

389 Jelentés a helyi önkormányzatok által igényelhető 1996. évi központosított előirányzatok felhasználásának ellenőrzéséről

TARTALOMJEGYZÉK

I. Összegző megállapítások, következtetések

II. Javaslatok

III. Részletes megállapítások

1. A központosított előirányzatok tervezése, évközi változása és felhasználása

2. Az önkormányzatok által igénybe vett támogatások

Mellékletek

Az Országgyűlés az 1996. évi központi költségvetésből a helyi önkormányzatok által ellátandó, a törvény 5. számú mellékletében felsorolt feladatokra **18 jogcímen 49 528,1 millió Ft központosított előirányzatot állapított meg**. A támogatást az önkormányzatok – a lakossági tüzelőolaj felhasználás kiadásaihoz kapcsolódó hozzájárulás kivételével – felhasználási kötöttséggel vehették igénybe, a törvény által meghatározott feltételek mellett.

A központosított előirányzatok közül **az ellenőrzés kiterjedt:**

- ~ a magánszemélyek jövedelemadóijában közműfejlesztésre megállapított kedvezmények megszüntetésének ellentételezésére;
- ~ a nevelési segély kiegészítésére;
- ~ a gyermeknevelési támogatásra,
- ~ az egyes közoktatási feladatok támogatására;
- ~ a közoktatási célokra előirányzott tartalékra;
- ~ a bérpolitikai intézkedésre előirányzott összeg igénybevételére;
- ~ a lakossági tüzelőolaj felhasználás kiadásaihoz kapcsolódó hozzájárulás felhasználására.

Az ellenőrzés körébe vont jogcímeneken juttatott támogatások, hozzájárulások az eredeti központosított előirányzatok 87,7%-át, a felhasználásnak pedig 88,7%-át képezik.

Az ellenőrzés célja annak megállapítása volt, hogy

- ~ a központi költségvetésből a különböző feladatokra elkülönített előirányzatok felhasználása hogyan alakult,

mennyiben elégítették ki a jelentkező igényeket;
~ a támogatási igények benyújtásánál, a támogatások odaítélésénél, felhasználásánál és elszámolásánál betartották-e a vonatkozó törvényi előírásokat;
~ a támogatási rendszer működésének eredményessége, célszerűsége hogyan értékelhető.

Helyszíni ellenőrzést tartottunk a Pénzügy-, a Belügy-, a Népjóléti, a Művelődési és Közoktatási Minisztériumban, továbbá az ország 15 megyéjében és a fővárosban, összesen 91 önkormányzatnál, valamint a TÁKISZ-oknál. A helyszíni vizsgálat az ellenőrzés tárgyát képező módosított központosított előirányzatok 7,2%-át érintette. (2. sz. melléklet)

I. Összegző megállapítások, következtetések

Az önkormányzatok normatív forrásszabályozását kiegészítő **központosított előirányzatok** - bár évenként eltérő számban és tartalomban - az önkormányzati szabályozás **állandó elemét képezik**.

Az ÁSz már az 1994. évi előirányzatok vizsgálata során megállapította, hogy a szabályozás bevezetésétől eltelt időszakban a központosított előirányzatok szerepe lényegesen módosult, felértékelődött, az előirányzatok száma és mértéke többszörösére emelkedett. A támogatási formák sokfélesége a kapcsolódó - esetenként nem egyértelmű és hiányos - jogszabályok egész sorának alkalmazási szintű ismeretét igényelte, amely feladatnak az önkormányzatok többsége nem tudott eleget tenni.

Az adott feladatokra juttatott **kiegészítő források** az önkormányzatok működéséhez **szükségesek voltak**. Az elosztás, a felhasználás és az elszámolás hiányosságai azonban egyértelműen bizonyították, hogy az elaprózott támogatási rendszerben juttatott állami források **felhasználásának hatékonysága, célszerűsége nem kellően biztosítható**.

A központosított előirányzatok csökkentésére és a szabályozás pontosítására, egyértelműbbé tételére vonatkozó javaslatainkkal a Pénzügyminisztérium egyetértett, ez azonban 1995-ben már nem érvényesülhetett.

A négy évi folyamatos növekedést követően azonban 1995-ről-1996-ra (24-ről 18-ra) mérséklődött az előirányzatok száma, de az eredetileg előirányzott összeg másfélszeres lett. E növekedés az előirányzatok szerkezeti változása mellett következett be. Míg 1995-ben a munkanélküli jövedelemplótló támogatás 50%-át központosított előirányzathoz fedezték, addig 1996-ra ennek fedezetét a Munkaerőpiaci Alapban teremtették meg. Az összességében jelentős előirányzat-növekedés a bérléti előirányzat következménye, amely a módosított központosított előirányzatok 35%-át, a tényleges teljesítésnek pedig 55%-át tette ki 1996-ban.

Átfogó reformok hiányában azonban **a támogatási rendszer változatlanul**

elaprózott és bonyolult. A központosított előirányzatok többsége pontosan nem tervezhető, mivel egyrészt a várható igények többnyire számos előre nem kiszámítható körülménytől függenek és nem egy meglévő adatbázisból nyerhetők, másrészt a finanszírozás szakmai követelményei többnyire csak a költségvetési törvény elfogadását követően konkretizálódnak.

A költségvetési források szűkössége, valamint az elosztási mechanizmus jelenlegi gyakorlata következtében a központosított előirányzatok, mint kiegészítő források nem képesek maradéktalanul betölteni eredeti funkciójukat, amit az önkormányzati törvény tulajdonít e forrásoknak, azaz az átlagtól eltérő egyedi helyzeteket érdemben nem kezelik.

A központosított előirányzatok igénybevételének feltételeit rendkívül heterogén jogszabályi és pályázati háttér írja elő, melyek belső konzisztenciája nem mindig biztosított. Részben ennek, részben pedig információs problémáknak tudható be, hogy a támogatások igénylésénél, felhasználásánál a törvényességben és a szabályszerűségben lényeges előrelépés nem tapasztalható.

Az igénybe vett támogatásokkal kapcsolatos **elszámolás teljeskörűsége nem biztosított.** A költségvetési beszámolóban a függő, kifizetésre nem került tételeket is felhasznált összegként mutatják ki az önkormányzatok. Miután mindig a tárgyévre kapott összeget kell elszámolni, az előző évi függő tételekkel való elszámolás elmarad.

Évek óta csökkenő tendenciát mutat a **közműfejlesztési támogatás** igénybevétele. Ez részben a helyi fejlesztési források csökkenésével, részben pedig a jogszabályi korlátokkal magyarázható. A lakossági közműbefizetések támogatását szabályozó 89/1991. (VII.12.) sz. Kormányrendelet megalkotása óta tartalmában szinte semmit sem változott. Annak ellenére, hogy a jogszabály viszonylag hosszú ideje hatályos, tartalmaz ezideig sem pontosított - már a korábbi évek vizsgálatai során is felvetett - megfogalmazásokat, amit az önkormányzatok nem egységesen értelmeznek. Az ellenőrzés a rendelet szövegszerű értelmezéséből következően csak az épülő szakaszra történő befizetésekhez kapcsolódó támogatást minősítette jogosnak. 1996-ban utoljára pályázhattak az önkormányzatok az előző évi feltételek mellett a kiskorúak rendszeres **nevelési segélyezéséhez** biztosított többletforrás elnyerésére. A rendelkezésre álló összeg negyedik éve változatlan volt, miközben – ha az önkormányzati források behatóroltsága miatt mérsékelten is – a támogatás iránti igény növekedett. Az elnyerhető támogatás összegének bizonytalansága, a jogszabályi és pályázati feltételek, valamint az elszámolás ellentmondásossága miatt e támogatási forma nem tudott elég hatékony lenni, mivel nem feltétlenül azok az önkormányzatok jutottak támogatáshoz, amelyek leginkább rászorultak volna.

A **gyermeknevelési támogatás** szerepe nőtt az elmúlt évek során.

Ígénybevételének feltételei az egyéb családi támogatásokéhoz közelítettek, a változó szabályokat azonban az önkormányzatok nem mindig tudták megfelelően alkalmazni.

Az egyes **közoktatási feladatokhoz** a költségvetési törvény támogatandó célokként a közoktatás racionálisabb szervezése érdekében létrehozandó intézményfenntartói társulások kialakítását, az e társulásokhoz szükséges tárgyi

feltételek megteremtését és az 1996-97-es tanévi helyi közoktatás-szervezési döntésekhez kapcsolódó létszám-csökkentések miatti kötelezettségeket nevezte meg, melyek csak részben teljesültek.

A pályázó társulások jó része csak formálisan volt új: az eddig is közösen működtetett intézmény tárgyi feltételeit javító többletforrás reményében szerződéses formában rögzítették az együttműködés kereteit, de esetenként már meglévő társulások is megújították szerződésüket a támogatás megszerzése érdekében. A döntést előkészítő szakértők nem egyforma szigorral ítélték meg a pályázatokat – ezek egy részéből nem is derült ki az igényjogosultság hiánya –, s a tárcaközi bizottság néhány kivételtől eltekintve minden igényt teljesített.

Nem volt elég körültekintő az iskolabusz pályázat lebonyolítása. A pályázók nagy száma és a célra rendelkezésre álló forrás behatároltsága miatt a támogatási elvek és mértékek menetközbeni alakítása a szűkös forrással rendelkező önkormányzatokat nehéz helyzetbe hozta. A központilag történő beszerzés lehetőségéről csak igen későn döntöttek, a támogatottak ezért év késedelemmel juthatnak az iskolabuszhoz.

A létszámcsökkentések anyagi terheihez való hozzájárulást nem volt szerencsés pályázati rendszerben megoldani. Az iratanyagok áttanulmányozását követően mérlegelés nélkül kaphatták meg a pályázók a támogatást.

A hosszas döntési mechanizmus kiküszöbölésével rövidülhetett volna a kifizetésekig eltelt idő.

Megoldatlan az önkormányzatok közoktatási feladatokra nyújtott támogatással való elszámoltatása. A korszerű oktatási eszközök beszerzése – ami sok esetben nyelvi- vagy számítástechnikai laboratórium kialakítását jelentette –, vagy az intézményátszervezés technikai feltételeinek megteremtése általában 1996. végéig nem volt megoldható, mint ahogy a buszbeszerzésre is legfeljebb kötelezettséget vállaltak ezen időpontig az önkormányzatok.

Az 1996-ra tervezett egyes **bérlőpolitikai intézkedések** fedezetének központosított előirányzatként történő elkülönítését az indokolta, hogy a közalkalmazotti törvény módosítása elhúzódott, az illetményrendszer változás kihatását más szabályozókba, normatívákba nem lehetett beépíteni. Az önkormányzati szabályozórendszer többéves problémája a közalkalmazotti és köztisztviselői réteg béremeléséhez történő központi hozzájárulás juttatásának módja. A normatívákba történő beépítés során nem oldható meg az önkormányzat által ténylegesen foglalkoztatottak valós bérhelyzetét figyelembe vevő differenciálás és a célra történő felhasználás sem biztosítható. Az 1996-ban is központosított előirányzatként juttatott támogatás megfelelt ezeknek a feltételeknek, ugyanakkor - a jogszabályok többszöri széles kört érintő változása és a több ütemben folytatott érdekegyeztetés következtében rengeteg adatszolgáltatást követelt - ami számos hibalehetőséget jelentett - az önkormányzatoktól és TÁKISZ-októl egyaránt.

A lakossági **tüzelőolaj** felhasználás kiadásaihoz kapcsolódó **hozzájárulás** központi elosztásának alapjául szolgáló **adatok** sem 1995. évben, sem 1996. évben **nem tükrözték a valóságnak megfelelően a tüzelőolajjal fűtő háztartások számát.** 1996-ban a rendelkezésre álló támogatás elosztását megalapozó adatszolgáltatás nem volt megbízható, az adatlapok valóságtartalma sokszor megkérdőjelezhető, így

az igényelt és megkapott támogatások nem a valós helyzethez igazodtak, mértékük jelentősen meghaladta a jogos igényeket. **A támogatás felhasználási kötöttség nélküli törvényi lehetősége és a miniszteri rendeleteknek a felhasználásra vonatkozó előírásai komoly értelmezési zavart okoztak** a vizsgált önkormányzatok körében. Az önkormányzatok jelentős része a támogatást - azon túlmenően, hogy a jelentkező jogos igénylőket támogatta - nem az eredeti célnak megfelelően használta fel. Forráshiány pótlására, iskola építésre, intézmények gáz-beruházására, települési gázhálózat finanszírozására, szociális segélyekre fordították, illetve tervezik felhasználni a támogatás jelentős részét. Helyenként a vártnál alacsonyabb mértékű támogatás, valamint a más irányú felhasználás óriási felháborodást váltott ki és ellentétet szült az önkormányzatok és az állampolgárok között.

Összességében megállapítható, hogy a **szétaprózottság és a többletadminisztráció ellenére** a központosított támogatások kialakított rendszerében juttatott többletforrások jelentős mértékben **enyhítik az önkormányzatoknál felhalmozódott szociális feszültségeket** és - eltekintve néhány önkormányzat kirívó támogatási gyakorlatától - lakossági közérzet javító szerepük vitathatatlan.

1997-re tovább módosult az önkormányzatoknak nyújtott **hozzájárulások, támogatások rendszere**. A központosított előirányzatok száma - az oktatási célú feladatok jogcímeinek növekedése következtében - ismét nőtt, értékben azonban az 1996. évi igen magas teljesítéshez képest 31%-os a csökkenés.

Az 1997. évi költségvetés már nem tartalmaz a nevelési segély kiegészítésére szolgáló központosított előirányzatot. A helyszíni vizsgálatok befejeződését követően az országgyűlés elfogadta a gyermekvédelmi törvényt, amely normatív alapon szabályozza a kiskorúak szociális ellátását, s ezért feltehetően segíteni fogja a központi források célszerűbb felhasználását.

A központosított előirányzatok köréből a normatív állami hozzájárulások körébe került a tüzelőolaj-felhasználáshoz kapcsolódó hozzájárulás, valamint az illetményemeléshez kapcsoló bérpolitikai előirányzat is, ami az önkormányzatok számára szabadabb felhasználási lehetőséget, egyben nagyobb döntési felelősséget is jelent. 1997-ben a közoktatási törvény módosításának következtében az 1996-ban e célra felhasznált összeg közel háromszorosát - 11,5 milliárd Ft-ot, a központosított előirányzatok 31,4%-át - biztosítja 6 jogcímen a költségvetés oktatási feladatokra.

A központosított előirányzatok, illetve az önkormányzati támogatások fentiekben is **vázolt szerkezeti módosulásai** időszakról-időszakra **jól mutatják a támogatandó célok súlyának, fontosságának a változását**, de egyben a **szabályozórendszer kiforratlanságát, az igények és lehetőségek összhangjának megteremtésére irányuló törekvést is tükrözik.**

II. Javaslatok

1. A **Kormány** intézkedjék, hogy vizsgálják felül és pontosítsák a

közműfejlesztések támogatásáról szóló 89/1991. (VII.12.) sz. Kormányrendeletet. Megfontolandó a támogatás kiterjesztése a már meglévő közműre való utólagos rácsatlakozás esetére is.

2. A Pénzügyminisztérium:

- ~ a pénzügyi szabályozórendszer átfogó reformja keretében mérsékelje az önkormányzatok támogatási rendszerének az elaprózottságát, csökkentse a központosított előirányzatok számát és erősítse a források elosztásának a normativitását,
- ~ a költségvetési törvényben - a támogatások elosztásáért felelős minisztériumok számára előírt kötelezettségekkel - biztosítsák, hogy a támogatásokat az önkormányzatok időben megkapják és azt az adott évben felhasználhassák,
- ~ biztosítsa, hogy az igénylés vagy pályázat útján juttatott támogatások megfelelően nyomkövethetőek legyenek az önkormányzatok költségvetési beszámolóiban, s a pályázati úton juttatott támogatások pénzügyi lebonyolítását hozza összhangba az államháztartás információs rendszerével,
- ~ az 1998. évi költségvetési törvényjavaslat előkészítése során az ÁSz által feltárt jogosulatlan igénybevételhez kapcsolódó késedelmi kamatfizetési kötelezettség keletkezésének napjaként a 211/1996. (XII. 23.) sz. Kormányrendelet 36. §-ában szereplő határidőt jelölje meg - a közműfejlesztési támogatás kivételével - a központosított előirányzatok esetében is,
- ~ a zárszámadás keretében gondoskodjon a helyszíni vizsgálat által feltárt, - a 6. sz. és 6/a. sz. mellékletben felsorolt - jogtalanul igénybe vett központosított támogatás visszafizettetéséről. A közműfejlesztési támogatás jogtalan igénybevételének napját a 6.b melléklet tartalmazza.

3. A **Népjóléti Minisztérium** szakmai iránymutatással tegye egyértelművé a szociális törvényből és végrehajtási rendeleteiből fakadó, helyileg szabályozandó kérdéseket, valamint a nyilvántartással, elszámolással kapcsolatos kötelező teendőket.

4. A **Művelődési és Közoktatási Minisztérium** biztosítsa a pályázati rendszerben juttatott támogatások hatékonyságát a pontosan meghatározott és az elbírálás során következetesen betartott pályázati feltételekkel, az elszámoltatás módszerének, formájának és határidejének, a visszafizetés rendjének a kidolgozásával.

III. Részletes megállapítások

1. A központosított előirányzatok tervezése, évközi változása és felhasználása

A Pénzügyminisztérium szakmailag indokolt törekvése, hogy a meghatározott célra juttatott központosított előirányzatok köre és szerepe szűküljön, ugyanakkor az éves költségvetési törvények vitája során az előterjesztéshez képest újabb, vagy bővebb tartalmú, többcélú előirányzatok kialakításáról döntenek a jogalkotók. A költségvetési törvény megalkotásának utolsó szakaszában beiktatott, illetve az évközi módosítások esetén azonban **nem mindig biztosítható a szabályozás konzisztenciája, de az előirányzatok kialakításához és felosztásához sem állnak megbízható adatok rendelkezésre.**

~ Az 1996. évi költségvetésben másodszor biztosítottak többletforrást egyes **közoktatási feladatok** támogatására. Az előző évi 1,2 milliárd Ft-os támogatási keretet eredetileg 2 milliárd Ft-ra kívánták bővíteni, ezzel ösztönözve a racionálisabb oktatásszervezés érdekében a kistelepülések társulását. A költségvetési törvény az előterjesztéshez képest további 5 milliárd Ft-ot biztosított e központosított előirányzatra, megtoldva annak tartalmát a helyi közoktatás-szervezési döntésekhez kapcsolódóan szükségessé váló létszámcsökkentések miatti munkáltatói kötelezettségek teljesítésével. Ez utóbbi feladat nagyságáról, anyagi kihatásáról előzetes becslések nem állhattak rendelkezésre.

~ Közoktatási célokra 6 milliárd Ft **tartalék-előirányzat** szerepelt a központosított előirányzatok között, melyet elsősorban az 1996-ban jelentősen módosuló oktatási normatívákhoz történő szükség szerinti átcsoportosítások fedezetére biztosított a költségvetés.

~ Az elmúlt években az önkormányzati közalkalmazottak és köztisztviselők **illetményemelését** különböző mértékben támogatta a költségvetés. A közalkalmazotti illetményrendszer változásával, a köztisztviselői alapilletmények emelkedésével összefüggő többletkiadások fedezetére 1996-ban 15 milliárd Ft-os központosított előirányzat állt rendelkezésre.

~ Az 1996. évi költségvetési törvényjavaslat eredetileg nem tartalmazott előirányzatot a lakossági tüzelőolaj **(HTO)felhasználás kiadásaihoz** kapcsolódóan. A költségvetési törvény azonban 7 milliárd Ft-ot biztosít már e célra. 1995. év végén a felhasználás adatai még nem voltak ismertek, ebből következően a támogatás mértéke csak előzetes prognosztizációra alapozódhatott.

A vizsgálat körébe vont 1996. évi előirányzatok egy része az elmúlt évek során **tartalmában nem változott** jelentősen, ennek ellenére a tapasztalati adatokat, **tendenciákat nem vették figyelembe a tervezésnél.**

~ A **közműfejlesztési támogatásra** harmadik éve 4 milliárd Ft-ot irányzott elő a költségvetés, miközben az előirányzat igénybevétele csökkenő tendenciát mutat.

~ Nem változott a **nevelési segély** kiegészítésére tervezett

előirányzat sem, annak ellenére, hogy az a jelentkező igényeknek csak 36-49%-ára nyújtott az elmúlt években fedezetet.

~ Az 1995. évi módosított előirányzatnak megfelelő támogatási keretet terveztek csak 1996-ra **gyermeknevelési támogatásra**, holott e támogatási forma iránti igény évről-évre dinamikusan növekszik.

A költségvetési törvény 45. § (2) bekezdése 1996-ban is felhatalmazta a kormányt a központosított előirányzatok közötti átcsoportosításra, a (3) bekezdés pedig az oktatási normatívák és a tartalék-előirányzat közötti átcsoportosításra. E lehetőségek kimerítését követően a 18 előirányzat közül 6 esetben a teljesülés külön módosítás nélküli eltérhetett az előirányzattól (a vizsgált körben a közműfejlesztési-, a gyermeknevelési-, valamint a bérpolitikai intézkedések támogatása).

Az előirányzatok közötti átcsoportosításról mindössze egyszer döntött a kormány. A közműfejlesztési támogatásról 392 ezer Ft-ot csoportosítottak át a határátkelőhelyek fenntartásához. Nem éltek az átcsoportosítás lehetőségével a gyermeknevelési támogatás esetében, holott ennek felhasználása már májusban elérte az éves előirányzat összegét. A bérpolitikai intézkedéseket szolgáló központosított előirányzat növeléséről pusztán azért döntött a kormány, mivel az önkormányzati körben hozott – nem pedagógusokat érintő – létszámcsökkentési döntésekhez eredetileg a Miniszterelnökség költségvetési fejezet céltartalékában teremtett fedezetet a költségvetés. A 865,7 millió Ft előirányzat-átcsoportosításról december végén született döntés.

A Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsával (**KIÉT**) történt **megállapodásokat követően** az országgyűlés a központosított előirányzatok **igénybevételi feltételeit tartalmazó előírásait módosította, a támogatási keretet azonban nem**, noha a KIÉT-tel 9,1 milliárd Ft többlettámogatás elosztásáról állapodott meg a kormány. A támogatási összeg változatlanul hagyása helyett - bár a bérpolitikai előirányzat a költségvetési törvény szerint módosítás nélkül is túlléphető volt - a kormánynak fel kellett volna tárnia azokat a 45 § (2) bekezdése szerinti lehetőségeket, amelyek előirányzati oldalról is fedezetet teremtettek volna a kifizetéseknek, mivel a parlamenti döntések időpontjában ezen előirányzatot az eredeti célnak megfelelően már elosztották.

A Kormány december 20-án - vagyis olyan időpontban, amikor az önkormányzatok már az egész évi normatív hozzájárulást ténylegesen megkapták - döntött a tartalék előirányzatról a normatívákra átcsoportosítandó 3.984,8 millió Ft-ról.

(Megjegyzendő, hogy a normatív állami hozzájárulásokat önkormányzatonként tartalmazó 9/1996. (II.27.) sz. PM-BM együttes rendelet és a költségvetési törvény normatíva előirányzatainak különbözete csak 3.947,4 millió Ft).

Az **1996. évi felhasználás** összességében 52 882 millió Ft-ot, a módosított előirányzatok 115,7%-át teszi ki. Ezen belül a vizsgált előirányzatok 46 884 millió Ft-os felhasználása 118,4%-ot jelent.(3. sz. melléklet)

~ Az előző évi 43,6%-os felhasználást követően a közműfejlesztési hozzájárulás közel változatlan módosított

előirányzatának mindössze 32,4%-ára volt szükség 1996-ban, a maradvány 2,7 milliárd Ft.

~ A gyermeknevelési támogatás felhasználása 4 milliárd Ft-tal magasabb az előirányzatnál, annak 2,5-szerese, de az előző évi felhasználást is közel 23%-kal meghaladja.

~ A pályázati úton a közoktatási feladatok támogatására igénybe vehető módosított előirányzat 55,7%-a került felhasználásra, a maradvány 2,8 milliárd Ft.

~ A tartalék-előirányzat 2 milliárd Ft-ra történő módosítását követően a felhasználásáról csak decemberben döntött a kormány. A közoktatási törvény 1996. szeptemberben hatályba lépett módosításának előírása alapján a pedagógusok óraszám emelésével összefüggő illetményemelésről, valamint a pedagógusok átképzéséről döntöttek. Az utóbbira szánt 1,6 milliárd Ft felhasználására azonban 1996-ban nem került sor, az – a döntés ellenére 1997-re át nem vihető – maradványt képez.

~ A bérpolitikai intézkedések 15,9 milliárd Ft-os módosított előirányzatához 26,3 milliárd Ft, közel 166%-os felhasználás kapcsolódik. Az eredeti előirányzat tartalmának megfelelő felhasználás 16,1 milliárd Ft, a KIÉT-tel történt októberi és decemberi megállapodások alapján 9,3 milliárdot fizettek ki, míg az előirányzatra átcsoportosított 0,9 milliárd Ft-ot használták fel a létszámcsökkenésekhez kapcsolódóan.

~ A HTO felhasználáshoz kapcsolódó hozzájárulás teljes összegét normatív módon, az önkormányzatok előzetes adatszolgáltatása alapján osztották szét. A 28,1 millió Ft-os, 4%-os maradvány onnan adódik, hogy az eredetileg téves, vagy valótlan adatot szolgáltató önkormányzatok egy része visszafizette a jogtalanul igénybe vett támogatást

A központosított előirányzatok terhére megállapított **támogatásokat a Belügyminisztérium (BM) utalványozza és tartja nyilván, folyósításáról 1996-tól a Kincstár gondoskodik** és tájékoztatja a Pénzügyminisztériumot (PM).

Nem oldódott meg 1996-ban sem az az ellentmondás, hogy az önkormányzatok egy része eleget tett ugyan azon kötelezettségének, mely szerint ha nem a megjelölt feladatra, vagy a törvényben előírtat meghaladó mértékben vett igénybe támogatást, akkor azt visszafizette, ugyanakkor az előirányzat módosítását nem kérte, illetve fordítva: csak az előirányzat-módosítást kérte, de befizetési kötelezettségének nem tett eleget. Ebből adódik, hogy a PM által nyilvántartott pénzforgalom eltér az előirányzatok BM által kimutatott összegétől.

Az 1997. évi költségvetési törvény 22.§ (5) bekezdése már egyértelműben fogalmaz, amikor a tévesen, jogtalanul igénybe vett támogatás visszafizetését, valamint az előirányzat-módosítás kezdeményezésének kötelezettségét is előírja az önkormányzatoknak. Ebből adódóan **1997-től már elvárható, hogy az előirányzatokkal kapcsolatos intézkedések szinkronba kerüljenek a tényleges**

pénzforgalommal.

Itt kell szólni az 1996. évi költségvetési törvény 22. § (6) bekezdése b/ pontjának előírásáról, mely szerint az ÁSZ által feltárt és az Országgyűlés által jóváhagyott visszafizetési kötelezettséghez kapcsolódó késedelmi kamat-fizetési kötelezettség keletkezésének napja a törvény 20. § (1) bekezdésében szereplő támogatások – ezek közé tartoznak a központosított előirányzatok – esetében a jogtalan igénybevétel napja.

A központosított előirányzatok igénybevételének szabályai, valamint a felhasználás többéves ellenőrzési tapasztalatai alapján megállapítható, hogy ezen előírás változtatás nélkül a vizsgált központosított előirányzatoknál nem alkalmazható. Az előirányzatok sokfélesége, ezen belül az egyes előirányzatok különböző – estenként az egyszeri igénylés alapján havi – rendszerességgel történő folyósítása, vagy más előirányzatoknál annak problémája, hogy a jogtalan igénybevétel ténye csak az éves beszámoló elkészítésekor állapítható meg, nem teszi lehetővé minden esetben a jogtalan igénybevétel napjának egyértelmű megállapítását. Ennek alapján – a közműfejlesztési hozzájárulás kivételével – **a jogtalan igénybevétel napját a normatív állami hozzájáruláshoz hasonlóan a 211/1996. (XII.23.) sz.**

Kormányrendelet 36. §-ában megjelölt határidőben célszerű megjelölni.

Az elmúlt évek hasonló vizsgálatai során már felvetődött, hogy az önkormányzati **beszámoló részeként** nemcsak a központosított előirányzatok pénzforgalmi bevételét, hanem **az előirányzatok tényleges felhasználását is be kellene mutatni.** Jelen vizsgálatunk tapasztalatai megerősítik ennek szükségességét. Az önkormányzatok egy része a felhasználás szabályait tartalmazó jogszabályok, pályázati kiírások előírásait figyelmen kívül hagyja, s az adott célra kapott támogatási összeget, vagy annak maradványát más célra használja fel. A beszámolóban meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy az önkormányzat pénzforgalmi szemléletben bemutassa a központosított előirányzatok célra történő **tényleges tárgyévi felhasználását, a következő évre jogosan átvihető, valamint a visszafizetendő maradványát is.** A tényleges felhasználással történő elszámolás arra ösztönözné az önkormányzatokat, hogy a beszámoló készítése során áttekintsék a felhasználási kööttséggel juttatott előirányzatok igénybevételének jogszerűségét.

A beszámoló készítésének jelenlegi rendszere a cél- és címzett támogatáson kívül nem kéri az önkormányzatok tételes elszámoltatását a célozottan juttatott pénzeszközökkel. Ez alól kivételt csak a nevelési segély kiegészítésére pályázati úton juttatott előirányzat képez, melynek felhasználásáról a Népjóléti Minisztérium elszámolást kért.

Külön elszámolást lenne célszerű kérni az önkormányzatoktól a pályázat útján a **közoktatási feladatokra** 1995-ben és 1996-ban juttatott előirányzat felhasználásáról, mivel a december 31-ig történő tényleges felhasználásra az esetek többségében nem volt mód.

A kapott előirányzatok maradványát a 4. sz. melléklet mutatja be.

2. Az önkormányzatok által igénybe vett támogatások

1996. évben a központi költségvetésben rendelkezésre álló központosított előirányzatok igénybevétele – az előirányzatok jelentősen megnövekedett száma, a hozzájuk kapcsolódó sokféle jogszabály miatt – rendkívül nagy terhet rótt az önkormányzatokra. A szűkös pályázati és esetenként felhasználási, elszámolási határidők egy-egy újabb lehetőséget teremtettek a nem megfelelően értelmezett jogszabályok, kitöltési útmutatók alapján történő helytelen adatszolgáltatásra, pontatlan elszámolásra.

A helyszíni vizsgálat tapasztalata, hogy az önkormányzatok **igyekezetük ellenére sem mindig tartották be a jogszabályi előírásokat. A helytelen jogszabályi értelmezés** nem feltétlenül a kisközségi önkormányzatokra igaz. Viszonylag sok hiba mutatkozott olyan önkormányzat elszámolásaiban között is, ahol megfelelő létszámú és felkészültségű munkaerőt foglalkoztattak. Itt a hibák forrása elsősorban **szervezési, információ cserére vonatkozó kérdésekben** keresendő.

Az önkormányzatok **a központosított előirányzatokat a TÁKISZ-okon keresztül igényelheték.** A TÁKISZ-ok számára a különböző jogszabályi előírások többnyire az igények összesítését és továbbítását határozták meg feladatuk.

Az 1996-os költségvetési évben kapható központosított támogatások szétaprózottsága, igénylési gyakorisága, valamint a támogatási összegek nagysága is egyértelművé tette, hogy a támogatási igények szabályszerűségi szempontból végzett felülvizsgálatára a szükséges központi kapacitások nem állnak rendelkezésre. A kérelmek érdemi felülvizsgálata indokolta, hogy már menet közben, azaz a pályázatok begyűjtése és összesítése folyamatába is beépüljenek bizonyos kontroll mechanizmusok, természetesen azzal az igénnyel, hogy azok az önkormányzati jogokat nem csorbíthatják. **A TÁKISZ-ok számára az érintett minisztériumok több esetben olyan ellenőrzési, felülvizsgálati feladatokat határoztak meg,** amelyek azt célozták, hogy a központi szervek megalapozottabb és szabályszerűbb döntéseket hozhassanak.

A pontatlan vagy nem kellően konkrét pályázati kiírások alapján, **a nem minden feltételnek megfelelő pályázatok kiszűrésére a TÁKISZ-ok nem voltak jogosultak,** legfeljebb megkérhették az önkormányzatokat az indokoltnak tűnő módosítások azonban a hiányos pályázatokat is továbbítaniuk kellett.

A központi szervek – feltehetően a nem teljesen konszenzuson és törvényi felhatalmazáson alapuló feladat-meghatározások miatt, hiszen azok burkoltan ellenőrzést igényeltek volna az önkormányzatoknál, amire a kormányzati szervek az önkormányzati törvény szerint nem jogosultak – **nem kérték számon a TÁKISZ-októl, hogy milyen tartalommal és megalapozottsággal végezték el a felülvizsgálatokat.**

Nehezítette a TÁKISZ-ok feladatellátását az a körülmény is, hogy a feladatok volumenét központilag nem megfelelően mérték fel. Az irreálisan rövid határidőkön belül a feltorlódott rendkívüli munkaerőterheltségnek köszönhetően, **a szakmai felülvizsgálatok többnyire csak formai szempontú ellenőrzésekre korlátozódtak.**

A vizsgált körben igénybevett központosított előirányzatokat az 5. sz. melléklet tartalmazza.

2.1. Közműfejlesztési támogatás

A magánszemélyek jövedelemadó-jában közműfejlesztésre megállapított kedvezmények megszüntetésének ellentételezése a 89/1991. (VII.12.) Kormányrendelet alapján volt lehetséges a lakosság anyagi hozzájárulásával kivitelezett víz-, gázhálózat-, útépítés esetében. Az elmúlt időszakhoz hasonlóan, arányaiban legjelentősebb a céltámogatással megvalósított, illetve folyamatban lévő víz- és csatornaépítéshez fizetett lakossági hozzájárulás után visszaigényelt közműfejlesztési támogatás. A támogatások kisebbik része az elektromos hálózathoz, valamint gázépítéshez kapcsolódik.

A központosított támogatások felhasználását szabályozó törvények, rendeletek közül a 89/1991. (VII.12.) sz. Kormányrendelet megalkotása óta tartalmában szinte semmit sem változott annak ellenére, hogy tartalmaz olyan, már a korábbi évek vizsgálataiban során is felvetett megfogalmazásokat, amit az önkormányzatok nem egységesen értelmeznek, ebből adódóan előfordult jogtalan igénybevétel is.

A közműfejlesztési támogatás visszaigénylésénél **tapasztalt főbb hiányosságok:**

~ A kormányrendelet 1. § (1) bekezdése új közműre vonatkozó megfogalmazását számos önkormányzat tévesen értelmezte, mert **olyan lakossági befizetések után is vettek igénybe állami támogatást, melyeket** már hosszú évek óta kiépített közműhöz történő **rácsatlakozás után teljesítettek**. Ehhez a közmű vállalatoknál tapasztalható értelmezési probléma - a kapacitásnövelés és a kapacitáskihasználás növelésének keverése - is hozzájárult. (Pl. Bélapátfalva, Andocs, Bátaszék, Decs, Ecséd, Gyöngyös, Gyöngyöshalász, Harc, Hatvan, Kál, Kapuvár, Komárom, Kisújszállás, Magyaránador, Nyárlőrinc, Kiskőrös, Óriszentpéter, Rózsaszentmárton, Szajol, Tanakajd, Törökszentmiklós, Vasszécsény, Vasvár, Zagyvaszántó, Balatonboglár)

~ Az önkormányzatok többsége a közműfejlesztési akciók meghirdetésekor - igénybejelentés nélküli - automatikus visszaigénylést és kifizetést ígért a lakosságnak. (Pl. Herecsény, Makó, Mágocs, Tanakajd, Törökszentmiklós, Töttös, Vasszécsény, Vasvár)

Ez érthető az **önkormányzatok által lebonyolított közműberuházásoknál**, hiszen ennek pénzügyi folyamatai (lakossági befizetések, hiteltörlesztések, esetenként a beruházási költségek) az önkormányzatok számviteli nyilvántartásaiban megtalálhatók. Ezért a visszatérítendő összegekről szóló **igazolások** ezen esetekben az önkormányzatok többsége **nem is állította ki** és a támogatás visszaigényléséhez **nem kérték** a magánszemélyek **igénybejelentését sem**. (Pl. Alattyán, Ecséd, Jászsalsószentgyörgy, Levél, Magyaránador)

~ Problémás a lakossági **építőközösségek, társulások által lebonyolított**, azok elkülönített számláira történő befizetések után visszaigényelt közműfejlesztési támogatás ellenőrzése.

Ezek a társulások az ellenőrzés időpontjában gyakran már nem léteznek (a beruházás megvalósulásával megszűnnek) és az önkormányzatoknál legfeljebb egy befizetési lista található, amely alapján a központosított támogatást visszaigénylik. A lakossági **befizetésekről szóló igazolások az esetek többségében nem feleltek meg a kormányrendeletben megfogalmazottaknak**, így az önkormányzatok **nem tudták és nem is ellenőrizték, hogy jogszerűen végzik-e a visszaigénylést.**

A benyújtott igazolások a befizetett és nem a visszaigényelhető összeget tartalmazzák pl. Apátfalva, Bábolna, Kocs, Komárom, Pécsudvard esetében.

A támogatási kérelmek jogosságának felülvizsgálatát mellőzték pl. Apátfalva, Bátaszék, Decs, Magyarnádor, Szajol önkormányzatoknál, s arra is volt példa, hogy nem tudtak az ellenőrzés számára semmilyen dokumentumot bemutatni a támogatás visszaigénylésével kapcsolatban. (Pl. Herend)

~ Az önkormányzatok azt sem vizsgálják, hogy a magánszemély a közműépítés költségeit jövedelemadója, vállalkozási nyereségadója, helyi adója keretében elszámolta-e, s ezért előfordult, hogy olyan befizetés után fizettek ki támogatást, melyet már a helyi adózásban érvényesítettek (Pl. Töttös)

~ A vállalkozókat általában kiszűrték a támogatottak közül, de volt ezzel ellentétes gyakorlat is. (Pl. Bakonyjákó, Kisújszállás)

~ A támogatás pénzügyi lebonyolítása során előfordult nettó módon való elszámolás is, amikor a magánszeméllyel csak a fizetendő összeg 85%-át fizették be. (Pl. Jászládány, Nyárlőrinc, Sümeg)

~ Egyes önkormányzatok nem a tényleges befizetések alapján igényelték meg a támogatást, (pl. Herecsény, Herend) vagy a befizetést követő visszafizetések miatti támogatás-visszatérülésekkel nem csökkentették az igénylést. (Pl. Vasvár)

~ Az egyes negyedévekhez tartozó igénylés alapján kapott és kifizetett összegek éven belül esetenként nem voltak szinkronban. Évközi megelőlegezett támogatás-kifizetések is előfordultak. (Pl. Ecséd, Bugyi, Gyöngyös, Komárom, Főváros XII. kerület, Pécsudvard)

~ **Az állami támogatás megérkezése és kifizetése között sok esetben 15 napnál több idő telt el.** Ennek oka általában az, hogy az önkormányzatot terhelő postaköltségek mérséklése érdekében megvárják, míg személyesen jelentkezik a

magánszemély pénzéért, vagy a hozzájárulást részletekben fizetőknél több részlet után együttesen utalják át a támogatást. (Pl. Alattyán, Bakonyjákó, Budapest XII. kerület, Dunabogdány, Herend, Jászsószentgyörgy, Kál, Kapuvár, Kisújszállás, Komárom, Magyaránador, Mágocs, Óriszentpéter, Sárisáp, Sümeg, Szajol, Törökszentmiklós, Tápiószentmárton, Tiszacsécs, Vasvár, Vasszécsény) **Előfordult**, hogy az önkormányzatok **a visszaigényelt összeget nem fizette ki a magánszemélyek részére.** (Pl. Herecsény, Nagycsécs)

2.2. Nevelési segély kiegészítése

Az önkormányzatok által kiskorúak rendszeres segélyezésére fordított források kiegészítésére – negyedik éve változatlanul – 1850 ezer Ft központosított előirányzatot biztosított 1996-ban is a központi költségvetés, melyet pályázati úton lehetett igénybe venni.

A költségvetési törvény, valamint a pályázati kiírás szövegezése nem volt összhangban a szociális törvény – e szempontból nem eléggé egyértelműen definiált – **fogalmaival.** Ebből adódóan az önkormányzatok helyi rendeletei is sok esetben összemoszák az átmeneti és a rendszeres támogatás fogalmát. Rendszeres támogatásként jelölnek meg eseti segélyezési formákat, ugyanakkor rendszeresen nyújtott támogatást átmenetként definiálnak. Ez azt eredményezi, hogy a pályázatokban megjelenő rendszeres támogatásra biztosított saját forrás, mint **pályázati alap igen eltérő tartalmú** – a törvény szellemével sokszor összhangba nem hozható – **felhasználási előirányzatokat takart.**

A Vas megyei **Csempeszkopács** szociális rendelete nem szabályozza a rendszeres nevelési segély juttatásának feltételeit, csak esetenként adható átmeneti segélyekről rendelkezik.

Bács-Kiskun megyében **Bócsa** község szociális rendelete az évente egy alkalommal adott beiskolázási segélyt is rendszeres támogatásnak minősítette.

Sem a szociális törvény, sem az önkormányzatok költségvetés-készítését és beszámolási rendszerét meghatározó kormányrendeletek alapján **nem kötelező a kiskorúak segélyezésére szánt összeget elkülönítetten kezelni.** Ezért sok esetben nem dokumentált és így nem állapítható meg, hogy a pályázatban rendszeres nevelési segélyként feltüntetett összegről született-e valóban testületi döntés. A költségvetést megalapozó számítások és a benyújtott pályázat összevetéséből többször megállapítható volt, hogy

- ~ a ténylegesen tervezett saját forrásnál nagyobb összeget tüntettek fel a pályázatban, hogy megfeleljenek a minimálisan szükséges saját forrás előírásának,
- ~ nem a rendszeres támogatásra tervezett összeget, hanem minden, kiskorúak segélyezésére szánt saját forrást összevontan szerepeltettek a pályázatban, a minél nagyobb támogatás elnyerése érdekében.

A nógrádi Jobbágyi község képviselő-testülete a rendszeres pénzbeli juttatásokat együttesen határozta meg. A költségvetést megalapozó számításokból látható, hogy a kiskorúak rendszeres nevelési segélyezésére szánt összeg nem éri el a pályázati minimum-követelményt. Pályázatukban mégis ezt meghaladó összeg szerepelt külön testületi jóváhagyás nélkül.

A határidőre benyújtott, formailag a pályázati feltételeknek megfelelő pályázatok száma 2852 volt, 2,4%-kal több, mint 1995-ben. Ennél nagyobb, közel 17%-os növekedést mutat a pályázatokban feltüntetett 4,4 milliárd Ft támogatási igény, ami részben a saját forrás növekedésének, részben a – szociális rászorultságot kifejező – szorzó átlagos (0,70-ről 0,74-re) emelkedésének következménye. Az igényelt támogatás 42,2%-ára volt elegendő az 1850 ezer Ft-os előirányzat, melyből – a 42%-ra kerekített támogatási arány következtében – 10,9 millió Ft szükségtelen nagyságrendű tartalék képződött.

Az 1996. évi pályázat is **előírta az elszámolási kötelezettséget**. Az ÁSZ előző évi vizsgálata már felhívta a figyelmet arra, hogy **az elszámolási nyomtatvány nem megfelelően szolgálja a jogtalanul igénybe vett támogatás kimutatását**, az elszámoltatás azonban most sem volt a pályázat szellemével összhangban.

A fentiekben már említett központi, helyi szabályozási és elszámoltatási hiányosságok következtében a helyszíni ellenőrzés a **kiskorúak segélyezésének igen eltérő gyakorlatával, sok esetben pedig a támogatás jogtalan igénybevételével találkozott**.

~ A kapott támogatást **elsősorban átmeneti segélyezésre**, valamint a gyermekélelmezési költségek – helyenként rendszeres, de általában átmeneti segélyezésnek minősített – átvállalására fordították. Az étkezési kiadásokhoz történő hozzájárulást – annak helyi minősítésétől függetlenül – az ellenőrzés mindenütt elfogadta rendszeres támogatási formaként.

~ Változatlanul **keveredik** az önkormányzatok kimutatásaiban a kollégiumi étkezéshez, valamint a három- és többgyermekes családoknak **normatív alapon** – s ezért a normatív állami hozzájárulás terhére – **finanszírozott** élelmezési díjmérséklés és a **központosított előirányzat terhére elszámolható egyéb étkezési támogatás**.

~ Több önkormányzat **egyszeri beiskolázási segélyezésre** fordította a támogatást, esetenként szociális helyzettől függetlenül, differenciálás nélkül minden iskolába járó tanulónak – vagy évfolyamonként – azonos összeget juttatva., amit aztán RNS-ként számoltak el. (Pl. Tolna megye: Decs, Harc Bács-Kiskun megye: Bócsa, Győr, Vámoszabadi)

A 91 ellenőrzött önkormányzat közül 88 igényelt és kapott nevelési segély kiegészítésére támogatást, melynek 24%-ánál, 21 önkormányzatnál állapított meg a

vizsgálat szabálytalan igénybevételt. 10 önkormányzatnál a saját forrásból RNS-re fordított összeg nem érte el a pályázati minimumot, 11 pedig a csökkentett saját forrás igénybevételével arányosan jogosult a támogatásra, illetve a támogatásnak maradványa volt. Az összes visszafizetendő támogatás 3,4 millió Ft, az ellenőrzött önkormányzatok által igénybe vett központosított előirányzat 4,1%-a.

2.3. Gyermeknevelési támogatás

E támogatási formával a legalább 3 gyermeket nevelő – az előírt biztosítási idővel rendelkező – anyák igen széles rétege tud élni, mivel a szociális törvény a folyósítást viszonylag magas nettó jövedelemszintig lehetővé teszi. A munkaerő-foglalkoztatási lehetőségek nem javultak az elmúlt években, így folyamatosan emelkedő tendenciát mutat a gyermeknevelési támogatást (gyet) igénybe vevők száma.

Az évek óta állandó igénybevételi feltételek, az önkormányzati eljárást előíró szabályok, nyilvántartási feladatok ellenére a **helyszíni vizsgálat változatlanul tárt fel hiányosságokat, jogtalan igénybevételt.**

- ~ Az önkormányzatok sokirányú szociális feladatellátása szétparcellázott, a nyilvántartást sokszor kézzel, támogatási formánként külön-külön vezetik, s azok nem áttekinthetőek, de ha van is számítógépes nyilvántartás, az sem feltétlenül naprakész és teljeskörű. (Pl. Akasztó, Bogádmindszent, Hegyszentmárton) Kisebb településeken, ahol alacsony a támogatottak száma – arra való hivatkozással, hogy személyesen ismerik a támogatottakat –, előfordul, hogy nem vezetnek nyilvántartást, vagy az csak egy kockás papírra leírt névsor. (Pl. Andocs, Balatonboglár, Vámoszabadi, Bársonyos)
- ~ A jogosultság alapidokumentumai több esetben hiányosak, így az ellenőrzés számára nem volt bizonyított, hogy a támogatás feltételei fennálltak. (Pl. Bakonyjákó, Herend, Vámoszabadi)
- ~ Még mindig sok településen elmulasztják a jogosultság évenkénti felülvizsgálatát (pl. Gyöngyös), esetenként pedig a személyi anyagokban a más támogatási kérelmekhez benyújtott, de a felülvizsgálathoz önmagában nem elegendő jövedelemigazolások meglétét felülvizsgálatnak tekintik. (Pl. Levél, Gyöngyöshalász, Herend)
- ~ A támogatási feltételekben bekövetkezett változás esetén nem minden esetben szüntették meg, vagy nem a jogosulatlaná válás kezdő időpontjától szüntették meg a támogatást. Előfordult, hogy helytelenül határozták meg a visszafizetendő összeget, s nem tettek lépéseket annak érdekében, hogy a jogtalanul felvett összeget az önkormányzati hivatal visszakapja. (Pl. Szécsény, Mágocs, Zagyvarékas, Kecel, Alattyán, Jászsalsószentgyörgy)

Az ellenőrzés által megállapított **jogtalan igénybevétel** általában a fentiekben részletezett **nyilvántartási, felülvizsgálati, visszafizetési hiányosságok következménye** (pl. Óriszentpéter, Hegyszentmárton), de az igénylési

nyomtatványok pontatlan kitöltése, a **belső egyeztetés és ellenőrzés hiánya** is hasonló eredményre vezetett. (Pl. Nagybjom, Mosdós, Gyöngyös, Sümeg)
Az egyes szociális ellátások folyósításának és elszámolásának szabályait **1997. január 1-től** módosító 223/1996. (XII.26.) sz. kormányrendelet értelmében **csak** az igénybe vevő által **ténylegesen visszafizetett összeggel kell csökkenteni** az önkormányzati **támogatásigénylést**. Ez azonban azt eredményezheti, hogy **a központi költségvetést fogja terhelni** olyan jogtalanul kifizetett támogatás is, ami a hivatali dolgozók figyelmetlen feladatellátásának vagy kényelmességének következtében lett kifizetve, vagy ezek miatt nem térült vissza.

Az 1996. évi támogatás igénybevételének vizsgálatakor – az előző évekhez hasonlóan – jogtalanul ítéltük a leigényelt támogatás azon részét, mellyel – a gyet-re jogosulatlanul vált állampolgár visszafizetési kötelezettsége és a TB-nek átutalt járulék mértékéig – az önkormányzatnak csökkentenie kellett volna igénylését. (Pl. Kisújszállás, Kecel, Cserhátsurány)

A szociális törvény szerint újabb gyermek születése esetén – ha egyébként a gyet folyósításának feltételei fennállnak – nem szüntethető meg az ellátás. A családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló törvény szerint nem jár gyermekgondozási segély (gyes) annak, aki rendszeres pénzellátásban – ilyen a gyet is – részesül.

A gyet is, gyes is azonos összegű, mindkettő folyósításának időtartama szolgálati időnek minősül. Előbbit a települési önkormányzat, utóbbit az Egészségbiztosítási Pénztár folyósítja, a nyugdíjjárulék viszont mindkettő után a Nyugdíjbiztosítási Igazgatósághoz kerül. Amennyiben az igénylő nem tesz eleget bejelentési kötelezettségének, nem kizárt a kettős támogatás igénybevétele.

1996. április 15-ével változtak a gyet igénybevételének a szabályai:

- ~ a jogosultság jövedelemhatára lejjebb került, azonos lett a gyes-nél figyelembe vehető értékhatárral,
- ~ a gyermek általános iskolai tanulmányainak megkezdéséig - legfeljebb 8 éves korig - vehető igénybe,
- ~ a munkaerőpiaci realitásokat figyelembe véve megszűnt a 180 napos biztosítási idő, mint feltétel.

Mindez azonban csak az 1996. április 15-ét követően születettekre vonatkozik, akik a gyet-hez szükséges alsó korhatárt 1999-ben töltik be, a biztosítási idő meglététől azonban a miniszter már ezt megelőzően is eltekinthet.

Vizsgálataink azt mutatják, hogy a népjóléti miniszter már 1995-ben is több esetben eltekintett a 180 napos biztosítási idő meglététől, bár ekkor még törvényi felhatalmazása nem volt erre és 1996-ban is minden ilyen esetben megállapította a gyet-re való jogosultságot. (Pl. Hosszúpereszteg, Vasvár, Gyöngyös, Hatvan, Tápiószentmárton)

A jogszabályváltozás hatálybalépését rosszul értelmezve több önkormányzat az 1996. április 15-ét követően benyújtott támogatási igénynél **nem dokumentálta a 180 napos biztosítási idő meglétét**, s nem kérte azt sem, hogy a miniszter állapítsa meg a jogosultságot. (Pl. Kiskőrös, Lakitelek, Akasztó, Nyárlőrinc)

Az önkormányzatok 1995. II. félévétől – a folyósítás szabályait módosító 3/1996. (I.15.) Kormányrendelettel 1996. februárjától megteremtve ennek jogi hátterét is, –

a kifizetés hónapjában már megkaphatják a támogatást, így azt legfeljebb két hétre kell megelőlegezniük. A forráshiányos, **rossz anyagi helyzetben lévő önkormányzatok esetében** e rövid idejű előfinanszírozás is kisebb **gondot okoz** (pl. Borsodnádasd). Egyes önkormányzatoknál tovább rövidítették ezért a megelőlegezés időszakát és a kormányrendelet előírásától eltérően, a hónap 5-ét követően fizették ki a támogatást (pl. Nyírád, Herend, Sümeg). Ugyanakkor az önkormányzatok egy része továbbra is – rendszeresen, vagy esetenként – a kifizetést követő hónapban, vagy több hónapra összevontan igényelte vissza a támogatást. (Pl. Kecel, Budaörs, Mesztegyő, Mosdós, Komárom, Sárísáp, Ózdfalu).

1997-től a költségvetési törvény lehetővé tette, hogy a kifizetendő támogatáshoz – éven belüli elszámolási kötelezettséggel – az önkormányzatok előleget vehessenek igénybe.

2.4. Az egyes közoktatási feladatok támogatása

A 7 milliárd Ft-os előirányzat igénybevételének feltételeit a költségvetési törvény értelmében 1997. január 31-ig kellett megjelentetni, a pályázati kiírás azonban csak március elején jelent meg. Ezt követően az adatfeldolgozással, a számítógépes program és az adatlapok elkészítésével megbízott Pest Megyei TÁKISZ-nál vehették át az önkormányzatok a pályázat benyújtásához összeállított igénybejelentő lapokat.

Általánosságban megállapítható, hogy **a pályázati kiírásban foglaltak összhangban** voltak a **törvényi előírásokkal** és az igénybejelentő lapok a pályázatra épültek. **Kivételt** ez alól **az iskolabuszok** esetében tett a pályázat, mivel azt nem egyértelműen a létrehozott társulás tárgyi feltételeként kezelte, hanem attól függetlenül. A pályázat elbírálása során azt az igényt, mellyel társulás működését szolgálná a autóbusz, csak előnyben kívánták részesíteni. A pályázat lehetőséget teremtett az előző évi autóbusz pályázatok megerősítésére is.

Az előkészítő munkával júliusban bízták meg a szakértőket. A döntésre hivatott Tárcaközi Bizottság alakuló ülését szeptember 9-én tartotta: vezetőjét és két tagját az MKM, további egy-egy tagját pedig a PM, a MüM, illetve a BM delegálta. Ezen első ülés időpontja két témában a pályázatban megjelölt elbírálási határidőnél későbbi volt, ezért a döntések is elhúzódtak.

A Tárcaközi Bizottság a létszámcsökkentésekkel kapcsolatos pályázatok I. üteméről szeptember 16-án, a társulások pályázatairól pedig egy héttel később döntött. Az érintett minisztériumok helyettes államtitkárainak állásfoglalását követően, október 15-én kérték fel a BM-et, intézkedjen az odaítélt támogatások átutalásáról, amire október 22-én, a bizottsági döntésnél egy hónappal később került sor.

A létszámcsökkentési pályázatok II. ütemére szeptember 30-i, a III. ütemére pedig november 15-i elbírálási határidőt tűztek ki, de a tárcaközi

bizottság vonatkozó döntéseire ténylegesen november 5-én és november 12-én, a buszpályázat elbírálására pedig csak ezt követően, november 15-én került sor.

A Tárcaközi Bizottság összességében 3 518,2 millió Ft támogatást ítelt oda a pályázó önkormányzatoknak. A jogos igények kielégíthetők voltak a költségvetési törvény módosítása során 700 millió Ft-al csökkentett módosított előirányzatról is:

- ~ a társulások kialakításához, valamint az autóbuszok beszerzéséhez – az eredetileg e célra szánt előirányzatnál 11,4%-kal többet – 2 228,9 millió Ft-ot,
- ~ a létszámleépítéssel kapcsolatos kiadásokhoz pedig – a vártnál lényegesen kisebb mértékű és anyagi vonzatú létszámcsökkentés miatti mérsékelt igénynek köszönhetően mindössze – 1 289,2 millió Ft-ot

biztosítottak.

2.4.1. Intézményfenntartó társulások támogatása

Az 1996. első öt hónapjában létrehozott közoktatási intézményfenntartó társulások gesztor önkormányzatai nyújthatták be a pályázatot a társulásban részt vevő valamennyi önkormányzat polgármesterének aláírásával ellátva, mellékelve a – feladatellátás, finanszírozás és intézményi költségvetés megállapításának kérdéseire kitérő – társulási szerződést, valamint az ezzel összhangban álló intézményi alapító okiratot.

A pályázati kiírás szerint a társulási szerződésnek ki kellett térnie arra is, hogy az új szervezeti keretek milyen kapacitás-kihasználás változást, megtakarítást eredményeznek és milyen szakmai színvonalemelkedés várható a feladat ellátásában. A pályázatban **a racionálisabb feladatellátást** biztosító szervezeti megoldást, az elérhető megtakarítást kellett bemutatni.

A vizsgálat tapasztalatai azt mutatják, hogy mind a pályázók, mind az elbírálók részéről **a kelletténél kisebb súlyt fektettek ezen kiemelten fontos kérdésekre.**

Ennek következménye az, hogy **formális társulások sora részesülhetett támogatásban.**

A szakvéleményekbe való szűrőpróbaszerű betekintés, valamint a tárcaközi bizottság elé terjesztett – a szakértői véleményt is tartalmazó – országos pályázati listák áttekintése alapján tehető **főbb megállapítások:**

- ~ Egyes szakértők feltüntették ugyan szakvéleményükben, hogy az adott települések eddig is közösen tartották fenn az intézményt, illetve jelezték, hogy a szervezeti változtatásra és a megtakarításokra vonatkozó kérdésekre nem érkezett válasz, ennek ellenére teljes költségtérítéssel támogatandónak ítélték a pályázók eszközbeszerzési igényét. (Pl. Baranya, Csongrád, Vas megye több pályázata.)

Cserhátsurány és Herencsény községek az intézményfenntartó társulásként működtetett körzeti általános iskolához integrálták az

óvodákat, és 1996. május 31-ével új társulási szerződést kötöttek. Ugyanakkor iskolai eszközök beszerzésére nyújtották be a pályázatot.

Magyarnádor, Tevel, Sümeg társulásaival változás nem következett be a feladatellátásban, eddig is közös fenntartásúak voltak az intézmények, Bakonyjákó esetében pedig a társult települések közös tulajdona is az iskola és az óvoda. A pályázat révén egyébként indokolt eszközbeszerzésekhez jutottak forráshoz az önkormányzatok.

~ Több pályázatnál észrevételezték a szakértők, hogy az alapító okirat nincs aktualizálva, nem tükrözi a társulás létrejöttét, vagy a társulási megállapodás még nem érvényes egy hiányzó testületi döntés miatt, mégis – feltételesen, esetenként feltétel nélkül – támogatták a pályázatot (Pl. Baranya, Borsod, Jász-Nagykun- Szolnok, Nógrád, Szabolcs, Vas, Veszprém egyes pályázatai).

Jászladány támogatási kérelme nem felelt meg a pályázati kiírás feltételeinek, mivel a társulás nem jött létre. Az 1996. január 19-i megállapodás csak együttműködési szándékot fejez ki, de a társulásra nem utal. Azt a polgármesterek ugyan aláírták, de a testületek nem erősítették meg, a csatolt alapító okirat pedig 1993. évi keltezésű.

Hosszúpereszteg társulási megállapodása nem tér ki arra, hogy az új szervezeti keretek milyen kapacitáskihasználás változást eredményeznek, az alapító okiratot csak Hosszúpereszteg fogadta el, s az nem tartalmazza a társulás létét.

~ Sem a szakértők, sem a tárcaközi bizottság nem vizsgálta, hogy a társulás ténylegesen 1996-ban jött-e létre, s a társult önkormányzatok valamelyike nem kapott-e 1995-ben is már ilyen címen támogatást.

1996-ban több olyan – 500 főnél nagyobb – település adott be pályázatot, amely már 1995-ben megállapodást kötött kistelepülésekkel intézményfenntartó társulásra. Akkor az 500 fő alatti kistelepülések pályáztak – sikerrel – az oktatott létszám alapján normatív módon juttatott támogatásért. 1996-ban a nagyobb települések is eredményesen pályáztak, eszközigényükhöz megkapták a kért összeget.

A Baranya megyei Mágocs község 1995. áprilisában kötött a Mágocson lévő közös tulajdonú általános iskola működtetésére megállapodást az 500 fő alatti Alsómocsolád, Mekényes és Nagyhajmás községekkel. **1995-ben**

Alsómocsolád nyújtotta be pályázatát, melyre **3,7 millió Ft-ot kaptak**. A pénzből az iskola kazánját kellett volna felújítani, ám a kistelepülések ezt elvetették – s arra való hivatkozással, hogy a működési kiadásokhoz már tanulólétszám-arányosan hozzájárultak, s az elnyert támogatást a működéshez kapták –, a támogatást létszám-arányosan felosztották. Mágocs ezt követően **1995. november 1-gyel kilépett** a társulásból, - bár ezt a megállapodás szerint csak a tanév végével tehetné volna, - s az intézmény alapító okiratát is úgy változtatta meg 1995. december 20-ával, hogy az a mágocsi polgármesteri hivatal felügyelete alatt áll, működési területe pedig a négy fent megnevezett község.

Az **1996.** évi pályázat-benyújtási határidő előtt két nappal, **május 28-án** – anélkül, hogy az előző évi társulás megszűnt volna, vagy bármely szervezeti változás történt volna – a négy önkormányzat **ismét társulási szerződést kötött**, s a gesztor Mágocs **2,1 millió Ft-os eszközigényt nyújtott be**. Ehhez az 1995. decemberi – a szerződéssel összhangba nem hozott – alapító okiratot mellékeltek. **A szakvélemény** jelzi ugyan, hogy az iskola korábban is körzeti iskolaként működött, a társulási szerződésből pedig látható, hogy közös tulajdonú is az intézmény. Az értékelő lap arra is **kitér, hogy az alapító okirat nem megfelelő**, s az igénylőlapon a **megtakarításra** vonatkozó adat **nincs** kitöltve, az eszközigényt túlozottnak, s ezért csak részben támogatandónak – de támogatandónak! – javasolta. Mágocs az igényelt támogatás teljes összegét megkapta!

Somogy megyében Mesztegyő 1.023 ezer Ft-ot igényelt és kapott a társulás eszközigényére. A társulási **megállapodást 1995-ben kötötték meg** (ezt mellékeltek a pályázathoz), amikor a három társult 500 fő alatti lakosú település már részesült támogatásban.

Egy átfogó pénzügyi-gazdasági ellenőrzés vizsgálta **Veszprémvarsány** gazdálkodását. Ennek során megállapítást nyert, hogy az önkormányzatnak az intézményfenntartó társuláshoz igényelt támogatási kérelme valótlan

adatot tartalmazott. **A társulást már 1995-ben létrehozták** - a társult Sikátor község pályázata alapján részesült is ekkor támogatásban -, 1996-ban csupán kibővült a társulás egy újabb taggal. Ennek ellenére a meglévő társulásra történő utalás nélkül új társulási szerződést írtak alá 1996. januárjában.

A felsorolt példák jelzik, hogy esetenként sem a pályázók, sem az elbírálók nem tartották be a költségvetési törvény és a pályázati kiírás feltételeit, melyekkel a települések társulását kívánták ösztönözni, s nem egyszerűen többletforrást biztosítani az egyébként is már közösen fenntartott intézmények számára.

Ezen önkormányzatok pályázata nem felelt meg a pályázati feltételeknek, s így jogtalanul részesültek támogatásban.

A benyújtott 144 pályázatból mindössze 12-t utasított el a bizottság, mert 1996. előtti társulási szerződéssel pályáztak, vagy hiányzott a szerződés, illetve a társult önkormányzatok polgármestereinek aláírása. A 417 önkormányzatot érintő 132 támogatott pályázatból 4 kapott igényéhez képest csökkentett összeget, mivel eredetileg nemcsak szakmai felszerelésekhez kértek támogatást. **130 pályázatra 354,4 millió Ft, társulásoként átlagosan 2,7 millió Ft eszközbeszerzési támogatást kaptak a pályázók.**

Az összességében kifizetett 645,8 millió Ft-ból 291,4 millió Ft-ot – annak ellenére, hogy a szakértő azt irreálisan magasnak találta – **Makó** város két pályázatára nyújtották, ahol az eddig is a környező településekről bejáró általános- és középiskolás diákokat fogadó iskolák átszervezésébe kezdtek.

A támogatás október 28-án érkezett meg az önkormányzat számlájára, melyből **290 millió Ft-ot** november 4-én egy hónapra, majd január 2-án további három hónapra **lekötötték az OTP-nél.** A felhasználás egyelőre várat magára, mivel a pályázat benyújtását követően fogadta el az önkormányzat a hatékonyabb feladatellátás koncepcióját, mely alapján az oktatási intézmények átszervezésének határideje 1997. július 1.

2.4.2. Iskolabusz vásárlásának támogatása

A költségvetési törvény az iskolabusz-beszerzést mint a társulások tárgyi feltételeinek megteremtéséhez szükséges támogatást nevesítette. Ezzel szemben **a pályázati kiírásban a társulástól független külön pályázati lehetőségként szerepelt** az iskolabusz beszerzés támogatása.

A közoktatási feladataikat részben vagy egészben legalább 5 km távolságban lévő településen teljesítő önkormányzatok kérhettek támogatást.

Az elmúlt évi vizsgálatunk során már kifogásoltuk, hogy 1996-ban nem központilag kívánják a szállítók versenyeztetését megoldani, holott a nagyobb tétel megrendelésével kedvezőbb szállítási feltételeket lehetne elérni, mint egyedileg. Az ezt követően összeállított 1996. évi igénybejelentő lapon – bár a pályázati kiírás

erre még nem utalt – már lehetőséget teremtettek arra, hogy az igénylők csatlakozzanak a központilag indítandó közbeszerzési eljáráshoz.

A társulásokra és a buszbeszerzésre rendelkezésre álló 2 milliárd Ft-ból a buszokra fennmaradt összeg 1,4 milliárd Ft-ot tett ki, melyre 1,9 milliárd Ft támogatási igényt nyújtottak be. A pályázatokban feltüntetett egyidejűleg szállítandó gyermeklétszám, a tervezett menettávolság, esetleg több járat megszervezhetőségének figyelembevételével kategorizálták az igényeket, így lehetővé vált a normatív módon való döntés. Különböző hazai gyártó és forgalmazó cégektől kértek tájékoztatást az egyes kategóriákba sorolt méretű buszok áráról, s ezek legalacsonyabb összegei alapján négy támogatási nagyságrendet állapítottak meg:

14 fős busz 5,0 millió Ft,
20 fős busz 8,0 millió Ft,
42 fős busz 12,5 millió Ft,
kb. 70 fős busz 19,2 millió Ft.

A megjelölt összegek az első két kategóriában – tehát éppen azoknál, melyek a kötelező közbeszerzési eljárás értékhatára alatt vannak – alacsonyabbak az 1995-ben központilag beszerzett hasonló méretű buszok árainál.

A normatívan juttatott támogatás esetenként kedvező volt a pályázónak, mivel az általa igényeltnél magasabb összeget kapott, ami extra tartozékok beszerzését is lehetővé tette, (pl. Cserhátsurány) vagy maradvány keletkezett (pl. Olaszliszka). Más esetekben - ha nem éltek a központi beszerzés lehetőségével - szükségmegoldások születtek: Ózdfalu például a kapott 5 millió Ft-ból egy VW Transporter tehergépjármű átalakítását rendelte meg.

A döntés elveiről a pénz átutalásával együtt nem tájékoztatták az önkormányzatokat, ugyanakkor felajánlották a BM Központi Beszerzési Irodájának (BM-KBI) segítségét a busz beszerzéséhez.

Az igényeltnél sok esetben lényegesen alacsonyabb támogatási összeg miatt több olyan önkormányzat is adott megbízást a BM-KBI-nek, amely a közbeszerzési értékhatár alatti összegű támogatást kapott, de saját előzetes információja alapján az nem lett volna elegendő a szükséges méretű busz megvásárlásához.

A vizsgált körben 16 önkormányzat jutott busztámogatáshoz. A támogatottak fele 5, illetve 8 millió Ft-ot kapott, ebből négy önkormányzat: Vámoszabadi, Bélapátfalva, Zagyvaszántó és Jászládány - abban bízva, hogy a központi beszerzéssel olyan kedvező árat fognak elérni, ami nem teszi szükségessé a támogatás saját forrással való kiegészítését - adott megbízást a BM-KBI-nek közbeszerzési eljárásra.

A pályázati kiírás ugyan nem határozta meg a támogatási mértéket és nem vállalt kötelezettséget a kért buszok árának 100%-os támogatására, ennek azonban egy utólagos tájékoztató levélben történő megfogalmazása – azt követően, hogy 1995-ben az önkormányzatok a kijelölt típusú busz teljes árát kapták meg, s az 1996-os pályázatban semmi sem utalt előzetesen arra sem, hogy önrészt is kellene vállalniuk

a beszerzésből – különösen **a rosszabb anyagi helyzetű, egyedül pályázó önkormányzatokat hozta nehéz helyzetbe.**

Az összesen 301 önkormányzatot érintő 152 pályázatból végül 297 önkormányzat 145 pályázatára kapott támogatást 1576,8 millió Ft összegben. Nem kaphattak támogatást olyan önkormányzatok, melyek saját közigazgatási határukon belül kívánták a buszt intézményeik közötti szállításra használni, - ez alól csak a fogyatékosok szállítása lehetett kivétel.

Azon pályázókat is elutasították, ahol megfelelő tömegközlekedés volt, illetve az igen alacsony létszám nem indokolta busz beszerzését.

A döntést tartalmazó listát a Pest megyei TÁKISZ dolgozta fel, ezt követően azonban tételesen **nem vetették egybe az eredeti és a támogatás kifizetésének alapját képező feldolgozott listát. Így** fordulhatott elő, hogy a tárcaközi bizottság által **megítélt** 1583,2 millió Ft **támogatásnál** – két adat téves bevitele következtében – **6,4 millió Ft-tal kevesebbet fizettek ki.**

A 145 buszból 75 esetében adtak megbízást a határidőként kitűzött 1997. január közepéig a BM-KBI által lebonyolítandó versenyeztetésre. A vizsgálat rendelkezésére bocsátott dokumentáció-tervezet alapján lefolytatandó versenyeztetés, az ott ismertetett keretszerződési feltételek alapján valószínűsíthető, hogy a BM-KBI által lebonyolítandó beszerzés során nem fognak megisméltódni az 1995. évi buszpályázat kapcsán az árajánlatok, szerződéskötések, illetve a szállítási határidő kapcsán felvetett problémák. Az ajánlati dokumentáció február közepére készült el, a felhívás pedig a március 12-i Közbeszerzési Értesítőben jelent meg.

Kérdés azonban, hogy a benyújtási határidőtől számított közel 15, a döntéstől pedig 9 hónap elteltével a támogatási összegek elegendők lesznek-e még az eredetileg kategorizált méretű buszok beszerzésére.

A tervezett augusztus 31-i szállítási határidőt követően – hasonlóan a másik két közoktatási pályázathoz – **indokolt az elszámoltatás** mind a központilag, mind pedig az egyénileg beszerzett buszok esetében.

2.4.3. Pedagógus-létszámcsökkentéshez kapcsolódó támogatás

A helyi közoktatás-szervezési döntésekhez kapcsolódó létszámcsökkentések miatt felmerülő végkielégítés és korengedményes nyugdíjazás kiadásaihoz az eredeti elképzeléstől eltérően három ütemben igényelhetek az önkormányzatok támogatást.

Az igénybejelentéshez csatolniuk kellett a képviselő-testület által elfogadott racionalizálási programot, az érdekegyeztetés és a munkáltatói intézkedés dokumentumait, valamint testületi döntést az intézkedéshez kapcsolódó pénzügyi kötelezettségekre és arra vonatkozóan, hogy a racionalizálással felszabaduló személyi és dologi előirányzatokat a közoktatási intézményi körtől nem vonják el. Az I. ütemben június 1-ig beadott pályázatok szakértői áttekintését követően a tárcaközi bizottság ellenőrzési szempontokat adott az előkészítő bizottságnak a benyújtott pályázatok ismételt felülvizsgálatához. Erre azért volt szükség, mivel sok esetben nem pedagógus létszámleépítéshez, már 1995-ben megszüntetett munkaviszonyhoz is kértek támogatást, valamint a munkáltatói intézkedések dokumentumai is hiányosak voltak.

A közel 40%-ban hibás, hiányos pályázatok adatpótoltatásait, javíttatását követően dönthetett csak a tárcaközi bizottság a támogatás első üteméről.

A három ütemben összesen 441 pályázatot nyújtottak be, melyek közül a pályázati feltételeknek meg nem felelő volta miatt, vagy azért, mert többszöri felszólításra sem pótolta a hiányzó dokumentumokat, 8 pályázatot kellett elutasítani. A támogatott 433 pályázatban 2 659 pedagógus korengedményes nyugdíjazásához, vagy végkielégítéséhez az összesen igényelt 1 316,2 millió Ft-tal szemben 1 289,2 millió Ft-tal járultak hozzá. A támogatás minden esetben a jogszerűen igényelt végkielégítéshez, korengedményes nyugdíjazáshoz szükséges összeg egésze volt.

A létszámcsökkentés Szabolcs-Szatmár és Csongrád megyékben volt a legjelentősebb. E két megyében összesen 635 pedagógust érintett a létszámcsökkentés, az országos leépítés 24%-át. A fővárosból 243 főt, de Baranya, Borsod, Hajdú-Bihar, Heves megyékből is megyénként 150-190 főt építettek le.

A támogatás átutalását követően néhány esetben az önkormányzatok jelezték, hogy az időközben ismertté vált információk miatt az igényeltnél kisebb támogatásra van szükségük. (Pl. korengedményes nyugdíj helyett rokkantnyugdíjat állapítottak meg, vagy a TB az előzetesen számítottól eltérő összeget állapított meg). Az önkormányzatok összességében 9,4 millió Ft-tal kérték a BM-től a közoktatási feladatokhoz juttatott központosított előirányzatuk csökkentését, melyből az MKM-nek 4,5 millió Ft-ot jeleztek.

A Békés megyei Tarhos eredeti pályázatát októberben, a III. ütemben – mivel ekkor még nem kapta meg a támogatást – megismételte. A III. ütem pályázati igényeinek értékelése során nem derült ki, hogy az I. ütemben az önkormányzat már megkapta a támogatást, így kétszeresen ítélték meg az igényelt 255,1 ezer Ft-ot. A tévedést az önkormányzat jelezte a MKM-nek.

A vizsgált körben az igénybe vett támogatást **nem mindenhol fizették ki 1996-ban**, mivel több esetben a tanév második felében, 1997-ben vált az esedékessé. (Pl: főváros XIX. kerület, Kiskőrös, Gyöngyös)

Olyan pályázat is részesült támogatásban, melyből kiderült, hogy **a racionalizálás már a tanévkezdést megelőzően befejeződött**. A

létszámcsökkentéseket már 1995. augusztusától hajtották végre, ám azok 1996. évet terhelő kifizetéseihez a támogatást megkapta az önkormányzat. (Pl: Kapuvár) A racionalizálási programok megalapozottságát és a pályázati igény jogosságát megkérdőjelezik azok a létszámcsökkentési döntések, melyek következtében tanév közben váltak meg olyan pedagógusoktól, akik egyébként még 1996-ban elérték a nyugdíjra jogosító életkort (pl. Kapuvár, Bátaszék), vagy ahol a pedagógust korengedményes nyugdíjazását követően szerződéssel ismét alkalmazták (pl: Bakonyjákó).

A pályázatok benyújtását követően vált ismertté sok esetben a ténylegesen kifizetendő összeg, így mindazon esetekben, **amikor** a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságnak **átutalandó összeg nem érte el a támogatás összegét**, az önkormányzatokat **visszafizetési kötelezettség** terheli (pl: Kiskőrös, Kapuvár, Mesztegyő, Bakonyjákó, Kőszeg).

Összefoglalóan megállapítható, hogy a közoktatási feladatok támogatására biztosított, 6,3 milliárd Ft-ra módosított központosított előirányzat a 3 pályázati témából 2 esetben fedezetet nyújtott a felmerülő igények kielégítésére.

A pályázatok elbírálása – annak ellenére, hogy 1996-ban szakértőket is foglalkoztatott az MKM saját költségvetése terhére, melynek költségét előzetesen közel 10 millió Ft-ra becsülte – nem minden esetben volt következetes és jelentősen elhúzódott. Ez utóbbi jórészt az igen időigényes háromlépcsős döntés következménye – szakértői előkészítés és javaslat, tárcaközi bizottság döntése, majd ennek levelezés útján való jóváhagyatása a helyettes államtitkárokkal –, amit az adatrögzítés, az előirányzat biztosításának és kifizetésének ideje tovább növelt.

2.5. Tartalék előirányzat

A **közoktatási törvény** 1996. júliusában elfogadott, szeptember 1-től hatályos **módosítása** megváltoztatta az intézmények működési feltételeit. Törvényi szinten **meghatározta a pedagógusok kötelező óraszámát**, egyes munkakörökben megemelve azt. A fenntartók dönthettek arról, hogy a megemelt óraszámot a törvény által biztosított három időpont közül mikortól alkalmazzák.

Az óraszámemelés következtében a létszám gondokkal küzdő intézményeknél a túlórák, vagy a megbízási szerződéssel való foglalkoztatás mérséklésére, egyéb esetben pedig létszámcsökkentési döntésekre van szükség.

A létszámcsökkentési döntésekhez kapcsolódó kötelezettségekhez (végkielégítés, korengedményes nyugdíjazás) 1996-ban az egyes közoktatási feladatok támogatására szolgáló előirányzat biztosított fedezetet.

E támogatási forma igénybevétele feltétele volt a pályázó önkormányzat testületének döntése arról, hogy a létszámcsökkentés révén felszabaduló személyi juttatások előirányzatát a közoktatási intézményi körtől nem vonják el, így az részben vagy egészben fedezetet nyújthatott az óraszámemeléshez kapcsolódó illetményemelésre. Amennyiben az óraszámemelés a túlórák, vagy szerződések csökkentésével járt, úgy a felszabaduló bérből szintén biztosítható lett volna az illetményemelés fedezete.

Mindezek ellenére a módosított közoktatási törvény – a költségvetési törvény kiegészítéseként – arra hatalmazta fel a kormányt, hogy a központosított előirányzatok között tartalékra betervezett 6 milliárd Ft-ból 2 milliárd Ft-ot pedagógusok átképzésére, illetve a kötelező óraszámok 1996. szeptember 1-től történő emelésével összefüggő illetményemelésre fordítson.

A kormányhatározat - az MKM előterjesztése alapján - a 2 milliárd Ft-ból az 1996. évi óraszámemelés 3 havi fedezetét biztosító, összesen 408 millió Ft felhasználását követően megmaradó 1 592 millió Ft-ot a pedagógusok 1997. évi átképzésére kívánta tartalékolni. A központi költségvetés a központosított előirányzatoknak csak tárgyévi felhasználását teszi lehetővé, így e célra az 1997. évi költségvetésnek kellett volna forrást biztosítania, ám abban a további óraszám-emelési döntésekre

előirányzott összeg nem szerepel, az állásukat veszítő pedagógusok átképzésére pedig legfeljebb a továbbképzési, átképzési 3,4 milliárd Ft-os központosított előirányzat 10%-a használható fel.

A vizsgált körben az önkormányzatok harmada, 30 önkormányzat vett igénybe támogatást az 1996. szeptember 1-jétől felemelt kötelező óraszám többletbérvonzatához. Ebből 13 önkormányzat pedagógusok létszámleépítéséről is döntött, s ehhez is igénybevett támogatást.

A tartalék előirányzat igénylése során is előfordult, hogy az önkormányzatok jogtalanul jutottak támogatáshoz, vagy a lehetséges támogatásnál kisebb összeget vettek igénybe.

A Vas megyei **Hosszúpereszteg** a nem szaktanítást végző pedagógusok óraszám-emelését mutatta ki, holott a közoktatási törvény nem változtatta kötelező óraszámukat.

A négy fő tanító jogszabály szerinti heti óraszama eddig is 21 óra volt, így az ennél kevesebb órához viszonyított arányos illetményemelés támogatásvonzata nem illeti meg az önkormányzatot.

A Nógrád megyei **Szécsény** város a felmérő lapon a "lehet" F kategóriások tényleges illetményeként a kötelező kategória szerinti illetményt mutatta ki. Ebből adódóan a valós igénynél kisebb támogatást kapott az önkormányzat.

Cserhátsurány iskolájában az egyik pedagógus illetményemelését nem a közalkalmazotti törvény szerint adható, hanem a tényleges illetményére számolták, s így a jogosnál több támogatást igényeltek.

2.6. Bérpolitikai intézkedések

1996-ban még - a közalkalmazotti törvény módosításának elhúzódása miatt - az illetményrendszer változás hatásai nem voltak a normatívákba beépíthetők, így a bérpolitikai intézkedések fedezetére szolgáló 15 milliárd Ft-ot központosított előirányzatként biztosította a költségvetés.

A **köztisztviselői** illetményalap az év első napjától változott, a **közalkalmazottak** 1996. év során **öt alkalommal** voltak érintettek bérintézkedéssel. Ezekre szolgált az eredeti 15 milliárd Ft-os előirányzat, melyekhez ténylegesen 16,1 milliárd Ft-ot használtak fel.

Az **egyszeri kereset-kiegészítést** - a KIÉT-tel történt októberi és decemberi megállapodásokat követően - november végén és december közepén kapták meg a közalkalmazottak, melyekhez összesen 9,1 milliárd Ft-ra volt szükség.

A **minimálbér** emelése miatti többletkiadások mindössze 191 millió Ft-ot igényeltek, annak ellenére, hogy a felmérésére vonatkozó központi intézkedés készítésénél nem vették figyelembe, hogy főleg a - Munkaerőpiaci Alapból is támogatott - közhasznú foglalkoztatás, illetve a rövid, határozott idejű foglalkoztatások esetén alkalmazták az önkormányzatok a minimálbérnél

alacsonyabb bértételt.

A nem pedagógusokat érintő **létszámcsökkentési** döntések fedezetére szolgáló 866 millió Ft fejezetek közötti átcsoportosítást követően állt rendelkezésre.

A bérpolitikai intézkedések végrehajtásával kapcsolatos támogatások igénylését, felhasználását a TÁKISZ-ok által kiadott munkalisták, adatlapok, pályázatok, útmutatások alapján végezték el az önkormányzatok. A TÁKISZ-ok által megküldött munkalistákat felülvizsgálták, indokolt esetben aktualizálták. A TÁKISZ-ok a módosításokat csak azok írásos indokolása, illetve az alapbizonylatok megküldése alapján fogadták el. A munkalisták módosítása - a bérpolitikai intézkedésekhez kapcsolódó támogatások pontos meghatározásán túlmenően - alkalmas volt a TÁKISZ-ok nyilvántartásainak aktualizálására is.

2.6.1. A közalkalmazotti jogviszonyban töltött idő 1996. január 1-jei újbóli megállapításával összefüggő többlettámogatás

A közalkalmazotti jogviszonyban töltött idő számításának változása miatti többletkiadás felmérésére volt a legszűkebb határidő megállapítva. Ennél azonban már (elvileg) végrehajtott személyi átsorolások alapján kellett az adatszolgáltatást, igényfelmérést elkészíteni.

Tapasztalható volt azonban, hogy több önkormányzatnál - sértve a munkajogi előírásokat - nem készítettek szolgálati időbeszámítási határozatot, csak átsorolást (pl. Gyöngyös, Gyöngyöshalász), s azt sem adta le az önkormányzati intézmény a II. 1-i bérintézkedés munkalistájának készítése előtt a központi bérszámfejtéshez. Ebből adódóan, illetve az egyéb kötelező átsorolások visszamenőleges kiadása miatt a munkalisták nem lehettek helyesek.

Jobbágyi község bölcsődéjében 3 főt érintett a jogviszony beszámítás változás, 3 személyt a kötelező előre sorolás. Az átsorolásokat májusban adták ki, így ezen személyekre a központi bérszámfejtés adatbázisa nem lehetett pontos. Másik két személynél az átsoroláson betűjellel jelzett fizetési fokozat és a kulcsszám nem egyezett.

Vasváron számítási hiba következtében helytelenül állapították meg a munkaviszonyt.

2.6.2. A közalkalmazottak előmeneteli és illetményrendszerének 1996. február 1-jei módosításával összefüggő többletkiadás

A többletkiadások megállapításával kapcsolatos számításokat az önkormányzatok az intézményeik bevonásával együttesen végezték el. Általában elmondható, hogy a számítások megfelelőek voltak, az illetmény és az illetménypótlékok miatti többletbér éves összegének kiszámításánál helyesen 10 havi kihatást vettek figyelembe és figyelembe vették a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény módosításának 25. § (5)-(9) bekezdésében foglaltakat a "G" és az "F" fizetési kategóriába sorolást illetően. Az illetménypótlékoknál helyesen csak az alsó határ szerint számított pótlék különbözettel számoltak. Ennek ellenére szabálytalanságokat is tárt fel az ellenőrzés.

Szécsény városban az Óvoda és Bölcsőde 1 személy esetében nem a tényleges I. 31-i illetményéhez viszonyította a KJT szerinti II. 1-i illetményt, így többlétszámú támogatási igényt mutatott ki. Az általános iskola 1 fő esetében a II. 1-ével végrehajtott munkaidő növelésből keletkező bérkülönbséget is kimutatta támogatási igényként és mindezek következtében az önkormányzat 80,4 ezer Ft állami támogatást jogtalanul vett igénybe.

Herencsény önkormányzat óvodájában két személynél helytelenül állapították meg a fizetési fokozat. A helyes fizetési fokozat alkalmazása esetén az önkormányzatot 29 ezer Ft-tal több támogatás illette volna meg.

Bársonyos község egy esetben a távollévő dolgozót helyettesítő közalkalmazott részére is igényelt és kapott támogatást. A jogosulatlanul igénybe vett támogatás összege 36 ezer Ft.

Hosszúperesztegen az általános iskola igazgatója intézményének dolgozóit, jó munkájuk elismeréseként eggyel magasabb fizetési fokozatba sorolta. A várakozási idő 1 évvel történő csökkentése miatt, 1996. évben 4 dolgozó magasabb fizetési fokozatba történő besorolása következtében az önkormányzat 55 746 Ft jogosulatlan támogatást vett igénybe.

Vasváron a már említett számítási hiba hatásaként e körben is találkozott eltéréssel az ellenőrzés. A különbségként jelentkező 1 500 Ft/hó éves szinten 22 005 Ft jogosulatlan többlétszámú támogatást eredményezett.

Csempeszkopácson az önkormányzat összességében a korábbi munkaviszonyok figyelmen kívül hagyása miatt 115. 378 Ft többlétszámú támogatás igénybevétele miatt esett el.

Sümegen a vezetői pótlékkal kapcsolatos többlétszámú bérigényt jogtalanul igényelte az önkormányzat.

Nyirádon a magasabb vezető állású dolgozók kulcsszáma nem a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően került megállapításra, valamint a TÁKISZ 1996. január 9-i levelének félreértelmezése miatt a dolgozók bérének változásáról átsorolásokat nem készítettek. A TÁKISZ részére egy kimutatást készítettek az új bérekről és a munkabérváltozás időpontjáról,

aminek alapján az új bérek számfejtése megtörtént.

2.6.3. A közalkalmazottak 1996. január 1-jétől érvényes minimálbéréhez kapcsolódó támogatás

A közalkalmazotti illetményrendszer módosításával összefüggő felmérés részeként került sor a 15/1996. (I. 31.) sz. Kormányrendelettel 1996. február 1-től 14 500 Ft-ra megemelt minimálbér miatt felmerülő többletkiadások támogatásának felmérésére. Ez elsősorban a közhasznú foglalkoztatottakat érintette, akik után a Munkaerőpiaci Alapból is kaphatnak támogatást az önkormányzatok, de ez nem volt kizáró feltétel a központosított előirányzat igénybevételénél.

Nógrád megyében három önkormányzat a határozott idejű foglalkoztatásra tekintettel két havi többletkiadást mutatott ki. A TÁKISZ az összesítés során az APEH-SZTADI által készített rögzítő és feldolgozó program követelményének teljesítése érdekében az igénylőlapon előírt számszaki összefüggés szerint javította, javíttatta az igénylőlapot és 10 havi többletkiadást számoltatott.

Magyarnádor önkormányzata a közhasznú foglalkoztatottak után kapott támogatást az érintetteknek nem fizette ki.

2.6.4. A közalkalmazottak előmeneteli és illetményrendszerének 1996. szeptember 1-jei módosításával összefüggő többletkiadás támogatása

Ennek kapcsán a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény módosító 1996. évi XXVIII. törvény 31. §-a (2) illetve (5) bekezdése módosítja mind a fizetési osztályok és a fizetési fokozatok szerint garantált havi illetményeket, mind a pótlékalapot. E törvény mellékletének II. pontja szerint mind a fizetési osztály, mind a fizetési fokozatok növekedtek, továbbá a pótlékalap 9 350 Ft-ról 9 800 Ft-ra emelkedett 1996. szeptember 1-jétől. A többletkiadások kiszámítása, az állami támogatás igénylése általában előírás szerint történt, ugyanakkor szabálytalanságok, hibák is előfordultak.

Hosszúperesztegen a helyszíni vizsgálat a közalkalmazottak 1996. február 1-i bérfejlesztése során talált hiányosságok hatásaként e támogatásnál összesen további 13.203 Ft jogosulatlan állami támogatás igénybevétel történt.

Vasváron, a munkaviszony beszámításnál már tapasztalt összeadási hiba további 6.380 Ft jogosulatlan többlettámogatást eredményezett.

Sümegen a Gondozási Központ napi 2 órában foglalkoztatott könyvelőjét a polgármester 1996. július 16-tól 1996. december 31-ig megbízta a gazdasági vezetői teendők ellátásával. A

részmunkaidőre is a vezetői pótlék 100%-os összege került megállapításra. Így az illetménypótlék miatti többlet-bérigényt jogtalannak minősítette a vizsgálat.

Herenden a képviselőtestület az 1996. évi költségvetésben a közalkalmazottak 10%-os bérfeljlesztésének fedezetét hagyta jóvá. Az iskola igazgatója - mint munkáltató - a bérfeljlesztést csak 1996. szeptember 1-től a központi bérfeljlesztést követően hajtotta végre. Az önkormányzat által biztosított bérfeljlesztés 4 havi összegét üdülési hozzájárulásként, 2 havi összegét pedig egyszeri jutalomként, illetve nyugdíjpénztári befizetésként kapták meg a dolgozók. Ezt az intézkedést egyértelműen az motiválta, hogy az 1996. szeptember 1-i központi bérfeljlesztésből a dolgozók minél nagyobb arányban részesedjenek.

Nyirádon az Általános Iskola igazgatóját 1996. augusztus 1-től D7 kategóriából lehetséges F7 kategóriába sorolták át. Nevezett dolgozó egy főiskolai végzettséggel rendelkezett, így nem felelt meg az "F" kategória feltételeinek.

A IX. 1-i bérintézkedés felmérésében helyenként tapasztalható volt, hogy a megszüntetett álláshelyeken felmondási idejüket töltő közalkalmazottak után is igényelték az illetménykülönbözetet, amire jogalapként az érintett személy közalkalmazotti jogviszonyának fennállását tekintették. Előfordult, hogy ugyanazon településen (pl. Jobbágyi községben) e kérdésben nem jártak el egységesen. Az iskola és az óvoda a munkalistáról lehúzta a felmentési idejüket töltő pedagógusok adatait, a nem pedagógus közalkalmazottak után - akik szintén felmentési idejüket töltötték - igényelték az illetménykülönbözetet.

2.6.5. Egyszeri kereset-kiegészítések

A BM-PM-MM-NM 1996. novemberében - **az októberi KIÉT megállapodás alapján** - a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről szóló 1995. évi CXXI. törvény 23. §-a figyelembevételével együttesen "Útmutató" kiadásával intézkedett az egyszeri béripolitikai támogatással kapcsolatos igény felmérésről és a támogatás kiutalásáról. Az önkormányzatok egyszeri támogatási összeghez jutottak, mégpedig **a közalkalmazottak részére** (beleértve a szociális feladaton foglalkoztatottakat is) **8 769 Ft/fő, a szociális feladaton foglalkoztatottak külön egyszeri kereset-kiegészítésére pedig egységesen további 14 401 Ft/fő.**

A helyszíni vizsgálat alapján megállapítható volt, hogy a fenti összegeket az önkormányzatok még a múlt év november végéig kiutalták az intézményeik részére, a képviselő-testületek döntéseinek megfelelően általában létszamarányosan, differenciálás nélkül. Az intézmények részéről azonban már nem minden esetben történt meg az átlag szerinti felhasználás.

A KIÉT 1996. december 10-i megállapodása alapján a közoktatásban, közművelődésben, közgyűjteményi és művészeti területen foglalkoztatott közalkalmazottak számára az októberi átlagos statisztikai állomány létszám alapján további 8 085 Ft/fő egyszeri kereset-kiegészítést biztosított a költségvetés.

Az egyszeri kereset-kiegészítések esetében az önkormányzatokat nem terheltek adatszolgáltatási kötelezettséggel, hanem a TÁKISZ-oknál nyilvántartott létszámadatok alapján osztották fel a támogatást.

Jobbágyi községben a bölcsőde megszüntetése miatt felmondási idejét töltő közalkalmazottak részére is kifizették egységesen a 23 197 Ft bruttó kereset-kiegészítést, ugyanakkor az iskolánál a megszüntetett álláshelyeken lévőknek nem adtak a kereset-kiegészítésből.

Ózdfalu és Bogádmindszent községek polgármesteri hivatalainak feladatkörét körjegyzőségben látják el, ahol azonban csak hiányosan lelhetőek fel a szükséges dokumentumok. Az egyszeri kereset-kiegészítést a községek részére nem a tényleges közalkalmazotti létszám alapján vették igénybe.

Hosszúperesztegen a szociális ágazatban foglalkoztatott dolgozók számára rendelkezésre bocsátott bruttó 23 197 Ft/fő (8 796 Ft + 14 401 Ft), összesen 68 061 Ft állami támogatással szemben csak bruttó 8 568 Ft/fő, összesen 25 138 állami támogatás került felhasználásra, a különbözetet a többi közalkalmazott között osztották fel.

Óriszentpéteren az Ellátó Szervezetnél foglalkoztatott 14 fő összesen 151 946 Ft kereset-kiegészítésben részesült úgy, hogy minden dolgozó egyformán bruttó 10. 853 Ft-ot kapott. Gyakorlatilag az intézménynél szociális szakfeladaton tevékenykedő 2 fő összesen ezzel az intézkedéssel csak bruttó 21 706 Ft-hoz jutott, miközben számukra a fenti központi döntések bruttó 46 394 Ft-ot biztosítottak.

Bélapátfalva és Kál nagyközségek önkormányzata a szociális ágazatban foglalkoztatottak számára csak a többlet 14 ezer Ft-os támogatást fizette ki, s a közalkalmazotti juttatást a többi foglalkoztatott között osztotta fel.

Decs nagyközségben a nem önálló intézményeknél alkalmazott 6 fő november havi

kereset-kiegészítésére a képviselő-testület - a munkáltatót terhelő járulékok nélkül - összesen 67 200 Ft-ot biztosított, ez az összeg tartalmazta a szociális ágazatban foglalkoztatott 1 főt megillető 14 400 Ft külön juttatást is. A központi útmutatóban foglaltaktól eltérően e forrás terhére az Országos Egészségbiztosítási Pénztár finanszírozási körébe tartozó 4 fő közalkalmazott részére is fizettek egyszeri kereset-kiegészítést, összesen 25 000 Ft összegben. Ezen intézkedés miatt a Faluházban alkalmazottak kereset-kiegészítése átlagosan 7 400 Ft, az Idősek Klubja dolgozójáé 5 400 Ft volt. Az ellenőrzés megállapításaira tett írásos észrevételében a polgármester jelezte azt, hogy a 25 ezer Ft-ot 1997. március 31-éig pótlólag kifizetik az érintett dolgozók részére.

Adminisztrációs hiba miatt a jogosnál 3 629 ezer Ft-tal nagyobb összeget utaltak át a **XII. kerületi** önkormányzatnak, amit azonban 1997.

januárjában vissza is fizettek.

2.6.6. A köztisztviselői illetményalap 1996. január 1-jei emelésével összefüggő többletkiadás

1996. január 1-től az illetményalap 18 ezer Ft-ról 20 ezer Ft-ra emelkedett. A bérpolitikai intézkedésekre rendelkezésre álló előirányzathoz a növekmény felére kérhettek támogatást az önkormányzatok.

Szécsény városnál a létszám helytelen számbavétele miatt tárt fel az ellenőrzés jogtalan támogatást.

Herenden két köztisztviselő 1995. december 31-i bére a munkalistán rosszul volt feltüntetve. Az önkormányzat a bérek összegét a munkalistán változatlanul hagyta és nem javította ki a dolgozók tényleges besorolásának megfelelően. Így 1 900 Ft havi illetményt és járulékait jogtalanul igényelt az önkormányzat a központosított támogatásból.

2.6.7. Az önkormányzatok létszámcsökkentési döntéseikhez kapcsolódó támogatás

Az önkormányzati feladatok racionálisabb ellátása érdekében az ellenőrzött önkormányzatok közül háromnál került sor az egyéb (nem pedagógus) közalkalmazottakat, ill. köztisztviselőket érintő létszámcsökkentésre, melynek során a központi támogatáshoz előírt feltételeket teljesítették.

Mindenütt képviselő-testületi döntés alapján intézkedtek a létszámcsökkentésről, amelyhez általában megelőlegezték a szükséges pénzügyi fedezetet, és

kötelezettséget vállalt a képviselő-testület, hogy a felszabaduló előirányzatokat az intézményektől nem vonja el, a megmaradt dolgozók keresetnövelésére fordítja.

Jogtalanul igénybevett támogatást **Jászladány** nagyközség esetében állapítottunk meg 175 ezer Ft összegben. Az önkormányzat nem megfelelően állapította meg az érintett dolgozó részére járó végkielégítés összegét. Ily módon az önkormányzat 3 havi illetmény (123 ezer Ft) és járulékainak (52,2 ezer Ft) megfelelő összeget jogtalanul igényelt meg a központosított előirányzathoz.

2.7. A lakossági tüzelőolaj felhasználás kiadásaihoz kapcsolódó hozzájárulás

1992-ben több milliárd Ft-os bevételkiesést okozott a központi költségvetésnek, hogy közlekedési és mezőgazdasági célokra is széles körben – fogyasztási- és egyéb adótételeket nem tartalmazó – háztartási tüzelőolajat (HTO) használtak gázolaj vagy tüzelőolaj helyett. A visszaélések megszüntetése, ugyanakkor a HTO-t lakásfűtésre használók anyagi terhei növelésének elkerülése érdekében vezették be az 1993/94. évi fűtési szezonról a HTO utalványra történő értékesítését. A HTO felhasználási engedélyt és az utalványokat – az igénylők által benyújtott kérelmek valóságtartalmának ellenőrzése nélkül – a vámhivatalok adták ki. Az 1994/95. évi fűtési szezonban is utalvány alapján lehetett HTO-t vásárolni, ám ekkorra már nyilvánvalóvá vált, hogy ez sem megoldás, s a termék ára helyett a célra történő felhasználást kellene támogatni. Az 1995. évi gazdasági stabilizációs intézkedések nyomán ezért a kedvezményes utalványt megszüntették és a háztartási tüzelőolaj árába is beépült a fogyasztási adó, ami az ezzel fűtők anyagi terheinek jelentős növekedését eredményezte.

Az **1995. évi pótköltségvetés** az önkormányzatok számára juttatott **5 milliárd Ft-os szociális célú hozzájárulással** elsősorban a megnövekedett szociális feladatokra volt tekintettel, ezért lehetővé tették, hogy a HTO-t felhasználó háztartások fűtési, illetve fűtésekszerősítési támogatásán kívül egyéb fűtési költségek enyhítésére, valamint a munkanélküli jövedelempótló támogatásban részesülők közhasznú foglalkoztatásának – más forrásból nem fedezett – költségeire is felhasználhassák az önkormányzatok a támogatást.

Az **1996. március 31-ig felhasználható központosított előirányzattal 1996.**

május 30-ig kellett az önkormányzatoknak **elszámolniuk**. Az önkormányzati elszámolások országos összesítéséből kiderül, hogy míg egyes önkormányzatok a támogatásból 85 millió Ft-ot nem használtak fel, s így visszafizettek, addig mások összesen 92 millió Ft saját forrással egészítették ki a kapott támogatást.

Az összes **felhasználás 23%-át** tette ki a fűtésekszerősítésre, **42%-át** pedig a **HTO költségekre adott támogatás**, az 5 milliárd Ft-nak több mint egyharmadát pedig egyéb fűtési költségekhez és közhasznú foglalkoztatáshoz használták fel az önkormányzatok.

A vizsgált 91 önkormányzathoz mindössze 17 használta fel a támogatást teljes egészében a HTO-val fűtő háztartások fűtési, vagy

fűtéskorszerűsítési támogatásra, átlagosan pedig - az országos 65%-os átlaggal szemben - a támogatás 70%-át használták e célra a vizsgált önkormányzatok. A fennmaradó részt elsősorban az egyéb fűtési módot alkalmazók támogatására, míg a Szabolcsban, Nógrádban, Vas megyében vizsgált önkormányzatoknál inkább a jövedelempótló támogatásra jogosultak közhasznú foglalkoztatásának más forrásból nem fedezett költségeire fordították.

A HTO fűtési-korszerűsítési támogatásban részesülő háztartások 12%-a 10 ezer Ft alatti támogatást, 51%-a 10 és 20 ezer Ft közötti támogatást kapott. A vizsgált önkormányzatok negyede 20-60 ezer Ft közötti támogatást nyújtott az érintett családok 37%-ának.

Az önkormányzati elszámolások ellenőrzése alapján megállapítható, hogy az azokban szerepeltetett adatok általában megegyeztek a felhasználást dokumentáló nyilvántartások adataival, de **hiányosságok is tapasztalhatók voltak:**

- ~ Az összes felhasználás megegyezett ugyan a kapott támogatási összeggel, de annak felhasználási célonkénti összetétele, a támogatott családok száma hibás volt. (Pl. Kapuvár, Hegyeshalom, Hosszúperszteg, Vámoszabadi, Nyírad).
- ~ 1996. március 31-én még ki nem fizetett összeget az elszámolásban felhasználásként mutatott ki Sümeg, Jobbágyi, Ecséd, Gyöngyöshalász és a XIX. kerület önkormányzata.
- ~ Tévesen a támogatás 1995. december 31-i maradványát mutatta ki visszafizetendő összegként az 1995. évi beszámoló kiegészítő mellékletében Jobbágyi, az 1996. májusi elszámolásban pedig a XII. kerület. Az előbbi – tévedését felismerve – a PM-től kérte a visszafizetés méltányosságból való elengedését, utóbbi azonban vissza is fizetette az 1996. március 31-i maradványnál 5,4 millió Ft-tal nagyobb összeget.
- ~ Összesen 16 önkormányzat nem használta fel a vizsgált körből 1996. március 31-ig a támogatást, ebből azonban csak 8 mutatta ki a tényleges maradványt májusi elszámolásában. A maradványt saját elszámolása vagy a helyszíni ellenőrzés alapján többségük visszafizette. (A még visszafizetendő hozzájárulást a 6/a. sz. melléklet tartalmazza).

A fűtőolaj termelői árának és fogyasztási adótartalmának folyamatos emelkedése következtében a HTO ára 1995. év végére közel megháromszorozódott 1994. decemberi árához képest. Ezért az **1996. évi költségvetési törvényben** biztosított központosított előirányzatok közé is bekerült a lakossági tüzelőolaj felhasználás kiadásaihoz kapcsolódó hozzájárulás **7 milliárd Ft-os** támogatási kerettel. Az

1995. évi támogatás felhasználása ekkor még nem volt ismert, így **az önkormányzatok által szolgáltatott adatokkal kívánták megalapozni az elosztást.**

Az 1996. évi költségvetési törvényben **a HTO támogatásra vonatkozó szabályok** – mint arra már előző évi jelentésünkben is felhívtuk a figyelmet – **ellentmondást tartalmaznak.** Az önkormányzati forrásszabályozás rendszerében a központosított előirányzatokat célhoz kapcsoltnak, ezért felhasználási kötöttséggel nyújtja a központi költségvetés. **Az 1996. évi költségvetési törvény** – központosított előirányzatokat tartalmazó – 5. számú melléklete célként a lakossági tüzelőolaj felhasználás kiadásaihoz kapcsolódó hozzájárulást jelöli meg, melyhez a támogatást az állandó lakosok tüzelőolaj-fogyasztási igényének arányában kapják meg az önkormányzatok. Ennek megfelelően az **különösen a tüzelőolajjal fűtő háztartások támogatására** és az olajfűtésről **más fűtési módra áttérők** egyszeri jellegű **segítésére használható fel.** A támogatás felhasználásáról az önkormányzat saját hatáskörben dönthetett.

Ezen szabályokat ugyanakkor **fellazítja a törvény 20. § (1) bekezdés b/ pontja azzal,** hogy az **előirányzatot kiveszi a felhasználási kötöttség köréből.**

Felhasználási kötöttség nélkül az önkormányzatok a normatív állami hozzájárulásokat kapják, melyeknél azonban az önkormányzat által történő igénybevitel jogossága hitelesen dokumentált, tehát ellenőrizhető. Ha ennek feltételei hiányoznak – mint a HTO támogatás esetében is, hiszen a tüzelőolajjal fűtő háztartásokról az önkormányzatoknak nem kell vezetni jogszabály által előírt nyilvántartást, - indokolt lenne, hogy a céllal adott pénzeszköz felhasználása a törvényalkotó szándékával egybeessen. Azzal, hogy a törvényalkotók a felhasználási kötöttséget – a felhasználásról történő **tételes elszámolási kötelezettséget** – **nem írták elő,** gyakorlatilag **lehetővé tették** e támogatásnak **az eredeti céltől eltérő felhasználását is.**

Ennek következtében a törvény végrehajtását szabályozó **4/1996. (II.16.) NM-PM-BM-IKM együttes rendelet** további ellentmondások forrásává vált. Azzal, hogy a támogatás HTO kiegészítésre és fűtés-átalakításra való felhasználását nevesítette és szociális rászorultság helyett alanyi jogosultságot írt elő, **a költségvetési törvényhez képest korlátozta az önkormányzatok** törvényben biztosított **döntési jogát.** Normatív módon - a tüzelőolajat felhasználó háztartások száma alapján - osztotta el az önkormányzatok között a központi hozzájárulás összegét. A felhasznált alapadatokat az önkormányzatok szolgáltatták. Az adatszolgáltatásra igen rövid idő állt rendelkezésre, így az nem segítette az elosztás megalapozottságát.

A kitöltési útmutató szerint figyelembe kellett venni a VPOP 1994/95. évi tüzelőolaj-utalvány adatait, valamint az abban nem szereplő, de HTO-val fűtő háztartásokat is. Az adatlapozás felmérést is kaptak az önkormányzatok annak érdekében, hogy egyedileg felmérhessék a tüzelőolajjal fűtő háztartásokat.

A fentiekben már szó volt arról, hogy az önbevallást követően, ellenőrzés nélkül adta ki a VPOP a HTO utalványokat, így az önkormányzatok számára szolgáltatott adatok nem voltak megbízhatóak. Ennek ellenére sok esetben az önkormányzatok az adatszolgáltatást – felülvizsgálat nélkül – erre alapozták. (Pl. Tevel, Hosszúpereszteg, Decs, Harc, Jászládány). Nem vették figyelembe azt sem, hogy a VPOP adatok sokszor elavultak időközben, hiszen – éppen az 1995. évi központosított előirányzat segítségével – a dráguló HTO fűtést sokan váltották fel más tüzelési móddal. A HTO-val fűtő háztartásokat ténylegesen felmérő önkormányzatok adatai így gyakran eltértek a meglévő adatoktól. Például:

Település HTO-val fűtő háztartások száma
VPOP szerint Önkormányzat felmérése szerint

Nagybajom 20 3

Balatonboglár 107 62

Óriszentpéter 33 12

Tanakajd 11 3

Az adatszolgáltatást megalapozó felmérő lapokat többször ki sem töltötték az önkormányzatok (pl. Kapuvár, Lébény, Szécsény, Jobbágyi, Hosszúpereszteg), vagy ha kitöltötték is, azt nem a helyszínen tapasztaltak alapján, hanem emlékezetből, a rendelkezésre álló információkra alapozva tették (pl. Vámoszabadi).

Mindebből következik, hogy **a 7 milliárd Ft-os előirányzat felosztása** – részben a bázisadatok bizonytalansága, részben pedig az önkormányzati adatszolgáltatás különböző okokra visszavezethető felületessége miatt – **nem tükrözhetette hűen a ténylegesen tüzelőolajjal fűtő háztartások települési eloszlását.**

A Népjóléti Minisztériumhoz és az Állami Számvevőszékhez eljuttatott kérdések, panaszok, valamint jelen vizsgálatunk helyszíni tapasztalatai is a szabályozás ellentmondásosságát bizonyítják. Az értelmezési problémák megoldása érdekében több önkormányzat kérdéseivel, az állampolgárok sokasága pedig panaszával a Népjóléti Minisztériumhoz fordult. A legtöbb problémát a négy miniszter rendeletében meghatározott – az önkormányzatok közötti elosztás módját szolgáló, s az önkormányzatok számára a helyi elosztáshoz csupán irányadó – támogatási mértékek jelentették. A panaszosok úgy értelmezték a rendelet mellékletét, hogy számukra az ott meghatározott összegek járnak, s az önkormányzatok jogtalanul fizetnek annál alacsonyabb támogatást. Ugyanakkor azok az önkormányzatok, amelyek helyileg nem szabályozták a támogatás módját és mértékét, vagy csak a szociálisan rászorultaknak – és nem minden alanyi jogosult igénylőnek – fizettek, valóban nem tettek eleget a rendelet előírásainak.

Több önkormányzatnak gondot okozott a jogosultság feltételeinek meghatározása, illetve a helyi támogatási szabályok megalkotása, mivel úgy gondolták, hogy az 1995. évi népjóléti miniszteri rendeletek szabályai még 1996-ban is érvényesek. A vizsgált körben a központi szabályozás változásának és ellentmondásainak következtében a helyi szabályozás bizonytalansága és sokfélesége volt tapasztalható.

Az önkormányzatok jelentős része nem alkotott 1996-ra helyi szabályokat, s ezért a támogatás elosztásánál

- ~ egyedi – bizottsági, vagy testületi – döntéseket hoztak, (pl. Berkesd, Ellend, Mesztegnyő, Kaposmérő), vagy
- ~ az 1995. évi gyakorlat szerint továbbra is a helyi szociális rendelet átmeneti segélyezésre vonatkozó előírásait alkalmazták (pl. Mosdós, Vasszécseny, Tiszakerecseny), vagy
- ~ a 4/1996.(II.16.) NM-PM-BM-IKM rendeletben alkalmazott és az önkormányzatok számára javasolt normatív összeget biztosították az igénylőknek. (Pl. Hegyeshalom, Komárom, Hatvan, Mónosbél, XII. kerület, Nyárlőrinc, Bugyi, Jászsalsószentgyörgy).

Ez azonban nem zárta ki, hogy – csakúgy, mint a támogatás felhasználásának helyi szabályaira rendeletet alkotó önkormányzati testületek esetében – ezen önkormányzatok is a központosított előirányzatot a miniszterek együttes rendeletében nevesített felhasználási területen kívül más célokra is fordítsák. A támogatás kifizetését sok helyen környezattanulmány előzte meg, s az önkormányzatok széles köre írt elő elszámolási kötelezettséget (pl. Akasztó, Andocs, Nagycsécs, Herend, Hosszúpereszteg), esetenként pedig utólag ellenőrizték a felhasználást (pl. Komárom, XII. kerület).

Tevél rendeletében a támogatás feltételül szabta a folyósítandó összeg kétszereséről szóló HTO-vásárlási számla bemutatását. Ez éppen a nehezebb anyagi helyzetűek kizárását eredményezte a támogatásból: 16 személy ugyanis nem tudta megelőlegezni, s ezért igénybe venni a jóváhagyott támogatást.

Különbözőképpen támogatták az önkormányzatok a HTO-val fűtő távhőszolgáltatók által ellátott háztartásokat.

Vasváron az ilyen lakásban lakók támogatási igényt nem nyújthattak be, a távhőszolgáltató áremelési kérelmét pedig nem engedélyezték, hanem számára 2,9 millió Ft önkormányzati támogatást biztosítottak.

Nyírádon a lakótelepi lakások légköbméterének arányában 35-50 ezer Ft-os támogatást írtak alá a lakókkal, mely összeg 3/4-ét fűtési díj-emelkedés címszóval írtak jóvá az egyéni számlákon. Az 1,7 millió Ft-os összeg 33%-os áremelésnek felel meg. A fűtőmű bevételi előírását egyben úgy emelték meg, hogy a távhőszolgáltatás díjait meghatározó helyi rendeletet nem módosították. A támogatásként elszámolt összeg negyedét hátralék-csökkentésre, vagy tárgyévi befizetésként számolták el,

túlfizetés esetén az ennek megfelelő összeget kifizették a támogatottaknak.

A fűtési mód átalakításához nyújtott támogatást több helyen összekötötték a közműfejlesztési hozzájárulás után igényelhető támogatással. (Pl. Alattyán, Jászladány, Mágocs)

Érsekcsanádon a folyamatban lévő gázberuházáshoz portánként fizetendő 60 ezer Ft-ból 10 ezer Ft-ot a tüzelőolaj-támogatási keret terhére számoltak el.

Mesztegyőn a képviselő-testület határozata alapján a teljes összeget a gázberuházásra közműfejlesztési hozzájárulást befizetők között osztották el, függetlenül attól, hogy HTO-val fűtöttek-e egyébként.

Félreértve a 4/1996. rendeletet, több önkormányzat – a rendeletre hivatkozva – mindössze 14 ezer Ft-os támogatást biztosított a fűtőkorszerűsítésre (pl. Jászalsószentgyörgy, Mezőcsát, Hegyeshalom, Levél).

Összességében a vizsgált önkormányzatok fele – a HTO fűtési és korszerűsítési támogatásban részesült háztartások 42%-ának – átlagosan 20 ezer Ft-ot el nem érő támogatást biztosított. Közel ugyanennyi családnak nyújtott 20-30 ezer Ft közötti segítséget az önkormányzatok 26%-a. Átlagosan 30 ezer Ft feletti támogatást a vizsgált önkormányzatok 24%-a fizetett a támogatott családok 17%-ának.

A helyszíni ellenőrzéssel érintett önkormányzatok közül 1996-ban is mindössze 17 használta fel teljes egészében a támogatást az eredeti célnak megfelelően, ebből mindkét évben csak 6 település fordította a HTO fűtés, illetve annak más fűtési móddal való felváltásának támogatására maradéktalanul az előirányzatot. Ezen önkormányzatok között volt olyan, amelyik saját rendelete, vagy döntései alapján (pl. Alattyán, Mesztegyő), s volt olyan is, amelyik a 4/1996.sz. együttes rendelet alapján járt el (pl. Hatvan).

A vizsgált önkormányzatok átlagosan a támogatás közel 3/4-ét fizették ki az eredeti célhoz kapcsolódóan, (44%-át HTO-ra, 31%-át fűtőkorszerűsítésre) - melyhez egy részük saját forrással is hozzájárult (pl. XII. kerület, Hatvan, Budaörs) - 20%-át egyéb feladatokra költötték, ugyanakkor átlagosan 6%-ot nem használtak fel december 31-ig.

Hat önkormányzat egyáltalán nem költött HTO-hoz kapcsolódó támogatásra

Szabolcs megyében a decemberi adatszolgáltatás idején már befejezéséhez közeledtek a gázberuházások. A vizsgált önkormányzatok még igényeltek támogatást, amit azonban már nem az eredeti célra fordítottak:

Máriapócs családonként 1 ezer Ft karácsonyi természetbeni szociális juttatásra fordította a 628 ezer Ft-os támogatást.

Tiszakerecseny lakásfenntartási

támogatásként fizette ki a kapott 212 ezer Ft-ot.

Porcsalmán nem döntöttek a más irányú felhasználásról, a 224 ezer Ft-os HTO-támogatást visszafizették.

Az előirányzat eredeti céltól eltérő felhasználását az elszámolási kötöttség feloldása mellett az önkormányzatok által szolgáltatott - esetenként **megalapozatlan**, vagy **valótlan - adatok alapján** jogalap nélkül juttatott központi forrás, illetve az alanyi **jogosultaknak** nyújtott **méltánytalanul alacsony támogatási** összeg kifizetése tette lehetővé.

Az **egyéb irányú felhasználási célok** között:

- ~ 1996-ban is jellemző volt, hogy a támogatást a közhasznú foglalkoztatással kapcsolatos önkormányzati kiadások fedezetére, (pl. Akasztó, Pécsudvard, Borsodnádásd, Apátfalva, Kisújszállás, Sárísáp, Szécsény), valamint az egyéb fűtési költségek mérséklésére (pl. Kaposmérő, Nyírtelek, Rákóczipfalva, Herencsény) fordították.
- ~ Több önkormányzat különböző – csak részben a lakásfenntartással kapcsolatos – szociális kiadásokat fedezett a támogatás egy részéből (pl. Gyöngyös, Kisújszállás, Komárom, Decs).
- ~ Olaszliszka, Jászládány, Sárísáp, Szécsény a település gázhálózatának fejlesztésére, a beruházás önkormányzatot terhelő kiadásaira, Bársonyos iskolaépítésre, Dunabogdány a csatornaépítés számláinak kifizetésére, Ecséd és Rózsaszentmárton az önkormányzat forráshiányának fedezetére fordította a támogatás jelentős részét.

Ezen önkormányzatoknak részben az adatszolgáltatása nem volt megalapozott (VPOP adatok átvétele felmérés nélkül pl. Jászládány, Szécsény), amire esetenként abból is következhetni lehet, hogy az adatszolgáltatásban megjelölnél sokkal kevesebb család kapott HTO támogatást (pl. Borsodnádásd, Sárísáp, Bársonyos). Ezen kívül – vagy e mellett – azonban az eredeti célra juttatott támogatás családonkénti igen alacsony szintje is fedezetet teremtett az egyéb kiadásokhoz.

Jászládányban 16,4 ezer Ft, **Ecséden** 7,2 ezer Ft, **Borsodnádásdon** 5,9 ezer Ft HTO-támogatást kapott átlagosan egy háztartás.

Olyan önkormányzatoknál is tapasztalható volt az elaprózott, kisösszegű támogatás, ahol az adatszolgáltatásban jelölnél lényegesen több család igényelt és kapott támogatást. (Pl. Kiskőrös, Érsekcsanád, Mezőcsát, Mesztegnyő) Az eredeti adatfelmérés alapján kapott támogatás az előző évi előirányzathoz, illetve – az alanyi jogosultság előírása miatt – az igénylők számának növekedéséhez viszonyítva az önkormányzatok egy részénél kevésnek bizonyult. A négy miniszter rendeletében - tekintettel a normatív igénybevételi lehetőségre, valamint nem kizárva az önkormányzati adatszolgáltatásban a tévedés lehetőségét sem - a központosított előirányzat 3%-át, 214 millió Ft-ot **tartalékoltak** a június

közepéig benyújtható **pótigényekre**. Erre **azoknak az önkormányzatoknak volt lehetőségük, amelyek 1996. első négy hónapjában több családot** részesítettek HTO támogatásban, **mint** ahányat az 1995/96-os fűtési szezonra vonatkozó – az 1996. évi támogatást megalapozó – adatszolgáltatásban **jelentettek**. A pótigénylést benyújtó **204 önkormányzat** összességében – az eredetileg jelentettnél több tagú és másfélszer annyi háztartásra – közel **1,6-szeres támogatásra** vált jogosulttá, melyre azonban a tartalékolt összeg nem volt elegendő.

A vizsgált körben 10 önkormányzat nyújtott be pótigényt. Ezek megalapozottsága az ellenőrzés számára nem mindig volt bizonyított, tendenciájuk megfelelt az országos számok által tükrözöttnek.

A **XII. kerület** eredeti adatszolgáltatásában még 20%-ot sem ért el a 3 fő feletti háztartások száma. A pótigénylésben 47%-kal növelték a háztartások számát. A növekmény 2/3-át jelezték 3 fő feletti háztartásként.

A pótigény esetenként nem felelt meg az ennek benyújtásáról is rendelkező 4/1996. sz. rendeletben megjelölt feltételeknek, mégsem volt jogtalanak minősíthető az így juttatott többlettámogatás.

Veszvény nem az 1996. első négy hónapjában támogatott családok figyelembevételével töltötte ki a pótigénylés adatlapját, hanem az eredeti adatszolgáltatás hibáit küszöbölte ki a ténylegesen HTO-val fűtők időközben ismertté vált adatai alapján.

Az első félév során néhány önkormányzat – felismerve, hogy eredeti, téves adatszolgáltatása miatt **jogosulatlanul jutott jelentős többletforráshoz** — **módosította adatszolgáltatását**, melynek alapján a Népjóléti Minisztérium elvégezte az adott településeknek megállapított hozzájárulás összegének korrekcióját, a Belügyminisztérium pedig az önkormányzati előirányzatok módosítását.

A Heves megyei TAKISZ júliusban összesítve küldte meg a megye 8 önkormányzatának előirányzat-módosítási kérelmét, melynek alapján az eredetileg számított 31,3 millió Ft központi hozzájárulás helyett annak alig 42%-a, 13,1 millió Ft járt az érintetteknek. (Ezen önkormányzatok közül azonban Sarud a későbbiekben ismét kérte az egyszer már csökkentett előirányzata 3,3 millió Ft-os növelését a Belügyminisztériumtól, mint jogosan járó támogatást.)

Az I. félévben **zárolt előirányzatok összegével megnövelt tartalék 235 millió Ft-ot tett ki**, amiből – a 4/1996. (II.16.) együttes rendelet előírásának megfelelően – arányosan a **pótigények 50%-át** elégitették ki. A négy miniszternek a tartalékkeret elosztását szabályozó rendelete – az alaprendeletben megjelölt szeptember 10-e helyett – november 19-én jelent meg, így a pótigényt benyújtó önkormányzatok

december elején juthattak csak hozzá az utolsó részlethez.

Az ellenőrzött önkormányzatok 35%-ánál volt kimutatható összesen 35,5 millió Ft maradvány 1996. december 31-ével, ami jórészt az ellentmondásos szabályozás következménye. Igaz, hogy a támogatás az év utolsó napjáig volt felhasználható, ami a maradvány visszafizetési kötelezettségét kell, hogy jelentse, ugyanakkor – a felhasználási kööttség feloldásával – lehetővé vált az eredeti céltól eltérő felhasználás, illetve kötelezettségvállalás az e forrás terhére a későbbiekben kifizetendő összegekre.

Mindezek figyelembevételével jelen vizsgálatunk során nem tekintettük jogtalan igénybevételnek

- ~ a decemberben juttatott pótelőirányzat-maradványt,
- ~ azon 1997. év eleji kifizetéseket, melyekre dokumentáltak még 1996-ban vállaltak kötelezettséget, valamint
- ~ a maradvány azon részeit, melyek későbbi felhasználásáról – akár megjelölve a konkrét célra szánt összeget, akár csak a felhasználási területet – a helyileg szokásos módon 1996. XII. 31-ig döntés született.

Azon önkormányzatok esetében azonban, **ahol** – akár azért, mert nem voltak tisztában a maradvány más célú felhasználásának lehetőségével, akár azért, mert nem jártak el kellő körültekintéssel – **nem döntöttek a maradvány sorsáról, javasoljuk annak visszafizetését** a központi költségvetésbe.

Ennek alapján 17 önkormányzat 13,3 millió Ft-os támogatás-maradványa fizetendő vissza, melyből 8 önkormányzat 4,2 millió Ft-ot az éves beszámolóhoz kapcsolódóan már visszafizetett.

Az önkormányzatok tételes **elszámoltatásának elmaradása miatt nem számszerűsíthető**, hogy a tüzelőolaj árrobbanása miatt politikailag és szociálisan is indokolt **támogatás milyen mértékben tudta elérni célját**. A vizsgálat alapján érzékelhető, hogy a meglévő szociális feszültségek miatt helyenként visszatetszést keltett az alanyi jogú támogatás, és erős volt az igény az elosztás során a szociális szempontok előtérbe helyezésére. Ezt segítette az önkormányzatoknak a más célú felhasználásra, illetve a maradvány sorsára vonatkozó döntési lehetősége, amivel közel 70%-uk élt is.

1997-ben a szociális normatívába építette be a költségvetési törvény az 1996. évi HTO támogatásra biztosított keret 81,4%-át kitevő 5,7 milliárd Ft-ot. Az elosztás az 1996-ra az önkormányzatok által jelentett, HTO-ra igényjogosultként megjelölt háztartásszám arányában történt. Ebből adódóan jogosan gondolhatták az önkormányzatok, hogy az 1996-ban juttatott HTO támogatás 81,4%-át kapják meg 1997-ben. Annak következtében azonban, hogy a szociális normatíva három, külön-külön és együttesen is értékhatárokhoz kötött – **népességszám alapján igénybe vehető - "részfejkvóta" összegeként** határozták meg, torzítva tartalmazza a települések tüzelőolaj támogatási igényét. Ezen elosztási mód az alacsony HTO felhasználású önkormányzatokat előnyösebb, míg **a magas HTO felhasználású településeket hátrányosabb helyzetbe hozta az 1996. évben ténylegesen juttatott hozzájáruláshoz képest**.

Az elosztás évről-évre változó rendszere, a támogatandó cél pontos definiálásának hiánya miatt nem egyértelmű a jogalkotói szándék:

- ~ A szociális helyzettől függetlenül a tüzelőolajjal fűtők minden rétege támogatandó, s így e hozzájárulás kvázi adó-visszatérítésként definiálható, (megjegyzendő, hogy ez esetben nem kellene a szociális normatívába beépíteni, s így nem is a Népjóléti Minisztérium feladata a támogatási rendszer működtetése), vagy
- ~ szociális helyzettől függően az e fűtési módot korszerűbbre felváltani nem tudó háztartások célzott támogatására – s így módon e támogatási rendszer konzerválására – szolgál.

Amíg ezt nem tisztázzák a jogalkotók, addig az sem határozható meg, hogy milyen felméréssel, hogyan alapozható meg a támogatáshoz ténylegesen szükséges központi forrás. Ezt követően dolgozhatják ki a szakértők a reálisan figyelembe vehető adatbázist és a támogatáshoz szükséges forrásokat.

Az elmúlt időszak HTO forgalmi adatai visszaigazolják, hogy **az utalványok megszüntetése helyes lépés volt.** Azt követően, hogy a fűtőolaj ára azonos lett a gázolajéval, a HTO fogyasztás az 1994/95. évi fűtési szezonban felhasznált – még utalvánnyal igénybe vehető – mennyiségnek havi átlagban mindössze 1%-ára zsugorodott. Ezzel párhuzamosan jelentősen megnőtt a gázolaj-felhasználás: az utalványok megszüntetést követő hónaptól az addigi átlagos felhasználás kétszeresére nőtt a gázolaj forgalma, s e szinten stabilizálódott. Ezen **adatok arra engednek következtetni, hogy a gázolajat felhasználók igen széles rétege vette igénybe a lakásfűtési célhoz 58%-kal olcsóbban juttatott HTO-t ettől eltérő –** dieselművek, mezőgazdasági kisgépek, fóliasátrak fűtése stb. – **célra.**

Egy átlagos méretű lakás fűtési szezononként közel 2000 l – 1997. évi árakon számolva havonta kb. 40 ezer Ft-os költségű – HTO felhasználást igényel. Ennek terheit már a jobb anyagi körülmények között, olajkazánfűtésű családi házban élők sem vállalják és korszerűbb fűtési módra térnek át.

Az igen **nehéz körülmények között élő** és valóban tüzelőolajjal fűtő háztartások **fűtőkorszerűsítésének segítésére vagy az olajfűtés költségeinek részbeni átvállalására** a helyi viszonyokat a legjobban ismerő **önkormányzatok tudják a leghatékonyabb megoldást megtalálni.** Ehhez az 1997. évi szociális normatívába beépített 5,7 milliárd Ft többszörösen is elegendő a forgalmi adatok alakulását figyelembe véve. Mindezek alapján, tekintettel arra, hogy az önkormányzatok a támogatást az elmúlt években szociális alapon osztották el és jelentős mértékben egyéb célokra fordították, nem indokolt az e címen - a szociális normatíva részeként - juttatott forrás elkülönítése és felhasználási kötelezettség, illetve szempontok előírása sem.

Az 1996. évi központosított előirányzatok vizsgálatával érintett 91 önkormányzat mellett az 1996. évi normatív állami hozzájárulások ellenőrzése során további 81 önkormányzatnál tekintették át a számvevők az 1996. évi HTO támogatáshoz szolgáltatott alapadatokat, valamint az ennek alapján juttatott 1996. és 1997. évi támogatási összeget (7. sz. melléklet).

A normatív állami hozzájárulások ellenőrzése során a HTO támogatás szempontjából is vizsgált 81 önkormányzat adatszolgáltatása az alapvizsgálat 91 településéhez hasonló volt. Közel 40%-uk felmérés nélkül, vagy csak a VPOP adatokra alapozva nyújtotta be 1996. évi támogatási igényét. Az 1996. évi támogatást - a BM-nek szolgáltatott információs lapok szerint - negyed részük fordította kizárólag az eredeti célra: HTO támogatásra, illetve korszerűsítésre, 15%-uk viszont csak egyéb célra használta azt. Összességében a támogatás 27%-át fordították egyéb irányú felhasználásra, s a maradvány 3%. Áttekintve az 1995-97. évekre juttatott támogatás alakulását, jól érzékelhető az elosztási mód változása. 1997-ben a szűk határok között mozgó kvóta az 1995. évi - elsősorban szociális alapú - elosztási módhoz hasonló támogatás-elosztást eredményezett. A vizsgált települések közel 70%-a jutott 1996-ban jelentős többlettámogatáshoz, 1997-ben pedig a további 30%-ot kitevő - 1996-ban csökkenő támogatásban részesült - önkormányzatok támogatása emelkedett meg.

Mellékletek