

Eladósodó önkormányzatok

Az előző évekhez viszonyítva nem javult az önkormányzatok költségvetési egyensúlyi helyzete. Az Állami Számvevőszék átfogó vizsgálatában az ellenőrzött több mint nyolcszáz önkormányzat mintegy kétharmadánál talált a költségvetésében tervezett hiányt. És számottevően nőtt a hitelfelvétel aránya is. Alább a gazdálkodásról szóló vaskos jelentés rövidített összefoglalóját közöljük.

Az államháztartás önkormányzati alrendszerét 2005-ben 3187 helyi és 1825 helyi kisebbségi önkormányzat alkotta. A helyi önkormányzatok könyvviteli mérlegben kimutatott vagyona a 2004-ben 9618 milliárd forint volt, ami a következő évre 9861 milliárd forintra nőtt. Az önkormányzatok 2004-ben 3061 milliárd forint, 2005-ben 9,9%-kal magasabb összegű, 3364 milliárd forint konszolidált költségvetési bevétellel gazdálkodtak. Feladataik ellátásában 43 ezer, az előző évinél 2,4%-kal több köztisztviselő és 404 ezer, 2%-kal kevesebb, teljes munkaidőben foglalkoztatott közalkalmazott vett részt.

Csaknem 20 százalékkal több az adósság

Az összes önkormányzat 2005. évi konszolidált bevétel-kiadása az előző évinél mintegy 10%-kal volt magasabb, meghaladta a 3000 milliárd forintot. Az évi növekedés mértéke pedig magasabb volt a 2003–2004 közötti 6% feletti emelkedési ütemnél. A növekedésen belül azonban kiemelkedő a hitelfelveletemelkedése. Az ebből származó bevétel az előző

évhez viszonyítva a 2004. és a 2005. években mintegy harmadával nőtt. Az önkormányzatok hitel- és kölcsönfelvétel miatti összes adóssága a 2005. év végén 385 milliárd forint volt, amely az előző évinél 18,4%-kal több. Az általános tendencián belül továbbra is jelentős különbségeket tapasztaltunk még a hasonló adottságú önkormányzatok között is, amely csak részben magyarázható az eltérő földrajzi, történelmi meghatározottsággal.

A helyi önkormányzatok könyvviteli mérleg szerinti vagyona 2004 végén 9618 milliárd forint, 2005 végén pedig 9861 milliárd forint volt. Ez az előző évhez képest 4%-os növekedést jelent, melyet az átvett pénzeszközök segítségével megvalósult beruházások eredményeztek. A vagyoni könyvviteli mérleg szerinti értékének nagyarányú növekedése 2003-tól – az azt megelőző három évtől eltérően – azért nem tapasztalható, mivel a korábban érték nél-

kül nyilvántartott ingatlanok érték-megállapítása általában befejeződött. Az ellenőrzött önkormányzatok közel felénél nem rendelkeztek azonban a korlátozottan forgalomképes vagyoni vagyongazdálkodási rendeletben rögzített korlátozott forgalomképességének megváltoztatási feltételeiről, illetve a törzsvagyoni körbe történő átsorolási feltételeiről. Az önkormányzatok egyharmada nem határozta meg azt az értékhatárt, amely felett csak versenytárgyalás útján, a legjobb ajánlattevő részére lehet a vagyont értékesíteni, kezelésbe adni, a használat, illetve hasznosítás jogát átengedni.

Csökken az értékpapír-állomány

Az ellenőrzött önkormányzatok több mint egyharmada vásárolt, kétharmada értékesített értékpapírokat, az adás-vételek mintegy ötöde az önkormányzat költségvetésében, vagyongaz-

dálkodási rendeletében előírtaktól eltérő módon történt. Az értékpapírok adás-vétele az önkormányzatok többségénél a pénzügyi lehetőségeknek megfelelő eredményt biztosított, azonban mintegy tizedük az értékpapírok forgatásával járó kockázatot az önkormányzat nevére szóló együttes rendelkezésű alszámla nyitás kezdeményezésével nem csökkentette.

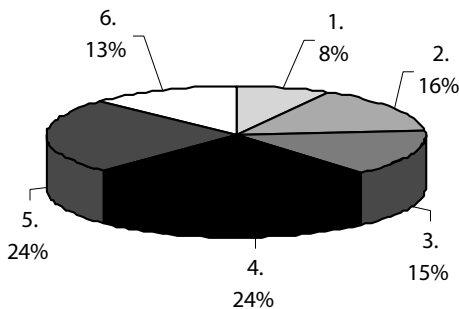
Jelentősebb változás az értékpapírok állományában és a kötelezettségek mértékénél 2003–2005 között következett be. Az önkormányzatok tulajdonában lévő értékpapírok állománya csökkent, melyet jellemzően a gázközművek privatizációjához kapcsolódóan ellentételezéseként kapott állampapírok értékesítése eredményezett. A kötelezettségek növekedését az emelkedő összegű hitelfelveletemiatti visszafizetési kötelezettség okozta. A hitelfelveletemiatt emelkedett a rövid lejáratú likvid hitelek aránya, amelyet – az ellenőrzési tapasztalataink szerint – az önkormányzatok közel fele az év végén nem fizetett vissza. Így ezek is a következő év gazdálkodását

Konszolidált bevételek és kiadások alakulása (országos összesen)

Megnevezés	2004. év	2005. év
Bevételek (millió Ft)	3061	3365
Kiadások (millió Ft)	2726	3036

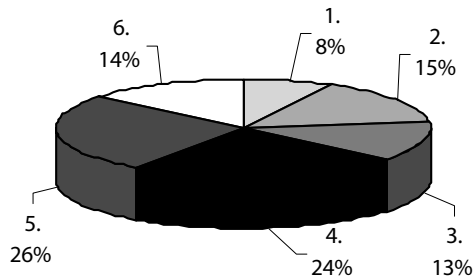
Az önkormányzatok bevételeinek megoszlása

2004. év



- 1. intézményi működési bevételek
- 3. személyi jövedelemadó
- 5. költségvetési támogatás

2005. év



- 2. adók, illetékek
- 4. egyéb saját bevételek
- 6. egyéb bevételek

terhelték. A pénzeszközök a rövid lejáratú kötelezettségeket egyre kevésbé fedezték, a fedezeti arányt mutató likviditási gyorsráta 2005 végén 0,8 volt.

A költségvetési hiányok kialakulásában a feladatellátás módjának célszerűtlen megszervezése, az intézményi kapacitások alacsony kihasználtsága, a teherbíró képességet meghaladó önként vállalt feladatok felvállalása, valamint a tervezési hibák is szerepet játszottak. Az egyensúly javítására tett önkormányzati intézkedések hatására az év végére az ellenőrzött önkormányzatok egyharmadánál volt csak költségvetési hiány.

A működési célú bevételek-kiadások egyensúlyhiánya a tervezettnél alacsonyabban teljesült, az év végén az ellenőrzött önkormányzatok egyötödénél állt fenn. A felhalmozási célú bevételeknél a hiány a tervezett szinten teljesült annak ellenére, hogy az ellenőrzött önkormányzatok harmada a

működési célú bevételek egy részét is felhalmozási célú kiadásokra fordította.

Még mindig a helyi adók a legfontosabbak

A tervezett hiányt a költségvetés végrehajtása során csökkentették a pályázatok révén megszerzett források, a saját bevételek többletei, a vagyonértékesítésből származó többletbevételek, valamint a nem megalapozott tervezés miatt jelentkező többletbevételek. Az ellenőrzött önkormányzatok

a hiány finanszírozásához a pénzmaradvány tervezett igénybevételi összegének több mint háromszorosát vették igénybe a költségvetés teljesítése során. A kiadások csökkentése érdekében az ellenőrzött önkormányzatok kétharmada különféle intézkedéseket kezdeményezett, egyes tervezett feladatainak megvalósítását átütemezte, későbbre halasztotta. Viszont a feladatok kötelező és önként vállalt jellegét nem tekintették át, azokat nem különítették

el, és a kiadások csökkentése érdekében tett intézkedések hatását sem számszerűsítették. A saját bevételek között jelentős egyensúlyjavító tényező volt a helyi adóbevételek, amelynek költségvetési bevételek belüli aránya az ellenőrzött önkormányzatoknál a 2002. évi 9%-ról, a 2004. évben 13%-ra növekedett. A megállapított adómértékek a törvényben meghatározott adómaximumok átlag háromnegyedét érték el.

✓ A helyi adóbevételek között változatlanul a legjelentősebb, 2004-ben és 2005-ben az adóbevételek 84%-át képviseli az iparűzési adó, melynek összege 2004-ben 310,5 milliárd forint, a 2005. évben 334,1 milliárd forint volt.

Romló pénzügyi egyensúly

Az ellenőrzött önkormányzatoknál a tárgyévi hitel visszafizetési kötelezettséget részben újabb hitelek segítségével teljesítették, amely a pénzügyi egyensúlyi helyzetet tovább

A helyi önkormányzatok könyvviteli mérleg szerinti saját vagyona (Adatok milliárd Ft-ban)

Eszközök	2002	2003	2004	2005
	XII. 31-én			
Immateriális javak	9	11	16	21
Tárgyi eszközök	4350	6832	7021	7238
Befektetett pénzügyi eszközök	565	566	575	556
Üzemeltetésre, kezelésre átadott eszközök	930	1254	1396	1482
Forgóeszközök	569	571	610	564
Eszközök összesen	6423	9234	9618	9861
Kötelezettségek	490	518	589	697
Saját vagyon	5933	8716	9029	9164

Az Állami Számvevőszék javaslatai

A kormány: kezdeményezze az önkormányzatok ágazati jogszabályokban előírt kötelező feladatainak egyértelmű meghatározását;

a pénzügyminiszternek:

① kezdeményezze, hogy az Áht. 124. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt felhatalmazás alapján a Kormány határozza meg az Áht. 116. § 10. pontjában előírt közvetett támogatásról készíten-dő kimutatás részletes tartalmi követelményeit;

② kezdeményezze, hogy a helyi önkormányzatok gazdálkodásában érvényesítési feladatot az Ámr. 135. § (2) bekezdésében meghatározott szakmai képesítéssel rendelkező köztisztviselő végezhesen, ennek érdekében helyezze hatályon kívül az Ámr. 168. § települési önkormányzatok hivatalaira vonatkozó előírását;

③ kezdeményezze a szakmai teljesítés igazolás tartalmi követelményeinek meghatározását annak érdekében, hogy jogszabályi előírások segítsék az Ámr. 135. § (3) bekezdésében előírt helyi szabályozást, valamint az Ámr. 135. § (1) bekezdésében foglalt előírás gyakorlati végrehajtását és ellenőrzését;

④ kezdeményezze az Áht. és az Ámr. kiegészítését annak érdekében, hogy a helyi és a helyi kisebbségi önkormányzatok Áht. 66. § előírásai alapján kötetendő megállapodása terjedjen ki a gazdálkodás végrehajtásának feladataira, tartalmazza részletesen a kötelezettségvállalás, az utalványozás és ezek ellenjegyzésének az Áht. 74/A. § (1)-(3) bekezdés előírásai alapján, valamint a szakmai teljesítés igazolás és az érvényesítés Ámr. 135. § (1)-(5) bekezdésében előírtak alapján történő ellátásának rendjét és a kijelölések, megbízások alapján a feladatok jogosultjait, illetve kötelezettjeit;

⑤ adjon útmutatást a helyi önkormányzatokra vonatkozó speciális ellenőrzési szabályokat tartalmazó, a 2006. évben kiadásra tervezett Önkormány-

zati Belső Ellenőrzési Kézikönyvben az önkormányzatok által céljellellyel nyújtott támogatások esetében a számadás és a rendeltetésszerű felhasználás ellenőrzéséhez;

⑥ kezdeményezze az Áht. módosítását annak érdekében, hogy az önkormányzatokra vonatkozóan meghatározásra kerüljön a hiány számításánál a hitel figyelembevételének módja;

⑦ kezdeményezze a Vhr. 8. § (13) bekezdésének módosítását, hogy a számviteli politikának és a kapcsolódó szabályzatok előírásainak az önkormányzati hivatalhoz tartozó részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervekre, rész-jogkörű költségvetési szervekre történő kiterjesztéséről a jegyző döntsön;

⑧ kezdeményezze a közpénzek felhasználásának átláthatósága, nyilvánosságának fokozása érdekében a szervezeteknek, illetve magánszemélyeknek céljellellyel – nem szociális ellátásként – nyújtott valamennyi támogatás kedvezményezetteinek nevére, a támogatás céljára, összegére vonatkozó adatok közzétételi kötelezettségének előírását;

az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek:

① kezdeményezze az Ötv. 79. § (2) bekezdés b) pontjában előírtak módosítását annak érdekében, hogy a korlátozottan forgalomképes törzsvagyonként meghatározott vagyon törzsvagyonon kívüli egyéb forgalomképes vagyonkategorióba történő átsorolás rendeltel történő módosítási kötelezettsége előírásra kerüljön;

② kezdeményezze az önkormányzati gazdálkodás nyilvánosságának, átláthatóságának elősegítése érdekében a Ptk. 373. § (4) bekezdés kivételre vonatkozó szabályának oly módon történő módosítását, hogy megszűnjön az önkormányzati tulajdonú nemlakás céljára szolgáló helyiség esetében a gazdálkodó szervezet bérlője részére biztosított lehetőség, miszerint kijelölheti a részére bizto-

sított elővásárlási jog gyakorlására jogosult személyt;

③ kezdeményezze az Ötv. 88. § (2) bekezdésének módosítását, hogy a folyamatosan megújított (éven belül visszafizetett és újra felvett) folyószámla hitelek is figyelembe vételre kerüljenek az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalások felső határának a megállapításánál;

a szociális és munkaügyi miniszternek:

kezdeményezze, hogy a Szoc. tv. egyértelműen, nevesítetten határozza meg a megyei önkormányzatok kötelező szociális feladatait;

az igazságügyi és rendészeti miniszternek:

segítse elő a beszerzések átláthatóságát és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségét a jogszabályi feltételek áttekinthetőségével és szükség szerinti módosításának szorgalmazásával. Fontolja meg annak kezdeményezését, hogy az egy önkormányzathoz tartozó költségvetési szervek közbeszerzési igényének megállapításához az azonos, vagy hasonló jellegű, illetve egymással közvetlenül összefüggő felhasználási célra történő árubeszerzések, építési beruházások és szolgáltatás megrendelések becslött értékét számítsák egybe és ehhez az önkormányzatok ezen beszerzések fedezetét biztosító költségvetési előirányzatokat megfelelően összevontan állapítsák meg;

a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek:

hívja fel az ingatlannyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 90. § (1) bekezdésében biztosított felhatalmazása, valamint a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter feladatairól és hatásköréről szóló 155/1998. (IX. 30.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdés I) pontjában meghatározott feladatához kapcsolódóan a földhivatalok figyelmét arra, hogy az Ötv. 79. § (2) bekezdés a) pontja alapján forgalomképtelen ingatlanok esetében – figyelemmel a Ptk. 173. § (2) bekezdésében foglalt elidegenítési tilalomra – ne jegyezzék be a tulajdonosváltást.

rontotta. Adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásról az ellenőrzött önkormányzatok kétharmada döntött, melynek módja leggyakrabban hitelfelvétel volt. A hitelfelvételt megelőzően az összeg meghatározása során mintegy kilenc tizedük vizsgálta és betartotta az Ötv-ben előírt felső határt. A folyószámlahitel keretének növekedése folyamatosan történt, igénybevételének gyakorlata nem befolyásolta az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás felső határának a számítását.

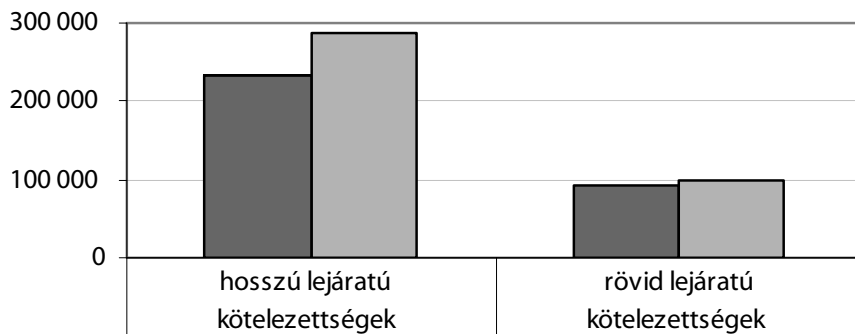
Az ellenőrzött önkormányzatok több mint kétharmada a folyamatos fizetőképességet, a működési kiadások teljesítését a folyószámlahitel keret megemelésével, az előző évhez képest növekvő összegű likvid hitel igénybevételével biztosította. Az év közben felvett likvid hiteleket a hitelt felvevő önkormányzatok közel fele az év végéig nem fizette vissza, ezért az a következő év gazdálkodását terhelte, mintegy tovább görgetve, növelve ezzel a következő évi hiányt.

✓ Az önkormányzatok a likviditási terv készítését még mindig formalitásnak tartották, mindössze harmaduk rendelkezett olyan likviditási tervvel, amely jó alapul szolgált és segítette az évközi likviditási gondok megoldását.

Szabályozási hiányosságok

Az elfogadott költségvetések az előző éviéknél magasabb arányban feleltek meg a szerkezetre, tartalomra vonatkozó jogszabályi előírásoknak.

Az önkormányzatok adósságállománya (országos összesen)



■ 2004. év (millió Ft)	233 831	91 544
■ 2005. év (millió Ft)	285 948	99 356

Voltak azonban szabályozási hiányosságok, amelyek hozzájárultak ahhoz, hogy a munkafolyamatba épített ellenőrzés színvonala nem javult a korábbi évekhez viszonyítva.

✓ A közbeszerzési törvényben előírtakat figyelmen kívül hagyva a közbeszerzési eljárást nem folytatta le az ellenőrzött önkormányzatok közel egyharmada.

A Közbeszerzési Döntőbizottság az ellenőrzött, közbeszerzési eljárást lefolytató önkormányzatok ötödét a Kbt.-ben előírtak megsértése miatt elmarasztalta, valamint bírság megfizetésére kötelezte. A közbeszerzési szabályok betartása az önkormányzati gazdálkodásban magas kockázatú területnek minősül.

Összevonások, átszervezések a takarékoság jegyében

Az ellenőrzött önkormányzatok a vizsgált időszakban a költségvetési koncepció meghatározása során tapasztalt forráshiány mér-

séklése érdekében a kötelező és az önként vállalt feladatok gazdaságosabb és hatékonyabb ellátásáról, intézményrationalizálásokról döntöttek. A szervezési intézkedések közel fele költségvetési szervek alapítására, átszervezésére, megszüntetésére irányult. A költségvetési intézmények gazdasági szervezeteinek összevonásával csökkent az önálló gazdálkodási jogkörrel rendelkező intézmények száma és ezzel összhangban növekedett a részben önálló gazdálkodási jogkörrel rendelkező intézmények száma. Az átszervezések, intézmény összevonások, megszüntetések hatására csökkent a foglalkoztatott közalkalmazottak létszáma is, ugyanakkor a közszolgálati feladatok ellátásában közreműködő közhasznú szervezetek száma 2002–2004 között 29-cel bővült, valamint az önkormányzati kötelező feladatok ellátásában

33-mal több gazdasági társaság vett részt.

✓ Az ellenőrzött önkormányzatok 2003-tól az előző évhez viszonyítva 136-tal több társulásban vettek részt. A társulások elsősorban szociális-, egészségügyi- és közoktatási feladatokat láttak el, valamint társulási célkitűzésként szerepelt még a terület- és térségfejlesztési programok összehangolásának megoldása.

Az ellenőrzött önkormányzatok oktatási-nevelési és szociális intézményeiben az egy tanulóra, illetve az egy ellátottra jutó kiadás az elmúlt években emelkedett, a működési kiadások növekedése, valamint a – bölcsődei ellátás kivételével – az ellátást igénybe vevők számának csökkenése eredményeképpen.

Az óvodai és az általános iskolai oktatási, nevelési feladatok kiadásainak finanszírozásában az állami hozzájárulások, támogatások aránya a vizsgált időszakban csökkent, amit – a feladatellátás megoldása érdekében – a magasabb önkormányzati forrás biztosítása ellensúlyozott. A szociális feladatokat ellátó intézményekben egy ellátottra jutó kiadás a vizsgált időszakban közel egyharmaddal emelkedett.

Az önkéntes vállalások

Az önként vállalt feladatok ellátására az ellenőrzött önkormányzatok költségvetési kiadásaiknak 1–23% közötti részarányát fordították a vizsgált időszakban. Budapest főváros kerületi önkormányzatai, valamint a városi önkormányzatok több mint egyharmada önként vállalt feladatként középfokú oktatási és bentlakásos szociális intézmény fenntartásáról gondoskodott, valamint a városi önkormányzatok közel fele járóbeteg, közel egyharmada fekvőbeteg szakellátást nyújtó intézményeket is működtetett.

A középületek akadálymentesítéséhez szükséges feladatokat az elmúlt években az ellenőrzött önkormányzatok kétharmada mérette fel. Végrehajtására a költségvetésekben az elmúlt három évben 1,3 milliárd forintot terveztek, amelynek közel kétharmadát fordították a költségvetés végrehajtása során az akadálymentes közlekedés feltételeinek kialakítására.

Szerkesztette: N. E.

A teljes anyag a www.asz.hu honlapon megtalálható.