

VIGVÁRI ANDRÁS

# AZ ÖNKORMÁNYZATI SZEKTOR HITELKÉPESSÉGÉNEK ÉS FORRÁSFELSZÍVÓ KÉPESSÉGÉNEK NÉHÁNY KÉRDÉSE

Magyarország uniós csatlakozási folyamatának egyik kevésbé tárgyalt kérdése az önkormányzati szektor helyzete, ezen belül e nemzetgazdasági szegmens külső forrásfelzívó képességének növelése. Márpedig az EU regionális alapjaiból várható források címzettjei döntő részben a szubnacionális kormányzatok. A szóban forgó pénzekhez való hozzáférés feltételezi ezek allokációs elveinek<sup>1</sup> elfogadását és alkalmazását. Az addicionalitás és a co-finanszírozás elvének gyakorlati feltételeinek megteremtése megköveteli az önkormányzati szektor saját bevételi bázisának és kölcsön-, illetve magántőke bevonó képességének növelését. E szabályokon túl konkrét fiskális politikai kérdés, hogy az eurózónához konvergálás időszakában számos egymásnak feszülő célt kell követni. Egyszerre lesz szükség a konvergencia kritériumainak történő megfelelésre és a közszolgáltatások minőségének a gazdaság versenyképessége szempontjából elengedhetetlen növelésére. És akkor még nem beszéltünk a korábbi évtizedek halasztásainak pótlásaival kapcsolatos kényszerűségekről. E pénzügypolitikai konfliktusok oldásához járulhat hozzá, ha az önkormányzati szektor forrásfelzívó képességének javításával növeljük annak hitelképességét. A hitelforrás-bevonás időben elnyújtja, a generációk teherviselése szempontjából igazságosabban osztja el ezen időszak terheit.

Ugyanakkor az eladósodás komoly kockázatokkal és fenyegetésekkel jár. A kormányzati gazdaságpolitika felelőssége, hogy megtegye a fiskális mozgástér bővítéséhez szükséges reformlépéseket és ugyanakkor a fejlődést segítő hitelfelvétel szűk ösvényén tartsa a szektort. E folyamatban a szabályozó állam mellett nagy felelősség hárul a politika megvalósítóira, az egyes önkormányzatokra, azok pénzügyi menedzsmentjére és a hitelintézeti szektorra. Írásunkban elsősorban e két szereplőtípus számára kívánunk segítséget adni.

<sup>1</sup> Ezekről részletesebben lásd Forman Balázs [2003]: Regionális politika az Európai Unióban Kengyel Ákos [2002]: Az Európai Unió regionális politikája Aula és Kengyel Ákos – Perjési Viktoria [2000]: A strukturális alapok magyarországi felhasználásának lehetséges intézményrendszere *Külgazdaság*, XLIV. évf., november 23–46. oldal munkáit.

### A HITELEZÉSI KOCKÁZAT KEZELÉSE

Az önkormányzatok hitelfelvételével kapcsolatos kockázatok, valamint az esetleges pénzügyi nehézségek kezelésének szabályai országonként meglehetősen eltérő képet mutatnak. A nemzetközi gyakorlatban előforduló intézményesült megoldások a következőkben foglalhatók össze.

**Szabályozott adósságrendezés.** Az önkormányzati eladósodás és a pénzügyi nehézségek során követendő eljárások állami szabályozása. Könnyű belátni, hogy gazdasági – többek között a káros externális hatások és a különböző „túlcsordulások” miatt –, valamint alkotmányos-politikai okok következtében egyik állam sem engedheti meg valamilyen közszolgáltatás, vagy szolgáltatáscsoport felszámolódását, a jogrendben definiált hatalmi tényező politikai életből történő kiiktatódását. A szabályozások célja, hogy megteremtsék az önkormányzatok gazdálkodási önállóságából adódó felelősségvállalás jogi kereteit (az önkormányzatok ne legyenek érdekeltek felelőtlen gazdálkodásban).

Az ilyen megoldás lehet részleges, meghatározott hitelekre vállalt, állami kezesség. Ebben az esetben a kezességvállalónak módja van áttekinteni az adott projekt előkészítését, megvalósulását. Más megoldás, amikor az önkormányzatok fizetéseképtelenségi helyzetére külön – az üzleti szervezetekre érvényes csődjogtól eltérő – szabályozást működtetnek. E szabályozás pénzügyi nehézségek esetén részben, vagy egészben szünetelteti az önkormányzati gazdálkodás önállóságát, korlátozza a hatásköröket és a döntési

szabadságot. E mellett ingyenes, vagy kedvezményes (alacsonyabb kamat, viszonylag hosszú futamidő) állami kölcsön nyújtásával megteremti a pénzügyi egyensúly helyreállításának feltételeit.

**Állami garanciát nyújtó intézmények.** Ilyen típusú intézmények működése számos kedvező hatással jár. A garanciaalapok működése a gyakorlatban azt jelenti, hogy az önkormányzat által benyújtott kérelem elbírálása során lényegében elvégzik az önkormányzat és a finanszírozni kívánt projekt minősítését. Az erre szakosodott szervezetekben e munkát fajlagosan olcsóbban és eredményesebben tudják elvégezni. Ez a magánszektorban működő finanszírozó intézmények számára átláthatóbbá teszi az önkormányzatok gazdálkodását, csökkentik a hitelbírálat költségeit, ezzel hatékonyabbá teszik a piacot, olcsóbbá a finanszírozást.<sup>2</sup> Az állami alapítású és – legalábbis részben – a központi költségvetésből finanszírozott intézmények makroszinten csökkentik a hitelfinanszírozás elkerülhetetlen veszteségeit, amelyek végső soron az egész fiskális rendszer költségei.

**A pénzügyi szolgáltató piac speciális szereplői.** Ilyenek a szektor finanszírozására szakosodott intézmények („önkormányzati bankok”, fejlesztési alapok) és a szektor átláthatóságát biztosító (monitoring) szervezetek, amelyek különböző szolgáltatásokkal segítik a hitelfelvevők és a hitelt nyújtók működését. Ilyen szervezetek az adósminősítő, illetve más tanácsadó és könyvvizsgáló cégek. A hitelezési kockázatot csökkentik azok az üzleti

2 Erről lásd Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5. [2001]

alapon működő hitelbiztosító társaságok, amelyek az adósok nem fizetése esetén állnak helyt.

**A magántőke.** A kockázatkezelés speciális mechanizmusait jelentik a közszolgáltatási szférába irányuló magántőkebefektetések is. E befektetők természetesen megfelelő hozamvárásokkal lépnek e területre, de a projekt egészének finanszírozása jellemzően vegyes. Éppen a profitmotiváció és a közszolgáltatásokkal kapcsolatos ellátási felelősség együttese válthat ki olyan gazdasági magatartást és működést, amely biztosítja a kockázatok egy részének kizárását. A dereguláció és a privatizáció megteremtette a közszolgáltatások fejlesztésével kapcsolatos beruházásoknál, sőt esetenként a működtetésnél a magántőke bevonásának jogi feltételeit. Ugyanakkor e finanszírozási módok együtt járnak a közszolgáltatások piacosításával, hiszen a kölcsönforrás igénybevételének és a tőkebevonásnak költségei vannak. Ma még meghatározó e téren a privát pénzüzetek bekapcsolódása a különböző önkormányzati projektek finanszírozásába. A kontinentális Európában mindig is nagy hagyománya volt az önkormányzatok által megvalósított kommunális fejlesztések finanszírozásában a banki forrásoknak. A verseny élesedik az univerzális kereskedelmi bankok és a szakosodott önkormányzati bankok között. Ez utóbbi pénzüzetek szinte minden nyugat-európai ország bankrendszerében megtalálhatók. Többféle típusuk van. A meghatározó tulajdonosi kör lehet az önkormányzati szféra. Más esetekben a döntő tulajdonos az állam, vagy privát befektetői kör. E bankok tevékenységének

fontos eleme az önkormányzatok számára végzett pénzügyi tanácsadó tevékenység. A már említett okok (a hazai megtakarítások elégtelensége, illetve a más pénzügyi közvetítők versenye) miatt e bankok is egyre aktívabb szereplői a nemzetközi piacoknak mind a forrásszerzésben, mind a hitelezésben. Az integrációs folyamat felgyorsulása, ezen belül is az előbb tárgyalt fejlesztési irányok e speciális pénzügyi szolgáltatói szektorban is egységesülést hozott (például francia, belga, spanyol és egyéb önkormányzati bankok egyesülésével jött létre a DEXIA, a világ legnagyobb önkormányzati bankja).

#### A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER FORRÁSBEVONÓ KÉPESSÉGE, AZ ÖNKORMÁNYZATI HITELPIAC

##### ⇒ Hitelképesség és forrásbevonó képesség

A kormányzati szabályozásnak végül is azt kell biztosítania, hogy az egyes önkormányzatok gazdálkodásának színvonala és ezzel hitelképessége, valamint forrásbevonó képessége nőjön. A két képesség nem áll messze egymástól, mégsem tekinthető szinonimának. A hitelképesség a hitelt nyújtó szempontjait, míg a forrásbevonó képesség a hitelt felvevő szempontjait fejezi ki. Az önkormányzatok szempontjából **a forrásbevonó képesség nemcsak a forrásokhoz történő hozzájutást, hanem annak célirányos, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását** is jelenti. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az önkormányzati forrásbevonó képesség a több és/vagy jobb helyi közszolgáltatá-

sokban, a kiegyensúlyozott gazdálkodásban, a pénzügyi egyensúly fenntartásában jelentkeznek. Az önkormányzatok esetében a pénzügyi egyensúly a működési költségvetés kiegyensúlyozottságában vagy szufficitjében, a vagyon gyarapodásában ölt testet. Egy önkormányzat hitelképessége nem ekvivalens annak egészséges pénzügyi állapotával. Elképzelhető olyan helyzet, amikor az önkormányzat úgy hitelképes, hogy közben feléli vagyonát.<sup>3</sup>

A hitelképesség esetében a hitelezőt az érdekli, hogy a hitelfelvevő időben eleget tud-e tenni fizetési kötelezettségének. Az önkormányzatok hosszú távú fizetőképességét több tényező együttese határozza meg. Az adósságszolgálati kötelezettségeknek az önkormányzatok elvileg négy forrásból tehetnek eleget. A gyakorlatban ezen esetek kombinálódását láthatjuk.

Az **első** eset az önkormányzatok **megtakarítása**, ami folyó bevételeik és folyó kiadásaik különbözeteként adódik. A folyó bevételi többlet (megtakarítás) azt fejezi ki, hogy a szokásos bevételei meghaladják működési kiadásait, az önkormányzat képes felhalmozni. E mutató negatív értéke az önkormányzatok működési célú eladósodását és/vagy korábbi pénztartalékainak felélését és/vagy nem pénzügyi eszközökben lévő vagyonának felélését eredményezi. Ez utóbbit oly módon, hogy tőkebevételeit folyó kiadásainak fedezésére mozgósítja. A pénzügyi kapacitás<sup>4</sup> mint hitel visszafizetési fedezet

**statikus** képet mutat, mivel nem tudja önmagában kezelni azt a problémát, hogy a megvalósított projekt a jövőben a támogatási igény többletét generálja, semleges, vagy támogatást kiváltó, netán konkrét díjbevételt generáló, így javítja a pénzügyi kapacitást.

A **második** eset, amikor az önkormányzat fejlesztési hiteleit más vagyontárgyak, vagy vagyonértékű jogainak **értékesítéséből** fedezi. E megoldás esetén érdemben nem változik az önkormányzati vagyon mennyisége, csak összetétele. Ilyen megoldások mellett szólhat az értékesítésre szánt vagyon piaci árának jövőbeni kedvezőbb alakulásával kapcsolatos várakozás, a később eladásra szánt vagyonból szerezhető mai bevételek szükségessége. Ennek kockázata, hogy az értékesítési tranzakciók meghiúsulása, vagy a számítottnál rosszabb kondíciókkal végbemenő megvalósulása esetén az adósságszolgálati terhek elviselhetetlenné válhatnak.

A **harmadik** eset az, amikor a fejlesztések révén megvalósuló szolgáltatás többletért és/vagy színvonal javulásért az önkormányzat **pótlólagos helyiadó-bevételekhez** jut, nő az önkormányzat adókapacitása. Ez lehetséges úgy, hogy adott helyi adórendszerben nő meg az adóbevétel (több vállalkozás, több iparüzési adó, több ingatlan, több kommunális adó stb.), de lehetséges pótlólagos adókivetéssel is. Ennek bevételnövelő lehetősége függ az adózás általános rendszerétől, az adóbeszedés költségeitől és a lakosság adófizető képességétől. A helyi adók előnyei között szokás emlegetni, hogy ezeket nehezebb elkerülni.

3 A magyar önkormányzati szektor vagyonvesztéséről lásd Pitti [2003].

4 A pénzügyi kapacitás fogalmáról a későbbiekben lesz szó.

A **negyedik** lehetőség, hogy a **fejlesztések megvalósulása** révén létrejött, vagy javított szolgáltatás **díjtételét** úgy állapítják meg, hogy az fedezze a hitel visszafizetést. A várt díjfizetés függ a lakosság fogyasztási és jövedelmi szerkezetétől. Az utóbbi időben végrehajtott önkormányzati fejlesztések (így a gázvezeték-hálózat, vagy a telefonhálózat) egy részénél előfordulhat, hogy a szolgáltatások szerény igénybevétele miatt nem teljesülnek a díjbevételei várakozások, vagyis a kockázatot a tervezett (elvárt) cash flow elmaradása jelenti.

Az önkormányzatok hitelképességét az előbb említett szempontok **együttes mérlegelésével** célszerű elbírálni. Ez azt is jelenti, hogy a hitelképesség projektfüggő. Nem lehetséges egyszerűsített modellek alapján megítélni a hitelképességet. Az önkormányzatok hitelképessége két alapvető tényezőtől függ: az önkormányzatok, illetve a projekt pénzügyi kapacitásától; az önkormányzatok által felajánlott biztosítékok minőségétől.

#### ⇒ A biztosítékok

Az önkormányzatok hitelei mögötti legáltalánosabb biztosíték az előbbieken említett és a későbbiekben bemutatásra kerülő **pénzügyi kapacitás**. E mellett, néhan e helyett a hitelek biztosítékát jelentheti a megvalósított beruházás által biztosított **jövőbeni cash flow**, az önkormányzati vagyon egésze, vagy egyes konkrét vagyonelemek. A vagyongazdálkodás növelheti az önkormányzatok rendelkezésére álló forrásokat. A vagyonhasznosítás számos formája ismert a bérbeadástól az értékesítésig bezárólag. E lehetősé-

gek feltérképezése a következő adattípusok megismerésével és elemzésével lehetséges.

A hasznosítható vagyona vonatkozó adatok:

I. A **fizikai vagyonelemek** (jellemzően ingatlanok) tételes listája alapján:

- A vagyon tárgy megnevezése oly módon, hogy egyértelműen beazonosítható legyen;
- A vagyontárgy típusa: nem forgalomképes, korlátozottan forgalomképes, vállalkozói vagyon;
- A vagyontárgyat terhelő jelzálog vagy egyéb kötelezettség (értéke, keletkezésének időpontja);
- A vagyontárgy értéke, legutóbbi értékelés alapján dátum megjelöléssel vagy ennek hiánya esetén a bekerülési érték alapján;
- Az önkormányzat által ismert jövőbeni, a vagyon értékét, terhelhetőségét megváltoztató események, döntések leírása vagy az esetleges jövőbeni értékesítés adatai.

II. Az **értékpapírvagyon** tételes listája a következő ismérvek alapján:

- Kötvény, részvény; tőzsdén jegyzett, nem jegyzett;
- Részvény osztály, szavazati jog mértéke; üzletrész értéke, szavazati jog mértéke;
- Részvény esetén stratégiai befektetés, pénzügyi befektetés;
- Kötelező feladatot ellátó társaságok részvényei üzletrészei külön.

III. **Immateriális javak** (koncessziók) tételes listája, a koncesszióba adott forgalomképtelen vagyon nagysága, állapota.

A hitelképesség megítélését egyéb tájékoztató adatok, információk segíthetik. Ezek lehetővé teszik, hogy a hitelező és adós között fennálló információs aszimmetria csökkenjen. Ilyen tájékoztató adatok, információk lehetnek a következők:

- Az esetleges hiány finanszírozásának módja;
- Az esetleges többletfelhasználás célja;
- Általános és céltartalékkal való rendelkezési jog;
- Szerződéses kötelezettségek, jogosultságok és azok módosításai (ide tartoznak a hitelekkel kapcsolatos szerződések is);
- Minden olyan információ amelyből jövőbeni szerződéses kötelezettségek, jogosultságok alakulására lehet következtetni;
- Intézménystruktúra és változásai;
- Kötelező feladat kiszervezése, hova, milyen gazdálkodó szervhez;
- Önként vállalt feladat kiszervezése, és hova milyen gazdálkodó szervhez;
- Költségvetési szektorban dolgozók átlagos állományi létszáma;
- Könyvvizsgálói vélemények (zárszámadási rendelet, költségvetési koncepció, költségvetési rendelet stb.);
- Az önkormányzat adópotenciálja, kivetett helyi adók, jogszabályból következő kötelező adómentesség és testületi döntés által biztosított helyi adómentesség. Az összes iparűzési adóbevétele 5 százaléknál nagyobb befizetők száma;
- A költségvetésen kívül vállalt kötelezettségek, jellemzően a „kvázi fiskális” tevékenységet folytató nem költségvetési szervek hiteleire vállalt garancia;
- Adósság adatok (futamidő/kamatfizetési és tőketörlesztési ütemezés/devizanem);
- A költségvetés végrehajtása során eszközölt rendkívüli döntések (tartalékfelhasználás, hitelfelvétel, vagyoneladás, költségvetési előirányzat módosítások);
- Önkormányzat fennhatósága alatt állandó bejelentéssel rendelkező népesség, korösszetétele, munkanélküliek évenkénti állománya;
- Az aktív népesség képzettségi és foglalkoztatottsági szerkezete (ipar, mezőgazdaság, szolgáltatás, közszféra);
- Ideiglenesen bejelentett és üdülőtulajdonnal rendelkező népesség állománya évenként; üdülő település esetén vendégszám évenként;
- A település állandó lakosai által évenként befizetett szja;
- Magántulajdonban lévő gépjárművek száma, lakásellátottság, infrastrukturális ellátottság (vezetékes víz, csatorna; vezetékes gáz; villany; telefon).

#### ⇒ A hazai önkormányzati szektor helyzete banki szemmel – SWOT elemzés

Az önkormányzatok a hazai és a nemzetközi tőkepiac fontos keresleti tényezői lesznek. A hiteligényeket egy bizonyos méreten felül<sup>5</sup> – a belső limitek és a nagy kockázattal kapcsolatos szabályozás miatt – a bankok egyedül nem lesznek képesek kielégíteni. A változásokra érdemes a bankoknak felkészülni. A bankok többsége

<sup>5</sup> Amennyiben megvalósul a közigazgatási reformnak a régiók létrehozására vonatkozó része ez a probléma még élesebben merül fel.

<p style="text-align: center;"><b>S = Erősségek</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a szektor nem eladósodott,</li> <li>• világos szabályozás (hitelfelvételi korlát, csődtörvény), amely eddig is fegyelmezte a szektor szereplőinek többségét.</li> <li>• az önkormányzatok erős fiskális és piaci nyomás közepette „szocializálódtak”, bizonyos „immunitás” kialakult.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>O = Lehetőségek</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a szabályozás továbbfejlesztése szerves folyamat lehet,</li> <li>• az EU csatlakozással a forrásbevonás olyan motivációja teremthető meg, amely az elaprózottság felszámolása irányába mutat,</li> <li>• a megfelelő intézmények létrehozásához szükséges szakmai tudás megvan,</li> <li>• megfelelő preferenciákkal növelni lehet az önkormányzatok által használható lakossági, esetleg vállalati megtakarításokat.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>W = Gyengeségek</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a központi forrásszabályozás kiszámíthatatlansága és a normativitás erős csökkenése (lásd ÖNHIKI) a szektor hitelképességét csökkentő tényező,</li> <li>• a szektor elaprózottsága nem teszi lehetővé a forrásbevonás költségeinek optimalizálását (pl. kötvénykibocsátás méretgazdaságossága)</li> <li>• a szférában szinte ismeretlen a rating.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>T = Veszélyek</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a magántőke-bevonás elégtelen szintje nettó befizető pozíciót eredményezhet az EU közös költségvetéssel szemben,</li> <li>• az átgondolatlan önkormányzati hitelfelvétel további vagyonszértéseket eredményezhet (másodlagos biztosítékok érvényesítése),</li> <li>• az ország kockázati besorolásának romlása drágíthatja az önkormányzatok hitelfelvételét,</li> <li>• Az EU-s finanszírozások utólagossága miatt növekedni fog az önkormányzatok likviditási kockázata.</li> </ul>

számára az önkormányzat fekete doboz. Írásom további részében arra teszek kísérletet, hogy ezen a helyzeten enyhítsek.

**AZ ÖNKORMÁNYZATOK  
PÉNZÜGYI HELYZETE ELEMZÉSÉNEK  
ÚJSZERŰ MEGKÖZELÍTÉSE**

A standard megközelítések szerint önkormányzatok pénzügyi helyzetét három –

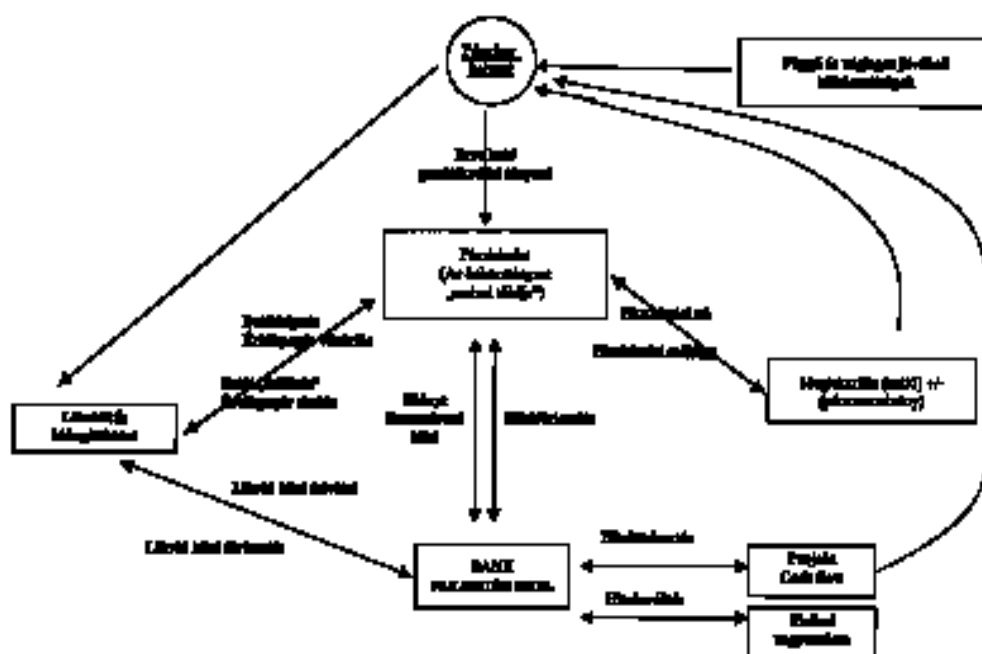
egymástól nem független – vonatkozásban szükséges elemezni. Ezek: az **azonnali fizetőképesség** (likviditás), a **hitelképesség** (bonitás), valamint az **eladósodottság foka**. A likviditás és az eladósodottság – úgy gondolom – nem szorul magyarázatra. Az azonban igen, hogy a **szolvencia** helyett miért a bonitással jellemezzük az önkormányzatok hosszú távú fizetőképességét. Az 1. ábra bemutatja az önkormányzat pénzügyi helyzetére közvetlenül

gazdasági folyamatokat. A hosszú távú fizetőképesség az önkormányzatok esetében – mivel létük alapja közjogi és nem magánjogi, vagyonuk jelentős része nem

forgalom képes, nem kerülhetnek felszámolásra – a bonitással jellemezhető. A bonitást a pénzügyi kapacitás fogalmával írhatjuk le.

1. ábra

Likviditás és bonitás



### ⇒ A pénzügyi kapacitás

A pénzügyi kapacitás (financial capacity) nem más, mint az **adósok hitelfelvételi képességének azon mértéke, ahol még anélkül tudják növelni az adósságot, hogy a fizetésektelenség elkerülése érdekében csökkenteniük kellene akár aktuális, akár jövőben esedékes kiadásait.**

A pénzügyi kapacitás fogalmát az 1950-es évek közepén alkották meg *Gurley* és *Shaw* *Financial Aspects of Eco-*

*nomic Development* című cikkükben.<sup>6</sup> A pénzügyi irodalomban a keynes-i pénzügyi elmélet és a monetarista elméletet képező „harmadik” utat jelentő megközelítés a pénznek a reálgazdasági folyamatokra gyakorolt hatását vizsgálta. A szerzők rámutattak, hogy a pénzügyi eszközök között a pénz egyre kisebb szerepet játszik, ezért a pénzügyi elmélet és a monetarista pénzügyi elmélet

<sup>6</sup> Gurley-Shaw [1955].



mélet sem biztosítja a pénzfolyamatok és a reálgazdasági folyamatok összehangolásához szükséges elméleti kapaszkodókat. Gurley és Show a monetáris irányítás (monetary control) helyett a pénzügyi irányítás (financial control) gyakorlatára tettek javaslatot. Szerintük a makroökonómiai folyamatok szempontjából a pénzállománynál fontosabb kategória a gazdaság finanszírozáskapacitása (financial capacity). „Ez nem más, mint az adósság hitelfelvételi képességének azon mértéke, ahol még anélkül tudják növelni az adósságot, hogy csökkenteniük kellene akár jelenlegi, akár jövőben esedékes kiadásaikat fizetőképességük fenntartása érdekében.”<sup>7</sup>

A pénzügyi kapacitás számításánál az önkormányzati költségvetésből indulunk ki. Ennek során következetesen el kell különíteni a **működési és a beruházási költségvetést** leíró aggregátumokat. E megkülönböztetés közgazdasági magyarázata az, hogy a beruházási (tőke-) kiadásokat nem meghaladó teljes költségvetési deficit<sup>8</sup> távlatilag is megengedhető, hiszen ebben az esetben az önkormányzat vagyona nem csökken. A másik fontos elem a **költségvetési megtakarítás** fogalma. E megtakarítást a szakirodalom **működési jövedelemnek** is nevezi. A költségvetési megtakarítás a folyó bevételek és a folyó kiadások különbözete. Az utóbbi a kamatfizetést is beleértjük. Ha a megtakarításból levonjuk a korábban felvett hitelek törlesztését, akkor a **nettó**

**megtakarítást (nettó működési jövedelmet)** kapjuk. A vizsgálat központjában a megtakarítás, tehát a működési deficit/szufficit, illetve a beruházási költségvetés egyenlege deficit/szufficit, valamint az ezeket meghatározó tényezők állnak.

A működési költségvetés nettó – adósságszolgálattal együtt értendő – pozíciója határozza meg a pénzügyi kapacitást. A működési költségvetésen belül – mind kiadási, mind bevételi oldalon – el kell különíteni az önkormányzat szempontjából endogén és exogén tényezőket.

Exogén tényezőnek a bevételi oldalon a központi forrásszabályozás, a kamatlábak, a kiadási oldalon a kötelező feladatok köre és e szolgáltatásokat igénybevevők száma tekinthető.

Endogén tényezőknek tekinthetők bevételi oldalon az úgynevezett saját bevételek különböző tételei, kiadási oldalon az önként vállalt feladatok és az összes feladatellátás önkormányzatok által befolyásolható költségei.

Az exogén és endogén tényezők elkülönítése azért fontos, mert e számítások nemcsak a múlt és jelenbeli állapotok jellemzésére alkalmasak, de segítségükkel előrejelzések is készíthetők.

A pénzügyi kapacitás előrejelzésének kritikus kérdését jelentik a folyamatban lévő beruházások megvalósulása által okozott hatások. A beruházások egy része jövőbeni támogatási igényt generál, vagyis a megtakarítást csökkentő hatású. Más beruházások azonban javíthatják helyi adózási kapacitást (fiscal capacity). Ezt nem direkt cash flow-val, hanem indirekt hatásokon keresztül eredményezik. Bizonyos beruházások (metróépítés, elke-

7 Lásd László-Zsámboki [1995] 672. oldalán. A magyar irodalomban e két szerző tárgyalta először Gurley és Shaw elméletét/.

8 A költségvetési deficit különböző fogalmait részletesen elemzi Vígvári [2002] 95–98. oldalán.

rülóutak, más infrastrukturális beruházások) érték alapú ingatlanadóztatás esetén növelik az adóalapot. Ugyanígy a feltételek javulása esetén megnövekszik a vállalkozások (például kereskedelmi és más szolgáltatók) száma, ezáltal nő az iparűzésiadó-bevétel.

Hasonló problémát jelent a pénzügyi kimutatásokban meg nem jelenő jövőbeni, vagy függő jövőbeni kötelezettségek értékelése.

### ⇒ Az önkormányzati megtakarítások kiszámítása

Az önkormányzati megtakarítások kiszámítása során elválasztjuk a működési költségvetést és a beruházási költségvetést.<sup>9</sup> A használt fogalmak mindegyike azért alkalmas elemzésre és előrejelzésre, mert közgazdaságilag értelmezhetők, meghatározhatók és számszerűsíthetők az alakulásukat befolyásoló tényezők. Az elemzés és az előrejelzés során négy kulcsfogalmat alkalmazunk. Ezek:

- bruttó megtakarítás, (más fogalommal működési eredmény, operating income);
- nettó megtakarítás, (más fogalommal nettó működési eredmény, net operating income);
- beruházási hiány (investment deficit);
- forrás hiány/forrástöbblet (total financing need/surplus).

<sup>9</sup> Az OECD országok jelentős részében ez kötelező előírás. Az utóbbi években a zárszámadásokban hazai gyakorlat is követi ezt az utat, bár jogilag az önkormányzatok költségvetése továbbra is egységes pénzalap.

## 1. Bruttó megtakarítás (működési eredmény)

A fogalom alatt a költségvetés működési bevételeinek és működési kiadásainak különbözetét értjük.

A **működés bevételek** három fő komponensét értelmezzük. Ezek: a központi-lag szabályozott források (benne az átengedett adók és állami támogatások), a működési célra átvett források, és a saját folyó bevételek.

A **működés kiadások** alatt a költségvetési szervek és a polgármesteri hivatal működési kiadásait, a különböző (például szociális) transzfereket, a működési célra átadott pénzeszközöket (jellemzően vállalati támogatásokat) és az egyéb folyó kiadásokat (például a normatív állami hozzájárulások visszafizetése, kamatfizetés) értjük.

Normális, kiegyensúlyozott gazdálkodási viszonyok közepette a működési eredmény **pozitív**, ami azt jelenti, hogy az önkormányzat által realizált folyó bevételek a folyó kiadások fedezésén túl fedezetet jelentenek bizonyos **felhalmozási és/vagy adósságszolgálati** kiadásokra, közvetlenül növelve az önkormányzat pénzkészletét. Speciális helyzetet jelent – és ezt érvényesíteni kell a számításokban – ha az önkormányzat bizonyos beruházásokat lízing formában valósít meg. Ebben az esetben ugyanis ténylegesen beruházási kiadás teljesül időben szétterítve.

A nulla, vagy negatív működési eredmény elégtelen gazdálkodást **és/vagy** gazdálkodási feltételeket (például forrás-szabályozást) tükröz. Negatív működési eredmény esetén, vagy az önkormányzat pénzkészlete (ami praktikusán látra szóló

betétben, lekötött betétben, vagy likvid értékpapírban testesül meg) csökken, vagy hiányt finanszírozó hitelt kell felvenni.

A magyar gyakorlatban előfordult, hogy vagyoneértékesítésből származó bevétel fedezte a működési hiányt, ezt nevezük vagyonfelélésnek.

## 2. Nettó megtakarítás (nettó működési eredmény)

A nettó működési eredmény a működési eredmény és a kamatfizetésen felüli adósságszolgálati terhek különbsége. A megfontolás itt az, hogy a hitel már előre elköltött működési jövedelem, törlesztése közvetlenül csökkenti a pénzkészletet. Ha egy önkormányzat működési bevétele nem fedezi adósságszolgálatát, akkor ez azt jelenti, hogy tőkebevételeit fordítja működésre.

Adósságszolgálat alatt mindenféle kölcsönforrás után az adott költségvetési évben felmerült kamatfizetési és törlesztési (például hitel-visszafizetés, kötvénytörlesztés) kötelezettséget értünk. Az adósságszolgálat az eladósodottság mértékének, illetve a pénz- és tőkepiaci kondíciók alakulásának függvénye. Az eladósodottságot (mivel annak abszolút értékkel mért száma sok esetben félrevezető) többféle mutatószámmal szokás jellemezni. A nettó működési eredmény pozitív értéke azt jelenti, hogy a folyó gazdálkodásból az önkormányzatnak felhasználható fejlesztési pénzeszköze képződik, vagyis nő az önkormányzat vagyona. Negatív nettó működési eredmény azt jelenti, hogy az adott önkormányzat adósságszolgálatát

vagy tőkebevételeiből, vagy további hitel igénybevételeiből tudja fedezni. Az előbbi praktikus vagyonfelélést, az utóbbi adósságcsapdába kerülést jelent.

## 3. Beruházási költségvetés egyenlege

E fogalom a felhalmozási és tőke jellegű kiadások és bevételek különbségét jelöli. Normális gazdálkodási viszonyok között a költségvetési blokk **deficit**. Ez a helyzet azt jelenti, hogy a beruházások forrása a tőkebevételek, korábban képződött tartalékok mellett a folyó költségvetés (jellemzően adóbevételek) és/vagy kölcsönforrás. Beruházási **többlet** esetében vagy tartalékalap képződik, vagy a nettó működési deficit finanszírozása történik felhalmozási pénzből. Amennyiben fejlesztési hitelek adósságszolgálatát finanszírozza a tőke-költségvetés, úgy korábban megelőlegezett tőkebevételek tényleges realizálása történik, változatlan vagyontömeg mellett. A magyar önkormányzati rendszer fejlődésének korábbi szakaszában nem volt ritka eset beruházási szufficit, a tőkebevételek hullámozása az állam és az önkormányzati vagyon privatizációja miatt. A fejlesztésekhez kapott állami pénzek pályáztatásának és kiutalásának sajátos mechanizmusai miatt is előfordulhat beruházási szufficit.

## 4. Forráshiány, forrástöbblet

Ez a fogalom a tárgyévi bevételek és kiadások végső egyenlegét jelöli, amely a költségvetés két blokkja pozíciójának (a

nettó működési eredmény és a beruházási hiány/többlet) az eredője. Ezen érték pozitív előjele **pénztartalék-képződést**, negatív előjele **pénztartalék- felhasználást** és/vagy **kölcsönforrás igénybevételét** eredményezi.

A hitelképesség megítélése szempontjából a pénzügyi kapacitás abszolút és relatív (valamilyen bevételi aggregátumhoz történő viszonyítása nyomán kialakuló) értéke a kiinduló pont. Olyan jellegű hitelek esetében, ahol a beruházás nem eredményez direkt jövőbeni cash flow-t, mindenképpen feltétel a pozitív nettó megtakarítás.

#### ⇒ Az önkormányzatok helyzetét bemutató pénzügyi mutatók

A pénzügyi mutatószámok képzése és alkalmazása a gazdasági elemzés alapvető módszere. A pénzügyi mutatószámok speciális, a pénzügyi kimutatásokból képzett, de **közgazdasági és üzemgazdasági** megfontolások alapján képzett intenzitási viszonyszámok. Itt nem foglalkozunk e mutatók képzésének módszertani problémáival.<sup>10</sup> E helyett utalunk néhány olyan alapvető munkára, amelyek egyfelől bemutatják e módszertani problémákat, másfelől szellemiségükkel inspiráltak az önkormányzatokra vonatkozó **speciális pénzügyi mutatószámok** konstruálására.<sup>11</sup>

A pénzügyi mutatók alkalmasak térbeli (különböző adottságú és nagyságrendű önkormányzatok) és időbeni (adott önkormányzat pénzügyi helyzetének) ösz-

szehasonlításra, illetve a kettő kombinálására.

A jól megválasztott pénzügyi mutatók alapját képezhetik különböző pontozásos minősítő és/vagy pénzügyi nehézségeket előrejelző rendszereknek. Az alábbiakban bemutatásra kerülő pénzügyi mutatók elemzése lehetséges idősorai, adott típusú önkormányzatokra vonatkozó értékeinek összehasonlításával, adott értékek különböző módon számított benchmark értékeikkel (így bizonyos átlagok, legjobb értékek stb.) történő összehasonlításával, egyes esetekben pedig jól definiálható kritikus értékek (korai jelző szerep) alapján. Bizonyos esetekben az összehasonlíthatóságot elősegítendő hasznosak lehetnek a fajlagos (például az egy főre jutó, egy ellátottra) érték mutatók. A javasolt mutatók egy része a különböző nyilvános kimutatásokból könnyen kiszámíthatók, de vannak olyanok is, amelyek csak a belső információs rendszerekből állapíthatók meg. Ezek összehasonlíthatóságának erős korlátjai vannak, de az adott önkormányzat „önismeretét” javíthatják.

A pénzügyi szakirodalom alapján közismertek a vállalkozói (magán-) szektor pénzügyi beszámolóiban alapján számított standard pénzügyi mutatók. Az önkormányzati pénzügyi beszámolók sajátosságai miatt az ilyen mutatók számítása **félrevezető**. Az államháztartási gazdálkodás speciális vonásai miatt e szektorra más pénzügyi mutatókat szükséges alkalmazni. E mutatók kidolgozása még gyerekcipőben jár. Bizonyos szervezetek adnak ajánlásokat az államháztartásban alkalmazható pénzügyi mutatók jellegére. Ilyen például a Kanadai Bejegyzett Könyvvizs-

<sup>10</sup> A pénzügyi mutatószámok rendkívül világos és összefogott tárgyalását lásd Béhm (1997).

<sup>11</sup> Kaplan-Norton (2000) és Jacobs-Oestricher (2000).

gálók Intézete (CICA) ajánlása.<sup>12</sup> Ez tíz pénzügyi mutatóval méri, jellemzi és követi nyomon a kormányzati szektor általános helyzetét. E mutatókat a következő csoportosításban tárgyalják

**Fenntarthatósági mutatók:**

- az adósság aránya a GDP-hez viszonyítva;
- a deficit aránya a GDP-hez viszonyítva.

**Rugalmassági mutatók:**

- az államadósság terhei az állami bevételekhez viszonyítva;
- a fizikai tőkeberuházások változása a tőkéhez viszonyítva;

- a saját forrásból származó bevételek aránya a GDP-hez viszonyítva;

**Sérülékenységi mutatók:**

- az államközi átutalások aránya a bevételekhez képest;
- a külföldi államadósság aránya a nettó államadóssághoz viszonyítva;
- a külföldi devizában elszámolt államadósság viszonya a nettó államadóssághoz képest;
- a folyó fizetési mérleg hiánya a GDP-hez képest;
- a teljes külső adósság aránya a GDP-hez képest.

1. táblázat

**Az önkormányzatok pénzügyi helyzetét bemutató mutatók csoportosítása**

A pénzügyi mutató típusa	Költségvetés szerkezeti mutatók	Bevételi kapacitást jellemző mutatók	Feladatellátást jellemző mutatók	Pénzügyi kapacitást jelző mutatók	Eladósodottsági mutatók	Likviditási mutatók
<b>A pénzügyi mutató funkciója</b>	Az önkormányzat költségvetésének általános jellemzőit bemutató mutatók.	Az önkormányzat bevételi „erejét” és saját bevételeinek súlyát jelző mutatók.	Az önkormányzat kötelező és önként vállalt feladatainak súlyát, finanszírozottságát mutatják be.	Az önkormányzati pénzügyi döntések szabadságfokát jelző mutatók.	Az önkormányzat adósságának és függő jövőbeni kötelezettségeinek súlyát jellemzik.	Az azonnali fizetőképességet jellemzi. Likviditási problémát okozhat a bevételek és kiadások időbeli meg nem felelése, vagy a költségvetés strukturális problémái. likvid hitel/összbevétel;
<b>Példák</b>	működési kiadások / folyó bevételek; működési kiadások / összkidadások; teljes hiány / összkidadás;	saját bevétel / összes bevétel; helyi adók / saját bevétel; egy lakosra jutó saját bevétel;	kötelező feladatok kiadásai / (központilag szabályozott + államháztartásból átvett bevételek); önként vállalt feladatok kiadásai / saját és egyéb átvett bevételek;	nettó működési jövedelem / saját folyó bevétel; egy lakosra jutó nettó működési jövedelem;	egy főre jutó adósságállomány*; adósságállomány* / saját bevételek; adósság szolgálat / működési jövedelem;	értékpapír eladás + likvid hitel felvétel / értékpapír vétel + likvid hitel törlesztés, Likvid hitel felvétel + ép. eladás/összes bevétel.

\* Az adósságállományba  $g < 1$  szorzóval beszámítjuk az önkormányzat által vállalt kezességeket.

12 Lásd pl. [www.ifac.org](http://www.ifac.org)

Látható, hogy ezek az államháztartás egészére vonatkozó mutatók. A helyi önkormányzati szektor specialitásainak azonban e mutatók nem felelnek meg. Az alábbiakban bemutatunk a helyi önkormányzati szektor pénzügyi elemzését szolgáló mutatószám-rendszert. E mutatószámrendszer kialakításakor – a szakmai megfontolásokon túl – két módszertani szempontot is szem előtt tartottam. Az egyik az volt, hogy olyan elsődleges adatok alapján lehessen azokat kiszámítani, amelyek megbízhatósága és összehasonlíthatósága biztosított. A másik megfontolásom az volt, hogy világosan definiálhatók legyenek a mutatószámok komponensei. Külön utalni kell egy módszertani problémára, amelyet az önkormányzatok pénzforgalmi szemléletű beszámoló rendszere élesen vet fel. Ez a stock és a flow változók világos elkülönítése. Például az éven belül ismétlődően felvett likviditási hitelek az önkormányzatok költségvetésében halmozottan jelennek meg. Ezen változók kezelése tehát körültekintést igényel.

A javasolt mutatószám-rendszer a következő főbb mutatószám-csoportokból áll, amelyet az 1. táblázatban összefoglaltam.

Tekintsük át az egyes mutatócsoportok jellemzőit!

### **1. A költségvetés szerkezetének mutatói**

E csoportba tartozó mutatók a működési költségvetés alapvető szerkezeti összefüggéseit jellemzik. A fajlagos kiadási mutató a különböző nagyságú önkor-

mányzatok közötti összehasonlítást biztosítja. A fő költségvetési blokkok súlyát jelző mutatók mellett a folyó évi hiány jellemzését is fontosnak tartjuk. A következő mutatókat javasoljuk:

- működési kiadások / összes kiadások;
- működési kiadások / működési bevételek;
- GFS hiány<sup>13</sup> / összes kiadás;
- tőke jellegű kiadás / működési kiadás.

### **2. Bevételi kapacitást jellemző mutatók**

Az önkormányzat bevételei „erejét” és saját bevételeinek súlyát jelző mutatók az önkormányzatok pénzügyi önállóságának jellemzésére szolgálnak. Kitüntetett szerepet tulajdonítunk a helyi adókból származó bevételek jellemzésének.

- egy lakosra jutó saját bevétel;
- egy lakosra jutó helyi adó bevétel;
- saját bevétel / összes bevétel;
- helyi adó bevétel / teljes bevétel.

### **3. Feladatellátást jellemző mutatók**

Az önkormányzat kötelező és önként vállalt feladatainak súlyát, finanszírozottságát mutatják be. Az önkormányzatok pénzügyi mozgásterét jelentősen behatárolják azok a kötelező feladatok és azok az „elígérkezések”, amelyeket a működési kiadások fedeznek. A kötelező feladatok esetében fontos tudni azt, hogy az adott önkormányzat az állami (normatív és egyéb) támogatáso-

<sup>13</sup> A fogalom magyarázatát lásd Vigvári [2000] 96. oldal.

kon felül mennyit költ a kötelező feladatok ellátására. Az önként vállalt feladatok vizsgálata azért fontos mert ezek súlya jelzi az önkormányzat mozgásterét a feladatellátás átrendezése terén.

- egy lakosra jutó összes kiadás;
- kötelező feladatok kiadásai / (központilag szabályozott + államháztartásból átvett bevételek);
- önként vállalt feladatok kiadásai/ saját és egyéb átvett bevételek;
- kötelező feladatok kiadásai / összes működési kiadás;
- önként vállalt feladatok kiadásai / kötelező feladatok kiadásai.

#### 4. A pénzügyi kapacitást jelző mutatók

A pénzügyi kapacitás jelentőségét korábban bemutattuk. A javasolt mutatók alkalmasak e kategóriák összehasonlíthatóságát biztosítani.

- egy lakosra jutó nettó működési jövedelem;
- működési jövedelem / összes bevétel;
- működési jövedelem / saját működési bevétel;
- nettó működési jövedelem / saját működési bevétel;
- beruházási költségvetés egyenlege/nettó működési eredmény;
- felhalmozási kiadások / felhalmozási bevételek;

#### 5. Eladósodottsági mutatók

Az önkormányzat adósságának és függő jövőbeni kötelezettségeinek súlyát jel-

lező mutatók tartoznak ide. Fontos módszertani megfontolás – és ez összhangban van Ötv. hitelfelvételt korlátozó passzusával –, hogy a függő jövőbeni kötelezettségeket célszerű volna beszámítani az *adósság* állományba. Ez – a hitelintézetek szabályozásában kialakult gyakorlatához hasonlóan – úgy történhet, hogy az önkormányzat által vállalt kezességeket egy  $g < 1$  súllyal szorozva lehetne beszámítani. A  $g$  súlyt a ténylegesen beváltott önkormányzati kezességek részarány alapján lehetne meghatározni. Elvileg helyes volna olyan eladósodási mutató számítása, amely az adósság állományt az önkormányzati vagyonhoz viszonyítja. Itt – szintén az önkormányzatok sajátos jogállása és vagyonuk összetétele, valamint a vagyonértékelés önkormányzatonkénti esetlegességei miatt – egyelőre nem lehet egyszerűsítésű információs alappal támaszkodni.

- az egy főre jutó adósság állomány;
- az adósság állomány / működési bevételek;
- adósságszolgálat / működési jövedelem (amennyiben ennek értéke 1-nél nagyobb az veszélyes mértékű eladósodást jelez).

#### 6. Likviditási mutatók

A likviditási problémák oka (azonnali fizetőképesség) a kiadások és bevételek (minden kiadás és bevétel) időbeni meg nem felelésétől, illetve hibás kiadási politika lehet. A likviditás fenntartását biztosító tranzakció a pénztartalék felhasználás (értékpapír-eladás és/vagy lekötött betét „feltörése”), vagy likviditási hitel felvéte-

le. A likviditási helyzetet jellemző mutatók megkonstruálásánál ezekből a tranzakciókból indultunk ki. Ezért fontos a hitelforgalom (likviditási hitelek felvétele) és az értékpapír (kincstárjegyek) adás/vételek vizsgálata. Értelemszerűen az értékpapír eladásba beszámítandó a határidős betét „feltörése”, az értékpapír vásárlásba a határidős betét elhelyezése.

#### A javasolt mutatók:

- likvid hitel felvét + értékpapír eladás / összes bevétel;
- értékpapír eladás + likvid hitel felvét / értékpapír vétel + likvid hitel törlesztés;
- pénztartalékok változása százalékban;

Az előbbieken leírt mutatószám-rendszeren túl további mutatók képzése is indokolt lehet. Az egyik ilyen lehetőség, amikor az önkormányzatok vagyoniállományát (pontosabban a vállalkozói és korlátozottan forgalomképes vagyont) használjuk a pénzügyi helyzet jellemzésére. Ilyen lehetne az egy lakosra jutó vagyoneérték, vagy a vagyonsaját bevétel mutató. A javasolt mutatószám-rendszerbe azért nem építtem be mutatókat, mert az önkormányzati vagyonyilvántartások meglehetősen gyenge és önkormányzatonként változó színvonalra meglehetősen sok problémát okozna e mutatók összehasonlításában.

Egy másik lehetőség olyan mutatók képzése, amelyek a helyi fiskális politikát, annak hatékonyságát jellemzik. Ilyen lehet például az adómentesség/beszedett adók, vagy az adóhátralékok összege/kivetett adók. E mutatószámok statisztikai háttérének (szektor és település típusok szintjén) megteremtése és a helyi adók jelentőségének növekedése után lehet gyakorlati jelentősége.

#### A PÉNZÜGYI MUTATÓSZÁMOK BANKI FELHASZNÁLÁSI LEHETŐSÉGEI

Az ismertetett mutatószámok önmagukban is hasznos elemzési eszközök. Más elemzési módszerekkel történő kombinálásukkal összetett elemzési feladatok is megoldhatók segítségükkel. Az alábbiakban egy lehetséges megoldást ismertetek.

#### ⇒ Az önkormányzatok kockázati monitoring rendszere

Lehetséges egy olyan monitoring rendszer kidolgozása, amely a **hitelintézeti felügyeleti** gyakorlatban sikeresen alkalmazott CAMELS-rendszer analógiájára működik. E rendszer képes definiálni az önkormányzati gazdálkodás pénzügyi kiegyensúlyozottsága, szabályszerűsége és célszerűsége szempontjából kritikus kockázati elemeket. Ezen elemekhez megfelelő mennyiségi és/vagy minőségi indikátorokat rendel. Az indikátorok különböző értékeihez, illetve az egyes kockázat csoportokhoz megfelelő súlyokat rendelve lehetséges a különböző önkormányzatokat kockázatoság szempontjából összehasonlítani. A monitoring lehetővé teszi a különböző ismérvek értékében bekövetkező hirtelen változások detektálását.

A CAMELS-módszert az Egyesült Államok Betétbiztosítási Vállalata (FDIC) fejlesztette ki. A gyakorlatban először a betétbiztosítási vállalat ellenőrző szervezete használta, és a sikeres alkalmazás után terjedt el a világon. A módszert nemcsak felügyeleti célokra, hanem a partnerminősítési célra is hasznosítják. Fontos felhívni a figyelmet, hogy a hitelintézeti



szektor gyakorlatában a CAMELS-alapú minősítést a felügyeleti, preventív (a bankfelügyeleti terminológiával off site ellenőrzés) hatósági jellegű feladatok megoldása mellett alkalmazzák piaci alapon működő **minősítő társaságok** (rating companyk) és az egyes hitelintézetek saját, bankközi hitelezési limitjük meghatározására.

### 1. A rating mint elemzési módszer

A rating speciális, pontozásos értékelési eljáráson alapuló elemzési módszer, amely több szakmai és praktikus követelmény (gyorsaság, komplexitás, viszonylagos olcsóság, megfelelő hibahatárokra belüli pontosság) egyidejű teljesülését szolgálja. Maga az angol szó (hasonlóan például az audit fogalmához) nehezen fordítható magyarra. Itt a **minősítés** kifejezést fogjuk alkalmazni. A minősítés gyakorlati céljai megkövetelik, hogy az elemzés elkészülte és felhasználása között **kevés idő** teljen el. Akár hitelezői, akár befektetői, akár felügyeleti célú minősítést készítenek „az idő pénz” elve fontos szempont. Az sem mindegy, hogy az elkészítendő elemzés mennyire kerül. Tehát a komplex megközelítésnek egyfajta praktikussággal kell ötvöződnie. Az utolsó fontos gyakorlati kívánalom, hogy a gyorsan és relatíve olcsón elkészített komplex elemzések különböző dimenziókban összehasonlíthatóak legyenek. Megfelelően „feszes” technológia biztosítani tudja, hogy azonos bankra különböző időpontokban, azonos időpontokban különböző bankokra készült elemzések eredményei összevethetőek legyenek.

A pontozáson alapuló elemzési módszerek (scoring) lényegében olyan adat- és információ-feldolgozáson alapuló, tapasztalati tények alapján származtatott elemzési eszközök, amelyek segítségével lehetővé válik **viszonylag sok tényező** egyidejű figyelembevétele. E minősítés ugyanis olyan jelenségre vonatkozik, amelyre sokféle – az esetek jelentős részében – ellenkező irányba mutató – tényező hat. A cél e tényezők **együttes hatásának**, a hatások elmozdulásai nyomán beálló **változások** mérése. Az eljárás az elemzett jelenségekre ható tényezők tapasztalatokon, statisztikai és/vagy egyéb eljárások útján történő **meghatározását**, a tényezők jellemző ismérvek alapján egyenkénti értékelését jelenti megfelelő skálát átfogó pontszámok hozzárendelésével. A tényezők pontszámokkal történő értékelés után a pontszámok összeadása után keletkezik a jelenség jellemzését adó összes pontszám.

A minősítő rendszerek abból indulnak ki, hogy a egy intézmény, hitel, vagy projekt kockázata végtelen sok, az elemzés objektuma által befolyásolható és attól független tényezők eredője.

Az általános algoritmus a következő:

1. lépés: a fizetőképesség fő tényezőinek meghatározása.

Itt a módszertani problémát a tényezők számának meghatározása jelenti. E szám a kezelhetőség érdekében 5-8 között mozog.

2. lépés: az egyes tényezők megragadása különböző mutatókkal és minőségi ismérvekkel.

Itt a módszertani problémát a részmutatók számának meghatározása jelenti. Az egyszerűbb rendszerek 3-4, a szofisztikál-

tabbak 8-9 részmutatót használnak. Fontos, hogy a tényezők mérése alapjául szolgáló információk folyamatos hozzáférhetősége biztosított legyen.

3. lépés: az egyes tényezők szintetizálása.

Ebben a fázisban a fő módszertani probléma az egyes tényezők jelentőségének meghatározása, súlyozása.

A módszer előnye és erőssége, hogy matematikai apparátussal le nem írható (és ezért sokszor szubjektívnek tartott), de valójában objektív tapasztalatokat felhasználhatóvá teszi, képes beépíteni az elemzési folyamatba. Ezen elemzési technika korlátját jelenti, hogy a kiválasztott és alkalmazott ismérvek statikus és leegyszerűsített képet nyújtanak a vizsgált jelenségről. A módszer sikeres alkalmazása a tényezők jó kiválasztásán múlik. A módszer e mérhető és nem mérhető tényezőket definiálja, az egyes tényezőket számszerűsíti, vagy minőségi ismérvekkel azonosítja, és végül meghatározza az egyes tényezők súlyát. A rating, bár használ statisztikai és matematikai apparátust, megbízhatósága és alkalmassága döntően azon múlik, hogy a kiválasztott tényezők (amelyekre vonatkozóan olyan múltbeli tapasztalat, hogy bizonyos küszöb értékeknél, bizonyos típusú magatartásoknál) mennyire relevánsak egy jövőbeli esemény bekövetkezésének megítélésénél. Ezért azt lehet mondani, hogy a rating bármennyire is egzaktnak tűnő módszertani, vagy információs bázison készül döntően **intuitív** elemzési eszköz.

A módszer alapelvei:

- komplexitás, (kvantitatív, kvalitatív, objektív és szubjektív elemek együttes figyelembevétel);

- idősoros elemzés (tendenciák, trendek);
- összehasonlító elemzés (saját maga, nemzetközi sztenderd, szektorátlag, peer groupok);
- folyamatosság.

A módszerek szakmai konszenzuson alapulnak, kompatibilitás fontos.

A rating ismertett előnyei mellett hátrányokkal, illetve veszélyekkel is jár. Mint módszernek kétségtelen hátránya, hogy a végeredményül kapott értékelő szám pontszám különböző minőségű és irányú hatásokat összegez és ezáltal adott esetben fed el.

## 2. Az önkormányzatok pénzügyi helyzetét meghatározó tényezők

Láttuk, hogy a minősítési rendszer felépítése során pénzügyi helyzetet meghatározó tényezők közül a legmarkánsabban ható és egyben viszonylag könnyen mérhető tényezők megtalálása kulcskérdés. Ebben segít az önkormányzatok **kockázati térképének** megrajzolásával lehet meghatározni. Egy lehetséges kockázati térképet mutat be a 2. táblázat. Az alábbiakban öt tényezős önkormányzati minősítési rendszerre teszek javaslatot. Ez az öt tényező a kockázati térképen szereplő faktorok és a belső irányítási rendszer<sup>14</sup> kiemelt kezeléséből adódik. Az egyes tényezők jellemzésére 5-5 pénzügyi mutatószámmal mérhető (de legalábbis pontosítható) ismérvet használunk.

<sup>14</sup> A belső irányítási rendszer (internal controls) fogalmáról lásd Allen-Tommasi [2001], Kassó [2000].

2. táblázat

## Az önkormányzatok kockázati térképe

Működési terület	Kockázat	Elvárható kontroll
Feladatellátás	kötelező feladatok ellátásának minősége, túl sok önként vállalt feladat,	szabályzatok, testület jó működése, felügyeleti ellenőrzés,
Pénzügyi helyzet Bonitás, likviditás, eladósodottság	likviditási problémák, kiegyensúlyozatlan költségvetés, túlzott eladósodottság, hitelképtelenség,	megalapozott költségvetési tervezés, jól működő pénzügyi bizottság likviditás menedzsment, pl. kiskincstár,
Vagyongazdálkodás (beleértve beruházást is)	vagyonfelélés (szükséges pótlások elhalasztása, működés finanszírozása vagyon eladásból), megalapozatlan beruházás,	vagyonrendelet, és szabályzatok, felügyeleti és tulajdonosi ellenőrzés, tőkekölségvetés rendje, projekt monitoring és audit,
Településpolitikai, Település menedzsment	a gazdaságfejlesztés elszakadása a helyi igényektől, a fejlesztés elszakadása a pénzügyi lehetőségektől,	jól működő testület, gazdaságfejlesztési program monitoringja,

**I. Feladatellátás.**

Az önkormányzatok a helyi közszolgáltatások nyújtói. Az Ötv. értelmében kötelező és önként vállalt feladatokat látnak el. Az érvényes szabályozás jellegzetessége a kötelező feladatok nem egyértelmű definiálása.<sup>15</sup> További fontos sajátosság, hogy az elmúlt tizenkét esztendőben a kötelező feladatok száma nőtt, de az ehhez rendelt pénzügyi források nem tartottak lépést. A magyar forrásszabályozási rendszer logikája szerint e kötelező feladatok ellátását szolgálják a normatív állami támogatások. E normatív támogatások felhasználásában az egyes önkormányzatoknak de jure önállósága van. Ezek – tudatosan vállaltan – nem fedezik e szolgáltatások költségeit. Így az önkormányzatok számára a kötelező feladatok ellátásán belül is van mérlegelési lehetősé-

ség a tekintetben, hogy az egyes feladatokat milyen színvonalon látják el. Az átengetett adók és a különböző saját bevételek jelentik a kötelező feladatellátáshoz szükséges kiegészítő forrásokat és ezekből lehetséges önként vállalt feladatokat finanszírozni. A feladatellátás több aspektusból is döntően meghatározza az egyes önkormányzatok pénzügyi helyzetét:

- A kötelező feladatok (amelyek finanszírozottsága adott időszakban és idősorosan nézve is változó) ellátása jelenti minden év költségvetési tervezésének kiindulópontját, a legnagyobb determinációt. E mellett a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló törvény (1996. évi XXV. tv.) is előírja, hogy a fizetőképesség helyreállítása során az önkormányzat köteles biztosítani bizonyos szolgáltatás minimumot. Sok szekértő éppen az itt szereplő felsorolást tekinti a kötelező

<sup>15</sup> Lásd erről Verebélyi [1999].

feladat ellátás legvilágosabb törvényi megfogalmazásának.

- Az önként vállalt feladatok súlya jól jellemzi az önkormányzat pénzügyi mozgásterét, döntési autonómiáját.
- Az önkormányzat pénzügyi kapacitásának alakulása szempontjából kiemelt érdemelnek azok a lehetőségek, amelyek a feladatellátás (legyen az kötelező, vagy önként vállalt) terén jelentkező tartalékok realizálásában segítenek.
- Néhány kiemelt kötelező feladat ellátásának hatékonysági mutatójának megjelenítésével lehetséges a gazdálkodás színvonalának jellemzése. Elvileg elképzelhető bizonyos eredményességi mutatók bekapcsolása is.

A feladatellátás mérése kapcsán követelménynek tekintem a kötelező és önként vállalt feladatok pénzügyi terheinek, a meghatározó ágazatok súlyának megjelenítését, valamint a feladatellátás hatékonyságának jelzését.

## **II. A költségvetés pozíciója, eladósodottság és egyéb pénzügyi kötelezettségek.**

Nem kell külön hangsúlyozni, hogy az önkormányzatok minősítése szempontjából milyen jelentőséggel bír a költségvetési pozíció jellemzése. E pozíció rövid távon a likviditás meglétével, vagy hiányával, hosszú távon a bonitás meglétével, vagy annak hiányával jellemezhető. Erre azok az aggregátumok és mutatók használhatók, amelyek a korábban ismertetett pénzügyi kapacitás köré szerveződnek. Különösen fontosak a saját bevételek azon elemei (helyi adók, vagyonhasznosítás bevételei), amelyek lazán, vagy szoro-

sabban összefüggnek a helyi pénzügyi politikával. E mellett e tényező jellemzésében szerepet kapnak az eladósodottsági mutatók. A függő kötelezettségvállalásokkal kapcsolatosan azt javaslom, hogy azok – hasonlóan a hitelintézeti kockázatbecslés gyakorlatához – valamilyen súllyal kerüljenek beszámításra az adósságba. Ilyen függő kötelezettségvállalás lehet kezességvállalás más – önkormányzati feladatot ellátó nem költségvetési szektorhoz tartozó – gazdasági szereplő hitel felvételére, vagy a létszámleépítés esetén fizetendő végkielégítések és más megváltási kötelezettségek. A választott súlynak nem kell feltétlenül egységesnek lennie. A kezességvállalás esetén ez lehet 0,5, a végkielégítések esetében ennél jóval kisebb, mondjuk 0,01.

## **III. Vagyongazdálkodás, beleértve a beruházási és felújítási tevékenységet is.**

A vagyongazdálkodás az önkormányzati gazdálkodás eddigi gyakorlatában a vagyónátadás és a vállalkozói vagyonhasznosítás és értékesítés vonatkozásában kapott elsősorban figyelmet. A vagyongazdálkodás ennél jóval szélesebb tartalmat felölelő fogalom, amely magában foglalja a vagyon rendeltetésszerű **használatát, üzemeltetését**, állagának megóvását és bővítését, hasznosítását (bérbeadás, elidegenítés) és **nyilvántartását**.

Különösen fontos kérdés az önkormányzatnak, mint tulajdonosnak a jellemzése.

## **IV. A helyi önkormányzati menedzsment színvonala.**

E faktorba beletartozik az önkormányzati helyi gazdaságfejlesztési tevékenység, szolgáltatásmenedzsment.

### V. Az önkormányzatok belső kontrollmechanizmusainak értékelése

E faktor értékelése kizárólag kérdőíves felmérés, vagy más a helyszínen szereshető információkkal lehetséges. Itt a vizsgált kontroll elemek létét/hiányát, azok működési kockázatait (pl. átszervezés), a megfelelő személyi (beleértve vezetőket is) feltételeket lehet pontozni.

### 3. A súlyozás és a benchmark értékek problémái

A pontozásos módszer kialakításánál fontos tényező az egyes faktorokra kapható pontok súlya az összes pontszámon belül (faktor súly), illetve az egyes faktorok jellemzésére alkalmazott ismérvekre adott pontok aránya a faktor által meghatározott összes pontszámon belül (ismérv súly). Úgy gondolom, hogy kérdések el-

döntését a minősítés célja és szakértői vélemények együttese határozza meg. A súlyok kialakításánál arra kell törekedni, hogy azok hosszabb időszakban is tarthatók legyenek.

Világos, hogy a különböző mutatószámok értékei önkormányzat típusok szerint rendkívül nagy szóródást mutatnak. Egyértelmű, hogy a pontozási rendszerhez használandó benchmark értékeket nem **szektorátlagokhoz**, hanem az egyes önkormányzattípusok átlagaiból helyes vezetni. Az országos átlagtól való típus átlagok eltéréseknek természetesen fontos információs szerepük van. Az egyes tényezőket mérő mutatószámok konkrét értékeihez kapcsolódó pontértékek meghatározásához **modellszámításokat** kell végezni. Egy ilyen munka hozadéka várhatóan nemcsak e rendszer kialakításának megalapozása, de egy sor további más összefüggés megismerése is lehetne.

## IRODALOM

- Allen, R. – Tommasi, D. [2001]: *Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries*, OECD, Paris.
- Állami Számvevőszék FEMI [2002]: *Államháztartás-ellenőrzési tanulmányok*.
- Barati Gabriella [é. n.]: *Önkormányzati hitelezés, hitelképesség. Kézikönyv a magyar önkormányzatok számára*. Kanadai Urbanisztikai Intézet.
- Dr. Béhm Imre [1997]: *Gazdasági-pénzügyi mutatók gyűjteménye*, Novorg, Budapest.
- Council of Europe Publishing [2002a]: *The Risks Arising from Local Authorities' Financial Obligations Local and regional authorities in Europe*, No. 76.
- Council of Europe Publishing [2002b]: *Recovery of Local and Regional Authorities in Financial Difficulties Local and regional authorities in Europe*, No. 77.
- Dafflon, B. [ed.] [2002]: *Local Public Finance in Europe Balancing the Budget and Controlling Dept* Edward Elgar Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA.
- Gurley, J. G. – Shaw, E. S. [1955]: *Financial Aspects of Economic Development. The American Economic Review*, Volume XLV September.
- Forman Balázs [2003]: *Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai Interpress*, Budapest.
- Jacobs, O. H. – Oestricher A. [2000]: *Mérlegelemzés. Az éves beszámoló elemzése mint a tervezés és döntés-előkészítés eszköze. Kossuth Kiadó*, Budapest.
- Jókay, K. – Szepesi, G. – Szmecsa, Gy.: *Municipal Bankruptcy Framework and Debt Management Experiences 1996–2000*, in Kopányi et al: *Modernization of the Hungarian Municipal System*, World Bank Institute 2003.
- Kaplan, R. S. – Norton, D. P. [2000]: *Balanced ScoreCard Kiegészítő stratégia mutatószámrendszer. KJK-Kerszöv*, Budapest.
- Kengyel Ákos [2002]: *Az Európai Unió regionális politikája. Aula*, Második, bővített kiadás
- Kassó Zsuzsa [2000]: *Kézikönyv a helyi önkormányzatok könyvvizsgálatához, ellenőrzéséhez*.

- Helyi önkormányzati know-how program. *Ige Tanácsadó Kft.*
15. Kopányi et al: Hungary – Modernizing the Subnational Government System, Working Paper No. 417, The World Bank, 2000.
  16. Kopányi, M: Garanciaeszközök lehetősége az önkormányzati infrastruktúra finanszírozásában Magyarországon. The World Bank 2003 április.
  17. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 1. [2000a.]: Helyi önállóság és önkormányzati feladatok. Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, Helyi önkormányzati Know How program.
  18. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 2. [2000b.]: A regionális és települési kormányzati rendszer modernizációja Magyarországon. Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, The World Bank.
  19. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5. [2001.]: A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere. Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, The World Bank, Magyar Közigazgatási Intézet.
  20. Lamb – J. Leigland – S. Rappaport: The Handbook of Municipal Bonds and Public Finance, New York Institute of Finance, 879 p.
  21. László Géza – Zsámboki Balázs: [1995]: Pénz, pénzügyi közvetítők és a reálgazdaság *Közgazdasági Szemle* 7–8. szám
  22. Pitti Zoltán [2003]: Az önkormányzati finanszírozás korszerűsítése. *Magyar Közigazgatás*, június, 327–345. o.
  23. Standard & Poor's [1994]: Municipal Finance Criteria, *Mc Grow Hill*.
  24. Standard & Poor's [1995]: Creditreview Global Project Finance, March.
  25. Verebélyi Imre [2000]: Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció *Magyar Közigazgatás*, szeptember, október, november.
  26. Vigvári András[2002]: Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek, *KJK-Kerszöv*
  27. Vigvári András[2003a]: Cserére érett rendszer. *Figyelő*, február 27–március 5. 58–60. oldal.
  28. Vigvári András [2003b]: Az önkormányzati szektor ellenőrzési rendszeréről Helyzetelemzés és javaslatok. Kézirat, BM Idea Munkacsoport.
  29. www.ifac.org