

Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása 1996-2003

**Készült az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani
Intézete megbízásából**

Az államháztartási reform kutatások keretében

(Összefoglaló)

Kutatásvezető:

Dr. Vigvári András, ÁSZ FEMI tudományos főmunkatárs

Szerzők:

Jókay Károly
Osváth László
Sóvágó Gyula
Szmetana György

2004. március

Második, javított változat 2004. május

IGE Tanácsadó Kft.
Kossuth Lajos tér 9, III/1
1055 Budapest
428-0551
www.ige.hu

Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása, 1996-2003.

Összefoglaló

Tanulmány háttere

E tanulmányt az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete (ÁSZ-FEMI) megbízásából az IGE Kft. által vezetett kutatócsoport készítette, abból a célból, hogy részletesen elemezze a helyi önkormányzatok adósságrendezéséhez kapcsolódó jogi szabályozás gyakorlati működési mechanizmusait. Feltárja annak ösztönző, gátló és megelőző hatásait, melynek eredményeként javaslatokat dolgozott ki a rendszer tökéletesítésére.

A kutatás elsősorban az 1996. évi XXV. Törvény (a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról) megszületése óta adósságrendezési eljárásba vont önkormányzatok eseteit vizsgálja. Emellett elemzi az úgynevezett „csődközeli helyzetbe” került önkormányzatok erőfeszítéseit a csőd elkerülése érdekében. A vizsgálat a szakirodalmi feltárás mellett, sajtóelemzésre, helyszíni információgyűjtésre és az eljáráshoz kötődő dokumentumok feldolgozására támaszkodik.

A tanulmány fontosabb megállapításainak összefoglalása

- A hitelezők/szállítók úgy ítélik meg, hogy nem érdekük a csődeljárás kezdeményezése. Az eddig előforduló 19 csődeset mindegyikében az önkormányzat kezdeményezte az adósságrendezési eljárás megindítását saját maga ellen, egy esetben sem a hitelező.
- A csődbe ment önkormányzatok közös jellemzője volt, hogy szervezeti működési hiányosságokkal küzdöttek, jól érzékelhető volt a belső ellenőrzés, valamint a gazdasági kérdésekben kompetens szakértő hiánya.
- A pénzforgalmi szemléletű könyvelés, valamint az elemi számvitel szabályok megszegése, lehetővé tette, hogy számlákat 60, 120 napon túl, néha éveken keresztül ne fizessenek ki. Ilyen esetekben a számlákat nem könyvelték le, hanem egyszerűen „tárolták.” A pénzforgalmi szemlélet miatt nehéz egy jövőbeli egyösszegű törlesztés jelen időbe eső tartalékolását kimutatni, így „meglepetéseket” is rejthet egy egyéb szabályszerűen vezetett könyvelés, eredménykimutatás és vagyonmérleg.
- Több csődesetnél előfordult, hogy az Állami Számvevőszék előzetesen megvizsgálta az érintett településeket és rámutatott a hiányosságokra, amelyek idővel pénzügyi nehézségeket fognak okozni. Az ÁSZ javaslatait azonban a hatályos jogi szabályozás mellett nem kötelező figyelembe venni, mint ahogy e településeknél ez rendszeresen meg is történt.
- A közigazgatási hivatalok sok esetben, tisztában vannak egyes önkormányzatok nehéz helyzetével, illetve szakszerűtlen működésével, ugyanakkor hatókörük csak a törvényességi ellenőrzésre terjed ki, tapasztalataiknak semmilyen irányból nincs visszacsatolása a települések gazdálkodására. A közigazgatási hivataloknak csak véleményezési joguk van. A TÁH ellenőrzési, megelőzési szerepe pedig nem egyértelmű.
- A törvény alapvetően megfelelő kereteket biztosít az adósságrendezési eljárások lefolytatásához, ugyanakkor törvény be nem tartása nem jár megfelelő szankciókkal, ez

nehezíti az annak gyakorlati érvényesülését. Mindegyik csőd esetben, az önkormányzatok jóval túllépték a fizetési határidőket, s nem kezdeményezték a törvényben előírt fordulónapon az eljárást.

- Noha nem gazdasági, pénzügyi szakemberről van szó, mégis fontos tapasztalata a vizsgálatnak, hogy a jegyző szerepe meghatározó a csődesetek kialakulása vagy elkerülése szempontjából. Az eseteknél jellemző, hogy a jegyzői feladat ellátásában bekövetkezett zavarok kísérik az eladósodás kialakulását. Ha folyamatosan betöltött a jegyzői pozíció és ő konzekvensen és határozottan látta volna el törvényességet őrző feladatát, több esetben elkerülhető lett volna, vagy sokkal kisebb lett volna az eladósodás, pusztán a jog korlátozó erejénél fogva.
- Ritka volt az olyan eset, hogy az önkormányzat jelentősen átszervezte és racionalizálta volna a gazdálkodását az adósságrendezési eljárás folyamán. Jellemző, hogy az önkormányzati költségvetések, az eljárás és vagyonvesztés utána a korábbiak megfelelő magas keretszámokkal álltak helyre.

Az önkormányzati csőd kialakulása a következő okokra volt visszavezethető:

- Az önkormányzatok a politikai cselekvési kényszertől és a rövidtávú céloktól vezérelve, olyan nagyberuházásokat kezdeményeztek, amelyek nem kapcsolódtak a kötelező önkormányzati feladatokhoz. Hasonló okokból ragaszkodtak az önként vállalt feladatok ellátásához, még olyan szituációban is, amikor a működés már veszélybe került. Ennek a motivációnak nincs ellensúlya a szervezeti rendszerben.
- Az adórendszer változékonysága és szabályainak bizonytalan értelmezése két esetben is önkormányzati adósságrendezéshez vezetett. (áfa visszaigénylés)
- A csődesetek kialakulását legtöbb esetben a jogszabályellenes, törvénytiszta működés tette lehetővé. Gyakran előfordult, hogy a közszféra és magánszféra keveredett egymással.

Elvi felvetések, előzmények

A részletes elemzés, az egyes esetek bemutatása, az általánosítható következtetések bemutatása előtt feltétlenül szólni kell arról, hogy a szakértői munkacsoport a tárgyalt témával a helyi önkormányzatok pénzügyi egyensúlyának vizsgálatával, a gazdasági ellehetetlenüléssel több, mint egy évtizede foglalkozik. A munkacsoport két tagja, jelesen Dr. Jókay Károly és Szmecsa György a kezdetektől – a jogalkotói szándék kinyilvánításától részt vett a törvény előkészítésében. A koncepció megfogalmazása a normaszöveg tervezetének elkészítése mellett valamennyi egyeztető fórumon képviselték az előterjesztő Belügyminiszter álláspontját, tárgyaltak az önkormányzatok gazdasági életében megjelenő pénzintézetekkel, hitelezőkkel. A törvényt 1996. tavaszán minden különösebb érzelmi vihar, vita nélkül elfogadta az Országgyűlés. A szakértői munkacsoport a törvény elfogadásától kezdve vizsgálta, elemezte, mert szinte azonnal felmerült a kérdés megfelelő lesz-e a törvény, betölti-e azt a szerepet melyre a jogalkotó gondolt, valóban lesz-e preventív hatása, elkerülhetőek lesznek a jövőben az önkormányzati gazdasági ellehetetlenülések, a „csődök”? A szakértők az elmúlt években több szervezet (Belügyminisztérium, Világbank, oroszországi kutatóintézetek) felkérésének eleget téve vizsgálták és elemezték a törvény működési mechanizmusát. Ilyen mélységű, a legapróbb részleteket vizsgálat tárgyává tevő elemző munka azonban most készült. A szakértők korábbi tapasztalataikat e szakértői tanulmány elkészítése során felhasználták. Külön figyelmet fordítottak az ösztönző, gátló és megelőző hatások feltárására, illetve rámutattak a törvény fogyatékoságaira is, azaz amikor az elméletet nem igazolta a praxis.

Végül feltétlenül szólni kellett azokról a jogalkotói lépésekről melyek a megelőzést voltak hivatott, szolgálni.

A helyi önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetének, egyensúlyának vizsgálata lényegében az önkormányzati rendszer létrejötte óta aktuális téma. Aktuális azért mert a helyi önkormányzati rendszer az államháztartás helyi szintje, jelentős feladatokat ellátó alrendszere, amelynek gazdasági mozgásterét jelentősen eltér az államháztartás központi szintjeinek gazdasági mozgásterétől. A helyi önkormányzati rendszer politikai-jogi értelemben független, önálló, az államháztartás oldaláról nézve azonban gazdasági autonómiája a törvény kereti közé szorított. Az 1990-es változások az új helyi szinten megjelenő közigazgatási modell gyökeresen átalakította a finanszírozást, a központi támogatásokat, illetve a helyi bevételeket teremtő lehetőségeket. Az a tény, hogy az önkormányzatok számára az önkormányzati törvény lényegében korlátlan döntési szabadságot biztosított, magában hordozta a pénzügyi egyensúly megingásának lehetőségét is, mert bár a pénzügyi források biztosítása új elvi alapokra került, azok korlátozottsága nem állt és lényegében ma sem áll arányban, az előbbieken említett döntési szabadság korlátlanságával. Természetesen a döntési szabadság korlátlansága is viszonylagos, hiszen egy-egy települési képviselő-testület döntésének meghozatalában fő szerepet kell játszania annak, hogy elsődleges a kötelező közfeladatok ellátása, annak finanszírozása és csak ezek maradéktalan ellátása után következhetnek a törvényben kötelező jelleggel elő nem írt önként vállalt feladatok teljesítése. Ez az elv azonban megbicsaklott, nem érvényesült és valójában az önként vállalt feladatok túlzott mértéke, a teherbíró képességgel arányban nem álló feladatvállalás eredményezte a pénzügyi egyensúly felbomlását. Jelen tanulmány elkészítésénél is és a korábbi szakértői munkák során elemezte hogy:

- a helyi önkormányzatok képviselő-testületei, a polgármesterek az adósságot keletkeztető döntéseiknél (kötelezettségvállalásaiknál) alkalmazták-e a vonatkozó törvényi korlátozó rendelkezéseket, illetve törvényi korlátozás hiányában kellőképpen mérlegelték-e az ésszerűségi és célszerűségi szempontokat;
- az eladósodás, a pénzügyi helyzet drasztikus romlása milyen helyi döntések vagy egyéb más okok miatt következtek be, a kötelezettségvállalások nagysága milyen befolyást gyakorolt egy-egy önkormányzat pénzügyi helyzetére;
- az önkormányzatok adósságterhének, likviditási helyzetének mértéke milyen hatással bír a kötelező feladatok ellátására;
- melyek azok a módszerek, intézkedések, melyek a gazdálkodás egyensúlyának helyreállítására, avagy javítására tehetők, és hogy ezeket alkalmazták, illetve alkalmazzák-e az önkormányzatok;

Be kell mutatni azokat a tényezőket melyek az 1996. évi XXV. törvény megalkotását indokolták. A túlzottan liberális szabályozás – különösen az első önkormányzati ciklusban – az önkormányzatok gazdasági ellehetetlenülését eredményezte. **Az önkormányzatok gazdálkodásának lényegében nem volt kontrollja. A települési jegyző hatásköre csak az intézmények felügyeleti jellegű, ellenőrzésére terjedt ki és lényegében ez a helyzet ma is.(1991.évi XX.tv. 140.§.) nem volt kötelezően előírt belső ellenőrzés,** kormányzati oldalról kizárólag a működés és a döntéshozatali eljárás törvényességét ellenőrizhették és ez a szabály napjainkban is. Eredményességi és célszerűségi ellenőrzést kizárólag az Állami Számvevőszék folytathatott le, azonban kellő kapacitás hiányában évente legfeljebb 70-80 településre juthattak el. Szabályozatlan volt a képviselő-testületek és az önkormányzati intézmények kapcsolata. A legrosszabb helyzet azonban a zárszámadása, beszámoló és az auditálás területén volt. Az önkormányzati törvény 1994. őszén megtörtént módosítása elvben - az ellenőrzés erősítését célozta. Ekkor lépett a rendszerbe a belső ellenőr, a törvény önálló ellenőrzési jogosítványokat biztosított a Pénzügyi Bizottságoknak. Ez utóbbi megoldás azonban pont ott nem ért el célt, ahol a legszükségesebb lett volna, jelesen a

kistelepüléseknél, ugyanis pénzügyi bizottság csak a 2000 lélekszám feletti településeknél kötelező. A következő lépés az Ötv. 1995-ben elfogadott újítása volt, mely a könyvvizsgálat kötelezővé tételét vezette be, igaz nem minden település kategóriában.

Az 1995. év végén tíz település, köztük két város jelezte a Belügyminiszternél, hogy költségvetése felborult, a legalapvetőbb feladatokat sem képesek finanszírozni. Nem érdektelen hogy mi volt az akkori reakció az igények bejelentését követően. Kormányzati oldalról kezdetben egyértelmű volt az álláspont, nevezetesen az Ötv. szabályai az irányadóak, az önkormányzat tartozásáért a központi költségvetés nem visel felelősséget. A helyzet, a tíz település szó szerint katasztrofális válsága végül más megfontolásra vezette a döntés-előkészítőket és elkészült az a kormányhatározat mely a későbbi törvényalkotás alapját. E kormányhatározatról a részletes elemző anyagban is szólunk.

A pénzügyi helyzet romlását előidéző okok a helyi önkormányzatoknál

A legfontosabb kérdés azoknak a tényeknek, körülményeknek az elemzése, amelyek a pénzügyi ellehetetlenüléshez vezettek úgy az 1990-1996 között időszakban, mint az adósságrendezési törvény után (1996-2003). Hogy ezt átlássuk nem érdektelen áttekinteni az önkormányzatok bevételi struktúráját, és azon belül az ún. saját bevételek arányát. A saját bevételek mértéke a korábbi évekhez nem emelkedett, továbbra is jellemző a költségvetési támogatás, illetve az államháztartás más alrendszeritől kapott juttatások dominanciája. A saját bevételek vonatkozásában a helyi adóbevételek jelenthetnek, illetve jelentenek jelentősebb részarányt. A helyi adók széles körű terjedése szükségszerű lépés is, de kényszerűség is, mert a helyi adó kivetésének és beszedésének hiánya a forráshiányos önkormányzatok esetében az ún. ÖNHÍKI támogatástól való elesést jelenti. A helyi önkormányzatok elsősorban a helyi iparüzési adóból, a vállalkozók és a magánszemélyek kommunális adójából vártak korábban forrásokat, az ún. vagyoni típusú adók kivetésével kevésbé éltek. Ez a helyzet mára megváltozott, mind az építmény, mind a telekadó súlya megnőtt és a kommunális jellegű adók háttérbe szorultak. A kezdeti időszakhoz képest jóval több önkormányzat vezette be az idegenforgalmi adót. A helyi adóztatás mellett a saját bevételek másik jelentős hányadát a felhalmozási és tőkejellegű bevételek képezték, illetve képezik ma is. Olyannyira, hogy ezeknek napjainkban hangsúlyosabb a szerepe a források növelésében, illetve fogalmazzunk feltételes módban, hangsúlyosabb szerepe juthat. Az önkormányzatok hasznosítható vagyontárgyaikat az elmúlt három ciklusban jelentős mértékben értékesítették, emellett a főleg fővárost, illetve a megyei jogú városokat érintő privatizációs bevételek már realizálódtak. Az önkormányzatok közzétett mérlegadatainak ismeretében kimutatható, hogy a tartós pénzügyi befektetéseik állománya erőteljesebb mértékben növekedtek. Az önkormányzatoknak a vállalkozásokban való részvétele elmaradt attól a várakozástól és igénytől, melyeket ezekkel szemben támasztottak az osztalék és a hozambevétel nem jelentős még a nagy önkormányzatok esetében, a községek vonatkozásában pedig elenyésző. Az értékpapír-hasznosítás sok esetben kényszerhasznosítást jelentett, nem ritkán az önkormányzatok jóval a névérték alatt értékesítették részvényeiket.

A helyi önkormányzatok anyagi lehetőségei teljesítőképessége eltérőek. Így volt ez az első ciklusban és így van ez a jelenlegi 2004-beni közgazdasági viszonyok között is. Ennek ellenére nem állt meg az a tendencia az, hogy a már eleve pénzügyi nehézségekkel szembenező települések is vállalnak további feladatokat önként, és ezek finanszírozása kialakítja vagy növeli a már meglévő forráshiányukat. Jellemzően a nagyközségek, illetve a kisebb városok azok, ahol jelentős összegeket fordítanak a nem alapellátási körbe tartozó intézmények fenntartására, működtetésére és fejlesztésére. Ennek folyománya, hogy ez működési forráshiányhoz vezet. Emellett a települések zöme annak ellenére, hogy bevételi lehetőségek korlátozottak, mégsem él a törvényekből fakadó lehetőségekkel, bevételeik növelésére, így például körjegyzőség alakítási szándékuk, társulási készségük alacsony, ragaszkodnak az önálló hivatalhoz, a magas fajlagos költséggel működtethető

intézményeik fenntartásához. Az elmúlt három választási ciklus időszakának tapasztalatai szerint főleg az intézményfenntartás kiadásai azok, amelyek dinamikusan növekedtek. Természetes, hogy ezek jó része nincs összefüggésben és kölcsönhatásban a mutatószámok változásával, az egységnyi normatívák növekedési üteme ezektől, mármint a mutatószámok változásától elmaradt, így egyre több más forrást kellett bevonni az intézményfenntartás vagy a tevékenység finanszírozásába. Érdemes megemlíteni a megyei önkormányzatok sajátos helyzetét, akik több esetben kötelesek voltak átvállalni intézmények fenntartását a településektől.

Egyértelmű hogy a működési forráshiányok kialakulásánál szerepet játszik, illetve játszhat a korábbi kedvezőbb gazdasági helyzetben felhalmozott tartalékok elapadása, a gazdasági teljesítőképességhez viszonyítottan túlzott adósságszolgálati törlesztési kötelezettsége, vagy a célszerűtlenül szervezett intézményhálózat.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a bankok korábban az önkormányzatokat jól fizető adósoknak minősítették, az önkormányzati hiteligényeket kedvezően bírálták el. Emellett, hogy az egyes pályázati rendszerekben a hitelt saját bevételként lehetett feltüntetni, így a beruházások kivitelezésénél egyszerre több pénzalapnál is lehetséges volt pályázat benyújtása pótlólagos források elnyerésére. Természetesen ez még önmagában nem is lett volna probléma. A probléma az, hogy amennyiben az igényelt támogatásból nem a remélt összegben részesültek, a beruházás finanszírozásához újabb előre nem tervezett forrásokat kellett bevonniuk, amelynek következménye nem lehetett más, mint a pénzügyileg megalapozatlan adósságteher vállalása. A beruházások megvalósításához szükséges önerő hiányában a települések csekély esetben mondtak le a már megítélt támogatásról, ehelyett inkább újabb kölcsönöket kértek és kaptak. Ehhez párosult az, hogy a költségeket jó néhány esetben alultervezték, vagy tervezik, az ezzel járó szerződésmódosítások pedig újabb költségnövekedésekkel jártak, illetve járnak. Nem elhanyagolható az a tény, hogy jó néhány település nem a teherbíró képességnek megfelelő méretű beruházást indított el.

Végül a legfontosabb. A helyi önkormányzatok 1990-ben, majd az azt követő években, lényegében az első ciklus alatt a vállalkozó jellegű önkormányzat modelljét kívánták megvalósítani, úgy hogy erre sem gazdaságilag, sem személyileg nem voltak felkészülve. A tanácsigazgatási időszak feszes, szigorúan ellenőrzött rendszerét váltotta fel a fentiekben már vázolt liberális szabályozás. Az esetek jelentős többségében azonban a korábbi tanácselnök lett a polgármester, maradt a régi tanács apparátus. Ezek a tisztviselők nem voltak felkészítve és kiképezve a vállalkozói világ kihívásaira, nem voltak járatosak a társasági jogban, a bankjogban tapasztalataink szerint fogalmuk sem volt, arról hogy mi, az hogy árfolyam-politika, kamat, osztalék stb. A vállalkozó önkormányzat elvét fokozatosan feladták és a második ciklus második felétől, azaz 1996-tól a szolgáltató önkormányzat modellje kapott hangsúlyt. Napjainkban, 2003-ban, 2004-ben a szabályozás igyekszik arra szorítani az önkormányzatokat, hogy kockázatot csak az ésszerűség határáig vállaljanak. Ezt célozza többek közt a hitelfelvételi korlátozás.

Az adósságszolgálat nagysága, következményei

Az első önkormányzati ciklus végén 1994-ben az önkormányzatok hosszú lejáratú kötelezettsége 53 milliárd forint volt. Ehhez képest 1996-ban - a ciklus felénél - csak a működési hitel 41, 9 milliárd forint volt, a felhalmozási hitel pedig 14, 3 milliárd forint. Az önkormányzatok jelenlegi mérlegadataiban is szereplő hosszú lejáratú adósságszolgálat azoknak a lejártá csak most 2004-ben, 2005-ben vagy ezután esedékesek, de van olyan önkormányzat is, amelynek még 2013-ban, sőt 2020-ban is törlesztési kötelezettsége lesz, ennek indoka a múltbéli és jelenlegi nehéz pénzügyi helyzet, és az annak megoldására hozott hiteltörlesztés átütemezése. Azon túl, hogy általában az önkormányzatok költségvetéseikben biztosítottak fedezetet az adósságszolgálati terhekre, jó néhány esetben előfordult, hogy a korábbi adósságszolgálati kötelezettség teljesítésére újabb hitelt vettek fel, vagy annak felvételét tervezték, ezzel további adósságszolgálati terhet

vállaltak. Jó néhány önkormányzat kötelezettségállománya meghaladja a 25 %-ot, ami jelentős eladósodottságra mutat.

Az 1996 előtt kialakult csődesetek mindegyikénél az önkormányzat mellőzött minden észszerű adósság-teher korlátot, mutatót. 1996 után a tendencia sajnos folytatódott. Az Ötv.-ben előírt adósság-törlesztési korlátozást is rutinszerűen megszegték. **A készpénz szemléletű számvitel nem tudja kezelni az egyszer a jövőben esedékes egyösszegű tőketörlesztések előtartalékolását sem.** Vagyis az egyszeri tőketörlesztés tényét nem tudják betervezni, nem képezhetnek tartalékot, az esedékesség évében nagyságrendekkel megszegik a törvényben előírt törlesztési korlátozásokat.

Néhány önkormányzat a már élő eladósodottság ellenére újabb kötelezettségeket vállalt, hosszú lejáratú hitelt vett fel, újabb beruházásba kezdett, illetve kezd. A negatív tendenciák mellett bizonyos pozitívumok is tapasztalhatóak. Így például a privatizációs többletbevételekből hitelek előtörlesztését hajtották végre, ezzel a kamatkiadások csökkenthetőek voltak. Emellett másik "megoldás" a pénzügyi intézet váltása, azaz néhány önkormányzat úgy jutott átmenetileg fizetési könnyítéshez, hogy számlavezető pénzügyi intézetét megváltoztatta. Ez a tendencia mind a mai napig jellemző. Az új pénzügyi intézet hitelt biztosít, természetesen ez azonban újabb kamatterhek vállalását is jelenti, az eladósodottság problémáját valójában nem oldja meg, csak a megoldást elnyújtja.

Az önkormányzati szektor azonban kezdettől fogva nettó hitelezője a bankrendszernek, az 1995-96-os szigorításokat arányban csak 2002-ben tudta a szektor túllépni.

Évszám	Önkormányzati szektor (MNB adatok, milliárd HUF)			
	bank betétei	banktól hitelei	nettó hitelezői pozíciója	hitelek/betétek aránya
1995. december 31.	80.7	49.9	30.8	62%
1996. december 31.	86.8	38.5	48.3	44%
1997. december 31.	115.8	30.3	85.5	26%
1998. december 31.	123.5	44.4	79.1	35%
1999. december 31.	126.1	50.0	76.1	40%
2000. december 31.	148.3	57.6	90.7	39%
2001. december 31.	197.5	73.1	124.4	37%
2002. december 31.	219,3	115,1	104.2	52%
2003. december 31.	211,3	144	67,2	68%

A nehéz pénzügyi helyzet kezelésére vonatkozó ún. „likviditási terv” elkészítése az önkormányzatok jelentős hányadánál mindaddig nem volt fontos, amíg az eladósodottság, a forráshiány már a működőképességet nem veszélyeztette. Mint már arra utaltunk, a pénzügyi lehetőséget meghaladó beruházások egyik okozói a nehéz pénzügyi helyzet kialakulásának. Az eladósodottság, a forráshiány sok esetben lassította a beruházások ütemét, azt félbe kellett szakítani, leállítani, vagy lemondani a céltámogatásról, bár egyes esetekben, mint például Pátyon ez nem történt meg.

Jellemző, hogy pont azok az önkormányzatok rendelkeznek kevésbé értékes vagy kevésbé forgalomképes ingatlannal, akik jelentősebb mértékben eladósodottak. Ez vezetett oda, hogy az önkormányzatok jelentős része az egyébként forgalomképtelen vagy a törzsvagyonaiba tartozó ingatlanát ajánlotta fel törvénysértő módon biztosítésként. Igen sajnálatos, hogy nemcsak az önkormányzatok követtek el így törvénysértést, hanem a pénzügyi intézetek is, hiszen az önkormányzati törvény előírásaival ellentétesen elfogadták fedezetül a törzsvagyon körébe tartozó korlátozottan forgalomképes ingatlanokat. Az Ötv.-ben definiált, szabad saját folyó bevétel 70%-ra korlátozott éves adósságszolgálatot (garanciákat, kezességeket beleértve) rendszeresen megszegték az előbb-utóbb csődöt jelentő önkormányzatok, valamint az őket finanszírozó fővállalkozók és pénzügyi intézetek.

Tény az is, hogy az önkormányzatokra sajnos jellemző, hogy a forgalomképes vagyontárgyakat nem értékeltették fel, illetve azokat nem értékükben tartják nyilván. Lényegében ma sincs valós önkormányzati vagyonkataszter 2004-ben nem valós az államháztartási mérleg, mert még ma sem tudni mennyi az önkormányzatok vagyona.

Az eladósodott forráshiányos önkormányzatok lényegében arra kényszerültek, hogy amíg arra lehetőség mutatkozik, a forgalomképes ingatlanok értékesítése mellett részvényeiket, üzletrészeiket is értékesítsék. Ezzel azt a lehetőséget is kiiktatták, hogy később esetleg az értékpapírok osztaléka, árfolyamnyeresége többletbevételt jelentsen.

Az ingatlanok és az értékpapírok eladása mellett sajnálatos és jelentősebb mind anyagi vonzatában, mind erkölcsileg az a vagyonvesztés, amely a lakosság befizetéseivel, érdekeltségi hozzájárulásával biztosított vagyontárgyak vonatkozásában történt meg. Ennek szemléletes példája a gázvagyon értékesítése, a pénzügyi ellehetetlenülés elkerülése vagy jobb esetben az üzemeltetés biztosíthatósága érdekében. Érdemes még néhány szót szólni az ilyen vagyonvesztésekre. Jó néhány önkormányzatot több 10 milliós nagyságú veszteség ért. Ráadásul az értékesítés során az önkormányzat által biztosított saját erő elveszett a felvett hitel és annak kamata beszámításánál, ugyanezre a sorsra jutott a lakossági érdekeltségi hozzájárulásból felhalmozódott összeg lényegében ezeket a vagyontárgyakat a vevők áron alul, ingyen szerezték meg.

Az önkormányzatok gyakorlata ellentmondásos a kötelezettségeik nyilvántartásának vonatkozásában. Főleg a számviteli hiányosságok, illetve az államháztartási törvény rendelkezéseinek megsértése a jellemző. A képviselő-testületek például nincsenek tisztában egyes hitelfelvételi döntésük kamatterheivel, a készfizető kezességvállalásból adódó kötelezettségekkel.

Az adósságrendezési eljárás, az eddig lefolytatott eljárások eredményei

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény kimondta, hogy

- az önkormányzat fizetéseképtelenné válását a hitelezők kérésére a bíróság állapítja meg;
- a fizetőképesség helyreállítása érdekében az önkormányzat köteles felfüggeszteni - a hatósági és az alapvető lakossági szolgáltatások kivételével a feladatok finanszírozását.

Az önkormányzati törvény szabályozása azonban gyakorlatilag végrehajthatatlan volt, és ezt az idő igazolta. 1995-től folyamatosan jelezték az önkormányzatok, hogy gazdálkodásuk ellehetetlenült, beállt a tartós fizetéseképtelenség. A jogalkotó több lépcsőben rendezte az önkormányzatok eladósodási folyamatának jogi szabályozását. Egyrészt az önkormányzati törvény módosításával 1996 óta korlátozott a kötelezettségvállalás felső határa. Természetesen ez a már korábban megtett kötelezettségvállalásokból adódó eladósodottságot nem tudta kezelni, de gátat szabhatott a későbbi pénzügyi ellehetetlenülésnek.

Második lépésben az Országgyűlés megalkotta a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvényt. A tapasztalatok ugyanis azt mutatták, hogy a pénzügyileg ellehetetlenült helyi önkormányzatok csak segítséggel képesek úrrá lenni a helyzeten, emellett a települések lakosságának ellátása olyan közérdek, mely nem szenvedhet csorbát. A jogalkotó célja egyrészt az volt, hogy a törvény alkalmazásával helyreállítsák a helyi önkormányzatoknál a fizetőképességet, megteremtsék a kötelező feladatellátás feltételeit, és természetesen biztosítsák a hitelezői követelések teljes, vagy legalábbis vagyonarányos kielégítését. Emellett célként fogalmazta meg a jogalkotó azt, hogy a mind az önkormányzatokat, mind partnereit megfontoltabb piaci magatartásra készítse, elejét vegye az eladósodásnak.

A törvény az eljárás előírásán túli erénye, hogy mellékletében pontosan definiálja az önkormányzatok elkerülhetetlen kötelező feladatait, melyeket egy adósságrendezési eljárás alatt is teljesíteni kell, illetve a válságköltségvetésnek fedeznie.

A lefolytatott eljárások tapasztalatai azt igazolták, hogy a törvény beváltotta a hozzá fűzött reményeket, teljesült a jogalkotói szándék, az adósságrendezési eljárás során a helyi önkormányzatok az adósságrendezési eljárásról szóló törvény mellékletében megjelölt kötelező feladataikat tudták finanszírozni, pénzügyi helyzetük normalizálódott.

Önkormányzati adósságrendezési eljárások Magyarországon 1996-2003

		Lak.	Adósság nagysága (millió Ft)	Az eljárás megindítása (Közzététel)	Eljárás befejezése (Közzététel)	Eredmény
1	Atkár	1685	98	2001.10.25	2002.08.01	egyezség
2	Bakonszeg (I.)	1278	152	1996.08.22	1998.07.23	vagyonselosztás
3	Bakonszeg (II.)	1278	60	2000.08.03	2001.09.26	vagyonselosztás
4	Bátorliget	783	79	1996.08.22	1997.03.26	egyezség
5	Csány	2298	46	1996.08.15	1997.04.03	egyezség
6	Csepreg	3333	89	1999.04.15	2000.04.27	vagyonselosztás
7	Domaháza	1082	22	1997.11.20	1998.06.	egyezség
8	Dunafalva	1185	69	2003.03.13	várhatóan 2004.	vagyonselosztás
9	Egerszólát	1107	24	1996.08.25	1997.04.03	egyezség
10	Gilvánfa	341	26	2000.09.21		
11	Kács	654	32	1996.12.12	1997.07.24	egyezség
12	Nágocs (I.)	856	123	1996.09.05	1998.07.23	egyezség
13	Nágocs (II.)	856	46	2000.09.21	2002.05.09	vagyonselosztás
14	Páty	4998	400	1996.08.15	1999.03.04	vagyonselosztás
15	Sáta	1391	55	1999.02.25	2002.08.01	vagyonselosztás
16	Somogyfajsz	553	86	1999.07.29	2001.09.13	vagyonselosztás
17	Somogyudvarhely	1208	31	1998.03.05	1998.11.19	egyezség
18	Sorokpolány	825	11	1999.04.01	1999.12.30	egyezség
19	Sóstófalva	3509	6	1999.01.21	1999.12.30	egyezség

(Az adatok tájékoztató jellegűek, mivel sok esetben az eljárás során a hitelezői igények illetve a kielégítések különféle okokból változtak.)

Az eljárás során mind a helyi önkormányzatok, mind a bíróságok által kirendelt pénzügyi gondnokok teljesítették kötelezettségeiket, elkészültek a fizetőképesség helyreállítását célzó reorganizációs programok, egyezségi javaslatok.

Az adósságrendezési törvény hatályba lépése óta, több mint 8 éve, csak 19 csődeset fordult elő, ebből kettő az ismétlés, amikor 2 éves moratórium után ki nem elégített követelések miatt újra indítottak két eljárást, Nágocsra és Bakonszegen. A törvény egyik nagy sikere a megelőzés, mert a csődesetek 40% az első évben történt, valóban a törvényt kiváltó esetek formalizálódtak. A második súlypont 3 évvel később, 1999-ben volt három esettel. 2001 és 2003 között, csak két eset volt. 2003-ban **volt** önkormányzati csőd, a legújabb és még 2004. márciusában lezáratlan, Dunafalva esete. Az 1996-ban, a sajtóban megjelent rémhíreket megcáfolván az adósságrendezési törvény valóban nem a forráshiányos helyzeteket hivatott megoldani, erre van az „Önhiki” támogatás, hanem a téves, korrump és egyszerűen hibás és rossz hitelfelvételek eseteit „szűri ki” a rendszerből, amikor az érdekelt felek már nem tudják csendben, külső beavatkozás nélkül megoldani az *adósság okozta* fizetéseképtelenséget. Egy másik fontos észrevétel az, hogy a 17 lezárt

esetből 10-et egyezséggel, az összes érintett fél és a bíróság egyetértésével sikerült megoldani. A 7 vagyonfelosztással végződött esetben a felek vagy a nagyon kevés vagyon felett nem tudtak megegyezni, vagy a legnagyobb hitelező kamat és egyéb igényeit kívánta érvényesíteni, s így szinte öntörvényesen akadályozta meg az egyezséget. Több esetről szól a tanulmányunk, ahol az egyezés a tőkekövetelés 50-70%-át kínálta fel, de a legnagyobb hitelező más megfontolásból nem egyezett bele.

A sajtó, s sajnos a szakma is, úgy Magyarországon és nemzetközileg is, összekeveri a tartósan forráshiányos, működésképtelen önkormányzatok esetét az önkormányzati „csóddal.” Ennek egyik indoka az, hogy az „önhikis” önkormányzatok túlnyomó hányada a 2.000 léleknél kisebb önkormányzatok köréből kerül ki, a kilencvenes évektől napjainkig évi 1.000-1.200 forráshiányos pályázatot hagynak jóvá. Ehhez képest a nyolc év alatti 17 adósságrendezési eset teljesen mást sugall. Vagy elriasztja a hitelműveltektől a rossz adottságú önkormányzatokat, vagy nem élnek jogaikkal a hitelezők, valamint a törvényt megszegik azok, akik 60-120 stb. napos számlákat szokásszerűen nem egyenlítenek ki. A törvény az eljárás elkezdése előtti megállapodást is sürgeti, valamint a gyors egyezségkötést, s a település kötelező szolgáltatásainak maradéktalan teljesítését. Érdekessége az eddigi tapasztalatoknak az, hogy a 17 esetből 6 településen élnek 1.000 főnél kevesebben, és 13 településen voltak kevesebben 2.000-nél. Egy esetben sem haladták meg az 5.000 főt. Feltételezhetjük, hogy az ilyen méretű önkormányzatok vagyona, költségvetése, helyi adói valamint gazdálkodási képességei nem tudják kezelni a bonyolult, hitelből fedezett beruházásokat. Továbbá, az adósságrendezési törvényt nagyobb, gazdagabb településen esetleg azért nem alkalmazták, mert a vagyoni és költségvetési helyzetük olyan, hogy az utolsó órában eddig sikerült a hitelezőket kielégíteni, valamint a felügyeleti szervek elől **eltitkolni**, ha több 60 napos lejárt számlájuk akadt.

A vizsgált esetek mindegyikénél, több 60, 120 napos és **több éves** lejárt számlákkal találkoztunk. Egyetlen esetben sem kezdeményezte az adósságrendezési eljárást a hitelezővé vált beszállító vagy pénzügyintézet. Inkább pereltek, akár 3-4 éven keresztül, egészen a Legfelsőbb Bírósági jogerős ítéletet megvárva, mintsem jogukkal élni, s a 61. napon kérni az adósságrendezési eljárás elkezdését. Az összes esetben felhalmozódtak a 60 napot is túllépő kifizetetlen számlák. Mindegyik esetben törvényt szegett az Önkormányzat, mert néha több éven keresztül nem fizetett ki számlákat, s nem kezdeményezett, a törvényi előírás szerint, adósságrendezési eljárást. Ebben cinkos a beszállító, a hitelező, a testület és a hivatal. De jogos kérdés az is, hol van ilyenkor a sok felügyeleti szerv, beleértve az Államháztartási Hivatal és a Közigazgatási Hivatal, valamint a jegyző? Az ÁSZ által felderített kifizetetlen számlák, visszatérítendő áfa-összegek sem kényszerítették ki a törvény betartását.

Az országban valószínű, hogy a sok rendszeresen forráshiányos és folyamatosan önhikit „pályázó” önkormányzatok közül van néhány, mely nem tartja be az adósságrendezési törvény intelmeit. Valószínű, hogy akár több száz eset lehet még, ahol hitelezői számlákat 60 napon belül nem fizettek ki, de mégsem kezdeményezett sem a testület, sem a hitelező adósságrendezési eljárást, a hivatal, s akár az állami felügyeleti szervek passzív jóváhagyásával. Példának kiemelnénk azt az esetet, amikor egy jegyző váltás keretében „felfedezett” 54 lejárt számla **fele** 2 éves volt. Ezt sem a TáH, sem a Közigazgatási Hivatal nem vette észre, s a mérlegek, beszámolók elrejtették a tényállást több éven át. Közben a szállítók, hitelezők reménykedve nem éltek a törvény-adta lehetőségükkel, s csak három éves pereskedés után, amikor az LB jogerőre emelt egy követelést, melynek nyomán benyújtott inkasszó miatt, jelentett a falu csődöt.

Az adósságrendezési eljárások összefoglalása (az általunk vizsgáltak kiemelve)

Bátorliget önkormányzata 1996-ban kérte az adósságrendezési eljárás megindítását. Gazdálkodását a pénzügyi gondnok 1997. március hó végéig figyelemmel kísérte. Az önkormányzat és 4 hitelező között az egyezség 1997. március 4-én jött létre. A hitelezők közül a legjelentősebb követelés - 41 M Ft-tal - a **közműberuházást** végző vállalkozóé volt. Az OTP követelése 15 M Ft, mely az iskolaépítéshez nyújtott hitel és kamataiból tevődött össze. A BM-nek 9 M Ft-tal tartozott az önkormányzat. A 41 M Ft-os tartozás, valamint a bonyolító követelésének a kiegyenlítése megtörtént, a BM és OTP követelését azonban átütemezték 2000-re. 1998-ra az önkormányzat hitel felvételét nem tervezte, a meghozott költségvetési rendeletében 18 millió Ft hiányt mutatott ki. A hiány fedezésére az ÖNHIKI támogatására pályázatot nyújtottak be.

Csány községben a nagy költségvonzatú, csak jelentős hitelfelvétellel megvalósított **gázberuházás** okozta az önkormányzat eladósodottságát, 1994. évben. A hitelezői követelések összege 45,6 M Ft volt, amelyből az OTP Rt felé a gázberuházás hitel- és kamattartozás összege 39,3 M E Ft. Az 1997. február 26-i egyezségi tárgyalás után a követelések a gázhálózati vagyon 49 M E Ft-os értékesítési árából kiegyenlítésre kerültek. Az önkormányzatnak 26,9 M E Ft vagyonvesztése következett be a gázvagyon értékesítéséből. Az eljárás befejezésének tényét a Céglőközlöny 14. száma (1997. IV. 3.) tartalmazza.

Egerszólát községben a jelentős hitelfelvétellel megvalósuló **gázberuházás** vezetett az önkormányzati gazdálkodás csődhelyzetének kialakulásához. A pénzügyi gondnok által elfogadott hitelezői követelések összege 24,2 M Ft volt. Az egyezségi tárgyaláson kötött megállapodás szerint ennek kiegyenlítésére csekély mértékben a meglévő 1,7 M Ft készpénz és döntő többségében a forgalomképes vagyontárgyak szolgáltak, amelyek értéke a helyi forgalmi értékek alapján 22,9 M Ft volt. A gázvagyon értékét a 44,4 M Ft-os értékkel szemben csak 11 M Ft-tal vették figyelembe, ami 25 %-os értékesítésnek felel meg. Az önkormányzatnak - a földterületeket figyelmen kívül hagyva, mivel ezek "0" érteken szerepelnek - 21 M Ft tőkevesztés keletkezett. Az eljárás befejezése a bírósági 1997. II. 17-i határozata alapján jogerőre emelkedett (Céglőközlöny 1997. IV. 3.)

Kács község önkormányzata ugyancsak a kommunális ellátottság javítása érdekében vállalta fel az erejét meghaladó **gázhálózat** megépítését. Az elismert hitelezői követelések összege 32,4 M Ft, amelynek kiegyenlítése az 1997. június 19-én megtartott egyezségi tárgyaláson elfogadott megállapodás alapján történik. E szerint az OTP Bank Rt 2,6 M Ft-os és a Belügyminisztérium 2,0 M Ft-os (visszterhes vis maior) követelésének kiegyenlítése részletekben az éves költségvetési pénzeszközökből történik meg. 1999. december 25-ig, a további hitelezők követelésének kiegyenlítését döntően a gázközmű vagyon értékesítéséből való részesedéssel jelölték meg. Az ellenőrzés idején az értékesítésre még nem került sor. Az adósságrendezési eljárás befejezését a bíróság 1997. VII. 24-én a Céglőközlöny 30. számában tette közzé.

Bakonszeg önkormányzata - a gazdasági erejét meghaladó fejlesztési tevékenység erőltetése, a kellően át nem gondolt **vállalkozás** és az ezek "sikerese" végrehajtása érdekében elkövetett **sorozatós törvénysértések** következtében jutott a gazdasági ellehetetlenülés szélére. A törvény hatálybalépésével egyidejűleg megindított adósságrendezési eljárásban az önkormányzat 154 M Ft-os hitelezői igénytel szemben csupán 1,8 M Ft vagyoni értéket ajánlhatott fel a hitelezők követelésének rendezésére, ami a követelések mintegy 1,2 %-át tette ki. Így a pénzügyi gondnok, az önkormányzat és a hitelezők között meghíusult egyezségi tárgyalást követően, 1996. december 22-én írásban kérte a területileg illetékes megyei bíróságot az adósságrendezésbe bevonható vagyon hitelezők közötti felosztására. Az önkormányzat mintegy 160 millió forint adósságtól „megszabadult”, de ugyanekkor mértékű tartozás állománya maradt meg, mely előre sejtetni engedte egy újabb eljárás megindítását. Az önkormányzat 2000. február 10-én fogadta el a 2000-re vonatkozó költségvetését. Az elfogadott rendelet szerint a mérlegfő összeg 147.218 e. forint volt, a hiányt 32.882 e Ft-ban határozták meg. Ezt a költségvetést az első félévi teljesítés során tapasztalt eltérések miatt 2000. szeptember 14-én módosították, oly módon, hogy a főösszeget 149.009.e-Ft-ban, a hiányt 19.414. e. forintban határozták meg. Az 1999. évi költségvetés teljesítéséről szóló beszámolót 2000. március 30-án tárgyalta a testület. Ennek során elsősorban könyvelési hibák miatt a mérleg főösszeget 157.489 e. Ft-ban határozták meg. Hiányra utaló dokumentumokat nem találtunk. Az adósságrendezési eljárás megindításának kezdeményezése – a képviselőtestület felhatalmazása alapján – 2000. májusában történt. A kezdete 2000. augusztus 3-a. (céglőközlönyben való megjelenés). Az adósságrendezési bizottság a törvényes határidőn belül megalakult és előkészítette a válság-költségvetés tervezetét. Nehezítette a kérdés megoldását, hogy a hivatalnak nem volt pénzügyi végzettségű, a pénzügyekhez értő köztisztviselője, így mindent a pénzügyi gondnok intézett. A válság-költségvetéshez szükség volt a Belügyminisztérium támogatására – ezt megkapták előbb 1 millió, majd 6 millió forint összegben – nehezítette a helyzetet, hogy a településen intézmény racionalizálást nem lehetett végrehajtani, csak a költségeket csökkenteni. Az adósságrendezési bizottság által elkészített reorganizációs programot és egyezségi javaslatot, ezt azonban a hitelezők nem fogadták el. Ezt követően a pénzügyi gondnok bejelentette a bíróságnak, hogy az egyezség meghíusult, ennek megfelelően kérte a vagyon bírósági felosztását. A bíróság által kihirdetett hitelező kielégítési rangsort minden hitelező elfogadta.

Páty község önkormányzata 1991-től nagyléptékű **infrastrukturális beruházásokat** hajtott végre, amelyek finanszírozását jelentős eladósodás felvállalásával tudták biztosítani. Az önkormányzat pénzügyi ellehetetlenülése valójában 1994. évben következett be a csatornázási beruházás kapcsán. Az 1995. évi költségvetés készítése már nélkülözött minden alapot. Teljesíthetetlen vagyonhasznosítási és saját bevételek által szemben az adósságszolgálati és tőketörlesztési kötelezettségekkel, amelyeket már nem tudtak teljesíteni. Az 1996. augusztus 15-i közzététel folytán indult adósságrendezési eljárás során a pénzügyi gondnok - 1997. IV. 16-án - jelentette be a bíróságnak, hogy - a képviselő-testület által jóváhagyottan - egyezség született, amely egyben reorganizációs programnak is minősült. A bíróság nem fogadta el az egyezségi megállapodást, elrendelte a vagyon bíróság által történő felosztását. Ezt követően a pénzügyi gondnok - többek között - jelentést készített a bíróságnak, amelyben kijelölte az önkormányzat jogszabályokban kötelezően előírt feladatainak és hatáskörének helyi ellátási formáit, az azokhoz szükséges pénzügyi forrásokat és megállapította, hogy az önkormányzat kötelezettségeinek teljesítéséhez bevonható vagyoni kört, amelynek összege 227 M Ft. Végül is a pénzügyi gondnok jelentését jóváhagyó bírósági végzés 1997. XI. 5-én emelkedett jogerőre. Ezután kezdődhetett a kijelölt vagyontárgyak értékesítése. A nyilvános értékesítések eredménytelenül zárultak.

Domaháza községben a polgármester 1997. szeptember 18-án kelt 2-7/1997. sz. ügyiratával kereste meg az önkormányzat Pénzügyi Bizottságának elnökét, melyben tájékoztatta, hogy az 1997. augusztus 24-én önkormányzat ellen benyújtott 16 M Ft-os fizetési meghagyás miatt megvalósult az önkormányzat adósságrendezéséről szóló 1996. évi XXV. tv. 4. § (2) bekezdés c) pontjában szereplő feltétel és egyidejűleg szükségessé vált az 5. § (1) bekezdésében előírt intézkedések megtétele. Az önkormányzatnak 1997. december 31-ig az érvényes szerződések és bírói ítéletek alapján 21.554 E Ft-ot kellett volna megfizetnie. A nyomasztó adósságtehertől mindenképp szerettek volna szabadulni, ezért az Önkormányzat rendelkezési állományában lévő, mobilizálható vagyontárgyakat egyezségi alapul ajánlották föl. A községben valamikor határőrség működött, ennek az elhagyott és az Önkormányzat tulajdonába került laktanya épületét ajánlották föl a legnagyobb hitelezőnek, az ÁBIF Rt-nek. A tejüzem épületét a NOVIKI, mint hitelező kapta meg, a Matáv Rt. Részére pedig 18 darab belterületi építési telket ajánlották fel. Elek István polgármester elmondta, hogy személyes szakmai tapasztalata szerint a Matáv végül is veszteség nélkül jött ki az ügyletből, és ugyancsak a kockázati alap terhére leírhatta a Befektetési Rt. Is a nem realizált követelését. Látszólag a legkisebb megtérülés a NOVIKI felé történt, azonban a NOVIKI nem eredeti hitelező volt, hanem az EGERÚT Rt. korábban főnállott követelését faktorálta, tehát érzése szerint a faktoring ügyletét lényegesen kevesebbet fizetett, mint amennyi megtérült az egyezséget követően, tehát érzése szerint a NOVIKI számára még szerény hasznót is eredményezett az egyezségkötés.

Somogyudvarhely községben, 1994-ben a gázprogram megvalósításához 20 M Ft OTP hitelt vett fel a testület, a még fennálló közel 11 M Ft adósságot a szigorú takarékosági intézkedések ellenére sem tudják kifizetni. a polgármester 1998. január végén kezdeményezte az adósságrendezési eljárás megindítását. Az eljárás egyezséggel zárult.

Csepreg: 1999. márciusában Csepreg település önkormányzata kérte az adósságrendezési eljárás megindítását. A település 93 millió forintos tartozása az állam fele a nem megfelelő jogértelmezésből adódott. A település csatorna-beruházása után az államtól **jogtalanul igényelte vissza az ÁFA-t**. Ezen kívül a településnek még volt egy összegszerűségében nem nagy, az eljárás kimenetele szempontjából mégis fontos, mintegy 110 ezer forintos tartozása egy magánhitelező felé is. Tartozása nagy részben a Belügyminisztérium felé való tartozás volt, melyet 90 millió Ft jogtalanul igénybevett céltámogatás okozott. A település csatorna-beruházása után az államtól jogtalanul igényelte vissza az ÁFA-t. Másik hitelező a Gáz Rt. volt, az iratokból nem derült ki mekkora összeg és milyen tartozása volt az önkormányzatnak. Az adatokban szerepel egy magánhitelező neve is, aki a bírósági végzésben tett nyilatkozatot az ügyben. Itt a GÁZ Rt. már nem is szerepel. Az állammal ugyanis sikerült megegyezni (az önkormányzat földterületet kínált fel a tartozás ellenében), magánhitelezővel való egyezség elmaradása miatt került sor az eljárás megindítására és a vagyonfelosztásra.

Sorokpolány: 1999. februárjában Sorokpolány önkormányzata kérte az adósságrendezés megindítását. A település 11 millió forintos tartozása az állam fele a nem megfelelő jogértelmezésből adódott. A település csatorna-beruházása után az államtól **jogtalanul igényelte vissza az ÁFA-t**. Az önkormányzat a tartozás fejében ingatlanokat tudott felajánlani, de egyezsére nem került sor. Végül bírósági vagyonfelosztás döntött az ügyben.

Sáta: 1999. februárjában a képviselőtestület kérte az adósságrendezés megindítását. A település a **közműberuházások** és az intézményfenntartás magas költségei miatt adósodott el. Az önkormányzat 45 millió forintos adóssága közszolgáltatók és magánvállalkozók fele állt fenn. Az önkormányzat részvényeket, földterületet, ingatlanokat tudott felajánlani. Egyezsére mégsem került sor a nagyon sok szereplő miatt, akik nem tudtak belenyugodni pénzüik egy részének elvesztésébe. Az eset a bírósági fellebbezések, sikertelen egyeztetőtárgyalások miatt húzódott több mint három évig. Sáta község kb. 1 500 lakosú település. Mint a többi adósságrendezést lefolytató önkormányzatra, erre a községre is igaz, hogy állandó likviditási nehézségei vannak. Ez köszönhető hátrányos helyzetének, de annak is, hogy az intézményi működéseit nem megfelelő gazdaságossággal kezelte. Az adósságrendezésre egy **gázberuházás** vállalása miatt került sor. Az önkormányzatnak nem volt a gázberuházásra fedezete, ezért hitelt vettek fel. A problémát tovább nehezítette, hogy az önkormányzat már egyéb szállítóknak, és hitelezőknek is tartozott. Ezek miatt indították meg az eljárást. A községben az eljárás megkezdése előtt nem tették meg a szükséges megszorító intézkedéseket, a munkavállalói létszám magasabb volt, mint amennyire volt fedezet, illetve magasabb volt, mint amennyi lehetett volna. A bérhiányra az önkormányzat bérhitelt vett fel több éven át, ez is a tartozást növelte. A reorganizációs programban ennek megfelelően beépítettek létszám leépítést, szerkezet átalakítást. Az APEH felé ÁFA tartozása volt az önkormányzatnak. Az önkormányzat kapott ÖNHIKI támogatást több alkalommal is. Az adósságrendezési eljárás nagyon lassan fejeződött be. 1999. 02. 25.-én indították meg és csak 2002. 07. 12.-én zárták le. Túllépték a határidőket. Ez annak volt köszönhető, hogy több követelés vitatott volt, illetve az egyik hitelező és az önkormányzat között bírósági per volt folyamatban. Emiatt húzódott az eljárás ilyen sokáig. Az eljárás egyezséggel zárult a hitelezőket készpénzzel, ÉMÁSZ részvénnyel és földterületekkel elégitették ki, a tőke követelések nagy része (kb. 70%) ki lett elégitve. A hitelezői igény 61 668 505 Ft volt, melyből 49 930 829 tőke és 11 739 076 kamat. Az összes hitelezői kielégítésre szánt vagyon 35 948 000 Ft, melyből készpénz 10 678 000 Ft, természetben felajánlott 25 270 000 Ft. Az önkormányzat megfogalmazta a reorganizációs tervben, hogy behajtja a kintlévőségeit így próbálja növelni a bevételeit, és csökkenti a kiadásait, mint ahogy a létszámleépítéssel is ezt tette.

Somogyfájsz: Az adósságrendezési eljárás az önkormányzat kezdeményezésére indult meg 1999. júliusában. Az önkormányzat 86 millió forintos tartozása törvénytelenések nyomán keletkezett az APEH és a TB felé. Emellett a település számos magánvállalkozásoknak is tartozott. Az esetet lezáró bírósági végzés a település ingatlanjainak, földjeinek, gépeinek ellenértékét osztotta szét a hitelezők között.

Atkár: Az adósságrendezés ügyében az önkormányzat kezdeményezte az eljárást 2001. szeptemberében. A település 83 millió forinttal tartozott egy banknak és a 3 millió forinttal más magánhitelezőknek. Az adósság még 1994-ben (!) keletkezett, amikor is a **gázberuházást** kivitelező fővállalkozó hitelt vett fel egy pénztintezettől, ezt később nem tudták visszafizetni. A peres eljárás során a megyei bíróság először az önkormányzat javára döntött, majd a legfelsőbb bíróság új szempontokkal visszaküldte az anyagot, és a második ítélet már az önkormányzatot kötelezte a tartozás megfizetésére. Ez alatt a hat év alatt a tartozás még két bankon keresztül vándorolva végül a Magyar Követeléskezelő Rt.-hez került. Az adósságrendezési eljárás során a hitelezők belátták, hogy az önkormányzat csak minimális mértékben tud fizetni, így az eljárás egyezséggel zárult, amelynek során az önkormányzat földjeinek és ingatlanjainak értékesítéséből származó 1,7 millió forintot elosztották a hitelezők között. Az Atkári Önkormányzat esetében is elmondható, hogy egy forráshiánnyal küzdő önkormányzat. A község esetében nem csak a nagy adósság jelentett problémát, hanem mint a válságköltségvetésekben is látható, az önkormányzat bevételei nem fedezik a kiadásait. Ennek érdekében ÖNHIKI pályázatot nyújtottak be 2 esetben (ennyi volt igazolható az anyagokból), és legalább 1 esetben kaptak is. Ezzel tudták a költségvetésben mutatkozó hiányt pótolni. Az adósság több forrásból alakult ki, a legnagyobb része a Konzumbank Rt.-é. 1994-ben az atkári önkormányzat gázberuházás végzésébe fogott, az akkori polgármester tett egy írásos nyilatkozatot, melyben a gázberuházás után járó fizetési kötelezettséget a Konzumbank Rt. elődje a Corvin Bank felé kell teljesíteni. E kötelezettség lett megszegve azzal, hogy a beruházás utáni kifizetést a munkákat végző alvállalkozónak a Record Kiszövetkezeten lett egyenlítő, akivel az Önkormányzatnak nem volt szerződéses viszonya., (Hol volt a belső ellenőrzés, a külső audit, az ellenjegyzés?) Az adósságrendezési eljárást a Konzumbank Rt.-nek azonnali beszédési megbízás benyújtása miatt kezdeményezték. A teljes tartozás: 83 848 788 Ft, mely 21 551 853 Ft tőke, 59 120 025 Ft késedelmi kamat, 2 676 910 Ft perköltség I. fokú, 500 000 Ft perköltség másodfokú. A Konzumbank Rt. mellett a többi hitelező is benyújtotta igényét az adósságrendezési eljárás megindítása után, ennek összege 24 M Ft volt, melynek a felét a Hiteltörlesztés Vámosgyörk és Vidéke Takarékszövetkezet nyújtotta be. Az önkormányzatnak nagyon kevés volt az adósságrendezésére felhasználható vagyona, mindössze 1, 5 M Ft, melyek telkekből álltak össze. A hitelezőket hitelezői sorrendbe rakták, 2 típusú besorolást határoztak meg. Egyik alapján csak 1 hitelező kaphatna valamennyi kifizetést, a másik esetben minden hitelezőt azonos rangsorba helyeztek, akkor mindenki kapna keveset. Az egyezségről nem volt dokumentum, így nem derült ki mi lett a végső döntés. Az ügyben felmerült egy probléma. Az egyik hitelező, illetve egy hitelezőként fel sem tüntetett KHT között, akik között a körülmények következtében peres eljárás is volt

Sóstófalva: Az adósságrendezési eljárást az önkormányzat indította 1998. novemberében, a mintegy 6 millió forintos tartozás ügyében. A település eladósodását a faluház építéséhez felvett hitel okozta, valamint az, hogy nem tudták kifizetni az építésben részt vevő vállalkozókat. Az ügyben hűtlen kezelés miatt eljárás is indult a polgármester ellen. Az adósságrendezés végül megegyezéssel zárult. A törvényben előírt két év után újra jelentkező hitelezőkkel az önkormányzat most is tárgyal, nem kívánja az adósságrendezést újraindítani (még körülbelül 5 millió forint tartozása van a településnek, amire az eljárás során nem nyújtottak be igényt).

Nádocson: Nádocson két adósságrendezési eljárásra került sor. Az első eljárás 1996-ban indult. Okai 1986-ig nyúlnak vissza. Ekkor indult egy faluház-építési program, mely perrel és az önkormányzat marasztalásával zárult. 1989-ben utépítésbe kezdtek, mely szintén adóssággal zárult. Ehhez jött még egy vállalkozás indítása munkahelyteremtés céljából, mely szintén bukáshoz vezetett. Az adósságrendezés megindulásakor a hitelezők 62. 308.612-Ft összegben nyújtottak be hitelezői igényt. Az eljárás egyezséggel zárult, melynek során 19.100.000-Ft került arányosan szétosztásra a hitelezők között. Az egész ügyet az akkori tanácselnök, későbbi polgármester felelőtlen gazdálkodása okozta, melyhez segítséget nyújtott a belső ellenőrzés, a felügyeleti ellenőrzés teljes hiánya. Szubjektív oldalon megemlíthető, hogy a rendszerváltással a vállalkozás centrikus gazdálkodás került előtérbe, mely Nádocson csak növelte a korábbi felelőtlen döntések lehetőségét, így pl. külföldi tulajdonnal vegyes vállalatot alapítottak, melynek hitelezett a forráshiányos ÖNHIKI-ből is gazdálkodó önkormányzat. A sorozatos jogszabálysértéseket, csalást, okirat hamisítást hűtlen kezelést a bíróság jogerősen 2 év 8 hónapi letöltendő szabadságvesztéssel „díjazta” a volt tanácselnök/polgármester terhére. A második eljárás lényegében az elsőnek szerves következménye. A három hitelező összesen 38.000.000-Ft olyan hitelezői igényt nyújtott be, melyek meg voltak már az első csőd idején is, de részben számításból, részben „feledékenységből” akkor nem nyújtották be. A követelésekkel szemben forrásként gyakorlatilag négy, a földhivatal által megtalált külterületi ingatlanból befolyt 185.000-Ft állt. A 2000. szeptemberében indult eljárást a bíróság 2002. április 14-én jogerőre emelkedett vagyonfelosztó végzése zárta le.

Gilvánfa: A hátrányos helyzetű roma kisebbség által lakott faluban az emberek zöme szociális segélyből él. Az önkormányzat hitelekkel volt képes csak ellátni feladatait. Az intézményeknek több millió forintos közműtartozásuk van. Az önkormányzat 2000. augusztusában kérte az adósságrendezés megindítását, az eljárás még mindig folyamatban van. Gilvánfa 340 lelkekkel valóban életképtelen, szociológiai összetétele miatt kivétel, s ezért nem túlzott beruházásai miatt került csődbe, hanem sorozatosan kifizetetlen számlái miatt. Még a telefont is kikapcsolták a hivatalban.

Dunafalva. A község 1998-ban a településen **gázvezeték** kiépítéséről döntött. A beruházás fő összege 63 242 000 Ft volt, melyből a DÉGÁZ 9 M Ft-ot magára vállalt. TEKI támogatásaként 36 M FT érkezett az önkormányzathoz, a lakosság 18 M Ft-ot fizetett ki. Tehát a beruházáshoz szükséges összeg rendelkezésre állt, ennek ellenére csak 21 424 ezer Ft lett kifizetve. A rendőrségen feljelentett volt polgármester halála miatt az eltűnt összegek után már nem nyomoznak. Így 33 M ft tartozás keletkezett, amely 2002 decemberére a kamatokkal együtt 65 718 017 Ft-ot tett ki. A visszafizetés miatt a költségvetés egyensúlya megbomlott, pénzügyi zavarok és kifizetetlen szállítói számlák lettek. A végső tartozás 73 M Ft lett. Mivel a legnagyobb hitelező a DÉGÁZ volt, ezért neki kellett volna elfogadni az egyezséget, ahhoz hogy az megszülethessen. A reorganizációs tervben megfogalmazták, hogy a korábbiakban milyen lépéseket tettek a pénzügyi egyensúly helyreállítása érdekében, adók emelése, létszámleépítés, intézmények átszervezése. Az egyezségre végül azért nem került sor, mert az egyezségi javaslatot a DÉGÁZ Rt. Kétszer nem fogadta el. Miután az egyezségre kapott határidő lejárt végül a bíróságra kerültek az iratok 2004. januárjában.

A fent bemutatott esetek azt mutatják, hogy az 1996. évi XXV. törvényen alapuló adósságrendezési eljárásra lényegében csak akkor került sor, amikor a helyi önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatok is szinte finanszírozhatatlanná váltak. Szembetűnő hogy a hitelezők egyetlenegy esetben sem indítottak eljárást. Ennek indoka, hogy kezdetben „bíztak” abban hogy az önkormányzat helyett majd a központi költségvetés rendezi a tartozását az önkormányzatnak (ez a régi tanácsi időszakból fakadó berögződés volt), a törvény szabályainak ismeretében pedig nem volt „érdekük” ilyen eljárás megindítása, mert előre látható volt hogy követeléseik töredékét kaphatják meg, tehát inkább a „kivárára” rendezkedtek be. A helyi önkormányzatok oldaláról "érthető", hogy csak valóban a legvégső esetben kérik maguk ellen az adósságrendezési eljárás megindítását, mert abban az esetben, ha ellenük az eljárást a bíróság megindította, kizárják magukat különböző támogatási lehetőségből. Tehát ez a „menekülési út” a legvégső fázisban lép be, illetve lépett be.

A vizsgált adósságrendezési esetek elemzése

Elemzésünk a következő szempontokat vizsgálja. Az adósságrendezésről szóló törvény milyen mértékben előzte meg a csődhelyzetek kialakulását, mennyire volt egyértelmű a folyamat, a vagyonfelosztást hogyan tudta elkerülni, valamint milyen szinten biztosították az alapvető közszolgáltatásokat.

A megelőzést illetően, egyértelmű, a törvényt nem tartják be az önkormányzatok. Dunafalván 2002. decemberében derült ki, hogy az önkormányzatnak 14 darab két éves, és 18 darab féléves kifizetetlen számlája van. Sőt, az eljárás elindításakor 60-90 napos számlák tömkelegét fedezték fel. Feltételezzük, hogy az országban az ilyen eset többször megismétlődik, s cinkos módon sem a testület, sem a hitelező/beszállító sem tartja be, illetve él a törvény-adta kötelességével vagy lehetőségével. Tehát állíthatjuk, a törvény valóban preventíven működik, a rossz hitelfelvételeket látszólag már a 2000-es évekre megakadályozta a vagyonfelosztás kellemetlen lehetőségének előrevetítésével. De ennek fényében, a törvényt nyilvánvalóan szankciók hiányában nem tartják be. Utólag, a kevés csődeset annak is köszönhető, a cinkosságon túl, hogy a hitelezők és beszállítók az utolsó órában megállapodnak, halasztást alkalmaznak. Az adósságrendezési eljárás kellemetlen titkokat fed fel, s a lezárt esetek többségében a hitelező a tőke követelésének csak kis hányadát, kamat követelésének egy részét sem tudja érvényesíteni. Ezért a hazardírozó hitelélézéseknél vége lett, s a csőd esetek újabb fajtáját már az áfa-visszaigénylések és büntetőjogi esetek magyarázzák. Befejezésül, az ÁSZ vizsgálatok tanácsaira, figyelmeztetéseire sem hallgatnak a csődbe jutott önkormányzatok. Csepregyet már 1997-ben figyelmeztette az ÁSZ hogy jogtalanul igényelte vissza és használta fel az áfa-t, és az áfa-inkasszó csak két évvel később indította el az adósságrendezési eljárást. A törvény megelőző hatását még zavarja az a tényező is, hogy „erős a hit” a beszállítók részéről, hogy minden önkormányzat előbb-utóbb fizet, mert „az állam nem engedi tönkre menni.”

A törvény érdeme, hogy **egyértelmű az eljárás kimenete**, lépésről lépésre tudott, mi következik, a szereplőknek mi a kötelességük. Egy ügyrendi vita sem volt a 19 esetben, a csődgondnoknak, bíróságnak nagy a tekintélye.

A törvény **kétségen kívül bizonyította, az állam nem vállal sem garanciát, sem felelősséget** az önkormányzatok adósságaiért.

A **közszolgáltatásokat mindegyik esetben tudták biztosítani**. A csődgondnok viszont nem volt mindig olyan helyzetben, hogy konkrét reformokat, megszorításokat, átszervezéseket javasoljon, mert nem ez a szakmája. Így a sikeresebb reorganizációs tervek a

testület valamint az intézmények vezetői teljes közreműködésével jöttek létre, s a csődgondnok csak véleményezte a reorganizációs bizottság kezdeményezéseit.

Az adósságrendezési eljárások, lezártuk után, lehetővé teszik elméletileg az önkormányzat további fejlődését, hitelfelvételét, mert tabula rasa-val indul. De adva a jellemző csődöt mondott település gazdasági helyzetével, valószínűleg sokáig forráshiányos lesz, s nem a csődeljárás miatt marad továbbra is hitelképtelen.

Település	Adósság (millió Ft)	Kielégítés mértéke (millió Ft)	Kielégítés mértéke (%)	Legnagyobb hitelező	Legnagyobb hitelező aránya (%)
Atkár	98	1,6	1,6	Magyar Követeléskezelő Rt	61,01
Bakonszeg (1.)	152	0,6	1	OTP Bank RT.	55,8
Bakonszeg (2.)	60	0	0		n.a.
Bátorliget	79	80	63	Magánvállalkozó	69,46
Csepreg	89	61	54	Belügyminisztérium	100
Dunafalva	69	81	56	DÉGÁZ	90,3
Nágocs (1)	123	20	24		n.a.
Nágocs (2)	46	0,4	0,2		n.a.
Páty	400	14	57		n.a.
Sáta	55	82	45	Dinamit Rt.	36,08

A kiváltó okok, szereplők motivációiról:

A vizsgált esetek jó részénél a **számviteli és belső szabályozási gondok** miatt alakult ki a csőd-közeli helyzet. Ahol nem volt ellenjegyzés, sem belső ellenőrzés, hiányoztak a bizonylatok, a testületi határozatok, ott a kifizetetlen számlák, ha ismertek voltak egyáltalán, lassan halmozódtak, míg egy külső hatás, például egy jogerős fizetési meghagyás, felborította a rendszert. A belső ellenőrzés és a létező számviteli, ügyviteli szabályok megszegése, csalással és okirat hamisítással vegyítve, képes a rossz döntések alapján de ügyesen kezelt hitelügyleteket a fizetőképtelenség felé terelni. Az alvállalkozók számára ellenjegyzés, szerződés nélküli kifizetések szintén megszegik a közpénzekkel bántó tisztviselőkre vonatkozó írott és íratlan szabályokat. A számviteli fegyelem és ügyrendi szabályok betartása a 19 csőd esetből talán 3-4-et hamarabb robbantott volna ki, illetve esetleg megakadályozott volna.

A **hitelezők és beszállítók** magatartása többrétű. Egyrészt nagyon bíznak az önkormányzatban s annak fizetési hajlandóságában. Másrészt a felbontott egyezségek jó részét a legnagyobb hitelező, kamathátralékok, vagy egyéb értékkövető követeléseit számlájára lehet írni. Még a meg nem született egyezségek esetében is, az önkormányzat a tőkeköveteléseknek 50-70-át kínálta fel, azonnali vagy halasztott fizetéssel. A nagyobb hitelezők, akik évekig nem érvényesítettek jelzálog vagy egyéb biztosítékaikat, vagy évekig pereskedek, az egyezségi tárgyalások pillanatában keményítették csak be. A kamatok miatt az egyezkedés kárára már hajlandóak kockáztatni a bírósági vagyonszelést. A vagyonszelés mindig a hitelező kárára történik, ennek ellenére, több a véleményünk szerint reális és józan ajánlatot utasított vissza önkényesen a hitelezők egy része. A hitelezők és beszállítók nem indították el egy esetben sem az adósságrendezést. Viszont amikor elindultak, sok esetben az önkormányzat nyilvántartása szerint nem jelentkezett az összes hitelező, pl. Dunafalva esetében a 72 millióból 5 millió nem jelentette be igényét soha.

A **testületek** mindegyik esetben együttműködtek, néha értetlenül, a csődgondokkal és a bírósággal. Nem kellett felosztatással, új választással fenyegetni egy települési testületet sem. A gondok inkább abból származtak, hogy a testületek a csődgondnoktól várták a pénzügyi és szervezési reform javaslatokat, valamint a nehéz döntéseket rá bízta volna. A csődgondnokok, a jegyzőkönnyvek alapján, a legnagyobb gondossággal és odafigyeléssel kezelték a válságköltségvetésre valamint egyezségekre kialakult javaslatokat. De nem képviselhették sem a testületet, sem a hitelezőket, hanem inkább a bíróságot és közvetve az államot. A testületekkel a fő gond az volt, hogy nem voltak hajlandóak létszámot csökkenteni, adókat emelni, a kötelező feladatokra szűkíteni a költségvetést. Továbbá, az „önhiki” és egyéb állami forrásokkal igyekeztek mellőzni a nehezebb döntéseket.

A **vagyonfelosztás** fő okozója a hitelezők irreális várakozásai a kamatokkal kapcsolatban. Ha időben lépnek, pl. Atkár esetében azonnal és nem 5 év után, a tőkét esetleg visszontlátják. De egy adósságrendezési eljárás alatt az összes adósság és kamat esedékesé válik, s addigra a vagyon egy része el is tűnhet. A vagyonfelosztás jellemzői közé tartozik hogy ilyenkor a kamat hátralék nulla százalékát, tudják érvényesíteni a hitelezők, és a tőketartozás kis hányadát, 1-10%-át kapják meg készpénzben.

Érdekes, hogy a csőd előtti időszakban az esetek nagy részében komoly működési, a hitellel nem kapcsolatos hiányok merülnek fel. Így a csődbejelentés előtti hónapokban a ki nem fizetett számlák, főleg működési számlák, 2-3-szorosra emelkednek. Ilyenkor már a működési, rövid lejáratú számlákat sem tudják fedezni, s ennek tetejében érkezik meg a 4-5 éve várható inkasszó.

Reorganizáció és az önkormányzatok motivációi:

Sajnos a sikeres reorganizációra kevés példa van. Az esetek többségében semmilyen komoly létszámleépítésre, adóemelésre nem kerül sor. Ilyenkor a település működési költsége 1 éven belül visszatér a csődöt megelőző korszak szintjére, azzal a különbséggel, hogy a mobilizálható vagyona már nincs. Pozitív példának említhetném az 1.200 fős Dunafalva esetét. 2003-ban indult az eljárás, s a válságköltségvetésük nominálisan 6%-al volt kisebb az előző évinél, és a 39 fős önkormányzati létszám közel 25%-al csökkent 30 főre. A csőd előtti költségvetése 128 millió forint volt. A helyi adókat a válság-költségvetésben 22%-al emelték, a bevétel 6%-a helyi adó. Egy évre rá, csak nominális értékben érték el a csőd előtti főösszeget, a létszám 26-ra csökkent nyugdíjazás és átszervezés révén. A rövid lejáratú hitelt önhiki helyettesítette, s a csökkenő lakosság tükrében tervezik egészen 2009-ig a község intézményeinek összevonását, s több társulásnak kiterjesztését az oktatás területén is. Ez a jó példa, ahol egy büntetőjogi esemény után vezető és jegyző váltás volt, az ÁSZ vizsgálata mentén alakítják át a gazdálkodásukat.

Dunafalva	Csőd előtti év	Válság- kölségvetés	Lezárás	Változás
	2002	2003	2004	
Főösszeg	128 millió	120 millió	129 millió	-6,2% / + 1%
Helyi adó	6 millió	7,3 millió	7,3 millió	+22%
rövid lejáratú hitel	4 millió			
Önhiki		9,5 millió		
Létszám	39 fő	30 fő	26 fő	-9 fő/ -13 fő
Hitelezők igénye	72 millió			

Ennek ellenkezője történt a közel 1.400 lakosú Sátán. A csőd előtti költségvetésük 130 millió forintot tett ki, de nem 39 hanem 60 fős az önkormányzat létszáma. A főösszezből a csőd évében 49 millió forint már hitelből állt, és a helyi adó csak 100.000 forintos bevételt jelentett (szemben a dunafalvi 6 millióval!). A válság-kölségvetés egy évre csökkentette a működési kiadásokat, de létszámcsökkentés, adó emelés nem következett be. A válság-kölségvetés utáni második évben már 30%-al több volt a működési kiadás, nem emeltek helyi adót, s a létszám sem csökkent. Viszont minden költségvetésük 20-30%-a „működési hitel” tartalmazott.

Sáta	Csőd előtti év	Válság- kölségvetés		Lezárás éve
	1999	2000	2001	2002
Főösszeg	130 millió	108 millió	137 millió	160 millió
Helyi adó	100 ezer	170 ezer	200 ezer	200 ezer
Rendkívüli lejáratú hitel	49 millió	17,4 millió	24 millió	31 millió
Önhiki		30 millió		
Létszám	60 fő	60 fő	60 fő	60 fő
Hitelezők igénye	61 millió			

Csepreg is „sikeresen ellenállt” a reorganizációs kényszernek. Az ÁSZ már 1997-ben figyelmeztetett, hogy indokolatlan volt a város áfa visszaigénylése egy társult beruházás esetében. Gesztorként Csepreg a BM-felé 1999-ben már 92 millió forintos adóssággal bírt, s abban az évben már 67 millió forintos működési hitele volt a 3.300 fős kisvárosnak. A 150 alkalmazottas, 230 millió forintos költségvetésű Csepreg 1999-ben kérte az adósságrendezési eljárás beindítását. A település helyi adó bevétele 11 millió forint volt 1998-ban. A csődgondnok publikus felszólalásaiban azzal vádolta a testületet, hogy nem hajlandóak

létszámot csökkenteni, adót emelni és sok önként vállalt feladattól sem akarnak megszabadulni. A működési hiányt az államtól várta a testület. Az állam javára sikerült rendezni az adósságokat, egy enyhe helyi adó emelés árán. A testület viszont feladta a társulás többi tagja felé szóló követelését, vagy 90 millió forintról. A látszólagos reorganizáció után a számvizsgálói jelentés kimutatta, hogy „nem működik” a független belső ellenőrzés, az intézményeit sem felügyeli az önkormányzat, az adósságrendezés alatt megszűnt a belsőellenőrzésről szóló szerződés, és az adóhatósági jogkörével sem élt a város. Csepreg szintén kivétel, mert a hitelező maga a Belügyminisztérium volt, aki jelentős önhiki támogatással tudta jutalmazni a várost. Az eredmény az volt, hogy a város leírt 90 millió forintnyi adósságot az állam felé, vagy 50 milliányi ingatlant áldozott fel, de gesztorként az illegális áfa-visszaigénylés miatt a társ önkormányzatoktól 90 millió forintot nem tudott visszaperelni.

Több egyéb esetben komoly reorganizáció nélkül is helyreállt akár reál értékben is több önkormányzat működési költségvetése. Ilyen szempontból sikeres az adósságrendezési törvény.

A kedvezőtlen pénzügyi folyamatok megelőzésének eszközei

A belső ellenőrzés

Az önkormányzatok a korábbi időszakban nem fordítottak kellő figyelmet a belső ellenőrzési rendszer kiépítésére és annak hatékony működtetésére. Persze miután az első ciklusban ez nem is volt törvényi kötelezettségük érthető, hogy mellőzték, illetve a „megörökölt tanácsi reflexek működtek” ahol volt ilyen szervezve ott működött, ahol nem, ott nem szorgalmazták. Értelemszerű tehát, hogy sem a forráshiány, sem az eladósodottság okainak feltárásában nem kapott kellő hangsúlyt az ellenőrzési tevékenység. Erre a Nágocson lezajlott első adósságrendezés előtt a legjellemzőbb példa. Az Állami Számvevőszék akkori elnöke néhai Hágelmayer István személyesen vezette azt a meghallgatást melyen a nágocsi polgármester – akit időközben kettő év nyolc hónap börtönre ítélték adott számot gazdasági helyzetükről, itt hangzott el többször a kérdés „ hol volt a belső ellenőrzés”. Az önkormányzati törvény 1994-es módosítása során a pénzügyi bizottságok hangsúlyosabb szerepet kaptak a pénzügyi folyamatok ellenőrzésében, emellett kötelező jelleggel előírták a belső ellenőri rendszer kiépítését, illetve belső ellenőrzés folytatását. Mind a vezetői, mind a munkafolyamatba épített ellenőrzések a tapasztalatok szerint felhívták a figyelmet a fokozatosan nehezlő gazdasági helyzetre, a likviditási problémákra, de az ellenőrzések megállapításait jó néhány esetben figyelmen kívül hagyták, a jelzéseket nem követték érdemi intézkedések. A képviselő-testületek bár a gazdálkodási nehézségekkel szembenéztek, mégsem rendeltek el céllenőrzéseket a kedvezőtlen pénzügyi helyzet okainak elemzésére, feltárására, sőt néhány esetben vállalták a nyilvánvalóan megalapozatlan kötelezettségeket. A teljes pénzügyi ellehetetlenülést eredményező kötelezettségvállalásra, adósságszolgálatra egy hatékony belső ellenőri vizsgálat mutathat rá. A vizsgálati jelentések alapján az önkormányzat vezetése olyan intézkedéseket is megtehet, melynek megtételével megelőzhető az adósságrendezési eljárás, az önkormányzat gazdasági helyzete rövidtávon is javítható.

A könyvvizsgáló

Bizonyos önkormányzatoknak kötelezettsége, hogy éves költségvetési beszámolójukat könyvvizsgálóval vizsgáltsák felül, és a könyvvizsgáló auditáló jelentésében mutassa be, elemezze az önkormányzat vagyoni, pénzügyi helyzetét, mutasson rá az esetlegesen romló, negatív tendenciákra. **A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy sem a belső ellenőrzés,**

sem a könyvvizsgáló rendszerbe állítása nem érte el azt a kívánt célt, melyet a jogalkotó megfogalmazott. Egyértelműen megállapítható volt az, hogy könyvvizsgáló nem kezdeményezték testület összehívását a helyi önkormányzat gazdasági helyzetének romlása, vagyonvesztés vagy a pénzügyi egyensúly felborulása miatt. A másik kedvezőtlen tapasztalat az, hogy a testületek nem veszik kellően komolyan a belső ellenőrzés vizsgálati megállapításait, lényegében nem biztosítják az ellenőrzések feltételeit, nem vagy csak késve tesznek meg javasolt intézkedéseket. A szakértői munkacsoport megállapítása szerint ez a helyzet csak akkor változhat, meg ha a lengyelországi példa mintájára a könyvvizsgáló nem a testület által kiválasztott személy vagy szervezet lesz a jövőben, hanem állami, vagy állami megbízással dolgozó auditor, (lásd: Anglia) akit vagy a Számvevőszék, vagy a kormány delegál az önkormányzathoz. A jelenlegi helyzetben a könyvvizsgáló „piacot kíván szerezni és megtartani” tehát nem várható el tőle hogy a „gazda” önkormányzat döntéseivel szembe helyezkedjen.

Az önkormányzati biztos rendszerbeállítása,

A költségvetési szervek tervezésének, gazdálkodásának, beszámolásának rendszeréről szóló 212/1996. (XII. 23.) Kormányrendelettel módosított 156/1995. (XII. 26.) sz. Kormányrendelet 1997. I. 1-től előírta az önkormányzati felügyelet alatt működő költségvetési szervek elismert tartozásállományának mértékét, illetőleg időtartamát szabályozó önkormányzati rendelet megalkotását, továbbá bevezette az önkormányzati biztos intézményét is. Az önkormányzatok döntő többsége nem tett eleget ez irányú szabályozási kötelezettségének. A megyei és néhány városi önkormányzat a jogszabályi előírásokkal közel azonosan szabályozta e kérdést, de sem a költségvetési rendeletek, sem annak nyomán a hivatalok nem foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy a költségvetési szervek betartják-e a rendeletben foglaltakat, nem került megszervezésre az információ szolgáltatás rendje.

A kincstári típusú gazdálkodás helyi alkalmazása

A bevétel-növekedési, kiadás-csökkentési intézkedések körébe tartozik az önkormányzatoknál a "kincstári típusú" gazdálkodás helyi alkalmazása, amelyre a nagy intézményhálózattal rendelkező önkormányzatok esetében kerülhet sor. A rendszer alapjául az 1996. I. 1-től létrehozott azóta többször átszervezett Államkincstár szolgált, amelynek felállításával egyidejűleg bevezették az önkormányzatok nettó finanszírozásának rendszerét. Ennek lényege, hogy csökkenti az önkormányzatok finanszírozásának pénzszükségletét, mivel a náluk felmerülő személyi kiadásokkal kapcsolatos közterhek beszámításával, azaz nettó módon utalja az önkormányzatok részére a Magyar Államkincstár, egyes egészségügyi ellátást nyújtó önkormányzati intézmények részére pedig közvetlenül az Országos Egészségbiztosítási Pénztár.

A helyi önkormányzatok nettó finanszírozásának nyolc éves tapasztalatai azt bizonyítják, hogy az beváltotta a hozzá fűzött reményeket. Egyik igen fontos eredménye, hogy a keresztirányú közpénz-mozgások jelentős mérséklésével számottevően csökkent a finanszírozási pénzszükséglet. Az önkormányzatok felismerték, hogy az utólagos finanszírozás és az ezzel járó előnyök helyi szinten is érvényesíthetők. Már, 1997-ben több önkormányzat vette át a kincstári szemléletre épülő finanszírozási technikát. A rendszer a kórházakra nem terjedt ki, mert azok a finanszírozást közvetlenül az OEP-től kapták és kapják ma is.

A már működő kis kincstárak két csoportba sorolhatók.

- Az egyik, az ún. "kemény" változatnál önálló kincstári intézményt hoznak létre, a többi intézménynél a szakmai önállóság meghagyásával gazdasági önállóságuk megszűnik. A költségvetés tervezése és az önkormányzati feladatellátás egész rendszere átalakul. Erre példa Tokaj városnál kialakított rendszer.
- A másik, a "puha" változat az önkormányzati költségvetés és a számlavezető bank közötti kapcsolatokat rendszerező, pénzügytechnikai eljárás és szabályrendszer, a polgármesteri hivataloknál.

Az önkormányzatoknál ez utóbbi "kiskincstár" bevezetésének és működésének eddigi tapasztalatai a következőkben foglalhatók össze:

- A kincstári körbe bevont önállóan gazdálkodó megyei városi költségvetési szervek - az intézményi önállóság megsértésének elkerülése érdekében - mindegyike egy-egy felhatalmazó levélben adott lehetőséget az Önkormányzati Polgármesteri Hivatal részére, hogy a bankszámlájuk egyenlegébe bármikor betekinthesse.
- A likviditás tervezhetősége érdekében a legtöbb helyen az intézmények a közszolgáltatás végző szervezetekkel az incasso fizetési módra korábban kötött megállapodást írásban felmondták, s írásban megkeresték a szolgáltatást nyújtó, áruszállítást, kivitelezést végző társaságokat, szervezeteket, hogy az általuk kibocsátandó számlák kiegyenlítésének határidőben megállapodjanak.

Az intézmények saját bevételeik várható teljesülésének időütemére is figyelemmel havi ütemtervet készítenek - napi bontásban - pénzellátási szükségletükről.

A számlavezető pénzügyintézetek és az önkormányzatok hivatalai megállapodást kötöttek arra vonatkozóan, hogy az adott pénzügyintézet - számítógépes rendszeren keresztül - naponta biztosítja az önkormányzati hivatalok részére az intézményi bankszámlák adatainak megismerését, az intézményi pénzforgalom kontrollálását.

A rendszer működési elvei értelmében az intézményi kiadások teljesítéséhez elsősorban az intézményi számlákra beérkező saját bevételek nyújtanak fedezetet, majd amennyiben ez a jelentkező kiadásokat nem fedezi, az önkormányzati hivatalok elszámolási számlájáról a havi likviditási összeg erejéig a számlavezető pénzügyintézet az intézményfinanszírozást elvégzi.

A finanszírozási módszer technikai feltételeit a legtöbb helyen a számlavezető bank biztosítja.

A kialakított és működtetett rendszerek gyors reagálási lehetőséget biztosítanak a hivatalok részére. Így a források, az intézményi bankszámlák adatainak, a likviditási terv, s a napi információk ismeretében a hivatal a szabad pénzeszközöket lekötött betétként kezelheti.

Az önkormányzatok közül "kiskincstári" rendszert jellemzően a megyei önkormányzatoknál vezették be. Az önkormányzatnál bevezetett "puha kiskincstári" rendszer az intézményi önállóságot nem sérti. Hatására az önkormányzati szintű költségvetés pénzforgalma kiegyenlítettebbé vált, lehetőség nyílt az intézmények folyamatos - a kiadási szükségletek mértékéig történő - napi finanszírozására.

Összegezve tehát a kincstári rendszerkedvezően hat az önkormányzatok pénzügyi, likviditási helyzetére, s ésszerű, tervszerű gazdálkodásra ösztönzi az intézményeket.

Reform ajánlások

Belső ellenőrzés:

A belső ellenőrzésre vonatkozó feszítő ellentmondásokat az előbbieken bemutattuk. Javasoljuk a belső ellenőrzési munka javításának, hatékonyságának erősítése érdekében egy belső ellenőrzési módszertani kiadvány elkészítését, annak normaszintre emelését. Ezt alátámasztja annak az igénynek a megfogalmazása, hogy valamennyi önkormányzatnál a belső ellenőrzés egységes rend, szabályok és módszertani irányelvek szerint történjék. Szakmai álláspontunk szerint a fejezetszintű költségvetési ellenőrzésről szóló kormányrendeletnek a helyi önkormányzatokra történő kiterjesztése megoldás lehet azzal, hogy az önkormányzati sajátosságokra vonatkozó eltérő szabályokat rendeletbe be kell építeni. A belső ellenőrzés terén, a szokásjogon alapuló gyakorlatot ki kell iktatni. A jegyző és polgármester viszonya meghatározó az ellenjegyzés, jogi kontrollok kialakításában. A vizsgált esetekben nem tartották be a számlarendet, a belső ellenőrzésre, ellenjegyzésre stb. vonatkozó jogszabályokat és szokásjogot. Ezt orvosolni kell, mint arra az előbbieken utaltunk egyértelmű és betartatott rendeletekkel, továbbképzéssel, gyakori ÁSZ ellenőrzésekkel.

Monitoring rendszer kialakítása. Erre vonatkozóan tulajdonképpen a tanácsigazgatási időszakban, de a két világháború közötti időszakban is volt példa. A két világháború között az önkormányzatok külső monitoringát a megyei számvevőség látta el, igen széles körű jogosítványokkal (pl. kötelezettségvállalások ellenjegyzése), a tanácsigazgatási időszakban pedig két évente átfogó pénzügyi ellenőrzést tartottak, melyet a Pénzügyminisztérium megyei tanácsokhoz kidelegált revizorai végeztek. Ilyen monitoring rendszert működtethetne a Magyar Államkincstár, mint ahogy a központi költségvetési szervek vonatkozásában működtet is. De hatásos megoldás lehet a külső monitoring fejlesztése, újraértelmezése szempontjából a könyvvizsgáló helyének, szerepének újraszabályozása. Mint arra korábban rámutattunk jelenleg a könyvvizsgáló rendszerbe állítása nem érte el azt a célt, amelyet a jogalkotói szándék megkívánt. Célszerű lenne tehát a helyi képviselő-testülettől független, azzal függelmi viszonyban nem lévő könyvvizsgálónak az önkormányzatokhoz történő delegálása. Számos európai országban megoldott gyakorlat ez, Lengyelországban például a vajdasági számvevőség vezetője választja ki a jelentkező könyvvizsgálók közül, hogy kiket delegál egy adott településhez. Lengyelországban delegált könyvvizsgálóknak a költségvetés elkészítésébe is van beleszólási joguk. Szakmai szempontból nem lehet kifogásolható, ha könyvvizsgálói kamara névjegyzékébe felvett költségvetési képesítésű könyvvizsgálók köréből az Államkincstár, vagy az Állami Számvevőszék delegálja a könyvvizsgálókat. Természetesen e könyvvizsgálók javadalmazásáról a költségvetési törvényben rendelkezni kell. A monitoring rendszer kívülről is hozzáférhető, szükséges.

A helyi önkormányzatok adósságrendezerési eljárásáról szóló törvény betartása:

A hitelezőket, beszállítókat nem, de az önkormányzatokat kötelezi a törvény a 60 (90) napos határidő betartására, az eljárás bejelentésére a 61. (91.) napon túl. A törvényi szabályt szinte az összes esetben megszegték, nem tartották be. Sem a belső ellenőrzés, külső auditálás, az ÁSZ vizsgálat, a TáH, valamint a Közigazgatási Hivatal nem tett e miatt törvényességi észrevételt. Az adósságrendezerési törvényben jelenleg meglévő szankciók nem hatékonyak, illetve a szankcionálás, mint jogintézmény nem is működik. A törvény jelenleg csak a polgármesterrel szemben helyez kilátásba vagyoni eredetű hátrányt, ezt célszerű lenne

kibővíteni a képviselő-testület tagjaira, illetve az önkormányzati bizottságok nem képviselő tagjaira is.

Hitelezők, beszállítók tájékoztatása:

A hitelezők, beszállítók egy része nincs tisztában az adósságrendezési törvényben lefektetett jogaival. Illetve ennek az állításnak az ellentéte is igaz, tökéletesen tudják, hogy milyen jogkövetkezményei vannak egy adósságrendezési eljárás megindításának, tisztában vannak azzal, hogy egy ilyen eljárás során követeléseik egy részéről mind a tőke, mind a kamat vonatkozásában le kell mondaniuk. Inkább választják az időigényesebb, hosszabb, ítélethozatal szempontjából biztos sikert hozó polgári pert, és követeléseik behajtására a kivárási taktikát alkalmazzák. Elképzelhető az a megoldás, hogy meghatározott értékhatár fölötti hitelezői igény esetén a hitelező számára is kötelezővé tenni az adósságrendezési eljárás megindítását az adós önkormányzattal szemben, ennek azonban alkotmányos aggályai vannak, sérti a jogegyenlőség elvét, hiszen a vállalati csődjogban sem kötelező a hitelezők részéről történő csődeljárás kezdeményezése.

„Rejtett hitelek”

A beszállítói hitelek feltételei, kondíciói nem nyilvánosak, nem tisztázódtak, ezért magas rejtett kamatok stb. tartalmazhatnak. Az eladósodás elleni intézkedés egyik „ellenszere” a rejtett beszállítói hitel, amely ellen a közbeszerzési és nyilvános adatközlési előírásokkal lehetne fellépni. Erre vonatkozóan az első lépések már megtörténtek törvényhozási szinten, a közbeszerzési értékhatár jelentős mértékű leszállításával. A rejtett hitelek egy másik megjelenése, amikor a kivitelező lényegében átvállalja az önkormányzat helyett egy pályázati rendszer önrészesedését. Ezek azonban a szerződésekből nem derülnek ki. Az eladósodás és a rejtett beszállítói hitelek ellenszere lehet az elkülönített számla alkalmazása és az elkülönített számla („lockbox”), melyen egy pályázati támogatási igény önrészt elkülönítetten kellene kezelni.

Számvitel:

A kinnlevőségeket, adósságokat, aktuális tartozásokat „real time” vagyis valós idős könyveléssel kellene nyilvántartani. A készpénz szemléletű könyvelésről való áttérés az IPAC sztenderdekre esetleg orvosolja a helyzetet.

A hiteltörlesztéseket időben el kell különíteni, jelen időben illene a mérlegekben, beszámolóknak, a jövőben kifizetendő egyösszegű tőke-törlesztésekre „tartalékolni.”

A mérlegeknek, éves beszámolóknak külön kellene kezelniük az adósságokat, lejáratokat stb.