

Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar
Közgazdaságtani Doktori Iskola

Halmosi Péter

**Önkormányzatok vagyoni és pénzügyi
kockázatai Magyarországon**

Doktori értekezés tézisei

Témavezető:

Dr. habil. Vigvári András

Tudományos főtanácsadó

Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet

2007.

TARTALOM

1. Bevezetés	3
2. A kutatás célja és felépítése	4
3. A disszertáció felépítése	6
4. Az értekezés főbb eredményei	7
5. A kutatás lehetséges folytatási irányai	15
6. A szerző legfontosabb, a témához kapcsolódó publikációi és konferenciaelőadásai	17

1. Bevezetés

Manapság gyakran halljuk, tapasztaljuk, hogy valamely szervezet gazdálkodása nagyfokú kockázattal, illetve bizonytalansággal jár. A jelenség számos tényező együtteseként jelentkezik. Mindenekelőtt fontos megemlíteni a gazdálkodás környezetében megjelenő változásokat. A munkamegosztás mélyülése és immár globálissá válása éppúgy megemlítendő, mint az egyre fejlettebb technológiák és eljárások alkalmazásából adódó működési kockázatok növekedése. Nem felejtethjük el azt sem, hogy a liberalizáció és dereguláció nyomán kiteljesedő piaci koordináció is a kockázatok és bizonytalanságok forrása. Gyakori hiba a bizonytalanság és a kockázat fogalma közötti különbségtétel elmulasztása. Míg a kockázat a strukturáltságban, tervszerűségben a kimenetek lehetőségeiben való tájékozottságra, addig a bizonytalanság valamely jelenséggel, cselekvéssel kapcsolatos alapvető információhiányra utal (Vigvári, 2004).

A bizonytalanság és kockázat hatásai alól a közszektor szereplői, ezen belül az önkormányzatok sem vonhatják ki magukat. De milyen értelemben beszélhetünk az önkormányzatok esetében kockázatokról? A kutatást, amely ezen kérdés megválaszolását tűzte ki célul 3 éve kezdtem. Már az önkormányzati hitelfelvételre irányuló munkám során világossá vált, hogy az önkormányzatok gazdálkodása komplex folyamat, amelyet kizárólag a hitelfelvétel, illetve hitelképesség szempontjából nem lehet megérteni. Ekkor irányult figyelmem az önkormányzatok gazdálkodási kockázatainak rendszerszerű megközelítésére.

Az OECD országokban – részben a korábbi évtizedek felelőtlen hitelfelvételei megismétlődésének elkerülése érdekében – évtizedekkel ezelőtt elkezdtek foglalkozni a helyi önkormányzatok pénzügyi „kimentésének” elméleti közgazdaságtani problémáival (Council of Europe, 2002a). Amint arra elméleti kutatások rámutattak, még a felelősségteljes gazdálkodás követelményeinek való megfelelés esetén is előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor társadalmi okok miatt indokolt lehet az érintett önkormányzatok kimentése. Magyarország az 1990-es évek elején történt felelőtlen önkormányzati hitelfelvételek miatti esetleges pénzügyi kimentést egy egyedülálló megoldással, az önkormányzatok adósságrendezésének törvényi szintű szabályozásával kerülte el. A csődeljárás mindazonáltal sajátos helyzetet eredményez: a vállalatokhoz hasonló megszűnés helyett a képviselő testületnek saját leváltásával kell számolnia. Fontos kiemelni, hogy a pénzügyi-vagyoni

helyzet csak a hitelezők szempontjából kap nagy figyelmet kap. A csődesetek oknyomozása (Jókay, 2004) során nyilvánvalóvá vált, hogy a jogszabályok kijátszása, illetve téves értelmezése súlyos társadalmi konfliktusokhoz vezet, ezáltal a pénzügyi kimentéstől nehéz ténylegesen elhatárolódni.

A felelőtlen hitelfelvételi döntések mellett 1994-ben az amerikai Orange County önkormányzatának esete is aktuálissá tette az önkormányzati gazdálkodás kockázatainak kérdését, amikor is a felelőtlen helyi pénzügyi spekuláció miatt a szolgáltatások színvonalát csökkenteni kellett és az alkalmazottak bérének kifizetését is el kellett halasztani. A szorult pénzügyi helyzetben az önkormányzat vezetése – a különböző szerződésekből vállalt fizetési kötelezettség ellenére – önkényesen döntötte el, milyen kifizetéseknek tesz eleget, ami a „willingness to pay” vagyis a fizetési hajlandóság oldaláról új kockázati elemnek tekinthető (Jókay, 1997).

Magyarországon az elmúlt időszakban a szektor romló makrogazdasági teljesítménye miatt szigorodott az önkormányzatok szabályozása. Ezzel párhuzamosan, a hagyományos elemzések mellett megjelentek a vállalati szektorban bevált értékelési-elemzési módszerek. Kérdésként merül fel, hogy mennyiben lehet adaptálni az üzleti életben már meghonosodott kifejezéseket, elemzési módszereket az önkormányzatokra (lásd. Virág, 2003).

2. A kutatás célja és felépítése

Kiindulásként áttekintettem az önkormányzatok finanszírozásával foglalkozó elméleti irodalmat és gyakorlati tapasztalatokat. A szakirodalom áttekintését követően megállapíthatjuk, hogy a fiskális föderalizmus elmélete több vonatkozásban is időtálló. Az élénkülő szakmai érdeklődésnek köszönhetően a feladat- és forrásdecentralizáció, illetve -centralizáció klasszikusnak tekinthető problémái újabb és újabb megvilágításba kerülnek. Tiebout hipotézise szerint az adófizetők lakóhelyük megváltoztatásával a helyi önkormányzati döntésekkel szembeni ellenérzésüknek adnak hangot, míg a „public choice” elmélet hívei felhívják a figyelmet a kormányzati rendszer működésének hibáira. Mindezen megállapítások új értelmet nyernek a tőke, a munkaerő, a termékek és a szolgáltatások szabad áramlásának biztosítása, illetve a közpénzekkel és a közvagyonnal való transzparens gazdálkodás igénye miatt.

Az önkormányzatok feladataival és finanszírozásával foglalkozó elméleti kutatásokkal kapcsolatosan ezért célul tűztem:

- a korábbi elméleti kutatások megállapításai hazai relevanciájának vizsgálatát;
- a szerteágazó és manapság újra a figyelem középpontjába kerülő kutatások legújabb eredményeinek a kockázatok szemszögéből való összegzését.

Kutatásaim során láttam, hogy az OECD országok fiskális rendszereiben az elmúlt évtizedekben komoly változások történtek, amelyekhez az egyes önkormányzatok eltérő sikerrel alkalmazkodtak. Az átalakulás iránya a helyi bevételekre való fokozottabb támaszkodás és a gazdálkodás transzparenciájának fokozása volt. A helyi bevételeken belül a hitel szerepe országonként különböző, ami eltérő típusú korlátozást tesz szükségessé a hitelfelvétel és az eladósodást illetően. Az önkormányzati rendszerek sokszínűsége miatt lényeges feladat a pénzügyi és vagyoni kockázatok legfontosabb jogszabályi forrásainak, a költségvetési egyensúly, a hitelfelvétel és az eladósodás sajátos nemzeti szabályozásának rendszerezése, valamint a szabályozások hasonló és eltérő vonásainak a kockázatok szempontjából történő elemzése.

A nemzetközi tapasztalatok az önkormányzati rendszer korszerűsítése szempontjából több okból is relevanciával bírnak. Egyrészt tanulhatunk más országok hibáiból, másrészt a hazai szakirodalom és a gyakorlat különösen az önkormányzati kockázatok kezelésével kapcsolatosan egyelőre szerény eredményekkel büszkélkedhet. A kockázatok mérésével kapcsolatos kiindulópontunkat a nemzetközi hitelminősítő ügynökségek és az Állami Számvevőszék módszertani anyagai jelentik, amelyek a számszerű értékelési-mérési módszerek akadályaiba ütközve egyre inkább az egyedi helyzet megismerésére és új, a gyakorlatban szubjektív értékelési-mérési eljárásoknak nevezett módszerek kidolgozására ösztönöznek. Kutatásaim fontos kiindulópontja volt, hogy szakmailag helytelen a tér és idő dimenziójától elvonatkoztatva elemezni a kockázatokat, vagyis a méréseket alapos, speciálisan az önkormányzatokra vonatkozó elméleti, módszertani elemzéseknek és információk, adatok gyűjtésének kell megelőznie. A kockázatokkal kapcsolatos elemzéseket, megállapításokat az államháztartásba ágyazottság és a jogszabályi, illetve makrogazdasági környezet folyamatos változásának tovaryűrő hatása miatt a vállalatoknál szokásos elemzésekhez képest sokkal nagyobb fokú óvatossággal kell kezelni. A kockázatokkal kapcsolatos vizsgálatok alátámasztására rendelkezésemre álltak a Marketing Centrum 2006

nyarán 405 önkormányzat polgármesterével készített mélyinterjújának adatai, amelyek egyrészt alátámasztották a részletes adatgyűjtés szükségességét, másrészt további kutatások kiindulópontjait is kijelölték. Dolgozatom arra a konklúzióra jut, hogy a valódi helyzet feltárásához jelenleg nem áll rendelkezésre valamennyi szükséges információ, bizonyos jelek azonban komoly konfliktusokat és ebből adódóan súlyos következményeket vetítenek előre.

3. A disszertáció felépítése

A disszertáció rövid elméleti áttekintéssel indul, amely során áttekintésre kerülnek a föderális rendszerek problémáiról Észak-Amerikában elindult, mai napig tartó viták.

A második szerkezeti egységben a hitelfelvétel szabályozásának módszereit tekintjük át, kiemelve annak elméleti és gyakorlati akadályait, a transzparencia hiányát és az intézményi kockázatkezelési technikák fontosságát.

A harmadik rész a magyar önkormányzati rendszer elmúlt 17 éve vonatkozásában követi nyomon a kockázatok kialakulását és megjelenésének módját a feladatokkal és forrásokkal kapcsolatos szabályozás változása mentén.

A negyedik és ötödik fejezetek a szektorban megfigyelhető pénzügyi és vagyoni kockázatok konkrét típusait különítik el. Ebben a fejezetben kísérletet teszek a különféle kockázatok objektív és szubjektív elemekkel való alátámasztására.

A hatodik fejezet célja az önkormányzatok kockázatkezelési módszertani alapjának összegzése, illetve útmutatás nyújtása, amely révén:

- fény derül arra, hogy a felszín alatt komoly kockázatok rejtőznek, amelyek mértékéről azonban kevés információ áll rendelkezésre;
- az önkormányzatok vezetői saját gazdálkodásukkal kapcsolatosan értékítéletet tudnak mondani;
- lehetővé válik az egyes településtípusok kockázatainak empirikus mérése.

A disszertáció hetedik fejezete a hazai önkormányzati rendszerre felállított modellt teszteli, Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának 2000-2007. évi gazdálkodása alapján. A részben pénzügyi és vagyoni kockázatokra utaló jelek keresése mellett a rendelkezésre álló információk alapján további értékelési-mérési szempontok bevezetésének szükségességét is megvizsgálom.

4. Az értekezés főbb eredményei

A helyi önkormányzati pénzügyekkel kapcsolatos kutatások Keynes, a fiskális föderalizmus, illetve a „public choice” elmélet híveinek köszönhetően a 20. században rendkívül intenzívek voltak. A kezdeti kutatások a modern állam funkcióinak (allokáció, redistribúció és stabilizáció) kormányzati szintekhez való rendelésére, a közszolgáltatásokkal kapcsolatos centralizáció-decentralizáció problémájára, illetve a hatékony intézményrendszer kérdéseire irányultak. A kutatások a „public choice” elmélet kritikái hatására új lendületet kaptak. Az 1990-es években megjelenő ún. második generációs elméletek – a korábbi tézisek pontosításán túl – már a gazdasági integráció erősödését is igyekeztek figyelembe venni.

Az országok közötti gazdasági integráció erősödése a helyi önkormányzati pénzügyekkel kapcsolatosan számos új kérdést vet fel. A második generációs elméletek tanulmányozása során így jutottam el első hipotézisemhez:

Hipotézis 1.: A globalizáció világában a nemzeti szintű redistribúció a jövedelemkülönbségeket nem képes megszüntetni. A szub- és szupranacionális kormányzatok együttműködése csak megfelelő forráscentralizációval képes a helyi kormányzati szinten erősödő pénzügyi konfliktusokat mérsékelni.

Az integrációs övezetek létrejötte új típusú közjóságok megjelenésével járt együtt. Az Európai Unió költségvetéséből finanszírozott programok gyakran több ország polgárainak érdekeit szolgálják (pl. transzeurópai úthálózat fejlesztése, egységes belső piac kiépítése, stb.). A közösségi GNI 1,24%-áig tervezhető közös költségvetés mindazonáltal nem tekinthető elegendőnek az integráció megerősítése és továbbfejlesztése, illetve az európai társadalmi és gazdasági kohézió erősítése, és a versenyképesség javítása szempontjából.

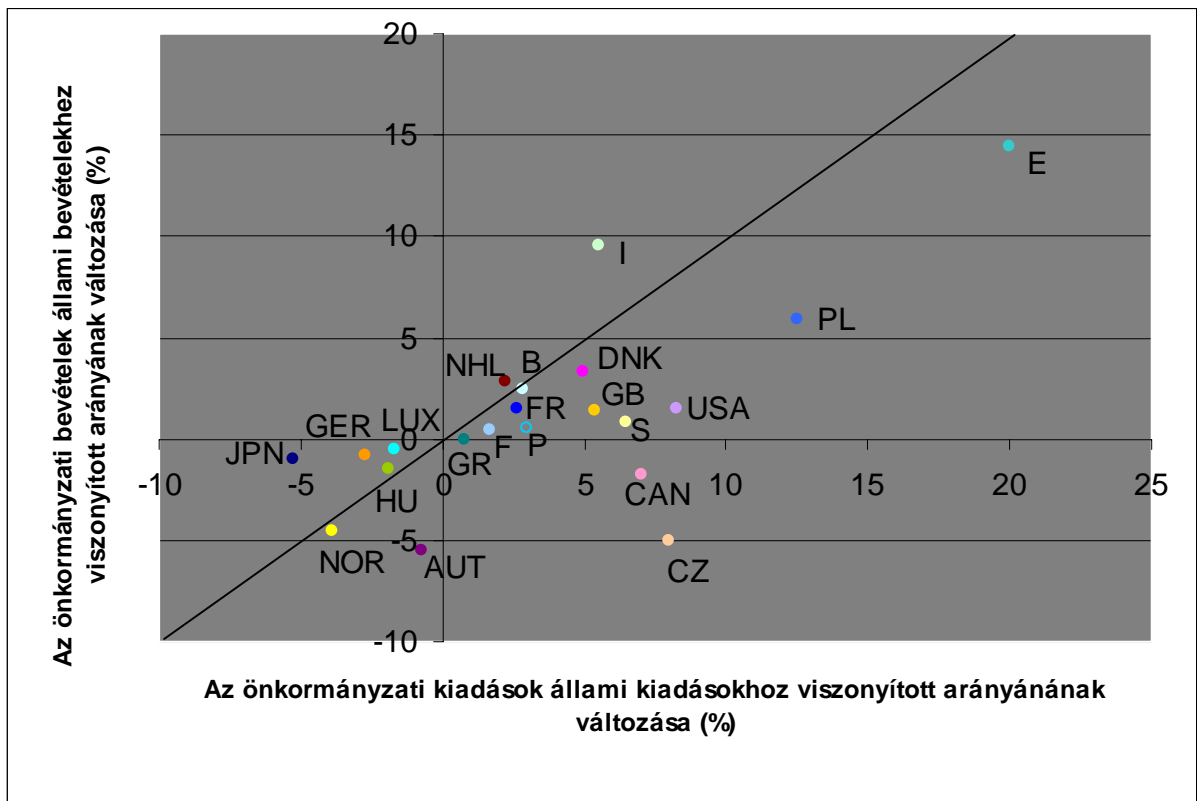
További probléma, hogy a szupranacionális szervezet feladatait és forrásait a tagállamok határozzák meg. A széleskörű feladatok azonban kiterjedt intézményrendszert és standardok bevezetését igénylik. Mivel ennek költségeire a közös költségvetés nem biztosít elegendő fedezetet, a tagállamok pedig az államháztartás többi alrendszerének finanszírozási problémáival is szembesülnek, a globális közjóságokhoz kapcsolódó redisztribúciós kényszer többlettheherként a helyi önkormányzati szintre fog hárulni.

Ebben a helyzetben kiemelt figyelmet szükséges arra fordítani, hogy a különböző bevételi forrásokra támaszkodó önkormányzati rendszerek mennyire képesek megfelelni a különféle társadalmi igényeknek. A bevételek összetételének eltérését egyrészt az egyes országok helyi lakosainak eltérő jövedelemit-vagyoni helyzete, másrészt a közszolgáltatások centralizálásának, illetve decentralizálásának folyamata, harmadrészt a hitel- és kölcsönfelvétellel kapcsolatos korábbi tapasztalatok is indokolják:

Hipotézis 2.: a pénzügyi architektúrák egyedisége miatt a hitel szerepe az önkormányzatok finanszírozásában eltérő az egyes országok esetében. Az elmúlt évtizedekben történt jelentős összegű, naív hitelfelvételek okozta káros gazdasági hatások miatt a hitelfelvétel szabályozásában további ország-specifikus eltérések jelentek meg.

Bár a hitel és a kölcsön elsődlegesen az egyéb források hiányát hivatott kompenzálni, a feladat- és forrásdecentralizáció eltérő üteme egyfajta rugalmas finanszírozási eszközként is indokoltá teszi igénybe vételét:

1. ábra: A feladat- és forrásdecentralizáció változása néhány OECD országban 1987 és 2005 között



Forrás: Sutherland és társai, 2005 és saját szerkesztés

A legtöbb ország esetében az ábra szerint az önkormányzati bevételek állami bevételekhez viszonyított arány változása alatta maradt az önkormányzati kiadások állami kiadásokhoz viszonyított arány változásához képest. Ezt az ellentétet a gyakorlatban rugalmas gazdálkodással kellett az önkormányzatoknak kezelniük.

A gazdálkodás biztonsága tehát megkövetelte a bevételek külső forrásokkal történő kiegészítését. Egyes országokban mindazonáltal az 1960-1970-es években liberális, megengedő szabályozás jellemezte az önkormányzatok külső forrásbevonását. Az 1970-es években bekövetkezett nemzetközi hitelpiaci események végül szigorúbb, de szintén megannyi nemzeti sajátossággal bíró hitel- és kölcsönfelvételi szabályozást eredményeztek (Dafflon, 2002). Az önkormányzatok pénzügyi helyzetével kapcsolatos aggodalmak felvetették az átláthatóság megteremtésének szükségességét, illetve a helyi finanszírozási képességhez illeszkedő kötelezettségvállalás biztosítását. Amint azonban arra a Council of Europe (2002) felmérése rámutatott, a hitelfelvételi szabályozással kapcsolatos sokszínűség gyakran nélkülözi a transzparenciát. Bár a helyi önkormányzatok eladósodása a helyi

finanszírozási képességhez igazodó korlátozások révén is megelőzhető, az egyes országokban jelenleg alkalmazott különféle módszerek (pl. pénzügyi kapacitás számítása, egy főre jutó adósságállomány korlátozása, stb.) nem képesek a hatékony megelőzésre. A figyelem ezáltal az intézményi megoldásokra (pl. rating, adósságregiszter) irányult, amelyek a pénzpiacra bizzák a fenntarthatóság vélelmének eldöntését. Mivel ezen kockázatmérés-kló megoldások alkalmazása is eltérő fázisban van az egyes országokban, a hitel- és kölcsönforrások finanszírozásban betöltött szerepét alapvetően tehát az egyes önkormányzati rendszerekben végbemenő folyamatok pontos megismerése révén érthetjük meg.

A magyar önkormányzati rendszer az 1990. évi LXV. törvény alapján született újjá. A rendszer létrehozásakor kialakult szabályok számos politika kompromisszum eredményeként alakultak ki, így a születésekor belső ellentmondásokkal volt terhelt. Ezen ellentmondások az eltelt tizenhét esztendőben különböző formákban manifesztálódtak. Az utóbbi évek rossz fiskális helyzetét az a tény is jellemzi, hogy a helyi önkormányzati rendszerben egyre jelentősebb kockázatok összpontosulnak:

Hipotézis 3.: Az önkormányzatok kockázatainak alapja a helyi közfeladatokkal kapcsolatos törvényi előírások inkonzisztenciája, amely mind központi, mind helyi szinten további felelőtlen döntéseket eredményezhet.

A kockázatok alapját adó jogszabályi ellentmondások már az önkormányzati törvényben megjelentek (1990. évi LXV. törvény, Ötv.), a később született jogszabályok¹ ennek és egymásnak ellentmondó rendelkezései a helyi döntéshozókat komoly dilemmák elé állították. Bár a törvény – összhangban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával – kimondja, hogy az önkormányzatokat a helyi feladatokhoz arányos pénzügyi források illetik meg, nem beszélhetünk a feladatokhoz szükséges arányos források létéről, mivel nem derül ki egyértelműen az egyes települési önkormányzatok feladata (ezt jól mutatja az Ötv. 8. § (1) szakaszában a „különösen feladata” kezdetű felsorolás). Szintén aggályosnak tekinthető a törvény kötelező és önkéntes feladatokkal kapcsolatos definíciója, illetve a megyei önkormányzatok helyzetének tisztázatlansága.

¹ Ez alól kivétel a Kőzutakról szóló 1988. évi I. tv., amely bár rendelkezik a helyi közfeladatokról, időben megelőzte az önkormányzati törvényt.

Az a tény, hogy a helyi önkormányzatok feladatellátásának tartalmi kérdéseit területi okokból nem lehetett az Ötv.-be foglalni, lehetővé tette további visszás helyzetek kialakulását. A központi kormányzat gyakran tudatosan alkalmazta az önkormányzati törvényen kívüli feladatmegállapítást (Pálné, 2004), mivel a kormány- és miniszteri rendeletek révén – a makrogazdaság helyzetére hivatkozva – források átadása nélkül delegált újabb és újabb feladatokat az önkormányzatokra. Ágh (2005) megfogalmazása szerint az 1990-es években a központi kormányzat „konfliktus konténereknek” tekintette az önkormányzatokat, mivel a központi szinten konfliktusokat eredményező problémákat egyszerűen áthárította az önkormányzatokra.

A költségvetési törvények ugyan – a normatív jogcímek számának gyarapítása által – megkíséreltek némi többletforrást juttatni a szektornak, azonban a normatívák számának gyarapodása, és a helyi szintnek átadott források arányának csökkenése összességében a közszükségletek finanszírozási problémáinak súlyosbodásához vezetett. A privatizációs bevételek kimerülése és a helyi adóbevételek lassú növekedése mellett problémát jelentett a felelőtlen helyi hitelfelvételt megakadályozni szándékozó csődszabályozás is.

Hipotézis 4: A hitelfelvétel szerepének várható növekedése miatt át kell alakítani a hazai önkormányzati rendszer pénzügyi architektúráját.

A hitelezők egészen az önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény hatályba lépéséig úgy vélték, az állam helytáll az önkormányzatok adósságáért. Az önkormányzatok számára pedig a bőséges hitelkínálat rendkívül jól jött. A gyakran csak önkormányzati csődtörvénynek hívott jogszabály alapján azonban 1997-től megkezdett csődeljárások során a hitelezők követeléseiknek kis hányadát tudták csak érvényesíteni az önkormányzatokkal szemben. Emiatt a szektor külső forrásbevonási képessége átmenetileg jelentősen leromlott. A csődszabályozás miatt 2003 végéig a szektor nem volt képes kimeríteni az önkormányzati törvény adta – korrigált saját bevételek 70%-ában maximalizált – hitelfelvételi limitet. A 2004 utáni adatokat megnézve azonban azt láthatjuk, hogy a szektor kötelezettségvállalása meghaladja az önkormányzati törvényben meghatározott határértéket. Aggodalomra adhat okot, hogy 2000 óta jelentősen nőtt a működési hitel felvételére kényszerülő önkormányzatok száma. További probléma, hogy míg 2000-ben az államadósságnak csak 1,4%-át, 2005-ben már 2,6%-át, 2006-ban pedig 3,0%-át tette ki az önkormányzatok adóssága. Ez közel 28%-os éves átlagos növekedésnek felel meg.

2006 nyarán a Marketing Centrum által készített felmérés szerint a következő 4 évben az önkormányzatok tovább fokozzák majd a hitelfelvételt. Bár a felmérés témánk szempontjából csak korlátozottan vehető figyelembe, egyes megállapításai elgondolkodtatóak. A válaszadó 405 település polgármesterei, mint első számú önkormányzati vezető ugyanis annak ellenére tervezik a korábbi évekhez képest jelentősebb hitelfelvételt, hogy a szektor egészére készített SWOT-elemzés komoly veszélyeket tár fel. A szektor „gyengeségei” között megemlíthető (Vigvári, 2003b alapján saját vélemény):

- a központi forrásszabályozás kiszámíthatatlansága és a normativitás erős csökkenése (ld. ÖNHIKI) a szektor hitelképességét csökkentheti,
- a szektor elaprózottsága nem teszi lehetővé a forrásbevonás költségeinek optimalizálását (pl. kötvénykibocsátás méretgazdaságossága),
- a szférában szinte ismeretlen a rating.

A szektort érő „fenyegetések” közül kiemelendő:

- a magántőke bevonás elégtelen szintje nettó befizető pozíciót eredményezhet az EU közös költségvetéssel szemben,
- a vagyonfelélés és elhasználódás a feladatellátást veszélyezteti,
- az átgondolatlan önkormányzati hitelfelvétel további vagyonvesztéseket eredményezhet,
- a hiteltörlesztések hosszú távú fenntarthatóságát nem vizsgálják,
- az ország kockázati besorolásának romlása drágíthatja az önkormányzatok hitelfelvételét,
- az EU-s projektek utófinanszírozása miatt növekedni fog a likviditási kockázat.

Az eladósodás gyorsulása együttjár a vagyonvesztéssel, ezért jelentős számú önkormányzat adósságát maga előtt görgetve az inszolvenca helyzetében van. Az Állami Számvevőszék 2006-os jelentése rámutatott, a szektor adósságállományának növekedése komoly kockázatokat rejt magában, az ÁSZ FEMI 2007-es tanulmánya azonban már a „jelentős fiskális kockázat” jelzőt használja.

Amint arra Jókay (2007) felhívta a figyelmet, a „korrigált saját folyóbevétel”-hez, mint a saját folyó bevételek és rövid lejáratú kötelezettségek különbségéhez való viszonyítás egyes esetekben értelmezhetetlen adatokhoz, következtetésekhez vezethet, illetve a hitelfelvételi

limit kijátszását eredményezheti. Számításai szerint például 2006-ban 1 megyei jogú város, 11 város és 363 egyéb település esetében a „korrigált saját bevétel” negatív volt. A kutatás rámutatott arra is, hogy 2006-ban 1965 településen nem volt rövid lejáratú kötelezettség. Ez minden bizonnyal nem valós helyzetet takar. Az államháztartási beszámolás során tehát fokozottan kellene ellenőrizni az egyes önkormányzatok által szolgáltatott adatok valóságtartalmát. Ebben a helyzetben tehát nagyobb figyelmet indokolt szentelni a szektor pénzügyi helyzete elemzésének, illetve a forrás- és feladatdecentralizáció kérdéseinek. A reformok során egyszerre kell racionalizálni a feladatellátást és olyan feladatokat hagyni az önkormányzatoknál, amelyek valóban a helyi érdekeket szolgálják, másrészt, egyszerűsíteni kell a normatív elosztási rendszert és növelni a szektor bevételeit. A többletforrás azonban csak abban az esetben jelent előrelépést, ha feltárulnak a rendszer kockázatai.

Hipotézis 5: Az államháztartás pénzügyi információs rendszere nem jeleníti meg a szektor kockázatait. Az információs „gap” nagyban felelős a szektor kockázatának növekedéséért.

Az információs rendszerben tárolt adatok esetében egyrészt szükség van a költségvetés szerkezetével, az adósság szintjével kapcsolatos adatok településtípus szerinti bontására és az ebből képzett idősorok elemzésére, másrészt az ún. költségvetésen kívüli kockázatokkal kapcsolatos további adatgyűjtésre. Ide tartoznak az önkormányzati költségvetési mérlegen kívüli kockázatok (pl. adókedvezmények, hitelhez, kölcsönhöz kapcsolódó árfolyamváltozás, lízingkötelezettségek, kezesség- és garanciavállalások) és az ún. nem költségvetési rendszerben gazdálkodó szervezetek kockázatai (pl. kezesség- és garanciavállalások külső cégek felé, gazdálkodó szervezetek kockázatai). Polackova (1998) és Hegedűs és Tönkő (2006) szerint a központi kormányzatnak az önkormányzati szektor pénzügyi-vagyoni helyzetéről való valós képalkotás érdekében tisztában kell lennie – többek között – a helyi adókedvezményekkel, a törzsvagyton felújításának igényével, a helyi PPP megállapodások kockázatával, továbbá a helyi közszolgáltató cégek felé vállalt garanciákkal és kezességekkel. Hegedűs (2004) szerint a közszolgáltatások szervezésével megbízott önkormányzati, illetve magáncégek gazdálkodásával kapcsolatos adatok nemhogy a központi, hanem a legtöbb esetben a helyi önkormányzat vezetése számára sem ismertek.

Hipotézis 6: Az önkormányzati kockázatok mérése szükségessé teszi a kockázatok verbális csoportosítását, amelyhez a rating cégek módszertana kiindulópontot jelenthet.

Az önkormányzati ratinggel foglalkozó cégek (Standard and Poors, Fitchratings) gyakorlatát azért fontos tanulmányozni, mert több mint 80 éve fejlesztik az önkormányzatok minősítésének módszertanát. Bár az alapvetően észak-amerikai önkormányzatok elemzése során több országspecifikus vonás megjelenik, úgy vélem bizonyos elemzési szempontok általános érvénnyel bírnak. A térnek és az időnek az elemzésbe történő bekapcsolása révén kifejeződik az önkormányzat által ellátott feladatok nagysága, illetve ennek a helyi gazdasághoz való viszonya. Mivel a hazai önkormányzatok számára az Ötv. igen széleskörű feladatokat határozott meg, amit az 1990-es években bekövetkezett feladatátadások tovább bővítettek, a kockázatok értékelésének-mérésének fokozottan figyelembe kell vennie az egyes önkormányzatok egyedi vonásait. Rendkívül fontos a rating cégek módszertanának az az eleme, hogy ugyanaz a vizsgált változó azonos mértékű eltérése két önkormányzat esetében nem feltétlenül azonos következtetésekhez kell hogy vezessen. Egy hanyatló régióban működő önkormányzat egy főre vetített adóbevétel-növekedése például nem ugyanazt jelenti, mint egy fejlett helyi iparral rendelkező régióban működő önkormányzat azonos mértékű adóbevétel-növekedése.

Ehhez kapcsolódik Vigvári (2002b) „elvárható kontroll” kifejezése, ami arra utal, hogy adott kockázat mérséklése érdekében az önkormányzatoknak ki kell építeniük bizonyos – egyedi helyzetüket figyelembe vevő – kontroll elemeket, amelyek révén csökkenthetik kockázataikat. Fontos azonban látni, hogy a forráshiánnyal küzdő önkormányzatok gyakran ellentmondásos helyzetbe kerülnek: a hosszú távú fennmaradás érdekében olyan döntéseket kell hozniuk, ami a rövid távú céljaikkal ellentétes (lásd. pl. politikai ciklus túlélése). Célszerű ezért az „elvárható kontroll” jelentését kibővíteni és inkább „elvárható magatartás”-ról beszélni. Az „elvárható kontroll” *normatív* előírásaival szemben az „elvárható magatartás” a törvények, jogszabályok által felkínált *döntési alternatívák*, illetve „*mozgástér*” *kihasználását* jelenti – ezek révén az önkormányzat lényegesen többet tehet a kockázat mérsékléséért.

Az önkormányzati kockázatok mérésére számos hagyományos módszer létezik. A különféle módszerek között a legalapvetőbb különbség a számszerűsíthető (ún. objektív) és a minőségi (ún. szubjektív) kockázatomérési elemek arányában van. A rating cégek módszertana valójában a szubjektív elemek alkalmazásának fontosságára is felhívják figyelmünket. Erre a hazai

bankszektor szinte már túlzottnak mondhatóan a számszerű, ún. objektív mérési módszerekhez való ragaszkodása miatt is nagy szükség van véleményem szerint.

A számszerűsíthető és minőségi elemeket figyelembe vevő, új önkormányzati kockázatmérés a kockázat változására utaló jelek, a megengedett eltérés elemzési módjának definiálása és az „elvárható magatartás” követelményeinek meghatározása alapján végezhető el. Ezek a feltételek mind jelentőségükben, mind konkrét tartalmukban jelentősen eltérőek lehetnek a különféle településtípusok esetében, ezért csupán a legfontosabb vizsgálandó területek meghatározására került sor a dolgozatban. A modellt 2000-2006 közötti időszakban Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatára vonatkozóan teszteltem interjú révén birtokomba jutott információk, illetve a költségvetési és zárszámadási rendeletek felhasználásával. Bár a fenti információforrások természetüknél fogva nem teszik lehetővé a teljes körű kockázatelemzést, az adatok jól visszatükrözték a vagyongazdálkodás koncepciótlanságát (lásd. üzemeltetésre átadott eszközök 2003-ban bekövetkezett óriási átértékelése), illetve a különféle pénzügyi veszélyeket (lásd. önkormányzati tulajdonú cégek ellenőrzésének hiánya, ingatlan és földterület értékesítésének növekedése, hitelfelvétel fenntarthatóság vizsgálatának hiánya, adósságállományra vonatkozó adatok közlésének elmaradása).

5. A kutatás lehetséges folytatási irányai

Ahhoz, hogy a felelőtlen hitelfelvételt és a ma már piaci értéken kimutatott, óriási értékű önkormányzati törzsvagyon felélését elkerülhesse a szektor, mind helyi gazdálkodásban, mind a központi szabályozásban változtatásokra van szükség. Az előbbi vonatkozásában a helyi tervezési kapacitások megerősítése, a gazdálkodás átláthatóságát biztosító kontrollrendszerek kiépítése és működtetése, az utóbbi vonatkozásában pedig a vagyontárgyak pótlásához szükséges pénzügyi fedezet biztosítása a legfontosabb feladat. Ami a rendszer egészét illeti, a feladatok lényegesen összetettebbek. A dolgozatban bemutatott eredmények alapján elsősorban a pénzügyi menedzsment szabályainak korszerűsítésére, illetve a jelenlegi fiskális kihívásokra történő adekvát válaszok megtalálására utalok. Úgy vélem, az értelmes fiskális decentralizáció összességében lényeges javulást eredményezhet a közszektor egészének működésében. Azt is vallom, hogy az önkormányzatok közpénzügyi státuszának lényeges megváltoztatása *nélkül is*, a pénzügyi menedzsment korszerűsítése számos olyan megoldással szolgálhat, amely a mainál eredményesebb és hatékonyabb önkormányzati feladatellátást

eredményez. Alapvető kérdésnek tekintem a forrásszabályozási rendszer egyszerűsítését², a hitelfelvételi korlát újraszabályozását, ez azonban a rendszer jelenlegi „konfliktus konténer” funkciójának megszüntetését és – valószínűsíthetően – egyszeri konszolidációját feltételezi. További kutatásaim során ezekkel a kérdésekkel kívánok foglalkozni. Az itt vázolt irányok tekintetében jelentős szakirodalmi előzményekre támaszkodhatok, de a javaslatok megalapozása kockázat- és hatáselemzések sokaságát feltételezi. E ma még nem szokványos döntéselőkészítő módszerek alkalmazása jelentős kutatási kihívást jelent a szakmának.

² Az Állami Számvevőszék jelentései szerint a mai forrásszabályozás önmaga is jelentős kockázatok forrása.

6. A szerző legfontosabb, a témához kapcsolódó publikációi és konferenciaelőadásai

6.1. Folyóiratcikkek

1. Halmosi Péter (2005): Az önkormányzati hitelfelvétel szabályozásának motivációja az Európai Unió országában. *Hitelintézeti Szemle*, 2005/1. pp. 68-77.
2. Halmosi Péter (2006): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. *Könyvrecenzió, Magyar Közigazgatás*, 2006. június pp. 377-380.
3. Halmosi Péter (2007): Az önkormányzati költségvetési szabályok nemzetközi összehasonlításban. *Commitatus Önkormányzati Szemle* 2007/9. Megjelenés alatt.
4. Halmosi Péter (2008): Az önkormányzati rendszer kockázatai a stakeholderek nézőpontjából. *Pénzügyi Szemle* 2008/1. Közlésre elfogadva.

6.2. Lektorált tanulmányok

1. Halmosi Péter (2004): Az adórendszer nemzetközi kihívásai és lehetséges válaszai az Európai Unióban. In: Botos Katalin (szerk.): *Pénzügyek a globalizációban*, JATEPress Szeged, 2004, pp. 18-29. ISBN: 963 482 694 6
2. Halmosi Péter (2004): Problems with the finance of local governments in Hungary. *Economics and Management of Transformation International Symposium*, May 7-8. 2004, Temesvár, Románia. CD-book.
3. Botos Katalin – Halmosi Péter (2004): A tudathasadásos kisvállalkozó. In: Czagány László – Garai László (szerk.): *A szociális identitás, a vállalkozó és a piac*, JATEPress, Szeged, 2004, pp. 245-256.

4. Halmosi Péter (2006): Az önkormányzati önértékelés szükségessége és szempontjai. Tanulmány a Belügyminisztérium Önkormányzati Finanszírozási Munkacsoport részére. Szerkesztő: Vigvári András.
5. Halmosi Péter (2006): A hazai önkormányzatok kockázatainak értékelése. In: A magyar gazdaság versenyképessége. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem. ISBN 963 420 859 2
6. Halmosi Péter (2006): Az önkormányzatok, mint kockázatos banki ügyfelek. In: Botos Katalin (szerk.): A bankszektor és stakeholderei. Generál Nyomda, 2006.

6.3. Könyvrészletek

1. Halmosi Péter (2004): Karitatív szervezetek működési problémái a magyarországi leó klubok példáján. In: Dinya - Farkas - Hetesi - Veres (szerk.): Nonbusiness marketing és menedzsment, pp. 285-295. KJK Kerszöv. Budapest. ISBN 963 224 787 6.

6.4. Konferenciaelőadások

1. Halmosi Péter: „A helyi önkormányzati hitelfelvétel lehetőségei és korlátai az Európai Unió országaiban”. Elhangzott a „Pénzügyek és globalizáció” című konferencián Szeged, 2004. november 9.
2. Halmosi Péter: „Challenges of local government finance in Europe”. Elhangzott: „The Impact of European Integration on the National Economy International Symposium”. 2005. Október 28-29., Kolozsvár, Románia.
3. Halmosi Péter: „Az önkormányzati hitelfelvétel szabályozásának kihívásai Európában”. Elhangzott a XXVII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Közgazdaságtudományi Doktorandusz Szekciójában. Sopron, 2005. április 29.

4. Botos Katalin – Halmosi Péter: „SMEs in the viewpoint of economic policy”. Elhangzott: „The Impact of European Integration on the National Economy International Symposium”. 2005. Október 28-29., Kolozsvár, Románia.
5. Halmosi Péter: „Local governments as risky bank-clients”. Elhangzott: „Management of Organizations in the Context of Globalization and European Integration International Symposium. 2005. november 11-12., Temesvár, Románia.
6. Halmosi Péter: „Az önkormányzatok megváltozott finanszírozási helyzete”. Elhangzott a Verseny és versenyképesség c. konferencián a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen. Budapest, 2007. november 5.
7. Katalin BOTOS – Peter HALMOSI: Ageing societies and insurance policy – An international comparison. Uniwersytet Ekonomiczny W Krakowie. Konferencia 2007. december 6-7.