

Eladósodási folyamatok és azok szabályozásának lehetőségei a szubszuverén szinten

POCSAI Erzsébet¹

DOI: [10.29180/978-615-6342-76-8_31](https://doi.org/10.29180/978-615-6342-76-8_31)

Absztrakt

A hazai önkormányzati hitelezési piac eladósodása az önkormányzatok adóssághozzájárulását megelőzően sűrűn kutatott terület volt. A kutatások elemezték az eladósodás felfutásának lehetséges okait és azok magyarázatait, valamint a nemzetközi modellek és példák tapasztalatait felhasználva tettek kísérletet a hazai önkormányzati rendszer eladósodási modelljének azonosítására. A kutatások megegyeztek abban, hogy a szabály alapú modell nem alkalmazható a hazai gyakorlatra, tekintettel arra, hogy a 2011 előtt életben lévő jogszabályok² megszegésének semmilyen jogi szankciója nem létezett, azok betartása jogi úton nem volt kikényszeríthető (Jókay & Veres-Bocskai, 2009). Ezért a piac által szabályozott modell írta le leginkább a magyarországi eladósodási folyamatokat (Homolya & Szigel, 2008, Vígvári 2009_A, 2009_B). Az önkormányzati hitelezési piacot részletesen kutató tanulmányomban (Gál, 2011) arra a következtetésre jutottam, hogy a nemzetközileg is ismert modellek kiegészítése szükséges lehet a hazai eladósodási és szabályozási folyamatok tekintetében. Az alkalmazható modellt a „*kockázatvállalás alapú verseny*” modelljeként írtam le.

A 2011-2014 között több lépésben lezajlott adóssághozzájárulási, a hazai önkormányzati rendszer ismételt recentralizálását vonta maga után, mely a korábbi – hozzájárulási előtti – megállapítások, folyamatok és tendenciák ismételt felülvizsgálatát indokolta. A tanulmány ennek néhány elemét igyekszik áttekinteni. A tanulmány rávilágít arra, hogy az eladósodás jogszabályi kereteinek megteremtésével a központi szabályozott modell aktív és passzív kontroll elemei is megjelentek Magyarországon. Ezek a kontrollok ugyan beváltották a hozzájuk fűzött reményeket, a szektor külső eladósodása csak hozzájárulási mértékben épült fel újra. Ugyanakkor a belső, szállítói oldalról felépülő eladósodás továbbra is a szektor törékeny likviditási helyzetére hívja fel a figyelmet, melynek további vizsgálata indokolt és szükséges.

Kulcsszavak: eladósodás, aktív és passzív kontroll, arany szabály, hitelfelvétel

Az eladósodás kérdései a szubszuverén szinten

A hitel előrehozott vásárlást biztosít annak a gazdasági szereplőnek, aki a hitel felvételére jogosult. A gazdasági szereplők különbözősége (lakosság, vállalat, költségvetés), indokolja a hitelfelvételi képesség eltérő vizsgálatát és szabályozását. A hitelnyújtónál felépülő kockázatok indokolják, hogy minden egyes szereplő esetében eltérő, speciális szabályok kerüljenek megfogalmazásra. Abban azonban egyenszilárdságú a felfogás, hogy a hitelfelvétel mértéke a pénzügyi kapacitással³ mérhető leginkább, melyet szektoronként eltérő paraméterekkel írhatunk le. A hitelezés során a pénzügyi kapacitás fogalma alkalmazható az önkormányzatok

¹ Budapesti Gazdasági Egyetem, Pénzügy és Számviteli Kar, e-mail: pocsai.erszabet@uni-bge.hu

² Az önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény (továbbiakban: Adr.), valamint A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.)

³ A pénzügyi kapacitás az a hitelösszeg, amely felvétele esetén annak terhei nem veszélyeztetik a gazdálkodó egység szokásos működését. (Gurley & Shaw, 1955)

esetében is (Vigvári, 2002). A fenntartható önkormányzati működés és gazdálkodás feltétele, hogy a folyó bevételek fedezetet biztosítsanak a folyó kiadások mellett a fennálló hitelek adósságszolgálatának teljesítésére is (Dafflon, 2010).

A helyi önkormányzatok, mint az államháztartás alrendszere a saját bevételeik növelése céljából, a központi források kiegészítésére hitelt vehetnek fel, melynek során azonban szem előtt kell tartaniuk a felelős gazdálkodást. A szubszuverén szint hitelfelvétele során keletkező pénzügyi terhek időben történő szétterítési lehetőségét és szükségességét az aranyszabály elvei határozzák meg (Musgrave, 1959), mely szerint hosszú lejáratú hitelből csak beruházási kiadás finanszírozható, ugyanakkor a hitel adósságszolgálati fedezete csak folyó bevételekből biztosítható (Dafflon, 2010). A fenti feltételek teljesülése esetén az önkormányzati gazdálkodás esetén elkerülhető a vagyonfelélés kockázata, illetve megakadályozható a felelőtlen hitelfelvétel miatt kialakuló adósságspirál. Az aranyszabály egyben biztosítja, hogy a haszonélvező generációk fizessék a hitel terheit és élvezzék annak hasznait (pay-as-you-use).

A fenti elvek szerint finanszírozott beruházási hitel visszafizetésének forrása vagy maga a bevételt termelő beruházás, vagy a helyi adóból befolyó adóbevétel többlet. Ez akkor képzelhető el, ha a beruházás vonzóvá teszi az adott települést a betelepülők számára (Tibeout hipotézis), mely következtésképpen megemeli a helyi adóbevételek összesített nagyságát, és összességében az adott önkormányzat pénzügyi kapacitását. A beruházási hitel forrása megteremthető egy új adónem bevezetésével, vagy korábbi adónemek adókulcsának megemelésével is, de legvégső esetben fizikai vagyonelem értékesítésével is.⁴

Az önkormányzati szektor eladósodásának elsődleges instrumentumai a hitelek, illetve a kötvények. Az eladósodás okaival, annak gazdálkodási és szabályozási hiányosságaival a közpénzügyi szakirodalom részletesen foglalkozott a 2012-es évet megelőzően hazánkban (Homolya & Szigel, 2008; Vigvári 2009_A, 2009_B; Gál, 2010_A, 2010_B; Aczél & Homolya 2011; Gál 2011; Vigvári 2011). A 2011-2014 között lezajlott teljes adósságkonszolidációt követően a szubszuverén szintek hitel és kötvény pozíció lecsökkentek, majd annak lassú, ismételt felépülése már az új szabályozás mentén indult meg (1. táblázat)

A helyi önkormányzatok eladósodásával foglalkozó szakirodalom (Ter – Minassian & Craig, 1997; Ter – Minassian, 1996) négy lehetséges modellt különböztet meg. A *piac által szabályozott modell* szerint nincs szükség szabályozásra, mivel az önkormányzat versenyképessége működteti a modellt, és a kontroll annál erősebb, minél nyilvánvalóbb a piaci szereplők számára az implicit kormányzati garancia hiánya. A *központi korlátozott modell szerint* a hitelfelvételt az egyes országok központi engedélyezéshez kötik. Amennyiben az adott országban a költségvetési korlát puha⁵, azaz az állami kimentés esélye magas, az önkormányzatokat finanszírozó hitelezők kockázata minimálisra csökken. A központi korlátozott modellben két eltérő technikát, *aktív* és a *passzív kontrollt* különböztetünk meg. Az *aktív kontroll* esetben a hitelfelvételt megelőzi a központi kormányzat előzetesen jóváhagyása, míg *passzív kontroll* esetében egy viszonyítási alap, esetenként maximális hitelösszeg kerül meghatározásra, az aranyszabály kötelező előírása mellett (Györffi *et al.*, 2009). Automatikus állami garancia nincs, de megjelenhetnek speciális államilag támogatott garancia alapok (európai megoldás), vagy üzleti alapon működő hitelbiztosító intézmények (Kopányi & Vigvári, 2003).

⁴ A szubszuverén szinteken a fizetőképességet nem veszélyeztető még felvehető hitel nagyságát Vigvári (2011) munkája mutatja be részletesen.

⁵ A puha költségvetési korlát fogalmával Kornai foglalkozott részletesen (Kornai és szerzőtársai, 2004_A, 2004_B)

A szabályalapú modell szerint a túlzott adósságvállalást törvényi szinten korlátozzák, míg a kooperatív modellben az eladósodás mértékének meghatározása kooperatív módon dől el, a helyi testületek és a központi kormányzat közötti egyeztetés eredményeképpen. A fenti modellek gyakran egymással párhuzamosan, valamely kombináció szerint alakulnak ki, minden esetben a helyi specialitásokat figyelembe véve.

Az elmúlt évtizedek az Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD⁶) országok esetében is számos intézményi reform végrehajtását eredményezték. Ezek a reformok jelenthettek részben elmozdulást a decentralizáció megerősítése irányába, melyre jó példát láthatunk Franciaországban, Görögországban, Litvániában, Svédországban. Ugyanakkor végbementek olyan reformok is, melyek a centralizáció ismételt felépülését vonták maguk után például Szlovénia, Seychelle szigetek, Hollandia, Magyarország⁷ és Írország esetében. A fenti reformok a szubszuverén szintek eladósodási szabályai tekintetében is tetten érhetőek. Az arany szabály szerinti eladósodás elvei figyelhetőek meg többek között Franciaországban, Szlovákiában, Ausztriában, Litvániában, Észtországban, Olaszországban vagy Szlovéniában. A hitelfelvétel a Pénzügyminisztériumi engedélyéhez kötött többek között Litvániában, Romániában, Görögországban, vagy Dániában. (OECD, 2022)

Az eladósodás alakulása az intézményi reformok után Magyarországon

Az önkormányzati szektor teljes adósságkonszolidációja 2011 és 2014 között, 4 ütemben valósult meg, melynek során 1.369,1 milliárd forint adósság törlesztésére került sor 2.058 önkormányzat és 24 önkormányzati társulás esetében⁸. Az adósságkonszolidációt megelőzően, illetve annak lebonyolításával párhuzamosan hazánkban is megvalósult az eladósodás szabályozásának központilag korlátozott modellje, melyben az aktív és passzív kontroll elemei is megjelentek. Ezek közé tartozik, hogy az új Möt⁹. alapján külső finanszírozási célú működési hiány nem tervezhető, az Alaptörvény¹⁰ 34. cikk (5) Kormányengedélyhez köti a helyi önkormányzatok hitelfelvételét, a Gst.¹¹ szabályai alapján csak fejlesztési célú hitelfelvétel engedélyezhető, kizárólag Kormányengedéllyel, valamint az éves adósságszolgálat összege nem haladhatja meg az önkormányzat adott évi saját beételének 50%-át. A hitelfelvételek tervezése tárgyévekhez kapcsolódik, melyet Magyar Államkincstár (MÁK) adatszolgáltatáshoz kötnek, illetve további feltétel, hogy a helyi önkormányzat helyi adót vessen ki (iparüzési adó vagy vagyonadó).

A fenti aktív és passzív kontroll az adósságkonszolidációval elérték a kívánt célt, azaz az eladósodás 2014 óta történő felépülése már szabályozott keretek mentén következett be. A szektor hitel és betét pozícióit jól szemlélteti az 1. ábra, mely alapján láthatjuk, hogy 2013-tól az önkormányzati hitelállomány nem haladta meg a 400 mrd forintot, ugyanakkor a teljes szektor betéti pozíciója a hitelintézeteknél elhelyezett betétek hatására annak likviditásához jelentősen hozzá járul. A teljes szektor betéti állománya megközelíti a 2.000 milliárd forintot.

⁶ Gazdasági Együttműködési és Fejlesztés Szervezet

⁷ A témával részletesen foglalkozik Kornai (2015, 2016) és Jelinek (2020)

⁸ A témát bemutatják Lentner (2014) és Berczik, Kecskés, Kelemen & Szilágyi (2019) tanulmányai.

⁹ 2011. évi CLXXXIX. törvény - Magyarország helyi önkormányzatairól

¹⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

¹¹ 2011. évi CXCV. törvény - Magyarország gazdasági stabilitásáról

1. ábra: Az önkormányzati szektor hitel + kötvény, illetve betéti állománya



Forrás: Magyar Nemzeti Bank (MNB) adatok alapján saját szerkesztés

Amennyiben szélesebb spektrumban vizsgáljuk az önkormányzatok pénzügyi számláit (1. táblázat), látható, hogy a szektor nettó pénzügyi vagyona növekszik. Bár a hitelek tekintetében érvényesülnek az aranszabály előírásai (a hosszú lejáratú hitelek aránya a teljes hitelállományon belül 99%, és a hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok eltűntek a rendszerből), a szektort érintő egyéb tartozások felépülésének lehetünk tanúi, melyek belső kötelezettségek, feltételezhetően szállítói tartozásokhoz kapcsolódnak. Ezek az egyéb kötelezettségek meghaladják a hitelállomány háromszorosát. A szállítói tartozások mögött meghúzódó tényleges kockázatok elemzéséhez az egyes önkormányzatok korosított szállító analitikájának elemzése nyújthat segítséget. Fontos azonban megjegyezni, hogy a 60-90 napon túl lejárt szállítói tartozások már komoly adósságrendezési kockázatot jelentenek egyedi és össz - önkormányzati szinten egyaránt. Ugyanakkor tükrözik a szektor likviditási hiányát is.

1. táblázat: A helyi önkormányzatok pénzügyi számlái (S. 1313)

Helyi önkormányzatok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023Q1
Pénzügyi eszközök	1 318,8	1 399,5	1 522,4	1 590,7	1 685,4	1 992,4	2 636,4	3 037,2	3 083,5	3 016,6	3 087,8	3 016,3	3 235,0
Készpénz és betétek	420,0	436,5	515,2	579,4	603,4	786,4	1 210,2	1 490,5	1 478,2	1 480,1	1 638,0	1 672,1	1 927,3
Készpénz	1,0	1,2	1,8	1,6	1,8	3,1	3,5	2,3	1,9	2,0	2,1	2,4	3,5
Folyószámla betétek	215,4	245,2	313,8	354,9	412,1	678,0	1 178,4	1 455,5	1 446,1	1 451,4	1 531,2	1 517,2	1 492,1
Egyéb betétek	203,6	190,1	199,6	222,9	189,5	105,3	28,3	32,6	30,2	26,7	104,7	152,5	431,7
Hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok	16,3	14,0	17,4	14,9	26,9	147,6	265,4	286,5	292,9	203,4	144,7	80,8	83,7
Rövid lejáratú értékpapírok	10,7	7,6	4,9	5,4	20,3	136,7	129,1	38,4	1,1	5,5	4,6	9,2	17,4
Hosszú lejáratú értékpapírok	5,7	6,4	12,5	9,5	6,6	10,9	136,3	248,0	291,8	197,8	140,1	71,5	66,3
Hitelek	35,5	49,0	49,2	37,5	33,9	31,9	32,5	29,7	31,4	33,9	31,7	30,3	30,0
Rövid lejáratú hitelek	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hosszú lejáratú hitelek	35,5	49,0	49,2	37,5	33,9	31,9	32,5	29,7	31,4	33,9	31,7	30,3	30,0
Részvények és részesedések	795,5	862,6	869,4	891,0	966,4	973,9	1 045,8	1 113,7	1 130,9	1 165,1	1 123,3	1 076,3	1 066,8
Biztosítástechnikai tartalékok	0,9	1,0	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	1,5	1,6	1,6	1,9	2,0
Pénzügyi derivatívák	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Egyéb követelések	50,5	36,3	70,4	67,0	53,9	51,8	81,8	116,1	148,6	132,5	148,6	154,8	125,3
Kereskedelmi hitelek és előlegek	34,3	35,4	62,1	67,0	53,9	51,8	81,8	116,1	148,6	106,4	122,5	128,7	125,3
Egyéb	16,2	1,0	8,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	26,1	26,1	26,1	0,0
Kötelezettségek	1 483,4	1 290,8	658,6	264,9	227,0	404,5	966,3	1 234,8	1 289,7	1 137,0	1 152,0	1 266,2	1 353,7
Hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok	554,3	484,0	165,1	7,0	7,0	6,6	1,2	1,0	0,9	0,7	0,5	0,3	0,3
Hitelek	663,7	595,6	304,2	42,3	59,5	83,0	134,7	206,6	290,3	283,0	351,1	355,1	320,4
Rövid lejáratú hitelek	106,2	85,8	17,5	7,6	6,1	21,0	21,6	22,5	33,9	42,0	37,6	40,2	4,4
Hosszú lejáratú hitelek	557,5	509,8	286,7	34,7	53,4	62,0	113,1	184,1	256,4	240,9	313,5	315,0	316,0
Pénzügyi derivatívák	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,1	0,1	0,0	0,0
Egyéb tartozások	265,5	211,2	189,3	215,6	160,5	315,0	830,3	1 027,2	998,0	853,2	800,4	910,7	1 032,9
Kereskedelmi hitelek és előlegek	141,5	114,4	132,1	169,5	108,1	101,8	138,0	131,7	149,9	130,1	130,8	135,0	126,7
Egyéb	124,0	96,9	57,2	46,1	52,5	213,1	692,4	895,5	848,1	723,1	669,5	775,7	906,3
Nettó pénzügyi vagyon	-164,6	108,7	863,7	1 325,8	1 458,4	1 587,8	1 670,1	1 802,4	1 793,8	1 879,5	1 935,8	1 750,1	1 881,4

Forrás: MNB adatok alapján saját szerkesztés

Összegzés

A helyi önkormányzati szektor adósságának teljes konszolidálásával és az eladósodás jogszabályi kereteinek megteremtésével a magyarországi önkormányzatok eladósodását a korábbi piaci alapú modell helyett a központilag szabályozott modell váltotta fel, mely egyaránt alkalmaz aktív és passzív kontroll elemeket. Ezekre a változásokra találunk példákat az OECD országokban is. Az OECD országok nagy részével ellentétben hazánkban ezek az intézkedések a recentralizáció égisze alatt mentek végbe. Az alkalmazott kontrollok beváltották a hozzájuk fűzött reményeket, a szektor külső eladósodása a betéti pozícióhoz viszonyítottan is alacsony kockázatot hordoz. Figyelemre méltó ugyanakkor a belső kötelezettségállomány felfutása a konszolidációt követő évek óta, mely vélhetően szállítói számlákhoz kapcsolódik. Ennek a kötelezettségállománynak a kockázata a külső finanszírozók és a központi költségvetés szempontjából is jelentős lehet, és rámutat a szektor törekény likviditási helyzetére.

Irodalomjegyzék

Aczél, Á., & Homolya, D. (2011). Az önkormányzati szektor eladósodottságának kockázatai pénzügyi stabilitási szempontból. *MNB-szemle*, 6, pp. 1-11.

Berczik, Á., Kecskés, Á., Kelemen, R., & Szilágyi, H. (2019). A helyi önkormányzati alrendszer stabilitása 2002-2020 között. *Köz-gazdaság*, 14(3), pp. 60-82.

Dafflon, R. (2010). Local debt: From Budget Responsibility to Fiscal Discipline. *IEB 6th Symposium on Fiscal Federalism*. Barcelona, 2010. jun. 14–15.

Gál, E. (2010A). Önkormányzatok és kereskedelmi bankok a pénz-és tőkepiac keresleti és kínálati oldalán. *Hitelintézeti Szemle*, 9(3), pp. 290-306.

GÁL, E. (2010B). Az önkormányzatok adós- és követelésminősítésének elméleti és gyakorlati problémái. PhD értekezés, *Miskolci Egyetem, Vállalkozás elmélet és gyakorlat doktori iskola*

Gál, E. (2011). Kell-e szabályozni az önkormányzati hitelfelvételt. *Pénzügyi szemle*, 56, pp. 124-144.

Gurley, J. G. & Shaw, E. S. (1955). Financial aspects of economic development. *The American economic review*, 45(4), 515-538.

Györffi, D., Vigvári A. & Zsugyel, J. (2019). *Közpénzügyek nagy kézikönyve*. Budapest, HU: Complex Kiadó.

Homolya, D., & Szigel, G. (2008). Önkormányzati hitelezés-kockázatok és banki viselkedés. *MNB szemle*, 9, pp. 20-29.

Jelinek, Cs. (2020). „Gúzsba kötve táncolunk” – Zsugorodás és a kontroll leszivárgásának politikai gazdaságtana magyarországi középvárosokban. *Szociológiai Szemle*, 30(2), pp. 115–136. https://szociologia.hu/uploads/115_136_oldal.pdf

Jókay, K., & Veres-Bocskai, K. (2009). Egy igazi hungarikum: önkormányzati adósságrendezési eljárás tapasztalatai és a szabályozásban rejlő lehetőségek. *Pénzügyi Szemle*, 1, pp. 111-125.

Kopányi, M. & Vigvári, A. (2003). Az önkormányzati szektor pénz és tőkepiaci kapcsolatának szabályozási szükségessége és lehetősége. *Kézirat*.

Kornai, J., Eric, M., & Gerard, R. (2004A). Puha költségvetési korlát I. *Közgazdasági Szemle*, LI(7-8), pp. 608-624.

Kornai, J., Eric, M., & Gerard, R. (2004B). Puha költségvetési korlát II. *Közgazdasági Szemle*, LI(9), 777-809.

Kornai, J. (2015). U-kanyar Magyarországon. *Élet és Irodalom*, 59, pp. 8–10.

Kornai, J. (2016). Még egyszer a „rendszerparadigmáról”. Tisztázás és kiegészítések a poszt szocialista régió tapasztalatainak fényében. *Közgazdasági Szemle*, LXIII(10), pp. 1074–1119. <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2016.10.1074>

Lentner, Cs. (2014). A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly*, 59(3), pp. 330-344.

Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance*. New York, USA: McGraw-Hill

OECD, (2022). 2022 Synthesis Report World Observatory on subnational Government Finance and Investment. *OECD, 2022*

Ter – Minassian, M. T. (1996). Borrowing by subnational governments: Issues and selected international experiences. *International Monetary Fund*.

Ter – Minassian, T., & J. Craig (1997). Control of subnational government borrowing. *In: Ter-Minassian, T. (szerk.): Fiscal Federalism in Theory and Practice. Washington, International Monetary Fund*, pp. 156-172.

Vigvári, A. (2002). Lehetőségek önkormányzatok pénzügyi elemzéséhez. *Számvitel, adó, könyvvizsgálat*. (11), pp. 506-509.

Vigvári, A. (2009A). *Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben. ÁSZ KUT tanulmány 2009. január*

Vigvári, A. (2009B). Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. *Közgazdasági Szemle/Economic Review*, 56.

Vigvári, A. (2011). Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák. *ÁSZ KUT, 2011. december*, ISBN 978-615-5222-01-6

Jogsabályok

Az önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény (Adr.), valamint A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)

2011. évi CXCV. törvény - Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi CLXXXIX. törvény - Magyarország helyi önkormányzatairól

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)