

393 Jelentés a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetése végrehajtásának helyszíni ellenőrzéséről
4. sz. füzet A helyi önkormányzatok ellenőrzése

TARTALOMJEGYZÉK

I. Összegző megállapítások, következtetések és javaslatok

II. Részletes megállapítások

- 1. Az 1995. évi önkormányzati költségvetési beszámolók szabályszerűségének, valódiságának értékelése**
- 2. A működésképtelenné vált helyi önkormányzatok kiegészítő állami támogatása**
- 3. A helyi önkormányzatok támogatása**
- 4. Az előző évről áthúzódó kötelezettségek rendezése**
- 5. Az 1996. évi zárszámadáshoz kapcsolódó ellenőrzések**

Táblázatok

Jelentés

**a helyi önkormányzatok 1996. évi zárszámadásának
ellenőrzési tapasztalatairól**

Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény alapján évente ellenőriznünk kell az állami költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást, ennek részeként a helyi önkormányzatok könyvviteli beszámolóját, zárszámadását. A zárszámadási vizsgálat célja, annak megállapítása volt, hogy

- ~ **a helyi önkormányzatok** miként tettek eleget éves beszámolási és egyéb elszámolási kötelezettségeiknek;
- ~ a beszámoló megbízható és hiteles képet biztosít-e a testület illetve a központi szervek számára az önkormányzat működéséről, gazdálkodásáról;
- ~ a könyvvizsgálati tevékenység segítette-e az auditálásra kötelezett önkormányzatok beszámoló készítési munkáját, a tartalmi hibák kiszűrését, a helyi és a központi gazdaságirányítás információs igényeinek kielégítését;
- ~ a helyi kisebbségi önkormányzatok miként tettek eleget a zárszámadás készítésével összefüggő feladataiknak;
- ~ a kormányzati szervek - **Belügyminisztérium, Pénzügyminisztérium** - megvalósították-e az 1995. évi zárszámadási törvény végrehajtásával kapcsolatos feladatokat.

A helyszíni ellenőrzés kiterjedt a Pénzügyminisztérium és a Belügyminisztérium, valamint 2 megyei, 11 városi, 2 nagyközségi, 51 községi és 6 kisebbségi önkormányzat beszámolójának a felülvizsgálatára.

I. Összegző megállapítások, következtetések és javaslatok

A helyi önkormányzatok vizsgálatának tapasztalata szerint a helyi önkormányzatok beszámolási tevékenységének színvonala **összességében nem javult**. Változatlanul sok területen megsértik a számviteli, az államháztartási, az önkormányzati, és más törvények előírásait.

Az ellenőrzött önkormányzatok 1996. évi költségvetési beszámolójának mintegy 64%-a nem, vagy csak részben felelt meg az előírt tartalmi követelményeknek. A változatlanságot jelzi, hogy ez a magas hibaarány egy évvel ezelőtt szinte azonos nagyságrendű (63%) volt.

Változatlanul alacsony a költségvetési gazdálkodási fegyelem, amit jelez, hogy a vizsgált önkormányzatoknak 24%-a egyáltalán nem, míg további 49%-a csak részben tartotta be az előirányzatok évközi megváltoztatására, a kötelezettségvállalásra vonatkozó szabályokat. Bár némileg csökkent (31%-ról 24%-ra) a leltározási kötelezettségeit egyáltalán nem teljesítő, a mérlegvalódiság elvét súlyosan megszegő önkormányzatok aránya, a kisebb súlyú hibákat vétő önkormányzatokkal együtt rendkívül magas (43%) a hibás, hitelesnek nem tekinthető könyvviteli mérlegek száma.

1996-ban a helyi önkormányzatok nettó finanszírozása a gazdálkodás vitelében fennakadást nem okozott. Az adósságrendezési eljárás alá került önkormányzatoknál az alapfeladatok finanszírozása - fennakadás nélkül - megtörtént és a gazdálkodás egyensúlyi helyzetének a helyreállítása, konszolidálása – e körben – megkezdődött. A nehezedő gazdasági helyzetben is az önkormányzatok a nagyobb mértékű alapfeladataikat ellátták, tömeges csődhelyzet nem következett be. Ugyanakkor jelentős igény mutatkozott a forráshiány, valamint a hátrányos helyzet miatti központi támogatás iránt.

A helyi kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását a kezdetlegesség, a jogszabályismeret hiánya jellemezte.

A könyvvizsgálói jelentéseknek, illetve a képviselő-testület által elfogadott egyszerűsített tartalmú összevont éves beszámolónak az Állami Számvevőszékhez való megküldését az Államháztartásról szóló, többször módosított 1992. évi XXXVIII. törvény 82. §-a, valamint a költségvetés alapján gazdálkodó szervek beszámolási és könyvvezetési kötelezettségéről szóló 54/1996.(IV.12.) sz. Kormányrendelet 33. §-a írja elő.

Az 1996. évben auditálásra kötelezett önkormányzat közül – 520 (93%) – határidőre megküldte a könyvvizsgálati jelentését, amelyeknek főbb megállapításait, következtetéseit a következőkben összegezzük.

A jelentések összegző tapasztalatai alapján arra lehet következtetni, hogy az

önkormányzati könyvvizsgálat módszertani kérdései, a jelentések szerepének, hasznosításának a felismerése, az ahhoz fűződő érdekek ma még tisztázatlanok, ellentmondásokkal terheltek. Ennek okai összetettek: részben arra vezethetők vissza, hogy a hatályos jogszabályi előírások sem adnak egyértelmű és kötelezően követendő eligazítást a könyvvizsgálati jelentések tartalmára. E tevékenységre irányuló szakmai – a Könyvvizsgálói Kamara által kiadott – standardok nincsenek, részben pedig a képviselő-testületek, polgármesterek sem támasztanak követelményeket a könyvvizsgálókkal szemben.

Az 1996. évi mérlegek felülvizsgálatáról készített könyvvizsgálói jelentések mind tartalmukban, terjedelmükben, mind pedig tényfeltáró, gazdálkodás szabályszerűségét pozitívan befolyásoló szerepében heterogén képet mutatnak. Általában elmondható, hogy aggasztóan alacsony – mintegy 10-15% körüli – az igényesen elkészített jelentések aránya. Az önkormányzatok gazdasági-pénzügyi tevékenységének, szabályozottságának megítélése a könyvvizsgálói jelentések alapján kedvezőbb képet mutat. Nem ritka azon esetek száma, amikor a könyvvizsgáló által hitelesnek minősített önkormányzati beszámoló, az Állami Számvevőszék vizsgálata alapján ellentétes megítélést kapott.

A könyvvizsgálat során tipikusan minősített hiányosságok a következők szerint foglalhatók össze:

- ~ a számviteli információs rendszer (számviteli politika, számlarend, gazdálkodással kapcsolatos szabályzatok) aktualizálása nem történt meg, a szabályzatok nem a hatályos rendelkezések előírásai szerint készültek;
- ~ a mérlegtételek bizonylati- illetve leltárral való alátámasztása hiányos;
- ~ a mérlegtételek értékelése alkalmával nem a számviteli törvény, illetve az 54/1996.(IV.12.) sz. Kormányrendelet előírásait alkalmazzák;
- ~ a bizonylati rend, az okmányfegyelem, a kötelezettségvállalás, utalványozás, ellenjegyzés, érvényesítés rendje nem minden esetben felel meg az előírásoknak;
- ~ a kintlevőségek csökkentésére nem tették meg a szükséges intézkedéseket;
- ~ a belső ellenőrzés nem, vagy hiányosan működik.

Az ÁSZ-hoz megküldött 520 önkormányzati könyvviteli beszámoló 85%-át a könyvvizsgálók hitelesítő záradékkal látták el. A beszámolók 15%-a korlátozott, függő, illetve elutasító (4 db) záradékot kapott.

Mindezek ismételten felhívják a figyelmet az ÁSZ eddigi javaslataira, azok érvényességére, egyúttal az intézkedések, illetve a végrehajtás sürgető voltára.

Tekintettel arra, hogy 1996. év során **ezek vonatkozásában nem születtek lényegesebb eredményt, változást hozó lépések, továbbra is ajánljuk:**

a Kormánynak:

- ~ az információs és beszámolási rendszer átalakításának felgyorsítását, melynek keretében tekintettel kell lenni az önkormányzatok döntő részét jelentő szerény hivatali

apparátussal rendelkező kistélepülések sajátosságaira,
~ előzőekhez kapcsolódva mielőbbi döntést igényel a kincstári rendszer önkormányzatokra történő kiterjesztésének kérdése, vagy ennek elvetése esetében a közkönyvelői irodák létesítésének az elősegítése.

A Magyar Könyvvizsgálói Kamarának ajánljuk:

~ Dolgozza ki az önkormányzatoknál foglalkoztatott könyvvizsgálók "kölségvetési minősítés" rendszerét és csak a megfelelő szakmai gyakorlattal rendelkező, a költségvetési szférát ténylegesen ismerő könyvvizsgálóknak adja ki a minősítést.
~ A könyvvizsgálati munka szakmai színvonalának javítása, egységesítése érdekében készítse el - az Állami Számvevőszék szakértőivel együttműködve - az önkormányzati könyvvizsgálat alapvető szakmai követelményrendszerét és a Kamara folyamatosan kísérje figyelemmel annak betartását.

II. Részletes megállapítások

1. Az 1995. évi önkormányzati költségvetési beszámolók szabályszerűségének, valódiságának értékelése

1.1. A tevékenység szabályozottsága

Az önkormányzatok a törvényi keretek között jelentős cselekvési szabadsággal rendelkeznek a saját **számvetési rendjük kialakítását és alkalmazását** illetően. A tapasztalatok azt mutatják, hogy e szabadsággal - különösen a kistélepüléseken - nem, vagy nem megfelelően tudnak élni.

Tudatos, a követelményeket figyelembe vevő szabályozás kevés helyen volt tapasztalható, ami negatívan befolyásolja a gyakorlati munkát, a beszámolás megalapozottságát.

A számlarendek, s egyéb belső szabályozások többségét különböző forrásokból szerzik be, s elmulasztják a helyi viszonyokra történő **adaptálásukat**.

Kokad községben nem alakítottak ki olyan számvetési rendszert, amely a gazdálkodáshoz, az arról szóló beszámolóhoz megbízható információkat szolgáltatna. A főkönyvi könyvelést nem egészítik ki olyan analitikus nyilvántartások, amelyek a vagyonvédelem mellett lehetővé tennék a főkönyv adatainak egyeztetését, ellenőrzését. A tárgyi eszközökről

pl. 1991. december 31-ig vezették az "állóeszközök napló"-ját, ezt követően a bejegyzések hiányosak, az értékcsökkenés elszámolása pontatlan.

Páka településen az önkormányzat számviteli rendszerének kialakítására annak ellenére sem került sor, hogy annak hiányát már egy 1995. júniusában lefolytatott ÁSZ vizsgálat már kifogásolta.

Jól szervezett számvittel inkább csak a városokban - ahol felkészültebb szakemberekkel rendelkeznek az önkormányzatok - lehetett találkozni az ellenőrzések során.

A szabályozás milyenségétől függetlenül általános az a gyakorlat, hogy a főkönyvi könyvelést a TÁKISZ-ok által rendelkezésre bocsátott számítógépes programok alapján végzik. Ezek a programok **megfelelő alkalmazás** esetében biztosíthatják a szabályszerű könyvelést. A rendszerek ugyanis **önmagukban** nem biztosítják, hogy a gazdasági eseményekről szóló információk pontosan, teljes körűen, megfelelő tartalommal kerüljenek be a feldolgozási folyamatba.

Általános hiányosság pl. az, hogy gazdasági események rögzítése, különösen a vagyonmozgás tekintetében **elmarad**, melynek következtében a mérlegek nem a valós állapotokat tükrözik.

Gyakori, hogy a pénzforgalom nélküli, vagy a csak mérlegszámlákat érintő könyveléseket nem hajtják végre.

Az említett főkönyvi könyvelési rendszerek csak megfelelő analitikus (részletező)

nyilvántartásokkal együtt, azokkal szoros egységben alkothatnának zárt rendszert, de mivel azok rögzítését az önkormányzatok tömegesen elmulasztják vagy hibásan végzik, a gazdasági folyamatokról nem tud a számvitel teljes körű és hibátlan információkat biztosítani.

1.2. A költségvetési előirányzat tervezése és évközi megváltoztatása

Az önkormányzatok többsége pénzügyi lehetőségeit **reálisan vette** számba annak ellenére, hogy év közben jelentős mértékben voltak kénytelenek eredeti előirányzataikat módosítani. E módosítások túlnyomó részben különféle állami támogatásokhoz kapcsolódtak, melyekről az önkormányzatok az év folyamán értesültek.

A biztonságos működés feltételeit kevés kivételtől eltekintve biztosítani tudták. A realitásra való törekvés esetenként a költségvetések túlzottan óvatos, pesszimista szemléletű összeállításához vezetett, így gyakori volt, hogy a vártnál kedvezőbb költségvetési pozíciók miatt az előirányzott hiteleket nem, vagy nem az eredetileg tervezett összegben vették fel.

Minderre a legjellemzőbb példa **Dunaszentgyörgy** esete, ahol lehetőségeiket olyannyira borúlátóan ítélték meg, hogy 14,4 millió Ft hitel felvételét tervezték, ami törvénysértő volt. Elmulasztották ugyanis figyelembe venni az Ötv. hitelfelvételre vonatkozó korlátozó rendelkezését, mely szerint csak 6 millió Ft hitel felvételét tervezhették volna meg költségvetésükben.

Mivel ezen önkormányzat pénzügyi helyzete is - hasonlóan sok más önkormányzathoz - **kedvezőbb** alakult a vártnál, hitelt egyáltalán nem kellett felvenniük, s záró pénzkészletük 5 millió Ft-ot tett ki.

Az előzőekkel ellentétben a **Tinnyén** tapasztaltak. **Tinnyén** a költségvetés látszólagos megalapozottsága mellett **pénzügyi egyensúlyi hiány, likviditási problémák** voltak tapasztalhatók. Nem tervezték hitelfelvételt, amellett, hogy a már korábban felvett hiteleknek az 1996 évben esedékes törlesztő részleteit sem teljes mértékben vették számításba előirányzataik kialakítása során! A tervszerűtlenséget jellemzi, hogy az eredeti költségvetési főösszegük 45,9 M Ft-ról 91,8 M Ft-ra növekedett, miközben a rendelkezésükre álló minden pénzeszközt felhasználták kiadásaik teljesítésére. A célra kapott, és teljes mértékben fel nem használt pénzeszközt más feladatokra igénybe vették. Előirányzataikat nem rendezték, ezért egyértelműen csak azt tudta megállapítani az ellenőrzés, hogy a hitelek miatti kamatfizetési kötelezettség a tervezett 3 millió Ft-tal szemben ténylegesen 7 millió Ft lett.

A túlnyomó részt mértéktartóan végrehajtott tervező munka eredményeképpen elkészült költségvetés szerkezetüket, információ-tartalmukat illetően, **nagy számban** nem feleltek meg a jogszabályi előírásoknak.

Egyik legjellemzőbb hibacsoportot a **költségvetések hiányos, jogszabályellenes szerkezetben és tartalommal történő összeállítása** jelenti. Ennek egyik következménye, hogy a beszámolás - zárszámadás - során nem teremődik meg az összehasonlítás lehetősége, így a testületek sem kapnak reális képet a költségvetés teljesítéséről.

Sóskút községben az előirányzatokat nem tervezték meg önálló és részben önálló intézményenként, holott az kötelező.

Vasszentmihály település Német Kisebbségi Önkormányzatának költségvetése nem tartalmazta elkülönítetten a működési és felhalmozási célú bevételeket és kiadásokat.

Iklad önkormányzata a hibás költségvetési előterjesztés alapján nem határozta meg a kiemelt kiadási előirányzatait (pl. személyi juttatást, felújítást, beruházást).

A költségvetési gazdálkodás másik legjellemzőbb hibacsoportját azok az **általánosnak** tekinthető szabálytalanságok alkotják, melyek az **előirányzatok évközi** változtatásaival vannak összefüggésben. A legtöbb önkormányzatnál ez abból fakad, hogy nem, vagy nem megfelelően rendelkeznek az előirányzatok megváltoztatásának a hatásköréről.

Ravazd településen - különösen a meglehetősen liberálisnak tekinthető gyakorlat tükrében - nem lehetett pontosan megállapítani, hogy a testület és a polgármester milyen jogokkal rendelkezett az előirányzatok változtatása tekintetében.

Előirányzataikat szabálytalanul csak két alkalommal, a féléves és éves költségvetés elfogadása előtt módosították. Év végén a tényleges kiadásaikhoz igazították előirányzataikat, így "kvázi" módosításokat, illetve teljesítést hagyott - utólag - jóvá a képviselőtestület.

Dunaszentgyörgy településen az 1996. decemberi előirányzat-módosításokat elmulasztották nyilvántartásba venni és könyvelni, továbbá a decemberben folyósított állami támogatások összegével nem módosították előirányzataikat, azokat szintén nem vették nyilvántartásba, s nem is könyvelték. A beszámolóban ugyanakkor ezeket szerepeltették, így a költségvetésük módosított előirányzatainak összege a beszámolójukban, a zárszámadási rendeletükben és a főkönyvi könyvelésükben más és más összegben szerepel.

Vasszentmihály önkormányzata egy alkalommal sem módosította költségvetési rendeletét, az abban foglalt előirányzatokat, holott a beszámoló szerint 9.933 E Ft-os eredeti költségvetési főösszege 14.032 E Ft-ra módosult 1996. év

során.

Kunmadaras Cigány Kisebbségi Önkormányzata elmulasztotta az előirányzatai módosítására vonatkozó határozatát meghozni, így a települési önkormányzat - szabálytalanul - azok hiányában emelte meg a kisebbségi önkormányzat előirányzatait. Ezzel teljesen azonos szabálytalanság volt tapasztalható a **püspökladányi** Cigány Kisebbségi Önkormányzatnál is.

1.3. Az Áht. módosított, 1996. január 1-től hatályos szabályainak végrehajtási tapasztalatai

Az ellenőrzések hangsúlyozottan foglalkoztak néhány olyan kérdés vizsgálatával, melyek aktualitását a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó törvénymódosítások, illetőleg a kormányzati intézkedések jelentették. Kedvező, hogy e témakörökkel kapcsolatban az ellenőrzött önkormányzatok többségénél **jogkövető** magatartás volt tapasztalható, bár néhány településen annak hiányát kellett a számvevőknek megállapítaniuk.

~ Az Áht 13/A § (1) bekezdése 1996. január 1-től előírta, hogy az államháztartás alrendszerei részére juttatott adományokat, segélyeket elkülönítetten kell nyilvántartani és kizárólag arra a célra használható fel, melyre az adományozó juttatta.

A vizsgált körben az ilyen jellegű gazdasági események nem voltak számottevő nagyságrendűek, s jelentősebb hiányosság megállapítására **nem** került sor.

A fenti törvényhely (2) bekezdése szerint az államháztartás alrendszereiből finanszírozott vagy támogatott szervezetek illetve magánszemélyek számára számadási kötelezettség írható elő a céljelleggel juttatott összeg felhasználásáról.

Az ellenőrzött önkormányzatok többsége nem, vagy csak igen kismértékben tudott ilyen jellegű támogatást folyósítani, melynek felhasználását többségében - különböző módokon ugyan, de - figyelemmel kísérték, ellenőrizték.

Nem tekinthető jellemzőnek **Püspökladány** Városi Önkormányzat gyakorlata, ahol 1996 évben közel 10 millió Ft összegű támogatást folyósítottak alapítványok, társadalmi szervezetek, egyházak részére, melyek felhasználását - vélhetően azok általános, működési célja miatt - nem ellenőrizték.

Kunmadarason 4 millió Ft támogatást folyósított az önkormányzat, s mivel itt is a működési költségek kiegészítését szolgálták e pénzeszközök, a testület nem írt elő számadási kötelezettséget.

Madocsa településen a MOL által juttatott adomány kapcsán - melyet a települést sújtó természeti katasztrófa károsultjainak

megsegítésére utalt át - több szabálytalanság megállapítására is sor került. Az önkormányzat egyfelől nem gondoskodott az adomány elkülönített nyilvántartásáról, másfelől annak felhasználása sem a célnak megfelelően történt. A MOL-nak megküldött elszámolás szerint ugyanis azt a lakossági mezőgazdasági művelés alatt álló ingatlanokban keletkezett zöldkárak kompenzálására fordították. Az arról szóló testületi határozattal ellentétben ugyanakkor - jegyzői határozat alapján - a megállapított juttatást az érintettek út-érdekeltségi hozzájárulás tartozására visszatartották.

~ A vizsgált önkormányzatok túlnyomó részénél nem voltak a Közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó nagyságrendű beszerzések, így annak alkalmazására nem került sor. A törvény előírásait alkalmazni köteles önkormányzatok viszont eleget tettek ilyenirányú kötelezettségeiknek, számottevő hiányosságot az ellenőrzések nem tapasztaltak.

~ Az Áht. 108. § (1) bekezdésében előírtak betartását - mely szerint vagyoneértékesítésre az önkormányzatok által meghatározott értékhatár felett csak versenytárgyalás útján kerülhet sor - az ellenőrzések többségében azért nem lehetett értékelni, mivel az önkormányzatok **többsége** nem hajtotta végre ezirányú szabályozási kötelezettségét (Domony, Iklad, Lánycsók, Tápiószőlős, Sásd, Kokad, Tamási, Kunmadaras, Sósút stb). Az ellenőrzések ugyanakkor **nem** állapítottak meg kirívó szabálytalanságot, visszaélésre utaló jelet a vagyoneértékesítések során. A folyamatokra nyíltság volt a jellemző, s a képviselőtestületek többségében **egyedi határozatokkal** vezérelték, irányították az értékesítéseket.

1.4. A beszámolási kötelezettségek teljesítése

A sok tekintetben párhuzamosnak tekinthető adatszolgáltatás terjedelme, tartalma, szerkezete évek óta kisebb-nagyobb mértékben **változott**, aminek követése az önkormányzatok nagyobb részénél gondokat okoz, így esetenként azt hiányosan teljesítik.

Az adatszolgáltatások megfelelő minőségéhez ugyanakkor fontos központi és helyi érdekek fűződnek, hiszen azokból nyerhetők azok az ismeretek, melyek a döntéshozókat a tényleges folyamatokról tájékoztatják, lehetőséget adva ezzel a helyzetértékelésre, döntéshozatalra.

Az önkormányzatok határidőben eleget tettek gazdálkodásukról szóló beszámolási kötelezettségüknek. Ezek tartalma azonban csak alig több mint 1/3-ad részben tekinthető szabályszerűnek, így a beszámolóik jelentős részét - különböző mértékben ugyan, de - hibásnak ítélték a számvevők.

A jellemzőnek tekinthető hibák az alábbiak:

~ 24% **nem** támasztotta alá mérlegeit leltárral, s 43% is részben hibásan tette meg, ezért több mint 2/3-a a vizsgált önkormányzatoknak megsértette a mérlegvalódiság elvét.

- ~ a 72 kijelölt önkormányzatnál lefolytatott számvevőszéki vizsgálat a mérlegek eszköz oldalán összesen 454 M Ft hiányt és 52 M Ft többletet állapítottak meg, míg a forrásoldal hibáit 18 M Ft hiány és 2 M Ft többlet jellemezte. Mindez arra engedett következtetni, hogy az önkormányzatok vagyonának **valós** nagyságrendjéről nincs megfelelően pontos információ sem helyi, sem országos szinten,
- ~ az önkormányzatok többségének még mindig alacsony szintű számviteli kultúráját mutatja az, hogy a mérleg, a számviteli nyilvántartások, valamint a leltárak legalapvetőbb egyezőségét nagy számban **nem** biztosították, ugyanis pl. az üzemeltetésre átadott eszközök esetében ezt a követelményt csak 65%-uk, a részesedések esetében 58%-uk, a követelések esetében 46%-uk, a kötelezettségek esetében 61%-uk, míg a függő és átfutó tételek esetében 66%-uk teljesítette,
- ~ a beszámolás keretében minden önkormányzat eleget tett ugyan a különféle állami támogatásokkal (hozzájárulásokkal) kapcsolatos elszámolási kötelezettségének, de 32%-uk ezt hibásan, szabálytalanul tette.

A beszámolók általános és egyedi hibatípusai mögött elvértve fordul csak elő az adatszolgáltatók szándékossága, azokban inkább a **szakszerűtlenség játszik szerepet**. A konkrét megállapítások ezt egyértelműen alátámasztják.

Sóskút község önkormányzata a mérlegben szerepeltetett eszközeinek értékét szabályos leltárral nem támasztotta alá. Az év közben eladott részvényeinek kivezetése hiányában a kimutatott részesedéseinek értéke 2 M Ft-tal magasabb a valóságosnál. Analitikus nyilvántartásaikat nem összesítették és zárták le, így alkalmatlanok voltak a főkönyvi számlákkal való egyeztetésre. A főkönyvi könyvelés hibáit jelzi többek között az, hogy a pénzmaradványt évek óta nem számolták el, s az eszközöket hiányosan mutatták ki beszámolójukban.

Sásd város önkormányzatának mérlegében szereplő információk sem leltárral, sem megfelelő nyilvántartásokkal nem voltak alátámasztva, amit a könyvvizsgáló 1996. évi jelentésében **nem kifogásolt**. A polgármesteri hivatal mérlegéből a részben önálló intézmények adatai **teljes egészében** kimaradtak, melynek értéke - egyéb vagyonelemek hiányával együtt - meghaladta a **17 M Ft-ot!**

Hegyfalu településen ugyanakkor ez utóbbival ellentétes előjelű hiba miatt volt a mérleg

hibásnak tekinthető. Itt az önkormányzat az üzemeltetésre, kezelésre átadott eszközök között mutatta ki az ÉGÁZ Rt-vel kötött szerződésből eredő 30.506 E Ft-os **pénzügyi kötelezettségét!** Az önműködően lakossági pénzeszközökből megvalósult beruházás egyébként sem volt az önkormányzat tulajdonának tekinthető, így mérlegében egyáltalán nem szerepelhetett volna.

Pilisjászfalu önkormányzata 1995. január 1-től vált le Piliscsaba nagyközség önkormányzatától. Ennek ellenére beszámolójukban csak az önállósulás óta, saját beruházás keretében létrejött eszközök (postaépület, orvosi rendelő, gyógyszertár, járda stb) értékét szerepeltették, míg a korábban megvalósult, s átvett eszközöket - vagyonmegosztás hiányában - nem. Mérlegük egyéb hiányosságok miatt sem volt teljes körűnek tekinthető, s a pénzforgalmi információik is sok hibát tartalmaztak.

Az ellenőrzés során a beszámolóikban, és különösen a mérlegekben feltárt hibák alapján joggal állítható, hogy a központi adatok között magas a hitelesnek nem tekinthető információk aránya.

Az önkormányzatok a zárszámadásukra előírt szabályokat gyakran nem tartják be. Típushibának volt tekinthető, hogy

- ~ a zárszámadások előírt adattartalma nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, mivel a számvevők azok mintegy 25%-át ítélték csak elfogadhatónak,
- ~ a pénzmaradványokat gyakran rosszul állapították meg, s pl. 21%-a az önkormányzatoknak nem hozta meg arról döntését,
- ~ a zárszámadások számos helyen nem a költségvetéssel azonos szerkezetben készültek, így az összehasonlításra, következtetések levonására kevés lehetőség volt,
- ~ a zárszámadások keretében túlnyomó részt egyáltalán nem, vagy csak részben mutatták be az Áht. 116. §-ában előírt mérlegeket, melyek a testületek tájékoztatását lettek volna hivatva szolgálni,
- ~ olyan szöveges előterjesztést csatoltak a zárszámadáshoz, melyek kevés érdemi értékelést tartalmaztak.

Püspökladány önkormányzata - költségvetési rendelethez hasonlóan - zárszámadásában elkülönítetten nem mutatta ki a cigány kisebbségi önkormányzat gazdálkodására vonatkozó adatokat, a hitelmérleget, a több éves kihatással járó kötelezettségeket.

Sóskút településen, ahol a zárszámadás sem

tartalmilag, sem szerkezetileg nem felelt meg az előírásoknak, a képviselőtestület - a pénzügyi bizottság javaslatát tudomásul véve - nem fogadta el a zárszámadásról szóló előterjesztést, mivel az évközi előirányzat-változtatások - egy kivételtől eltekintve - nem kerültek a képviselőtestület elé jóváhagyásra.

Magyarhomorog önkormányzata költségvetési rendeletében - helyesen - intézményenként határozta meg az előirányzatokat, ugyanakkor zárszámadása során a teljesítési adatokat csak önkormányzati szinten (hivatal és intézményei) mutatták be, így az összehasonlítás nem volt lehetséges.

Sárvár városban tapasztaltak nem tekinthetők ugyan általánosnak, de a zárszámadások kapcsán megállapított hiányosságok sokféleségét jelzi az, hogy a város önkormányzata a helyszíni vizsgálat befejezéséig (1997. 05.29.) 1996. évi zárszámadási rendeletét nem alkotta meg. Az Áht. 82. §-a értelmében a költségvetési évet követő 4 hónapon belül a jegyző nem készítette el a zárszámadási rendelet-tervezetet, s így azt a polgármester sem terjeszthette a képviselőtestület elé. Az államháztartási információs rendszerben részére előírt kötelezettségének azonban eleget tettek.

Domony önkormányzatának képviselőtestülete azért nem fogadta el és döntött pénzmaradványáról a jogszabályi előírásoknak megfelelően, mert a zárszámadási előterjesztésben a december 31-i pénzkészletet mutatták be és nem a tényleges pénzmaradványt.

2. A működésképtelenné vált helyi önkormányzatok kiegészítő állami támogatása

Az önkormányzati forrásszabályozás 1996. évben is lehetővé tette az önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került települések kiegészítő állami támogatásban való részesítését.

A helyi önkormányzatok működőképességük helyreállításához 3 jogcímen vehettek igénybe központi forrást:

- ~ vis maior helyzetek megoldására,
- ~ költségvetési forráshiány rendezésére,

~ a saját hibából adódó tartós fizetéseképtelenség átmeneti kezelésére.

2.1. Támogatás vis maior esetén

Az 1996. évi költségvetésről szóló 1995. évi CXXI. törvény 6. számú melléklete alapján azon önkormányzatok igényelhetek központi támogatást, amelyeknél rendkívüli, váratlan események miatti, valamint az önkormányzati tulajdont sújtó természeti vagy más károk által okozott többlet-kiadást saját erőből - az önkormányzat körültekintő gazdálkodása ellenére - sem voltak képesek megoldani. A törvény vis maior esetén nyújtandó támogatásra 500 millió forintot hagyott jóvá. A kiegészítő támogatás igénybevételének szabályozása az előző évhez képest nem módosult, a kérelmek folyamatos benyújtására adott lehetőséget, az igénylések sorrendjében történő - pénzügyminiszteri és belügyminiszteri együttes - döntést írt elő.

Több év tapasztalata alapján továbbra is érvényesült az a gyakorlat, hogy ennél a támogatási formánál - tekintettel a döntésben szükséges gyorsított eljárásra - nem kéri a TÁKISZ-ok véleményét. Amennyiben azonban az önkormányzati kérelem bírálathoz szükséges volt kiegészítő információ, éltek vele. Az érdemi döntéshez adatokat egyéb módon is - helyszíni szemlével, szakvéleménnyel (pl. Meteorológiai szakszolgálat) - pótolták.

A kérelmet előterjesztő önkormányzatoknak a törvényi előírás alapján mellékelni kellett:

- ~ az önkormányzat 1996. évi költségvetéséről szóló képviselőtestületi előterjesztést és rendeletet,
- ~ a káresemény bekövetkeztét, többletkiadásokat tanúsító bizonylatokat,
- ~ testületi előterjesztést és határozatot arra vonatkozóan, hogy az önkormányzat vis maior helyzetét saját erőből nem képes megoldani.

Az elbírálás rendje továbbra is a PM-BM között - 1994. február hónapban - létrejött megállapodás előírásai szerint történt. A megítélésnél alapvető szempont volt, hogy a támogatással az önkormányzatra háruló, alapellátást nyújtó intézmények működőképessége biztosítható legyen.

Az 1996. év rendkívüli időjárás nagy szerepet játszott abban, hogy mind az igénylő önkormányzatok számában, mind pedig a támogatási összegek nagyságrendjében erőteljes növekedés következett be. Az igényelt támogatás közelítette a 3 milliárd forintot, **az előző évinek kétszerese, a lehetőségeknek hatszorosa volt.**

Május hónap végéig közel 100 önkormányzat fordult anyagi segítségért a Pénzügyminisztériumhoz, a kérelmek nagyságrendje ekkor 670 millió forintot mutatott. A bekövetkezett káreseményekről a BM előterjesztést nyújtott be a Kormányhoz, hogy 5 megyében - Baranya, Fejér - Heves - Komárom - Esztergom, Pest - 19 önkormányzat esetében a vis maior keret terhére történjen a lakossági károk és

életveszély elhárításához nyújtandó rendkívüli támogatás finanszírozása.

A Kormány 1055/1996. (V. 24.) sz. határozatában az esőzések okozta károkra 47.725 ezer forint összegű soronkívüli egyszeri és rendkívüli szociális támogatást biztosított (az érintett önkormányzati kérelmeken belül a Kincstár a támogatást előlegként folyósította).

Hasonló módon kezelték az 1996. június végén - tornádó miatti lakossági károk ellentételezését, - az 1079/1996. /VII. 19./ sz. Kormányhatározat alapján 3 megyében 4 önkormányzatnak - Lulla, Sérsekszőlős, Torvaj, Esztergályhorváti - előlegként 25 millió forint összegű szociális támogatást juttattak.

A Kormány felhatalmazta a minisztereket arra, hogy a második félévben jelentkező, rendkívüli időjárás miatti lakossági károk enyhítéséről, az indokolt támogatásról az eljárási rendnek megfelelően döntsenek, elkerülve az előterjesztéssel járó hosszabb átfutási időt.

A vis maior károk miatti kérelmek felülvizsgálata 9 ütemben történt, év végéig 365 önkormányzat 873.995 ezer forint állami támogatásban részesült.

Minden egyes ütemről, a két minisztérium együttes véleményéről indokolással alátámasztott feljegyzés készült, ez szolgált alapul a döntéshez.

A kérelmek elbírálásáról - függetlenül annak eredményétől - minden érintett önkormányzatot írásban értesítettek, és a törvényben megszabott - felhasználást követő 30 napos - utólagos elszámolási kötelezettséget rögzítettek.

Az előző évhez képest az önkormányzatok már nagyobb arányban tettek eleget a kötelezettségüknek, tételes elszámolások, értesítőlevelek megküldésével, részösszegekről szóló adatszolgáltatással. A Pénzügyminisztérium az elszámolásokat nem ellenőrizte, országos összesítést (helyzetjelentést) nem készített.

Az 1996. évi támogatások döntő részben a rendkívüli időjárás okozta károk helyreállítására irányultak, de segítséget nyújtott az aszálykárok vagy egyéb természeti károk miatt megrongálódott önkormányzati intézmények épületeinek felújításához is.

A támogatott célok között ebben az évben is talált az ellenőrzés a törvényi megfogalmazástól eltérő, egyedi döntéseket.

A miniszterek együttes döntése alapján a vis maior keret terhére finanszírozták az 1996. évtől megszüntetett hamvasztásos temetés és a hatósági halottszállítás 1995. december havi országosan jelentkező 6.510 ezer forint összegű igény ellentételezését.

Csenger, Nagykálló, Nyírbogát önkormányzatok 27,5 millió forint támogatást kaptak amiatt, hogy az önkormányzatok által közműfejlesztésre

összegyűjtött és betétként elhelyezett lakossági befizetések a Gávavencsellői Takarékszövetkezetnél bekövetkezett felszámolás miatt elvesztek.

Taszár községet soronkívül 18.200 ezer forint támogatásban részesítették az ivóvízhálózat teljes körű rekonstrukciójának és közvilágítás korszerűsítési feladatoknak az elvégzéséhez. Az igény az IFOR erők tevékenysége során érintett 4 település polgármesterének együttes kérelme alapján indult, amelyet a Tárcaközi Bizottság is felülvizsgált, az állami támogatás forrásának egyidejű kijelölésével. Azt a döntésre illetékes miniszterek elfogadták.

Kács önkormányzat a vis maior előirányzat terhére kapta meg a fizetéseképtelenné válása miatt a 2 millió forint összegű állami támogatást, holott erre fedezetként a költségvetési törvény 6-os számú melléklet 3. pontja szerinti céljellegű pénzeszköz rendelkezésre állt.

Az elutasított kérelmek közül nem kaptak kedvező elbírálást azok:

- ~ amelyek más törvények hatáskörébe tartozók (pl. céltámogatott beruházások),
- ~ ahol nem rendkívüli és váratlan esemény következtében hárult az önkormányzatra többletfeladat és azt rendszeres karbantartással, felújítással az önkormányzatnak kellett volna megelőlegeznie,
- ~ ahol a kérelem nem kötelező önkormányzati feladat ellátására irányult,
- ~ az önkormányzati beruházásokhoz igényelt támogatások a kért összeg a hiányzó saját forrás kiegészítését szolgálta.

Az önkormányzatok zárszámadási feladatainak ellenőrzése során 14 megyében egy-egy önkormányzatnál ellenőriztük a vis maior kérelem megalapozottságát, a rendeltetésszerű felhasználást és az elszámolási kötelezettség teljesítését. Az ellenőrzöttök köréről adatokat a jelentés 1. sz. táblázata tartalmaz. A vizsgálat a támogatást igénylő önkormányzatok 3,8%-át, a folyósított kiegészítő támogatásnak pedig közel 11%-át érintette.

A vizsgált körbe vont **Solt** és **Makó** településeknél a kérelem elutasítása indokolt volt a főhatóságok részéről, időközben az önkormányzatok saját erőből is képesek voltak az elmaradt felújításokat elvégezni.

Az önkormányzatok általában reális, szakvéleménnyel, árajánlattal alátámasztott igényeket jeleztek, a javasolt támogatást az anyagi eszközök szűkössége is mérsékelte, de érzékelhető volt az is, hogy egyes önkormányzatok irreális összegű

kérelmekkel léptek fel. (Pl.: Gyöngyösoroszi 198 millió forint, Hásságy 63 millió forint, Kiskunlacháza 102 millió forint).

A helyszíni vizsgálatok a pénzeszköz felhasználását ellenőrizve jogtalan igénybevételt nem tapasztaltak, általánosítható viszont az a megállapítás, hogy az önkormányzatok az elszámolás kötelezettségét nem kezelték súlyának megfelelően (pl: Pilisjászfalu, Bakonypéterd) az elhúzódo kárelhárításnál pedig indokoltnak látszik egy szigorúbb elszámoltatás. (Pl. Páka, Tinnye községeknél).

2.2. Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő (forráshiányos) helyi önkormányzatok támogatása

Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került helyi önkormányzatok támogatásának feltételrendszerét az 1995. évi CXXI tv. 6. sz. mellékletének 2. pontja szabályozza.

A támogatási cél, valamint az igénybevétel eljárási rendje az előző évihez képest nem változott, szigorítás történt viszont a forráshiány kiszámításában. Erről a PM és BM illetékes főosztályai új útmutatót ("Útmutató a helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásának igénybevételéhez") adtak ki.

Az 1996. évi költségvetési törvényben eredeti előirányzatként 2 milliárd forint állt rendelkezésre, amely évközben 4 milliárd forintra módosult. A helyi önkormányzatok normatív állami hozzájárulásainak lemondással felszabadult összegéből - 407.313 ezer forint - átcsoportosítása tovább növelte a forráshiányos önkormányzatok kiegészítő támogatásának keretét.

A törvényi szabályozás továbbra is két időponthoz kötötte az önkormányzati igények benyújtását az illetékes TÁKISZ-okhoz (első ütem április 30-ig, második ütem szeptember 30-ig), ahol 30 nap állt rendelkezésre az igények áttekintésére, a forráshiány összegére vonatkozó "rövid elemzés" készítésére. A

Pénzügyminisztérium - belső szabályozása alapján - a benyújtást követő egy héten belül gyorsjelentést kért az önkormányzatok által bejelentett forráshiányok összegéről, amely nagyban segítette az országos információk mielőbbi összeállítását.

A TÁKISZ-ok a rendelkezésre álló egy hónap alatt végezték el a forráshiány-számítás felülvizsgálatát, és információt szolgáltattak az e körben nem támogatható önkormányzati igényekről, valamint a várhatóan adósságrendezési eljárás körébe kerülő önkormányzatokról.

Az eljárás rendjében változást jelentett, hogy a döntés-előkészítés szakaszában a támogatás odaítéléséről készített pénzügyminiszteri és belügyminiszteri együttes javaslatot bemutatták az Országgyűlés Önkormányzati és Rendészeti Bizottságának (a bizottság a javaslatokkal egyetértett, módosításokat nem kezdeményezett).

Támogatási kérelmet az I. ütemben 734 önkormányzat nyújtott be, az igényként jelzett összeg meghaladta a 6,1 milliárd forintot.

A TÁKISZ-ok a felülvizsgálat keretében igen eltérő "szigorral" tették meg korrekcióikat, az igények 1/3-át kiszűrték. Ezek elsősorban a forráshiány hibás vagy pontatlan levezetéséből adódtak, egyes központi támogatásokat, átvett pénzeszközöket a helyes összegre javították. Segítséget leginkább abban jelentettek a TÁKISZ-ok, hogy az önkormányzati kérelmeket csak a törvényben előírt dokumentációk megléte esetén továbbították, egyeztették a számítás adatait az

elfogadott költségvetésekkel és zárszámadásokkal. Az igénybevételt kizáró feltételek valóságát csak formailag tudták ellenőrizni.

A döntés-előkészítés során a bírálóban résztvevő minisztériumok tovább csökkentették a támogatási kérelmek összegét. Néhány önkormányzatnál ugyanakkor a TÁKISZ-veleménytől eltérően, valamelyest magasabb összeget tartottak indokoltnak. A bevételek alátervezése, az előző évi pénzmaradványok felhasználásának nem kellő dokumentáltsága, a nem bizonyított kötelezettségvállalások, a működési kiadások csökkentése érdekében elmaradt intézkedések miatt mérsékeltek az igényeket.

A forráshiányos önkormányzati támogatásokról a pénzügyminiszter és a belügyminiszter együttes közleménye 1996. július végén jelent meg 3.216.611 ezer forint összeggel, fedezetére 2.144.408 ezer forint volt biztosítható. A 623 jóváhagyott önkormányzati kérelmet részösszeg közzétételével, egyidejű finanszírozással augusztus hónapban tették közzé (MK. 67 szám). Ekkor történt meg az igénylők 15%-át kitevő 111 elutasított önkormányzat értesítése is. A költségvetési törvény módosítását követően jelent meg a működési forráshiányok teljes összegű biztosítása (1.072.203 ezer forint soron kívüli utalása).

A hosszú átfutási idő alatt számos önkormányzat likviditási hitel felvételére kényszerült, a hitelképesség kedvező megítélésében a számlavezető pénzintézetek garanciáinak tekintették azt, ha az adott önkormányzatnál az állami támogatásra kedvező lehetőségük adódott. (Tard, Kemenesszentpéter, Heves megyei önkormányzat, Pest megyei önkormányzat, 41 borsodi önkormányzat, stb.), míg más esetekben (Hegyfalu, Vajta) a kiegészítő forrás elnyerésével elkerülhetővé vált a költségvetésben tervezett hitel felvétele.

A kiegészítő forrásra II. ütemben 202 önkormányzat nyújtotta be kérelmét, új igénylőként 106 település jelentkezett, 96 önkormányzat az elutasított vagy részben elfogadott kérelmének felülvizsgálatát kérte. A kérelmezők 81%-át részesítettek 1.190.702 ezer forint támogatásban, ez az igényeknek a 48%-os, a TÁKISZ-ok javaslatának 84%-os elismerését jelentette.

A forráshiány-számítás felülvizsgálati szempontjait nem változtatták, azonban az előzőekhez képest más nagyobb szerepet kapott a pénzmaradványok felhasználásának, a bevételek és kiadások tárgyévi alakulásának megítélése.

A miniszteri együttes közleményt december 20-án tették közzé, a pénzeszközhöz az önkormányzatok ezt követően jutottak.

Az önkormányzatok által benyújtott 5,4 milliárd Ft összegű igénynek a 80%-ára biztosított forrást teljes egészében felhasználták.

A forráshiánnyal összefüggő állami támogatások helyszíni ellenőrzési tapasztalatai (2. sz. táblázat) a következőkben összegezhetők:

~ a pályázati igények dokumentációi Gilvánfa önkormányzat kivételével a törvényi előírásoknak megfeleltek és valós adatokat tartalmaztak.

(A helyi költségvetési, zárszámadási, adórendeletek, döntés a forráshiánnyal kapcsolatos állami támogatásról);

~ a képviselőtestületek nyilatkoztak azokról a körülményekről, amelyet a hiány kimutatásához kiadott minisztériumi útmutató

igényelt (beruházási célokról, hiteltartozásokról, betét és értékpapír állományáról), valótlan adatszolgáltatás nem volt;

- ~ ebben a körben nem tapasztalták a vizsgálatok, hogy a költségvetési rendeletben elfogadott hiány összege lényegesen eltérne az igényelt összegtől;
- ~ az önkormányzatokat a kérelmek összeállításában a segédleten túl a TÁKISZ-ok rendszeres konzultációkkal is segítették, hiányolták azonban, hogy a jogos korrekciókról nem kaptak visszajelzést (pl. Heves megyei önkormányzat, Kalocsa, Dunaszentgyörgy, Tard);
- ~ több önkormányzatra kényszerítő hatású volt - a támogatás elérhetősége végett - az intézményi társulás létrehozása, a testületek nehezen hozták meg ezeket a döntéseket (pl. Vajta, Kemenesszentpéter).

2.3. A saját hibából hátrányos helyzetbe került önkormányzatok támogatása

Az önkormányzatok számára biztosított döntési és gazdálkodási szabadság, valamint a rendelkezésre álló pénzügyi források korlátozottsága magában hordozza a pénzügyi egyensúly felbomlásának a lehetőségét. A tapasztalatok azt mutatják, hogy kritikus helyzetben elsősorban azok az önkormányzatok kerültek, akik saját gazdasági pozíciójukat rosszul ítélték meg és megalapozatlan fejlesztési döntéseket hoztak.

Az adósságrendezési eljárásról szóló 1996. évi XXV törvény, valamint a végrehajtás egyes kérdéseit szabályozó 95/1996. (VII. 4.) Korm. sz. rendelet életbelépését követően átmeneti támogatásban részesültek (Bakonszeg, Bátorliget, Páty községek és Szerencs város) közül, Szerencs kivételével – 1996. augusztus hónapban –mindhárom községi önkormányzat megkezdte az adósságrendezési eljárást.

Szerencs esetében 1996. évben elkerülhető volt a csődhelyzet, de csak oly módon, hogy az 1995. évi megállapodásban rögzített 131.243 ezer forint átmeneti támogatás visszafizetésére az 1996. évi részlet tekintetében - kérelmük alapján - haladékokat kaptak, így az 1997-1998-1999 évekre történő egyenlő összegű visszafizetésre vállalkoztak. (Az 1997. január hónapban módosított megállapodásban az első fizetési teljesítés határideje 1997. december 31.).

Az 1996. évi költségvetés 500 millió Ft előirányzatot tartalmazott a tartósan fizetéképtelen helyzetbe került helyi önkormányzatok támogatására, a tervezett összeg a költségvetési törvény módosításával sem változott. Az előirányzat felhasználása két jogcímen történt, összesen 86,4 millió Ft összegben.

A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló törvény hatálybalépését követően 7 önkormányzat esetében indult eljárás:

- ~ Bakonszeg, Bátorliget, Páty önkormányzatok esetében a rendezés keretében a Belügyminisztérium jelezte a pénzügyi

gondnoknak a korábban folyósított visszterhes támogatások összegét, mint hitelezői követelést, amelyek az egyezségi javaslatba bekerültek.

~ Egerszólát, Csány, Nágocs községi önkormányzatok szintén 1996. augusztus hónapban jelentkeztek be az illetékes bírósághoz, ezeknél a településeknél állami követelést nem kellett érvényesíteni.

~ Nágocs község szintén 1996. augusztus hónapban jelentkezett be. Az állam az önkormányzattal szemben köztehertartozásként 5.100 ezer Ft követeléssel lép fel, melyet a Belügyminisztérium bejelentett.

~ Kács község esetében 1996. évvége óta folyik az eljárás, az egyezségi javaslatban állami követelésként szerepel a vis maior támogatás 2 millió forintos összege.

A költségvetési törvény módosítását követően Bakonszeg, Bátorliget és Nágocs települések - az 1996. évi LXXVIII. sz. törvény 4. sz. melléklete alapján - ismét támogatási kérelemmel fordultak a BM Önkormányzati Gazdasági Főosztályához, az adósság rendezés időszakára, működési célra igényeltek támogatást, mivel a bevételeik nem nyújtottak fedezetet a kötelező feladatok ellátására. A működési támogatás igénybevételéhez az érintett önkormányzatok az adósságrendezési eljárásról szóló törvény végrehajtási rendelete által előírt dokumentációkat terjesztették fel, - a TÁKISZ-okon keresztül - kérelmük elbírálásához.

A Belügyminisztériumhoz benyújtott válságköltségvetések felülvizsgálatát követően:

Bakonszeg önkormányzat 13,3 millió forint igényét 9.312 ezer forint,

Bátorliget önkormányzat 13,2 millió forint igényét 6.514 ezer forint,

Nágocs önkormányzat 4,7 millió forint igényét 3.866 ezer forint

Ö s s z e s e n: 19.692 ezer forint

egyösszegű (vissza nem térítendő) forrás-kiegészítő támogatással segítették a működőképesség fenntartása, a lakossági közszolgáltatások ellátása érdekében.

A támogatás odaítéléséről a belügyminiszter és a pénzügyminiszter együttesen döntött (1996. november végén) a pénzeszközök folyósítása a Kincstáron keresztül, soron kívül megtörtént.

A tartósan fizetéseképtelen helyzetbe került - adósságrendezés alatt álló - helyi önkormányzatok működési támogatásáról 1995 - 1997. első félév időszakára vonatkozóan a 3. sz. táblázat tartalmaz adatokat.

2.4. Rendkívüli támogatás

Az 1996. évi költségvetési törvény lehetőséget biztosított a TÁKISZ bérszámfejtési körbe tartozó helyi önkormányzatoknak rendkívüli támogatás igénybevételére olyan esetekben, amikor az önkormányzat a bérszámfejtéssel összefüggő - APEH, MEP, TÁKISZ lebonyolítási számlán - kimutatott tartozásokra önerőből nem volt képes a fedezetet biztosítani. (Kv. Tv. 21.§ és a 6. sz. melléklet 3. pontja alapján).

A Belügyminisztérium 1996. év elején tájékoztatást kért a TÁKISZ-októl, az 1995. december 31-én fennálló köztartozások nagyságrendjéről és jogcímeiről, az akkori állapot szerint 14 megyét érintően 446 millió forint köztartozás és 96 millió forint

APEH és MEP folyószámlákon kimutatott fizetési halasztás engedélyezésével összefüggő késedelmi pótlék jelentkezett.

A jogszabályi lehetőséggel éltek az önkormányzatok és az időközben rendezett, vagy méltányossági kérelemre elengedett, csökkentett összegekkel országos szinten 6 TÁKISZ, 40 önkormányzat igényét jelezte.

Az érintett települések az 1995. december 31-i állapot szerint 217,7 millió forinttal tartoztak az állami költségvetésnek.

21 Borsod megyei, 15 Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei, egy-egy önkormányzat Békés, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar és Somogy megyékből került ki.

Az állami támogatás igénybevételéről valamennyi önkormányzat nyilatkozott, és két részletben történő (30%-át 1996. június 30-ig, 70%-át 1996. szeptember 30-ig) visszafizetésre vállaltak kötelezettséget, későbbiekben több esetben a minisztérium december 20-ig engedélyezett határidő módosítást. Ennek ellenére 13 önkormányzat év végéig sem volt képes rendezni az igénybevett állami támogatás visszafizetését. Ezért az illetékes TÁKISZ-ok 66,7 millió Ft köztartozást fizetésektelen helyzetbe került helyi önkormányzatok támogatásának 1996. évi előirányzata terhére fizettek ki.

3. A helyi önkormányzatok támogatása

Az éves költségvetési törvény a Belügyminisztérium fejezetében rögzíti a helyi önkormányzati támogatások előirányzatait. Ezek mértéke évközben a módosított költségvetési törvénnyel és kormányhatározatokkal változott. Az előző évekhez képest lényeges változást idézett elő a Kincstár létrehozása azáltal, hogy a pénzügyi kifizetések elrendelése a Kincstár, az Utalvány elkészítése pedig a Belügyminisztérium feladata.

3.1. A költségvetési előirányzatok teljesítése

Az éves költségvetési törvény Belügyminisztérium fejezetében irányozza elő a helyi önkormányzatok támogatásait. Címen belül, önálló alcímeken - a normatív hozzájárulások, címzett és céltámogatások, központosított előirányzatok mellett - évi rendes kiadásként a színházak és az önkormányzati hivatásos tűzoltóságok támogatására, összesen 10 550 millió Ft szerepel. Rendkívüli előirányzatként a működésképtelenné vált helyi önkormányzatok kiegészítő támogatására 3 000 millió Ft, területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatásként 5 000 millió Ft-ot irányoztak elő.

~ A Színházak támogatása előirányzaton belül az épületek működtetésére a törvény pontosan meghatározta az egyes önkormányzatoknak járó támogatást. A művészeti tevékenység kiadásaihoz az önkormányzatok az általuk a költségvetésükben tervezett színházi támogatási előirányzat arányában kaptak hozzájárulást. Pályázat útján további összegeket kaphattak az

önkormányzatok. A Belügyminisztérium nyilvántartási

~

~

~ adatai szerint az előirányzatot - 3 461,6 millió Ft - felhasználták, maradvány nem volt.

~ A helyi önkormányzati hivatásos tűzoltóságok támogatását a törvény 7 sz. melléklete tartalmazta önkormányzatonként (összesen 7 088,4 millió Ft). Év elején a miniszterelnökségi céltartalék bérpolitikai keretéből a pénzügyminiszter a tűzoltóságok bérfejlesztésére 200,6 millió Ft-ot csoportosított át a BM fejezetébe. A tényleges kiutalási igény a tűzoltóságok bérfejlesztési támogatásának kiegészítésére a BM Tűzoltóságok Országos Parancsnokságától 194,3 millió Ft volt. Az éves módosított költségvetési támogatás előirányzatából a bérfejlesztésénél lévő különbség (6,3 millió Ft) maradt felhasználatlan előirányzatként.

~ A Működésképtelenné vált helyi önkormányzatok kiegészítő támogatására tervezett előirányzat év végére 5 781,3 millió Ft-ra módosult, a pénzügyi teljesítés 5 367,7 millió Ft volt.

~ A területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatásra rendelkezésre álló előirányzathoz **570,9 millió Ft-ot használtak fel, a pénzügyi maradvány 4 429,1 millió Ft.** Ez a támogatási forma 1996-tól épült be az önkormányzati támogatások közé, a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény alapja. A támogatás összegének megyék szerinti felosztását a 109/1996. (VII.16.) számú, felhasználásának részletes szabályait pedig a 108/1996. (VII.16.) Kormányrendelet tartalmazza, ezen belül a támogatási összegek folyósításának rendjét a 12 § írja elő. A Területfejlesztési Tanácsok 1996. évben az 5 000 millió Ft-tal szemben 6 550,5 millió Ft támogatást ítéltek oda - a többletkötelezettségre a kormányrendelet lehetőséget adott, amelynek felhasználása három éves ütemben történik. A felosztott összegből 6 461 millió Ft-ra kötötték meg a támogatási szerződést. A szerződések 1996. évi 4 983 millió Ft-os ütemével szemben 571 millió Ft volt a kifizetés. A különbözetet az 1997. évben a költségvetésből biztosítani kell.

Az év közben a Belügyminisztérium 17 A helyi önkormányzatok támogatásai, hozzájárulásai címhez átcsoportosított előirányzatok részben önálló alcímen (Energia-áremelés ellentételezése), részben fejezetektől átvett pénzeszközként (Személyes szabadság korlátozása miatti kárpótlás, lakossági eseti gyógyszerkiadások támogatása, iskolai tankönyvvásárlás) jelent meg.

Az átcsoportosított előirányzatok összege 2 177,8 millió Ft volt, amelyből 8,4 millió Ft a maradványa.

A személyes szabadság korlátozása miatti kárpótlás (módosított 93/1990 (XI.21.)

Kormányrendelet alapján jár. Évek óta fizetési kötelezettségként jelenik meg az önkormányzatoknál, s évközi módosításként kerül a minisztérium előirányzatai közé,

fedezete 1996-ban az általános tartalék volt. A rendelkezésre álló 10 millió Ft-ból 7,7 millió Ft volt a felhasználás.

Az energia-áremelés ellentételezése 1995. évről húzódott át, az önkormányzatok 1995. decemberben is kifizették - jogszabály alapján - a munkanélküliek jövedelempótló támogatásban részesülő személyeknek járó havi támogatást, amelyet az elszámolási rend szerint utólag kaptak meg. Az 1996. évi költségvetésben előirányzat nem volt rá, az általános tartalékból rendezték a szükséges 26,3 millió Ft-ot.

A lakosság eseti gyógyszerkiadásainak támogatására rendelkezésre álló 800 millió Ft-ot (szintén az általános tartalékból került átcsoportosításra) a Népjóléti Minisztériumi felosztásnak alapja kormányrendelet volt, az önkormányzatoknak kifizethető összeg e szerint 793,9 millió Ft lett, ezért maradt meg 6,1 millió Ft előirányzat.

Az iskolai tankönyvvásárlás az évek óta kialakult gyakorlat szerint a Művelődési és Közoktatási Minisztérium kezdeményezése alapján irányozták elő a BM fejezetébe, és annak felhasználása megtörtént.

3.2. Az előirányzatok és teljesítésük nyilvántartása

A Belügyminisztériumban az előirányzat-nyilvántartás az előző évihez hasonló. Kiemelt előirányzatonként az eredeti előirányzatokat, egy összegben az évközi módosítást és idősorosan az önkormányzatoknak átadott előirányzatokat vezetik. Az előirányzat évközi módosításának oka ez évben is csak az egyedi ügyiratokból állapítható meg. Változás az előző évhez képest, hogy az egyes önkormányzatonkénti támogatások előirányzat-nyilvántartását a győri TÁKISZ által kidolgozott és kezelt számítógépes programmal kívánták megoldani.

A Pénzügyminisztérium Önkormányzati és Területfejlesztési Főosztálya továbbra is figyelemmel kísérte a pénzügyi kifizetéseket jogcímenként, azokat a Kincstártól és az APEH-SZTADI-tól kapott adatokkal folyamatosan egyeztették. Az önkormányzatok az 1996. évi beszámolók egyeztetéséhez megkapták a teljesítéseket forintban tartalmazó - APEH-SZTADI által készített - táblákat, valamint az előirányzatokat jogcímenként, részletező kimutatást forintban és ezer forintban is. Mindezek ellenére a gyakorlatban még mindig nem biztosított az APEH-SZTADI által összesített önkormányzati beszámoló és a minisztériumi adatok egyezősége.

Az önkormányzati beszámolók szerint Önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő helyi önkormányzatok támogatása bevétel módosított előirányzata és a teljesítés 4486,8 M Ft, szemben a minisztériumi 4407,3 M Ft; az Egyéb központi támogatás módosított előirányzata 7152 M Ft, a teljesítés 2745,7 M Ft az országos önkormányzati

adatok szerint. A BM adata szerint 2169,0 M Ft előirányzat került átadásra, s a PM adata szerint 2169,5 M Ft volt a teljesítés. Egyezőséget tapasztaltunk - az általunk nem vizsgált költségvetési támogatásokat is figyelembe véve - a normatív állami hozzájárulásoknál, a színházi támogatásnál, a vis maior esetében adott támogatásnál, valamint a tűzoltóságok támogatásánál mind az előirányzatoknál, mind a teljesítések esetében. Ezen kívül megegyezett a központosított előirányzatok módosított előirányzata a BM által kimutatott önkormányzatoknak átadott előirányzatokkal, a teljesítési adatok viszont már eltértek.

3.3. Az évközi előirányzat-átcsoportosítás

Az éves költségvetési törvény 1996-ban is lehetővé tette a fejezetek közötti átcsoportosítást, azonban ez évben sem egyértelműen szabályozott az, hogy mely esetekben kell a Belügyminisztériumon keresztül átadni központi támogatásként az előirányzatokat. Továbbra sem egyértelmű az évközben kapott előirányzatok alcím, vagy kiemelt előirányzatként való szerepeltetése a címrendben.

1996-ban nem volt szabályozott az, hogy ha a finanszírozási összeget meghaladta az önkormányzatokat terhelő kötelezettség, és ezáltal az önkormányzatnak tartozása keletkezett, akkor mi a teendő. Ennek megoldásaként a Kincstár nyilatkozatot kért a polgármesterektől, hogy a fedezet hiányában ki nem egyenlített tartozást a következő havi nettó finanszírozás után fennmaradó támogatásból levonhassák, tekintettel arra, hogy a Kincstár által benyújtott inkasszó több hónapon át fedezet hiányában nem teljesült.

Az önkormányzatokat megillető támogatások felhasználásáról és az őket terhelő kötelezettségek teljesítésének az alakulásáról készített kimutatás szerint 1996. év végén a nettó finanszírozási rendszer miatti önkormányzati tartozás (nem teljesült inkasszó) 164,3 M Ft volt (55 önkormányzat tartozott). Erre a kifizetésre nem volt előirányzat a költségvetési törvényben, a zárszámadási törvény tervezetben azonban a BM Fejezet Kincstári előleg alcímén számolták el.

A tartozásokat 1997-ben az önkormányzatok többsége az I. negyedévben rendezte, március 31-ig 156,2 M Ft rendeződött a Kincstár Helyi önkormányzatok kötelezettségei kiadási számlán, amelyet átvezettek az Önkormányzatok előző évi befizetései bankszámla javára.

Az önkormányzatok különböző okok miatt visszafizetett támogatásainak év végi összege 53,8 millió Ft volt - a kimutatás szerint -, amellyel a Pénzügyminisztériumban a központosított előirányzatok teljesítési adatát csökkentették jogcímenként, az APEH-SZTADI adatai alapján.

Az önkormányzatok bevételeik egy részét az államháztartáson belül más fejezetektől kapják, különböző célokra átvett pénzeszközként. A Kincstár nem

készít kimutatást ezek alakulásáról, illetve az esetleges kötelezettségekről. Az sem volt szabályozott, hogy a központosított előirányzatoknál pályázat útján elnyert elszámolási kötelezettséggel kapott támogatásoknál mi a folyamata az elszámolás utáni pénzügyi rendezéseknek. (Pl. a rendszeres nevelési segély kiegészítése pályázatok önkormányzatoknál való elszámolásának határidejét 1997 évre határozták meg.) Az 1995. évi elszámolás összegezéséről egyik minisztérium (BM, PM) sem kapott információt. Ezáltal nem ellenőrizhető az önkormányzatok előző évi befizetési kötelezettségének maradéktalan teljesítése. Nincs információja sem a BM, sem a PM-nek arról, hogy az egyes fejezetek az önkormányzatoknak milyen támogatásokat adtak, azoknak volt-e következő évre áthúzódó rendezési kötelezettsége, és az önkormányzatok esetleges tárgyéve követő visszafizetési kötelezettségüknek eleget tettek-e. pl. a mozgáskorlátozottak támogatása jogtalan igénybevételekor, stb.

4. Az előző évről áthúzódó kötelezettségek rendezése

Az 1995. évi költségvetés végrehajtásáról szóló 1996. évi CIX. tv. (hatályba lépett 1996. dec. 15-én) elfogadta az önkormányzatok állami támogatásokkal kapcsolatos elszámolásait, az önkormányzatokat pótlólagosan megillető, illetve visszafizetendő támogatásokat. A törvényi rendelkezés szerint a pénzügyi rendezési határidők az önkormányzatok saját elszámolású tételeknél 1996-ban voltak. Az Állami Számvevőszék által megállapított eltérések rendezése 1997. évre áthúzódott. Az önkormányzatok elszámolása szerint az őket megillető támogatásokat a Pénzügyminisztérium 1996. május 7-én átutaltatta, az 1996. évi fizetési kötelezettségének eleget tett, határidőt nem ír elő. A rendelet szerint " a támogatás kiutalásáról a TÁKISZ által összesített éves költségvetési beszámoló kézhezvételét követő 15 napon belül a Kincstár - az APEH útján - gondoskodik". A helyi önkormányzatoknak 1996. március 11-ig kellett az 1995. évi beszámolókat a TÁKISZ-okhoz benyújtaniuk, s a TÁKISZ-oknak a megyei összesített beszámolókat 1996. április 3-ig kellett megküldeniük további számítógépes feldolgozásra az APEH-SZTADI-nak (Számítástechnikai és Adóelszámolási Intézet).

Az Állami Számvevőszék által megállapított és a törvényben elfogadott eltéréseknél az önkormányzatokat megillető támogatást a minisztérium a jogszabályban előírt határidőn belül (1997. jan. 13-án a Kincstáron keresztül) rendezte.

5. Az 1996. évi zárszámadáshoz kapcsolódó ellenőrzések

5.1. A helyi önkormányzatok 1996. évi normatív állami hozzájárulása igénybevételenek és elszámolásának ellenőrzése

A normatív állami hozzájárulások előirányzatát 1996-ban is – csakúgy, mint az azt megelőző években – a Magyar Köztársaság költségvetésének adott évi helyzete határozta meg. Ennek megfelelően 1996-ra az Országgyűlés az 1995. évi

előirányzathoz képest 11,4%-kal nagyobb összeget, 228,2 Mrd Ft-ot hagyott jóvá, amely az év folyamán 231,7 Mrd Ft-ra módosult. Az inflációs hatásokat figyelembe véve megállapítható, hogy a normatív állami hozzájárulások reálértéke a vizsgált évben is csökkent, így az évek óta felhalmozódott feszültségek szükséges mértékű enyhítésére nem volt elegendő.

Az Állami Számvevőszék több éve folyamatosan kifogásolta, hogy a normatív állami hozzájárulások jogcímeinek száma indokolatlanul növekedett és azok nem tükrözik az állam feladatvállalásának a mértékét.

A normatív állami hozzájárulási összegek egyetlen jogcímnél sem fedezték a tényleges költségeket, ezért a felhasználási kötöttség nélkül kapott hozzájáruláshoz az önkormányzatoknak jelentős kiegészítést kellett biztosítaniuk.

A normatív állami hozzájárulások jogcímeinek száma 1996. évben 14-re csökkent ugyan, azonban a jogcímeken belül kialakított ún. "kódokhoz" rendelt fajlagos összegek száma megsokszorozódott. Az előírt feltételek megléte esetén az önkormányzatok 249 kód alapján vehették igénybe az őket megillető hozzájárulást, amelyből a közoktatási kódok száma 238.

Az előző évek ellenőrzései alapján tett javaslataink hasznosulását elemezve megállapítható, hogy bár néhány egyedi ügy kapcsán felvetett szabályozásbeli pontatlanságot a központi szervek kiküszöböltek, több alapvető kérdésben nem sikerült előrelépést elérniük:

- ~ az ágazati szakmai statisztikák, a költségvetési finanszírozási szempontok és a költségvetési beszámolók feladatmutatói továbbra sincsenek összhangban;
- ~ a finanszírozási rendszer továbbra sem tükrözi a állam tehervállalásának mértékét, feltételeit, bár el kell ismerni, hogy a módosított közoktatási törvény az ágazati törvények körében egyedülálló költségvetési garanciákat tartalmaz;
- ~ nem történt előrelépés a tervezés, elszámolás és ellenőrzés rendszerének összehangolt szabályozásában;
- ~ nem valósult meg az önkormányzatok normatív állami hozzájárulásokkal kapcsolatos ellenőrzési kötelezettségének konkrétabb előírása;
- ~ nem csökkent, hanem rendkívüli mértékben megnövekedett a normatívák jogcímeinek száma, ami a rendszert bonyolultabbá, áttekinthetlenebbé tette.

Az önkormányzatok döntő többsége továbbra sem tett eleget a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 92. § (2) bekezdésében, illetve az 1991. évi XX. törvény 140. § 1. e) és h) pontjaiban foglalt ellenőrzési kötelezettségének. Az önkormányzatok többsége nem győződött meg az intézmények által közölt adatok valódiságáról, a bizonylatok meglétéről, a szükséges nyilvántartások vezetéséről, holott az ellenőrzés fontosságára az elmúlt években a központi szervek és az Állami Számvevőszék is több esetben – egyre nyomatékosabban – felhívta a figyelmet.

A nem megfelelő törvényi szabályozás, az intézmények pontatlan adatszolgáltatása, az önkormányzati ellenőrzések elmaradása együttesen oda vezettek, hogy az

önkormányzatok 1996. évi elszámolását követő helyszíni ellenőrzésünk során – normatívánkénti számbavétel mellett – 214.780,5 E Ft jogosulatlan igénybevételt és 167.393.0 E Ft önkormányzatokat megillető normatív állami hozzájárulást állapítottunk meg. **Tekintettel arra, hogy ezek az eltérések esetenként egy-egy önkormányzatnál semlegesítik egymást a vizsgált önkormányzatoknak a központi költségvetésbe 67.329.549 Ft-ot kell visszafizetniük, illetve a költségvetésből részükre pótlólagosan 19.942.073 Ft-ot kell kiutalni (1. melléklet).**

A korábbi években hasonlóan a hibás elszámolások miatt sérelmet szenvedett a teljesség, valódiság, következetesség számviteli alapelv és a költségvetési beszámoló kiegészítő mellékletei sem mutatnak valós képet.

5.2. A helyi önkormányzatok beruházásaihoz és rekonstrukcióihoz nyújtott 1996. évi címzett- és céltámogatások ellenőrzése

A korábbi években a sok támogatott cél és viszonylag magas céltámogatási arány alapján elindított nagyszámú fejlesztés miatt az 1994-1996. évekre a költségvetési törvényekben az új induló céltámogatott beruházásoknál szűkítették és rangsorolták a támogatható célokat. Az elbírálási, döntési mechanizmus nem változott.

Az önkormányzatok céltámogatási igénybejelentése és annak elfogadása **döntő többségében maradéktalanul megfelelt** a jogszabályi feltételeknek. A **fejlesztések előkészítettsége azonban** főként a pénzügyi megalapozottság tekintetében **nem volt megfelelő.**

Az önkormányzatok egy része a beruházáshoz szükséges **saját pénzügyi hozzájárulást nem teljeskörűen, vagy egyáltalán nem tudja biztosítani.** A saját forrásból való hozzájárulás megteremtésének **fontos feltétele volna a stabil pénzügyi szabályozás,** a több évre előre látható, megbízható forrásképződés. A beruházások előre történő tervezhetősége is azt igényelné, hogy a **céltámogatásoknál a támogatható célokat és az igénybevétel feltételeit** ne évenként, hanem központilag **több évre előre határozzák meg.**

A helyi önkormányzatok **jelenlegi pénzügyi szabályozásának** szerves része a **címzett és céltámogatási rendszer.** E támogatások nélkül - figyelemmel a korlátozott saját forrásokra - az önkormányzatok nem lettek volna képesek a víz, szennyvíz, kommunális és egyéb fejlesztéseket megvalósítani.

A beruházások, a létesítmények **többségének létrehozása célszerű volt.** A támogatásokkal létrehozott beruházások **elősegítették** a települések, illetve az egyes térségek közüzemi, egészségügyi, oktatási és közművelődési ellátási színvonalának emelését, az életkörülmények javítását és a környezeti ártalom csökkentését.

Egyes beruházások azonban nagyobb körültekintéssel, a tényleges igények ismeretében kisebb költségráfordítással, az igényekhez jobban igazodó kapacitás méretezéssel valósulhattak volna meg.

Már korábban is a címzett- és céltámogatási rendszer hibájaként jeleztük, hogy a célok kijelölése nem minden esetben a valós helyi szükségleteket tükrözte és kényszerpályára terelte a helyi fejlesztési tevékenységet. Nem ösztönzött kellően az állami pénzeszközök takarékos és hatékony felhasználására. A központi

költségvetésben hozzájárult jelentős összegű kiadási előirányzat hosszabb ideig tartó felesleges lekötéséhez. A területi koordináció, a szakmai irányítás és ellenőrzés fogyatékoságai kö-vetkeztében az esetenként "pazarló" pénzfelhasználással létrejött, elaprózott, túlméretezett kapacitások működtetése többlet költséget okoz.

A címzett- és céltámogatási rendszer és a kapcsolódó területek jogi szabályozásának fejlesztése, működésének javítása, és a törvényesség érvényesítése érdekében - 1995. évi ugyanezen tárgyban végzett téma ellenőrzésünk alapján – tett ajánlásokat a **tárcák csak részben hasznosították.**

Az önkormányzatoknál **1996. év végén jelentős, összesen 20 451,7 millió forint (46,9%) központi támogatási előirányzat maradt felhasználatlanul.** Ez visszavezethető a támogatási rendszer szabályozási, működési hiányosságaira, a különböző pénzalapok elbírálási mechanizmusára, a közbeszerzési eljárás időigényére és nem utolsósorban az önkormányzatoknál az előkészítés és megvalósítás hibáira.

Továbbra is jelentős és nem csökkenő a jogtalanul igénybe vett, ezért a központi költségvetésbe visszafizetendő címzett- és céltámogatások összege. Viszonylag széles körben fennállt és továbbra is fennáll annak a lehetősége, hogy az önkormányzatok - lemondási kötelezettségüket nem teljesítve - hosszabb ideig feleslegesen kössenek le állami támogatási előirányzatokat.

A vizsgálat alapján **jogtalanul igénybe vett 233 580 ezer forint céltámogatás, és 15 030 ezer forint céltámogatási kiegészítő keret támogatás, valamint 29 418 ezer forint címzett támogatás visszafizettetését, valamint a képviselő-testületek által le nem mondott 468 958 ezer forint céltámogatási előirányzat, és 15 162 ezer forint céltámogatási kiegészítő keret csökkentését javasoltuk.** (2-5. mellékletek)

5.3. A helyi önkormányzatok által igényelhető 1996. évi központosított előirányzatok ellenőrzése

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 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.

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.

Össességében 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.

A helyszíni vizsgálat 51,7 M Ft jogtalanul igénybe vett központosított támogatás visszafizettetését javasolta (6. és 6/a. melléklet). A közműfejlesztési támogatás jogtalan igénybevételének napját a 6.b melléklet tartalmazza.

Táblázatok