

A felügyeleti és belső ellenőrzés tekintetében

évek óta nem történik érdemi előrelépés

„Az önkormányzati forrásszabályozási és támogatási rendszer az elmúlt két évben lényegét illetően nem változott. A jövedelem vonatkozásában a centralizáció erőteljes, míg a feladat, hatáskör és felelősség vonatkozásában a decentralizáció tovább nőtt. A forrásszabályozás fejlesztésére vonatkozó javaslatok kidolgozása megtörtént, de sajnálatosan az ehhez szükséges önkormányzati feladatok és hatáskörök kormányhatározatokban elrendelt felülvizsgálata továbbra is várat magára.”

Szokásunknak megfelelően, folytatjuk az Állami Számvevőszék (ÁSZ) azon vizsgálatainak és megállapításainak bemutatását, amelyek a helyi önkormányzatokra vonatkoznak. A jövőben minderről az ÁSZ munkatársai számolnak be. A fenti idézetet az Állami Számvevőszék főigazgatójának összefoglaló értékeléséből emeltük ki, amelyet teljes terjedelmében közlünk.

Az ÖN-KOR-KÉP olvasóinak a közpénzek felhasználása és a közvagyonnal való gazdálkodás számvevőszéki ellenőrzésével összefüggő kérdései iránt fokozódó érdeklődése számunkra megtisztelő és egyben ösztönző is a következetes feladatellátásra. Változatlanul törekszünk arra, hogy a vizsgálatok megállapításairól, a közpénzek felhasználását jobbitó javaslatokról a sajtó útján (is) tájékoztassuk a közvéleményt. A számvevőszéki jelentések nyilvánosak, azok az interneten – a parlamentnek történő megküldéssel egyidejűleg – a www.asz.hu címen mindenki számára hozzáférhetőek.

Az Állami Számvevőszék feladatait a vonatkozó törvények (Alkotmány, ÁSZ tv., Áht., Ötv., stb.) szabályozzák. Emellett az éves beszámoló jelentéseket elfogadó országgyűlési határozatok is iránymutatást adnak a szervezet munkáját illetően. Ez történt a legutóbbi napokban is, az Országgyűlés (OGY) 22/2004. (III. 31.) határozatával elismerte az ÁSZ 2003. évi tevékenységét és megerősítette az intézmény stratégiai céljait. Itt kell szólnom arról is, hogy az OGY napirendre tűzte az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény módosítását a szervezet függetlenségének erősítése, valamint az idejétmúlt, nem teljesíthető rendel-

kezések kiiktatása érdekében. E törvényjavaslat parlamenti vitája még nem zárult le.

Az ÁSZ helyzetét érintő rövid információk után engedtessek meg a következőkben, hogy az államháztartás helyi szintje – azaz a helyi települési önkormányzatok – gazdálkodásáról összegző tájékoztatást adjak.

1 Az ÁSZ 2003-tól – az Országgyűlés egyetértésével – választási ciklusonként minden helyi önkormányzatnál legalább egy alkalommal – téma, teljesítmény, illetve átfogó – ellenőrzést végez. Az átfogó ellenőrzéseken belül a számvevői kapacitást a jelentős költségvetéssel, illetve vagyonnal rendelkező önkormányzatokra összpontosítja. Az önkormányzatok kiemelt körének: megyei, megyei jogú városi, fővárosi és fővárosi kerületi önkormányzatok ellenőrzési tapasztalatairól – ugyancsak az Országgyűlés egyetértésével – külön-külön számvevőszéki jelentés keretében a közvéleményt tájékoztatja.

A jövőben a jelentős költségvetési kapcsolattal rendelkező megyei, megyei jogú városi önkormányzatok átfogó ellenőrzéseiről önálló számvevőszéki jelentés készül, melyről – az Országgyűlésnek történő megküldéssel egyidejűleg – közvetlenül tájékoztatást kívánunk adni a megyei médiának is.

Az ÁSZ az önkormányzati ellenőrzések során kettős célt kíván elérni. Egyfelől tájékoztatja az Országgyűlést az önkormányzatok feladatellátásáról, a költségvetési támogatások felhasználásáról, a források és feladatok összhangjáról, a kontrollrendszerek működéséről, másfelől a gazdálkodás törvényességére, szabályszerűségére és célszerűségére vonatkozó megállapításokkal, javaslatokkal közvetlenül – és lehetőség szerint preventív módon – segíti az önkormányzat képviselő-testületének tevékenységét.

2 Az ÁSZ az ellenőrzéseit, így az önkormányzati vizsgálatokat is, azok típusa szerint három fő csoportba sorolja, úgy mint szabályszerűségi, átfogó és teljesítmény-ellenőrzések. Az ellenőrzéseinket nemzetközi (INTOSAI) standardok alapján a nemzetközi gyakorlat figyelembevételével végezzük. Az éves, kétéves és rendszeres ellenőrzési feladatokat jellemzően szabályszerűségi és átfogó ellenőrzésekkel teljesítjük.

A szabályszerűségi ellenőrzések mellett egyre több figyelmet fordítunk a gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontok érvényesítésére.

Az önkormányzatok ellenőrzési struktúrájára vonatkozó továbbfejlesztési koncepciónak megfelelően 2003-ban –

arányaiban – meghatározóvá vált az önkormányzatok gazdálkodásának átfogó ellenőrzése.

Az Országgyűlés 35/2003. (IV. 9.) határozatának megfelelően a jelentős költségvetési kockázatot hordozó önkormányzatokról (megyei, megyei jogú városi, fővárosi és fővárosi kerületi önkormányzat) a múlt évben már öt önálló jelentés készült és 2004-ben várhatóan további tizennyolc készül.

③ A helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok 2002–2003. évi gazdálkodásáról a számvevőszéki tapasztalatok ismeretében az alábbiak összegezhetők.

- Az önkormányzatok és intézményeik elsődleges kiadásainak aránya az államháztartáson belül 2003-ban lényegében változatlan volt (22%). A központi költségvetés által az önkormányzatoknak átadott költségvetési támogatások és hozzájárulások aránycsökkenése – azok összegének jelentős növekedése ellenére – a központi költségvetés kiadásai között folytatódott. *A 3187 helyi önkormányzat és mintegy 1850 kisebbségi önkormányzat kiadásai összesen 117 milliárd forinttal haladták meg a tárgyévi bevételeket. Az önkormányzatok romló gazdasági pozíciójára utal, hogy a működési kiadások a bevételek növekvő részarányát kötik le (2001-ben 69, 2002-ben 73 %-át).*

- Az önkormányzati forrásszabályozási és támogatási rendszer az elmúlt két évben lényegét illetően nem válto-

zott. A jövedelem vonatkozásában a centralizáció erőteljes, míg a feladat, hatáskör és felelősség vonatkozásában a decentralizáció tovább nőtt. *A forrásszabályozás fejlesztésére vonatkozó javaslatok kidolgozása megtörtént, de sajnálatosan az ehhez szükséges önkormányzati feladat- és hatáskörök kormányhatározatokban elrendelt felülvizsgálata továbbra is várat magára.*

Nem könnyíti a helyzetet az önkormányzati feladatok finanszírozása, az önkormányzatok pénzügyi helyzetének stabilizálása. A központi források elégtelensége továbbra is a saját bevételek növelésére ösztönzi és kényszeríti az önkormányzatokat. Továbbra is tendencia, hogy az önkormányzati saját források legjelentősebb tételét a helyi adóbevételek képviselték. A helyi adót bevezető önkormányzatok száma tovább nőtt, 3052 önkormányzat (96 %) élt a helyi adókievítés lehetőségével. Az iparűzési adó erőteljes volument (85 %) képvisel az összes helyi adóbevételekben.

Az önkormányzatok – állami támogatáson kívüli – gazdasági erejét befolyásoló saját bevételek sokszor nem a képviselő-testületek hozzáállásán, fejlesztési, beruházási politikáján, hanem olyan objektív tényezőkön múlnak, mint a település gazdasági adottságai, vagy a befektetői szándék.

- Az önkormányzatok költségvetési egyensúlyi helyzete nem javult, a feladatok és azok teljesítéséhez szükséges pénzügyi feltételek közötti összhang az ellenőrzött önkormányzatok

közeli felénél hiányzott. *Tény, hogy 2002-ben 1483 önkormányzat vált működésképtelenné és részesült 19,2 milliárd forint kiegészítő támogatásban.*

A működésképtelen helyzetek kezelésére igénybe vehető támogatások az önkormányzatok pénzügyi helyzetét ugyan átmenetileg javították, de esetenként szükségessé vált a forráshiány egyéb eszközrendszerének alkalmazása is (helyi bevételek növelése, vagyonértékesítés). Közismert tény, hogy mindezen eszközök külön-külön és együttesen sem alkalmasak a forráshiány tartós rendezésére, amely elodázhatalanná teszi a feladatok értékelését, a működési költségek csökkentését, a társulási formák alkalmazását, illetve esetenként az intézménybezárást.

A forráshiány kialakulásában a kedvezőtlen helyi adott-ságokon túl szerepet játszottak strukturális problémák is, mint például az intézmények elapórózottsága, nem megfelelő kihasználtsága, esetenként a helyi lehetőségekkel nem arányos feladatvállalás. Meg kell említeni azt is, hogy nem történt érdemi előrelépés a térségi feladatok pénzügyi finanszírozásában.

- Az ellenőrzött megyei és városi önkormányzatoknál a társulásokban rejlő lehetőségek felismerése és a társulási hajlandóság a községekhez képest szerényebb mértékben volt tapasztalható. Kedvezőnek értékelhető, hogy a társulások körében megjelent a környezeti és természeti érté-

kek védelme. A községekben a közös feladatellátásra irányuló együttműködés jellemző területe az intézményfenntartás, ezen belül az alapfokú oktatás, a családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatás, valamint az egészségügyi alapellátás volt. A társulások további területei a település-üzemeltetési feladatok, a település- és területfejlesztés, a kistérségi fejlesztések és nagyobb beruházások, főként a hulladékgazdálkodás és szennyvíztisztító rendszerek területén.

A települési és a helyi kisebbségi önkormányzatok az együttműködési megállapodásokat nem kötötték meg teljes körűen, illetve azokat csak formális kötelezettségnek tekintették. *A települési önkormányzatokkal a költségvetési tervezés, az operatív gazdálkodás, a beszámolás és a zárszámadás területén szükséges munkamegosztás számos esetben teljes körűen nem alakult ki.*

A vizsgált időszakban főként a városi önkormányzatok éltek a nem kötelező feladatok esetében az intézmények, illetve fenntartó jogosítványaik átadási lehetőségével a megyei önkormányzatok számára. Sajnálatos azonban, hogy az átadások gyakorlatilag a települési önkormányzatok működésében jelentkező forráshiány egy részének továbbadását jelentik a megyei önkormányzatok költségvetésébe (a feladatellátás túlnyomórészt továbbra is a középfokú oktatási intézményekkel kapcsolatos, de érinti a zeneiskolai képzést, a szociális ellá-

tást, valamint a fogyatékos gyermekek alapfokú oktatását, nevelését is). Új jelenség, hogy feladat- és intézményátadás az állami s az alapítványi szféra között is történt az elmúlt évben.

- Nőtt a működési célú hitelállomány, az önkormányzatok privatizációs bevételeiket nem használták fel e hitelállomány kiváltására, vagyis az eladósodottság folytatódott. A hitelfelvétel 80 százalékkal több az előző évinél az önkormányzatok összességében. A rövid lejáratú működési célú hitelállomány összege 17 milliárdról 26 milliárdra emelkedett. Aggodalomra ad okot a beruházási, fejlesztési célú hosszú lejáratú elkötelezettséget jelentő hitelállomány erőteljes növekedése (105 milliárdról 174 milliárd forintra). Az eladósodási tendencia 2004-ben tovább folytatódik. *Az ÁSZ a 2004. évi költségvetési törvény véleményezésekor jelezte, hogy az önkormányzati feladatokhoz nem kapcsolódik megfelelő mértékű pénzügyi forrás.*

- Kedvező, hogy az előző évekhez képest javult az önkormányzatok gazdálkodási tevékenységének szabályozottsága, de a gyakorlatban továbbra is sok a jellemző hiba: elmaradt, vagy nem arra jogosultak végezték a kötelezettségvállalást, utalványozást, ellenjegyzést, teljesítésigazolást, érvényesítést. Ugyanígy általánosítható hiba, hogy a több éves kihatással járó kötelezettségek évenkénti előirányzatának

bemutatása és a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos részletes szabályok megalkotása a vizsgált önkormányzatok mintegy harmadánál – főként a községeknél – elmaradt.

- Az önkormányzati vagyon értéke a tárgyév végére közelítőleg kétszeresére nőtt. A növekedés mértéke mind a megelőző évit, mind az elmúlt tíz év átlagát messze felülmúlta. E kiugró mértékű vagyongyarapodás döntően a korábbi években érték nélkül nyilvántartott ingatlanok értékmegállapításának – főként az ingatlan vagyongyűjtés felülvizsgálatainak –, az önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok (elsősorban belterületi földek) állományba vételének, egyidejűleg az értékelés elvégzésének a következménye. A változást jelzi, hogy a tárgyi eszközök – mindenekelőtt az ingatlanok – érték növekedése az előző évi több mint kétszerese, miközben a befektetett pénzügyi eszközök mértéke és részaránya csökkent. Jelentős az üzemeltetésre, kezelésre átadott eszközérték növekedése is.

4 Végül az önkormányzati szervezetirányítás legelhangzottabb területéről kell szólnom, ugyanis a felügyeleti és belső ellenőrzés tekintetében évek óta nem történik érdemi előrelépés. *A városi, nagyközségi és községi önkormányzatoknál a felügyeleti jellegű és belső ellenőrzés dokumentáltsága továbbra is hiányos, elmaradt a megállapítások összegzése, a javaslatok megfogalmazása.* Felügyeleti jel-

legű ellenőrzési kötelezettségének a vizsgált önkormányzatok fele tett eleget. A kisközségeket tekintve alacsony a pénzügyi-gazdasági ellenőrzések száma, nem kielégítő a gyakorisága.

Az ÁSZ éves beszámoló jelentésében átfogó értékelést ad az Országgyűlésnek a feladat teljesítéséről, az államháztartás egyes területeinek működésével kapcsolatos ellenőr-

zési tapasztalatokról, a folyamatokról, a kezdeményezett és megtett intézkedésekről. Ezt tettük az államháztartás helyi szintjéről, azaz az önkormányzatok gazdálkodásáról is, és ennek kívántam eleget tenni én is, hogy a helyi önkormányzatok 2002–2003. évi működéséről – igaz, „számvevői szemüveggel” – összegző áttekintést adjak a tisztelt lapolvasóknak. *Dr. Lóránt Zoltán*

■ **A Strukturális Alapból** hazánkknak összesen 2 milliárd euró áll rendelkezésére 2004 és 2006 között, ami önmagában 0,7 százalékkal növelheti a bruttó hazai termék (GDP) összegét - hangsúlyozta *Magyar László*, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium címzetes államtitkára egy szakmai konferencián. Magyarország 2007-től akár meg is duplázhatja a rendelkezésére álló összeget.

Öt operatív programon keresztül lehet elérni a támogatásokat. Ilyen a gazdasági versenyképesség javítása, a humán erőforrás fejlesztése, az agrár- és vidékfejlesztés, a környezetvédelem és infrastruktúra, valamint a regionális operatív programok.

Mindebből a gazdasági versenyképesség javítását célzó operatív program (GVOP), és a környezetvédelem és az infrastruktúra támogatása tartozik a gazdasági minisztériumhoz. Ezekre, sokkal összetettebb és pontosabb pályázati anyagokat kell beadni. Aki viszont minden feltételt teljesít az a rendelkezésre álló keretig automatikusan hozzájuthat az igényelt támogatáshoz. (www.gkm.hu, európai uniós pályázatok)

■ **Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében** a térségi területfejlesztési tanács ügynöksége szervezésében készülnek arra, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjain eredményes pályázzanak. A térség polgármestereinek a nyíregyházi fejlesztési ügynökség munkatársai segítenek a pályázatok megírásában. A Nemzeti Fejlesztési Terv Regionális Fejlesztési Operatív Programja (ROP) keretében 121 milliárd forint értékű uniós és hazai támogatási forrás található a különböző beruházások megvalósításához. A program pályázati felhívását két körben hirdetik meg, az első február 18-án már megjelent, a második része áprilisban várható. A támogatási források legalább 75 százalékát a négy legfejletlenebb régióban (Észak-Magyarországon, Észak-Alföldön, Dél-Alföldön és Dél-Dunántúlon) tervezik felhasználni.

■ **Figyelem! Itt a Sapard „jogutódja”.** Az Agrár- és Vidékfejlesztés Operatív Program (AVOP) nagy lehetőséget teremt a mezőgazdasági vállalkozások számára. Bővebb információ a www.fvm.hu-n. Információink szerint 2004. május 3-án valamennyi pályázati kiírás megjelenik az FVM honlapján.