

Pénzügyi elemzés és javaslatok Gyöngyös Város gazdálkodásához

Feladat gazdája/megbízó:	Gyöngyös Város Önkormányzata / Dr. Rédei Rita aljegyző
Határidő:	2014. március 15.
Feladat leírása, tartalmi követelmények:	A tevékenység keretében kerül áttekintésre a gazdálkodási rendszer egésze, fő fázisaival és elemeivel együtt: - tervezési folyamat vizsgálata, - vizsgálni kell a bevételi oldal alakulásának hatékonyságát, - a működési költségvetésben a személyi kiadások tételeinek vizsgálata, - meg kell vizsgálni, hogy a városüzemeltetési feladatok leghatékonyabb módszereit alkalmazzák-e, és a jelenlegi szervezet biztosítja-e a kellő rugalmasságot és költséghatékonyságot a feladatellátásban - az összegyűjtött tapasztalatok alapján javaslatot kell készíteni a változtatásokra, és konzultációk keretében meg kell határozni a bevezetés lehetőségeit és annak ütemtervét.
Formai követelmények:	-

Dokumentum címe:	Pénzügyi elemzés és javaslatok Gyöngyös Város gazdálkodásához
Verzió:	1.1
Dátum:	2014.05. 31.
Verziókövetés:	1.0. (2014.05.13.)

Legutóbbi verzió óta végzett módosítások:	- terminológiai átfésülés - javaslatok részletesebb kifejtése
Szerző(k):	iAgency
Kapcsolattartás:	arop1a5projekt@gmail.com

Tartalom

Táblák és ábrák jegyzéke	4
1 Vezetői összefoglaló	5
2 Bevezetés	7
3 A vizsgálat módszeréről	7
4 Gyöngyösi helyzetkép	9
4.1 Gyöngyös társadalmi, szociális és gazdasági indikátorai (2011)	9
4.2 Intézményi ellátottság (2011) – Gyöngyös város	13
4.3 Átfogó-összehasonlító önkormányzati pénzügyi-gazdasági helyzetkép (2012)	15
4.4 Gyöngyös Város Önkormányzatának pénzügyi helyzete (2012-2014)	22
4.5 Adósságkonszolidáció 2011-13	27
4.6 Gyöngyös város önkormányzati szervezeti rendszere, és ellátott feladatainak átalakulása	28
4.6.1 A polgármesteri hivatal funkció, felépítése – különös tekintettel a pénzügyi menedzsmentre	28
4.6.2 Az intézményi feladatellátás	30
4.6.3 Integrált gazdálkodási funkciók	31
4.7 Az önkormányzat tulajdonában lévő társaságok	31
5 Az Önkormányzat költségvetésének tervezése	33
5.1 A folyamat	33
5.2 A helyi pénzügyi rendszer – a költségvetés készítés és végrehajtás egyes sajátos és általános módszerei Gyöngyös önkormányzata esetében	34
5.2.1 Pro-aktív – tervezési szemlélet	34
5.2.2 Vezetői kötelezettségvállalási – pénzügyi monitoring rendszer	35
5.2.3 Hatékony pénzügyi irányítás	35
5.2.4 Megalapozott, jól szervezett költségvetés-alkotási folyamat	35
5.2.5 Vagyon- és adósságpolitika	36
6 Javaslatok	36
6.1 1. JAVASLAT: Önkormányzati stratégiai tervezés – Programköltségvetés bevezetése	36
6.2 2. JAVASLAT: Költségvetési tervezés előzetes megalapozása	37
6.3 3. JAVASLAT: Rugalmasabb humán-erőforrás politika	38
6.4 4. JAVASLAT: Belső, on-line vezetői információs rendszer kialakítása	38

Táblák és ábrák jegyzéke

1. TÁBLÁZAT: Lakónépesség változása 2011-2013 (fő)	10
2. TÁBLÁZAT: Települések területe és lakossűrűség, 2013	10
3. táblázat: 2012-es költségvetésből számolt 2010-es SZJA adóbevétel és az egy főre jutó adóbefizetések	11
4. TÁBLÁZAT: Munkanélküliségi adatok: nyilvántartott álláskereső, 2011	12
5. TÁBLÁZAT: Regisztrált gazdasági szervezetek, vállalkozási adatok, 2011	13
6. táblázat: Intézményi adatok a bölcsődei ellátásra vonatkozóan (2011)	14
7. TÁBLÁZAT: Intézmények elérhetősége percben és kilométerben	15
8. TÁBLÁZAT: A önkormányzatok költségvetésének legfontosabb átfogó tételei Gyöngyösön és 9 másik településen – ABSZOLÚT ÉRTÉKEK (2012)	17
9. TÁBLÁZAT: A MÁK költségvetési adatok felbontása Gyöngyös esetében intézményi szintre (2012)	18
10. TÁBLÁZAT: A önkormányzatok költségvetésének legfontosabb átfogó tételei Gyöngyösön és 9 másik településen – FAJLAGOS ÉRTÉKEK (2012)	19
11. TÁBLÁZAT: A önkormányzatok költségvetésének legfontosabb tételei alapján képzett mutatók Gyöngyösön és 9 másik településen (2012)	20
12. TÁBLÁZAT: A önkormányzatok költségvetésének legfontosabb átfogó tételei Gyöngyösön és 9 másik településen – A TELEPÜLÉSEK SORRENDJE (RANK) FAJLAGOS ÉRTÉKEK ALAPJÁN (2012)	22
13. TÁBLÁZAT: Gyöngyös város önkormányzata költségvetésének összefoglaló adatai	23
14. TÁBLÁZAT: Gyöngyös város önkormányzatának bevételei a költségvetési tervek és beszámolók alapján, 2012-17	24
15. TÁBLÁZAT: Gyöngyös város önkormányzatának kiadásai a költségvetési tervek és beszámolók alapján, 2012-17	25
16. TÁBLÁZAT: A gyöngyös város tulajdonában álló társaságok összefoglaló táblázata	33
1. ÁBRA: Gyöngyös megközelíthetősége autópályán, autóúton és Gyöngyös domborzati térképe	9
3. ÁBRA: A polgármesteri hivatal felépítése Gyöngyösön	29

1 Vezetői összefoglaló

- Gyöngyös olyan középváros, amely méltán központja annak a térségnek, amelyben elhelyezkedik. Sokszínű, gazdag intézménypalettával rendelkezik.
- Lakossága viszonylag jó helyzetű. Más településekhez képest magasabb a befizetett adók mértéke, és a munkanélküliségi ráta is az országos átlag alatt van.
- Az önkormányzat működését, feladatellátását több tekintetben koncentráltta. A polgármesteri hivatalon belül négy igazgatóság működik, és intézményei is tagosított intézményként működnek.
- Az erőforrások koncentrációját mutatja az önkormányzat / polgármesteri hivatal pénzügyi-gazdálkodási rendszere. A pénzügyi gazdasági funkciók, mind a hivatal, mind az intézmények tekintetében a Pénzügyi és Költségvetési Igazgatóságon találhatóak. Ez egy szigorú, erős kiskincstári rendszert jelent. A pénzügyi döntések egy felsővezetői szintű egyeztetés és jóváhagyás után válnak véglegessé. Ezzel a hivatal megakadályozza a felelőtlen, megalapozatlan vagy fedezet nélküli döntéseket.
- Összességében tehát a város a 2010-es évekre kialakult nehéz pénzügyi helyzetén részben a saját menedzsment, részben az állami konszolidáció előnyeit kihasználva tudott javítani, és egy stabil, fenntartható pénzügyi helyzetet alakított ki.
- Az önkormányzat jelenlegi pénzügyi rendszere folyamatos információ-áramlást tesz szükségessé. Ez jelenleg levelekben, adatok megküldésével történik. Célszerű volna egy modern, informatikai alapú, hierarchikus jogosultsági rendszer mellett, online betekintést biztosító vezetői információs rendszert kiépíteni, amely megfelelő technikai bázist nyújt a jelenlegi szervezeti rendnek.
- Gyöngyös pénzügyi intézményrendszere tekintetében egyes csúcsidezőszakok nehezen kezelhetőnek tűnnek, különösen az év első hónapjai, amikor a helyi költségvetés megalkotása, és a központi kormányzati (MÁK) adatszolgáltatási igények egyszerre a legmagasabbak. Ilyen problémákra esetleg az önkormányzat rugalmasabb humánpolitikával, modernebb szervezet-felépítési eszközökkel, munkatársai átcsoportosításával reagálhat, illetve a konszolidálódó új önkormányzati rendszer, kiszámíthatóbb viszonyok mellett akár az államtól várt

információk becslésekkel történő megelőlegezésével, munkafázisok előre hozatalával, időbeli szétterítésével oldhatja meg részben vagy egészben.

- Végül fontos lenne, ha az önkormányzata jogszabályokban és egyéb módon keletkeztetett nagy mennyiségű, széles spektrumú területet érintő stratégiaalkotási kötelezettségeit, erőfeszítéseit nem hagyná elaprózódni, üres kötelezettségekként létezni, hanem ezen elvégzett kötelezettség eredményével élve egy egységes, valóban működő rendszert kialakítani. Úgy, hogy a megalkotott stratégiák egyetlen dokumentum fejezeteiként jelenjenek meg.
- Mindez különösen fontos a jelen tanulmány középpontjában álló pénzügyek tekintetében. Hiszen ezen a módon a polgármesteri hivatalra háruló, az önkormányzat által felvállalt különböző természetű kötelezettségek egyetlen közös szerkezetben jelenhetnek meg. A keret lehet az önkormányzat stratégiai fejlesztési terve vagy gazdasági programja. A legfontosabb, hogy a dokumentum egyszerre tartalmazza a működtetési és a fejlesztési költségeket, illetve ez utóbbiak sajátos finanszírozási költségeit, illetve a működtetésre gyakorolt hatását. Ez a rendszer a programköltségvetés lehet, amely a fentiekben a túl a tervezés pillanatában is képes az igények, szükségletek hatékonyabb becsatornázását biztosítani.

2 Bevezetés

A jelen vizsgálat az önkormányzatok, az önkormányzati rendszer szempontjából meglehetősen szerencsétlen pillanatban történik. Az önkormányzati reform éppen csak a második szakaszába lépett, a folyamatok, az intézkedések hatásai nehezen felmérhetőek.

2014 első felében mindössze egyetlen év tapasztalatai állnak rendelkezésünkre a kialakult új helyzet megítélésére. Ráadásul mind a 2013-as, mind a 2014-es év rendkívülinek számít a 2014-es három választás okán, amelyek sajátos módon befolyásolják a rendszerek működését.

A 2013 előtti önkormányzati rendszer 2011-12-re elérkezett a teljesítőképessége végső határára a folyamatos forráskivonás hatására. Az okok közismertek: áthárított központi költségvetési konszolidációs erőfeszítések, növekvő adósságterhek, a gazdasági válság következtében kieső bevételek. Az átalakulás és a 2011-13-as konszolidációs intézkedések jókor érkeztek. Ezt megerősítik tapasztalataink. Az új rendszerek, az új viszonyok viszont csak bizonyos perspektívából lesznek megítélhetőek.

Az általunk vizsgált önkormányzatok, így Gyöngyös is, mindenképpen a változások nyerteseinek tekintik magukat. Ezzel együtt a funkció és forrásvesztés jelentős. A készpénzek rendelkezésre állásának biztosítása, a cash-flow menedzsment a korábbinál lényegesen komolyabb erőfeszítéseket igényel a hivatalrészéről.

Ebben az időszakban Gyöngyös egy kényes pénzügyi helyzeten jutott túl. Ez részben a többlépcsős önkormányzati hitelkonszolidációnak, részben hatékony menedzsment eszközök bevezetésének, a legfelsőbb önkormányzati vezetés tudatosabb, felelősebb pénzügyi politikájának köszönhető.

3 A vizsgálat módszeréről

A vizsgálathoz felhasználtunk:

- statisztikai adatokat;
- központilag gyűjtött, országos önkormányzati költségvetési adatokat;

- az önkormányzat, illetve a megrendelő által számunkra rendelkezésre bocsátott, friss költségvetési adatokat;
- az önkormányzatra vonatkozó, döntően a polgármesteri hivataltól származó dokumentumokat.

A jelen állapot szerint legfrissebbnek mondható a 2013-14-es KSH helyiségnévtár (népesség, terület és lakásszám, illetve településtípus, megye, járás, hivatal stb.).

A vizsgálathoz felhasználtuk a TSTAR települési statisztikáit is. Ezek esetében a 2011-es volt a legfrissebb elérhető adat. A szükséges összehasonlító információk, a strukturális változások sebessége, illetve a legfontosabb lakossági adatok esetében rendelkezésre álló 2013-14-es információk miatt a 2011-ből származó, immáron 3 éves adat nem képeznek akadályt.

A vizsgálathoz az intézetünkben más kutatások keretében rendelkezésünkre bocsátott Magyar Államkincstárnál gyűjtött 2011-12-es önkormányzati űrlapokat, pénzügyi adatokat dolgoztuk fel. Ezen adatok a korábbi évek adatminőségét is lényegesen alulmúló felhasználhatósága, minősége, a rendelkezésünkre bocsátott kompatibilitási eszközök elégtelen volta komoly fennakadásokat okozott a jelen tanulmány elkészítésében is. *Ezeket csak lassan, saját fejlesztésű eszközrendszerrel sikerült kiküszöbölnünk.*

A MÁK-os adatok így elsődlegesen átfogó, településszerkezeti - települési pozíció megállapítására alkalmasak, az aktuális önkormányzati pénzügyi helyzetképet csak áttételesen képesek érzékeltetni.

A polgármesteri hivatal nagy mennyiségű, friss információt biztosított részünkre, illetve a honlapjáról elérhetőek voltak. Költségvetési adatok, viták, jegyzőkönyvek és más nyilvános dokumentumok jutottak így birtokunkba. Ezek segítették jelen tanulmány elkészítését, a vélemények megfogalmazását az önkormányzat jelenlegi helyzetéről.

Az adatokon és dokumentumokon túl a polgármesteri hivatal lehetőséget biztosított, hogy interjút készítsünk pénzügyi vezetőjével. A hivatal pénzügyi igazgatója, Kovács Róbert kimerítő, feltáró módon mutatta be költségvetés tervezésének, elfogadásának folyamatát, illetve rendelkezésünk bocsátotta a megkapott dokumentumokból nem kiolvasható információkat.

4 Gyöngyösi helyzetkép

4.1 Gyöngyös társadalmi, szociális és gazdasági indikátorai (2011)¹

Ahhoz, hogy képet alkossunk egy város hivatalának, önkormányzatának működéséről egy tágabb értelemben vett környezetben is el kell helyeznünk a települést. Természeti, történeti, az önkormányzati és a nem önkormányzati szintű intézményrendszeri felépítés közvetett és közvetlen módon befolyásolja egy város pénzügyi helyzetét. Egy település/város vonzereje – akár a turisták, akár hazai vagy külföldi befektetők számára – forrásbevétel jelent számára. Gyöngyös esetében például, az önkormányzat saját tulajdonú céggel rendelkezik (Gyöngyös-Strand Ingatlanhasznosító Korlátolt Felelősségű Társaság), amely leginkább a turizmus szempontjából releváns strandfürdőt üzemelteti.

Gyöngyös az Észak-magyarországi régióban, Heves megye nyugati részén elhelyezkedő város. (Mező)városi rangot 1334-ben kapott. Északról a Mátra határolja, délről az Alföld. A város sajátos helyzete, hogy hegyvidék és síkság peremére épült. Budapesttől 80 kilométerre helyezkedik el, megközelíthetőségét tekintve az M3-as autópálya, valamint a 3-as és 24 főút mentén fekszik.

Területe 55,31 négyzetkilométer, lakossága a 2013-as adatok szerint 31 018 fő. Közigazgatásilag a városhoz tartozik Mátrafüred, Mátraháza, Sástó és Kékestető, valamint 24 kistérségi település.

Szőlő-, bortermelő város, azonban sok turista keresi fel strandfürdője miatt. A Gyöngyös mellett fekvő Mátra is vonzó idegenforgalmi célpont.

1. ÁBRA: Gyöngyös megközelíthetősége autópályán, autóúton és Gyöngyös domborzati térképe



¹ A jelen fejezet adatai részben a KSH megnevezett évi, megnevezett adatbázisaiból, részben az önkormányzat honlapjáról származnak.

1. TÁBLÁZAT: Lakónépesség változása 2011-2013 (fő)

Település	Lakónépesség			Változás mértéke
	2013	2012	2011	
Abony	14 769	14 876	15 072	-2,01%
Balmazújváros	17 622	17 354	17 383	1,37%
Budakeszi	13 707	14 507	14 311	-4,22%
Budaörs	27 306	29 605	29 428	-7,21%
Gyöngyös	31 018	32 385	32 640	-4,97%
Hajdúnánás	17 168	16 975	17 112	0,33%
Jászberény	26 809	26 924	27 087	-1,03%
Mezőberény	10 586	10 896	11 121	-4,81%
Oroszlány	18 326	18 627	18 634	-1,65%
Veresegyház	16 333	16 892	16 539	-1,25%

Forrás: KSH Helyiségnévtár (2011-13), TSTAR adatbázis, 2011

A lakónépesség számát tekintve 2011 és 2013 között némiképpen (1622) csökkent Gyöngyös lakossága. Ez 4,9%-os lakosságcsökkenést jelent. Összehasonlítva más városokkal, leginkább Mezőberény és Budakeszi népességfogyásához hasonló tendenciát mutat.

2. TÁBLÁZAT: Települések területe és lakósűrűség, 2013

Település	Jogállás	Megye	Járás székhelye	Területe, Km2	Lakónépesség, fő	Lak. sűrűség Fő/Km2
Abony	város	Pest	Cegléd	61	14 769	241,9
Balmazújváros	város	Hajdú-Bihar	Balmazújváros	205	17 622	85,8
Budakeszi	város	Pest	Budakeszi	37	13 707	369,5
Budaörs	város	Pest	Budakeszi	24	27 306	1157,5
Gyöngyös	város	Heves	Gyöngyös	55	31 018	560,8
Hajdúnánás	város	Hajdú-Bihar	Hajdúnánás	260	17168	66,1
Jászberény	Város	Jász-Nagykun-Szolnok	Jászberény	221	26 809	121,3
Mezőberény	város	Békés	Békés	119	10 586	89,3
Oroszlány	város	Komárom-Esztergom	Oroszlány	76	18 326	241,6
Veresegyház	város	Pest	Veresegyházi	29	16 333	571,9

Forrás: KSH Helyiségnévtár 2013

Gyöngyös lakósűrűségét tekintve 560 fő / négyzetkilométer, hasonlóan a Budapesttől 33 kilométerre fekvő Veresegyházhoz. A Budapest agglomerációjához tartozó Budaörshez

viszonyítva ez egy közepesnek mondható lakósűrűség. A sajátosan kis lakósűrűséggel rendelkező Hajdúnánáshoz képest, annak közel 8,5-szöröse.

A gazdasági mutatókat figyelembe véve Gyöngyös egy főre jutó SZJA mértéke az összehasonlított városokhoz viszonyítva a legmagasabb.

3. táblázat: 2012-es költségvetésből számolt 2010-es SZJA adóbevétel és az egy főre jutó adóbefizetések

Település	Teljes befizetett SZJA 2010	Népesség, 2011	SZJA fő/év (ezer forint)
Abony	1 150 188	15 072	76,31
Balmazújváros	1 170 525	17 383	67,34
Budakeszi	3 808 313	14 311	266,11
Budaörs	8 851 700	29 428	300,79
Gyöngyös	17 131 613	32 640	524,87
Hajdúnánás	1 500 375	17 112	87,68
Jászberény	4 257 613	27 087	157,18
Mezőberény	847 700	11 121	76,23
Oroszlány	2 773 538	18 634	148,84
Veresegyház	4 132 650	16 539	249,87

Forrás: Magyar Államkincstár, 16-os űrlap, KSH Helyiségnévtár

Megjegyzések: 2012-es költségvetésből számolt 2010-es SZJA adóbevétel és az egy főre jutó adóbefizetések

A munkanélküliségi adatokat tekintve, az aktív korú lakónépességre számított összes álláskeresők száma szerint 2011-ben Gyöngyös egy közepes helyet foglal el. A 8%-os munkanélküliségi ráta az országos átlaghoz (10,9% KSH-2011) viszonyítva némiképpen alacsonyabb.

4. TÁBLÁZAT: Munkanélküliségi adatok: nyilvántartott álláskereső, 2011

Település	Egy éven túl, száma	Összesállás- kereső	Aktív korú népesség (15-61 év), fő	Munkanélküliségi ráta (%)
Abony	209	916	2597	35%
Balmazújváros	222	1371	11 792	12%
Budakeszi	48	218	8972	2%
Budaörs	216	716	18 720	4%
Gyöngyös	338	1566	19 995	8%
Hajdúnánás	229	1272	11 815	11%
Jászberény	200	984	17 492	6%
Mezőberény	245	880	7026	13%
Oroszlány	110	808	13 207	6%
Veresegyház	85	370	10 474	4%

Forrás: KSH TSTAR, 2011

Ha szemügyre vesszük a város vállalkozói környezetét, azt látjuk, hogy a legtöbb vállalkozás 2011-ben egyéni vállalkozási formában működik, ami egybeesik a többi megvizsgált település arányaival. Kivétel ez alól a Budapest agglomerációjában fekvő Budaörs, ahol a korlátolt felelősségű társaságok száma több mint az egyéni vállalkozásoké.

Ha az ezer lakosra jutó vállalkozások számát (162) nézzük, akkor Gyöngyös középmezőnyben foglal helyet. Hajdúnánással megegyező arányban, némiképpen elmaradva Budapest agglomerációtól (Budaörs 232).

Gyöngyösön kiemelten magas számban működnek nonprofit szervezetek – 2011-ben 545 nonprofit szervezetet tartanak számon. Ez messze több mint a többi településen található nonprofit vállalkozás száma, még Budaörsöt is messze megelőzi. Gyöngyös esetében ezer főre 17 nonprofit szervezet jut.

5. TÁBLÁZAT: Regisztrált gazdasági szervezetek, vállalkozási adatok, 2011

Település	Egyéni vállalkozások száma	Korlátolt felelősségű társaságok száma	Nonprofit szervezetek száma	Részvénytársaságok száma	Vállalkozások száma	Ezer lakosra jutó vállalkozás. száma	1000 főre jutó nonprofit szervezet
Abony	1297	427	61	1	1874	124	4
Balmazújv.	2606	290	128	1	3045	175	7
Budakeszi	1249	950	155	10	2819	197	11
Budaörs	2587	2897	360	55	6826	232	12
Gyöngyös	3683	1059	545	8	5284	162	17
Hajdúnán.	2343	278	122	4	2736	160	7
Jászberény	2896	794	248	9	4092	151	9
Mezőber.	1186	118	78		1387	125	7
Oroszlány	1119	424	264	7	1718	92	14
Veresegyh.	1101	914	128	6	2536	153	8

Forrás: KSH TSTAR, 2011

4.2 Intézményi ellátottság (2011) – Gyöngyös város

A fejezetben igyekszünk egy a közvetlen önkormányzati feladatellátásnál szélesebb kitekintést adni a városban működő intézményekre. A cél a város pozicionálása. Nyilvános, illetve statisztikai adatokból dolgoztunk.

Gyöngyös város intézményi ellátottsága igen kiterjedtnek tekinthető. A városban egy kórház üzemel ahol egynapos sebészet, belgyógyászati osztály, szemészet, fül-orr-gégészet, tüdőgondozó, neurológia, szülészeti, nőgyógyászat, radiológiai osztály, sürgősségi ellátás, pszichiátriai osztály üzemel. A város 16 háziorvosi és 8 gyermekorvosi körzettel rendelkezik.

Gyöngyösön 3 bölcsőde működik. A 2011-es adatok szerint az egy bölcsődei férőhelyre jutó bölcsődés korú gyermekek száma összehasonlítva a többi településsel igen alacsonynak mondható, mindössze 4 gyermek.

6. táblázat: Intézményi adatok a bölcsődei ellátásra vonatkozóan (2011)

Település	0-2 éves korú gyermekek száma	Működő bölcsődei férőhelyek száma	Egy bölcsődei férőhelyre jutó bölcsődés korú gyermek száma
Abony	444	66	7
Balmazújváros	447	64	7
Budakeszi	464	45	10
Budaörs	953	240	4
Gyöngyös	798	182	4
Hajdúnánás	440	50	9
Jászberény	733	62	12
Mezőberény	309	48	6
Oroszlány	510	156	3
Veresegyház	645	130	5

Forrás: KSH TSTAR, 2011

A Gyöngyös Város Óvodái 9 tagóvodával működik és összesen 1173 férőhelyet biztosít az óvodás korú gyermekek számára.

Bár 2013-tól az önkormányzati oktatási intézmények állami fenntartás alá kerültek, egy város korábbi/vagy jelenlegi intézményi szerkezete releváns lehet abban, hogy képet alkossunk egy város intézmény-struktúrájáról. Gyöngyösön 7 általános iskola, egy szakiskola és egy gyógypedagógiai intézmény üzemel. A középfokú intézményeket tekintve egy gimnázium és 4 szakközépiskola található a városban, ezek közül az egyik alapítványi. Továbbá, egy főiskola is működik a városban, ahol gazdaságtudományi-, informatikai- és agrárképzés folyik összesen 12 szakon.

7. TÁBLÁZAT: Intézmények elérhetősége percben és kilométerben

Település	Legközelebbi intézmény elérése						
	Intézmény elérési idők átlaga percben	Kórház (perc)	Orvosi rendelő (perc)	Legközelebbi Kórház	Középfokú oktatási intézmény	Kórház (km)	Orvosi rendelő (km)
Abony	8	18	16	Cegléd	Abony	17	13
Balmazújv.	7	30	27	Debrecen	Balmazújváros	25	22
Budakeszi	5	10	0	Telki	Budakeszi	9	0
Budaörs	3	11	0	Törökbálint	Budaörs	6	0
Gyöngyös	0	0	0	Gyöngyös	Gyöngyös	0	0
Hajdúnánás	6	27	0	Tiszaölök	Hajdúnánás	21	0
Jászberény	3	0	19	Jászberény	Jászberény	0	17
Mezőberény	10	22	21	Békéscsaba	Békés	21	20
Oroszlány	4	21	0	Tatabánya	Oroszlány	17	0
Veresegyház	4	24	18	Kistarcsa	Veresegyház	19	15

Forrás: Dombi Péter, 2013

Összességében tehát Gyöngyös 31 ezres népességéhez képest kifejezetten széles intézményhálózattal rendelkezik. Ezen belül kórház és felsőfokú oktatási intézmény is található a területén. Mindez a saját méretkategóriáján, vonzáskörzetén belül is kiemelt jelentőséget biztosít a városnak.

4.3 Átfogó-összehasonlító önkormányzati pénzügyi-gazdasági helyzetkép (2012)

Annak érdekében, hogy világosan lássunk, Gyöngyös város önkormányzatának teljesítményét össze kell hasonlítanunk hasonló méretű települések teljesítményével. Éppen ezért kiválasztottunk összesen 10 (darab) 10 ezer és 35 ezer közötti lakosságszámmal rendelkező települést. Ezen belül térben, elhelyezkedésben és méretben is igyekeztünk differenciálni. Ezek ugyanazok a városok, amelyeket a társadalmi, gazdasági, intézményi ellátottsági összehasonlítás során is bemutattunk. Így tehát jobban lehet látni e kiemelt városok különböző paraméterei közötti összefüggéseket.

A fejezetben bemutatott adatok forrása a Magyar Államkincstár 2012-es adatbázisa, elsődlegesen a 80-as űrlap intézménysoros adatai adják. Tekintettel arra, hogy az adatokat itt település-sorosan közöljük, így az aggregálás során **halmozódások alakultak ki az önkormányzat és az intézmények közötti pénzáramok nyomán**. Ezek csak aránytalanul nagy erőfeszítéssel lettek volna kiküszöbölhetőek. Tekintettel arra, hogy a 2012-es adatokon történő összehasonlítás célja a város más önkormányzatokhoz viszonyított helyzetének bemutatása, így feltételeztük, hogy ezek a torzulások alapvetően a többi hasonló méretű település esetében sem lényegileg eltérő természetűek, és így az eredeti cél

*nem sérül. Ezzel együtt a konkrét adatokat **óvatosan, nem tisztított értékeként kell kezelni, a bemutatott összefüggések csak egymás viszonylatában, összehasonlítás céljából értelmezhetőek.***

Sajnos az adatok minőségével, az önkormányzatok beazonosíthatóságával kapcsolatosan sok probléma merült fel, ugyanakkor erre a célra nincs alkalmasabb adat. Az önkormányzat és a polgármesteri hivatal gazdálkodása, egy szélesebb perspektíva feltárása, a helyi teljesítmény elhelyezése az önkormányzati térben véleményünk szerint kiemelkedően fontos.

*Annak érdekében, hogy a Gyöngyös város költségvetési adatai frissen, pontosan szerepeljenek e tanulmányban, nem csupán ebben az összehasonlító formában **a következő fejezettrészben** a városi önkormányzat költségvetési rendeleteiből származó adatok alapján konkrétan és közvetlen módon is bemutatásra kerülnek a város költségvetési folyamatai.*

A vizsgálatba bekerült városok közül Gyöngyös lakosságszáma a legnagyobb, de két, közel azonos méretű település is kiválasztásra került: Budaörs 27 ezer feletti lakossággal, illetve Jászberény amelynek lakossága megközelíti a 27 ezer főt.

Miközben Gyöngyös mérete mindössze 12-14%-kal nagyobb e két másik városénál, költségvetése Budaörsét és Jászberényét nagyon jelentős mértékben meghaladta 2012-ben. Ennek oka nagy valószínűséggel a fentebb bemutatott kiterjedt ellátási rendszere, esetlegesen a feladatellátásnak a költségvetésben való megjelenése volt.

2012-ben a Gyöngyös előnye más e tanulmányban bemutatásra került városokhoz képest a személyi kiadások tekintetében bár tetemesen nagyobb, de lényegesen kevésbé, mint az összes kiadás vonatkozásában. A dologi kiadások is Gyöngyös önkormányzatának kiemelkedően jobb teljesítményét mutatják.

Nem tudunk eltekinteni attól a gondolattól, hogy az itt tapasztalt különbségeket a halmozódási hatás minden tekintetben felnagyította, de különösen a teljes költségvetésre vonatkozó értékek esetében, kevésbé a mikrorészletek vonatkozásában.

Több jel mutat arra, hogy amennyiben az itt vizsgált adatok esetében torzulás, halmozódások vannak, akkor azok kisebb mértékben az itt tekintetbe vett alacsonyabb bontású, részletezett adatok esetében jelentkeznék, sokkal inkább az átfogó kategóriák értékei esetében. Tehát, például kisebb lehet a halmozódási hatás a személyi és a dologi kiadások értékei esetében. Ezt a feltételezést erősíti, ha a fenti táblát összevetjük a 14-15. tábla adataival, amelyek az eredeti költségvetési, illetve beszámoló adatokat tartalmazzák

torzítatlan formában. Ezek a megállapítások természetesen arra utalnak, hogy a torzulást a nem kibontott tényezők okozzák, amelyek rejtve maradnak az átfogó tételekben.

8. TÁBLÁZAT: A önkormányzatok költségvetésének legfontosabb átfogó tételei Gyöngyösön és 9 másik településen – ABSZOLÚT ÉRTÉKEK (2012)

	Népessé g száma	Személyi kiadások	Dologi kiadások	Működés kiadások összesen	Felhalm. kiadások összesen	Összes költségv. kiadás	Összes működési bevétel
e. Ft							
Abony	14 769	243 326	51 512	517 820	24 710	542 530	37 870
Balmazújváros	17 622	1 479 530	1 205 068	5 034 781	1 032 953	6 088 852	1 852 130
Budakeszi	13 707	305 752	139 998	445 750	722	446 472	39 811
Budaörs	27 306	1 458 019	397 023	1 972 196	11 460	1 989 036	145 276
Gyöngyös	31 018	2 345 528	2 201 776	9 719 224	2 385 525	12 115 015	5 987 850
Hajdúnánás	17 168	1 891 848	831 422	5 638 109	398 841	6 063 450	2 246 519
Jászberény	26 809	1 247 003	413 535	1 843 870	21 064	1 865 134	186 392
Mezőkövesd	16 644	1 886 562	1 310 251	5 968 953	1 195 296	7 221 500	2 401 666
Oroszlány	18 326	1 888 455	626 036	2 666 488	39 970	2 708 958	280 928
Veresegyház	16 333	681 023	639 803	1 409 135	8 317	1 417 452	641 213
min. / max.	2,26	9,64	42,74	21,80	3 304,05	27,13	158,12

*Forrás: Magyar Államkincstár (2012) 80-as úrlap, intézménysoros adatbázis összevonásával
(halmozott, bruttó értékek), készült a Helyi Obszervatóriumban*

Igyekeztünk Gyöngyös esetében külön is részletezni a kiadások intézményi egységek szerinti bontását a 2012-es állapot szerint, ahogyan az a MÁK-os jelentés 80-as úrlapján megjelent (vö. 9. tábla).

Ennek alapján a kiadások több mint a fele átfolyik az önkormányzaton, mint önálló intézményi egységen. Ez igaz a kiadások összességére általában, ahogy a dologi kiadásokra is különös módon. Ezzel szemben a személyi kiadások speciálisan az önkormányzatnál és olyan intézményeknél, mint az óvodák, iskolák jelentkeztek. Személyi kiadások csak kisebb részben kerültek magánál az önkormányzatnál lekönyvelésre.

A fejlesztések esetében ugyanakkor az önkormányzatnál, mint intézménynél mért erőforrás koncentráció lényegesen magasabb (75%-os), ahogy a saját bevételek esetében is magasabb az átlagnál (mintegy kétharmados).

9. TÁBLÁZAT: A MÁK költségvetési adatok felbontása Gyöngyös esetében intézményi szintre (2012)

e. Ft	Személyi kiadások	Dologi kiadások	Működés kiadások összesen	Felhalm. kiadások összesen	Összes költségv. kiadás	Összes működési bevétel
GYÖNGYÖS VÁROSI ÖNKORMÁNYZAT	113 315	1 165 004	4 901 488	1 821 636	6 733 390	3 888 258
GYÖNGYÖSI ROMA NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZAT	1 176	1 075	2 251	0	2 251	130 626
GYÖNGYÖSI RUSZIN NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZAT	0	836	836	0	836	184 695
GYÖNGYÖS VÁROS POLGÁRMESTERI HIVATALA	670 434	104 764	1 088 290	6 906	1 095 196	613 775
DOBÓ ÚTI BÖLCSŐDE	85 596	41 877	127 547	0	127 547	78 103
GYÖNGYÖSI KULTÚRÁLIS ÉS KOZGYÚJTEMÉNYI KÖZPONT	106 645	63 116	169 775	6 844	176 619	1 102 266
GYÖNGYÖS VÁROS ÓVODÁI	444 244	160 888	605 132	7 226	612 358	375 936
VISONTAI ÚTI BÖLCSŐDE ÉS CSALÁDI NAPKÖZI	49 299	27 402	76 701	0	76 701	2 413
BERZE NAGY JÁNOS GIMNÁZIUM, SZAKISKOLA ÉS KOLLÉGIUM	247 816	140 187	390 162	0	390 162	937
KÁLVÁRIAPARTI ÁLTALÁNOS ISKOLA ÉS SPORTISKOLA	174 200	166 721	342 427	0	342 427	1 243 036
ARANY JÁNOS ÁLTALÁNOS ISKOLA	145 214	85 474	232 097	325	232 422	391 389
FELSŐVÁROSI ÁLTALÁNOS ISKOLA	176 865	87 803	267 117	2 224	269 341	345 023
EGRESSY BÉNI KÉTTANNYELVŰ ÁLTALÁNOS ISKOLA	129 777	66 946	198 969	477	199 446	235 149
TELEPÜLÉSI SZILÁRDHULLADÉK- LERAKÓKAT REKULTIVÁLÓ TÁRSULÁS	0	19 236	19 236	539 887	559 123	270 040
GYÖNGYÖS-PÁLOSVÖRÖSMART INTÉZMÉNYFENNTARTÓ TÁRSULÁS	947	70 447	1 297 196	0	1 297 196	199 978
GYÖNGYÖS ÖSSZESEN	2 345 528	2 201 776	9 719 224	2 385 525	12 115 015	9 061 624

Forrás: Magyar Államkincstár (2012) 80-as űrlap, intézménysoros adatbázis összevonásával (halmazott, bruttó értékek), készült a Helyi Observatóriumban

2012-ben a felhalmozási kiadások esetében lényegesen nagyobb kiadás jellemezte Gyöngyöst, mint a többi hasonló méretű, itt vizsgált várost. Ez az „előnye” az összes költségvetési kiadáshoz hasonlatos mértékű volt. Ugyanakkor, éppen a felhalmozási kiadások esetében rendkívül félrevezető egyetlen év adatának az összehasonlítása, hiszen a beruházások több, minimálisan három-éves ciklusokban követik egymást.

A fenti eredményeket megerősíti a fajlagos, egy lakosra számított értékek alapján kapott helyzetkép. Ez a megközelítés részben összehasonlíthatóvá teszi a különböző méretű településeket, városokat. Az összevethetőséget árnyalja, hogy bár nem lineárisan arányosan, de összességében elmondható, hogy a nagyobb településeken, a nagyobb, gazdagabb önkormányzatok aránytalanul több feladatot látnak el.

A vizsgálat adatai szerint Gyöngyös egy lakosra mért kiadásai 2012-ben csak Mezőkövesdétől maradtak el, és valamelyest meghaladják a balmazújvárosi értékeket. A negyedik legnagyobb érték, Oroszlányé, 148 ezer forint / fő jócskán elmarad az első három 340-450 ezer forintos értékétől. A személyi kiadások tekintetében inkább a középmezőny

tetején található a Mátra fővárosa, míg a dologi kiadások vonatkozásában szintén a második legmagasabb érték Gyöngyösé.

A hasonló méretű Jászberény 2012-ben, adataink szerint leginkább a személyi kiadások esetében közelítette meg Gyöngyös Város Önkormányzata költségvetésének a fenti módon számított értékeit, más tekintetben adataink inkább Jászberény jelentős elmaradását mutatják. Budaörs, a másik település, amelynek lakosságszáma hasonlít Gyöngyöséhez, tulajdonképpen a jászberényi szinthez közelítő értékeket ért el, ez utóbbinál némileg magasabb szinten.

Mindenképpen érdemes kiemelni még azt a tényt is, hogy miközben az átfogó tételek, mint összesített kiadások, működési kiadások esetében 8-14-szeres különbségeket mértünk a 10 vizsgált város legmagasabb és legalacsonyabb értéke között, addig például olyan szabályozottabb, kevesebb mozgásteret biztosító soron, mint a személyi kiadások a különbségek hétszerezese. Ezzel szemben a leginkább esetleges, tehát egyedi döntésektől függő kérdésben, vagyis a felhalmozások területén a legnagyobb érték a legkisebb több-ezerszerese. Nem csupán esetlegesek a fejlesztési kiadások, hanem azok megvalósításának formái is jelentő különbségeket eredményezhetnek.

10. TÁBLÁZAT: A önkormányzatok költségvetésének legfontosabb átfogó tételei Gyöngyösön és 9 másik településen – FAJLAGOS ÉRTÉKEK (2012)

	Népessé g száma	Összes költségv. kiadás	Személyi kiadások	Dologi kiadások	Működés kiadások összesen	Felhalm. kiadások összesen	Összes működés i bevétel
	fő	e. Ft / fő	e. Ft / fő	e. Ft / fő	e. Ft / fő	e. Ft / fő	e. Ft / fő
Abony	14 769	36,73	16,48	3,49	35,06	1,67	35,44
Balmazújváros	17 622	345,53	83,96	68,38	285,71	58,62	194,17
Budakeszi	13 707	32,57	22,31	10,21	32,52	0,05	32,90
Budaörs	27 306	72,84	53,40	14,54	72,23	0,42	75,27
Gyöngyös	31 018	390,58	75,62	70,98	313,34	76,91	292,14
Hajdúnánás	17 168	353,18	110,20	48,43	328,41	23,23	250,76
Jászberény	26 809	69,57	46,51	15,43	68,78	0,79	68,57
Mezőkövesd	16 644	433,88	113,35	78,72	358,62	71,82	270,96
Oroszlány	18 326	147,82	103,05	34,16	145,50	2,18	148,62
Veresegyház	16 333	86,78	41,70	39,17	86,28	0,51	88,00
min. / max.		13,32	6,88	22,57	11,03	1 460,08	8,88

Forrás: Magyar Államkincstár (2012) 80-as úrlap, intézménysoros adatbázis összevonásával (halmozott, bruttó értékek), készült a Helyi Obszervatóriumban

Megjegyzés:

A táblázatban könnyebb olvashatóság érdekében néhány oszlopot ismételten megjelenítettünk

11. TÁBLÁZAT: A önkormányzatok költségvetésének legfontosabb tételei alapján képzett mutatók Gyöngyösön és 9 másik településen (2012)

	Népesség száma fő	Össz. költségv. kiadás e. Ft	Dologi / személyi kiadás %	Felhalm. / működés i kiadás %	Működés i egyenleg e. Ft	Alkalma- zottak sz / e. lakos fő/ezer fő	Működés i egyenl. / Saj.m.be v %
Abony	14 769	542 530	21,2%	4,8%	0,38	3,9	14,9%
Balmazújváros	17 622	6 088 852	81,4%	20,5%	-91,54	44,9	-87,1%
Budakeszi	13 707	446 472	45,8%	0,2%	0,38	5,0	13,2%
Budaörs	27 306	1 989 036	27,2%	0,6%	3,05	7,5	57,3%
Gyöngyös	31 018	12 115 015	93,9%	24,5%	-21,20	22,5	-11,0%
Hajdúnánás	17 168	6 063 450	43,9%	7,1%	-77,64	46,2	-59,3%
Jászberény	26 809	1 865 134	33,2%	1,1%	-0,21	12,6	-3,0%
Mezőkövesd	16 644	7 221 500	69,5%	20,0%	-87,67	45,5	-60,8%
Oroszlány	18 326	2 708 958	33,2%	1,5%	3,12	32,2	20,3%
Veresegyház	16 333	1 417 452	93,9%	0,6%	1,73	13,4	4,4%

Forrás: Magyar Államkincstár (2012) 80-as űrlap, intézménysoros adatbázis összevonásával (halmozott, bruttó értékek), készült a Helyi Observatóriumban

Magyarázat: Saj. m. bev.: saját működési bevétel

Megjegyzés: A táblázatban könnyebb olvashatóság érdekében néhány oszlopot ismételtelen megjelenítettünk

A 11. táblában költségvetési mutatókat gyűjtöttünk össze. A mutatókat a Helyi Observatórium módszertanát követve állítottuk elő, amelynek lényege, hogy az üzemgazdasági szemléletnek megfelelően a rendszeres saját, és az állami működési támogatások szolgálnak a működési kiadások fedezetére. Sajnos az Államkincstári űrlapok csak részlegesen érzékenyek ennek a nagyon fontos problémának a szemléltetésére.

Amikor a működési egyenleget az összes bevételre, illetve a saját bevételekre vetítjük, akkor arra vagyunk kíváncsiak, hogy a legfontosabb önkormányzati funkciók, a feladatok ellátása, milyen megtakarítási vagy túlköltekezési pozíciót biztosít, illetve, hogy ennek mekkora a súlya a költségvetésben.

Ennek megfelelően Gyöngyös 2012-ben az összes költségvetési bevételéhez képest köztes helyzetben volt a 7%-os, az összes működési bevételre vetített hiánnyal. A Balmazújváros esetében ez az érték 47%, Oroszlányban 32%, Hajdúnánás esetében pedig 31%. A saját működési forrásokra vetített hiány nagyon hasonló struktúrát mutat, mint az összes működési bevételre vetített. Ez ugyanakkor egyáltalán nem természetes, mert saját források inkább a tehetős önkormányzatok esetében magasak, az állami támogatások

viszont részben függetlenek az erőforrásteremtő képességtől, részben pedig éppen ellensúlyozzák azt.

Mindkét vonatkozásban Oroszlányban és Budaörsön volt a legjobb a helyzet: 3,1-3,1 ezer forint működési költségvetési többletet jelent. Budaörsön ez 4%-os Oroszlányban (és Veresegyházán) 2%-os összes működési bevételekre vetített többletet jelent. Jól látható, hogy

1. a legjobb eredmények is legfeljebb egyensúly közeli pozitív működési mérleget mutatnak. Ennél némileg rosszabb
2. azon önkormányzatok helyzete, amelyek esetében, bár minimális mértékű, de működési hiány mutatható ki.
Ide tartozott 2012-ben a fenti adatok tanúsága szerint Gyöngyös is.
3. Egy harmadik csoport pedig az, ahol viszonylag jelentősebb volt az összes működési bevétele, vagy a saját működési bevételekre vetített hiány. A jelen adatok szerint ide tartozna Balmazújváros, Mezőkövesd és Hajdúnánás.

A költségvetés szerkezetének indikátorai (11. tábla) vegyes képet mutatnak. Gyöngyös az alap költségvetési mutatók közül a fajlagos személyi kiadások tekintetében volt 5., illetve a működési egyenlege alapján a 7. bár, általában az első háromba sorolódik. A dologi kiadások személyi kiadásokra vetített aránya és a felhalmozási kiadások működési kiadásokra vetített aránya tekintetében Gyöngyös a jobbakhoz, míg működési hiány aránya tekintetében a szerényebb teljesítményű települések közé tartozik a fenti listánkon.

Az adatok értékelése (12. tábla) szerkezeti mutatók esetében egyértelműbb képet ad, a fajlagos mutatók esetében viszont felvethet kérdéseket. Mindenképpen pozitív jellemzője Gyöngyös Város Önkormányzata költségvetésnek a fajlagosan, más, különösen a hasonló méretű városokhoz képest magasabb dologi és beruházási kiadások aránya. Ugyanakkor nem feltétlenül probléma, hogy mindezt egy nem kiemelkedően magas személyi kiadási szint mellett érte el. Adataink tanulsága szerint 2012-ben mind az ezer lakosra jutó alkalmazottak száma, mind pedig az egy alkalmazottra jutó bérek tekintetében a középmezőnybe tartozott a város önkormányzata.

A fejlesztések vonatkozásban, különösen ismerve azok ciklusszerű jellegét, elmondható, hogy ismert az a tény, hogy a 2012-es adatok még a korábbi döntések következményeit tükrözhetik és ezt követően egyfajta hullámvölgy, visszafogottabb beruházási időszak következett.

A 12. tábla gyakorlatilag összefoglalja, szemlélteti a korábbi táblák adatait. **A mennyiségi és fajlagos és a szerkezeti mutatók költségvetési mutatók vonatkozásában Gyöngyös város**

önkormányzata adatai jó helyzetről tesznek tanúbizonyságot, és elsősorban a működési egyenleg vonatkozásában találtunk figyelmeztető jeleket.

12. TÁBLÁZAT: A önkormányzatok költségvetésének legfontosabb átfogó tételei Gyöngyösön és 9 másik településen – A TELEPÜLÉSEK SORRENDJE (RANK) FAJLAGOS ÉRTÉKEK ALAPJÁN (2012)

	Népesség száma	Összes költségv. kiadás	Személyi kiadások	Dologi kiadások	Működés kiadások	Felhalm. kiadások összesen	Összes működési bevétel	Működési egyenl.	Dologi / személyi kiadás	Felhalm. / működési kiadás.	Működési egyenl. / Saj.bev
	fajlagos mutatók szerinti eredmények							szerkezeti mutatók			
Abony	9	9	10	10	9	6	9	3	10	5	3
Balmazújv.	5	4	4	3	4	3	4	10	3	2	10
Budakeszi	10	10	9	9	10	10	10	4	5	10	4
Budaörs	2	7	6	8	7	9	7	1	9	9	1
Gyöngyös	1	2	5	2	3	1	1	7	2	1	7
Hajdúnánás	6	3	2	4	2	4	3	8	6	4	8
Jászberény	3	8	7	7	8	7	8	6	7	7	6
Mezőkövesd	7	1	1	1	1	2	2	9	4	3	9
Oroszlány	4	5	3	6	5	5	5	2	8	6	2
Veresegyház	8	6	8	5	6	8	6	5	1	8	5

Forrás: Magyar Államkincstár (2012) 80-as űrlap, intézménysoros adatbázis összevonásával (halmozott, bruttó értékek), készült a Helyi Observatóriumban

Megjegyzés: A működési kiadások, bevételek, illetve felhalmozási kiadások a Helyi Observatórium standardjai

2012 sajátos, átmenti év volt a költségvetési rendszert tekintve. Az önkormányzati rendszer elmozdult a korábbi állapotból, az önkormányzatok feladatai és költségvetésük jelentősen átalakul, de a pontos irányok egyelőre még nem láthatóak.

Annak alapján, amit Gyöngyös gazdálkodásáról megismertünk, láthattuk, hogy a város vezetése felismerte a problémákat, és szigorú pénzügyi rendszert vezetett be. Ennek eredménye a fenti képben még nem mutatható ki. További elemzés lényegesen több időt venne igénybe, ennek adatháttere nagyon korlátozottan áll rendelkezésre.

4.4 Gyöngyös Város Önkormányzatának pénzügyi helyzete (2012-2014)

E fejezet két nagyon fontos célt szolgál: (1) a Magyar Államkincstár által szolgáltatott, a hivatalos városi önkormányzati adatoktól némileg, kisebb-nagyobb mértékben eltérő értékekkel szemben bemutatja a hivatalos, elfogadott önkormányzati költségvetési adatokat, valamint (2) a korábbiaknál frissebb adatokon keresztül specifikusan Gyöngyös esetében mutatja be a költségvetési helyzetet, az önkormányzati rendszer átalakulásának hatásait.

A fenti célok érdekében két lezárt évet 2012 és 2013 költségvetési beszámolójának adatait, valamint az aktuális, 2014-es év költségvetés tervezetét mutatjuk itt be. A 2014-es költségvetési tervből szerepeltetjük a táblában a gördülő terv adatait, hogy rátekintésünk legyen a város saját jövőjéről alkotott képére. A táblázatok esetében két évben, 2012-ben (az átalakulás előtt) és 2014-ben (az átalakulás után, az első tapasztalatok birtokában) szerepeltettük a költségvetés szerkezeti adatait is, hogy láthatóvá tegyük a strukturális változást.

Előre kell bocsátani azt is, hogy egyes összefoglaló sorok az eltérő módszertan, a költségvetés készítés előírásai, a helyi szokások, illetve a saját mutatók kiszámításához sokszor elégtelen információ folytán eltérő lehet. Ilyen hasonló névvel illetett, de eltérő tartalmú mutató, például az önkormányzat működési forrásai.

13. TÁBLÁZAT: Gyöngyös város önkormányzata költségvetésének összefoglaló adatai

e. Ft	2012 -TÉNY		2013 TÉNY		2014 TERV		2013/1	2014/1
	Bevétel	Kiadás	Bevétel	Kiadás	Bevétel	Kiadás	2 Kiadás	3 Kiadás
ÖSSZESEN	9 226,28	8 902,01	6 468,62	5 797,33	6 812,68	6 812,68	65%	118%
<i>egyenleg</i>	324,27		671,29		0,00			
Finanszírozás	2 338,01	2 068,67	973,11	889,34	1 194,55	648,19		
Költségvetési	6 879,97	6 927,83	5 494,09	4 816,52	5 618,14	6 164,49	70%	128%
<i>egyenleg</i>	-47,87		677,58		-546,35			
Működés	5 721,30	5 075,00	4 735,60	4 106,10	4 531,63	4 492,15	81%	109%
<i>egyenleg</i>	646,30		629,50		39,48			
Fejlesztés	1 158,70	1 852,90	758,50	710,50	1 842,86	1 672,33	38%	235%
	-694,20		48,00		170,52			

Forrás: Gyöngyös város önkormányzata beszámoló (2012, 2013) és költségvetése (2014),
szerkesztette: Helyi Obszervatórium

14. TÁBLÁZAT: Gyöngyös város önkormányzatának bevételei a költségvetési tervek és beszámolók alapján, 2012-17

Bevételek	2012	2013	2014. évi előirányzat	2015. év	2016. év	2017. év				
e. Ft	2012 - Teljesítés	a költségvetés szerkezte	2013 – Teljesítés	2014 – Tervezet összesen	működési célú	felhalmozási célú	a költségvetés szerkezte (összesen)	2015 - Gördülő terv (2014)	2016 - Gördülő terv (2014)	2017 - Gördülő terv (2014)
Polgármesteri Hivatal intézm-i bev.	22,2	0,2%	16,7	6,0	6,0	0,0	0,1%	6,1	6,3	6,5
Polgármesteri Hivatal tám.ért. bev.	0,4	0,0%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0
Önkorm.i k.vet szervek intézm. bev.	162,8	1,8%	277,2	176,4	174,7	1,7	2,6%	181,7	187,2	192,8
Intézményi bevételek összesen)	185,4	2,0%	293,9	182,4	180,7	1,7	2,7%	187,8	193,5	199,3
Önkormányzati működési bevételek	594,9	6,4%	343,1	405,9	405,9	0,0	6,0%	418,1	430,6	443,5
Helyi adók	2 361,5	25,6%	2 485,8	2 304,0	2 304,0	0,0	33,8%	2 250,0	2 300,0	2 350,0
Bírság, pótlék, egyéb sajátos bev.	14,3	0,2%	26,5	31,0	31,0	0,0	0,5%	31,9	32,9	33,9
Átengedett központi adók	656,4	7,1%	87,8	90,0	90,0	0,0	1,3%	90,0	90,0	90,0
Támogatásértékű bevételek	1 148,1	12,4%	424,9	1 122,6	388,4	734,1	16,5%	200,0	200,0	200,0
Normatív állami támogatások	1 526,0	16,5%	1 321,3	1 309,8	1 309,8	0,0	19,2%	1 349,1	1 389,6	1 431,3
Felhalmozási saját bevételek	278,2	3,0%	399,5	155,0	0,0	155,0	2,3%	159,6	164,4	169,3
Pénzeszközátvételek	22,4	0,2%	14,5	0,5	0,0	0,5	0,0%	0,0	0,0	0,0
Támogatási kölcsönök megtérülése	93,0	1,0%	96,8	17,0	2,5	14,5	0,2%	17,5	18,0	18,5
Önkormányzati bevételek összesen	6 694,6	72,6%	5 200,2	5 435,8	4 531,6	904,1	79,8%	4 516,2	4 625,5	4 736,5
KÖLTSÉGVETÉSI BEVÉTELEK	6 880,0	74,6%	5 494,1	5 618,1	4 712,3	905,8	82,5%	4 704,0	4 819,0	4 935,8
Belső finanszírozás bevételei	541,7	5,9%	211,7	653,5	477,7	175,9	9,6%	206,0	212,2	218,6
Külső finanszírozás bevételei	1 796,3	19,5%	761,4	541,0	-220,1	761,2	7,9%	272,0	288,2	306,6
Finanszírozási bevételek összesen	2 338,0	25,3%	973,1	1 194,5	257,5	937,0	17,5%	478,0	500,4	525,2
Függő, átfutó, kiegyenlítő bevételek	8,3	0,1%	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0
BEVÉTELEK MINDÖSSZESEN	9 226,3	100,0%	6 468,6	6 812,7	4 969,8	1 842,9	100,0%	5 182,0	5 319,4	5 461,0

Forrás: Gyöngyös Város Önkormányzata beszámoló (2012, 2013) és költségvetése (2014), szerkesztette: Helyi Observatórium

15. TÁBLÁZAT: Gyöngyös város önkormányzatának kiadásai a költségvetési tervek és beszámolók alapján, 2012-17

Kiadások	2012		2013		2014. évi előirányzat			2015. év	2016. év	2017. év
e. Ft	Teljesítés	a költségvetés szerkezete	Teljesítés	2014 – Tervezet összesen	működési célú	felhalmozási célú	a költségvetés szerkezete (összesen)	2015 - Gördülő terv (2014)	2016 - Gördülő terv (2014)	2017 - Gördülő terv (2014)
Személyi juttatás	1 167,3	13,1%	1 038,3	1 277,0	1 277,0	0,0	18,7%	1 155,2	1 189,9	1 225,6
Személyi juttatás járuléka	302,2	3,4%	249,0	314,3	314,3	0,0	4,6%	301,5	310,5	319,8
Dologi és egyéb folyó kiadások	1 930,5	21,7%	2 112,3	1 970,3	1 970,3	0,0	28,9%	1 964,3	2 023,2	2 083,9
Működési célú pénzeszköztadások	400,9	4,5%	455,6	460,5	460,5	0,0	6,8%	474,3	488,5	503,2
Támogatásértékű működési kiadások	1 274,1	14,3%	250,9	424,2	424,2	0,0	6,2%	436,9	450,0	463,5
Működési kiadások összesen	5 075,0	57,0%	4 106,1	4 446,1	4 446,1	0,0	65,3%	4 332,2	4 462,1	4 596,0
Felújítási kiadások	746,0	8,4%	258,7	432,7	0,0	432,7	6,4%	200,0	206,0	212,2
Beruházási kiadások	595,2	6,7%	248,3	765,4	0,0	765,4	11,2%	250,0	250,0	250,0
Befektetési kiadások	495,9	5,6%	43,8	41,3	0,0	41,3	0,6%	42,6	43,9	45,2
Felhalmozási célú pénzeszköztadás	5,5	0,1%	138,7	297,9	0,0	297,9	4,4%	250,0	250,0	250,0
Támogatásértékű felhalmozási kiadás	0,0	0,0%	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0
Felhalmozási kiadások összesen)	1 842,6	20,7%	704,5	1 537,3	0,0	1 537,3	22,6%	742,6	749,9	757,4
Adott kölcsönök	10,3	0,1%	6,0	7,0	0,0	7,0	0,1%	7,2	7,4	7,6
Tartalékok	0,0	0,0%	0,0	174,0	46,0	128,0	2,6%	100,0	100,0	100,0
KÖLTSÉGVETÉSI KIADÁSOK	6 927,8	77,8%	4 816,5	6 164,5	4 492,2	1 672,3	90,5%	5 182,0	5 319,4	5 461,0
Belső finanszírozás kiadásai	0,0	0,0%	0,0	477,7	477,7	0,0	7,0%	0,0	0,0	0,0
Külső finanszírozás kiadásai	2 068,7	23,2%	889,3	170,5	0,0	170,5	2,5%	0,0	0,0	0,0
Finanszírozási kiadások összesen	2 068,7	23,2%	889,3	648,2	477,7	170,5	9,5%	0,0	0,0	0,0
Függő, átfutó, kiegyenlítő kiadások	-94,5	-1,1%	91,5	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0
KIADÁSOK MINDÖSSZESEN	8 902,0	100,0%	5 797,3	6 812,7	4 969,8	1 842,9	100,0%	5 182,0	5 319,4	5 461,0

Forrás: Gyöngyös Város Önkormányzata beszámoló (2012, 2013) és költségvetése (2014), szerkesztette: Helyi Observatórium

2012-ben Gyöngyös Város Önkormányzata saját költségvetési beszámolója szerint 9,23 Mrd Ft-ból gazdálkodott (vö. az összefoglaló 13., illetve a részletező 14. és 15. táblákat). Ebből 6,88 Mrd Ft volt a költségvetési és 2,34 a finanszírozási bevétel. A kiadásai összesen 8,90 Mrd Ft-t tettek ki, így az összköltségvetés 2012-ben 324 M. Ft többletet mutatott. A finanszírozási műveletek nélküli kiadásai 6,93 Mrd Ft-ra rúgtak, így a város GFS rendszerű, finanszírozási műveletek nélküli egyenlege 48 M. Ft passzívumot mutatott.

2014-ben 4,97 Mrd Ft-ból fog saját tervei szerint az önkormányzat gazdálkodni, amiből 4,71 Mrd Ft a költségvetési bevétel, és 0,26 Mrd Ft a finanszírozási. Gyöngyös város önkormányzatának az összes kiadása 2014-ben a várható bevételekkel azonos mértékű lesz. A költségvetés tervezésre vonatkozóan életbe léptetett szigorú törvényi szabályoknak megfelelően az összes bevétel, és összes kiadás tehát egyensúlyt mutat. Ugyanakkor a költségvetési egyenleg a 2012-es kismértékű deficitje, és a 2013-es szufficit után 2014-re az eredeti terv közel 10%-os deficitet mutat.

A város önkormányzatának adatai szerint Gyöngyös költségvetésének működési egyenlege egyensúlyban volt, szufficitet mutatott. Ennek megfelelően a működési megtakarítások hozzájárultak a fejlesztések finanszírozásához, ami kiegyensúlyozott, prudens gazdálkodásra vall.

A 13. táblázat megmutatja a 2013-as átalakulás hatásai. A város önkormányzatának kiadásai 2012-ről 2013-ra döntően az önkormányzati rendszer átalakulásának hatására, nominálértéken harmadával csökkentek az összesített költségvetés, és 30%-kal a költségvetési kiadások szintjén. A működési kiadások csökkenése 19%-os volt. Ezek a számok a nominális, tehát az inflációs hatás figyelembe nem vevő változást mutatják. Reálértéken a csökkenés némileg nagyobb volt.

A 2013-ban bekövetkezett változások része a költségvetés szerkezetének változása.

- A helyi adók költségvetési súlya a várakozásoknak megfelelően jelentősen növekedett. Arányuk 2012-ben 25,6% volt, ami 2014-re 33,8%-ra emelkedett. Ezzel párhuzamosan
- az átengedett bevételek súlya 7,1%-ról 1,3%-ra csökkent.
- Az állami működési támogatások (normatív támogatások sor) aránya Gyöngyös költségvetésében 16,5%-ról 19,2%-ra növekedett.

Ezek a számok arányszámok ugyanakkor némi magyarázatra szorulnak. (vö. 14. tábla)

Az egyik szempont, amit mindenképpen figyelembe kell venni, hogy a költségvetés egésze zsugorodott, így az állami támogatások akár meg is őrizhették korábbi súlyukat, a másik szempont, hogy a fenti szerkezeti arányszámok a teljes költségvetésre vannak kiszámítva,

amelyen belül a finanszírozási bevételek visszaszorulása sokkal jelentősebb más hatásoknál, elnyomja azokat. Amennyiben, ugyanis a költségvetési bevételeket nézzük és eltekintünk a finanszírozási bevételektől, akkor azt láthatjuk, hogy

- a helyi adók súlya 33,4%-ról 45,2%-ra nő,
- az átengedett bevételek súlya 9,5%-ról 1,6%-ra csökken,
- a támogatási értékű bevételeké 16,7%-ról 7,7%-ra csökken, és a
- normatívnak nevezett támogatások súlya 22,2%-ról 24,5%-ra növekszik.

Összességében tehát növekedett Gyöngyös költségvetésében a saját bevételeinek súlya, függése, például a helyi adó bevételeitől, és némileg csökkent a kitettsége az állami támogatásoknak, de különösen a megosztott bevételeknek (mindenekelőtt SzJA, gépjárműadó). Ezek olyan hatások, amelyeket egy körültekintő helyi politikai stratégiának végig kell gondolnia. Sokkal többről van szó, mint „egyszerű” finanszírozási kérdésről.

2013-ról 2014-re jelentős, 18%-os összköltségvetési növekedéssel számol a város önkormányzata. Ez még nem elég ahhoz, hogy akárcsak nominális szinten ismét a 2012-es kiadási szintre kerüljön. A 2014-es költségvetés összefoglaló adatai a fejlesztési kiadások jelentős növekedésével számolnak. E változás óvatosságra inthet, de egyszerűen próbára is teheti a korábbinál szofisztikáltabb pénzügyi rendszert, megmutatja, hogy ténylegesen képes-e előre jelezni, és megakadályozni a súlyosabb pénzügyi problémák kialakulását.

A kiadások szerkezetében fontos változásokat vártunk 2012 és 2014 összevetésében. Kikerültek ugyanis az önkormányzati ellátás köréből jelentős arányban humánerőforrás igényes tevékenységek, és megerősödtek a vagyonnal kapcsolatos teendők. Ezeket a várakozásokat azonban Gyöngyös város költségvetése nem igazolja vissza. A személyi kiadások összességükben, nominálisan mindenképpen növekedtek, de valószínűsíthetően reálértéken is, hiszen a növekedés mértéke a 10% körül volt, ami mindenképpen meghaladja a közelmúlt pénzromlását. Ezzel szemben a dologi kiadások tömege lényegében változatlan maradt.

4.5 Adósságkonszolidáció 2011-13

Az önkormányzat korábban meglehetősen expanzív, némileg kockázatos pénzügypolitikát folytatott. Ennek eredményeképpen komolynak mondható adóssága halmozódott fel.

Adósságkonszolidáció két lépcsője érintette a várost. 2013. június 30-ig lezajlott az adósságkonszolidáció első szakasza, majd 2014. február 28-ig a második.

Gyöngyös esetében elég eredményesnek mondható az adósságkonszolidáció, hiszen a 6,1 milliárd forintból 2,1 milliárd adósság maradt hátra.

Az önkormányzat fennmaradó adóssága projectcégekben halmozódott fel, így ezeket az adósságkonszolidáció nem érintette.

„Újabb adósságoktól szabadul meg Gyöngyös” címen, 2014. május 15-i cikkében külön is elemzi a város honlapja² az adósságkonszolidáció lefolyását. E szerint 2014-ben mintegy 1,6 milliárd forintot vállal át az állam, hasonlóan, mint 2013-ban az adósságkonszolidáció első ütemében, amikor szintén megközelítőleg 1,6. A most, a második ütemben ez kiegészült megközelítőleg 1,5 milliárd forint átvállalt tőke- 300 millió forint kamattartozással. Az adósságkonszolidáció második ütemének hatására idén, 2014-ben a költségvetés kiadásait várhatóan 236 923 millió forinttal csökkentheti a bejelentett intézkedés. Így, összességében Gyöngyös város 2013. január 1-i adósságállománya 5 134 478 milliárd forintról 2014. március 1-re 2 091 854 milliárd forintra csökkent.

4.6 Gyöngyös város önkormányzati szervezeti rendszere, és ellátott feladatainak átalakulása

4.6.1 A polgármesteri hivatal funkció, felépítése – különös tekintettel a pénzügyi menedzsmentre

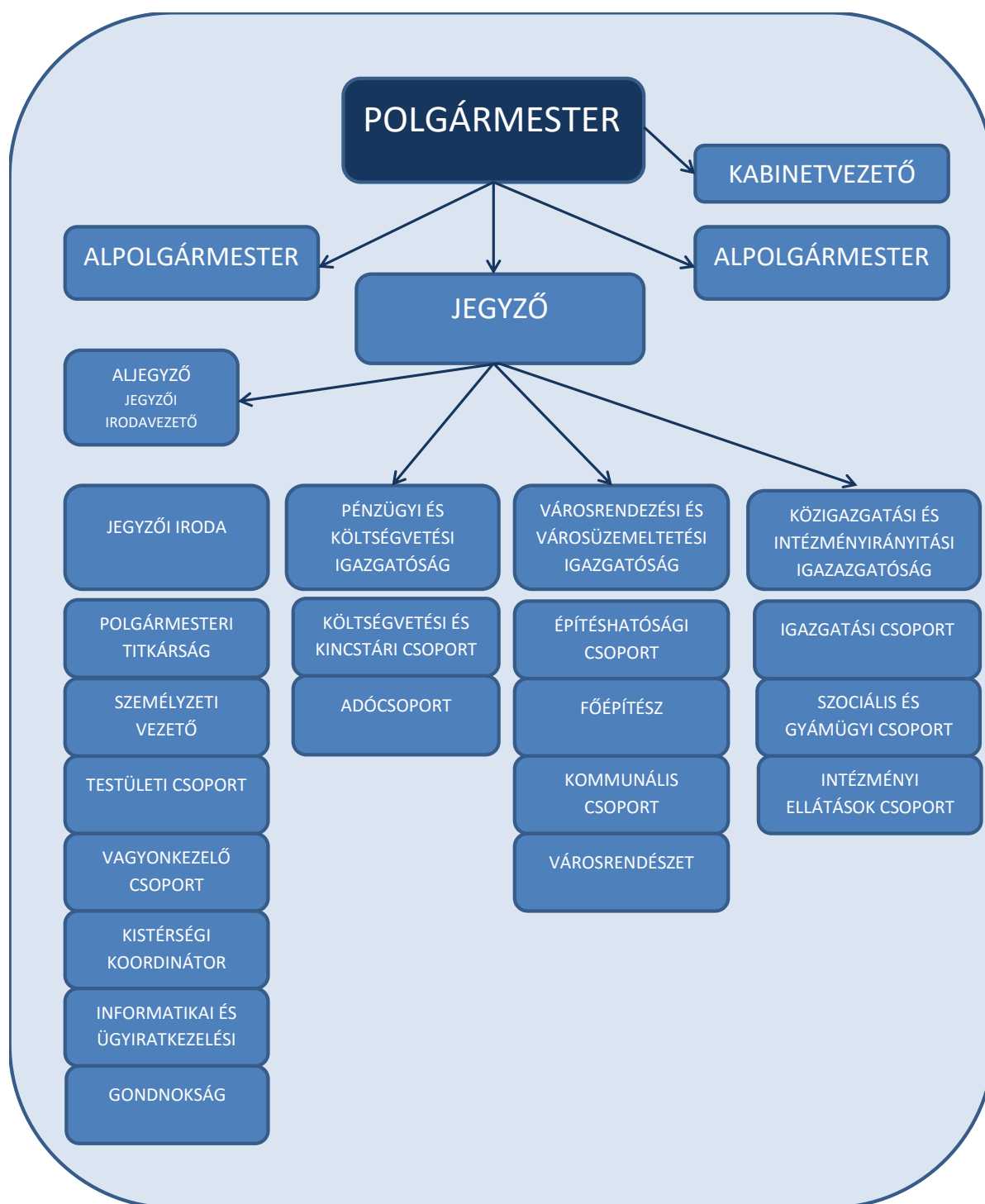
A gyöngyösi Polgármesteri hivatalon belül négy szervezeti egység, igazgatóság működik. Az önkormányzat honlapjáról letölthető önkormányzati szervezeti rend nyilvánosságra hozatala óta módosult. Az új szervezeti felépítés egyszerűbb, ez jól látható ábránkon. (3. ábra).

A polgármesteri hivatal legfontosabb egységei az átszervezés után a következők:

- a Pénzügyi és Költségvetési Igazgatóság, amely többek között a pénzügyi és könyvelési feladatok mellett a helyi adókért is felelős;
- A Közigazgatási és Szociális Igazgatóság látja el az önkormányzatnál maradt szociális feladatokat, felelős az intézményi feladatellátással kapcsolatos ügyekért, de ide tartozik az Anyakönyvi Hivatal, felelős a vállalkozásokkal kapcsolatos hatósági feladatokért, valamint a civilkapcsolatokért is;
- a Városfejlesztési és Városüzemeltetési Igazgatóság a beruházásokért, a kommunális szolgáltatásokért felel, valamint az építéshatósági feladatokat térségi szolgáltatásban;
- a Jegyzői Iroda a funkcionális üzemeltetési feladatokat látja el (titkárság, gondnokság, informatika) valamint a vagyongazdálkodási csoport, lakásgazdálkodási feladatok irányítását.

² <http://www.gyongyos.hu/helyi-hirek/kozelet/1929-ujabb-adossagoktol-szabadul-meg-gyongyos>

2. ÁBRA: A polgármesteri hivatal felépítése Gyöngyösön



Forrás: Saját szerkesztés a Gyöngyös Polgármesteri hivatal 2013-as SzMSz alapján

A polgármesteri hivatal a képviselő-testület végrehajtójaként biztosítja az önkormányzat működését. A képviselő-testületi és bizottsági rendeletek, határozatok végrehajtása mellett a hivatali tevékenység része az egyes szervezeti egységek ügyműködéséhez tartozó előterjesztések előkészítése.

A testületi előterjesztések készítésével kapcsolatban kikéri a bizottság véleményét; kivizsgálja és megválaszolja az önkormányzati képviselők interpellációi során felmerülő kérdéseket; jegyzőkönyvet készít a képviselő-testületi és bizottsági ülésekről. Továbbá, tájékoztatási, ügyviteli és adminisztrációs feladatokat lát el a képviselő-testület, a képviselők és a bizottság számára.

A pénzügyi (költségvetési) tervezési és monitoring folyamatok keretében a pénzügyi igazgatóság munkatársai folyamatosan kérnek adatokat a polgármesteri hivatal más egységeitől (igazgatóságoktól, intézményektől). Ennek keretében tudják például ellenőrizni, hogy a megkötött szerződések rendben teljesülnek-e, a változó viszonyok függvényében nem szorulnak-e módosításra (pl. parkrendezés, kommunális feladatellátás, stb.).

Ezen információk alapján elvégzett pénzügyi elemzések (rendelkezésre álló források, keretek) utóbb visszacsatolásra kerülnek, illetve a pénzügy továbbítja a hivatal felső vezetésének.

Maga a pénzügyi igazgatóság nemcsak a polgármesteri hivatal felé rendelkezik adatszolgáltatási kötelezettséggel, hanem kifelé, az Államháztartás más szektorai felé is. Így, például a Magyar Államkincstár felé is. Az Államkincstár felé történő adatszolgáltatás több tekintetben is problémát okoz. Részben, mert, természetesen, éppen abban az időszakban válik szükségessé, amikor a pénzügyi dolgozók a költségvetést, az előző évi beszámolót készítik, vagyis a legnagyobb a leterheltségük. Másrészt pedig azért, mert végső soron a testületi anyagokat és a MÁK által bekért információit nagyon nehéz megfeleltetni egymásnak. Ezek a beszámolási kötelezettségek a látszólagos átfedés ellenére ténylegesen komoly többletmunkát jelentenek.

4.6.2 Az intézményi feladatellátás

Az önkormányzat intézményei három integrált intézményi központba csoportosulnak:

- integrált bölcsőde,
- integrált óvoda, valamint
- közművelődési és közgyűjteményi központ.

Az intézmények tehát tagosítva lettek, integráltak, a jogi önállóságukon túl gazdasági önállóságuk annyiban módosult, hogy előzetes egyeztetési kötelezettséggel bírnak a vállalt feladataik tekintetében. Ezt a státuszt a szaknyelvben részben önállónak nevezik. Ezen helyzetből, a sajátos munkamegosztásból adódóan folyamatos formális és informális egyeztetések zajlanak az intézmények és a polgármesteri hivatal között. A hivatal állítása szerint havi rendszerességgel frissíti az intézmények részére szükséges pénzügyi-gazdasági adatokat, és ezzel megfelelő információval látja el őket megfelelő működésükhöz.

Gyöngyös önkormányzatához viszonylag kevés intézmény tartozik, ennek részben az az oka, hogy az önkormányzat nem vállalta az oktatási intézmények működtetését, átadta a Klebersberg Kúnó Intézményfenntartó Központnak (KLIK). Négy általános és egy középiskola került így ki az önkormányzati ellátási körből. Az oktatási intézmények karbantartása, felújítása, fejlesztésének költségek maradtak az önkormányzati feladatok között.

4.6.3 Integrált gazdálkodási funkciók

Gyöngyös Város Önkormányzata pénzügyeit több tekintetben is átláthatóvá tette egyfajta centralizációval. Egyrészt, a pénzügyi teljesítések, kötelezettségvállalások rendszerét vezetői szintű egyeztetési feltételekhez kötötte, másrészt az intézmények pénzügyi-gazdasági önállóságát megvonta. Mindkét rendszert naprakész információáramlással oldják meg, bár hiányzik egy ténylegesen online vezetői információs rendszer, amely differenciált módon, valódi online betekintést biztosítana az érintetteknek.

Tehát, Gyöngyösön a polgármesteri hivatal átvette intézményeinek pénzügyi-gazdálkodási feladatait. A polgármesteri hivatal egy szigorú rendszerű kiskincstárat üzemeltet. Így, a könyvelési, könyvvézetési feladatok is a hivatalra hárulnak. Az intézmények munkatársainak, vezetőinek feladata a szükséges információk biztosítása. A kapcsolat kétirányú, mert a hivatal pénzügyi osztálya havi rendszerességgel küld tájékoztatást a költségvetés végrehajtásáról levélben, Excel munkafüzetek formájában. Éppen ilyen okoknál fogva a pénzügyi osztály vezetője előnyben részesítené, ha az adatszolgáltató rendszer egységes és online módszerrel feltölthető és megtekinthető lenne. Valamint azt szorgalmazná, hogy online módon, differenciált jogosultság mellett betekintési joga legyen az önkormányzati, intézményi és egységvezetőknek a rendszerbe, vezetői információs rendszerként működhessen, naprakész adatszolgáltatásként. Egyelőre e-mailben, illetve papír alapon történik az információszolgáltatás. Jelenleg a költségvetés információs adatbázisát a pénzügyi osztályon töltik fel, és elektronikus formában, Excel táblákban tartalmazza a beszolgáltatott adatokat. Ezeket újra és újra meg kell küldeni az érintett kollégáknak, település vezetésének.

4.7 Az önkormányzat tulajdonában lévő társaságok

Gyöngyös város önkormányzata több saját tulajdonú társasággal rendelkezik. A 2000-es évek második felétől elharapódzott holdingosítás Gyöngyös esetében nem jellemző jelenség. Tisztább, átláthatóbb cégszerkezettel, kiszervezett feladatportfólióval rendelkezik. Ennek ellenére természetes a cégek között található vagyonhasznosítással, vagyonüzemeltetéssel foglalkozó társaság.

A gyöngyösi önkormányzat tulajdonában lévő gazdasági társaságok:

- Gyöngyös Városfejlesztő Kft.
- Gyöngyös Sportcsarnok Ingatlanhasznosító Kft.
- Gyöngyös Strand Ingatlanhasznosító Kft.
- Gyöngyös Tornacsarnok Ingatlanhasznosító Kft.
- Városgondozási Zrt.
- Gyöngyösi Városi Televízió Nonprofit Közhasznú Kft.
- Gyöngyösi Sportfólió Kft.

A Városgondozási Zrt. korábban üzemként, majd vállalként működött, majd 1991-ben részvénytársasággá alakult, és azóta Zrt. formában működik. A részvények felett Gyöngyös Város Önkormányzata gyakorolja a tulajdonosi jogokat. Létszáma átlagosan 120 fő. Tevékenységi köre: táv- és központi fűtési szolgáltatás; csapadékcatorna és szennyvízhálózat kezelése; csatornahálózat tisztítás; köztisztasági szolgáltatás (takarítás, hó eltakarítás, csúszásmentesítés); temetkezési- és temető fenntartási szolgáltatás; parkfenntartás; piacüzemeltetés; fizető parkolók üzemeltetése; vagyongazdálkodás. Felelős a város tulajdonában lévő lakás- és nem lakáscélú ingatlanok bérbe adásáért. Korábban a szennyvíz telepbérleti formában való üzemeltetése is hozzá tartozott, azonban 2013-ban ez átkerült a Heves Megyei Vízműhöz.

A Gyöngyös-Strand Ingatlanhasznosító Korlátolt Felelősségű Társaságot 2007-ben alapították. Fő tevékenységi köre: saját tulajdonú, bérelt ingatlan bérbeadása, üzemeltetése. A cég alaptőkéje 101 410 000 forint. Nettó árbevétele 2012-ben 13 924 000 forint.

A Gyöngyös-Sportcsarnok Korlátolt Felelősségű Társaságot 2007-ben alapították, fő tevékenységi köre: saját tulajdonú, bérelt ingatlan bérbeadása, üzemeltetése. Jegyzett tőkéje: 67 130 000 forint. 2012-ben nettó árbevétele: 16 941 000 forint volt. Létrehozatalának célja a beruházás megvalósítása.

A Gyöngyös-Tornacsarnok Korlátolt Felelősségű Társaságot szintén 2007-ben alapították, fő tevékenységi köre: saját tulajdonú, bérelt ingatlan bérbeadása, üzemeltetése. Jegyzett tőkéje 2012-ben: 6 932 000 forint. Létrehozatalának célja a beruházás megvalósítása.

Gyöngyösi Sportfólió Korlátolt Felelősségű Társaságot 2007-ben alapították. Fő tevékenységi köre a sportlétesítmények működtetése. Alaptőkéje: 500 000 forint, nettó árbevétele: 90 398 000 forint. A strandfürdők, sportpályák, sportcsarnok üzemeltetéséért felelős.

A Városi TV nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot alapítási éve 2008. Fő tevékenységi köre: televízió műsor összeállítása, szolgáltatása. Jegyzett tőkéje 12 900 000 forint. 2012-ben nettó árbevétele: 99 152 000 forint. Ebben az évben 22 alkalmazottal működik. Többek között ez a cég üzemelteti a város weblapját.

A Gyöngyös Városfejlesztő Korlátolt Felelősségű Társaságot 2009-ben alapították. Fő tevékenységi köre: tudományos, műszaki tevékenység ellátása. Alaptőkéje 500 000 forint. Nettó árbevétele 2012-ben: 26 438 000 forint.

16. TÁBLÁZAT: A gyöngyös város tulajdonában álló társaságok összefoglaló táblázata

Név	Székhely	Önkormányzati tulajdoni hányad (%)	Érték (ezer Ft) 2011
100%-os részesedések			
Városgondozási Zrt.	Gyöngyös, Kenyérgyár út 17.	100	274 320
Gyöngyös-Strand Kft.	Gyöngyös, Fő tér 13.	100	160 157
Gyöngyös-Sportcsarnok Kft.	Gyöngyös, Fő tér 13.	100	66 563
Gyöngyös-Tornacsarnok Kft.	Gyöngyös, Fő tér 13.	100	76 690
Városi TV Nonprofit Kft.	Gyöngyös, Eszperantó út 6.	100	5 904
Gyöngyösi Sportfólió Kft.	Gyöngyös, Gábor Á. út	100	500
Gyöngyös Városfejlesztő Kft.	Gyöngyös, Fő tér 13.	100	600
100%-os részesedések összesen			584 734

Forrás: Gyöngyös önkormányzatának zárszámadása, 2011

5 Az Önkormányzat költségvetésének tervezése

5.1 A folyamat

A költségvetés tervezése három lépcsőben történik, ami megfelel a hazai jogszabályi kereteknek, és a hivatal általános gyakorlatának. A törvény 45 napot biztosít a folyamatra, két lépcsős eljárást és közmeghallgatást is előír a hivatal számára.

1. LÉPCSŐ: A normatív előírásokkal összhangban október közepe előtt készül költségvetési koncepció. E vonatkozásban hatékonyabbá vált a hivatal működése, hiszen korábban novemberre lezárult ez a folyamatszaksz. A költségvetési koncepció kialakítása tulajdonképpen egy elvi jellegű iránymutatás. A koncepciónak nincs számszaki melléklete, mivel októberben még kevés információ áll rendelkezésre a következő évi feladatfinanszírozási, normatív támogatási rendszer részleteiről, és még nem érték végett a bértárgyalások.

Jelentősen javítana a hivatali működés kiszámíthatóságán, ha az önkormányzatok támogatásáról szóló központi költségvetési döntések a tárgyévet megelőző évben kerülnének elfogadásra.

2. LÉPCSŐ: Elkészülő költségvetés szerkezetében és tartalmában már a lényegében végleges adatokat tartalmazza. Ez az első költségvetési változat január végére készül el.

Ez a költségvetés már tartalmazza a belső egyeztetések (politikai és szakmai) eredményeit. Gyöngyösön ennek kiemelt jelentőséget ad a politikai erők kiegyenlített súlya, az egymásra utaltság. Az intézményi tervezést sajátos adatbekérő lapokkal segítik.

A második lépcsőben elkészült költségvetési változat vonatkozásában közmeghallgatáson a lakosság véleményét is kikérik. Ez is kötelező eleme a költségvetés alkotás folyamatának. Intézmények is tehetnek javaslatokat.

Az önkormányzat fontosabb egységeinek, intézményeknek is van egyfajta kontroll szerepe a költségvetés készítésében, hiszen a pénzügyi osztály megküldi a kész költségvetési tervezetet az intézményeknek, amelyek véleményt formálnak róla, majd egy formális egyeztetés után visszajelzést küldenek a tervezetről a hivatal felé. A január 10-ére elkészült költségvetési javaslat véleményezésére egy hetük van az önkormányzatoknak (ez a januári testületi ülés utáni, de a végső elfogadás előtti időszakra esik).

3. LÉPCSŐ: Majd harmadik lépcsőben a költségvetés tényleges elfogadására kerül sor. Ez a változat februárban válik teljessé.

A költségvetés készítésének folyamatát nehezíti, hogy a párhuzamosan a MÁK felé kötelező rögzítési, beszámolási kötelezettsége van az önkormányzatnak: előző évi beszámoló, illetve a folyó évi költségvetési terv benyújtása. Így a pénzügyi igazgatóság munkatársai rendkívül leterheltek ebben az időszakban. *Bizonyos egyeztetési lépések egyszerűsítése felgyorsíthatja a költségvetés készítését.*

5.2 A helyi pénzügyi rendszer – a költségvetés készítés és végrehajtás egyes sajátos és általános módszerei Gyöngyös önkormányzata esetében

5.2.1 Pro-aktív – tervezési szemlélet

Jól jellemzi az önkormányzat, illetve Gyöngyös város polgármesteri hivatala szemléletét, pénzügy-tervezési csapatának felkészültségét, hogy mielőtt az oktatási intézmények átadása, illetve megtartása felől döntöttek szimulációs számításokat végeztek. Ezek eredményeképpen született meg a döntés az intézmények átadásáról.

5.2.2 Vezetői kötelezettségvállalási – pénzügyi monitoring rendszer

Az önkormányt pénzügyi „klasszikus” vezetői kötelezettségvállalási rendszerben működnek. Az elfogadott költségvetés alapján keretszámokat határoz meg az önkormányzat. Folyamatosan rögzítik és figyelemmel kísérik az egységes rendszerben, hogy milyen források állnak rendelkezésre. Hetente összegyűjtik a felmerülő igényeket és a pénzügyekért felelős alpolgármester kontrollja alatt döntenek a kifizetésekről, további kötelezettségvállalásokról rendelkezésre álló pénzügyi keretek függvényében.

Két-háromhavonta készül pénzügyi jelentés a polgármester és a jegyző számára a kiadásokról, a bevételekről valamint a rendelkezésre álló forrásokról, és pénzügyi keretekről. Ezt a jelentést minden képviselő megkapja.

A pénzügyi monitoring rendszer fenntartása jelentős többletmunkát igényel, de ilyen módon havi frissítés mellett tudják követni a pénzügyi folyamatokat.

5.2.3 Hatékony pénzügyi irányítás

A polgármesteri hivatal részeként 2004 óta kiskincstári rendszer működik. Ez korlátozza az intézmények elsődlegesen, gazdasági pénzügyi önállóságát, ugyanakkor a cash-flow gazdálkodás vonatkozásában rendkívül hatékony eszközt biztosít a polgármesteri hivatal pénzügyi menedzsmentje számára. Ez a 2013-ban hatályba lépett önkormányzati rendszerben, ahol lecsökkentek az önkormányzatok állami forrásai, és részben ennek okán a bevételeik erősen koncentrálnak az adóbefizetések időpontjaira, különösen fontossá vált.

A polgármesteri hivatal a kiskincstári rendszer egy mélyebb integrálási szintű változatát vezette be, amelyben az intézmény pénzügyi-gazdálkodási funkciói átkerülnek a polgármesteri hivatal pénzügyi osztályára. A pénzügyön intézményi referensek dolgoznak, az intézményeknél egy kivétellel nincs gazdasági területen dolgozó alkalmazott. Egyedül a közgyűjteményekkel foglalkozó intézmény tarthatott meg egy főt.

5.2.4 Megalapozott, jól szervezett költségvetés-alkotási folyamat

A költségvetés törvényi előkészítése korai szakaszában a polgármesteri hivatal pénzügyi osztálya költségvetés tervezési köriratot fogalmaz meg az önkormányzati intézmények felé. Ebben rögzítik az intézmények szerepét, és azt, hogy milyen információkat kell szolgáltatniuk az intézményeknek a hivatal és pénzügy felé.

Olyan adatbekérő táblázatokat bocsátanak önkormányzat egyes aleggységei és az intézmények rendelkezésére, amelyek világos, pontos adatigényt fogalmaznak, és amelyek segítségével a polgármesteri hivatal pénzügyesei időben, hatékonyan képesek elkészíteni a város költségvetését.

5.2.5 Vagyon- és adósságpolitika

A korábbi évek eladósodási folyamatai megálltak 2012-őt követően. Az adósságkonszolidáció lényegesen lecsökkentette a város adósságterheit. Ezt megelőzően, amíg erre lehetőség volt a város a vagyona feléléséből, privatizációval fedezte a folyamatos forráshiányt.

Mára a korábbi expanzív politikát egy prudensebb gazdálkodás váltotta fel, ahol a város politikai vezetése a korábban bemutatott vezető felelősségvállalási rendszer élére áll, üzemelteti azt, folyamatos pénzügyi monitoring és kontrolling működik a pénzügyi rendszerben.

A vagyonpolitikában, a megmaradt vagyon tekintetében sokkal inkább a gazdálkodás, a vagyonhasznosítás vált dominánssá.

6 Javaslatok

- Önkormányzati stratégiai tervezés, programok (gazdasági program, ágazati és általános fejlesztési program[ok], egységes keretbe foglalása, egységes pénzügyi megalapozása [egy-egy programok ezen átfogó dokumentum fejezetei])
- Költségvetési tervezés előzetes megalapozása előző évi támogatás becsült értékei alapján. Ez az elmúlt években az átalakuló rendszerek mellett nem volt lehetséges, de a konszolidálódó új rend mellett jelentős időmegtakarítást, jobb kapacitás felhasználást eredményezhet.
- Rugalmasabb humán-erőforrás politika, munkatársak képessé tétele több területen való megfelelésre, időszakonkénti cserék, szükségletek szerinti kapacitások kialakítása.
- Belső, on-line vezetői információs rendszer kialakítása az önkormányzati/polgármesteri hivatali vezetők, a pénzügy, a hivatali egységek és az intézmények között, ahol minden tényező a szempontjából releváns, számára engedélyezett adatokat látja, naprakész módon, arra reflektálhat, fel tudja használni napi munkájához.

6.1 1. JAVASLAT: Önkormányzati stratégiai tervezés – Programköltségvetés bevezetése

Az önkormányzat munkáját jelentős mértékben megerősítené, és a költségvetési tervezési, pénzügyi menedzsmentet lényegesen hatékonyabbá tenné, amennyiben város önkormányzata bevezetné a program-költségvetési tervezés-menedzsment technikát. Ez az eljárás meglehetősen komoly hagyományokra vezethető vissza, és a 2000-es évektől megfigyelhető, hogy Európa-szerte, ezen belül pedig Magyarország közvetlen környezetében több államban (Szlovákia, Szerbia) általánosan alkalmazzák.

A hazai környezet egyelőre nem kedvez a program költségvetésnek, de az 1990-es évek végén több kísérlet volt megfigyelhető az alkalmazására. Ezek közül kidolgozottabban Szolnok városa alkalmazta, és alkalmazza a mai napig. Bár Magyarországon még nem merült fel a kötelező, általános alkalmazása, de több olyan fontos eleme, mint például az eredmény szemléletű számvitel meghonosodni látszik a hazai környezetben. Nem idegen a programszerű gondolkodás sem, mert az önkormányzatok is számos stratégiát kell alkotniuk (gazdasági program, városfejlesztési stratégia és különböző ágazati, például integrációs) stratégiák.

Gyöngyös város a program költségvetés fokozatos bevetésével időt nyerne, felkészülne a várható kötelező bevezetésre, megtalálná, időben kifejlesztené a saját megoldásait sajátos problémáira. Egyúttal egyetlen konzisztens, átfogó dokumentumba rendezné a különböző stratégiákat, amelyek egyfajta fejezeteivé, részdokumentumaivá válnának az átfogó városi stratégiának.

A program költségvetés mai, hazai felfogása - amelyet a Helyi Obszervatórium és a TÖOSZ dolgozott ki – miközben az önkormányzat és a polgármesteri hivatal pénzügyi-gazdasági működését erősíti, hatékonyabbá teszi eszközöket biztosít a választott politikusok, mindenekelőtt a polgármester számára, hogy politikai programját biztonsággal meg tudja valósítani, ellenőrizhető módon, annak hatásait figyelemmel kísérve.

6.2 2. JAVASLAT: Költségvetési tervezés előzetes megalapozása

Az önkormányzatok működése az elmúlt évek során jelentősen átalakult. Mára kialakult helyzetben növekedett a saját források súlya, különösen, ha a működéseket vesszük tekintetbe. A fejlesztések esetében pedig az uniós források igénylése, felhasználása eleve jelentős tervezési, előrejelzési feladatokat ró a pályázókra.

Gyöngyös városa, ahogy más önkormányzatok számára is jelentős gondot okoz, hogy költségvetésük elkészítése rendkívüli mértékben felgyorsult tempót igényel.

A konszolidálódó új önkormányzati és támogatási rendszer feltételei mellett, ahogy az elmúlt 20-25 év alatt is megfigyelhető volt a költségvetési támogatások, - amelyek törvénybe iktatásukig talán a legfontosabb bizonytalansági tényezőt jelentik – a folyamatos változások mellett is legtöbb tekintetben kiszámíthatóak voltak.

Javasoljuk tehát, olyan tervezési technikák alkalmazását, amelyekkel a támogatások, és más költségvetési tételek minél pontosabb előre jelezhetővé válnak, és ezek segítségével az egy – másfél hónapra koncentrálódó tervezési munkát időben jobban szétteríteni, a költségvetés elfogadását közvetlen megelőző időszakot kizárólagosan a tervezés finomhangolására szentelni.

6.3 3. JAVASLAT: Rugalmasabb humán-erőforrás politika

Egyes, nagy rugalmatlan szervezetekben is elterjedt technika a munkatársak mozgatása a posztok között. Ez a munkatársaknak szervezet egészére, annak működésére való jobb rálátást biztosít, elkerülhetővé teszi, lassítja a munkatársak fásultságának, kiegészi jelenségeinek (burnout) kialakulását, végső soron pedig lehetővé teszi az önkormányzat vezetői számára, hogy a munkatársakat az egyes egységek között rugalmasabban tudják átcsoportosítani, vezényelni és kezelni az egyes területeken kampányszerűen felmerülő munka tehertöbbletet, munkaerő iránti igény kielégítésére.

Ehhez a munkatársak feladatainak, alegységhez való besorolásának 2-3 évenkénti megváltoztatásán túl szükséges az egyes feladatok munkakörök precíz meghatározása, leírása, a feladatok világos elkülönítése, a szükséges szaktudás pontos meghatározása.

6.4 4. JAVASLAT: Belső, on-line vezetői információs rendszer kialakítása

Az önkormányzat pénzügyi menedzsmentje Gyöngyösön jelenleg egy meglehetősen hatékony, precíz gépezetként működik világos feladatok, és felelősség-megosztás mellett. Annak érdekében, hogy az így kialakított szervezeti rend minden előnyét ki tudja használni az önkormányzat, szüksége lehet egy olyan informatikai rendszerre a háttérben, amely megfelelően közvetíti a döntéshozók felé az adatokat, napra kész módon mutatja a megindított folyamatok aktuális állását, a beosztottak irányába pedig konzisztens átlátható formában közvetíti a feladatokat. Tehát kétirányú információáramlást, visszatekintést, aktuális állapot mutat.

Egyúttal lehetővé teszi, hogy a rendszerhez hozzáférő személyek azt lássák, ami őket érinti, és amelyen információkba való betekintésre jogosultságuk van.