



---

ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

# **Tájékoztató a középszint pénzügyi helyzetének ellenőrzési tapasztalatairól**

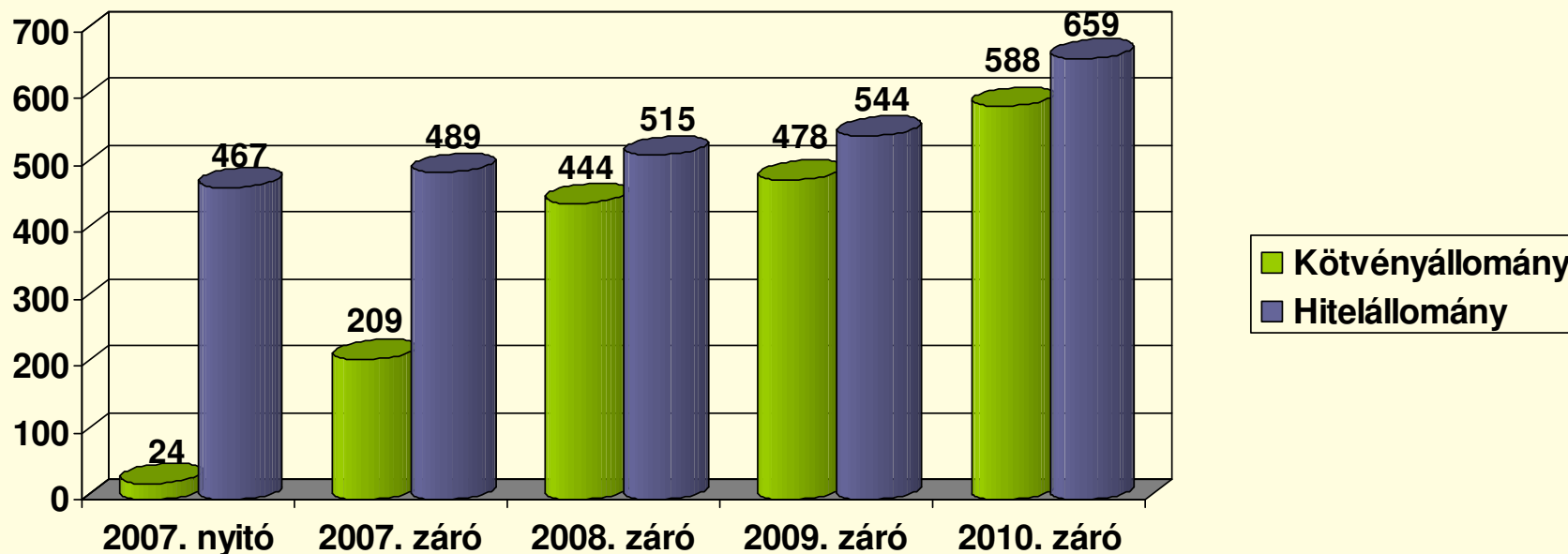
**Budapest, 2011. november 16.**

---

# A helyi önkormányzatok adósságállománya I.

A helyi önkormányzatok kötvény- és hiteltartozása a 2007. évi nyitó állományhoz képest 2010-re 757 Mrd Ft-tal, 1247 Mrd Ft-ra emelkedett.

A tartozás 75%-át 2007-2008 folyamán halmozták fel.



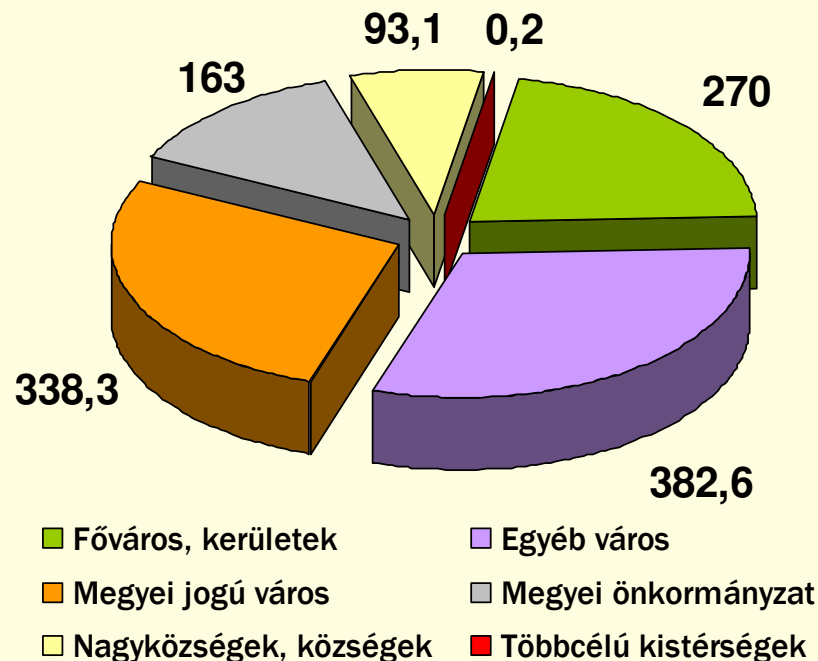
A külső források bevonására és belső tartalékok feltárására az állami források csökkenése, a feladatellátásból adódó többletterhek, az európai uniós támogatásokkal ösztönzött fejlesztések és a gazdasági válság miatt volt szükség.

# Az adósságállomány szerkezete

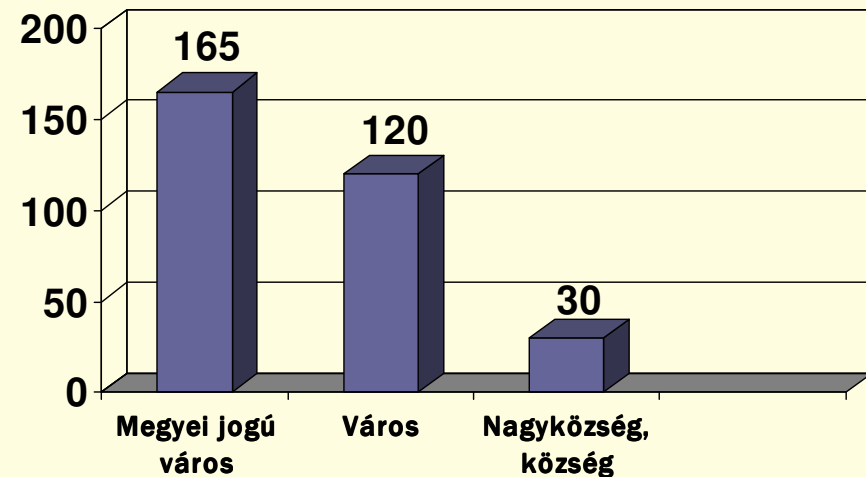
Az adósság 40%-a a megyei, megyei jogú városi, 31%-a városi, 22%-a a fővárosi, 7%-a a nagyközségi, községi önkormányzatoknál koncentrálódik.

Egy lakosra 125 Ft esik, de a megyei jogú városokban ezt meghaladó az egy főre jutó adósság.

A helyi önkormányzatok adósságállománya  
(Mrd Ft)



Az egy lakosra jutó adósság  
(ezer Ft)

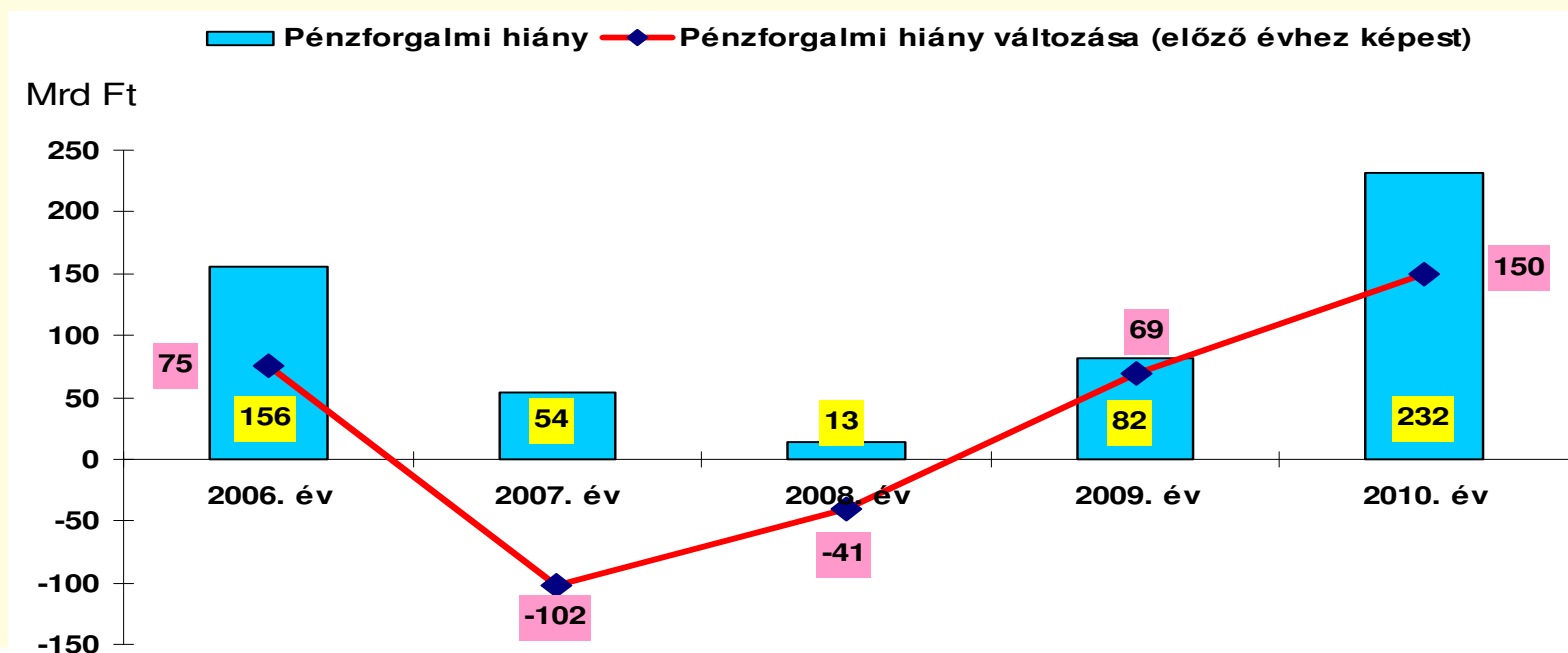


# Az önkormányzatok pénzforgalmi hiánya

A kötvénykibocsátásból befolyt bevételt a hitelek kiváltására, a fejlesztések és a működési hiány finanszírozására használták fel, közel felét tartalékolták.

A kamatbevétel hozzájárult a működőképesség fenntartásához.

A pénzforgalmi hiány kezdetben csökkent, majd a tartalékok felhasználása, a kieső bevételek és a beruházások felgyorsulása miatt növekedett, 2010-ben 42 Mrd Ft-tal nagyobb a tervezettnél (tervezési hiba).



# A középszint jelentősége

Az ÁSZ kockázatelemzése alapján elsőként a megyei és a megyei jogú városi önkormányzatok ellenőrzése volt indokolt. Az ellenőrzés kiegészült a Fővárosi Önkormányzattal. Őket nevezzük középszintnek.

A lakosság egészére kiterjedő térségi (középfokú) közszolgáltatások szervezésében, nyújtásában viselnek felelősséget. A közoktatásban a tanulólétszám 30%-áról, a szociális, gyermekvédelmi intézményekben ellátottak több mint feléről gondoskodnak, az összes kórházi ágy 55%-át, az önkormányzati kórházi ágyak 70%-át működtették 2010-ben.

Pénzügyi helyzetükben rejlő kockázatot jelzi, hogy az önkormányzati alrendszer költségvetésének 42,3%-ával gazdálkodnak, az adósságállomány 54%-ával rendelkeznek 2010-ben.

Megnevezés	Önkormányzatok				
	Fővárosi	megyei	megyei jogú városi	középszint összesen	mind összesen
Tárgyévi kiadások Mrd Ft	443	376	656	1475	3484
Megoszlás %	12,7	10,8	18,8	42,3	100,0
Adósságállomány Mrd Ft	173	163	338	674	1248
Megoszlás %	13,9	13,1	27,1	54,0	100,0

# A helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének ellenőrzése

Az önkormányzatok pénzügyi helyzetének 2007-2011 közötti időszakra irányuló – az ÁSZ új stratégiáján alapuló, módszertanilag megújult – helyszíni ellenőrzése középszinten befejeződött.

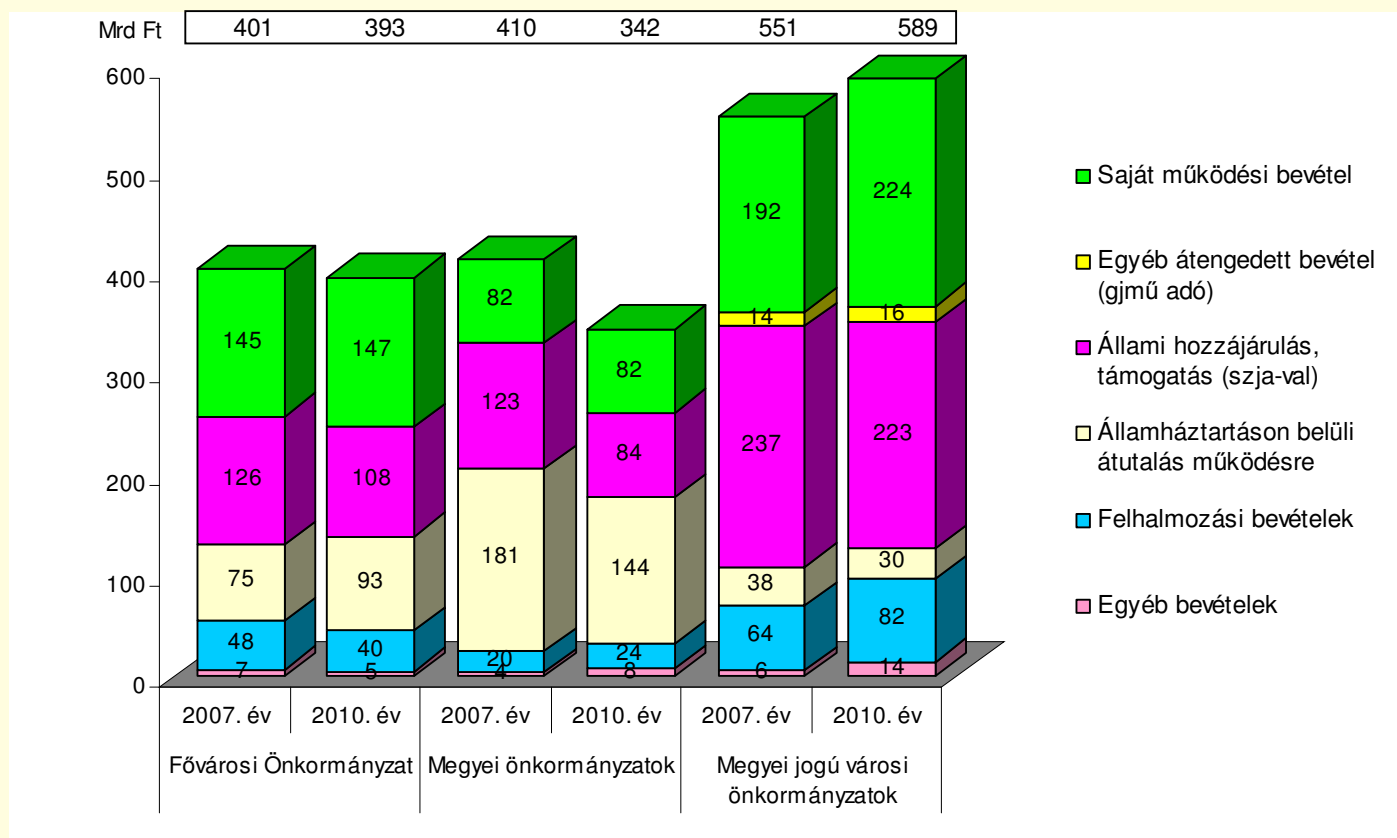
A Fővárosi Önkormányzat ellenőrzéséről készült ÁSZ jelentés nyilvános. A 19 megyei, A 23 megyei jogú városi önkormányzatnál a megállapítások alapján tett intézkedések értékelését követően véglegeződnek az ÁSZ jelentések. Folyamatban van a 304 városi önkormányzat helyszíni ellenőrzése. Az önkormányzatok pénzügyi helyzetének 2011. évi ellenőrzési tapasztalatait 2012. év elején ÁSZ jelentésben is összegezzük.

Jelen összeállítás az ellenőrzések tapasztalatai alapján az alábbi fő kérdésekre fókuszál:

- ➔ Milyen tényezők játszottak szerepet a középszintű önkormányzatok pénzügyi helyzete alakulásában?
- ➔ Milyen külső és saját intézkedéseket hatottak az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzetére?
- ➔ Milyen javaslatok segíthetik a pénzügyi egyensúly helyreállítását, javítását?

# A bevételek változása I.

A bevételekre a szabályozás (forráskivonás, illeték változása), a feladatok csökkenése, központi és helyi intézkedések voltak hatással. A feladatok, intézmények államháztartáson kívüli szervezetekhez történő kiszervezése az önkormányzatok terheit csökkentették, a központi költségvetését nem.



## **A bevételek változása II. (helyi adók)**

---

**Bővült a saját bevételek szerepe a megyei jogú városi önkormányzatoknál.**

**Az egy főre jutó iparűzési adó 2010-ben 104 ezer Ft, a legalacsonyabb 19 ezer Ft volt, melyet egy lakosra vetítve 15 esetben átlag alattinak, 8 esetben átlag felettinek tekinthetünk.**

**Az építményadó adómérték kihasználtsága 55%-os volt 2010-ben. Az adónemet bevezető 18 megyei jogú városi önkormányzatnál az átlagos adómérték 401 Ft/m<sup>2</sup>/év, a legalacsonyabb 95 Ft/m<sup>2</sup>/év, a legmagasabb 893 Ft/m<sup>2</sup>/év volt. Az átlagos alatt 12, felette 6 önkormányzat által alkalmazott adómérték volt.**



# A bevételek változása III. (állami hozzájárulás)

A megyei jogú városok közoktatási, szociális, gyermekjóléti intézményeinek működéséből az állami hozzájárulás 2007-ben 130 Mrd Ft-ot (54%-ot), 2010-ben 110 Mrd Ft-ot (49%-ot) fedezett. Az intézményt fenntartó önkormányzatok támogatása 3,6 százalékponttal (3 Mrd Ft-tal), az intézmények saját bevétele 1,4 százalékponttal (1,3 Mrd Ft-tal) növekedett.

Megnevezés		Óvoda	Általános iskola	Gimnázium	Szakképző intézmény	Kollégium	Szociális intézmények	Gyermekjóléti intézmények
Állami támogatás	2007	47,2	52,4	61,9	63,8	72,4	34,8	41,7
	2010	45,1	46,6	59,0	56,8	56,5	31,6	41,1
Intézmény saját bevétele	2007	9,5	9,7	10,5	15,1	18,1	28,0	17,9
	2010	11,3	12,2	14,2	15,4	20,7	30,9	15,4
Önkormányzati támogatás	2007	43,3	37,9	27,6	21,0	9,5	37,2	40,4
	2010	43,7	41,3	26,8	27,8	22,8	37,5	43,5

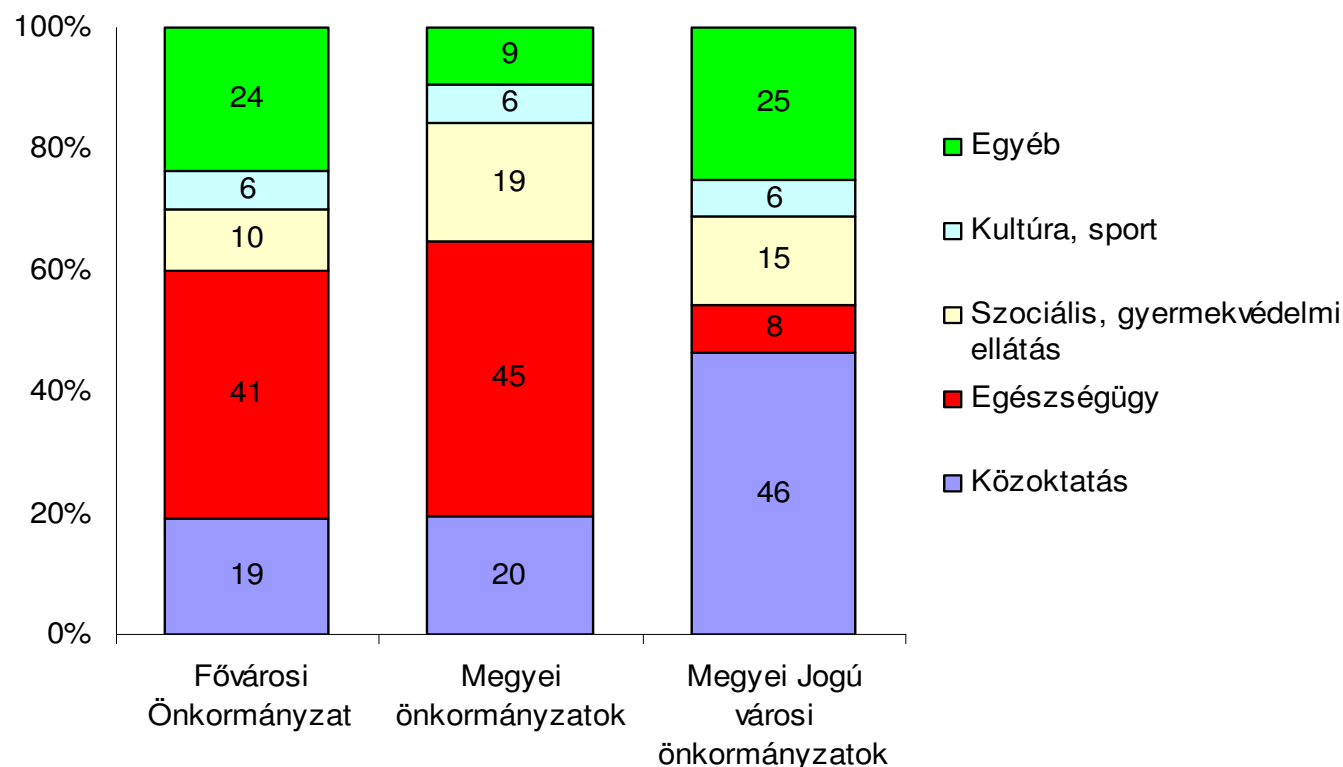
# A kiadások jellemzői I.

A folyó kiadások a transferek (BKV, más vállalkozások támogatása, pénzbeli szociális ellátások) miatt 2010-ben 2007-hez viszonyítva 1,7%-kal emelkedtek, a működési kiadások ennyivel csökkentek. A személyi juttatások és járulékok 2010-ben 14%-kal (89 Mrd Ft-tal) kisebbek, a dologi kiadások 20,5%-kal (73 Mrd Ft-tal) magasabbak 2007-hez képest. (Mrd Ft-ban)

Megnevezés	2007.				2010.				középszint 2010/2007 %
	Fővárosi	megyei	megyei jogú városi	középszint együtt	Fővárosi	megyei	megyei jogú városi	középszint együtt	
	önkormányzatok				önkormányzatok				
Folyó kiadások	267	387	464	<b>1118</b>	312	332	493	<b>1137</b>	101,7
Működési kiadások (kamatkiadások nélkül)	213	372	402	<b>987</b>	241	316	413	<b>970</b>	98,3
ebből: személyi juttatások	97	178	204	<b>479</b>	97	142	190	<b>429</b>	89,6
munkaadót terhelő járulékok	30	56	65	<b>151</b>	25	37	50	<b>112</b>	74,2
dologi kiadások	86	138	132	<b>356</b>	119	137	173	<b>429</b>	120,5
Allamháztartáson belülre átadott pénzeszközök	4	4	8	<b>16</b>	3	3	7	<b>13</b>	81,3
Transzferkiadások	43	9	47	<b>99</b>	67	9	64	<b>140</b>	141,4
ebből: vállalkozásoknak	33	1	17	<b>51</b>	58	1	27	<b>86</b>	168,6
magánszemélyeknek	1	5	18	<b>24</b>	2	5	26	<b>33</b>	137,5
nonprofit szervezeteknek	8	3	11	<b>22</b>	7	7	11	<b>25</b>	113,6
Kamatkiadások	7	2	8	<b>17</b>	3	4	9	<b>16</b>	94,1

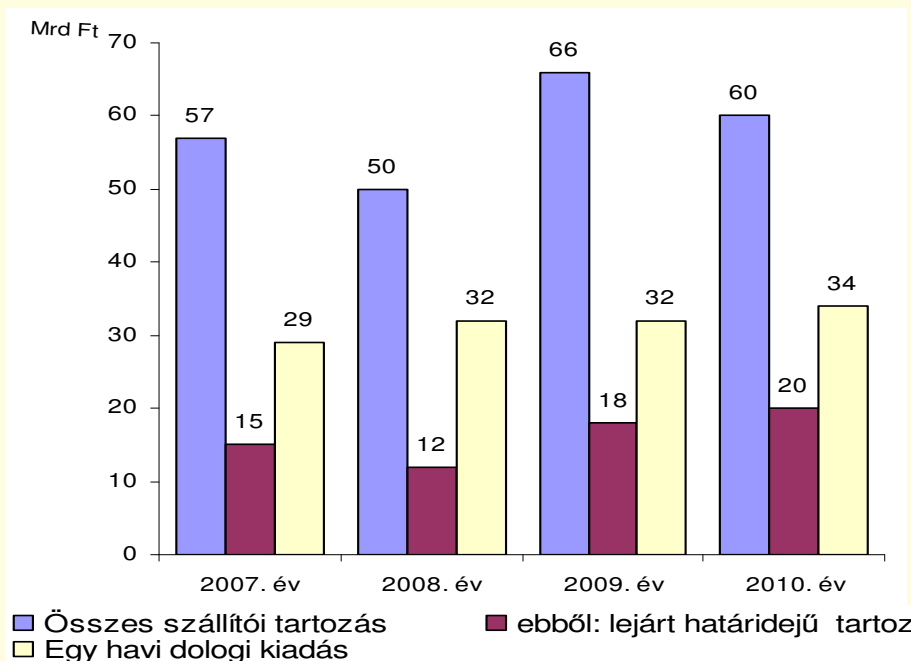
## A kiadások jellemzői II.

Az intézményi működési kiadások ágazati szerkezetében a fővárosi és a megyei önkormányzatoknál az egészségügy, a megyei jogú városi önkormányzatoknál a közoktatás volt a meghatározó 2010-ben. (Szerepet játszott az is, hogy egyes tevékenységek – pl. egyes kórházak, TISZK-ek, oktatási intézmények – kiszervezésre kerültek az államháztartásból.)



# Működési kockázatok I. (szállítói tartozások)

Szállítói tartozás közel két havi dologi kiadásnak felel meg. A lejárt határidejű tartozás meghaladja a félhavi dologi kiadást, mely a megyei jogú városoknál 2010-ben 50%-kal, a fővárosi kórházaknál 2009-ben 200%-kal nőtt.



Megnevezés	Fővárosi Önkormányzat				Megyei önkormányzatok				Megyei jogú városi önkormányzatok				Összesen			
	2007. év	2008. év	2009. év	2010. év	2007. év	2008. év	2009. év	2010. év	2007. év	2008. év	2009. év	2010. év	2007. év	2008. év	2009. év	2010. év
Összes szállítói kötelezettség Mrd Ft	13	14	16	12	22	19	26	24	22	17	24	24	57	50	66	60
Lejárt határidejű	1	1	3	2	8	5	9	9	6	6	6	9	15	12	18	20
ebből: kórházak	1	1	3	2	4	4	8	2	3	4	5	4	8	9	16	8

## Működési kockázatok II. (likviditás)

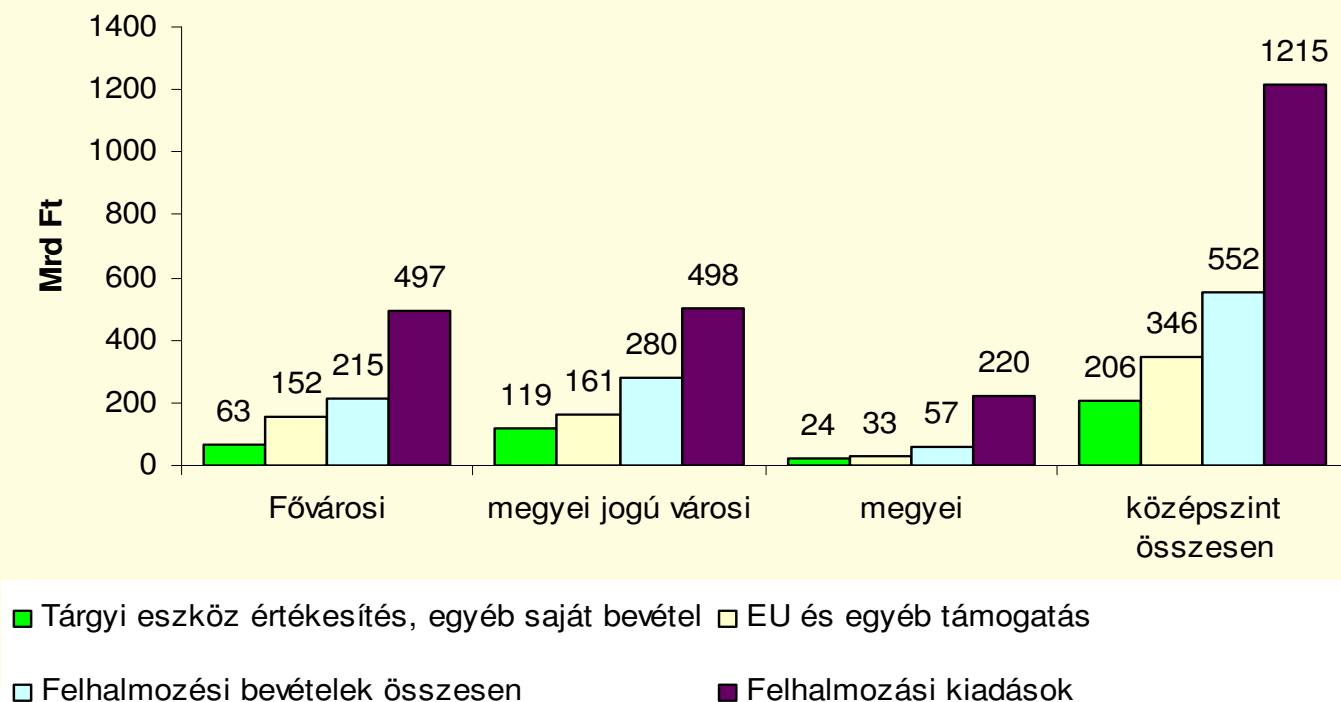
A folyószámla-, likvid- és munkabérhitel napi átlagos állománya együtt 40%-kal (14,8 Mrd Ft-tal), a megyei önkormányzatoknál 105%-kal (11,5 Mrd Ft-tal) emelkedett. A folyószámlahittel zárt napok a naptári napok 75%-ára növekedtek.

A rövid lejáratú hitel a megyei és a megyei jogú városi önkormányzatoknál 65%-kal (36 Mrd Ft-tal) volt nagyobb 2010-ben, mint 2007-ben. A hitelek a kamatköltségek mellett – a banki hitelkínálat szűkítése miatt – növelték a működés finanszírozásának kockázatát. (Főváros nem vett igénybe likviditási hitelt).

Megnevezés	megyei önkormányzatok				megyei jogú városi önkormányzatok			
	2007. év	2008. év	2009. év	2010. év	2007. év	2008. év	2009. év	2010. év
	napi átlagos állomány Mrd Ft							
folyószámlahitel	9,3	8,0	12,3	18,5	18,8	17,4	13,8	20,0
likvidhitel	0,0	0,0	0,0	1,9	5,9	6,5	7,3	8,1
munkabérhitel	1,6	1,3	1,2	2,0	1,1	1,0	1,1	1,0
<b>összesen</b>	<b>10,9</b>	<b>9,3</b>	<b>13,5</b>	<b>22,4</b>	<b>25,8</b>	<b>24,9</b>	<b>22,2</b>	<b>29,1</b>

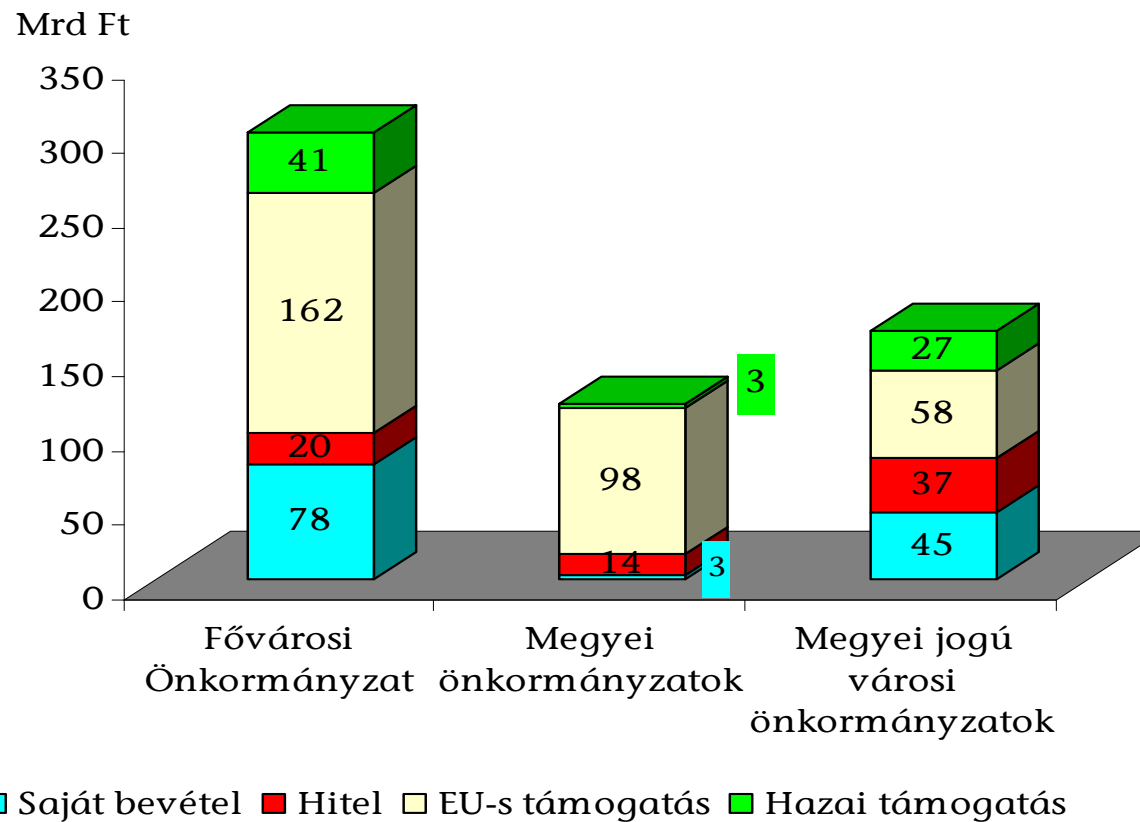
# Felhalmozási kockázatok I.

Felhalmozási kiadás 2007-2010 között 1215 Mrd Ft volt. Ebből 28%-ot (346 Mrd Ft-ot) az EU-tól és a fejezetektől átvett pénzeszközök (támogatásértékű bevételek), 17%-ot (206 Mrd Ft-ot) a saját felhalmozási bevételek finanszíroztak. (A bevételek és kiadások negatív különbszetét belső – pénzmaradvány –, illetve külső – kötvénykibocsátás, hitelfelvétel – finanszírozás fedezte.)



## Felhalmozási kockázatok II. (folyamatban lévő beruházások)

A 2010. december 31-én folyamatban lévő 586 Mrd Ft beruházás finanszírozásában meghatározó (66%) az EU-s és hazai támogatás, de a fővárosnál 1/3-a, megyei jogú városoknál fele saját bevétel és hitel.



# Felhalmozási kockázatok III.

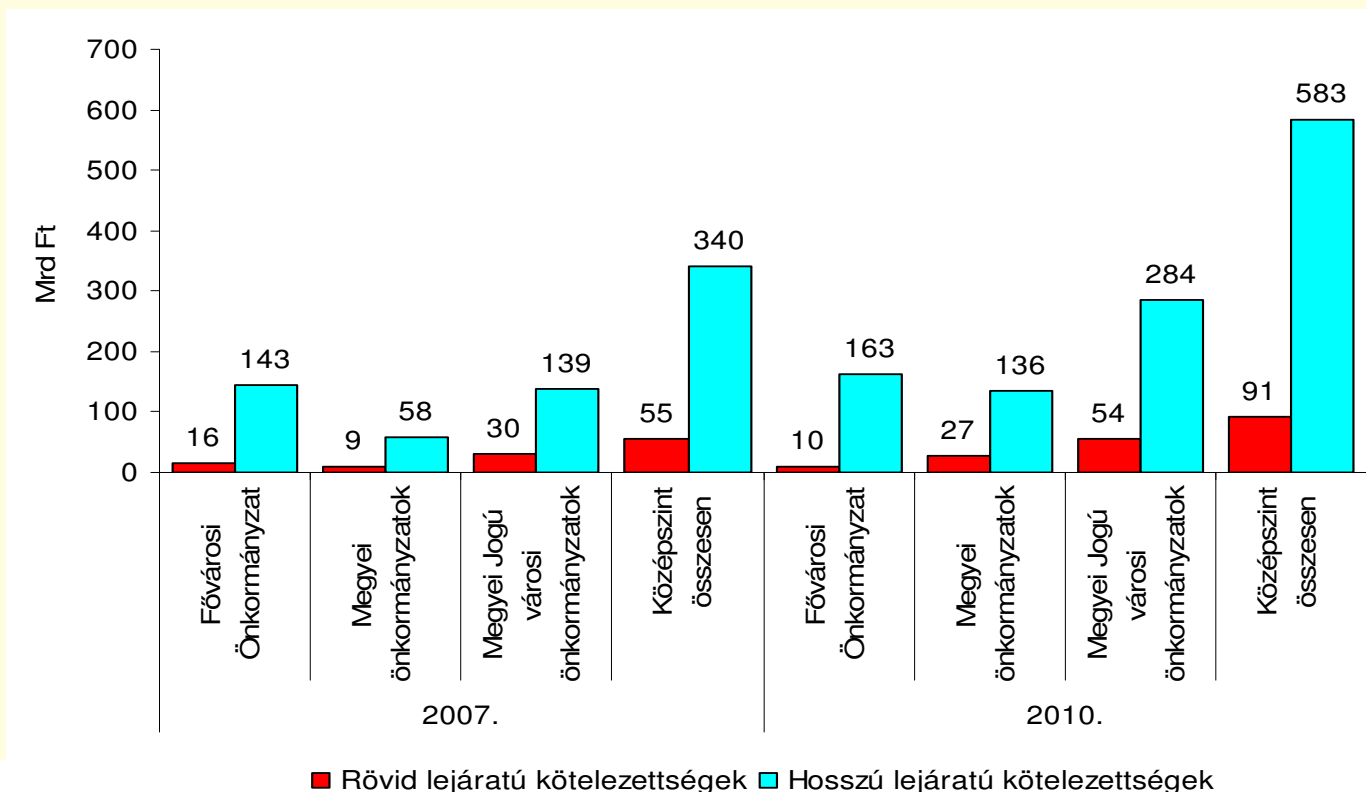
---

- A folyamatban lévő beruházások saját forrásait az ellenőrzés a megyei jogú városi önkormányzatok közel kétharmadánál nem találta kimunkáltnak. A külső forrás sem volt alátámasztott. A megyei önkormányzatok saját bevételek hiányában a pályázatokhoz szükséges önerőt teljes mértékben kölcsönforrásból biztosítják, a beruházások 75%-a a kórházak rekonstrukcióját szolgálja.
- A bővítő fejlesztésekhez képest az eszközök állagmegóvása, pótlási alap képzésének hiányában háttérbe szorult. Az elhanyagolt állapotú ingatlanok (telephelyek) fenntartása gazdaságtalan.
- A fejlesztések üzemeltetésének várható költségeit az ellenőrzöttek 75%-a nem mérte fel.



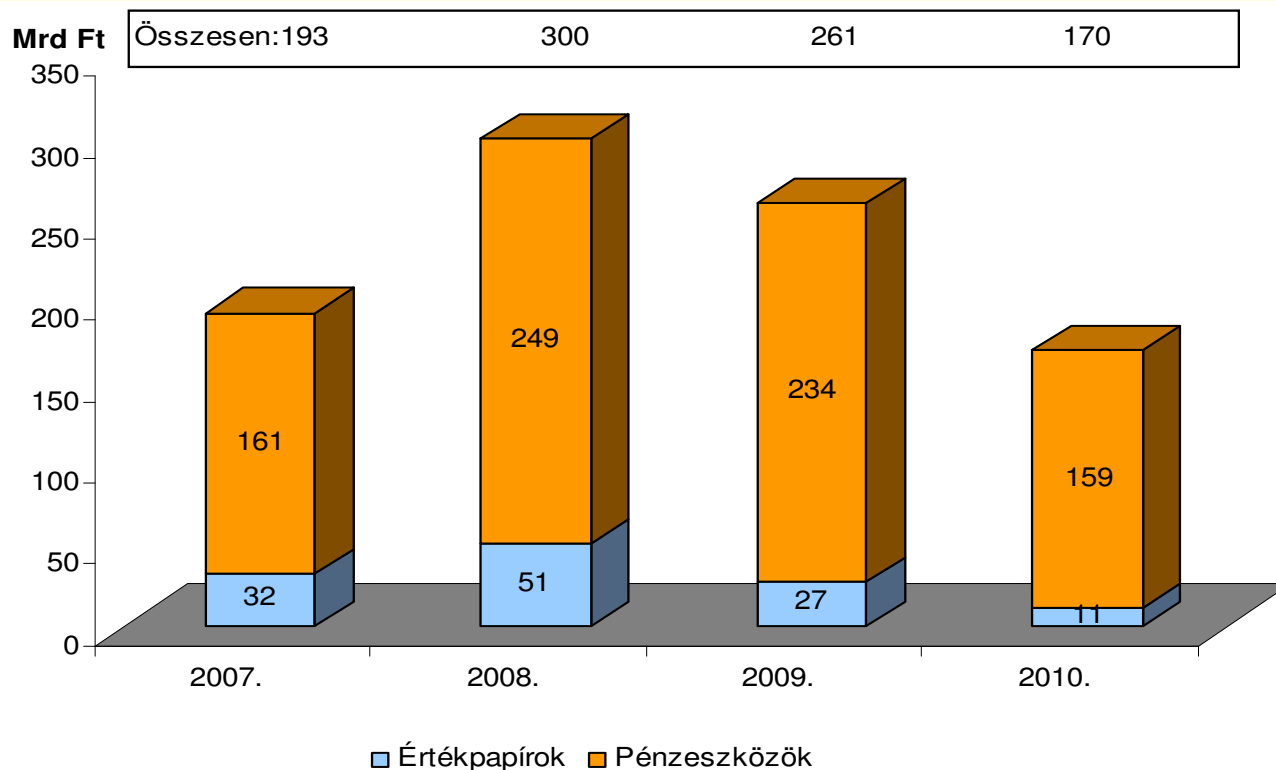
# A pénzügyi kötelezettségek kockázata I.

A pénzügyi felé fennálló kötelezettségek 2010-ben 2007-hez képest 71%-kal (a megyéknél 143%-kal, a megyei jogú városoknál 100%-kal) emelkedtek. (2010-ben a kötvénytartozás 58 Mrd Ft-os növekedésének közel fele a számvitelben elszámolt árfolyamveszteség és nem új kibocsátás.)



# A pénzügyi kötelezettségek kockázata II.

Az önkormányzatok pénzügyi helyzetével szembeni pozíciója a pénzeszközök, értékpapírok állományának csökkenése miatt is romlott. A kötvénykibocsátásból származó tartalékolat bevételekből 2008-ban 2007-hez képest 55%-kal nőttek, majd 2010-ig fokozatosan a 2007. évi szint alá csökkentek.



# A helyi intézkedések hatása

---

**Bevételnövelő, kiadáscsökkentő intézkedések (intézmények átszervezése, megszüntetése, létszámcsökkentés) az önkormányzatok egy részénél járultak hozzá a működőképesség megőrzéséhez, ezt az ágazati előírások sem segítették. Az eszközök állagmegőrzésében, a feladatellátásban is volt visszalépés. (Az ÁSZ jelen ellenőrzése a szakmai feladatellátást nem értékelte, ez további tematikus ellenőrzések célja.) 9 megyei jogú városban helyi szervezési, takarékosági intézkedésekkel nemcsak a kisebb támogatást pótolták, de javították a pénzügyi egyensúlyt, kettő nem tudta a kieső bevételt ellensúlyozni.**

**Önként vállalt feladat – feladatvállalástól és értelmezési különbségektől függően – önkormányzatonként jelentős szóródás mellett a működési kiadások 2,4%-a volt 2010-ben.**

# Egyéb megállapítások, következtetések

---

A gazdasági társaságok növekvő szerephez jutottak A folyószámla- és egyéb hitelükhöz nyújtott készfizető kezesség, garanciavállalás megnégyszereződött (a 2007. évi 9,4 Mrd Ft-ról 2010-ben 40,3 Mrd Ft-ra nőtt). A közfeladatok kiszervezésével a gazdálkodás, a pénzügyi helyzet kockázatai közvetlenül kikerültek ugyan az önkormányzati alrendszerből, azonban sérülhet közpénzek felhasználásának transzparenciája. A beszámolók konszolidálásának hiánya növeli az önkormányzatok pénzügyi helyzetében rejlő kockázatokat.

Az államháztartás alapvetően pénzforgalmi szemléletű könyvvezetése és beszámolórendszere nem alkalmas a valós pénzügyi, vagyoni helyzet, a közszolgáltatások tényleges költségeinek bemutatására.

Az egységes pénzalapban a működési és a fejlesztési költségvetés nem különül el. Az információs rendszer nem teszi átláthatóvá azt, hogy minek mekkora a költsége, illetve milyen hatékonysággal működik.

Az intézmények működése, ezáltal a közszolgáltatásuk színvonala a fenntartó önkormányzat pénzügyi helyzetétől függ.

Az önkormányzati adósságkorfát szabály nem ösztönözte eléggé az önkormányzatokat a megfontolt kötelezettségvállalásra.

# A pénzügyi helyzet rövid összefoglalása I.

---

- A tőketörlesztéssel csökkentett működési jövedelem, az ezzel jellemezhető pénzügyi kapacitás csökkent, amely a vállalt kötelezettségek teljesítése mellett napi likviditási gondokat is okozott. A megyei önkormányzatoknál a hosszú távú eladósodáson túl a likvid (folyószámla) hitelek napi állománya is megduplázódott, növekedett az önkormányzatok banki kitettsége.
- Az adósság 80%-a a 2014-től kezdődő időszakot terheli, amely jelenleg kedvező, de jelentős árfolyam és kamatkockázatot hordoz, mely a jövőbeni fizetőképességet veszélyezteti.
- Kockázati tényező a szállítói, ezen belül a lejárt határidejű tartozások egyhavi dologi kiadásokhoz mért magas szintje (jelentős hányada a kórházaknál, az önkormányzati tulajdonú cégeknél felhalmozódott adósság).
- Likviditási nehézséget okoz az EU-s pályázatok utófinanszírozása miatt szükséges pénzügyi fedezet biztosítása is.

# A Pénzügyi helyzet rövid összefoglalása II.

---

- Az uniós pályázatok finanszírozása a csökkenő bevételek és a kiegyensúlyozatlan költségvetés következtében hosszú lejáratú kötvénykibocsátás, hitelfelvétel útján volt biztosítható.
- A projektek fenntarthatósága is kockázatot hordoz, mivel a beruházások nyomán jellemzően nem képződnek pótlólagos saját bevételek. A kockázatokat nem számszerűsítették a döntések során.
- Jelentős az amortizációból, a pótlási kötelezettség elhalasztásából felhalmozódott rejtett adósság (különösen a nagy közszolgáltató cégeknél okoz működési kockázatot).
- EU-s és pályázati források céltól eltérő felhasználása miatti szankciók veszélyeztethetik a program finanszírozhatóságát (fővárosnál metróberuházás, Világbanki, EIB hitelek).

# Az ÁSZ megfontolásra javasolja a Kormánynak

- A feladatok és a finanszírozás összhangjának, a feladatfinanszírozás jellegének erősítését.
- Az állami és önkormányzati feladatok, valamint a finanszírozási felelősség egyértelmű elhatárolását.
- A számviteli és az információs rendszer, a hitelfelvételi korlát újra szabályozását.
- A pénzügyi egyensúly megteremtését, a fenntartását segítő központi támogatások szigorú követelmények támasztásával történő nyújtását, nem teljesítésük számonkérését, az önkormányzati felelősség erőteljesebb érvényesítését.
- Olyan állami pénzügyi konstrukció működtetését, amely segíti az államháztartás fizetési kötelezettségei és képződő forrásai közötti összhang rövid és hosszú távú megteremtését.
- Olyan szabályozás kialakítását, amely a hitelt felvevő önkormányzatokat felelős gazdálkodásra és visszafizetés forrásainak előteremtésére kötelezi.
- A megtérülési követelményeket is tükröző és az értékcsökkenési leírásnak megfelelő pótlási alapképzési kötelezettség előírását.



**Köszönöm megtisztelő figyelmüket!**