

GÁL ERZSÉBET

# Önkormányzatok és kereskedelmi bankok a pénz- és tőkepiac keresleti és kínálati oldalán<sup>1</sup>

A helyi önkormányzati szektort determináló pénzügyi kockázatok – az elmúlt években újra fénykorát élő kötvénykibocsátások miatt – az érdeklődés középpontjába kerültek. Az eladósodottság problémája makrogazdasági, pénzügyi stabilitási szempontból is fontos kérdés. Vizsgálata azonban nem merülhet ki abban, hogy azonosítjuk az önkormányzati szektor szereplőinek kockázatát, és levonjuk a következtetéseket. A jelenleg a szektorban felhalmozódott, mintegy 775 Mrd<sup>2</sup> forintnyi adósságállomány<sup>3</sup> kialakulásában a hitelintézetek legalább olyan fontos szerepet játszottak, mint a helyhatóságok. Éppen ezért az okok és következmények pontos feltárásához az önkormányzati hitelezési piac keresleti és kínálati oldalán található szereplőket egyaránt vizsgálni szükséges.

## 1. A JELLEMZŐK AZONOSÍTÁSA

A tanulmány kísérletet tesz arra, hogy azonosítsa azokat a **legfontosabb jellemvonásokat**, amelyek alapján a gazdaság két szereplője – a helyi önkormányzatok és a kereskedelmi bankok – közötti működésbeli, motivációbeli különbségek és azonosságok leginkább tetten érhetők. A tanulmány célja, hogy bemutassa a két szereplő jellemvonásainak azt a közös metszéspontját, amelyik magatartásukat, viselkedésüket egy irányba mozdítja. Ez az, ami az adósságállomány nagymértékű megjelenésében mindkét felet érdekeltté teszi. Összességében **ez a közös metszéspont** határozza meg a kockázatok felépülését és a morális kockázat erőteljes jelenlétét az önkormányzati hitelezési piacon.

A tanulmányban vizsgált két szereplő közötti érdekek és ellenérdekek bemutatásához azon jellemvonások azonosításán keresztül juthatunk el, amelyeknek a segítségével az önkormányzatok és a kereskedelmi bankok viszonyrendszere levezethető. Itt minden olyan szempont meghatározása szükséges, amellyel a lehető legteljesebb mértékben bemutatatható mind az önkormányzatok, mind a kereskedelmi bankok működése. A működés mellett fontos a makrogazdasági beágyazottság mértéke és súlya, valamint a piac mind keresleti, mind kínálati oldalának pontos ismerete. Ezekből a jellemvonásokból (*1. táblázat*) rajzolódik ki a két szereplő motivációinak közös metszéspontja.

1 A tanulmány a szerző doktori értekezésében (GÁL [2010]) bemutatott kutatási eredményeinek egy alfejezetét ismerteti. A doktori értekezés megszületéséért és a cikk megjelenésének támogatásáért köszönettel tartozom Mérő Katalinnak és Vígvári Andrásnak.

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

3 Az adósság alatt itt és a továbbiakban is a hitel- és kötvényállományt együttesen értjük.

1. táblázat

**Az önkormányzatok és a kereskedelmi bankok  
működési jellemzőinek azonosítása**

| Jellemzők   | Önkormányzatok  | Bankok   |
|---|---|--|
| <i>1. A szektor szereplőinek működési célfüggvénye</i>                    | „3E”: eredményesség, hatékonyság, gazdaságosság                               | Mágikus hároszög: likviditás, szolvencia, fizetőképesség |
| <i>2. A szektor szereplőinek működési szabály- és feltételrendszere</i>   | <i>Pénzügyi architektúra</i>  | <i>Pénzügyi architektúra</i>                             |
| <i>3. A szektor és szereplőinek makrogazdasági beágyazottsága</i>         | Államháztartás (közszektor)   | Pénzügyi piacok  |
| <i>4. A szektor működési problémáinak hatásterülete</i>                   | Fiskális rendszer (bürokratikus koordináció)                                  | Monetáris rendszer (bürokratikus és piaci koordináció)   |
| <i>5. A szektor szereplőinek költségvetési korlátja</i>                   | <i>Puha</i>   | <i>Puha</i>  |
| <i>6. A szektor szereplőinek működését determináló jogszabályrendszer</i> | <i>Speciális</i>  | <i>Speciális</i>   |
| <i>7. A szereplő piacára való új belépés lehetősége</i>                   | <i>Korlátozott</i> (közjogi aktus)  | <i>Korlátozott</i>                                       |
| <i>8. A szektorral kapcsolatban álló gazdasági szereplők köre</i>         | <i>Közszektor, vállalati szektor, bankok</i>                                  | <i>Közszektor, vállalati szektor, bankok</i>             |
| <i>9. A szektor szereplőinek kapcsolata a pénz- és tőkepiaccal</i>        | Hitelfelvevő, forráselhelyező   | Hitelnyújtó, forrásgyűjtő                                |
| <i>10. A hitel funkciója a szektor és szereplőinek működésében</i>        | Beruházásfinanszírozás, likviditás biztosítása, költségvetés kiegyensúlyozása | Profitszerzés  |

*Forrás:* A szerző saját munkája

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

korlát, a **speciális jogszabályi keretek**, valamint – a gazdaságba való beágyazottságuk révén – a vizsgált szereplővel **partnerkapcsolatban** lévő gazdasági szereplők köre. A tanulmány – a területi korlátokat is figyelembe véve – a legfontosabb jellemvonások kifejtésére törekszik.

## 2.1. A szereplők működési célfüggvénye

### 2.1.1. Helyi önkormányzatok

A helyi önkormányzatiság alapfogolata egész Európában hosszú múltra visszatekintő hagyományokat tudhat magáénak, éppen ezért minden országban különböző jellegzetességeket hordoz. Az európai helyi önkormányzati rendszerekben meghatározó jelentőséggel bír, hogy **milyen kapcsolat** alakul ki a helyi önkormányzatok és a **központi költségvetés között**. Az Európai Unióban az teszi még bonyolultabbá a helyi önkormányzatok és a központi kormányzat pénzügyi kapcsolatrendszerét, hogy megjelenik a tagállamok fölötti szint, egy kvázi föderáció, az Európai Közösség (European Community). Bár az Európai Közösség lényegében passzív szerepet játszik a központi kormányok és a helyi önkormányzatok kapcsolatrendszerében, Brüsszelnek mégis kiemelkedően magas szerepe van abban, hogy kialakuljon a helyi önkormányzatiság demokratikus gyakorlata, és létrejöjjenek a rendszer működését megalapozó pénzügyi kapcsolatok.<sup>4</sup>

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

A helyi önkormányzatok mint a közszektor szereplői közszükséglet kielégítése céljából jötték létre, **közfeladatokat látnak el**. A jogszabály adta lehetőségeket kihasználva, vállalkozási tevékenységet is folytathatnak, alapvetően azonban nem profitorientált intézmények. A 20. század végén alakult ki konszenzus abban, hogyan mérhetjük a közszektor gazdasági teljesítményét, amelyet a „**3E paradigmájának**” neveznek (Vigvári [2005]). Az **eredményesség** (effectiveness) azt fejezi ki, hogy a szolgáltatás elérte célját, a **hatékony-ság** (efficiency) azt jelenti, hogy az adott erőforrást a megfelelő mértékben használják ki.

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

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

Hazánkban a helyi önkormányzatoknak alapvető célja tehát a feladatellátás és az **intézményműködtetés**. A kötelező feladatokat – amelyek mellett lehetnek önként vállaltak is – a központi költségvetés **decentralizáció** útján delegálja az alsóbb szintű kormányzatoknak. A kötelező feladatok ellátásához az alkotmány és az önkormányzati törvény<sup>5</sup> (a továbbiakban: Ötv.) alapján **arányos mértékben**<sup>6</sup> a központi költségvetés hozzájárul. Az önként vállalt feladatokat a helyi önkormányzatoknak helyi szinten kell kigazdálkodniuk.

A decentralizáció mértéke meghatározó jelentőséggel bír a helyi önkormányzatok autonómiája szempontjából. A helyhatóságokhoz rendelt feladat- és jogkörök mennyiségi és minőségi jellemzői jelentősen meghatározzák az önkormányzatok önállóságát és mozgásterét. Ezek között a jellemzők között megkülönböztetett figyelmet érdemel az **intézményműködtetés, a feladatellátás és hatáskörgyakorlás** pénzügyi alapjainak, finanszírozási kérdéseinek problémája. A decentralizáció egészséges és elégséges mértékének meghatározásával – amiről állandó viták folynak a területtel foglalkozó szakértők körében – mélyebben a fiskális föderalizmus elmélete foglalkozik.<sup>7</sup>

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

A **decentralizáció ellen érvelők** ugyanakkor arra hivatkoznak, hogy az alacsonyabb igazgatási szintek gyakori fiskális fejelemzetlensége – ami a túlsordulási hatásban, a méretgazdaságosságban vagy a klubjavaknak a helyi önkormányzatokra történő alkalmazhatóságában érhető tetten – komoly makrogazdasági egyensúlytalanságot is okozhat. Ezt vizsgálta az MNB 2008 szeptemberében publikált tanulmánya is (*Homolya–Szigel* [2008]).

### 2.1.2. Kereskedelmi bankok

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

5 A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXXV. törvény (Ötv.)

6 Az arányosság kérdése komoly vita tárgya szakmai körökben.

7 A témáról kiváló összefoglalást ad *SZALAI* [2002] cikke.

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

A bank mikroökonómiai és üzemgazdasági jellemzői részben a makrofunkcióból és a vállalkozási létből adódó ellentmondásokkal jellemezhetők, amit az úgynevezett „**mágikus háromszög**” ír le. E mágikus háromszög ötvözi a banknak mint sajátos rendszernek a céljait. Ahhoz, hogy a bank betölthesse pénzügyiközvetítő-szerepét, folyamatosan **likvidnek**, hosszabb távon pedig **szolvensnek** kell lennie. A likviditás azt jelenti, hogy ügyfelei<sup>8</sup> számára mindig rendelkezésre képes állni azok jogos követeléseire. A szolvencia, vagyis a hosszú távú fizetőképesség azt követeli meg a banktól, hogy az általa közvetített, idegen források visszafizetése mindenkor garantált legyen. Más szavakkal, eszközeinek a piaci értéke haladja meg forrásainak a piaci értékét. Mindezt ugyanakkor úgy kell menedzselnie, hogy közben a **jövedelmezőség** elvét is szem előtt kell tartania. **Profitmaximalizálási céljait** tehát úgy kell megvalósítania, hogy a jövedelmező működés mellett a **mindenkori likviditás** és a **folyamatos szolvencia** biztosítva legyen (Gál [2009]; Kohn [1998]).

## 2.2. A szektor szereplőinek működési szabály- és feltételrendszere

### 2.2.1. Helyi önkormányzatok

Az **architektúra** fogalmát – eredete szerint – az informatikában használatos kifejezésnek tekinthetjük. A fogalom a hardver- és a szoftverelemek egyfajta kombinációját jelenti. Ezt a fogalmat használja Vigvári a pénzügyi rendszerek leírására is, ahol a pénzügyi rendszer hard- és szoftstruktúraelemeinek kombinált együtteseként értelmezi az architektúra fogalmát.

Az alsóbb szintű kormányzatok feladataikat az általuk kezelt pénzalapokból finanszírozzák; ezeknek a pénzalapoknak a **működtetési szabály- és feltételrendszerét, a szereplők költségvetési korlátjának keménységét** (Vigvári [2005]), a **pénz- és tőkepiaci kapcsolataik szabályrendszerét** pénzügyi architektúrájának nevezzük.<sup>9</sup> Az önkormányzati feladatellátás alapvető gazdasági alapja az önkormányzati vagyon. A feladatellátás fontos szer-

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

9 Az önkormányzatok pénzügyi architektúrája magában foglalja

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

vezeti egységét jelentik az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok. Ezek részei az önkormányzati vagyonnak, de emellett a költségvetésen kívüli feladatellátás legfontosabb szervezeti keretei is.

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

Az önkormányzatok **egységes pénzügyi alapjának**, és magának a pénzügyi architektúra létrejöttének és kialakításának az a **célja**, hogy a helyi önkormányzatokat **érdekelte tege** saját bevételek szerzésében, hiszen a központi költségvetés által juttatott források csak részben finanszírozzák a kiadási szükségleteiket. Azok az önkormányzatok, amelyek – adott gazdasági körülmények között – magasabb saját bevételi arányt képesek biztosítani, növelik a függetlenségüket a központi költségvetéstől, de **a képzeletbeli köldökzsinór elszakítására** sem rövid, sem hosszú távon **nincs mód**. Az önállóság növelése során szem előtt kell tartani a kiegyensúlyozott költségvetés elsődleges fontosságát (Vigvári [2005]).

### 2.2.2. Kereskedelmi bankok

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

A profitorientált kereskedelmi bankok pénzügyi architektúrája a következő ismérvekkel jellemezhető:

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

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

### 2.3. A szektor szereplőinek makrogazdasági beágyazottsága és működési problémáinak hatásterülete

#### 2.3.1. Helyi önkormányzatok

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

Az önkormányzati szektor deficitje ugyanakkor képes a konvergenciafolyamatok szempontjából marginális jelentőségű államháztartási deficit kritériumát negatívan befolyásolni. A fiskális rendszerben a **bürokratikus koordinációs** mechanizmusok működnek.

#### 2.3.2. Kereskedelmi bankok

A kereskedelmi bankok **monetáris pénzügyi közvetítő** intézmények, és mint ilyenek, a **monetáris rendszer részei**. Pénzteremtő és pénzüjraelosztó hitelek közvetítésével képesek a gazdasági szereplők számára **likviditást, illetve finanszírozást biztosítani** a pénz- és a tőkepiacon egyaránt. A monetáris politikai döntések alapvetően meghatározzák a kereskedelmi bankok viselkedését, hitelezési hajlandóságát, kamatpolitikáját mind eszköz-, mind pedig forrásoldalon. Ezek a döntések pedig közvetlenül hatnak a makrogazdasági folyamatokra. A pénzügyi rendszernek ebben az alrendszerében a **piaci és a bürokratikus koordinációs mechanizmusok** egyaránt működnek. A pénzügyi piacokat ezzel szemben a piaci koordináció működteti (Kohn [1998]; Vigvári [2004]).<sup>10</sup>

### 2.4. A két szereplő költségvetési korlátja

A fenti két szereplő költségvetési korlátjának megállapítása talán az egyik legérdekesebb kérdése ennek a témának. **De jure** mindkét szereplő **szigorú szabályok** szerint köteles működni, és ez a szabályelvűség a **költségvetési korlátot** minden esetben **megkeményíti**. Vigvári így fogalmaz az önkormányzatok költségvetési korlátját illetően: „*Költségvetési korlátjuk a központi költségvetéshez képest kemény, de a de facto, sokszor de jure felszámolási tilalom miatt a vállalatokhoz képest puhább.*” (Vigvári [2004], 190. o.)

Az elmúlt években tapasztalható, felelőtlen eladósodás és a morális kockázat erőteljes jelenléte miatt **az önkormányzatok költségvetési korlátját** ma már inkább nevezhetjük **puhának**, mint keménynek. A **kereskedelmi bankoknak** a likviditásbőség időszakában

<sup>10</sup> A hitelválság kirobbanása óta többen megkérdőjelezték ennek a piaci koordinációnak a hatékonyságát. Kérdéssé vált, hogy hol és mikor kell a bürokratikus koordináció eszközeivel a piac működésébe beavatkozni.

(Király [2008]) folytatott, felelőtlen hitelezési magatartása<sup>11</sup>, majd a válság kirobbanása után a bankrendszer újbóli feltökésítésének igénye miatt a kereskedelmi bankok **költségvetési korlátja is folyamatosan puhul fel**.<sup>12</sup>

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

A helyi önkormányzatok az eladósodás szempontjából de jure felső korláttal rendelkeznek, és a költségvetésben is a kiegyensúlyozott gazdálkodást kell szem előtt tartaniuk. Az adósságrendezési eljárásról szóló törvény<sup>13</sup> (a továbbiakban: Adr.) deklarálja, hogy **az állam nem áll helyt** az önkormányzatok által felvállalt adósságokért. Mindezek a rendelkezések jogszabályi oldalról a költségvetési korlát keményítését hivatottak alátámasztani. A fenti **jogszabályok kikerülésére** – különös tekintettel az Ötv. 88. §-ra, illetve az Adr.-ben rögzített eljárásmegindítási kötelezettségre – számos lehetőség adódik, amelyekkel több empirikus kutatómunka is foglalkozik (Homolya–Szigel [2008]; *Jókay–Osváth–Sóvágó–Szmétana* [2004]; Jókay [2007]; Jókay–Veres–Bocskay [2009]; Vigvári [2009]). Az adósságrendezési eljárás megindítását követően, amennyiben az önkormányzat racionalizálta gazdálkodását, igényelheti az ÖNHIKI-t (az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok támogatási keretét). Az ÖNHIKI mellett hitel felvételére is lehetőség nyílik, ám ennek a hitelnek az igénybevételére még nem volt példa.

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

11 A bankrendszer hitel/betét mutatója a válság turbulens hatásainak észlelését megelőzőn (2008. november) 150%-ig felkúszott hazánkban (FISCHER–HOMOLYA [2009]).

12 A puha költségvetési korlát (a továbbiakban: pkk) fogalmának pontos meghatározása *Kornai János* nevéhez fűződik, aki ezt először a hiánnyal rendelkező poszt-szocialista országok gazdaságának jellemzésére alkalmazta. (KORNAI és szerzőtársai [2004a, b])

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



Az egységes pénzügyi alap, az ÖNHIKI, a bajba jutott önkormányzatok megsegítésére szánt miniszteri alap azt sugallja, hogy **az önkormányzatok kimenthetők**, kimentésük **fiskális vagy makrogazdasági érdek**. Az adósságrendekezési eljárásról szóló törvény betartásának kikényszerítése, az Ötv. 88. §-ának betartása és betartatása a költségvetési korlát keményítésének irányába hatna, ám amíg ezek a lépések nem történnek meg, az önkormányzati hitelezési piacon mind a hitelező, mind a hitelfeltevő döntéseit a fenti tényezők határozzák meg, ami mindkét fél „moral hazard”-ja.<sup>14</sup>

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

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

Mindez azt jelenti, hogy a pkk-szindróma jelenlétét már az is alátámasztja, ha megjelenik egy olyan külső szervezet, intézkedés stb., amely hajlandó mentőövet dobni a bajba jutott, vagy esetlegesen bajba jutó szervezetnek.

## 2.5. A szektor szereplőinek működését determináló jogszabályrendszer

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

A bankokról szóló, legfontosabb jogszabályunk a többször módosított hitelintézeti tör-  
vény<sup>15</sup> (továbbiakban: Hpt.) és a hozzá kapcsolódó rendeletek. A bankokra vonatkozó jog-  
szabályok legfontosabb célja, hogy független, óvatos, körültekintő és megbízható – összes-  
ségében prudens – viselkedésre kényszerítse a bankokat. Mivel a profitérdekelt tulajdonosok  
a betéteseik vagyónát kockáztathatnák a saját hasznuk növelése érdekében, ezért külső

14 A fentiek mellett nemzetközi szinten és a nonprofit szervezetek esetében is értelmezhető a puha költségvetési korlát fogalma (I. KORNAI és szerzőtársai [2004a, b])

15 A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996/CXII. törvény

jogszabályokat írnak elő és tartatnak be a bankokkal; ezek elsősorban a biztonságos és a fizetőképes banki működést szolgálják.

## *2.6. Az új belépés lehetősége a szereplők piacára*

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

Az **önkormányzati piacra való belépés** – a bankpiachoz hasonlóan – szintén **korlátozott**, és a piaci szereplők száma sem dinamikusan növekvő; ez szabályozási, gazdálkodási és történelmi okokra egyaránt visszavezethető. A magyar önkormányzati rendszer elaprózottnak tekinthető, ám koncentrálttsága miatt Európában nem egyedülálló.

## *2.7. A szektorral kapcsolatban álló gazdasági szereplők köre*

Az **önkormányzatok** a feladatellátási kötelezettségeikkel, az intézményműködtetéssel és beruházási tevékenységeikkel összefüggésben a **közszektor** szereplői mellett a **vállalkozói szektorral** is összeköttetésben állnak. A külső forrásigény kielégítése elsősorban a pénz- és tőkepiacra valósul meg, így forrásgyűjtés révén a **monetáris és nem monetáris pénzügyi közvetítőkkel** is kapcsolatba kerülhetnek. Az elmúlt években újra fénykorát élő kötvénykibocsátásokat az elsődleges piacon jegyzik le, a leggyakrabban a számlakapcsolati tőke birtokában lévő, számlavezető hitelintézeteknél. Ezeknek a kötvényeknek aktív másodlagos piaca nincs, ám a zömmel nem hiányt vagy beruházást finanszírozó, pótlólagos források betétként történő lekötésével – a bankok forrásoldali tranzakcióit tekintve – az önkormányzatok komoly likviditást nyújtó szereplővé léptek elő. Pénzügyi stabilitási szempontból egyre fontosabb szerepük van.

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

## *2.8. A szektor szereplőinek kapcsolata a pénz- és tőkepiacokkal*

A közfeladatok ellátásának<sup>16</sup> forrásigénye és a helyi önkormányzatok szintjén képződött saját és a költségvetéstől átvett források összhangja – a decentralizáció eltérő mértékétől függetlenül – az egyes országokban, így Magyarországon sem biztosított.<sup>17</sup> Mindezek együttesen indokolták, hogy az egyes önkormányzatok a **kiegyensúlyozott gazdálkodás** biztosítása céljából a külső forrásbevonás felé forduljanak. Ezeknek a **külső forrásoknak**

16 Az önkormányzatok közszolgáltatásainak méretgazdaságossági kérdéseit vizsgálja Koós-Lados [2008].

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

a döntő hányada hitel, részben külföldi forrás, amit az önkormányzat a saját költségvetésének a terhére vesz fel, és a jövőben keletkező bevételeiből fizet vissza. A hitelek mellett a közszektorban végbement reformok (Zupkó [2002]) olyan új technikákat fejlesztettek ki az önkormányzati feladatellátásban, amelyeknek a hatására egyre jelentősebb szerepet játszanak a költségvetésen kívüli – off budget – források is.<sup>18</sup>

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

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

A cseh, szlovák, lengyel és román önkormányzati rendszerek fő jellemzőit bemutató TÖOSZ-tanulmány (*Sivák* [2007]) is rámutat milderre. Csehországban a költségvetési egyensúly követelménye, fegyelmezett piaci magatartással párosulva – a múltbeli adatokat alapul véve – elegendőnek bizonyult ahhoz, hogy az önkormányzati szintek összesített deficitje még korlátok között tartható legyen. Mindezt Csehországban a hitelezési felső korlát bevezetése és az adósságot növelő kezdeményezések szigorúbb pénzügyminisztériumi ellenőrzése támogatta. Lengyelországban az önkormányzatok a hitelfelvétel lehetőségével az 1990-es évek második felétől kezdtek el egyre gyakrabban élni, és ezt követően kezdődtek meg az önkormányzati kötvénykibocsátások is. A lengyel hitelezési gyakorlat azonban más közép-kelet európai országokhoz képest meglehetősen óvatos.<sup>19</sup> Romániában 1998-ban a helyi közfinanszírozásról elfogadott törvény egyértelműen meghatározta és szigorúan szabályozta a helyi önkormányzatok bevételeit, rögzítette a költségvetés készítésének, ellenőrzésének szabályait, valamint egyszerűsítette a hitelfelvétel szabályozását is.

**Az önkormányzatok** a finanszírozási és likviditási igény kielégítése mellett **komoly betételhelyezők** is. Ha az önkormányzat likviditási szűkében van, akkor likvid hitelért fordulhat a kereskedelmi bankokhoz, ám az önkormányzatok is képesek pótlólagos mérlegen belüli likviditást biztosítani a bankrendszer számára.

<sup>18</sup> Az off budget szektor empirikus kutatásával hazánkban HEGEDŰS [2004] foglalkozott.

<sup>19</sup> A lengyel közpénzügyi törvény szabályozza, hogy az egyes önkormányzatok a bevételeik 60%-áig adósodhatnak el, azzal a megszorítással, hogy az éves adósságszolgálati terhek nem lehet több az éves bevétel 15%-ánál (SIVÁK [2007]).

## 2.9. A hitel funkciója a szektor és szereplőinek működésében

### 2.9.1. Helyi önkormányzatok

A gazdasági szereplők hosszú távú finanszírozási igényeit a tőkepiacon elégíthetik ki. Az önkormányzatok finanszírozási igényét alapvetően két részre, **operatív- és beruházásfinanszírozásra** bonthatjuk. A két finanszírozási forma közötti fő különbség az idődimenzió. Az operatív finanszírozás során a mindennapi (elsősorban likviditási célú) finanszírozási döntések születnek meg, míg a hosszú távú finanszírozási döntések a beruházásfinanszírozás témakörében kerülnek napirendre.

Az önkormányzatok fejlesztéseik megvalósításához a belső források<sup>20</sup> mellett külső forrásokat is igénybe vesznek. Ezt egyrészt a **közjavakba történő beruházások nagy tőkeigénye** indokolja. Mindezek mellett fontos szempont, hogy a jelenlegi jogszabályi kereteket figyelembe véve, a közszolgáltatásban használt vagyontárgyak elhasználódásának **pótlási költségeire** a számviteli rendszer nem biztosít fedezetet.

A nemzetközi gyakorlat szerint az önkormányzatok hosszú távú hitelt az úgynevezett **„arany szabály”** (Musgrave [1959]<sup>21</sup> szerint, vagyis kizárólag beruházásokra vesznek fel. A fenti arany szabály azon a megfontoláson alapul, hogy az adott beruházások finanszírozási igénye időben meglehetősen koncentráltan jelentkezik, igazságtalanul terhelve ezzel az adott beruházást megvalósító generációkat (**pay-as-you-go**). Ugyanakkor, ha a hitelek felvétele nem történik meg, akkor a közösség számára elengedhetetlenül szükséges beruházások halasztást szenvednének. Éppen ezért a kizárólagos folyó finanszírozás (kizárólag belső forrás bevonása mellett) helyett célszerű az adott beruházás finanszírozási terheit a generációk között szétteríteni (**pay-as-you-use**) (Vigvári [2005]). Ez utóbbi finanszírozási forma indokolja az önkormányzatok tőkepiaci megjelenését.

Az arany szabály másik vonatkozása, hogy **folyó kiadásokra nem szabad hosszú távú hitelt** felvenni, mert az **előrehozott fogyasztást** eredményez. A folyó- és tőkeköltségvetés transzparenciája azonban nem biztosított, így a kettő közötti határvonal sem teljesen egyértelmű. Az utóbbi időben egyes közgazdaságtani irányzatok felvetik, hogy bizonyos folyó kiadások (például a gyógyító és megelőző ellátás, illetve az oktatás) az emberi tőkébe történő befektetésnek tekinthetők, így ezen szolgáltatások folyó költségei is hasonlóak az állótőke-beruházásokhoz.<sup>22</sup>

Az önkormányzatok költségvetésében a folyó- és tőke célú kiadások megkülönböztetésének célja a **transzparencia** biztosítása. Az önkormányzati folyó- és tőkemérleg közötti átcsoportosítás szabályozásában az európai országok két csoportra bonthatók: az első csoportot azon országok alkotják, ahol nem engedélyezett az átjárhatóság (például Nagy-Britannia, Svájc), míg a másik csoport esetében ez megengedett (mint például Németország, Belgium). Látható tehát: annak ellenére, hogy az arany szabályt nemzetközi szinten elfogadták, a folyó célú hitelfelvétel nincs kellő módon szabályozva (Halmosi [2005]).

20 Belső forrásnak tekinthetjük a beruházási célú támogatásokat, a folyó költségvetés pozitív eredményét, illetve az önkormányzati vagyontárgyak értékesítéséből befolyó bevételeket.

21 Másként MUSGRAVE arany szabályának is nevezi a szakirodalom (the Golden Rule).

22 Ennek szellemében számos fejlődő országban hoztak létre ún. társadalomfejlesztési alapokat (social development fund), amelyek oktatási és egészségügyi reformok hosszú távú finanszírozását támogatják (VIGVÁRI [2005]).

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

Noha a hitelfinanszírozás **tehermentesítheti** az adott év helyi költségvetését, de közvetlenül hat mind a helyi, mind a központi költségvetésre. A hitelvisszafizetés felelőssége a kormányzati szektor egészét terheli, ezalól nem tud kibúvót találni. A maastrichti konvergenciakritériumok teljesítése a föderális berendezkedésű országokban megköveteli az eladósodásnak az egyes kormányzati szintek közötti **„megosztását”**. Erre az egyes országokban különböző gyakorlatok jöttek létre, de egyedüli üdvözítő megoldás nem született.

Az önkormányzati hitelfelvétel napjainkra jól beépült a fejlett országok költségvetési, valamint pénz- és tőkepiaci rendszereibe. A fejlődő és az úgynevezett átmeneti gazdaságok egy részében a megnövekedett önállóság azonban kezdetben az önkormányzatok intenzív és gyakran felelőtlen hitelfelvételét gerjesztette. Erre reagálva, a nemzeti kormányok a hitelfelvétel korlátozásra különböző intézkedéseket léptettek életbe.<sup>23</sup>

A helyi önkormányzatok **eladósodásának szabályozásával** foglalkozó közpénzügyi szakirodalom (*Ter-Minassian–Craig* [1997]) alapvetően **négy rendszert** különböztet meg. Az első a **piac által szabályozott rendszer**, amelyben az önkormányzatok adósságára vonatkozóan nincs állami kezességvállalás, a piaci szereplők tökéletesen informáltak, az önkormányzatok fiskálisan ésszerűen viselkednek, és az őket finanszírozó piaci szereplők nincsenek versenyelőnyben. A második modell a **központilag korlátozott modell**, amelyben a szabályozás középpontjában a hitelfelvétel engedélyezése áll.

A nemzetközileg ismert szabályozások abban különböznek, hogy nemfizetés esetén mennyiben áll az önkormányzat mögött a központi költségvetés, illetve szabnak-e valamilyen korlátot az önkormányzatok eladósodásának. Ez utóbbi korlátozások ugyanis a szektor hitelezőinek kockázatát lényegében a minimumra képesek leszorítani.<sup>24</sup> A költségvetési önállósággal rendelkező önkormányzatok esetén az állami garancia nem él automatikusan, gyakori megoldás azonban speciális, államilag támogatott garanciaalapok létrehozása (európai megoldás), vagy üzleti alapon működő, hitelbiztosító intézmények működése

23 Ukrajnában megtiltották a hitelfelvételt, Pakisztánban csak a központi költségvetéstől engedélyeznek hitelt felvenni, Horvátországban és Törökországban minisztériumi engedélyezést vezettek be a hitelfelvételekre, míg Lengyelországban és Magyarországon a helyi saját bevételekhez kötve határozták meg az önkormányzatok hitelfelvételi maximumát (*KOPÁNYI–VIGVÁRI* [2003a]).

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

(Kopányi–Vigvári [2003a]). A gyakorlatban is működő rendszerek a fenti megoldásokból egyaránt táplálkoznak.<sup>25</sup>

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

A négy modell áttanulmányozása alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy az önkormányzatok eladósodásának **hazai szabályozása** leginkább a **szabályalapú megközelítéshez** igazodik. Ezt támasztja alá az, hogy az önkormányzatok működési szabályait rögzítő Ötv. 1995. évi módosítása során beemelték a törvénybe az önkormányzatok hitelfelvételi korlátját (88. §), amely szerint az önkormányzatoknak az adósságból származó, éves kötelezettségvállalása nem haladhatja meg a saját bevétel rövid lejáratú kötelezettségekkel csökkentett értékének a 70%-át.

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

Az önkormányzati gazdálkodás sajátosságai, az önkormányzati rendszerben rejlő kockázatok, az államháztartás információs rendszeréből hiányzó transzparencia, a feladatellátásnak a költségvetésen kívüli (off budget) szektorba történő delegálása, a feltételes kötelezettségvállalásoknak (contingent liability)<sup>26</sup> elemeknek az önkormányzati gazdálkodásban növekvő súlya azonban mind arra hívják fel a figyelmet, hogy a törvényben rögzített **hitelfelvételi korlát betartása és betarthatósága** már rövid távon **sem biztosított**. Az önkormányzati vezetést ugyanis nem felelős a fenti korlátozás közép- vagy hosszabb távú betartásáért, így hajlamos a jelenben eladósodni a jövő rovására.

Fontos megjegyezni, hogy sem az Ötv. 88. §, sem az Adr.-ben rögzített szabályok be nem tartásának semmiféle jogi szankciója nem létezik. Amíg ezeket a szabályalapú korlátozásokat jogszabályi úton nem lehet kikényszeríteni, addig a **hazai gyakorlat inkább a piac által szabályozott módon működik**.<sup>27</sup>

A piac által szabályozott modell lényege, hogy a szubnacionális szint szereplői számára a külső kölcsönforrások bevonását a pénz- és tőkepiaci folyamatok és mechanizmusok determinálják. Ez a kontroll pedig annál erősebb, minél kevésbé vállal garanciát a központi

25 A szabadpiacéhoz közelálló Egyesült Államok rendszerében az önkormányzati kötvények hozama kamatkedvezményt élvez, de a pénzügyi nehézségek esetén az üzleti szervezetekre érvényes csődszabályozás érvényes. L. részletesebben KOPÁNYI–VIGVÁRI [2003a].

26 A feltételes kötelezettségvállalásnak (contingent liability) az önkormányzati gazdálkodásban betöltött szerepét a nemzetközi szakirodalomban POLACKOVA kutatta, míg hazai vonatkozású feldolgozását HEGEDŰS–TÖNKÖ [2007] végezte el.

27 Erre a megállapításra jutott HOMOLYA–SZIGEL [2008] és VIGVÁRI [2009] tanulmánya is.

kormányzat a helyi önkormányzatok hiteleinek visszafizetéséért, vagyis minél nyilvánvalóbb a piaci szereplők számára az implicit kormányzati garancia hiánya (Barati [2002]).

A piac által szabályozott modell elméleti alapfeltételeit áttekintve azonban vitatható, hogy mennyiben hatékony az önkormányzatok eladósodásának, hitelezésének a piaci korlátozása. A modell egyik feltétele – a piaci szereplők tökéletes informáltsága – a transzparencia hiánya miatt nem biztosított. A transzparencia hiánya a prudens banki hitelezésben is komoly kockázati elemeket hordoz.

### 2.9.2. Kereskedelmi bankok

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

A pénzpiac rövid lejáratú hitelt biztosít, míg a tőkepiac hosszú lejáratút. A hitelfelvevők ugyanakkor felcserélhetik egymással a piacokat, keresve a legkedvezőbb feltételeket. A hitelek két csoportja – a **pénzteremtő és pénzüjraelosztó hitel** – a bankok üzleti tevékenységében nem különül el, a kockázatok szempontjából azonban éles határ húzható köztük. A pénzüjraelosztó hitel forrása a megtakarítókna a banknál elhelyezett betéte, amelynek a visszafizetését a banknak garantálnia kell. A pénzteremtő hitel esetében pedig a banknak a jegybankkal szembeni tartozása nő meg (Vigvári [2004]).

A hitel a **betétesek** szempontjából sem semleges tényező, hiszen a hitelkamat és az egyéb, a hitelnyújtáshoz kapcsolódó jutalékbevételek jelentik a banki bevételek túlnyomó részét. Ennek hiányában a betétek kamata is csökkenne, ami a megtakarítási kedvet vetné vissza.<sup>28</sup>

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

28 Normális piaci viszonyokat feltételezve.

### 3. ÖSSZEZÉS

Az önkormányzati rendszer kockázatai közül az elmúlt egy-két évben a **pénzügyi kockázatok** különösen „divatos” témává váltak, és az önkormányzati szektorra irányították a pénzügyi szakemberek „vigyázó szemeit”. Mindezt a hazánkba is begyűrűző pénzügyi válság, valamint az államháztartás fiskális problémái egyaránt indokolták. A pénzügyi kockázatok egyik forrása az eladósodottság. Ez azonban nem általánosítható az önkormányzati szektor egészére, ajánlatos megkülönböztetnünk a szektor egyes szereplőit ebben a kérdésben. Valódi szektorszintű, még inkább makrogazdasági kockázatra hívják fel a figyelmet a kapcsolódó összefüggések, amelyeknek a vizsgálata aktuálissá teszi az önkormányzati gazdálkodás, illetve külső forrásbevonás elemzését. Ezt az elemzést azonban csak a piac két oldalának áttekintésével lehet teljes körűen elvégezni. Ehhez kívánt segítséget nyújtani ez a tanulmány.

A bemutatott jellemzők alapján látható, hogy a két szereplő közötti fő kapcsolódási pontok a **pénz- és tőkepiacon jól megragadhatók. Mindkét szereplő érdekelt a hitelezésben**, jóllehet ez más-más okokra vezethető vissza. Ugyanakkor mindkét oldalon szigorú szabályok határozzák meg a hitelfelvétel maximumát, illetve a vállalható kockázat mértékét. Ahhoz, hogy a kereskedelmi bankok prudens hitelezést folytathassanak, az önkormányzatoknak megfelelő mennyiségű és minőségű információt kell szolgáltatniuk a számukra.<sup>29</sup>

### IRODALOMJEGYZÉK

- BARATI IZABELLA [2002]: A helyi kormányzatok hitelpiaci részvételének ösztönzése. *Magyar Közigazgatás*, 52. évf. 10. sz., 593–599. o.
- BODIE, J.–KANE, I.–MARCUS, M. [1996]: Befektetések I.–II. BÉTA Műszaki Könyvkiadó, Budapest
- DOUGLAS W. DIAMOND [1984]: Financial Intermediation and Delegated Monitoring. *Review of Economic Studies*, Vol. 51., 393–414. o.
- FISCHER ÉVA–HOMOLYA DÁNIEL [2009]: Viharba kerülve esőkabátban – avagy a hazai bankszektor forrásoldali likviditási kockázatai és az azokat mérséklő tényezők 2008 második felében. *Hitelintézetési Szemle* 2009/3. sz. 235–256. o.
- GÁL ERZSÉBET [2009]: Bankok, bankügyletek (egyetemi jegyzet). Miskolci Egyetem Kiadó
- GÁL ERZSÉBET [2010]: Az önkormányzatok adós- és követelésminősítésének elméleti és gyakorlati problémái. Miskolci Egyetem, PhD-értekezés
- GYÖRFFI DEZSŐ–VIGVÁRI ANDRÁS–ZSUGYEL JÁNOS (SZERK.) [2009]: A közpénzügyek nagy kézikönyve. CompLex Kiadó, Budapest
- HALMOSI PÉTER [2005]: Az önkormányzati hitelfelvétel szabályozásának motivációja az Európai Unió országai-ban. *Hitelintézetési Szemle* 2005/1. sz. 68–77. o.
- HEGEDŰS JÓZSEF [2004]: Off-budget Revenues and Expenditures: A Challenge to Subnational Finances. In: KOPÁNYI, M.–WETZEL, D.–EL DAHER, S. (szerk.): Intergovernmental Finance in Hungary. A Decade of Experience 1990–2000. World Bank, OSI, Budapest
- HEGEDŰS JÓZSEF–TÖNKŐ ANDREA [2007]: Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában: a feltételes kötelezettségvállalás („contingent liability”) problémája.

29 A téma kutatása szempontjából további érdekes kérdés, hogy melyek azok a szempontok, amelyek segítségével az önkormányzatok helyes döntést képesek hozni a „közös jószág”, a hitel felvételével kapcsolatban; a szakirodalom alapján melyek azok a szempontok, amelyek érvként és ellenérvként sorakoztathatók fel a hitelfelvétel és a kötvénykibocsátás szempontjából. A fenti kérdés és az önkormányzati hitelezési piac további vizsgálatával és elemzésével foglalkozik részletesen GÁL [2010].



- In: VIGVÁRI ANDRÁS (2007): A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből. Közigazgatási olvasmányok, CompLex Kiadó, Budapest
- HERBST ÁRPÁD–SZEGVÁRI PÉTER [1996]: Adósságrendezés az önkormányzatoknál. Századvég Kiadó, Budapest
- HOMOLYA DÁNIEL–SZIGEL GÁBOR [2008]: Önkormányzati hitelezéskockázatok és banki viselkedés. *MNB-szemle*, 2008. szeptember, 20–29. o.
- INMAN, R.–RUBINFELD, D. L. [1997]: Federalism. Berkeley Olin Program. In: Law & Economics, Working Paper 1138.
- JÓKAY KÁROLY [2007]: Az önkormányzatok mérlegen kívüli „rejtett”, illetve számított kötelezettségvállalásai empirikus kutatásai (vitairat), 2007. október 6.
- JÓKAY KÁROLY–OSVÁTH LÁSZLÓ–SÓVÁGÓ GYULA–SZMETANA GYÖRGY [2004]: Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása 1996–2003. Ige Kft., Budapest (www.ige.hu)
- JÓKAY KÁROLY–VERES–BOCSKAY KATALIN [2009]: Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendezési eljárás. *Pénzügyi Szemle* 2009/1. LIV. évf. 111–125. o.
- KIRÁLY JÚLIA [2002]: Szabályok és bukások. *Hitelintézet* 2002/2. sz. 3–13. o.
- KIRÁLY JÚLIA [2008]: Likviditás válságban (Lehman előtt – Lehman után). *Hitelintézet* 2008/6. sz. 598–611. o.)
- KOHN, MEIR [1998]: Bank és pénzügyek, pénzügyi piacok. Osiris – Nemzetközi Bankárképző, Budapest
- KOÓS BÁLINT–LADOS MIHÁLY [2008]: Az önkormányzati méret nagyság és a közszolgáltatások méretgazdaságossági kérdései: európai modellek és hazai tapasztalatok. In: KOVÁCS–SOMLYÓDINÉ (szerk.): Független. Közszolgáltatás-szervezés a kistéleplések világában. Közigazgatási olvasmányok, Magyar Közigazgatási Intézet, 45–96. o.
- KOPÁNYI MIHÁLY–VIGVÁRI ANDRÁS [2003a]: Az önkormányzati szektor pénz- és tőkepiaci kapcsolatának szabályozási szükségessége és lehetősége (kézirat)
- KOPÁNYI MIHÁLY–VIGVÁRI ANDRÁS [2003b]: Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések. *Pénzügyi Szemle* 2003/11. sz., 1071–1088. o.
- KORNAI JÁNOS–MASKIN, ERIC–ROLAND, GÉRARD [2004a]: Puha költségvetési korlát I. *Közgazdasági Szemle* LI. évf., 2004. július–augusztus, 608–624. o.
- KORNAI JÁNOS–MASKIN, ERIC–ROLAND, GÉRARD [2004b]: Puha költségvetési korlát II. *Közgazdasági Szemle* LI. évf. 2004. szeptember, 777–809. o.
- KOVÁCS ÁRPÁD [2008]: Az önkormányzati rendszer működése – a pénzügyi ellenőr olvasata. Az önkormányzatok gazdálkodása – helyi fejlesztés című nemzetközi konferencián elhangzott előadás (2008. május 16., Pécs)
- KUSZTOSNÉ NYITRAI EDIT (SZERK.) [2003]: A helyi önkormányzatok és pénzügyeik. Municipium Magyarország Alapítvány, Budapest
- LÓRÁNT ZOLTÁN [2009]: A gazdasági válság hatása az államháztartásra, különös tekintettel az önkormányzatokra. A BGF tudományos konferenciáján, a tudomány napján elhangzott előadás (2009. november 13., Budapest)
- MNB [2009]: Stabilitási jelentés. www.mnb.hu (letöltve: 2009. december 1.)
- MUSGRAVE R. A. [1959]: The Theory of Public Finance. McGraw-Hill, New York
- SIVÁK JÓZSEF [2007]: A Cseh Köztársaság, a Szlovák Köztársaság, Lengyelország, Románia önkormányzati rendszereinek fő jellemzői. TÖÖSZ-tanulmány, Budapest
- SZALAI ÁKOS [2002]: Fiskális federalizmus. Áttekintés. *Közgazdasági Szemle*, XLIX. évf. 2002. május, 424–440. o.
- TER-MINASSIAN, T.–CRAIG, J. [1997]: Control of subnational government borrowing in Fiscal Federalism in Theory and Practice (Chapter 7). IMF
- VIGVÁRI ANDRÁS [2004]: Pénzügyrendszer. KJK Kerszöv, Budapest
- VIGVÁRI ANDRÁS [2005]: Közpénzügyeink. KJK Kerszöv, Budapest
- VIGVÁRI ANDRÁS [2008]: Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzatiság magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*, 2008. 1. sz. 141–167. o.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2009]: Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben. ÁSZKUT tanulmány, 2009. január
- ZUPKÓ GÁBOR [2002]: Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón. Századvég Kiadó, Budapest