

Vigvári András

# Megtelt-e a konfliktuskonténer?

*Néhány pénzügyi szempont  
a helyzetértékeléshez és a rendszer átalakításához*

**K**özhelynek és több oldalról bizonyítottnak<sup>1</sup> számít az a kijelentés, miszerint az 1990-ben létrejött magyar önkormányzati rendszert a túlhajtott decentralizáció, és a konfliktuskonténer<sup>2</sup> szerep, valamint az alkotmányos helyzet és a pénzügyi szabályozás ellentmondása<sup>3</sup> jellemzi. Mindebből az következik, hogy a decentralizáció normatív közgazdaságtanban leírt előnyei<sup>4</sup> a gyakorlatban kevésbé érvényesültek. Bár nem tagadható, hogy a konfliktusdecentralizáción alapuló hazai állambáztartási reformok jelentősen enyhítették a tranzíciós válság fájdalmait, azt is látnunk kell, hogy e közpolitikai megközelítésnek a tartalékai kimerültek és ez nemcsak az EU-s csatlakozás előnyeinek kiaknázását veszélyezteti. A magyar önkormányzati rendszer állapota az ország periferizálódását megakadályozni képes társadalompolitika megvalósítását, a társadalmi kohézió minimális szintjét és a gazdaság versenyképességét sem képes biztosítani. Ha kizárólagosan csak a közvetlen pénzügyi fenyegetésekre szűkítjük mondani valónkat, akkor azt kell látni, hogy az önkormányzati szektor eladósodottsága a fiskális stabilitás egyik veszélyeztető tényezője.

A tanulmány a helyi önkormányzati rendszer pénzügyi helyzetét kívánja bemutatni. Irányultsága szűk pénzügyi, nem elemzi a helyzet kialakulásához vezető mélyebb okokat,<sup>5</sup> a javaslati részben is a szűkebb pénzügyi kockázatkezelés kérdéseivel foglalkozik. A tanulmány – bár hasznosította az

ÁSZ jelentéseit – nem ellenőrzési jelentés. Nemcsak azért, mert nem tartalmaz egyedi, mikrosztű elemzés és nem foglalkozik egyedi kockázatok értékelésével. Az ellenőrzési jelentés műfaj ugyanis a szigorú ellenőrzési standardok által előírt tevékenységek útján gyűjtött bizonyítékokon alapul, döntően a lezárult folyamatokból építkezik. A tanulmány a tudományos kutatás által használt módszerekkel, bizonyítékokkal és érvekkel támasztja alá állításait, igyekszik előrejelző megállapításokat is tenni. A tudományos kutatási módszerek, különösen a javasolt diagnosztikai módszerek nemcsak a múlt elemzését szolgálhatják, hanem alkalmasak a kockázatok előrejelzésére és a várható változtatások hatásainak modellezésére. Reményeink szerint a közölt megközelítés nemcsak az ÁSZ ellenőrzési tevékenységéhez nyújt segítséget, hanem hozzájárul a közpolitikai döntések megalkotásához és az egyes önkormányzatok pénzügyi önismeretének fejlesztéséhez is.

## AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERBEN REJLŐ PÉNZÜGYI KOCKÁZATOK ÉS A MÉRÉS INDIKÁTORAI

Értelmezésünkben az önkormányzati pénzügyi kockázatok forráshiány, likviditáshiány és bonitáshiány formájában jelentkezhetnek. A for-

*ráshiány* a költségvetési gazdálkodásban azt jelenti, hogy az előírt, törvényekben rögzített feladatokhoz nem rendelődik megfelelő központi forrásból származó pénzeszköz. *Likviditáshiány* az az eset, amikor a gazdasági szereplő tervezett bevételei és kiadásai között időbeli meg nem felelés áll fenn. A likviditási kockázat likviditáshiányban, vagy éppenséggel túlzott likviditásban jelentkezhet. A *bonitáshiány*<sup>6</sup> azt jelenti, hogy az önkormányzat az általa vállalt pénzügyi kötelezettségeknek nem képes megfelelni. Az önkormányzati szektorban a változatos szolgáltatásszervezési formák és a pénzügyi kötelezettségvállalás nagy szabadságfoka miatt a költségvetésben közvetlenül tükröződő kockázatokon túl megjelennek *költségvetésen kívüli kockázatok* (jellemzően az önkormányzati tulajdonban lévő kötelező feladatokat ellátó gazdasági társaságok esetében) és *mérlegen kívüli kockázatok*. Ez utóbbiak főként a PPP-szerződésekben megjelenő hosszú távú kötelezettségvállalások és kezesség és garanciavállalások formájában jelentkeznek.

Tisztában vagyunk azzal, hogy az önkormányzati szektor működési eredményességét az ellátott közfeladatok és közszolgáltatások mennyisége és minősége mutatja. Ehhez képest értelmezhető a hatékonyság és gazdaságosság. A közszféra általános funkciói miatt a költséghatékonyság, mint gazdálkodási célt megelőzi az *eredményesség*. Vagyis a pénzügyi szemléletű megközelítést leszűkítjük, nem vizsgáljuk a költséghatékonysági és gazdaságossági kérdéseket.<sup>7</sup> E leszűkített megközelítés létjogosultságát az indokolja, hogy a rendszerben felhalmozódott és tovább halmozódó feszültségek nehezítik az önkormányzati rendszer szerkezeti átalakítását, amely nehézségekkel az új kormányoknak is számolnia kell. A tanulmány megerősíti azt az egy esztendővel korábban tett kijelentésünket,<sup>8</sup> hogy a szektor pénzügyi helyzete – még megfelelő politikai akarat esetén is – jelentős mértékben nehezíti a szektoron belüli szerkezeti reformokat.

Mint minden pénzügyi elemzésnél – az önkormányzatok esetében is – a pénzügyi beszámolórendszerből célszerű kiindulni. A magyar államháztartási rendszerben is elkülönül az információs rendszer három szintje. Az államháztartásban alkalmazott, mikroszintű információkat összesítő *pénzügyi beszámolórendszer, az államháztartási kontroll és információs rendszer, valamint az államháztartási statisztika*. E három információs rendszerelem szoros összefüggésben van egymással. Ugyanakkor a Magyarországon használatos mikroszintű (számviteli) beszámolórendszer és az államháztartás információs kontrollrendszere számos kritika tárgya.<sup>9</sup> A számviteli beszámolók nem tükrözik megfelelően az államháztartási szereplők (így a tanulmány tárgyát képező önkormányzatok) vagyoni helyzetében bekövetkező változásokat, az államháztartás információs és kontrollrendszere nem jeleníti meg a szektorban vagy egyes egységeiben jelentkező pénzügyi kockázatokat.<sup>10</sup>

Az önkormányzatok pénzügyi elemzésében két utat követhetünk. A szektor egészének vagy egyes csoportjainak elemzésekor az államháztartás információs és kontrollrendszerének keretében készülő űrlapokban szereplő adatokat vehetjük alapul. Kiegészítő információkat szolgáltat a pénzügyi statisztika, az államháztartás pénzügyi számlái, a monetáris statisztika<sup>11</sup> és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF), a KELER Zrt. nyilvántartásai. Egyedi önkormányzatok elemzésekor az adott önkormányzat pénzügyi beszámolóit, zárszámadási rendeletét elemezhetjük. A gyakorlati elemzésben az évenként elkészülő önkormányzati vagyonmérleget és a költségvetési mérleget szokták alapul venni. Általános gyakorlat, hogy e kimutatásokat a gazdasági társaságok a beszámolórendszerhez hasonló módszerekkel és mutatószámokkal „faggatják”. Erre a rutin mellett a két szféra formailag hasonló beszámolórendszere inspirálja az elemzőket. *A vállalati szférára jellemző elemzési módszerek azonban alkalmatlanok az önkormányzatok*

*pénzügyi elemzésére.* A következőkben javaslatot teszünk egy olyan mutatószámrendszerre, amely véleményünk szerint kiinduló pont lehet egy alkalmasabb, ha nem is tökéletes, de eszköz az önkormányzatok pénzügyi helyzetének elemzésére.<sup>12</sup> E mutatószámrendszer kialakításánál kulcsfontosságú fogalom a pénzügyi kapacitás.<sup>13</sup> A fogalom azt a hitelösszeget jelenti, amelynek felvétele esetén annak terhei nem veszélyeztetik a gazdálkodó egység szokásos működését. A pénzügyi kapacitás fogalmának önkormányzatokra történő alkalmazásánál és számszerű meghatározásánál az önkormányzati költségvetésből<sup>14</sup> indulunk ki. Ennek során elkülönítjük a *folyó és a beruházási költségvetést* leíró aggregátumokat. E megkülönböztetés közgazdasági magyarázata az, hogy a beruházási (tőke-) kiadásokat nem meghaladó teljes költségvetési deficit<sup>15</sup> távlatilag is megengedhető, hiszen ebben az esetben az önkormányzat vagyona nem csökken. A másik fontos elem a *bruttó költségvetési megtakarítás* fogalmának meghatározása. A költségvetési megtakarítás a folyó bevételek és a folyó kiadások különbözete. Az utóbbiba a kamatfizetést is beleértjük. Ha a megtakarításból levonjuk a korábban felvett hitelek törlesztését, akkor a *nettó költségvetési megtakarítást* kapjuk. Ez a szám azt jelzi, hogy az önkormányzat folyó költségvetéséből mekkora „szabad pénz” marad kötelező és önként vállalt feladatainak ellátása, illetve adószolgáltatási kötelezettségének teljesítése után. Ez az érték, pontosabban ennek dinamikája és előrejelzése lehet az alapja a prudens önkormányzati hitelfelvétel korlátja számításának.

A javasolt mutatószámrendszer kialakításakor – a szakmai megfontolásokon túl – két praktikus módszertani szempontot is szem előtt tartottunk. Az egyik az volt, hogy olyan elsődleges adatok alapján lehessen azokat kiszámítani, amelyek megbízhatósága és összehasonlíthatósága biztosított. A másik megfontolás az volt, hogy világosan definiálhatók legyenek a mutatószámok komponensei. E mutató-

számok alkalmasak az önkormányzati szektor egészének, meghatározott szereplőcsoportjainak és egyedeinek elemzésére. Az elemzés szintje természetesen meghatározza a hozzáférhető megbízható információk mélységét.

*A szűk értelemben vett pénzügyi helyzetet hét szempont szerint javasoljuk bemutatni.* Ezek a szempontok egyben a konkrét mutatószámok tartalmát is meghatározzák. Meg kell azonban különböztetnünk a vizsgálati szempontot és a konkrét mutatószám tartalmát. A hét ismérvet ugyanis állandónak tartjuk,<sup>16</sup> miközben tisztában vagyunk azzal, hogy az önkormányzatok pénzügyi architektúrájának változásával az ismérvet jellemző mutatók tartalma értelemszerűen változik. A mutatószámrendszer szerkezetével kapcsolatosan tehát két – részben egymástól független – kérdés merül fel. Az első, hogy a javasolt hét tényező a helyi önkormányzatok konkrét *pénzügyi architektúrája* mellett alkalmas-e a pénzügyi helyzet teljességének bemutatására? A másik kérdés, hogy – amennyiben az ismérvek elfogadhatók – a konkrét mutatók jól mérik az ismérvet?

Az önkormányzatok pénzügyi architektúrája alatt a következő öt ismérv együttesét értjük:

- a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok mechanizmusait a vertikális és horizontális redisztribúció eszközeit. Ide tartozik az adómegosztás szabályrendszere, a kötelező feladatokhoz történő állami hozzájárulások allokálásának technikája, a támogatások célba juttatási<sup>17</sup> eljárása, a fiskális kapacitások egyenlőtlenségeinek méréséklését szolgáló eszközök,
- az önkormányzatok helyi adó kivetési jogát, a helyi adózás rendszerét,
- az önkormányzatok tulajdonosi jogának erősségét,
- a tőkepiaci kapcsolatok konkrét szabályrendszerét, a külső forrásbevonás szabályrendszerét,
- a költségvetési korlát keménységét, a folyó és tőkeköltségvetés átjárhatóságát és a pénzügyi nehézségek esetén előírt eljárás rendet.

A javasolt három alap- és négy kiegészítő ismérv a következő.

① Azonnali fizetőképességet jelző *likviditási mutató*.<sup>18</sup>

② A bonitást jelző, a pénzügyi kapacitás fogalmán alapuló *pénzügyi fenntarthatósági mutató*. Az önkormányzat pénzügyi mozgásterét jelző mutató. Ez alkalmas indikátor lehet a hitelképesség megítélésére.

③ Az *eladósodottság fokát* jelző mutatók. Az adósság összehasonlítását és terheit kifejező indikátor. Ez alkalmas indikátor lehet a hitelképesség (adósság korlátozás endogén komponensének) megítélésére.

④ A *fiskális kapacitás* mutatója. Ez az adott önkormányzat saját bevételi erejét jelző összehasonlítható indikátor.

⑤ A *bevételi rugalmasság*. Ez lényegében azt mutatja be, hogy az adott önkormányzatnak mekkora mozgástere van bevételeinek előteremtésében.

⑥ A *kiadási rugalmasság*. Ez az ismérv azt mutatja meg, hogy mekkora az önállósága az önkormányzatoknak kiadási politikájuk meghatározásában.

⑦ A piaci kockázatoknak való kitettséget jelző *érzékenységi mutatók*. A piaci kockázatoknak történő kitettség. Ez lehet a kötelezettségek oldalán, de lehet a követelések, illetve bevételek oldalán megjelenő kockázat.

Az 1. táblázat a javasolt mutatószámrendszer mutatja be. A javasolt mutatók részben állományi (*stock*), részben folyamat jellegű (*flow*) adatokat mutatnak. A stock változóknál ügyelni kell arra, hogy ezek azonos időpontra vonatkozzanak, a flow változók értelemszerűen egy költségvetési évre vonatkoznak.

Az egyik legnagyobb módszertani nehézség a folyó és felhalmozási kiadások elkülönítése. A pénzügyi innovációk és strukturált finanszírozási megoldásokkal<sup>19</sup> jellemezhető világunkban nem minden esetben könnyű elkülöníteni e két kiadástípust.<sup>20</sup>

Fontos, hogy a mutatók képzésénél kiinduló-

pontként értelmezett költségvetési aggregátumok legyenek jól végiggondolva. Az önkormányzati elemzés esetén *világos különbséget kell tenni a tárgyévi és az úgynevezett GFS-rendszerű bevételek/kiadások/egyenleg között*. Az előbbi, lényegében a finanszírozási műveletek összes hatását jelzi, míg az utóbbi, csak a kamatkidásokat és bevételek tartalmazza. A tárgyévi aggregátumok használata jelentős optikai csalódás okozója lehet, hiszen a tárgyévi egyenleg tartalmazza a pénztartalékok felhasználását és/vagy a hitelbevételt.

A mutatók, amennyiben nem kompozit számok, úgy a vizsgált jelenség bizonyos vonatkozásait tudják csak tükrözni. A pénzügyi helyzet jellemzésénél is több mutatótípus egyidejű alkalmazására van szükség ahhoz, hogy a pénzügyi helyzet, a kockázatok jól megragadhatók legyenek.

A konkrét mutatószámok képzésénél tekintetbe kell venni (és ez kompromisszumos megoldásokra is vezet), hogy mennyire megbízhatók az adatok és egyáltalán van-e az adott jelenséget mérő adat.

A mutatók többféle elemzési célra is felhasználhatók. Alkalmassá tehetők a rendszerszintű kockázatok előrejelzésére, bizonyos önkormányzati típusok vizsgálatára éppúgy, mint önkormányzatok elemző értékelésére is. Az elemzési célok meghatározzák az elemzési technikát, illetve azt, hogy miként értékeljük a számított értékeket. A mutatók kiszámíthatók egyedi szinten, valamilyen homogénnek tekintett csoportra, önkormányzattípusra és a szektor egészére. Az egyes mutatók esetében az értelmezhető értékek és viszonyítási pontok (*benchmarkok*) a mutatók jellegétől függően többfélék lehetnek. Az értelmezhetőséggel kapcsolatos javaslatunkat a táblázat utolsó sora tartalmazza.

A javasolt mutatószámok az államháztartási információs és kontrollrendszerből számítható adatokból indulnak ki. Azt kell mondanunk, hogy a mai államháztartási információs rendszerben szereplő adatok alapját jelentő jelenle-

1. táblázat

**AZ ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZÜGYI HELYZETÉT BEMUTATÓ ÚJ MUTATÓK CSOPORTOSÍTÁSA**

A pénzügyi mutató típusa	Likviditási mutatók	Fenntarthatósági, pénzügyi kapacitásmutató	Eladósodottsági mutatók	Bevételi rugalmassági index, RFI***	Kiadási rugalmassági index, EFI****	Bevételi (fiskális) kapacitást jellemző mutatók	Érzékenységi mutató
<b>A pénzügyi mutató funkciója</b>	Az azonnali fizetőképességet jellemzi. Likviditási problémát okozhat a bevételek és kiadások időbeli meg nem felelése, vagy a költségvetés strukturális problémái.	Az önkormányzati pénzügyi döntések szabadságjogát, illetve az adósságszolgálat teljesíthetőségét (bonitást) jelző mutató.	Az önkormányzat adósságának és függő jövőbeni kötelezettségeinek súlyát jellemzik.	Az önkormányzat által szabadon felhasználható költségvetési bevételek súlyát mutatja.	A kiadásokkal kapcsolatos döntési szabadságfok jellemzésére használt mutató.	Az önkormányzat bevételi „erejét” és saját bevételeinek súlyát jelző mutatók.	Piaci (devizaárfolyamkamatláb átértékelődési kockázatok), kockázatok kitétt kötelezettségek megjelenítése.
<b>Javasolt konstrukció</b>	1 betét+forgalási célú értékpapír/adósságszolgálat+éven belüli kötelezettségek; 2 likvidhitel-felvétele+forgalási célú értékpapír-eladás/GFS-kiadások;	1 nettó működési jövedelem/ saját bevétel*; 2 egy lakosra jutó nettó működési jövedelem;	egy főre jutó adósságállomány**; adósságállomány**/saját bevételek*; éves törlesztési kötelezettség/működési jövedelem;	Δ saját bevétel/ Δ GFS-bevétel;	Δ felhalmozási kiadások/Δ összes kiadás;	1 egy lakosra jutó saját bevétel*; 2 egy vállalkozásra jutó HIPA-bevétel;	1 devizaárfolyamkockázatnak kitett adósság/összes adósság; 2 EU-s támogatások /összes bevételek;
<b>Értelmezés/értékelés</b>	A mutató értékének változása, illetve értéke benchmark-értékhez viszonyítva.	A mutató értékének változása, illetve értéke benchmark-értékhez viszonyítva.	A mutató értékének benchmark-értékhez viszonyítva	A mutató értékének változása.	A mutató értékének változása.	A mutató értékének változása benchmark-értékhez viszonyítva.	A mutató értékének változása.

\* saját bevétel= helyi adó+illeték+gépjárműadó+ kamatbevétel  
 \*\*Az adósságállományba beleszámítva a lízing, a PPP-szerződések jelenértékét és 50 százalékos súllyal a vállalt kezességeket és garanciákat.  
 \*\*\*A Standard & Poors ratingrendszerében alkalmazott módszertant felhasználva.  
 \*\*\*\*Az INTOSAI által javasolt elv alkalmazásával. (INTOSAI, 2003)

gi űrlaprendszer azonban egyszerre redundáns és hiányos. *Valószínűsíthető, hogy az űrlapokban lévő információknak egy jelentős része alkalmatlan ilyen típusú elemzésekre, a pénzügyi tervezésben sem nagyon hasznosulnak, így előállításuk és feldolgozása felesleges költség. A mérlegen kívüli és a költségvetésen kívüli tételekre vonatkozó adatok hiánya jelentősen csökkenti a szektor átláthatóságát. A pénzügyi vonatkozásoknál maradvá fontos volna ismerni a kezesség- és garanciavállalások, PPP-szerződések állományát és összetételét. A „mérlegen kívüli” adatoknak azért van jelentősége, mert ezek valamilyen valószínűséggel tényleges kötelezettségként jelentkeznek egy későbbi időszakban. E tételek egyfajta „virtuális hidat” jelentenek a jelen és a jövő között. A PPP-szerződések esetében e kiadások 100 százalékhoz közeli valószínűséggel felmerülnek, ezért ezen kötelezettség jelenértékének meghatározása lehetséges. A kezesség és garancia esetén a beváltási valószínűséggel súlyozott aránnyal indokolt ezeket beszámítani. A költségvetésen kívüli kockázat az a „kvázifiskális” körbe tartozó gazdasági társasági kör, amely a szektor ESA95 szerinti deficitjébe, illetve adósságba beleszámít.*

A javasolt mutatók egy részénél fontos szerepet töltsön be a „saját bevétel” kategória. Ez rendkívül érzékeny a mindenkori szabályozásra<sup>21</sup> és forrásszabályozásra.<sup>22</sup> Elvileg idetartozó a helyi közjogi bevételek<sup>23</sup> köre, az intézményi saját bevétel, használati díj és vagyonhasznosítási bevétel. Bizonyos szabályozási környezetbe idesorolhatók a megosztott adók. E tétel konkrét meghatározásakor tehát körültekintően kell eljárni.

A pénzforgalmi szemléletű könyvvizetés miatt a kötelezettségek nyilvántartásában lehetségesek olyan „kreatív technikák”, amelyekkel például kikerülhet az önkormányzati adósságrendezeiről szóló törvény. A hatvan napnál, illetve kilencven napnál hosszabb lejárt kötelezettségek „elrejtése” bevett gyakorlat.

Lezárva ezt a módszertani részt, arra szeretnénk utalni, hogy a javasolt mutatók tesztelése

során nyilván felmerül ezek tartalmának finomítása, esetleg új mutatók képzésének igénye. Ezek és más elemzési célt szolgáló mutatók kifejlesztése fontos szerepet tölthet be az államháztartási információs rendszer korszerűsítésében, hiszen segítik az információs rendszer által „szállítandó” adatokkal kapcsolatos igények specifikálását.

## A HELYI ÖNKORMÁNYZATI SZEKTOR PÉNZÜGYI HELYZETÉRŐL

A húsz esztendő önkormányzati rendszert számos belső ellentmondás feszíti. Ezek részben az 1990-ben elfogadott<sup>24</sup> önkormányzati törvény túlzó megoldásaiból, részben az elmúlt húsz esztendő politikai opportunizmusából adódnak. Ez utóbbi lényege, hogy a rendszerváltoztatásból következő állami feladatleépítést a mindenkori kormányok jellemzően az ebből keletkező konfliktusok decentralizálása útján hajtotta végre. Paradox módon a feladatleépítést egy olyan jogalkotási folyamat kísérte, amelynek eredményeképpen az ország fejlettségéhez mérten túlzó elvárásokat megfogalmazó szakmai törvények születtek. Ebből az is következik, hogy az önkormányzati rendszerben, mint konfliktuskonténerben olyan ellentmondások is megjelennek, amelyek kezelése nyilvánvalóan nem az alsóbb szintű kormányzatok feladata.<sup>25</sup> További jelentős tehertételt jelentett, hogy az önkormányzati középszint meggyengítésével a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok végletesen centralizálttá váltak. A feszítő ellentmondásokat a mindenkori kormány fiskális politikájával tudta kezelni, amely egyre inkább rombolóan és erodálóan hatott a rendszer működésére. Ennek volt végkifejlete, hogy a nagyobb önkormányzatok a helyzetre az eladósodással válszóltak, miközben a kis önkormányzatok körének jelentős részét egyedi beavatkozással lehet a működőképesség határán tartani.<sup>26</sup> E jelenség

gek miatt az önkormányzatok pénzügyi helyzete a szakmai és politikai közbeszéd központjába került és számos elemzés vészharangokat kongat.<sup>27</sup> A rendelkezésre álló keretek között két kérdéssel foglalkozunk. Az egyik, hogy mennyire tekinthető kritikusnak az önkormányzati szektor eladósodottsága? A másik, hogy a helyi önkormányzati rendszer milyen mértékben veszélyezteti az ország fiskális fenntarthatóságát?

Véleményünk szerint a pesszimistább megközelítések által már 2010 végére jóslt<sup>28</sup> kiélezett helyzet bekövetkezése nem szükségszerű. A pénzügyi nehézségekkel küzdő kis, döntően községi önkormányzatok pénzügyi nehézségei megfelelően működő, átlátható forrásszabályozással már 2011-től kezelhető volna. A nagy, jelentősen eladósodott önkormányzatok pénzügyi nehézségei 2013 után éleződhetnek ki. Addig van idő a körültekintő és az utóbbi években erkölcsi kockázatokat vállaló önkormányzatok „megjutalmazását” elkerülő stabilizációra.<sup>29</sup> Az önkormányzati rendszer reformértékű átalakítása során a szerkezeti, szervezeti és pénzügyi kérdések mellett *alapkérdés az állami feladatok meghatározása, azok állam és önkormányzatok, illetve különböző típusú önkormányzatok közötti megosztása, a minimálisan szükséges helyi közszolgáltatások körének meghatározása.* Az önkormányzati reform többéves folyamat lehet, amelyben az alkalmazott pénzügyi megoldásoktól (is) függ, hogy az új rendszer kialakulása mennyire lesz fájdalommentes.

## Önkormányzati eladósodás és pénzügyi stabilitás

Mint az ismeretes, a helyi önkormányzati szektorban 2006 végétől egy több tekintetben is atipikusnak tekinthető eladósodás kezdődött el. A folyamat atipikus jellege<sup>30</sup> megnyilvánult abban, hogy a helyhatósági választások után egyfajta politikai anticiklikusság jellemezte ezt. A

másik ilyen jel az eladósodás instrumentuma és ezek denominációja. A zártkörű, zömmel svájci frankalapú kibocsátások azt bizonyítják, hogy a hitelező bankok az akkori kedvező pénzügyi helyzetet kihasználva – a lakossági szegmensben tapasztaltakhoz hasonlóan – ebben a piaci szegmensben is törekedtek üzleti aktivitásuk és ezen keresztül jövedelmezőségük növelésére. *Az az állítás is megfogalmazható, hogy a bankok a prudenciális szempontok figyelembevételével hiteleztek.* Ezt mutatja a szöveg későbbi részében található 9. ábra, valamint az, hogy a lényegében saját bevételi potenciállal nem rendelkező önkormányzati kategóriát (megyei önkormányzatok) a bankrendszer jelentős mértékben hitelezte. A folyamat robbanásszerű voltát jelzi az 1. ábra.

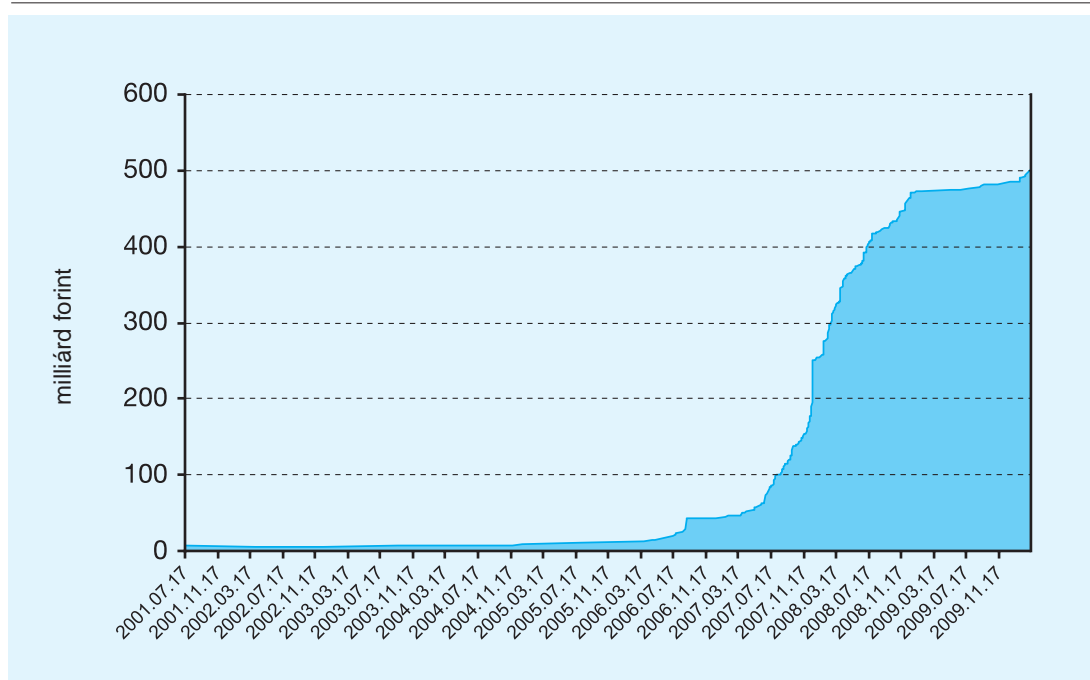
Az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy a folyamatok láttán a pénzügyi kormányzat, először 2007 áprilisában, majd ugyanezen év őszén teljesen indokolatlan bejelentést tett a hitelfelvétel megszigorításáról.<sup>31</sup> A bejelentés indokolatlansága három okkal magyarázható. Az akkori politikai helyzetben e sarkalatos törvényi változtatásra semmi esély nem volt. Másodsor, ha lett is volna, a módosítások átfutása idején egy ilyen információ *szükségszerűen* előrehozott kibocsátásokat eredményez. Ez meg is történt. Harmadrészt, a PM által kidolgozott, 2007 őszén benyújtott szabályozás szakmailag erősen vitatható, tehát a célt az esetleges elfogadás esetén sem érte volna el a jogalkotó.

A 2. ábrából látható a kibocsátások időbeni lefutása. Figyelemre méltó, hogy a legnagyobb összegű kibocsátásra (benne a legnagyobb svájci frank denominációs arányra is) 2008-ban, a pénzügyi válság kibontakozásakor került sor. A másik figyelemre méltó információ a 2010-es adat, ami azt mutatja, hogy a 2009-es erőteljes visszaesés után újabb dinamika várható. Ez – lévén 2010. választási év – már nem tekinthető atipikusnak.

A 3. ábrából látható, hogy e zárt körben megvalósított kibocsátások meglehetősen hosszú fu-

1. ábra

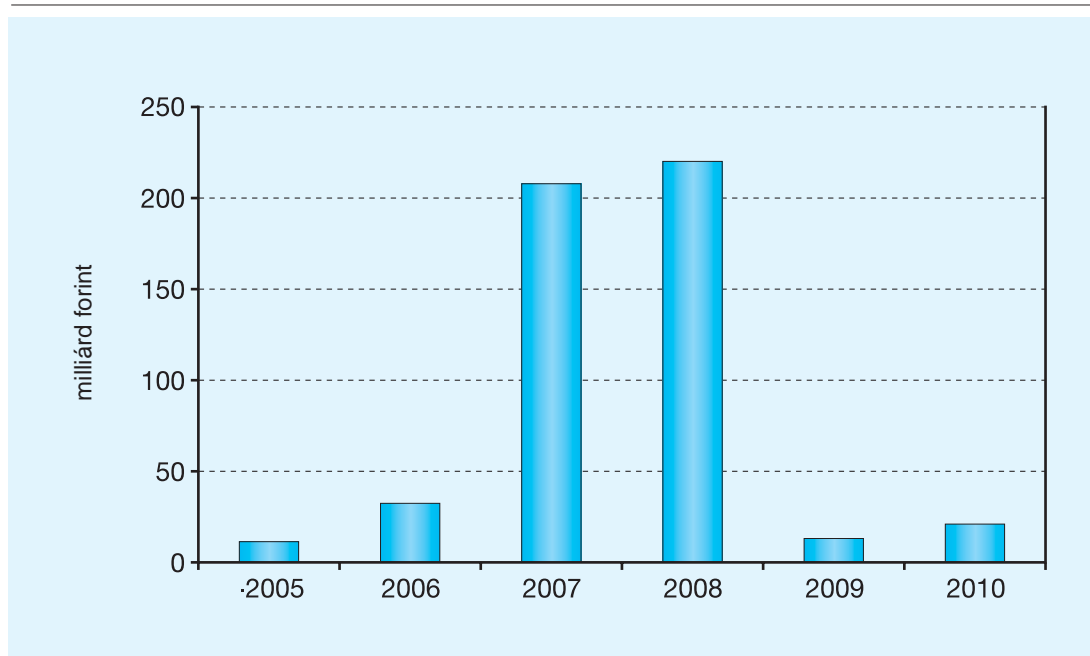
**A TELJES ÖNKORMÁNYZATI KÖTVÉNYÁLLOMÁNY ÁLLOMÁNYA KIBOCSÁTÁSI ÁRFOLYAMON**  
(2001–2010. I. negyedévre)



Forrás: KELER Zrt.

2. ábra

**ÖNKORMÁNYZATI KÖTVÉNYKIBOCSÁTÁSOK ÉVENKÉNTI MEGOSZLÁSA**





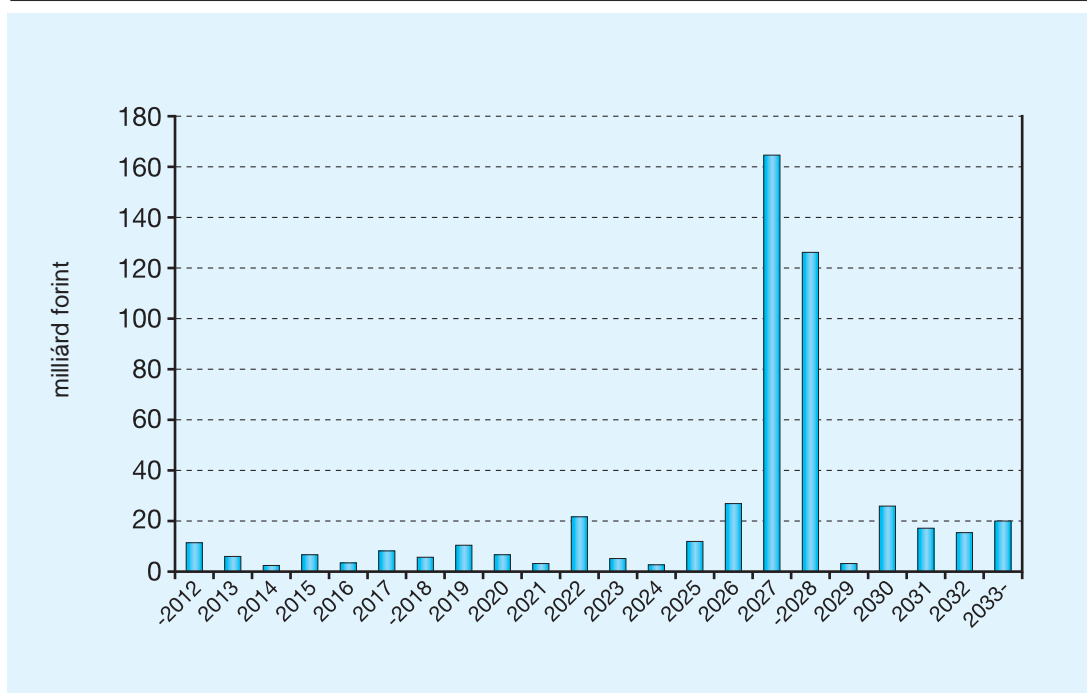
tamidővel történtek. Politikai gazdaságtani szempontból az ilyen hosszú futamidő – különösen, ha hosszú türelmi idővel jár együtt – a politikai felelősség áthárítását jelenti. Az áthárítás történhet az adott helyi közösség egy későbbi generációjára és/vagy az adófizetők szélesebb körére. Ez utóbbi esetben a helyi hitelfelvétel tipikus „potyautas-probléma”. (Balassone et. al., 2004) Pénzügyi szempontból azt is mondhatjuk, hogy mivel konkrét hitelcél a kibocsátásokkor ritkán fogalmazódott meg, a hosszú futamidő inkább rossz hír, mintsem jó. Abban az esetben ugyanis, ha egy beruházás mondjuk díjbevételekből 20 esztendő alatt térül meg, úgy a külső forrás futamideje is célszerűen 20 esztendő körüli. Amennyiben definiált cél nincs, úgy mind szűken pénzügyi, mind tágabb politikai és szabályozási szempontból a hosszabb futamidő inkább kockázat, mintsem előny.

A 2008 harmadik harmadától bekövetkezett pénzügyi válság az önkormányzati adósság szem-

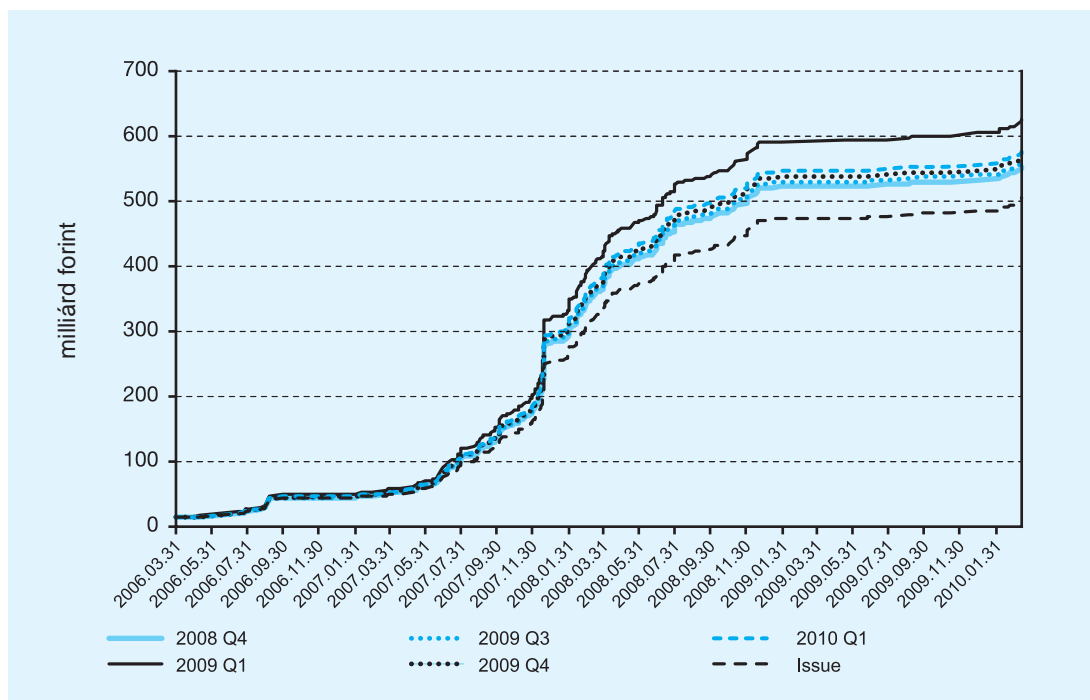
pontjából is új helyzetet teremtett. Az árfolyamok erős ingadozása kisebbik problémának nevezhető. Ez ugyan rontotta a kibocsátásokból befolyt pénzek egy részével folytatott carry trade műveletek<sup>32</sup> önkormányzatok számára pozitív szaldóját. A 4. ábra mutatja az átértékelődések hatásait. Az igazi probléma inkább abból adódott, hogy a bankok a lejegyzett hosszú futamidejű devizakötvényeket rövid, többnyire néhány hónapos pénzügyi forrásokból fedezték. E források elillanása a bankok számára egyfelől likviditási problémákat okozott, másfelől pedig tartósan megrágította a kötvények refinanszírozási költségeit. E változó feltételek hosszabb távon lesznek kedvezőtlen hatással az önkormányzatokra. A hitelező (a kötvényeket lejegyző) bankok likviditási problémáit részben az MNB oldotta azzal, hogy e kötvényeket befogadta a repoműveletekre, másfelől európai uniós országokbeli szakosított pénzintézetek vásároltak ezekből az eszközökből az elsődle-

3. ábra

### AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖTVÉNYKIBOCSÁTÁSOK LEJÁRAT SZERINTI MEGOSZLÁSA



### AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖTVÉNYEK ÁTÉRTÉKELŐDÉSE



ges jegyzést lebonyolító hazai bankoktól. Meg kell jegyezni, hogy az önkormányzati devizában denominált kötvényadósság piaci kockázata nemcsak az árfolyamkockázatból, hanem a kamatláb-kockázatból adódik. Mivel e konstrukciók változó kamatozásúak, ezért a bankok refinanszírozási költségeinek növekedése jelentősen emeli ezen instrumentumok finanszírozási terheit.

A külső forrásbevonást megalapozó finanszírozási döntések során az önkormányzatnak több szempontot is figyelembe kell vennie ahhoz, hogy jól tudjon dönteni a külső források instrumentumának megválasztásáról. A két alapinstrumentum a banki hitelfelvétel és a kötvénykibocsátás. E tanulmány keretei között nincs mód a két alapinstrumentum különböző változatainak bemutatására. A hazai fejlemények szempontjából azonban a hitel vs. kötvény kérdéskörrel kapcsolatosan két dologra szükséges felhívni a figyelmet.<sup>33</sup> Egyfelől a hazai jogrendben a kötvénykibocsátás – pontosan nem ismert okok miatt<sup>34</sup> – nem közbeszerzés

tárgya, így e piacon a verseny még kevésbé átlátható. A másik fontos kérdés az, hogy a banki hitelek a hitelképesség elbírálása után is csak bizonyos feltételekhez kötötten állnak a felhasználó rendelkezésére, addig egy hitelképesnek minősített kötvénykibocsátó a bevont összeggel azonnal és többé-kevésbé szabadon rendelkezik. *Hiányzik tehát egy fontos intézményes kontroll<sup>35</sup> a forrásbevonás során.* Szükséges felhívni a figyelmet arra is, hogy a két alapinstrumentum mellett vannak olyanok, amelyek „bújtatott hitelfelvételnek” tekinthetők, amelyek ily módon egyben rejtett kockázatok is. Ezek a lízing és a PPP-konstrukciók. E finanszírozási technikák pénzügyi innovációt jelentenek és funkciójuk részben a bonyolult és hosszú távú projektekkel kapcsolatos finanszírozási kockázatok megfelelő allokálása, részben a különböző szabályozási keretek kijátszása.<sup>36</sup> Mindkét forrásbevonási formában közös, hogy az így finanszírozott eszköz a finanszírozás futamideje alatt nincs az önkormányzat

mérlegében, a finanszírozás terheit formailag folyó kiadásnak számító lízingdíj, illetve a PPP-díj jelenti. Ez a tény azért fontos, mert nem magától értetődő ezen tételeknek a hosszú távú kötelezettségek közötti megjelenítése.<sup>37</sup> Tartalmi szempontból a PPP félrevezető elnevezés, hiszen itt a magánberuházó és a költségvetés közötti valódi kockázatközösség nem mindig jön létre.

Az önkormányzati külső forrás bevonásának azonban mind a hitelező, mind a hitelt felvevő szereplő szempontjából van egy olyan felső határa, amelynek elérése már súlyosan veszélyezteti az adott önkormányzat bonitását. Az eladósodásnak ezt a felső határát mérhetjük és számszerűsíthetjük a „pénzügyi kapacitás” fogalmának segítségével.

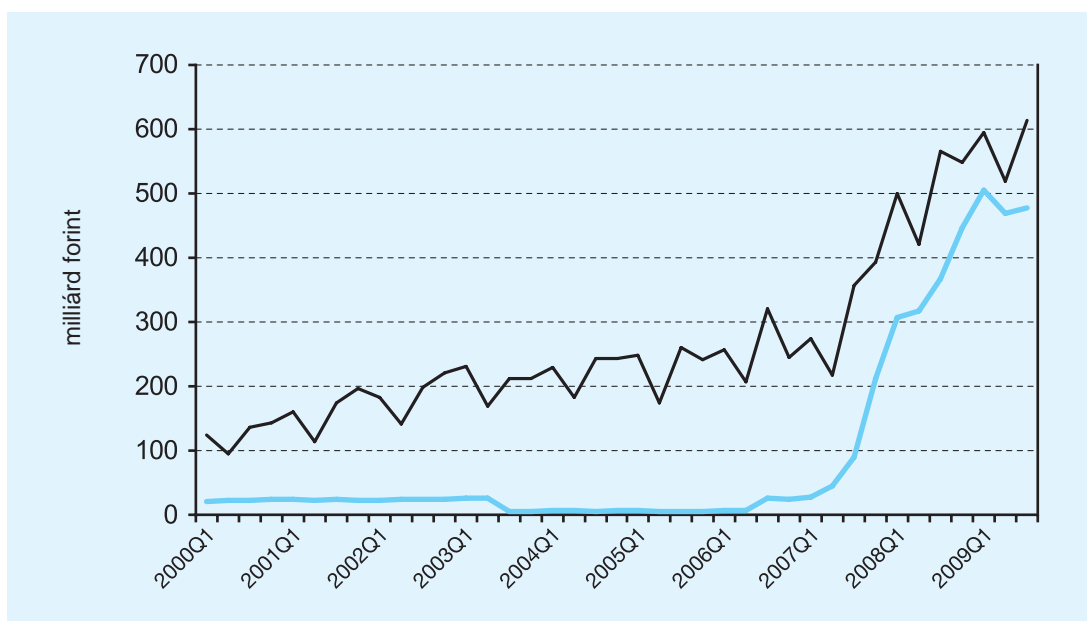
Az 5. ábra azt mutatja, hogy az önkormányzatok pénzeszközeinek növekedését jellemzően a kötvénykibocsátásokból származó „idegen pénz” növelte. Ez azonban a mindennapi gazdálkodásban, mint „saját forrás” jelenhet meg, amely komoly „optikai csalódásokhoz” vezet-

het. Az ábrából az is látható, hogy a kibocsátott kötvények csökkenő hányadát tartalékolják az önkormányzatok bankbetétként.

Az önkormányzatokat finanszírozó kereskedelmi bankok hiteldöntéseit több tényező együttesen mozgatja. Ennek motívumai az MNB hitelezési felmérésből,<sup>38</sup> ismerhetők meg. A hitelezési, a kibocsátott kötvények lejegyzésével kapcsolatos döntéseket természetesen megelőzi egy adósmínősítési procedúra, ám tényleges kihelyezésekről szóló döntéseket elsősorban nem a hitelkockázati előterjesztések megállapításai mozgatják. A bankok ugyanis az önkormányzatokat a legkevésbé kockázatos ügyfeleknek tartják. Fontos szempont továbbá a számlavezetésből adódó közvetlen és kereszt-eladási<sup>39</sup> közvetlen jövedelem, illetve piaci versenyelőny.<sup>40</sup> Mindezek mellett a „presztízskérdés” és stratégiai szempontok is fontos szerephez jutnak, amelyeket az erős kínálat oldali verseny idéz elő. Kutatásaink azt mutatják, hogy a bankok adós- és hitelminősítési rendszerei nem

5. ábra

### AZ ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZESZKÖZEINEK ÉS A KIBOCSÁTOTT KÖTVÉNYEK ÁLLOMÁNYÁNAK ALAKULÁSA



Forrás: MNB

képesek tükrözni a kihelyezések tényleges kockázatait. Ezt részben magyarázzák a bankok és az önkormányzatok közötti információs aszimmetriák, amelyek korlátozzák a hitelezői tisztán látást az adott önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatban. Ennek legfontosabb oka a pénzügyi beszámoló- rendszer és az államháztartási információs rendszer mai színvonalá.<sup>41</sup> Úgy gondoljuk, hogy az előbbieken bemutatott mutatószámrendszer a mai államháztartási információs rendszerben is jobban segíti a kockázatfelmérést. Az igazi megoldást persze az államháztartási információs rendszer korszerűsítése jelentené.

A hitelező (kötvényeket lejegyző bankok) magatartását bizonyos felelőtlenség is jellemzi. A hitelezési felmérésből az is tükröződik, hogy számítanak az állami kimentésre a nagy önkormányzatok pénzügyi nehézségei esetén. A fizetési problémákkal küzdő önkormányzatok adósságrendezési eljárás megindítását kezdeményezhetik, illetve 90 napon túl lejárt kötelezettség esetén kezdeményezni kötelesek önmaguk ellen. Ezzel a joggal nem csak az önkormányzatok élhetnek, bármely hitelező és szállító is kezdeményezheti az adósságrendezési eljárás megindítását. Ez a törvényi lehetőség azt

jelenti, hogy az adósságrendezési eljárás esetén a hosszú lejáratú kötelezettségek is az eljárás tárgyai lesznek, így romlik a hitelező bankok pozíciója. Habár az adósságrendezési eljárásról szóló törvény rögzíti, hogy az állam nem áll helyt az önkormányzat által vállalt kötelezettségekért, a bankok mégis úgy látják, hogy az ebbe a szektorba kihelyezett forrásaik mögött valahol ott van az implicit állami garancia. Ez tipikus esete a hitelintézetek és az önkormányzatok által a szuverén állami szint rovására megvalósított moral hazardra.

A 2. táblázatból az látható, hogy a banki kihelyezésekben majdnem *megháromszorozódott a közvetlen önkormányzati kitétség*. A közvetett hatásokról nincs mód nyilatkozni, mivel az önkormányzati tulajdonú vállalatok hitelfelvételi adatait nem ismerjük.<sup>42</sup> Összességében azt mondhatjuk, hogy bár az önkormányzati ügyfélszegmens kockázatossága növekvő, a pénzügyi stabilitás szempontjából jelenleg nem jelent kritikus tényezőt. Nem kizárható, hogy a kialakult helyzetben néhány éven belül a direkt önkormányzati adósságok (bankhitel, kötvény) vonatkozásában konszolidációs igény jelenik meg. A kitétség mértéke és koncentráltasága miatt ráadásul a banki hitelportfóliók rom-

2. táblázat

**A BELFÖLDI BANKOK ÖNKORMÁNYZATI KITEJTÉSÉNEK ALAKULÁSA\***

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Forinthitelek (milliárd Ft)	91,9	115,5	135,5	167,3	263,9	267,9	239,9	276,1
Devizahitelek (milliárd Ft)	19,9	25,8	37,8	62,1	67,2	74,3	92,4	98,6
Forintban denominált kötvények (milliárd Ft)	1,7	2,0	1,9	1,5	2,2	25,4	47,4	79,0
Devizában denominált kötvények (milliárd Ft)	0	0	0	0	21,8	166,1	349,1	425
Összes kitétség (milliárd Ft)	113,5	143,3	175,2	230,9	355,1	533,7	728,8	878,6
<b>Önkormányzati kitétség a mérleg főösszeg százalékában</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,7</b>	<b>2,2</b>	<b>2,3</b>	<b>2,7</b>
<b>Az MNB hitelezési felmérésében részt vett hat bank kitétsége</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>2,7</b>	<b>3,4</b>	<b>3,8</b>	<b>4,5</b>
Devizafinanszírozás aránya (%)	18	18	22	27	25	45	61	59,7
Hosszú lejáratú finanszírozás aránya (%)	77,50	79,70	78,10	76,60	80,50	87,10	91,21	90,7

\*A bankrendszer MFB, KELER és EXIM nélkül értendő

Forrás: MNB

lása miatt ez a pénzügyi stabilitást is veszélyezteti. Ezen a ponton azt is meg kell jegyezni, a hosszú távú eladósodás azért is nehezíti az önkormányzati rendszerben megvalósítandó szerkezeti reformokat. A helyi adórendszer jelentős átalakítása (például a helyi iparüzési adó kivezetése) *közvetlenül befolyásolja* az önkormányzatok bonitását és ezzel kötelezettségeik minőségét. Jelentős feladat- és hatáskör-átrendezés és ehhez kapcsolódó forrásszerkezet-változás esetén nemcsak a jelenlegi önkormányzati tulajdonviszonyok okoznak nehézséget, de kérdésként fog felmerülni, hogy ki örökli a korábbi adósságokat? A fővárosi önkormányzati rendszer átalakítása és a megyei és megyei jogú városi önkormányzatok közötti feladat és forrásátrendezés esetén ez lényeges „részletkérdés” lesz.

### Az önkormányzati rendszer hatása a fiskális stabilitásra

*A magyar államháztartás fenntarthatóságát a költségvetési szektor központi és helyi szintjének együtt kell biztosítania.* Az államháztartási kiadások mintegy negyedét teljesítő helyi önkormányzati szektor továbbra is fiskális kockázatok hordozója, amelyek a 2009-ben készült tanulmányunk<sup>43</sup> óta erősödtek is. A szektorból kiinduló fiskális kockázatok egy része továbbra is a GFS-deficit növekedésének és a deficit ki-

számíthatatlanságának kockázata. A 3. táblázat jelzi, hogy a fiskális tervezés is számol ezzel.

A szektor összesített GFS-deficitje a 2006-os évhez képest 2007-re több mint 100 milliárd forinttal javult. 2008-ban a pozíció további 70 milliárd forinttal javult. Ez a központi támogatások csökkenése ellenére következett be. Két olyan tényezőt is meg kell említenünk, amelyek egyszeri hatással járultak az összességében kiegyensúlyozott költségvetéshez. Az egyik a kamatbevételek 2008. évi magas összege, a másik a felhalmozási kiadások nominális csökkenése. Míg 2006-ban a felhalmozási kiadások 682 milliárd forintot tettek ki, addig 2007-ben ez 583,7, 2008-ban 550 milliárd forintra teljesült.

A költségvetési adatokból az látható, hogy mind a pénzforgalmi, mind az ESA-adatok vonatkozásában nő az önkormányzati szektor hozzájárulása a konszolidált államháztartási hiányhoz.

2010-re a költségvetés a GDP 0,6 százalékát elérő (a korábbi évekénél kétszer nagyobb) önkormányzati hiánnyal számol, amelynek túlteljesülési valószínűsége elég nagy. Két, egymást erősítő tényezőt szükséges kiemelni. Az egyik, hogy a kötvénykibocsátások miatt az önkormányzati rendszerben felhalmozódott likviditás egy jelentős részét elköltik. Ennek valószínűségét erősíti, hogy 2010 az önkormányzati választások éve is és ráadásul az elmúlt években – ahogy említettük – *nominálisan is csökkentek* az önkormányzati felhalmozási kiadások. Ezek

3. táblázat

### A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS, AZ ÖNKORMÁNYZATI SZÉKTOR ÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS HIÁNYA A GDP SZÁZALÉKÁBAN

Megnevezés	2008			2009			2010		
	Pénzforgalmi terv	Pénzforgalmi tény	ESA-tény	Pénzforgalmi terv	Pénzforgalmi előzetes tény	ESA előzetes tény	Pénzforgalmi terv	Pénzforgalmi tény	ESA-terv
Központi költségvetés	-4,2	-3,3	-3,6	-2,8	-2,6	-3,0	-3,2		-3,3
Helyi önkormányzatok	-0,4	0	0	-0,5	-0,3	-0,4	-0,7		-0,8
Államháztartás összesen	-4,7	-3,5	-3,8	-3,2	-3,6	-3,8	-4,2		-3,8

Forrás: a KSH és a PM adatai alapján saját szerkesztés

a tények utóbbi jelentős – a központi kormányzat által szándékolt céloknak megfelelően – elhalasztott beruházásokra utal. Különösen fontos itt az EU-s pályázatokkal kapcsolatos költségekre utalni. Ugyanakkor nehéz elképzelni, hogy a 2010. évi költségvetés indoklásában szereplően most is erre az önmegtartóztatásra sor kerül. További negatív hatást jelenthet – bár ennek hatása nagyságrendileg kisebb – hogy a 2007-ben még 12 milliárd forint negatív értéket mutató nettó kamat pozíció 2009-re 15 milliárd forintra történt javulása nem folytatódik, sőt a nettó kamatpozíció egyenlegrontó hatása várható 2010-re. Ez a tényezőcsoport a központi kormányzat által nehezen befolyásolható hatásokat jelenti.

A másik tényezőcsoportot a központi kormány elvileg kontrollálni tudja. A szakmai közvélemény és az elemzők jellemzően ezen tényezőcsoportot veszik figyelembe. A Magyar Nemzeti Bank a központi költségvetés önkormányzatokkal kapcsolatos kiadásainál a GDP 0,3 százalékos túlteljesülésével számol. Ennek fő tényezőjeként az „Út a munkába” program-

mal kiadások alultervezését (0,1-0,2 százalék) és a BKV többlettámogatási igényét jelöli meg.<sup>44</sup>

Aggasztó jelként értékelhető az önkormányzati szektor *nettó pénzügyi vagyonának* csökkenése. Ezt mutatja a 4. táblázat. Ezen értéket az MNB adatai alapján, de az SNA pénzügyi számláknál alkalmazott módszertantól *eltérően* számítottuk. Az eltérés abból adódik, hogy a pénzügyi eszközök és kötelezettségek különbségéből levontuk az egyéb részvények és részesedések értékét. Ezek a kötelező önkormányzati feladatot ellátó önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokbeli részesedés. Az eltérő számítási módszert abból a megfontolásból alkalmaztuk, hogy a pénzügyi vagyonnak (pénzügyi eszközöknek) van egy olyan tétele, amelyik formális számviteli értelemben eszköz (asset), de közgazdaságilag inkább kötelezettség (*liability*). Ez a tétel az önkormányzatok saját tulajdonú, gazdasági társaságokban lévő részesedése. E gazdasági társaságok döntő többségükben *kötelező önkormányzati feladatok* látnak el. E részesedések forgalomképességé-

4. táblázat

### AZ ÖNKORMÁNYZATI SZEKTOR NETTÓ PÉNZÜGYI VAGYONÁNAK VÁLTOZÁSA

(milliárd forint)

Megnevezés	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Pénzügyi eszközök</b>	<b>1 104,0</b>	<b>1 074,0</b>	<b>1 134,0</b>	<b>1 132,0</b>	<b>1 136,0</b>	<b>1 251,0</b>	<b>1 483,0</b>	<b>1 453,0</b>
<i>készpénz, betétek</i>	220,5	212,6	243,0	241,2	274,6	382,1	522,3	544,5
<i>nem részvény értékpapírok</i>	76,9	55,3	70,7	52,5	42,5	50,7	89,4	25,6
<i>hitelek, kölcsönök</i>	70,6	71,3	79,4	84,2	82,8	60,8	63,9	79,3
<i>tulajdonosi részesedések</i>	697,7	692,2	697,5	705,9	710,5	700,3	754,5	746,4
<i>ebből tőzsdei részvény</i>	19,4	25,6	36,3	45,4	45,4	25,6	18,7	4,3
<i>befektetési jegy</i>	15,8	14,1	16,7	15,7	11,8	16,4	13,2	9,6
<i>egyéb részvény, részesedés</i>	662,5	652,5	644,5	644,7	653,3	653,3	722,5	732,5
<b>Kötelezettségek</b>	<b>400,0</b>	<b>426,0</b>	<b>533,0</b>	<b>647,0</b>	<b>822,0</b>	<b>1030,0</b>	<b>1208,0</b>	<b>1.297,0</b>
<i>nem részvényértékpapírok</i>	24,5	5,7	6,5	4,4	27,4	209,2	436,5	485
<i>hitelek, kölcsönök</i>	241,6	276,7	366,6	415,4	543,8	576,8	564,8	594
<i>ebből hitelek hazai hitelintézetektől</i>	115,1	144,0	182,4	241,5	347,3	358,5	348,4	379
<i>külföldről felvett hitelek</i>	46,9	62,4	83,7	100,3	122,9	132,2	131,7	148,0
<b>Nettó pénzügyi vagyon*</b>		<b>-5,0</b>	<b>-43,7</b>	<b>-160,0</b>	<b>-339,7</b>	<b>-427,2</b>	<b>-447,6</b>	<b>-576,5</b>

\*Az SNA-metodikától eltérően számított érték.

Forrás: MNB

ge korlátozott, az önkormányzatok feladatellátási kötelezettsége a gazdasági társaság pénzügyi nehézségei esetén is megvan. E mérlegtételek a formális számviteli megközelítés alapján eszközök (pozitív vagyon), mégis a szó közgazdasági értelmében nem azok, inkább kötelezettségek, mivel e vállalatok olyan feladatokat látnak el romló állapotú eszközparkkal, amelyek biztosítását az önkormányzatok nem szüntethetik meg. Akár a víziközmű-hálózatra, akár a városi tömegközlekedési hálózatokra, illetve az ezeket működtető gazdasági társaságokra gondolunk, azt látjuk, hogy ezek műkö-

désében jelentős kockázatok vannak. E társaságok esetleges hiteleit a tulajdonos általában garantálja.<sup>45</sup> Ezért úgy gondolkodtuk, hogy a pénzügyi eszközök és kötelezettségek különbségéből levontuk az egyéb részvények és részesedések értékét. Ezeket a kötelező önkormányzati feladatot ellátó önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokban lévő részesedéseket ilyen módon „semleges”, tehát vagyont nem növelő és nem csökkentő tételként értelmeztük.

Önmagában problémát jelent, hogy *lényegében nincs információ az önkormányzati gazdaság kvázifiskális szektoráról*. Az 5. táblázatban ösz-

5. táblázat

### ÖNKORMÁNYZATI TULAJDONÚ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK ÉS TULAJDONOS ÖNKORMÁNYZATOK SZÁMA

Önkormányzattípus	Többségi önkormányzati/többcélú kistérségi társulási tulajdonú gazdasági társaságok	0–50 százalékban önkormányzati/többcélú kistérségi társulási tulajdonú gazdasági társaságok
<b>Főváros</b>		
Társaságok,	40	4
tulajdonos önkormányzat	1	1
<b>Fővárosi kerület</b>		
társaságok	69	40
tulajdonos önkormányzat	20	20
<b>Község</b>		
társaságok	509	669
tulajdonos önkormányzat	828	828
<b>Megye</b>		
társaságok	28	59
tulajdonos önkormányzat	14	14
<b>Megyei jogú város</b>		
társaságok	198	141
tulajdonos önkormányzat	23	23
<b>Nagyközség</b>		
társaságok	52	54
tulajdonos önkormányzat	61	61
<b>Város</b>		
társaságok	422	431
tulajdonos önkormányzat	201	201
<b>Összesen</b>		
<b>társaságok</b>	<b>1318</b>	<b>1398</b>
<b>tulajdonos önkormányzat</b>	<b>1148</b>	<b>1148</b>

Forrás: Magyar Államkincstár

szefoglaltuk azokat az információkat, amelyek 2007-re vonatkozóan az államháztartási információs rendszerből erre a gazdasági szereplő körre kinyerhető. Mivel a különböző önkormányzattípusoknál a gazdasági társaságok szerepe eltér, ezért ebben a bontásban közöljük az adatokat.

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok pénzügyi helyzetéről, szerepéről a jelenlegi államháztartási információs rendszerben és az adóstatistikák alapján csak sejtéseink lehetnek.<sup>46</sup> Az önkormányzati tulajdonú közüzemi vállalatok jelentőségének *nagyságrendjét* jelzi a HVG TOP 500 kimutatása.<sup>47</sup> A főváros esetéből az látható, hogy a közszolgáltató vállalatok fontos részét jelentik az önkormányzati gazdaságnak, hiszen csak az 5 legnagyobb vállalat alkalmazottainak száma 20 000 körüli. 2008-ban a Fővárosi Önkormányzat GFS-rendszerben számított költségvetési kiadásai 436,5 milliárd forintot tettek ki. A legnagyobb, 100 százalékos fővárosi közszolgáltató vállalatok éves árbevétele a Fővárosi Önkormányzat költségvetésének 38 százaléka (a felsorolt összes gazdasági társaságot figyelembe véve 51 százaléka). A megyei jogú városok esetében is jelentős súlyt képviselnek. A Debreceni Vagyonkezelő Zrt. HVG TOP-listájának 375. helyén van 20 milliárd forintos éves árbevétellel. Ez a város költségvetési kiadásainak 40 százaléka körüli értéke.

### NÉHÁNY GONDOLAT AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER KORSZERŰSÍTÉSÉVEL KAPCSOLATOSAN

Az előző részben bemutatott helyzetkép is megerősíti azt a többségi szakmai véleményt, amely szerint *szükséges a 20 éves rendszer paradigmikus újragondolása*. Ebben a részben erre vonatkozó gondolatainkat fejtjük ki oly módon, hogy ezzel kapcsolatot teremtünk az ÁSZKUT-ban zajlott más kutatási programok javaslatával.<sup>48</sup>

Úgy gondoljuk, hogy a *helyi önkormányzati rendszer jelenti a közszektor érdemi korszerűsítésének kulcsterületét*. Nem azért, mert itt költik el a legtöbb pénzt, még azért sem, mert azt gondoljuk, hogy itt volnának a legnagyobb tartalékok. Az ok ennél egyszerűbb és egyben összetettebb. Utalunk a szektor által betöltött konfliktuskonténeri szerepre<sup>49</sup> és arra, hogy a megvalósult decentralizáció a szubsidiaritás elvének érvényesülését kevésbé támogatja. Határozottan úgy gondoljuk, hogy az előttünk álló időszak problémáinak jelentős része (környezetvédelem terén a szennyvíztisztítással kapcsolatos EU-s kötelezettsége teljesítése, a telephelyi versenyképesség javítása, foglalkoztatás, roma integráció megvalósítása, a mélyszegénység kezelése stb.) sem oldható meg a helyi önkormányzati rendszer modernizálása nélkül.

További fontos érvünk, hogy az *állami feladatvállalás újragondolásának*<sup>50</sup> és a prioritások átrendezésének *kulcskérdése a központi és a helyi szint közötti feladatátrendezés*. Azt gondoljuk, hogy a rendszerszerű reformok kidolgozása több szakma és a szakpolitikusok együttműködésének eredménye lehet. Abban is biztosak vagyunk, hogy *több lehetséges és életképes* megoldás létezik. A következőkben azt kívánjuk bemutatni, hogy miként lehetséges elkerülni a jelenlegi „magyar modell” születési hibáját, nevezetesen azt, hogy különböző nemzetközi „modellek” elemeinek felhasználásával egy újabb „öszvér” szülessen.

Az önkormányzati szektor paradigmaticus, átfogó korszerűsítését két vonatkozásban is *rendszeresen szükséges megközelíteni*. Egyfelől lényeges konzisztenciakérdés a hazai közpolitikai konstellációba történő illeszkedés, vagyis a kormányzati szintek közötti feladatmegosztás koherens rendszere, a vállalt közfeladatok tartalmának világos és finanszírozható mértékű meghatározása.<sup>51</sup> Másfelől maga a szubnacionális kormányzati problémát is komplexen, legalább *négy dimenzióban* célszerű



megragadni. Ezen dimenziók alapján számos – ha nem is végtelen számú – jó megoldás létezik. Egy valamit biztosan állíthatunk. A szerkezeti reformok során bármelyik dimenzió figyelmen kívül hagyása szükségszerűen inkonzisztenciához vezet. Amikor a komplexitásról beszélünk, nem azt állítjuk, hogy „egyetlen rohammal” szükséges/lehetséges a probléma megoldása. Az egyes részreformoknak azonban konzisztensnek kell lennie és valamiféle – szakmai és politikai konszenzuson alapuló – víziót kell szem előtt tartaniuk. A következőkben azokat a fő kérdéseket szeretnénk felvetni, amelyek a különböző kutatások<sup>52</sup> nyomán az önkormányzati reformokkal kapcsolatosan kikristályosodtak. Fontosnak tartjuk: a döntések során arra törekedjen a jogalkotó, hogy konzisztens rendszer jöjjön létre.<sup>53</sup>

*Alkotmányos státusz, közigazgatási beosztás* vonatkozásában három kulcskérdést említünk. Az egyik a közigazgatási beosztás, illetve az önkormányzatok által végzett államigazgatási feladatok telepítése. A másik az önkormányzati középszint megerősítésének szükségessége. Fontos kérdés volna a megyei jogú városok kiváltságos és nemzetközileg ismeretlen státuszának és ezzel a „lyukas” középszintek helyzetének rendezése. Nem feledkezhetünk meg az olcsóbb és életképes fővárosmodell kialakításának égető igényéről sem. Idetartozó kérdés az önkormányzatok parttalan tulajdonosi jogosítványainak korlátozása, amely mindenféle közpolitikai reform egy fontos „technikai” akadálya. Az a véleményem, hogy a települések önkormányzáshoz való jogának elvétele az eredményes és hatékony helyi közfeladat-ellátás megteremtésének *nem feltétele*. E lépés politikai és közpolitikai költségei lényegesen meghaladnák ennek hasznait.

*Önkormányzati feladattelepítés* kapcsán három kérdést kell mindenképpen megoldani. Az első, hogy milyen körben következzen be a központi szintről történő feladatdecentralizálás, a helyi szintről a recentralizálás? A máso-

dik, hogy milyen jogi technikával oldható meg a települések (község, város, nagyváros), illetve regionális képződmények (kistérség, agglomeráció, régió) közötti differenciált feladat- és hatáskör-telepítés? A harmadik, hogy az igen különböző „üzemgazdasági” sajátosságokkal rendelkező szolgáltatások (közigazgatás, humán szolgáltatások, infrastruktúra-működtetés) esetében melyek legyenek a településközi kötelező összefogással ellátandó feladatok és milyen keretek között valósuljon meg a kötelező társulás. A megoldás szoros összefüggésben van azzal az átfogó kérdéssel, amely úgy szól, hogy milyen szerepet töltsön be az állam Magyarországon?

*Az önkormányzati feladatellátás szervezeti kereteinek korszerűsítése* kapcsán át kell tekinteni a költségvetési intézményi keretek és a költségvetési szektoron kívüli (saját tulajdonú gazdasági társaság, privát gazdasági társaság, PPP, nonprofit szervezetek<sup>54</sup>) feladatellátás terét és működési szabályait. A költségvetési szervek gazdálkodásának korszerűsítése mellett a közfeladat-ellátás vonatkozásban a nem költségvetési rendben gazdálkodó szervezeteknél felhasznált közpénzek és közösségi vagyion feletti ellenőrzés erősítésével, különösen a kötelező önkormányzati feladatot ellátó gazdasági társaságok speciális corporate governance szabályainak bevezetését szükséges megvalósítani.<sup>55</sup> Külön jelentőséget tulajdonítunk az önkormányzati beruházási tevékenység jobb szervezésének.

*A pénzügyi rendszer* kérdésébe tartozik a finanszírozási rendszer (forrásszerkezet és forrásallokáció) és a pénzügyi fegyelem intézményes biztosítékrendszere. A forrásszerkezet és forrásallokáció vonatkozásában a saját jogú és a más kormányzati szintektől kapott források arányának kérdései, az önkormányzati szolgáltatások adó- vagy díjfinanszírozás dilemmái, a helyi adók rendszerének, a központi működtetési, kiegyenlítő, illetve fejlesztési transzferek allokációs mechanizmusainak milyensége jelen-

tik a leglényegesebb kérdéseket. Dönteni kell az adómegosztás új szabályairól és az állami hozzájárulások allokációs eszközeiről. Alapkérdés, hogy az allokáció logikája a szabad vagy a kötött felhasználású támogatásokhoz igazodik-e, és milyen célba juttatási rendszert alkalmazunk. A szélesedő szubnacionális feladatokhoz illeszkedő adekvát támogatási rendszer éles nemzetközi viták tárgya.<sup>56</sup> Vita van a szabad és kötött felhasználású támogatások arányáról éppúgy, mint a célszerű helyi adóztatás és adómegosztási megoldásokról. A célba juttatás<sup>57</sup> esetében is többféle megoldás látszik lehetségesnek. Így a tételes feladatvizsgálaton alapuló támogatási rendszer (ez érvényesül a kötött felhasználású normatívák egy részénél) éppúgy, mint az indikátoros célba juttatás (a normatív állami támogatások tipikus példák erre), vagy az önkijelölés rendszere. Ez utóbbi érvényesül a fejlesztési források pályázati elosztásában, valamint a kiegészítő működési támogatások (például ÖNHIKI) esetében. A technikák közötti választás a támogatási célok és az allokációs költségek számbavételén alapulhat. Figyelembe kell venni, hogy az egyes technikáknak milyen ösztönző hatása van. A pályázatás, amely klasszikus önkijelölő technika számos esetben (ahogy ezt az elmúlt 20 esztendő önkormányzati fejlesztésfinanszírozása mutatja) kimondottan diszfunkcionális. A tételes feladatvizsgálaton alapuló allokáció költségei magasak, alkalmazása nyilván alapos végiggondolást igényel. Ezzel is összefüggésben nem spórolható meg a mainál jobb gazdálkodás alapját jelentő információgazdálkodási rendszer létrehozása, illetve a nemzetgazdasági és helyi stratégiai és pénzügyi tervezés feltételeinek biztosítása.

A pénzügyi fegyelem intézményrendszere vonatkozásában *két kulcskérdés* fogalmazható meg. Az egyik az önkormányzati hitelfelvételi korlát keményítése. Ennek alapja az egységes önkormányzati pénzalap intézményének megszüntetése. További eleme a szabályozásnak, hogy az önkormányzati szektor összes felhal-

mozási célú hitelfelvétele ne veszélyeztesse a nemzetgazdasági szintű ESA-deficitcél elérését, vagy ha úgy tetszik, az önkormányzati szektor deficitkvótájának meghatározása. Más szavakkal azt mondhatjuk, hogy a költségvetés szabályalapúságát<sup>58</sup> ki kell terjeszteni az önkormányzati szektorra.<sup>59</sup> Végül, de nem utolsósorban, a hitelfelvétel mértékének igazodnia kell az önkormányzat pénzügyi kapacitásához, vagyis el kell kerülni a fizetésképtelenséget.

Az önkormányzatok pénzügyi fegyelmének másik fontos intézményi biztosítéka az *ellenőrzési rendszer korszerűsítése*. Harmonizálni szükséges a MÁK korlátozott és előzetes ellenőrzési jogosítványait, a törvényességi ellenőrzés helyreállításának és érdemi szerepének javításának lehetőségeit, a szakellenőrzések, a kötelező önkormányzati könyvvizsgálat szerepét és a független számvevőszéki ellenőrzést.

A reformnak a jelenleginél eredményesebb feladatellátást, a mainál *lényegesen átláthatóbb működést és a rendszerben rejlő pazarlás csökkentését kell szolgálnia*. Az eredményes reformok rendszerszerű változtatások eredményeként valósulhatnak meg.

Ugyanakkor látni kell, hogy a tanulmány korábbi részeiben bemutatott helyzetből adódóan bármely paradigmaticus önkormányzati reform két kérdést nem kerülhet meg.

Az egyik, hogy *szembe kell nézni a pénzügyi kockázatok következményeivel*. Végig kell gondolni az önkormányzatok forrásszerkezetét – ez jelentős mértékben összefügg az adórendszerrel kapcsolatos kormányzati elképzelésekkel –, a forráshiányos települések helyzetének kezelését és a felhalmozott önkormányzati kötelezettségek (mérlegben szereplő és azon kívüli adósság) kezelését. Ez utóbbi különösen akkor fontos, ha változás történik a mai önkormányzattípusok feladat-, hatáskörében és ezzel forrásszerkezetében.

A másik, hogy *az állambháztartás jelenlegi információs és tervezési rendszerének korszerűsítése nélkül a változtatások szándékolt közpolitikai*

hatásai elmaradnak.<sup>60</sup> Mindkét tényező azt jelenti, hogy a viszonylag gyorsan kivitelezhető szimbolikus reformok (önkormányzati képviselői létszámok megváltoztatása) után az érdemi működésbeli változásokat hozó lépések átutási ideje akár több év is lehet.

A terület komplexitása miatt nem elképzelhető a „big bang”-szerű reform. Lehetséges kiindulást jelenthet valamilyen „szimbolikus reform”, de a paradigmaticus átalakítás részben függ az állam és önkormányzat feladatmegosztásától, a közigazgatási rendszer és a jóléti rendszerekkel kapcsolatos közpolitikai megoldásoktól. A kiélezett fiskális helyzet pedig további nehezítő feltételt jelent a tiszta megoldások végrehajtása szempontjából.<sup>61</sup>

*A pénzügyi rendszer vonatkozásában három, már az átalakítás megkezdésekor megkerülhetetlen kérdés megválaszolása indokolt.*

1 Hogyan oldható meg a feladat-forrás egyensúly helyreállítása? Ez felveti az önkormányzatok forrásszerkezetének (helyi adók,

megosztott adók és állami hozzájárulások aránya) kérdését. Ez szoros összefüggésben áll az adórendszer egészének kérdésével.

2 A gazdálkodási feltételek, ezen belül is a forrásszabályozási rendszer kiszámíthatóvá és transzparenssé tételének kérdése. Szükséges a két kormányzati szint közötti bizalmi viszony visszaállítása, a kooperatív magatartás feltételeinek megteremtése. Ebbe beleértve a forrásszabályozás kiegyenlítő és ösztönző hatásainak mainál lényegesen jobb érvényesülését.

3 A vagyongazdálkodással kapcsolatos felelősségi viszonyok rendezése. A hosszú távú kötelezettségvállalások szabályozása, a tulajdonosi jogosítványok újragondolása, mind a feladat és az azt szolgáló vagyontömeg összhangjának biztosítása, illetve a vagyon felélésének megakadályozása.

A paradigmaticus reformok kidolgozása természetesen széles körű és összehangolt cselekvést igényel. Bízom abban, hogy az ÁSZKUT konferenciája hozzájárul e folyamathoz.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Lásd például Davey (2000), Horváth (2009), Pálné (2008), Vigvári (2008)

<sup>2</sup> A fogalmat a nemzetközi irodalom, ezen belül is Offe alapján először Pálné (1990) mutatta be. Lásd még Ágh (2006) és Vigvári (2009)

<sup>3</sup> Lásd Vigvári (2006a)

<sup>4</sup> Lásd Szalai (2002)

<sup>5</sup> Ezzel kapcsolatosan lásd Lóránt (2009), Pálné (2008), Varga (2004) és Vigvári (2008)

<sup>6</sup> Az üzleti szektorban megszokott szolvencia kifejezést azért nem használjuk, mert az önkormányzatok jogutód nélkül nem számolhatók fel.

<sup>7</sup> Erre az ÁSZKUT kutatási tervében szereplő következő kutatásban kerül sor.

<sup>8</sup> Lásd ÁSZKUT (2009a)

<sup>9</sup> A teljesség igénye nélkül utalok az ÁSZ közpénzügyi téziseire Állami Számvevőszék (2007) és Kassó Zsuzsa munkáira. Kassó (2006a) és Kassó (2006b)

<sup>10</sup> Emellett nem alkalmasak arra sem, hogy a teljesítményalapú költségvetési tervezést és a költségérzékeny gazdálkodást támogassák.

<sup>11</sup> A pénzügyi statisztikákat a Magyar Nemzeti Bank készíti.

<sup>12</sup> A pénzügyi mutatószámokról lásd Béhm (1997) kézikönyvét

<sup>13</sup> A fogalom elméleti hátterének bemutatása szétfeszítene az előadás kereteit. Lásd László – Zsámboki (1995)

<sup>14</sup> Mivel az önkormányzatok által készített vagyonszámok adatainak megbízhatósága és hosszú távú összehasonlíthatósága kérdéses (lásd erről Kassó, 2006a; Kassó, 2006b), ezért a költségvetési adatokból történő kiindulás előnyt jelent.

- 15 A költségvetési deficit különböző fogalmait részletesen elemzi Györffi – Vigvári – Zsúgyel (2009).
- 16 A nemzetközi gyakorlatban is ezek látszanak kikristályosodni. Lásd a különböző minősítő (rating-) cégek módszertanait, vagy az INTOSAI államadósággal foglalkozó munkacsoportjának anyagát (INTOSAI, 2003)
- 17 A célba juttatás alatt azt értjük, hogy a központi támogatások a kiváltani kívánt feladat finanszírozását és/vagy ösztönző hatást fejtik-e ki. A célba juttatás lehetséges technikáiról lásd Barr (2009) 6. fejezetét.
- 18 A vagyonomérlegben szereplő információk megbízhatatlansága miatt nem javasoljuk a vagyonomérlegből számított standard indikátorok használatát.
- 19 Lásd például lízing és a PPP különböző típusait, sajátos „vadhajtásként” megjelent a hosszú lejáratú váltó is.
- 20 Ennek elméleti jelentőségét az adja, hogy a „költségvetési aranyszabály” azt mondja: hitelfinanszírozás felhalmozási kiadásoknál engedhető meg.
- 21 Ilyen eset az, amikor jogszabályban meghatározzák, hogy a hitelfelvételi korlát számítása során milyen tételek vehetők figyelembe.
- 22 Az adómegosztás szabályainak folyamatos változása itt a legjobb példa.
- 23 Helyi adó, illeték, szabálysértési bírságok.
- 24 Az önkormányzati törvény gazdálkodási szabályok tekintetében a korábban elkezdődött tanácsi reformok lezárásának tekinthető. A mai pénzügyi rendszer számos eleme már a kétharmados törvény előtt elkészült.
- 25 A vidéki gazdaság leépüléséből adódó foglalkoztatási problémák és az ebből adódó mélyszegénység tipikusan ilyen.
- 26 Közismert eszközök az ÖNHKI ( a költségvetési törvény 6/1. melléklete) és a működésképtelen önkormányzatok kiegészítő támogatása ( a költségvetési törvény 6/3. melléklete).
- 27 Lásd például a Price Waterhouse Coopers 2010 májusában Eladósodott önkormányzatok címmel kiadott anyagát.
- 28 Lásd PwC (2010)
- 29 Erre nemcsak fiskális okokból volna szükség, hanem azért is, hogy a nem prudens gazdálkodásnak meglegyenek a következményei.
- 30 Nem ismételjük meg az ÁSZKUT (2009a)-ben adott elemzést és értékelést.
- 31 2007 áprilisában Veres János, akkori pénzügyminiszter egy előadásában kilátásba helyezte a szigorítást, az év őszén a kormány benyújtotta az önkormányzati törvény. 88. §-ához a módosítási javaslatot.
- 32 Ezek a különböző valuták eltérő kamatszintjének jövedelemszerzésre történő kihasználását jelentő sajátos spekulációs műveletek.
- 33 Az önkormányzatok külső forrásbevonásával kapcsolatosan lásd El Daher, S. 1997; El Daher, S. 2004; Kopányi – Vigvári (2003)
- 34 Az EU-jogra történő hivatkozás közbeszerzési szakértők szerint nem állja meg a helyét.
- 35 Persze ezt sem szabad abszolutizálni.
- 36 Ilyen szabályozási arbitrázs célja lehet valamilyen költségvetési szabály kikerülése, illetve az érintett választók, netán politikai testületek megtévesztése.
- 37 Lásd a pénzügyi mutatószámokkal kapcsolatos fejezetet.
- 38 Az MNB a pénzügyi stabilitási jelentéseinek megalapozásához a hazai bankrendszer szereplőit 2003 óta évente kétszer kérdőíves felmérésben megkérdezi hitelkihelyezéseikről. A vállalati és lakossági hitelkihelyezések mellett 2007 őszétől az önkormányzati hitelezés is a felmérés tárgya lett.
- 39 Például az, hogy az önkormányzati alkalmazottak és önkormányzati tulajdonú vállalatok bankkapcsolatai is a számlavezető bankhoz koncentrálnak.
- 40 Az ÁSZKUT (2009a) elemzésében javasolt kincstár megvalósítása esetén az önkormányzatok vélhetően kevésbé vonzó finanszírozási célpontot jelentenek, és/vagy a bankok emelnék az általuk nyújtott finanszírozás kockázati felárát.
- 41 Ezért is fontos a korábbiakban bemutatott új mutatószám rendszer.
- 42 A már említett költségvetésen kívüli kockázatok nem tükröződnek.

- 43 ÁSZKUT (2009a)
- 44 MNB (2010b) 78. oldal
- 45 Ezek miatt a jellemzők miatt fontos, hogy e szektorról behatóbb ismereteink legyenek. Ezt az elemzést kezdjük el a tanulmány negyedik fejezetében.
- 46 Az ÁSZKUT-ban folyik egy kutatás, amely a társasági nyereségadó-bevallásokból készült APEH-adatok feldolgozása segítségével próbál e szegmenshez „közelebb férkőzni”.
- 47 A *Heti Világgazdaság* minden év első számában a társaságiadó-bevallások alapján bemutatja az 500 legnagyobb vállalat fontosabb adatait.
- 48 Elsősorban az ÁSZ A közpénzügyek szabályozási téziseit megalapozó kutatásokra Báger – Vigvári (2007), az állami szerepvállalással kapcsolatos kutatásra ÁSZKUT (2009b) és a tervezési rendszer megújításával kapcsolatos kutatásra gondolunk. Más műhelyekben született a témakörre vonatkozó elemzésekből kiemelést érdemel Stumpf (2009) és Századvég (2009).
- 49 Lásd erről ÁSZKUT (2009a) és Vigvári (2010)
- 50 Lásd erről ÁSZKUT (2009b)
- 51 Lásd például Pénzügykutató (2007)
- 52 A teljesség igénye nélkül Davey (2000), Horváth (2009), Pálné (2008), Vigvári (szerk.) (2007).
- 53 Egy hasonlattal élve: ha a Rubik-kocka játéknál csak egy oldal színeinek kiforgatására koncentrálnánk, akkor azzal szembesülhetünk, hogy a többi oldal kiforgatása elrontja a kész oldalt.
- 54 Ideértve a tényleges nonprofit és az egyházi fenntartású intézményeket is.
- 55 E javaslat nem új, lásd Vigvári (szerk.) (2007b), de az utóbbi hónapok botrányai jelzik a helyzet vizsázását.
- 56 Lásd Council of Europe (2009).
- 57 A támogatások allokációs technikájától nagyban függ az érintett szereplők magatartása.
- 58 Lásd erről Kopits (20004) (ed.).
- 59 Az államháztartás központi szintjén ez – legalábbis törvényi szabályozás szintjén – megvalósult.
- 60 Más szavakkal, azt állítjuk, hogy Kovács Árpád, korábbi ÁSZ-elnök által benyújtott dokumentum, A közpénzügyek szabályozásának tézisei című dokumentumban foglaltak továbbra is aktuálisak. (Állami Számvevőszék, 2007).
- 61 Például az amortizációs költségekkel történő gazdálkodás ésszerű követelményét hátráltatja az a tény, hogy a vagyon visszapótlására a jelenlegi helyzetben nincs forrás.

## IRODALOM

- ATKÁRI J. – LÁNG L. – PLUHÁR M. – SZŰCS F. – TÓTH S. (2007): Eger, *Gazdálkodási-tervezési modell, Pénzügykutató Zrt.*
- ÁGH A. (2005): Közigazgatási reform és EU versenyképesség: a „konfliktuskonténerek” felszámolása, In: Vigvári András (szerk.) (2005.): *Félfőnök, Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, BM IDEA program*
- BALASSONE, F. – FRANCO, D. – ZOTTERI, S. (2004): Fiscal Rules for Sub-national Governments: Lessons from the EMU. In: Kopits, G. (ed.): *Rules-based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis and Prospects*, London: *Palgrave, IMF*, 219–234. oldal
- BALÁS, G. – HEGEDŰS, J. (2004): Local government borrowing in Hungary, *Local government borrowing: Risk and rewards* Swianiewicz, P. (eds.), *Budapest, Open Society Institute*, 79–126. oldal
- BARATI I. (2002): A helyi kormányzatok hitelpiaci részvételének ösztönzése, *Magyar Közigazgatás. 52. évfolyam, 10. szám*, 593–599. oldal
- BARR, N. (2009): A jóléti állam gazdaságtana, *Akadémiai Kiadó*
- BÁGER G. – VIGVÁRI A. (2007): Államreform, közpénzügyi reform: Nemzetközi trendek, hazai kihívások, *ÁSZ FEMI tanulmányok*
- DR. BÉHM I. (1997): Gazdasági-pénzügyi mutatók gyűjteménye, *NOVORG, Budapest*
- DAFFLON, B. (ed) (2002): *Local Public Finance in Europe Balancing the Budget and Controlling Debt*,

Edward Elgar Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA

DAFFLON, B. (2002) The requirement of a balanced budget and borrowing limits in local public finance: setting out the problems. Dafflon, B. (ed.) Local public finance in Europe: Balancing the budget and controlling debt, *Cheltenham-Northampton, Edward Elgar*, 1–13. oldal

DAVEY, K. (2000): A magyar reformok európai szemszögből, *Magyar Közigazgatás*, 9.

DEXIA (2008): Sub-national Governments in the European Union. Organisation, Responsibilities and Finance, *Collective work under the direction of Dominique Hoorens. Dexia Editions*

EL DAHER, S. (1997): Municipal Bond Markets, World Bank Infrastructure Notes, No. FM-8a, Washington D.C., World Bank

EL DAHER, S. (2004): Credit Markets and the Role of Specialized Intermediaries in Local Infrastructure Finance, – Kopányi, M. – Wetzel, D. – El Daher, S. (eds.) Intergovernmental Finance in Hungary. A Decade of Experience 1990–2000, *Budapest, LGI*, 527–546. oldal

FREIRE, M. – DE LA TORRE, A. – HUERTAS, M. (1999): Credit rating and bond issuing at the sub-national level, *Washington, The World Bank*

GÁL, E. (2010): Az önkormányzatok adós és kövételminősítésének elméleti és gyakorlati problémái, PhD-értekezés, *Miskolci Egyetem*

GYÖRFFI D. – VIGVÁRI A. – ZSÚGYEL J. (szerk.) (2009): A közpénzügyek nagy kézikönyve, *Complex Kft.*

HOMOLYA D. – SZIGEL G. (2008): Önkormányzati hitelezés – kockázatok és banki viselkedés, *MNB Szemle, szeptember, 20–29. oldal*

HORVÁTH M. T. (2009): Árnjátékok – a költségvetéspolitikai értékeinek alakulása a helyi önkormányzati szabályozórendszerben, *Új Magyar Közigazgatás, május 5–24. oldal*

KASSÓ Zs. (2006a): Miért van szükség az államháztartás pénzügyi beszámolórendszerének megváltoztatására? In: Vigvári András (szerk.) (Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság, Tanulmányok a

helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *Magyar Közigazgatási Intézet*

KASSÓ Zs. (2006b): Szükség van-e államszámviteli törvényre? In: Vigvári András (szerk.) (2006): Vissza az alapokhoz! *MTA-MEH Stratégiai Kutatások, Új Mandátum Kiadó*

KOPÁNYI M. – VIGVÁRI A. (2003): Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések, *Pénzügyi Szemle, 11. szám, 1071–1088. oldal*

KOPITS, G. (2004) (ed.): Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets, Background, Analysis and Prospects, *Palgrave, IMF*

KORNAI J. (1997): Pénzügyi fegyelem és puha költségvetési korlát, *Közgazdasági Szemle 11., szám, 940–953. oldal*

KORNAI J. – MASKIN E. – ROLAND G. (2004): A puha költségvetési korlát, *Közgazdasági Szemle, 7–8. szám, 608–624. oldal, 9. szám, 777–809. oldal*

LÁSZLÓ G. – ZSÁMBOKI B. (1995): Pénz, pénzügyi közvetítők és a reálgazdaság, *Közgazdasági Szemle, 7-8. szám, 667 - 684. oldal*

LÓRÁNT Z. (2007): Gazdálkodás az államháztartás helyi szintjén, Számvevőszéki tapasztalatok elemző áttekintése, *Pénzügyi Szemle, 1. szám*

LÓRÁNT Z. (2009): A helyi önkormányzatok gazdálkodásának jelene és jövője, *Új Magyar Közigazgatás, május, 1–5. oldal*

PÁLNÉ KOVÁCS I. (1990): Helyi politika, *Budapest, Akadémiai Kiadó*

PÁLNÉ KOVÁCS I. (2008): Helyi kormányzás Magyarországon, *Dialóg Campus, Budapest-Pécs*

POLACKOVA, H. B. – SCHICK, A. (2002): Government at Risk, Contingent Liabilities and Fiscal Risk, *World Bank and Oxford University Press, April*

STUMPF I. (2009): Szakmai alapú közigazgatás – a neweuberianus állam. In: Halm T. – Vadász J. (szerk.) (2009): A modern állam feladatai, *Magyar Közgazdasági Társaság és a Gazdasági Szociális Tanács konferenciájának előadásai, 92–104. oldal*

VARGA I. (2007): Az üzemgazdasági szemléletű vagyongazdálkodás megteremtésének helyzete, In: Vigvári András (szerk.) (2007): A családi ezüst, Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből, *Közigazgatási olvasmányok, COMPLEX Kiadó*

VARGA S. (2004): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban I.–II., *Pénzügyi Szemle* 5. szám, 480–501. oldal és 6. szám, 631–648. oldal

VASVÁRI, T. (2009): Az önkormányzatok kötvényfinanszírozása és a felmerülő kockázatok kezelése, kézirat, *Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar*

VIGVÁRI A. (2002a): Az önkormányzati rendszerre alkalmazható CAMELS típusú monitoringrendszer koncepciója, *Vitaanyag és megvalósíthatósági tanulmány, Készült az ÁSZ FEMI részére*

VIGVÁRI A. (2002b): Kockázatok és mérési lehetőségeik az önkormányzati gazdálkodásban, kézirat *ÁSZ FEMI*

VIGVÁRI A. (2002c): Lehetőségek önkormányzatok pénzügyi elemzéséhez, *Számvitel–Adó–Könyvvizsgálat*, 11. szám, 506–509. oldal

VIGVÁRI A. (2007a): Fiskális politikai csodafegyver? Néhány gondolat az önkormányzatokra vonatkozó költségvetési szabályok kapcsán, *Pénzügyi Szemle*, 3–4. szám, 522–529. oldal

VIGVÁRI A. (szerk) (2007b): Családi ezüst, Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből, *Complex ROP 3.1.1. Programigazgatóság*

VIGVÁRI A. (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció, Néhány adalék az önkormányzatiság magyar modelljének korszerűsítéséhez, *Tér és Társadalom*, 1. szám, 141–167. oldal

VIGVÁRI, A(2010): Is the Conflict Container Full? Problems of Fiscal Sustainability at the Local Level of Government in Hungary. *Acta Oeconomica Vol 60*.

Állami Számvevőszék (2007): A közpénzügyek szabályozásának tézisei, [www.asz.hu](http://www.asz.hu)

Állami Számvevőszék Kutató Intézete (2009a): Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben, március [www.asz.hu](http://www.asz.hu)

Állami Számvevőszék Kutató Intézete (2009b): Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában, *szepember*, [www.asz.hu](http://www.asz.hu)

Council of Europe (2002a): The risks arising from local authorities' financial obligation, *Local and regional authorities in Europe*, Nr. 76.

Council of Europe (2002b): Recovery of local and regional authorities in financial difficulties, *Local and regional authorities in Europe*, Nr. 77.

Council of Europe (2009) „The degree of Conformity of Member States' Policy and Practice with Council of Europe Standards for Local Finance”

INTOSAI (2003): *Public debt management and fiscal vulnerability: potential roles for SAIs*, INTOSAI Public Debt Committee

MNB (2010): Jelentés az infláció alakulásáról, *február*

MNB (2010): Jelentés az infláció alakulásáról, *június*

Pénzügykutató Zrt. (2007): Merre tovább a magyarországi reformokkal? *Budapest*

Századvég Alapítvány (2009): Jó kormányzás és az állam, 2009

[http://www.mnb.hu/engine.aspx?page=mnbhu\\_penzugystabilitas](http://www.mnb.hu/engine.aspx?page=mnbhu_penzugystabilitas)

PwC(2010): Eladósodott önkormányzatok, <http://www.pwc.com/hu/hu/pressroom/eladosodo-onkormanyzatok.jhtml>