

9932 Vélemény a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről

A helyi önkormányzatok szabályozott forrásai tervezésének megalapozottsága (3.sz. füzet)

TARTALOMJEGYZÉK

I. Összegző megállapítások, következtetések, javaslatok

II. Részletes megállapítások

1. A tervezés feltételrendszere, törvényessége

2. A forrásszabályozás módosulásainak főbb jellemzői

3. Az önkormányzati bevételek tervezése

4. A 2000. évi gazdálkodás várható egyensúlya

Melléklet

Az 1989. évi XXXVIII. törvény az Állami Számvevőszék feladatává teszi a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat - ezen belül az önkormányzatokat megillető támogatások - megalapozottságának véleményezését. Az önkormányzatok finanszírozását érintő ÁSZ véleményt a jelen 3. sz. füzet tartalmazza, amely kapcsolódik az 1. és 2. számú ÁSZ füzetekhez.

A vizsgálat célja annak megállapítása volt, hogy:

~ a 2000. évi központi költségvetési törvényjavaslatban az önkormányzati forrásszabályozás és a támogatási rendszer tervezett változtatásai megalapozottak-e és megfelelően segítik-e a költségvetési irányelvekben megfogalmazott célok érvényre jutását;

~ megalapozottnak ítélték-e a helyi önkormányzatok központilag számított 2000. évi bevételei;

~ a helyi önkormányzatok költségvetés-előkészítő, tervező munkája és saját prognózisai a kormányzati szervekével összhangban vannak-e;

~ a vizsgálat időpontjában rendelkezésre álló információk alapján biztosítottak látszik-e az önkormányzati gazdálkodás jövő évi egyensúlya;

~ a tervező munkában az Állami Számvevőszék javaslatait hasznosították-e.

A vizsgálat az önkormányzatoknak és a kormányzati szerveknek a költségvetési törvényjavaslat benyújtásáig végzett tervező tevékenységére terjedt ki.

A helyszíni vizsgálatokat a Pénzügyminisztériumnál, a Belügyminisztériumnál, az Oktatási Minisztériumnál, a Szociális és Családügyi Minisztériumnál, 4 területi államháztartási és közigazgatási információs szolgálatnál, 1 kerületi-, 1 megyei-, 1 megyei jogú városi-, 1 városi-, 3 községi önkormányzatnál végeztük.

A vélemény összeállításánál hasznosítottuk továbbá a 31 helyi önkormányzattól bekért, a költségvetési kondíciókat meghatározó saját feltételrendszer alakulásáról, az önkormányzati szabályozó rendszer működési tapasztalatairól szóló írásos tájékoztatást.

I. Összegző megállapítások, következtetések, javaslatok

A Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetési törvényjavaslatának az előkészítése során az önkormányzati, államháztartási és az egyes ágazati, szakmai törvények tervezésre vonatkozó főbb előírásai érvényesültek. A törvényjavaslat és azok mellékletei részletesen rögzítik a központi költségvetésből az önkormányzatokat megillető források nagyságát, azok felosztásának, igénylésének, folyósításának, elszámolásának módját. A Kormány a javaslat részeként betervezte azokat a törvénymódosítási tervezeteket is, melyek a változó körülményekhez igazítják a forrásokkal való gazdálkodás rendjét.

Az önkormányzati pénzügyi szabályozó rendszer egyes elemeinek kisebb javasolt korrekciói révén a társulások feladatellátási formák ösztönzőbbé, az állami szerepvállalások feladatarányosabbá, a finanszírozás és a felhasználások dokumentálása valamelyest egyszerűbbé válik. A szabályozó rendszer egésze és főbb alapelemei azonban nem változnak, miközben eddig nem tapasztalt mértékben kristályosodnak ki a reform szükségessége mellett szóló érvek.

A rendszerváltással együtt bevezetett forrásszabályozásban a megosztott bevételek alappillérenek tekinthető személyi jövedelemadó egyre nagyobb mértékben veszi át a kizárólagos állami források (hozzájárulások, támogatások) szerepét. Az adó, a helyben maradó részének fokozatos csökkentésével végleg elveszíti az önkormányzatoknak e bevétel növekedéséhez fűződő érdekeltiségét. A 2000. évre javasolt 5%-os mérték ugyanakkor megkérdőjelezi a befolyt személyi jövedelemadó településenkénti - jelentős költségigényű - gyűjtésének indokoltságát.

A forráshiányos önkormányzatok számának növekedési üteme - az önkormányzati feladatok és a rendelkezésre bocsátott források közötti feszültség mellett - egyben jelzi a szabályozó rendszer egészétől elvárt hatékonyság hiányát is.

A törvényjavaslat önkormányzatokat érintő rendelkezései, s a központi költségvetési források elosztására, igénybevételére vonatkozó részletek kidolgozottabbá váltak azáltal, hogy azok várható hatásait megalapozó modellszámítások már a Parlament részére történő benyújtást megelőzően elkészültek. Vizsgálataink szerint a Kormány által az önkormányzati gazdaság egészére prognosztizált saját bevételek reálisak, teljesíthetőek. A tervezett központi források összessége viszont továbbra sem veszi kellően figyelembe az önkormányzatok által ellátott feladatok nagyságrendjét, az inflációs hatásokat, s esetenként a szakmai törvények által megfogalmazott igényeket.

A központi költségvetésből az önkormányzatok a tervezett infláció alsó értékéhez igazodó növekménnyel, míg az átvett és saját források tekintetében attól elmaradó többletekkel számolhatnak. Az ellátandó feladatok és a rendelkezésre álló források közötti egyensúly így a 2000. évben várhatóan tovább romlik.

A vizsgálatunk időpontjáig az önkormányzatok hivatalos forrásból csak a 2000-2002. évi költségvetés irányelveit ismerhették meg. Konkrét adatok hiányában ezért saját elképzeléseiket nem alakíthatták ki, jelezték viszont azokat a gondokat, melyek már az 1999. évi gazdálkodásukat is nehezítették. Ezeket a véleményünk kialakítása során felhasználtuk.

A számvevőszék törvényekben meghatározott feladataként az önkormányzatoknál rendszeresen ellenőrzi a központi költségvetésből igénybe vett források elszámolásait, felhasználását. A jelentéseinkben megfogalmazott javaslatok többsége a törvény előkészítő munka során hasznosult. Az ettől eltérő, de továbbra is fontosnak ítélt megállapításainkat a részletes vélemény kifejtése során jelezzük.

A törvényjavaslat normaszövegéhez és mellékleteihez kapcsolódó törvényességi észrevételeinket, továbbá azok korrigálására vonatkozó javaslatainkat az 1. sz. füzet tartalmazza.

II. Részletes megállapítások

1. A tervezés feltételrendszere, törvényessége

A Kormány a 2000. évi költségvetés tervezése során az államháztartási törvényben rögzített határidőket betartotta. A következő évi gazdaságpolitikai elképzeléseken alapuló költségvetési irányelv figyelembevételével az Országgyűlés már június 25-én, a 68/1999. (VI. 25.) OGY határozatával elfogadta az államháztartási hiány mértékét és az államháztartás kiadásainak lehetséges arányait. A törvényben rögzített határidőnél egy héttel korábban megtörtént a törvényjavaslat benyújtása is.

A törvényjavaslat önkormányzatokat érintő rendelkezései, illetve az önkormányzati feladatokhoz rendelt központi **források kimunkálásához a szakminisztériumok a szükséges szakmapolitikai elképzeléseket, jogszabálytervezeteket biztosították,** s a különböző szakmai célú előirányzatok összegére vonatkozó javaslatok kidolgozásában aktívan részt vettek.

Az előző évek gyakorlatához képest **pozitív változás az is, hogy a törvényjavaslat benyújtásának időpontjáig a Pénzügyminisztériumban és a Belügyminisztériumban elkészültek azok a számítási anyagok, s modellezések, amelyek az önkormányzati célú előirányzatok nagyságrendjét megalapozzák,** illetve a forrásszabályozás hatásainak komplex értékeléséhez szükségesek. Mindezek nagyban elősegítették, hogy **a Parlament a korábbiaknál részleteiben kidolgozottabb törvénytervezet alapján vitathatja meg az** önkormányzatok következő évi pénzügyi kondícióit meghatározó központi források nagyságára, továbbá az elosztás módjára vonatkozó **javaslatokat.**

A központi költségvetésből az önkormányzatokat megillető források nagyságrendjét meghatározó szakmai törvények változásai közül a legnagyobb kihatásúak a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. tv. módosulásai.

Az Országgyűlés az 1999. június 22-i ülésnapján az 1999. évi LXVIII. törvénnyel fogadta el a közoktatási törvény módosítását, melynek keretében - 1999. szeptember 1-i hatállyal - az önkormányzatokat megillető normatív hozzájárulások együttes összegének meghatározására szolgáló arányszám 80%-ról 90%-ra módosult. Ennek megfelelően a központi költségvetésben megtervezett közoktatási normatív hozzájárulások együttes összege nem lehet kevesebb, mint az önkormányzatok és intézményeik által két évvel korábban e feladatokra teljesített korrigált folyó kiadások 90%-a. A benyújtott költségvetési törvényjavaslat az előírásnak eleget tesz.

A hozzájárulás mértékének **90%-ra történő felemelése** összességében mintegy 30 milliárd Ft-tal növeli meg a normatív hozzájárulások összegét. Ez azonban **az önkormányzatok számára tényleges többletet nem jelent,** csupán a központi források átrendeződését, mivel döntően erre hivatkozással mérséklődött a személyi jövedelemadó helyben maradó része.

A közoktatási törvény már hivatkozott júniusi módosítása számos olyan új előírást vezetett be, amelyek jelentősen megnövelik az önkormányzatok közoktatással kapcsolatos kiadásait. A kötelező és nem kötelező tanórai foglalkozások időkeretének növelése, a felzárkóztató oktatás, a második szakképzés ingyenessé tétele, s bizonyos területeken elrendelt többletlétszám foglalkoztatása már 1999. évben 1,4 milliárd Ft többletkiadást okoz. A 2000. évi várható többletköltség pedig 7,4 milliárd Ft. Az önkormányzatok emiatt 1999. évben többlettámogatást nem kaptak, s azzal a törvényjavaslat sem számol.

A Kormány a benyújtott törvényjavaslat 65. § (4) bekezdésével a közoktatási törvényt akként kívánja módosítani, hogy a továbbiakban **az önkormányzatok normatív hozzájárulásának 7%-ában megtervezett kiegészítő támogatások** nyújtanának fedezetet az egyházak és a társadalmi önszerveződések, továbbá a felsőoktatási intézmények által fenntartott közoktatási intézmények pedagógusainak továbbképzésére is. A vetítési alap megválasztása és a különböző fenntartású intézmények előirányzatainak együttes törvényi meghatározása célszerűtlen. Emellett, a módosítás egyben azt is igényelné, hogy e kiegészítő előirányzatok a törvényjavaslatban már 3 helyen (a Belügyminisztérium fejezetben a “Helyi önkormányzatok támogatásai, hozzájárulásai” és a “Nem állami humán szolgáltatások normatív támogatásai” alcímen, továbbá az Oktatási Minisztérium fejezetben) elkülönítve jelenjenek meg. **Az elkülönítés azonban nem történt meg, az ilyen célú fejezeti előirányzatok nem azonosíthatók be.**

A törvényjavaslat szerinti elkülönítendő összeg 18.604,7 millió Ft, melyből a “Helyi önkormányzatok támogatásai, hozzájárulásai” cím alatt 7.732,3 millió Ft-ot terveztek meg. A különbséget megosztva a Belügyminisztérium és az Oktatási Minisztérium fejezetben kellett volna elkülöníteni.

Hasonlóan nem azonosítható be a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztérium fejezetében a törvényjavaslat 73. § (2) bekezdése szerinti előirányzat. A tervezet (2) bekezdés “a” pontjában szereplő feladatokra 3.972 millió Ft-ot, a “b” pont szerinti támogatásra 170 millió Ft-ot kellett volna betervezni.

A Kormány a 2000. évi költségvetési törvényjavaslat előkészítésével kapcsolatos 2230/1999. (IX. 8.) Korm. határozatában a fejezetek irányításáért felelős vezetőket az ágazati szakmai törvények felülvizsgálatára kötelezte. A felülvizsgálat célja az lett volna, hogy a szakmai minimum-követelmények csökkentésével az önkormányzatok pénzügyi kötelezettségei mérséklődjenek. A felülvizsgálat a szociális, egészségügyi és oktatási ágazat mindegyikénél elmaradt.

A Kormány a tervszámok megalapozásához, továbbá a központi források igénybevételének és az azokkal való gazdálkodás

szabályainak meghatározásához szükséges törvénytervezeteket a javaslat részeként benyújtotta. Az önkormányzatokat érintő rendelkezések kialakítása során a számvevőszéki vizsgálatok megállapításait többségükben hasznosították. Az ettől eltérő, egy-két részterületet érintő véleményünket a következő fejezetekben ismertetjük. Kiemelt fontosságára tekintettel e helyen csak az államháztartási törvény előírásainak változásával kapcsolatos véleményünket rögzítjük.

Az államháztartási törvény tervezett módosításai döntően azokat a pontosításokat tartalmazzák, amelyeket a szabályozási környezet változásai indokolnak. Emellett hatékonyabbá kívánják tenni a Kincstár által megelőlegezett összegek beszedését is. A változtatások közül az utóbbit elősegítő **63. § (6) bekezdésében foglaltakat ajánljuk megfontolásra.**

A javaslat szerint a megelőlegezett összeg beszedésére a Kincstár - a korábbiaktól eltérően - havonta azonnali beszedési megbízást nyújt be. E változtatást a szükségtelen kintlévőségek megszüntetése, illetve megakadályozása indokolja is.

A büntető kamat fizetési kötelezettségének elrendelése viszont vélhetően azokat a kisebb önkormányzatokat is sújtja, amelyeknek a számlájáról a bank - éppen a kedvezőtlen pénzügyi helyzet miatt - nem tudja az összeget leemelni. Fennáll a veszélye ezért annak, hogy ez esetben a kamat a forráshiányt és az emiatti támogatási igényt növeli.

2. A forrásszabályozás módosulásainak főbb jellemzői

A helyi önkormányzati pénzügyi szabályozás alapjaiban nem változik. Az önkormányzati feladatokhoz a forrásokat továbbra is az állami hozzájárulások és támogatások, az átengedett és saját bevételek biztosítják. A rendszer egyes elemeinek szándékoltt korrekciói viszont jól szolgálják a koncentráltabb, s ezáltal hatékonyabb és költségtakarékosabb feladatellátást, az arányosabb finanszírozást, az adminisztráció egyszerűsítését.

Gazdasági kényszerítő elemek beiktatásával **komplexxebbé válik a társulásos feladatellátási formák ösztönzése.** Ezt különösen az önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzatoknak nyújtandó támogatás esetében a kizáró okok bővítésével kívánja a javaslat elősegíteni, de hasonló ösztönző elem épült be a normatív hozzájárulások körébe is az 1.100 lakosságszámnál kisebb településeken a felső tagozatos általános iskolai tanulók intézményfenntartó társulás keretében történő oktatására. Ezek szükségességét indokolja, hogy a körjegyzőségek és az intézményfenntartó társulások kiegészítő támogatásának évenkénti

jelentős emelése ellenére e feladatellátási formákat választók száma alig változik.

A nem kötelező térségi feladatot ellátó önkormányzatok számára kedvező változás, hogy a szabályozás első alkalommal elismeri ezek többletfinanszírozási igényét. Az SZJA kiegészítések 4. számú melléklet szerinti elosztása során a javaslat e feladatokat differenciáló tényezőként figyelembe veszi. Az ilyen intézmények fenntartására irányuló nem kívánatos társulások megelőzése mellett, az intézkedés alkalmas arra is, hogy elejét vegye az érintett intézmények megyei önkormányzatok részére történő átadásának.

Korábbi észrevételeink figyelembevételével **számottevő átrendezéseket tartalmaz a javaslat a normatív hozzájárulások és egyéb kiegészítő támogatások között.** Ennek következtében **csökken a központosított előirányzatok köre,** a nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozók oktatásához rendelt kiegészítő támogatások felhasználási kötöttségének feloldásával pedig jelentősen **egyszerűsödhet az önkormányzatok és intézményeik kapcsolódó adminisztrációja.** Mindezek mellett azonban a normatív hozzájárulások és egyéb kiegészítő támogatások jogcímeinek növelésére, illetve a pénzek elaprózására irányuló törekvések is fellelhetők a javaslatban. Ezeket és a további egyszerűsítési lehetőségeket a vélemény 3.1., 3.3.1., 3.3.2., 3.3.3. pontjaiban jelezzük.

Az 1999. évinél is nagyobb hangsúlyt helyez a törvényjavaslat az eltérő jövedelmi helyzetben lévő önkormányzatok közötti nem kívánatosnak ítélt különbségek mérséklésére. Ennek legfőbb eszköze a személyi jövedelemadó elosztásának módja, ahol jelentős forrásátrendeződést okoz a helyben maradó személyi jövedelemadó arányának 5%-ra történő mérséklése, a differenciálásra szánt összeg növekedése, illetve a törvényjavaslat 4. számú melléklete szerinti elosztás szabályainak módosulásai.

A javaslat szerint **az előző évhez képest 16,5%-kal nő az - iparüzési adót is figyelembe vevő - adóerőképesség arányában felosztott személyi jövedelemadó.** Emellett a számított adóerőképességet meghaladó bevétel esetén **nő az elvonás progresszivitása és annak felső határa.**

Az 1999. évben a településkategóriánként kimunkált adóerőképességnek csak a 150%-át meghaladó összeg egy részét vonták el, a jövő évre vonatkozó javaslat szerinti alsó határ pedig 130%. A legnagyobb progresszivitás (a 90%-os elvonás) a korábbi 350% helyett, már a 300% feletti összegre vonatkozik.

Az előző évben az elvonás végső összege nem haladhatta meg a normatív hozzájárulás összegének 80%-át, a javaslat szerint 100%-ig terjedhet.

Az 1999. évben a 4. számú melléklet szerinti elosztás során 52 önkormányzattól 2,3 milliárd Ft-ot vontak el, s 2.977 önkormányzat kapott összesen 40,2 milliárd Ft kiegészítést. A javaslat elfogadása esetén az elvonás 82 önkormányzatot érint összesen 5,1 milliárd Ft-tal, 2929 önkormányzat viszont összesen 49,2 milliárd Ft kiegészítésben részesül.

Az önkormányzatok számára a központi költségvetésből juttatott forrásokon belül **az állami hozzájárulás és támogatások együttes összege lényegében nem változik, így az állami feladatok finanszírozásában tovább nő a személyi jövedelemadó aránya** (1. sz. melléklet). A konkrét feladatokhoz rendelt előirányzatok növekedése következtében viszont **számottevően csökken az SZJA-nak a helyben maradó hányada** (2. sz. melléklet), amelyből az önkormányzatoknak a saját forrásokkal kiegészítve biztosítaniuk kell az állami feladatok központi költségvetésből nem fedezett költségeire, a különböző támogatások elnyeréséhez, illetve a nem támogatott feladatokhoz szükséges forrásokat.

A helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok **részére javasolt állami támogatások, hozzájárulások és az átengedett személyi jövedelemadó együttes összege 6,3%-kal haladja meg az 1999. évi országgyűlési előirányzatot**. A Kormány számításai szerint az 1999. évi SZJA zárolással, továbbá a fejezetekhez átkerült feladatok előirányzataival korrigált bázishoz képest a növekedés 8,9%. Az Állami Számvevőszék véleménye szerint a növekmény objektív megítéléséhez az alábbi tényeket célszerű mérlegelni.

~ Az országgyűlés 1999. évben tartalékolási céllal, az adott évről vonatkozóan zárta az önkormányzatok - reálértéken egyébként is csökkenő mértékben megállapított - központi forrásainak egy részét. Erre tekintettel a 8,4 milliárd Ft személyi jövedelemadó zárolás báziskorrekciókénti figyelembe vétele a reális összehasonlítást torzíthatja.

~ Amennyiben az összehasonlítás alapján a korrigált bázist tekintjük, a negatív korrekciók mellett a többleteket is célszerű figyelembe venni. Ezek közül a közoktatási törvény júniusi módosításának hatása 8,8 milliárd Ft.

Ezeket figyelembe véve a tényleges növekmény a prognosztizált infláció alsó határának megfelelő.

Az 1999. évi országgyűlési előirányzat	640.351 millió Ft
Feladatátrendezések miatti korrekciók	- 7.233 millió Ft
Oktatási tv. módosítása miatti többlet	8.800 millió Ft
Korrigált bázis	641.198 millió Ft

2000. évi javaslat	680.669 millió Ft
Javaslat a korrigált bázis %-ában	106,0

A kormányzati számítások között szereplő kiadási előirányzat **többletek legnagyobb hányadát** (összesen 34,7 milliárd Ft-ot) a **8,25%-os átlagkereset-emelés és annak járulékvonzata teszi ki.** Több év gyakorlatának megfelelően **az összeg** - a tűzoltóság és egyes szociális intézmények kivételével - **csak 3%-os létszámleépítés esetén biztosítja a szükséges pénzügyi fedezetet.** Az önkormányzatok költségeit valóban csökkentő, s átlagosan **ilyen mértékű létszámracionalizálás megvalósítását azonban** - a szakmai törvények ezzel ellentétes előírásait is figyelembe véve - **továbbra sem látjuk biztosíthatónak.**

A szociális feladatokat szolgáló hozzájárulások növekménye **11,1 milliárd Ft, mely a juttatások összegének 8%-os emelésére, illetve a segélyezették számának várható növekedéséből adódó kiadásokra nyújt fedezetet.**

A beruházási támogatások összes növekménye **5,8 milliárd Ft, mely mintegy 9%-os emelkedésnek felel meg.** Az önkormányzatok saját felhalmozási célú bevételeinek csökkenése miatt **azonban a beruházások összértéke ettől mérsékeltebben emelkedhet.**

A korábbi évek gyakorlatához hasonlóan **a központi források növekménye nem biztosít fedezetet a dologi kiadásoknak az infláció miatti növekedésére.**

Mindezek alapján **a 2000. évben sem kezdődik el az önkormányzatok szabályozott forrásaiban évek óta halmozódó értékvesztés pótlása,** ellenkezőleg: amennyiben az infláció a 6%-ot meghaladja, a reálérték tovább csökken. Miközben az önkormányzati kötelező feladatok folyamatosan gyarapodtak, a központi költségvetésből juttatott források reálértéke (az 1. sz. melléklet tanúsága szerint) az 1994. évinek csupán háromnegyedét teszi ki.

3. Az önkormányzati bevételek tervezése

3.1. A normatív állami hozzájárulás

A törvényjavaslat a helyi önkormányzatokat **felhasználási kötöttség nélkül,** feladat és népességszám arányosan megillető normatív költségvetési hozzájárulásokat a 3. számú mellékletben irányozza elő.

Az előző évhez képest a jogcím átcsoportosítások, a forrásösszetétel megváltoztatása, a közoktatást érintő finanszírozási garancia mértékének 80 %-ról 90 %-ra való emelése nehezíti az összehasonlíthatóságot. A szükséges korrekciókat figyelembe vevő

adatokat 1999. és 2000. év vonatkozásában a 3. sz. melléklet tartalmazza.

A törvényjavaslat az önkormányzati feladatellátásokhoz állami hozzájárulásból és normatív módon elosztott személyi jövedelemadóból - a helyben maradó rész csökkentésével - együttesen az előző évinél 18,9%-kal több hozzájárulást rendel. Ez azonban az önkormányzatok számára nem teszi lehetővé, hogy a kapcsolódó feladatok kiadási előirányzatait a helyi költségvetésekben hozzájárulás arányosan növeljék. A támogatások és hozzájárulások és a személyi jövedelemadó önkormányzatokat összesen megillető része együttesen csupán **6%-os forrásbővülést eredményez, ezért a hozzájárulások magas növekedési indexei csak ennek figyelembe vételével értékelhetők reálisan.**

A szociális és gyermekjóléti célokat szolgáló hozzájárulások tervezett összege 147,7 milliárd Ft. A növekmény - a Szociális és Családügyi Minisztérium (SzCsM) számítása szerint - nem elegendő a jogszabályi előírásokban foglalt kötelezettségekre és a kiemelt szakmai célok finanszírozására.

Források hiánya miatt és a Kormány határozata alapján nincs mód a **szociális intézmények 1998. évben indított létszámfejlesztési programjának 2000. évben történő továbbfolytatására és az ágazatban dolgozók alacsony bérszínvonalának kiemelt fejlesztésére.** Csak a létszámfejlesztési program eddigi eredményei őrizhetők meg - részben az SZCSM fejezetből átvett, részben pedig továbbra is ott biztosított forrásokkal - , így ezen a területen nem kell létszámcsökkentést végrehajtani.

A szociális intézményi ellátások után járó normatív költségvetési hozzájárulások igénybevétele és elszámolása - a 161/1996. (XI. 7.) Korm. rendelet szerint - működési engedélyhez kötött. Az 1999. XII. 31-ig érvényes **ideiglenes működési engedélyek lejártáig azok véglegesítéséhez szükséges feltételek - a központi szakmai pályázati lehetőségek kihasználása ellenére, a helyi önkormányzatok forráshiánya miatt - a működő intézmények nagy részénél nem biztosíthatók.** A tömeges bezárások csak **jogszabály módosítással, a személyi és tárgyi feltételek megteremtéséhez további türelmi idő biztosításával, illetve a normatív költségvetési hozzájárulások ideiglenes működési engedélyek alapján történő további igénybevehetőségével kerülhetők el.**

Az ágazathoz tartozó normatív hozzájárulások igénybevételi és elszámolási szabályainak kialakítása során a szükséges szakmai pontosításokat, profiltisztításokat elvégezve, néhány ésszerű megoldást tartalmaz a költségvetési törvényjavaslat.

~ Régóta fennálló probléma oldódik meg azzal, hogy **a fogyatékos általános iskolai tanulók diákotthoni ellátása - az érintett két**

szaktárca egyetértésével - **leválasztásra kerül** a szociális ellátás "Pszichiátriai és szenvedélybetegek, valamint fogyatékosok bentlakásos intézményi ellátása" jogcímből és bentlakásos közoktatási intézményi ellátássá válik kiemelt fajlagos összeggel.

~ Az önkormányzati feladatellátás és gazdálkodás nagyobb biztonságát szolgálja, hogy - **a rendszeres szociális segély bevonásával** - tovább **bővül a célzottan támogatott szociális ellátások köre. Az önkormányzatok költségvetésébe beépülő normatív hozzájárulás ezeket az ellátásokat egységesen 25%-os arányban fedezi** az eddigi 30%-os, illetve a szociális segély esetén az eddigi 100 %-os osztatlan finanszírozás helyett, a 75%-ot pedig mindegyik esetében normatív, kötött felhasználású támogatás fedezi.

~ **A gyermekvédelmi szakellátáson belül az ellátott két feladatkörnek** (az otthont nyújtó ellátás és az utógondozás, valamint a gyermekvédelmi szakszolgáltatás) **megfelelően a hozzájárulás szétbontásra kerül.** Ez egyaránt tiszta helyzetet teremt a megyei önkormányzatok és a nem állami intézmények számára.

~ A bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó intézményi ellátási jogcím szabályozásánál **a javaslat már helyettes szülői jogviszony alapján is lehetővé teszi a hozzájárulás igénybevételét**, a helyettes szülői hálózat megléte nélkül is. Ez a kistéleplések hátrányát szünteti meg.

~ **A lakáshoz jutás és lakásfenntartás feladatai jogcíménél** a mutatószám kialakításában az előző évinél **nagyobb súlyt kap a regisztrált munkanélküliek átlagléttszáma, valamint a fiatal házasok aránya**, ezzel az elosztási rendszer tovább finomodik, a kistéleplések hátránya mérséklődik.

A közoktatást érintő normatív költségvetési hozzájárulások tervezett összege 265,8 milliárd Ft.

Átlagot meghaladó előirányzat növekedést tartalmaz a törvényjavaslat az egyéb közoktatási hozzájárulások gyűjtőjogcíménél a 8. számú mellékletből történt jogcím-átcsoportosítás következtében. A kollégiumi ellátásnál a kiemelkedő, 49,3 %-os növekedést a szociális ágazatból leválasztott fogyatékos általános iskolai diákotthoni ellátás beépülése idézi elő. A szakképzési hozzájárulás címén átvehető pénzeszközökre alapozva csupán 4,4 %-os a javasolt dinamika a szakképzésnél. Átlag alatti mértékben, 14,5 %-kal növekszik az alapfokú művészetoktatás támogatási előirányzata is.

A közoktatáshoz kapcsolódó, felhasználási kötöttség nélküli költségvetési **hozzájárulások igénylésének és elszámolásának tételes és kiegészítő szabályai sokat finomodtak**, az igénybe vevő önkormányzatok számára a korábbinál világosabban, érthetőbben

közvetítik a jogalkotói szándékot. Új **jogcím** az egyéb közoktatási hozzájárulásokon belül a **“Hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztató oktatása”, amelynek szabályozása egyértelmű.** A számvevőszéki javaslatokat figyelembe véve **nagyrészt pozitív irányú változások érzékelhetőek.** A közoktatási törvénynek a költségvetési törvényjavaslat részeként **beterjesztett módosításával** - késéssel ugyan, de - **jelentősen javul a két törvény közötti szabályozási összhang.** Mindemellett **néhány további pontosításra, kiegészítő intézkedés megtételére lenne szükség.**

~ A költségvetési törvényjavaslat **“Különleges gondozás keretében nyújtott ellátások”** közül a **“Korai fejlesztés, gondozás”** és a **“Fejlesztő felkészítés”** jogcím-alábontásokhoz **nem kapcsolódik** a kiegészítő szabályok f-g.) pontjaiban **hivatkozott statisztikai létszám-mérési időpont.** A szakmai statisztikák nem időponti, hanem időszakos létszámadatokat tartalmaznak. **A többszöri számvevőszéki felvetés ellenére e szabályozási hiányosság nem került megszüntetésre, ezért az igénybevétel jogszerűsége 2000. évre sem lesz ellenőrizhető.**

~ Pozitívan értékeljük, hogy az intézményfenntartó társulás óvodájába, iskolájába járó gyermekek, tanulók ellátása jogcímnél **elmarad a fajlagos kiadások csökkentésének dokumentálására vonatkozó teljesíthetetlen előírás,** viszont más szakmai követelmény hiányában fennáll a veszélye annak, hogy a szándékoktól eltérő, csak a többletforrások elnyerésére irányuló társulások is létrejöhetnek.

~ A közoktatásról szóló törvény 1. számú mellékletének második rész második cím (1) bekezdés c) pontjának első két francia bekezdésében **“a tanítási év átlagában” kifejezés továbbra sem értelmezhető.** Az óvodai nevelésnél a közoktatási törvény módosítása a nevelési év átlagában kifejezést kiiktatta. A két figyelembe veendő oktatási-nevelési év közül a második az elszámolás időszakában az alapfokú művészetoktatás esetében sem értelmezhető.

A közoktatáshoz kapcsolódó normatív hozzájárulások tekintetében az előző évhez képest további változások:

~ A nappali oktatás munkarendje szerinti oktatásban az 1999/2000. tanévtől **a második szakképesítésre való felkészülés térítésmentesen igénybe vehető szolgáltatás, így a normatív költségvetési hozzájárulás** is igényelhető, elszámolható lesz.

~ Társulások létrehozására **ösztönzi** a kistélepüléseket az a szigorítás, hogy **az 1100 főnél kisebb településeknek** akkor jár az alsó tagozatos általános iskolai tanulók után a kiemelt hozzájárulás, ha a **felső tagozatot** legkésőbb 2000. szeptember 1-től **társulásos formában** működteti. Többlethozzájárulást jelent a **3500 főnél kisebb településeken a kisebbségi** óvodai neveléshez és általános iskolai oktatáshoz biztosítani tervezett **népességszám-határoktól függő kétszeres differenciált kiegészítő hozzájárulás.**

A közművelődést, illetve közgyűjteményi feladatok ellátását az előző évivel megegyező formában támogatja a javaslat. A szabályozás egyértelmű, és e feladatokhoz összesen 11,3 milliárd Ft-ot biztosít az önkormányzatok számára, amely 2/3 - 1/3 arányban oszlik meg a települési és a megyei önkormányzat között.

Az igazgatási, sport és a kommunális célú feladatokra összesen 40 milliárd Ft hozzájárulást biztosít a javaslat, amelynek közel 84 %-a személyi jövedelemadó. Pozitív változás, hogy kiemelkedően, összességében 45 %-kal növekszik a községek 1990 óta változatlan általános támogatása, valamint a körjegyzőségek támogatása, amely központosított előirányzatból számvevőszéki javaslatra válik felhasználási kötöttség nélküli hozzájárulássá.

3.2. Címzett és céltámogatások

A törvényjavaslatban 52,3 milliárd Ft-ot terveznek cél- és címzett támogatásra fordítani, szemben az 1999. évi 48,0 milliárd Ft előirányzattal. Ez nominálisan 9,0 %-os, reálértékben 2,8 - 1,8 %-os növekedésnek felel meg.

A jövő évben - a tárgyévvel megegyezően - 2,0 milliárd Ft új címzett, és 8,2 milliárd Ft új - az 1999. évi 3,2 milliárd Ft-nál több - céltámogatott beruházást lehet megkezdeni a központi támogatási előirányzat terhére.

Várható, hogy a növekvő előirányzat ellenére sem lehet teljes körűen kielégíteni az új céltámogatási igényeket. A forrásokat 2000-ben is bővítheti az év közbeni lemondásokból felszabadítható előirányzat.

Az összesen benyújtott 175 db beruházási koncepció címzett támogatási igénye 157,0 milliárd Ft volt, ebből a jövő évi ütem 37,4 milliárd Ft.

Az 1999. IX. 3-i kormányelőterjesztésben szereplő, 32 db címzett beruházás javasolt támogatás igénye 2000-re 2,0 milliárd Ft, 2001-2002-re pedig 7,5-7,5 milliárd Ft. Ez a korlátozott források miatt lényegesen elmarad a benyújtott támogatási igényektől. A Kormány a VIII. 31-i határidőre nem döntött a címzett támogatásra javasolt és nem javasolt beruházásokról.

Fontos, hogy az 1998-1999. évi Központi Környezetvédelmi Alap/Környezetvédelmi alap célfeladat forráshiánya a jövő évben ne ismétlődjön meg, s a céltámogatott beruházásokhoz szükséges egyéb állami források nagyobb mértékű (arányú), összehangolt és időben korábban történő előteremtésének esélyei 2000-ben javuljanak. Az erre irányuló kormány-, illetve miniszteri rendeletek felülvizsgálata, pontosítása még nem ismert.

A Kormány részéről a céltámogatások döntéselőkészítésének rövidítése elősegítené e beruházások kivitelezésének jövő évi megkezdését.

A Kormány a **törvényjavaslat keretében több helyen változtatni kívánja a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló többször módosított 1992. évi LXXXIX. törvényt (rendszer-törvényt). Ebben az Állami Számvevőszék javaslatai is megtalálhatók. A változtatásokat részben röviddel a kihirdetést követően, részben pedig első ízben a 2000-2001. évi új céltámogatási igénybejelentések benyújtásánál léptetik hatályba.**

Ennek megfelelően **2001-től szigorodnak az új céltámogatási igénybejelentéseknél a pénzügyi megalapozottságot elősegítő előírások. Módosul a saját forrás fogalma,** s utóbbinak nem részei az egyéb központi és nemzetközi forrásokból származó támogatások. **A jövő évtől a központi támogatás szempontjából figyelembe vehető költségek szűkülnek.** A bekötővezeték is részévé válik az ivóvízközműhálózatnak, továbbá az utolsó, állandó lakosú ingatlanig kiépíteni tervezett szennyvízcsatorna törzshálózatához és a hozzá kapcsolódó bekötővezetékhez egyaránt igényelhető a támogatás, függetlenül a közbeeső ingatlanok üdülő célú használatától.

A törvényjavaslathoz kapcsolódóan a céltámogatások jobb pénzügyi megalapozottsága 2001-től igényelné az egyéb állami támogatásoknak a koncentrált, gyors és garantált odaítélését jogszabályokban és pályázati felhívásokban -időbelileg és tartalmilag- oly módon **szabályozni, összehangolni,** hogy ezek feltételei jobban harmonizáljanak a céltámogatások feltételrendszerével. **Emellett követelmény, hogy az egyéb állami támogatásokat az adott év IV. 1-jéig benyújtandó céltámogatási igénybejelentések előtt - mintegy előfeltételként - már odaítélhessék ígérvény formájában.** Rövidíthető a céltámogatások odaítélésére vonatkozó eddigi négy hónapos döntéselőkészítési időszak is.

Amennyiben a már említett, a központi támogatás szempontjából elszámolható költségek szigorításait a kapcsolódó egyéb állami támogatások felhasználására vonatkozó kormány-, illetve tárca rendeletekbe nem építenék be, akkor e támogatások alapját nem egységesen határoznák meg.

A törvényjavaslat igazodik az EU támogatások igénybevételére, illetve e társfinanszírozásra vonatkozó szabályozások egyes szempontjaihoz.

A rendszer-törvény módosításával összefüggésben később várható a végrehajtást szolgáló 9/1998. (I. 23.) Korm. r. pontosítása.

Az Állami Számvevőszék által ez évben felvetett szabályozási problémát megoldaná a 9/1998. (I. 23.) Korm. rendelet megfelelő pontosítása. E szerint a vízgazdálkodási és szilárd hulladéklerakó beruházások céltámogatásának igénybejelentésekor a képviselő-testület részéről legyen kötelező olyan nyilatkozat csatolása, amely az ÁFA visszaigénylésről rendelkezik, azaz ha az önkormányzat alanyi jogon ÁFA visszaigénylővé válik az ÁFA ne jelenhessen meg a beruházás költségei és forrásai között.

A törvényjavaslat szerint a szennyvízcsatorna hálózat építésekor a **folyamatban lévő** állami főmű építéséhez való csatlakozás esetén is a támogatási preferencia 10 %-ponttal növekszik, ami célszerű.

A kis lélekszámú településeken nehéz megfelelni a gazdaságos szennyvízcsatornázás feltételének, amit a nemzetközi és hazai tapasztalat úgy határoz meg, hogy minimum 130-140 főnek kell igénybe vennie 1 km gyűjtővezetékét.

A 2207/1996. (VII. 24.) Korm. határozat szerint, az olyan (2000 lakos egyenérték alatti) kistelepülések esetében, amelyek gazdaságosan nem láthatók el szennyvízelvezető víziközművel, **szakszerű közműpótlókat kellene kialakítani.**

A törvényjavaslat nem tartalmaz pontosítást a következő gondok feloldására.

A tapasztalatok szerint a térségi megoldások ösztönzésével olyan települések, ezen belül kistelepülések is előbbre kerülnek a támogatási sorban, amelyek egyébként a besorolás szerint csak jóval később jutnának támogatáshoz. Az ilyen térségi szennyvízelvezetés és -tisztítás beruházásainak **"sajátos" megvalósítását 1999-től a rendszer-törvény kifejezetten preferálja.** Településeknek városrésszel közös szennyvízcsatorna beruházásakor az állandó népesség számába a városnál az egész város lakosságát nem célszerű számításba venni. Az egész város állandó lakosságának figyelembevétele az igénykielégítési sorrendben a társult településeknél indokolatlan előbbre sorolást eredményez.

Helyes, ha a 91/271 EGK irányelvekhez is igazodóan készülő **nemzeti szennyvízelvezetési és tisztítási programban megfelelő helyet kapnak az egyedi szennyvízelhelyező megoldások is.** Ezzel összhangban a támogatások feltételrendszerébe is megfontolandó **beépíteni további gazdaságossági, hatékonysági követelményt** (mutatót), beleértve ebbe a beruházások és működtetésének utólagos

műszaki-gazdasági értékelését is. Ezen elvárás várhatóan a rendszer - törvény EU támogatásokkal történő összehangolása során valósul meg.

Az önkormányzati törzsvagyonnak, a korlátozottan forgalomképes vagyonnak részét képező **víziközművek tulajdonának GT-be vagy KHT-be (jegyzett tőkébe, vagy tőketartalékba) történő bevitel kockázatokkal járhat.**

A rendszer-törvény engedi, míg a helyi önkormányzatokról és a vízgazdálkodásról szóló törvények, továbbá az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló törvények nem teszik lehetővé a tulajdon bevitelét.

A cél- és címzett támogatások körének 1999-2001. évi kialakításakor a helyi önkormányzatok feladatait, a kiemelt társadalmi célokat figyelembe vették. A céltámogatásoknál teljes mértékben kielégítik az életveszélyessé vált iskolai tantermek kiváltására vonatkozó - feltételeknek megfelelő - igényeket.

A támogatandó **célok rangsorának rendező elveit** az előző évihez hasonlóan - a vízgazdálkodás kivételével -, a települési önkormányzatok állandó népességének csökkenő mértéke szerint, normatív alapon állapítják meg.

A vízgazdálkodási ágazatban **helyes változtatás, hogy elsőbbséget élvez a műszakilag összetartozó beruházások támogatása.** A központi támogatás szűkössége esetén a **szennyvízelvezetés és tisztítás területén a törvényjavaslat szerint 2000-től úgy módosul a beruházások sorolása, hogy** "az igény kielégítés sorrendjét az ivóvízbázis-védelmi célprogram figyelembevételével a Kormány rendeletben teszi közzé. Az adott évi céltámogatási jogosultság megállapítása az előző év december 31-én hatályos lista alapján történik."

Hiányoljuk, hogy a **törvényjavaslat szerinti megfogalmazás nem ad kellően objektív és komplex kritériumrendszert a Kormánynak a céltámogatási igénykielégítés sorrendjének meghatározásához.** A sorrend olyan normatív alapjának, feltételeinek megjelöléséhez, amely egyben az ivóvízbázisok védelmére vonatkozó célprogramot (2249/1995. (VIII. 31.) Korm. h.), a Magyarország települési szennyvízelvezetési és szennyvíztisztítási programjának irányelveit (2207/1996. (VIII. 24.) Korm. h.), valamint a nemzetközi szerződésekben foglalt kötelezettségek (Pl.: EU megállapodás, EGK irányelvek) szakmai szempontjait is teljesíti.

A rendszer-törvény 1999-re az igények kielégítésének sorrendjét az 1-8. szakmai prioritási csoport növekvő sorszáma és **a prioritási csoportokon belül az állandó népesség csökkenő mértéke** szerint határozta meg.

A címzett támogatások rangsorának rendező elveit az ágazati minisztériumok által megjelentetett, az igénybejelentéshez előírt szakmai program (beruházási koncepció) tartalmi követelményei tartalmazzák.

3.3. Egyéb támogatások

3.3.1. Központosított előirányzatok

Az önkormányzatokat feladatarányosan, vagy feladathoz kötötten megillető központi források közül **a legjelentősebb átrendezés a központosított előirányzatok vonatkozásában történt.** Az Állami Számvevőszék véleményét is figyelembe véve a rendező elv az volt, hogy e támogatási forma kizárólag azokat az önkormányzatok által ellátott feladatokat finanszírozza, amelyek egyediek, így normatívan nem kezelhetők. Ennek alapján **a korábbiak közül 8 jogcímhez kapcsolódó forrás átkerült a 3. és a 8. számú mellékletbe, illetve megszűnt, vagy közvetlenül a szakminisztériumi fejezetekbe épült be.**

Az 1999. évi előirányzatok közül a körjegyzőségek és az 1100 fő alatti települések általános iskolai oktatásának támogatását a törvényjavaslat normatív hozzájárulásként, az egyes jövedelempótló forrásokat, a szakértői tevékenységek és a lakossági folyékony hulladék ártalmatlanításához rendelt kiegészítéseket a 8. számú melléklet tartalmazza. A gyermeknevelési támogatás a Szociális és Családügyi Minisztérium, a szakmai fejlesztések előirányzata az Oktatási Minisztérium fejezetbe épült be. A gimnázium átalakításával rekonstrukciójával kapcsolatos támogatási jogcím megszűnt.

A központosított előirányzatok között maradó jogcímek közül **a helyi kisebbségi önkormányzatok támogatása a 3. vagy 8. számú mellékletbe történő áttétele esetén is finanszírozható lenne.** A felosztás kisebbségi önkormányzatonként fix összegben történik, így a normativitás biztosított, az évközi megalakulások esetére pedig a törvénytervezet az előirányzatmódosítás nélküli túllépést lehetővé teszi.

Új jogcímként tervezi a Kormány a nemzetiségi óvodák és iskolák fenntartásának kiegészítő támogatását (5. sz. melléklet 9. pont). A 300 millió Ft-ból azok az önkormányzatok részesülnének, amelyek a nemzetiségi óvodát, vagy iskolát bevételi forrásaik hiánya miatt nem tudják fenntartani. A forráshiány dokumentálása önmagában egy, a 6. számú melléklet szerinti részletes felmérést indokolna, emellett is külön gondot jelentene annak bizonyítása, hogy a hiányt valóban a kisebbségi intézmény fenntartása okozza. Ezért **a pénz egyszerűbb és objektívebb elosztása biztosítható abban az esetben, ha azt az “önhikis” támogatással együtt hagyja jóvá a törvény.**

Az előző évben is meglévő feladatokra a javaslat 9,5%-os növekményt tartalmaz. Az átlagot meghaladó mértékben emelkedik a helyi kisebbségi önkormányzatok, a könyvtárak és közművelődési intézmények érdekeltségű, a lakossági víz- és csatornaszolgáltatás támogatása, továbbá a létszámcsökkentéshez kapcsolódó hozzájárulás.

Az utóbbiak között a **lakossági víz- és csatornaszolgáltatás** támogatásához a tervezettnél is többre lenne szükség. Az elmúlt években az indokoltnál kisebb mértékű támogatásbővülés következtében a támogatási küszöbérték jelentősen emelkedett (pl.: az 1997. évi 225 Ft-tal szemben, 1998. évben már csak a köbméterenkénti 282 Ft-ot meghaladó költséget támogatta a költségvetés). A lakossági terheket ezáltal csökkenő mértékben lehetett mérsékelni, vagy a szolgáltatók veszteségei növekedtek.

3.3.2. Normatív, kötött felhasználású támogatások

A szerkezeti változásokat figyelembe véve a helyi önkormányzatok támogatásai között 2000-re a felhasználási kötöttségű támogatások 35,6%-kal nőnek, ezen belül a **közoktatási támogatásoknak** 16,2%-os növekedését irányozták elő.

A pedagógus **továbbképzésre**, valamint a **körzeti-térségi feladatokra** tervezett támogatások - a normatív állami hozzájárulásként biztosított összeg függvényében tervezendő 7%-os (összesen 18.604,7 millió Ft) támogatáscsomag részeként - 7.732,3 millió Ft-ot tesznek ki. A garantált támogatások egy részét más költségvetési alcímen (Nem állami humánszolgáltatások normatív támogatása), egyéb támogatásokkal együtt, illetve más költségvetési fejezetben (Oktatási Minisztérium), elkülönített előirányzatként megtervezendőnek írja elő a közoktatási törvény. Ezek az alcímeken e támogatások egyértelműen nem azonosíthatók be, így azok előírt mértékének megléte sem állapítható meg.

A **tankönyvtámogatás**, valamint a pedagógusok **szakkönyvvásárlására** biztosított támogatás jogszabályi garanciái önmagukban is biztosítják a cél szerinti felhasználást, így a jelentős többletadminisztrációval járó támogatási forma helyett a normatív állami hozzájárulások között is tervezhetők lennének.

A **normatív, kötött felhasználású közoktatási támogatások** igénybevételenek szabályai kedvezőtlenül alakulnak a törvényjavaslat szerint. Valamennyi hozzájárulás **esetében** - annak ellenére, hogy a normatív állami hozzájárulásokhoz hasonlóan az előzetes feladatmutató-felmérés még becsült, bizonytalanságokat tartalmazó adatokra épül - csak visszafizetési kötelezettség szerepel az előírásokban, **a tervezettnél nagyobb** tanuló-, vagy pedagóguslétszám **után** a támogatás érvényesítésére a javaslat **nem ad lehetőséget**. Ez a körzeti-térségi feladatok esetében, ahol feladattervhez kapcsolódó pénzügyi tervet kell készíteni, s a visszafizetési kötelezettség csak a

rendeltetésszerűen fel nem használt összegekre vonatkozik, elfogadható. A tankönyvtámogatásnál és a pedagógusok szakkönyvvásárlási támogatásánál azonban, ahol tervezéskor csak becsült létszámadat áll rendelkezésre, s az utóbbi támogatás minden érintett részére való kifizetésére jogszabályi garanciák vannak, a többletlétszám figyelmen kívül hagyása elszámoláskor nem fogadható el.

Az egyes jövedelempótló támogatások a 2000. évben - a normativitással összefüggő rendezőelvek alapján - átkerülnek a normatív, kötött felhasználású támogatások közé, s az előző évi 20,8 milliárd Ft-tal szemben 35,7 milliárd Ft-ot tesznek ki. A 71,4%-os növekedést a támogatás alapjául szolgáló legkisebb öregségi nyugdíj emelkedése, az időskorúak járadékában, valamint a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő állami támogatási arányának 5%-os (70-ről 75%-ra) növekedése alapozza meg. Emellett kibővül az állami támogatás köre: 2000-ben a rendszeres szociális segélyezettek támogatásához is - az előbbi támogatásokkal azonos, 75%-os mértékben - hozzájárul az állam.

A helyi önkormányzati hivatásos **tűzoltóságok** támogatására 7,5%-os normatív, kötött felhasználású támogatástöbbletet kíván biztosítani a költségvetés. Ezen belül az illetményalapnak 8,25%-os növekményét veszi figyelembe a vonatkozó BM rendelet szerinti legkisebb létszámra.

A dologi kiadások növekedésére - az üzemanyagárak emelkedését, a laktanyák felújításának, a szakfelszerelés javításának ráfordítás-szükségletét, a felhasznált oltóanyagokat figyelmen kívül hagyva - **nem tartalmaz fedezetet.**

Megoldatlan a hivatásos önkormányzati tűzoltók délutáni és éjszakai pótlékának kérdése: a Fővárosi Munkaügyi Bíróság első fokon meghozott ítélete szerint a tűzoltókat megilletik e pótlékok. Jogerőre emelkedés esetén ennek költségvetést terhelő kihatása a BM számításai szerint 2,6 milliárd Ft.

A rendezőelveknek megfelelően a lakossági **települési folyékony hulladék** ártalmatlanításának támogatása - változatlan főösszeggel, de csökkenő fajlagos támogatással - átkerült a normatív, kötött felhasználású támogatások közé.

3.3.3. Működésképtelenné vált helyi önkormányzatok kiegészítő támogatása

A törvényjavaslat összességében az előző évinél 25,4%-kal több forrást biztosít a működésképtelenné vált helyi önkormányzatok kiegészítő támogatására. Változatlanul megmaradnak az önhibáján kívül hátrányos helyzetű és a tartósan fizetéseképtelen helyzetben lévő önkormányzatok anyagi megsegítésének formái. Emellett **új támogatási forrásként a "Működőképtelen önkormányzatok egyéb támogatása" címen 500 millió Ft-ot tartalmaz a javaslat.**

Az utóbbit a belügyminiszter egyedi elbírálása alapján azok az önkormányzatok kapnák, amelyek a működőképességüket az előző két támogatási forma igénybe vétele mellett sem tudják biztosítani. Ez a pénzek odaítélésében - a kétszeres igénybejelentés, dokumentálás és elbírálás révén - felesleges párhuzamosságokat eredményezne. A törvényjavaslat emellett nem határozza meg azokat a figyelembe veendő kritériumokat, amelyek alapján az objektivitás biztosítható lenne. **Indokolt ezért e forrást együtt kezelni a 6. számú melléklet 1. pontjában meghatározott támogatással.**

Jelentős szigorításokat javasol a Kormány a működési forráshiányos önkormányzatok támogatásának (6. sz. melléklet 1. pont) elosztási rendjében. Vélhetően szűkíti a támogatást igénybe vevők körét, hogy nem igényelhet támogatást az a helyi önkormányzat, amelynek a lakosság száma 500 fő alatt van és körjegyzőséghez nem tartozik. A javaslat emellett hozzájárulhat a körjegyzőségek, illetve a hozzájuk tartozó települések számának növekedéséhez is.

A kizáró okok közül nem tartjuk célravezetőnek viszont a melléklet 1/c. pontjában leírtat. A kivétellel együtt megfogalmazott mondat a javaslat szerinti formában csak az 500 fő alatti települések esetében engedné meg, hogy a társulásos feladatellátási forma választása helyett alacsony kihasználtságú intézményt tartsanak fenn.

Lényegesen szigorodnak a forráshiány kimunkálásának szabályai, melyek alapvetően csökkentik a kimutatható hiányt, illetve az elismerhető támogatási igény mértékét. Ezek közül a leglényegesebbek:

~ A saját bevételek növekedését - az előző évi 50% helyett - az inflációval megegyező mértékben (100%-ban) kell tervezni.

~ Amennyiben az előző évben a felhalmozási kiadások meghaladták a felhalmozási célú bevételeket, abban az esetben is csökkentik a számított forráshiányt, ha az előző évben "önhikis" támogatásban nem részesült az önkormányzat.

~ A tervezett fajlagos kiadások országos átlagot meghaladó többletét a korábbi 30% helyett, csak 20%-ig ismerik el.

~ Az így kimunkált támogatási igényt csökkenti továbbá a normatív állami hozzájárulás, valamint az átengedett személyi jövedelemadó és az iparüzési adóerőképesség együttes összegének 2%-a.

A forráshiány kimunkálásának szabályai között **célszerű** és az új lakáskonceptcióval összhangban lévő **könnyítés viszont, hogy bővül a felhalmozási célú bevételeként figyelembe vehető összegek köre** (lakáshoz jutási támogatás 50%-a, megyei önkormányzatok esetén az SZJA bevételek 10%-a).

A jogosulatlan igénybevételt és a támogatás más célú elköltését kívánja megakadályozni **az a szigorító rendelkezés is, amely az érintett önkormányzatok számára elszámolási kötelezettséget ír elő.** A támogatás azonban nem konkrét kiadásokat, hanem a bevételek és kiadások különbségét finanszírozza meg. Erre tekintettel az elszámolás csak formális lehet, így **felesleges adminisztrációt okoz.**

A jelenlegi önkormányzati pénzügyi szabályozás egyik kritikus pontja éppen a forráshiányos önkormányzatok számának emelkedése. Miközben 1998. évben az I. és II. ütemben összesen 885 önkormányzat részesült "önhikis" támogatásban, az 1999. évi I. ütemű felosztás során támogatottak száma már 1.098, s az elutasítottaké 89 volt.

3.3.4. A helyi önkormányzatok színházi támogatása

A javaslat 7. számú melléklete szerinti színházi támogatások összege a prognosztizált infláció alsó értékétől is elmaradó mértékben 5,1%-kal emelkedik. Az elosztás módja nem változik, s az egyes jogcímek közötti arányok sem térnek el lényegesen az előző évitől.

3.3.5. Területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás

A javasolt előirányzat az 1999. évi 10,0 Milliárd Ft-tal szemben 10,9 Milliárd Ft-ra (9 %-kal) nő. A támogatási cél nem változik. Az előirányzat megyék közötti elosztását később megjelenő kormányrendelet állapítja meg. A támogatás részletes felhasználása kormányrendeletben szabályozott, ennek esetleges pontosítása még nem ismert.

3.3.6. Céljellelű decentralizált támogatás

A felhasználási és "vis maior" célokra szolgáló javasolt előirányzat 6,9 Milliárd Ft, amely 0,6 Milliárd Ft-tal (9 %-kal) haladja meg az előző évit. Az összegből 6,54 Milliárd Ft a címzett és céltámogatásról szóló törvény előírásai szerint, normatív alapon oszlik meg a megyék között. Az előirányzat felhasználása szabályozott. A keretek részletes felhasználásáról a megyei területfejlesztési tanácsok, illetve a Fővárosi Közgyűlés döntenek. A fennmaradó 330 Millió Ft a "vis maior" esetekre fenntartott központi tartalék, melynek igénybevételét a törvényjavaslat az előző évinek megfelelően szabályozza.

3.3.7. A hátrányos helyzetű megyék felzárkóztatását elősegítő támogatás

Az 1997-1999. évi költségvetési törvények alapján lehetőség nyílt a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Integrált Szerkezetátalakítási és Válságkezelési Program, valamint Nógrád megye és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye középtávú területfejlesztési programjának három éven keresztül történő többlet támogatására.

E térségek az országos átlagnál súlyosabb foglalkoztatási, termelési, jövedelmi és infrastrukturális problémákkal küszködnek. A rendelkezésre álló legfrissebb **adatok szerint az** egy főre jutó GDP

1997-ben jelentős és növekvő különbségeket mutatott a megyék között. Az 1995-1997. évek időszakában az ország legfejlettebb és legelmaradottabb megyéi közötti **fejlettségbeli távolság tartósan fennállt.**

Az 1 főre jutó GDP szélső értékei: 1995-ben Budapest 993 ezer Ft/fő; Nógrád megye 326 ezer Ft/fő; országos átlaga: 549 ezer Ft/fő. 1997-ben Budapest 1 575 ezer Ft/fő; Nógrád megye 443 ezer Ft/fő; országos átlaga: 841 ezer Ft/fő. (Az adatok a KSH Területi Statisztika c. folyóirat 1999/5. számából származnak.)

A 2104/1999. (V. 5.) sz. Korm. határozat 8. pontja szerint, a hátrányos helyzetű megyék felzárkóztatása érdekében el kell készíteni a megyék hároméves fejlesztési programját és ezek alapján a 2000. évre vonatkozó feladattervet. A feladattervekben foglaltak megvalósításának elősegítésére mindhárom megyére egységes támogatási rendszert kell kidolgoznia az FVM-nek. A többlet állami támogatásokat, illetve ennek esetleges átcsoportosítással történő fedezetét a 2000. évi költségvetési törvényjavaslat nem jelöli meg, nem nevesíti.

3.4. Átengedett bevételek

A forrásszabályozás egyik alappillérenek tekinthető átengedett bevételek közül jelenleg meghatározó nagyságrendet **a személyi jövedelemadó** képviseli. E forrásnak az önkormányzatoknál **helyben maradó része az évenkénti folyamatos csökkentés után, 2000. évben 5%-ra apad.** Ez a nagyságrend már nem alkalmas arra, hogy az önkormányzatok bevételi érdekelttségét növelje, emellett - költségigényessége miatt - felveti a befolyt személyi jövedelemadó településenkénti gyűjtése szükségességének mérlegelését. (A felosztással kapcsolatos részletes véleményünket a 2. pont tartalmazza.)

Az önkormányzatokat **gépjárműadó**ból megillető forrásrész nagyságát a javaslat az előző évinél 300 millió Ft-tal (2,5%) növekvő összegben irányozza elő. A megosztás aránya nem változik. **Ésszerű pontosítás azonban, hogy a jövőben a bírságokból, pótlékokból, továbbá végrehajtási költség címen beszedett összegből származó bevétel is az önkormányzatokat illeti.** E bevételek előírásával és beszedésével kapcsolatos többletkiadásokat ugyanis az önkormányzatok viselik.

3.5. Saját források

A Kormány által összeállított "a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok költségvetési mérlege" az intézményi működési bevételek tekintetében 7,7%-os növekedéssel számol. Az infláció miatt elvárható növekmény, továbbá az 1999. I. félévi tényleges adatok alapján **ez reálisan teljesíthető.**

Az 1999. évi várhatóhoz képest az inflációt ténylegesen meghaladó mértékű (9,4%) **a helyi adók prognosztizált növekménye.** A helyi

adókról szóló törvény módosítására vonatkozó javaslatot az előterjesztés nem tartalmaz. A jelenleg hatályos rendelkezés szerint azonban 2000-től már az anyagköltségek teljes összegével csökken az iparüzési adó alapja, s ennek ellensúlyozására az adó mértéke 1,7%-ról, 2,0%-ra nő. E változás, továbbá az elmúlt évek tendenciái, valamint az iparüzési adónak a helyi adókon belüli meghatározó súlya, illetve az ez évi eddigi teljesítési adatok alapján a prognosztizált növekmény **reális elvárás**.

Abszolút értékben is folyamatosan csökkennek viszont az önkormányzatok felhalmozási és tőke jellegű bevételei, hiszen a gázközmű vagyonnal kapcsolatos állami kötelezettségen kívül jelentősebb privatizációs bevételre már nem számíthatnak. A részvényeladási folyamat is jórészt lezárult, saját értékesíthető vagyontárgyaik (telek, lakás, helyiség stb.) pedig lassan elfognak. Mindezek alapján az e bevételekre vonatkozó 10%-ot meghaladó csökkenéssel számoló prognózis is reális.

Az inflációtól lényegesen elmarad (5,0%) az államháztartáson belülről átvételre tervezett összeg növekménye. Nagy súlya miatt külön is kiemelendőnek tartjuk **az egészségügyi intézmények működtetéséhez az Egészségbiztosítási Alapból átvételre tervezett összeget**, amely a beszűkülő saját források mellett **nem hogy a fejlesztéseket, de a működési kiadások szintentartását sem teszi lehetővé.**

4. A 2000. évi gazdálkodás várható egyensúlya

A központi költségvetésből származó források mintegy 6%-kal, a saját bevételek és átvett források ettől elmaradó mértékben (2,5%-kal) emelkednek. Az önkormányzati gazdaság egészére igaz így az a megállapítás, hogy **az ellátandó feladatokat** - az optimistább inflációs elvárások teljesülése esetén is - **reálértéken csökkenő bevételekből kell megoldani.** Súlyosbítja a helyzetet, hogy a központi források elismert növekménye értelemszerűen nem egyenletesen jelenik meg az egyes önkormányzatoknál. A legnagyobb tételt jelentő közoktatási többlet azoknál az önkormányzatoknál jelent forrásbővülést, ahol az ágazat súlya jelentősebb. Emellett számottevő az a többlet, amely csupán egy meghatározott kört érint ("önhiki", beruházási célú és egyéb kötött felhasználású előirányzatok). Az arányok részbeni eltolódását eredményezi a személyi jövedelemadó felosztásának új rendje is. Mindezek következtében eltérő mértékben, **de tovább nő az a különbség, mely az egyes önkormányzatok által ellátandó feladatok, és a rendelkezésre álló források között évek óta jelen van.**

A szabályozásban alkalmazott kiegyenlítő mechanizmusok - a fentiek miatt - csak a legkirívóbb feszültségek tompítására, egyenletesebb terítésére alkalmasak. Az "önhikis" támogatási rendszer igénybevételenek és a forráshiány kimunkálásának szigorításai

mérsékelhetik a jogosultak számának növekedését, de a ténylegesen forráshiányos önkormányzatok körének bővülése valószínűsíthető.

Melléklet

A jelentés mellékletei nyomtatott formában olvashatóak.