

„Az önkormányzatok eladósodási tendenciájára utal...”

Az államháztartás helyi szintjén gazdálkodó közel 3200 polgármesteri hivatal és intézményeik az éves költségvetésüknek közelítőleg egyharmadát közvetlenül állami (központi költségvetésből származó) támogatásként, illetve hozzájárulásként realizálja. Ezért az Állami Számvevőszék évente kiemelten vizsgálja ezen költségvetésből származó források felhasználását. A jelen írásomban az elmúlt év közelítőleg 300 helyi önkormányzatnál végzett számvevőszéki vizsgálat tapasztalatairól tájékoztatom a Tisztelt Olvasót.

Az Országgyűlés a költségvetési törvényben a helyi önkormányzatok által ellátandó feladatok finanszírozásához normatív, cél- és címzett, valamint központosított előirányzatú költségvetési támogatásként – eredeti előirányzatként 537 164,0 millió forintot biztosított, mely év végére 667 009,6 millió forintra módosult. Legjelentősebb ezen belül a normatív előirányzat változása, mely közelítőleg hétszeresére növekedett, ami döntő mértékben a köztisztviselők illetményrendszerének 2001. július 1-jei módosításával és a közalkalmazottak 2002. szeptember 1-jei 50 százalékos illetmény emelésével kapcsolatos.

Az állami források döntő többségét továbbra is a kötelezően ellátandó feladatok forrásául szolgáló *normatív támogatások* adják, amelyek részben alanyi jogon illetik meg az önkormányzatokat, másrészt a különböző törvényekben megfogalmazott feladatokhoz kapcsolódóan évente változó célok és kvóták alapján kerülnek odaítélésre. A tárgyévben a vizsgálat kiemelt figyelmet fordított az állami hozzájárulások, támogatások mintegy 20 százalékát kitevő *kötött felhasználású* (normatív kötött felhasználású és központosított előirányzatok) *támogatások* ellenőrzésére, amelyek együttes összege 119 milliárd forint volt.

A címzett- és céltámogatásokról

A támogatások között a 40 milliárd forint nagyságrendet képviselő *céltámogatások* kapcsolódnak leginkább a településfejlesztéshez. A *támogatandó célok között* az uniós csatlakozási követelményekkel összhangban továbbra is *meghatározó súlyt képviselt a szennyvízelvezetési, tisztítási feladatok megoldása*, jelezve az ország törekvését a közműöllő zárására.

Az évek óta hangsúlyozott figyelemfelhívásunk ellenére a támogatási rendszerben meglévő hiányosságok nem csökkentek, *változatlanul gondot okozott a fejlesztésekhez szükséges saját forrás hiánya*. Az önkormányzatok a beruházások saját forrását továbbra is alapvetően az egyéb állami támogatásból és fejezeti célleírányzatokból kívánták fedezni.

A *címzett- és céltámogatások*, valamint az egyéb állami pénzalapok *pályáztatási és döntési rendszerének összehangolását a vonatkozó jogszabályi előírások ellenére továbbra sem sikerült megvalósítani*. Emiatt az önkormányzatok a beruházások saját forrását továbbra sem tudják a kívánt mértékben biztosítani. A pénzeszközök maradványa a kétségtelen csökkenés ellenére (1996-ban 47 százalékos, 2002-ben 31,7 százalékos) még mindig magas. Továbbra is meghatározó a céltámogatások maradványa, amely a korábbi évekhez hasonlóan a szennyvízelvezetés és tisztítás ágazatban keletkezett. A szabályozásváltozás nem képes feloldani a fejlesztési források iránti tartósan magas kereslet és a képződő jelentős összegű maradvány közti ellentmondást.

„Javasoltuk a pénzügyminiszternek, kezdeményezze a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszerének felülvizsgálatához kapcsolódó önkormányzati finanszírozási rendszer korszerűsítése keretében a hatályos szakfeladat-rend átgondolását, szükséges mértékű módosítását, annak érdekében, hogy a főbb alapellátási formák kiadásai – bevételei, feladatmutatói, a különböző szintű tervezéshez, a költségarányos finanszírozási rend és teljesítménykövetelmények kialakításához, valamint ezek teljesítésének ellenőrzéséhez megállapíthatók legyenek.

Javasoltuk a belügyminiszternek – vizsgálja felül a támogatások hatékonyságának növelése érdekében a központi támogatások segítségével megvalósuló önkormányzati beruházások sokcsatornás hazai támogatási rendszerét, figyelemmel az EU támogatási rendszerre.” – olvasható az ÁSZ főigazgatójának, a helyi önkormányzatok részére biztosított közvetlen állami támogatások és hozzájárulások számvevőszéki ellenőrzésének tapasztalatairól készült összegző tájékoztatójában...

Foglalkoztatási program

Zsilip elnevezéssel kis- és mikrotérségi foglalkoztatási program indul Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a tartósan munkanélküliek számára. Három kistérségben – a Taktaközben Szerencs, a Bódva-Szuha völgyében Szendrő, a Bodrogközben pedig Ricse központtal – az önkormányzatok közreműködésével közhasznú foglalkoztatási társaságok alakulnak. A Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium 126 millió forinttal járult hozzá a bérekhez, amihez a helyi önkormányzatok 10 százalék önrészt biztosítottak.

A program keretében újszerű foglalkoztatási formákat próbálnak találni azok számára, akik tartósan kiszorultak a munkaerőpiacról és eddig csupán az időszakos közhasznú munka kínált nekik átmeneti megélhetési forrást. A három mikrotérség 35 településén egyelőre 180 tartósan állás nélküli kap munkát, minimálisan féléves időtartamra. A munkavégzéssel párhuzamosan továbbképzésben is részt vesznek, így többen már szakmával a kezükben maradhatnak majd a foglalkoztatási társaságoknál. Emellett szakemberek mentális felkészítéssel is segítik a munka világába való visszatérést. A megyében már készülnek az újabb foglalkoztatási programok a többi kistérség számára is.

A közműfejlesztésekről

A központosított támogatások közül a lakossági *közműfejlesztési támogatások* felhasználását illetően megállapítottuk, hogy a közműfejlesztési feladatok megoldása, a számos ösztönző támogatási lehetőség ellenére (központosított, cél, területi támogatások) jelentős lakossági forrást igényel. Az önkormányzatok a lakossági terhek csökkentése érdekében minden támogatási lehetőséget igyekeznek megragadni, olykor a szabálytalan támogatásle hívási lehetőséget is felhasználva. Ide tartoznak a hitelintézetek és lakástakarékpénztárak által kidolgozott konstrukciók, amelyek az állami támogatások olyan mértékű igénybevételét célozták meg, hogy az érdekelt ségi hozzájárulás ténylegesen ne, vagy csak minimális mértékben terhelje a lakosokat. Az ellenőrzött önkormányzatok a részükre kiutalt közműfejlesztési hozzájárulások 26 százalékát jogtalanul vették igénybe.

A helyszíni ellenőrzések alapján a vizsgált jogcímenek összesen 67,2 millió forint támogatás jogosulatlan igénybevételét állapítottuk meg és 573 ezer forint pótlólagos kifizetésre tettünk javaslatot. *A támogatások igénybevételének és felhasználásának szabályszerűsége javuló tendenciájú, a közműfejlesztési hozzájárulás kivételével.*

A közcélú foglalkoztatásról

A központosított előírások jogcímeit érintően az önkormányzati álláshely-meg-

szüntetéssel együtt járó létszámcsökkentéshez kapcsolódó támogatási rendszer vonatkozásában a vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzatok elszámoltatása a létszámcsökkentési pályázatoknál csak részben megoldott. A létszámcsökkentési támogatás hatása diszfunkcionális, gyakori a létszámcsökkentés évét követően az álláshely ismételt létrehozása az átszervezések és új feladatok miatt, aminek jogszabályi korlátja nincs.

A 76 milliárd forint normatív kötött felhasználású támogatások körében a jövedelemplótó támogatások kiegészítését, valamint a közcélú foglalkoztatás támogatása jogcímekeket érintően az ellenőrzés kisebb mulasztásokat tárt fel.

A közcélú foglalkoztatás támogatási keretének ésszerű felhasználását akadályozta, hogy *az önkormányzatok nem rendelkeznek olyan munkaügyi információs rendszerrel, amely alkalmas lenne a munkaképes korú lakosság munkaerőpiaci helyzetének és a szociális ellátórendszerben elfoglalt helyének nyomon követésére.*

A lakás- és a helyiséggazdálkodásokról

Az ingatlanállományhoz kapcsolódóan *2003-ban vizsgáltuk az önkormányzatok lakás- és helyiséggazdálkodását, a támogatások igénybevételét és felhasználását, valamint a fenntartás és üzemeltetés szabályosságát.*

A bérlakásépítés valamint a lakóépületek energia megtakarítási programjának

támogatására a kormány 2000–2002. évekre összesen 54,5 milliárd forintot irányzott elő. A lakások bérbeadása megfelelt a vonatkozó szabályoknak, gondot okozott viszont, hogy a lakberek növekedése ellenére (az elmúlt öt évben duplájára növekedtek) a bevételek a felmerülő kiadások alig több mint negyedét fedezik. A lakbérhátralék összege tovább nőtt. A bérlakást igénylők anyagi kondíciói mellett a vállalkozói tőke bevonásával építendő lakások bérét csak egy alapjaiban új lakbértámogatási rendszer kialakításával lehetne megfizethetővé tenni. A vizsgált önkormányzatok 50–60 százaléka a lakások működtetéséhez, de még inkább a felújításához a lakbérén kívül többletforrásokat kénytelen igénybe venni. A lakástörvény előírása ellenére az önkormányzatok kétharmadánál szabályozatlan a lakáseladásból származó bevételek felhasználása.

A program hatásaként – és részben a rosszabb minőségű, felújításra szoruló lakások további értékesítésének eredményeként – korszerűsödött az önkormányzati tulajdonú lakásállomány, javult a komfortfokozat szerinti összetétele, szabályozottabbá vált az önkormányzati lakásgazdálkodás. Az önkormányzatok szerepe a szociálisan rászoruló lakáshoz juttatásában erősödött, a lakásigényt benyújtók száma ennek hatására növekedett. A lakáspályázati rendszer az állami forrás pályázathoz szükséges saját erő következtében – pozitív hatá-

sa ellenére – nem járult hozzá sem az esélyegyenlőség, sem pedig a népességmegtartó képesség növeléséhez.

A helyi önkormányzatok pénzügyi befektetéseiről

A helyi önkormányzatok *pénzügyi befektetéseivel* történő gazdálkodásának vizsgálati tapasztalatai szerint *az önkormányzatok többsége továbbra sem rendelkezik az átmenetileg szabaddá vált pénzeszközök befektetésére vonatkozó programmal*. Ugyanakkor az ellenőrzött önkormányzatok törekszenek a biztonság és a jövedelmezőség egyidejű érvényesítésére a befektetési szolgáltatók és a befektetési eszközök vonatkozásában egyaránt, megjelentek a pályázatás különböző formái, illetve a zártkörű ajánlatkérések.

Az önkormányzatok eladósodási tendenciájára utal, hogy míg a pénzügyi befektetésekből származó hozambevételek 1998–1999-ben az önkormányzatok fejlesztési forrásainak kiegészítését szolgálták, 2000–2001-től ezen források az önkormányzatok egy részénél (15 százalék) már a működési kiadásokat finanszírozzák. Az önkormányzatok többsége a pénzügyi befektetéseket illetően továbbra is igyekszik elkerülni a nagyobb kockázatot, emiatt nőtt az állampapírok és az alacsony hozamú befektetési jegyek aránya.

Megállapítható:

A központi költségvetés által az önkormányzatoknak átadott költségvetési támogatá-

sok és hozzájárulások aránycsökkenése – azok összegének jelentős növekedése ellenére – a központi költségvetés kiadásai között folytatódott.

A települések jelentős hányadát még ma is az jellemzi, hogy a feladatok finanszírozását a központi költségvetésből, illetve annak forrásaiból kénytelen biztosítani. A települések gazdálkodásának egyik jellemzője, hogy a költségvetés szerkezete a fejlesztések rovására eltolódott a működés biztosításának javára.

Az önkormányzati feladatok finanszírozása, az önkormányzatok pénzügyi helyzetének stabilizálása, a központi források elégtelensége következtében továbbra is a saját bevételek növelésére ösztönzi és kényszeríti az önkormányzatokat. Az önkormányzati saját források legjelentősebb tételét változatlanul a helyi adóbevételek képviselték. Az önkormányzatok állami támogatásokon 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.

A helyi adót bevezető önkormányzatok száma tovább nőtt, 3052 önkormányzat (96 százalék) élt a helyi adó kivétel lehetőségével. A helyi adóbevételek 11,3 százalékos növekedése mind az előző évinél (20,3 százalék), mind pedig a tárgyévi bevételeknél mérsékelt volt, csökkent az önkormányzati bevételek közöt-

ti részaránya (14 százalékról 13,6 százalékra).

Az iparűzési adó növekedésének mértéke erőteljesen csökkent, miközben a legdinamikusabb tételt a telekadó jelentette. Az idegenforgalom visszaesésével párhuzamosan jelentősen csökkent az idegenforgalmi tartózkodás, és építmények utáni adó is.

Végül az ellenőrzési megállapításaink hasznosítása mellett, melyet az ellenőrzött önkormányzatok elfogadtak az alábbi két javaslatunkra hívnám fel a tisztelt olvasók figyelmét.

Javasoltuk a *pénzügyminiszternek* – „kezdemenyyezze” a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszerének felülvizsgálatához kapcsolódó önkormányzati finanszírozási rendszer korszerűsítése keretében a hatályos szakterület-rend átgondolását, szükséges mértékű módosítását, annak érdekében, hogy a főbb alapellátási formák kiadásai – bevételei, feladatmutatói, a különböző szintű tervezéshez, a költségáramos finanszírozási rend és teljesítménykövetelmények kialakításához, valamint ezek teljesítésének ellenőrzéséhez megállapíthatók legyenek.

Javasoltuk a *belügyminiszternek* – vizsgálja felül a támogatások hatékonyságának növelése érdekében a központi támogatások segítségével megvalósuló önkormányzati beruházások sokcsatornás hazai támogatási rendszerét, figyelemmel az EU támogatási rendszerre.

Dr. Lóránt Zoltán

Nőtt az állampolgári panaszok száma

Tavaly az előző évihez képest 17,5 százalékkal nőtt a beadványok, illetve 28,5 százalékkal a panaszok aránya az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hivatalában. Így összesen mintegy 4500 beadvány és 6300 panasz érkezett. Az ügyek 85 százalékában hatáskör hiányában nem tudnak eljárni, de ezekben is ismeretterjesztő, felvilágosító, tájékoztató jellegű választ adnak az állampolgároknak.

A panaszok csaknem fele az egyes hatóságok eljárási módját, másik negyede az eljárás során hozott döntést kifogásolta. Nőtt az egészségügyi ellátással kapcsolatos, valamint a közszolgáltatókkal szemben benyújtott panaszok száma is. A gyermekeket és az ifjúságot érintő panaszok között jellemzőek a gyermekotthonok működésével, valamint a családi kapcsolatokhoz való joggal összefüggő beadványok, amelyek között kiemelkedő számban vannak az eljárások elhúzóására vonatkozó kifogások. Gyakori panasz, hogy a műsorszolgáltatás szabadsága, valamint a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény nem biztosít elég hatékony eszközt a gyermeki jogok védelmére.