

„A finanszírozási feszültségek és az EU-s támogatással megvalósuló fejlesztések fenntarthatóságára vonatkozó információk hiánya 2008. évben is növelik az önkormányzati költségvetések tervezésének és végrehajtásának ...ÁSZ véleményben is jelzett kockázatát.”

A feszültség kódolva?

A pénzügyminiszter szeptember elején benyújtotta a parlamentnek a múlt évi költségvetésről szóló zárszámadást, amit az Állami Számvevőszék ezzel kapcsolatos jelentésében élesen bírált. Felidézve a zárszámadáshoz készített jelentést, kiderül, hogy a helyi önkormányzatok a múlt évet a 34,8 Mrd forintos törvényi előirányzattal szemben 156,5 Mrd forintos hiánnyal zárták, ez a GDP 0,7 százalékát jelenti.

A zárszámadás alapján

Az előző négy évben az önkormányzatok vagyona és költségvetési bevétele közel duplájára nőtt, ennek ellenére közel harmaduk hitelfelvételre kényszerült. Az 2002-2006-os időszakot átfogó vizsgálatból az is kiderült, hogy a helyi önkormányzatok könyvviteli mérlegben kimutatott vagyona a vizsgált időszakban 6 423 Mrd forintból 10 300 Mrd forintra nőtt, ennek magyarázatát a korábban érték nélkül nyilvántartott ingatlanok 2003-ban elvégzett értékmegállapítása adja.

A szabályozott források csökkenek

Az Állami Számvevőszék októberben elkészítette véleményét a kormány által benyújtott jövő évi költség-

vetési javaslatról. Ebben a helyi önkormányzatok központi költségvetéséből származó szabályozott bevételeinek tervezését az államháztartás egyensúlyi helyzetének javítását szolgáló, 2007. évben már elfogadott intézkedések, az európai uniós fejlesztési támogatások hazai forrásainak biztosítása, a közoktatásban tanévre meghatározott teljesítménymutató szerinti finanszírozás, a társulások feladatellátás változatlan ösztönzése és a szociális alapszolgáltatások bővítésének, reálérteke megtartásának szándéka határozta meg.

A javaslat alapján a központi költségvetés támogatás, hozzájárulás helyi önkormányzati bevételeken belüli aránya a 2007. évi 43,6 százalékról 2008. évben 40,1 százalékra csökken. Ezzel egyidejűleg a saját bevételek 13,8 százalékos, az európai uniós támogatások és a hazai társfinanszírozás, fejezeti támogatások 27,2 százalékos növekedésével számol a törvényjavaslat mellékletében bemutatott mérleg.

A szabályozott források a 2008. évi javaslatban az előző évhez képest 50,1 Mrd forinttal (3,7%) csökkentek, amely a szerkezeti változások és a 2007. évi kiadáscsökkentő intézkedések együttes hatását tartalmaz-

za. A központi költségvetésből származó források összehasonlításánál figyelembe kell venni, hogy a budapesti 4-es metróvonal építésének támogatása 2007. évben 65,6 Mrd forinttal a központi költségvetésből származó szabályozott források között szerepelt, amely a 2008. évi javaslatban – a beruházás tervezett EU-s támogatásával összhangban – 49,4 Mrd forinttal csökkent.

A feladat és finanszírozás felülvizsgálata ismét elmarad

A normatív hozzájárulások, támogatások fajlagos értékei az igénylési jogcímek többségében nominálértéken változatlanok, így összességében a működési célú központi költségvetési támogatások reálértéke csökken, a fejlesztési források – elsősorban az EU-s támogatások és a hazai társfinanszírozás eredményeként – bővülnek.

A költségvetési törvényjavaslat az önkormányzati forrásszabályozásban alapvető változásokat nem tartalmaz (a törvényjavaslat általános indoklásában ennek magyarázata, hogy az önkormányzati rendszerben sincs elmozdulás).

A szabályozás egyes részleteit érintő változások a célzottabb, ésszerűbb feladatellátást szolgálják, azonban az önkor-

mányzati feladatok és a finanszírozási rendszer (a kormány által korábban elrendelt és az ÁSZ által is indokoltnak tartott) felülvizsgálatára, átalakítására 2008. évben sem kerül sor.

Az indoklás szerint a helyi önkormányzatok – beleértve a helyi kisebbségi önkormányzatokat és a többcélú kistérségi társulásokat is – 2008. évben hitelforrások nélkül számíthatnak 3 237 Mrd forinttal gazdálkodhatnak, ami 4,7 százalékkal haladja meg a 2007. évi költségvetési törvényjavaslatban bemutatott előirányzatot.

Az önkormányzatok saját folyó bevételeinek – a költségvetési törvényjavaslat általános indoklásában bemutatott – 2008. évi előirányzatát megfelelő számítások, hatástanulmányok nem támasztják alá, ezért a tervezés szempontjából – a véleményben a helyi adók 2008. évi tervezésével kapcsolatos megállapítás alapján – kockázatot jelentenek.

A 2008. évi költségvetési törvényjavaslat a helyi önkormányzati költségvetések egyensúlyát jellemző hiánymutató alapján a pénzügyi egyensúly romlását jelzi. A PM előrejelzése szerint a hiány a 2007. évben várhatóan 85 Mrd forintra csökken az előző évi 156,5 Mrd forintról, de 2008. évben ismét 111 Mrd forintra növekszik. Ennek finanszírozására felvett hiteleken belül emelkedett a működést finanszírozó rövid lejáratú (folyószámla) hitel, amely a kamatkiadásokat növeli. A hosszú lejáratú hitelállomány néhány önkormányzatnál koncentráldott, új jelenség azon-

KOR-KÉP - ÁSZ VÉLEMÉNY A JÖVŐ ÉVI KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYJAVASLATRÓL

Az önkormányzatok 2008. évi fejlesztési célú támogatásainak alakulása

| Megnevezés | 2007. évi törvényi előirányzat (millió Ft-ban) | 2008. évi javaslat (millió Ft-ban) | Változás (2008/2007) (millió Ft-ban) | | |
|---|--|------------------------------------|--------------------------------------|-------------|------|
| | | | összegben | %-ban | |
| IX. Helyi önkormányzatok támogatása fejezetben tervezett előirányzatok | | | | | |
| Címzett- és céltámogatás | 57 500,0 | 53 000,0 | -4 500,0 | 92,2 | |
| <i>ebből az új induló céltámogatások</i> | 200 | 200,0 | 0,0 | 100,0 | |
| Helyi önkormányzatok fejlesztési és vis major feladatainak támogatása | 10 870,0 | 10 870,0 | 0,0 | 100,0 | |
| <i>ebből vis major feladatok ellátása</i> | 800 | 800,0 | 0,0 | 100,0 | |
| Vis maior tartalék | 360,0 | 360,0 | 0,0 | 100,0 | |
| Budapest 4-es metróvonal építésének támogatása | 65 550,0 | 16 200,0 | -49 350,0 | 24,7 | |
| Leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának támogatása | 5800,0 | 5 800,0 | 0,0 | 100,0 | |
| Központosított előirányzatként tervezett fejlesztési célú támogatások összesen | 31 550,0 | 41 150,0 | 9 600,0 | 130,4 | |
| <i>lakossági közműfejlesztés támogatása</i> | 3 000,0 | 3 000,0 | 0,0 | 100,0 | |
| <i>kompok, révek felújításának támogatása</i> | 150,0 | 150,0 | 0,0 | 100,0 | |
| <i>őzdi martinsalak felhasználása miatt kárt szenvedett lakóépületek tulajdonosainak kártalanítása</i> | 600,0 | 600,0 | 0,0 | 100,0 | |
| <i>a 2007. évi jövedelem differenciálódás mérséklésénél beszámítással érintett önkormányzatok támogatása</i> | 7 200,0 | 7 200,0 | 0,0 | 100,0 | |
| <i>önkormányzatok és jogi személyiségű társulásaik európai uniós fejlesztési pályázatai saját forrás kiegészítésének támogatása</i> | 10 100,0 | 15 100,0 | 5 000,0 | 149,5 | |
| <i>települési önkormányzatok szilárd burkolatú belterületi utak burkolatfelújításának támogatása</i> | 8 000,0 | 8 000,0 | 0,0 | 100,0 | |
| <i>ebből : főváros, fővárosi kerületek útfelújítása, legalább</i> | 3 490,0 | 3 500,0 | 10,0 | 100,3 | |
| <i>belterületi utak szilárd burkolattal való ellátásának támogatása</i> | 2 500,0 | 2 500,0 | 0,0 | 100,0 | |
| <i>ebből : - fővárosi kerületekben</i> | 2 000,0 | 2 000,0 | 0,0 | 100,0 | |
| <i>- leghátrányosabb helyzetű kistérségek városaiban</i> | 500,0 | 500,0 | 0,0 | 100,0 | |
| <i>közös iskolák, új közjegyzőségek tárgyi feltételeinek javítása</i> | 0,0 | 3 500,0 | 3 500,0 | | |
| <i>2006 tavaszán kialakult árvíz és belvíz miatt keletkezett károk enyhítésére</i> | 0,0 | 1 100,0 | 1 100,0 | | |
| Összesen: | 171 630,0 | 127 380,0 | -44 250,0 | 74,2 | |
| Decentralizált fejlesztési programok előirányzatai | | | | | |
| XI. Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium fejezetben tervezett terület- és régiófejlesztési célú előirányzat | 15 227,4 | 4 900,0 | -10 327,4 | 32,2 | |
| LXIX. Kutatási és Technológiai Innovációs Alap, regionális innováció támogatása | 4 000,0 | 5 000,0 | 1 000,0 | 125,0 | |
| Összesen: | 19 227,4 | 9 900,0 | -9 237,4 | 51,5 | |
| FEJLESZTÉSI CÉLÚ TÁMOGATÁSOK ÖSSZESEN: | 190 857,4 | 137 280,0 | -53 577,4 | 71,9 | |
| Fejlesztési célú támogatás Főváros metró-beruházási programjának támogatása nélkül | 125 307,4 | 121 080,0 | -4 227,4 | 96,6 | |
| ebből: | <i>regionális fejlesztési tanácsok döntési hatáskörébe adott támogatási előirányzat:</i> | | | | |
| | <i>összege</i> | 44 097,4 | 34 770,0 | -9 327,4 | 78,8 |
| | <i>aránya (%)</i> | 35,2 | 28,7 | | |

ban, hogy az önkormányzatok – ezen belül különösen a megyei önkormányzatok – zártkörű kötvénykibocsátása élénkül, az 5-10 év múlva esedékes törlesztési kötelezettség fedezete (a jelenleg ismert feltételek mellett) nem tervezhető kellő biztonsággal.

A javasolt előirányzatok az önkormányzatok szabályozott forrásai között az illetmény növelésére nem tartalmaznak fedezetet,

a közszférában a keresetek 2007. évi növelését szolgáló intézkedésekről a szakszervezetek és a kormány között létrejött megállapodás alapján a 2007. év után járó, 2008. január 16-án esedékes 13. havi illetménykétheti részének fedezete céltartalékból évközben kerül átcsoportosításra.

A fejlesztési források között az előző évvel közel azonos nagyságrendű címzett és céltámogatási előirányzat áll rendelkezésre, 53 Mrd forint összegben. Ez az előirányzat biztosítja a korábbi években vállalt fejlesztési támogatási kötelezettségek teljesítését, a megkezdett programok folytatását.

A javaslat szerint hazai források terhére 2008. évben – miként a 2009-2010. években – új címzett támogatási program nem indítható. Új induló egészségügyi gépműszerbeszerzések céltámogatásaira mindössze 200 M forint előirányzatot tartalmaz a költségvetési javaslat.

Az uniós források feltételeiről

A kormány szándéka, hogy a korábban hazai forrásból támogatott fejlesztési programok

minél szélesebb körben EU-s forrásokból legyenek támogathatók. Ennek elősegítése érdekében a javaslat az önkormányzatok európai uniós fejlesztési pályázatainak saját forrás kiegészítésére szolgáló támogatás előirányzatát – az uniós előírásoknak való megfelelés és a hozzájárulás feltételeinek szigorítása mellett – 5 Mrd forinttal megemelve, 15,1 Mrd forint összegben tartalmazza. Ugyancsak az EU-s forrásokhoz való hozzájárulás feltételeit támogatja az Unió fejlesztések fejezetben a KEOP derogációs projektek kamattámogatása címén megnyíló előirányzat 500 M forintos keretösszege, amely az ivóvízminőség javítását szolgáló, valamint a szennyvíz és hulladéklerakó beruházások – EU és más hazai forrásból nem finanszírozott hányadának – hitelforrás terheit könnyítheti.

A regionális fejlesztési tanácsok szerepe felértékelődött

A leghátrányosabb helyzetű kistérségek gazdasági felzárkóztatására a költségvetési javaslatban az előző évvel azonosan 5,8 Mrd forint áll rendelkezésre a három alföldi és két dunántúli régió fejlesztési tanácsainak döntési jogkörébe utalva. A régiók szerepének konvergencia célokkal összehangolt elmozdulását jelzi, hogy a helyi önkormányzatok fejlesztései és vis maior támogatására szolgáló – összegében az előző évvel azonos – 10,87 Mrd forint előirányzat teljes egészében a regionális fejlesztési tanácsok döntési jogkörébe került.

A hátrányos helyzetű térségi

lehatárolás 2007-ben, az országgyűlési határozatban újlag meghatározott szempontjai részben érvényesültek. A régiókkal való tervszerűdés megkötésére a régiós előirányzatok önálló fejezetben való megjelenítésére azonban még nem kerülhetett sor. Az önkormányzatok költségvetéséből származó fejlesztési jellegű támogatásait – a Terület- és régiófejlesztési célelőirányzat és a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap decentralizálásra kerülő hányadával együtt – 137,28 Mrd forint összegben tervezték, amely az előző évhez képest 28,1 százalékos csökkenést jelent.

A központi költségvetésből származó önkormányzati fejlesztési források csökkenése a fővárosi metróberuházás finanszírozásának uniós támogatások keretébe való átkerülésével függ össze, e program nélkül számítottan a különböző jogcímű hazai fejlesztési támogatások a 2007. évihez képest 3,4 százalékkal – összegében 4,2 Mrd forinttal – csökkennek.

A támogatási rendszer átalakításának eredményeként a javaslat az önkormányzati szféra egészét érintően – 2007. évhez képest az Európai Unióból származó fejlesztési források 49,3 Mrd forintnak megfelelő összegű bővülésével, valamint a hazai társfinanszírozásból és a központi fejezektől származóan további 18 Mrd forint támogatás többletével együtt – 318 Mrd forint fejlesztési forrást tartalmaz. A hazai fejlesztési támogatásokat két és félszeresen meghaladó

források tervezése a teljesíthetőség szempontjából – annak ellenére, hogy 2008-ban a beruházások ütemének felgyorsulása várható – közepes kockázatot hordoz.

A normatívák jellemzően változatlanok

A normatív hozzájárulások és támogatások 2007. évben átalakított rendszerében további pontosításokat tartalmaz a jövő évi költségvetési törvényjavaslat, de a normatívák fajlagos támogatása jellemzően változatlan marad. A 75 db fajlagos hozzájárulás közül csak hét emelkedik, egy pedig csökken, az új ellátottakra megállapított fajlagos hozzájárulás ötnél emelt, egynél változatlan, egynél pedig csökkentett összegű. A normatív hozzájárulások főösszegére 3,4 százalékos (23,8 Mrd forint) csökkenés mellett 681,2 Mrd forintot irányoz elő a benyújtott törvényjavaslat.

A településüzemeltetési, igazgatási és sportfeladatok, valamint a társadalmi, gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve súlyos foglalkoztatási gondokkal küzdő települési önkormányzatok feladataihoz járó fajlagos hozzájárulás szerény mértékben növekszik.

Az önkormányzati igazgatásban a körjegyzőségek számának növekedése, az üdülőhelyi feladatoknál az idegenforgalom bővülése következtében emelkedik a normatíva javasolt előirányzata. A szociális és gyermekvédelmi feladatok normatív hozzájárulása 2008. évi előirány-

zatainak kialakításánál számtalok az alapszolgáltatásokat igénybevevők számának bővülésével és a rászorultsági elv fokozottabb érvényesítésével.

A közoktatásról

A közoktatás finanszírozása a 2007. évben elfogadott módosításnak megfelelően a költségvetési évről tanévre változott, egyben az alpnormatívák számítása tanulólétszám helyett teljesítménymutatón alapul. Ennek következtében a közoktatás 2008. évi finanszírozásában az első nyolc hónapban az előző évi költségvetési törvény által meghatározott determináció érvényesül.

A benyújtott törvényjavaslat a 2008/2009-es nevelési évről, illetve tanévre határozza meg a közoktatási alap-, a kiegészítő- és a szociális juttatások normatíváinak körét, feltételeit és a hozzájuk kapcsolódó fajlagos támogatási összegeket, valamint az előzőek figyelembevételével számított előirányzatokat.

A 2008/2009-es tanévtől a teljesítménymutató alapján támogatott közoktatási alapfeladatok köre kibővül az alapfokú művészetoktatással, a kollégiumi, externátusi neveléssel, a napközis vagy tanulószobai foglalkozással, iskolaotthonos oktatással, neveléssel. A kollégiumok eddigi közoktatási feladatait tartalmazó normatívák szétválnak nevelési, oktatási feladatokra és szállásbiztosításra, míg a sajátos nevelési igényű tanulók támogatása átkerül az egyes pedagógiai programok támogatása jogcímcsoportba.

A különleges helyzetben levő gyermekek, tanulók nevelése, oktatása, valamint a pedagógiai szakmai szolgáltatások támogatása átkerült a központosított előirányzatok közé. A normatívák közötti szerkezeti változások a közoktatási törvényben meghatározott teljesítménykövetelményeket közvetítik, egyúttal a normatívák száma is csökken, pontosabbá válik a közoktatási alap, a kiegészítő és a szociális juttatások tartalma, illetve elkülönülése.

A közoktatási törvény 2007. júniusi módosítása alapján elindul az óvodáskorúak teljes körű ellátását célzó hároméves program, fokozottabb gondoskodásban részesülhetnek a sajátos nevelési igényű gyermekek, az alapfokú művészetoktatásban erőteljesebb ösztönzést kap a minőségi munka, a kedvezményes óvodai, iskolai, kollégiumi étkezéshez való normatív hozzájárulás 2008. január 1-jétől kibővül a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő 5. évfolyamos általános iskolai tanulók ingyenes étkeztetésével.

Vagyonsabb önkormányzatnál jobb lehet a közszolgáltatás

A közszolgáltatások finanszírozásában növekszik az önkormányzatok saját forrásainak aránya, szerepe, az ellátások színvonalában meglévő különbségek növekvő mértékben függenek a fenntartó önkormányzatok költségvetési helyzetétől, bevételszerző képességétől.

Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő

önkormányzatok esetében (az önkormányzatok haramda) az alacsony helyi jövedelmi, vagyoni háttér csak korlátozott forrásbevonást tesz lehetővé.

A költségvetési egyensúly javításával összefüggő központi forráscsökkentésre a helyi önkormányzatok a 2007. évi költségvetés jóváhagyása és a végrehajtása során ellentmondásosan – részben tényleges megtakarítást eredményező helyi szervezési intézkedésekkel, létszámcsökkentéssel, részben a hiány kölcsönforrásokból történő finanszírozásával, növekvő eladósodással – reagáltak.

A finanszírozási feszültségek és az EU-s támogatással megvalósuló fejlesztések fenntarthatóságára vonatkozó információk hiánya 2008. évben is növelik az önkormányzati költségvetések tervezésének és végrehajtásának előző évi költségvetéssel kapcsolatos ÁSZ véleményben is jelzett kockázatát.

Javaslatok az Országgyűlésnek

– Kérje fel a kormányt, hogy gyorsítsa fel a konvergenciaprogram végrehajtását támogató garanciális szabályok kialakítását, a költségvetési és gazdálkodási rendszer megújítását, a költségvetés felépítésének, prezentációjának újragondolását.

– Kérje fel a kormányt, hogy a mindenkori költségvetést érintő ágazati (szakmai) törvényeket olyan időütemezésben terjessze az Országgyűlés elé, hogy azokat az adott terv-

év költségvetési irányelveinek kiadása előtt elfogadhassa, így hatásai érvényesülhessenek a tervezőmunkában.

– Fordítson figyelmet arra, hogy a költségvetési törvényjavaslat vitájának teljes fázisában csak olyan módosító javaslatokat fogadjon be, amelyek eredményeként a költségvetés pozíciója nem módosul.

Javaslatok a kormányknak

GONDOSKODJON

a) közpénzügyi törvény előkészítésének felgyorsításával a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásának – az eladósodást megakadályozó – újrászabályozásáról;

b) a helyi önkormányzatok feladatainak és azok forrásainak felülvizsgálatát követően a köztük lévő összhang javítása érdekében a forrásszabályozás szükséges módosításának kidolgozásáról.

– Határozza meg a helyi önkormányzati alrendszert érintő, a költségvetési törvényjavaslatban tervezett intézkedések hatásvizsgálatának követelményrendszerét.

– Gyorsítsa fel a hazai területfejlesztési támogatások rendszerének az ÚMFT Operatív Programjaihoz, valamint a területfejlesztési támogatásokról és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről szóló 67/2007. (VI. 28.) OGY határozatban foglaltak végrehajtását.

Szerkesztette: Csy-kó

Az Állami Számvevőszék jövő évi költségvetésről szóló véleményének teljes változata a www.asz.hu weblapon olvasható