

A helyi önkormányzatok eladósodottsága: okok, következmények és kihívások

Az Állami Számvevőszék nemzetközi konferenciája az önkormányzati eladósodásról

Az Állami Számvevőszék 2012. április 17-én nemzetközi konferenciát rendezett a helyi önkormányzatok eladósodottságáról. A konferencia célja az ÁSZ önkormányzati ellenőrzési tapasztalatainak bemutatása, illetve – nemzetközi példák segítségével – az önkormányzati adósságprobléma lehetséges megoldásainak felvázolása volt. Hét előadás hangzott el, az Állami Számvevőszék elnökén és munkatársain kívül a spanyolországi Galícia számvevőszékének főtanácsosa, illetve a svájci Valais kanton pénzügyi felügyeletének képviselője fejtette ki véleményét. Levezető elnök Warvasovszky Tihomér, az ÁSZ alelnöke volt. Összefoglalónkban röviden ismertetjük az előadásokat.

DOMOKOS LÁSZLÓ, az Állami Számvevőszék elnöke nyitó előadásában bemutatta az ÁSZ rendszerszintű ellenőrzéseinek tapasztalatait, és kifejtette, hogy a magyarországi önkormányzatok pénzügyi helyzete 2007 és 2010 között egyértelműen romlott, a pénzügyi kockázatok növekedtek. A vizsgált négyéves időszakban valamennyi önkormányzati típust érintette a költségvetési források csökkentése, a közép szinten működőknél pedig az illetékbevételek csökkenése is rontott a pénzügyi helyzeten. Domokos László szerint komoly

problémát jelent, hogy az adósságszolgálati terhek kifizetésére az önkormányzatok többsége folyó költségvetésében nem képes fedezetet biztosítani. Az önkormányzatok a szállítókat is a külső finanszírozás egyik eszközének tekintették: az összes szállítói állomány 2007-ről 2010-re csaknem negyedével, a lejárt határidejű tartozások állománya pedig kétharmadával nőtt. Az előadásból kiderült, hogy paradox módon kedvezőtlen hatással volt az önkormányzatok pénzügyi helyzetére az EU-s pályázatokhoz kapcsolódó, fokozott beruházási aktivitás is. A visszafizetés fedezete nem biztosított, a működtetés, üzemeltetés költségeire sok esetben nincs dedikált forrás. Az ÁSZ tapasztalatai szerint a fejlesztési döntések során gyakran a magas támogatási arány élvezett elsőbbséget, a gazdaságossági és működési szempontok háttérbe szorultak. Jelentős az állagromlásból, a pótlások elhalasztásából adódó rejtett adósság is, amelynek finanszírozhatósága kétséges – mondta előadásában Domokos László. (Az előadásról szóló tanulmány a 165. oldalon olvasható.)

SZIKSZAINÉ KIRÁLY MÁRIA, az ÁSZ számvevő osztályvezető-főtanácsosa az önkormányzatok működési kockázatairól tartott előadását

az államháztartási információs és beszámolórendszer hiányosságainak bemutatásával kezdte. Eszerint gondot jelent, hogy a kötelezettségek rögzítése nem a főkönyvi számlákon történik, az amortizáció elszámolása, illetve a folyószámlahitel felvételének és kifizetésének a könyvvitelben való elszámolása pedig nem megfelelő. Az ÁSZ ezért önkormányzati ellenőrzései során újszerű módszertant alkalmazott. Az ellenőrzések fókuszába kerültek a kötelezettségek, amelyek ismerete nélkül az önkormányzatok valós, hosszú távra is kitekintő pénzügyi egyensúlyi helyzete nem lett volna megítélhető. Az előadó rámutatott, hogy 2007 és 2010 között a működési jövedelem 96 milliárd forinttal csökkent, a 2010-es jövedelem pedig már nem is nyújtott fedezetet az adósságtörlesztésre. A bevételnövelési lehetőségek korlátozottak, a nagy adózók pedig bevételi kivettséget okozhatnak. Mindeközben az önként vállalt feladatok magas aránya, a szállítói tartozások és a likvid hitelek növekedése, valamint az önkormányzati tulajdonban levő gazdasági társaságok is kockázatot hordoznak – derült ki az előadásból.

MEZEI IMRÉNÉ, az ÁSZ tanácsosa előadásában kifejtette, hogy az önkormányzatok fejlesztési, felhalmozási tevékenységének finanszírozhatósági, megvalósíthatósági és fenntarthatósági kockázatai vannak. A finanszírozhatósági kockázatok közé sorolta a folyamatban lévő beruházások forrásösszetételének bizonytalanságát, a saját források kiesését, illetve az iparűzésiadó-kivettség miatti kockázatot is. Az is rizikófaktor, hogy a felvett hitelek törlesztésének fedezete biztosított-e, illetve hogy miből biztosítható az uniós források előfinanszírozási igénye. A megvalósíthatósági kockázatok közül kiemelkednek a közbeszerzési eljárásokból fakadó kockázatok, a kapacitások kihasználtságának alakulása, a vállalt indikátorok teljesítésének elmaradása, illetve a támogatások visszafizetésének kockázatai. Az előadó a legfontosabb fenntarthatósági kocká-

zatok között említette, hogy az üzemeltetés reális költségigényét felmérték-e, a valós közszolgáltatási igényekkel számoltak-e, valamint hogy figyelemmel voltak-e a kötelező és az önként vállalt feladatok miatti rangsorolásra. Az értékcsökkenéssel és az amortizációval kapcsolatos alapprobléma, hogy a költségvetési szférában nincs delegált forrás az elhasznált eszközök pótlására, és immár pénzügyi és ellátási kockázat is felmerül – derült ki az előadásból.

LUCIANO FARIÑA BUSTO, a spanyol Galícia Tartomány Ellenőrzési Irodájának főtanácsosa a spanyolországi helyi önkormányzatok hiányáról és eladósodottságáról tartott előadást, amelyben a spanyol önkormányzati rendszer előtt álló kihívásokat mutatta be. Elmondta: a spanyol területi közigazgatás egyes ágazataira rótt feladatok ésszerűbb elosztását követően újra kell fogalmazni a helyi hatóságokra ruházott hatásköröket, és felül kell vizsgálni azokat az önkéntesen vállalt hatásköröket, amelyeket a helyi szervek apránként „kisajátítottak”. Az előadó szerint át kell szervezni az önkormányzati működést, ami óhatatlanul számos terület összevonását eredményezi, célja pedig a rendelkezésre álló források hatékonyabb felhasználása. Luciano Fariña Busto szerint szükség van az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítására, egy világos és pontos jogszabályi háttér kialakítására, valamint meg kell erősíteni az ellenőrzést végző intézmények tevékenységét, hatáskörét, kompetenciáit. Ez utóbbihoz kapcsolódóan a főtanácsos kívánatosnak nevezte az ellenőrzési szervek függetlenségének meg erősítését és garantálását.

MOHL ANNA, az ÁSZ tanácsosa az önkormányzati adóssághoz kapcsolódó finanszírozási kockázatokról tartott előadást. Kifejtette, hogy az önkormányzati alrendszer kötvény- és hiteltartozása a 2007. évi nyitó állományhoz képest 2010-re 756 milliárd forinttal, 1247 milliárd forintra emelkedett. A tartozás 75 százalékát 2007–2008 folyamán halmozták fel.

A pénzügyekkel szemben fennálló kötelezettségek 2007-ről 2010-re 594 milliárd forint-ról 1056 milliárd forintra nőttek. Az ÁSZ tapasztalatai szerint a kitettség növekedésének működéshez kapcsolódó oka: a költségvetési támogatások, az átengedett bevételek, illetve a saját bevételek csökkenése, valamint a működési kiadások növekedése. Mohl Anna kifejtette, hogy rövid távon mindenekelőtt a likviditás biztosítása és az uniós támogatások előfinanszírozása szükséges, hosszú távon pedig az állandósult működési hiány kezelése, illetve a fejlesztések önerő részének finanszírozása tekinthető kiemelt fontosságúnak. Az előadó szerint az ÁSZ ellenőrzései azt mutatták, hogy az önkormányzatok sok esetben pénzügyi értelemben túlvállalták magukat, a kockázatok kezelésére nem voltak felkészülve.

GYÜRE LAJOSNÉ, az Állami Számvevőszék tanácsosa „Kockázatkezelés az önkormányzati vagyongazdálkodás területén, különös tekintettel a belső kontrollok kialakítására és működtetésére” címmel tartott előadást. Az előadás a számvevőszék azon pilot- (próba-) ellenőrzéseit mutatta be, amelyek célja az volt, hogy az ÁSZ beazonosítsa a 12 kiválasztott önkormányzat kockázatos gazdálkodási területeit, valamint tapasztalatokat tudjon szerezni a további ellenőrzéseihez. Az ellenőrzések rámutattak, hogy a belső kontrollok nem működtek megfelelően, nem működött a kockázatelemzés és -kezelés, nem működtek ellenőrzési nyomvonalak, és nem működtek a könyvviteli kontrollok sem. Gyüre Lajosné szerint a kedvezőtlen pénzügyi folyamatok kialakulásához hozzájárult, hogy elmaradtak a vagyongazdálkodási döntéseket megalapozó eljárások, nem biztosították a közpénzek felhasználásának nyilvánosságát, illetve a könyvviteli mérleg valódiságát. A kulcskontrollok, a kötelezettségvállalás ellenjegyzése, a szakmai teljesítésigazolás és az utalványok ellenjegyzése sem működött megfelelően. Az ÁSZ jelentései szerint a gazdasági társaságokkal rendelkező ön-

kormányzatoknál nem érvényesült a tulajdonosi felelősség, a belső kontrollok működésének hiányosságai pedig jellemzően a kontrollok kialakításának elmulasztásából adódtak. *(Az előadásról szóló tanulmány a 183. oldalon olvasható.)*

A nemzetközi konferencia záróelőadását **CHRISTIAN MELLY**, a svájci Valais Kanton Ellenőrzési Irodájának ellenőrzési igazgatója tartotta. A „Valais kanton és a helyi közösségek eladósodottsága – történelmi és jogi háttér” című előadásban az előadó bemutatta a svájci önkormányzatokról szóló 1980-as törvény rendelkezéseit, majd ismertette Leukerbad község esettanulmányát. Leukerbadban 1997 végén az egy lakosra jutó bruttó adósság 87 500 euró volt, a kölcsönöket pedig úgy vették fel, hogy azokat az állam nem hagyta jóvá (miközben a törvény ezt előírta volna). A szanálás végén a hitelezők 147 millió euró kintlévőségről mondtak le. Leukerbad csődhelyzete után új törvény született Svájcban az önkormányzatokról. A 2004-es jogszabály megerősítette a települések önállóságát, előírta a harmonizált számviteli politika kötelező alkalmazását, a pénzügyi és az adminisztratív vagyon felmérését. Ugyancsak előírás lett az önkormányzati költségvetés egyensúlya. A kiadások és az eladósodottság megfékezéséről szóló 2004-es törvény és a svájci alkotmány előírja, hogy a kantonális költségvetésnek bevételi többlettel kell rendelkeznie. Amennyiben a költségvetést kiadási többlettel vagy finanszírozási hiánnyal zárják, e fedezethiányokat a következő költségvetésben kell leírni. Az előadó azt a konklúziót vonta le, hogy a települési önkormányzati hatóságok felelőssé tétele előremutató választás volt, a svájci települések pénzügyi helyzete rendeződött. *(Az előadásról szóló tanulmány a 174. oldalon olvasható.)*

* * *

Az Állami Számvevőszék nemzetközi konferenciája részletesen bemutatta az ÁSZ önkormányzati ellenőrzéseinek tapasztalatait, illetve

rámutatott, hogy a magyar önkormányzati rendszer problémái nem ismeretlenek más országokban sem. Az ÁSZ rendszerszintű ellenőrzéseinek jelentőségét az adja, hogy ezt megelőzően Magyarországon egyetlen állami és magánszektorbeli szervezet, intézet, intézmény vagy kutatócsoport sem rendelkezett ilyen széles körű és ilyen mély strukturális ismeretekkel az államháztartás önkormányzati

alrendszere tekintetében. A spanyol és svájci esettanulmányok különösen hasznosak lehetnek a magyar döntéshozók szempontjából, ezek az országok ugyanis a magyarhoz hasonló problémákkal szembesültek korábban, így az alkalmazott módszerek tapasztalatai hazánkban is felhasználhatók.

Kolozsi Pál Péter

Levelezési e-cím: kolozsipp@asz.hu