

VAS, György

PricewaterhouseCoopers

Az önkormányzatok pénzügyi helyzete

Az önkormányzati szektor eladósodása

Az elmúlt években a szektort érintő pénzügyi események között a legjelentősebbnek az önkormányzatok eladósodottsága tekinthető. Az önkormányzatok számviteli elszámolásaiban továbbra is a pénzforgalmi szemlélet maradt meg, azaz az értékcsökkenés elszámolása továbbra sem jelenik meg, az éven túli tervezés feltételrendszere nem szilárdult meg és bevételek és kiadások értéke alapvetően bázis alapon kerül tervezésre, amelynek egyenes következménye, hogy a feladatalapú tervezés és finanszírozás helyett az intézmények, illetve a szervezeti egységek költségeit tekintik. Települési, illetve jellemzően városi szinten az önkormányzati intézmények és az önkormányzati tulajdonban lévő vállalatok gazdasági tevékenysége továbbra sem kerül konszolidálásra. Nem történt jelentős hatékonyság javulás az elmúlt időszakban, amely állítás úgy pontosítható, hogy hiányzik egy olyan egységes teljesítménymérési rendszer, amelyben az önkormányzatok, illetve intézményei és vállalatai tevékenysége összehasonlítható lenne.

Ebben a viszonylag stabil környezetben a csupán néhány év alatt több mint ezer-milliárd forinttal megemelkedett adósságállomány szembetűnően nagy változás. Talán ezért sem meglepő, hogy az önkormányzatok pénzügyi helyzetével foglalkozni jelenleg nagyon divatos. Az önkormányzati vezetők, az önkormányzatok érdekszövetségei és az önkormányzatokkal kapcsolatba került szervezetek mind megfogalmazzák véleményüket a kérdésről, ami jelentős sajtónyilvánosságot is kap. Ezen vélemények mellett a lehető legjobban az érdeksemlegesség mentén szándékozunk bemutatni a folyamatot és megvilágítani annak egyes elemeit. A felelősök azonosítása helyett bemutatjuk az önkormányzatok által választott eladósodási formákat, és szélesebb összehasonlításban kitérünk rá, hogyan oldható meg a hosszú távú

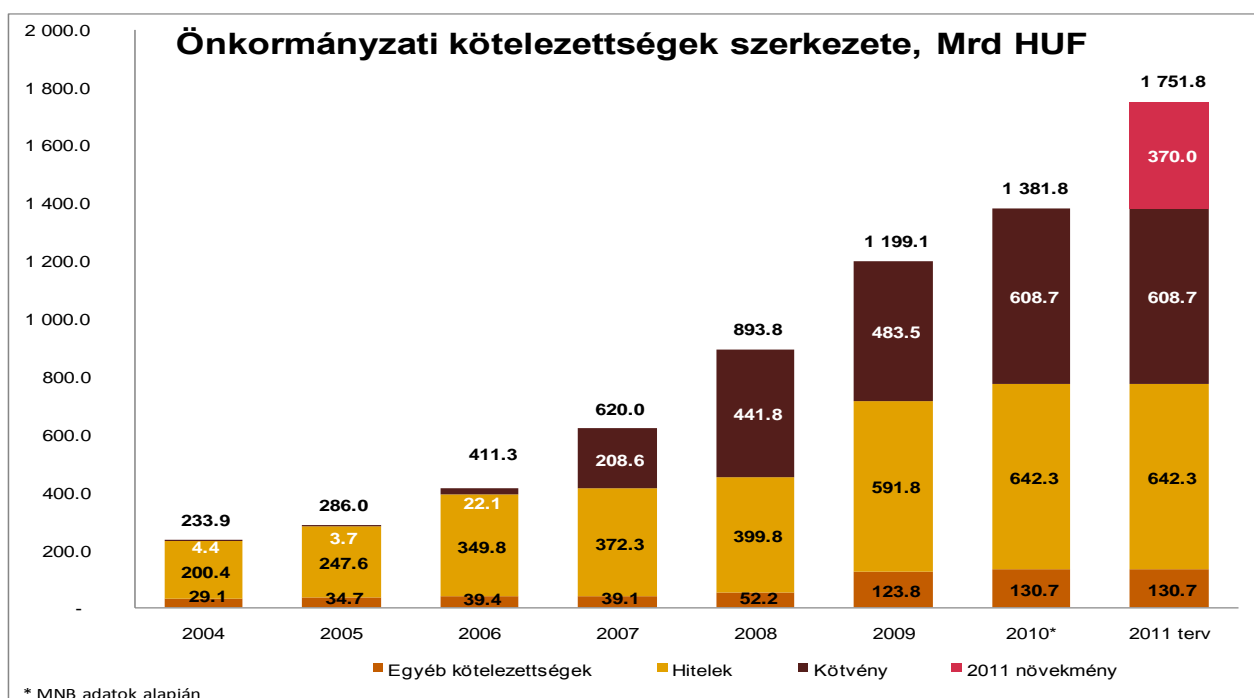
tervezést-előrejelzés annak érdekében, hogy a hosszú távú forrásbevonás kockázata korlátok között tartható legyen.

A magyar önkormányzati rendszerben az önkormányzatok eladósodását több tényezőtől vezethetjük le, egyrészt az éves banki kötelezettségvállalás felső határát egy puha jogszabály határozta meg, és nem egy központi kormányzati vagy független jóváhagyó-engedélyező hatóság. Eltérően a nemzetközi gyakorlattól a magyarországi önkormányzatok nem voltak kötelesek a hosszú lejáratú kötelezettségvállalásaikat semmilyen nemzeti szintű szabályozó hatósággal jóváhagyatni. A 2006-2008 között érvényes szabályozás az önkormányzat adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának felső határát a rövid lejáratú kötelezettségek adott évre eső részével csökkentett saját bevétel éves előirányzatának 70%-ában határozta meg. Ez a jogszabályi szabályozás nem elégséges a hosszú távú finanszírozhatóság és hitelképesség biztosíthatóságának meghatározására.

Levezethetjük az önkormányzatok eladósodását másrészt a bankok 2006-2008 közötti nagyon magas hitelezési éhségéből. A bankok a kockázatokat a hasonló méretű vállalkozásoknál alkalmazott banki standardoknál gyengébb fedezettel vállalták, amely azért is figyelemreméltó, mert az önkormányzati kockázatokat nem lehet hosszú távra meghatározni, hiszen az önkormányzati költségvetések mindig egy adott évet érintenek. Harmadrészt a központi költségvetés csökkenő normatív hozzájárulása és emellett a kötelező és önként vállalt önkormányzati feladatok folyamatosan bővülése, valamint az európai uniós fejlesztések és beruházások egyre szélesebb körű beindulása járult hozzá az eladósodáshoz.

Az önkormányzati feladatellátás modellje, az elkövetkező néhány hónapban jelentős változásokat hoz, ám az elmúlt években is folyamatosan jelentkezett az igény az önkormányzati gazdálkodás megújítására. Ebben a dinamikus változás előtt álló környezetben kell(ett) előre tervezni az önkormányzat gazdálkodását és biztosítani a finanszírozhatóságot. Az egyik alapprobléma, amit meg kellett oldani a közszolgálati szektor hitelezésénél, az a rendelkezésre álló cash-flow tervezése, amit megnehezített a szektor szereplőinek független, külső és megbízható likviditási és fizetési kockázatelemző ügynökség, úgynevezett rating agency hiánya. Az ország-kockázat csak a teljes mértékben állami garanciavállalással fedezett ügyletek esetében lehet kiindulási pont, ez pedig az önkormányzati kockázatvállalások esetében mindössze a bankok burkolt reménye (volt).

A következő két ábrán bemutatjuk az önkormányzati szektor kötelezettségeinek alakulását és az önkormányzati szektor nettó adósságállomány növekedését az elmúlt 7 évben. A szerkezet bemutatásában a kötvénykibocsátások mellett az önkormányzati hitelek és az egyéb kötelezettségek szerepelnek, amelyek az utolsó lezárt évben, azaz 2010-ben megközelítették az 1.400 milliárd forintot. Az adósságállomány növekedésénél az adott évre érvényes nettó növekményt tekintettük.



Az eladósodás formái az önkormányzatok esetében alapvetően a működési hitelek, banki beruházási hitelek és kötvények formájában történtek. Ezek közül a legjelentősebb növekedés a kötvénykibocsátások terén tapasztalható. A 2005-ös tényleges nulla szintről 2008 végére a kibocsátások értéke elérte a 450 milliárd forintot, amely jelentős részben a válságot jellemző turbulens árfolyammozgások következtében 2010-re 600 milliárd forintra emelkedett. A jelentős növekedés, másképpen fogalmazva: új kibocsátás a 2006-2008 közötti időszakban történt. Tekintsük a következőkben a kötvénykibocsátás lehetséges formáit és ezen belül a hazai önkormányzati szektorban leggyakrabban választott módozatot.



A nemzetközi szakirodalom az önkormányzati kötvények típusait a kötvénykibocsátásból eredő kötelezettségek alapján kategorizálja. Meghatároz kötvény és hitel típusokat és azokat a felhasználás szabadsága, a fedezetek milyensége, valamint a visszafizetés módozata alapján tovább bontja.

Az Általános kötelezettséget megtestesítő kötvények, azok, amelyek esetében az önkormányzat nem egy (néhány) előre jól definiált projekt megvalósításának külső finanszírozására vállal kötelezettséget, hanem stratégiai programok megvalósításának külső forrásból történő előfinanszírozását végzi. A kötvény fedezeteként így a teljes költségvetését állítja a visszafizetés kötelezettségeként és nem az egyes programok alapján megfogalmazott projektek szabad pénzáramát.

A Projekt kötvények esetében az önkormányzat egy jövőbeli fejlesztési cél külső finanszírozását választva, a külső forrást a teljes egészében a projekt szabad pénzáramából fizeti vissza. A döntési alapot a projekt megvalósíthatósági tanulmánya és pénzügyi terve jelenti.

A Dedikált-projekt kötvények esetében az önkormányzati projekt finanszírozására kibocsátott kötvényről beszélhetünk. Annyiban különbözik a projekt kötvényektől, hogy a visszafizetés forrása itt nem a projekt pénzárama, hanem az önkormányzat egy előre rögzített jövőbeli forrása. Itt fontos megjegyezni, hogy ez a bevételi forrás független kell, hogy legyen az állami szabályozóktól, illetve ha nem az, akkor annyira robusztusnak kell lennie, hogy az ne befolyásolhassa a visszafizetést.

A kötvénykibocsátások esetében a legfontosabb ismerv ugyanakkor az volt, hogy Magyarországon nem működik egy átlátható kötvénypiac, amely az instrumentumok másodlagos árazását képes lenne elvégezni. Éppen ellenkezőleg, az önkormányzati kötvényeket jellemzően a kibocsátó kereskedelmi bank teljes egészében lejegyezte, azt könyveiben szerepeltette. Ezzel szinte láthatatlanná zsugorodott a különbség hitel és kötvény között.

A hitelek osztályozása némiképpen egyszerűbb, itt beszélhetünk projekthitelről, vagy általános célú beruházási hitelről. Ebben az esetben természetesen az államilag támogatott fejlesztési hitelek nem tekintjük, hiszen ezeknek inkább a katalizátor hatását érdemes megvizsgálni, semmint az árképzését.

A projekthitel esetén a hitel felvevője a projekt lebonyolítására létrehozott projektársaság, amelynek esetében természetesen a szponzor, azaz a tulajdonos önkormányzat kockázatát és a magának a projektnek a kockázatát is vizsgálni szükséges. A kockázatelemzés megegyezik a projekt kötvények esetében lefolytatandó eljárással.

A beruházási hitel esetében szintén szükséges a fejlesztés célját pontosan meghatározni, a vonatkozó pénzügyi, gazdasági elemzésekkel és kockázatcsökkentő tényezőkkel egyetemben. A hitelek visszafizetésének elsődleges forrása azonban, hasonlóan az általános kötelezettséget megtettesítő kötvényekhez, az önkormányzat teljes hiteltörlesztésre felhasználható költségvetése.

Az önkormányzatok esetében gyakoribbak az általános kötelezettségeket megtettesítő zártkörűen lejegyzett kötvények, illetve az általános célú bankhitelek. A projekthez kapcsolódó kötelezettségvállalások inkább a privát szektorral közösen szervezett projektek esetében jellemzőek.

Az önkormányzati hiteltörlesztés fontos eleme, hogy a vállalt önkormányzati feladatok ellátása nem sérülhet, azaz a feladatok ellátásához szükséges forrásokat a feladatot ellátók rendelkezésére kell bocsátani. Az iparúzési adóbevételek a hiteltörlesztés szempontjából kiemelkedő szerepet játszanak, hiszen az önkormányzatok fejlesztési, megtakarítási jellegű tőkekiadások fedezésére, illetve az ezek megelőlegezésére bevont külső források adósságszolgálatának fizetésére leginkább alkalmas bevétel típus. Emellett a legbiztosabban tervezhető és előre jelezhető adónem.

A vállalatokkal ellentétben az önkormányzatok jogutód nélkül nem szűnhetnek meg, fizetéképtelenség esetén sem. Ez burkoltan az állam lehetséges beavatkozását sejteti, hiszen az önkormányzati munkahelyek és feladatok ellátásának biztosítása ösztársadalmi érdek. Ugyanakkor az adósságrendezésről szóló, az adósság állomány megnövekedésekor érvényben lévő 1996. évi XXV. törvény nem fogalmaz meg semmilyen direktívát, amelyet a bankok tekinthetnek.

A finanszírozási kockázatokat azonban csökkenteni kell. Ez azt is jelenti, hogy a hosszú távú forrás visszafizetésének biztosíthatóságát bemutatandó az üzleti terv részeként elkészül a hosszú távú cash-flow terv. Ennek kiadási oldala, azaz a törlesztő-részletek értéke jól tervezhető, mindössze a kamatláb és az átváltási árfolyam jövőbeli értékeit kell megbecsülni. A bevétel oldalon a tervezhetőség már sokkal nehezebb, hiszen azt kell tudnunk megbecsülni, hogy az adott önkormányzat hiteltörlesztésre rendelkezésre álló forrása mennyi lesz. Ez az érték egyértelmű függvényszerű kapcsolatban nem áll sem az önkormányzati költségvetés bevételi oldalával, sem a saját bevétel tervezett értékével. Az érték egy dinamikus választási folyamat eredménye, amelyben a nem-kötelező önkormányzati feladatok és a fejlesztések-beruházások fontossági sorrendjének folyamatos újraértékelése és időzítése történik meg.

Bár a több évre szóló költségvetés előtervezését törvényi szabályozás nem írja elő, a folyamatba épített kötelezettség kellő garanciát nyújt a hiteltörlesztés visszafizetésének biztosítására. A megoldandó feladat igazából úgy jelentkezik, hogy a forrás-visszafizetési kötelezettség, azaz a hiteltörlesztés következtében fizetési kötelezettséggel teljesíthetősége érdekében mely tőkejellegű kiadások maradjanak el, tolódnak későbbre, illetve kerüljön sor pótlólagos külső forrás bevonásra tartós vagy átmeneti jelleggel. A törvényhozó azonban előírja a ciklusokon átnyúló, hosszabb távra készülő gazdasági programokat, amely ténylegesen hosszú távú üzleti tervnek tekinthető.

Az önkormányzati költségvetés készítésének sajátossága, hogy minden évben a rendelkezésre álló források társadalmilag hatékony elköltéséről rendelkezik. Hosszú távú kitekintésként az önkormányzat készít egy gördülő tervet, amely a működés, felhalmozás tervezett egyenlegét és a finanszírozási kiadásokat tartalmazza, változatlan feladatellátás mellett, a makrogazdasági mutatók alakulásának figyelembevételével.

A költségvetés tervezés folyamatában maradéktalanul érvényesülnie kell, hogy a törvényi háttér meghatározta prioritásokat meg kell tartani, a saját bevételekből elsőként a kötelezően ellátandó feladatokhoz történő hozzájárulást kell biztosítani, ezt követően az önként vállalt feladatok kiegészítő forrásait, majd a felhalmozási és beruházási kiadások önrészeit.

Az önkormányzatok világszerte készítenek a magyarországi Gazdasági Programhoz hasonló hosszú távú gazdasági terveket. Tekintsük röviden a nemzetközi gyakorlatot és összefoglalva a programokban fellelhető hasonlóságokat és az eltéréseket.

A formai jellemzőkről általánosan megállapíthatjuk, hogy a rövid bevezető és a stratégiai célok részletezését az eredmény- és cash-flow szemléletű pénzügyi előrejelzések követik. A tervek egy bizonyos részletezettségig nyilvánosak. A pénzügyi táblák bemutatják a bevételek tervezett alakulását és megoszlását a vizsgált időszakon belül. Formailag a tervek a stratégia tervezése és lebontása témakörrel foglalkoznak a leghangsúlyozottabban, ezek mélysége és időtávja azonban a legszignifikánsabb eltérés is az egyes országok gyakorlatában. A másik markáns eltérés a stratégia formai megfogalmazásában, azaz a részletes gazdasági, számszaki tervek komplexitásában található.

A legismertebb nemzetközi példa az amerikai törvényhozás által 1993-ban elfogadott GPRA (Government Performance and Results Act), a közszolgálati eredményesség méréséről és a szervezetek stratégiai, teljesítményorientált tervezéséről rendelkező jogszabályt. Ez az 1990-ben meghozott Gazdasági Vezetőkről határozó törvény folytatása, amely (bizonyos méret felett) a hivataloktól, intézményektől megkövetelte egy csúcs gazdasági vezető kinevezését és a pontosan meghatározta szerepüket a gazdasági történések ellenőrzése és tervezése terén. A GPRA pontosan meghatározta a stratégiai tervezés koncepcióját, és megalkotta a közszféra teljesítmény mérésének alapstruktúráját. A törvény szorosan kapcsolódik a kormányzati, intézményi reformhoz, amely elsősorban a teljesítmény mérését és ellenőrzését célozza. A törvény kihirdetését követő három évben elfogadásra került a közbeszerzések szabályozásáról szóló törvény, amely a játékelméleti alapokon nyugszik. A szociális jóléti függvény

költségvetési korlát mellett értelmezett maximalizálásának lehetséges modelljei közül a kilencvenes évek elején egyre szélesebb körben hódító matematikai közgazdaságtan megoldási javaslatát formalizálva. 1996-ban megszületett az információ technológia közszolgálati szerepét szabályozó törvény, amely szintén a teljesítmény mérését helyezték előtérbe.

A német példa az Új Irányítási Modell szellemében a közszféra intézményeinek, hivatalainak koordinációs mechanizmusaiba a vállalati gyakorlatban meghonosított gyakorlat átültetését mutatja. Ez a vállalati üzleti tervezés logikáját követve a stratégiai célok időben és szervezeti egységek közötti lebontásán keresztül határoz meg elérendő célokat, amelyhez az erőforrásokat hozzárendeli. A hosszú távú tervezés végterméke egy mérleg, eredmény és forrás bevonás és felhasználási előrejelzéseket tartalmazó formalizált rendszer.

A hazai gyakorlatban is szükséges lenne egy általános érvényű mutatószámra, amely számszerűsíthetné mennyire volt sikeres az EU források abszorpciója. Szükséges lenne megvizsgálnunk, hogy mennyiben járult hozzá az érintett terület a foglalkoztatás növekedéséhez, mennyiben a helyi vállalkozók (kivitelezők) érdekei érvényesültek, illetve milyen szerepük volt a helyi gazdasági és műszaki szakembereknek, tanácsadóknak. Fontos kérdés lenne megvizsgálni és értelmezni, hogy mennyire önfinanszírozó, termelő beruházások jöttek létre, illetve mennyiben presztízs, ún. szökőkút beruházások keletkeztek. Felmerül kérdésként, hogy a beruházások üzleti tervezése és az abban foglalt gazdasági, pénzügyi várakozások mennyiben voltak valóságok, hosszú távra érvényesek.

Fontos lenne megteremtteni egy azonos módon értelmezett egységes, ugyanakkor összehasonlítható és összemérhető gazdasági adat-tárat, hiszen az önkormányzati szektor gazdálkodását tekintő, illetve azt szabályozó szervezetek által közölt adatok bizonyos esetekben nem identikusak. Ilyenek például az önkormányzati szektor eladósodottságának idősorai, amelyek a Magyar Nemzeti Bank, a Minisztérium és az Államkincstár publikációiban eltérnek.

Az önkormányzati törvény változtatása és az önkormányzati feladatok újragondolása jelenleg napirenden van és ez minden remény szerint megoldást fog kínálni az önkormányzatok számos problémájára, így a felhalmozott adósság kezelésére is.