

**BUDAPESTI GAZDASÁGI EGYETEM
PÉNZÜGYI ÉS SZÁMVITELI KAR**

**Oroszlány Város Önkormányzata gazdálkodásának
átfogó elemzése a költségvetési beszámolók adatai
alapján 2012-2015. évekre**

**Valter Ákos
Mérnök-közgazdász szak**

Belső konzulens: Dr. Sisa Krisztina Andrea

Külső konzulens: Szemző Ildikó

2016

NYILATKOZAT

Alulírott Valter Ákos büntetőjogi felelősségem tudatában nyilatkozom, hogy a szakdolgozatomban foglalt tények és adatok a valóságnak megfelelnek, és az abban leírtak a saját, önálló munkám eredményei.

A szakdolgozatban felhasznált adatokat a szerzői jogvédelem figyelembevételével alkalmaztam.

Ezen szakdolgozat semmilyen része nem került felhasználásra korábban oktatási intézmény más képzésén diplomaszerzés során.

Tudomásul veszem, hogy a szakdolgozatomat az intézmény plágiumellenőrzésnek veti alá.

Budapest, 2016. december 19.

.....
hallgató aláírása

Tartalomjegyzék

1. BEVEZETÉS	3
1.1 Előszó	4
1.2 Oroszlány elhelyezkedése	5
1.3 Oroszlány története	5
2. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS RENDSZERE	9
2.1 Az államháztartás fogalma	9
2.2 Az államháztartás alapelvei.....	10
2.3 Az államháztartás funkciói.....	11
3. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ÖNKORMÁNYZATI ALRENDSZERE	13
3.1 A magyar önkormányzati rendszer bemutatása.....	13
3.1.1 A polgári önkormányzati rendszer kialakulása Magyarországon	14
3.1.2 Az önkormányzati rendszer napjainkban	15
3.2 Önkormányzatok feladatai és hatáskörei.....	17
3.3 Az önkormányzatok gazdálkodása.....	19
3.3.1 Az önkormányzatok költségvetése.....	19
3.3.2 Az önkormányzatok gazdasági alapjai	20
3.3.3 Az önkormányzatok vagyona.....	21
3.3.4 A helyi önkormányzatok bevételei.....	22
3.3.4.1 Saját bevételek	22
3.3.4.2 Átengedett központi bevételek	22
3.3.4.3 Állami hozzájárulások és támogatások	23
3.3.4.4 Kölcsönök	24
3.3.5 A helyi önkormányzatok kiadásai	24
3.4 Az önkormányzatok adósságkonszolidációja.....	25
4. OROSZLÁNY VÁROS GAZDÁLKODÁSÁNAK ELEMZÉSE	27
4.1 Az önkormányzati gazdálkodás elemzésének általános szempontjai.....	27
4.1.1 A költségvetési gazdálkodás elemzése.....	27
4.1.2 A gazdasági elemzés statisztikai módszerei.....	28
4.2 Az önkormányzat költségvetése.....	30
4.3 Az önkormányzat költségvetésének bevételi oldala.....	30
4.3.1 Állami, központosított támogatások.....	33
4.3.2 Helyi adóbevételek.....	35
4.3.2.1 Iparüzési adó	36
4.3.2.2 Építményadó	37

4.3.2.3 Gépjárműadó	37
4.3.3 Egyéb bevételek	38
4.3.4 Összegzés	39
4.4 Az önkormányzat költségvetésének kiadási oldala	40
4.4.1 Intézményi kiadások.....	42
4.4.2 Működési és bérjellegű kiadások	42
4.4.3 Felhalmozási kiadások	43
4.4.4 Hitelállomány, adósságszolgálat	44
4.4.5 Összegzés	45
5. ÖSSZEFOGLALÁS	46
MELLÉKLETEK	48
IRODALOMJEGYZÉK.....	50

1. BEVEZETÉS

Szakedolgozatomban az önkormányzatok államháztartásban elfoglalt helyzetét, gazdálkodásának lehetőségeit, mozgásterét szeretném megismertetni, továbbá az önkormányzati gazdálkodás elemzését Oroszlány Város példáján keresztül bemutatni. A gazdasági elemzés Oroszlány város pénzügyi helyzetének alakulását mutatja be a 2012 és 2015 közötti időszakra vonatkozóan a költségvetési beszámolók alapján.

Szakedolgozati témaválasztásom indoka, hogy megismerjem és elemezzem azokat a körülményeket, amelyek Oroszlány Város Önkormányzatának gazdálkodását befolyásolták. Célom, hogy az elemzésből kiderüljön, hogyan gazdálkodik az önkormányzat az állami támogatásokkal és a saját bevételekkel, ennek mik lehetnek az okai, milyen gazdálkodási problémái vannak, és ezeket hogyan lehet megoldani, valamint milyen egyéb, a jövőben hasznosítható megállapítások tehetők. **Vizsgálatom célja, hogy az elemzések és értékelések elvégzésével pontos képet kapjunk az önkormányzat működéséről, gazdálkodási helyzetéről, és eredményeiről.**

Az elemzésekhez szükséges adatokat, vagyoni, pénzügyi, gazdasági információkat és az érintett évekre vonatkozó költségvetési beszámolókat az önkormányzat bocsátotta rendelkezésemre.

Az első fejezetben Oroszlány városát, és a választott témát szeretném röviden megismertetni.

A második fejezetben bemutatom a magyar államháztartási rendszer felépítését, feladatait, **a harmadik fejezetben** pedig az államháztartás alrendszereként működő helyi önkormányzatok gazdálkodásának jellemzőit, költségvetését, bevételi forrásait és kiadásait.

A negyedik fejezetben az önkormányzat 2012-2015 évek közötti gazdasági tevékenységének átfogó elemzését végzem el a költségvetési beszámolók alapján, és az önkormányzat gazdálkodását különféle mutatószámok segítségével vizsgálom.

Végül a szakdolgozatban elvégzett vizsgálat megállapításait összefoglalva, az önkormányzat gazdálkodásának elmúlt éveit és jövőbeni lehetőségeit igyekszem bemutatni.

1.1 Előszó

A modern piacgazdaságok működése elképzelhetetlen az állam nélkül. **Az állam a közfeladatok ellátásán keresztül** végzi a tevékenységét, amit közérdekből, haszonszerzési cél nélkül, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez. Ide értendő a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása - egészségügy, szociális ellátás, tudományos tevékenység, oktatás, kultúra, környezet- és természetvédelem, esélyegyenlőség megteremtése, igazságszolgáltatás, sport, külső-belső biztonság, közlekedés stb. - valamint az e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítása.

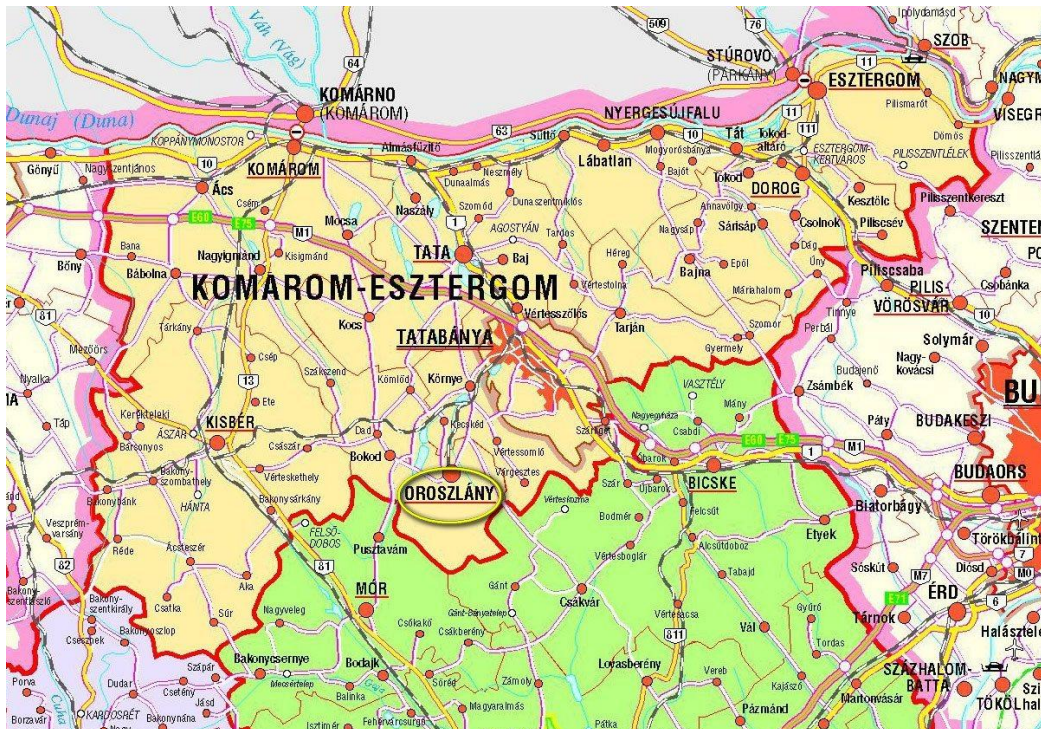
Az állam a közfeladatok közül azokat látja el, amelyeket a versenyszféra piaci alapon nem tud, illetve nem hajlandó ellátni. A versenyszférának ezek a feladatok veszteséget okoznának, vagy a megtérülésük nagyon hosszú idő alatt – társadalmi léptékben mérve – történe meg. Közfeladatokat lát el továbbá a nonprofit szektor a közhasznú tevékenységeken keresztül, kiegészítve az állam feladatellátását (alapítványok, egyesületek, egyházak). Bizonyos közfeladatok a közszférával együttműködve, piaci alapon is elláthatóak (pl.: magánegészségügyi ellátás, közlekedési létesítmények, kutatás-fejlesztési tevékenység, sport, kulturális rendezvények).

Az állami feladatellátás rendszerének összefoglaló neve a **közszektor**. A közszektor alapvető feladata, hogy a közpénzek minél hatékonyabb felhasználásával biztosítsa a közfeladatok ellátását a lakosság számára. Az állam az erőforrások központosításával teremti meg a működésének feltételeit. A kormányzati szerepvállalás mértéke és módja függ a gazdaság fejlettségétől, szerkezetétől, állapotától. A lakosság életszínvonalának alakulásában fontos szerepük van az önkormányzatoknak. Az állam részeként kötelezően ellátandó és önként vállalt közfeladatokat látnak el, közhatalmat gyakorolnak.

Ahhoz, hogy a közpénzek felhasználásáról megbízható információkat kapjunk, szükséges a költségvetési szervek gazdasági tevékenységének, gazdálkodásának elemzése. Az elemzés elősegíti a jövőbeni döntések előkészítését, a gazdálkodás megítélését, és a korábbi intézkedések hatásának értékelését. Az elemzés által a gazdálkodási szervek vezetői, és az ellenőrző szervek pontos képet kaphatnak az adott intézmény gazdálkodásáról, eredményeiről, a pénzügyi mutatókról. Mindez szükséges a stabil működés és a hatékonyság hosszú távú fenntartásához.

1.2 Oroszlány elhelyezkedése

Oroszlány Komárom-Esztergom megye déli határán, a Vértes-hegység észak-nyugati lejtőjén, Tatabányától, és a Bécs-Budapest (M1) autópályától 13 km-re dél-nyugatra fekszik (1. kép). Változatos természeti adottságaira jellemző, hogy a Vértes-hegység magasabb pontjai felől fokozatosan ereszkedik le az Által-ér völgyébe. A város jelenleg 76 km²-en terül el, melynek közel fele erdő, természetvédelmi terület.



1. kép: Oroszlány elhelyezkedése

1.3 Oroszlány története¹

A város környéke az Árpád-kortól lakott. Első említése 1383-ból való, ekkor Oroszlankew (Oroszlánkö) néven tűnik fel, aztán a 15. században Possesio Oroszlankew néven említik egy oklevélben, a Csák nemzetségi birtokokként.

A török hódoltság idején elnéptelenedett. A törökök az 1543-as hadjárat során felgyújtották a környékbeli Tata, Gesztes és Vitány várát is, valószínűleg Oroszlánkö is erre a sorsra jutott.

A 16. század második felében, ill. a 17. században a vár és vidéke teljesen lakatlan, neve is „Pusztarozslánkö”-ként tűnik fel ekkor. A török kiűzését követően a terület

¹ Végváriné Babirák Ilona: Oroszlány - egy magyarországi falu legendája és igaz története. Majki Népfőiskolai Társaság, Művelődési Központ és Könyvtár Oroszlány - 1999

ekkori birtokosai, az Eszterházyak Pozsony, Nyitra és Trencsén vármegyékből származó szlovákokat telepítettek be a vidékre.

A Rákóczi-szabadságharc bukása után a fejedelemhez hű Eszterházy Antal követte urát a száműzetésbe, így birtokai a császárhű Eszterházy Józsefre szálltak. Ekkoriban mindössze húsz körüli a faluban élő jobbágycsaládok száma. Az 1820-as években a falunak 598 lakója volt, 1938-ban 1500.

Oroszlány a szénnek köszönheti fejlődését és várossá válását. Az 1920-as években kezdődött a környék meglehetősen gazdag szénvagyonának feltárása. A fölkkutatott jó minőségű barnaszénmezők új lendületet adtak fejlődésének. A bányászkodás - és a ráépülő energetikai ipar - alapvetően meghatározta a város életét, munkalehetőséget adva az idetelepülőknek.



2. Kép: Óroszlány címere és zászlaja²

A település **1954-ben városi rangot kapott**, és az ország egyik legfőbb szénbányászati térségévé vált. Lakosságának száma elérte a 21.000 főt. A széntermelés 1965-ben érte el maximumát, 3.5 millió tonna szén (egy év alatt) felszínre juttatásával. Napjainkig több mint 130 millió tonna szenet termeltek a szénmedencében. A szénbányászat és az energetikai ipar egy jelenleg 18.000 lakosú várost, egy kistérségi természetes központját teremtette meg.

² Forrás: www.oroszlany.hu

1961-ben kezdte meg a villamosenergia termelést - a helyi szénre alapozva - az oroszlányi hőerőmű 4 x 50 MW teljesítménnyel, mely 1978 óta a város távhő ellátását is biztosította.



3. kép: a Vértesi Erőmű

A városkörnyéki kisebb bányák kimerülése után új lendületet adott a bányászkodásnak az 1970-es években beinduló eocén program. Ennek keretében létesült a Márkushegyi Bányáüzem, melynek éves termelése kb. 1-1.5 millió tonna szén volt. Az utolsó oroszlányi bánya, és egyben az ország utolsó mélyművelésű bányája 2014. december 31-én zárt be. Az erőmű az ezt követő időszakban a felhalmozott szén, vásárolt szén, biomassza, és SRF (válogatott, minősített hulladék) együttegetésével működött 2015. december 31-ig, amikor végleg bezárták. A távhő ellátást egy új építésű gázmotoros erőmű biztosítja.



4. kép: a Polgármesteri Hivatal épülete

A **rendszerváltás** komoly kihívások elé állította Oroszlányt. Az 1990-es évekig meghatározó szénbányászat, és az ebből történő villamosenergia-termelés miatt a város gazdasági szerkezete túlzottan egyoldalú, sérülékeny volt. Az 1990-es évektől beindult ipari szerkezetváltásnak köszönhetően mind nagyobb jelentősége lett az ipari parknak, ami a hivatalos címet 1997-ben kapta meg. A zöldmezős területek a régi ipari területek mellett lettek kijelölve. Jelenleg 12 cég található itt, melyek együttesen mintegy háromezer embert foglalkoztatnak. Folyamatos bővítéseik és fejlesztéseik hatására mára a munkaerőhiány van a térségben, és a városban - mint egykor a bánya fejlődésének idején - megjelentek a vendégmunkások. Jelentősebb cégek a BorgWarner, a Wescast (autóipar), és a GE (víztisztítás). A zöldmezős beruházások után megindultak az egykori ipari területeken megvalósuló barnamezős beruházások is.

A jó megközelíthetőség, a Budapest- Bécs autópálya és vasútvonal közelsége jó lehetőséget teremt a turisztikai adottságok kihasználásához. Oroszlány legnagyobb látnivalója, egyben legjelentősebb műemléke a 2015-ben restaurált Majki Kamalduli műemlékegyüttes.



5. kép: Majk és Vértesszentkereszt

A településhez tartozó vértesszentkereszt apátság maradványai, illetve a közeli Vértes erdeiben található várgesztesi, csókakői, Vitány, és Gerencsér várak-váromok ideális kirándulólhelyek. A Vértest hosszában átszeli az országos Kék túra útvonala. A városban szlovák tájház, a Bányászati Múzeum, az ófalu evangélikus temploma, a modern katolikus templom kínálnak látnivalót.

2. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS RENDSZERE

2.1 Az államháztartás fogalma

„Az államháztartás a közfeladatok ellátásának egységes szervezeti, tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási szabályok szerint működő rendszere.”³ Az államháztartás tágabb megfogalmazásban az állami funkciók ellátását célzó gazdálkodási rendszert jelenti. Az államháztartás magában foglalja az állam és az önkormányzatok feladatainak ellátására szolgáló pénzeszközöket és vagyontárgyakat, és az ezekkel való gazdálkodást, valamint mindezek jogi szabályozását.

Az államháztartási rendszer felépítését az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) határozza meg.

Az Áht. alapján az államháztartás kettő alrendszerre tagolódik, a központi, és az önkormányzati alrendszerre.

Az államháztartás központi alrendszerébe tartozik

1. az állam,
2. a központi költségvetési szerv,
3. a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestület, és
4. a 3. pont szerinti köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv.

Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozik

1. a helyi önkormányzat,
2. a helyi és az országos nemzetiségi önkormányzat
3. a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény és a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény szerint létrehozott társulás, valamint a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény alapján létrejött területfejlesztési önkormányzati társulás,
4. a térségi fejlesztési tanács, és
5. az 1-4. pontokban foglaltak által irányított költségvetési szerv.

Szakdolgozatom tárgya Oroszlány Város Önkormányzata gazdálkodásának elemzése, ezért részletesen csak az államháztartás önkormányzati alrendszerét mutatom be. Dolgozatomban - az egyszerűség kedvéért - ahol a továbbiakban önkormányzatot említek, azon helyi önkormányzatot értek.

³ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

2.2 Az államháztartás alapelvei

Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, mely elvet a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során kötelesek tiszteletben tartani.⁴

Alapvető követelmény a demokratikus társadalmakban, hogy a közpénzeket az állam átlátható módon, hatékonyan, és valóban a közfeladatok ellátására fordítsa. Ennek a megvalósításához az szükséges, hogy az államháztartás rendszerében bizonyos alapelvek érvényesüljenek, mely alapelveket az államháztartásba tartozó összes szervezetnek be kell tartania a működése során. Ezen alapelvek a következők:⁵

- A nyilvánosság elve: a közpénzekkel való gazdálkodás társadalmi átláthatóságát, ellenőrizhetőségét biztosítja.
- A költségvetés alapján történő gazdálkodás elve: előre elkészített, költségvetési évre (naptári évvel megegyezik) vonatkozó költségvetés alapján kell gazdálkodni.
- A programozás elve: az európai uniós támogatások felhasználásához kapcsolódó hosszú távú, több költségvetési évet érintő kötelezettségek teljesítését biztosítja.
- A teljesség elve: minden pénzmozgást el kell számolni, a költségvetésben tehát szerepelnie kell minden egyes bevételi és kiadási tételnek.
- A valódiság elve: az előirányzatok mindig a valós, tényleges céloknak megfelelően tervezzék be, és használják fel.
- Az egységesség elve: az állam összes pénzügyi műveletét egyetlen dokumentumba kell foglalni (költségvetés). Ebben szerepelnek a bevételek és a kiadások, a követelések és a kötelezettségek, biztosítva az áttekinthetőséget.
- Áttekinthetőség elve: A költségvetést és a zárszámadást összehasonlítható módon, azonos szervezeti és besorolási szempontok szerint kell elkészíteni.
- A globális fedezet elve: a költségvetési bevételek összességükben nyújtanak fedezetet a kiadásokra, az egyes bevételi és kiadási tételek között nincs közvetlen megfeleltetés (vannak kivételek: pl: EU-források).
- A bruttó elszámolás elve: a bevételeket és a költségeket, valamint a követeléseket és a kötelezettségeket egymással szemben elszámolni (csak a különbözetüket jelezni) nem szabad.
- A részletesség elve: az áttekinthetőséget és a megalapozott döntéshozatalt segíti elő.

⁴ Magyarország Alaptörvénye N) cikk (1) bekezdés

⁵ Lentner Csaba: Közpénzügyek és államháztartástan, Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013

- A felhasználási kötöttség elve: egyes források meghatározott felhasználáshoz való kötöttsége (a globális fedezet elvének „párja”).
- A közbeszerzési kötelezettség elve: az államháztartáshoz tartozó beszerzések, beruházások, szolgáltatás megrendelések szabályozása (közbeszerzési törvény).
- Az állami támogatások korlátozásának elve: az állam piactorzító hatását igyekszik kiküszöbölni.
- A számviteli megalapozottság elve: csak azokat a gazdasági műveleteket lehet rögzíteni, amelyekről bizonylatot állítottak ki.

2.3 Az államháztartás funkciói

Az államháztartás alapvetően három funkcióval rendelkezik, úgymint tradicionális-, szociális-, valamint gazdaságpolitikai funkció.

A **tradicionális**, más néven **hagyományos funkció** által gondoskodik az állam azokról a feladatokról, melyek ellátását az államiság megléte teszi szükségessé: államhatalmi, államigazgatási, igazságszolgáltatási feladatok, külső-belső rend fenntartása. Ez a funkció az államiság kialakulásával együtt jött létre, azzal szükségszerűen együtt jár. Ide tartozik elsősorban:

- jogalkotás: a társadalmi lét jogi kereteinek biztosítása;
- jogalkalmazás: bíróságok, közigazgatási szervek által végzett jogalkalmazás;
- az állami szuverenitás biztosítása: honvédelem, államhatár védelme;
- a belső rend és közbiztonság fenntartása: nemzetbiztonsági,- bűnüldözési feladatok, rendészeti tevékenységek.

Az államháztartás **szociális, jóléti funkciója** később, a gondoskodó állam, vagy másként a jóléti állam megjelenésével alakult ki. A modern polgári demokráciákban az állam e funkciója előtérbe kerül, közvetlen hatása van az emberek mindennapi életminőségére. A szociális funkció esetében az állami újraelosztás cél és egyben eszköz is. Az újraelosztás (redisztribúció, jövedelemtranszfer) az állampolgárok jövedelmének a piaci alapú jövedelemelosztástól való eltérítésével a túlzott jövedelemkülönbségek kialakulását, és leginkább a rosszabb anyagi helyzetű társadalmi rétegek élethelyzetének javítását célozza. A szociális funkció jelentősebb elemei a szociális ellátó rendszer (szociális otthonok, segélyezések, természetbeni juttatások, munkanélküli ellátás, hajléktalan ellátás stb.), egészségügyi ellátó rendszer, nyugdíjrendszer és egészségbiztosítási rendszer (közös kockázatvállaláson és szolidaritáson alapuló kötelező társadalombiztosítás), oktatási rendszer, valamint a

gyermek- és ifjúságvédelem működtetése. A szociális funkció jellemzője, hogy az állami szerepvállalással párhuzamosan jelen van a magánszféra is: magántulajdonban levő oktatási-, és egészségügyi intézmények, időotthonok. Egy részük piaci alapú, de számos nonprofit szervezet is jelen van (egyházi intézmények, jótékonyági szervezetek).

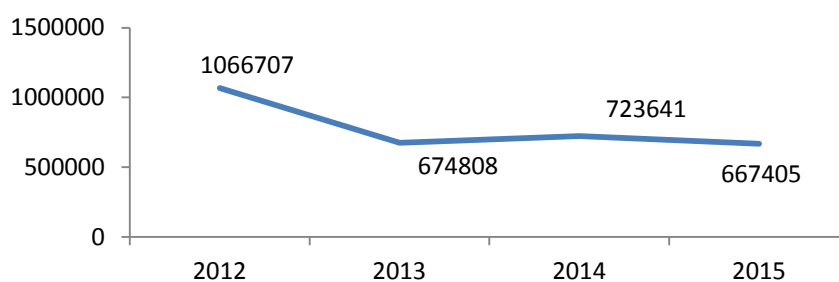
Az állami-államháztartási funkciók közül a legújabb a **gazdaságpolitikai funkció**, melynek alapja, hogy az állam képes a gazdasági folyamatok befolyásolására. Célja a gazdasági növekedés segítése, a gazdaság ingadozásainak kiegyenlítése. Ennek elérésére több eszköz áll az állam rendelkezésére: központi kínálat vagy kereslet serkentése, infláció ellenes intézkedések, adópolitika alakítása. Ezen eszközökkel a gazdasági stabilitást, a növekedést, a foglalkoztatás növekedését és a területi egyenlőtlenségek csökkentését kívánja elérni.

3. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ÖNKORMÁNYZATI ALRENDSZERE

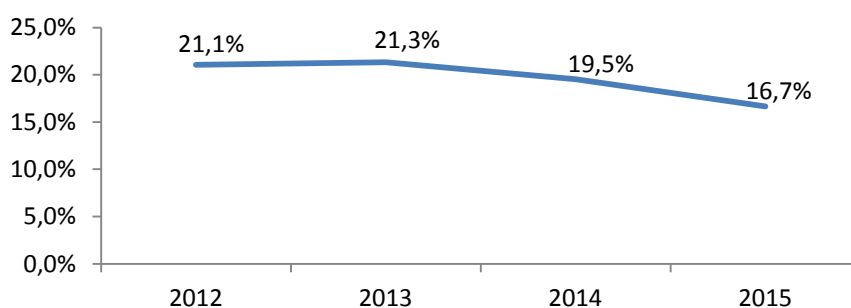
3.1 A magyar önkormányzati rendszer bemutatása

Az **államháztartás helyi szintjét** a helyi önkormányzatok (megyei és települési önkormányzatok) és a helyi kisebbségi önkormányzatok költségvetései képezik. A helyi önkormányzati rendszer része az állami szervezetrendszernek, és fontos eleme a hatalmi tagozódásnak.

Mivel a helyi önkormányzatok az állami feladatellátás helyi szintjét jelentik, a modern demokráciákban az önkormányzatiság elismerése, az önkormányzatok működése a társadalom egyik alappillére jelenti. Az önkormányzati rendszer elengedhetetlen feltétele az önkormányzatok gazdasági önállósága. Az önkormányzati alrendszer jelentőségét mutatja, hogy a központi költségvetés teljes bevételeinek illetve kiadásainak kb. 15-20 %-át teszi ki.



1. sz. ábra. A helyi önkormányzatok támogatása a központi költségvetésből 2012-2015-ig, az adatok millió forintban.⁶



2. sz. ábra. A helyi önkormányzatok bevételei a központi költségvetés bevételeinek arányában (%)⁷

⁶ KSH idősoros éves adatok.

⁷ KSH idősoros éves adatok, és a központi költségvetés zárszámadásai.

3.1.1 A polgári önkormányzati rendszer kialakulása Magyarországon

Magyarországon a XIX. században alakult ki a polgári államnak megfelelő (önkormányzati típusú) helyi közigazgatási rendszer. A helyi önkormányzatok feladatait a **vármegye**, mint területi típusú önkormányzat, valamint a **törvényhatósági jogú város** látta el. E két szervezet közös neve törvényhatóság.

Az állami és az önkormányzati szintű közigazgatás összehangolására és a különböző közigazgatási ágak közötti együttműködés elősegítésére törvényhatóságokként létrehozott testület volt a közigazgatási bizottság, melynek a másodfokú hatósági ügyek intézése volt a feladata. Az alispán volt a törvényhatóság első számú tisztségviselője, helyettese a vármegyei főjegyző volt. A Kormány érdekeit mindkét törvényhatóság élén a főispán látta el. A községek voltak a területi önkormányzatok legkisebb egységei.

A **főváros**, Pest-Buda (1848-tól főváros, 1873-tól Budapest) közigazgatási rendszere alapvetően megegyezett a törvényhatósági jogú városokra vonatkozó rendelkezésekkel, figyelembe véve a főváros sajátos helyzetét is.

A kiegyezés után kialakult közigazgatási rendszer és intézmények a tanácsrendszer bevezetéséig fennmaradtak. A két világháború közötti időszak jellemzője volt, hogy fokozatosan kerültek át államigazgatási feladatok a kormányzattól függő szakigazgatási szervezethez.

A **második világháborút követő években** fokozatosan kialakult a hatalomgyakorlás szocialista formája. Az 1949-ben hatályba lépett új Alkotmány az állam egységét hirdette, és felszámolta a korábbi polgári önkormányzati rendszert, és annak helyébe a **tanácsrendszer**, mint szovjet típusú igazgatási rendszer lépett. Valamennyi igazgatási területen (megye, járás, város, község és városi kerület) tanácsok működtek. A végrehajtó bizottságok voltak a tanácsok végrehajtó és igazgatási szervei, amelyek egyrészt saját tanácsuknak, másrészt a felettes végrehajtó bizottságnak is alárendelten működtek. A tanácsi szakigazgatási szervek ellátták az államigazgatási hatósági feladatokat, irányították a tanácsi intézményeket és a tanácsi tulajdonú vállalatokat is. Hatósági jogkörükben ellenőrzési feladatokat is elláttak. Az adott politikai, társadalmi rendszerben a megfogalmazott önkormányzati jelleg csak formális lehetett. A megyei tanácsok elsődleges szerepe a központi feladatok végrehajtása volt.⁸

A tanácsi igazgatási rendszerben a kisebb lakosú települések nem rendelkeztek önálló tanáccsal, sok volt az úgynevezett községi közös tanács. Itt a nem székhely

⁸ Csizmadia-Máthé-Nagy: Magyar közigazgatástörténet, Budapesti Corvinus Egyetem, 2009

településeken előjáróságok működtek, amelyek csak korlátozott hatáskörrel rendelkeztek.

Az 1980-as években a járások megszűnésével az addigi három szintű tanácsi és igazgatási rendszer két szintűvé vált, a megszűnt járások szerepét a városok vették át.⁹

A **rendszer váltás után** a magyar közigazgatási rendszer ismét jelentősen átalakult. A megszűnt tanácsok helyét a helyi önkormányzatok vették át. A helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásával az országgyűlés elismerte a helyi közösségek önkormányzathoz való jogát. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény preambuluma szerint:

„Az Országgyűlés - követve hazánk haladó önkormányzati hagyományait, továbbá az Európai Önkormányzati Karta alapkövetelményeit - elismeri és védi a helyi közösségek önkormányzathoz való jogait.

A helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége - közvetlenül, illetőleg a választott helyi önkormányzata útján - önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeit.

Az Országgyűlés, támogatva a helyi közösségek önszervező önállóságát, segíti az önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtését, előmozdítja a közhatalom demokratikus decentralizációját.”¹⁰

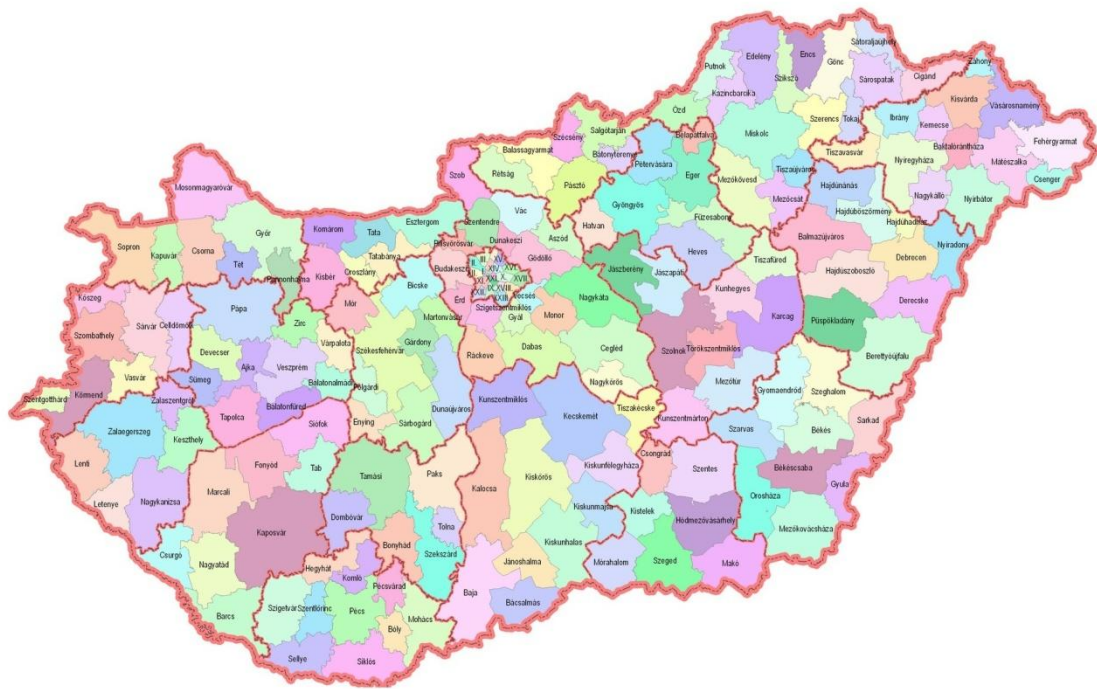
A létrejött helyi önkormányzatok a törvény alapján jelentős feladat- és hatáskörrel rendelkeztek. A korábbi önkényuralmi rendszer után hirtelen jött szabadság az önrendelkezés magas fokát biztosított legkisebb közösségeknek is. A jelentős mértékű decentralizáció azonban megmutatta, hogy a kisebb lakosságszámú települések korlátozott teljesítőképességük miatt nem képesek valamennyi, a törvényben számukra előírt közszolgáltatás kellő színvonalú, gazdasági és szakmai szempontból is hatékony biztosítására.

3.1.2 Az önkormányzati rendszer napjainkban

2013-ban a közigazgatási rendszer ismételt átalakítására került sor. Az Országgyűlés 2012. június 25-én elfogadta a **jársások** kialakításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényt, melynek eredményeként 2013. január 1-jétől új közigazgatási szervekként 175 járási hivatal kezdte meg működését, így Magyarország megyéi 29 éves szünet után ismét járásokra tagolódtak.

⁹ Barabás Zoltán: Közigazgatási szakvizsga - Önkormányzati közigazgatás, Nemzeti Közigazgatási Intézet 2012

¹⁰ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény



6. Kép: Magyarország járási rendszere¹¹

A járási hivatalok illetékességi területe valamennyi városra és községre kiterjed, Budapesten pedig kerületenként kerületi hivatalok működnek hasonló feladattal. A rendszer indulásakor 175 járás volt, jelenleg – a Polgárdi járás megszűnése miatt – 174 járás működik, a fővárosi kerületi hivatalok száma pedig 23.

A járasok az államigazgatás legalsóbb területi szintjét jelentő egységek, melyek az államigazgatási tevékenységek, szolgáltatások többségét minden állampolgár számára elérhető közelségben és magas minőségben kívánják biztosítani. Ennek megfelelően a járási hivatalok legfőbb feladata a megyei szint alatt intézhető államigazgatási feladatok ellátása. Nem utolsó sorban a járasok kialakítása megvalósítja az államigazgatási és az önkormányzati feladatok szétválasztását.

A járási hivatalokhoz kerültek a korábban a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyek, továbbá a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveinek, kirendeltségeinek feladatai: első körben okmányirodai feladatok, gyámügyek, gyermekvédelmi ügyek, és egyes szociális, környezetvédelmi- és természetvédelmi ügyek. A feladatkörök különválasztásának alapelve az volt, hogy az önkormányzati szabályozáshoz kapcsolódó, helyi mérlegelést igénylő ügyek a jegyzőnél maradjanak,

¹¹ www.fomi.hu/portal/index.php/hirek-aktualitasok/357-terueleti-allamigazgatasi-valtozasok-a-jarasok-megalakulasaval

ahol pedig állami feladat ellátása történik, ott a járási hivatal járjon el.¹² A közeljövőben tovább folytatódik a **közigazgatás centralizációja**, és várhatóan további feladatok is átkerülnek járási hivatalokhoz, mint például építésügy, kereskedelem, iparügy stb.

3.2 Önkormányzatok feladatai és hatáskörei

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) alapján a helyi önkormányzatnak el kell látnia az e törvényben meghatározott **kötelező**, valamint az általa **önként vállalt** feladat- és hatásköröket. Az önkormányzat olyan helyi közügy önálló megoldását vállalhatja önként, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja, a helyi képviselő-testületet a polgármester vezeti.¹³

A helyi önkormányzati feladatok különösen:¹⁴

- településfejlesztés, településrendezés;
- településüzemeltetés (köztemetők, közvilágítás, helyi közutak kialakítása és fenntartása, közterületek kialakítása és fenntartása, parkolás biztosítása);
- a közterületek, közintézmények elnevezése;
- egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások;
- környezet-egészségügy (köztisztaság, rovar- és rágcsálóirtás);
- óvodai ellátás;
- kulturális szolgáltatás (könyvtári ellátás, előadó-művészet támogatása, kulturális örökség helyi védelme, helyi közművelődés támogatása);
- gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások, szociális szolgáltatások és ellátások;
- lakás- és helyiséggazdálkodás;
- hajléktalan ellátás;
- helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
- honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
- helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
- a kistermelők, őstermelők számára értékesítési lehetőségeinek biztosítása;
- sport, ifjúsági ügyek;
- nemzetiségi ügyek;

¹² <http://www.jaras.info.hu/jarasi-hivatalok/jarasi-hivatalok-feladatkore>

¹³ Alaptörvény 33. cikk (1)-(2) bekezdés

¹⁴ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13.§

- közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
- helyi közösségi közlekedés biztosítása;
- hulladékgyűjtés;
- távhőszolgáltatás;
- víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.

A Mötv. mellett bármely törvény meghatározhat helyi önkormányzat számára kötelező feladatot.

A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között¹⁵

- rendeletet alkot;
- határozatot hoz;
- önállóan igazgat;
- meghatározza szervezeti és működési rendjét;
- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
- önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat;
- a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselői szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

Az önkormányzat feladatellátásához önkormányzati költségvetési szerv alapítására jogosult. A költségvetési szerv az államháztartás részét képező jogi személy, amelynek tevékenysége alap- vagy vállalkozási tevékenység lehet. Az alaptevékenységbe a költségvetési szerv szakmai feladatai és az ezek ellátását segítő egyéb, nem haszonszerzés céljából végzett tevékenysége tartozik. A vállalkozási tevékenység

¹⁵ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése

végzése nem kötelező, és azt a költségvetési szerv haszonszerzés céljából végzi. Ilyen önkormányzati költségvetési szervek többek között az önkormányzati (polgármesteri) hivatal, a kötelező vagy önként vállalt önkormányzati feladatokat ellátó költségvetési szervek, és a társulások.

3.3 Az önkormányzatok gazdálkodása¹⁶

3.3.1 Az önkormányzatok költségvetése

A legfontosabb önkormányzati alapjog az **önállósághoz való jog**, melynek fontos része az önkormányzatok ügyeinek - törvényi keretek között - szabad, önálló intézése, a közhatalom gyakorlása, a közszolgáltatásokkal biztosítása, és az ezekhez szükséges anyagi feltételek megteremtése. A gazdasági önállóság a bevételek meghatározott részének megszerzésére, valamint a bevételek önálló felhasználására vonatkozik, jogszabályok által meghatározott mértékig kötötten. Ezen anyagi feltételek megtervezése a költségvetés készítés folyamata.

A helyi önkormányzatok költségvetése **az államháztartás részét képezi**. Az önkormányzati alrendszer költségvetése elkülönül a központi költségvetéstől, ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik.

A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az **éves költségvetés**. Ebből finanszírozza és látja el törvényben meghatározott kötelező és önként vállalt feladatait. A feladatok ellátásának forrásait és kiadásait egységes költségvetési rendeletben kell szabályozni.¹⁷

A helyi önkormányzat **költségvetésének tartalmaznia kell:**¹⁸

- a bevételeket és kiadásokat,
- az önkormányzat által irányított költségvetési szervek létszámát, valamint bevételeit és kiadásait,
- a költségvetési egyenleg összegét,
- a költségvetési hiány külső és belső finanszírozására szolgáló eszközöket,
- a költségvetési többlet felhasználását,
- azokat a fejlesztési célokat, melyeket adósságot keletkeztető ügyletből kívánnak finanszírozni,

¹⁶ Sisa Krisztina Andrea: Települési önkormányzatok tervezési módszereinek továbbfejlesztése, elmozdulás a stratégiaorientált menedzsment szemlélet irányába, doktori (PhD) értekezés 2014

¹⁷ Möt. 111. §

¹⁸ Áht. 23. §

- az adósságokból és kezességvállalásokból fennálló kötelezettségeket,
- a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos hatásköröket.

A költségvetés végrehajtása a célok megvalósítását, a tervezett bevételek realizálását és a kiadási előirányzatok felhasználását jelenti.

Az önkormányzati költségvetés elkészítése több szakaszból áll. Az első szakasz a költségvetési koncepció elkészítése előző év november 30-ig. A második szakasz a költségvetési rendelet-tervezet összeállítása tárgyév február 15-ig (amennyiben a költségvetési törvényt tárgyévben fogadják el, akkor a törvény kihirdetését követő 45. napig). Az önkormányzat az elfogadott költségvetésről tájékoztatja a Kormányt.

Az önkormányzatok és intézményeik a zárszámadás elkészítéséhez költségvetési beszámolót kötelesek készíteni, melyben be kell mutatni a feladatok végrehajtását, és a gazdálkodás eredményeit. A zárszámadást a képviselő-testület rendeletbe foglalja.

A veszteséges gazdálkodás következményeit az önkormányzat saját maga köteles vállalni, a központi költségvetés az önkormányzat veszteséges gazdálkodásáért nem tartozik felelősséggel.

3.3.2 Az önkormányzatok gazdasági alapjai¹⁹

Az önkormányzati önállóság alapvető feltétele a **gazdálkodási önállóság**, melyet a Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) is garantál. Ennek alapján a helyi önkormányzat többek között²⁰:

- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat,
- meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik,
- e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat,
- dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről.

Mivel az önkormányzatok az államháztartás egyik alrendszerét alkotják, így a költségvetésük az államháztartás része. Az önkormányzatoknak önálló költségvetése az állami költségvetéstől elkülönül, de az állami támogatásokkal és egyéb transzferekkel kapcsolódik is hozzá.

Az önkormányzat feladatait saját költségvetési szerv útján, más gazdálkodó szervezet támogatásával, illetve szolgáltatások vásárlásával, bevételeiből láthatja el.

¹⁹ Lentner Csaba: Közpénzügyek és államháztartástan, Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013

²⁰ Alaptörvény 32. cikk

3.3.3 Az önkormányzatok vagyona²¹

Az önkormányzatok gazdasági önrendelkezésének egyik feltétele, hogy a feladatellátásukhoz szükséges **vagyonnal** rendelkezzenek. Vagyonuk alapvető rendeltetése a feladataik megfelelő színvonalú ellátásának biztosítása.

„Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.”²²

Az önkormányzati vagyon **törzsvagyon** vagy **üzleti vagyon** lehet.

A törzsvagyon a kötelező feladatkör ellátását, illetve a közhatalom gyakorlásának vagyoni feltételeit biztosítja, ezért ezek a vagyონrészek fokozott védelmet kapnak. A törzsvagyon forgalomképtelen, valamint korlátozottan forgalomképes vagyonelemekből áll.

A **forgalomképtelen** vagyontárgy

- nem idegeníthető el, tehát nem kerülhet ki az önkormányzat tulajdonából;
- nem terhelhető meg, követelés biztosítéka illetve tartozás fedezete nem lehet;
- gazdasági társaságba apportként nem vihető be.

Ilyenek például helyi közutak és műtárgyaik, terek, parkok.

A **korlátozottan forgalomképes** vagyontárgy felett a tulajdonos önkormányzat korlátozottan rendelkezhet, a rendelkezéshez jogszabály (törvény vagy az önkormányzat rendelete) feltételeket állapíthat meg. Ilyenek például a közművek, közfeladatot ellátó intézmény.

A vagyongazdálkodás feladata a vagyon rendeltetésének megfelelő, az önkormányzat teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, átlátható, hatékony és költségtakarékos használata, értékének megőrzése és növelése, állagának védelme, valamint a feladatellátás szempontjából feleslegessé vált vagyontárgyak értékesítése.²³

Az üzleti vagyon az önkormányzati vagyon törzsvagyonba nem tartozó része. Az üzleti vagyon az önkormányzat szabad döntése szerint értékesíthető, megterhelhető, vállalkozásba apportként bevihető.

²¹ Lentner Csaba: Közpénzügyek és államháztartástan, Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem 2013

²² Alaptörvény 38. cikk

²³ A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. tv. 7. § (2) bekezdése

A vagyon tekintetében az önkormányzatokat megilletik azok a jogok, és terhelik azok a kötelezettségek, amelyek az egyéb tulajdonost is. A tulajdonost illető jogok gyakorlásáról az önkormányzat képviselő-testülete rendelkezik.

3.3.4 A helyi önkormányzatok bevételei²⁴

Magyarországon az önkormányzatok bevételei alapvetően a következő csoportokba sorolhatók:

- saját bevételek;
- átengedett központi bevételek;
- állami hozzájárulások, támogatások;
- hitel.

3.3.4.1 Saját bevételek

A saját bevételek a helyi önkormányzatok kiemelten fontos bevételi forrásai, mivel kifejezik az önkormányzatok autonómiáját, önállóságát. A saját bevételeket az állam csak normatív keretek kijelölésével, törvényi úton befolyásolja, ezen belül mértéke az önkormányzat döntésétől függ.

Az önkormányzat a következő saját bevételekkel rendelkezik:

- Helyi adók (építményadó, telekadó, kommunális adó, idegenforgalmi adó, helyi iparüzési adó). A helyi adók típusait, maximális mértékét az állam a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvénnyel szabályozza, bevezetésükről a képviselő-testület dönt.²⁵
- Díjak, bírságok, illetékek (parkolási, közterület-használati, eljárási stb.).
- Vállalkozásból, saját tevékenységből, az önkormányzati vagyon hozadékából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat, bérleti díj.
- Vagyonértékesítésből (privatizáció) származó bevételek.
- Gazdálkodó szervezetektől, magánszemélyektől átvett pénzeszközök.
- Egyéb bevételek.

3.3.4.2 Átengedett központi bevételek

Az állam által a települési önkormányzatok részére átengedett bevételek fajtáit és mértékét rendszerint a költségvetési törvény határozza meg. E bevételek nem járnak

²⁴ Lentner Csaba: Közpénzügyek és államháztartástan, Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem 2013 és Möt 106. § (1) bekezdés

²⁵ A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény

felhasználási kööttségekkel, felhasználásukról az önkormányzat szabadon dönt, és azokat az önkormányzatok kötelesek beszedni. Ezek alapján 2016-ban a települési önkormányzatot illeti meg:²⁶

- a gépjárműadó 40%-a, és az ehhez kapcsolódó bírságból, pótlékból származó bevétel 100%-a;
- a termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni SZJA 100%-a;
- a jegyző által jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság 100%-a;
- a kormányhivatalok által a települési önkormányzat területén kiszabott, és abból befolyt környezetvédelmi bírságok 30%-a;
- a közlekedési szabályszegésekre kiszabott bírságból származó bevétel 40%-a, amennyiben a behajtást a jegyző végzi;
- a közlekedési szabályszegések után a közterület-felügyelő által kiszabott bírság 100%-a;

3.3.4.3 Állami hozzájárulások és támogatások

A helyi önkormányzatok fontos tulajdonsága a gazdasági önállóság, amely azonban nem jelenti egyben teljes függetlenséget. Az önkormányzati bevételek között fontos szerepet töltenek be az **állami hozzájárulások és támogatások**, melyek azonban a forrásszerkezet legkevésbé önálló részét jelentik. A központi kormányzati transzfereknek számos szerepe van:

- vertikális pénzügyi egyensúly biztosítása: a feladatok és a finanszírozás összhangba hozása;
- horizontális pénzügyi egyensúly elősegítése: a különböző önkormányzatok eltérő gazdasági erejéből származó egyenlőtlenségek kezelése;
- a közszolgáltatások minimális szintjének biztosítása;
- a helyi gazdaságfejlesztési célok elősegítése.

Az állami hozzájárulásokat és támogatásokat, illetve azok mértékét a költségvetési törvény határozza meg (pl.: Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény 2-3. melléklete).

Az állami hozzájárulások és támogatások legjellemzőbb csoportjai:

- az önkormányzatok működéséhez és feladataihoz biztosított feladatalapú támogatások, kötött felhasználással;

²⁶ Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény

- címzett és céltámogatások, melyek célja az önkormányzat erejét meghaladó beruházások és felújítások támogatása, illetve a települések közötti infrastrukturális különbségek csökkentése;
- felhasználási kötöttséggel járó központosított előirányzatok (pl.: európai uniós pályázatokhoz kapcsolódó önerő biztosítása, közműfejlesztés támogatása);
- vis major támogatás (rendkívüli helyzetek okozta károk esetén);
- önkormányzatok kiegészítő támogatása.

3.3.4.4 Kölcsönök

Amennyiben az önkormányzati bevételek nem fedezik a tervezett kiadások összegét (deficit keletkezik), lehetőség van hitel felvételére, vagy kötvény kibocsátására. Ezek felhasználás szerint korábban működési és fejlesztési célúak lehetnek. A fejlesztési célú hitelfelvétellel vagy kötvénykibocsátással általában a tőkeigényes beruházások fedezetét kívánják előteremteni, míg a működési célú kölcsönfelvétel a mindennapi működéssel járó rendszeres kiadásokat próbálták meg fedezni.

Fontos változás, hogy az önkormányzatok újbóli tömeges eladósodását elkerülendő, a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény alapján 2012. január 1-től önkormányzat kizárólag a **Kormány előzetes hozzájárulásával**, csak fejlesztési céllal köthet adósságot keletkeztető ügyletet. Működési célra felvett hitellel tervezni nem lehet, azt folyó év december 31-ig vissza kell fizetni.

3.3.5 A helyi önkormányzatok kiadásai

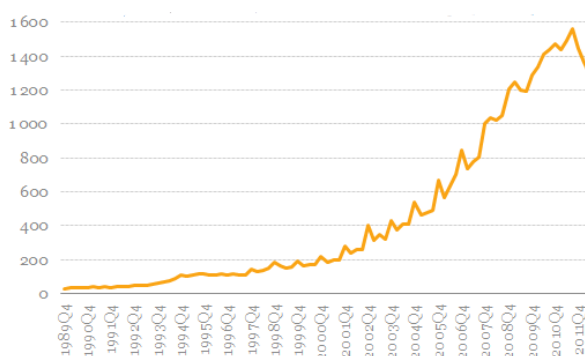
A helyi önkormányzatok kiadásaikat elsősorban feladatellátásuk finanszírozására fordítják. Az önkormányzatok által önként vállalt feladatok teljesítése nem mehet a kötelezően ellátandó feladatok rovására.

Az önkormányzati kiadások alapvetően két csoportba sorolhatók: működési és felhalmozási kiadásokra. A legfontosabb működési kiadások a személyi juttatások és az ehhez kapcsolódó járulékok és szociális hozzájárulási adó, a dologi és egyéb folyó kiadások, és egyéb működési kiadások tartoznak. A felhalmozási kiadásokat a beruházások, felújítások költségei, befektetések és az egyéb felhalmozási kiadások teszik ki.

3.4 Az önkormányzatok adósságkonszolidációja²⁷

A rendszerváltás után kialakult önkormányzati rendszer felé jelentős feladat decentralizáció valósult meg a központi szektorokból. A feladatok átadását azonban nem követte a források átadása, így az önkormányzatok egyre jobban eladósodtak, jellemző lett a működési és a felhalmozási forráshiány. Az adósság zöme devizában állt fenn, amely magas árfolyamkockázatot, és ezen keresztül pénzügyi instabilitást jelentett az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerének egyaránt. Gyakran előfordult, hogy a beruházási hiteleket - bújtatva - működési kiadásokra használták fel.

Az eladósodás egyik oka az volt, hogy az Európai Unió által támogatott beruházások megvalósításához nem rendelkeztek elegendő önerővel, így a támogatások elnyeréséhez forrásbevonásra volt szükségük. Az EU-s projektek utófinanszírozása további gondot okozott az önkormányzatoknak, ami miatt szintén külső források bevonása vált szükségessé. Mivel ezek a beruházások alapvetően nem termelő jellegűek voltak, így a hozamból történő kigazdálkodás sem volt lehetséges. Mindezek eredményeként az önkormányzatok pénzügyi kapacitásaikat meghaladó mértékű kötelezettségeket vállaltak. A gazdasági válság következtében megemelkedett devizaárfolyamok az önkormányzatok kötelezettség-állományának további növekedését idézték elő. Ezek miatt számos önkormányzattal szemben indult adósságrendezési eljárás. Az önkormányzatok tömeges csődje fenyegetett, mely súlyos társadalmi-gazdasági következményekkel járt volna, ezért szükségessé vált a központi adósságrendezés.



3. ábra: a helyi önkormányzatok adósságállományának alakulása 1989 től 2011-ig milliárd forintban²⁸

A kormányzat 2 lépcsőben valósította meg az önkormányzatok adósságrendezését 2011 és 2014 között. Első lépésként az 5000 fő alatti települések adósságállományát

²⁷ Lentner Csaba: A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja - Pénzügyi szemle 2014/3

²⁸ www.portfolio.hu

teljes egészében, majd ezután az 5000 fő feletti települések adósságállományát részben vállalta át. Az adósság átvállalásának mértéke (40, 50, 60 vagy 70%) az érintett önkormányzat iparüzési adóerőképessége alapján került kiszámításra. Az összes átvállalt adósság közel 700 milliárd forint volt.

A jól gazdálkodó, és ezért adósságkonszolidációban nem részesült települések fejlesztéseik támogatására összesen mintegy 70 milliárd forintnyi kompenzációt kaptak.

4. OROSZLÁNY VÁROS GAZDÁLKODÁSÁNAK ELEMZÉSE

4.1 Az önkormányzati gazdálkodás elemzésének általános szempontjai

4.1.1 A költségvetési gazdálkodás elemzése

A költségvetési gazdálkodás értékeléséhez, irányításához elengedhetetlenül szükség van megfelelő információkra. Ezek egyik kiemelt forrásai az elemzések. Az elemzés a költségvetési gazdálkodást folytató szervezet működését, illetve egyes tevékenységeit részekre, részletekre bontja, és ebből a részek és az egész közötti ok-okozati összefüggések vizsgálatával próbálja megállapítani a részeknek az egészre gyakorolt hatását.

Az elemzés célja, hogy biztosítsa a rendelkezésre álló források minél jobb felhasználását, megismerje és számszerűsítse azokat a körülményeket és feltételeket, melyek a költségvetési szerv gazdálkodását, a vezetői döntések előkészítését, és az elvégzett intézkedések végrehajtását befolyásolják.

A költségvetési gazdálkodás fontos célja, hogy a költségvetési szerv működése eredményes, gazdaságos és hatékony legyen. Ezeket a fogalmakat a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet az alábbiak szerint határozza meg:

„**Eredményesség:** annak követelménye, hogy a kitűzött célok - az elfogadott módosításokat, változó körülményeket figyelembe véve - megvalósuljanak, a tevékenység tervezett és tényleges hatása közötti különbség a lehető legkisebb mértékű legyen, vagy a tényleges hatás legyen kedvezőbb a tervezettnél.”

„**Gazdaságosság:** annak követelménye, hogy az erőforrások felhasználásához kapcsolódó kiadás vagy ráfordítás az elérhető legkisebb legyen, a jogszabályban meghatározott vagy általánosan elvárható minőség mellett.”

„**Hatékonyág:** annak követelménye, hogy az előállított termékek, nyújtott szolgáltatások, az ellátott feladat más eredményének értéke, vagy az azokból származó bevétel a lehető legnagyobb mértékben haladja meg a felhasznált erőforrásokhoz kapcsolódó kiadásokat vagy ráfordításokat.”²⁹

A gazdaságossági vizsgálatok azt hivatottak kideríteni, hogy az adott tevékenység végzéséhez szükséges személyi és tárgyi igényeket a szükséges mennyiségben és

²⁹ A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet

minőségben, a legkedvezőbb áron fedezték-e, illetve az erőforrásokat a legjobb kombinációban használták-e fel.

A hatékonyság vizsgálata a feladatok ellátásához rendelkezésre álló erőforrások felhasználásának hatásfokára irányul. A költségvetési szerv részére a hatékonyság növeléséhez két alapvető módszer választható: vagy a kiadásokat tekintjük adottnak, és ebből próbáljuk meg kihozni a legjobb feladatellátást, vagy a rögzített feladatellátás esetén a kiadások minimalizálására törekszünk.

A költségvetési szervek gazdálkodásának elemzésekor az eredményesség a legfontosabb mutató, hiszen a kitűzött célok megvalósulása nélkül értelmét vesztené a tevékenység.

4.1.2 A gazdasági elemzés statisztikai módszerei

A statisztika a tömegjelenségek számszerű jellemzésével foglalkozik, mint önálló tudomány jellemzően nagy tömegű adattal dolgozik. Feladata, hogy tömegjelenségekről, adattömegekről, azok tulajdonságairól, változásairól, összefüggéseiről módszeres megfigyelés, adatfeldolgozás és értékelés útján nyújtson tájékoztatást, matematikai eszközökkel leírja, áttekinthetővé, tegye azokat.³⁰

Az elemzés eszközei között kiemelt fontossága van a statisztikának. A statisztikai elemzések sikerének feltétele a vizsgált jelenségek és az azokat alkotó egységek egyértelmű meghatározása.

Az elemzés tárgyául szolgáló összes egyed csoportját (halmazát) sokaságnak hívjuk, tehát a sokaságot egyedek (egységek) alkotják. Ilyen egységek lehetnek emberek (pl. egy vállalat munkavállalói, egy település lakói), különféle szervezetek (pl. önkormányzati, oktatási intézmények), és úgynevezett képzett egységek (pl. a teljesített éves költségvetési kiadás).

Az elemzés során az egyedekre jellemző tulajdonságok (ismérvek) és lehetséges tulajdonságok (ismérvváltozatok) alapján határozható meg, hogy mely egyedek tartoznak bele az adott sokaságba. A vizsgált sokaság valamely számszerűsíthető jellemzője, a mérés eredménye a statisztikai adat. A statisztikai adatok számolásból, mérésekből, vagy ismert adatokkal végzett műveletekből származhatnak.

Az elemzés során az egyik leggyakrabban használt statisztikai eszköz a viszonyszámok számítása (ide tartozik például a közkezdvelt százalékszámítás is). A

³⁰ Dr. Csatai Rózsa: Statisztikai segédlet jegyzet Nyugat-magyarországi Egyetem 2012

viszonyszám két - egymással logikai kapcsolatban álló - adat hányadosával képzett érték, az adatok egymáshoz viszonyított arányát mutatja be.

Az elemzések során gyakran képzett adatok továbbá a sorok (összekapcsolt statisztikai adatok), táblák (sorok összefüggő rendszerét szemléltetik), számított középértékek (átlagok), helyzeti középértékek (módusz, medián), szóródás (középértékektől való eltérés), indexek (közvetlenül nem összehasonlítható adatokból nyert viszonyszámok).

Az eredmények bemutatásánál, szemléltetésénél, nagyságrendek és arányok érzékeltetésénél fontos szerepe van a grafikus ábrázolásnak, különösen abban az esetben, amikor a gazdasági elemzés területén kevésbé jártas emberekkel kell megismertetni az eredményeket. Leggyakrabban használt módszerei:

- geometriai alakzatokkal történő ábrázolás,
- térképen való ábrázolás
- stilizált figurákkal történő ábrázolás.

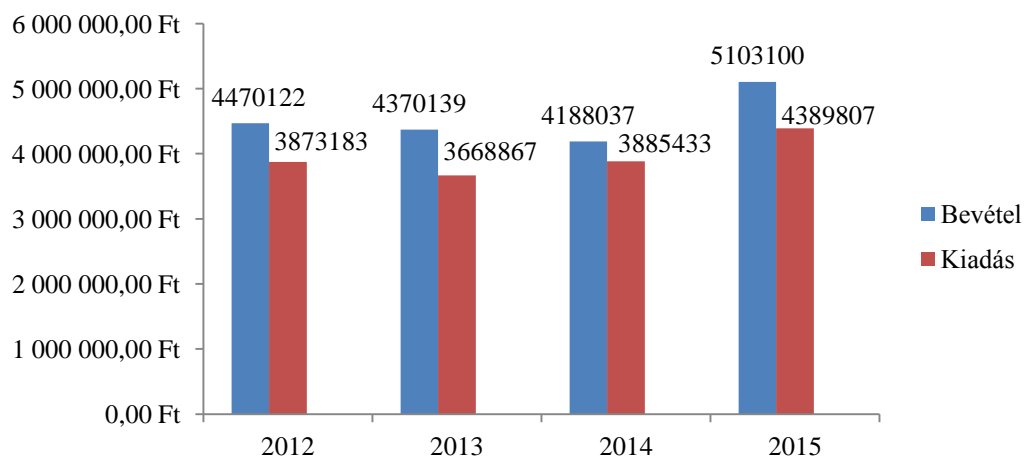
Az elemző munka még számos statisztikai módszert használ. Szakdolgozatomban az önkormányzat gazdálkodásának elemzése, értékelése során a fentiekben bemutatott eszközöket fogom alkalmazni.

4.2 Az önkormányzat költségvetése

A költségvetés tervezésekor az önkormányzat célja, hogy anyagi lehetőségeihez mérten, a kötelező és önként vállalt feladatok, valamint a lakosság igényeinek figyelembe vételével biztosítsa az önkormányzat és intézményei folyamatos és zavartalan működését, továbbá biztosítsa a fejlődési lehetőségek megvalósítását.

A 2014. évtől a 38/2013. (IX. 19.) NGM rendelet alapján a költségvetés bevételei szerepeltetni kell a **rövid lejáratú lekötött betétek megszüntetését**, illetve kiadásai között a pénzeszközök **betétként történő elhelyezését**. Mivel a gazdálkodást ezek a mozgások nem befolyásolják, valamint az adatok összehasonlítását is megnehezítenék, ezért a **költségvetés adatai között nem szerepeltettem** azokat.

Az elemzés során a 4. fejezetben szereplő valamennyi ábra, táblázat és grafikon az önkormányzati beszámolók, és azok mellékleteinek adatai alapján készült, saját szerkesztéssel.



4. sz. ábra. Az önkormányzat bevételi és kiadási főösszegeinek alakulása 2012-2015-ig.

4.3 Az önkormányzat költségvetésének bevételi oldala

Az önkormányzati önállóság, mint alapelv a gazdasági önállósággal biztosítható leginkább, melyhez elengedhetetlenül szükséges a költségvetési egyensúly biztosítása. A költségvetés egyensúlyban tartásának, és feladatok elvégzésének biztosítója a stabil és kiszámítható bevételi oldal, mely az elkölthető, felhasználható forrásokat biztosítja.

Az oroszlányi önkormányzat legfontosabb bevételi forrásai a saját bevételek (helyi adóbevétel, egyéb bevételek), illetve a központi költségvetésből származó támogatások voltak, elemzésemben ezeket fogom vizsgálni. Az intézményi bevételek, és a pénzmaradvány közel azonos összeggel szerepel az egyes évek költségvetésében,

mértékük számottevően nem befolyásolja az önkormányzat gazdálkodását. A bevételek részletes összetételét az 1. számú melléklet tartalmazza.

A következőkben az önkormányzati költségvetés bevételi oldalának megalapozottságát kívánom bemutatni. Az alábbi táblázat az eredeti és a módosított bevételi előirányzatokat, valamint a tényleges bevételeket mutatja be.

adatok ezer Ft-ban

Év	Eredeti előirányzat	Módosított előirányzat	Teljesített bevétel
2012.	4 352 581	4 989 502	4 470 122
2013.	4 198 499	4 545 087	4 370 139
2014.	4 098 589	4 295 455	4 188 037
2015.	4 120 928	5 055 718	5 103 100

1. számú táblázat: A bevételi előirányzatok alakulása 2012-2015. között

A tervezés megalapozottsága, az eredeti előirányzat teljesítése:

Tervezés megalapozottsága = tényleges bevétel / eredeti előirányzat x 100

A tervezés megalapozottsága 2012-ben 102,7 %, 2013-ban 104,1 %, 2014-ben 102,2 %, 2015-ben pedig 123,8 %-os volt. Az önkormányzat a bevételeket megközelítőleg jól tudta megtervezni. 2012-2014-ig kismértékű alultervezés történt, a bevételek csekély mértékben haladták meg a várakozásokat. 2014-ban az önkormányzat a bevételeket alultervezte, a bevételek 23,8 %-kal magasabbak voltak a tervezetnél, melynek oka a vártnál nagyobb iparüzési adó és egyéb bevételek voltak.

Az eredeti előirányzatokat az önkormányzat minden évben módosította.

Módosítási arány % = módosított előirányzat / eredeti előirányzat x 100

A módosítási arány 2012-ben 114,6 %, 2013-ban 108,3 %, 2014-ben 104,8 %, 2015-ben 122,7 % volt. Az eredeti előirányzatok valamennyi évben, legjelentősebb mértékben 2015-ben növekedtek az év közben felmerül változások miatt, mivel az önkormányzat - elsősorban az egyéb bevételek, az intézményi bevételek, a pénzmaradvány, és 2015-ben az iparüzési adó területén - többlet bevételre számított.

A módosítás indokoltságát mutatja a pénzügyi teljesítés mutatószáma:

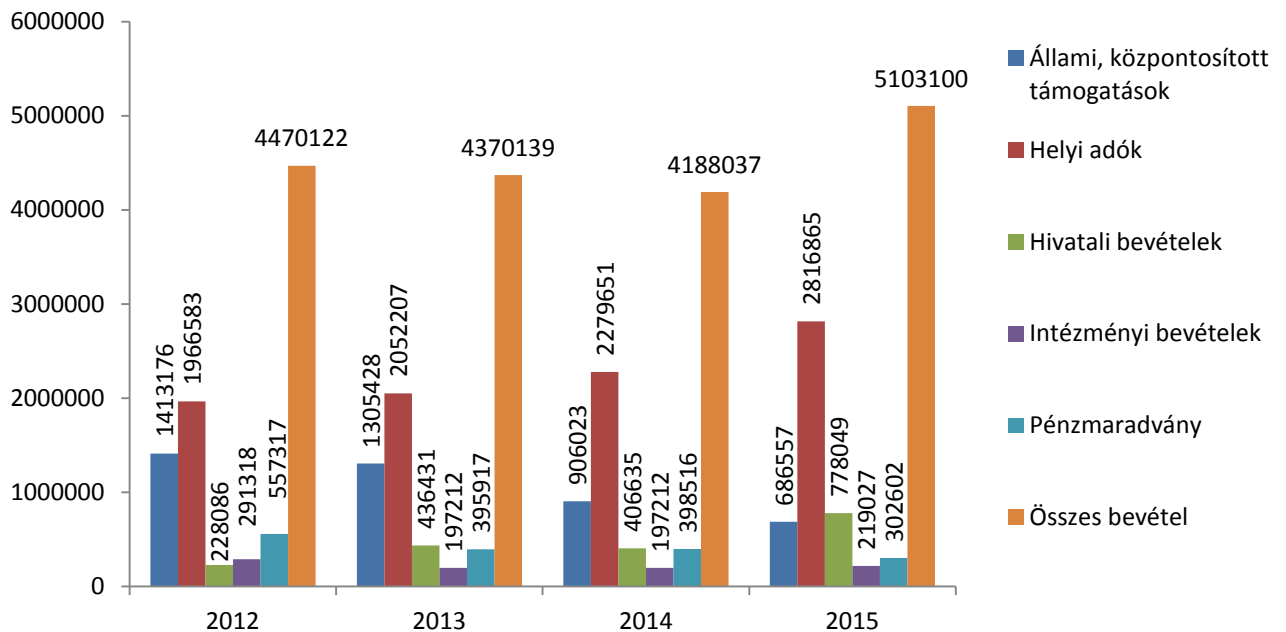
Pénzügyi teljesítés % = tényleges bevétel / módosított előirányzat x 100

A pénzügyi teljesítés 2012-ben 89,6 %, 2013-ban 96,2 %, 2014-ben 97,5 %, 2015-ben 100,9 % volt.

A pénzügyi teljesítés 2015 kivételével valamennyi évben 100% alatti, tehát az eredeti előirányzatok ilyen mértékű módosítása nem volt indokolt. A módosított

előirányzatoktól való elmaradás elsősorban a várt iparüzési adóbevétel elmaradása okozta.

Az alábbi grafikon a bevételi jogcímek alakulását szemlélteti. Általánosságban megállapítható, hogy 2012-2014-ig tartó enyhe csökkenést követően jelentősen megnövekedett bevétellel gazdálkodhat az önkormányzat. A bevételek közül a legjelentősebbek a helyi adóbevételek, valamint az állami, központosított támogatások. A gazdálkodás fenntarthatóságát biztosítja, hogy fejlesztéseket hitel felvétele nélkül valósította meg a város.

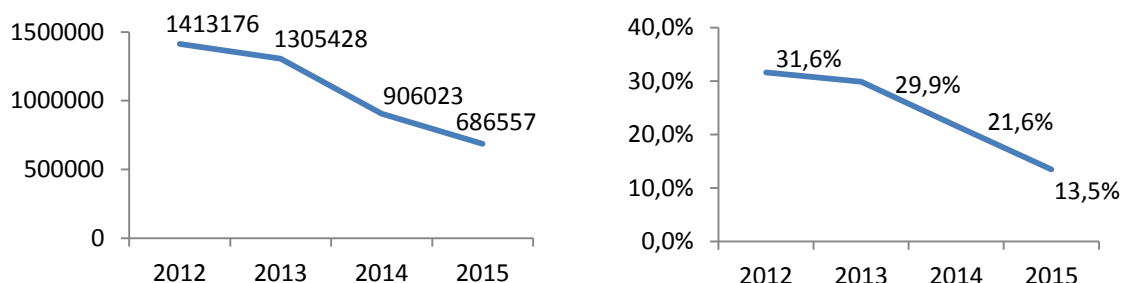


5. sz. ábra. A főbb bevételi tételek alakulása jogcímek szerint. Adatok ezer Ft-ban.
 Forrás: saját szerkesztés az önkormányzati beszámolóik alapján.

A főbb trendek leolvashatóak a grafikonról. Az egyes tételek részletes alakulását és azok okait a fejezet alpontjaiban részletezem.

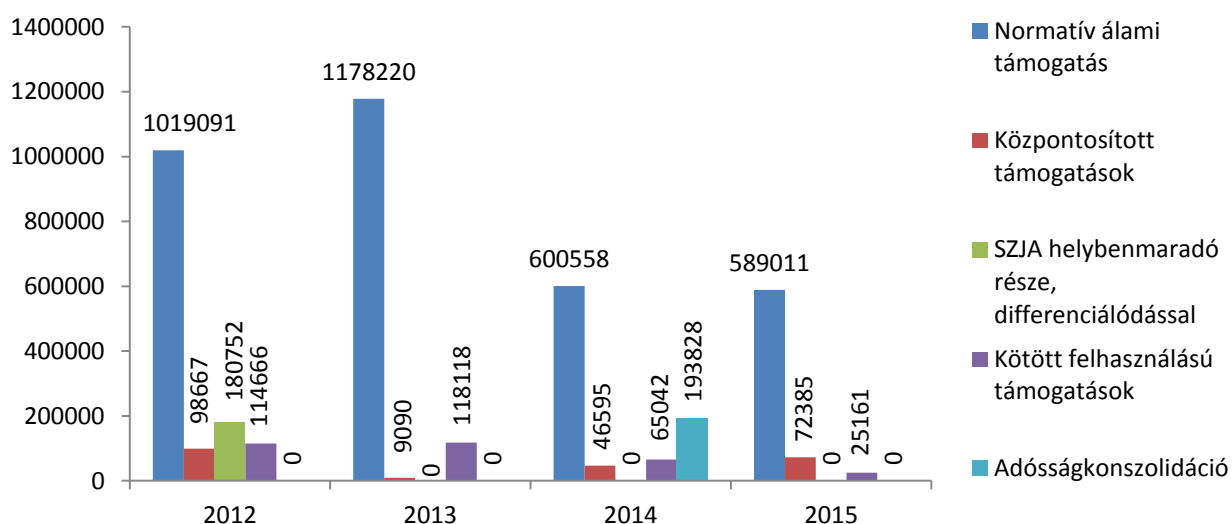
4.3.1 Állami, központosított támogatások

Az állami, központosított támogatások összege a vizsgált időszakban folyamatosan, jelentősen csökkent mind nominális értéken, mind a bevételek arányában, melynek számos oka van.



6. sz. ábra. Az állami, központosított támogatások alakulása abszolút értékben (ezer forintban) és a teljes bevétel arányában.

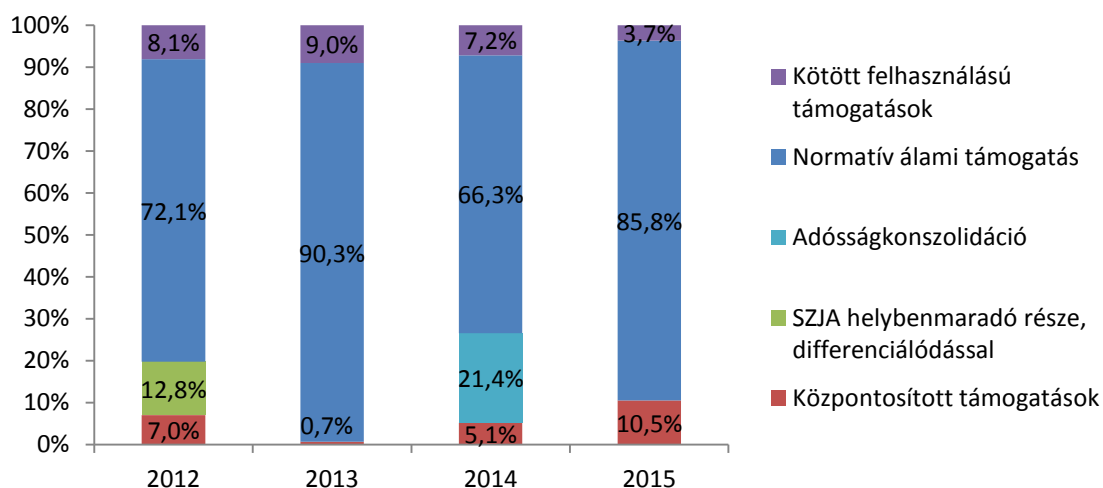
2013. évtől az önkormányzati normatív finanszírozási rendszert a feladatfinanszírozási rendszer váltotta fel. A „települési önkormányzatok működési támogatása” jogcímén támogatásra nem volt jogosult a város, mert a magas iparüzési adóbevétel miatt az adóerő képesség meghaladja a jogszabályban meghatározott összeghatárt. Ez a változás (indokát tekintve) kedvezőnek ítéltető, mivel a város öngondoskodó képességének növekedését jelzi, kevésbé van rászorulva az önkormányzat az ország közösségének szolidaritási támogatására.



7. sz. ábra. Az állami, központosított támogatások összetételének alakulása, az adatok ezer forintban.

A nemzeti köznevelési törvény hatályba lépésével, illetve a közigazgatás átszervezésével, a járási hivatalok létrehozásával és a kormányhivatalok hatáskörének bővítésével számos feladat, és ennek megfelelően a feladatok ellátáshoz szükséges pénzeszközök is elkerültek az önkormányzattól. Már nem szerepel a költségvetésben a pedagógusok, a pedagógiai munkát segítő közalkalmazottak, valamint a járási- és kormányhivatalokhoz átkerült köztisztviselők munkabére, és azok járuléka. A feladatok csökkenésének (központosításának) ellentételezésére csökkentek a normatív támogatások, 2013-tól megszűnt az SZJA helyben maradó része.

Az állami támogatás csökkenésének további oka, hogy a mértékét meghatározó létszám (népességszám, bölcsődei, óvodai ellátásban, iskolai oktatásban részesülő gyereklétszám) folyamatosan csökkent.



8. sz. ábra. Az állami, központosított támogatások összetételének alakulása a teljes összeg arányában.

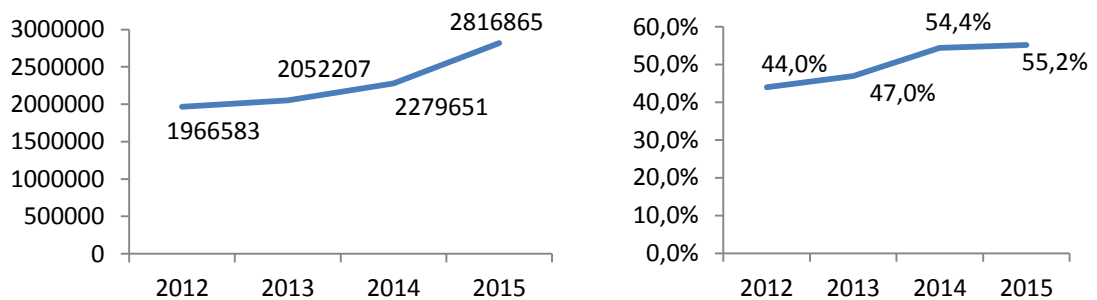
A normatív állami támogatáson belül meg kell említeni egy egyszeri jelentős tételt, mely a grafikonon kiugrást okoz. A 2013. évi normatív állami támogatás 1178220 forintos összege tartalmaz egy 576 milliós kormányzati támogatást, amit Oroszlány Város Önkormányzata a Remondis Oroszlány Zrt. (a helyi hulladékszállítással, kezeléssel foglalkozó vállalat) 75 %-os tulajdoni hányadát jelentő részvények vásárlására fordíthatott a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosítása érdekében. Ez egyszeri alkalommal jelentősen megnövelte a normatív támogatást.

A 2014. évi 906 millió forintos állami támogatás tartalmazza az állam által átvállalt önkormányzati adósság 193 millió Ft-os összegét, ez szintén egyszeri bevételt növelő tételként jelenik meg.

4.3.2 Helyi adóbevételek

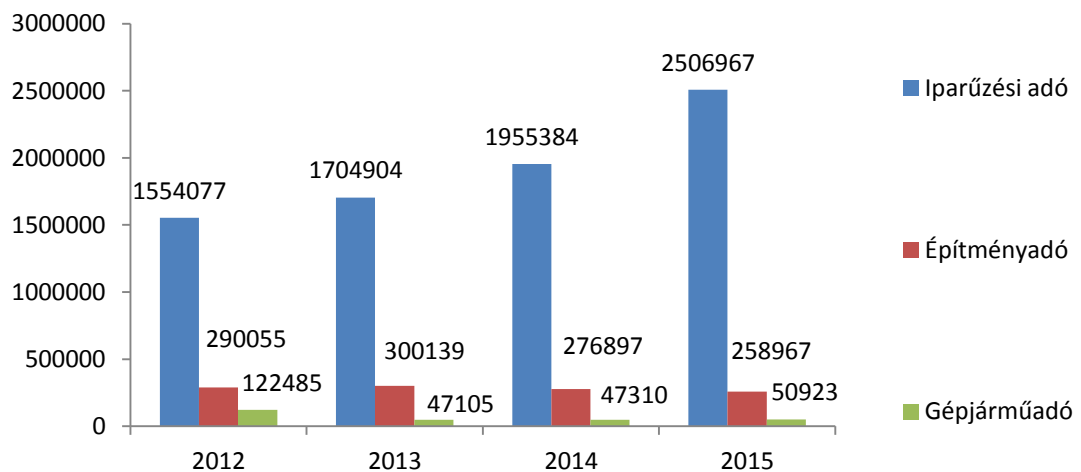
A helyi adóbevétel az önkormányzat költségvetésének legjelentősebb bevétele, fajtái: iparüzési adó, építményadó, gépjárműadó. A vállalkozások kommunális adója 2012 évtől kivezetésre került.

A két alábbi grafikon mutatja, hogy az összes helyi adóbevétel mértéke és a költségvetési bevételhez viszonyított aránya is folyamatosan, egyenletesen emelkedik. Ez a város pénzügyi önállóságának záloga, és biztosítja a következő évek tervezhetőségét.

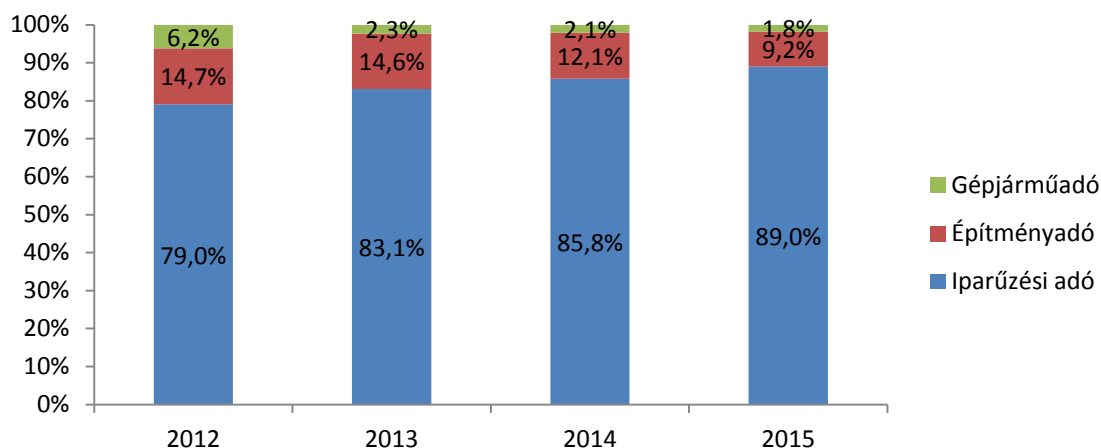


9. sz. ábra. A helyi adóbevételek alakulása abszolút értékben (ezer forintban) és a teljes bevétel arányában.

A következő két ábra az egyes helyi adóbevételek alakulását szemlélteti, melyekből kiténik az iparüzési adó gyors ütemű növekedése az építményadó és a gépjárműadó stagnáló értékeihez képest.



10. sz. ábra. A helyi adóbevételek összetételének alakulása, az adatok ezer forintban.



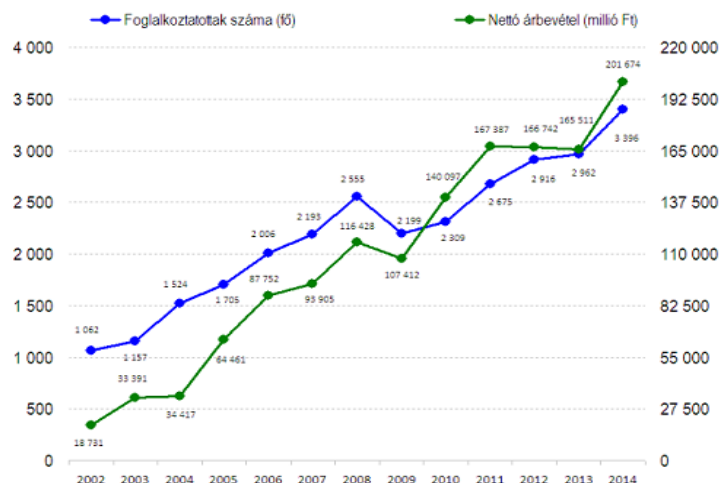
11. sz. ábra. A helyi adóbevételek összetételének alakulása a teljes összeg arányában.

4.3.2.1 Iparűzési adó

A helyi adóbevételekből legjelentősebb, nagyjából 90%-ot kitevő tétel az iparűzési adó, melynek mértéke az adóalap (bizonyos költségekkel csökkentett nettó árbevétel) 2%-a. Iparűzési adót a helyi adórendelet alapján csak 2,5 millió Ft adóalap felett kell fizetni. Az elmúlt években - a 2008-09-es gazdasági világválság okozta kismértékű visszaesést leszámítva - mind vállalkozások nettó árbevétele, mind a foglalkoztatottak száma folyamatosan növekszik.

Az iparűzési adó jelentős részét az oroszországi **ipari parkban** működő multinacionális vállalatok adják. Az ipari parkban mintegy 3500 fő dolgozik, és a létszám a fejlesztéseknek köszönhetően növekszik. A cégek éves árbevétele meghaladta a 200 milliárd forintot. Az ipari parki cégek közül a legjelentősebbek a BorgWarner Oroszlány Kft. (autóipar, 124 Mrd Ft árbevétel), mely Komárom-Esztergom megye 5. legnagyobb árbevételű vállalata, a GE Water and Process Hungary Kft. (víztisztító berendezések, 36 Mrd Ft árbevétel) és a Wecast Hungary Autóipari Zrt. (autóipar, 28 Mrd Ft árbevétel).

A további fejlesztések akadálya lehet, hogy a városban és környékén elfogyott a szabad munkaerő, már jelenleg is több száz fő vendégmunkás dolgozik oroszországi városokban. Az utóbbi néhány évben több munkásszálló nyílt a városban, és magáncégek újabbak megnyitását tervezik, mely találkozhat az önkormányzat szándékaival.



12. ábra: Az oroszlányi ipari parkban működő vállalatok nettó árbevételének és a foglalkoztatottak létszámának alakulása. Forrás: VARIKONT Kft.

Az oroszlányi önkormányzat „Tudományos és Technológiai Park” (TTP) cím elnyerésére irányuló pályázatot nyújtott be. A Nemzetgazdasági Minisztérium döntése értelmében 2016. december 7-től a város elnyerte és használhatja a „Oroszlányi Tudományos és Technológiai Park” elnevezést. A minisztérium elfogadta a területbővítési kérelmet, aminek eredményeképpen a jelenlegi 74,2 hektárról, 121,9 hektárra bővül az ipari park területe. A TTP cím megszerzésének előnye többek között, hogy több betelepülő vállalkozást eredményezhet, így növekedhet a város iparüzési adóbevétele. Tudományos igényű iparfejlesztés, és a high-tech vállalatok számára megfelelő környezet alakulhat ki, növekedhet a szakképzett és diplomás munkahelyek száma, várható a szakképzés fellendülése. További prioritás, hogy városmarketing szempontból presztízs értékű együttműködések, fejlesztések jöhetnek létre, ami által Oroszlány régiós helyzete erősödhet.

4.3.2.2 Építményadó

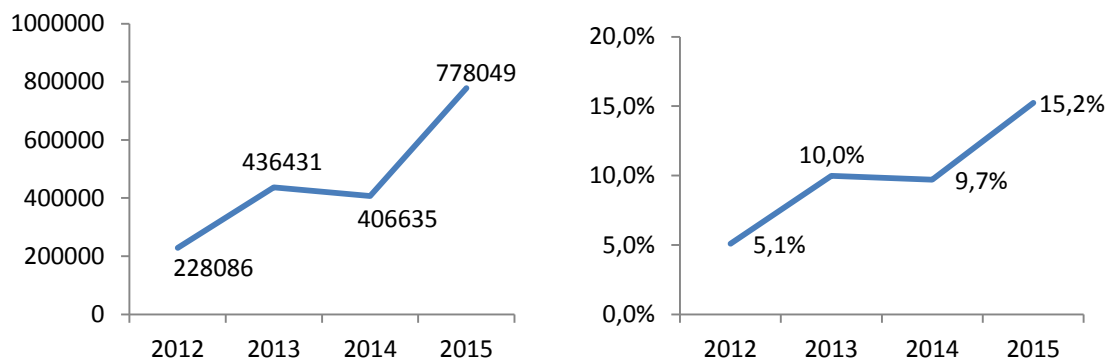
Jelentős, de folyamatosan csökkenő összeg az adóbevételek között az építményadó. A csökkenés oka, hogy a lakosság terheinek mérséklése céljából az önkormányzat előbb a magánszemélyek tulajdonában lévő lakások építményadóját, majd a garázsokra kivetett adót szüntette meg. Jelenleg építményadót csak a vállalkozások fizetnek a tulajdonukban lévő építmények után.

4.3.2.3 Gépjárműadó

A gépjárműadó bevétel összege jelenleg állandónak tekinthető. Mértéke 2013-ban jelentősen csökkent, melynek oka, hogy 2013 évtől a bevétel 60 %-át elvonja az állam,

az önkormányzatnál 40 % marad. Az önkormányzati adóhatóság központi nyilvántartásból (Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala) kapott adatok alapján veti ki az adót. A gépjárművek nagyjából állandó száma miatt – amennyiben további állami elvonások nem történnek – a gépjárműadó nagyjából évi 50 millió forintos szinten állandósult.

4.3.3 Egyéb bevételek



13. sz. ábra. Az egyéb bevételek alakulása abszolút értékben (ezer forintban) és a teljes bevétel arányában.

Az egyéb bevételek egyre jelentősebb tétel képviselnek a költségvetésben. A növekedésnek több oka is van.

Az oktatási intézmények jogi szabályozási környezete megváltozott. 2012-ig az általános- és középiskolák önállóan gazdálkodtak, 2013-tól azonban a működtetés és a fenntartás finanszírozása különvált. A szakmai feladatok kiadásait a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ, míg az infrastruktúra fenntartását az önkormányzat fizeti. A korábban önállóan gazdálkodó iskolák bevételei az intézmények bevételei közül átkerültek az egyéb bevételek közé.

Növekedést okozó tétel volt még, hogy az önkormányzat sikeresen pályázott különböző szolgáltatásokat, fejlesztéseket célzó támogatásokra.

A 2015-ös év tovább növekvő bevételét több újabb változás idézte elő. 2015-től a városi szennyvíztisztító telep üzemeltetését átvette a vízmű, mely jelentős, 166 milliós bérleti díjat fizetett az önkormányzatnak. Ez az összeg nem csak a bevételt növelte, megjelent a felújítási kiadások között is, mint fejlesztési költség. A bevétel további növekedését okozta az Oroszlányi Szolgáltató Zrt.-től származó 60 millió forintos osztalék, és lakossági kommunális hulladékszállítás államosítása miatt, a városi hulladékkezelő vállalat értékesítéséből befolyt 38 millió forint. Jelentős tétel volt 2015-ben a középületek energetikai fejlesztéséhez és az új szolgáltató városközpont

kialakításához kapott állami támogatás 246 millió forinttal, valamint itt jelent meg a kerékpárút (60 millió forint) és a komplex telep program (szociális felzárkóztató intézmény, 20 millió forint) létesítéséhez pályázaton elnyert támogatás.

4.3.4 Összegzés

A bevételi adatokból megállapítható, hogy az önkormányzat költségvetése stabil, szilárd alapokon nyugszik. A következő évek fejlesztéseinek és beruházásainak előre tervezhetőségét jelentősen rontja az állandó és kiszámítható jogszabályi környezet hiánya. Folyószámlahitel igénybevételére a vizsgált időszakban csak nagyon rövid ideig, napokra került sor. Az egyszeri, 300 millió forintos beruházási hitelfelvétel a város feltörekvő, jelenleg másodosztályú kosárlabdacsapatának új, minden igényt kielégítő modern sportcsarnokának felépítéséhez történt. A hitel törlesztése évi 70 millió forint, melynek forrása biztosított. Az 1 milliárdos beruházás többi része TAO támogatásból származik.

Adósságszolgálatra 2012-ben 343 millió forintot, 2013-ban 231 millió forintot, 2014-ben 221 millió forintot, míg 2015-ben csupán 329.000 forintot (folyószámla hitel miatt) fordított a város. A nagymértékű csökkenés az állami adósságkonszolidáció miatt következett be, így az adósságszolgálat nem ró jelentős terhet a város pénzügyi költségvetésére.

A folyamatosan változó, az államháztartás működését szabályozó jogszabályi környezetben a gazdálkodás biztonságos, az önkormányzat és a fenntartása alá tartozó intézmények pénzellátása folyamatos, zavartalan.

4.4 Az önkormányzat költségvetésének kiadási oldala

Az önkormányzatok a kiadásait a kötelezően ellátandó és az önként vállalt feladataik finanszírozására fordítják. A kiadások alapvetően két csoportba sorolhatók, a működési és a felhalmozási kiadásokra. A működési kiadások közé tartoznak a személyi juttatások és járulékaik, az intézmények működtetése, a dologi kiadások és az egyéb működési kiadások. A felhalmozási kiadásokat a beruházások és felújítások alkotják.

A következőkben az önkormányzati költségvetés kiadási oldalának megalapozottságát kívánom bemutatni. Az alábbi táblázat az eredeti és a módosított kiadási előirányzatokat, valamint a tényleges kiadásokat mutatja be.

adatok ezer Ft-ban

Év	Eredeti előirányzat	Módosított előirányzat	Teljesített kiadás
2012.	4 352 581	4 989 502	3 873 183
2013.	4 198 499	4 545 087	3 668 867
2014.	4 098 589	4 295 455	3 885 433
2015.	4 120 928	5 055 718	4 389 807

A tervezés megalapozottsága, az eredeti előirányzat teljesítése:

$$\text{Tervezés megalapozottsága} = \text{tényleges kiadás} / \text{eredeti előirányzat} \times 100$$

A tervezés megalapozottsága 2012-ben 89 %, 2013-ban 87,4 %, 2014-ben 94,8 %, 2015-ben pedig 106,5 %-os volt. Megállapítható, hogy az önkormányzat a 2012-2014-es években a költségvetési kiadásokat túltervezte, míg a 2015. évben alultervezte. A túltervezés oka, hogy az önkormányzat a várható beruházásokra, pályázati önerő biztosítására jelentős céltartalékokat képzett, melyek nem minden esetben valósultak meg. Az alultervezés megnövekedett felhalmozási kiadások (gimnázium korszerűsítés 135 millió forint, szolgáltató városközpont és művelődési központ épületenergetikai fejlesztése 70 + 74 millió forint) miatt következett be.

Az eredeti előirányzatokat az önkormányzat minden évben módosította.

$$\text{Módosítási arány} = \text{módosított előirányzat} / \text{eredeti előirányzat} \times 100$$

A módosítási arány 2012-ben 114,6%, 2013-ban 108,3%, 2014-ben 104,8%, 2015-ben 122,7% volt. Az eredeti előirányzatok valamennyi évben növekedtek, legjelentősebb mértékben 2015-ben. A növekedések oka főként a működési és bérjellegű kiadások, az intézményi kiadások, és a felhalmozási kiadások növekedése volt. Az eredeti előirányzatok módosítása nem követte le a ténylegesen teljesített kiadásokat: 2012-től 2014-ig a módosított előirányzat növekedett az eredeti

előirányzathoz képest, míg a tényleges teljesítés csökkent, így a módosított előirányzat és a teljesítés között jelentős különbség alakult ki. 2015-ben a ténylegesen teljesített kiadás meghaladta az előirányzatot, azonban a módosítástól így is jelentősen elmaradt.

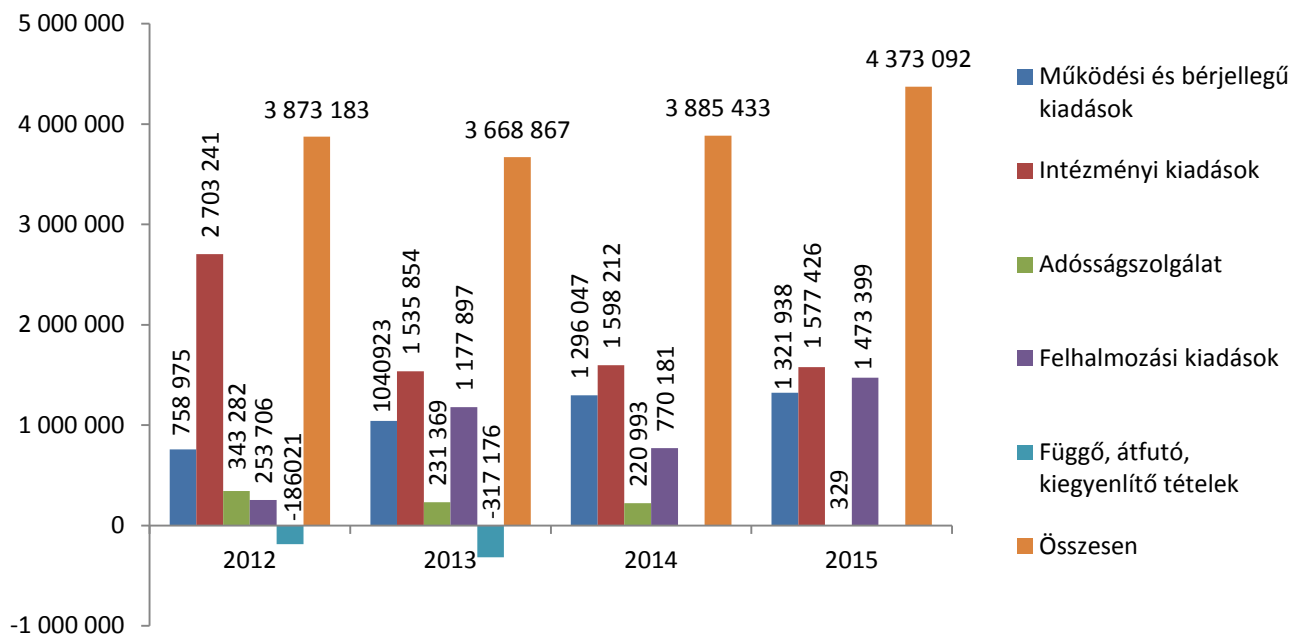
A módosítás indokoltságát mutatja be a pénzügyi teljesítés mutatószáma:

$$\text{Pénzügyi teljesítés} = \text{tényleges kiadás} / \text{módosított előirányzat} \times 100$$

A pénzügyi teljesítés 2012-ben 77,6 %, 2013-ban 80,7 %, 2014-ben 90,5 %, 2015-ben 86,8 % volt.

A pénzügyi teljesítés valamennyi évben 100% alatti, tehát az eredeti előirányzat módosítása, és annak mértéke nem volt indokolt. Az eltérések itt is leginkább a fel nem használt céltartalékok miatt keletkeztek. A megnövelt módosított előirányzatot csak 2015-ben követte az eredeti előirányzatnál nagyobb kiadás, de annak mértéke is jelentősen elmarad a módosított értéktől.

Az alábbi grafikon a kiadási jogcímek alakulását szemlélteti. Általánosságban megállapítható, hogy 2012-2014-ig hasonló, majd 2015-ben megnövekedett kiadással gazdálkodott az önkormányzat. A kiadások között a legjelentősebbek az intézményi kiadások, valamint a működési és bérjellegű kiadások.

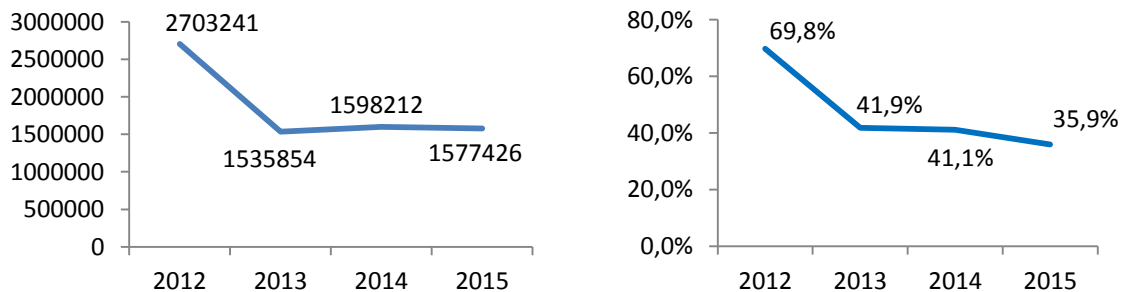


14. sz. ábra. Az egyes kiadási tételek alakulása jogcímek szerint. Adatok ezer Ft-ban.

A kiadások alakulása leolvasható a grafikonról, az egyes tételek részletes alakulását és azok okait a fejezet alpontjaiban részletezem.

4.4.1 Intézményi kiadások

A kiadások között a legjelentősebb tételt az intézmények (óvoda, általános- és középiskolák, művelődési intézmények, szociális szolgálat) finanszírozása jelentette.

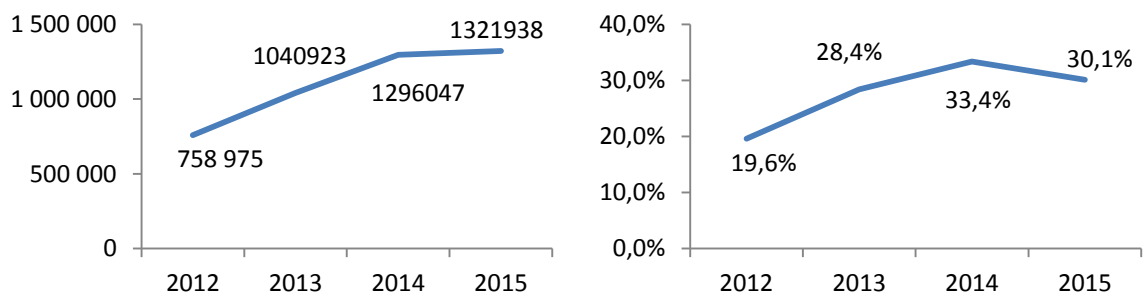


15. sz. ábra. Az intézményi kiadások alakulása abszolút értékben (ezer forintban) és a teljes kiadás arányában.

Az intézményi kiadásokban 2012-ről 2013-re igen jelentős változás történt, melynek oka, hogy az oktatási rendszer felépítése megváltozott. Az általános és középiskolák, valamint a művészeti iskola szakmai feladatait 2013-tól az állami fenntartású Klebelsberg Intézményfenntartó Központ finanszírozza. Ennek megfelelően az intézmények működtetésére fordítható bevételekkel párhuzamosan a kiadások is csökkentek, mely jól látható a fenti grafikonokon. Ezen változást leszámítva az intézményi kiadások 2013-tól 2015-ig közel azonos értéken maradtak, az önkormányzat fenntartásában lévő intézményekben nem történt jelentős változás.

4.4.2 Működési és bérjellegű kiadások

A kiadások között szintén jelentős összeget képviselnek a működési és bérjellegű kiadások, melyeket elsődlegesen kötelezően ellátandó feladatokra fordít az önkormányzat, úgy mint például bérlakások üzemeltetése, zöldterületek és parkok fenntartása, közútkezelői feladatok ellátása, ösztöndíjak, köztemető fenntartása, közvilágítás, közfoglalkoztatás, települési hulladékkezelés, szociális kiadások.

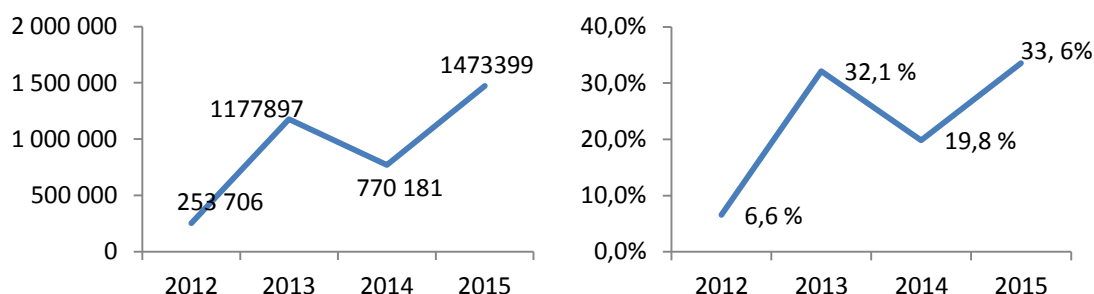


16. sz. ábra. A működési és bérjellegű kiadások alakulása abszolút értékben (ezer forintban) és a teljes kiadás arányában.

A működési és bérjellegű kiadások növekedését több tényező befolyásolta. Az általános- és középiskolák jogi státusza megváltozott. A korábban önállóan gazdálkodó iskolák kiadásai - a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ által finanszírozott szakmai feladatok kivételével - átkerültek az önkormányzat működési és bérjellegű kiadásai közé. Megjelent a téli közfoglalkoztatás 80 millió forint feletti összeggel. A további növekedést a kiadások egyenletes, kismértékű növekedése okozta.

4.4.3 Felhalmozási kiadások

A szociális és infrastrukturális hálózatát folyamatosan fejleszti Oroszlány. Minden évben jelentős összeget képviselnek a beruházási, felhalmozási kiadások, amelyek nem folyamatosan, azonban tendenciáját tekintve növekedtek.



17. sz. ábra. A felhalmozási kiadások alakulása abszolút értékben (ezer forintban) és a teljes kiadás arányában.

A beruházási és felhalmozási kiadások a korábbi években a 2012-es érték környékén mozogtak. Az alacsonyabb szint okai között a folyamatosan változó, bizonytalan gazdasági környezetet, és a 2008-as gazdasági válságot említhetjük. Emiatt az önkormányzat inkább a korábbi beruházásokat, fejlesztéseket részesítette előnyben.

A recesszió enyhülésével folyamatos értékmegőrzés és szinten tartás mellett jutott forrás jelentős értéknövelő beruházásokra is, melyekben nagy szerepe volt a különféle pályázatokon elnyert forrásoknak is.

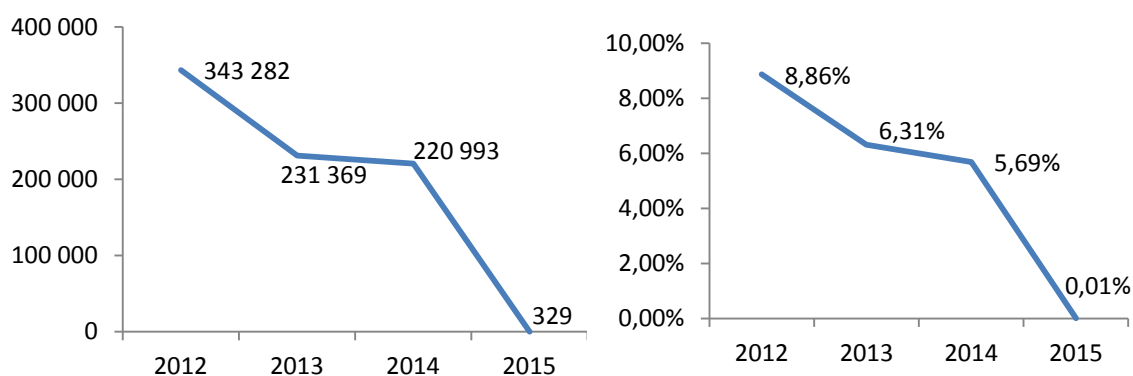
A legjelentősebbek fejlesztések voltak: a hulladékkezelő vállalat (Remondis) megvásárlása állami támogatásból (576 millió forint), új szolgáltató városközpont kialakítása (279+100 millió forint), sportcsarnok építése (440 millió forint), városi strand felújítása (169 millió forint), műfüves labdarúgópálya és sportcentrum létrehozása (160 millió forint) gimnázium korszerűsítés (135 millió forint), útfelújítások, kerékpárút építése (összesen 230 millió forint).



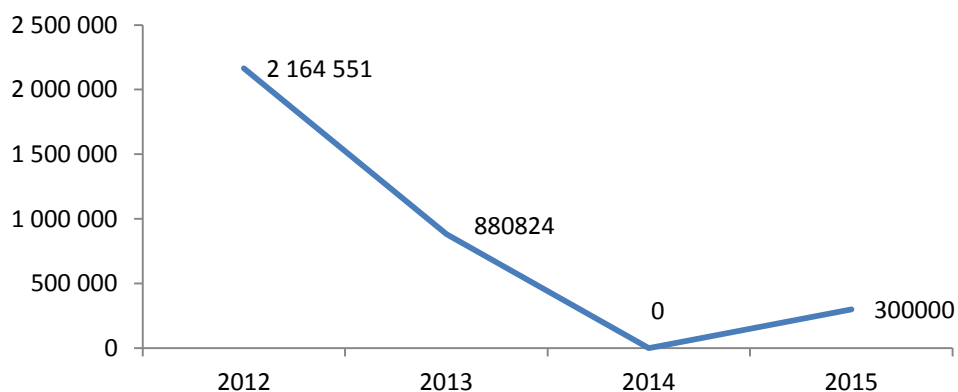
7. kép: Az új városi sportcsarnok. Forrás: www.oroszlany.hu

4.4.4 Hitelállomány, adósságszolgálat

Az adósságszolgálat a korábban felvett hitelek és deviza alapú kötvények visszafizetési kötelezettségéből keletkezett, mely az adósságkonszolidációig jelentős tehet rótt a város költségvetésére.



18. sz. ábra. Az adósságszolgálat alakulása abszolút értékben (ezer forintban) és a teljes kiadás arányában.



19. sz. ábra. Hitelállomány a tárgyév december 31-én abszolút értékben (ezer forintban).

Az adósságkonszolidáció összege 2013-ban 1.082.214.000 forint, 2014-ben 887.716.000 forint volt, melynek eredményeként a város adósságállománya 2014-ben megszűnt. 2015-ben az új kosárlabdacsarnok építéséhez vett fel a város - kormányzati hozzájárulással - 300 millió forint fejlesztési célú hitelt, melynek törlesztése évi 70 millió forint kiadást jelent, ennek fedezete a költségvetésben biztosított.

Annak ellenére, hogy az államháztartás működését szabályozó jogszabályi környezet folyamatosan változott (változik), a város gazdálkodása biztonságos, az önkormányzat és a fenntartása alá tartozó intézmények pénzellátása mindvégig folyamatos és zavartalan volt, folyószámlahitel igénybevételére csak napokra került sor.

4.4.5 Összegzés

Az adatokból megállapítható, hogy az önkormányzat költségvetési egyensúlyát nem veszélyeztetik a kiadási oldal felelőtlen kilengései. Túlkoltekezés nem tapasztalható. A költségvetéshez mérten kismértékű fejlesztési célú hitel visszafizetésének fedezet biztosított, egyéb adósságot keletkeztető ügyletet nem kötött az önkormányzat.

5. ÖSSZEFOGLALÁS

Szakdolgozatom Oroszlány Város Önkormányzata gazdálkodásának költségvetési beszámolók adatai alapján történő átfogó elemzésével foglalkozott a 2012-2015. évekre vonatkozóan. Vizsgálatom célja az volt, hogy képet kapjunk az önkormányzat gazdálkodásáról. Az elemzés alapja az önkormányzat 2012-2015. évi beszámolóí és azok mellékletei voltak.

Gazdálkodása során az önkormányzat elsődleges célja működőképességének fenntartása, kötelező illetve önként vállalt feladatainak megfelelő színvonalú ellátása, a pénzügyi egyensúlyának megőrzése úgy, hogy közben a lakosság igényeit minél magasabb színvonalon teljesítse, és a város folyamatos fejlődéséhez szükséges beruházásokat elvégezze.

A vizsgált időszakban az önkormányzat bevételeinek összetétele változott. A központi költségvetési forrásból származó bevételek bár jelentősek, a folyamatos kormányzati feladat- és forráselvonás, valamint a lakosság szám és a gyermeklétszám fogyása következtében évről-évre csökken.

Az önállóság biztosítása miatt az önkormányzat számára fontos a saját bevételek növelése. Helyi adó megállapítási jogával 1991 óta él a város, amely egyre nagyobb szerepet tölt be a gazdálkodásban. 2015. évre az összes bevétel mintegy 55%-a a helyi adóbevételekből származik, melyből 89 %-ot az iparüzési adóbevétel tesz ki.

Kiegyensúlyozott gazdálkodásra utal, hogy az önkormányzat a vizsgált években hitelt mindössze egy alkalommal, jelentős méretű beruházás (sportcsarnok) finanszírozására vett igénybe.

A bevételekről elmondható, hogy biztosították az önkormányzat megfelelő működőképességét, valamint lehetővé tették a szükséges fejlesztések finanszírozását.

A kiadások között - a folyamatos csökkenés ellenére - a legjelentősebb tétel az intézményi működési kiadások. Közel ekkora mértékű a működési és bérjellegű kiadások, valamint a felhalmozási kiadások összege. A felhalmozási és felújítási kiadások egyre növekvő mértéket mutatnak, 2015-ben a teljes kiadás 1/3-át tették ki. Ez arra utal, hogy az önkormányzat meg tudja valósítani a tervezett fejlesztéseket és beruházásokat. A megfelelő önerő rendelkezésre állása biztosítja, hogy a város sikeresen indulhasson fejlesztési célú pályázatokon.

Az állami adósságkonszolidáció miatt az adósságszolgálat csak sportcsarnok hitelének törlesztését jelenti, mely csekély terhet ró a városra.

A gazdálkodásról összességében megállapítható, hogy sikerült megvalósítani azt a célt, amely szerint az önkormányzat **biztonságos működésének** és a **költségvetés egyensúlyának fenntartása**, valamint a **fizetőképesség biztosítása** mellett egyre jelentősebb **beruházásokat, fejlesztéseket** valósítson meg a város.

A következő években a pénzügyi egyensúly fenntartása mellett, a város szolgáltatási színvonalának, élhetőségének javítása érdekében a megkezdett beruházások továbbgondolására, folytatására kell helyezni a hangsúlyt. Ennek érdekében fontos a bevételek megtartása, növelése, melynek egyik eszköze lehet az iparüzési adóbevétel növelése. Az önkormányzat megkezdte az ipari park környéki területek felvásárlását azzal a céllal, hogy a jelenlévő vállaltok további fejlesztéseinek, és újonnan a városba települő cégeknek teret biztosítson. Az ipari park további növekedéséhez viszont szükséges az azt kiszolgáló infrastruktúra fejlesztése is: a helyi és az országos úthálózat, valamint a közműhálózatok korszerűsítése és bővítése. A már most is jelenlévő munkaerőhiány mérséklésére - a leendő munkavállalók lakhatásának biztosítására - megoldást jelenthet az önkormányzati lakásépítés, vagy még inkább a meglévő, leromlott állapotú lakóépületek felújítása, mely városrészek rehabilitációjával is együtt járhatna. A népességszám kívánatos növekedésével együtt meg kell oldani a már jelenleg is felmerülő orvoshiány problémáját, mely szintén fontos lehet a munkavállalók idecsábításában. A fizetőképes lakosság növekedése pedig várhatóan magával hozza a kereskedelmet, a szolgáltatások színvonalának általános emelkedését is.

Előkészítés alatt van az Oroszlány-Tatabánya kerékpárút megépítése, mely az országos kerékpárút hálózatba kapcsolja a várost, és az idegenforgalomnak adhat fellendülést. Célszerű lenne az elkészült kerékpárutat a városnak akár saját költségen is meghosszabbítani Majk irányába. A Majki Kamalduli műemlékegyütteshez kapcsolódóan a fenntartó Forster Központ számos felújítást, beruházást végzett, illetve továbbiakat tervez. A közelmúltban a város a tulajdonában - szintén Majkon - lévő Bányászati Múzeumban jelentős fejlesztéseket végzett, és országos jelentőségű, egyedülálló ipari kiállítóhelyet hozott létre. Majk felfűzése a kerékpárút hálózatra ezen helyek idegenforgalmi vonzerejét növelné.

A bevételek növelése mellett szükség van a kiadások féken tartására is. Ennek megfelelő eszköze lehet az intézményhálózat felülvizsgálata. Az intézmények gazdálkodása során a takarékos és költségkímélő megoldásokra kell törekedni, a működőképesség megtartása és a megfelelő minőségű feladatellátás biztosítása mellett. A város működtetésében lévő épületek energetikai korszerűsítése - fűtés, világítás – hosszú távon jelentős költségmegtakarítást eredményezhet.

MELLÉKLETEK

1. számú melléklet

A bevételek alakulása 2012-2015 között.

Adatok ezer Ft-ban

Bevételi jogcímek	2012				2013			
	Eredeti előirányzat	Módosított előirányzat	Teljesítés	Teljesítés %-a	Eredeti előirányzat	Módosított előirányzat	Teljesítés	Teljesítés %-a
Állami, központosított támogatások	1 212 550	1 413 187	1 413 176	100,00%	601 507	1 305 428	1 305 428	100,00%
Helyi adóbevételek	2 462 895	2 462 895	1 966 583	79,85%	2 393 195	2 205 263	2 052 207	93,06%
Egyéb bevételek	202 979	267 655	228 086	85,22%	183 523	439 086	436 431	99,40%
Intézményi bevételek	174 157	288 449	291 318	100,99%	144 274	197 388	197 172	99,89%
Fejlesztési célú hitelek			0				0	
Pénzmaradvány	300 000	557 316	557 317	100,00%	876 000	397 922	395 917	99,50%
Függő, átfutó, kiegyenlítő tételek			13642				-17 016	
Összesen:	4 352 581	4 989 502	4 470 122	89,59%	4 198 499	4 545 087	4 370 139	96,15%

Bevételi jogcímek	2014				2015			
	Eredeti előirányzat	Módosított előirányzat	Teljesítés	Teljesítés %-a	Eredeti előirányzat	Módosított előirányzat	Teljesítés	Teljesítés %-a
Állami, központosított támogatások	583 420	889 308	906 023	101,88%	571 061	666 429	686 557	103,02%
Helyi adóbevételek	2 398 591	2 291 849	2 279 651	99,47%	2 478 984	2 812 649	2 816 865	100,15%
Egyéb bevételek	381 441	519 064	406 635	78,34%	401 929	777 660	778 049	100,05%
Intézményi bevételek	135 137	196 718	197 212	100,25%	118 954	196 378	219 027	111,53%
Fejlesztési célú hitelek			0		300 000	300 000	300 000	
Pénzmaradvány	600 000	398 516	398 516	100,00%	250 000	302 602	302 602	100,00%
Függő, átfutó, kiegyenlítő tételek								
Összesen:	4 098 589	4 295 455	4 188 037	97,5%	4 120 928	5 055 718	5 103 100	100,94%

Forrás: Oroszlány Város Önkormányzata 2012-2015 évi beszámolójának adatai alapján saját szerkesztés

A kiadások alakulása 2012-2015 között.

Adatok ezer Ft-ban

Kiadási jogcímek	2012				2013			
	Eredeti előirányzat	Módosított előirányzat	Teljesítés	Teljesítés %-a	Eredeti előirányzat	Módosított előirányzat	Teljesítés	Teljesítés %-a
Működési és bérjellegű kiadások	679 422	825 335	758 975	91,96%	1 068 452	1 222 441	1 040 923	85,15%
Intézményi kiadások	2 482 988	2 790 637	2 703 241	96,87%	1 367 346	1 597 372	1 535 854	96,15%
Adósságszolgálat	372 478	372 478	343 282	92,16%	341 982	239 796	231 369	96,49
Felhalmozási kiadások	258 753	394 763	253 706	64,27%	971 719	1 456 326	1 177 897	80,88
Függő, átfutó, kiegyenlítő tételek			-186021				-317 176	
Összesen:	4 352 581	4 989 502	3 873 183	77,63%	4 198 499	4 545 087	3 668 867	80,72%

Kiadási jogcímek	2014				2015			
	Eredeti előirányzat	Módosított előirányzat	Teljesítés	Teljesítés %-a	Eredeti előirányzat	Módosított előirányzat	Teljesítés	Teljesítés %-a
Működési és bérjellegű kiadások	1 441 661	1 460 838	1 296 047	88,72	1 289 680	1 513 045	1 321 938	87,37%
Intézményi kiadások	1 471 836	1 653 639	1 598 212	96,65	1 463 905	1 658 874	1 577 426	95,09
Adósságszolgálat	27 165	220 993	220 993	100,00	2 000	2 000	329	16,45
Felhalmozási kiadások	1 000 927	925 989	770 181	83,17	996 591	1 838 041	1 473 399	80,16%
Állami támogatás előleg visszafizetése						16 715	16 715	100%
Összesen:	4 098 589	4 295 455	3 885 433	90,45%	4 120 928	5 055 718	4389807	86,83%

Forrás: Oroszlány Város Önkormányzata 2012-2015 évi beszámolóinak adatai alapján saját szerkesztés

IRODALOMJEGYZÉK

Szakirodalom

- 1) Végváriné Babirák Ilona: Oroszlány - egy magyarországi falu legendája és igaz története, Majki Népfőiskolai Társaság, Művelődési Központ és Könyvtár Oroszlány 1999
- 2) Csizmadia - Máthé - Nagy: Magyar közigazgatástörténet, Budapesti Corvinus Egyetem 2009
- 3) Lentner Csaba: Közpénzügyek és államháztartástan, Nemzeti Közsolgálati és Tankönyvkiadó Zrt. 2013
- 4) Barabás Zoltán: Közigazgatási szakvizsga - Önkormányzati közigazgatás, Nemzeti Közigazgatási Intézet 2012
- 5) Sisa Krisztina Andrea: Települési önkormányzatok tervezési módszereinek továbbfejlesztése, elmozdulás a stratégiaorientált menedzsment szemlélet irányába, doktori (PhD) értekezés 2014
- 6) Lentner Csaba: A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja - Pénzügyi szemle 2014/3
- 7) Dr. Csatai Rózsa: Statisztikai segédlet, jegyzet Nyugat-magyarországi Egyetem 2012
- 8) Csermák - Gyórfi - Pintérné - Printz: A költségvetési szervek gazdasági tevékenységének elemzése, Perfekt kiadó 2004
- 9) Gyórfi Dezső – Vigvári András (2009): A közpénzügyek nagy kézikönyve, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest

Jogsabályi források

- 1) Magyarország Alaptörvénye
- 2) 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 3) 1990. évi C. törvény a helyi adókról
- 4) Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
- 5) 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
- 6) 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
- 7) Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény

Internetes források

- 1) Magyarország járási rendszere
www.fomi.hu/portal/index.php/hirek-aktualitasok/357-teruleti-allamigazgatasi-valtozasok-a-jarasok-megalakulasaval
Letöltés időpontja: 2016. október 13.
- 2) A járási hivatalok feladatköre
www.jaras.info.hu/jarasi-hivatalok/jarasi-hivatalok-feladatkore
Letöltés időpontja: 2016. október 22.
- 3) Oroszlány várossal kapcsolatos képek, adatok
www.oroszlany.hu
Letöltés időpontja: 2016. november 6.
- 4) Önkormányzatok adósságállománya diagram
www.portfolio.hu/gazdasag/600_milliardos_bejelentest_tett_orban_viktor_2.174878.html
Letöltés időpontja: 2016. november 19.
- 5) KSH idősoros éves adatok
www.ksh.hu
Letöltés időpontja: 2014. december 10.
- 6) Oroszlányi ipari parkra vonatkozó adatok
<http://oroszlanypark.hu/>
Letöltés időpontja: 2016. december 12.