

398 Vélemény a Magyar Köztársaság 1998. évi
költségvetéséről

2/b. sz. füzet

A helyi önkormányzatok 1998. évi költségvetése tervezésének
ellenőrzéséről

TARTALOMJEGYZÉK

I. Összegző megállapítások, következtetések

a Belügyminisztériumnál, a Művelődési és Közoktatásügyi Minisztériumnál, a Népjóléti Minisztériumnál, 4 TÁKISZ-nál, 1 megyei, 2 megyei jogú városi, 4 városi és 1 községi önkormányzatnál végeztünk.

I. Összegző megállapítások, következtetések

Az önkormányzatok alapvetően 1998. évben is, a korábbi években kialakult csatornákon keresztül jutnak központi forrásokhoz. A Kormány a forráselosztó rendszernek olyan korrekcióira tesz javaslatot, melyek célja az egyes elemek pontosítása, továbbá a kisebb önkormányzatok pénzügyi kondíciójának javítását eredményező forrásátrendezés.

Eközben az önkormányzatok szabályozása a feladatfinanszírozás irányába tolódik és egyre inkább ágazat-specifikussá válik.

Az 1998. évi költségvetési irányelvek az önkormányzati forrásszabályozásban tervezett változtatások legfontosabb céljaként, a normativitás erősítését, a feladatorientáltabb forráselosztást, a területi kiegyenlítést, a döntési hatáskörök decentralizációjának fokozását jelölték meg.

A törvényjavaslat többféle módon is segíti a területi kiegyenlítődet. Számottevően nő az ilyen célú fejlesztési támogatások nagyságrendje, de az iparüzési adóból származó különbségeket még nem szünteti meg. A személyi jövedelemadó allokációjának tervezett módosítása a kisebb településeknek kedvez és a normatív hozzájárulások, kiegészítő támogatások között is nő az e településtípust megillető jogcímek száma.

A döntési hatáskörök további decentralizálása érdekében a javaslat újabb, a területfejlesztési tanácsok által felosztandó fejlesztési forrást tartalmaz, s e szervek hatáskörébe utalja a "vis maior" támogatások odaítélését is.

A normativitás erősítésének szándéka leginkább az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok támogatási rendszerének pontosításában nyilvánul meg. Az ilyen önkormányzatok tervezett előirányzatainak felülvizsgálata során a település kategóriánkénti országos átlag szerinti fajlagos kiadások figyelembe vétele hozzájárulhat a támogatás normatívabb elosztásához.

A feladatorientáltabb forráselosztást az állami hozzájárulások között szereplő szociális normatíva kialakításánál tervezi a Kormány, ahol a település lakosságának

szociális helyzete mellett, a korábbi évek ilyen célú felhasználását is figyelembe veszik.

Az önkormányzatokat érintően - a központi költségvetésből megillető források nagyságrendjére vonatkozóan - **az irányelv a személyi juttatásoknak az államháztartás egészére jellemző mértékű növelését, a felhalmozási kiadásokra szánt összegek 4%-os bővítését, a lakosság szociális ellátásában a reálérték megőrzését tűzte ki célul. A törvényjavaslat - a 2-3%-os létszámfogyás figyelembevételével - ezek makroszintű feltételeit teremti meg.**

II. Részletes megállapítások

1. A tervezés feltételrendszere, törvényessége

A Kormány az 1998. évi költségvetési törvényjavaslat előkészítése során az államháztartási törvényben rögzített határidőket betartotta. Az önkormányzati tervek körültekintőbb, megalapozottabb kimunkálását, s időbeni elfogadását nagyban segítheti, hogy **a törvényjavaslat benyújtására** az előző évekénél és a törvényben meghatározott időpontnál is **mintegy két héttel korábban került sor.** A tervező munkához az érintett minisztériumok a szükséges információkat, szakmapolitikai elképzeléseket, jogszabálytervezeteket biztosították. Mindez segítette, hogy az önkormányzatokra vonatkozóan a korábbiaknál **részleteiben kidolgozottabb törvénytervezet** megvitatását kezdheti el a Parlament. Az önkormányzati forrásszabályozás hatásának komplex értékelését azonban a vizsgálatunk időpontjában is nehezítette, hogy a személyi jövedelemadó felosztását megalapozó modellszámítások nem készültek el, továbbá ennek következményeként az önkormányzatokat megillető "pénzbeli és természetbeni szociális és gyermekjóléti" normatíva tervezett összege sem ismert.

A költségvetés tervszámait megalapozó, továbbá az önkormányzatokat megillető források igénybevételeinek feltételeit rögzítő törvénytervezetek, illetve módosítási javaslatok elkészültek és megtörtént azok parlamenti benyújtása is. Kedvezőnek értékeljük, hogy azokban a számvevőszéki vizsgálatok tapasztalatai többségükben hasznosultak, számos javaslatunkat a törvény előkészítők beépítették a tervezetbe. Korábbi megállapításaink ellenére

nem szűkült az önkormányzatok által igényelendő központosított előirányzatok köre. Elmaradt a költségvetési törvénytervezet 8. számú mellékletében szereplő kiegészítő támogatások felhasználási kötöttségének feloldása is. (Az ezekkel kapcsolatos részletes megállapításainkat a jelentés 3.3.2. és 3.3.7. pontja tartalmazza.)

Változatlanul számos olyan előirányzat szerepel a költségvetésben (főként az 5. számú mellékletben), melyek igénylésével, folyósításával és elszámolásával kapcsolatos szabályokról a szakminisztériumok a következő évben rendelkezhetnek. Ennek kedvezőtlen hatását mérsékli, hogy a főbb garanciális szabályok (az összeg rendeltetése, igénybevétel alapvető feltétele) a törvény szövegébe beépültek. **A Kormány által benyújtott előterjesztés a helyi önkormányzatokra vonatkozóan - az Áht. előírásainak megfelelően - tartalmazza az 1998. évet követő két év várható előirányzatait és bemutatják a cél- és címzett támogatásokkal kapcsolatos többéves elkötelezettségek hatásait is.**

A helyi önkormányzatok, a korábbi évek gyakorlatának megfelelően, csak később kapcsolódnak be a tervező munkába. A tájékoztató jellegű helyszíni vizsgálataink kedvező tapasztalata, hogy **több helyen elkezdődött azoknak a testületi döntéseknek az előkészítése, melyek az 1998. évi tervszámokat alapozzák meg** (létszám-felülvizsgálat, oktatási programok, fejlesztési koncepciók jóváhagyása, stb.). A kormányzati szervek az előkészítő munkát a költségvetés irányelveinek megküldésével segítették. A költségvetési rendelettervezet benyújtásával, elfogadásával kapcsolatos határidőknek az államháztartási törvényben tervezett módosítása várhatóan megteremti annak lehetőségét, hogy az önkormányzatok a részletes tervek kidolgozását a központi források pontos ismeretében kezdhessék el.

2. A forrásszabályozás módosulásának főbb jellemzői

Az önkormányzati forrásszabályozás alapjaiban nem változik. A központi költségvetésből származó források szerkezete, összetétele azonban módosul és a szabályozás egyes elemeiben is kiemelést érdemlő változtatásokat tervez a Kormány.

A törvényjavaslat szerint az önkormányzatok 1998. évben a központi költségvetésből az inflációt meghaladó, 18%-os forrásbővüléssel számolhatnak. A növekményből meghatározó az átengedett bevételek dinamikája, így az

állami támogatások és hozzájárulások együttes összegének **részaránya** az előző évihez képest több mint 4% ponttal **mérséklődik.**

A központi költségvetési kapcsolatokból származó források arányának alakulását a következő tábla szemlélteti:

részarány %-ban

Megnevezés	1996. évi	1997. évi	1998. évi
	országgyűlési előirányzat	törvényjavaslat	
Állami hozzájárulások és támogatások	76,5	72,7	68,0
Ebből:			
normatívan elosztott hozzájárulás és támogatás	53,8	52,1	48,0
Átengedett személyi jövedelemadó	23,5	27,3	31,8
Ebből:			
normatívan elosztott személyi jövedelemadó	7,2	14,8	15,9
Termőföldek bérbeadásából származó adó	-	-	0,2
	100,0	100,0	100,0

Az állami támogatások és hozzájárulások javasolt összegeiben a költségvetés-politika céljai között megfogalmazott prioritásokat érvényesítették.

Fejlesztési célú támogatásként az előző évi 47 milliárd Ft-tal szemben 56 milliárd Ft-ot kapnak az önkormányzatok, így a beruházások reálértékben is nőhetnek (a növekmény 19,1%). Az önkormányzati hivatásos tűzoltóságok támogatása közel egyharmadával (32,3%) bővül. A szociális célú előirányzatok, a feladatbővülés mellett várhatóan a reálérték megőrzésére fedezetet nyújtanak.

A támogatások között új elemként tesz javaslatot a Kormány a **"céljellegű decentralizált támogatás"** bevezetésére, mely a területfejlesztési tanácsok hatáskörének bővítésével további **fejlesztési források felhasználásközeli felosztását teszi lehetővé.**

Az átengedett bevételek közül a személyi jövedelemadó felosztásának szabályai módosulnak. A valamennyi önkormányzatot egységesen megillető helyben maradó

mérték 22%-ról 20%-ra mérséklődik. Ezzel teremtette meg a Kormány annak a továbbfejlesztett kiegészítő mechanizmusnak a forrását, melynek deklarált célja a települések eltérő jövedelemtermelő képességéből adódó területi egyenetlenségek, feszültségek oldása.

A személyi jövedelemadóról szóló törvény módosítása révén az önkormányzatok új, átengedett bevételhez is jutnak. **A termőföld bérbeadásából származó bevétel utáni adót 1998. évtől a helyi önkormányzatok szedik be, s teljes egésze az önkormányzatokat illeti.** Az előterjesztés e forrásból 1 milliárd Ft bevétellel számol.

A törvényjavaslat **a központi költségvetésen kívüli, egyéb önkormányzati forrásoknak mintegy 8%-os bővülésével számol.** Ezen belül a felhalmozási célú bevételek 9%-kal csökkennek, míg a folyó bevételek előirányzati szinten 11%-kal növekednek. **Ezek teljesülése, továbbá a számításba vett 2-3%-os létszámfogyás megvalósulása esetén az önkormányzati szférában is megteremthető a lehetősége a 16%-os átlagkereset növekménynek, illetve egy 7%-os dologi automatizmusnak, továbbá a felhalmozási kiadások reálértéket meghaladó bővülésének.**

3. Az önkormányzati bevételek tervezése

3.1. A normatív állami hozzájárulás

Az **1998. évi költségvetési irányelvek** előírták a szociális és gyermekjóléti normatíva feladat-orientáltságának erősítését, a közoktatás finanszírozás egyszerűsítését, az önkormányzatok társulási hajlandóságának ösztönzését, továbbá azt, hogy **az 1998-ban hatályba lépő kulturális szaktörvényekből adódó helyi önkormányzati feladatok fedezetére az átlagos támogatásnövekmény nyújt fedezetet. Az átlagos támogatásnövekmény a forrása - belső forrásátcsoportosítási lehetőség mellett - az új körzeti igazgatási feladatokhoz kapcsolódó normatíva, a gyámügyi és építésügyi igazgatás városokhoz történő koncentrálásának is.**

A helyi önkormányzatok részére a központi költségvetésből juttatott forrásokon belül 70,6%, **282,6 milliárd Ft a normatív állami hozzájárulás és az egyes közoktatási feladatok kiegészítő támogatása.** Ezek együtt **az előző évihez képest 9,1%-os növekedést mutatnak.** A normatív állami hozzájárulások 276,0 milliárdos előirányzata 7,9%-kal haladja meg az előző évit, míg az oktatási feladatok kiegészítő

támogatása több mint duplájára nő (6,6 milliárd Ft).

A normatív állami hozzájárulás megoszlása feladatokra a következő:

- oktatási célokra 180,3 md Ft, 65,3%
- szociális és gyermekjóléti feladatokra 64,6 md Ft, 23,4%
- népességszám alapján elosztott normatív állami hozzájárulás 21,1 md Ft, 7,7%
- a községek általános és üdülő-helyi feladatainak támogatása 10,0 md Ft, 3,6%

Összesen: 276,0 md Ft, 100,0%

A normatív állami hozzájáruláson felül a személyi jövedelemadó normatív elosztásával a szociális és gyermekjóléti feladatokhoz további 47,6 milliárd Ft forrás jut.

Az előző évi előiránnyal összehasonlítva **a szociális célú normatívák** növekednek a legnagyobb mértékben, mert az önkormányzatok szociális feladatai fokozatosan bővülnek. A gyermekek védelméről szóló törvény 1997. novemberi hatálybalépésével **új feladat a gyermekvédelmi támogatás és új szociális ellátási forma a megélhetést biztosító jövedelemmel nem rendelkező időskorúak részére folyósítandó járadék.**

A szociális célú normatívák - az szja-ból finanszírozott résszel együtt - 1997-hez viszonyítva 27,4 milliárd Ft-tal (32,2%-kal), jóval az átlagot meghaladóan növekedtek. Az összesen 112,2 milliárd Ft-os előirányzat 70%-a szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatások, pénzbeli és természetbeni ellátások, 30%-a szociális intézményi feladatok fedezetére szolgál. A szociális intézményi feladatok normatíváinak fajlagos összegei 11,2 - és 20,8 % közötti mértékben emelkednek.

A finanszírozás korszerűsítése keretében a szociális normatívák megfelelő allokációja érdekében **1998-ban külön normatíva van a szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatási feladatokhoz, illetve a pénzbeli és természetbeni szociális és gyermekjóléti ellátásokhoz. Az utóbbi**

- állandó népességszámhoz kötött, két összeghatár között mozgó - **fajlagos összegét még nem tartalmazza a törvényjavaslat.** A központi szervek célja az előző évben is használt, a lakosság szociális helyzetét jellemző mutató mellett az ún. felhasználási mutató alkalmazásával az, hogy a támogatási rendszer tükrözze az önkormányzatok szociális érzékenységében és a szociális kiadások tekintetében

mutatkozó különbségeket.

A szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatások

megvalósításának célját - amelyeket minden településen biztosítani kell - 1998-ban egy **alap-hozzájárulás** (933 Ft/ a település állandó népességszáma) biztosítja. Ehhez kapcsolódik a családsegítő, illetve gyermekjóléti szolgálatokat működtető önkormányzatok **külön támogatása**. Az ezzel járó többletterheket vállalkóknak célzott támogatás, **kiegészítő hozzájárulás** jár. Kiegészítő hozzájárulásra jogosultak a kistelepülések (2000 fő alatt), ahol falugondnoki hálózat működik. A normatíva megalapozása céljából a Népjóléti Minisztérium felmérést, számításokat végzett.

A helyi önkormányzatok **közoktatási** feladatainak központi költségvetési finanszírozása nem változik lényegesen. Az a támogatási rendszer működik 1998-ban is, amelyet az 1996. évben módosított közoktatási törvény írt elő. A normatív állami hozzájárulás, illetve a közoktatás felhasználási közttséggel megállapított állami támogatása együtt 187 milliárd Ft, az előző évi országgyűlési előirányzathoz képest 12,3 %-kal növekszik és 4,4 %-kal több a normatív állami hozzájárulások átlagos növekedésénél. **A törvényjavaslat összege több mint a közoktatási törvény által előírt összeg, az 1996. évi - a törvényi előírásoknak megfelelően korrigált - közoktatásra fordított kiadás 80%-a.**

A közoktatási hozzájárulások jogcíme az előző évivel azonosan 10 féle, az összevont jogcímekhez tartozó fajlagos összegek száma 32-ről 28-ra csökken. Az alapnormatívába beépül a szülői szervezetek, tanulói önkormányzatok és az iskolai sportkör működtetésének támogatása. Bővült ugyanakkor a fajlagos mértékek száma a napközis foglalkozásnál a cigánytanulók felzárkózását, beilleszkedését segítő foglalkoztatás külön (kétszeres) fajlagos összegével és különböző mértékben illeti meg az állami hozzájárulás az önkormányzatokat a felnőttoktatás különböző területein oktatottak után, illetve a magán és vendégtanulókat, továbbá a térítési díjat fizetőket.

A közoktatás jogcímeihez kapcsolódó fajlagos összegek 6,7 - és 27,5 % közötti mértékben emelkedtek, nagyobb arányú növekedést a szakképzés és a különleges gondozás hozzájárulásai mutatnak.

Az önkormányzatokat 1998-ban megillető, **az állandó népességszám alapján tervezett hozzájárulások** együttesen szűkülnek. A település- igazgatási, kommunális és sportfeladatok támogatása az 1997. évihez képest közel egyharmadára, 22,5 milliárdról, 8,2 milliárd Ft-ra csökken. A

központi szervek szándéka, hogy a helyi önkormányzatok e feladataik finanszírozásához szükséges forrásokat iparüzési adóbevételekkel pótolják.

A közművelődést, illetve a közgyűjteményi feladatok ellátását 1998-ban külön normatíva támogatja. A normatíva kialakításánál a központi szervek a később megjelenő kulturális törvények tervezett előírásait vették alapul.

Új normatíva kapcsolódik **a körzeti igazgatáshoz**, amely az első fokú építésügyi és gyámügyi feladatok városokhoz telepítésével függ össze. Az összesen 3 milliárd Ft-os előirányzatból 1 milliárd Ft pótlólagos forrás, 2 milliárd pedig belső átcsoportosítással kerül az önkormányzatokhoz. Az összegből 4 millió Ft egységesen illeti meg a városokat, 200 Ft/fő pedig az ellátandó körzet állandó népességszáma alapján.

A hozzájárulások igénybevételének és elszámolásának, a jogosultság dokumentálásának szabályai a törvényjavaslatban, illetve a törvényjavaslat mellékleteiben - néhány kivételtől eltekintve - kellően szabályozottak.

Egyes jogcímek esetében a szabályozás kiegészítésre, pontosításra szorul.

~ a megyei önkormányzatokat a törvényjavaslat 20. §-a szerint a személyi jövedelemadóból a megyei fenntartású intézményekben ellátottak után is megilleti (a központi számítások befejeződésével későbbi időpontban ismertté váló) támogatás. **A törvényjavaslat nem tartalmaz arra vonatkozóan szabályozást, hogy az ellátott, oktatott létszám változása során mi a teendőjük az önkormányzatoknak.** A tervezés során szolgáltatott létszámadatok valótlanságának pénzügyi következményeit az adatszolgáltatást pontosabban teljesítő önkormányzatok viselik és nincs lehetőség az elszámolás során sem a valós ellátotti létszám szerinti támogatás igénybevételére;

~ a törvényjavaslat 26. §-a szól az önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő forráshiányos önkormányzatok finanszírozási előlegének igényléséről. Amennyiben a PM és a BM 1998. március 10-ig készíti el a részletes módszertani útmutatót (6.sz. melléklet) a 26. § határidői nem teljesíthetőek;

~ a közoktatási törvény írja elő, hogy a normatív költségvetési hozzájárulás összegeinek meghatározásakor differenciáló tényező a szülői szervezet, diákönkormányzat, iskolai sportkör működtetése. **A feladatok konkrét összeggel történő nevesítése az alap-hozzájáruláson belül véleményünk szerint felesleges.** A normatív állami hozzájárulást az önkormányzatok (az önkormányzati törvény szerint) felhasználási köztetés nélkül kapják és azt jelentős összeggel

egészítik ki saját forrásaikból is. Ilyen körülmények között nincs jelentősége a külön összeg feltüntetésének.

~ az 1998. évi költségvetési törvényjavaslat - összhangban a közoktatási törvénnyel - differenciált támogatást biztosít azon községi és városi önkormányzatok részére, amelyek kötelező közoktatási feladataikat intézményirányító társulás keretében látják el, az intézményeket közösen alapítják és/vagy közösen üzemeltetik. **A további feltétel - nevezetesen a fajlagos kiadások csökkenésének dokumentálása - a gazdasági előny mind a már működő, mind az újonnan alakuló intézményirányító társulás esetében nehezen érvényesíthető.** A társulásnak nemcsak gazdasági, hanem szakmai okai is lehetnek, a több éve működő társulásoknál az inflációs hatások elfedik a számszerűsíthető gazdasági előnyt, stb. Az új társulásoknál a csoport-átlaglétszámok alakulása, mint hatékonysági mutató előírása célravezetőbb lenne; ~ a 3. számú melléklet kiegészítő szabályai 1. f.) pontja szabályozza a közoktatási célú normatív hozzájárulásoknál alkalmazandó átlagszámítás módszerét. **E helyen a tanév-váltáshoz igazodó (8/12-ed, 4/12-ed) "összesített átlag" kifejezés szerepel, a közoktatási törvény pedig a normatív állami hozzájárulás feltételül a "nevelési év átlagában" számított létszámot írja elő. A két jogszabályban a fogalmak összhangjának megteremtésére lenne szükség,** annál is inkább, mivel 1996. novemberében a Művelődési és Közoktatási Minisztérium az óvodák számára kiadott egy változott tartalmú Felvételi és mulasztási napló nyomtatványt, amelyben az átlagszámításnak egy harmadik módja szerepel.

3.2. Címzett- és céltámogatás

A címzett- és céltámogatási rendszer lényegét tekintve 1993. évtől nem változott, csupán a támogatási kör módosult.

A **korábbi években** a sok támogatott cél és a viszonylag magas támogatási arány alapján elindított nagyszámú fejlesztés miatt az éves költségvetési törvényekben az új induló céltámogatott beruházásoknál **szűkítették és rangsorolták a támogatható célokat,** másrészt a **fejlesztések támogatási aránya is évről - évre csökkent.**

Az 1998. évre vonatkozó igény-bejelentési határidők változtak, későbbre tolódtak, a **támogatható célok köre, rangsora és a támogatási arányok az 1997. évvel azonosak.** A költségvetési irányelvekben és a benyújtott törvényjavaslatban a Kormány az 1997. évi 39 milliárd Ft-tal szemben, 1998. évre 43 milliárd Ft-ot javasol a címzett- és

céltámogatásokra fordítani. A nominálisan 10,3 %-kal növekvő, de reálértékét tekintve csökkenő előirányzatból az önkormányzati igények nagy része kielégíthető, mivel a közbeszerzési eljárás időigénye miatt a kezdés évében a korábbiaknál kisebb arányú fedezet biztosítás is elegendő.

A **folyamatban lévő** fejlesztésekhez 1998. évre már odaítélt címzett- és céltámogatás együttes összege 29 milliárd Ft-ot köt le.

Az **új induló** fejlesztésekhez fennmaradó 14 milliárd Ft-ból a Kormány címzett támogatásra 3 milliárd Ft-ot, céltámogatásra 11 milliárd Ft-ot javasol felhasználni. Az új induló fejlesztésekre 1998. évre 2 milliárd Ft-tal több jut mint 1997-ben.

A felosztási lehetőséget bővíti a folyamatban lévő beruházások 1998. évi előirányzatából, továbbá az előzőek évek előirányzat maradványából 1998. június 30-ig lemondással felszabaduló összeg, amely az igény-kielégítési sorrend szerinti céltámogatásokra használható fel.

Növelik a beruházási forrásokat a Vízügyi Alaptól és a Központi Környezetvédelmi Alaptól elnyerhető támogatások, valamint a területfejlesztési tanácsok által juttatott támogatások, viszont 1998-ban megszűnik a céltámogatási kiegészítő keret. A címzett- és céltámogatási rendszer hatékony működése megköveteli, hogy a támogatási igények elbírálásakor megfelelő koordináció érvényesüljön a döntésre jogosultak körében.

A Kormány benyújtotta a helyi önkormányzatok **címzett- és céltámogatási rendszere módosításáról szóló törvényjavaslatot**. Az átfogó törvénymódosítás többek között rendezi az Állami Számvevőszék vizsgálataiban feltárt rendszer hibák közel teljeskörű kijavítását. Ezzel a szabályozás pontosabbá, rendszerezettebbé és kiszámíthatóbbá válik. A törvényjavaslat egyes előírásait az 1998. évi, míg bizonyos szabályait az 1999. évi igénybejelentéseknél kell első ízben alkalmazni.

Az 1998. évi igénybejelentést illetően pl. bővülnek és pontosabbak lesznek a támogatásra való jogosultság elvesztésének és a kötelező lemondásnak esetei. A beruházás megkezdésének jogvesztő határideje - többek között a közbeszerzési eljárás időigényessége és az alaposabb előkészíthetőség miatt - jelentősen meghosszabbodik. A közösen elkezdett beruházásból való kiválás esetén követendő

eljárást, valamint a megyei területfejlesztési tanácsokra vonatkozó előírásokat rögzíti a törvényjavaslat.

Az 1999. évi igénybejelentéseket érinti pl. a kiemelt fontosságú és nagy költségigényű beruházás kritériumainak meghatározása. A rendelkezésre álló céltámogatási keret célok szerinti felosztása, mértékének meghatározása stb.

3.3. Egyéb támogatások

3.3.1. A helyi önkormányzatok színházi támogatása

A javasolt előirányzat az 1997. évi 4,3 milliárd Ft-ról 4,8 milliárd Ft-ra emelkedett, amely 10 %-os növekedésnek felel meg. **Az elosztás tervezett módja** a jogcímekeket tekintve **azonos az 1997. évvel**, viszont **az egyes jogcímekek támogatási összegei differenciáltan változnak**. A jogcímekek közötti felosztás 5 százalékpontnyi átrendeződést eredményez az épületműködtetési hozzájárulásból a művészeti tevékenység kiadásaihoz való hozzájárulásba.

Az épületműködtetési hozzájárulás címén előirányzott összeg 1,7 %-kal (61 millió Ft-tal) növekedett, de a teljes növekmény négy önkormányzatot érint. A többi önkormányzatnál azonos a hozzájárulás az 1997. évvel.

A művészeti tevékenység kiadásaihoz való hozzájárulás jelentős mértékben (27%-kal) növekszik.

A színházak pályázati támogatására szánt összeg növekedése az inflációs ráta alatti (12 %-os).

3.3.2. Központosított előirányzatok

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

Az önkormányzatokat 1998. évben **felhasználási kötöttséggel** megillető központosított **előirányzatok száma** az előző évhez képest nem változott.

A központosított **előirányzatok összege** az előző évi jelentős mérséklődés után 1998-ban ismét növekszik. Az előirányzott 37,8 milliárd Ft 3,4%-kal (1,3 milliárd Ft-tal) magasabb az előző évi összegnél. Az egyes célokhoz tartozó keretösszegek számításal alátámasztottak és figyelembe veszik az előző évek tendenciáit.

Az önkormányzati szabályozás egyik legfontosabb és általunk is helyesnek tartott alapelve a normativitás. Ennek a források

elosztásában való érvényesítése azt igényli, hogy az általánosan előforduló feladatokhoz az önkormányzatok a központi költségvetésből normatív alapon kapják meg az állami pénzeket. A kiegészítő támogatások rendszerét pedig az általánostól eltérő, vagy egyedi ügyek kezelésére indokolt fenntartani. A központosított előirányzatok tekintetében ez az alapelv évek óta - a vizsgálati jelentéseinkben megfogalmazott észrevételeink ellenére - folyamatosan megsérül.

A központosított előirányzatok között számos olyan támogatási cél szerepel, amely az adott feladatot ellátó önkormányzatok mindegyikénél előfordul. Az ezekre szánt összegek a lényegesen egyszerűbb adminisztrációt igénylő normatív hozzájárulások keretében is feloszthatók lennének, és megszűnne az esetleges nem kívánatos pénzszerzési lehetőségek egyik forrása. A

szakminisztériumok a szakmai törvényekben előírt állami feladatellátásra hivatkozva ragaszkodnak a felhasználási kötöttségű támogatásokhoz.

A költségvetési törvényjavaslat 5. számú mellékletének 15. pontjában **a pedagógusok szakkönyvvásárlásának támogatására** 1.220 millió Ft-ot irányoztak elő. Az összegre valamennyi olyan önkormányzat pályázatot nyújthat be, amely pedagógust foglalkoztat. A bürokratikus pályázati, elszámolási és ellenőrzési rendszer az összegek rendeltetésszerű felhasználásának biztosításához nem szükséges, hiszen az egy normatív jogszabállyal is megoldható lenne.

Hasonlóan indokolatlan a **tankönyv vásárlás-, az érettségiztetés-, szakvizsgáztatás támogatására** szánt összegek központosított előirányzatként való kezelése.

Az ilyen típusú előirányzatok száma a törvényjavaslatban tovább nő. A Kormány egy később elfogadásra kerülő törvény várható előírására hivatkozva, központosított előirányzatként tervezte meg a könyvtári és közművelődési érdekeltségnövelő támogatás 400 millió Ft-os előirányzatát is.

A racionalizálási törekvések ösztönzésére irányuló kormányzati szándék nyilvánul meg a **körjegyzőségek támogatására** szánt összeg növelésében. Az e célra javasolt előirányzat mintegy kétharmadával haladja meg az előző évit. Kedvező, hogy az igénybevétel feltételei bekerültek a melléklet szövegébe, így

azokról is parlamenti döntés születhet. Az ösztönző támogatások tekintetében az a)-d) pontok nem szabályozzák a három, vagy több községből álló körjegyzőségek közül az olyanokat, melyekben a községek együttes lakosságszáma 1000 fő. Indokolt ezért a c) pont kiegészítése oly módon, hogy 140.000 Ft támogatásban részesülhetnek azok a körjegyzőségek is, ahol a lakosságszám az **1000 főt eléri**.

A javaslat ismét tartalmaz előirányzatot az önkormányzati szinten megvalósuló **létszámcsökkentés egyszeri többletkiadásának támogatására**. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai ennek ösztönző hatását igazolják. Számos önkormányzat többek között ennek hatására tekintette át már 1997. évben is a létszámellátottságot és döntött a racionalizálásról. **A nem kívánatos jelenségek megakadályozása céljából indokolt lenne pontosítani, illetve kiegészíteni az igénybevétel feltételeit** azzal, hogy nem igényelhetnek támogatást az olyan önkormányzatok, melyek a létszámcsökkentést a feladat más szervezet részére (egyház, társadalmi szervezet, alapítvány, stb.) történő átadásával valósították meg.

3.3.3. Működésképtelenné vált helyi önkormányzatok kiegészítő támogatása

A javaslat szerint e támogatási formát 1998. évtől valóban csak a működésképtelenség esetére lehet igénybe venni. **A jelentős természeti károk enyhítésére ("vis maior") szánt előirányzat átkerült a céljellegű decentralizált támogatások közé.**

A szabályozásban támogatandó új elemnek tartjuk, hogy a Kormány megkísérli a rendelkezésére álló összeg felosztását normatívabbá tenni. A forráshiány kimunkálásánál a tervezett fajlagos kiadások figyelembevétele hozzájárulhat egy méltányosabb, igazságosabb elosztáshoz. **Az előző évi javaslatunknak megfelelően szankcionálja a tervezet a jogosulatlan előlegigénylést is.**

A forráshiányos önkormányzatok támogatási kerete az előző évhez viszonyítva 34%-kal emelkedik, míg a tartósan fizetésképtelen helyzetbe került önkormányzatoké nem változik. E kiegészítő támogatást és a "vis maior" keretet növeli továbbá az 1998. július 1-től lemondással felszabaduló támogatások és hozzájárulások összege is.

3.3.4. Helyi önkormányzati hivatásos tűzoltóság támogatása

A törvényjavaslat, a prioritásnak megfelelően, e célra az előző évinél **32,3 %-kal magasabb összeget irányoz elő**. Emellett a tűzoltóságoknál a létszám sem csökken. Az előirányzat **alapos felméréssel és többelemes normatíva alkalmazásával** került megállapításra.

3.3.5. Területi kiegészítést szolgáló fejlesztési célú támogatás

A törvényjavaslat az elmaradott és foglalkoztatási gondokkal küzdő térségek településeinek - területi különbségek mérséklése és fejlesztésük érdekében - felhasználási kötöttséggel járó állami támogatást állapít meg.

Felhasználásáról a megyei területfejlesztési tanácsok döntenek és fontos szerepet tölt be a céltámogatások igénybevételéhez szükséges hiányzó források előteremtésében.

Az előző évi 60 %-os kiemelkedő növekedés után, az 1998. évi 9 milliárd Ft-os előirányzat csak 12,5 %-os (1 milliárd Ft-os) növekményt tartalmaz.

3.3.6. Céljellelű decentralizált támogatás

A forráselosztás decentralizálásának növelési szándékával e támogatás új jogcím a költségvetési törvényjavaslatban.

Rendeltetése - a törvényjavaslat 17.§ (1) bekezdésében -, a döntési jogosultság, továbbá a keret felosztásának módja - a címzett- és céltámogatási rendszertörvény (1992. évi LXXXIX. törvény) módosítására benyújtott javaslatban - kellően szabályozott.

A Kormány e célra 4,3 milliárd Ft-ot javasolt elkülöníteni, amelyből 300 millió Ft a vis maior esetekre tartalékolt összeg.

3.3.7. Kiegészítő támogatás egyes közoktatási feladatok ellátásához

Ezen támogatások tervezett előirányzata - újabb jogcímenek igénybe vehető összegek beiktatásával - több mint kétszeresére nőtt.

Az 1997. évi költségvetési törvényjavaslat véleményezése során már jeleztük, hogy a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók oktatásához tervezett kiegészítő támogatás **felhasználási kötöttséggel történő engedélyezése a kívánt cél elérésére nem alkalmas.** E támogatások ugyanis a gyermekek oktatási költségnek csak egy kisebb hányadát fedezik, a különbözet finanszírozásáról az önkormányzatok szabadon dönthetnek. Ilyen körülmények között **a "felhasználási kötöttség" betartása nem ellenőrizhető.**

A 8. számú melléklet I. fejezetének 2. pontjában szereplő kiegészítő támogatás (a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai neveléshez, iskolai neveléshez, oktatáshoz) feltételei együtt nem teljesíthetőek, azoknak pontosítása szükséges.

Értelemzavaró a c./ pontban gondolat jelbe tett mondat.

Ehelyett azt kellene előírni, hogy az évfolyamonként összesített csoportok, illetve osztályok átlag-létszáma ne haladja meg a közoktatási törvényben meghatározott maximális létszámok 50%-át;

A 8. számú melléklet II. fejezetében a könyvtári feladatok ellátásához és az informatikai oktatáshoz tanulónként 2.200 Ft

összegű támogatást tartalmaz a javaslat. Az igénybevétel feltételül szabott könyvtári ellátás és informatikai oktatás együttes megléte nem minden iskolában biztosított. **A megfogalmazott szabályokból nem egyértelmű, hogy mindkét feltétel szükséges- e a kiegészítő támogatás igénybevételéhez.**

3.4. Átengedett bevételek

Az 1998. évtől a személyi jövedelemadón és gépjárműadón túl az átengedett bevételek körébe tartozik a termőföld bérbeadásából származó bevétel adója.

A **személyi jövedelemadó** allokációját megalapozó modellszámítás a vizsgálat időpontjáig még nem készült el, így annak várható hatása csak a törvényjavaslat szövegéből valószínűsíthető.

A **Kormány** az alacsony jövedelemtermelő képességgel rendelkező településekkel való szolidaritás jegyében **jelentősen növelni kívánja az átengedett személyi jövedelemadóból a kiegészítések összegét.** Az alapvetően helyes cél érvényesítése mellett ez azt is eredményezi, hogy a kiegészítésben nem részesülő önkormányzatok egy része az országos átlagtól elmaradó mértékű forrásokhoz jut a központi költségvetésből.

Az állami hozzájárulások és támogatások, valamint az átengedett bevételek együttes összege az 1997. évhez képest 18%-kal emelkedik.

Ugyanez a növekmény a személyi jövedelemadó kiegészítések nélkül csak 15%.

A javaslat a személyi jövedelemadó allokációja keretében kívánja oldani azt a feszültséget is, amelyet az iparüzési adó eltérő nagyságrendje okoz az önkormányzatoknál. Ezt célozza a törvénytervezet 20.§. (5) bekezdésében meghatározott összeg javasolt felosztási módja. Eredményeként a személyi jövedelemadóból a 20.§. (4) bekezdése szerinti határt el nem érő önkormányzatok - egy lakosra jutóan - magasabb összegű bevételre számíthatnak, mint a határt csak éppen meghaladók. **A gépjárműadó esetében** több önkormányzat élt az adótételek felemelésének lehetőségével, így a törvényjavaslatban előírányzott bevétel reálisan teljesíthető.

Tapasztalati adatok hiányában **a termőföld bérbeadásából származó adó** nagyságrendje általunk nem minősíthető.

3.5. Saját források

Az **illetéktörvény**, továbbá a **helyi adókról** szóló törvény tervezett módosításai számottevő többletbevételhez nem juttatják az önkormányzatokat. Az **iparüzési adó** alapjának módosulása inkább e bevételi forrás önkormányzatok közötti

átrendeződését, a korábbi arányok módosulását eredményezheti. **Az 1997. évi várható teljesítések azonban megalapozzák mindkét bevételi forrás makroszintű tervszámait.**

Vizsgálataink tapasztalataink alátámasztják a Kormány azon prognózisát, amely szerint **a felhalmozási és tőke jellegű bevételek csökkenésével lehet számolni.** A privatizációs bevételek apadása mellett ehhez az is hozzájárul, hogy az önkormányzatok jelentős részénél a jó áron eladható részvények értékesítése már megtörtént.

4. Az 1998. évi gazdálkodás várható egyensúlya

A korábbi évekhez képest kétségkívül javítja az önkormányzatok pénzügyi kondícióját **a 7% körüli dologi automatizmus.** Ennek mértéke azonban **a dologi kiadásoknál várható áremelkedések hatását nem ellensúlyozza. A települések egy részénél vitatható a 2-3%-os létszámfogyás realitása is.** Az önkormányzatok zömének ezért továbbra is jelentős erőfeszítéseket kell tenniük a költségvetés egyensúlyának megteremtéséhez.

A kistelepülések, illetve az alacsony jövedelemtermelő képességgel rendelkezők részére javasolt kiegészítő mechanizmusok (támogatások, hozzájárulások, személyi jövedelemadó kiegészítések) **a feszültségek nagy részét kezelni tudják.** A szabályozásra visszavezethető forráshiányos önkormányzatok száma várhatóan nem növekszik.

Vizsgálataink tapasztalataink alapján szükségesnek tartjuk jelezni, hogy a korábbi megszorító költségvetési politika, továbbá az önkormányzatoknál a felhalmozási kiadásokon belül a beruházást ösztönző támogatási rendszer mellett **háttérbe szorult az intézmények meglévő eszközeinek állagmegóvása és felújítása.** Az önkormányzati intézmények tárgyi eszköz állományának állaga jelentősen leromlott, állapotuk sok esetben a működőképességet veszélyezteti. A felújítások többnyire csak az életveszély elhárítására, továbbá a költség-megtakarítást eredményező fűtészerszerűsítésekre irányultak. Az esetenként évente készülő műszaki felméréseken alapuló felújítási szükségletek töredékére jut pénzügyi fedezet.