

Az önkormányzatok, mint kockázatos banki ügyfelek

HALMOSI Péter¹

Az önkormányzatok működésével kapcsolatosan számos kockázat merül fel, és bár ezek elnevezése időnként hasonlít a vállalatoknál használtakra, tartalmukat tekintve alapvetően eltérnek azoktól. A hazai önkormányzatokat 1995-ig jellemző „moral hazard”-ot (állam jelenléte miatti felelőtlen hitelkérelmek és -folyósítások) 1996-ban felváltotta az óvatos hitelezés politikája, amely azonban a lehető legrosszabb időben következett be: a makrogazdasági célok indokoltá teszik a fokozottabb önkormányzati saját lábra állást, ebben pedig a hitel jelenthetné az egyik legfontosabb alternatívát. A hitelfelvétel jelentőségének emelkedéséhez meg kell vizsgálnunk, miért alakultak ki az egyes kockázatok.

Kulcsszavak: önkormányzat, hitelfelvétel, moral hazard, kockázat.

1. Bevezető

Az önkormányzatok működésével kapcsolatosan számos kockázat merül fel, és bár ezek elnevezése időnként hasonlít a vállalatoknál használtakra, tartalmukat tekintve alapvetően eltérnek azoktól. Az önkormányzatok ugyanis – és ez alól az adósságrendezésről szóló 1996. évi XXV. törvény sem ad feloldozást – megváltozott formában, de tovább léteznek és működnek még akkor is, amikor a pénzügyi helyzetük vállalati megközelítéssel nézve ezt már nem indokolná. Az adósságrendezési eljárás során ugyanis már nem a hitelezői igények maradéktalan kielégítésére kell törekedni, hanem a helyi közszolgáltatások iránti („kvázi-piaci”) igény jövőbeli kielégítési képességének alapjait kell megteremteni (Schwartzing, 2000). Ez annak ellenére van így, hogy az önkormányzatok csődje a legtöbb európai országban nem megengedett. Hiába igyekszik ugyanis a jogalkotó tiszta helyzetet teremteni, válság esetén a központi kormányzat nem határolódhat el önkormányzatától, hiszen az önkormányzatok működésével, szerepével kapcsolatosan az ágazati törvényeken kívül maga az Alkotmány is rendelkezik (egyes országokban a „helyi gazdaság motorjának” tekintik őket). Ennek a tényezőnek komoly szerepe volt a hazai önkormányzatok helyzetének alakulásában az elmúlt másfél évtizedben. Téves hiedelmek, nem megfelelően kialakított jogszabályi környezet mind az ön-

¹ Halmosi Péter, egyetemi adjunktus, SZTE Gazdaságtudományi Kar Pénzügyek és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Intézete, Pénzügytani Szakcsoport (Szeged)

kormányzatok, mind pedig potenciális hitelezők számára kétértelmű helyzeteket teremtettek. Az 1995-ig jellemző „moral hazard”-ot (állam jelenléte miatti felelőtlen hitelkérelmek és -folyósítások) 1996-ban felváltotta az óvatos hitelezés politikája, amely azonban a lehető legrosszabb időben következett be: a makrogazdasági célok indokoltá teszik a fokozottabb önkormányzati saját lábra állást, ebben pedig a hitel jelenthetné az egyik legfontosabb alternatívát. Az önkormányzati rendszer újjászületése óta eltelt időben azonban nem történt elégséges lépés a rendszer belső kockázatainak feltárására, illetve kezelésére.

2. Önkormányzati kockázatok kialakulása Magyarországon

A magyar önkormányzati rendszer az 1990. évi LXV. törvény alapján kelt új életre. A jogalkotó szándékaival ellentétben az újjáéledés később számos komoly problémát okozott, amelyek nagy része a működés keretfeltételeit megteremtő törvényben gyökereztek. A törvény célja az volt, hogy egyetlen jogszabályban foglalja össze az önkormányzatokat érintő valamennyi jogot, kötelezettséget, mintegy kézikönyvül szolgálva az önkormányzati vezetőknek, akik nagyrészt a tanácsai dolgozók közül kerültek ki, és akiknek a modern kor követelményeihez folyamatosan igazodó gazdálkodási szemlélete hiányzott.

A jogalkotó helyi önkormányzásra irányuló szándékának érvényesülését az 1990-es évek kihívásai megghiúsították. Az önkormányzati rendszernek rövid időn belül szembe kellett nézni az erősödő fiskális nyomással, amely a bevételek reál értelemben vett csökkenését, továbbá – a központi kormányzat konfliktuselkerülő magatartása miatt – a társadalmi és politikai fejlődés makro- és mikroszintjeinek éles elválását eredményezte (Vigvári szerk., 2005: 16). A központi kormányzat „konfliktus-konténereknek” tekintette az önkormányzatokat, és az 1990-es években született ágazati törvények, valamint az éves költségvetési törvények is lehetetlen helyzetbe hozták az önkormányzatokat. A részükre készített „kézikönyv” többször módosításra szorult. A később felmerülő problémák természetén és jellegén kívül ebben nagy szerepe volt annak is, hogy az önkormányzati rendszer megteremtésekor nyugat-európai tapasztalatokat próbáltunk meg átvenni, illetve adaptálni a hazai körülményekhez. A feladat- és forrásrendszer kialakításakor gyakran felmerülő kérdés a helyi autonómia. Illés Iván szerint a tényleges autonómia nem a helyi szintre telepített feladatok mennyiségétől, hanem az ehhez kapcsolódó (bevételekszedési) jogosítványok mértékétől függ. A magyar helyzet megmutatta, hogy a jogosítványok, illetve jogszabályok által adott mozgástér kihasználása fokozatosan, lassú tanulási folyamat révén történik.

Bár a helyi önkormányzati rendszer működését az önkormányzati törvény átfogóan szabályozta, a jogalkotó figyelmét több tényező elkerülte²:

1. Feladatok decentralizálásának inkonzisztenciái. A feladatok megosztása az egyes kormányzati szintek között valamennyi európai országra jellemző, a felelősségi körök tisztázatlansága azonban nem mindenhol jelentkezik. Nem csak a vertikális megosztás (amikor a közfeladat egyes részei más-más szintekhez kapcsolódnak) jelenthet problémát, hanem a működési és felhalmozási tevékenységekkel kapcsolatos felelősségek megosztása.
2. Szabályozási rendszer inkonzisztenciái. Bár területi fejlettség és a helyi közszolgáltatások iránti igény szerint kapják a helyi önkormányzatok a központi támogatásokat, a források között gyakran átcsoportosításokat hajtanak végre, szelektálva a közjavakat. Az átcsoportosítás alapja a támogatás/költség alapú szemlélet, amely azonban bizonyíthatóan számos konfliktust okozott az elmúlt másfél évtizedben: mellőzték a megosztott feladatokat (amelyek súlya egyébként is nagy volt), kiszervezték a korábban intézményi keretek között végzett szolgáltatások egy részét.
3. Önkormányzati gazdálkodást segítő intézményrendszer hiánya. A szektor pénzügyi intézmények általi megítélése a mai napig téves. Kezdetben a központi kormányzat helyi képviselőjét látták benne, ma már valamiféle speciális gazdálkodót, akiről kevés, nem általánosítható információ áll rendelkezésre. Ezen a helyzeten segíthetnének a magán vagy állami forrásból működő rating-ügynökség(ek), tanácsadó intézmények, illetve egy önkormányzati hitelpiac. Bár az önkormányzati beruházástámogatási rendszer létrejött, ennek hatékony, keresletorientált működéséről nem beszélhetünk.
4. Az átállás egy lassú tanulási folyamat, amelyet nagyfokú érzéketlenség jellemez a rendszer „benchmark”-jaival szemben. Az önkormányzati rendszer hatékony működésének több előfeltétele volt. Először is ki kell használni a helyi adófizetési kapacitást, ami az adóigazgatási rendszer korszerűsítését is maga után vonta. A központi kormányzat bízott abban, hogy jogokat biztosítva az önkormányzatok sajátjukként kezelik majd a vagyontárgyakat, és igyekezni fognak a közszolgáltatások minőségét szinten tartani, fejleszteni. A vagyon amortizáltsági foka részben pénzügyi, részben azonban érdekeltségi okokkal magyarázható: az 1990-es évek közepéig fontosabbnak tartották az önkormányzatok az újabb központi támogatásokért folytatott harcot, mint a vagyongazdálkodási feladatokat.

² Bár a törvényből utólag levezethetőek ezek a hiányosságok, nem szeretném felróni a jogalkotónak, hiszen a célom az, hogy a körülmények kialakulásának megvilágítása által hozzájáruljak a további lépések előkészítéséhez.

5. A tanácsi rendszer bizonyos elemeinek továbbélése. Az új rendszerben továbbélnek a megyék, amelyek pénzügyi helyzete tisztázatlan maradt. Adó-kivetési jog helyett központilag visszaosztott adókból finanszírozza működését, köteles átvenni azokat a helyi feladatokat, amelyek átadásáról a képviselő testület az önkormányzat pénzügyi helyzete, illetve kapacitáskihasználtság alapján döntött.
6. Nem lehet egységesen kezelni az eltérő méretű önkormányzatokat. A bevételtermelő képességben jelentősen különböző települések a kezdeti állapotokhoz képest tovább növekedtek. Bár a nyomás enyhítését célozza a feladatátadás lehetősége, az alapfeladatok ellátásához egyre több kiegyenlítő transzferre van szükség. Egyre többször merül fel a forráselosztó rendszer teljes átalakításának terve.

A magyar önkormányzati rendszer egyedülállóan tekinthető Európában a széleskörű helyi feladatok miatt. Bár a rendszer széttagoltságát, a feladatok tisztázatlanságát gyakran éri kritika, azt a nyugat-európai országok önkormányzati vezetői is beismerik, hogy a makrogazdaság helyzete miatt a helyi érdekeket nem szabad megnyirbálni. Nyugat-Európában a helyi kompetenciák központi csökkentésének fő oka az volt, hogy az önkormányzatok nem voltak képesek megfelelő ellenőrzést gyakorolni a helyi közfeladatok ellátó intézmények felett. Európában az 1980-es években már történtek lépések az önkormányzati rendszerek átalakítása irányába, ezek a megoldások azonban az önkormányzatok egyesítésében, a struktúra alapvető átalakításában látták a kiutat, ami csak a helyi érdekek képviselőinek feladatát hagyta meg a korábban feladatellátó önkormányzatoknál, a közszolgáltatások nyújtását felsőbb szintekre telepítették. A hangsúly az 1990-es években a társulások létrehozására, illetve a szerződéses kapcsolatok kiépítésére helyeződött. Ebbe a folyamatba jól beleilleszthető Magyarország helyzete is, főként annak köszönhetően, hogy az önkormányzati törvény a szolgáltatásnyújtás kereteinek megteremtésében teljes autonómiát biztosított. A magyar önkormányzatoknak a nyugat-európai önkormányzatokhoz hasonlóan sok feladatot kell ellátniuk, mégis az szolgálja hosszú távon a helyi lakosság érdekeit, ha a meglévő feladataikhoz megfelelő bevételszedési jogosítványokat is kapnak (Kopányi et.al. szerk., 2004: 91.o.).

3. A jogszabályi mozgástér kihasználásának lehetőségei és kötöttségei

A jogszabályi környezet egyszerre jelent kötöttséget, illetve lehetőséget az önkormányzatok számára. Bár sok minden levezethető a feladatdecentralizációból és forráselosztásból, a tényleges helyzet ehhez képest árnyaltabb. Az önkormányzatok helyzetének megítélésakor azt is mérlegelnünk kell, hogy mindent megtesz-

nek-e a törvényi keretek között a gazdálkodás helyzetének javítása érdekében. Nem tesz eleget az önkormányzat az „*elvárható magatartás*” követelményeinek, amennyiben a bevételi, intézménykialakítási lehetőségek kihasználása helyett a központi kormányzatnál lobbizik segítségért. Ez a fajta hozzáállás egészen az 1990-es évek közepéig általánosan jellemző volt, egyes helyeken azonban még ma is megfigyelhető.

A helyi mozgásteret – ezáltal az „*elvárható magatartás*” teljesülését – a jogszabály-változtatások befolyásolják. A helyi igények kielégítésére irányuló erőfeszítések meglétéén kívül azonban lényeges kérdés, hogy az önkormányzatok *hogyan* használják ki a lehetőségeket. Az „*elvárható magatartás*” ugyanis szubjektív kategória, mindig a körülményekhez képest elvárt magatartást jelenti, szükség van a kategória további árnyalására, ugyanis nincs olyan önkormányzat, amelyik valamennyi lehetőséget képes lenne kihasználni.

A helyi adóbevételek elterjedésében – véleményem szerint – a központi kormányzat kényszerítő erejének nagy szerepe volt. A jogszabályi lehetőség ellenére ugyanis a helyi bevételek lassan és területileg eltérő intenzitással indultak növekedésnek. Ennek nagyban köszönhető, hogy az önhibájukon kívül forráshiányos önkormányzatok támogatását 2000-től a helyi adók beszedéséhez kötötték, ami egyúttal a központi támogatások csökkentésének is előfeltétele volt. A helyi adók beszedése ellen szól, hogy növeli az adófizető polgárok felé az elszámolási kötelezettséget, adminisztratív terhet jelent (kezdetben és később egyaránt), illetve az önkormányzatnak fel kell vállalnia az adófizetőkkel szembeni konfliktust, amely fokozottabb közszolgáltatási minőségben, illetve ösztönző mechanizmusok működtetésében (pl. adókedvezmények, társadalmi csoportok támogatása) ölthet testet. Ezen okok miatt az önkormányzatok a törvényi maximális mértékhez képest lényegesen alacsonyabban állapítják meg a helyi adókat, függetlenül attól, hogy a forráskiegszítő támogatások kalkulálásakor a tervezett és nem a tényleges adóerőképességgel kell számolniuk.

A pénzügyi fedezet megteremtése mellett az intézményrendszer átalakítása is jelentheti a mozgás kihasználását. Jó példa erre a vagyontárgyak koncesszióba adása, illetve privatizálása. A vagyontárgyakat az önkormányzatok a legtöbb esetben csak használatra engedték át a közszolgáltató vállalatoknak. A tulajdonjog átengedését ugyanis szigorúan szankcionálják a jogszabályok azon vagyontárgyak esetében, amelyekben az elmúlt években központi kormányzati támogatás felhasználásával beruházást hajtottak végre. Az önkormányzati gazdálkodást szintén nagyban akadályozta az önkormányzati vagyontárgyak forgalomképesség szerinti kategóriákba sorolása, amely a felelősségvállalás hiányán keresztül a vagyon állagának romlásában is megnyilvánult. A közszolgáltatásokat kiszervezés révén végző magánvállalkozások – arra hivatkozva, hogy magán tulajdonban vannak –

gyakran nem alkalmazzák a közbeszerzési törvényt. A számvevőszék álláspontja szerint viszont minden beszerzésre alkalmazni kell a törvényt, amely olyan szolgáltatáshoz kapcsolódik, amelyet – legalább részben – közpénzekből finanszíroznak.

A feladatellátás optimalizálásával kapcsolatosan gyakran elhangzik, hogy az önkormányzat méretét is optimalizálni kell. A lehetőségek kihasználásának korlátaira utal az Európa Tanács által végzett empirikus vizsgálatok, amelyek a helyi feladatok hatékonyságának javítását hagyományos közszolgáltatások esetében 5.000 fős, a nagyobb technikai felkészültséget igénylő közszolgáltatások esetében pedig 12.000 fős minimális településmérethez kötik³.

Önkormányzati társulások létrehozása szintén lehetőséget jelentett az önkormányzatok számára. A közszolgáltatások eltérő jellegzetességei (hasznosság, életminőséghez való hozzájárulás, személyek jövedelmi helyzete) azonban egyedi elbírálást tesznek szükségessé a társulásról, annak mértékéről, a vállalt kötelezettségekről való döntésnél. A döntésnél figyelembe kell venni, hogy a helyi közszolgáltatások 4, egymástól alapvetően eltérő csoportot alkotnak (Kopányi et. al. szerk. 2004, 284):

1. Mindenki által hozzáférhető, külön díjat nem termelő szolgáltatások (világítás, tűzoltás, parkfenntartás, stb.),
2. A társadalom számára nagyobb hasznot jelentő szolgáltatások (oktatás, egészségügy, hulladékkezelés, tömegközlekedés),
3. Életminőséget nagyban befolyásoló, nagy beruházást követelő szolgáltatások (monopólium kialakulására hajlamos közszolgáltatások, pl. ivóvízellátás),
4. Életminőséget nagyban befolyásoló, de alacsony jövedelműek számára piaci körülmények között nem elérhető szolgáltatások (pl. rekreációs szolgáltatás, munkahelyre, iskolába történő fuvarozás).

Minden önkormányzatnak magának kell megítélnie ez alapján a közszolgáltatások relatív hasznosságát, illetve a helyi közjó maximumának elérését. Kiemelendő, hogy megoldásra vár az önkormányzati társulások pénzügyi-vagyoni helyzete. Az önkormányzatok gyakran csak felesleges, illetve a közös feladatellátáshoz szorosan kapcsolódó vagyontárgyaikat, illetve bevételeiknek kis részét bocsájtják a társulások rendelkezésére. Ennek – a költségtakarékosságon túl – jogszabályi oka is van: a társulások nem vehetnek fel hitelt, ami a megoldással szemben általános bizalmatlanságot kelt.

³ A vizsgálatok több országra kiterjedtek, eredményei bár nem általános érvényűek, mégis figyelemre méltóak, főként mivel Magyarországon ezen számú települések aránya igen csekély.

Társulások létrehozásán kívül a magánszektorral történő együttműködés megoldást jelenthet a szűkös pénzügyi helyzetben. A Public Private Partnership-típusú megoldások fokozottabb térnyerését a víz- és csatornaberuházások, bérlet-kásépítés és sportcsarnok építés terén további akadályok nehezítik (Vigvári szerk., 2005: 170):

- A beruházás után az önkormányzat nem igényelheti vissza az általános forgalmi adót,
- Jelenleg nincs meg a lehetősége a forgalomképtelen és korlátozottan forgalomképes vagyonnak magáncégekbe történő bevitelére,
- Hiányzik a hosszú lejáratú kedvezményes hitellehetőség a közszolgáltatási feladatokat ellátó magáncégek számára.

A PPP-megoldások egyébként jól illeszkednének a keresletorientált beruházáspolitikai feltételeihez, hiszen valóban csak olyan beruházások valósulnának meg, amit a befektetők a helyi fejlődés szempontjából gyümölcsözőnek tartanak. Bár a nagyvállalatok helyi fejlődésre gyakorolt hatása empirikusan kétes eredményeket mutat, az endogén fejlődéshez helyi önkormányzatok által kidolgozott prioritásokra, fejlesztési tervekre, és ebben pénzügyileg is aktívan közreműködő nagyvállalatokra van szükség (Vázquez-Barquero, 1999: 90). A startégiai tervezési szemlélet, a stakeholderek felkutatása azonban csak elvétve honosodott meg Magyarországon az 1990-es évek végéig.

Összességében tehát azt mondhatjuk el, hogy a jogszabályi háttér adta lehetőségek nem voltak és a mai napig nem elégségesek a hatékony önkormányzati gazdálkodás érdekében. A központi kormányzat ugyan érzékelte a helyi szint problémáit, születtek is lényeges reformlépések, a működésképtelenséghez közeli állapotok kialakulását sok esetben nem sikerült elkerülni (lásd. folyamatosan gyarapodó számú központi kiegyenlítő transzferek, amelyek a központi támogatások csökkentését követően jöttek létre).

4. Az önkormányzati kockázatok gyökerei

A központi kormányzat célja az 1990-es években a makrogazdaság állapotának javítása, a külföldi tőkebefektetők vonzása, a pénzügyi közvetítő rendszer kiépítése és a vállalkozások ösztönzése volt, amelyek azonban napról napra összetettebb lépéseket kényszerítettek ki az önkormányzatok részéről. Az önkormányzati törvény – bár részletei ellentmondásba kerültek más, főként ágazati törvényekkel – továbbra is a közszolgáltatások nyújtásának elsődlegességét hirdette, ami hozzájárult az önkormányzatok innovatív, gyakran igen kockázatos viselkedéséhez.

Ezek a kockázatok kezdetben csak látens módon jelentkeztek (tényét maguk az önkormányzatok sem ismerték be, ha mégis, akkor szükséges lépésnek nevezték a törvényi követelményeknek való elégtétel érdekében), az egyes kockázatok egymással való kapcsolata pedig a mai napig nincs tisztázva. Véleményem szerint 1995 tekinthető mérföldkönek az önkormányzatok életében, ugyanis a makrogazdaság állapota ekkor érte el a legmélyebb szintet (lásd infláció és önkormányzati bevételek kapcsolata). 1996-tól több, a kockázatok mérséklése irányába mutató folyamat bontakozott ki:

- a kincstári rendszer kiépítése jelentősen lecsökkentette a rendszeren belüli pazarlást, javította a kiadási fegyelmet, hozzájárult a deficitcsökkentéshez, illetve a felesleges kapacitások leépítéséhez,
- az önkormányzati adósságrendezési eljárásról szóló 1996. évi XXV. törvény megalkotása a hitelezők számára tiszta helyzetet teremtett, kiküszöbölve a „moral hazard”-ot,
- a stratégiai tervezési szemlélet kibontakozása a fiskális bizonytalanság csökkentésére tett kísérletként értékelendő,
- a korábbi önkormányzati vállalatok átalakultak gazdasági társaságokká. Ez a közszolgáltatások kiszervezésének megindulását is jelentette.

A reformok – bár hatásuk vitathatatlan és jelentős – sok esetben nem hoztak érzékelhető változásokat, illetve újabb problémákat vetettek fel:

- A kincstári rendszer csökkentette az önkormányzatok kamatbevételeit, aminek egyértelmű vesztesei a legkisebb önkormányzatok voltak. Az ún. házi „kis-kincstárak” pozitív hozadéka legalább 7-10 intézmény esetén jelentkeznek, vagyis az önkormányzatok 3-5%-a nem részesedhet a hasznokból (Kopány et.al. szerk., 2004: 443).
- A néhány önkormányzati csődeset távol tartja a hitelezőket az önkormányzatoktól, főként mivel időközben fedezetként felajánlható vagyontárgyaikat is eladták az önkormányzatok (lásd. bankszektorttal szembeni nettó pozíció alakulása, 1. táblázat).
- A stratégiai tervezés csak a nagyobb városokban indult meg. Kisebb önkormányzatoknál fel sem merült a magánszektor bevonási lehetősége: bár a működési kiadások aránya országosan csökkent 1993-1998 között, ez jelentős területi eltéréseket mutat. Itt is csak egy bizonyos népességméret felett lehet forrásokat megtakarítani.
- A szolgáltatások kiszervezése a költségek csökkentésén túl empirikus kutatások alapján a közszolgáltatások minőségének romlásával is járt. A kiszervezést általános gyógymódnak tekintették az önkormányzatok, gyakran azonban nem került mérlegelésre az intézményen belüli kialakítás. Az ún. „off-budget” szektor mérete, működése rendkívül vegyes képet mutat,

jelentős kockázatot rejtve magában (van ahol az „off-budget” kiadások az „on-budget” kiadásoknak csak 10%-át teszik ki, de van ahol meghaladják a 100%-ot!).

4.1. Az önkormányzati kockázatok mérséklésével kapcsolatos problémák

Az önkormányzatok a gazdaság speciális szereplői. Kvázi-piaci körülmények között működnek, folyamatos fennmaradásuk jogszabályok által biztosított. A speciális jellegből fakadó hátrányok a nyugat-európai országokban már korábban megjelentek, az ott született megoldások egy része egyes helyeken már nálunk is alkalmazva vannak. Az önkormányzati rendszerrel kapcsolatosan a legnagyobb problémát az információk szórtságában, értelmezhetőségében, megbízhatóságában látom Magyarországon. Nem csak a szektor felügyeletéért felelős Belügyminisztérium, hanem gyakran maguk az önkormányzatok sem látják át saját tényleges helyzetüket. Információk hiányában viszont a hitelezők kétféleképpen kezelhetik az önkormányzati ügyfeleket:

- Adott projektre koncentrálva a várható bevételek és felajánlott fedezetek birtokában – hagyományos vállalati szemlélettel – döntenek a hitelbírálat során. Ez csak az ún. *bevételgeneráló projektek* finanszírozását teszi lehetővé, ráadásul igen kedvezőtlen feltételek mellett.
- Saját maguk megkísérik értékelni a rendelkezésre álló adatokból – jövedelmi, pénzügyi, fedezeti oldalról – az *önkormányzat egészét*. Ez általánosságban lehetővé tenné a banki finanszírozást, ám csak a bank részére nagyobb jövedelmet termelő önkormányzatoknál kerülhet rá sor.

Az önkormányzati szektor bankszektoral szembeni pozícióját a következő táblázat mutatja be:

1. Táblázat: A hazai önkormányzati szektor bankszektoral szembeni nettó pozíciója (mrd Ft)

		2000. január	2001. január	2002. január	2003. január
Hitelállomány	<i>Összesen:</i>	48,5	56,6	73,1	118,9
	Forint	43,2	48,9	69,5	98,3
	Deviza	5,3	5,8	3,6	20,6
Betétállomány	<i>Összesen:</i>	111,3	116,0	153,3	182,1
	Forint	110,5	115,5	139,0	148,8
	Deviza	0,8	0,5	14,2	33,3
A hazai bankrendszerrel szembeni nettó pozíció	Nettó hitelezői pozíció mértéke	64,8	59,4	80,2	63,2

Forrás: MNB (2005)

Az önkormányzati hitelfelvétel fokozása érdekében – a makrogazdaság állapotától függetlenül – speciális intézményeket kellene létre hozni. A garancia-rendszer, hitelbiztosítási rendszer, illetve derivatív eszközök mellett kiemelkedik a hitelrating szerepe. A rating ugyanis egyszerre veszi figyelembe a feladat-és felelősségkörök kormányzati szintek közötti megoszlását, a vagyonnal való gazdálkodást, bevételek és kiadások összetételét, fiskális kapcsolatok előrejelezhetőségét, a pénzügyi helyzetet (likviditás, adósságállomány), és a helyi kapacitásokat. A rating több évezedes múltra tekint vissza, az Amerikai Egyesült Államokban az önkormányzatok minősítése már az 1929-1933-as gazdasági válság előtt is létezett. A minősítést – amelynek azonban folyamatosnak kell lennie – elvégezhetik speciális ügynökségek, illetve maguk a kereskedelmi bankok is.

4.2. A rating, mint lehetőség

A vállalatokhoz hasonló kockázat-minősítő rendszerek már régóta léteznek önkormányzatokra is. Mindazonáltal úgy vélem, a feladat- és forráselosztó rendszerek eltérő kialakítása miatt indokolt a nemzetközi modelleket a hazai környezethez igazítani. A rating elvégzéséhez meg kell állapítani a legfontosabb kockázatokat, ezek egymáshoz viszonyított fontosságát és a „benchmark”-okat, amelyek alapján a pontozás elvégezhető.

A hazai folyamatokat figyelembe véve az alábbi önkormányzati kockázatok elkülönítését tartom fontosnak:

1. Makrogazdasági kockázat
2. Feladatellátási kockázat
3. Pénzügyi kockázat
4. Vagyongazdálkodási kockázat
5. Vezetési kockázat

A rating elveinek összhangban kell lennie a változó környezettel, ezért az egyes kockázatok fontosságának megállapításához olyan modell kidolgozását javaslom, amely a „benchmark”-tól való eltérés alapján automatikusan kijelöli a megfelelő súlyokat. Ehhez el kell készíteni a kockázatok valószínűségét és jelentőségét rendszerező ún. *kockázati térképet*, majd az egyes kockázatok relatív fontosságának megállapításához a pénzügyi beszámolókból rendelkezésre álló adatok felhasználásával mutatókat kell kidolgozni. Azon kockázatok esetében, amelyekre nem létezik megfelelő pénzügyi mutató vagy olyan információra lenne szükség, amely az önkormányzatok pénzügyi beszámolóiból nem derül ki, kérdőív készítését javaslom.

A rating-rendszer kiépítésekor problémát fog jelenteni az „off-budget” szektor értékelése. Az értékelést a szektor jelentőségének függvényében javasolom elvégezni. Amennyiben a szektor jelentősége nem haladja meg az „on-budget” kiadások 10-15%-át, a közszolgáltató vállalatok értékelése helyett az önkormányzat várható pénzügyi helyzetének kockázatát indokolt számszerűsíteni. Ekkor a szektor felé vállalt garanciákat, kifizetéseket, az önkormányzati törzsvagyron állagának romlásából származó kockázatokat kell számszerűsíteni. Amennyiben a szektor szerepe az „on-budget” szektorhoz viszonyítva 15%-nál nagyobb, indokolt a vállalatokra saját rating eljárást javaslok kidolgozni, amelynek eredményét azután az önkormányzati rating eredményével össze kell kapcsolni.

A fenti értékelés rendkívül idő és költségigényes, ezért a növekvő hasznosság reményében el kell kezdeni az elméleti módszerek kifejlesztését. Ezt az is sürgeti, hogy szükség van olyan idősorokra, amelyeket a későbbi előrejelzésekhez fel lehet használni.

Irodalomjegyzék

- Hegedűs, J. (2004): Off-budget revenues and expenditures: a challenge to subnational finances. In: Kopányi (ed. et. al.): Intergovernmental finance in Hungary. A decade of experience 1990-2000. Open society institute, Budapest. ISBN 963 9419 77 X
- Illés, I. (2005): Önkormányzati finanszírozás és adózás nemzetközi összevetésben. In: Vigvári, A. (szerk.): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. Timp Kft, Budapest.
- Kopányi, M. (et. al. szerk., 2004): Intergovernmental finance in Hungary. A decade of experience 1990-2000. Open society institute, Budapest. ISBN 963 9419 77 X
- MNB (2005): Magyarország pénzügyi számlái.
- Schwarting, G. (2000): Kommunales Kreditwesen. Erich Schmidt Verlag, Berlin. ISBN 3-503-05826-5. Vigvári, András (szerk., 2005):
- Vázquez-Barquero, A. (1999): Inward investment and endogeneous development. The convergence of the strategies of large firms and territories? Entrepreneurship and regional development, 11 (1999), pp. 79-93.
- Vigvári, A. (szerk., 2005): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. Timp Kft, Budapest.