

**Hamvas Ákos, Keményné Koncz Ildikó, Molnár György,
Schneider Magdolna, Szabó Hajnalka: Az önkormányzati
rendszert érintő változások és az adósságrendezés
gyakorlata
(Complex Kiadó, Budapest, 2013. 220 o.)**

HOPKÓ IVÁN

HOPKÓ Iván: PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem, Regionális Politika és Gazdaságtan
Doktori Iskola; hopko.ivan@gmail.com

*Iván HOPKÓ: PhD student, University of Pécs, Doctoral School in Regional Policy and Economics;
hopko.ivan@gmail.com*

A magyar közigazgatás reformjának fontos állomása a 2011 végén elfogadott Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.), amely 2013. január 1-jétől fokozatosan lép hatályba. A könyv szerzői nem könnyű feladatra vállalkoztak akkor, amikor ezen átmeneti időszakban a múltból kiindulva, de a jövő jogi és gazdasági környezetét is bemutatva adták közre kutatómunkájuk eredményét. A kötet nagy hangsúlyt helyez az önkormányzatok gazdálkodásának és finanszírozásának múltjára és jelenére, végigköveti az utat az eladósodástól az állami adósságkonszolidációig, majd részletesen feldolgozza az eddigi adósságrendezési eljárások tapasztalatait. Hiánypótló mű jelent meg, melynek szerzői nagy gyakorlati tapasztalattal rendelkező közgazdászok és jogászok.

A szerzők az adósságrendezés szemszögéből adtak láttelepet Magyarországon azon településeiről, amelyek a gazdasági nehézségek miatt az elmúlt években adósságrendezés alá kerültek, mivel önerejükben nem tudtak működőképesek maradni. A bemutatott önkormányzatok többnyire a vidék azon településtípusát reprezentálják, ahol 5-6 ezer ember él, ahol szerény költségvetésből gazdálkodnak, ugyanakkor ahol fejlődni akarnak, az erre irányuló törekvések azonban sokszor erőn felülinek bizonyultak.

Az előzményekről

A rendszerváltást követően az önkormányzatok beépültek a társadalom rendszerébe, és élve önrendelkezési jogukkal saját fejlesztési programokat kezdtek



megvalósítani. A fejlesztésekhez azonban szerény források álltak rendelkezésre, ezért az önkormányzatok sok esetben túlvállalták magukat, gazdálkodási problémáik kezelhetetlenné váltak, egyesek adósságrendeziési eljárás alá kerültek.

A csőd eljárás, a felszámolási eljárásról szóló, vállalkozásokat érintő 1991. évi XLIX. törvény (Cstv.) azonban nem volt alkalmas az önkormányzatok fizetési képzetlenségének kezelésére, mivel a kötelezően ellátandó lakossági szolgáltatási feladatokat a fizetési képzetlenségi eljárás alatt is teljesíteni kell, továbbá önkormányzatok megszüntetése – a gazdasági társaságokkal szemben – szóba sem jöhetett. A kormányzati beavatkozás időszerűvé vált, így jogszabályban rögzítették az önkormányzatok adósságrendeziését. A helyi önkormányzatok adósságrendeziéséről szóló 1996. évi XXV. tv. (Hartv.) fő célja az volt, hogy a helyi működési hibákat kiküszöbölve folyamatosan biztosítsa a kötelező lakossági közszolgáltatásokat és a település működőképességét.

Magyarország 2004. május 1-jén az Európai Unió teljes jogú tagjává vált, ami új fejezetet nyitott az ország fejlődésében azzal, hogy kialakult az ágazati és területi tervezés koherens rendszere, lendületet kaptak a nagyobb infrastrukturális beruházások, melyekhez a végrehajtási háttérintézmények is felsorakoztak. Az önkormányzatok nagyobb lélegzetű fejlesztési programokat is képesek voltak megvalósítani, melyek elsődlegesen helyi vagy térségi infrastrukturális beruházásokat jelentettek, de számos esetben a helyi közösséget erősítő, kulturális célokat is szolgáltak. A vissza nem térítendő uniós támogatások pályázati úton való elnyeréséhez azonban kötelező önerőt is kell biztosítani, ezért az önkormányzatok helyi bevételeik kiegészítésre banki hiteleket vettek fel vagy kötvényt bocsátottak ki. Az uniós támogatásokhoz szükséges külső forrásbevonás döntően devizaalapú kötvénykibocsátásokkal történt, így az önkormányzatok is – a lakossági szektorhoz hasonlóan – az árfolyam fogságába kerültek, és az adósságtömeg 2011–2012-ben már elérte, majd meghaladta az 1000 milliárd forintot.

A szerzők közgazdasági alapossággal mutatják be az önkormányzatok eladósodásához vezető utat, beleértve a devizaalapú eladósodás kialakulásának okait és körülményeit, mindezt a kézikönyv elvárásai szerint érthető stílusban, ábrákkal és számadatokkal alátámasztva.

Az adósságrendeziés kérdése különösen akkor került – a szakmai körön túl – a közéleti viták középpontjába, amikor már a jelentősebb gazdasági potenciállal rendelkező helyi önkormányzatoknál is adósságrendeziési eljárás indult, egyrészt a hibás helyi gazdasági döntések eredményeként, másrészt a devizaalapú kötelezettségek miatt megnövekedett pénzügyi nehézségek miatt. A Hartv. hatályba lépését követően kevés elemző írás született az adósságrendeziési eljárások gyakorlatáról, majd Esztergom városának adósságrendeziési eljárása mutatott rá az önkormányzati rendszer egyes szintjein jelentkező anomáliákra.

A 2013–2014-től kezdődő időszakot egy „második” önkormányzati korszaknak is nevezhetjük, mivel már nem az Ötv., hanem a Möt. és a kapcsolódó jogszabályok által szabályozott új közigazgatási felépítés, új gazdasági szabályozók, új intézményhálózat a meghatározó, megváltozik a társadalmi szerepvállalás.

lások központi és helyi szintű aránya, módosul a társadalmi térszerkezet és a gazdálkodás is új alapokra épül.

A könyv átfogóan kezeli az új rendszert: *Az önkormányzati rendszer átalakítása, út az adósságkonszolidációig* című első fejezet az új közigazgatási struktúrát, a szektor gazdálkodását, az eladósodást és az adósságkonszolidációt fejt ki. A közigazgatási, önkormányzati igazgatás változásairól a szerzők – mintegy alapvetésként – a Möt.v. új szemléletét igyekeztek összefoglalni, s felhívni az érintettek figyelmét az önkormányzati működést meghatározó, szerteágazó jogszabályokra, azok összefüggéseire.

Az alaptörvény által meghatározott, a korábbiaktól jelentősen eltérő államszervezeti felépítés átalakította az államigazgatás és az önkormányzatok egymáshoz való viszonyát. A leglényegesebb változás, hogy a kormány szerepe megerősödött, a korábbi törvényességi ellenőrzést egy erős beavatkozási lehetőségeket biztosító törvényességi felügyelet váltotta fel, emellett az önkormányzatok gazdálkodási önállósága is erős államigazgatási korlátok közé került. A településekre korábban jellemző fejlesztési lendület nyilvánvalóan vissza fog esni, mivel az új rendszerben a külső forrás biztosítása – pl. a hitelfelvetelek állami engedélyhez való kötése miatt – jelentősen megnehezül. A könyv táblázatban szemlélteti a közigazgatási szinteket érintő változásokat is, ezek közül kiemelném a 198 közigazgatási eljárás kialakítását, ami a társadalmi térszerkezetet is átalakította.

Az önkormányzatok gazdálkodásának belső szerkezete megváltozott, de továbbra is két pillérré támaszkodik. A gazdálkodás egyik pillére a központi költségvetésből nyújtott állami támogatás, a másikat a helyi bevételek képezik. Az állami támogatás korábban a normatív finanszírozásra épült, és a települések fejlettségbeli egyenlőtlenségének kiegyenlítésére ún. „önhiki” (önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok) támogatási rendszer működött. A normatív finanszírozást az új felfogást tükröző ún. feladatfinanszírozás váltotta fel. Ez alapvetően arra vezethető vissza, hogy az önkormányzati feladatok egy részének állami átvállalásával a központi költségvetés önkormányzati szektor számára nyújtott támogatása is jelentősen csökkent. A 2013. évi központi költségvetésben az önkormányzati támogatás csökkenésével a helyi önkormányzatok éves gazdálkodásában is volumencsökkenés várható. Míg 2012-ben az önkormányzatok 2943 milliárd Ft-tal gazdálkodtak, addig 2013-ra 2308 milliárd Ft a várható bevételi előirányzat. Míg 2012-ben az önkormányzatok kiadásai mintegy 35%-át fedezték központi támogatásból, 2013-ra ez az arány várhatóan 28%-ra csökken. (A központi költségvetés 2012-ben 1041 milliárd Ft-tal támogatta az önkormányzatok működését, 2013-ra ez 636 milliárd Ft-ra csökken.) A szerzők az új forrásszabályozás hatását az önkormányzati szektor makroszintű gazdasági pozíciója alapján, diagrampárokban is bemutatják, érthető módon a szektor GDP-n belüli arányának szűkülése érvényesül. A GDP-arányos önkormányzati gazdálkodás aránya 2012-ben mintegy 10% volt, 2013-ban ez az arány az előirányzatok alapján 7,5%-ra esik vissza.

Az önkormányzatok költségvetési támogatásának lényeges módosításai közül az szja-t (2013. január 1-jétől a 8%-nyi helyben maradó részből 4,1% teljesen

kikerült az önkormányzati finanszírozási rendszerből, 3,9% pedig beépült az állami támogatás rendszerébe) és a gépjármű-adóbevételeket (az önkormányzatoknál maradót rész 40%-ra csökkent) érintő új szabályokra hívnám fel a figyelmet. Az „önhiki” megszűnt, így főleg a vidék szempontjából fontos kérdés, hogy a gazdasági, társadalmi szempontból hátrányos helyzetű települések kompenzálására és a jövedelemkülönbségek mérséklésére milyen új rendszer fog kiépülni.

A szerzők a könyvben bemutatják az önkormányzatok korábbi eladósodásának folyamatát. Az önkormányzatoknak kezdetben központi korlátozás nélkül volt lehetőségük hitelfelvételre, majd 1996-tól az Ötv. 88. §-ának hitelfelvételi korlátja rögzítette, hogy a visszafizetés pénzügyi forrását csak a saját bevételek képezhetik, a központi támogatás nem fordítható adósságszolgálatra. Az egyre nehezebben elérhető pénzügyi egyensúlyt az önkormányzatok éven belüli és éven túli hitelfelvételekkel kezelték, majd 2009-től a devizaalapú kötvényekkel történő forrásszerzés egyre nagyobb méreteket öltött, mellyel a hitelintézetek élénk hitelezése társult. Ezt a folyamatot a szakkönyv mind a kamatok, mind az árfolyamváltozások oldaláról, közgazdasági igényességgel mutatja be, majd diagrampárban szemlélteti. A szerzők rámutatnak arra a lényeges elemre, hogy a 2010-ben és 2011-ben már 1000 milliárd Ft-ot meghaladó önkormányzati adósságotfólió fele döntően svájci frank kötvényben denominált, de ez csupán az önkormányzatok 14-15%-át, döntően a nagyobb városokat érintette (a megyei önkormányzatok közül valamennyi rendelkezett svájci frank alapú kötvénnyel).

Az új szabályozás szigorú intézkedéseket fogatosított azzal, hogy az önkormányzatok működési hiányt nem tervezhetnek, továbbá az új finanszírozási szabályok szerint az önkormányzati hitelviszonyok létesítéséhez előzetes államigazgatási engedélyt kell kérni. A kormányzat a további eladósodás megakadályozására 2012 novemberében meghirdette az önkormányzati adósságkonszolidációs csomagot, és megkezdte annak végrehajtását.

Az adósságkonszolidációról

Az önkormányzatokat érintő adósságkonszolidációs csomag releváns rendelkezéseit az 1540/2012. (XII. 4.) kormányhatározatra és a 2012. évi és a 2013. évi központi költségvetési törvényekre hivatkozva vezették be. A konszolidáció az önkormányzatok 63%-át érintette, az önkormányzatok 37%-a nem rendelkezett átvállalható tartozással (a konszolidáció csak a banki követelésekre terjedt ki, a szállítói tartozásokra nem, ami főleg a kisebb települések számára jelentett problémát).

A kézikönyv *Az adósságrendezés és annak jogi háttere* című második fejezete az önkormányzati adósságrendezési eljárások folyamatát tárgyalja, majd kialakulásának körülményeit vizsgálja, valamint a Hartv. magyarázatát adja a bírói ítélezés gyakorlata tükrében. Ebben a részben éves statisztikákat olvashatunk

az eddig elindított 68 adósságrendezési eljárásról és azok megyék szerinti eloszlásáról. Csongrád, Győr-Moson-Sopron és Tolna megyében eddig nem indult települési önkormányzattal szembeni adósságrendezési eljárás, ami nem „területi okokkal” magyarázható, inkább az önkormányzatok felelős gazdálkodása előzte meg a fizetéseképtelen helyzetek kialakulását.

A harmadik fejezet *Az adósságrendezés gyakorlata* címmel a pénzügyi gondnok tevékenységének főbb feladatait, az eddigi eljárások adatainak elemzését és két esettanulmány bemutatását foglalja magába. Értékes adatokat ismerhetünk meg az 1996 és 2013 márciusa között lefolytatott 68 adósságrendezési eljárásról. Az alapos kutatómunka összegző adatai további kutatási témák kiindulópontjai lehetnek. Az esetek fontos tanulsága, hogy a kisebb lélekszámú, alacsonyabb költségvetéssel rendelkező önkormányzatok pénzügyi stabilitása sokkal érzékenyebb, mint a nagyobb költségvetéssel rendelkező önkormányzatoké.

Az esettanulmányok bemutatása során a szerzők arra törekedtek, hogy az adósságrendezési eljárások két pólusát érintsék, ezért egy jelentősebb gazdasági potenciállal rendelkező város bonyolultabb, sok hitelezőt érintő eljárását ismertették, majd pedig egy kisebb volumenű, községekre jellemző eljárást dolgoztak fel, érzékeltetve a vidék és város közötti különbségeket. Az adósságrendezési eljárások kiváltó okai között leginkább a kellő szakértelem hiányát, a beruházások túlméretezését vagy a pénzügyi nehézségek szakszerűtlen kezelését lehet említeni.

A könyvet olvasva felmerül a kérdés, hogy ha lesz is uniós támogatás, de nem társul hozzá elérhető hitel vagy más külső forrás, akkor a kistelepülések vajon megvalósíthatják-e helyi igényekre szabott fejlesztéseiket, avagy a központosított rendszerben elvész az aprófalvas vidék sokszínűsége. A szakkönyv mindenesetre a „*gondolkodj globálisan és cselekedj lokálisan*” ismert üzenetét közvetíti mindazoknak, akik tenni tudnak és tenni is akarnak a helyi társadalmak sikeres működéséért.



TÉR ÉS TÁRSADALOM | *SPACE AND SOCIETY*