

**A helyi önkormányzatok eladósodásának folyamata és
fékezése Magyarországon**

2012. november 07.

BÜRGERMEISTER

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	4
II. Nemzetközi kitekintés	7
II.1. Önkormányzati modellek	7
II.1.1. Kontinentális önkormányzati modellek	7
II.1.2. Önkormányzati modellek a pénzügyi önállóság szempontjából	8
II.1.3. A magyar önkormányzati modell jellemzői a nemzetközi modellek tükrében	9
II.2. Az önkormányzati kölcsönfelvétel korlátozására szolgáló modellek	10
II.2.1. A piac által szabályozott modell	11
II.2.2. A kooperatív modell	12
II.2.3. Passzív kontroll	12
II.2.4. Aktív kontroll	13
II.3. Az egyes államokban alkalmazott kölcsönfelvételi korlátok	14
II.3.1. Az alkalmazott korlátok áttekintése	14
II.3.2. A svájci szabályozás	15
III. Az önkormányzatok eladósodásának folyamata 1990-2012 között	17
III.1. Az eladósodási folyamat korszakolása	18
III.2. 1990-1995	19
III.3. 1996-2001	20
III.4. 2002-2010	21
III.4.1. A politikai polarizáció kicsúcsosodása	21
III.4.2. Tipikus önkormányzati hibák	22
III.4.3. A kötvénykibocsátás felfutása	24
III.5. A 2010-ig felgyülemlett pénzügyi kockázatok összefoglalása	26
III.5.1. Nagyvárosok	27
III.5.2. Esettanulmány: Érd eladósodása	28
IV. A kölcsönfelvételi korlát fejlődése a magyar szabályozásban	30
IV.1. Kezdetek: a piac által szabályozott modell 1990-1995 között	30
IV.2. A passzív kontroll intézményesítése 1996-2012 között	31

<i>IV.2.1. Az Ötv. sikeres kiegészítése a kölcsönfelvételi korláttal</i>	<i>32</i>
<i>IV.2.2. Az Ötv. 88.§ (2)-(4) módosítása</i>	<i>32</i>
<i>IV.2.2. Az adósságrendezési törvény megalkotása</i>	<i>34</i>
V. A hatályos szabályozás: aktív kontroll	36
V.1. Az Alaptörvény 34. cikk (5): felhatalmazás aktív kontroll bevezetésére	36
V.2. A kölcsönfelvételi korlát kibontására tett javaslatok	37
V.3. A Gst. vonatkozó rendelkezései	38
V.4. A kölcsönfelvételi korlát minőségét meghatározó rendelkezések a Mötv.-ben	41
VI. Befejezés.....	43
Felhasznált irodalom.....	45

I. Bevezetés

Dolgozatom *témája* a magyar önkormányzati rendszer *eladósodottságának vizsgálata*, amely a helyi önkormányzatok pénzügyi nehézségeinek legsúlyosabb tünete. A dolgozat arra vállalkozik, hogy a rendszerváltástól kezdve elemezze a magyar önkormányzatok eladósodásának folyamatát és azokat a jogszabályi rendelkezéseket, amelyek az eladósodás fékezését szolgálták vagy szolgálják. A magyar szabályozás elemzése előtt felvázolom az önkormányzati *kölcsönfelvétel korlátozásának lehetséges modelljeit*, annak érdekében, hogy a témát a kölcsönfelvételt korlátozó technikákkal összefüggésben nemzetközi kitekintésbe helyezzem.

A *téma aktualitását* különösen az adja, hogy 2012. január 1-jével *modellváltás* történt az önkormányzati hitelfelvétel korlátozása körében. A passzív kontrollt az aktív kontroll váltotta, ahogy azt a későbbiekben részletezem. 2010-et követően, a „rohanó törvényhozás” során több jelentős, az önkormányzatok gazdálkodását, illetve azok kölcsönfelvételi korlátját érintő jogszabály született. Az alkotmányozó megalkotta az Alaptörvényt, amely új önkormányzati adósságfékeket tartalmaz. Szintén az adósságfékek vonatkozásában lényeges rendelkezéseket rögzít a Magyarország Gazdasági Stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Gst.). A Gst. – az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényre (továbbiakban: Áht.) való utalással – az önkormányzati szektor adósságát a kormányzati szektor adósságának körébe sorolja. Lényeges változások történtek még az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozóan a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (továbbiakban: Mötv.). A Mötv. ugyanis bevezeti a feladatfinanszírozási rendszert 2013. január 1-jei hatállyal. Az újdonságok körében szükséges megemlíteni a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényt (továbbiakban: Nvtv.), amely egyebek mellett az önkormányzati vagyon védelmét szolgálja sarkalatos szabályok rögzítésével.

Már a bevezető sorokban szükséges utalnom arra, hogy a dolgozat lezárásáig (2012. november 7.) nem tették közzé azt a törvényjavaslatot, amely a települési önkormányzatok adósságátvállalásáról fog szólni.

Választásom azért esett a témára, mert a XXI. század első évtizedét követően kifejezetten aktuális kérdés hazánkban a helyi önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetének elemzése. Az egész nyugati világot 2008 óta *gazdasági válság* sújtja, ami jelentősen érinti az egyes önkormányzatok gazdálkodását is, és ez a magyar településekre

hatványozottan igaz. Az önkormányzati alrendszerben *felhalmozott adósság* összege 1165 milliárd Ft volt 2012. október 16-án.¹

Ha az internetes vagy nyomtatott sajtót fellapozzuk, rengeteg információt találunk arról, hogy az elmúlt néhány évben mennyire súlyos gazdálkodási problémákkal néztek szembe a megyei önkormányzatok (főként a fővárosi), a nagyobb megyei jogú városok és más városok is. A Megyei Jogú Városok Szövetségének elnöke (MJVSZ), Kósa Lajos is felhívta a figyelmet 2012 októberében a megyei jogú városok eladósodottságának problémájára és arra, hogy a bankok nem hajlandóak további hiteleket részükre folyósítani.² A *községek* viszonylatában másfajta finanszírozási problémák jelentkeztek. Főként saját bevételek híján küszködnek a kötelező feladatok ellátásának problémájával, a „napról napra élés” gondjával.

Általánosságban megállapítható, hogy a magyarországi önkormányzatok *költségvetési* egyensúlyi *helyzete* 2007-2010 között egyértelműen *romlott*, a pénzügyi kockázatok növekedtek, az adósság – különösen a devizaadósság – dinamikusán nőtt. Fokozódott a banki kitettség, erőteljesen emelkedett a lejárt határidejű tartozások állománya. Komoly gondot jelent, hogy az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok is jelentős adósságállományt halmoztak fel. Az EU-s pályázatokkal kapcsolatos beruházások is problémát jelentettek, ugyanis az önrész finanszírozása is hitelből történt, a visszafizetés és a működtetés fedezete pedig nem biztosított.³

Személyes érdeklődésem abból is fakad, hogy *Érden élek*. Érden szintén jelentős problémát okoz az eladósodottság. Az adósság szintje 2006-2010 között 261%-os növekedést mutatott, ami a vizsgált időszakban a megyei jogú városok között a harmadik legmagasabb érték.⁴ A város úgy adósodott el, hogy a képviselő-testület az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásból származó források felhasználási céljait meghatározta, azonban nem mutatták be a teljes futamidő alatt várható kamat-és tőkefizetési kötelezettségeket, nem jelölték meg a visszafizetési korlátokat.⁵ Úgy gondolom, hogy az előbb említett adatok alapján is belátható, hogy az érdi eset a dolgozat szempontjából lényeges, ugyanis a rendszerszintű folyamatokkal szoros összefüggést mutat. Az országos problémákat megfelelően érzékeltetik majd a helyi példák.

¹A KSH EDP jelentése az ESA 95 módszertan alapján számított kormányzati hiányról és adósságról, 2012. október 10.

²http://www.portfolio.hu/gazdasag/az_onkormanyzatok_konszolidaciojat_surgetik.174731.html (2012.11.07.)

³DOMOKOS László, *Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál*, Pénzügyi Szemle 2012/2, 165.

⁴Az első, Kaposvár adósságállománya 338 százalékos, míg a második, Szolnok adósságállománya 301 százalékos növekedést mutatott a vizsgált időszakban.- http://index.hu/gazdasag/magyar/2011/05/12/adossagtengerbe_vezette_lazar_hodmezovasarhelyt/ (2012.11.07.)

⁵ÁSZ, *Jelentés Érd megyei jogú város pénzügyi helyzetének ellenőrzéséről*, 2011, 51.

A dolgozat felépítése a következő. A második fejeletben nemzetközi kitekintésben bemutatom azokat a modelleket, amelyek szerint az önkormányzatok kölcsönfelvétele korlátozható. A harmadik fejezetben gazdasági-politikai korszakok szerint tárgyalom a hazai önkormányzati szektor eladósodásnak folyamatát. A negyedik fejezetben az eladósodás megfékezésére szolgáló kölcsönfelvételi korlátok változásait elemzem a hazai jogrendszerben. Az ötödik fejezetben pedig a hatályos önkormányzati gazdálkodásra vonatkozó jogszabályokat, valamint az aktív kontroll intézményét tárgyalom részletesen

II. Nemzetközi kitekintés

A dolgozat második fejezetében egyrészt az önkormányzati modelleket tárgyalom nemzetközi kitekintés alapján. Másrészt felvázolom az önkormányzati kölcsönfelvétel korlátozásának lehetséges technikáit. Utóbbival összefüggésben példákat is bemutatok.

II.1. Önkormányzati modellek

A szakirodalom az önkormányzati modelleken belül két fő csoportot különít el, az angolszász és a kontinentális modellt. Dolgozatomban az utóbbi modellt dolgozom fel, mivel a hazai önkormányzati rendszer a kontinentális modell egyes típusainak sajátosságaival rendelkezik.⁶

II.1.1. Kontinentális önkormányzati modellek

Az önkormányzatok a civil társadalom szerveződésének legfontosabb szervezeti formái.⁷ Az öreg kontinensen az egyes országokra különféle önkormányzati modellek jellemzőek. E különbségek főként abból fakadnak, hogy a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok között eltérő fokú a gazdasági-pénzügyi kapcsolat, az önkormányzatok különböző mértékben felelnek a közfeladatok ellátásért és más tartalommal alkotják meg a pénzügyi függetlenség szempontjából jelentős szabályokat, mint például a helyi adók megállapítására és az adómegosztásra vonatkozó rendelkezéseket.

Vigvári András rendszerezése szerint három fő csoportot különböztethetünk meg a kontinentális önkormányzati típusokon belül: a *rajnai*, a *mediterrán*, és a *skandináv modellt* különíthetjük el.⁸

A *rajnai modell* esetén, amely a föderális rendszerekre jellemző (Németország, Svájc), hármas tagolás, így szövetségi, tartományi és önkormányzati szint jellemzi, a központi

⁶VIGVÁRI András, *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*, Bp, Kjk-Kerszöv, 2002, 256.

⁷KUKORELLI István, *Alkotmánytan I.*, Bp., Osiris, 2007, 491.

⁸VIGVÁRI András: *Önkormányzati pénzügyek - Hazai kihívások és nemzetközi példák*, Bp., Állami Számvevőszék Kutató Intézete, 2011, 50.

hatalom ereje rendkívül meghatározó. A legalsó szintnek kevés közfeladat ellátásáért kell felelnie, de ha el tudja látni, önként is vállalhat feladatokat. Bevételeik – hasonlóan hazánk önkormányzatainak bevételeihez – díjaikból, adójellegű bevételeikből (helyi iparüzési adó a legmeghatározóbb), illetve kötött felhasználású állami támogatásokból valamint saját vagyonuk hasznosításából származó bevételekből származnak.

A *skandináv* vagy másként északi *modell*t (Svédország, Finnország) a nagy önkormányzati alapegységek jellemzik. A 10 ezer főnél nagyobb lélekszámú települések száma meghaladja az 50 százalékot,⁹ és ezek sok önkormányzati feladatot látnak el. Az egyes egységekhez ezzel együtt nagyobb gazdálkodási önállóság társul. A decentralizáltság jóval meghatározóbb, mint a centralizáltság, az egyes önkormányzati egységek gazdaságilag jóval erősebbek, mint a mediterrán, vagy a rajnai modell önkormányzati egységei, ezért saját bevételeinek mértéke jelentősebb (személyi jövedelemadó a legfontosabb), mint a két előbb említett modell forrásteremtésének viszonylatában.¹⁰ E modellben adómegosztás többnyire nincs a központ és az önkormányzatok között, vagy csak társasági nyereségadó a tárgya.

A *mediterrán modell* (Franciaország, Olaszország) esetében centralizált államberendezkedéssel és elaprózott településszerkezettel van dolgunk. Ez abban mutatkozik meg, hogy a végrehajtásért felelős központi szintnek a működési folyamatokban előzetes ellenőrzési funkciója van. Az önkormányzatoknak kevés önkormányzati feladatot kell kötelezően ellátniuk. Ezek is főként általános helyi közszolgáltatások, és gazdasági jellegű funkciók.¹¹

II.1.2. Önkormányzati modellek a pénzügyi önállóság szempontjából

A finanszírozási csatornák tekintetében is elkülöníthetők modellek aszerint, hogy milyen mértékű az önkormányzatok pénzügyi önállósága a központi kormányzattal szemben. *Három fő modell* különböztethető meg ebben az összefüggésben: a paternalista, a szolidáris és a

⁹DR. SIVÁK József, *Az önkormányzati rendszer az államháztartási rendszerben című előadása a BME-n*, 2007. szeptember 12.

¹⁰Nem merül fel az önkormányzati hitelfelvétel sem az ilyen országokban, sem beruházásra, sem működési célra, mert egyszerűen be van tiltva, vagy a fontosabb infrastruktúráért nagyobb regionális önkormányzatok felelnek, mint például Svédországban, vagy Norvégiában. VIGVÁRI András, *Pénzügy(rendszer)tan*, Akadémiai, 2008, 289.

¹¹VIGVÁRI, *Önkormányzati pénzügyek...*, i.m., 51-53. UŐ, *Közpénzügyek, önkormányzati...* i.m., 258.

liberális modell. E csoportok felállítása nem érték kategória, de alkalmas az önkormányzatok pénzügyi önállóságának tipizálására.¹²

Az első, *paternalizmusra hajló modellben* az önkormányzatok bevételei döntően állami támogatásokból származnak, beleértve azt is, hogy ezekben a modellekben is előfordulnak megosztott és helyi adók. Forrásszerkezetükben az adóbevételekből származó összeg alacsonyabb, mint a kormányzati transferekből származó bevétel.¹³ Kornai János szerint e modell tekintetében az állam mögöttes felelőssége lényegében ott van.¹⁴ A második, *szolidáris modell lényege*, hogy az önkormányzatok között erős, a helyi fiskális kapacitások eltéréseit lényegesen kiegyenlítő adó-újraelosztás valósul meg. Ez történhet a központi adók megosztásával és/vagy a támogatási rendszer segítségével. A helyi adók alkalmazásánál erős központi keretszabályok érvényesülnek. A harmadik, *liberális modell* jelentős helyi adóztatási önállóságot és önkormányzatok közti adóversenyt jelent.¹⁵

II.1.3. A magyar önkormányzati modell jellemzői a nemzetközi modellek tükrében

A magyar modell 1990-ben jött létre, a rendszerváltás után. A hazai modellünk a II.1.1. alfejezetben ismertetett három kontinentális típus egyikéhez sem sorolható be (hasonlóan néhány korábban a szocialista tömbhöz tartozó országhoz), hanem az egyes modellek több elemét ötvözi.¹⁶ Az önkormányzati rendszer 2012-t megelőzően a települések elaprózottsága tekintetében (3154 helyi önkormányzat volt 2012-ben)¹⁷ a mediterrán modellre, míg a széles feladat ellátási kör tekintetében¹⁸ a skandináv modellre hasonlított. Az önkormányzatok delegált és önként vállalt feladatainak száma kifejezetten magas volt 2012-ig. Főként egyes szociális és egészségügyi területeken láttak el sok feladatot, ám míg azokban az országokban (Dánia), ahol a helyi önkormányzatoknak szintén sok a delegált feladata, velünk ellentétben

¹²VIGVÁRI, *Önkormányzati pénzügyek...*, i.m., 32.

¹³VIGVÁRI, *Önkormányzati pénzügyek...*, i.m., 56.

¹⁴Az állam úgy érzi, hogy felelőséggel tartozik, ezért kimenti a bajba jutott önkormányzatokat. KORNAI János, ERIC MASKIN, GERARD ROLAND: *A puha költségvetési korlát I. rész*, Közgazdasági Szemle, 2004/7-8, 613.

¹⁵VIGVÁRI, *Önkormányzati pénzügyek...*, i.m., 32.

¹⁶VIGVÁRI András, *Szubszidiaritás nélküli decentralizáció- néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez*, Tér és Társadalom, 2008/1, 149.

¹⁷328 város és 2826 község. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd005.html

¹⁸Az Ötv. 8.§ (1) bekezdése felsorol bizonyos kötelezően ellátandó feladatokat, de ez kazuisztikus, és nem taxatív. A Möt.-ben a 13.§. tartalmazza ezt a felsorolást, amely szintén példálózó jellegű.

ott a méretgazdaságossági lehetőségekhez igazítják azokat. Ennek megfelelően az eladósodottság sem következik be.¹⁹

Azonban szükséges megjegyeznem modellünkkel kapcsolatban, hogy a 2010-es országgyűlési választásokat követően az állam számos közfeladat ellátását centralizálta, illetve elvonta azt a helyi önkormányzatoktól. Példaként a közoktatási feladatokra szükséges utalnom és a járási hivatalok által ellátandó hatósági ügyekre, valamint a megyei önkormányzati feladatok leépítésére.²⁰ Utóbbit a III.3.1. alfejezetben tárgyalom. Összességében megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok kisebb szerepet kapnak a közfeladatok ellátásában, mint 2010-et megelőzően.

II.2. Az önkormányzati kölcsönfelvétel korlátozására szolgáló modellek

A helyi önkormányzatok eladósodásának szabályozása kapcsán, a kölcsönfelvételre vonatkozó korlátok tekintetében a közpénzügyi szakirodalom²¹ alapvetően négy modellt különböztet meg. 1) *a piac által szabályozott modellt* (Sole or Primary Reliance on Market Discipline), 2) *a kooperatív modellt* (Cooperative Approach), 3) *a passzív kontrollt* (Rules-Based Approach), 4) *az aktív kontrollt* (Administrative or Direct Control). Az aktív, illetve a passzív kontroll intézményét részletesen tárgyalom a későbbiekben. A modellek közül ugyanis ezeket tartom a dolgozat szempontjából a leglényegesebbeknek, ugyanis a hazai jogalkotásunkban a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban Ötv.) még passzív kontrollt alkalmazott, a Gst. pedig már az aktív kontroll intézményét építette be a rendszerbe.

¹⁹VIGVÁRI, *Önkormányzati pénzügyek...*, i.m., 54-55.

²⁰2013. január 1-jétől állami fenntartásba kerülnek az oktatási intézmények- az óvodák kivételével, valamint a járási rendszer keretében az államigazgatási feladatok többségét az állam saját szervezetei útján látja el. Csak azok a feladatok maradnak a jegyzőknél, amelyek esetén a helyi viszonyok ismerete elengedhetetlen. <http://www.koznev.hu/cikk/kozneveles-online/2013-január-1-jetol-allami-fenntartasba-kerulnek-az-oktatasi-intezmenyek/>; <http://jarasok.com/jarasi-hirek/elfogadtak-a-jarasi-torvenyt-a-jarasok-feladatairol-a-hivatalvezetok-jogallasarol.html> (2012. 11. 07.)

²¹A csoportosítás Ter-Minassian és Craig írásán alapul. TeresaTER-MINASSIAN, *Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview = Fiscal Federalism in Theory and Practice*, szerk. TeresaTER-MINASSIAN, Washington, IMF, 1997, 18. TeresaTER-MINASSIAN, Jon CRAIG, *Control of Subnational Government = Fiscal Federalism in Theory and Practice*, szerk. TeresaTER-MINASSIAN, Washington, IMF, 1997, 157.

II.2.1. A piac által szabályozott modell

A *piac által szabályozott modell* esetében az önkormányzatok kölcsönfelvételeit csak a piac törvényszerűségei, illetve a piaci fegyelem betartására való hagyatkozás jelenti. A jogalkotó nem állít semmilyen korlátot az önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteivel kapcsolatban, a helyi önkormányzatok annyiban szabadon vehetnek fel kölcsönt, amennyiben a hitelezők megfelelő adósnak minősítik őket. A modell működésének előfeltétele az lenne, hogy ne uralkodjon a szabad és nyitott piacon információs aszimmetria, az önkormányzatok és a hitelezők racionális magatartást kövessenek.²² Szintén fontos feltétel az, hogy az önkormányzatok adósságára vonatkozóan nincs állami kezességvállalás, az önkormányzatok kimentésének lehetősége minden körülmények között kizárt. A piac által szabályozott modell esetén az önkormányzati szektor 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 kormányzat a helyi önkormányzatok hiteleinek visszafizetéséért.²³ Ezen a ponton lényegesnek tartom megemlíteni *Kornai János költségvetési korlátokkal kapcsolatos megállapításait*.

Kornai János szerint létezik *puha, illetve kemény költségvetési korlát*, de a két véglet között számos átmenet lehetséges.²⁴ A puha költségvetési korlát szerint az eladósodott, fizetéseképtelen helyi önkormányzat (város, község, járás stb.) számíthat a központi költségvetés segítségére. A kemény költségvetési korlát ennek az ellentétje, az önkormányzatok nem számíthatnak állami kimentésre. Ha működésüket fenn akarják tartani, felelősségteljes gazdálkodást kell folytatniuk. Az önkormányzati rendszereknél lényeges szempont annak vizsgálata, hogy milyen a költségvetési korlát minősége. A magyar önkormányzati szabályozás feldolgozása során többször kitérek arra, hogy az egyes törvényi rendelkezések elősegítik-e a keményebb költségvetési korlát, ezáltal felelősségteljesebb gazdálkodás érvényesülését, vagy sem.

²²TER-MINASSIAN, CRAIG, *Control of... i.m.*, 157., 162.

²³GÁL Erzsébet, *Kell-e szabályozni az önkormányzati hitelfelvételt?* - Pénzügyi Szemle 2011/1, 125.

²⁴Kornai kutatásait kezdetben a szocialista rendszerben végezte, ahol az állami vállalatok hatékonyságát vizsgálta. Összefüggést fedezett fel a vállalatok hatékonyságának gyenge mutatói között és a mögöttes állami kezességvállalással kapcsolatban. Kornai levonta azt a következtetést, hogy a szocialista rendszerek esetén az állam hiába próbálta minél jobb teljesítményre sarkallni az egyes vállalatokat, közben azok tudták, ha veszteségesen működnek, akkor az állam helytáll kötelezettségeikért. A kimentés biztosítja, hogy a vállalat túléli a tartós veszteséget és fizetéseképtelenséget.

II.2.2. *A kooperatív modell*

A *kooperatív modell* alapján működő önkormányzatoknál az eladósodás mértékéről a helyi testületek vezetői a központi kormányzattal egyetértésben (kooperatív módon) döntenek. A kölcsönfelvétel tényleges korlátait nem rögzítik előzetesen jogszabályban, és a kölcsönfelvételt sem teszik a kormány döntésétől függővé, hanem partnerségen alapuló tárgyalások eredményeként politikai egyezségben rögzítik azokat. A vonatkozó jogszabályban csak a politikai egyezség követelményét fektetik le.²⁵

II.2.3. *Passzív kontroll*

A *passzív kontroll* esetén az önkormányzat akkor jogosult kölcsönt felvenni, ha megfelel a jogszabályban meghatározott normatív feltételeknek. Ez az intézmény biztosítja a kiszámíthatóságot, mert nem ad lehetőséget arra, hogy diszkriminatív egyedi döntés születhessen.²⁶ A korlát tekintetében valamilyen viszonyítási alapot, maximális hitelösszeget határoz meg a jogalkotó (például valamilyen költségvetési mutató arányában),²⁷ vagy a hitelfelvétel lehetőségét kizárólag beruházási célokra korlátozhatják. Itt szükséges utalni arra, hogy az elmélet a legtöbb esetben eltérően kezeli a működési költségvetést és a beruházási (felhalmozási) költségvetést. Főszabály szerint működésre nem lehet kölcsönt felvenni, és a működési költségvetés egyensúlyát minden esetben fenn kell tartani. Azonban a felhalmozási kiadások (beruházások és fejlesztések) finanszírozhatók kölcsönből. A szakirodalom a működési és beruházási kölcsönfelvétel előbbieik szerinti eltérő szabályozását *aranyszabálynak* (*golden rule*) nevezi.²⁸

Az *aranyszabály logikája* az, hogy beruházások időben koncentráltan jelentkező finanszírozási igénye igazságtalanul terheli a megvalósítást finanszírozó generációkat, illetve hitel nélkül a beruházások elhalasztódnak, s ennek társadalmi költségei meghaladhatják a hitelfelvétellel kapcsolatos költségeket. Ezért szét kell teríteni a felmerülő költségeket az

²⁵ TER-MINASSIAN, CRAIG, *Control of... i.m.*, 164-165.

²⁶ TER-MINASSIAN, CRAIG, *Control of... i.m.*, 165-167.

²⁷ Ilyen arányszám például, ha az önkormányzati kölcsönök összesített kamatterhe és/vagy tőkeösszege nem haladhatja meg a saját bevételek meghatározott százalékát. TER-MINASSIAN, CRAIG, *Control of... i.m.*, 166.

²⁸ Sergio ROSSI, Bernard DAFFLON, *The Theory of Subnational Balanced Budget and Debt Control = Local Public Finance in Europe – Balancing the Budget and Controlling Debt*, szerk. Bernard DAFFLON, Cheltenham, Edward Elgar, 2002, 28-29.

egyes generációk között. Az aranszabály szerint a kizárólagos folyó-finanszírozás (pay-as-you-go) nem optimális. A hitelfinanszírozás növeli az önkormányzatok önállóságát, mozgásterét, több beruházást tesz lehetővé, miközben biztosítja a projektek finanszírozási terheinek generációk közötti szétosztását (pay-as-you-use). Az aranszabály másik vonatkozása, hogy folyó kiadásokra nem helyes hitelt felvenni, mert az a jövő generáció bevételeinek terhére történő költekezés, azaz előre hozott fogyasztás. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy az Európai Unión belül is elterjedt az aranszabály alkalmazása.²⁹ Szükséges megjegyezni, hogy a magyar szabályozás az Ötv.-ben még nem alkalmazta, a Mötv.-ben azonban már alkalmazza az aranszabályt a költségvetési egyensúly megteremtése érdekében. A Mötv. vonatkozó rendelkezésével az V. 4. alfejezetben foglalkozom.

Úgy gondolom, hogy a passzív kontroll előnye egyben a hátránya is. Az önkormányzatok e módszer alkalmazása esetén jóval függetlenebbek a központi kormányzattól, nincsenek kiszolgáltatva a központi kormányzat egyedi döntésének, azonban ahogyan majd a magyar szabályozásnál részletesen bemutatom, az önkormányzatok könnyen el tudnak térni a szabályozás céljától, azok betartása mellett is el tudnak adósodni.

II.2.4. Aktív kontroll

A negyedik önkormányzati kölcsönfelvételt korlátozó modell, az *aktív kontroll* esetén a helyi önkormányzat akkor vehet fel kölcsönt, ha ahhoz a kormány (vagy egyik szerve) előzetesen döntésével hozzájárul.³⁰ E modell esetén nem egy törvény normatív módon, hanem a kormány egyedileg korlátozza a helyi önkormányzatok eladósodását. Véleményem szerint az aktív kontroll előnye, hogy a központi kormányzat jóval szigorúbb pénzügyi fegyelmet tud elérni az egyes önkormányzatok körében. Hátránya azonban, ha a jogalkotó nem határozza meg pontosan a kormányzati hozzájárulás előzetes feltételeit, akkor a modell teret enged a szubjektív mérlegelésnek, ami a diszkriminatív döntés meghozatalának lehetőségét segíti elő.

²⁹VIGVÁRI, *Önkormányzati pénzügyek...*, i.m., 39.

³⁰Hogy milyen feltételeknek kell megfelelni ahhoz, hogy a központi kormányzat jóváhagyja a hitelfelvételt, két lehetséges változat is van. Az államigazgatás felsőbb szintje megadhatja az engedélyt, ha a hitelfelvétellel kapcsolatos mutatószámok belül marad az adósságot keletkeztető ügylet, vagy kiszabhat a jogalkotó akár különböző településekre más-más limiteket. Ilyen esetben az elemzést, engedélyezést egy minisztérium vagy bizottság végzi.

II.3. Az egyes államokban alkalmazott kölcsönfelvételi korlátok

Az önkormányzati kölcsönfelvételt korlátozó modellek bemutatása után néhány európai állam példáján keresztül ismertetem a nemzetközi gyakorlatot, pontosabban azt, hogy az egyes országok jogalkotói mely modellt ültették át saját jogrendszerükbe. Svájc példáját alaposabban tárgyalom.

II.3.1. Az alkalmazott korlátok áttekintése

Az egyes országokban alkalmazott kölcsönfelvételi korlátokat az alábbi ábra szemlélteti (1. számú ábra).³¹

A kölcsönfelvételi korlát jellemzői egyes európai országokban		
Ország	Hitelfelvétel felsőbb szintű kormányzati engedélyezéshez kötött	Hitelfelvételi korlátozás típusa
Ausztria	tartományi szabályozástól függően	tartományi szabályozástól függően
Görögország	nincs	nincs
Magyarország	van	adósságszolgálat és adósság felső határának meghatározása
Németország	tartományi szabályozástól függően	tartományi szabályozástól függően
Olaszország	nincs	adósságszolgálat felső határának meghatározása
Románia	van	adósságszolgálat felső határának meghatározása
Svájc	tartományi szabályozástól függően	tartományi szabályozástól függően

³¹VIGVÁRI, *Önkormányzati pénzügyek... i.m.*, 60.-n található adatok alapján saját szerkesztés

Az ábra alapján megállapítható, hogy a kölcsönfelvételi korlátok tekintetében jelentős különbségek figyelhetők meg az egyes országok között. A vizsgált államok közül Ausztria, Magyarország (2012. január 1-jétől), Németország, Románia és Svájc tekintetében vannak felsőbb szintű kormányzati engedélyeztetéshez kötve az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalással járó ügyeletek. A költségvetési korlát ezekben az országokban keményebb, ugyanis költségvetési egyensúlyuk megteremtése az arany szabály alkalmazásával történik. Úgy gondolom, ez a kölcsönfelvételi korlátozás az önkormányzatok felelősségteljes gazdálkodása mellett lényeges eredményekre vezet, szemben a csak passzív kontroll intézményét alkalmazó európai országokkal.³²

II.3.2. A svájci szabályozás

Svájc példája hazánk vonatkozásában is tanulságos lehet, jóllehet Svájcban a túlzott eladósodás nem az önkormányzati rendszer egészét, hanem annak kisebb részét érintette. A svájci települések eladósodását a puha jogszabályi környezet, valamint a különböző jogszabályokban foglalt elemi szabályok be nem tartása okozta, ahogyan azt megtudhatjuk Melly tanulmányából egy kanton és azon belül egy település példáján keresztül.³³ A Vallais Kantonbeli önkormányzatok jogállásáról szóló törvény³⁴ nem volt megszorító jellegű. Hiába volt benne a költségvetési egyensúly elve, azonban nem bírt kényszerítő erővel a települések számára, így azok éves költségvetése deficitese lehetett, illetve pénzforgalmi hiányt mutathatott.³⁵

Az 1990-es évek végen, illetve a 2000-es évek elején a svájci törvényhozás felismerte, hogy később akár rendszerszintű problémák is kialakulhatnak, ha nem lépnek közbe preventív módon az akkor még csak néhány települést érintő súlyos eladósodással

³²Az államcsőd közeli helyzetben lévő Görögországban semmilyen korlátozás nincs, Olaszországban passzív korlátozás van csupán.

³³Svájcban nem volt súlyos olyan mértékben az önkormányzatok eladósodása, mint hazánkban, nem rendszerszinten történt az ellehetetlenülésük. A tanulmány is egy településsel foglalkozik különösen, a Vallais kantonbeli Leukerbaddal. Christian MELLY, *Önkormányzati eladósodás és kezelése Svájcban*, Pénzügyi Szemle 2012/2, 174.

³⁴Gesetz über die Gemeindeordnung vom 13. November 1980

³⁵Art. 71 I. Finanzhaushaltsführung a) Grundsatz

Die Führung des Finanzhaushaltes richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit und wirtschaftlichen und zweckmässigen Verwendung der finanziellen Mittel sowie der Anstrengung des Haushaltsgleichgewichtes

kapcsolatban. A jogalkotó kettős fékrendszert vezetett be. Az egyiket a szövetségi szinten, ahol az alkotmányba ültette be a költségvetési egyensúly megteremtésének kötelezettségét. A másikat a kantonok szabályozási szintjén. A kiadások és eladósodás megfékezéséről szóló törvény és az önkormányzatok jogállásáról szóló 2004-es Vallais kantonbeli új önkormányzati törvény³⁶ is megerősítette például a települések autonómiáját, valamint a pénzügyi gazdálkodásukat érintő jogi rendelkezések is tisztázásra kerültek. Többek között a költségvetés tervezésekor csak akkor lehet többletráfordítást betervezni, ha az önkormányzat nettó vagyona azt fedezi. Amennyiben hosszú távon nem biztosított a település pénzügyi egyensúlya, a kantoni közgyűlés *egy tanácsadót (Beauftragten)* jelöl ki a településhez, annak költségére.³⁷ Ezek az intézkedések beváltották a hozzájuk fűzött reményeket, a svájci önkormányzatok azóta a költségvetési évet követően többlettel zárnak.

A következő fejezetben részletesen bemutatom a magyar önkormányzati rendszer eladósodásának folyamatát. Nagy hangsúlyt fektetek a 2006-2010 között bekövetkező eladósodási folyamatokra, például az önkormányzati kötvénykibocsátások kérdésére, a nagyvárosok pénzügyi kockázataira, valamint a 2010-et követő önkormányzati konszolidációt érintő témakörre.

³⁶Geimendegesetz vom 5 Februar 2004, 3. Titel: Finanzen und Rechnungswesen - Art. 80 Finanzhaushaltsgleichgewicht

Im Hinblick auf die Sicherstellung des Gleichgewichts der Gemeindefinanzen, ist ein Aufwandüberschuss solange zulässig, als nach Berücksichtigung der buchmässigen Abschreibungen kein Bilanzfehlbetrag resultiert.

³⁷A tanácsadó feladata az önkormányzat pénzügyi tervének elkészítése, illetve a szanálásra irányuló javaslatok megtétele. - Art. 82 Sanierungsmassnahmen Ist das Gleichgewicht der Gemeindefinanzen auf Dauer nach den Artikeln 80 und 81 nicht sichergestellt, ernennt der Staatsrat auf Kosten der Gemeinde und nachdem die Gemeinde angehört wurde, einen *Beauftragten*, der einen Finanzplan ausarbeitet und Sanierungsmassnahmen vorschlägt.

III. Az önkormányzatok eladósodásának folyamata 1990-2012 között

Mindenekelőtt szeretném megjegyezni, hogy a politikai-gazdasági hatalomért vívott harc következtében a vezetői pozícióért versenyben lévő pártok szinte minden más szempontot alárendelnek annak, hogy a hatalmat megszerezhessék. A kormánypárt(ok) a választások után előszeretettel számolják fel a korábbi kormányok eredményeit,³⁸ vagy azokat egy teljesen más gazdaságpolitikai modell alapján folytatják, hiába volt a korábbi rendszer hatékony vagy eredményes. Ilyen környezetben lehetetlen hosszú távú gazdaságpolitikai célokat megvalósítani, ugyanis a rövidtávú politikai érdekek ezt megakadályozzák, így időbeli inkonzisztencia alakul ki. Ahogy majd az egyes fejezetekben bemutatom, a magyar önkormányzati rendszer eladósodásának is az egyik sarokpontja a politikai ellentétekre, illetve felelőtlen ígéretésekre, megalapozatlan költekezésre vezethető vissza.

³⁸BORDÁS Mária, *A közigazgatás gazdaságtana – a gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái*, Bp., Unió, 2009, 75.

III.1. Az eladósodási folyamat korszakolása

A magyar önkormányzati rendszer eladósodását a következő ábrával szemléltetem.



A 2. számú ábra³⁹ elemzése során megállapítható a hazai önkormányzatok eladósodásának folyamata. Az 1990-től 2001-ig terjedő időszakban csak kis mértékben növekedett az önkormányzatok adósságállománya. Az önkormányzati eladósodás veszélye azonban már a vizsgált időszakban is fennállt, annak be nem következése nem az önkormányzatok felelősségteljes gazdálkodásának köszönhető, hanem annak, hogy vagyonukat felélték és a központtól is megfelelő támogatásban részesültek feladataik ellátásához. Általánosságban megállapítható, hogy az egyes választási években az önkormányzatok adóssága jelentősen megnőtt az azt megelőző évi adósságállományhoz képest. Folyamatos, meredek növekedés 2002-től figyelhető meg. Ennek okait a III.3-4. fejezetben tárgyalom részletesen. A 2010-es év végére az önkormányzati szektor bruttó adósságállománya⁴⁰ már elérte az 1226 milliárd Forintot, azonban 2011-re kormányzat által a

³⁹1995-2010 közötti KSH-EDP jelentések alapján saját szerkesztés.

⁴⁰A bruttó adósságállomány 2010. év végi összege magában foglalja a fejlesztési és működési célú kötvénykibocsátások, a beruházási és fejlesztési hitelek, a működési célú hosszú lejáratú hitelek, a rövid lejáratú

megyei önkormányzatok 180 milliárd Forint összegű adósságának átvételével, ha kis mértékben is, de mérséklődött az önkormányzati szektor adósságának összege. Ez az összeg a magyar GDP 5 százalékát teszi ki, és 300 önkormányzatnál összpontosul.⁴¹

A megyei önkormányzatok adósságállományának átvételével kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy a Kormány a 2011-es év során a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény (továbbiakban: Mökonsztv.) rendelkezései értelmében a központi költségvetés terhére átvállalta a megyei önkormányzatok adósságállományát.⁴² Ezzel egyidejűleg lényegében kiüresítette hatáskörüket, az általuk fenntartott intézmények mindegyike állami fenntartás alá került 2012. január 1-jétől.⁴³

Az önkormányzati eladósodás folyamatát a továbbiakban négy időintervallumra (1990-1995; 1996-2001; 2002-2010; 2010-) bontva dolgozom fel. E fejezetben a korszakolást alapvetően a gazdasági-politikai ciklusok változásaihoz igazítottam. A jogi változások időbeli csúszással, megkésettiséggel jelentek meg a politikai változásokhoz képest. A kölcsönfelvételi korlátra vonatkozó jogi szabályozás alakulását, fejlődését tehát nem ebben, hanem a IV. fejezetben tárgyalom. Ennek megfelelően több alkalommal előreutalok a következő fejezetben található jogszabályi rendelkezésekre.

III.2. 1990-1995

Az 1990-es rendszerváltást követően a jogalkotó a piac által szabályozott modell szerint alakította ki az önkormányzatok kölcsönfelvételi korlátját. Az önkormányzatiság „hajnalán” a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta. Abban a történelmi korszakban ez teljesen természetes volt, de ennek köszönhetően a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe.⁴⁴ A jogalkotó annak érdekében, hogy mind a települési, mind a területi

hitelek, váltótartozások miatti kötelezettségek teljes (2011-ben, illetve az azt követő években esedékes) állományát. ÁSZ, *Jelentés Érd megyei jogú város pénzügyi helyzetének ellenőrzéséről*, 2011, 15.

⁴¹KOVÁCS Róbert, *Tények és adatok a magyar önkormányzati rendszerről*, Bp., Helyi Observatórium, 2011, 20.

⁴²Mökonsztv. 5. § (1)

⁴³Mökonsztv. 2. § (1)

⁴⁴A Mötv. koncepció munkanyaga 2011, 3. o.

önkormányzatoknak viszonylag széleskörű önállóságot élvezzenek, lehetőséget hagyott arra, hogy az önkormányzatok saját maguk döntsenek jogi korlátok nélkül a kölcsönfelvételtől.

Az önkormányzatok eladósodásának folyamata azonban ebben az időszakban nem jelentett még súlyos problémát, de eladósodásuk veszélye véleményem szerint fennállt. Hiába tartalmazta már ekkor is az Ötv., hogy az állam nem tartozik felelősséggel az önkormányzati adósságokért (IV.1. alfejezet), eladósodásukat nem a felelősségteljes gazdálkodásuk akadályozta meg, hanem az, – ahogyan a III.1. alfejezetben is említettem –, hogy vagyonukat felértékelték,⁴⁵ illetve az önkormányzati rendszer alulfinanszírozottsága sem volt még túlzott mértékű. A vagyonfeléléssel kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy a helyi önkormányzatok létrehozásukkor jelentős vagyon tulajdonosai lettek, és egészen 2005-ig lényegében jelentős bevételre tudtak szert tenni értékesítésükből.⁴⁶ A vizsgált időszokról elmondható az is, hogy az önkormányzati szektor GFS⁴⁷ egyenlege minden évben negatív értéket mutatott, ami szintén azt mutatta, hogy az önkormányzatok nem folytattak felelősségteljes gazdálkodást.⁴⁸

Megállapítható, hogy a jogalkotó a piac által szabályozott modell alkalmazásával a rendszerbe kódolta a túlzott eladósodás veszélyét. A vagyon fokozatos felélése és a feladatok fokozódó alulfinanszírozása növelte ezt a veszélyt. A jogalkotó a megelőzés érdekében az alábbi lépéseket hozta.

III.3. 1996-2001

Miután jogalkotó felismerte, hogy változtatásra van szükség, egy sikertelen próbálkozás után (IV.1. alfejezet) 1996. január 1-jétől az önkormányzati rendszer tekintetében új kölcsönfelvételi korlát, egyfajta passzív kontroll került bevezetésre.⁴⁹ Az Ötv.-ben foglalt korlát hátrányai azonban egészen 2002-ig nem okoztak súlyos tüneteket, ugyanis az

⁴⁵Az önkormányzatok jelentős vagyontömegeket (ingatlanokat, egyéb vagyontárgyak) kaptak a rendszerváltást követően az államtól. Ezeket értékesítették, így felértékelték a vagyonukat.

⁴⁶VIGVÁRI, *Szubszidiaritás nélküli...i.m.*, 147.

⁴⁷A GFS az IMF által kifejlesztett államháztartási statisztikai rendszer, amely keretében minden tagország rendszeres adatszolgáltatásra kötelezett. Lényege, hogy az adott rendszer monetáris helyzetét és az államháztartás finanszírozási szükségleteit kimutassa, mindezt olyan módon, hogy kiszűrje a hiányfinanszírozási tételeket, így bankhiteleket, valamint a kötvénykibocsátásokat is.

⁴⁸Mindössze két évben, 1996-ban (0,6 milliárd Ft) és 1999-ben (1,1 milliárd Ft) volt pozitív az önkormányzatok GFS egyenlege. VIGVÁRI András: *Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben*, Bp, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, 2009, 10.

⁴⁹Az Ötv 88.§ (2)-(4) bekezdés rendelkezéseit és annak 2005-ös változásait, hatását IV. 2. alfejezetben részletezem.

önkormányzatok a központtól továbbra is elegendő támogatást kaptak feladataik ellátásához, illetve vagyonuk felélését továbbra is folytatták.

III.4. 2002-2010

A III.1. alfejezetben említettem, hogy a választási években az önkormányzatok adósságállománya többnyire jelentős növekedést mutat. A 2002-es választást követően ez helyes megállapításnak bizonyult. A kormánypárt a választási győzelem után a kampány során elhangzott ígéreteinek eleget téve a közalkalmazottak bérét 50 százalékkal megemelte.⁵⁰ Az önkormányzatokra ez a béremelés jelentős többletkötelezettséget terhelte, ugyanis a közalkalmazottak béremelésének finanszírozási kötelezettsége nagy részben az önkormányzatokat terhelte.

Az önkormányzatok vagyonfelélése tovább folytatódott a feladataik, valamint az előbb említett kötelezettség finanszírozása miatt. Az eddigi helyzethez képest az változott meg, hogy az önkormányzatok vagyona a 2002-2005 közötti időszakban lényegében elfogyott. Ilyen önkormányzati pénzügyi körülményeket követően került sor a 2006-os országgyűlési és helyközi választásokra, amelyeket követően, ahogy a későbbiekben láthatjuk, csak sokkal mélyebb eladósodás felé sodorta az önkormányzati szektort.

III.4.1. A politikai polarizáció kicsúcsosodása

A 2006. áprilisi országgyűlési választásokon az addig hatalmon lévő koalíció szerezte meg a parlamenti képviselői mandátumok több mint felét, ezért ők kormányozhattak a továbbiakban is. Azonban a 2006. októberi önkormányzati választásokon az ellenzék nagyarányú győzelmet aratott, így a városok, megyei jogú városok nagy hányadában ők állíthattak polgármestert, valamint kerültek többségbe a helyi képviselő-testületekben. A politikai ellentét következtében mindkét oldal a másikban kereste a hibát. A jobboldali önkormányzatok fő

⁵⁰Ezt a 100 napos program keretében vezette be a Medgyesi-kabinet. Az Országgyűlés ennek megfelelően a módosította a költségvetési törvényt (2000-es) az 2002-es törvénnyel. Meg kell jegyezni, hogy a képviselők ellenszavazat nélkül fogadták el a költségvetés törvénymódosítását, mindössze 16 ellenzéki képviselő tartózkodott.

problémaként a rendszer alulfinanszírozottságát nevezték meg, illetve, hogy a kormánypártok 2002-től kezdve folyamatosan az önkormányzatoktól vonták el az állami támogatásokat, állításuk szerint az évek során már több mint ezermilliárd Ft hiányzott összesen költségvetésükből.⁵¹ Az akkori kormánypártok viszont azt sérelmezték, hogy míg a vezetésük alatt álló önkormányzatok megszorításokat vezettek be a költségvetés egyensúlyának megteremtése érdekében,⁵² addig az ellenzéki önkormányzatok nem fogták vissza a költségek, sőt több fejlesztési beruházást is végrehajtottak.⁵³ A konfliktus így adva volt, az akkori kormány és az ellenzéki önkormányzatok együttműködését konfliktusok terhelték a 2010-ig tartó ciklusban.

A következő pontban több olyan lényeges tény is ismertetek, amelyek véleményem szerint a 2006-2010 közötti időszakban az önkormányzati rendszer eladósodását elősegítették, valamint azt okozták.

III.4.2. Tipikus önkormányzati hibák

Az önkormányzatok eladósodásával foglalkozó szakirodalom szinte számtalan önkormányzati hibára mutat rá. Ezek közül ötöt ismertetek.

Elsőként megjegyzem, hogy a 2006-tól kezdődő súlyos eladósodást elősegítette, hogy az egyes önkormányzatok az adott éves költségvetésüket rendszeresen előtérbe helyezték a hosszabb távú vagyoni folyamatokkal szemben. Szükséges ugyanakkor arra is utalni, hogy az éves költségvetés előtérbe helyezése 1990-től megfigyelhető volt.⁵⁴

Másodszor újszerű problémát jelentett a szektorban, hogy 2007-ben hiába csökkentették a kiadásokat, a nyílt és burkolt (ezek a PPP konstrukciók és váltók) eladósodás gyorsuló ütemben folytatódott.⁵⁵ Ennek következtében az önkormányzatok pénzügyekkel szemben fennálló kötelezettségei 2007-ről 2010-re 594 milliárd forintról 1056 milliárd forintra nőttek. Az ÁSZ tapasztalatai szerint a kitettség növekedése a működéséhez kapcsolódó okokra vezethető vissza. A költségvetési támogatások, az átengedett bevételek,

⁵¹A Mőtv. koncepció munkanyaga 2011, 4.

⁵²A 2008-as IMF/EU hitelszerződést követően az akkori Kormány megszorításokat hajtott végre az önkormányzatokkal szemben is, és várt is el tőlük.

⁵³http://progresszivintezet.hu/wp-content/uploads/2011/11/2011_Onkormanyzatok.pdf

⁵⁴VIGVÁRI, *Önkormányzati pénzügyek... i.m.*, 77.

⁵⁵VIGVÁRI, *Pénzügyi kockázatok... i.m.*, 16.

illetve a saját bevételek csökkenése, valamint a működési kiadások növekedése.⁵⁶ A 2006-os választási évet követően a központi kormányzat az államháztartás működésének fenntartása érdekében az önkormányzatoknak juttatott támogatásokat igyekezett csökkenteni a központi költségvetés hiányának visszafogása, valamint a költségvetés egyensúlyának fenntartása érdekében.

Harmadik hibaként érdemes megvizsgálni a hitelintézetek önkormányzatokkal szembeni kitettségét is. A bankszektor önkormányzatokkal szembeni kitettsége 2000-ről 2007-re mintegy 12,6 szorosára növekedett, miközben a dologi biztosítékokkal nem fedezett kitettségének értéke az összes kitettségen belül 25 százalékról 83 százalékra növekedett. A *moral hazard* alapján a hitelintézetek és az önkormányzatok is jelentős kockázatot vállaltak.

Negyedik hibaként megállapítható, hogy káros folyamat volt a likvid hitelek⁵⁷ túlzott igénybevétele. Az önkormányzatok többsége a folyószámla és likvid hitelek felvételét részesítette előnyben, mivel azokra a hitelfelvételi korlát nem vonatkozott, és kamatfelvételeik is kedvezőek voltak. Ezáltal azonban növekedett az önkormányzatok banki kitettsége. A lejárat napján hiányzó fedezet miatt jellemzővé vált a likvid hitelek évenkénti, rendszeres megújítása, többnyire kényszerűségből és egyre magasabb összeggel. Gyakran előfordult, hogy feleslegesen magas kamatokkal fedeztek fejlesztéseket, illetve átalakítás helyett hitelekben tartottak fenn túlzott kapacitásokat és működési deficitet.⁵⁸

Végül *ötödik* problémaként jelentős puhulást jelentett a szabályozásban és hozzájárult az önkormányzatok gazdálkodásának felelőtlenségéhez az ÖNHIKI rendszere.⁵⁹ Sajnos az eredeti célokkal szemben nem váltotta be azt a funkciót, amit el akart érni vele a jogalkotó. Az elmúlt húsz év során egyre több község jutott nehéz pénzügyi helyzetbe, az ÖNHIKI támogatás pedig egyre általánosabbá vált. Elvileg azok a helyi önkormányzatok vehetik igénybe a támogatást, amelyek működőképessége veszélybe kerül. Az önkormányzatok azonban ezekkel már előre terveztek. Több tanulmány is rámutatott arra a problémára, hogy az ÖNHIKI nem kellően célozza meg a valóban rászoruló helyhatóságokat.

⁵⁶DOMOKOS, *Kockázatok a működésben...* i.m., 168.

⁵⁷A likviditási hitelek alapvetően a bevételek és kiadások ütemkülönbségének áthidalására volt hivatott. A problémát az jelentette, hogy több önkormányzat esetében a likviditási hitelek sok helyen már tartós működési és felhalmozási hiányt finanszíroztak. Ez azért gond, mert ez jelentős kamatkiadásokat okozott, ahelyett, hogy pénzügyileg racionalizáltak volna egyes területeket az önkormányzaton belül és így elkerülték volna a kamatok okozta többletköltségeket. A likviditási hitel kérdéskörét részletesen a IV.2. alfejezetben dolgozom fel.

⁵⁸GYÖRRFY Dezső, VIGVÁRI András, *A közpénzügyek nagy kézikönyve*, Bp., Complex, 2009, 289.

⁵⁹Az egyes költségvetési törvényekben az ÖNHIKI a törvényhez tartozó mellékletek között, a helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásai pontja alatt található. A 2011. évi CLXXXVIII., Magyarország 2012. évi költségvetéséről szóló törvény alapján jelenleg 24,9 milliárd Forint (a jogalkotó a 9. számú melléklet 5. pontjának 2. bekezdésében rögzíti).

Az önkormányzatok úgy próbáltak függetlenedni a központi kormányzattól, illetve úgy próbálták pótolni a kieső bevételeket, hogy kötvényeket bocsátottak ki, illetve hiteleket vettek fel.⁶⁰ Az alábbiakban a kötvénykibocsátással foglalkozom.

III.4.3. A kötvénykibocsátás felfutása

Fontosnak tartom megjegyezni a téma átfogó ismertetése előtt, hogy az önkormányzatok miért éltek előszeretettel a kötvénykibocsátás lehetőségével. Az önkormányzatok kötvényeket azért bocsátottak ki, mert ezek egyrészt nem estek közbeszerzési kötelezettség alá, másrészt a hitelintézetek nem várták el tőlük, hogy csak célhoz kötötten használhassák fel azokat. Megállapítható, hogy a hitelszerződések által az önkormányzatok szigorúbb gazdálkodási keretek közé lettek volna szorítva, a kötvénykibocsátás esetén pedig kevésbé. Sajnos hiába lett volna azonban inkább pozitív hatása a hitelszerződések megkötésének az önkormányzatok gazdálkodására, ennek ellenére a külső forrásbevonás döntő hányada kötvénykibocsátással valósult meg.⁶¹

A 2006. év második felében feléledő kötvénykibocsátás célja kettős volt: egy részükkel a korábban nyújtott hosszú lejáratú hiteleket váltották ki, másik részükkel pedig jelentős mértékű pótlólagos forrás érkezett az önkormányzati rendszerbe. Míg korábban az önkormányzatok hosszú távú finanszírozását illetően a 10 éves futamidő volt jellemző, addig ez 20-25 évre tolódott ki a kötvényeknek köszönhetően.⁶² Véleményem szerint viszont lényeges gond a kötvényekkel, hogy 3-5 év türelmi idővel bocsátották ki ezeket, ami azt jelenti, hogy nagyjából 2012-15 között kezdődik meg a tőketörlesztésük. A türelmi idő azért vet fel kérdéseket, mert nem azt a politikai ciklust terheli a kötvény terhe, amelyik alatt a kibocsátás történet, hanem a következőket.

Az önkormányzati kötvénykibocsátás folyamatának áttekintéséhez a 3. számú ábra szolgál segítségül.⁶³

⁶⁰A kötvénykibocsátás folyamatát részletesen a III.4.3. alfejezetben dolgozom fel.

⁶¹GÁL, *Kell-e szabályozni...* i.m., 133.

⁶²Az önkormányzatok kötvényeinek legnagyobb része 2027-28-ban fog lejárni. GÁL, *Kell-e szabályozni...* i.m., 129.

⁶³GÁL, *Kell-e szabályozni...* i.m., 129.-n található táblázat alapján saját szerkesztés



milliárd Ft/év

Az ábra alapján megállapítható, hogy az önkormányzatok által kibocsátott kötvények névértéke 2010. szeptember végéig mintegy 522 milliárd Ft, ami a teljes önkormányzati szektoradósság majdnem felét teszi ki. Az ábrán jól megfigyelhető, hogy az önkormányzatok legnagyobb összegű kötvénykibocsátásaira 2007-2008-ban került sor, amikor az állam jelentősen csökkentette az önkormányzatok támogatását. 2007-től kezdve több mint 200 milliárd forint értékben hosszú futamidőre, türelmi idővel és túlnyomó többségében külföldi (euróban és svájci frankban) valutában denominált zárt kibocsátású kötvények kibocsátása történt.⁶⁴ A kibocsátások száma folyamatosan növekedett. 2006-ban még csak 900 millió forint és 38,5 millió CHF volt a kibocsátott kötvények névértéke, addig 2008-ra az önkormányzati kötvények névérték már 26 milliárd Forintot, valamint 9000 millió CHF-t és 90 millió eurót is meghaladta.⁶⁵ Beszédes adat, hogy amíg 2007 júniusában a kötvények devizaállománya csak 26 százalékot tett ki, addig 2010 szeptemberére már a 65 százalékot is elérte. Olvasmányaim alapján úgy gondolom, hogy a kötvények kibocsátására azért volt szükségük az önkormányzatoknak, hogy későbbi fejlesztéseket tudjanak finanszírozni (EU-s támogatások), illetve egyfajta pénzügyi tartalékot akartak képezni.⁶⁶

⁶⁴Az egyes kötvények legkisebb névértéke 200 millió Forint, legnagyobb összege 5 milliárd Forint volt, a tőketörlesztés türelmi ideje 1-6 év volt. Az egyes kötvények legkisebb névértéke 200 millió Forint, legnagyobb összege 5 milliárd Forint volt, a tőketörlesztés türelmi ideje 1-6 év volt. VIGVÁRI, *Pénzügyi kockázatok... i.m.*, 16.

⁶⁵Önálló következtetések levonása a VIGVÁRI, *Pénzügyi kockázatok... i.m.*, 18. található táblázatok alapján.

⁶⁶A felvett források jelentős része betétként a hitelezőnél maradt, így likviditást biztosítva a forrásoldalon. DOMOKOS, *Kockázatok a működésben... i.m.*, 170.

A kötvénykibocsátásokkal kapcsolatban az előző bekezdésben megjegyeztem, hogy jellemzően devizában bocsátották ki azokat az önkormányzatok. Ez nagyon lényeges két szempontból: az egyik a kamatnyereség elérése, a másik az árfolyamváltozás veszélye.⁶⁷

Az önkormányzatok úgy próbálták meg *kamatnyereségre*, ezáltal bevételi többletre szert tenni, hogy az általuk devizában kibocsátott kötvényekért kapott forintösszeget az egyes hitelintézeteknél betétként helyezték el, és számításaik szerint a forint betétekre kapott kamat összege magasabb lett volna, mint a hitelintézeteknél lévő kötvényekre fizetendő kamat. Az ötlet rövidtávon működött is, azonban a 2008-as jelentős forintárfolyam-romlás következtében a konstrukció csődöt mondott. A kamatnyereség helyett hatalmas terhek hárultak az önkormányzatokra a forint árfolyamának gyengülése miatt.

Az önkormányzati szektor eladósodásának rendszerszintű folyamatait és pénzügyi kockázatait, valamint azok gazdálkodási problémáira kidolgozott és megvalósított terveket a továbbiakban a városok illetve községek viszonylatában tárgyalom. A nagyvárosok pénzügyi helyzetének konkrét bemutatására egy esettanulmány elkészítésével vállalkozom.

III.5. A 2010-ig felgyülemlett pénzügyi kockázatok összefoglalása

Magyarország önkormányzati modelljében több fiskális kockázati elem is meghatározó, amely miatt a helyi (községi, városi) illetve megyei önkormányzatok költségvetésük bevételi és kiadási oldalait érintő likviditás-, forrás-, és bonitáshiánnyal küzdöttek.⁶⁸

Más problémák merülnek az egyes településtípusoknál. Amíg kiadások fedezése is sűrűn akadályokat állított a községek számára, addig a városoknál ez nem jelent meg rendszerszintű problémaként. Komoly kockázatot jelentett a kis települések viszonylatában, hogy *a falusi önkormányzatoknál a likviditáshiány és a bonitáshiány problémája rövidtávon is jelentkezhett, a forráshiány pedig lassan másfél évtizede természetes jellemzője a*

⁶⁷VIGVÁRI, *Közpénzügyek, önkormányzati...* i.m., 239.

⁶⁸A likviditáshiány az a helyzet, amikor az önkormányzat tervezett bevételei és kiadásai között időbeli meg nem felelés áll fenn, tehát nem tud eleget tenni időben az önkormányzati költségvetési kiadási előirányzatoknak és a mérlegen kívüli kötelezettségeknek

A forráshiány a költségvetési gazdálkodás tekintetében azt jelenti, hogy az előírt, törvényekben rögzített feladatokhoz nem rendelődik megfelelő központi forrásból származó pénzeszköz, vagyis a központ kormányzattól kapott hozzájárulásokat nem tudja saját forrásból kiegészíteni. A bonitáshiány esetén az önkormányzat az általa vállalt kötelezettségeknek nem képes megfelelni, tehát lejárt kötelezettségei keletkeznek. A bonitáshiány leginkább a pénzügyi piacokon ismert inszolvenciához (fizetésképtelenség) hasonlítható. VIGVÁRI, *Önkormányzati pénzügyek...*, i.m., 52.

rendszernek.⁶⁹ Azonban megállapítható, hogy az önkormányzatok a városokkal ellentétben a községek pénzügyi kockázatai makrogazdasági szempontból nem jelentősek, ugyanis a központi kormányzat diszkrecionális hatáskörében igyekszik segíteni, a helyi feladatellátásban azonban komoly nehézségeket okozhatnak.⁷⁰ Ennek megfelelően a továbbiakban a városok problémáit vizsgálom, amelyek eladósodása nemzetgazdasági szempontból is jelentős kockázatot hordoz magában.

III.5.1. Nagyvárosok

A nagy önkormányzatok közé a nagy lélekszámú városokat, megyei jogú városokat, a főváros kerületeit, illetve a megyei önkormányzatokat és fővárosi önkormányzatot soroltam.

A csoport pénzügyi helyzetének bemutatása előtt szükséges megjegyeznem, hogy a hitelintézetek kiélezett piaci harcot folytattak a nagyobb városok hitelezéséért, ugyanis szinte akkora költségvetésből gazdálkodnak, mint a vállalati szektorban egy nagyvállalati ügyfél.⁷¹

A fővárosi kerületekben 2010-es év végén az ország népességének nagyjából 17 százaléka élt. A helyi adókból szinte a legmagasabb bevételre ezek tettek szert, csak a városok előzték meg őket.⁷² A legmagasabb adósságállománnyal 2010-ben az önkormányzati szektor tekintetében a városok és a megyei önkormányzatok rendelkeztek. Részesedésük a bankhitel- és kötvényállományból összesen ekkor majdnem 55 százalék volt. 2009-re azonban már nem a megyei önkormányzatok rendelkeztek a legnagyobb adósságállománnyal, hanem a megyei jogú városok. E csoport adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásainak összege a teljes önkormányzati adósságállomány 27 százalékát érte el.⁷³ *A nagyvárosok csoportjában a megyei jogú városokat érinti legsúlyosabban az eladósodás.* Úgy gondolom, a nagyvárosok tekintetében a rendszerszintű problémák bemutatására alkalmas lehet Érd megyei jogú város konkrét helyzetének ismertetése, ezért a továbbiakban e városon keresztül tárgyalom a pénzügyi kockázatokat.

⁶⁹Természetesen vannak pozitív községi példák is, ahol mondjuk a turizmusból, gyógyfürdőkől származó bevételekből kiválóan tudnak gazdálkodni.

⁷⁰VIGVÁRI, Pénzügyi kockázatok... i.m., 16.

⁷¹GÁL, *Kell-e szabályozni...* i.m., 126.

⁷²Magyarország lakosságának majdnem 30 százaléka él a városokban, tehát majdnem a kétszer annyian, mint a főváros kerületekben összesen.

⁷³Önálló következtetések levonása a VIGVÁRI, *Pénzügyi kockázatok...* i.m., 13.-n, és a KOVÁCS, *Tények és adatok...* i.m., 22-23.-n található táblázatok alapján

III.5.2. Esettanulmány: Érd eladósodása⁷⁴

Érd városának eladósodási folyamata, számos más megyei önkormányzathoz hasonlóan, jelentősen felgyorsult a 2006-2010 közötti időszakban.⁷⁵ Az Önkormányzat mérleg szerinti pénzügyi kötelezettsége 2006. év végéről a 2012. év végére 1,1 milliárd Ft-ról 10,6 milliárd Ft-ra nőtt, amelyből jelentős összeg, 2,9 milliárd Ft árfolyamváltozás miatti különbség volt.

Az Önkormányzat folyó költségvetés egyenlege (működési jövedelem) 2007. 2008. és 2010. években *működési forráshiányos volt*. A 2007-2010. években a negatív működési jövedelmek⁷⁶ és a tárgyévben jelentkező tőketörlesztési kötelezettségek miatt az Önkormányzat pénzügyi kapacitása (nettó működési jövedelme)⁷⁷ -2,9 milliárd Ft volt. A vizsgált időszakban a *felhalmozási költségvetés is folyamatosan negatív összegű volt*, amely 4,8 milliárd Ft felhalmozási forráshiányt okozott. Az adósságszolgálat és a felhalmozási forráshiány 2007-2010. között 6,03 milliárd Ft-ot tett ki. Ennek következtében a pénzügyi egyensúly fenntartása külső források bevonásával volt biztosítható. Az Önkormányzat a *működést és a fejlesztéseket a rendszerszinten megfigyelhető trendnek megfelelően javarészt kötvénykibocsátással finanszírozta*.⁷⁸ Három kötvénykibocsátás történt. Az első kettőt, az Érd 2027-et és a Minaret kötvényeket CHF-ben bocsátották ki, a harmadik Virágzó Kertváros Kötvényt forintban denominálták. Súlyos megalapozatlanságot jelent, hogy a képviselő-testület egyik esetben sem jelölte meg a kötelezettségvállalás fizetésének forrásait, csupán kimondta, hogy miket nem használhat fel az önkormányzat fedezetként (önkormányzati törzsvagyon, normatív állami hozzájárulás).

Érden szintén komoly problémát jelentett a III.4.3. alfejezetben már említett árfolyamváltozás a kötvények vonatkozásában. Az Önkormányzat CHF kötvényekből származó adósságállományának a 2008-as drasztikus HUF-CHF árfolyamváltozásból eredő jelentős növekedése komoly többletterhet jelentett a városnak. 2014-től már közel 40 millió

⁷⁴Az esettanulmány az ÁSZ, *Jelentés Érd megyei jogú város pénzügyi helyzetének ellenőrzéséről*, 2011 feldolgozásával készült.

⁷⁵Hódmezővásárhely adósságállománya 2006-2010 között 16,3 milliárd Ft-ról 20,5 milliárd Ft-ra, Debrecen pedig 8,5 milliárd Ft-ról 27,5 milliárd Ft-ra nőtt. ÁSZ, *Jelentés Debrecen megyei jogú város pénzügyi helyzetének ellenőrzéséről*, 2011, 20. ÁSZ, *Jelentés Hódmezővásárhely megyei jogú város pénzügyi helyzetének ellenőrzéséről*, 2011, 20.

⁷⁶A működési jövedelem negatív értéke a pénzügyi fenntarthatatlanságot jelzi.

⁷⁷Nettó működési jövedelem a működési jövedelem és a tőketörlesztés különbsége.

⁷⁸2007-2010 között az Önkormányzat működésre és fejlesztésekre 5,3 milliárd Ft értékű működési és fejlesztési célú kötvényt bocsátott ki.

CHF lesz a devizában denominált adósságának mértéke.⁷⁹ Az ÁSZ tanulmányában rámutatott, hogy csak *pozitív nettó működési jövedelmet eredményező gazdálkodás mellett kerülhető el további külső források bevonása, az eladósodás növekedése.*⁸⁰

⁷⁹A megyei önkormányzatok devizaadósága jelentősen megnövekszik 2014-től. Példaként ismét Debrecen hoznám fel. A 2014. évtől fennálló pénzügyi kötelezettsége 57,7 millió CHF és 20,7 millió EUR lesz.

⁸⁰ Az ÁSZ szintén erre jutott Debrecen és Hódmezővásárhely tekintetében.

IV. A kölcsönfelvételi korlát fejlődése a magyar szabályozásban

A III. fejezetben a politikai-gazdasági korszakok tekintetében ismertettem az önkormányzatok eladósodásának folyamatát, a IV.-V. fejezetben a jogalkotó kölcsönfelvételi korláttal kapcsolatos intézkedéseit tekintem át.

IV.1. Kezdetek: a piac által szabályozott modell 1990-1995 között

A III.2. alfejezetben említettem meg, hogy a rendszerváltás idején a jogalkotó nem a gazdasági kérdéseket, hanem az önkormányzati autonómia kialakítását helyezte előtérbe az Ötv. megalkotása során. A jogalkotó az új jogállam születésekor nem ismerte fel annak kockázatát, hogy az önkormányzatok eladósodásának lehetőségét a törvény magában hordozza. A jogalkotó lehetővé tette a törvényben, hogy az önkormányzatok hitelt vegyenek fel és kötvényt bocsásson ki, azonban mindössze annyi korlátozást fogalmazott meg az hitelek felvételével és kötvények kibocsátásával kapcsolatban, hogy ezek fedezetül állami hozzájárulás és az önkormányzati törzsvagyron nem használható fel.⁸¹ *Az Ötv. azonban hitelfelvételi korlátot nem tartalmazott.*

Szükséges megjegyeznem, hogy a jogalkotó szándéka alapvetően az volt az önkormányzati rendszer kialakítása során, hogy a piac által szabályozott modell jogrendszerbe való átültetésével kiegyensúlyozott gazdálkodásra ösztönözze az önkormányzatokat. Ezért a modellnek megfelelően felszámolta a mögöttes állam felelősséget. A rendszerváltást megelőzően az önkormányzatoknak a tanácsi rendszerben szűkre szabott jogaik együtt jártak azzal, hogy a pénzügyi gondjaikat az állam többé-kevésbé, de megoldotta.⁸² A rendszerváltást követően az Ötv. ugyanakkor már azt tartalmazta, hogy a veszteséges gazdálkodás következményei az önkormányzatokat terhelik, kötelezettségeikért az állami költségvetés nem tartozik felelősséggel.⁸³

⁸¹Ötv. 88.§ b.: A helyi önkormányzat hitelt vehet fel és kötvényt bocsáthat ki; ennek fedezetül állami hozzájárulás és az önkormányzati törzsvagyron nem használható fel. - 1990. IX. 30-tól hatályban lévő bekezdése

⁸²VEREBÉLYI Imre, *Az önkormányzati rendszer magyarázata*, Bp., Közgazdasági és jogi, 1999, 373.

⁸³Ötv. 90.§ (2) bekezdése, de az Mötv. 112.§ (2) bekezdése is tartalmazza.

A jogalkotó a '90-es évek közepén felismerte, hogy az önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyletkötési lehetőségeit szigorúbb korlátok közé kell szorítania, illetve felelősségteljesebb gazdálkodásra kell ösztönöznie a szektor szereplőit. Egyebek mellett ezt célozta elősegíteni az 1995-ben a helyi önkormányzatok hitelfelvételi lehetőségének korlátozásával a Bokros- csomagként is emlegetett, a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény (továbbiakban: Stabtv).⁸⁴

A Stabtv. kiegészítette az Ötv. önkormányzatok gazdálkodásáról szóló fejezetének 88.§-át egy (2) bekezdéssel, melyben lefektette azt a kikötést, hogy a *helyi önkormányzatok kötelezettségvállalását törvény korlátozhatja*.⁸⁵ Azonban ez a megoldás nem volt hosszú életű. Az Alkotmánybíróság határozatában⁸⁶ hatályon kívül helyezte a Stabtv. 120.§ (1) bekezdését, amely az Ötv.-t módosította volna. A Testület indoklásában kifejtette, hogy az akkor hatályban lévő Alkotmány 44/C. §-a szerint a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához, valamint az önkormányzatok alapjogainak korlátozásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata lett volna szükséges. A probléma az volt, hogy csak egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel módosították volna az Ötv.-t, nem minősített többségűvel.

IV.2. A passzív kontroll intézményesítése 1996-2012 között

1996-ban a jogalkotó két jelentős változtatás vezetett be az önkormányzati szektor gazdálkodásának vonatkozásában. Az egyik a III.1. alfejezetben már említett *passzív kontroll intézménye* volt, a másik, felelős gazdálkodást elősegítő intézmény pedig az önkormányzati csődtörvényként is ismert, a *helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvényt* (továbbiakban: Aerd.), amely nem sarkalatos törvény. A terjedelmi korlátok tiszteletben tartása miatt az Aerd. rendelkezéseit nem tárgyalom, de nagyon röviden kitérek a törvény eredményeinek összegzésére.

⁸⁴A Stabtv. 120. §. (1) bekezdése alapján

⁸⁵Az Ötv. 88.§ (2) bekezdése a következő bekezdéssel egészült ki: „120.§ (2) A helyi önkormányzat kötelezettségvállalását törvény korlátozhatja.”

⁸⁶53/1995 (IX.15) AB határozat

IV.2.1. Az Ötv. sikeres kiegészítése a kölcsönfelvételi korláttal

Az első, sikertelen kölcsönfelvételi korlát kiegészítés után a jogalkotó az 1996. évre vonatkozó költségvetési törvénnyel⁸⁷ az Ötv.-be sikeresen új rendelkezést, passzív korlátot állított fel. Az Ötv. 88.§ (2) bekezdése 1996. január 1-jétől meghatározta, hogy a helyi önkormányzat adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának (hitelfelvételének és járulékainak, valamint kötvénykibocsátásának, garancia- és kezességvállalásának, lízingjének) felső határa a korrigált folyó bevétel. A (3) bekezdés alapján pedig *a korrigált saját bevétel a rövid lejáratú kötelezettségek (tőke- és kamattörlesztés, lízingdíj) adott évre eső részével csökkentett saját bevétel*⁸⁸ éves előirányzatának 70 százaléka. Ez az arányszám magyar sajátosságnak tekinthető, mivel a szomszédos, korábban szintén a szocialista blokk alá tartozó országok szinte mindegyikében a költségvetési főösszeg, illetve a működési bevétel 10-15-18 százalékára korlátozták az éves adósságtörlesztési limitet.⁸⁹ A Probléma az volt az arányszámmal, hogy a korlátozás alapjául szolgáló korrigált saját folyó bevétel 70 százaléka megállapítása a jogalkotó részéről csak egy rögtönzés terméke volt.⁹⁰

A következőkben azonban nem az 1996. január 1-jétől hatályba lépett Ötv. rendelkezést fogom elemezni, hanem az 2005. évi XCII. törvény⁹¹ által a jogrendszer részévé tett, 2005. augusztus 31-étől egészen 2012. január 1-jéig hatályos 88.§ (2)-(4) bekezdésekben foglalt rendelkezéseket.

IV.2.2. Az Ötv. 88.§ (2)-(4) módosítása

Az Ötv. 88.§ (2)-(7) bekezdések 2005. augusztus 31-étől 88.§ (2)-(4) bekezdésekké olvadtak össze, valamint a meghagyott bekezdések korábbi tartalmát is módosította a jogalkotó.⁹²

⁸⁷1995. évi CXXI. tv. 77.§ (3) az Ötv.-be beépítette a 88.§ (2)-(7) bekezdéseket. 1996. I.1-től lépett hatályba.

⁸⁸88.§ (5) E § alkalmazásában saját folyó bevétel: a helyi adók, a helyi önkormányzat illetékbevétele, a kamatbevétel, a környezetvédelmi bírság, valamint az önkormányzat egyéb sajátos bevételei.

⁸⁹GYÖRFFY, VIGVÁRI, *A közpénzügyek nagy... i.m.*, 291.o.

⁹⁰VIGVÁRI, *Pénzügyi kockázatok... i.m.*, 34.

⁹¹Az Ötv.-t módosító törvény a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásainak szabályait pontosítja. – indoklás a 2005. évi XCII. törvény 2.§-hoz.

⁹²Az éves kötelezettségvállalás mértékét érintő „hitelfelvételi korlát” számítása során a saját bevételben számba vételre kerülhetett a módosítást követően a még meg nem fizetett érdekeltségi hozzájárulásból származó bevétel, továbbá azon önkormányzati vagyon bérbeadásából, üzemeltetéséből, koncessziós díjából származó bevétel,

A 2005-ös módosítást követően az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalások (hitelfelvételének és járulékainak, valamint kötvénykibocsátásának, garancia- és kezességvállalásának, lízingjének) felső határa továbbra is az önkormányzatok korrigált saját bevétele maradt, ami a továbbiakban a rövid lejáratú kötelezettségek (tőke- és kamattörlesztés, lízingdíj) adott évre eső részével csökkentett saját bevétel⁹³ éves előirányzatának 70 százalékát, és a megszűnt víziközmű-társulattól átvett, még meg nem fizetett érdekeltségi hozzájárulások beszedéséből származó bevételt jelentette.

A kivételek körét, amelyek nincsenek figyelembe véve a saját bevétel 70 százalékáig tartó kötelezettségvállalás tekintetében, két kötelezettség képezte, a *likviditási hitelek* és az *adott évre eső rövid lejáratú kötelezettségek*. A 2005. év előtt lényegében nem definiált rövid lejáratú kötelezettségek körét a törvény 88.§ (3) c, pontjában határozta meg a jogalkotó.⁹⁴ A módosítást megelőzően is hasonlóan kivételt képező likvid hitelek⁹⁵ korlátozás alá nem esését pedig az Ötv. 88.§ (4) bekezdése tartalmazta.

A likviditási hitel vonatkozásában szükséges elmondanom, hogy ez lényegében azt tette lehetővé, hogy a helyhatóságok folyó költségvetésük deficitjét is hitelből tudták finanszírozni.⁹⁶ Nagy veszély volt az is a likvid hitelezés területén, hogy a folyószámla-hiteleket túlzottan igénybe vették a közbeszerzések kapcsán az önkormányzatok.

Összegzésként az Ötv. 88. § (2)-(4) bekezdéseivel kapcsolatban elmondható, ahogy már korábban a III.3. alfejezetben említettem, hogy *az önkormányzatok hitelfelvételét* a 2012. január elsejétől hatályba lépő rendelkezésekig gyakorlatilag *nem az Ötv. 88.§-ban foglalt passzív kontroll, hanem a hitelintézetek hitelkínálata korlátozta*. A kiemelt és városi

amely ugyanazon vagyontárgyra vonatkozó felhalmozási, felújítási célú felhasználására az önkormányzat kötelezettséget vállalt. A kötelezettségek között eddig csak az átvett hitelállomány szerepelt, azonban a saját folyó bevételek között a meg nem fizetett érdekeltségi hozzájárulásból származó bevételék számbavételére nem volt mód, amely szűkítette az önkormányzatok „hitelfelvételi korlátját”. A rövid lejáratú kötelezettség tartalma egyrésről egyértelművé vált a 88.§ (3) c, pontjával, ugyanis a korábbi rendelkezésekből a rövid lejáratú kötelezettségfogalma nem volt egyértelmű. – indokolás a 2005. évi XCII. törvény 2.§-hoz

⁹³ A saját bevételeket a továbbiakban a következők képezték: a helyi adók, a helyi önkormányzat illetékbevétele, a kamatbevétel, a külön törvények szerint az önkormányzatot megillető bírság, az osztalékbevétel, azon önkormányzati vagyon bérbeadásából, haszonbérbeadásából, üzemeltetéséből, koncessziós díjából származó bevétel, amely ugyanazon vagyontárgyra vonatkozó felhalmozási, felújítási célú felhasználásra az önkormányzat kötelezettséget vállalt, valamint az önkormányzat egyéb sajátos bevételei,

⁹⁴ Rövid lejáratú kötelezettségnek minősülnek az egy évet meg nem haladó lejáratra kapott kölcsön, hitel és annak kamata (ide nem értve a likvid hitelt és kamatát). Szintén ilyen a több év alatt törlesztendő kötelezettség adott évben esedékes összege (a hosszú lejáratú hitel, kölcsön adott évre jutó törlesztő részlete és járulékai; a kötvénykibocsátás utáni tőketörlesztés és kamat; a lízingdíj; garancia és kezességvállalásból eredő éves kötelezettség; valamint a több éven keresztül fizetési kötelezettségként jelentkező váltótartozások és a szállítókkal szembeni tartozás több év alatt részletekben fizetendő összegének adott évre jutó törlesztő részlete), ide nem értve a kormány kezességvállalásával biztosított kötelezettségeket és az európai uniós fejlesztési támogatások megelőlegezését szolgáló hiteleket.

⁹⁵ Ötv. 88§ (3) d, pont: A likvid hitel az éven belül felvett és visszafizetett, a közszolgáltatási és államigazgatási feladatok folyamatos működtetéséhez felvett hitel.

⁹⁶ VIGVÁRI, Pénzügyi kockázatok... i.m., 34.

önkormányzatok nagyrészt hitel formában vállalt adósság-kötelezettsége szinte kivétel nélkül a jogszabályi kereteken belül maradt az előző ciklusban.⁹⁷ A 22 megyei jogú város adóssága sem haladta hitelfelvételi korlát által megszabott értékeket, mégis napjainkban ők küszködnek a legmagasabb adósságszolgálatl. Ez alapján megállapítható, hogy változhat úgy a saját bevétel összetétele, vagy akár az éves adósságszolgálat a hitelfelvételt követő években oly módon, hogy az a hitelfelvétel időpontjában betartott szabály ellenére mégis fizetéseképtelenné válhat az önkormányzat.⁹⁸

A következő pontban a másik jelentős változtatást, az 1996. június 12-én kihirdetett Aerd.-et tárgyalom nagyon tömören.

IV.2.2. Az adósságrendezési törvény megalkotása

Az Aerd. világossá tette a helyi önkormányzatok pénzügyi felelősségét.⁹⁹ A törvény megalkotásával a jogalkotónak a pénzügyi felelősség megállapításán túl több célja is volt. Egyrészt, hogy a törvény alkalmazásával helyreállítsák a saját gazdálkodási hibájukból fizetéseképtelen helyzetbe került helyi önkormányzatoknál a működőképességüket,¹⁰⁰ illetve, hogy mind az önkormányzatokat, mind partnereit megfontoltabb piaci magatartásra készítse, ennek megfelelően elejét vegye az eladósodásuknak. Másrészt, hogy megteremtsék a kötelező feladatellátás feltételeit és biztosítsák a hitelezői követelések teljes, vagy legalábbis vagyonarányos kielégítését.¹⁰¹ Lényegében ezzel keményítették meg az önkormányzatok költségvetési korlátját. A törvény kétségtelenül bizonyította, hogy az állam nem vállal semmiféle garanciát, sem felelősséget az önkormányzatok adósságaiért.¹⁰²

Összességében megállapítható, hogy *a törvény alapvetően megfelelő keretet biztosít az adósságrendezési eljárások lefolytatásához, ugyanakkor a törvény be nem tartása nem jár megfelelő szankciókkal.* A törvény hatékonyságával kapcsolatban sikertelenségnek mondható, hogy az adósságrendezési eljárás lefolytatása után, a vagyonfelosztás során a hitelezők a kamathátralékból fennmaradó összeget szinte sosem kapták meg, a tőketartozásnak meg

⁹⁷VIGVÁRI, Pénzügyi kockázatok... i.m., 34.

⁹⁸VIGVÁRI, Önkormányzati pénzügyek... i.m., 39.

⁹⁹VIGVÁRI, Pénzügyi kockázatok... i.m., 34.

¹⁰⁰DELI Erika, *A fizetéseképtelen helyzetbe került önkormányzatok adósságrendezésének törvényi szabályozása = A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*, szerk. KUSZTOSNÉ NYITRAI Edit, Bp., Consulting, 1999, 510.

¹⁰¹JÓKAY Károly – VERES-BOCSKAY Katalin, *Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendezési eljárás*, Pénzügyi Szemle, 2009/1, 111.

¹⁰²JÓKAY, VERES-BOCSKAY, *Egy igazi hungarikum... i.m.*, 113.

nagyjából az 1-10 százalékát.¹⁰³ Ennek megfelelően a jelenlegi körülmények között a hitelezők/szállítók úgy ítélik meg, hogy nem érdekük a csődeljárás kezdeményezése. Inkább választják az időigényesebb, hosszabb, ítélethozatal szempontjából biztos sikert hozó polgári pert, és követeléseik behajtására a kivárási taktikát alkalmazzák.¹⁰⁴ Ennek megfelelően az *Aerd. sem jelentett megfelelő korlátot arra, hogy elérje az önkormányzatok prudens gazdálkodását.*

Az irodalom összegzése szerint megállapítható tehát, hogy az önkormányzatok további eladósodását ezek az új intézmények sem voltak képes megakadályozni.¹⁰⁵

¹⁰³GÁL, *Kell-e szabályozni... i.m.*, 140.

¹⁰⁴JÓKAY, VERES-BOCSKAY, *Egy igazi hungarikum... i.m.*, 117.

¹⁰⁵Az Aerd. rendelkezései hiába igyekeztek például mind az önkormányzatokat, mind a hitelezőiket preventív módon megfontoltabb piaci magatartásra készíteni, a törvény preventív jellege ellenére sem tartották be a felek a törvény rendelkezéseit. – GÁL, *Kell-e szabályozni... i.m.*, 140.

V. A hatályos szabályozás: aktív kontroll

A jogalkotó 2012. január 1-jei hatállyal az aktív kontroll intézményét vezette be, az önkormányzatok költségvetési egyensúlya érdekében az arany szabály érvényesülése felé tolta el a rendszert, illetve keményítette a költségvetési korlátot. A következő pontokban az előbb említett intézmények jogszabályokba való átültetését tárgyalom.

V.1. Az Alaptörvény 34. cikk (5): felhatalmazás aktív kontroll bevezetésére

A jogalkotó jelenleg a legmagasabb szinten, a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvényben deklarálja az önkormányzatok eladósodásának megelőzésére szolgáló lényeges korlátokat. Ez az eddig gyakorlattól lényegesen eltér, ugyanis a korábbi Alkotmány nem tartalmazott ilyen típusú rendelkezést. Ez véleményem szerint azt jelzi, hogy az alkotmányozó érzekelte, milyen súlyos problémát jelent ma hazánkban az önkormányzatok eladósodottsága. Azonban azt sem szabad elfelejteni, hogy a kormánypártok 2010-ben kétharmados többségbe kerültek a Parlamentben, ezért lehetőségük adódott a radikális változtatásra (minősített törvényben korlátozni egy önkormányzati alapjogot) az előző Kormányzattal szemben.¹⁰⁶

Az Alaptörvény a 34. cikk (5) bekezdésében rögzíti az aktív kontroll intézményét. Az (5) bekezdés rögzíti, hogy törvény a *költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.* Szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény szövege szerint az összes, illetve bármelyik önkormányzati kötelezettségvállalás korlátozható. E rendelkezést kétféle módon is értelmezhetjük. Egyrészt tekinthetünk rá úgy, hogy korlátozza az önkormányzatok kölcsönfelvételét a költségvetési felelősség helyi szintű biztosítékeként, másrészt értelmezhetjük oly módon, hogy az önkormányzati autonómia kiadási oldalát korlátozza a

¹⁰⁶A Pénzügyminisztérium 2007 novemberében készített elő egy, a helyi önkormányzatokról szóló törvénymódosítási javaslatot. Ebben többek között a fennálló hitelfelvételi korlátot változtatta volna meg, ám ez az Országgyűlés kétharmados többségét igényelte volna. GÁL, *Kell-e szabályozni... i.m.*, 143.

költségvetési egyensúly érdekében.¹⁰⁷ Az utóbbi kitétel szerint az Alaptörvény e bekezdése a korábban talán túl széles önkormányzati autonómiát hivatott korlátozni, amelytől azt is várja a jogalkotó, hogy ez megfelelő alapot teremtsen az önkormányzatok felelősségteljes gazdálkodásához. Az előbbi, nyelvtani értelmezéssel szemben a cél szerinti és rendszertani logika alapján az a következtetés vonható le, hogy a jogalkotó célja nem az összes önkormányzati kötelezettségvállalás korlátozása volt, hanem az, hogy az önkormányzatok kölcsönfelvételét vagy más hasonló „adósságot keletkeztető” kötelezettségvállalását kösse feltételhez.¹⁰⁸ Az utóbbi érvelés alapján lehet megfelelő következtetésre jutni, ugyanis az Alaptörvény többi vonatkozó rendelkezése¹⁰⁹ alapján önálló gazdálkodáshoz és önállóan való vállalkozáshoz is joga van az önkormányzatoknak.¹¹⁰ Ezt erősíti az is, hogy az új önkormányzati törvény is kimondja, hogy a helyi önkormányzatok feladataihoz igazodóan választja meg gazdálkodási formáit, és pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja ki az érdekeltségi szabályait, valamint kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetve önként vállalhat további feladatokat.¹¹¹

A jogalkotónak az Alaptörvény aktív kontrollra vonatkozó rendelkezését egy törvényben kellett végrehajtania. Ez a törvény a Gst. Az aktív kontroll részletei tekintetében, pontosabban abban a tekintetben, hogy milyen feltételekhez kössék a kormány előzetes hozzájárulását, több javaslat merült fel. Az alábbiakban a javaslatokat mutatom be.

V.2. A kölcsönfelvételi korlát kibontására tett javaslatok

Az új önkormányzati törvény megalkotásának folyamata során több variáció is született arra, hogy milyen kontrollintézménnyel lehetséges a leghatékonyabban megakadályozni a további önkormányzati eladósodást, illetve miként lehetne a felelős gazdálkodás alapjait továbbgondolva nagyobb mértékben keményíteni a költségvetési korlátot.

A leggyakoribb adósságot keletkeztető kötelezettségvállalások, a hitelfelvétel, kötvény- és váltókibocsátás korlátozására három variáció merült fel. Az „A1” variáció szerint a hitelfelvételi korlát a működési kiadások meghatározott hányada lett volna, vagy a

¹⁰⁷Alaptörvény indokolás a 34. cikkhez

¹⁰⁸KECSŐ Gábor, *A helyi önkormányzatok finanszírozását meghatározó önkormányzati alapjogok szabályozása - a javaslatok és az Alaptörvény összevetése*, Bp., 2012, 22.

¹⁰⁹Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés (f)-(g)

¹¹⁰KECSŐ, *A helyi önkormányzatok... i.m.*, 22.

¹¹¹Mötv. 111. § (2) és 112.§ (1)

nyilvántartott vagyon meghatározott százalékát jelentette volna. Az „A2” variáció a korábbi önkormányzati törvény szabályozása mentén akart továbbhaladni. Eszerint a hitelfelvételi korlát szintén egy mutatószámhoz (korrigált saját bevétel) viszonyított százalékérték lett volna. Változás azonban az Ötv. rendelkezéseihez képest, hogy a felső határt csökkenteni kívánták 70 százalékról 50 százalékra. Ebben az esetben a korrigált saját bevétel fogalmát is módosították volna, ugyanis a korábbi fogalom nem volt megfelelő. A „B” variáció radikális javaslatot tartalmazott. Nagyon szigorú korlátozást az önkormányzatok számára, ugyanis a kötelezettségvállalásokat úgy fogták volna vissza, hogy az önkormányzatok adósságállománya az új kötelezettségvállalással nem emelkedhetne.¹¹² A jogalkotó végül a Gst.-be az A/2 variációt ültette át.

V.3. A Gst. vonatkozó rendelkezései

Ennek megfelelően a Gst. tartalmazza az Alaptörvényi felhatalmazás jogszabályba való átültetését, mely szerint a törvény egyes önkormányzati adósságot keletkeztető ügyleteket feltételekhez illetve kormányzati hozzájáruláshoz köthet. A törvény 10.§-hoz tartozó indokolásában a jogalkotó kifejti, hogy miért volt szüksége az aktív hitelfelvételi kontroll bevezetésére. Mivel az *önkormányzatok adósságai is az államadósság részét képezik* a Gst.-ben meghatározott államadósság fogalom¹¹³ alapján, a jogalkotó indokoltnak érzi, hogy a Kormánynak legyen ráhatása az önkormányzati adósság alakulására.

A Gst. az értelmező rendelkezései között több lényeges fogalmat is tartalmaz. Így például a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervek fogalmát, vagy a törvény tekintetében értelmet nyerő likviditási célú hitelt.¹¹⁴

A törvény részletesen tárgyalja a 3.§ (1) bekezdésében, hogy mely ügyletek tartoznak az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalások körébe. A jogalkotó az önkormányzati kötelezettségvállalásokat jóval részletesebben és pontosabban meghatározza, mint korábban az Ötv. 88.§ (2) bekezdése.¹¹⁵

¹¹²A MÖtv koncepció munkaanyaga, 2011, 34.

¹¹³Gst. 2.§(3) Az államháztartás önkormányzati alrendszerének adóssága a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok, a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény szerinti térségi fejlesztési tanácsok, a többcélú kistérségi társulások és az egyéb, jogi személyiséggel rendelkező társulások (a továbbiakban együtt: önkormányzat) által vállalt adósságot keletkeztető ügyletek konszolidált értéke a számbavétel fordulónapján.

¹¹⁴A likvid hitel a Gst. 1.§ (1) bekezdése alapján naptári éven belül visszafizetendő hitel, ideértve a pénzforgalmi számlához kapcsolódóan nyújtott hitelt is.

¹¹⁵3. § (1) Adósságot keletkeztető ügylet és annak értéke:

Az önkormányzatok kölcsönfelvételét korlátozó rendelkezéseket a jogalkotó a törvény II. fejezetében található, az államadósság keletkezését és növekedését korlátozó szabályok címhez tartozó 10.§-ban helyezte el.¹¹⁶ A leglényegesebb rendelkezést a törvény 10.§ (1) bekezdése tartalmazza, amely az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésére építve az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletkötésének érvényességét a Kormány előzetes hozzájárulásához köti.

Az Alaptörvényben található felhatalmazást követően először arra térek ki, hogy melyek azok a feltételek, amelyek megléte esetén a Kormány az előzetes hozzájárulását megadja.

A törvény 10.§ (8) bekezdése határozza meg azt a három feltételt, amelynek teljesülnie kell ahhoz, hogy a Kormány előzetesen hozzájáruljon az önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyletéhez.

Az első feltétel, hogy csak olyan adósságot keletkeztető ügylet köthető, amely megfelel a 10.§ (3) bekezdésben foglalt feltételeknek. A 10.§ (3) bekezdése szerint az önkormányzat 3. § (1) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50 százalékát.

A második feltétel, hogy az önkormányzat csak akkor vállalhat újabb adósságot, ha az adósságot keletkeztető ügylet az önkormányzat törvényben meghatározott feladatának ellátáshoz szükséges kapacitás létrehozását eredményezi, mindezt a későbbi fenntartási

a) hitel, kölcsön felvétele, átvállalása a folyósítás, átvállalás napjától a végtörlesztés napjáig, és annak aktuális tőketartozása,
b) a számvitelről szóló törvény (a továbbiakban: Szt.) szerinti hitelviszonyt megtestesítő értékpapír forgalomba hozatala a forgalomba hozatal napjától a beváltás napjáig, kamatozó értékpapír esetén annak névértéke, egyéb értékpapír esetén annak vételára,
c) váltó kibocsátása a kibocsátás napjától a beváltás napjáig, és annak a váltóval kiváltott kötelezettséggel megegyező, kamatot nem tartalmazó értéke,
d) az Szt. szerint pénzügyi lízing lízingbevevői félként történő megkötése a lízing futamideje alatt, és a lízingszerződésben kikötött tőkerész hátralévő összege,
e) a visszavásárlási kötelezettség kikötésével megkötött adásvételi szerződés eladói félként történő megkötése - ideértve az Szt. szerinti valódi penziós és óvadéki repóügyleteket is - a visszavásárlásig, és a kikötött visszavásárlási ár,
f) a szerződésben kapott, legalább háromszázhatvanöt nap időtartamú halasztott fizetés, részletfizetés, és a még ki nem fizetett ellenérték,
g) hitelintézetek által, származékos műveletek különbözeteként az Államadósság Kezelő Központ Zrt.-nél (a továbbiakban: ÁKK Zrt.) elhelyezett fedezeti betétek, és azok összege.
(2) Az (1) bekezdés szerinti adósságot keletkeztető ügyletként nem kell figyelembe venni a költségvetési év első hat hónapjában lejárató adósság előző költségvetési évben történő előfinanszírozását, amelynek összege nem haladja meg a költségvetési év első hat hónapja során várható törlesztések összegét.
¹¹⁶ Az aktív hitelfelvételi korlát szerepét az előzetes kormányzati hozzájárulás hivatott betölteni, míg egyfajta hozzájárulási feltételként a 10.§ (3) bekezdésében található 50 százalékos mutatószámot jelölte meg a jogalkotó. (Szintén a hozzájárulási feltételeket szigorította volna a rendszerben a törvény azon rendelkezése, hogy a hitelfelvételt lényegében csak a fejlesztési célokra szorította volna vissza. Azonban jelenleg ez hatályon kívül lett helyezve.)

kötelezettségek biztosíthatóságának vállalása mellett.¹¹⁷ Ez azt jelenti, hogy csak akkor járul előzetesen hozzá a Kormány az ilyen ügyelethez, ha biztosítottnak látja a beruházás későbbi üzemeltetését. Véleményem szerint ez fontos feltétel, mivel a korábbi önkormányzati gyakorlatban bevett szokás volt, hogy a képviselő-testületek adósságot keletkeztető ügyletekből beruházásokat finanszíroztak, azonban az üzemeltetési költségek nem álltak a későbbiekben rendelkezésre. Ennek következtében vagy üresen állnak, vagy jelentős többletráfordítással üzemeltetik azokat.

Végül a harmadik feltétel az, hogy az ügylet ne veszélyeztesse az önkormányzati alrendszer adósságának a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértéke teljesítését. Lényegesnek tartom megjegyezni, hogy az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló kormányrendelet is szintén ezt a hármas korlátot hangsúlyozza ki az elutasítások elbírálása során.¹¹⁸

Az aktív hitelfelvételi korlát alól azonban vannak kivételek. A következő bekezdésekben dolgozatom kereteinek szűkössége miatt csak az általam két leglényegesebbnek tartott, korlátozás alá nem eső önkormányzati kölcsönfelvételeket tárgyalom.¹¹⁹

Az egyik, korlátozásoktól mentes önkormányzati kölcsönfelvétel a Gst. 10. § (2) a) pont szerinti, az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezettől megnyert pályázat önrészeként és a támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgáló ügyletek. Véleményem szerint a jogalkotónak szükséges volt a kivételek közé sorolnia az ilyen célra felvett hiteleket, ugyanis a folyamatban lévő beruházások miatt vállalt 1154 milliárd forint kötelezettség finanszírozásához az EU-s és hazai támogatáson, illetve a saját bevételeken felül további 217 milliárd forint külső forrás szükséges.¹²⁰ Azonban mindenképpen meg kell jegyezni, hogy az Unió által támogatott fejlesztésekre felvett hitelek komoly adósságállományba sodorhatják az önkormányzatokat. Az Állami Számvevőszék több tanulmányában, illetve jelentésében is rámutatott, hogy az önkormányzati szektor felhalmozási költségvetése a 2007-2010 közötti időintervallumban minden évben és valamennyi önkormányzati típusnál hiánnyal zárt. A beruházási hajlandóság növekedése, illetve az, hogy 2013-ig minél több EU-s támogatást fel

¹¹⁷Indokolás a Gst. 10.§-hoz. A Gst. 10.§ (12) bekezdése pedig kifejezetten a fejlesztéseket köti feltételekhez. Nem engedélyezi az új fejlesztéseket abban az esetben, ha a (3) bekezdésben foglalt mértéket a fizetési kötelezettségük eléri vagy meghaladja.

¹¹⁸353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 9.§ (2) bekezdés

¹¹⁹Két további esetben lehet még a Kormány hozzájárulása nélkül adósságot keletkeztető ügyletet kötni a 10.§ (3) bekezdésében foglalt korlát figyelembevételével. Az egyik az adóssághozrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitel, a másik meg az egyes önkormányzatok bizonyos összeghatár alatti (100, 20, 10 millió Ft) fejlesztési célú hitelei.

¹²⁰DOMOKOS, *Kockázatok a működésben... i.m.*, 168.

tudjanak használni a beruházásokhoz, olyan kötelezettségvállalásokat is eredményezett, amelyeknél a visszafizetés jövőbeni fedezete nem volt biztosított. A beruházásokkal kapcsolatban komoly kockázati tényezőt jelentet az, hogy a fejlesztések révén létrehozott létesítmények működtetése, üzemeltetése, jövőbeni fenntarthatósága kérdéses.¹²¹ Véleményem szerint az önkormányzatoknak megfelelően kell mérlegelniük a fejlesztések megkezdése tekintetében egyrészt azt, hogy hol húzódik a helyes arány az önként vállalt, meg nem térülő és a szükséges beruházások között, másrészt azt, hogy melyek azok a fejlesztések, ahol biztosított a szükséges pénzügyi háttér a fenntartáshoz.

A másik, általam különösen lényegesnek tartott korlátozás nélküli kölcsönfelvételi ügylet a *likvid hitel*. A (11) bekezdés alapján a likviditási célra felvett hiteleket nem kell beszámítani a (3) bekezdés szerinti 50 százalékos arányba. A likviditási célú hitelekre a korábbi Ötv. sem tartalmazott korlátokat, amelyet több kutató is hiányolt,¹²² azonban ennek ellenére sem szorították semmilyen keretek közé az ilyen típusú hitelek felvételét.

A következő pontban a Mötv. két rendelkezését tárgyalom. Az egyik az arany szabályt, a másik a kemény költségvetési korlátot vezeti be. Szükséges megjegyzem, hogy a Mötv. rendelkezéseinek nagy része csak 2013. január 1-jével lép hatályba, addig a korábbi Ötv. szabályai vonatkoznak az önkormányzatok gazdálkodására.¹²³

V.4. A kölcsönfelvételi korlát minőségét meghatározó rendelkezések a Mötv.-ben

Jelentős előrelépést jelent a korábbiakhoz képest, hogy az *önkormányzat képviselő-testülete a költségvetési rendeletben működési hiányt nem tervezhet*.¹²⁴ Ezzel a bekezdéssel a jogalkotó az arany szabály (golden rule) módszere felé tolta el a rendszer szerkezetét. Ezáltal azt akarja elérni a törvényhozás, hogy megelőzze az önkormányzatok adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásait a folyó költségvetés finanszírozása tekintetében, vagyis a hitelfelvétel lehetőségét ezzel próbálja csak a beruházási célokra korlátozni. Az arany szabály érvényesülésével kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy a Gst. 10.§ (4) bekezdésében

¹²¹DOMOKOS, *Kockázatok a működésben... i.m.*, 169.

¹²²Vigvári 2009-es tanulmányában kifejtette, hogy a likviditási hitel szükség a rendszerben, azonban érdemes lenne keretek közé szorítani.

¹²³Az önkormányzatok vagyona tekintetében már a nemzeti vagyonról szóló törvény, adósságfékeltetés tekintetében pedig a Gst. irányadó.

¹²⁴A Mötv. 111.§ (4) bekezdése 2013. január 1.-től hatályos. A 2012-es év során még tervezhető működési hiány.

2012. január 1-jétől azt tartalmazta, hogy működési célra az önkormányzat csak likviditási hitelt vehet fel. Ez a rendelkezés azonban nem egészen hatályba lépését követő négy hónap múlva már ki is került a törvényből.¹²⁵ Ebben az esetben kénytelen volt a jogalkotó hamar belátni, hogy az önkormányzatok jelentős része olyan mértékű eladósodottsággal rendelkezik, amely miatt szinte a működésképtelenség határára kerültek. Ennek következtében nem lehet tőlük azt elvárni, hogy a működésükre felvett hiteleket még a naptári éven belül visszafizessék.¹²⁶ A jogszabály módosítása következtében a 10.§ (8) bekezdés alapján mód nyílik az önkormányzatok számára éven túlnyúló működési hitel felvételére, természetesen meghatározott korlátok mellett.¹²⁷

A Mötv. – az Ötv.-hez hasonlóan – tartalmazza azt a kitételt, hogy a helyi önkormányzatok veszteséges gazdálkodásának következményei a helyi önkormányzatokat terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel.¹²⁸ Szükséges megjegyezni, hogy a gyakorlatban való megvalósulás azonban lényegesen mást mutat (III.3.1 alfejezet). Ahogyan fentebb utaltam rá, a megyei önkormányzatok adósságát a központi költségvetés már átvállalta, a települési önkormányzatok adósságának átvállalása pedig bejelentésre került. A gazdálkodási fegyelem biztosítása érdekében a Mötv. előírja még azt is, hogy az önkormányzat nettó finanszírozás keretében biztosított támogatásainak folyósítása felfüggesztésre kerül, amennyiben az önkormányzat nem gondoskodik az adott évi költségvetésnek vagy zárszámadásnak elfogadásáról, illetve nem tesz eleget beszámolási és vagyon-nyilvántartási kötelezettségének.¹²⁹

¹²⁵A 2012. évi XVII. törvény 6.§-a helyezte hatályon kívül a Gst. 10.§ (4) bekezdését, valamint az önkormányzat fejlesztési célú ügyletek jóváhagyásának feltételeit tartalmazó 10.§ (8) bekezdés megfogalmazását javítva a működési célú hitelfelvétel engedélyezési szabályait is rögzíti.

¹²⁶2013-tól kezdve reális elvárás lehet e rendelkezés, valamint a fejlesztési célú hitelek korlátozásának ismételt bevezetése. Ugyanis addigra az önkormányzatok jelentős részének adósságát átveszi a központi kormány.

¹²⁷Indokolás a 2012. évi XVII. törvény 6.§-hoz.

¹²⁸A Mötv. 112.§ (2) bekezdése 2013. január 1.-től hatályos.

¹²⁹Indokolás a Mötv. 115.§ (2) bekezdéséhez.

VI. Befejezés

Dolgozatomban részletesen ismertettem a magyar önkormányzatok eladósodásának folyamatát, jogalkotásunk eredményeit és hiányosságait az önkormányzati adósságfékek tekintetében. A segítségül hívott nemzetközi példák rámutattak arra, hogy kellően szigorú, racionális önkormányzati gazdálkodással meg lehet előzni az önkormányzatok gazdasági ellehetetlenülését. Tárgyaltam, hogy véleményem szerint mely problémák játszottak aktív szerepet a jelenlegi helyzet kialakulásában. A magyar jogalkotás 2010-et követően mind a központi, mind az önkormányzati rendszer megreformálását hajtotta végre. Úgy gondolom, a jogalkotó helyesen ismerte fel azt, hogy a 2010 előtt hatályban lévő kölcsönfelvételi korlát nem tudta elérni a kitűzött célt, vagyis az önkormányzatok súlyos eladósodásának megakadályozását.

Véleményem szerint a rendszer jó irányba mozdult el az aktív hitelfelvételi korlát intézményének bevezetésével, ugyanis az önkormányzatok adósságfelvételét gyakran olyan döntéshozók befolyásolták, akik nem rendelkeztek a megfelelő pénzügyi felkészültséggel, valamint megtalálták a „kiskapukat” is, így még az Ötv.-ben foglalt passzív kontroll mellett is képesek voltak eladósodni. Úgy gondolom, hogy egy keményebb fék ennek ismételt előfordulását képes lehet megakadályozni.

A Gst.-ben lefektetett új hitelfelvételi korlátot sajnálatos módon nagyon hamar kellett módosítani. A jogalkotó ugyanis felismerte azt, hogy a törvény olyat követelt az önkormányzatoktól, amit a jelenlegi gazdasági helyzetben nem tudtak volna betartani. Véleményem szerint a 2013-as év nagy jelentőségű lesz az önkormányzatok számára, ugyanis ha az állam valóban végrehajtja a települési önkormányzatok adósságának átvállalást, akkor az önkormányzati szektor szereplői „tisztá lappal” indulhatnak el a felelősségteljes és – ahogyan az Alaptörvény N) cikke megköveteli – kiegyensúlyozott, fenntartható, átlátható gazdálkodás útján. Ennek megfelelően akár ismét bevezetésre kerülhetne a Gst. működési célú hitelfelvételre vonatkozó, hatályon kívül helyezett rendelkezése.

Két fontos tényező van, amelynek érvényesülnie kell ahhoz, hogy az önkormányzatok eladósodásának folyamata megfordítható legyen. Az egyik az, hogy az önkormányzatoknak valóban *prudens, átlátható gazdálkodást kell folytatniuk*, racionalizálniuk kell kiadásaikat, meg kell akadályozniuk, hogy a folyó költségvetésük hiányt mutasson, azaz olyan gazdálkodást kell folytatniuk, amelynek következtében elkerülhető lesz a korábbi évekhez hasonló mértékű külső források bevonása. Itt szükséges megjegyezni, hogy az

önkormányzatoknak felelősségteljes döntést kell hozniuk, hogy megfelelően szelektáljanak a megtérülő, illetve a soha meg nem térülő „presztízs” beruházások között.¹³⁰ *A másik lényeges feltétel, hogy a hitelezőknek is prudens magatartást kell tanúsítaniuk.* El kell érni, hogy ne helyezzenek ki olyan hitelt az önkormányzati alrendszerbe, amelynek nincs megfelelő fedezete. Amennyiben a korábbi hitelkihelyezés felelőtlen volt, nem alaptalan azt felvetni, hogy a hitelezők is vegyék ki részüket a túlzott eladósodás terheinek csökkentéséből.

¹³⁰ DOMOKOS, *Kockázatok a működésben... i.m.*, 170.

Felhasznált irodalom

- 1) BORDÁS Mária, *A közigazgatás gazdaságtana – a gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái*, Bp., Unió, 2009
- 2) DELI Erika, *A fizetésektelen helyzetbe került önkormányzatok adósságrendezésének törvényi szabályozása = A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*, szerk. KUSZTOSNÉ NYITRAI Edit, Bp., Consulting, 1999
- 3) DOMOKOS László, *Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál*, Pénzügyi Szemle, 2012/2, 165-173.
- 4) GÁL Erzsébet, *Kell-e szabályozni az önkormányzati hitelfelvételt?*, Pénzügyi Szemle, 2011/1, 124-144.
- 5) GYÖRFFY Dezső, VIGVÁRI András, *A közpénzügyek nagy kézikönyve*, Bp., Complex, 2009
- 6) HEGEDŰS Szilárd, *Az önkormányzati szektor hitelből történő finanszírozása a válság és az átalakul szabályozás tükrében*, Hitelintézeti Szemle, 2012. különszám, 79-88.
- 7) KECSŐ Gábor, *Az önkormányzati bevételhez való alapjog = Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére*, szerk. SIMON István, Bp., Szent István Társulat, 2009
- 8) KECSŐ Gábor, *Új önkormányzati feladat megállapításával egyidejű finanszírozási kötelezettség = Önkormányzatok Gazdálkodása, Helyi Fejlesztés*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, 2008
- 9) KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok finanszírozását meghatározó önkormányzati alapjogok szabályozása- a javaslatok és az Alaptörvény összevetése*, Bp., 2012 (a kézirat megjelenés alatt)
- 10) KORNAI János, *Pénzügyi fegyelem és puha költségvetési korlát*, Közgazdasági Szemle, 1997 /11, 940-953.

- 11) KORNAI János, Eric MASKIN, Gerard ROLAND: *A puha költségvetési korlát I. rész*, Közgazdasági Szemle, 2004/7-8, 608-624.
- 12) KORNAI János, Eric MASKIN, Gerard ROLAND: *A puha költségvetési korlát II. rész*, Közgazdasági Szemle 2004/9, 777-809.
- 13) KOVÁCS Árpád, *Az önkormányzati rendszer működése-a pénzügyi ellenőr olvasata = Önkormányzatok Gazdálkodása, Helyi Fejlesztés*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, 2008
- 14) KOVÁCS Róbert, *Tények és adatok a magyar önkormányzati rendszerről*, Bp., Helyi Obszervatórium, 2011
- 15) KUKORELLI István: *Alkotmánytan I.*, Bp., Osiris, 2007
- 16) Christian MELLY, *Önkormányzati eladósodás és kezelése Svájcban*, Pénzügyi Szemle, 2012/2, 174-182.
- 17) Sergio ROSSI, Bernard DAFFLON, *The Theory of Subnational Balanced Budget and Debt control = Local Public Finance in Europe - Balancing the Budget and Controlling Debt*, szerk. Bernard DAFFLON, Cheltenham, Edward Elgar, 2002
- 18) SIMON István, *Pénzügyi Jog I.*, Bp., Osiris, 2007
- 19) SÓLYOM László, *Az alkotmánybíraskodás kezdetei Magyarországon*, Bp., Osiris, 2001
- 20) Teresa TER-MINASSIAN, *Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview = Fiscal Federalism in Theory and Practice*, szerk. Teresa TER-MINASSIAN, Washington, IMF, 1997
- 21) Teresa TER-MINASSIAN, Jon CRAIG, *Control of Subnational Government = Fiscal Federalism in Theory and Practice*, szerk. Teresa TER-MINASSIAN, Washington, IMF, 1997

- 22) VEREBÉLYI Imre, *Az önkormányzati rendszer magyarázata*, Bp., Közgazdasági és jogi, 1999
- 23) VIGVÁRI András, *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*, Bp., Kjk-Kerszöv, 2002
- 24) VIGVÁRI András, *Önkormányzati pénzügyek, Hazai kihívások és nemzetközi példák*, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, 2011
- 25) VIGVÁRI András *Pénzügy(rendszer)tan*, Bp., Akadémiai, 2008
- 26) VIGVÁRI András: *Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben*, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, 2009
- 27) VIGVÁRI András, Szubszidiaritás nélküli decentralizáció- néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez, *Tér és Társadalom*, 2008/1, 141-167.