

ÖSSZEGZŐ ÉRTÉKELÉS

a középszint pénzügyi helyzetének ellenőrzési tapasztalatairól

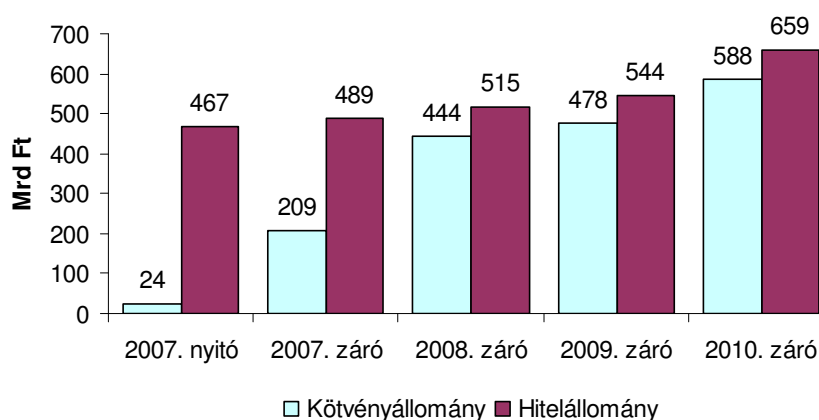
1. A helyi önkormányzati alrendszer adósságállománya

Az államháztartás helyi szintjén, az önkormányzati alrendszerben az utóbbi években megjelenő gazdálkodási nehézségek, a pénzforgalmi hiány növekedése, az eladósodás veszélye ráirányította az Állami Számvevőszék (ÁSZ) figyelmét a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének ellenőrzésére.

A helyi önkormányzatok kötvény- és hiteltartozása a 2007. évi nyitó állományhoz képest 2010-ben 757 Mrd Ft-tal közel két és félszeresére, 1247 Mrd Ft-ra emelkedett. Az adósságnövekedés 75%-a – a zömében 2007-2008. évi – a kötvénykibocsátás miatt keletkezett. (1. sz. ábra)

1. sz. ábra

**Az önkormányzatok kötvény- és hitelállománya
2007-2010 közötti időszakban**



Deviza alapú kötvényt a 2007-2008. években – 3-5 éves türelmi és 20-25 éves futamidő mellett – a megyei és a megyei jogú városi önkormányzatok 95%-a bocsátott ki.

Az állomány növekedésében 2010-ben már nem az új kibocsátás volt a meghatározó, hanem a devizában fennálló kötelezettségek árfolyamváltozás miatti – számviteli szabályoknak megfelelő – év végi átértékelése.

Az adósság megugrásának több oka volt, amelyek közül ki kell emelni az állami források csökkentését, a térségi ellátást nyújtó intézmények átvételi kötelezettségéből adódó többletterheket, a gazdasági válságot, illetve az európai uniós támogatásokkal ösztönzött fejlesztések önerő-igényét. Mindez az önkormányzatok részéről nagyfokú alkalmazkodást, külső források bevonását és belső tartalékok feltárását igényelte. Az önkormányzati középszint egy speciális szereplője, a Fővárosi Önkormányzat pedig a külső beruházási forrásokat hitelek felvételével biztosította.

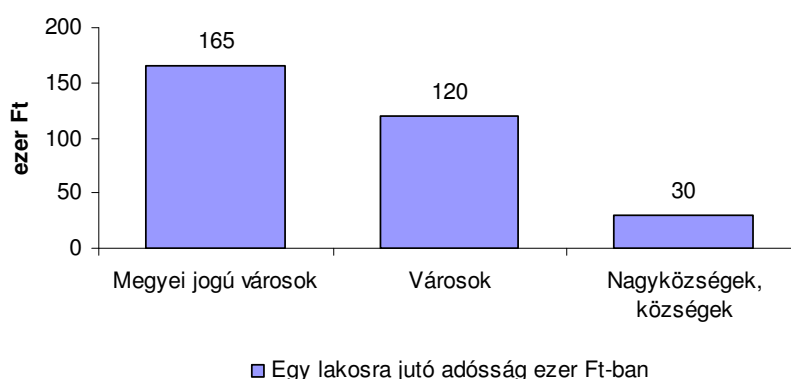
Az adósságállomány koncentráltságát jelzi, hogy a 19 megyei és a 23 megyei jogú városi önkormányzatot terheli az adósság 40%-a (501 Mrd Ft), a 304 városi önkormányzatot 31%-a (383 Mrd Ft). A fővárosi és a kerületi ön-

kormányzatok adósságállománya együttesen 22% (270 Mrd Ft), míg a nagyközségeké, községeké összesen 7% (93 Mrd Ft).

Az egy lakosra jutó önkormányzati adósságállomány 2010-ben 125 ezer Ft/fő volt. Nagyközségekben, községekben és városokban együttesen egy lakosra közel annyi önkormányzati adósság jut, mint a megyei jogú városokban. A fajlagos összeg településtípusonként jelentősen eltér. (2. sz. ábra)

2. sz. ábra

Egy lakosra jutó adósság önkormányzati típusonként 2010-ben (ezer Ft)



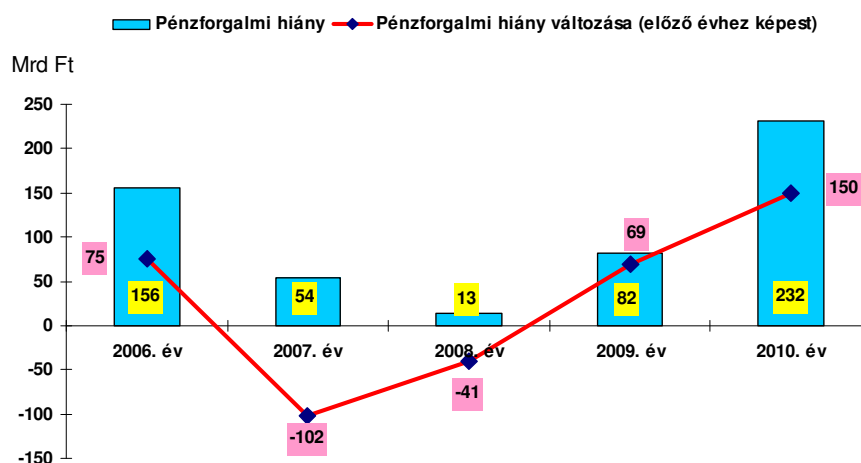
2. Az önkormányzatok pénzforgalmi hiánya

Az önkormányzati alrendszer pénzforgalmi (hitel- és értékpapír műveletek nélküli, GFS rendszerű) hiánya 2010-ben 42 Mrd Ft-tal lett nagyobb az éves költségvetésben központilag alultervezettnél. Ez is hozzájárult a számított 3,8% államháztartási hiánymérték túllépéséhez¹.

Az önkormányzatok pénzforgalmi hiánya az ellenőrzött időszak elején csökkent, míg a második felében – főként a kötvénykibocsátásból felhalmozott tartalékok felhasználása, továbbá a kieső bevételek és a beruházások felgyorsulása miatt – erőteljesen növekedett. (3. sz. ábra)

3. sz. ábra

Az önkormányzatok pénzforgalmi hiányának változása



¹ Magyarország 2004 óta túlzott deficit eljárás alatt áll, tartania kell a hiánycélokat

A kötvénykibocsátásból befolyó bevételt részben korábbi előnytelen hitelek kiváltására, fejlesztések és részben működési hiány finanszírozására használták fel, a bevételek közel felét azonban tartalékolták. Ez utóbbi hozamából származó kamatbevétel hozzájárult a működőképesség fenntartásához.

Az önkormányzatok eladósodásának egyik jellegzetessége, hogy annak oka nem a fejlesztési hiányban volt keresendő, hanem a későbbi fejlesztések finanszírozása, illetve egyfajta pénzügyi tartalék képzése érdekében következett be. Ennek megfelelően ezt a forrást csak a felvételt követő években, 2009-ben és főként 2010-ben használták fel az önkormányzatok. Gondot az okozott, hogy ennek segítségével nemcsak a beruházások saját forrását teremtettk elő, hanem sajnálatos módon egyúttal az alrendszer és az államháztartás hiányának a növekedéséhez is hozzájárultak. Mindez nem azt jelenti azonban, hogy a 2010-es deficitcél elvételét maga az önkormányzati hitelfelvétel okozta volna. Sokkal inkább arról volt szó, hogy a központi tervezés során a kormány annak ellenére alulbecsülte a tartalék-felhasználást, hogy az előre látható volt, miközben a bevételek válság miatti kiesésével kapcsolatban is túl derűlátóak voltak az előrejelzések.

3. A középszint ellenőrzésének jelentősége

Az ÁSZ által végzett kockázatelemzés azt mutatta, hogy elsőként a megyei és a megyei jogú városi önkormányzatok ellenőrzése indokolt. Az ellenőrzött kör kiegészült a Fővárosi Önkormányzattal.

Ezeket a térségi feladat- és hatásköröket ellátó önkormányzatokat tekintetük középszintnek.

A középszint jelentőségét mutatja, hogy itt halmozódott fel az önkormányzati alrendszer 2010. év végi adósságállományának 54%-a és ezen a szinten gazdálkodnak az önkormányzati alrendszer költségvetésének 43%-ával. Jelen ellenőrzésünk azért is különösen fontos, mert a középszinten nyújtott közszolgáltatások, vagyis a kórházi és rendelőintézeti, a szakosított szociális otthoni és a gyermekvédelmi ellátás, illetve a középfokú oktatás lényegében az egész országot lefedik. A középfokú ellátást nyújtó intézmények átvételi kötelezettsége a megyei önkormányzatokat erőn felüli terhek vállalására kényszerítette.

A közoktatásban a tanulólétszám 30%-áról, a szociális, gyermekvédelmi intézményekben ellátottak több mint feléről gondoskodtak. Az összes kórházi ágy 55%-át, az önkormányzati kórházi ágyak 70%-át működtették. Az intézményrendszert a sokféleség és szétaprózottság, előnytelen telephelyi adottságok jellemezték. A lakónépesség számában, a főbb gazdasági mutatókban (GDP, munkanélküliség), a feladatellátás fajlagos jellemzőiben az azonos típusú önkormányzatok között is jelentős különbségek tapasztalhatóak.

Jelen összegzés a középszinten működő önkormányzatok 2007-2010 közötti pénzügyi helyzetének – az ÁSZ új stratégiáján alapuló – helyszíni ellenőrzési megállapításaira épít. Arra vállalkozik, hogy pénzügyi helyzetüket, ennek kockázatait, azok kezelésének lehetséges megoldásait vázolja.

Az alábbi fő kérdésekre keresi a válaszokat:

- milyen tényezők játszottak szerepet a középszintű önkormányzatok pénzügyi helyzete alakulásában;
- milyen külső és saját intézkedések hatottak az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzetére;
- milyen javaslatok segíthetik a pénzügyi egyensúly helyreállítását, javítását.

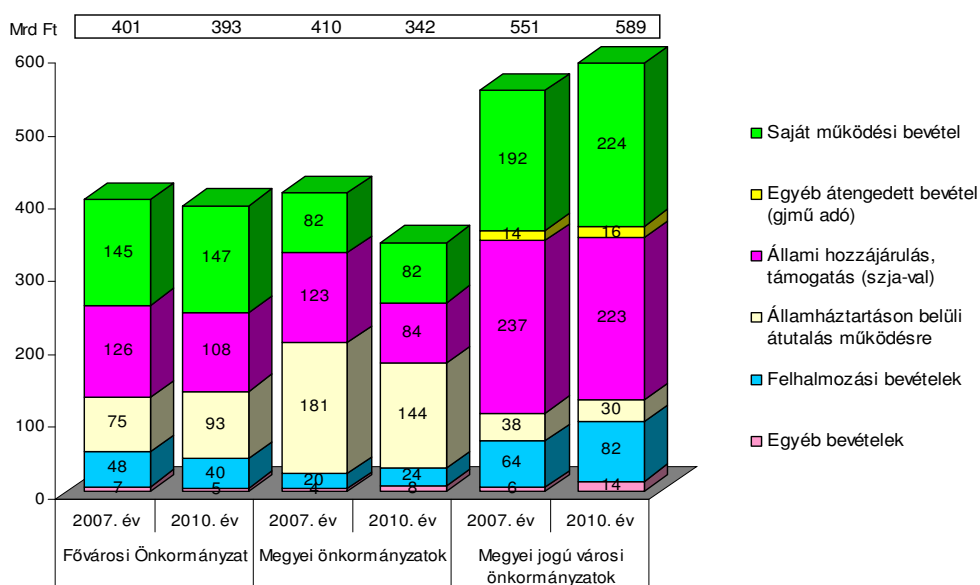
4. Pénzügyi helyzet értékelése

4.1. Bevételek változása

Az önkormányzatok pénzügyi helyzetét a bevételek változása kedvezőtlenül befolyásolta. Középszinten egyedül a megyei jogú városi önkormányzatoknál növekedett, a Fővárosi Önkormányzatnál kismértékben, a megyei önkormányzatoknál jelentősen csökkent a bevételek fősszege. (4. sz. ábra)

4. sz. ábra

A középszintű önkormányzatok bevételei a 2007 és a 2010. évben



A bevételekre főként a központi szabályozás (forráskivonás, illeték előírások változása) gyakorolt hatást. Változtak az önkormányzati bevételek a feladatok csökkenése, részben a központi intézkedések (pl. pedagógus óraszám-emelés, járulékmérséklés, 13. havi illetmény megszüntetése), részben a helyi intézkedések következtében. Az ellenőrzött időszakban is folytatódott egyes feladatok, intézmények – pl. kórházak, Térségi Integrált Szakképző Központok, közoktatási intézmények – kiszervezése államháztartáson kívüli szervezetekhez. Felgyorsult az iskolák, egyes szociális intézmények átadása az államháztartáson kívüli szervezeteknek. Ezen intézkedések a központi költségvetés terheit azonban nem csökkentették, csupán a támogatások csoportosultak át. Mindezen szerkezeti változásokat figyelembe kell venni, amikor a bevételek időbeli összehasonlítását végezzük.

Bővült a saját bevételek szerepe, elsősorban a megyei jogú városi önkormányzatoknál. Ebben a helyi iparüzési adó meghatározó, amely a helyi gazdasági környezet helyzetétől és az önkormányzati adóhatóságok tevékenységétől függően számottevően differenciálta az önkormányzatok pénzügyi helyzetét, adóerő-képességét². Az iparüzési adó egy lakosra vetítve 15 megyei jogú városban átlag alatt, 8 esetében átlag felett volt 2010-ben. Az egy főre jutó iparüzési adó 2010-ben 104 ezer Ft, a legalacsonyabb 19 ezer Ft volt. A legkisebb és legmagasabb érték között öt és félszeres a különbség. Kiugróak a közép- és nyugat dunántúli megyei jogú városi önkormányzatok adatai. Ugyanakkor a fajlagos érték az önkormányzatok 44%-ánál a válság hatására visszaesett 2010-ben.

Figyelmet érdemel az építményadóval kapcsolatos ÁSZ ellenőrzési tapasztalat is. Az adómérték kihasználtsága csupán 55%-os volt 2010-ben. Ennek szóródása jelentős az adónemet bevezető 18 megyei jogú városi önkormányzatnál. Az átlagos adómérték 401 Ft/m²/év, a legalacsonyabb 95 Ft/m²/év, a legmagasabb 893 Ft/m²/év volt. Az átlagos alatt 12, felette 6 megyei jogú városi önkormányzat által alkalmazott adómérték volt.

Az állami támogatás minden önkormányzattípusban csökkent. (4. sz. ábra). A központi forráskivonás kiugróan (2007-ben 10 Mrd Ft-tal, 2010-ben további 7 Mrd Ft-tal) érintette a megyei önkormányzatokat. Általános volt a kötelező feladatokhoz történő központi költségvetési hozzájárulások visszaesése. Különösen érzékelhető ez a megyei jogú városi önkormányzatoknál. (1. sz. táblázat)

1. sz. táblázat

A kötelező feladatok finanszírozásának összetétele 2007-ben és 2010-ben a megyei jogú városi önkormányzatoknál (%-ban)

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

4.2. Kiadások jellemzői

A folyó kiadások alig emelkedtek az ellenőrzött időszakban. Növekmény a vállalkozásoknak (pl. BKV) nyújtott támogatásoknál, a lakossági szociális juttatásoknál volt számottevő.

Az intézményi működési kiadások, ezen belül a személyi juttatások és járulékok erőteljesen csökkentek. (Az időbeli összehasonlítást itt is nehezítik a korábban említett központi intézkedések, kiszervezések.) A dologi kiadások emelkedésében az energia áremelkedések, áfa kulcs emelés hatása mellett

² Az Állami Számvevőszék 2010 decemberében közzétett 1031. számú jelentésében értékelte a helyi adók rendszerében a hatékonyság és az eredményesség érvényesülését.

szerepet játszott az önkormányzati gazdasági társaságokba kiszervezett közszolgáltatások működtetéséhez történő hozzájárulás is. (2. sz. táblázat)

2. sz. táblázat

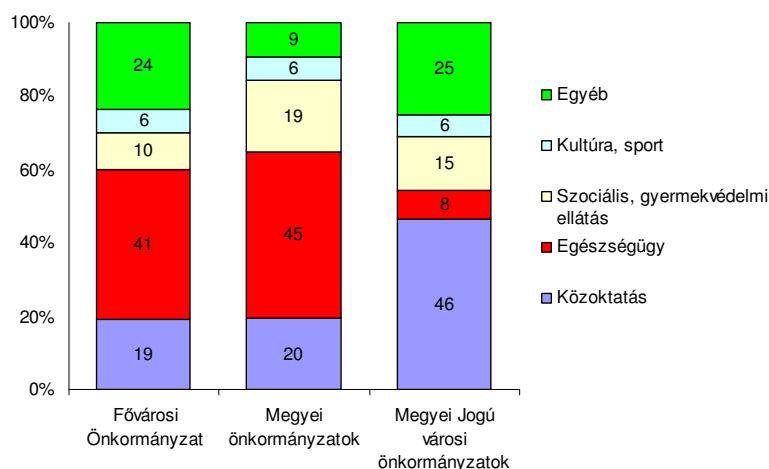
A folyó, működési kiadások 2007-ben és 2010-ben (Mrd Ft-ban)

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

Az intézményi működési kiadások ágazati szerkezetében a Fővárosi Önkormányzatnál és a megyei önkormányzatoknál – egyes kórházak működtetésbe adása ellenére még mindig – az egészségügy, a megyei jogú városi önkormányzatoknál a közoktatás volt a meghatározó 2010-ben. (5. sz. ábra)

5. sz. ábra

Intézményi működési kiadások ágazati összetétele 2010-ben (%-ban)



4.3. Működési kockázatok

A középszinten működő önkormányzatok működési kockázatának fokozódását jelzi a szállítói és különösen a lejárt határidejű tartozások december 31-ei állományának növekedése. Ebben kulcsszerepet játszott a kórházaknál felhalmozódott adósságállomány. (3. sz. táblázat)

3. sz. táblázat

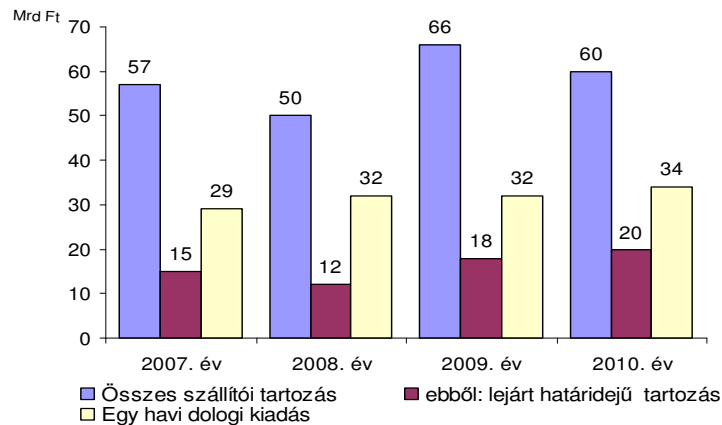
Szállítói tartozás 2007-2010 között (Mrd Ft-ban)

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	13	14	16	12	22	19	26	24	22	17	24	24	57	50	66	60
ebből: 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

Különösen aggasztó a szállítói tartozások egy havi dologi kiadáshoz viszonyított mértéke. Ez az ellenőrzött időszakban kéthavi kiadásnak megfelelő tartozást jelent az általános 30 napi fizetési határidővel szemben. A lejárt szállítói tartozásállomány az elmúlt két évben meghaladta a félhavi dologi kiadást. (6. sz. ábra)

6. sz. ábra

Szállítói tartozás és egy havi dologi kiadás 2007-2010 között



A fizetési problémákat jelzi a folyószámla és egyéb likvid hitelek napi átlagos állományának növekedése. Ez különösen a megyei önkormányzatoknál jelentkezik, de a megyei jogú városi önkormányzatoknál is lényeges a kamatterher. (4. sz. táblázat)

4. sz. táblázat

A likvid hitelek napi átlagos állománya 2007-2010 között (Mrd Ft)

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
munkabérhitel	1,6	1,3	1,2	2,0	1,1	1,0	1,1	1,0
egyéb likvidhitel	0,0	0,0	0,0	1,9	5,9	6,5	7,3	8,1
összesen	10,9	9,3	13,5	22,4	25,8	24,9	22,2	29,1

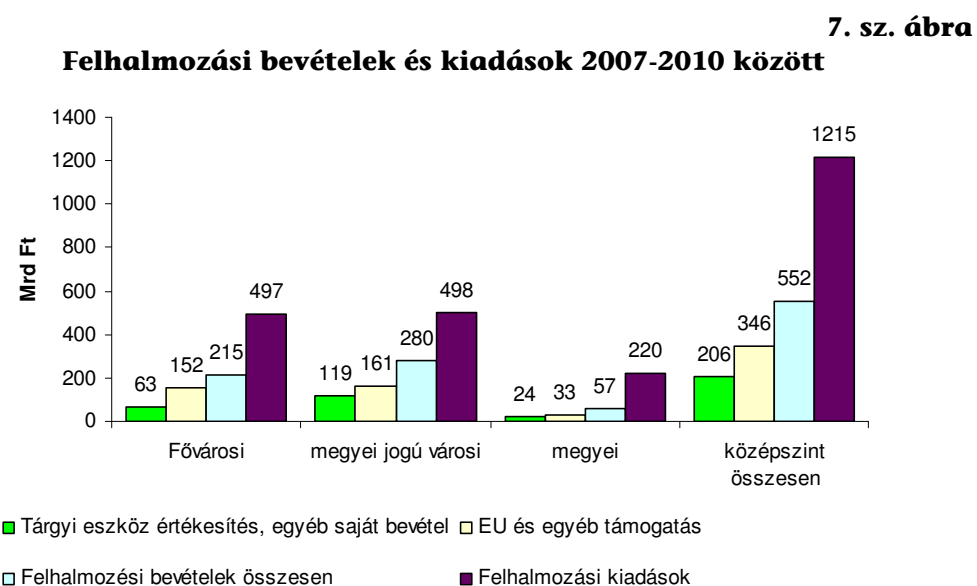
A Fővárosi Önkormányzat az ellenőrzött időszakban nem vett igénybe likviditási hitelt.

A likviditást segítő rövid lejáratú hitelek állománya a megyei és a megyei jogú városi önkormányzatoknál együttesen 65%-kal (36 Mrd Ft-tal) emelkedett 2007-2010 között. Ez a magas kamatköltségek mellett – a banki hitelkínálat szűkülése miatt – növeli a működés finanszírozásának kockázatát. A

tartós forráshiány rövid lejáratú hitelekkel történő finanszírozása elfedi a gazdálkodás problémáit.

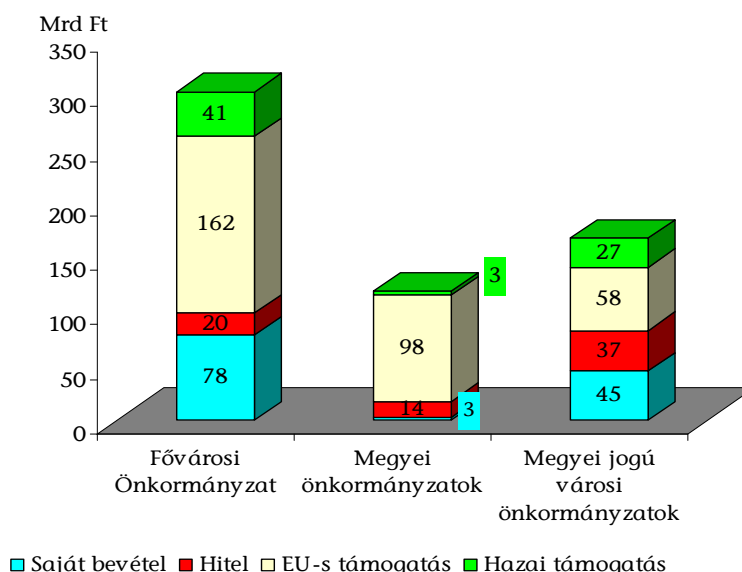
4.4. Felhalmozási kockázatok

A 2007-2010 közötti időszakban a felhalmozási kiadás a középszintű önkormányzatoknál 1215 Mrd Ft volt. Ebből 28%-ot (346 Mrd Ft-ot) az EU-tól és fejezetektől átvett pénzeszközök (támogatásértékű bevételek), a saját felhalmozási – a tárgyi eszközök, föld és immateriális javak, részesedések eladásából származó – bevételek 17%-ot (206 Mrd Ft-ot) finanszíroztak. A beruházásokhoz felvett külső forrásokat a korábbiakban már értékeltük. A felhalmozási bevételeket és kiadásokat a Fővárosi, a megyei jogú városi és megyei önkormányzatoknál a 7. sz. ábra mutatja:



A 2010. december 31-én – az önkormányzatok adatszolgáltatása szerint – folyamatban lévő beruházás 586 Mrd Ft volt. Előnyös, hogy ennek finanszírozásában meghatározó az EU-s és hazai támogatás. Ez azonban erősen szóródik az egyes önkormányzati típusok között is. (8. sz. ábra)

A 2010. december 31-én folyamatban lévő beruházások forrásösszetétele



A Fővárosi Önkormányzatnál a folyamatban lévő beruházások forrásainak egyharmada, a megyei jogú városi önkormányzatoknál fele saját bevétel és hitel. Az utóbbiak közel kétharmadánál azonban az ellenőrzés a saját forrást nem találta számszerűsítettnek. Az önkormányzatok egy részénél a külső forrás sem volt alátámasztott. A megyei önkormányzatoknál a folyamatban lévő beruházások 75%-a a kórházak rekonstrukcióját szolgálja. Saját bevételek hiányában a pályázatokhoz szükséges önerőt teljes mértékben kölcsönforrásból biztosítják.

A fejlesztések jövőbeni fenntarthatósága kockázati tényező. A döntések során nem számoltak azzal, hogy a beruházások nyomán jellemzően nem képződnek pótlólagos saját bevételek. A létesítmények üzemeltetésének várható költségeit a most ellenőrzött középszintű önkormányzatok közel 75%-a nem mérte fel³.

A bővítő fejlesztésekhez képest az eszközök pótlása háttérbe szorult. Az emiatti rejtett adósság növekvő. A telephelyek száma – különösen a kórházrekonstrukciók nyomán – nem csökkent. A meglévő, elhanyagolt állapotú ingatlanok, eszközök további fenntartása, működtetése gazdaságtalan. A megyei jogú városokban a felhalmozási kiadások 8,5%-a volt pótló jellegű, a használhatósági fok (bruttó/nettó érték hányadosa) 2007-2010 között 3 százalékponttal (88%-ról 85%-ra) romlott.

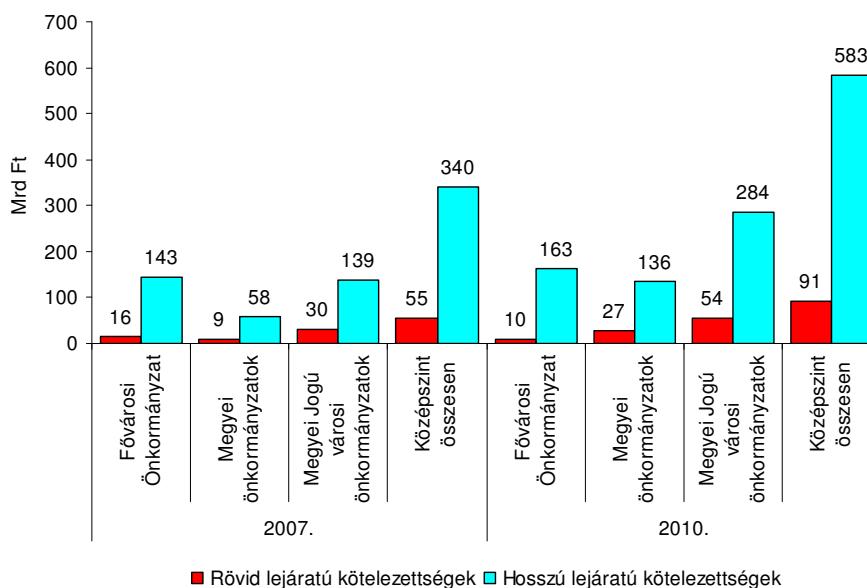
³ Az ÁSZ. „A helyi önkormányzatok fejlesztési célú támogatási rendszerének ellenőrzéséről” szóló 1108. sz. jelentésében feltárta a fejlesztési folyamatok problémáit. A helyi önkormányzatok elsősorban azokat a fejlesztéseket valósították meg, amelyekhez támogatást lehetett igényelni. A magasabb támogatás intenzitású pályázatokat részesítették előnyben. A megvalósuló létesítmények jövőbeni üzemeltetésének várható ráfordításait az önkormányzatok 71,9%-a nem mérte fel.

4.5. Pénzintézeti kötelezettségek kockázata

A pénzintézetek felé fennálló kötelezettségek 2010-ben 2007-hez képest 71%-kal (a megyéknél 143%-kal, a megyei jogú városoknál 100%-kal) magasabbak. A közép szint együttes 243 Mrd Ft növekményéből 29 Mrd Ft a devizában fennálló kötelezettségek árfolyamváltozása miatti év végi átértékelés és nem új kötvénykibocsátás vagy hitelfelvétel. Mind a rövid, mind a hosszú lejáratú kötelezettségek emelkedtek. (9. sz. ábra)

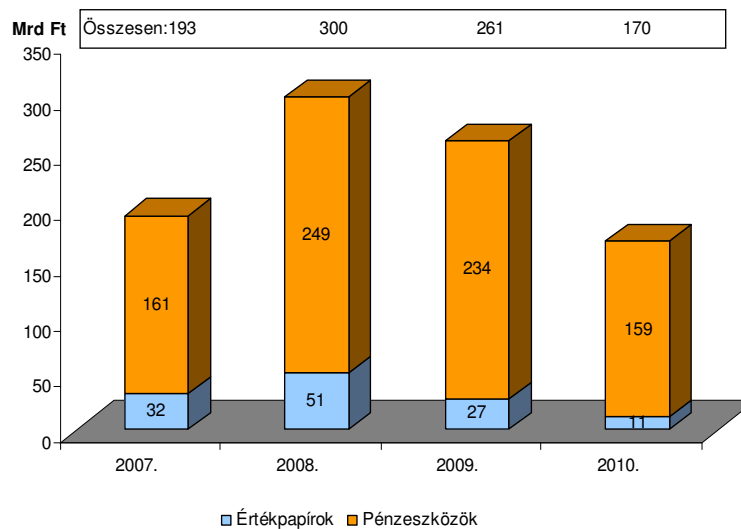
9. sz. ábra

A pénzügyi kötelezettségek 2007-ben és 2010-ben



Az önkormányzatok számára könnyebbséget jelent, hogy a kötelezettségek jelentős része (85%-a) a 2014-től kezdődő időszak költségvetését időben elhúzva terheli. Számottevő – jelenleg beárazatlan – a devizában fennálló kötelezettségekből eredő árfolyam- és kamatkockázat. Ugyancsak kockázatot hordoz a kötelezettségek teljesítésére számba vett saját bevételek teljesíthetősége, fogalomképes vagyoni értékesíthetősége.

Az önkormányzatok bankrendszerrel szembeni pozíciója a kötelezettségek növekedése mellett a pénzeszközök csökkenése miatt is romlott. A pénzeszközök, értékpapírok állománya a Fővárosi Önkormányzatnál, valamint a megyei és a megyei jogú városi önkormányzatoknál – a kötvénykibocsátásból származó tartalékolt bevételekből 2008-ban 2007-hez képest 55%-kal nőtt –, majd 2010-ig fokozatosan a 2007. évi szint alá csökkent. (10. sz. ábra)

Pénzeszközök, értékpapírok állománya 2007-2010 között

A tartalékok felhasználása finanszírozta a tárgyévi bevételeket meghaladó kiadásokat. (Ezek döntően beruházásoknál merültek fel.) Ezáltal a közép-szint is erősen hozzájárult az önkormányzati alrendszer, ezáltal az államháztartás hiányának már említett növekedéséhez. Az ellenőrzött önkormányzatok egy részénél a működési kiadásokban még a választás évében (2010-ben) is érték el megtakarítást. Ez azonban nem ellensúlyozta a beruházások elfutása miatti hiánynövekedést.

5. Helyi intézkedések hatása

A finanszírozhatóság megőrzése, a kieső központi és esetenként helyi bevételek pótlása érdekében a középszint önkormányzatai bevételnövelő és kiadáscsökkentő intézkedéseket tettek. A helyi intézkedések (intézmények átszervezése, megszüntetése, létszámcsökkentés) az önkormányzatok egy részénél még javították is a pénzügyi egyensúlyt. Több esetben viszont visszalépés következett az eszközök állagmegőrzésében, a feladatellátásban. (Az ÁSZ jelen ellenőrzése a szakmai feladatellátást nem értékelte, ezt a tematikus ellenőrzések jelölik meg célként.)

Az ellenőrzött önkormányzatok csökkentették az önként vállalt feladatok támogatását. Ennek mérését, összesítését nehezítették a jogszabályi előírásokból fakadó értelmezési különbségek. Az önkormányzatok adatszolgáltatása alapján 2010-ben az önként vállalt feladatok aránya az ellenőrzött önkormányzatoknál a működési kiadások 2,4%-a (23 Mrd Ft) volt.

6. Egyéb megállapítások, következtetések

Mind a kötelező közszolgáltatásoknál, mind az önként vállalt feladatok ellátásában a gazdasági társaságok növekvő szerephez jutottak. A 75% feletti önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok folyószámla- és egyéb hiteleihez nyújtott készfizető kezesség, garanciavállalás megnégyszereződött (a 2007. évi 9,4 Mrd Ft-ról 2010-ben 40,3 Mrd Ft-ra nőtt).

A közfeladatok gazdasági társaságokba történő kiszervezésével a gazdálkodás, a pénzügyi helyzet kockázatai közvetlenül kikerültek ugyan az önkormányzati alrendszerből, azonban sérülhet az ellátási felelősség figyelemmel kísérése és érvényesítése, a közpénzek felhasználásának transzparenciája. Mindezek és a beszámolók konszolidálásának hiánya növelik az önkormányzatok pénzügyi helyzetének megítélésében rejlő kockázatokat.

Az ÁSZ ellenőrzések tapasztalatai szerint a jelenleg az államháztartásban alkalmazott – alapvetően pénzforgalmi szemléletű – könyvvizetés és beszámoló rendszer nem alkalmas a valós pénzügyi, vagyoni helyzet, a közszolgáltatások tényleges költségeinek bemutatására. (Például pénzforgalmilag teljesített bevételek, kiadások mellett a követelések, kötelezettségek, egyéb vagyonváltozások külön analitikában szerepelnek. Ez lehetőséget nyújt a tényleges vagyoni helyzet elfedésére, a rossz pénzügyi helyzet kedvezőnek történő beállítására.)

A tisztánlátást torzítja, hogy az önkormányzati egységes pénzalap miatt 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. A finanszírozásban a feladatarányosság helyett az intézményközpontúság és bázisszemlélet kapott szerepet.

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

Az önkormányzati törvényben szereplő adósságkorlát szabály nem ösztönözte eléggé az önkormányzatokat a megfontolt kötelezettségvállalásra. Az adósságkorlát szabály nem egyértelmű a jövőbeli kötelezettségek és forrásaik számbavétele szempontjából. Az Ötv. módosítása szerint 2011. évtől az éven túli hitelfelvétel, kötvénykibocsátás esetén könyvvizsgáló szakmai véleményét köteles a képviselő-testület kikérni. Ez azonban nem kötelezi a döntéshozókat.

7. Rövid összefoglalás

A helyi önkormányzatok 2007-2010 közötti pénzügyi helyzetének – az ÁSZ új stratégiáján alapuló, módszertanilag megújult – helyszíni ellenőrzése középszinten befejeződött. Az ÁSZ a Fővárosi Önkormányzat, a megyei, valamint a megyei jogú városi önkormányzatok működési, beruházási és pénzügyi kötelezettségei teljesítésével összefüggő kockázatok értékelése, minősítése alapján fogalmazott meg javaslatokat az egyes önkormányzatoknak. A Fővárosi Önkormányzat ellenőrzéséről szóló számvevőszéki jelentés már nyilvános. A megyei, illetve a megyei jogú városi önkormányzatok részére javasolt intézkedéseket azt követően véglejezi, és hozza nyilvánosságra az ÁSZ, ha megismeri az ezen önkormányzatok által az ÁSZ előzetes megállapítási, javaslati figyelembevételével megtett intézkedéseket.

Az ellenőrzés hozadékeként az ÁSZ segíteni kívánja az önkormányzati rendszer és finanszírozás átalakítását is.

A működés hatékonyságának javítása érdekében ráirányítja a Kormány figyelmét:

- az önkormányzati szabályozás és tervezés hiányosságaiból;
- a feladat- és hatáskörök nem kellően differenciált telepítéséből,
- az állami és önkormányzati feladatok és a finanszírozási felelősség egyértelmű elhatárolásának hiányából,
- a számviteli és információs rendszer hiányosságaiból,
- az önkormányzati adósságkört szabályozásából

eredő kockázatokra és az azok feloldását szolgáló intézkedések, jogszabályalkotás szükségességére.

Ezek mellett szükségesnek ítéli és megfontolásra javasolja a Kormány részére:

- a pénzügyi egyensúly megteremtését, fenntartását segítő központi támogatások szigorú követelmények támasztásával történő nyújtását, nem teljesítésük számonkérését, az önkormányzati felelősség erőteljes érvényesítését szolgáló szabályok megalkotását;
- olyan állami pénzügyi konstrukció létrehozását, amely segíti az önkormányzatok fizetési kötelezettségei és a képződő forrásai közötti összhang rövid, illetve hosszú távú megteremtését;
- olyan szabályozás kialakítását, amely a hitelt felvevő önkormányzatokat a felelős gazdálkodás követelményének figyelembevételére és a visszafizetés forrásainak előteremtésére kötelezi;
- a megtérülési követelményeket is tükröző értékcsökkenési leírásnak megfelelő pótlási alap képzésére vonatkozó kötelezettség általános előírását.

Budapest, 2011. november 11.