

# Aczél Ákos–Homolya Dániel: Az önkormányzati szektor eladósodottságának kockázatai pénzügyi stabilitási szemszögből\*,<sup>1</sup>

*Cikkünk az önkormányzatok eladósodása nyomán felmerülő kockázatokat tárja fel az önkormányzati finanszírozás szempontjából legfontosabb hitelintézetek önkormányzatiüzletág-vezetőivel lefolytatott interjúkra és kapcsolódó adatbekérésekre, a Magyar Államkincstártól származó, az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó adatokra és a banki adatokra támaszkodva. Az önkormányzati szektorban 2007–2008-ban tapasztalható kötvénykibocsátási boom során lejegyzett kötvények törlesztése csak az állomány egyharmadánál kezdődött meg 2011 közepéig, míg az év végére a teljes állomány közel 50 százaléka, 2013 végére pedig 90 százaléka ér tőketörlesztési szakaszba. Kétséges, hogy az önkormányzatok az eredeti lejáratok szerint tudják törleszteni a bankrendszerrel szemben fennálló adósságukat a teljes hitel- és kötvényállomány jelentős devizakitettsége (60 százalék, melynek 80 százaléka svájcifrank-kitettség), illetve a csökkenő önkormányzati bevételek és a romló gazdasági kilátások miatt. Elemzésünkben megállapítjuk, hogy az önkormányzati szegmens adósságához kapcsolódó kockázatok az elmúlt időszakban jelentősen nőttek, ugyanakkor a bankrendszer részéről megvan a hajlandóság és képesség is ezen kockázatok kezelésére. A teljes önkormányzati rendszer jövőbeli átfogó átalakítása, az adósságrendezési eljárások további átalakítása a kormányzat részéről meghatározó lehet az önkormányzati rendszer pénzügyi pozíciója szempontjából. A feladatátcsoportosítással párhuzamosan az önkormányzati adósság egy részének (elsősorban a megyei önkormányzatoktól) esetlegesen központi költségvetéshez kerülése tiszta képet eredményezhet.*

## ÖNKORMÁNYZATOK ELADÓSODÁSA

2007 és 2008 folyamán mintegy megkétszereződött az önkormányzatok bankrendszerrel szembeni kötelezettségállománya. 2008 vége óta a bankrendszeri kitettségállomány már nem növekedett jelentősen. 2011 júniusának végén 550 milliárd forint volt a kötvényállomány és 450 milliárd forint volt a hitelállomány. A felépült hitel- és kötvényállományon belül jelentős (mintegy 60 százalékos) a devizakitettség, melynek 80 százaléka svájci frankban denominált. A kötelezettségállomány növekedésének egyaránt voltak kínálati és keresleti mozgatórugói. Fontos kiemelni, hogy cikkünkben alapvetően a bankrendszerrel szemben fennálló kockázatok elemizzük, ezért nem foglalkozunk behatóan azokkal a kockázatokkal, amelyek az önkormányzatok évek óta 200 milliárd forint körül ingadozó egyéb tartozásállományát (elsősorban a kereskedelmi hiteleket) övezik.

Az önkormányzati szegmensben tapasztalt növekvő banki kínálatot táplálhatta a keresztértékesítési lehetőségek (EU-pályázatok, tanácsadás, pénzforgalmi szolgáltatások stb.) mellett a hitelezők körében jellemző, az önkormányzati működés folytonosságára alapozó megközelítés: az önkormányzatok törvényben deklarált feladataik nyomán nem válhatnak teljesen fizetéseképtelenné, teljes felszámolás sem következhet be, mivel bizonyos alapvető feladatok ellátását kötelesek biztosítani, és az ahhoz kapcsolódó bevételek fedezetet teremthetnek a törlesztésekhez is (lásd pl. Homolya–Szigel, 2008). A kínálati oldalról egyfajta koncentrálttság jelentkezik, hiszen az önkormányzati finanszírozásban legaktívabb 7 bank mintegy 97 százalékos piaci részesedéssel bír.

Az önkormányzatok részéről három fontosabb tényező miatt **erősödő kereslet jelentkezett**. Egyrészt az Európai

\* Jelen cikk a szerzők nézeteit tartalmazza, és nem feltétlenül tükrözi a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját.

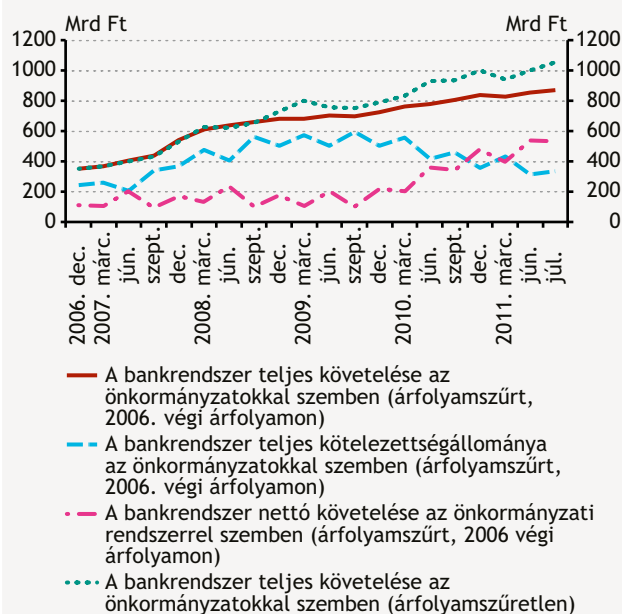
<sup>1</sup> Ezúton is szeretnénk köszönetet mondani a háttérszámításokban való közreműködésért Komócsin Zoltánnak, a nyújtott segítségért és tanácsokért Grosz Gabriellának és P. Kiss Gábornak. Köszönettel tartozunk a banki interjúkon részt vevő hitelezési vezetőknek, továbbá a Magyar Államkincstárnak a kapott adatokért és a konzultációs lehetőségért. Az esetleges hibákért a felelősség egyedül a szerzőket terheli. 2011 közepe óta az önkormányzati rendszer átalakításával kapcsolatban több hír felmerült, jelen cikk a 2011. augusztus végéig megismert információk alapján készült.

Unió által meghirdetett támogatási programok alapvetően önerőt kívánnak, illetve jelentős részük csak az adott projekt lezárultával biztosítja az elnyert támogatást, így a pályázók részéről szükségessé válhatott a források megelőlegezése. Másrészt a szabályozói bizonytalanságból fakadó óvatossági megfontolások is szerepet játszhattak a jelentős mértékű eladósodásban. Az önkormányzati hitelezés korlátozásának irányába mutató törvényjavaslatok<sup>2</sup> hatására mintegy utolsó lehetőségként – feltehetően tartalékképzési céllal – bővítették forrásaikat az önkormányzatok olyan gazdálkodási helyzet esetében is, amikor konkrét beruházási célok még nem fogalmazódtak meg. A pályázatokra való felkészülés és az előtartalékolás hipotéziseket támasztja alá az, hogy a kötvények kibocsátása után felépített betétállomány több éven keresztül rendszerszinten nem csökkent, illetve az önkormányzatok működési és felhalmozási kiadásai nem növekedtek 2009 végéig, vagyis a források több évig nem kerültek felhasználásra. Mindezen túl a devizaforrásokhoz kedvező áron lehetett hozzájutni, ami egyrészt a teljes futamidőn elérhető kamatelőnnyel kecsegtetett, másrészt pedig a források felhasználásáig az elhelyezett betétállományon a devizahiteleket terhelő, illetve a forintbetétekért kapott kamatok közötti különbség realizálása vált lehetővé.

Mivel a – legnagyobb részét kötvénykibocsátásból származó – források (forintalapú) bankbetétként kerültek elhelyezésre, a szektor bankrendszerrel szembeni pozíciója csak mérsékelten romlott 2009 végéig, ameddig a betétállomány leépítése meg nem indult az önkormányzatok körében. 2010 eleje óta e cikk publikálásáig eltelt időszakban azonban 444 milliárd forinttal növekedett a bankrendszer önkormányzati szektorral szembeni nettó követelése (1. ábra). A pozíció romlása három főbb folyamatra vezethető vissza. Az önkormányzatok eszközoldalán a betétek kivonása volt jellemző. A betétállomány mintegy 220 milliárd forinttal való csökkenése együtt mozgott a felhalmozási célú kiadások emelkedésével (2009. évi 574 milliárd forintról 2010-re 721 milliárd forintra nőttek a feltehetően EU-s pályázatokhoz köthető felhalmozási kiadások). Emellett 2010-ben a működési kiadások is mintegy 84 milliárd forinttal meghaladták a 2009. évi szintet.

Az önkormányzatok forrás oldalán – a hosszú lejáratú hitelek stagnálása mellett – a folyószámlahitelek felfutása rontotta a szektor bankrendszerrel szembeni pozícióját. 2010 januárja óta közel megkétszereződött – 62 milliárd forintról 116 milliárd forintra emelkedett – az önkormányzatok folyószámlahitel-állománya. Az állomány növelésére ösztönözhetette az önkormányzatokat, hogy – hasonlóan a kötvénykibocsátáshoz – e hitelforma igénybevételénél nem kötelező

**1. ábra**  
Az önkormányzati szektor hazai bankrendszerrel szembeni pozíciója



Forrás: MNB.

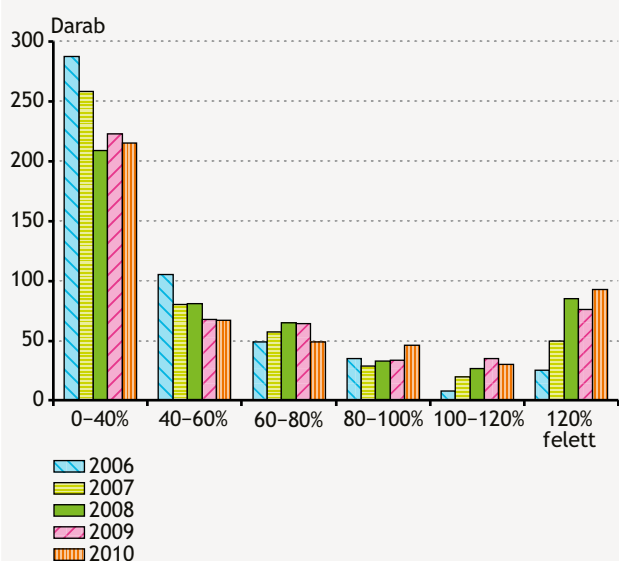
külön közbeszerzési eljárás, az a pénzforgalmi szolgáltatás részeként áll rendelkezésre. A növekvő rövid lejáratú hitelállomány erősödő likviditási problémákra is utal, ami az önkormányzatok kifeszített gazdálkodásából fakadhat. A betételhelyezési, illetve hitelfelvételi folyamatok abban is tükröződtek, hogy 2010-ben az adósságállomány kismértékű növekedése mellett jelentősen nőtt az önkormányzatok pénzforgalmi szemléletű hiánya.

Szintén a nettó pozíció romlásához vezetett a forint svájci frankkal szembeni gyengülése. Az árfolyamváltozás miatt 2010 első negyedéve óta mintegy 110 milliárd forinttal gyarapodott a szektor bankrendszerrel szembeni kötelezettségállománya, ami az állományt övező jelentős árfolyamkockázatra hívja fel a figyelmet.

A felépült állományhoz az említett árfolyamkockázat mellett egyéb nemfizetési kockázatok is kötődnek. Bizonytalanságot jelent, hogy az önkormányzatok képesek-e kitermelni a megvalósított beruházásaik költségeit – a pályázati önrészt és az utófinanszírozás esetén jelentkező kamatköltséget. A kismértékű hatékonyságfejlesztés irányába mutat, hogy a beruházások közel háromnegyedét ingatlanvásárlásra és alig egyötödét ingatlanfelújításra fordították a szektor szereplői, vagyis feltehetően csak kisebb mértékben csökkenhetnek a működési kiadások. Kérdéses ugyanakkor, hogy

<sup>2</sup> A Pénzügyminisztérium 2007 novemberében készített elő egy, a helyi önkormányzatokról szóló törvény módosítási javaslatot, amely többek között a fennálló hitelfelvételi korlátot változtatná. A javaslat tartalmi kérdéseiről lásd Vígvári (2007).

**2. ábra**  
Az ötszáz legnagyobb saját bevételű önkormányzat kötelezettség/saját bevétel arányának alakulása 2006–2010 között

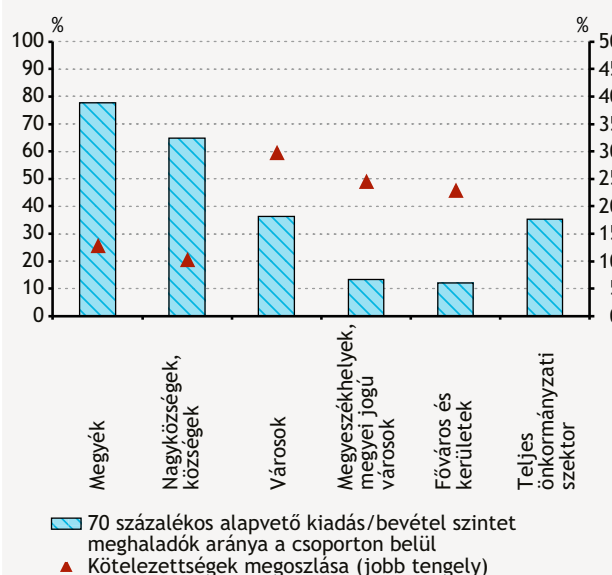


Forrás: MÁK, a szerzők számítása.

az önkormányzatok költségvetésének tervezése megalapozott és hosszabb távra is előre tekintő pénzügyi tervezéssel történt-e. Mivel a kibocsátott kötvények tőkerészenek visszafizetését általában csak 3-4 évvel a kibocsátás után kell megkezdeni, lehetséges, hogy a rövid távú célok felülírták a prudens pénzügyi tervezés szempontjait. Erre utal, hogy míg 2006-ban az ötszáz legnagyobb saját bevétellel rendelkező önkormányzat közül csak harminchárom kötelezettségállománya haladta meg saját bevételeit, addig 2010-ben már százhuszonhárom ilyen önkormányzat volt (2. ábra). A kötelezettség/saját bevétel mutató elmúlt években tapasztalt romlásában a kötelezettségállomány növekedése meghatározóbb szerepet töltött be, mint a saját bevétel csökkenése.

Az elemzés teljességének érdekében a Magyar Államkincstár adatai alapján áttekintettük az önkormányzatok eredmény- és mérlegkimutatásait, illetve egyéb beszámolóit is. Az egyedi szintű vizsgálatokból kitűnik, hogy az eladósodottság jelentősen koncentrálnak a nagyobb önkormányzatok között. A településtípusok szerinti bontásból látható, hogy a fővárosi önkormányzatnál és a fővárosi kerületeknél halmozódott fel a teljes adósság 23 százaléka. Ezek anyagi helyzete viszonylag stabilnak mondható, adataink alapján ezen önkormányzatoknak van terük arra, hogy kigazdálkodják az esedékes törlesztőrészeket. Megvizsgálva az

**3. ábra**  
Önkormányzatok kötelezettségállományának bontása és magas alapvető kiadás/bevétel aránnyal rendelkezők településtípusok szerint



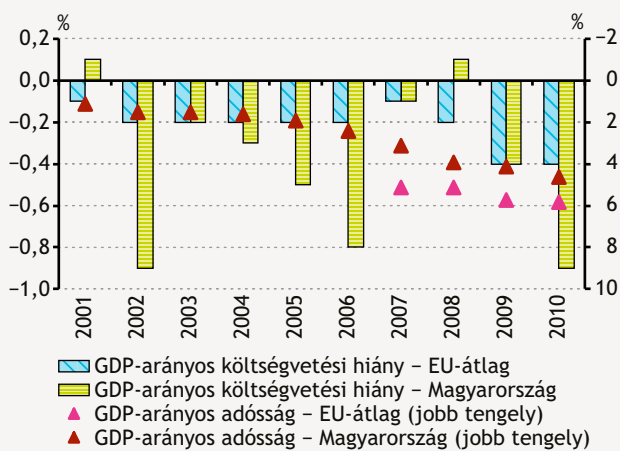
Megjegyzés: Az alapvető kiadások alatt a működési kiadásoknak az esedékes törlesztőrészlettel növelt értékét értjük, míg a bevételek minden bevételt tartalmaznak az értékpapírokhoz és hitelekhez kötődő bevételeken kívül.

Forrás: MÁK, a szerzők számítása.

önkormányzatok bevételeit (eltekintve az értékpapírokhoz és hitelfelvételhez köthető bevételektől) és alapvető kiadásait (a működési célú kiadások esedékes törlesztőteherrel növelt értékét), látható, hogy a fővárosi és a kerületi önkormányzatok mindössze egytizedénél<sup>3</sup> fordul elő, hogy az alapvető kiadások meghaladják a bevételek 70 százalékát. A legkifeszítettebb helyzetben a megyei önkormányzatok és a kistépelülések vannak: mindkét típus esetén jelentős, 60-80 százalékos azon önkormányzatok aránya (kiadásokkal súlyozott érték), amelyek alapvető kiadásai meghaladják bevételeik 70 százalékát (3. ábra). A községek között ráadásul a 100 százalékos alapvető kiadás/bevétel arányt meghaladó települések aránya mintegy 23 százalék (kiadásokkal súlyozott érték). A törlesztőképesség szempontjából meghatározó saját bevételeken belül fontos szerepet tölt be az iparüzési adó. Ha a bevételekből levonnánk az iparüzési adóból származó bevételeket, akkor annak a kétszáz önkormányzatnak (jellemzően nagyobb települések), amelyeknél a szektorszerű iparüzési adó-bevétel 90 százaléka realizálódik, közel háromnegyedénél lenne nagyobb az alapvető kiadások összege a bevételek 70 százalékánál. Így a fizetőképességhez kötődő kockázatok erőteljesen növekednének. Ennek megfelelően az iparüzési adóból származó bevételek

<sup>3</sup> Kiadásokkal súlyozott érték, 5-6 önkormányzatot jelent.

**4. ábra**  
Az önkormányzati szektor GDP-arányos adóssága EU-átlaggal való összevetésben



Megjegyzés: Azon országoknál, ahol az Eurostat megkülönböztet külön helyi önkormányzati és szövetségi állami szintet (Németország, Ausztria, Spanyolország, Belgium), a szövetségi szintet a közölt adatokban nem vettük figyelembe.  
Forrás: Eurostat.

esetleges újracsatolása a korábban hitelképesnek ítélt önkormányzatok fizetőképességének csökkenését idézné elő.

Országoként eltérő ugyan az önkormányzatok feladatainak és finanszírozásának rendszere, de érdemes egy pillantást vetni a magyar önkormányzati szektor eladósodottságára nemzetközi összevetésben is. Az európai uniós országok önkormányzati szektoraival összehasonlítva a hazai önkormányzati szektor egyértelműen a magas deficitet felhalmozók között helyezkedik el, de GDP-arányos adóssága egyelőre nem mondható kiugróknak. Mindazonáltal aggodalomra adhat okot, hogy a magas deficitek következtében a GDP-arányos adósság az évezred elején jellemző 1,1 százalékos szintről 2010-re 4,6 százalékra emelkedett (lásd 4. ábra). Ebből is látható, hogy szükséges az önkormányzatok gazdálkodásának erőteljesebb szabályozása, illetve a megfelelő finanszírozás biztosítása.

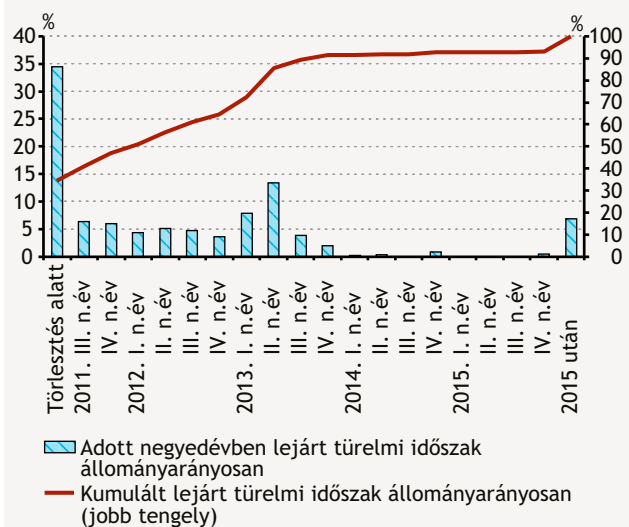
### KOCKÁZATOK A BANKRENDSZER SZEMPONTJÁBÓL

Az önkormányzati kitétség felét meghaladó kötvényállomány jellemzően 2006 és 2008 között került kibocsátásra. Az intenzív banki verseny következtében az önkormányzatok szempontjából kedvező mértékű felárshintek alakultak ki, az állomány döntő többségét kitevő svájci frank alapú kötvények esetén az állomány 90 százaléka svájci frank bankközi kamat (CHF LIBOR) felett 0 és 150 bázispont közötti felár mellett került kibocsátásra. Érdemes megjegyezni, hogy ezek a felárshintek elmaradnak a svájci önkormányzatok által kibocsátott kötvények feláraitól is, pedig esetükben nem

jelentkezik a fedezetlen devizapozícióból fakadó kockázat. Nem állnak rendelkezésünkre betéti és hitelkamatstatisztikák az önkormányzati szegmensre, így csak arra a bankokkal folytatott interjúk során ismételten feltárt „közvélekedésre” tudunk alapozni, miszerint a keresztértékesítési lehetőségeken keresztül jelentkezik jövedelem az önkormányzati szegmensben. A hitel- és kötvénytermékek mellett a folyószámlavezetéstől egészen az opciós ügyletekig széles termékkínálattal kínálnak a bankok az önkormányzatoknak, ami jutalékbevételezt generálhat a bankok részére. A kibocsátott (mintegy 550 milliárd forintos) kötvényállománynál alkalmazott, jellemzően 3-5 éves tőketörlesztési türelmi időszakok 2010 végén elkezdtek lejárni. Becsléseink alapján 2011 végére a kötvényállomány közel fele kerül törlesztési szakaszba, 2013 végére ez az arány elérheti a 90 százalékot is (5. ábra). Így bár az eddigiekben alacsony kamatszint és annak változó kamatozáshoz való kötöttsége (a 3 hónapos CHF LIBOR kamatláb 2008 közepe és 2011 augusztusa között mintegy 2,5 százalékponttal 0-0,2 százalékpontos szintre csökkent) kompenzálta a svájci frank erősödésének törlesztőtöherre gyakorolt hatását, a tőketörlesztések beindulása növekvő terhet ró az önkormányzatokra.

A 2010 végi árfolyammal számolva, a tőketörlesztési időszakok megindulásával 2011-ben a teljes hosszú kötelezettségállományhoz kapcsolódó törlesztési teher meghaladhatja a 60 milliárd forintot. A 2010-hez képesti 10 milliárd forintos törlesztőtöher-növekedésben meghatározó szerepet tölt be a kötvénytörlesztési teher 8 milliárd forintos növekedése. 2012-2013-ra a teljes törlesztési kötelezettség 80 milliárd forintra nőhet az önkormányzatok előre tekintő beszámoló-

**5. ábra**  
A tőketörlesztés megkezdésének időzítése az önkormányzati kötvényállományon belül



Forrás: MNB.

ira alapozott becslésünk szerint. Így GDP-arányosan a 2010-es 0,2 százalékos szintről 0,3 százalékos szintre emelkedik a hosszú adóssághoz kapcsolódó törlesztési teher.

A 2011. második negyedév végi portfólióindikátorok alapján a bankok önkormányzati kitétsége nem tekinthető problematikusnak, ugyanakkor a megfigyelhető változások a kockázatok növekedését vetítik előre. Különösen a kötvényállományhoz köthető kockázatok emelkedtek. Az önkormányzati hiteleknél 2011 második negyedévének végére 1,2 százalék volt a nemteljesítő hitelek aránya. Becslésünk szerint 2011 júniusának végén a kötvényállományon belül a 90 napon túli késedelem aránya közel 3 százalék volt, mindez fokozatos emelkedést jelent a 2011. március végi 2,1 százalékos szinthez képest. Így összességében a teljes önkormányzati kitétségi-állományon belül a nemteljesítő állomány aránya elérte a 2,1 százalékot, miközben ezen állomány értékvesztéssel való fedezettsége 14 százalékra nőtt, ami alulmúlja a teljes banki nemteljesítő hitelportfólió mintegy 40 százalékos fedezettségét.

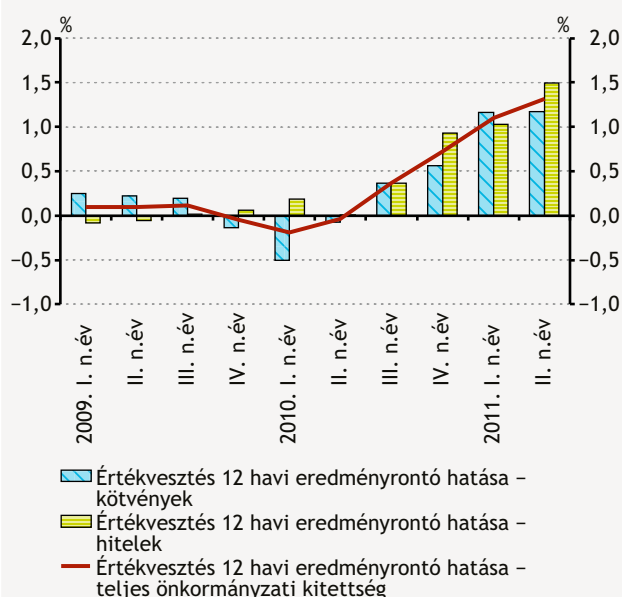
A portfólióromlás irányába mutat az újonnan képzett értékvesztés-állomány kitétséghöz viszonyított arányának növekedése is. Az állományarányos értékvesztés eredményrontó hatása a 2010 közepéig tapasztalható 0 körüli szintről 2011 közepére 1,3 százalékra emelkedett (6. ábra), és az adatok azt mutatják, hogy önkormányzati kitétségre vonatkozó értékvesztés-állományt a bankrendszer gyakorlatilag csak

2010 közepétől kezdte el képezni. A teljes állományra vetített értékvesztés arányának 2011. június végi 1,5 százalékos szintje messze elmarad a bankrendszer összes hiteljellegű (hitelalapú és hitelviszonyt megtestesítő értékpapír-alapú) követelésének mintegy 5 százalékos kitétségarányos értékvesztés-állományától. Előre tekintve azonban fontosnak tartjuk, hogy a bankok óvatos értékvesztés-képzési eljárásokat alkalmazzanak az önkormányzati kitétségre és az átstrukturált ügyleteket megfelelően tartsák nyilván, tükrözve a kitétségekhez kapcsolódó kockázatokat.

A kockázati mutatók romlását vetíti előre az is, hogy 2011 során beindultak az önkormányzati szegmenshez kapcsolódó átstrukturálások is. 2011. június végén még csak 1 százalék körüli szinten mozgott az átstrukturált kitétség, de a portfólió 3-4 százalékkal kapcsolatban már jelentkezett átstrukturálási igény hitelfelvevői oldalról, és az MNB 2011 júliusában lefolytatott hitelezési felméréseinek<sup>4</sup> adatai alapján a bankok mintegy 10 százalékos állományarányos átstrukturálást várnak 2011 végére (7. ábra). A jegybank bankok között folytatott felmérése alapján az átstrukturáláshoz kapcsolódó igényeket keresleti, azaz önkormányzati oldalról elsősorban a bevételek csökkenése, kiadá szerkezeti problémák, sikertelen beruházások, illetve az árfolyamváltozás vezérli. Mindeközben a bankok oldaláról a fizetőképességi problémák kezelése, hitelvesztések simítása jelentkezik mint meghatározó szempont.

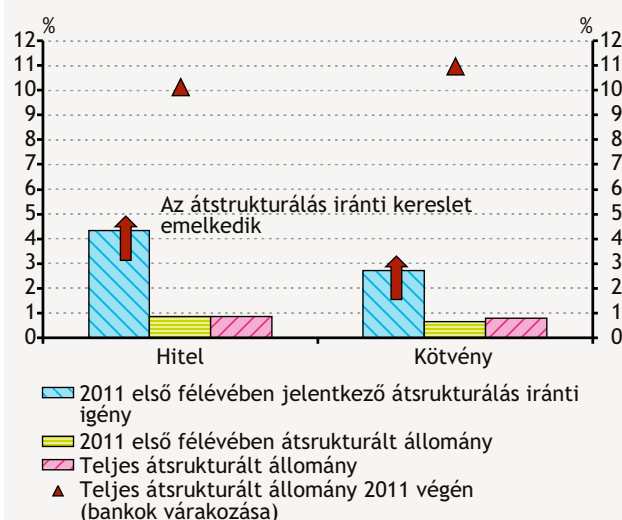
Az átstrukturálások eszközeként a bankok leginkább a futamidő-hosszabbítást, az átmeneti teljes vagy részleges tőketör-

**6. ábra**  
Értékvesztés eredményrontó hatása az önkormányzati portfólióban



Forrás: MNB.

**7. ábra**  
Átstrukturálási várakozások az önkormányzati portfólióban



Forrás: MNB.

<sup>4</sup> MAGYAR NEMZETI BANK (2011): *Felmérés a hitelezési vezetők körében a bankok hitelezési gyakorlatának vizsgálatára*. Budapest, MNB, augusztus. URL: <http://www.mnb.hu/kiadvanyok/hitelezesi-felmeres/hitelezesi-felmeres-2011-augusztus>. Letöltve: 2011. október 3.

lesztési moratóriumot alkalmazzák. Az átstrukturálások lehetővé teszik, hogy a korábban várt helyzettől eltérő környezethez igazodjanak az érintett önkormányzatok fizetési terhei és azok ütemezése. Egyúttal az átstrukturálás lehetőséget teremt a bankok számára a kockázati és forrásköltségeket jobban tükröző árazás érvényesítésére. Az elmúlt időszakban egyes önkormányzati érdekképviseltek általános, minden kötvényre kiterjedő, 1 vagy 3 éves további tőketörlesztési moratóriumot javasoltak. Az önkormányzati ügyletek egyedisége miatt azonban, véleményünk szerint, az esetleges fizetési nehézséggel küzdő önkormányzatok ügyének egyedi kezelése vezethet optimális megoldásra.

Az átstrukturálások azt jelzik, hogy a bankrendszerben megvan a hajlandóság arra, hogy kezelje az önkormányzati portfólióhoz kapcsolódó kockázatokat. A hajlandóság mellett azonban a másik fontos kérdés, hogy a bankrendszer képes-e kezelni a felmerülő fizetési nehézségeket. A leginkább kockázatosnak tekintett önkormányzati kötvény-állományt vizsgálva megállapítható, hogy a teljes önkormányzati kötvény-állomány 2011. június végi tőkepufferhez viszonyított aránya nem haladja meg jelentősen az 50 százalékot. Amennyiben az eddigiekben értékvesztéssel megképzettek túl jelentős, 10 százalékos aggregált veszteség<sup>5</sup> jelentkezne a kötvényállományon, akkor az önkormányzati szegmensben aktív bankok körében a tőkepuffernek csupán 7 százaléka emésztődne fel, és egyetlen érintett banknál sem haladná meg a potenciálisan jelentkező veszteség a rendelkezésre álló puffer felét. A kitétség koncentrátságával összhangban a kockázatok is koncentráltan jelentkeznek a bankszektor szereplői között. A kötvényállományra áll rendelkezésre adatbázisszerű információ a banki kötődésről, ez alapján megállapítható, hogy a különböző település-szegmensekben alapvetően a teljes önkormányzati kitétséget jellemző részesedés mutatkozik. A kapcsolódó kockázatokat növelheti a 2011 nyarán folytatott felmérésünk szerinti mintegy 200 milliárd forintnyi önkormányzati vállalatokkal szembeni kitétség és a PPP alapú projektek finanszírozása is, illetve a kezelhetőséget korlátozhatja esetleges más kockázatok kulminálódása.

Felmerülhet, hogy az önkormányzati szektorhoz kapcsolódó kockázatokat tovább növelik az általuk megkötött derivatív ügyletek is. Feltételezésünk szerint a nem pénzügyi vállalatokon és a magánszemélyeken kívüli körrel kötött, nem pénzügyi szektorral szembeni ügyfélételek közelítő becslést adhatnak az önkormányzatokkal szemben felvett derivatív pozíciókra. 2011. június végi adatok alapján ezen

pozíciók piaci értéke mintegy mínusz 6 milliárd forint volt. Ez a bankrendszernek fedezett pozíciója okán nem jár eredményhatással (az ügyletekhez kapcsolódó jutalékbevételel jövedelmet jelent), azonban az önkormányzati szegmens számára potenciális nyereséget jelenthet. 2010 elejétől állnak rendelkezésre olyan információk, amelyek alapján elemezhetők ezen derivatív állományok. Megállapítható, hogy 2010 első negyedévéhez képest ezen pozíciók piaci értéke nem változott érdemben, azonban az ügyletek kötési értékében csökkenés következett be, ami egyfajta alkalmazkodásra utal. A partnerek száma továbbra is 60-70 között van.

## SZABÁLYOZÁSI KÉRDÉSEK

Az önkormányzati adósságállományhoz kapcsolódóan eddigiekben felépült kockázatok mellett az önkormányzatok jövőbeli helyzetét jelentősen befolyásolhatja a teljes rendszer átalakítása. Az alapfeladatok szűkítése a fontos intézmények központi kormányzathoz való rendelésével együtt felmerülhet az is, hogy bizonyos önkormányzati szegmensek (megyei önkormányzatok) feladatainak átalakításával együtt adósságukat is átvállalná az állam, tiszta képet eredményezve. Fontos hangsúlyozni, hogy ezzel a lépéssel nem nőne az államadósság, mivel az önkormányzati adósság jelenleg is része az államadósságnak.

A 2011 májusában megjelent kormányzati koncepcióban számos lehetőséget felvetnek, többek között az önkormányzati adósság központi kezelését, feladatok átszervezését, az önkormányzatok pénzforgalmi számláinak a Magyar Államkincstárba való esetleges áthelyezését. A hatályos szabályozás és gyakorlat szerint a helyi önkormányzatok hitelintézeteknél vezetik pénzforgalmi számláikat, és csak minden hónap első napjával van lehetőségük számlavezető hitelintézetet váltani, ráadásul a váltásról 30 nappal korábban írásban értesíteni kell a kincstárt.<sup>6</sup> A számlavezetés kincstárba való áthelyezése bevételkiesést jelentene a bankoknak, egyúttal hitelkockázat-növelő tényező lenne, ami a finanszírozási költségek növelésében jelentkezhet. Ugyanakkor egy ilyen változtatásnál nemzetgazdasági szempontból fontos előnyt jelentene a teljes önkormányzati szektor pénzügyi helyzetéről frissebb, naprakészebb módon elérhető információs bázis és a gazdálkodás megerősödő ellenőrizhetősége.

Pénzügyi stabilitási szempontból fontos, hogy az önkormányzatok törlesztése továbbra is elismert kötelesség legyen, továbbá előre tekintve a „hatásosság” irányába

<sup>5</sup> Ez a feltételezés azzal ekvivalens, hogy a kötvényállományban érintett önkormányzatok 20 százaléka bajba kerül, és azokon egyenként 50 százalékos veszteség keletkezik.

<sup>6</sup> Érdemes megjegyezni, hogy az adósságrendezési eljárás alatt álló Heves megyei önkormányzat a Magyar Államkincstárba átvitte pénzforgalmi számláját, ami az érintett hitelintézetek (elsősorban OTP) beavatkozási lehetőségeit csökkenti. A Heves megyei önkormányzat lépésének azonnali időzítése felveti a hatályos magyar jogszabályokkal való összeütközést.

mozduljanak az önkormányzati hitelfelvételi korlátok. Ez utóbbi azért különösen fontos, mert a jelenlegi adóssághorlátok túl tágak, ezáltal rendszerszinten nem effektívek. Becslésünk szerint mintegy 3200 önkormányzatnak 8 százaléknál jelentkezhethet effektíven a törvényi hitelfelvételi korlát, miközben sajátbevétel-arányosan mindössze 3 százalék ez az arány. A jelentős devizaalapú kitétségre reflektálva érdemes lehet megfontolni azt, hogy a devizaalapú eladósodottságra jelenjenek meg korlátok, megelőzendő a jövőbeli kockázatok kialakulását. Pozitív elmozdulást jelent, hogy a 2011 elejétől hatályos törvényváltozás szerint: ha a helyi önkormányzat éven túli hitelt vesz fel, vagy kötvényt bocsát ki, a képviselő-testület előzetesen köteles könyvvizsgálót megbízni, és a könyvvizsgáló köteles a tervezett kötelezettségvállalással kapcsolatos szakmai véleményét a képviselő-testülettel ismertetni. A könyvvizsgálói véleményről a képviselő-testület a pénzügyi szolgáltatást nyújtó pénzintézetet köteles tájékoztatni.

Az adóssághorlát feletti központi kontroll megerősítésére teremtette meg a lehetőséget az alkotmánymódosítás is: „költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti” (Magyarország 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvénye). A 2011 augusztusában a kormány által tárgyalt, de teljességében nyilvánosságra nem hozott önkormányzati koncepció kapcsán is megjelenik a szándék a hitelfelvétel erősebb kontrollálására.

A hitelkockázatok szempontjából kiemelt jelentőséggel bírnak azon eljárások, melyek segítségével rendezhetőek a fizetésekre vonatkozó kötelezettségekhez kapcsolódó helyzetek. Fontos hangsúlyozni, hogy az önkormányzati adósságon nincs állami garancia, és az esetleges fizetési problémák esetén adósságrendezési eljárásban rendezhetőek a követelések.

A jelenlegi turbulens környezetben mégis növelhetik a magyar szuverénnel kapcsolatos kockázatérzékenységet is az önkormányzatok fizetőképességével és fizetési hajlandóságával kapcsolatos bizonytalanságok.

Az önkormányzatok adósságrendezését az 1996. évi XXV. törvény szabályozza, amely egyértelmű kereteket jelöl ki a fizetésekre vonatkozó esetére, és nemzetközi összehasonlításban is jó jogszabálynak tekinthető. A törvény célja, hogy csődeljárás biztosítsa a helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítását kötelező feladataik folyamatos teljesítése és a hitelezők követelésének vagyonarányos kielégítése mellett. Az önkormányzatok adósságrendezési eljárása két fő ok miatt tér el a vállalati csődjogi eljárásoktól: egyrészt mert az önkormányzatoknak az adósságrendezési eljárás alatt is el kell látniuk az alapvető lakossági szolgáltatásokat, másrészt pedig mert speciális a rendelkezésre álló fedezeti kör. 2010-et megelőzően alapvetően kisebb önkormányzatok esetén indult adósságrendezési eljárás, azonban 2010 során már nagyobb önkormányzatok (Szigetvár, Esztergom, illetve 2011-ben Heves megye) esetében is.

2011 nyarán a teljes önkormányzati rendszer átalakításától némileg függetlenül sor került az önkormányzati adósságrendezési eljárások megváltoztatására. Ennek keretében az adósságrendezésbe vonható vagyon definíciója nem változott, azonban az adósságrendezésbe nem vonható elemeket pontosabban meghatározza a jogszabály (1. táblázat). Így a közfeladatok ellátására nem szolgáló, illetve más intézmény céljára még le nem kötött vagyontárgyakra szűkül le az adósságrendezésbe bevonható fedezetek köre.

A törvény módosítás egyúttal definiálta az adósságrendezésbe vonható bevételt is (a saját bevételek tárgyévben beszedett vagy követelésként fennálló összege, valamint az átengedett központi adókból származó bevétel az adósságrendezési eljárás megindításától a bejelentett hitelezői

1. táblázat Az önkormányzati adósságrendezési eljárásba be nem vonható vagyontárgyak körének változása	
Adósságrendezésbe nem vonható vagyon (2011. júliusi változás előtt)	Adósságrendezésbe nem vonható vagyon (2011. júliusi változás után)
Az állam tulajdonából a helyi önkormányzat tulajdonába került lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek	Az állam tulajdonából a helyi önkormányzat tulajdonába került lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek
	Olyan vagyontárgyak, amelyekhez az állam támogatást, hozzájárulást biztosít
	Önkormányzat költségvetésében megjelenő önkormányzati társulások, helyi kisebbségi önkormányzat(ok) vagyona
	Helyi önkormányzat vagy költségvetési szerve által pályázaton elnyert, kizárólagos célhoz kötött – törvényben meghatározott kötelező feladat ellátásához kapcsolódó – fejlesztési és működési források önerő- és támogatásrésze
	Egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezése céljából helyi önkormányzat részére juttatott, elkülönítetten kezelt összeg

követelések megtérüléséig). Meghatározásra került az úgynevezett reorganizációs hitel, ami segítheti a korábbi adósságállomány törlesztését miniszteri döntéssel biztosítható kamattámogatás mellett, továbbá bizonyos szociális ellátásokkal szűkült, bizonyos feladatokkal bővült az adósságrendezés során is kötelezően ellátandó feladatok köre.

A módosítás alapján szűkül a polgármester hatásköre az egész folyamat során, míg a képviselő-testületek hatásköre nő, ami segítheti az adósságrendezéshez kapcsolódó intézkedések elfogadását. A szabályozásmódosítás lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzathoz tartozó költségvetési szerveket, közoktatási intézményeket az adósságrendezés során a normál működést előíró szabályoktól eltérően akár azonnali hatállyal is átalakíthassák.<sup>7</sup>

Összességében tehát a bankok szempontjából előnyt jelent az eddigi adósságrendezési eljárások tapasztalatainak beépítése a szabályozásba. Az adósságrendezésbe bevonható fedezeti kör szűkítése problémát jelenthetne, de 2011. nyári elemzésünk szerint az önkormányzati kitétségek mögé az eddigiekben sem vontak be jelentős ingatlanfedezeti kört (csupán a teljes állomány mintegy 4 százalékát fedezi ingatlan), és az egyéb fedezetek (elsősorban garancia) nagyságrendje is állományarányosan 11 százalék közeli. A fedezetbekérés gyakorlata összhangban áll azzal a Homolya-Szigel (2008) cikkben bemutatott feltevéssel, miszerint a bankok az önkormányzatok folytonos működésére alapozzák finanszírozási döntéseiket. Azaz a feltárt bizonytalanságok ellenére a hitelintézetek azért nem tartanak jelentős veszteség elszenvedésétől az önkormányzati portfóliójukon, mert az önkormányzatokat csőd esetén sem lehet felszámolni, illetve bevételi forrásaik sem apadhatnak

el teljesen. Így a bankok számítanak arra, hogy állami beavatkozás nélkül is az esetlegesen fizetésképtelenné vált önkormányzatok – a hitelek átütemezésével és kiadásaik visszafogásával – saját bevételeikből előbb-utóbb így is, úgy is teljesítik kötelezettségeiket.

## ÖSSZEFOGLALÓ

Az önkormányzati szektorban 2007–2008-ban tapasztalható kötvénykibocsátási boom során lejegyzett kötvények törlesztése csak az állomány egyharmadánál kezdődött meg 2011-ig, míg az év végére a teljes állomány közel 50 százaléka, 2013 végére pedig 90 százaléka ér törlesztési szakaszba. A jelentős árfolyamkitettség, a csökkenő önkormányzati bevételek és a romló gazdasági kilátások nyomán fizetőképességi problémák merülhetnek fel. A portfólióhoz kötődő kockázatok megfelelő kezelése a pénzügyi rendszer zavartalan működése szempontjából fontos, egyúttal az önkormányzati szektorhoz kapcsolódó kockázatok a magyar állam külföldi megítélését is negatívan befolyásolhatják. Elemzésünk alapján megállapítjuk: a bankrendszer részéről meg van a hajlandóság és képesség is ezen kockázatok kezelésére. Előre tekintve azonban ebből a szempontból meghatározó lehet a teljes önkormányzati rendszer jövőbeli átfogó kormányzati átalakítása.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

HOMOLYA DÁNIEL-SZIGEL GÁBOR (2008): Önkormányzati hitelezés – kockázatok és banki viselkedés. *MNB-szemle*, szeptember.

VÍGVÁRI ANDRÁS (2007): Fiskális politikai csodafegyver?. *Pénzügyi Szemle*, 52. évf. 3–4. sz., pp. 522–529.

<sup>7</sup> Pl. normál keretek között május végéig el kell dönteni, hogy egy iskola fenntartói joga átkerül-e más szervezethez, vagy sem.