

ELADÓSODÁS ÚTJÁN A HELYI ÖNKORMÁNYZATI TULAJDONÚ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK? *

Gyirán Zoltán¹

A rendszerváltást követően önkormányzati tulajdonába kerültek a megszünt tanácsok és szerveik, valamint intézményeik kezelésében lévő állami tulajdonú ingatlanok, erdők, vizek, pénz- és értékpapírok, a védett természeti területek és műemléki ingatlanok kivételével. Ezen túlmenően önkormányzati tulajdonba kerültek a korábbi tanácsi vagyongazdálkodású vállalatok is, amelyek egyszerűen önkormányzati tulajdonú cégekké váltak.

A helyi közfeladatok ellátási technikáját, ahogy a jelenlegi, úgy a korábbi önkormányzati törvény sem részletezte, ebből következően kizárólag az önkormányzat felelős az MötV-ben meghatározott közszolgáltatások biztosításáért. Így a törvényi szabályozás alapján a közszolgáltatást a helyhatóság a saját tulajdonú gazdasági társaságain keresztül is elláthatja. Ebből következően igen fontos szereplői az önkormányzati gazdaságnak a költségvetésen kívüli feladatellátók, amelybe a 25%-nál nagyobb részesedésű önkormányzati cégek tartoznak. Ezek a költségvetésen kívüli feladatellátó szervezetek, amelyek közfeladatokat látnak el, de nem a költségvetési gazdálkodás szabályai szerint gazdálkodnak, hanem a gazdasági társaságokra előírt jogszabályok szerint; miközben közpénzek felhasználói. Továbbá ezen vállalkozások a rendelkezésükre bocsátott önkormányzati vagyonnal gazdálkodnak, miközben a lakosság részére közszolgáltatásokat biztosítanak, esetlegesen pedig profitot is termelnek. E kettősségből pedig számos működési kockázat adódhat az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságoknál.

A 2011-2014 között végrehajtott önkormányzati adósságonkonsolidáció nem vitatható, hogy az önkormányzati szektor pénzügyi egyensúlyi helyzetére kedvező hatást gyakorolt. Egy újabb hasonló helyzet megelőzése céljából pedig számos, a gazdálkodásra vonatkozó – korlátozó – jogszabály lépett hatályba, melyről már több esetben beszámoltunk a Közjvak c. blogon is.

Egyik ilyen új szabály, hogy a helyi hitelfelvétel előzetes engedélyhez kötött. Az engedélykötelesség kiterjed az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságokra is, megakadályozandó a költségvetésen kívüli feladatellátók eladósodását. Egy 2019-ben hatályba lépett szabályozás ugyanakkor megengedi a tulajdonos önkormányzat garanciavállalását

* DOI 10.21867/KjK/2019.3.1.

¹Dr. Gyirán Zoltán PhD, Geszterédi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője, a JOSZ Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Tagozatának elnöke

nemzetgazdasági szinten jelentős projektek esetében.² Az önkormányzati közfeladatot ellátó gazdasági társaságok egyre gyarapodó kötelezettségállománya pedig kockázatot jelent az önkormányzatok gazdálkodására, pénzügyi egyensúlyára és likviditására is, hiszen a közfeladat-ellátásért felelős önkormányzat a közfeladat ellátásának biztosítása érdekében legtöbbször pótlólagos forrásokat bocsát a társaság rendelkezésére. Mindezek alapján jelen tanulmány keretei között arra keresem a választ, hogy mekkora kockázatot rejt magában a helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok eladósodása.

Szabályozás és helyzetkép

Az Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdéséből levezetve a köztulajdonban lévő gazdasági társaságoknak alapvetően két „fajtáját” különböztethetjük meg: az állami tulajdonban lévő társaságokat, valamint a helyi önkormányzatok tulajdonában, illetőleg résztulajdonában lévő társaságokat.

Az Möt. 41. § (6) bekezdése értelmében a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – költségvetési szervet, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat, továbbá szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel.

A helyi önkormányzat tehát gazdasági társaságot alapíthat és társasági részesedést is szerezhet már működő gazdasági társaságban. A helyi önkormányzat ugyanakkor csak olyan gazdasági társaság alapítója vagy tagja lehet, amelyben a társasági vagyon által nem fedezett kötelezettségeikért – a törvényben meghatározott kivételekkel – a helyi önkormányzat nem felel.

A gyakorlat szerint ezen önkormányzati cégek túlnyomórészt településfejlesztési és településüzemeltetési-, temető-fenntartási-, lakásgazdálkodási-, távhőszolgáltatási, valamint víziközmű- és hulladékgyártási feladatokat látnak el.

Lentner Csaba szerint 2016-ban 1707 önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság prosperált hazánkban, melyek közül 998 volt kisvállalkozás, 589 volt közepes vállalkozás, 111 volt nagyvállalkozás, és csupán 9 volt nagyon nagy vállalkozás. Ez utóbbiak elsősorban a közlekedési szektorban tevékenykednek (pl. BKV, BKK Zrt.), mellettük pedig megemlíthetők még a budapesti, a debreceni és a miskolci vagyongazdálkodó cégek is. A társasági formát tekintve pedig legtöbbször (1592 alkalommal) a korlátolt felelősségű társasági formát választották az önkormányzatok a társaságaik megalapításakor. A kft.-k

² Hegedűs Szilárd – Lentner Csaba – Molnár Petronella (2019): Múlt és jövő: az önkormányzati (vagyoni) gazdálkodás új útjai az adóssághozjáról. *Pénzügyi Szemle*, 2019/1., 49-69.

mellett 111 részvénytársaság, 3 betéti társaság, valamint egy egyesület működött 2016-ban Magyarországon.³

Az eladósodottságának mértéke számokban

2006-ban 1551 olyan gazdasági társaságot tartottak nyilván Magyarországon, amelyben az önkormányzatok legalább 50%-os részesedéssel rendelkeztek. Ezek teljes hitelállománya 164,5 milliárd forint volt.⁴

Egy 2008-ban – a Magyar Nemzeti Bank megbízásából – készített tanulmányban⁵ Homolya Dániel és Szigel Gábor párhuzamba állította az önkormányzati eladósodást az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokkal összevetve. A szerzők arra a következtetésre jutottak, hogy 2008-ra a helyi önkormányzati gazdasági társaságok hitelállománya a teljes önkormányzati szektor adósságállományának 25-30%-át tette ki, ami az akkori GDP arányában 0,6-0,8%-ot jelentett. Összecszerűsítve tehát 170-200 milliárd forintra becsülték az önkormányzati cégek hitelállományát.

Egy négy évvel később megjelent tanulmány⁶ 2011-es vizsgálatok alapján azonban a banki kitettség mértékét már 200 milliárd forintot is meghaladó értékre becsülte.

Lentner Csaba szerint 2015 elején a 100%-os önkormányzati tulajdonban lévő közüzemi vállalatok adósságállománya 620 milliárd forint, míg a 10-50%-os önkormányzati tulajdoni hányadban lévőké 382 milliárd forint volt.⁷

Mindebből tehát az következik, hogy – az önkormányzatok 2011-2014 közötti konszolidációja következtében – az eladósodás áthelyeződött az önkormányzati tulajdonú vagy résztulajdonú gazdasági társaságok szegmensére, ahol – egyes becslések szerint – több mint 1000 milliárd forintos adósságállomány halmozódott fel 2015 végére.

Számvevőszéki vizsgálatok: kockázat vagy lehetőség?

2011-ig az ÁSZ nem rendelkezett jogosítvánnyal az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok ellenőrzésére. Ugyanis a korábbi szabály csupán az állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek ellenőrzését tette lehetővé, az

³ Lentner Csaba (2019): *Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019, 121-122.

⁴ Homolya Dániel – Szigel Gábor (2008): Önkormányzati hitelezés-kockázatok és banki viselkedés. *MNB Szemle*, 2008. szeptember, 23.

⁵ Homolya – Szigel (2008): *i.m.*, 20-29.

⁶ Aczél Ákos – Homolya Dániel (2012): Az önkormányzati szektor eladósodottságának kockázatai pénzügyi stabilitási szemszögből. *MNB Szemle*, 2012. október, 1-11.

⁷ Lentner Csaba (2015): Önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszköztársa. In: Lentner Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás – Közpénzügyek és államháztartástan II.* NKE, Budapest, 2015, 654.

önkormányzati társaságokét nem. Az ÁSZ kezdeményezésére a jogszabályt még az új számvevőszéki törvény megalkotása előtt módosította az Országgyűlés.⁸

A felhatalmazás alapján az ÁSZ hozzákezdett az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzéséhez. Első, mondhatni „mintaként” a Budapesti Közlekedési Zrt. (BKV) ellenőrzését folytatta le. „Az ellenőrzés során szembesült a rejtett eladósodás veszélyével, amikor is a gazdasági társaságok az állóeszközök megújításának elmulasztásával halmoznak fel implicit adósságot, amely aztán a közszolgáltatásuk zavaraiiban jelentkezett.”⁹

Az ezt követő vizsgálatokat lezáró jelentésekből az derült ki, hogy 2007-2010 között az önkormányzati cégek eladósodása folyamatosan növekedett, a helyi önkormányzatok ennek ellenére nem fordítottak megfelelő figyelmet a gazdasági társaságok adósságállományának növekedésére és a pénzügyi kockázatok képviselő-testületek részére történő bemutatására.¹⁰

2019-ben az ÁSZ – Abától Zsámbékiig – valamennyi 322 városi önkormányzat gazdálkodásának kockázatait értékelt. A jelentés szerint a városi önkormányzatok többségi tulajdoni hányadú gazdasági társaságainak száma 2014-ben 572, 2015-ben 618, 2016-ban pedig 590 volt, mindösszesen 221 városi önkormányzatnál összpontosulva.¹¹

A jelentés szerint a városi önkormányzatok gazdálkodására kockázatforrást jelentett a többségi tulajdonú gazdasági társaságaik működése és kötelezettségeinek állománya, valamint a tartós részesedések állományának növekedése. A gazdasági társaságok összevont adózott eredménye mindkét évben veszteséges gazdálkodást mutatott, mivel a gazdasági társaságok összevont vesztesége a 2015. évi 3775 millió forintról a 2016. évre 2039 millió forintra változott.¹² A gazdasági társaságok tartósan veszteséges gazdálkodása pedig egyértelműen veszélyezteti az általuk végzett önkormányzati feladatok ellátását. A fentiekből kitűnik, hogy az önkormányzatok nem fordítottak kellő figyelmet gazdasági társaságaik eladósodásának megelőzésére. Problémát jelent, hogy sokszor elmaradt az önkormányzat és a gazdasági társaságok valós pénzügyi kockázatainak együttes bemutatása, így a képviselő-testület nem kaphatott valós képet a pénzügyi helyzetről,¹³ melynek következtében nem is hozhatott megfelelő döntést a gazdasági társaság finanszírozásáról és működéséről.

⁸ Domokos László (2012): Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál – Az Állami Számvevőszék ellenőrzésének tapasztalatai. *Pénzügyi Szemle*, 2012/2., 169.

⁹ Lentner (2015): *i.m.*, 654.

¹⁰ Zéman Zoltán – Hegedűs Szilárd – Molnár Petronella (2018): Az önkormányzati vállalkozások hitelképességének vizsgálata credit scoring módszerrel. *Pénzügyi Szemle*, 2018/2., 183.

¹¹ 19017. számú ÁSZ jelentés 8., 22.

¹² 19017. számú ÁSZ jelentés 22.

¹³ Domokos (2012): *i.m.*, 169.

Mindezek alapján a kérdés az, hogy mit tehetnek, mit kell tenniük, illetőleg kell-e tenniük egyáltalán valamit az önkormányzatoknak; és mit tehet a Kormányzat az újabb pénzügyi válság elkerülése érdekében. E kérdések megválaszolása valószínűleg az elkövetkező jó néhány évben aktualitást biztosít majd a témának.

Már most látható, hogy a nagyvárosok most is kedvezőbb helyzetben vannak, ők ugyanis több lehetőség közül választhatnak. Egyik ilyen, mint a jellegű megoldás, hogy korábbi önkormányzati cégeiket holdingba vonhatják össze, melynek eredményeként pénzügyi, szervezési-vezetési és közvetlen tulajdonosi előnyökhöz juthatnak. Erre a legjobb példa Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata vagyongazdálkodó holdingjának (Debreceni Vagyonkezelő Zrt.) megalapítása volt, amely méretét és jellegét tekintve Magyarországon egyedülállóan számító vállalkozás lett az önkormányzati szektorban. A döntést az a szándék vezérelte, hogy egy olyan holdingszervezet jöjjön létre, amely az önkormányzat kizárólagos tulajdonában lévő gazdasági társaságok vonatkozásában gyakorolja a tulajdonosi jogokat. A holding forma számos előnye közül kiemelhető, hogy a cégcsoport pénzeszközeit egységesen kezelik, a likviditásmenedzselés pedig lehetővé teszi a cégcsoport pénzeszközeinek optimalizálását a rövid és hosszú távú likviditás biztosítása mellett.¹⁴

A nagyobb önkormányzatok helyzete talán kevésbé tűnik kilátástalannak, de vajon a kisebb települések megbirkóznak-e a vállalataik eladósodásával? Eddig az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok eladósodása nem igényelt látványos, azaz „konszolidációnak tűnő” központi intézkedést. Elsősorban azért nem, mivel a Kormányzat a „nehéz helyzetben lévő”, elsősorban nagyobb önkormányzatoknak hitelfelvételt engedélyezett. Miskolc például 362 milliárd forint hitelfelvételre kapott engedélyt, mivel cégholdingja a 2017. évet 49,5 milliárd forintos kötelezettségvállalással zárta. Pécs három cége az adósságkonszolidáció óta több mint 9,2 milliárd forint tőke- és lízingtartozást halmozott fel, ezért a Kormány 9,5 milliárd forint hitel felvételét tette lehetővé számára. 2018 novemberben Sopron a helyi holding működésére és fejlesztésére kapott 760 millió forint összegű hitel felvételére engedélyt. 2018 decemberében Szombathely 1,44 milliárd forintos lízingszerződés lehetőségét kapta meg a Kormánytól. Ugyancsak 2018 decemberben két győri önkormányzati cég, a Pannon-Víz, illetve a Győr-Szolg kapott 600 millió, valamint egymilliárdos fejlesztési és működési hitel felvételére engedélyt, Zalaegerszeg Észak-zalai Víz- és Csatornamű Zrt.-je 200 millió forintos működési hitel-engedélyben részesült, a Hajdúnánási Építő és Szolgáltató Kft. pedig 312 millió forintos

¹⁴ www.dvrt.hu (letöltés dátuma: 2019. szeptember 5.)

fejlesztési hitelre kapott kormányengedélyt.¹⁵ És ez csak néhány példa az elmúlt évből ugyanakkor figyelemreméltó tendenciát mutat. A fenti hitelfelvétel engedélyezések természetesen nem minősíthetők nyíltan központi konszolidációnak, az „álcázott” jelzõt azonban méltán kiérdemelnék. A helyi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok eladósodása kockázatot jelent ugyan a helyhatóságok számára, a rejtett vagy álcázott központi „hitelfinanszírozás” azonban egyelőre nem jelent nagy veszélyt.

Források jegyzéke:

- Aczél Ákos – Homolya Dániel (2012): Az önkormányzati szektor eladósodottságának kockázatai pénzügyi stabilitási szemszögből. *MNB Szemle*, 2012. október, 1-11.
- Domokos László (2012): Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál – Az Állami Számvevőszék ellenőrzésének tapasztalatai. *Pénzügyi Szemle*, 2012/2., 169.
- Hegedűs Szilárd – Lentner Csaba – Molnár Petronella (2019): Múlt és jövő: az önkormányzati (vagyoni) gazdálkodás új útjai az adóssághozzájárulást követően. *Pénzügyi Szemle*, 2019/1., 57.
- Homolya Dániel – Szigel Gábor (2008): Önkormányzati hitelezés-kockázatok és banki viselkedés. *MNB Szemle*, 2008. szeptember, 23.
- Lentner Csaba (2019): *Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019, 121-122.
- Lentner Csaba (2015): Önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszköztárája. In: Lentner Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás – Közpénzügyek és államháztartástan II*. NKE, Budapest, 2015, 654.
- Vas András (2019): Újra eladósodnak a városok, a kormány pedig asszisztál hozzá. *Népszava*, 2019. január 4.
- Zéman Zoltán – Hegedűs Szilárd – Molnár Petronella (2018): Az önkormányzati vállalkozások hitelképességének vizsgálata credit scoring módszerrel. *Pénzügyi Szemle*, 2018/2., 183.
- 19017. számú ÁSZ jelentés
- www.dvrt.hu

¹⁵ Vas András (2019): Újra eladósodnak a városok, a kormány pedig asszisztál hozzá. *Népszava*, 2019. január 4.