

A magyar állam újjászervezésének lokális színterei a megyei jogú városok példáján keresztül

OTDK-dolgozat

Állam-és Jogtudományi Szekció

2012

Jelige: adósság

Tartalomjegyzék

TARTALOMJEGYZÉK	2
BEVEZETÉS	3
1.ÁLTALÁNOS HELYZETÉRTÉKELÉS.....	4
2.AZ ÚJ ÖNKORMÁNYZATI TÖRVÉNYRŐL.....	5
2.1. AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS AZ MÖTV. ALAPVETŐ RENDELKEZÉSEI.....	5
2.2.A FELADATFINANSZÍROZÁS PROBLÉMÁJA	8
2.3.AZ ÉRDEKELTSÉGI ELEM.....	8
3.A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK 2013. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSI KONDÍCIÓI A BENYÚJTOTT KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYJAVASLAT ALAPJÁN	10
3.1.AZ EGYES ÁGAZATOKAT ÉRINTŐ FŐBB VÁLTOZÁSOK	10
4.AZ ÁLLAMADÓSSÁG CSÖKKENTÉSE ÉRDEKÉBEN TETT INTÉZKEDÉSEK	13
4.1. 612 MILLIÁRD FORINT ÉRTÉKŰ ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁG ÁTVÁLLALÁS A KORMÁNY RÉSZÉRŐL.....	15
5. 2011-ES ÉV A VÁLTOZÁS ÉVE - AZ ÁLLAM SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉS KITERJESZTÉSE ÖNKORMÁNYZATOKRA IS.....	17
5.1. BELSŐ KONTROLLK JELENTŐSÉGE AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÉLETÉBEN.....	18
6.A VÁLSÁGHOZ VEZETŐ ÚT	24
6.1. AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A HITELINTÉZETEK KAPCSOLATA (HITEL, KÖTVÉNY).....	30
7. DEBRECEN	32
7.1. GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK SZEREPÉNEK NÖVEKEDÉSE AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATELLÁTÁSBAN - DILEMMÁK! JÓ, VAGY ROSSZ?.....	33
7.2. DEBRECEN KÖZGYŰLÉSE ÁLTAL VÉGREHAJTOTT KIADÁSCSÖKKENTŐ ÉS BEVÉTELNÖVELO INTÉZKEDÉSEK	36
BEFEJEZÉS	38
IRODALOMJEGYZÉK.....	39
FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK	39
FELHASZNÁLT IRODALOM	40
FELHASZNÁLT INTERNETES FORRÁSOK	41

Bevezetés

Az önkormányzati vezetők, költségvetési szakemberek és persze természetesen politikusok részéről sokszor elhangzott, hogy az önkormányzati szféra a „végnapjait” éli, működése ellehetetlenül, képtelen ellátni, finanszírozni a rá háruló feladatokat. A helyi kormányzati szint eladósodása, mind helyi, mind központi kormányzati szinten is jelentős problémát okoz az állam számára.

Ebben a tanulmányban nem is az elmúlt időszakot szeretném elemezni, hanem azt az új rendszert, illetve annak egyes elemeit kívánom megvizsgálni, amely – részben a közpénzügyi rendszer átalakításával párhuzamosan – a következő időszakban meghatározza az önkormányzati alrendszer működését. Vizsgálódásom tárgya elsődlegesen tehát az új önkormányzati törvény, valamint a hozzá kapcsolódó más – főként törvényi szintű – szabályozás.

Előre kell jeleznem azt is, hogy az elemzésnél még csak a vonatkozó jogszabályok szövegére, azok törvényhozás előtti indoklására, valamint a témában jártas szakemberekkel történő konzultációkra támaszkodhatom, figyelembe véve, hogy több jogszabályi rendelkezés csak a következő év elejétől lép hatályba. Az elemzéssel elsődlegesen nem a jelzett rendelkezések „jogászi-normativista” kritikája a célom, hanem a változás irányának, az egyes jogintézmények átalakításának – sokszor nem is elsődlegesen „szakpénzügyi” szempontú – vizsgálata. Őszintén remélem ugyanakkor, hogy sikerül felhívnom a figyelmet olyan változásokra is, amelyek hozzájárulhatnak a közpénzügyi rendszer hatékonyabb működéséhez.

A tanulmány a másik fő célja, hogy egy teljes képet kapjunk a magyar önkormányzatok adásságához vezető okokról, valamint az adósság kezelése érdekében tett intézkedések eredményéről.

A dolgozatomban, a továbbiakban nagy hangsúlyt fektettem az önkormányzatokkal szemben fennálló hitelintézeti kötelezettségekre. A hitelfelvétel és a kötvénykibocsátás miatt felmerülő problémákra szeretnék rávilágítani az önkormányzatok vonatkozásában. Kutatási területemként, pedig Debrecen megyei jogú várost szeretném megjelölni, mint a magyar állam lokális színtere. A város kapcsán főként a kiadási-és bevételi oldal alakulását, valamint az ezekhez kapcsolódó fő intézkedéseket vizsgáltam.

1.Általános helyzetértékelés

Azt hiszem, nem szükséges – a tárgyalt téma és a terjedelmi korlátok miatt sem – ehelyütt megismételnem azoknak az elemzéseknek a lényeges elemeit, amelyek a jelenben zajló világgazdasági válság hazánkra gyakorolt hatásait bemutatták. Egyetlen dolgot szeretnék kiemelni, amit a magam részéről a legfontosabbnak tartok, véget kell érnie az államnak arra a bizonyos „éjjeliőr”-szerepre korlátozottságának, amely oly hosszú időn keresztül meghatározta a kormányzás (közigazgatás) és a gazdasági szféra kapcsolatát. Azt hiszem, és a jelen történései is erre utalnak, hogy Magyarország, mint már felismerte, hogy változtatni kell ezen az állami szerepfelfogáson.

A 2010-ben bekövetkezett kormányváltást követően valóban „új” kormányzati ciklus vette kezdetét, amely az Alaptörvény elfogadásával és számos más sarkalatos törvény megalkotásával fémjelezhető.

Az államszervezeti és gazdaságpolitikai reformlépések részeként megszületett

- Széll Kálmán Terv (államadósság csökkentése, államháztartási hiánycél tartása),
- Semmelweis Terv (egészségügyi rendszer átalakítása),
- Magyary Program (közigazgatási rendszer megújítása) – és még lehetne folytatni a sort – jelzik, hogy a kormányzat elodázhatatlannak tekinti a társadalmi alrendszerek átalakítását.

Az Alaptörvény szabályozása novumként tartalmazza a közpénzügyekre vonatkozó szabályozást, amelyek közül kiemelhető, hogy

- a közpénzek felhasználásával kapcsolatban egyértelmű költségvetési korlátokat szab az államadósság csökkentése céljából (adósságfék-szabály és az átmeneti szabály, a kivétel-szabály);
- közös gazdálkodási követelményeket fogalmaz meg a nemzeti – állami és önkormányzati – vagyron hatékony védelmével kapcsolatban;
- a korábbi szabályozással szemben jelzi a helyi önkormányzatoknak az állami szervek rendszerében elfoglalt helyének változását.

Az önkormányzati rendszert és gazdálkodást érintő főbb jogszabályok – amelyekről később részletesebben is szólok – a következők:

- 2011. évi CXCV. tv. Magyarország gazdasági stabilitásáról (Gstv.),
- 2011. évi CXCVI. tv. a nemzeti vagyronról (Nvtv.),
- 2011. évi CXCV. tv. az államháztartásról (Áht.).

2.Az új önkormányzati törvényről

Az Alaptörvény elfogadása, az állam közjogi szerepének és ezzel együtt szervezetének változása, a közigazgatás működésének átalakítása folyamatában elengedhetetlen volt az önkormányzati szférának a változásokat figyelembe vevő felülvizsgálata, a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez igazodó, gazdasági-pénzügyi szempontból is ésszerűbben és hatékonyabban működő önkormányzati rendszer kialakítása.

Ezt a célt szolgálja egy olyan új önkormányzati törvény koncepciójának a kidolgozása, amely továbbra is lehetőséget biztosít a helyi önkormányzatok demokratikus és hatékony működésére, ugyanakkor – az adott település (megye) választópolgárainak önkormányzáshoz való jogait érvényre juttató és védendő módon – szigorúbb kereteket szab a jelenleg európai viszonylatban is kiemelkedően széleskörű önkormányzati autonómiának.

Egyértelművé vált az is, hogy az önkormányzati rendszer kereteinek megváltoztatása – az ágazati rendszerek reformja nélkül – csak „félmegoldást” eredményezne, így célszerű és ésszerű volt ezen rendszereknek – a lehetőségekhez képest történő – együttes felülvizsgálata, mert a reformtörekvések csak egymásra épülve, egymással összhangban érvényesülhetnek megfelelően.

Kiemelt cél volt az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetének megszilárdítása, új alapokra helyezése, átláthatóbb és egyben kötöttebb finanszírozási rendszer kialakítása, az önkormányzatok adósságállományának hatékony kezelése. Az Országgyűlés 2011. december 19-én fogadta el a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (a továbbiakban: Mötv.)

2.1. Az Alaptörvény és az Mötv. alapvető rendelkezései

Az Alaptörvény – indokolása szerint – a helyi közügyek intézése és a közhatalom gyakorlása érdekében működő intézményként határozza meg az önkormányzatokat. Kimondja azt is, hogy a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek.

Az alapvető, a helyi demokrácia érvényesülésére vonatkozó szabályok lényegében változatlanok. Az Alaptörvény felsorolja az önkormányzatok alkotmányos feladat- és hatásköreit, meghatározza a helyi önkormányzat szerveit, a feladat- és hatáskör előírásának

törvényi szintjét (a helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört továbbra is csak törvény állapíthat meg), és a feladatellátáshoz kapcsolódó állami támogatásra való jogosultságot (a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult). Kimondja, hogy a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.

Kiemelendő szabály, hogy

- az Alaptörvény szerint törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását, figyelemmel a feladatok hatékony és takarékos ellátásához fűződő közérdekre.
- törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében, a költségvetési felelősség helyi szintű megvalósításának biztosítékeként, a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.
- Az Alaptörvény meghatározza az állam és az önkormányzatok viszonyának alapvető mozzanatait: előírja a kölcsönös együttműködés kötelezettségét. Meghatározza, hogy a törvényességi felügyelet a Kormány hatáskörébe tartozik, amely ezt a fővárosi és megyei kormányhivatal útján látja el.
 - o Garanciális jelentőségű, hogy a törvényesség biztosítása érdekében a fővárosi és megyei kormányhivatal a bíróságnál kezdeményezi az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.

Az Mötv. több lépcsőben lép hatályba, 2012.01.01-től már alkalmazni kell az önkormányzati vagyona, a törvényességi felügyeletre vonatkozó szabályokat. Emellett hatályba léptek azok a rendelkezések is, amelyek az új típusú megye feladatellátásával (területfejlesztés és területrendezés) függenek össze.

2013. január 1-jétől új szabályok vonatkoznak az önkormányzati feladatok megállapítására, a hivatali szervezetre, (ezen belül a közös önkormányzati hivatalok felállítására), az önkormányzatok finanszírozási rendszerére.

Jelzésértékű, hogy az alapvető rendelkezések között szerepel az öngondoskodás, az önfenntartás elve. Ez két irányban is megjelenik, részben az önkormányzat és a központi források, részben az állampolgár és az önkormányzat viszonyában. Az előbbi szerint a központi források igénylésére csak akkor kerülhet sor, ha az önkormányzat már mindent megtett a helyi lehetőségek feltárása, kiaknázása terén. Az állampolgár és a helyi közösség viszonyában pedig megfogalmazza a tervszerű öngondoskodás, a közösségre háruló terhek enyhítésének igényét és azt, hogy a helyi választópolgár képességei szerint köteles hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához. A szabályozás hangsúlyos eleme, hogy a helyi önkormányzatnak törvény állapíthat meg kötelező feladat- és hatáskört, amelynek ellátásához a feladattelepítéssel egyidejűleg biztosítani kell az arányos költségvetési, illetve más vagyoni támogatást.

A kötelező feladat- és hatáskört differenciáltan, a helyi önkormányzatok eltérő adottságaira – gazdasági teljesítőképességére, lakosságszámra – figyelemmel kell megállapítani. A hatáskör telepítésével egyidejűleg – az ágazati jogszabályokban – részletesen meg kell határozni a feladatellátás minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeit, valamint módját.

2.2.A feladatfinanszírozás problémája

A rendelkezések szerint az eddigi – nagyrészt – normatív alapú finanszírozást a feladatalapú, feladatfinanszírozási rendszer váltja fel. Ezzel kapcsolatban is legalább kétirányú problémát lehet felvetni:

- A) Az első ezek közül a módszertani probléma, azaz, hogy milyen mértékben lehet előre meghatározni azt, hogy egy adott feladat ellátásához pontosan milyen mértékű támogatásra jogosult az önkormányzat. (Az igazgatási szolgáltatási díjak kiszámításának szabályozásakor már egyszer nagyon megszenvedett ezzel a problémával a magyar közigazgatás és jogalkotás...)
- B) Figyelembe kell venni azt is, hogy az egyes önkormányzatok sokszor igen eltérő – gazdasági, közlekedési, földrajzi- viszonyok között „léteznek”, és látnak el egyebekben ugyanolyan feladatokat. Vagyis egyértelmű, hogy az egyik önkormányzatnak a támogatás (pl. fűkaszálásra, helyi közútfenntartásra) nem lesz elegendő, a másiknál pedig talán a fele is bőven elég lenne. Ez pedig sorozatos konfliktusokat vethet fel az érintettek körében.

2.3.Az érdekeltségi elem

A normatív alapú eddigi finanszírozás azért sok önkormányzatnál biztosított „ösztönzést” arra, hogy az önkormányzat az adott feladatot minél kisebb forrásból végezze el és a fennmaradó forrást más célokra tudta fordítani. Amennyiben belép a feladatfinanszírozás, és az adott feladatra kapott összeget csak és kizárólag a feladat ellátására fordíthatja, nem feltétlenül lesz érdekelt abban – még kedvező „természetes” feltételei mellett sem – hogy a kapott forrással takarékosan bánjon. A probléma természetesen „kétélű”, mégis felvetésre és megfontolásra érdemesnek tartom. A helyi önkormányzat továbbra is vállalhat önként feladatot, azonban ezek finanszírozása csak a saját bevételek, illetve az erre a célra biztosított – esetleges – külön központi források terhére lehetséges.

Az önkormányzati kötelező feladatok ellátásához a központi költségvetés feladatfinanszírozás rendszerén keresztül járul hozzá; e rendszer célja, hogy az önkormányzatok kötelező feladatainak ellátásához szükséges forrás rendelkezésre álljon. A feladatfinanszírozás rendszerében az állam jogszabály alapján meghatározza az önkormányzati feladat ellátásának kiadási szükségletét és ennek megfelelően határozzák meg az egyes önkormányzatok költségvetési támogatását.

Amennyiben törvény alapján feladat átadás/átvétel történik az önkormányzatok, vagy az állam és az önkormányzatok között, a feladat ellátását közvetlenül szolgáló, és ahhoz szükséges vagyon átadása a feladatot átvevő részére nyilvántartási értéken, ingyenesen történik. Ingyenesen használatba csak közfeladat ellátása céljából, közfeladat ellátásához szükséges mértékben adható vagyon. Helyi önkormányzat tulajdonában lévő ingatlan értékesítése esetén az államot elővásárlási jog illeti meg.¹

Az önkormányzat gazdálkodására vonatkozó szabályok szerint 2013-tól az önkormányzat éves költségvetése a kötelező és az önként vállalt feladatok ellátásának forrásait és kiadásait elkülönítetten tartalmazza. Működési hiány nem tervezhető, a veszteséges gazdálkodás következményei csak az önkormányzatot terhelik, a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel.

¹ 2011. évi CXCVI. tv. a nemzeti vagyonról 14 §.

3.A helyi önkormányzatok 2013. évi költségvetési kondíciói a benyújtott költségvetési törvényjavaslat alapján

A 2013. évtől átalakul az önkormányzati feladatellátás, ezzel együtt a finanszírozási rendszer is. A korábban az önkormányzatok által ellátott feladatok egy része az államhoz kerül. Ezzel együtt a feladatellátást szolgáló, eddig az önkormányzatoknak átengedett források nagyobb része, illetve egyéb, feladathoz szorosan nem kötődő támogatások egy része is átirányításra kerül a központi költségvetésbe. A változásokkal párhuzamosan, a megmaradó feladatok tekintetében új finanszírozási struktúra kerül kialakításra, mely elszakad az eddigi jellemzően normatív támogatási rendszertől. A benyújtott költségvetési törvényjavaslat alapján a helyi önkormányzatok feladataihoz 2013-ban a központi költségvetés mintegy 647 milliárd forinttal járul hozzá, mely a 2012. évi támogatás (1041,9 mrd Ft) 62%-a.

A feladatellátás átvételével párhuzamosan az önkormányzatokat eddig megillető átengedett bevételek köréből elvonásra kerül:

- a helyben maradó személyi jövedelemadó 8 százalékpontja (ebből 3 százalékpont állami támogatássá konvertálódik, beépül az általános működési támogatások forrásába),
- a gépjárműadó 60%-a (ebből 15%-nyi rész az általános támogatás egyik forrása lesz),
- illetve a teljes – 2012-ben már csak a megyei jogú városi önkormányzatokat és a Fővárosi Önkormányzatot megillető – illetékbevétel.

3.1.Az egyes ágazatokat érintő főbb változások

Általános működési támogatások

Az eddigi normatív alapú finanszírozás megszűnik, helyette az önkormányzati kötelező feladatokhoz igazodó, általános támogatások kerülnek meghatározásra. Ennek keretében – a nagy ellátási területek kivételével (óvodai nevelés, szociális alapellátás, kultúra, egészségügyi alapellátás) amelyek kezelése külön történik – az igazgatási, településüzemeltetési, vízgazdálkodási, a környezet- és természetvédelemmel, helyi adóval, sport, ifjúsági, nemzetiségi ügyekkel, stb. összefüggő feladatokhoz a nettó működési kiadások alapján meghatározott támogatási rendszer kerül kialakításra.

Közüoktatási feladatok finanszírozásának változása

2013-tól az óvodai ellátás kivételével az állam látja el a közoktatással kapcsolatos feladatokat. Az óvodai ellátás keretében az önkormányzatok finanszírozzák az ott dolgozó pedagógusok és

nevelők bérét, melynek fedezetét a központi költségvetés – az elismert létszám erejéig, a kereseteket meghatározó törvényi szabályozás kötelező szintjén – teljes mértékben biztosítja.

Az óvodapedagógusok életpálya-modelljének bevezetésére 12,5 milliárd forint többlettámogatást biztosít a központi költségvetés. Az óvodák szakmai-dologi kiadásaihoz és üzemeltetéséhez a központi költségvetés célzott és nevesített támogatást biztosít. Az iskolai pedagógusok és a munkájukat közvetlenül segítők állami alkalmazottak lesznek, bérezésük a központi költségvetésből (EMMI szaktárca fejezetéhez átkerült forrásból) történik. Ugyancsak a központi költségvetés (EMMI fejezet) biztosítja az iskolák működésének szakmai-dologi kiadásaihoz szükséges forrásokat.

Az iskolák üzemeltetését (rezsi költségek, felújítás, technikai személyzet bére) – főszabályként – az ingó és ingatlan vagyont tulajdonló önkormányzatok biztosítják. Az elképzelések szerint a működtetést biztosítani nem tudó önkormányzatok helyett az állam is elláthatja az üzemeltetési feladatokat. Továbbra is az önkormányzatok feladata marad mind az óvodai, mind az iskolai étkeztetés biztosítása, melyhez a költségvetés továbbra is támogatást biztosít.

Szociális ágazat

2013. évtől jelentős változások várhatók a szociális ellátások területén. Az önkormányzatok szerepe az alapellátásokra fog koncentrálni, a szakellátások biztosításának kötelezettsége átkerül az állam felelősségébe, a pénzbeli ellátásokról 2013. évtől a járási kormányhivatalok döntenek.² Az önkormányzati feladatellátásába tartozó alapellátások esetében az előirányzat összege 15 milliárd forinttal magasabb a 2012. évihez képest.

Kiegyenlítő mechanizmusok

A változó feladat-ellátási és finanszírozási rendszer következtében módosul a kiegyenlítő mechanizmusok rendszere is. Az eddig működő jövedelem különbség mérséklési rendszer – mely a települések adóerő-képességét vette alapul – megszűnik. Helyette az általános feladatokhoz kapcsolódó támogatás keretein belül érvényesülne a működési bevételeket és kiadásokat figyelembe vevő kiegyenlítő mechanizmus.

² KIM fejezetbe került át a támogatás ezen része

Központosított előirányzatok, fejlesztési támogatások

Továbbra is az önkormányzatok rendelkezésére állnak 2013-ban a központosított előirányzatok. A fejlesztési források közül továbbra is biztosított az EU Önerő Alap támogatás, valamint az önkormányzati feladatellátás fejlesztéséhez kapcsolódó támogatás (kötelező önkormányzati feladatot ellátó intézmények fejlesztése, sportinfrastruktúra fejlesztés, közbiztonság növelését szolgáló fejlesztések).

2013-tól megszűnik a céltámogatás, új beruházásokhoz nem lehet támogatást igényelni.³

³ 2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről

4. Az államadósság csökkentése érdekében tett intézkedések

A helyzetet vázolva láthatjuk, hogy igen sok tényezőnek köszönhető a jelenlegi helyzet kialakulása. A jogalkotás területe is gyorsan reagált a fennálló helyzet javítása érdekében. Ennek kapcsán mindenképp meg kell említeni a 2011-ben elfogadott alaptörvényt, a helyi önkormányzatokról szóló törvény⁴, illetve a sarkalatos törvények önkormányzatokra vonatkozó szabályozásainak változásait. Az adósságállomány növekedésének meggátolásáért tett egyik fő intézkedésnek tekinthető, hogy az önkormányzatok külső, adósságjellegű forrásbevonásait a központi kormányzat hozzájárulásához kötötték.

Alaptörvény egyértelműen megállapítja, hogy a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.⁵ Mindezt részletesen a 2011. évi CXCV. Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény szabályozza.

A törvény alapján megkülönböztetünk engedélyköteles és nem engedélyköteles külső forrásbevonási módokat.

A) A kormány **előzetes hozzájárulásával** igénybe vehető külső erőforrásoknak minősülnek

- a számviteli törvény által hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok,
- pénzügyi lízingek, kamatozó értékpapírok és kötvények,
- a törvény értelmében felvett hitelek, kölcsönök és tőketörlesztő részletek.

B) A kormány **hozzájárulása nélkül** igénybe vehető külső erőforrásoknak minősülnek

- a likvidhitelek,
- az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelek,
- fejlesztési célú hitelek. Azonban a törvény szabályozza, az ilyen fajta hitel felvehető legmagasabb összegét, amelynek összege az önkormányzati típusok alapján eltérően alakul. A Fővárosi és a megyei jogú városok 100 millió forintot, az országos nemzetiségi önkormányzatok 20 millió forintot, egyéb önkormányzat

⁴ 2011. évi CLXXIX. törvény

⁵ Alaptörvény 34. cikk (5).

pedig a 10 millió forintot meg nem haladó fejlesztési célú hitelt felvételére jogosultak.

- a magyar költségvetés által társfinanszírozott, európai uniós, illetve más nemzetközi szervezet által kiírt, elnyert pályázatok önerejének, illetve utófinanszírozás esetén a támogatás finanszírozásának biztosítása.

Az önkormányzati adósság jelentős részét képező kötvények kibocsátását is hozzájáruláshoz kötötték, ezzel is jelezve azt, hogy fajsúlyos szerepet töltenek be az önkormányzati adósságállomány kialakulásában. További jelentős korlátozásnak tekinthető, hogy adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettség, az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át. Amennyiben az adott évi törlesztés eléri az 50 %-os értéket az európai társfinanszírozású források nélkül, úgy az önkormányzat nem indíthat újabb fejlesztést. Ez az összeg a korábbi szabályozásokhoz képest 20 %-kal szigorodott, hiszen az előző években ez az érték 70 % volt. Egy pozitív lépésnek tekinthető az európai uniós fejlesztések bevállalásnak ésszerű átgondolásához.⁶

Magyarország helyi önkormányzatokról szóló törvényének⁷ új szabályozásában is szigorítások tapasztalhatóak. A feladat és – hatáskörök tekintetében változások fognak bekövetkezni 2013-tól, hiszen a megyei önkormányzatoknál gyakorlatilag megszűnik az intézményfenntartás, más önkormányzatok esetében pedig, recentralizáció figyelhető meg az oktatás és az egészségügyi ellátások területén. A törvény alapján a működési hiányt nem lehet betervezni a költségvetésbe, illetve meghatározták azokat a forrásokat, amelyek nem lehet adósságrendezési eljárás körébe vonni (pl. fejlesztési források). A likvidhitelek, illetve a reorganizációs hitelek nem engedélyköteles minősítését megfelelőnek találom abból a szempontból, hogy az önkormányzatok számára bővült az adósságrendezési eszközök.

További intézkedések, amelyekre szükség van:

- A gazdasági szférához hasonlóan az intézményi struktúrát a méretgazdaságosság elve alapján kell kialakítani az önkormányzati szektorban.

⁶ 2011. évi CXCV. Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény

⁷ 2011. évi CLXXXIX: törvény

- Az önkormányzati költségvetésében a kötelező feladatok ellátásához szükséges forrásokat és kiadásokat külön kell kezelni az önként vállalt feladatok forrásaihoz, kiadásaihoz képest, ezzel is biztosítva a kötelező feladatok előtérbe helyezését. Jövőbeni követelmény szerepel a beszámolási rendszer átláthatóságának biztosítása.
- Az önhibájukon hátrányos helyzetbe kerülő önkormányzatok (ÖNHIKI) támogatási rendszerének átalakítása úgy, hogy a valóban csőd közeli helyzetbe kerülő önkormányzatokat kapják a támogatás egyéni adósságkezelés keretében.
- Az EU-s pályázatok finanszírozása is egyértelműen hanyag közpénzügyi döntésekre sarkallták az önkormányzatok. Mindenképp szelektálni kell a megtérülő és a soha meg nem térülő beruházásokat. Tehát, azokat a fejlesztéseket kell előnyben részesíteni, ami profitot hoz helyhatóság számára, nem pedig azokat, amelyek főként likviditási nehézségeket okoznak az utófinanszírozás, a fenntartás vagy működtetés miatt.
- Mindenképp szükséges az önkormányzat és az önkormányzati feladatot ellátó gazdasági társaságok közötti kapcsolat átláthatóságát a jövőre nézve rendezni. A feladatellátás gazdasági társaságokra történő kiszervezése igen kockázatos lépés az önkormányzatok részéről, hiszen a feladatellátás minősége sérülhet ilyen feladatellátási forma mellett, hiszen megállapítható, hogy a közvetett kockázat továbbra is fennáll az önkormányzatok részéről a feladatellátás kapcsán még akkor is, ha nem ők látják el a feladatot közvetlenül.

4.1. 612 milliárd forint értékű önkormányzati adósság átvállalás a kormány részéről

Az önkormányzati adósság egy részének állami átvállalását jelentette be 2012. október végén a hatalmon lévő magyar kormány. Az intézkedést, az eladósodás elleni küzdelem un. harmadik frontjának tekintik, aminek fő célja a települések megmentése.

A fő koncepció hogy, az ötezernél kevesebb lakosú települések adósságát teljes mértékben átvállalja az állam, az ennél nagyobb települések adósságállományának egy részét pedig úgy, hogy ezek esetében az egy főre jutó helyi adóbevételek alapján számolják ki az adósságátvállalást. Az ötezer fő feletti települések adósságállományát átlagosan 40 százalékos mértékben vállalja át a központi kormányzat. Az átvállalás mértéke differenciált lesz az önkormányzatok saját bevételi képessége alapján.

Véleményem szerint, a jelenlegi helyzetet tekintve, az egyik legmegfelelőbb lépése volt az önkormányzatok megmentése irányába, hiszen ezzel az intézkedéssel megelőzték az önkormányzati alrendszer csődjének bekövetkezését. Az adósságállomány konszolidációja a települések napi működési nehézségeit oldaná meg.

Azonban azt ki kell hangsúlyozni, hogy az adósságból való kimentés önmagában nem elegendő, az egész önkormányzati rendszert át kell alakítani és el kell kerülni, hogy újabb adósságok képződjenek.

5. 2011-es Év a Változás Éve - Az Állam Számvevőszéki ellenőrzés kiterjesztése önkormányzatokra is

Laikusként bárkiben felmerülhet az a kérdés, hogy miért csak most történt meg az ellenőrzés átfogó kiterjesztése az önkormányzati alrendszerre, miért nem történt meg hamarabb és miért engedtünk az önkormányzati szférának ekkora szintű önállóságot, ha a számok azt mutatták, hogy ilyen gazdaságpolitika folytatása mellett az önkormányzatok pénzügyi helyzete jelentősen romlott az előző évekhez képest. A válasz az, hogy a 2010-es negyedévi költségvetési jelentések alapján az Állami Számvevőszék⁸ nem találta indokoltnak az önkormányzati alrendszer átfogó ellenőrzését, az alrendszer 190 milliárd Ft-ra becsült hiánya mellett. Ez az összeg azonban egy év leforgása alatt szinte a duplájára duzzadt, ami számszerűsítve már 247,7 milliárd Ft-ot jelentett. „Az alrendszer hiánya így a tervezett 0,7%-kal szemben magasabb, 0,9%-os szinten realizálódott.”⁹

A fenti adatok azt mutatják, hogy az állami adósság egyik jelentős részét az önkormányzati alrendszer pénzforgalmi hiánya adja, ezért megállapítható az is, hogy nem tartható tovább az eddig folytatott ellenőrzési tendencia. Magyarország Konvergencia Programja (2011-2015) is nagyobb figyelmet fordít az önkormányzatokra. A 2011-es költségvetésben az önkormányzati alrendszer hiányát a tervezett 0,3 % helyett 0,5 %-os arányban határozták meg. Jelezve, hogy nagyobb figyelmet kell fordítani, az önkormányzati rendszer pénzügyi egyensúlyi helyzetére.

A már említett önkormányzati alrendszer adóssága, az összes állami adósság huszadát teszi ki.¹⁰ Tulajdonképpen a huszadrész első hallásra nem is tűnik súlyosnak. Azonban ez az adósság hirtelen megugrott, ami helyi szinten jelentős problémát okozott.¹¹

Céla közvagyon, közpénzek

- hatékony,
- eredményes,
- gazdaságos és
- szabályos

⁸ továbbiakban: Ász

⁹ Állami Számvevőszéki Jelentés Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata pénzügyi helyzetének ellenőrzéséről (43/3) 2011.december

¹⁰ Domonkos László: Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. Pénzügyi Szemle: 2012. 57.évf. 2. szám. 166.o.

- szabályozott

felhasználásának elérése, aminek az eléréséhez egyik alapja a **belső kontrollok kialakítása**.¹²

5.1. Belső kontrollok jelentősége az önkormányzatok életében

Az Állami Számvevőszék részéről az önkormányzati rendszer szigorúbb ellenőrzése a 2011-es évhez köthető, amely során 23 megyei jogú várost is ellenőrzés alá vontak. Az ellenőrzés módszertanaként a reprezentatív mintavételt¹³ kell megnevezni.

Az általam vizsgált időszak egyértelműen mutatja, hogy a magyarországi önkormányzatok stabilitása megingott. A vizsgálatok alapján elmondható, hogy pénzügyi stabilitás csökkenése, főként a devizaadósság növekedésének köszönhető. Mivel a pénzügyi kockázatok jelentős mértékben növekedtek, ezért kijelenthető, hogy nem csak az önkormányzati alrendszer, hanem az egész nemzetgazdaság veszélyhelyzetbe került.

Az egyik jelentős tényező, ami csőd szélére sodorta az önkormányzatokat az nem más, mint a belső kontrollok hiánya.

Véleményem szerint a megfelelő kontroll hiánya nagymértékben ösztönzi az állami pénzek hanyag felhasználást, valamint lehetőséget teremt, az „un. kis kapuk” megnyitására.

Egészen a 2011-es év végéig folytatott átláthatatlan ellenőrzési tendencia rendkívül súlyosbította az önkormányzati alrendszer helyzetét. Az ellenőrzési módszer, ami az említett időszakban nem volt megfelelő, az a kisebb népességszámú önkormányzatok eseti jellegű, nyilvánosságra nem kerülő ellenőrzéseik voltak.¹⁴ Tehát kijelenthető, hogy a kontroll alatt tartás az első olyan nagy volumenű lépés az önkormányzatok életében, ami meggátolhatja az elindult eladósodási folyamatot.

Az önkormányzati alrendszer hiánya a megfelelő jogszabályi környezet hiányával is magyarázható. A jogszabályok nem egyértelműen szabályozták az Ász ellenőrzési jogkörének tartalmát és terjedelmét az önkormányzatokkal szemben. Megállapításom, hogy szigorúbb és konkrétabb szabályozással, mind a jogszabályok alkalmazását, mind a gazdálkodás területét illetően, a hatékonyság jobban elérhető.

Kijelenthető, hogy a szükségeshez képest későn kezdődött meg az önkormányzati alrendszer ellenőrzési tendenciájának reformja. Meglátásom az, hogy ha hamarabb orvosolják

¹² Ugyan ezek elvek vonatkoznak a központi költségvetés végrehajtására is, amelyet Magyarország Alaptörvénye is egyértelműen szabályoz a 37.cikk (1) bekezdésében.

¹³ véletlenszerűen kiválasztott minta

¹⁴ megyei jogú városok, megyék, fővárosi kerületek esetén az ellenőrzések negyedévente történtek és nyilvánosak voltak

az önkormányzatok nem megfelelő működését, akkor az önkormányzati alrendszer jelentősen kevesebb hiányt könyvelhetne el saját részre.

Az ÁSZ munkatársai az elmúlt két évben az ellenőrzéseket ún. pilot jelentések¹⁵ segítségével próbálték hatékonyan megvalósítani. Rendkívül ellentmondásos az, hogy Ász, a belső ellenőrzési gyakorlat értékelésénél az önkormányzati kockázatelemzési eljárás hatékonyságának vizsgálatát hanyagolta.

Az egyértelműen kijelenthető, hogy a belső ellenőrzés nem működik rendeltetésszerűen, ami részben az önkormányzati és államháztartási törvény ellentmondásaira, részben pedig a belső ellenőrzés nem megfelelő alkalmazására vezethető vissza.¹⁶ A számos jogértelmezési bizonytalanság és jogalkotói mulasztás következményei igen súlyosak, ide sorolnám az anyagiakban mérhető károkat is. Az alapkoncepció, hogy a fennálló ellentmondásokat sürgősen ki kell küszöbölni, mind a belső ellenőrzés, mind pedig a belső kontrollrendszer területén.

A jogszabályi előírásoknak való megfelelés érvényesítésének első lépéseként egyértelműen meg kell határozni az ellenőrzési szerepköröket és ahhoz kapcsolódó ellenőrzési eszközöket. A fő cél, a közpénzek átláthatóbb, hatékonyabb, eredményesebb felhasználásnak és az elszámolhatóságának erősítése.

Mivel a belső ellenőrzés a belső kontrollrendszer szorosan összekapcsolódik, ezért az megállapítható, hogy ha a belső ellenőrzés nem tölti be rendeltetésszerű célját, akkor a kontrollrendszer sem képes a céloknak megfelelően működni.

A jogi szabályozás esetén egyértelmű, hogy deregulációra¹⁷ van szükség a túlszabályozás miatt, hiszen az eltérő fogalomhasználat miatt teret nyertek az egyéni értelmezések, ami jelentősen növelték a kockázatot a közvagyon és közpénzek felhasználása során.

A helyi önkormányzatok tekintetében az új szabályok csak 2005. augusztus 31- én léptek hatályba, amik egyértelműen megállapítják azt, hogy az államháztartási pénzügyi ellenőrzését belső ellenőrzés útján kell ellátni.

A szabályozás egyértelműen lefekteti azt is, hogy a polgármesteri hivatal vezetőjének, a jegyzőnek a kötelessége pénzügyi irányítási, ellenőrzési rendszert működtetni. A rendszer létrehozásával a már említett közpénzek felhasználásával összefüggő öt kritériumnak

¹⁵ az ilyen ellenőrzés célja, hogy a megvizsgált területek alapján felmérhető legyen az ellenőrzéshez szükséges idő, illetve erőforrás, beazonosítható legyen a kockázatos terület, valamint tesztelhetővé váljon az alkalmazott módszer

¹⁶ <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2011/belso-ellenorzes-az-onkormanyzatoknal-az-allami-szamvevoszek-ellenorzesi-tapasztalatai/401-418-sepseyt.pdf> 401.old

¹⁷ a szabályozottság mértékének csökkentése

(szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony, eredményes) való megfelelést szeretnék tovább erősíteni. Azonban ezzel a jogosítvánnyal kapcsolatban némi ellentmondás is felfedezhető, hiszen a jegyző a pénzügyi, irányítási rendszer működtetésén túl, egyéb ellenőrzési feladatokat is ellát.¹⁸ Ez a kettős jogosítvány összeférhetetlenségre utal, ami gyengítheti a belső ellenőrzési rendszer hatékonyságát.

A jogalkotó részéről az sem egyértelmű, hogy az éves belső ellenőrzési tervet, miért nem az ellenőrzési rendszer kialakításért felelős személy – a jegyző- hagyja jóvá.

A jogszabály alapján a képviselő-testület jogosult az éves költségvetési tervet elfogadni, ami se logikusnak, se célszerűnek nem tekinthető, mivel a képviselőtestület szakmailag nem minden esetben felkészült arra, hogy ilyen horderejű kérdésben érdemben tudjon dönteni. A másik oldalról, pedig a jegyző feladateloszlása is különböző egy nagyobb, illetve egy kisebb önkormányzat esetében, így egy nagyobb önkormányzat esetében a feladat olyan mértékű, amit már a jegyző sem tud kellő odafigyeléssel megoldani. Végezetül a polgármester személye maradna, mint egyszemélyi felelős ebben a kérdésben.

Véleményem szerint egyik sem tökéletes megoldás. A feladat súlyánál fogva nagyobb hangsúlyt kell fektetni a szakmaiságra, ezért az a meglátásom, hogy ezt a feladatot a jegyzőnek, nagyobb népességszám esetén, egy kirendelt szakértővel kellene megoldania. Természetesen csak abban az esetben, ha ez az önkormányzat költségvetésébe tervezhető.

A korábbi átfogó önkormányzati ellenőrzések (2003-2006) célja a szabályszerűségi vizsgálat volt. Ebben az időszakban nem a belső ellenőrzés tényleges eredményességét vizsgálták, hanem azt, hogy az önkormányzatok ténylegesen kialakították-e a belső ellenőrzési rendszerüket.¹⁹

A ciklus vége (2006) eredménytelenül zárult, az ellenőrzés lefolytatása hiánytalanul, vagy egyáltalán nem valósult meg. A hézagok, a nem megfelelő ellenőrzési rendszer kialakítása növeli annak a kockázatát, hogy későn kerül megállapításra a szabálytalan működések és annak nem időben történő orvoslása pedig súlyos következményeket von maga után.

Az újabb négy éves ciklus kezdetével (2006-2010), új ellenőrzési stratégia került napirendre. Az új számvevőszéki ellenőrzés nem csak a szervezeti szabályozási keret meglétét, hanem már a belső ellenőrzés azon képességét is vizsgálta, hogy képes-e a szabályozásbeli, működésbeli hibák feltárására és ami a legfontosabb, az önkormányzati kockázatok csökkentésére.

¹⁸ kötelezettségvállalás, utalványozás ellenjegyzése, valamint törvényességi kontroll

¹⁹ főként azt vizsgálták, hogy az adott önkormányzat kialakította-e a belső ellenőrzéshez szükséges szervezeti kereteket, gondoskodott-e az ellenőrzési feladatok megszervezéséről és végrehajtásáról.

A vizsgált területek által létrehozott belső kontrollokban rejlő kockázatokat a következőképpen kategóriákba lehet sorolni:

- alacsony kockázatú kontrollok: működésük esetén **megfelelő védelmet nyújtanak a hibák bekövetkezése ellen,**
- közepes kockázatú kontrollok: működésük esetén a **lehetséges hibák többsége ellen nyújtanak védelmet,**
- magas kockázatú kontrollok: kialakításuk hiányában, vagy hiányos kialakításuk miatt **nem nyújtanak elegendő védelmet a lehetséges hibákkal szemben.**²⁰

Az előzőekben említett szempont alapján értékelték a kialakított ellenőrzési rendszert és ahol a kontroll kialakítása nem volt megfelelő, vagy ahol hiányosan valósult meg, ott a magas kockázatú minősítést kapták az illetékes önkormányzatok. A folyamat során a kontrollok meglétén kívül a gyakorlati megvalósulásukat is vizsgálták. Ezen kívül ez a fajta minősítés irányt mutatott az önkormányzatoknak a helyes belső ellenőrzés kialakítására.

A kontrollok működésének szempontjából három minősítést lehet alkalmazni: a kiválót, a jót és a gyengét.

- Kiváló minősítésű kontroll: Az apróbb hiányosságok ellenére is, a kontroll megfelel a legmagasabb szintű elvárásnak.
- Jó minősítésű kontroll: A hiányosságok száma jelentősebb az előző minősítéshez képest. Azonban ezek a hiányosságok nem akadályozták meg az ellenőrzött terület hibáinak feltárását, megelőzését.
- Gyenge minősítésű kontroll: A kontrollok működésének megfelelőségét gyengének lehet nevezni, ha a kontrollok nem biztosították a hibák megelőzését, kiküszöbölését.

Az ellenőrzésnek egy újabb szakasza 2007-2010 között valósult meg. Ezen ciklus ellenőrzési eredményei alapján elmondható, hogy az alacsony kockázatú önkormányzatok többségben voltak. A vizsgált megyei jogú városok önkormányzata az alacsony minősítést kapták. A megyei jogú városok esetében igen jónak mondható ez az eredmény. A pozitív

²⁰ <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2011/belso-ellenorzes-az-onkormanyzatoknal-az-allami-szamvevoszek-ellenorzesi-tapasztalatai/401-418-sepseyt.pdf> 407.old

eredményhez nagyban hozzájárult az ÁSZ által meghirdetett ellenőrzési ciklus, amely alapján az önkormányzatok minden esetben számolhattak az ellenőrzés tényével, tanulhattak más önkormányzatok hibáiból és a felmerülő hibákat az ellenőrzés időpontjáig orvosolhatták.

Azonban a jónak nevezhető eredmények ellenére, számos hiányosságot lehet felfedezni a belső ellenőrzés kapcsolódó irányelvekben, szabályokban. Ezek főként az önkormányzatok által elmarasztalt feladatok voltak. Nem határozták meg egyértelműen az ellenőrzési jogköröket, példának említhetném a képviselő-testület szerepkörének a tisztázást az ellenőrzés során. Azon eset sem egyértelmű, ha a jegyző belső ellenőr alkalmazásának mellőzésével gyakorolja ellenőrzési jogkörét, akkor hogyan biztosítható külső erőforrás²¹ az ellenőrzés során, ha arra szüksége volna.

A külső erőforrással lefolytatott ellenőrzés szabályozásában is találhatunk hiányosságokat. Ez alatt értem a feladat ellátási megállapodás hiányát, ami egyértelműen kijelölné a belső ellenőrzés vezetőjét, ebben az esetben a társulás, vagy vállalkozás volna. Nagyon sok esetben a kockázatelemzéssel alátámasztott stratégiai ellenőrzési terv is hiányzik.

Az éves ellenőrzési terv kapcsán is felfedezhető némi hiányosság. Az éves ellenőrzési terv sok esetben nem volt megalapozott a kockázatkezelés lefolytatásának hiánya miatt, nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, nem volt összhangba az éves stratégiai tervvel. Ami talán a legfontosabb és a legnagyobb kockázatot hordozza magában, az pedig nem más, mint a belső ellenőr személyének szakmaiságának biztosításának hiánya.²² A meglátásom az, hogy megfelelő szaktudás nélkül a belső ellenőrzés elveszíti a hitelességét, ami egyben az ellenőrzés elbagatellizálásának is tekinthető. Sajnos, sok önkormányzatnál találkozhatunk ennek a kritériumnak a hiányával is. Az előzőekben felsoroltak szerint, megállapítható, hogy a belső ellenőrzés nem tölti be a rendeltetését.

A felsoroltak alapján látható, hogy egészen 2010-ig rosszul működtek a kontrollok az önkormányzati alrendszerben. A változás, a hibák jelentős részének kiküszöbölése azonban 2010-ben megkezdődtek. Sok esetben az önkormányzatok saját maguk tették meg a lépést a megfelelő belső ellenőrzés megfelelő kialakításának eléréséhez. Ezzel érzékeltetve azt, hogy saját érdekük egy olyan önkormányzati rendszer kialakítása, ahol nem csak az adósság növekedését látják az állampolgárok, hanem az eredményes jól működő helyi kormányzást. A számok is erről árulkodnak, hiszen 2007-hez viszonyítva 53 százalékról 12 százalékra

²¹ ilyen külső erőforrásnak lehet tekinteni a vállalkozásokat, társulásokat

²² felsőfokú iskolai végzettség valamint két év gyakorlat

csökkent a gyenge minősítést kapott önkormányzatok aránya. Tehát, ismét beigazolódott az, hogy nem elég szabályozni, a szabályokat maradéktalanul alkalmazni is kell.

A belső kontrollok és a belső szabályozás között szoros összefüggés van. Ezen összefüggésből kifolyólag két konklúzió vonható le:

1. „Amennyiben a belső kontrollrendszer megfelelően működik, értelemszerűen a belső ellenőrzés is betölti rendeltetését.
2. Amennyiben hiányos, nem megfelelő a belső kontrollrendszer működése, úgy a belső ellenőrzés területén is problémák vannak, mert időben nem tárta fel a belső kontrollrendszer hiányosságait, nem értékelte a kontrollrendszer működését, holott az feladata lett volna, illetve az értékelés során nem megfelelő következtetést vont le.”²³

Egyértelmű, hogy a közpénzek eredményes felhasználása jól kiépített, belső ellenőrzési standardok nélkül szinte lehetetlen.

Sepsey Tamás, Belső ellenőrzés az önkormányzatoknál című tanulmányával ellentétben az a meglátásom, hogy a belső ellenőrzés, abban az esetben lehet igazán eredményes, ha azt ahhoz szakértő személy végzi. A polgármester által kialakított kontrollrendszert nem tartom szakmailag kellően megalapozottnak, hiszen egy polgármester nem felétlenül rendelkezik olyan szakértelemmel, hogy érdemben vizsgálni tudjon egy ilyen jelentős területet.

Meglátásom szerint egy független szakértő bevonása eredményesebb volna, mint a polgármester jogkörének kiterjesztése az ellenőrzésre. A szakértő bevonásával megoldódna a jegyzői tehermentesítés kapcsán felmerült probléma is.

²³ <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2011/belso-ellenorzes-az-onkormanyzatoknal-az-allami-szamvevoszek-ellenorzesi-tapasztalatai/401-418-sepseyt.pdf> 413.o.

6.A válsághoz vezető út

Okok, amelyek nagymértékben hozzájárultak az önkormányzatok gyors eladósodási folyamatához:

- devizaadósság jelentős növekedése
- fedezet hiánya az adósságszolgálati terhet kifizetésére
- az Eu-s pályázatokhoz kapcsolódó beruházások finanszírozásából adódó nehézségek²⁴
- önkormányzati bevételek jelentős csökkenése²⁵

A költségek csökkenése, az erős beruházási készségek, finanszírozási nehézségek ösztönözték az önkormányzatokat a hitel felvételére. Ez folyamat egy lineáris folyamatként is vázolható, hiszen ok-okozati összefüggésnek is tekinthető az adósság növekedése.



Mi okozza hiányt?

Legfőbb problémát, a gépjármű adó, iparüzési adó, illetékek, valamint más bevételek a tervezett összegnél alacsonyabb összegben való teljesülése jelentett. Ami azt eredményezte, hogy a 2010. évi 1036,2 milliárd Ft összegű, **3,8%-os EDP**²⁶ **hiánycél nem volt tartható**, az önkormányzati alrendszer tervezett meghaladó hiány miatt a GDP arányában kifejezett **államháztartási hiány 4,2%-ra emelkedett**.

A hiány növekedésének tükrében úgy gondolom, hogy releváns bemutatni az Európai Unió tagországok EDP jelentésében közölt hiány és adósságadatait, hiszen az adatok alapján egy átfogóbb képet kapunk a jelenlegi adóssághelyzetről és ez által viszonyítási alapunk is lesz arról, hogy Magyarország a többi tagállamhoz képest, milyen szinten áll

²⁴ itt nem csak a beruházások kivitelezését értem, hanem a beruházás megvalósítása után a fenntartási költségek finanszírozását is. Nagyon sok esetben nagyobb gondot jelent a beruházás utáni működtetés, mint maga a beruházás megvalósítása.

²⁵ az önkormányzatok folyó költségvetési egyenlege 176 milliárd Ft-ról 76 milliárd Ft-ra csökkent

²⁶ Excessive Deficit Procedure = EDP, Az Európai Unió Túlzott Hiány Eljárása. A tagországok évente kétszer adatszolgáltatásban jelentik a kormányzati szektor két kiemelt mutatójának: a kormányzati szektor hiányának és adósságának alakulását.

adósságállomány tekintetében. A táblázatom átláthatóságának biztosítása érdekében Magyarországhoz történelmileg, gazdaságilag közelebb álló közép-európai országokat választottam az Európai Unió tagállamai közül. Az ún. Visegrádi négyesnek²⁷ nevezett országok adósságát kívánom szemléltetni a következő táblázatban.

1.számú táblázat: A Visegrádi országok EDP jelentésben közölt hiány és adósságadatai

Országok/ Év	2009	2010	2011
Magyarország	79,8	81,8	81,4
Lengyelország	50,9	54,8	56,4
Szlovákia	35,0	38,6	46,9
Csehország	34,2	37,8	40,8

Forrás: Az EU tagországok EDP Jelentésben közölt hiány- és adósságadatai a 2012.októberi adatközlése alapján saját szerkesztés²⁸

Az előző táblázat is mutatja, hogy Magyarország adósságállománya, költségvetési hiánya szinte duplája a Visegrádi Együttműködésben résztvevő többi ország költségvetési hiányához képest. Sajnos, ez a megállapítás azt jelzi, hogy Magyarországnak sürgősen változtatni kell az eddig folytatott gazdaságpolitika irányán.

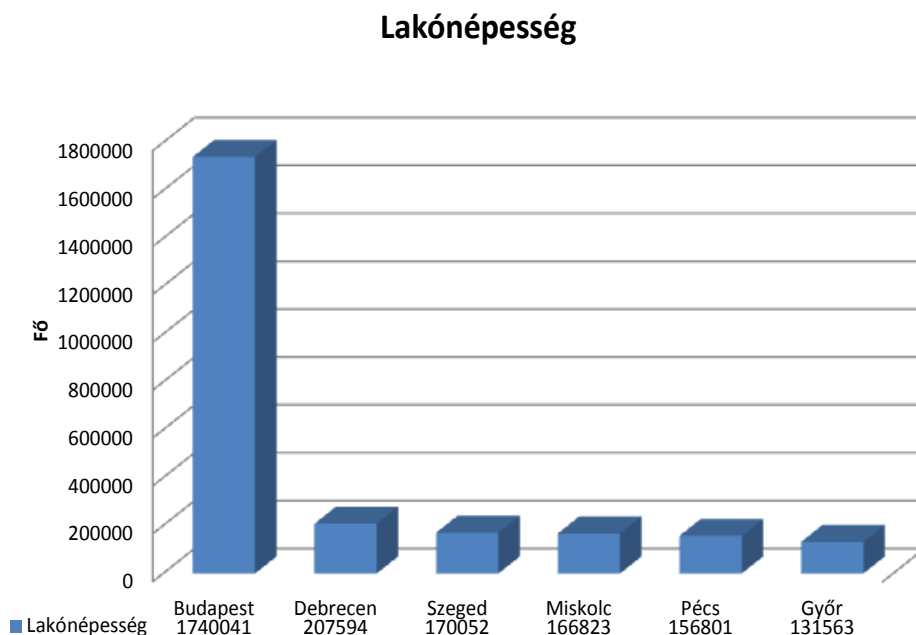
Véleményem szerint, az önkormányzatok közül a megyei jogú városok önkormányzataira mind a népességszámuk, mind a feladatellátásuk, közszolgáltatásuk mértéke szempontjából nagyobb figyelmet kell fordítani. A köztudatban is a megyei jogú városi cím többletfeladatok ellátásával jár. Itt említhető, például az is hogy, a települési feladatokon kívül, körzeti közszolgáltatásokat is el kell látniuk. Ezen kívül, olyan feladatokat birtokosai, amelyeket nem

²⁷ Visegrádi Együttműködést a közép-európai országok gazdasági, diplomáciai és politikai érdekeinek közös képviselője, esetleges lépéseinek összehangolása érdekében hozták létre.

²⁸<http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/allamhaztartasert-felelos-allamtitkarsag/hirek/edp-jelentes>

ruházhat át egyszerűen a megyei önkormányzatokra. Azokról, minden esetben gondoskodniuk kell, azoktól való tehermentesítésre, csak feladatmegosztás útján van lehetősége.

1. számú diagram: A megyei jogú városok népességének alakulása 2012.



Forrás: KSH 2012. január 1-ei adatai alapján saját szerkesztés

A megyei jogú önkormányzatoknak, az előbb említett kötelességük miatt, más megoldást kellett találniuk kötelezettségeik csökkentése érdekében. A szervezet átalakítás szabadságának köszönhetően olyan lehetőségük adódott, mint a gazdasági társaságok útján történő feladatellátás. Ilyen fajta feladat ellátási forma hatékonynak tűnt, azonban nem számoltak az esetlegesen felmerülő problémákkal.

Az egyik és talán legfontosabb problematika ilyen feladatellátás esetén, hogy egy esetleges ÁSZ ellenőrzés során nem kaptak teljes képet az önkormányzatok tényleges pénzügyi helyzetéről, mivel az ÁSZ egészen 2011-es év végéig nem volt jogosult külön ellenőrizni a gazdasági társaságok gazdálkodását.

A másik veszélyforrás, hogy a közpénzek felhasználásnak transzparenciája²⁹ ilyen feladatellátás mellett nehezebben biztosítható. Mindezek a tények erősítik a megyei jogú város pénzügyi helyzetének megítélésben rejlő kockázatokat. További elemek, amelyek nehéz helyzetbe hozták az önkormányzatokat, az nem más, mint a bevételek csökkenése, ezzel egy időben a kiadások növekedése.

Az önkormányzati bevételek több tényezőből tevődnek össze, ezek közül a legfontosabbak a következők;

- a helyi adók³⁰
- illetékek
- személyi jövedelemadóból származó bevételek
- gépjárműadó

Az elmúlt húsz év során folyamatosan szűkült az önkormányzatok mozgástere, a helyi közszolgáltatások biztosítása egyre nagyobb erőfeszítéseket igényelt, a finanszírozás elnehezült. E helyzet kialakulásának okai közül alapvetően három tényező emelhető ki:

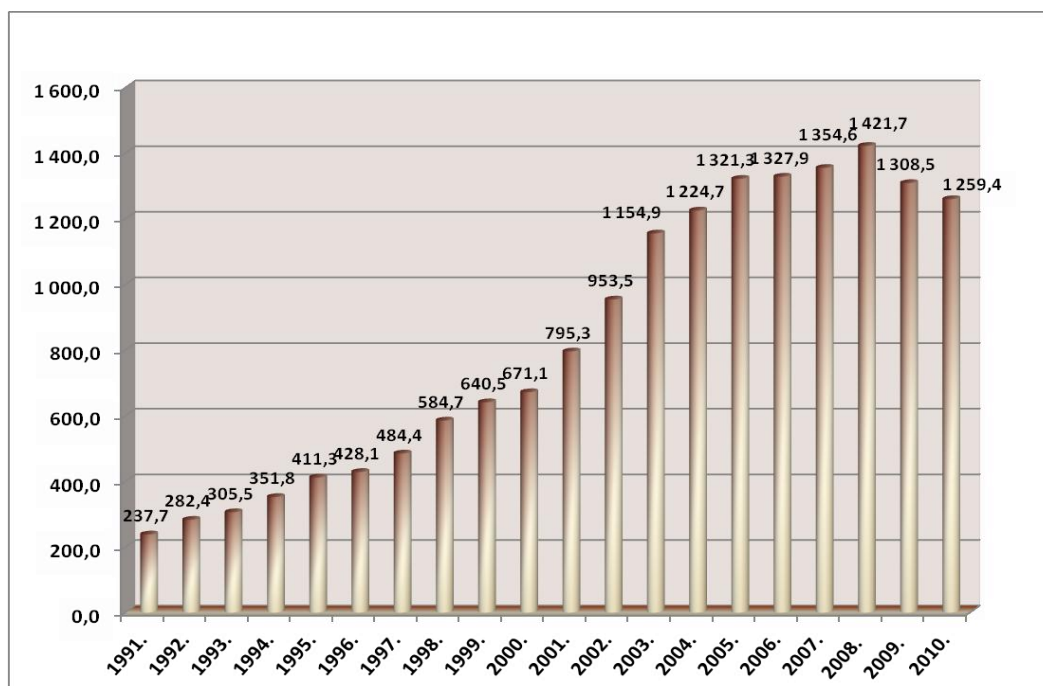
- 1) az önkormányzati rendszer belső ellentmondásai, működési zavarai (pl. az elaprózott településszerkezet és a széles feladatrendszer közötti feszültség)
- 2) a nagy ellátórendszerek elmaradt reformjai, az állam szerepvállalásának tisztázatlansága, bizonytalansága
- 3) a folyamatosan csökkenő állami támogatások mértéke (miközben a kötelezően ellátandó feladatok száma jelentősen megnövekedett).

²⁹ átláthatósága

³⁰ Magába foglalja az iparüzési adót, építmény és telekadót, idegenforgalmi adót, vállalkozások és magánszemélyek kommunális adóját.

A következő diagramommal az önkormányzati alrendszer pénzügyi helyzetét, illetve az utána következő táblázatommal a megyei jogú városok bevételeinek alakulását kívánom szemléltetni. A diagram egyértelműen csökkenő tendenciát mutat 2010-re az önkormányzati alrendszer pénzügyi helyzetét illetően. A megyei jogú városok esetén számok azt mutatják, hogy a bevételek bizonyos helyeken jelentősen csökkentek az előző évekhez képest.

2. számú diagram: Az önkormányzati alrendszer pénzügyi helyzete (1991-2010)



Forrás: Állami Számvevőszéki jelentések adatai alapján (1991-2010).

2.számú táblázat: Megyei jogú városok bevételeinek alakulása 2008-2010.

	2008	2009	2010
helyi adóbevételekből való részesedés	110,5 Mrd Ft	128,3 Mrd Ft	118,7 Mrd Ft
illetékbevételekből való részesedés	15,3 Mrd Ft	12,6 Mrd Ft	7,9 Mrd Ft
személyi jövedelemadó részesedése az alrendszer átengedett személyi jövedelemadó bevételeiből	105,4 Mrd Ft	122,9 Mrd Ft	136,6 Mrd Ft
gépjárműadó beszedéséből származó bevételek	65,7 Mrd Ft	63,8 Mrd Ft	71,1 Mrd Ft

Forrás: Saját szerkesztés- Az Állami Számvevőszéki Jelentés Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata pénzügyi helyzetének ellenőrzéséről (43/3) 2011.december

A helyi adóbevételek kapcsán megállapítható a 4,6 százalékponttal való csökkenés. Az illetékbevételeknél jóval szembetűnőbb a változás, hiszen 2008-as évhez képest, majdnem a felére csökkent az ebből származó bevétel összege. A csökkenést előidéző eseményekhez a gazdasági világválság okozta ingatlanpiac stagnálása, valamint a különböző illetékkedvezmények bevezetése sorolható.

Jelentős változás volt az is, hogy 2007 óta az önkormányzatok illetékbevételeiből a Nemzeti Adó-és Vámhivatal illetékbeszedési költséget von le, aminek összege szintén jelentős, hiszen a megyei jogú városok illetékbevételeinek 8,5 % -át jelenti.

Az önkormányzati alrendszer bruttó adósságállománya 2010-re elérte az 1248 milliárd Ft-ot, amiből jelentős összeget, számszerűsítve 338 milliárd Ft-ot, a megyei jogú városok birtokolnak. Az összeg koncentrációjának vizsgálatakor megállapítható, hogy a 338 milliárd

Ft-nyi adósságból 175 milliárd Ft a 100 ezer fő feletti népességű városoknál keletkezett, ahova Debrecen is sorolható.

6.1. Az önkormányzatok és a hitelintézetek kapcsolata (hitel, kötvény)

Ha már adósságról beszélünk, akkor mindenképp meg kell említenünk az önkormányzatok hitelintézetekkel szemben fennálló kötelezettségeit. A válságot megelőzően az önkormányzatok és a hitelintézetek kapcsolata rendkívül jónak mondható, hiszen a hitelintézetek számára az önkormányzatok potenciális, megbízható ügyfélnek számítottak, még akkor is, ha a válságot megelőzően is számos problémával küszködtek.

Természetesen a kormányzati forráskivonások is negatívan érintették az önkormányzati szektort, ami nagymértékben hozzájárult a likviditási hiány növekedéséhez. Ami szintén jelentős kockázatot hordoz magába, az nem más, mint az önkormányzat részéről történő kötvénykibocsátás mértékének a növekedése, a 2006-2008-as időszakban.³¹

A kiugróan magas kötvénykibocsátás, főként a városi, a megyei és a megyei jogú városi önkormányzatok esetében figyelhető meg. A kötvény kibocsátási dömpinget, első sorban az európai uniós forrásokhoz kapcsolódó önerő biztosítási iránti kötelezettség, valamint az adósságrendezés ösztönözte.

A kötvények kibocsátása számottevő árfolyamkockázattal terhelte az önkormányzatokat, ezen felül a kibocsátás jelentős kamatkockázattal is járt. Érdekes, hogy az önkormányzatok adósságállománya csökkenő mértékű felhalmozási kiadások mellett valósult meg. A kötvénykibocsátás céljának pedig az esetek 50 %-ában a felhalmozási cél volt megjelölve.³²

A hosszú lejáratú hitelek felvétele tekintetében is növekedési tendencia mutatkozik a vizsgált időszakban. A növekedés okának, itt is az Európai Unió pályázatok finanszírozásával kapcsolatos többletforrások biztosítását említeném.³³ Az önkormányzatok ezen időszak alatt 73, 35 milliárd Ft³⁴ értékben vettek fel fejlesztési célú forrásokat a bankoktól.

A devizaalapú hitelek (CHF, EUR) felvétele is, a válság hatására egyértelműen növekedést mutat. Ezen hiteleknek a kockázata, az árfolyamváltozásoknak köszönhetően nőtt.

³¹ A kötvénykibocsátás számszerűsítve 274 db.

³² Homolya D.- Szigel G [2008]: Önkormányzati hitelezés- kockázatok és banki viselkedés. MNB- szemle 2008/9 sz. 20-29.o.

³³ Többletforrás alatt értem, a fejlesztéshez kapcsolódó előfinanszírozást, valamint a pályázatok megvalósításából adódó önerő finanszírozását.

³⁴ Hegedűs Szilárd: Az önkormányzati szektor hitelből történő finanszírozása a válság és az átalakuló szabályozás tükrében. Hitelintézeti Szemle 2012. 11. évf. Különszám 79-88 o.

Ami a kockázatos hitelek arányának növekedését jelzi, az a hitelek után elszámolt értékvesztés növekedése mutatja.

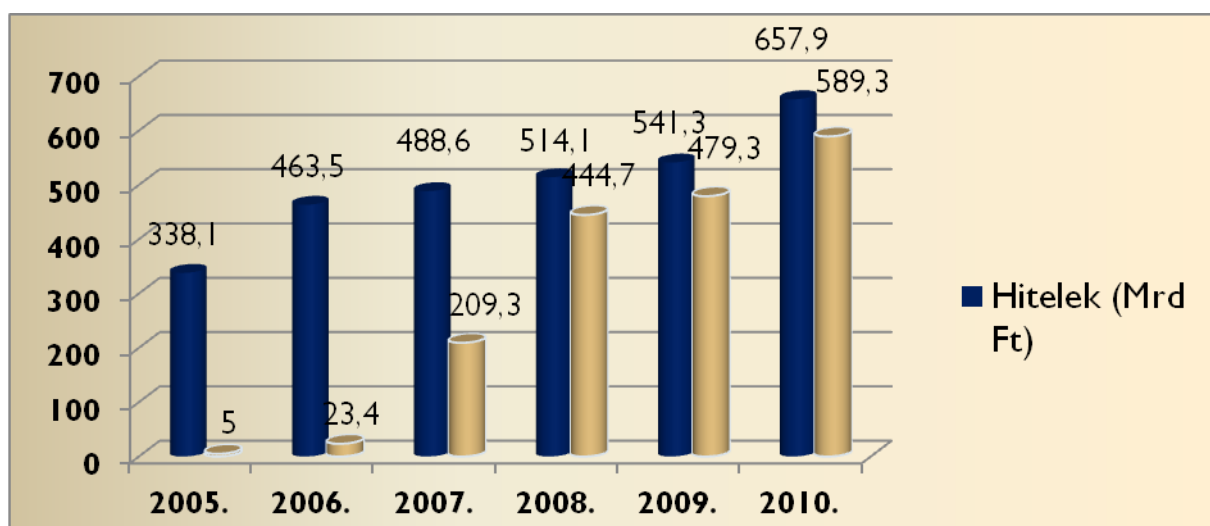
Véleményem szerint, az önkormányzati források szűkülése, az árfolyamkockázatok a jövőben tovább növelhetik a hitelintézetek értékvesztését. A kötvénykibocsátással, a hosszú lejáratú hitelek növekedésével nőtt az önkormányzati hitelállomány, tehát kijelenthető, hogy mélyült az eladósodási folyamat.³⁵

A hosszú lejáratú kötvényeket igen kockázatosnak lehet minősíteni, azon tény alapján, hogy a bevonásuk önkormányzati visszavásárlással, vagy lejáratukkor visszafizetéssel biztosítható, ami szintén tovább növeli a banki kockázatot.

A kötvények jelentős részét a devizakötvények adják, ami az elmúlt években a HUF kötvényekhez képest szinte megduplázódtak. Az árfolyamkockázatok növekedése, a piaci bizonytalanság, a befektetői bizalomvesztés, mind növelte Magyarország adósságkockázatát. Az árfolyam-növekedés hatására a még olcsó kibocsátáskori finanszírozási forma drágává vált, ami arra utal, hogy az önkormányzatok igen rossz időben vették fel ezeket a hiteleket.

Főként, a működőképességet biztosító, rövid lejáratú hitelek felvétele esetén 2011-re csökkenő tendencia mutatkozik. Azonban folyószámlahiteleket – likviditási problémák orvoslására - a helyhatóságok többsége igénybe vette, aminek fő oka, hogy nem szükséges közbeszereztetni, ami véleményem szerint szintén ösztönözte az átgondolatlan hitelfelvételt.

3.számú diagram: Hitel- és kötvényállomány alakulása 2005-2010.



Forrás: 2011.évi Állami Számvevőszéki jelentés adatai alapján

³⁵ Vígvári András [2007]: Fiskális politika csodafegyver? Pénzügyi Szemle 2007/ 3-4 sz. 522-529.o.

7. Debrecen

A kutatásom egyik alappillére Magyarország második legnagyobb lakónépességű városa, Debrecen megyei jogú város adósságállományának releváns bemutatása, annak csökkentése érdekében tett intézkedések elemzése. Első lépésként, elengedhetetlennek tartottam a város a kiadási és bevételi oldal alakulásának vizsgálatát.

Az egyik súlyos problémaként, a kiadások növekedését, ezzel egyidejűleg a bevételek csökkenését említettem, ami az egyik fő tényezője annak, hogy válsághelyzetbe kerültek az önkormányzatokat, azokon belül is a megyei jogú városok.

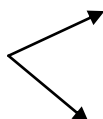
Kiadási oldal alakulása

2007: **38800 millió Ft** kiadást számoltak



2595 millió Ft KIADÁSBELI NÖVEKEDÉS

2010: **41395 millió Ft** ebből



40852 millió Ft kötelező feladatokra

543 millió Ft önként vállalt feladatokra

Az adatok alapján megállapítható, hogy a 2007-es évhez képest 2010-ben **6,7%-os kiadásbeli növekedést** könyvelhet el az önkormányzat, ami jelentősnek tekinthető az összehasonlítás alapjául szolgáló 2007-es évhez képest.

Debrecen megyei jogú város feladatellátása terén nagy volumennek tekinthető a gazdasági társaságok útján történő feladatellátás.

7.1. Gazdasági társaságok szerepének növekedése az önkormányzati feladatellátásban - Dilemmák! Jó, vagy rossz?

Mint már említettem a gazdasági társasági forma bevonása az önkormányzati feladatellátásba, un. tehermentesítés gyanánt tűnt fel az önkormányzatok gazdálkodásában.

Fogalmi meghatározás

A gazdasági társaságokra vonatkozó hatályos szabályokat a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (Gt.) tartalmazza.

„Gazdasági társaságot üzletszerű, közös gazdasági tevékenység folytatására külföldi és belföldi természetes és jogi személyek, jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok alapíthatnak, működő ilyen társaságba tagként beléphetnek, társasági részesedést (részvényt) szerezhetnek.”³⁶

Gazdasági társaság alapításához a Kft és az Rt kivételével legalább két tag szükséges. Két fajtáját különböztetjük meg.

1. Jogi személyiségű: korlátolt felelősségű társaság, részvénytársaság,
2. Jogi személyiség nélküli: közkereseti társaság, betéti társaság.

Debrecen önkormányzata feladatait a 2010-es évben 103 költségvetési szerv és 15 gazdasági társaság útján látta el. Ez a szám azonban az önkormányzati alrendszer átalakítása miatt, csökkent.³⁷ A már említette 15 gazdasági társaságok esetében az önkormányzati tulajdoni hányadok eltérően változnak. A megyei jogú város önkormányzata nyolc gazdasági társaságban kizárólagos, kettő gazdasági társaságban 51-75 % közötti, 4 gazdasági társaságban pedig 25-50 %-os tulajdoni hányadot élvezhet.³⁸

Működésüket, a megyei jogú önkormányzat pénzeszközök átadásával biztosítja.

Gazdasági társaságok részére átengedett pénzeszközök alakulás 2010:

Működési célú átengedett pénzeszköz összege **2646 millió FT**

Fejlesztési célú átengedett pénzeszköz összege **176 millió Ft**



2822 millió Ft

³⁶ 2006. évi IV. a gazdasági társaságokról szóló törvény 3 § (1)

³⁷ A csökkenést az intézményi összevonások eredményezték. Számszerűsítve ez annyit jelent, hogy a 2006-os év 277 intézményéhez képest, ez a szám már 2010-re 247-re redukálódott.

³⁸ A megyei jogú városoktól főként vízellátással, szennyvízkezeléssel, távhőszolgáltatással, hulladékkezeléssel-szállítással, egészségügyi szolgáltatással, helyi tömegközlekedéssel kapcsolatos feladatokat vettek át.

Azt viszont mindenképp meg kell említeni, hogy ez a 2822 millió Ft értékű összeg, tartalmazza a meghatározott célra átvett állami pénzeket is, ami 575 333 millió Ft értékű összeget jelent. Az önkormányzat által ténylegesen átadott pénzeszközök összege a meghatározott célra átvett állami pénzek nélkül, 2247.667 millió Ft értékű összeg.

Gazdasági társaságok gazdálkodásának minősítése

Kijelenthető, hogy a többségi tulajdonban lévő gazdasági társaságok pénzügyi helyzete jegyzett tőke alapján a 2010-es évben stabil. A társaságok közül a gazdálkodását tekintve a Debrecen Vagyonkezelő Zrt. mindenképp kiemelendő.

A gazdasági társaságok gazdálkodásának minősítése

1. Jól működő gazdasági társaságok

- Debrecen Vagyonkezelő Zrt.
- vízszolgáltatási és hőszolgáltatási feladatot ellátó gazdasági társaságok (Debreceni Hőszolgáltató Zrt., Debreceni Vízmű Zrt.)

2. Veszteségesen működő gazdasági társaságok

- Debreceni Gyógyfürdő Kft.
- Debrecen Városi Televízió Kft.
- Debrecen Önkormányzat Lapkiadó Kft.
- DKV Debreceni Közlekedési Zrt.
- Jégcsarnok Kft.³⁹

³⁹ a megyei jogú önkormányzatnak 31 millió Ft összértékű tőkepótlásról kellett gondoskodnia A jégcsarnok Kft. kapcsán.

3.számú táblázat: Debrecen, folyó költségvetési egyenlegének alakulása - működési jövedelem és törlesztési kötelezettség viszonya a megyei jogú önkormányzat esetén

	2007	2008	2009	2010
működési bevétel	2159 millió Ft	ni.a.	2632 millió Ft	1359 millió Ft
adósságszolgálati kötelezettség	2253 millió Ft	ni.a	2821 millió Ft	2628 millió Ft
összesítés	-94 millió Ft	ni.a ⁴⁰	-189 millió Ft	- 1269 millió Ft

Forrás: Saját szerkesztés - Állami Számvevőszéki Jelentés Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata pénzügyi helyzetének ellenőrzéséről (43/3) 2011.december 18. o. alapján

Az önkormányzat kiadási és bevételi oldalának egyenlege egyértelműen azt mutatja, hogy az elmúlt évek gazdálkodása negatív összegű, így az önkormányzat 2010-re 16741 millió Ft hiányt könyvelhetett el.

A pénzügyi egyensúly külső források bevonásával volt biztosítható. Külső forrásként, főként a hitel felvétele, illetve kötvény kibocsátása említhető.

Külső források bevonásának alakulása 2007 – 2010 között:

- Kötvény beváltással kapcsolatos kötelezettség: 2500 millió Ft
- Hitel törlesztésének összege: 5997 millió Ft
- Adósságszolgálat, felhalmozási forráshiány: 25 238 millió Ft



ÖSSZESEN: 33. 735 MILLIÓ FT

⁴⁰ Nincs pontos adat. Csak annyi információ nyilvános, hogy a működési jövedelem fedezte a törlesztési kötelezettségeket

Fedezetül szolgáló pénzeszköz alakulása 2007-2010 között:

- működési jövedelem: 7173 millió Ft
- hitel felvételéből származó pénzeszköz: 17 400 millió Ft
- 2007. január 1-jétől rendelkezésre álló pénzeszköz: 5513 millió Ft



ÖSSZESEN: 30.086 MILLIÓ FT

7.2. Debrecen Közgyűlése által végrehajtott kiadáscsökkentő és bevételnövelő intézkedések

Fontos kiemelni Debrecen megyei jogú város esetében, hogy a vizsgált időszakban a működési és falhalmazási hiány amellettt alakult ki, hogy a város folyamatosan bevételnövelő és kiadáscsökkentő döntéseket hozott a forráshiány csökkentése érdekében.

Ezen intézkedéseket fő céljai közé kell sorolni a gazdaság átláthatóbbá tételét, a pénzügyi helyzet javítását, valamint a már oly sokszor említett feladatellátás szakmai színvonalának emelését. A város kiadási megtakarításokat 2007-től évente hozott a közoktatáshoz kapcsolódó intézményi átszervezésekkel, álláshely-csökkentésekkel érte el. Közoktatási és feladat ellátási, intézményhálózati-működtetési és fejlesztési terv⁴¹ alapján folyamatosan felülvizsgálták az óvodákban és iskolákban indítandó csoportok- és osztályok létszámát, a csoport-és osztálylétszámokat, valamint az intézmények költséghatékonyságát.

A) Kiadáscsökkentő intézkedések

A közgyűlés által 2008-ban megszüntetett nevelési és közoktatási intézmények:

- Napsugár Óvoda,
- Műhelytelepi Általános Iskola
- Újkerti Nevelési és Oktatási Központ
- 2009-ben két középiskolai Kollégium

⁴¹ Intézkedési Terv (2007-2012)

Átadásra került az Egyetem részére egy középiskola, társulás részére pedig egy óvoda, valamint egy alapfokú művészeti általános iskola. Ezen intézményi átszervezések eredményeként az önkormányzat 3443,9 millió Ft kiadási megtakarítást számolhatott el.

A Polgármesteri Hivatal szerint a szervezeti átalakítás célja a költséghatékony, eredményes működés megteremtése volt. A takarékosági intézkedések, az intézményátszervezések, a feladat-átadások az önkormányzatok számára a 2007-2010. években együttesen **3881,4 millió Ft kiadásbeli csökkenést** eredményezett. Fontos megjegyezni, hogy ebből az összegből 3719 millió forintot az álláshelyek csökkentéséhez kapcsolódó személyi juttatások és járulékok csökkenése eredményezett.

B) Bevételnövelő intézkedések

Az önkormányzat **1164,4 millió Ft bevétel** növekedést könyvelhetett el. Az összeg 847,8 millió Ft-ja a bankszámlán lévő szabad pénzeszközök lekötéséből, 316, 6 millió Ft-ja pedig az ingatlanok és eszközök bérbeadásából (bérleti díjak emelése, új bérbeadási szerződés) származik. Az önkormányzat eredményének tekinthető, hogy a vizsgált időszakra teljesen visszafizette a kötvénytartozásait, valamint új kötvényt nem bocsátott ki.

Az önkormányzat kiadáscsökkentő és bevételnövelő intézkedései összesen **5045,8 millió Ft** megtakarítást, illetve többletbevételt eredményeztek.⁴²

Meglátásom szerint, Debrecen a klasszikusnak nevezhető megszorításokkal próbálta elérni a hiányának csökkentését. Ezek az intézkedések valóban orvosolják egy ideig a problémákat, de nem oldják meg véglegesen azokat. A város részéről a jövőben tervezett újabb ipari park létesítése egy jó lépés lehet ahhoz, hogy profit áramoljon be városba, hiszen köztudott, hogy ha jól működik egy város gazdasága, akkor a működésbeli nehézségek is jóval enyhülnek.

⁴² Állami Számvevőszéki Jelentés Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata pénzügyi helyzetének ellenőrzéséről (43/3) 2011.december 60. o.

Befejezés

A tanulmányomból egyértelműen kiderül, hogy az önkormányzatok eladósodási folyamata meglehetősen hamar kezdődött. A folyamat egészen a kötvénykibocsátás megkezdéséig vezethető vissza. A válság hatására azonban az önkormányzatok rákényszerültek újabb bevételt pótló eszközök (deviza hitelek és a folyószámlahitelek) alkalmazására, ami tovább rontott a helyzeten. A jelentős árfolyam-ingadozás okozta visszafizetési terhek növekedése szintén növelte az önkormányzati szektor kockázatát.

Összegezve, elmondható, hogy az önkormányzati adósság kialakulása rendkívül összetett folyamat eredménye, ezért is nehéz megfelelő intézkedést találni a csökkentésére.

Véleményem szerint, a magyar állam már megtette azokat az első lépéseket annak irányában, hogy pozitív irányban változzon a fennálló helyzet, de ezek még csak kis lépések ahhoz, hogy önkormányzatok véglegesen kikerüljenek az adósságcsapdából. Megfelelőnek tartom a jogszabályi környezet szigorítását, valamint az önkormányzati adósság egy részének centralizálást is. A változáshoz megfelelő gazdaságirányítás szükséges, nem munkahelyek megszüntetésével kell megoldani a problémát, hanem munkahelyek teremtésével. Debrecen kapcsán is láthattuk, hogy jelentős megtakarítást jelentett az elbocsátás. Itt csak az a kérdés, hogy meddig? Ténylegesen tartható majd ezen megtakarítás a jövőben is? Ezek csak átmeneti, szükségmegoldások, amelyek nem a problémát oldják meg, hanem csak enyhítik azok hatásait.

Irodalomjegyzék

Felhasznált jogszabályok

- Magyarország Alaptörvény
- 1996.évi XXV. törvény az önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról
- 1996.évi CXII. Törvény a hitelintézetek pénzügyi vállalkozásokról
- 2012.évi CLXXXIX. törvény Magyarország önkormányzatáról
- 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
- 2011. évi CXCVI. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
- 2006. évi IV. a gazdasági társaságokról
- 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
- 2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről

Felhasznált irodalom

- Állami Számvevőszéki Jelentés Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata pénzügyi helyzetének ellenőrzéséről 2011. december (43/3)
- DOMONKOS LÁSZLÓ [2012]: Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál *Pénzügyi Szemle 2012. 57.évf. 2.szám.*
- GÁL ERZSÉBET [2011]: Kell-e szabályozni az önkormányzati hitelfelvételt? *Pénzügyi szemle 2011/1. sz.*
- GYÜRE LAJOSNÉ [2012]: Belső kontrollok kialakítása és működtetése az önkormányzati vagyongazdálkodás kockázatainak csökkentésére *Pénzügyi Szemle 2012. 57.évf. 2.szám.*
- HOMOLYA D.- SZIGEL G [2008]: Önkormányzati hitelezés-kockázatok és banki viselkedés *MNB-Szemle 2008/9.*
- JÓKAY K-VERES- BOCSKAY K. [2009]: Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendezési eljárás *Pénzügyi Szemle LIV. évfolyam 4.szám.*
- KOVÁCS GÁBOR [2009]: Önkormányzati kötvénykibocsátás: elmélet és gyakorlat
- LENTNER CSABA [2010]: Számvitel, könyvvizsgálat Magyarországon *Pénzügyi Szemle 2010 55.évf. 4.szám)*
- SEPSEY TAMÁS [2011]: Belső ellenőrzés az önkormányzatoknál *Pénzügyi szemle 2011.56.évf. 4.szám*
- VIGVÁRI A. [2007]: Fiskális politikai csodafegyver? *Pénzügyi Szemle 2007/3-4.szám.*
- VIGVÁRI A. [2009]: Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben. *Pénzügyi Szemle 2009/1. sz.*
- VIGVÁRI A. [2009]: Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon, *Közgazdasági Szemle 2009/7-8.sz.*
- VIGVÁRI A. –JÁNOSSY D. [2009]: Kockázatok az önkormányzati rendszerben, *ÁSZKUT, Budapest*

Felhasznált internetes források

- www.asz.hu
- www.debrecen.hu
- www.kormany.hu
- www.index.hu
- www.origo.hu
- www.hvg.hu