés

9. számú melléklet: Az önkormányzati kötvénykibocsátás kockázatai

1. **Értékesítési kockázat:**

A kötvény kibocsátása során előfordulhat, hogy a kibocsátási árfolyam a kibocsátó számára kedvezőtlenül alakul, illetve az értékesítés a kívánt mennyiség tekintetében nem sikeres.

2. **Visszafizetési kockázat:**

Annak a kockázata, hogy a kibocsátó nem képes teljesíteni a kötvény kibocsátás során vállalt tőke és kamatfizetési kötelezettségét. Ennek több oka is lehet. Például a kötvénykibocsátás által finanszírozott projekt nem biztosítja az elvárt megtérülést. Vagy az önkormányzat által prognosztizált cash flow nem a várakozásoknak megfelelően alakul.

3. **Kamatláb kockázat:**

Változó kamatozással kibocsátott kötvények esetén a referencia kamatlábban bekövetkezett változás irányában és mértékében kedvezőtlenül érinti a kötvény névleges kamatlábát.

4. **Árfolyam kockázat:**

A külföldi fizetőeszközben denominált kötvények az árfolyam volatilitása miatt árfolyam kockázatot hordoznak.

5. **Újrafinanszírozási kockázat:**

Amennyiben a kötvény kibocsátása fix kamatláb mellett valósult meg, és a kötvény kibocsátása nem tartalmaz opciós lehetőséget a kötvény visszavásárlására. Ekkor elképzelhető a piaci kamatlábak olyan irányú mozgása, melynek hatására a piaci kamatlábakhoz képest drágább finanszírozási konstrukcióvá válik a kibocsátott kötvény.

6. **Visszaváltási kockázat:**

Amennyiben a kötvény a befektető számára visszaváltási garanciával került kibocsátásra, az opció lehívásakor a kibocsátó számára a kötelezettségek újbóli finanszírozása elképzelhető, hogy csak magasabb forrásköltségek mellett lesz megoldható.

(Brealey – Myers (1998); Bodie – Kane – Marcus (1996))

10. számú melléklet: A közszektor információ áramlásának stakeholderei

Halmosi az alábbi stakeholdereket különbözteti meg, ám ő elsősorban az önkormányzati szektorra fókuszál: (Halmosi (2009))

1. *A választópolgárok.* Ők egyben az adófizetők is, és a közszolgáltatások igénybe vevői. A választó polgárok dönthetnek arról, hogy melyik számukra optimális településen veszik igénybe a közszolgáltatást.¹⁷⁸
2. *A költségvetésen kívül feladatot ellátó szervezetek:* Szerepük jelentős, különösen az államháztartás és a közszektor fogalmának különválasztása szempontjából, és jelentős kockázatok hordozói is egyben.
3. *Az állam.* Szerepe mint jogalkotó jelentős első sorban. Ugyanakkor a versenyképességi szempontok és az EURO övezethez való csatlakozás szempontjából is releváns, hiszen a közszektor eladósodottsága (szűkebben: államháztartás) a konvergencia kritériumok betartása során komoly jelentőséggel bír. (Vigvári (2007b, 2009a))
4. *A hitelezők:* A közszektor, főként az önkormányzatok egyre jelentősebb szerepet töltenek be a tőkepiacon hitelfelvételeikkel, kötvénykibocsátásukkal, lízing ügyleteikkel, illetve a közszektoron belül nyújtott kezességvállalásaikkal. A hitelező elemi érdeke a tisztán látás, a prudens döntések megalapozásához.
5. *A befektetők:* A befektetők szerepe a közszektor reformok során kialakult, majd hazánkba is gyökeret vert technikák (Zupkó (2002)) kapcsán – PPP beruházások, BOT projektek – lett egyre fontosabb. Ez a tendencia az EU támogatásokból várhatóan felfutó beruházási projektek során egyre inkább erősödni fog.

11. számú melléklet: A költségvetés információs és kontroll rendszere

A költségvetési információs és kontroll rendszer legfontosabb eleme a „szavazati egység” (Kassó (2006c)) mely fogalmat az Áht. nem tartalmazza. Helyette a **fejezetek, címek, alcímek, stb. fogalmakkal** találkozhatunk. Maga a szavazati egység a törvényhozó és a végreható hatalom közötti kapcsolat mentén értelmezhető.

A parlament, mint törvényhozó hatalom hagyja jóvá és határozza meg az adott költségvetési évben megvalósítandó feladatokat és a feladatokhoz rendelt költségkereteket, vagyis megteremt a feltételeket az ágazati törvények végrehajtására. A kormány (önkormányzat), mint végrehajtó hatalom a sarokszámok és feladat kereteken belül kell, hogy gazdálkodjon. Alapvető feltétel lenne, hogy a parlament által jóváhagyott sarokszámokat és feladatokat csak a parlament módosíthassa, ám a rendeleti úton történő szabályozás ennek az alapkövetelménynek ellent mond. (Nyikos (2005b) és ÁSZ FEMI (2006))

A költségvetési kontroll rendszer tehát ezen „szavazati egységekhez” **rendelve tartja nyilván az előirányzatokat**, melyek **bevételi** mivoltjukban **kötelezettséget**, míg **kiadási** értelemben **jogosultságot** (Csermák – Dér – Nagy – Pintérné (2004)) jelentenek a végrehajtó hatalom (kormány, önkormányzat) számára.

A közszférában a költségvetési rendszer és a számvitel sokáig azonos rendszert alkotott, tekintettel arra, hogy a vagyon alakulásának bemutatása nem volt releváns tényező. A vezetői információs rendszerek és a közszféra ilyen téren is bővülő információs igénye tette sürgetővé a költségvetési adatok számviteli jellegű feldolgozását is, melyet a gyakorlatban az informatikai rendszerek tettek megoldhatóvá. Mindeddig nem születtek nemzetközi ajánlások ezen kontroll rendszerek tartalmi és formai követelményeivel kapcsolatban, tekintettel arra, hogy minden ország eltérő történelmi hagyományokkal rendelkezik a szavazati egységek kialakítására vonatkozóan.

¹⁷⁸ A „lábbal szavazás” fogalma a fiskális föderalizmus elméleti irányzatai között Tiebout nevéhez fűződik. (Szalai (2002))

12. számú melléklet: A közszektor statisztikai rendszere

A **közszektor információs rendszerének harmadik eleme** a statisztikai rendszer. A statisztikai rendszerek a gazdaság és a társadalom alakulásának jellemzőit mutatják be. Ezen rendszerek tekintetében is érzékelhető olyan törekvés, mely abba az irányba mutat, hogy az adatok kezelésének és feldolgozásának tekintetében az egyes nemzetállamok adatai összehasonlíthatóak legyenek. A törekvések közül kiemelkednek a nemzeti statisztikai rendszerek egységesítését célul tűző **SNA, GFS és ESA95 módszertanok**.¹⁷⁹

A fentiekkel kapcsolatban, és témánk szempontjából az információs aszimmetriák forrásainak vizsgálata kapcsán külön ki kell emelni, hogy ezen statisztikákkal összefüggésben is definiálni szükséges az államháztartás szervezeti körét, terjedelmét. Az államháztartási kör leszűkített meghatározása lehetővé teszi, hogy jogilag államháztartáson kívülre sorolt szervezetekhez kerüljenek fiskális tevékenységek, mely önmagában is a transzparenciát csökkenti. A szabályozás – mely a transzparencia biztosításának első szintjét jelenti - ilyen jellegű hiányosságai kiküszöbölhetőek a megfelelő statisztikai módszertan alkalmazásával. A fenti tény is azt mutatja, hogy a „statisztika a transzparencia érvényesülésének második szintje, és egyben alapfeltétele is a harmadik szintnek, a közgazdasági jelzőszámok kiszámításának.” (P. Kiss (2003) 98.o.)

Az SNA a GFS és az ESA módszertanok közötti **első különbség** abban áll, hogy hogyan értelmezik az **államháztartás fogalmát**. Az **SNA és a GFS**¹⁸⁰ rendszerek **hasonló intézményi megközelítésben** mutatják be az adatokat, elsősorban a hagyományos alrendszerek számbavételével, melyet kiegészítenek azokkal a vállalatokkal, melyek termékeit vagy szolgáltatásaikat előre rögzített áron értékesítik. Az **ESA95** rendszere ettől annyiban tér el, hogy itt az **államháztartás részeként** értelmezzük az alrendszerek mellett azon **állami tulajdonú vállalatokat** is, amelyeknél az eladás költségeit legalább 50%-ban az állam fedezi. Ennek az a magyarázata, hogy ha valamely vállalkozás tevékenységének finanszírozása költségvetési forrásokból is történik, akkor az államháztartás kiadásai között ezeket a tételeket is szerepeltetni kell. Ugyan ez igaz az állami kötelezettségvállalásokra is, melyek, ha nem is azonnal, de mindenképpen befolyásolják a költségvetés egyenlegének alakulását.

További különbség a fenti rendszerek között a **számviteli elv**, melyben az egyes tételek rögzítésre kerülnek. Míg az **SNA eredményszemléletben rögzíti** a gazdasági eseményeket, addig a **GFS** rendszer a költségvetés tervezésének és végrehajtásának nyilvántartásán alapszik azt mutatja meg, hogy egy meghatározott időszakban ténylegesen mennyit költött az állam feladatainak ellátása során, és ezt miből finanszírozta. Ennek megfelelően ez a módszertan a **pénzforgalmi szemléletre épült**, annak **2001-ben** történt átdolgozásáig, amikor is **elmozdulás** történt az eredményszemlélet irányába. Az SNA és a GFS szemléletmód közötti alapvető különbség abból adódik, hogy a finanszírozási műveletek eltérő módon kerülnek megítélésre. A GFS módszertana szerint az államháztartás hitelfelvétele deficitnövelő **tételként** jelenik meg, míg az **SNA logikája** alapján azt is meg kell vizsgálni, hogy a **hitelfelvételből származó bevétel mire fordítódik**, hogyan hasznosul, így egy hitelfelvétel finanszírozási művelet is lehet.

Az **ESA95**-ben a nemzeti számlák európai rendszerének módszertanát követő **eredményszemléletű kategória**, melyben a kormányzati szféra négy al-szektorra ölel föl, melyek a központi kormányzat, a tartományi kormányzat, az önkormányzat és a kötelező társadalombiztosítási alapok. A módszertan fejlett piacgazdasági viszonyokat feltételez. Ez egyrészt magában hordozza azt a feltételezést, hogy a jövedelemtulajdonosok likviditása nem ütközik korlátokba, ami jelzi, hogy a fogyasztást nem a gazdasági szereplők bevételeinek és kiadásainak pénzforgalmi ütemezése határozza meg, sokkal inkább az elhatárolás szemlélete. A módszertan **célja a kormányzati adósság értékének meghatározása**, ugyanakkor az államháztartás hiányának meghatározására nem ad egyértelmű definíciót. (Novák – Vámos (2008))

¹⁷⁹ A témáról részletesebben lásd Vigvári (2005a) és P. Kiss (2003)

¹⁸⁰ A kormányzati szektor jellemzően hármas tagolásban jelenik meg a GFS módszertanban, melynek során a kormányzati szektor részét képezik a központi kormányzat, az állami szektor és a helyi önkormányzatok.

Magyarországnak 2001-től már az ESA95 alapján is el kell készítenie fiskális politikai beszámolóját, melyhez a költségvetés GFS adatait kellett korrigálni, átsorolni és kiegészíteni, úgy hogy az ESA95 szerinti államháztartási hiány, illetve az adósság adatok meghatározhatóak legyenek, mely komoly módszertani, információs rendszerbeli feladatokat jelentett hazánk számára.

Kihívást és megoldandó feladatot jelent a közszektor fogalmának definiálása is, hiszen a jelenlegi 4 alrendszer nem felel meg a nemzetközi statisztikákban támasztott követelményeknek, így nemzetközi összehasonlításra sem alkalmas. A korábban hivatkozott SIGMA jelentés is felveti az elkülönített állami pénzalapok külön alrendszerben való szerepeltetésének a kérdésességét. *(Nyírási (2005b))*

Összességében elmondható, hogy **a statisztikai rendszerek alkalmazása** tekintetében az **eredmény szemléletre épülő módszerek előretörése** figyelhető meg, melynek során a hiány adatok előállítására bonyolultabbá vált, de a mögöttes elszámolások sokkal inkább tükrözik a valóságot.¹⁸¹

13. számú melléklet: A közszektor információs rendszerével szemben támasztott követelmények

A közszektor információs rendszerének három eleme ugyanannak a feladattömegnek és pénzügyi-gazdasági eseménynek a nyomon követésével foglalkozik, természetesen más-más aspektusból nézve. Éppen ezért a teljes információs rendszer megalkotásánál az előállított információkat olyan állapotba kell hozni, hogy az mindhárom rendszer számára feldolgozható legyen, ami lehetővé teszi az államháztartásban az adatok több dimenzióban történő alkalmazását, a különböző helyeken képzett adatok egyezőségét, a zárt rendszert.

Jelenleg a kutatási munkák során az egyik legnagyobb probléma, hogy a különböző adatbázisokból lekért adatok (a fenti problémák miatt) nem vagy csak esetenként egyeznek meg egymással. A napjainkban már rendkívül fejlett informatikai rendszerek alkalmazásával, az adatok megfelelő kódokkal történő ellátásával a fenti probléma megoldható lenne.

A közszektor információs rendszerével szemben támasztott követelményeket, a nem üzleti szféra pénzügyi beszámolóinak céljait és feladatát – általános elvként - a Financial Accounting Standard Board (FASB) az alábbiak szerint határozta meg:¹⁸²

1. A jelenlegi és a potenciális erőforrást biztosítók és felhasználók számára olyan információt kell biztosítaniuk, melynek alapján megítélhető a szervezet által nyújtott szolgáltatás, és az a képesség, hogy a szolgáltatásokat a jövőben is biztosítani tudja.
2. Információt kell szolgáltatnia a közszektor erőforrásokról, kötelezettségekről, a szervezet nettó erőforrásairól, és arról, hogy az egyes tranzakciók és események milyen módon befolyásolják az erőforrások alakulását.
3. Egy meghatározott időszak szervezeti teljesítményéről kell információt biztosítani.
4. Olyan információt kell biztosítani, melynek alapján megítélhető, hogy a szervezet hogyan jutott a likvid eszközhöz, kölcsönökhöz, és minden olyan információról, mely befolyásolhatja a hitelek visszafizetését.
5. Olyan magyarázatokat kell tartalmaznia, melyek hozzásegítik a beszámoló felhasználóit ahhoz, hogy megértsék az azokban foglalt információkat, és összefüggéseket.

A fenti felsorolásból az utolsó három pont a hitelezés szempontjából a kereskedelmi bankok döntés előkészítő és döntéshozatali eljárásai során is kiemelt jelentőséggel bír!

¹⁸¹ A témáról részletesebben lásd: *P. Kiss (1999) és (2003)*

¹⁸² Részletesebben lásd Kassó (2006c)

14. számú melléklet: Az államszámvitel kialakulása

Az államháztartás pénzügeit fél évszázadon keresztül az első magyar számviteli törvény szabályozta, mely azonban nem azonos a mai Számviteli törvényünkkel.¹⁸³ A számvitelről szóló 2000. évi C. törvényként ismert, és a rendszerváltás óta kétszer módosított Számviteli törvény ugyanakkor már a vállalkozások számvitelével foglalkozik.¹⁸⁴ Részben emiatt, részben az azóta eltelt időszakban az államra nehezedő új kihívások hatására (Báger (2006), Kassó (2006a)) újra és újra felmerül a kérdés, hogy szükség van-e az államszámvitel elkülönítésére a számvitelen belül, szükség van-e külön államszámviteli törvény megalkotására. (Nyikos (2005b), Kassó (2006a), ÁSZ FEMI (2006))

A válasz megadásához szükség van magának a számvitelnek a definiálására, és annak megválaszolására, hogy mi a számvitel célja. A számvitel a közgazdaságtudomány körébe tartozó alkalmazott tudomány, (Adorján (és szerző társai) (2001)) melynek szoros a kapcsolata a pénzügyi joggal, a szervezés és vezetéstudománnyal, a statisztikával és az ellenőrzéssel. A számvitel elsődleges célja minden esetben az, hogy adatokat szolgáltatson a döntéshozók és érdekeltek (stakeholderek) felé. Ez egyrészt a tranzakciók megfigyelését és rögzítését, valamint a vagyoni helyzetben bekövetkezett változások nyomon követését jelenti. Mindezen információkat logikailag zárt rendszerben számításba veszi, összegzi és elemzi. Ennek megfelelően a számviteli rendszer elemei, vagyis a számvitel tényleges tartalma: a beszámolás, a könyvvezetés, a leltározás, a költség és önköltségszámítás, a bizonylati rend, az ellenőrzés (könyvvizsgálat) és a közzététel. (Nyikos (2005b))

Mindezek után azt kell megvizsgálni, hogy vannak-e olyan sajátosságok, speciális jellemvonások a közszféra működésében, melyek indokolják az általánostól eltérő szabályozás kidolgozását. Ha a vagyonszámítás nyomon követéséből indulunk ki, akkor az a válasz adható a fenti kérdésre, hogy igen, szükséges az eltérő szabályozás. A vagyonszámításának formái nem lehetnek eltérőek a magánszféra és a közszféra tekintetében, ám a vagyontartalom nyomon követése, és annak megjelenítése jelentős különbségeket mutat. (Nyikos (2005b) és Kassó (2006c))

¹⁸³ 1897. évi XX. tv.

¹⁸⁴ Történelmi elődje a kereskedelmi törvény (1875. évi XXXVII. tv)

15. számú melléklet: Partnerségi együttműködés közfeladatok ellátására a magánszektor bevonásával

PPP

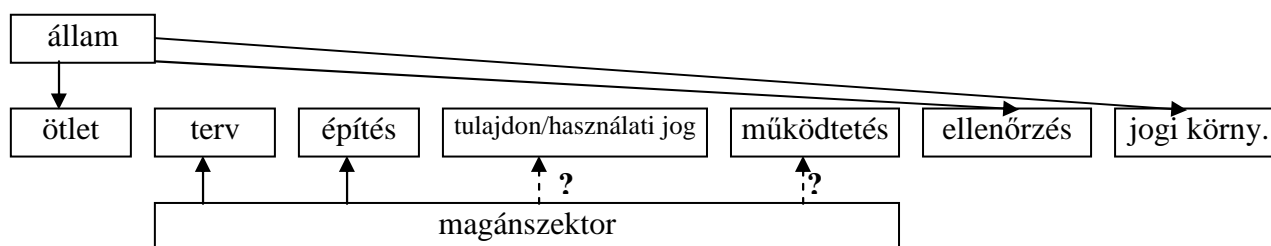
„Public Private Partnership

A PPP a köz- és magánszféra olyan együttműködését jelenti, amelyben a **közfeladathoz** kötődő **tervezési, építési, működtetési és finanszírozási feladatokat** az állam a megszokottnál nagyobb mértékben, és ugyanakkor komplexebb módon bízta a **magánszektorra**.

Jellemzői:

- a **viszonylag hosszú – 20–30 éves – időtáv**,
- magánszektor számára kvázi biztos megrendelés, biztos piac, adott szolgáltatási igény, előre megállapított árképzés, költségtakarékos marketing, biztosítottabb jogszabályi háttér
- állam számára költségtakarékos beruházás, előre tervezhető költségek és szolgáltatás
- használati jog, tulajdonjog, felelősség, kockázatvállalás, finanszírozás megosztásának tekintetében több változata lehetséges

PPP lehetséges változatait befolyásoló tényezők:



A **hagyományos modellben** az állam elkülönülten kezeli a közszolgáltatáshoz kötődő részfeladatokat, azaz a közszolgáltatás infrastruktúrájának megépítését és üzemeltetését. Az építési feladatokat az állam hagyományosan a magánszférától rendeli meg, elkészültét követően a létesítmény állami tulajdonba kerül, az építési költségeket az állam fedezi. Az infrastruktúra üzemeltetése elkülönül az építési fázistól, rendszerint az állam saját apparátusával végzi, vagy rövidtávú szerződések keretében magántársasággal végezteti.

A **PPP-modell esetében** – a hagyományos gyakorlattal ellentétben – az állam a közszolgáltatás hosszú távú – jellemzően 20-30 éves – biztosítását rendeli meg a magánszférától.

- A **magántársaság** felelőssége az infrastruktúra tervezése, megépítése, működtetése, valamint (legalább részben) a projekt finanszírozása, míg az állam (és/vagy a szolgáltatások tényleges igénybe vevője) szolgáltatási díjat fizet.
- A **közsférabeli** szerződő fél feladata a projekt definiálása, a szolgáltatás minőségének meghatározása, az árazási politika kialakítása, és az ellenőrzési, monitoring feladatok ellátása lesz, vagyis a szolgáltatásnyújtás közvetlen menedzselése helyett a szerződés menedzselésére koncentrál. A magánszférával való sikeres együttműködéshez szükséges, hogy a felek tisztában legyenek a PPP koncepciója mögött meghúzódó alapvető elvekkel és célokkal. A PPP-konstrukció keretében az állam, mint megrendelő az outputokat határozza meg, azaz hogy milyen szolgáltatást, milyen minőségben és mennyi ideig kíván igénybe venni. A létrejöttükhöz szükséges, jelentős méretű beruházásokkal, vagyis az inputokkal csak ezeknek alárendelten foglalkozik. A folyamat eredményeképpen a közcél a magánszféra közreműködése révén valósul meg.

A PPP-struktúra alkalmazásának leggyakoribb területei a következők:

- közúti infrastruktúra (utak, hidak, alagutak),
- vasúti infrastruktúra (városi, elővárosi és távolsági vonalak),
- közmű- és környezetvédelmi beruházások (csatornázás, szennyvíztisztítás),
- stadionok, sportcsarnokok, egyéb sportlétesítmények,
- kormányzati ingatlan infrastruktúrafejlesztés (minisztériumi és egyéb hivatali épületek),
- büntetés-végrehajtási intézetekhez, javító-, nevelőintézetekhez kapcsolódó beruházások,
- honvédelmi beruházások (kiképző és logisztikai központok, repülőterek),
- egészségügyi beruházások (kórházak, rendelőintézetek),
- közoktatási, kulturális beruházások (iskolák, kollégiumok, múzeumok, kongresszusi központok).
- innováció, K+F

Az állam a tulajdonjoggal járó kockázatot – és előnyöket - a magánszektor kezébe adja át. Míg a hagyományos állami beruházások esetében az állam a beruházás költségeit legkésőbb a létesítmény átvételéig megtéríti az építőtársaságnak, PPP-beruházáskor **az állam csak az infrastruktúra üzemeltetési időszakában, a nyújtott szolgáltatásért fizet.** A PPP-projekteknél tehát az állam nem kényszerül arra, hogy a beruházás megvalósításához jelentős forrásokat biztosítson, hanem a szerződés futamideje alatt szétterített, jól tervezhető szolgáltatási díjat fizet a magántársaságnak. Továbbá az építéshez és üzemeltetéshez kapcsolódó esetlegesen felmerülő többletkiadások kockázatát sem az állam, hanem a magántársaság viseli. Ugyanakkor a hosszú futamidőre való tekintettel **különösen nagy az állam felelőssége az előnyös szerződési feltételek megteremtéséért és az állampolgárok számára nyújtott szolgáltatás minőségének és kedvező áron történő igénybevételeinek biztosításáért.**

A keresleti kockázat állam és magánszféra közötti megosztása alapján az alábbi **díjfizetési formák** valósíthatók meg:

- **Rendelkezésre állási díj** (availability payment): Az állam a nyújtott szolgáltatás minőségi és mennyiségi paramétereitől függő díjat fizet a magántársaságnak, nem megfelelő rendelkezésre állás esetén – szerződésben rögzített algoritmusok alapján – a díjból levonásokat eszközöl. A díjfizetés tehát független a szolgáltatás igénybevételeitől, a magánszektor nem vállal keresleti kockázatot.
- **Árnyékdíj** (shadow toll): Az állam a keresleti kockázatot megosztja a magánbefektetővel anélkül, hogy a szolgáltatás igénybe vevőit díjakkal sújtanák. Az állam a szolgáltatás igénybevételeivel arányos díjat fizet a magántársaságnak, általában egy előre megállapított felső határig (a felső határ felett már nincs díjfizetés).
- **Valódi díj** (real toll): A magántársaság díjbevétele a szolgáltatás tényleges igénybe vevőitől származik, tehát ő állja a teljes keresleti kockázatot. A magántársaság maga állapíthatja meg a díjszedési stratégiáját, az államot a projekt működési ideje alatt már nem terheli fizetési kötelezettség.

A valós díjak alkalmazásának feltétele, hogy a díjak megfelelő bevételt biztosítsanak a magántársaságnak. Ez pedig csak akkor lehetséges, ha a szolgáltatás iránti kereslet megfelelő, illetve ha osztható szolgáltatásról van szó, amelynek használatából kizárhatók azok, akik nem fizetnek. Ezen konstrukcióban különösen erősen érződik, az állam azon felelőssége, hogy az egyén nevében dönt, egy esetleges kedvezőtlen döntés kiszolgáltatott helyzetet teremthet. A várható lakossági tiltakozások miatt ennek a döntésnek a vállalása nemcsak szakmai, hanem politikai kérdés is.

A PPP-struktúrákban a szolgáltatásnyújtást szolgáló beruházások tervezéséhez, megépítéséhez és üzemeltetéséhez kötődő kockázatok, valamint a finanszírozási kockázatok jellemzően a magánszektorra terhelik.

A megrendelő állam főleg a politikai, szabályozási változások bekövetkezéséből adódó kockázatot vállalja át a magánszekortól.

A PPP ALKALMAZÁSÁNAK KOCKÁZATAI

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy egy adott országban gyakran elég nehézkes a PPP-konstrukciók bevezetése és elterjedése. Ennek legfőbb oka az, hogy a konstrukciók specifikus know-how-t igényelnek, és az ehhez szükséges szakértelem gyakran hiányzik, vagy szétszórtan található csak meg a kormányzati – és a magánszférában. Ebből következik az is, hogy a közszféra, illetve a nyilvánosság többnyire gyanakvással fogadja a struktúrát. A PPP-projektek viszonylag magas tervezési, beszerzési, illetve egyéb tranzakciós költséggel járnak, és az előkészítési periódus hosszabb, mint hagyományos állami beruházás esetén. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a megvalósítás összköltsége is több, illetve teljes időtartama is hosszabb lenne.

A PPP-projektek esetében a hosszú időtávból adódóan számos kockázattal kell számolni, amelyek mértékét megfelelő feltételrendszer kialakításával lehet csökkenteni. A PPP-konstrukció bevezetése előtt felül kell vizsgálni a *szabályozói környezetet*, mert a rendezetlen jogszabályi háttér súlyos jogvitákat vethet fel. A finanszírozási kockázatok ugyancsak a hosszú távú kötelezettségvállalásból fakadnak (pénzpiaci változások, kamat-, árfolyamkockázat stb.). Elengedhetetlen annak a pénzügyi és intézményi háttérnek a megteremtése, amely a projektek egész időtartama alatt biztosítani tudja az állami fizetési kötelezettség pénzügyi fedezetét. Egy olyan közigazgatási szervet is ki kell jelölni, amelyik az állam részéről biztosítja a pénzügyi, szakmai és szervezeti feltételeket.

Az állam a polgárjogi PPP-szerződés megkötésével bizonyos értelemben a saját kezét köti meg, nehogy később meggondolja magát. Veszélyforrás lehet, a nem kellő körültekintéssel irányított folyamat, a gazdaságból irányított állami lépések, összefonódás, korrupció lehetősége.

PPP-EGYÜTTMŰKÖDÉSEK A MAGÁNSZFÉRA FINANSZÍROZÁSI KOCKÁZATVÁLLALÁSA NÉLKÜL

BOT (Build-Operate-Transfer)

A BOT-struktúra előnye, hogy az állam a tervezés, építés, működtetés funkcióit összekapcsolja, és egy projektként kezelve bízza a magánszférára. Az integrált szemlélet előnye, hogy a projekt teljes élettartama alapján az összes, projekthez kötődő költséggel számol. Az integrált szemléletből és a whole life costing elvből származó, potenciális hatékonysági előnyök realizálásának feltétele, hogy a közszféra pontosan definiálja az elvárt szolgáltatás paramétereit. A hagyományos modellel ellentétben ugyanis magának az eszköz paramétereinek meghatározásába nincs közvetlen beleszólása.

A BOT-szerződéseket az állam versenyeljárás eredményeképpen köti. A pályázók ajánlataikban bemutatják beruházási terveiket és a nyújtandó szolgáltatás paramétereit, továbbá ezek költségvetését. A BOT-modellek esetében a magánszféra nem vállal finanszírozási kockázatokat, a pénzügyi forrásokat az állam biztosítja. A BOT-szerződések 20 éven túli futamidejűek. Jellemző alkalmazási területük a szennyvíz-infrastruktúra és a tömegközlekedési rendszerek.

PPP-EGYÜTTMŰKÖDÉSEK A MAGÁNSZFÉRA FINANSZÍROZÁSI KOCKÁZATVÁLLALÁSÁVAL

A PPP magánfinanszírozási források bevonására is lehetőséget nyújt. Ezek a megoldások különösen vonzóak, hiszen amellet, hogy az integrált szemléletből származó hatékonysági előnyöket

érvényesítik, új finanszírozási forrásokat tesznek elérhetővé. Az addicionális források által az egyes beruházások hamarabb megvalósíthatók, mivel nem kell kizárólag kormányzati forrásokra támaszkodni.

A **DBFO** (Design-Build-Finance-Operate) konstrukció és a koncesszió esetében a magánszektor nemcsak az infrastruktúra *tervezését, kivitelezését és működtetését* vállalja, hanem a projekt finanszírozását is ő biztosítja. A DBFO és a koncessziós forma bevételgeneráló projektek esetében is alkalmazható, ahol a magántársaság megvalósítja a projektet, és jogot kap a létesítmény használatához kapcsolódó díjszedésre is. A DBFO és a koncessziós megállapodások általában 25–30 éves futamidejű szerződések.

A **koncesszió** mint PPP-típus abban a tulajdonságában különbözik a DBFO-, illetve egyéb PPP-struktúráktól, hogy az eszközök tulajdonjoga kötelezően az államnál marad. A koncesszióba adható tevékenységek ugyanis az állami törzsvagyon részét képezik, körüket törvény szabályozza. Koncesszió esetén a magántársaság megvalósítja a projektet, és jogot kap a létesítmény használatához kapcsolódó díjszedésre is.

A nemzetközi terminológia nem egységes az egyes PPP-struktúrák megnevezését illetően. Például míg a BOT-konstrukció esetében az uniós definíció szerint a finanszírozást az állam biztosítja, az amerikai terminológia meghatározása szerint a BOT-projektet részben vagy egészében a magántársaság finanszírozza.

A PPP-struktúrákban az állam ellenőrzési jellegű feladatai megnőnek, a projektek megvalósítása speciális pénzügyi és jogi képzettséget igényel a közszféra oldaláról.

Emiatt általános nemzetközi gyakorlat, hogy a PPP-projektek menedzselésére a kormányzati szféra önálló szervezeti egységet hoz létre. Magyarország és általában az EU-hoz csatlakozó országok esetében ez fokozottabb igényként jelentkezik, mert az infrastrukturális beruházások piaca részben a nem kialakult jogi szabályozásnak, részben pedig a hiányzó intézményi struktúráknak köszönhetően, továbbá a PPP-alkalmazások tapasztalatának hiányából adódóan igen kockázatos.

PRIVATIZÁCIÓ

Az eddigiekben a közszolgáltatás biztosításáért vállalt felelősség, illetve a kockázatmegosztás mértéke alapján bemutattuk a köz- és magánszféra együttműködésének hagyományos, illetve PPP-modelljét. A privatizáció lehet részleges, illetve teljes. A privatizáció a koncesszióhoz annyiban hasonló, hogy a létesítmény hasznosítási jogát a magánszektor megkapja, a koncessziótól eltér viszont abban, hogy privatizáció esetén az eszköz tulajdonjoga is a magántársaságé lesz, az államnak – a regulátor szerepen, a monopolista árazást megakadályozó beavatkozásokon, illetve törvény által meghatározott keretek között minimális működtetési és szolgáltatási rezsim előírásán felül – nincs további hatásköre az eszközt illetően. A privatizáció, különösen a nemzetgazdasági jelentőségű szektorok esetében (pl. vízgazdálkodás, autópálya-hálózat) érzékeny eszköz, alkalmazásának az ideológiai, politikai megfontolások mellett jogszabályi akadályai is lehetnek. A részleges privatizáció ugyanakkor lehetőséget ad a magántőke bevonására és a magánszféra hatékonyságának érvényesítésére úgy, hogy a nemzetgazdasági jelentőségű eszközök feletti állami kontroll is megmarad.

(Forrás: Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Sajtó és Protokoll Főosztály: PPP-kézikönyv)

16. számú melléklet: Az egyes számviteli módszerek alkalmazásai az OECD országokban

39. táblázat: Eredményszemléletű számvitel alkalmazása az OECD országokban

Ország	Pénzforgalmi szemlélet	Részleges pénzforgalmi	Részleges eredményszemlélet	Eredmény-szemlélet
Ausztrália				X
Ausztria	X			
Belgium	X			
Kanada		X		
Csehország	X			
Dánia		X		
Finnország			X	
Franciaország	X			
Németország	X			
Görögország		X		
Magyarország	X			
Izland			X	
Írország	X			
Olaszország	X			X
Japán	X			
Korea		X		
Luxemburg	X			
Mexico		X		
Hollandia	X			
Új Zeland				X
Norvégia	X			
Lengyelország	X			
Portugália		X		
Szlovákia	X			
Spanyolország	X			
Svédország		X		
Svájc	X			
Törökország	X			
Anglia				X
Amerika		X		

Forrás: OECD Journal on Budgeting 2004, Volume 4. pp 118.

17. számú melléklet: A nemzetközi hitelminősítők besorolásai

40. táblázat: A nemzetközi hitelminősítők besorolásai és a szuverén adós besorolásához kapcsolódó sztenderd súlyok

Hitelminőségi besorolás	Fitch minősítés	Moody's minősítés	S&P minősítés	Vállalati	Intézményi (hitelintézetek és befektetési vállalkozások)			Központi kormányzat (sovereign)
					Központi kormányzati minősítésen alapuló módszer	Hitelminősítés alapú módszer		
						Lejárat >, mint 3 hónap	3 hónapos, vagy rövidebb lejáratú	
1	AAA tól AAA-	Aaa tól Aa3	AAA tól AAA-	20%	20%	20%	20%	0%
2	A+ tól A-	A1 től A3	A+ tól A-	50%	50%	50%	20%	20%
3	BBB+ tól BBB-	Baa1 től Baa3	BBB+ tól BBB-	100%	100%	50%	20%	50%
4	BB+ tól BB-	Ba1 től Ba3	BB+ tól BB-	100%	100%	100%	50%	100%
5	B+ tól B-	B1 től B3	B+ tól B-	150%	100%	100%	50%	100%
6	CCC+ és alatta	Caa1 és alatta	CCC+ és alatta	150%	150%	150%	150%	150%

Forrás: PSZÁF adatok alapján saját szerkesztés

18. számú melléklet: Országkockázati besorolások változása

41. táblázat: A Magyar Állam hitelminősítők általi besorolása

Minősítés változásának dátuma	S&P		Fitch		Moody's	
	Minősítés	Ország- kockázati súly	Minősítés	Ország- kockázati súly	Minősítés	Ország- kockázati súly
2009.03.30.	BBB-	50%				
2009.03.01.					Baa1	50%
2008.11.17	BBB	50%				
2008.11.10			BBB	50%		
2008.11.07					A3	20%
2006.12.22					A2	20%
2006.06.15	BBB+	50%				
2005.12.06			BBB+	50%		
2002.11.22					A1	20%
2000.12.19	A-	20%				
2000.11.30			A-	20%		
2000.11.14					A3	20%
2000.02.02	BBB+	50%				
1999.10.29			BBB+	50%		
1999.06.25					Baa1	50%
1998.12.11	BBB	50%				
1998.05.09					Baa2	50%
1997.06.24			BBB	50%		
1996.12.19					Baa3	50%
1996.10.28	BBB-	50%				
1996.04.25			BBB-	50%		
1992.04.20	BB+	100%				
1990.07.13					Ba1	100%
1989.07.18					Baa2	50%

Forrás: MNB adatok alapján saját szerkesztés

19. számú melléklet: Önkormányzati adósságrendezési eljárások

42. táblázat: Önkormányzati adósságrendezési eljárások (nem teljes lista)

Település	Lakosság (fő)	Adósság nagysága (Millió HUF)	Eljárás közvetétele	Befejezés (közvetétele)	Eredmény
Atkár	1 685	98	2001.10.25	2002.08.01	Egyezség
Bakonszeg I.	1 278	152	1996.08.22	1998.07.23	Vagyontelosztás
Bakonszeg II	1 278	60	2000.08.03	2001.09.26	Vagyontelosztás
Bátorliget	783	79	1996.08.22	1997.03.26	Egyezség
Csány	2 298	46	1996.08.15	1997.04.03	Egyezség
Csepreg	3 333	89	1999.04.15	2000.04.27	Vagyontelosztás
Domaháza	1 082	22	1997.11.20	1998.06	Egyezség
Dunafalva	1 185	69	2003.03.13	2005.12.29	Vagyontelosztás
Egerszólát	1 107	24	1996.08.25	1997.04.0	Egyezség
Felsőmocsolád	559		2005.08.11	n.a	n.a
Forró	2 547	163	2005.04.07	2005.12.15	Egyezség
Gilvánfa	341	26	2000.09.21	n.a	Vagyontelosztás
Kács	654	32	1996.12.12	1997.07.24	Egyezség
Nágocs I	856	123	1996.09.05	2002.05.09	Vagyontelosztás
Nágocs II.	856	46	2000.09.21	2002.05.09	Vagyontelosztás
Nemesgulács	1 100	118	2007.06.21	2008.01.28	Egyezség
Páty	4 998	400	1996.08.15	1999.03.04	Vagyontelosztás
Sáta	1 391	55	1999.02.25	2002.08.01	Vagyontelosztás
Somogyfajsz	553	86	1999.07.29	2001.09.03	Vagyontelosztás
Somogyudvarhely	1 208	31	1998.03.05	1998.11.19	Egyezség
Sorokpolány	825	11	1999.04.01	1999.12.30	Egyezség
Sóstófalva	3 509	6	1999.01.21	1999.12.30	Egyezség
Boba			2008.01.16		
Nick			2007.06.29		
Pilisjászfalu			2008.02.07		
Tiszaderzs			2008.01.07		
Neszmély			2008.08		
Ópályi					
Kajászó					
Szigetvár			2010.03		

Forrás: Jókay – Veres-Bocskay (2009)

20. számú melléklet: Az önkormányzati vagyon összetétele (1994-2008)

43. táblázat: Az önkormányzati vagyon összetétele (1994-2008)

Megnevezés	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Immateriális javak	1 503	1 583	1 769	2 280	3 145	3 655	5 331	6 208	8 872	11 324	15 765	21 008	24 833	26 064	24 519
Tárgyi eszközök	565 613	607 665	668 682	779 489	959 848	1 179 091	1 686 990	1 897 455	4 350 251	6 832 600	7 021 277	7 238 265	7 575 927	7 687 867	7 803 177
ebből: Ingatlanok	407 888	448 059	511 544	605 055	736 971	930 576	1 393 644	1 558 598	3 925 801	6 326 635	6 502 840	6 623 743	6 854 485	7 018 991	7 153 043
Befektetett pénzügyi eszközök	380 304	401 184	540 239	529 123	526 806	518 984	533 254	586 246	564 662	566 468	574 795	555 766	557 572	557 026	592 205
ebből: részesedések	357 131	372 571	496 015	463 185	464 787	463 919	468 992	484 474	486 183	491 818	490 881	477 040	479 870	484 633	496 017
Üzemeltetésre, kezelésre átadott eszközök	81 841	84 907	88 362	109 024	149 197	174 630	399 341	489 518	929 934	1 253 679	1 396 462	1 482 325	1 586 926	1 721 223	1 823 985
Befektetett eszközök összesen	1 029 261	1 095 339	1 299 052	1 419 916	1 638 996	1 876 360	2 624 916	2 979 427	5 853 719	8 664 071	9 008 299	9 297 364	9 745 258	9 992 180	10 243 886
Forgó eszközök összesen	124 909	157 641	231 729	348 192	385 911	436 845	464 950	525 417	569 624	570 535	609 617	563 561	554 361	632 261	854 696
ebből: kárpótlási jeggyel	925	662	236	49	43	78	28								
Eszközök összesen	1 154 170	1 252 980	1 530 781	1 768 108	2 024 907	2 313 205	3 089 866	3 504 844	6 423 343	9 234 606	9 617 916	9 860 925	10 299 619	10 624 441	11 098 582
Összes kötelezettség	77 912	76 739	77 412	87 322	120 611	145 879	174 679	248 299	356 665	392 599	468 705	581 576	804 268	969 351	1 274 281
Önkormányzat nettó vagyona	1 076 258	1 176 241	1 453 369	1 680 786	1 904 296	2 167 326	2 915 187	3 256 545	6 066 678	8 842 007	9 149 211	9 279 349	9 495 351	9 655 090	9 824 301

Forrás: MÁK

21. számú melléklet: Az önkormányzatok belső adósságállományának és eladósodottságának becslése

44. táblázat: Az önkormányzatok belső adósságállományának és eladósodottságának becslése

	Ingyatlanok nettó értéke (millió Ft)	Inatlanok számított bruttó értéke (millió Ft)	Számított ÉCS (2%) (millió Ft)	Számított ÉCS növekedése (millió Ft)	Számított ÉCS átlagos értéke	Működési jövedelem	Belső eladósodottság (Számított ÉCS /Működési jövedelem)
1994	407 888	416 212	8 324				
1995	448 059	457 203	9 144	820			
1996	511 544	521 984	10 440	1 296			
1997	605 055	617 403	12 348	1 908			
1998	736 971	752 011	15 040	2 692			
1999	930 576	949 567	18 991	3 951			
2000	1 393 644	1 422 086	28 442	9 450			
2001	1 558 598	1 590 406	31 808	3 366			
2002	3 925 801	4 005 919	80 118	48 310			
2003	6 326 635	6 455 750	129 115	48 997			
2004	6 502 840	6 635 551	132 711	3 596		436 147	0,304
2005	6 623 743	6 758 921	135 178	2 467		461 447	0,293
2006	6 854 485	6 994 372	139 887	4 709		438 518	0,319
2007	7 018 991	7 162 236	143 245	3 357		514 972	0,278
2008	7 153 043	7 299 023	145 980	2 736		561 349	0,260
Összesen	50 997 873	52 038 646	1 040 773	137 656	69 385		

Forrás: MÁK és PM adatok alapján saját számítás

22. számú melléklet: Az önkormányzatok összevont vagyommérleg adatai

45. táblázat: Az önkormányzatok összevont vagyommérleg adatai (2001, 2005-2007)
(Adatok Mrd Ft-ban)

Megnevezés	2001.	2005.	2006.	2007.
I. Immateriális javak	6,2	21	24,8	26,1
II. Tárgyi eszközök	1.897,5	7.238,3	7.575,9	7.687,8
III. Befektetett pénzügyi eszközök	586,2	555,8	557,5	557,0
IV. Üzemeltetésre, kezelésre átadott eszközök	489,5	1.482,3	1.586,9	1.721,2
A. Befektetett eszközök összesen	2.979,4	9.297,4	9.745,2	9.992,2
I. Készletek	1,3	12,4	12,3	11,9
II. Követelések	168,9	169,5	167,8	111,8
III. Értékpapírok	95,1	69,6	57,1	53,6
IV. Pénzeszközök	192,1	237,2	245,5	381,6
V. Egyéb aktív pénzügyi elszámolások	56,0	74,8	71,5	73,1
B. Forgóeszközök összesen	525,4	563,5	554,3	632,2
Eszközök összesen (A + B)	3.504,8	9.860,9	10.299,6	10.624,4
I. Induló tőke	600,8	601,9	600,1	609,6
II. Tőkeváltozás	2.407,8	8.208,1	8.419,2	8.441,5
III. Értékelési tartalék	-	157,1	158,8	143,9
D. Saját tőke összesen	3.008,6	8.967,1	9.178,2	9.195,0
I. Költségvetési tartalék	156,8	194,9	194,3	340,5
II. Vállalkozási tartalék	1,1	2,1	1,6	0,8
E. Tartalékok összesen	157,9	197,0	195,9	341,4
I. Hosszú lejáratú kötelezettségek	105,7	285,9	411,3	620,1
II. Rövid lejáratú kötelezettségek	142,5	295,6	392,9	349,3
III. Egyéb passzív pénzügyi elszámolások	90,1	115,3	121,1	118,7
K. Kötelezettségek összesen	338,3	696,8	925,4	1.088,0
Források összesen (D + E + F)	3.504,8	9.860,9	10.299,6	10.624,4

Forrás: PM

23. számú melléklet: A helyi önkormányzati szektor pénzügyi számlái (S.1313)

46. táblázat: A helyi önkormányzatok pénzügyi számlái (S.1313) (Mrd forint)

Megnevezés	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pénzügyi eszközök	1.070,6	1.120,6	1.118,3	1.108,7	1.304,2	1.506,4	1.442,7
Készpénz és bankbetét	212,6	243,0	241,2	244,2	39,2	551,2	544,5
Nem részvény értékpapírok ¹	55,3	70,7	52,5	42,5	50,7	90,2	25,6
Hitelek, kölcsönök	68,3	66,9	71,7	69,5	58,4	62,8	66,5
Tulajdonosi részesedés, ebből:	692,2	697,5	705,9	698,1	745,5	735,6	746,4
- Tőzsdei részvény	25,6	36,3	45,4	45,4	25,6	3,9	4,3
- Befektetési jegy	14,1	16,7	15,7	9,8	12,4	9,1	9,6
- Egyéb részvény, részesedés ²	652,5	644,6	644,7	642,9	707,5	722,5	732,5
Kötelezettségek	428,0	535,5	652,4	830,8	1.025,8	1.241,7	1.306,8
Nem részvény értékpapírok ³	5,7	6,5	4,4	27,7	212,9	452,8	485,4
Hitelek, kölcsönök*, ebből:	274,1	334,5	413,2	540,9	570,5	575,8	591,8
- rövid lejáratú	90,6	101,8	117,2	132,5	133,8	131,5	140,2
- hosszú lejáratú	183,5	232,7	296,0	408,4	436,7	444,3	451,6
Az önkormányzati szektor nettó pénzügyi vagyona **	-10,5	-59,5	-178,8	-365	-429,1	-457,8	-596,6

Forrás: MNB statisztikai adatok alapján saját szerkesztés

*Nem hitelintézeti tartozásokat is magában foglaló tétel

**Az MNB kalkulációtól eltérő módon számolva, pénzügyi eszközök és kötelezettségek egyenlegéből levonva az egyéb részvények és részesedések értékét.

1: Államkötvények, kincstárjegyek.

2: Részben, vagy egészben önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokban megtestesülő tulajdonosi részesedés, amely társaságok jellemzően kötelező önkormányzati feladatot látnak el.

3: Önkormányzat által kibocsátott kötvény.

24. számú melléklet: A különböző típusú önkormányzatok pénzügyi jellemzői

47. táblázat: A különböző típusú önkormányzatok pénzügyi jellemzőinek összehasonlítása

Típus	Főváros	Fővárosi kerületek	Megyei jogú városok	Városok	Nagy-községek	Községek	Megyei önkormányzatok	Összesen
Darabszám 2007.01.01.	1 db	23 db	23 db	274 db	146 db	2.708 db	19 db	3.194 db
Lakosság megoszlás (%)	0	16,80	19,59	29,64	6,46	27,51	0	100
Részesedés a 2007. évi GFS bevételből (%)	12,7	11,1	17,8	25,2	3,8	15,0	13,2	100
Részesedés a 2007. évi GFS kiadásból (%)	12,5	10,6	18,2	25,5	3,8	14,7	13,4	100
Részesedés a 2007. évi helyi adó bevételből (%)	17,3	24,1	21,9	25,7	3,5	7,6	0	100
GFS egyenleg / GFS kiadás (%)	-0,1	2,2	-3,7	-2,9	-0,5	0,1	-3,5	-1,7
Bankhitel és kötvény-állományból való részesedés (%)	25,26	6,39	23,29	28,12	1,66	5,8	9,48	100
Egyéb kötelezettségekből való részesedés	0,32	12,53	18,03	27,09	2,89	31,02	8,06	100

Forrás: Vigvári (2009a) 6. oldal

25. számú melléklet: Az önkormányzati szektor kockázatai és ok-okozati mátrixa

48. táblázat: Az önkormányzati szektor kockázatai és ok-okozati mátrixa

	Vagyonfelélés	Információgazdálkodási rendszer hiányosságai	Vezetés kompetencia hiánya	Off balance sheet kockázatok	Túlzott eladósodottság	Politikai kockázat	Hitelintézetek és önkormányzatok moral hazard-ja	Megalapozatlan beruházások	Látens csőd	Abszorpciósi képesség hiánya	Makro kockázat	Likviditási hiány	Indokolatlan gazdaságfejlesztés	Túl sok önként vállalt feladat	Kiegészítő költségtetés	Off budget kockázat	Kötelező feladatok alulfinanszírozása	Összpontszám	Sorrend (jelentőség)	Mérték
Vagyonfelélés	X	2	2	0	2	2	0	2	2	2	0	2	0	0	2	0	2	20	2	Nagy
Információgazdálkodási rendszer hiányosságai	1	X	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	6	12	Kicsi
Vezetés kompetencia hiánya	1	0	X	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	12	8	Közepes
Off balance sheet kockázatok	0	2	2	X	1	0	2	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	11	9	Közepes
Túlzott eladósodottság	1	2	2	2	X	1	2	2	0	2	2	0	2	2	2	2	2	26	1	Nagy
Politikai kockázat	1	0	2	0	1	X	2	1	0	0	2	0	0	2	1	0	0	12	8	Közepes
Hitelintézetek és önkormányzatok moral hazard-ja	0	2	2	1	1	2	X	1	0	2	2	2	1	0	0	0	0	16	5	Közepes
Megalapozatlan beruházások	1	0	2	1	1	2	2	X	0	2	0	0	2	2	2	0	0	17	4	Közepes
Látens csőd	1	2	2	0	0	0	0	0	X	1	0	2	2	2	0	0	2	14	6	Közepes
Abszorpciósi képesség hiánya	1	0	0	0	1	0	1	1	2	X	0	2	1	0	0	0	0	9	11	Kicsi
Makro kockázat	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	X	0	0	0	1	1	1	6	12	Kicsi
Likviditási hiány	1	0	2	0	0	0	1	0	1	1	0	X	0	2	1	2	0	11	9	Közepes
Indokolatlan gazdaságfejlesztés	0	0	2	1	1	0	2	1	1	2	0	0	X	2	2	0	0	14	6	Közepes
Túl sok önként vállalt feladat	0	0	2	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	X	1	0	1	10	10	Közepes
Kiegészítő költségtetés	1	0	2	0	1	2	0	2	0	0	2	2	1	2	X	2	2	19	3	Nagy
Off budget kockázat	0	2	2	0	1	0	0	0	0	2	2	1	0	0	1	X	2	13	7	Közepes
Kötelező feladatok alulfinanszírozása	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	2	0	0	2	1	1	X	9	11	Kicsi

Forrás: saját értékelés

26. számú melléklet: Az önkormányzati szektor kockázatainak észlelt valószínűségei

49. táblázat: Az önkormányzati szektor kockázatainak észlelt valószínűségei

Kockázat	Észlelt valószínűség
1. Vagyonfelélés	Kicsi
2. Információgazdálkodási rendszer hiányosságai	Kicsi
3. Vezetés kompetencia hiánya	Nagy
4. Off-balance sheet elemek kockázatai	Kicsi
5. Túlzott eladósodottság	Közepes
6. Politikai kockázat	Közepes
7. Hitelintézetek és önkormányzatok közötti morális kockázat	Nagy
8. Megalapozatlan beruházások	Közepes
9. Látens csőd	Közepes
10. Abszorpciós képesség kockázata	Kicsi
11. Makro kockázat	Nagy
12. Likviditás hiány	Nagy
13. Indokolatlan gazdaságfejlesztés	Kicsi
14. Túl sok önként vállalt feladat	Kicsi
15. Kiegyensúlyozatlan költségvetés	Nagy
16. Off-budget kockázatok	Kicsi
17. Kötelező feladatok alulfinanszírozása	Nagy

Forrás: Saját értékelés

27. számú melléklet: A kockázatok tényezőkbe rendelése

50. táblázat: A kockázatok tényezőkbe rendelése

Tényező	Kockázati komponens
Eladósodottság	<i>Vagyonfelélés Túlzott eladósodottság Hitelintézetek és önkormányzatok moral hazard-ja</i>
Likviditás	<i>Látens csőd Likviditási hiány</i>
Bevételi kapacitás	<i>Abszorpciós képesség hiánya</i>
Pénzügyi kapacitás	<i>Off balance sheet kockázat Kiegyensúlyozatlan költségvetés</i>
Feladatellátás	<i>Makro kockázat Túl sok önként vállalt feladat Kötelező feladatok alulfinanszírozása Off budget kockázat</i>
Teleüléspolitika	<i>Információgazdálkodási rendszer kockázatai Vezetés kompetencia hiánya Politikai kockázat Megalapozatlan beruházások Indokolatlan gazdaságfejlesztés</i>

Forrás: Saját szerkesztés

28. számú melléklet: Pénzügyi mutatószámok rendszere

51. táblázat: Pénzügyi mutatószámok rendszere

Tényezők / Pénzügyi mutatók	Településpolitika	Bevételi kapacitás	Feladatellátás	Pénzügyi kapacitás	Eladósodottság	Likviditás
A pénzügyi mutatók célja	Az önkormányzat költségvetésének általános jellemzőit, a helyi gazdálkodási ismereteket, a költségvetés tervezést jellemző mutatók.	Az önkormányzat bevételi „erejét” és saját bevételeinek súlyát, bevételi szerkezetét jelző mutatók.	Az önkormányzat kötelező és önként vállalt feladatainak súlyát, finanszírozottságát mutatják be.	Az önkormányzati pénzügyi döntések szabadságfokát, a vállalható kötelezettségek mértékét jelző mutatók.	Az önkormányzat adósságának, függő jövőbeni kötelezettségeinek és belső eladósodásának súlyát jellemzik.	Az azonnali fizetőképességet, a likviditás tervezését jellemző mutatók.
Lehetséges pénzügyi mutatók	<ul style="list-style-type: none"> • egy lakosra jutó idegenforgalmi adó; • előírt adók teljesülésének aránya; • működési költségvetés terv/működési költségvetés tény; • felhalmozási költségvetés terv/felhalmozási költségvetés tény; • Működési hiány / Működési bevétel (terv és / vagy tény) 	<ul style="list-style-type: none"> • egy lakosra jutó saját bevétel; • egy lakosra jutó helyi adóbevétel; • egy lakosra jutó helyi adóbevétel IPA nélkül; • egy lakosra jutó saját bevétel IPA nélkül; • helyi adók / saját bevétel; 	<ul style="list-style-type: none"> • összes kötelező feladat/összes kiadás; • működési kiadás/összes kiadás; • költségvetésből származó bevételek/kötelező feladatok kiadásai; • önként vállalt feladatok/saját bevétel; • támogatások/intézményi működési kiadások 	<ul style="list-style-type: none"> • nettó működési eredmény/korrigált saját bevétel***; • nettó működési eredmény/adósságszolgálat; • nettó működési eredmény/korrigált adósságszolgálat**; • egy lakosra jutó nettó működési eredmény; • nettó működési eredmény/több éves kihatással járó feladatok összes kiadása 	<ul style="list-style-type: none"> • adósságállomány*/saját bevételek; • egy főre jutó adósságállomány*; • adósságszolgálat / működési jövedelem = külső eladósodottság; • GFS egyenleg / GFS kiadás; • számított értékcsökkenés / működési jövedelem = belső eladósodottság; 	<ul style="list-style-type: none"> • kamatbevétel / kamatkidás; • értékpapír eladás/összes kiadás; • értékpapír eladás + likvid hitel / összes kiadás; • értékpapír eladás / értékpapír vétel; • likvid hitel / összes bevétel;

- *Az adósságállományba $g < 1$ szorzóval beszámítjuk az önkormányzat által vállalt kezességeket.
- ** Az adósságszolgálatot számításánál a türelmi időket nem vesszük figyelembe
- *** Adósságszolgálatlalt csökkentett saját bevétel 70 százaléka

Forrás: Saját munka

29. számú melléklet: Az egyes tényezők lehetséges pontozási rendszerének kialakítása

52. táblázat: Tényezők lehetséges pontozási rendszere

	Vizsgált elem	Pontszám / Érték	Elért pontszám
1	Szubjektív szempontok	Kapott pontok összege	
2	1. mutató	Értéke	
3	2. mutató	Értéke	
4	3. mutató	Értéke	
5	4. mutató	Értéke	
6	5. mutató	Értéke	
	Összpontszám		$\Sigma(1-6)$
	Osztályzat		

Forrás: Saját munka

- Az elért pontszám (3. oszlop) 1-5 közötti intervallumban alakulhat, melyet a modellszámítások alapján lehet meghatározni.
- Az összpontszám az egyes szempontok esetében szereshető pontok összege, maximum 30.
- Az osztályzat 1-5 között alakulhat, a következők szerint:

53. táblázat: A lehetséges osztályzatok

Összpontszám	Osztályzat
0-6	1
7-12	2
13-18	3
19-24	4
25-30	5

Forrás: Saját munka

30. számú melléklet: Eger történelmi, gazdasági adottságai

Eger történelmi múltú városát a hasonló elnevezésű patak két oldalán találhatjuk a Bükk déli lábainál, Heves megyében. Szent István király itt alapította meg az első egyházmegyék egyikét, melynek területe egészen a Kárpátok gerincéig húzódott, és így vált Eger városa évszázadokon át egyházmegyei központtá. Eger mai jellege a XVIII. században alakult ki, csodálatos épületeivel, hangulatos utcáival, Barokk jellegű történelmi belvárosával, a benne pompázó Egri várral. Kiváló adottságainak köszönhetően Magyarország, illetve Heves megye turisztikai központjának számít. Ezt támogatják a nyaranta a városban egymást érő fesztiválok, valamint az Egri bikavér és az Egri leányka, melynek köszönhetően Eger a borok városa címet is magáénak mondhatja. Meg kell említeni még Eger radioaktív tartalmú hévizeit is, melyek már a középkorban megteremtették az egri fürdőkultúra, majd a XX. században az úszósport alapjait. Eger környezeti adottságai is rendkívül kedvezőek. Közvetlen környezetében olyan látogatásra érdemes turisztikai célpontok találhatóak, mint Szilvásvárad, Noszvaj, vagy az új gyógyfürdőjéről híressé vált Egerszalók. Ami Eger jövőjét illeti, a rendszerváltás óta egyre világosabbá vált a város és vezetése számára, hogy minél hamarabb meg kell találni a város ősi múltjához leginkább igazodó fejlődési irányokat, melyek az idegenforgalomban, a szőlő és a borkultúrában, valamint a kulturális élet továbbfejlesztésében fogalmazódtak meg, illetve napjainkban az oktatási centrum jelleg kezd egyre hangsúlyosabb szerepet kapni.

Heves megye három legnépesebb városa Eger, Gyöngyös és Hatvan. Míg Hatvan és Gyöngyös tekintetében az M3 autópálya jelentős húzó erőt képvisel, a közmű ellátottság tekintetében Eger kiemelkedő jelentőségű. A gazdasági elemzések bemutatják, hogy Eger városának és környékének gazdasági pozíciója kedvezőnek tekinthető. A megye többi térségéhez képest magas a szolgáltatási jellegű ágakba tartozó munkahelyek aránya. Az iparon belül a gépiparnak van kiemelt jelentősége. A gazdasági életnek további jelentős hajtóereje az idegenforgalom. A vendégfogadásban az Egri kistérség szerepe a meghatározó Heves megyében. A vendégforgalom fele, a külföldi vendégforgalom közel 80%-a irányult ide, ezen belül is elsősorban a megyeszékhelyre. A népesség iskolázottsági szintje magas, jó színvonalú a közműellátás, valamint a városban és környékén az elmúlt években viszonylag sok új lakás épült.¹⁸⁵ A havi bruttó átlagkereseti adatok Heves megyében az országos átlag fölött helyezkednek el, az ipari termelés részesedése az országos GDP-ből 30,6%.¹⁸⁶

A magyarországi megyei jogú városok száma 2007. január 1-én 23 darab volt, lakosságukat tekintve az ország lakosságának 19,59%-a (a községek és a városok után a harmadik településtípus ebben a kategóriában) él ezekben a városokban. A helyi adóbevételek 21,9%-a (a városok után a legnagyobb) itt kerül beszedésre, és a megyei jogú városok a teljes GFS bevétel 17,8%-val, míg a GFS kiadás 18,2%-al rendelkeznek.¹⁸⁷

Eger megyei jogú város gazdálkodását tekintve önállóan gazdálkodó költségvetési szerv, önálló jogi személy, melynek ellátandó alapfeladatait és az ehhez rendelkezésre álló vagyon felsorolását az Alapító Okirat rögzíti,¹⁸⁸ melyet az Ötv. és az egyéb helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezések határoznak meg. A „Megyei jogú város”-i státuszuk pénzügyi jellegű kiemelt hatása nincs, de közvetett hatásként mindenképpen meg kell említeni, hogy a város által ellátott közszolgáltatásokat befolyásolják a régió vonzáskörzeti feladatai, és a megyei önkormányzathoz fűződő szorosabb kapcsolat. Az önkormányzat szervezeti felépítését a mellékletek között mutatom be, és itt tájékozódhat a közgyűlésben működő bizottságokról is. Az önkormányzat jelenlegi közgyűlése és képviselő testülete a 2006. évi önkormányzati választások

¹⁸⁵ KSH: Heves megye főbb társadalmi, gazdasági jellemzői, Eger 2006. május 12.

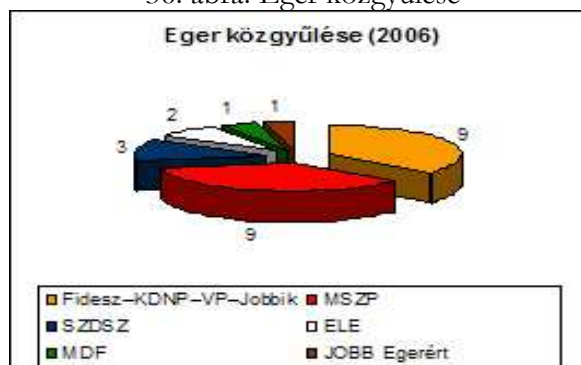
¹⁸⁶ KSH: Területi statisztika 2007. január 10. (47.) évfolyam 1. szám

¹⁸⁷ Vigvári (2009a)

¹⁸⁸ Lásd: <http://www.eger.hu/tabid/134/Default.aspx>

után jött létre, melynek összetételét a következő ábra szemlélteti. (A közgyűlés 25 képviselőből és a polgármesterből áll.)

36. ábra: Eger közgyűlése



Forrás: www.eger.hu

Eger és a környéki önkormányzatok 2004-ben Kistérségi társulást hoztak létre, élve az Ötv. 41. § által adott lehetőségekkel. A Társulás célja, hogy a kistérség lakói az önkormányzati közszolgáltatásokhoz minél teljesebb körben jussanak hozzá, illetve az önkormányzatok forrásaik célszerűbb és optimálisabb felhasználásával biztosítsák a közszolgáltatások magasabb szintű ellátását.¹⁸⁹ A Társulás lélekszámát tekintve csaknem 80 ezer lakost érint, melyek közül Eger a lakosság szám 71%-át adja. A kistérséget a KSH elemzésében a dinamikusan fejlődő kistérségek közé sorolja, együtt említve ezzel Budapest – Esztergom – Tata – Győr - Sopron és a Budapest – Székesfehérvár - Balaton vonallal.¹⁹⁰

Eger demográfiai adatait az elemzésben vizsgált időszakot tekintve az alábbiak szerint alakult:

54. táblázat: Eger demográfiai adatai

	2005.	2006.	2007.
Lélekszám (fő)	56.144	55.899	55.863

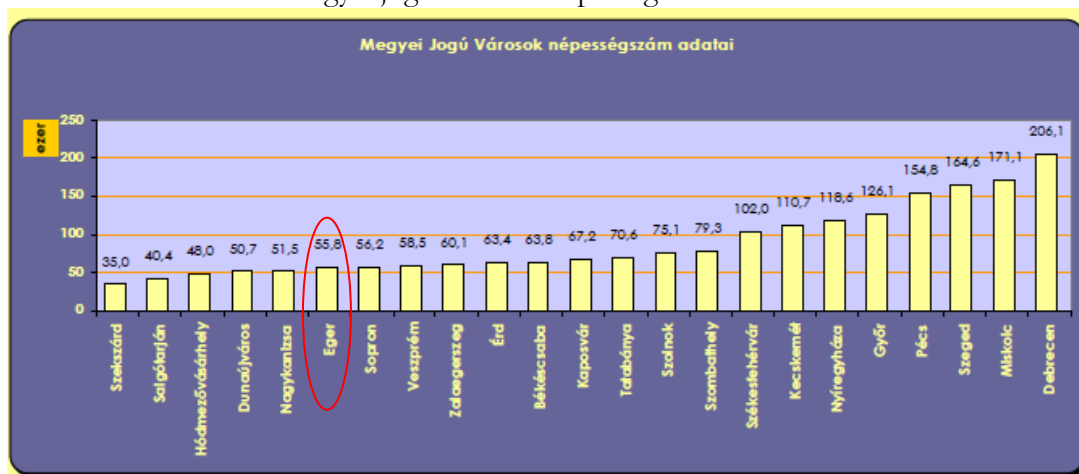
Forrás: Eger város 2008, 2007, 2006. évi költségvetési terve

2008-ban a megyei jogú városok rangsorában az alábbiak szerint helyezkedett el, népességszám szempontjából:

¹⁸⁹ A Társulás tagjai: Andornaktálya, Demjén, Eger, Egerbakta, Egerszalók, Egerszólát, Felsőtárkány, Kerecsend, Maklár, Nagytálya, Noszvaj, Novaj, Ostoros, Szarvaskő.

¹⁹⁰http://portal.ksh.hu/pls/portal/docs/PAGE/KSHPORTAL/ADATOK/TERULETI_ATLASZ/TERATLAS_STATISZTIKAI_KISTERSEG/TERULETI_ATLASZ_KISTERSEGI_ELEMZES_2006%20.PDF

37. ábra: Megyei jogú városok népességszám adatai 2008-ban

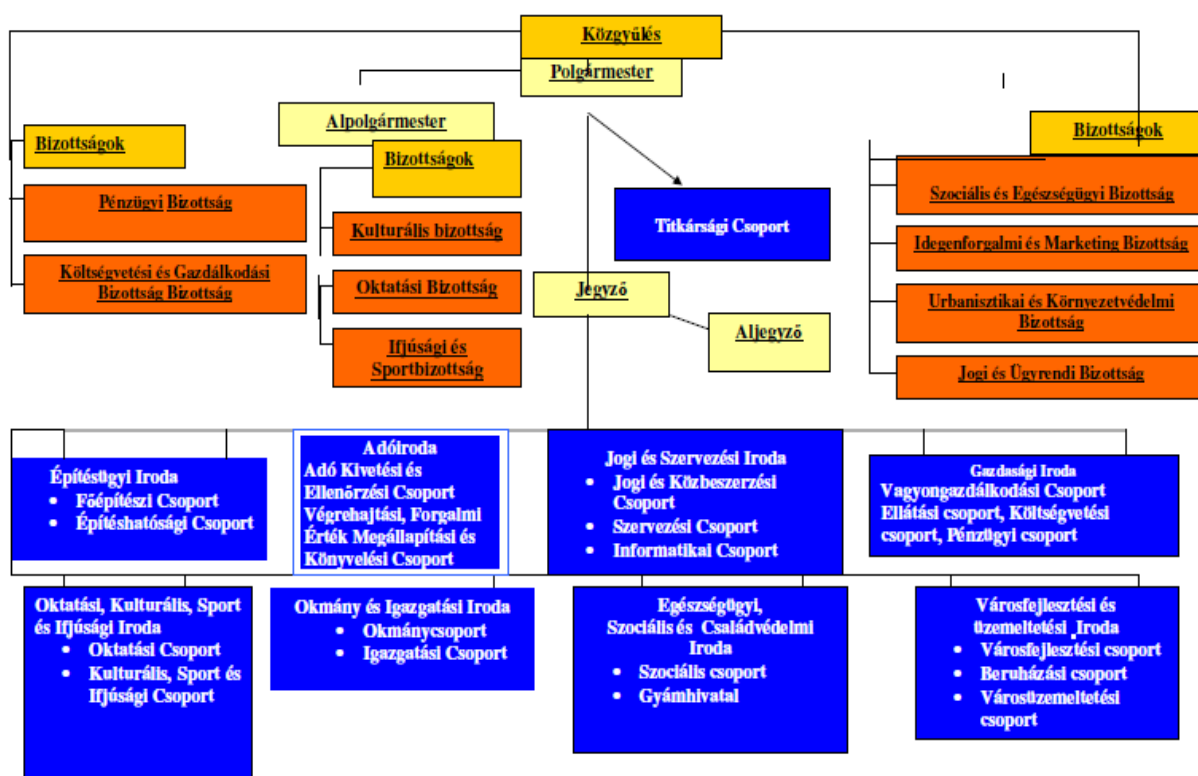


Forrás: KSH és Eger város önkormányzata

Az önkormányzat területén cigány, görög, lengyel és ruszin kisebbség is él, melyek kisebbségi önkormányzattal rendelkeznek.

38. ábra: Eger szervezeti felépítése

Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata és Szervei



Forrás: www.eger.hu

31. számú melléklet: A 2007. évi hitelek fedezettség alapján

55. táblázat: A 2007. évi hitelek csoportosítása fedezettség alapján

Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata

11. sz. melléklet a 17/2008. (IV. 25.) sz. rendelethez

A fennálló hitelállomány 2007. december 31-én

Hitelintézet neve	Szerződés kelte	K ö t e l e z e t t s é g			Lejárat, kamatozás	Biztosítékai
		Célja	eredeti összege eFt	állománya eFt		
OTP Bank Nyrt.	2000. október	fedett uszoda, egyéb beruházások	600 000	165 800	2010. június 27. 3 havi BUBOR+0,1%	Azonnnali beszedési megbízás költségvetési számlára
CIB Bank Zrt.	2003. december 11.	beruházási hitel	339 000	211 875	2013. december 31. 3 havi BUBOR+0,3%	Azonnnali beszedési megbízás a költségvetési számlára+értékpapír +ingatlan jelzálog
Magyar Fejlesztési Bank Rt.	2004. május 10.	Mezőgazdasági és Kereskedelmi Szakközépiskola tornaterem felújítás	17 519	15 767	2016. március 20. 6 havi BUBOR+1% *	Azonnnali beszedési megbízás a költségvetési számlára+ingatlan jelzálog
Raiffeisen Bank Zrt.	2004. december 23.	2004. évi infrastrukturális feladatok	300 000	150 000	2009. október 01. 3 havi EURIBOR+2%	Beszámítás
CIB Bank Zrt.	2005. november 22.	beruházási hitel	787 000	658 333	2015. december 31. 3 havi CHF LIBOR+0,29%	Azonnnali beszedési megbízás költségvetési számlára

Raiffeisen Bank Zrt.	2006. február 3.	Panel Plusz hitel	342 904	341 234	2020. december 10. 3 havi EURIBOR +1,05%	Beszámítás
Raiffeisen Bank Zrt.	2006. augusztus 2.	Panel Plusz hitel	95 369	95 369	2021. március 31. 3 havi EURIBOR +1,05%	Beszámítás
Raiffeisen Bank Zrt.	2006. december 14.	beruházási hitel	799 886	751 122	2016. szeptember 30. 3 havi CHF LIBOR+0,19%	Beszámítás
UniCredit Bank Hungary Zrt.	2007. december 19.	beruházási hitel	826 905	830 817	2017. november 23. 3 havi CHF LIBOR+0,18%	Azonnnali beszedési megbízás költségvetési és adóbeszedési számlára
Raiffeisen Bank Zrt.	2007. december 12.	rövid lejáratú beruházási hitel	75 000	75 000	2008. december 11. 13 havi BUBOR+0,15%	Beszámítás
Összesen:			4 183 583	3 295 317		

* Ebből a kamattámogatás mértéke 70%

A CHF hitelállomány év végén a mérlegben értékelésre került, ennek megfelelően + 3.912 eFt és -38.307 eFt, összesen - 34.395 eFt értékelési különbözetet számoltunk el.

Forrás: www.eger.hu

32. számú melléklet: Eger város önkormányzata által vállalt kezességek és nyújtott garanciák

56. táblázat: Eger város önkormányzata által vállalt kezességek és garanciák listája

Megnevezés	Hitelintézet	Szerződés szerinti összeg	Kezességvállalás		Fennálló kötelezettség								
			kezdete	vége	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	
Strandüzemeltető Kft.	Raiffeisen Bank Rt.	150 000	2001.03.14	2007.07.31	60 000	30 000							
Eger Körzete Többcélú Társulás	Raiffeisen Bank Rt.	9 000	2005. 12. 20.	2015.12.31	9 000	8 000	7 000	6 000	5 000	4 000	3 000	2 000	
Térségi Integrált Szakképző Központ	Raiffeisen Bank Rt.	10 000	2005.12.15.	2006.03.31	10 000								
Egri Termál Kft.	Raiffeisen Bank Rt.	90 750	2007.07.01	2013.12.31		90 750	90 750	78 915	63 135	47 355	31 575	15 795	
Agria Humán Kft.	Raiffeisen Bank Rt.	70 000	2006.07.16	2007.07.16	70 000	70 000							
EVAT Rt.	Raiffeisen Bank Rt.	6 677	2002.07.10	2003.04.30									
EVAT Rt.	Raiffeisen Bank Rt.	18 300	2002.06.11	2003.06.13									
Heves Megyei Vízmű Rt.		216 000	2006.	2016.	216 000	216 000	216 000	216 000	216 000	216 000	216 000	216 000	216 000
Összesen:		570 727			365 000	414 750	313 750	300 915	284 135	267 355	250 575	233 795	

Forrás: www.eger.hu

33. számú melléklet: Adósságszolgálat alakulása (e Ft-ban)

57. táblázat: Az adósságszolgálat alakulása (2005-2007)

Megnevezés	2005	2006	2007
Éves hiteltörlesztés	127.700	175.700	437.956
Kötvény visszavásárlás	360.000	-	-
Kamatkiadás	98.194	63.520	99.881
Fiatalok lakáshoz jutása	13.700	11.930	13.570
Dolgozók lakáscélú kölcsöne	5.830	18.860	10.300
Tagi kölcsönök	-	-	50.000
Vis maior károk	-	-	250
<i>Kezességvállalások miatti függő kötelezettségek (g = 50%)</i>	<i>39.500</i>	<i>54.311</i>	<i>195.600</i>
Összesen	644.924	324.311	807.557

Forrás: Eger gazdálkodásának általános értékelése 2005, 2006, 2007

34. számú melléklet: A tervezett hitelfelvétel alakulása 2004-2010 között

58. táblázat: A tervezett hitelfelvétel alakulása

Megnevezés	2004			2005			2006			2007			2008		2009		2010	
	Terv	%	Tény	Terv	%	Tény	Terv	%	Tény	Terv	%	Előzetes tény	Terv	%	Számított	%	Számított	%
Felhalmozási feladatokhoz	513 900	3,99	317 519	1 007 952	6,97	700 000	1 350 275	8,83	1 198 052	1 362 681	8,83	1 194 013	1 144 128	7,11	723 365	4,81	771 870	5,03
Működési célra				49 364	0,34		465 896	3,04		168 979	1,11							
Felhalmozási célra nyújtott támogatási kölcsön visszatérülése	25 200	0,20	27 077	25 200	0,18	24 561	35 200	0,23	37 875	25 680	0,17	26 602	25 200	0,16	27 000	0,18	28 000	0,18
Adósságkezelési támogatás																		
Felhalmozási célú támogatási kölcsön igénybevétele																		
Működési célra nyújtott támogatási kölcsön visszatérülése						5 000							10 000	0,06	40 000	0,27		
Összesen	539 100	4,19	344 596	1 082 516	7,49	729 561	1 851 371	12,10	1 235 927	1 557 340	10,11	1 220 615	1 179 328	7,33	790 365	5,26	799 870	5,21

Megjegyzés: A megoszlás a tervezett hitel és összes kiadás aránya.

Forrás: www.eger.hu

35. számú melléklet: Az önkormányzati feladatellátásban részt vevő cégek és tulajdon viszonyaik

59. táblázat: Az önkormányzati feladatellátásban részt vevő cégek és azok tulajdonviszonyai

(e Ft)

Sorszám	Társaság neve	Alapítókéje		Eger város tulajdona (névérték)		Tulajdoni aránya %-ban		Könyv szerinti érték
		Bejegyzett	Cégbíróság által be nem jegyzett	Bejegyzett	Cégbíróság által be nem jegyzett	Bejegyzett	Cégbíróság által be nem jegyzett	
1.	Berva Rt FA	1 048 600		7 553		0,72		7 553
2.	Közép-Magyarországi Regionális Fejl Zrt	804 000		20 200		2,51		20 200
3.	Egri Ipari Park Kft.	50 000		1 500		3,00		1 591
4.	Schön-Kaev-Eger Kft.	365 000		32 000		8,77		32 000
5.	Forrás Nyrt.			5 893				5 893
6.	Északmagyarországi Idegforgalmi és Gazdaságfejl. Kht.	3 250		250		7,69		250
7.	Terra-Vita Kft.	45 020		7 650		16,99		7 650
8.	NESTAL Eger Kft.	3 000		100		3,33		100
9.	Egri Futball Kft.	3 000		100		3,33		100
	25 % alatti tulajdoni rész összesen:	2 321 870		75 246				75 337
10.	Heves Megyei Vízmű Zrt	308 000		85 000		27,60		85 000
	25-50 % közötti tulajdoni rész összesen:	308 000		85 000				85 000
11.	Egerszalóki Gyógyforrást Üzemeltető Kft.	21 000		18 720		89,14		18 720
12.	TISZK Kht.	3 100		2 900		93,55		2 900

75 % fölötti tulajdoni rész összesen:	24 100	21 620		21 620
13. EVAT Zrt.	1 072 790	1 072 790	100,00	1 072 790
14. Városgondozás Kft	153 460	153 460	100,00	157 190
15. Agria Film Kft.	8 500	8 500	100,00	9 270
16. Agria-Humán Szolgáltató Kft	56 760	56 760	100,00	56 760
17. Művészetek Háza Kht	15 340	15 340	100,00	15 340
18. Városi Televízió Kht	15 340	15 340	100,00	15 340
100 %-os tulajdoni rész összesen:	1 322 190	1 322 190		1 326 690

Összesen:	3 976 160		1 504 056	0		1 508 647
------------------	------------------	--	------------------	----------	--	------------------

Forrás: Eger város önkormányzata

36. számú melléklet: ÁSZ ellenőrzések összefoglalása

60. táblázat: Az ÁSZ által 2004-2006. között végzett, az állami hozzájárulások, támogatások igénylésének és felhasználásának ellenőrzésére vonatkozó ellenőrzések

Vizsgált terület	Időszak	Javaslat	A javaslatok hasznosulása
<i>Kötött felhasználású támogatások ellenőrzése</i>	2004. évi költségvetés	Szabályszerűségi javaslatok: - folyamatba épített vezetői ellenőrzés; - ellenőrizhető nyilvántartások kialakítása;	Jegyzői előírásokban, intézkedésekben
<i>Normatív hozzájárulások igénylésének és elszámolásának ellenőrzése</i>	2005. évi költségvetés	Három szabályszerűségi, három célszerűségi javaslat: - igénylések esetén a kapcsolódó ágazati törvényben foglalt szakmai előírások figyelembe vétele; - év végi normatív támogatásokkal való elszámolások során az ágazati jogszabályok betartása; - feladat-mutatószám képzés során a költségvetési törvény előírásainak figyelembe vétele;	Jegyzői utasításban
<i>Kötött felhasználású támogatások vizsgálata</i>	2005. évi költségvetés	Egy szabályszerűségi és egy célszerűségi javaslat: - 307 ezer forint összegű jogosulatlan támogatásigénylés visszafizetése;	Polgármesteri intézkedésben
<i>Felhalmozási célú támogatások vizsgálata</i>	2005. évi költségvetés	Nincs ÁSZ javaslat	-
<i>GVOP e-közigazgatási rendszer fejlesztési pályázat ellenőrzése (NFT keretében)</i>	2006. évben	A vizsgálat megállapításai: - a pályázati dokumentáció tárolása eltér a támogatási szerződésben foglaltaktól; - a támogatási szerződés módosítása hiányzott a helyszíni ellenőrzés során; - a számviteli politika és a számlarend nem tette lehetővé az EU támogatás lehívásának és a beruházás könyvelésének elkülönített számviteli nyilvántartását;	Jegyzői intézkedés 2007-ben megtörtént.

Forrás: ÁSZ jelentés (www.eger.hu) alapján saját szerkesztés

37. számú melléklet: A helyi adót fizető adóalanyok száma (2007. évben)

61. táblázat: A helyi adót fizető adóalanyok száma

Adónem megnevezése	Adózók száma (Db)
Építményadó	23 703
Telekadó	414
Magánszemélyek kommunális adója	905
Vállalkozók kommunális adója	0
Idegenforgalmi adó (tartózkodás után)	248
Idegenforgalmi adó (Építmény után)	0
Helyi iparűzési adó	7 301
Jövedelemadó	0
Gépjárműadó	16 618
Pótlék	15 811
Bírság	2 605
Elszámolásra nem került befizetés	1 059
Idegen bevételek	484
Talajterhelési díj	304
Államigazgatási eljárási illeték	587
Luxusadó	3
Összesen	70 042

Forrás: Eger város önkormányzata

38. számú melléklet: Kötelező és önként vállalt feladatok elkülönítése

62. táblázat: Kötelező és önként vállalt feladatok elkülönítése a kiadási oldalon

	2005 (eFt)		2006 (eFt)		2007 (eFt)	
Önkormányzati költségvetési szervek						
Kötelező feladat	7 760 687		8 113 518		8 113 038	
Önként vállalt feladat	61 496		111 074		240 289	
Polgármesteri Hivatal						
Kötelező feladat	4 709 444		6 088 238		5 967 463	
Önként vállalt feladat	976 342		1 350 252		1 842 693	
Heves Megyei Regionális Hulladékgazdálkodási Társulás						
Kötelező feladat	-		-		-	
Önként vállalt feladat	4 100		827		261 600	
Helyi kisebbségi önkormányzatok						
Kötelező feladat	-		-		11 099	
Önként vállalt feladat	12 584		11 828		-	
Felhalmozási célra átvett pénzeszközök és támogatás értékű kiadások						
Kötelező feladat	485 425		31 162		12 291	
Önként vállalt feladat	334 119		248 957		50 126	
Hitelek, kölcsönök nyújtása és törlesztése						
Kötelező feladat	5 830		6 930		23 870	
Önként vállalt feladat	619 069		251 150		588 087	
Kiadások összesen	15 114 782		16 633 055		17 274 054	
Összes kötelező	13 107 072	86,7%	14 658 967	88,1%	14 291 259	82,7%
Összes önként vállalt	2 007 710	13,3%	1 863 014	11,2%	2 982 795	17,3%

Forrás: Költségvetési beszámolók alapján saját számítás

39. számú melléklet: Immateriális javak és tárgyi eszközök mozgástáblája 2007

63. táblázat: Immateriális javak és tárgyi eszközök mozgás táblája

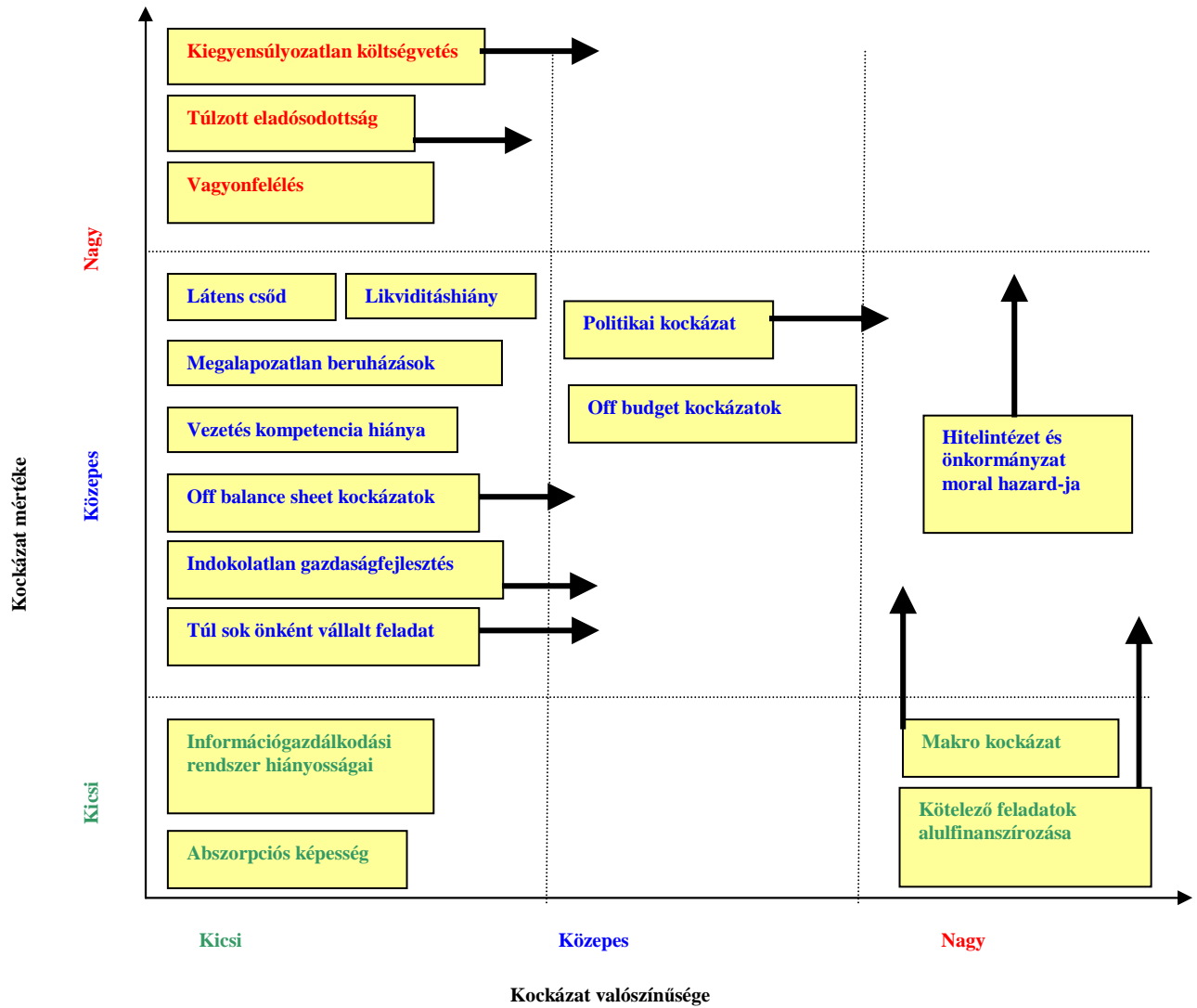
	Immateriális javak	Ingatlanok	Gépek, berendezések, felszerelések	Járművek	Átadott eszközök	Összesen
Nyitó Nettó érték	473 166	45 280 337	826 303	115 939	6 065 807	52 761 552
Nyitó Bruttó érték	847 619	48 358 299	1 974 371	423 082	7 902 782	59 506 153
Növekedés	335 175	6 449 806	283 718	166 145	1 094 509	8 329 353
Csökkenés	111 203	3 738 204	302 945	142 188	49 047	4 343 587
Záró Bruttó érték	1 071 591	51 069 901	1 955 144	447 039	8 948 244	63 491 919
Nyitó Értékcsökkenés	374 453	3 077 962	1 148 068	307 143	1 836 975	6 744 601
Növekedés	149 294	692 563	201 618	41 875	184 322	1 269 672
Csökkenés	15 133	57 213	137 741	11 866	9 773	231 726
Záró Értékcsökkenés	508 614	3 713 312	1 211 945	337 152	2 011 524	7 782 547
Záró Nettó érték	562 977	47 356 589	743 199	109 887	6 936 720	55 709 372

Forrás: 2007. évi költségvetési beszámoló alapján saját számítás

40. számú melléklet: Eger kockázati térképe

A kockázati térkép megrajzolásához az észlelt valószínűségeket a 41. melléklet tartalmazza.

39. ábra: Eger város önkormányzatának kockázati térképe



Forrás: Saját szerkesztés

41. számú melléklet: Eger kockázatainak észlelt valószínűségei

64. táblázat: Eger kockázatainak észlelt valószínűségei

Kockázat	Észlelt valószínűség
1. Vagyonfelélés	Kicsi
2. Információgazdálkodási rendszer hiányosságai	Kicsi
3. Vezetés kompetencia hiánya	Kicsi
4. Off-balance sheet elemek kockázatai	Kicsi
5. Túlzott eladósodottság	Kicsi
6. Politikai kockázat	Közepes
7. Hitelintézetek és önkormányzatok közötti morális kockázat	Nagy
8. Megalapozatlan beruházások	Kicsi
9. Látens csőd	Kicsi
10. Abszorpciós képesség kockázata	Kicsi
11. Makro kockázat	Nagy
12. Likviditás hiány	Kicsi
13. Indokolatlan gazdaságfejlesztés	Kicsi
14. Túl sok önként vállalt feladat	Kicsi
15. Kiegyensúlyozatlan költségvetés	Kicsi
16. Off-budget kockázatok	Közepes
17. Kötelező feladatok alulfinanszírozása	Nagy

Forrás: Saját értékelés