

TANULMÁNY

Önkormányzat, feladat, szervezet, pénz

Készült: a Belügyminisztérium IDEA Program megbízásából

Debrecen, 2005. január 23.

Készítette: Pálfi András

Tartalomjegyzék

Emlékeztető:	3
1. Önkormányzat	4
1.1. Jogi keretek	4
1.2. Szervezeti keretek	5
1.3. Az önkormányzatok lehetőségei, s a hozzá társuló kötelezettségek:	5
1.3.1. Lehetőségek:	5
1.3.2. Kötelezettségek.	6
2. A lehetőségek és a kötelezettségek érvényesülés a gyakorlatban.	9
2.1. Feladat-meghatározás	9
2.2. Szervezeti keretek	9
3. A feladatok komplex, önkormányzati szintű mérése	11
3.1. Az eredmény	12
3.2. A kiemelkedő szélső érték „vizsgálata”	12
3.3. Kihatása a költségvetési kondíció alakulására	13
3.3.1. Mi lehet az oka?	14
3.3.2. Az önkormányzat lehetőségei „röviden”:	15
4. Forrásszabályozás kontra értékszámok	15
5. Mennyire megbízható az információs rendszer	15
6. Feladatok	16
7. Lehetőségek	17

Zárszó

- 1.sz.melléklet Kimutatás az önkormányzat által ellátott kötelező és önként vállalt feladatairól, az azokat ellátó szervezetekről és a finanszírozás módjáró.
- 2.sz.melléklet Az összehasonlítás módszere, algoritmus.
- 3.sz.melléklet A feladat és a pénzellátás színvonalának alakulása (teljes) 2002.-ben
- 4.sz.melléklet A feladat és a pénzellátás színvonalának alakulása (egészségügy nélkül) 2002.-ben

Önkormányzat, feladat, szervezet, pénz:

Csupán négy szó. **Amikor azonban belegondolunk e négy szó összefüggéseibe, még az önkormányzati gazdaság avatott ismerői számára is, kisebb-nagyobb homály keletkezik, a tisztánlátást illetően.** Igaz ez nagy általánosságban is, de az igazi homály akkor keletkezik, amikor ezen szavak összefüggéseit egy-egy önkormányzat vetületében kívánjuk értelmezni, boncolgatni.

Emlékeztető:

Akik az elmúlt években foglalkoztak e témával, talán még emlékeznek arra, hogy a Pénzügyi Szemlében, s a Magyar Közigazgatásban jelentek meg hasonló témában, tanulmányaim.

E tanulmányok megjelenésekor - s azt megelőzően mintegy 25 évig - az operatív gazdálkodás első vonalában dolgoztam, legutóbb a Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat Közgazdasági Iroda vezetőjeként, élvezve, illetve megszenvedve ennek minden előnyét és hátrányát. Mintegy négy évbe került, míg az Önkormányzat számviteli és pénzügyi információs rendszerét olyanra tettem, hogy bevezethettem az általam kimunkált, Feladatfinanszírozás a Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat 1996. évi költségvetésében címmel, 1996-ban bemutatott tervezési, elosztási finanszírozási rendszert. E módszer szervesen illeszkedik a Feladatfinanszírozás az önkormányzatok gazdálkodásában, 1995-ben publikált tanulmányomban bemutatottakhoz, mintegy finomítva az önkormányzati feladat megfogalmazásának alapjául szolgáló mérőszámokat, fajlagos ráfordításokat. **Ez utóbbit egy alkalommal, egy szakértői megbeszélésen 1996-ban bemutattam, megvitattuk. A megbeszélés summázott lényegeként az fogalmazódott meg, hogy ez nem feladatfinanszírozás¹, viszont alapja lehet egy feladatarányos elosztási rendszernek, illetve egy jó elemzési módszer lehet ebből a rendszerből.** Mindkét megállapítással egyetértek, egyet kell értenem. **Az első rámutatott arra, mennyire fontos az egyes fogalmak helyes, semmivel össze nem téveszthető, megkülönböztethető definiálása.** Azt hiszem nem követek el hibát, ha ezeket **a tanulmányokat a továbbiakban a feladatarányos finanszírozásként értelmezem.** Korábban a feladatfinanszírozás alatt egy, az általam javasoltakkal teljesen ellentétes tendenciájú, ismereteim szerint soha nem alkalmazott, alulról építkező rendszert definiáltak. A másodikhoz csak annyi hozzáfűzni valóm van, hogy megalkotása pillanatától kezdődően jó elemzési módszer.

Jelenleg, 1997 óta az Állami Számvevőszék munkatársa vagyok, így a korábbi, az operatív szférában szerzett ismereteim új típusú rálátással, szélesebb körű tapasztalatokkal egészültek ki. E tanulmányban az ÁSZ keretében végzett átfogó vizsgálatok tapasztalataira is alapozva fejtem ki a témával kapcsolatos észrevételeimet, meglátásomat.

A leírtak magánvélemények, észrevételek, „javaslatok”, nem tekinthetők hivatalos megnyilatkozásnak, ÁSZ szintű álláspontnak.

¹ Feladatfinanszírozás, de nem az a fajta feladatfinanszírozás, amit korábbi szakirodalmak annak tekintettek. (A szerző.)

1. Önkormányzat

Visszatérve a tanulmány eredeti céljához, először azt célszerű áttekinteni, hogy **a címben szereplő kategóriákra tekintettel** mi alapján áll, állhat össze az önkormányzati gazdaság.

1.1. Jogi keretek

Az alap, a Magyar Köztársaság alkotmánya melyet az 1949. évi XX. törvény (Továbbiakban: Alkotmány) állapított meg. Ennek IX. fejezete a helyi önkormányzatokat definiálja. Ennek értelmében (43. illetve 44/A §-ai) **önkormányzati jogokat és kötelezettségeket csak törvény határozhat meg, illetve deklarálja az önkormányzatok gazdasági önállóságát.**

A következő jogforrás **a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Továbbiakban: Ötv.). E törvényből, a téma szempontjából, megítélésem szerint leglényegesebbek:** (az 1. § (1), (4), (5), (6) bekezdések, a 6. § (1) bekezdése, a 8. § 1-4 bekezdései.)

- A helyi önkormányzat - a választott helyi képviselő-testület által, vagy a helyi népszavazás döntésével - **önként vállalhatja** minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe.
- Az önként vállalt helyi közügyek megoldása **nem veszélyeztetheti** a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását.
- Törvény a helyi önkormányzatnak kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthat.
- Az önkormányzat **saját felelősségére vállalkozói tevékenységet folytathat.**
- A községnek, városnak, fővárosnak és kerületeinek (továbbiakban: települési önkormányzat), a megyei önkormányzatnak egymástól **eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek:**
- A helyi önkormányzatok a helyi igényektől és teljesítőképességtől függően **egymástól eltérő önkormányzati feladat- és hatásköröket vállalhatnak;**

A 8. § (1) bekezdése felsorolja a **települési önkormányzat feladatát**, míg a (2) bekezdés szerint, az (1) bekezdésben foglalt feladatokban a települési önkormányzat **maga határozza meg** - a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően -, **mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el.**

A (4) bekezdés szerint „**A települési önkormányzat köteles gondoskodni** az egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról; köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.”

Az idézett 8. § (4) bekezdéséhez kapcsolódóan semmiféle, az (1) bekezdéshez hasonló kitétel nincs, ebből eredően **a felsorolt szolgáltatások minden lakost alanyi jogon illetnek meg, az önkormányzatoknak valamilyen formában de mindenképpen biztosítani kell az ellátást.**

Az alkotmány, illetve az Ötv. értelmében, **önkormányzati jogokat és kötelezettségeket csak törvények határozhatnak meg.** Ezek az úgynevezett ágazati törvények, melyek körét nem kívánom részletezni. A tanulmánynak nem az a célja hogy ezeket bemutassa, hanem az, hogy egy-egy önkormányzatnál a feladat-meghatározást hogyan célszerű rendszerbe foglalni, hogyan lehet mérni, ennek tükrében korábbi tanulmányokra hivatkozva hogyan lehet a fedezeti összeget feladatarányosan elosztani, elemezni.

1.2. Szervezeti keretek

Az önkormányzatok feladatellátásának szervezeti kereteit az Ötv (9. § (4) bekezdés) rendelkezései alapján szintén saját maguk állapíthatják meg.

- A képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások céljából önkormányzati **intézményt, vállalatot, más szervezetet alapíthat.**
- Az önkormányzat a helyi lakosság szükségleteiből és a jogszabályokból adódó **feladatait saját költségvetési szerv útján, más gazdálkodó szervezet támogatásával, szolgáltatások vásárlásával, illetve egyéb módon látja el.**

A költségvetési szervekre vonatkozóan az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, (Továbbiakban: Áht.) illetve az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (Továbbiakban: Ámr.), állapít meg kötelező előírásokat. Ezek közül a téma szempontjából **az alapító okiratok, illetve az SzMSz-ek tartalmi követelményeit indokolt hangsúlyozni.** (Áht. 87. § (1), ill. 88. § (4) bekezdés, Ámr. 10.§ (1) illetve (4) bekezdés)

A nem költségvetési szervi formában végzett önkormányzati feladatok ellátására vonatkozóan az alapítandó szervezetekre a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény, a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi XLIV. törvény, a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény előírásai alapján a társasági szerződésekben (alapító okiratokban) illetve ellátási szerződésekben, megállapodásokban kell rendelkezni. Természetesen **ezekben a dokumentumokban is meg kell jelenniük mindazoknak, amelyeket az önkormányzati kötelező feladatokhoz kapcsolódóan a jogszabályok előírnak.**

Félreértés ne essék, nem jogszabály-ismertetőt szeretnék tartani, de a későbbi mondanivalóm megalapozásához megítélésem szerint mindenképpen szükséges ezek kiemelése, illetve fellevenítése.

1.3. Az önkormányzatok lehetőségei, s a hozzá társuló kötelezettségek:

„A fegyelem szabadság nélkül - zsarnokság. A szabadság fegyelem nélkül - káosz.”

(Cullen Hightower)

A bemutatott jogszabályi felhatalmazások alapján az önkormányzatoknak igen nagyfokú önállósága van az önkormányzati a gazdaság megszervezésére vonatkozóan.

Ezek a lehetőségek azonban magukban hordoznak egyfajta kötelezettségeket is.

1.3.1. Lehetőségek:

Az Ötv. 8. § (4) bekezdésében megjelölt feladatok vonatkozásában **az önkormányzatok nem mérlegelhetnek, a jelentkező szükségleteket maradéktalanul kötelesek kielégíteni. Az adott önkormányzatoknak** csupán abban van választási lehetőségük, hogy milyen formában látják, láttatják el a feladatokat.

Az Ötv. 8. § (1) bekezdése szerinti települési önkormányzati feladatokkal kapcsolatosan **kiemelném, hogy ezek is kötelező feladatok**, annyiban térnek el a (4) bekezdésben foglaltaktól, hogy ezeknél a feladatoknál, a (2) bekezdés szerint, **a települési önkormányzat maga határozza meg - a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően -, mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el.**

Az Ötv. csak a főváros, a megyei jogú városok, illetve a megyei önkormányzatok számára határoz meg az általánostól eltérő feladat-ellátási kötelezettséget. **Az ágazati törvényekben kerülnek meghatározásra részleteikben, hogy ezek a feladatok milyen szintű önkormányzatok számára kötelezőek.** Egyes feladatokat más típusú önkormányzatok is elláthatják, azonban náluk már **nem kötelezőként, hanem önként vállalt feladatként** jelennek meg.

Természetesen az önkormányzat a feladatellátás szervezeti keretét itt is szabadon, önállóan határozza meg.

Az Alkotmány 44/A. § (1) szerint a **helyi képviselőtestület az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat.**

Az Ötv.1. § (4) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Ezek azonban már **a központi jogszabályok szellemében nem önkormányzati feladatok**, attól válnak azzá, hogy az önkormányzat saját elhatározása alapján vállalja a feladatellátást. A (6) bekezdés értelmében a helyi önkormányzat az önként vállalt és a kötelező önkormányzati feladatok ellátásáról egységes költségvetéséből gondoskodik. Saját felelősségére vállalkozói tevékenységet folytathat. A vállalkozási tevékenységek a legklasszikusabb önként vállalt feladatok. **Az önként vállalt feladatok kategóriája csak önkormányzati szinten értelmezhető**, intézményi (költségvetési, az önkormányzat részvételével alapított egyéb gazdálkodó szervezetek) szinten ezek már kötelező feladatok, az alapító okirat által.

Egyetlen korlátot fogalmaznak meg a jogszabályok, hogy **az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását.**

Természetesen a feladatellátás szervezeti formájának megválasztása itt is kötetlen.

1.3.2. Kötelezettségek.

A bevezetőben idézett bölcs mondás a jelen tanulmány szempontjából, értelmezésem szerint azt jeleneti, hogy amiben a törvények, rendeletek lehetőséget adnak a szabad választásra, akkor annak konkretizálását a jogalanyoknak, az önkormányzatoknak, adott önkormányzatnak kell megtenni.

Ez általános alapelv konkrétan érvényesül is a joggyakorlatunkban, melyre számtalan példát lehet találni. Az Áht. Ámr. Számv.tv. Vhr. - pl: gazdálkodási jogkörök szabályzata, számviteli politika, stb.-stb. - konkrétan rendelkezik is ezekről.

A feladatellátással, a szervezeti megoldásokkal kapcsolatosan az előbb felsoroltakhoz hasonló rendelkezés nincs.

Az Ötv. 9. § szerint minden feladat az önkormányzatra van telepítve. Ennek operatív végrehajtó szerve a képviselő testület hivatala.

Hatékonyasági, célszerűségi szempontok miatt azonban a képviselő testület a hivatal mellett más szervezet - költségvetési szerv, gazdasági társaság, stb. - is bevonhat a feladatellátásba.

Közvetetten az Áht. illetve az Ámr. fentebb idézett előírásai is biztosítják ezen elvek érvényesítését akkor, amikor a költségvetési szervek alapító okiratai, illetve a szervezeti működési szabályzatai vonatkozásában a feladatellátás tartalmi elemeit részletezik.

Mindezek alapján az Áht.-nak illetve az Ámr.-nek az alapító okiratokkal, SzMSz-ekkel kapcsolatos tartalmi előírásait meg kell jeleníteni az önkormányzat SzMSz-ében is.

Önkormányzati szinten, az SzMSz-ben tételesen meg kell jelölni minden olyan feladatot, amelyet jogszabály, illetve saját vállalása alapján egy-egy önkormányzatnak a közigazgatási területén el kell látnia.

Az itt megjelenített feladatokat oszthatja el a különböző gazdálkodó szervek között.

S ez még nem minden!

Ma már általános gyakorlat, hogy nem csak önkormányzat által alapított szervezetek látnak el a törvények szerint kötelezően önkormányzati feladatnak minősített szolgáltatásokat. Ilyenek pl. alapítványok, egyházak, magánvállalkozások, s végső soron a más típusú önkormányzatok kötelező feladatát ellátó önkormányzatok is. E körben, a jogszabályok értelmében az önkormányzatoknak van egy közvetett kötelezettsége, ugyanis **ha egy szervezet - önkormányzat, egyéb gazdálkodó szerv - anyagi, vagy bármely más ok miatt nem vállalja tovább a feladat ellátását, akkor annak a típusú önkormányzatnak kell átvenni, biztosítani a kieső szolgáltatást, az ellátást, amelynek a vonatkozó törvény alapján az kötelező feladata, illetve amelynek az illetékességi területén van.**

Véleményem szerint **egy önkormányzat akkor jár el jogszerűen, körültekintően, ha szervezeti működési szabályzatának egy mellékletében kimunkálja, hogy az adott jogszabály alapján mik az önkormányzat kötelező, illetve önként vállalt feladatai, s azt milyen szervezeti formában kerül ellátásra.** A kötelező feladatok vonatkozásában ki kell térni azokra is, amelyek az adott önkormányzat számára kötelezőek, de nem közvetlenül az önkormányzat által alapított, megbízott szervezet látja el.

Be kell mutatni:

- 1) a feladatot elrendelő jogszabályi hivatkozást, amely alapján lehet
 - kötelező feladat
 - önként vállalt feladat
- 2) a feladatmutató
 - megnevezését,
 - mértékét,
- 3) a feladatot ellátó szerv
 - jellegét
 - megnevezését,
- 4) a fedezeti összeg forrását.

Az átfogó vizsgálatok során, melyekben e témakört vizsgáltam egyetlen önkormányzatnál sem találok olyan SzMSz-el, amely az előzőeknek megfelelően, átfogóan, egzaktan bemutatta az önkormányzat feladatát, s azt hogy ezeket a feladatokat milyen szervezeti formában lát, láttat el.

A feladatokat célszerű nomenklatura szerűen felsorolni annak érdekében, hogy a teljesség, illetve az átláthatóság biztosított legyen. Rendező elvként több szempont is érvényesíthető:

Ilyenek lehetnek:

- az államháztartás szerkezeti rendjéhez igazodóan a szakfeladatok rendszere,
- a hatásköri törvény szerkezete,
- a Belügyminisztérium által folyamatosan karbantartott, Önkormányzati hatásköri jegyzék,
- stb.

A nomenklátúra tartalmára, szerkezetére vonatkozóan **az 1. sz. mellékelt szerinti kimutatást javasolom alkalmazni**, követve az államháztartás szervezeti rendjét, illetve a szükségszerű kapcsolódó adatokat.

A kimunkálás célja nem csak az, hogy kipipálható legyen az Állami Számvevőszék ilyen irányú igénye, javaslata, elvárása.

Meggyőződésem szerint **e dokumentumnak kell megalapozni**,

- az adott önkormányzat gazdaságát,
- a mindenkori gazdasági programot,
- ez ad felhatalmazást a polgármesteri hivatal számára, hogy az éves költségvetések előkészítéséhez, elkészítéséhez számba vegyék az önkormányzat által ellátandó feladatokat, az azokat ellátó szervezeteket, előkészítsék, kimunkálják az esetleges változtatási igényeket, szükségleteket, javaslatokat,
- kialakítsák a címrendet, s a hozzájuk rendelhető bevételeket, kiadási szükségletet.

A teljes-körűségnek azonban van egy alapvető problémája. A feladatok maradéktalanul fellelhetők az államháztartás szakfeladati rendjében, viszont **az ellátandó feladat nagyságrendjét meghatározó mérőszámok** a településüzemeltetéssel, az alapvető társadalom és szociálpolitikai juttatásokkal kapcsolatos feladatoknál központilag **nem minden esetben kerültek meghatározásra**. A településüzemeltetéssel kapcsolatos feladatok közé azokat sorolom melyek a települések lakónépességét alanyi jogon, teljes körben érintik, meghatározva az ott lakók alapvető életminőségét. Pl: Közutak, hidak, alagutak üzemeltetése, fenntartása.² Városi és kábeltelevíziós rendszerek üzemeltetése. Önkormányzatok igazgatási tevékenysége. Közvilágítási feladatok. Települési vízellátás és vízminőség-védelem. Szennyvízelvezetés- és kezelés. Településtisztasági szolgáltatás. Települési hulladékok kezelése, köztisztasági tevékenység. stb-stb. **Természetesen mindezeknek a feladatoknak is van mérőszámuk, melyeket a statisztika értelmez, kezel, és nyilvántart.** Számomra teljességgel érthetetlen, hogy miért **nem szerepelnek az államháztartás mérőszám - feladatmutató – rendszerében.**

A központi szabályozás hiánya nem jelenti azt, hogy a helyi SzMSz.-ek mellékleteibe ne kerüljenek bele. **Bízni kell benne, hogy a központi szervek egyszer rájönnek ezek szükségességére, s pótolják mulasztásukat.**

Az is gond, hogy vannak pénzügyszakmailag értelmetlenül összevont feladatok: pl. Nappali rendszerű, általános műveltséget megalapozó iskolai oktatás. Itt kaptak helyet az általános iskolai, a gimnáziumi, a szakközépiskolai oktatás feladati. Teljesen egyértelmű, hogy egészen más feladatot, terhet jelent egy általános iskolai, egy gimnáziumi, egy szakközépiskolai tanuló, tanulócsoporthoz képzési költsége. Vagy Nappali rendszerű, szakképesítés megszerzésére felkészítő iskolai oktatás, stb.

Ugyanígy értelmetlen kategória az Intézményi vagyon működtetése szakfeladat is, amelyet a közoktatási feladatot ellátó intézményeknek kell alkalmazniuk függetlenül attól, hogy a vagyontárgyak mely alap-szakfeladat ellátását szolgálják.

Mindezen problémák feloldása nélkül megítélésem szerint az önkormányzati gazdaság, egy-egy önkormányzat gazdasága csak korlátozottan értelmezhető.

² E szakfeladatba tartozik az országos és az önkormányzati közutak és hidak, alagutak üzemeltetése, fenntartása. Ide tartozik a helyi és távolsági autóbuszok végállomásainak, megállóinak üzemeltetése is.

Feladatmutató: -

Teljesítménymutató: -

2. A lehetőségek és a kötelezettségek érvényesülés a gyakorlatban.

2.1. Feladat-meghatározás

Az előzőekben kinyilatkoztam, hogy az átfogó vizsgálatok során egyetlen esetben sem találkoztam olyan önkormányzattal, amelynél a korábban elmondottak maradéktalanul érvényesültek volna. Általános tapasztalat, hogy **az önkormányzati SzMSz-ekben minden esetben foglalkoznak a feladatokkal, de ezek nem mutatnak túl az Ötv. korábban idézett paragrafusaiban foglalt általános megfogalmazásokon.** Az Ötv. - és az ágazati törvények is - keretjellegű szabályozást tartalmaznak, s ez így logikus. **Az egyes önkormányzatoknak viszont már konkrétan kell meghatározniuk, hogy mely feladatokat, milyen mértékben, milyen formában, milyen anyagi eszközök bevonásával látják, láttatják el.** Mindezek ellenére **vannak pozitív irányú elmozdulások.**

Erre egy, mintegy 16 ezer lakosú város önkormányzata példáján keresztül szeretnék rávilágítani, melynek ilyen-irányú tevékenységét 2004-ben, átfogó ellenőrzés keretében vizsgáltam.

A vizsgálat keretében megállapítottam, hogy a város önkormányzata SzMSz-ének 4. sz. melléklete, a polgármesteri hivatal SzMSz-e volt. **A hivatal SzMSz-ének VI. fejezete precízen, nomenklatúra szerűen részletezte az ide sorolt, önkormányzati szinten kötelezően ellátandó feladatokat.**

A nomenklatúra szerkezete, tartalma a következő volt;

- Alaptevékenység ezen belül szakfeladat száma, megnevezése
- Kiegészítő tevékenység
- Az alaptevékenységet elrendelő jogszabály
- A alaptevékenység forrása
- Feladatmutatók.

Kedvező volt az is, hogy **az önkormányzat SzMSz-ének. 5. sz. melléklete tartalmazta az önkormányzat által - de nem a Hivatal keretében - ellátott kötelező, illetve önként vállalt feladatokat,** illetve külön a feladatellátásba bekapcsolt szervezeteket jogállásuk szerint. **Sajnos ez nem a hivatalnál tapasztalt precizitással történt meg.**

A vizsgált önkormányzat feladatait, 2003. december 31.-i állapot szerint az alábbi szervezeti struktúrában látta el:

2.2. Szervezeti keretek

A tapasztaltakat két, 10000 fő feletti egyéb város -egy mintegy 16 000 fős, illetve egy 18 000 fős város- vizsgálata alapján szerzett információk alapján szeretném bemutatni.

A 16 000 fős városnál, az önkormányzat a közigazgatási területén fellelhető, önkormányzati feladatokhoz kapcsolódóan, a Polgármesteri Hivatalon túl 6 önállóan, illetve hozzájuk kapcsolódóan 17 részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervvel rendelkezett. A részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervek mindegyike alapvetően az önkormányzat számára kötelező feladatot látott el, - hat óvoda, négy általános iskola, időskorúak otthona, stb. - s egy KÖSZI elnevezésű - ellátó szervezet -, önállóan gazdálkodó szervezethez tartozott. A közoktatási, illetve a szakképzési törvény hatálya alá tartozó, önként vállalt feladatokat négy önállóan gazdálkodó költségvetési szerv látta el. Rendelkeztek egy területi kórházzal, mely gazdasági jogosítványa szerint szintén önállóan gazdálkodó költségvetési szerv volt. A

Polgármesteri Hivatalhoz egy részben önállóan gazdálkodó szerv kapcsolódott. Ez egy több önkormányzat által létrehozott területfejlesztési társulás, melyhez kapcsolódóan a gesztori feladatokat az adott önkormányzat látta el.

Az önkormányzat feladat-ellátási kötelezettségének a 0-3 éves korú gyermekek, napközbeni ellátása kivételével eleget tett, sőt igen jelentős önként vállalt feladatállománnyal is rendelkezett a vizsgált időszakban. A Gyv. tv. 41. §-a értelmében az Önkormányzat a 0-3 éves korú gyermeket ellátását nem szervezte meg teljes körűen azáltal, hogy az itt nevesített – bölcsőde, családi napközi, stb. – ellátásokat nem biztosította csak a két és fél évet betöltött gyermekek számára, indokolt esetben, az óvodában való elhelyezésére teremtett lehetőséget.

A költségvetési szervek mellett folyamatosan, **más formában gazdálkodó szervek** is szerepet kaptak az önkormányzati feladatok ellátásában.

Az egészségügyi alapeladatokat (hat házi orvosi, négy gyermekorvosi, öt fogorvosi körzet) **négy Kft, négy Bt, hat vállalkozó háziorvos és a kórház látta el.**

Pszichiátriai jellegű **szakosított szociális ellátás biztosítására egy egyszemélyes Kht-t** működtettek.

A városüzemeltetéssel (víz, csatornaszolgáltatás, szilárd és folyékony hulladék-kezelés, stb.) **kapcsolatos feladatokat is egy egyszemélyes Kft végezte.**

A temetkezési szolgáltatást, mint kötelező feladatot **egy megyei szintű Temetkezési Vállalattal láttatták el,** melyben 3,27 %-os arányú részesedéssel is rendelkeztek.

Az önkormányzatnak, 2003. december 31-én **hat közalapítványa volt,** melyekből kettő kiemelkedően közhasznú. Öt közalapítvány a kötelező, illetve önként vállaltnak minősíthető feladatokat segíti. Egy kimondottan az önként vállalt, térségi feladatok ellátásához kapcsolódott.

Az önkormányzat két társulásban volt érdekelt. Egyik egy szilárd hulladéklerakó és hasznosító társulás, melyben 40 település vesz részt, egy korszerű, regionális feladatként megjelenő hulladéklerakó megépítésére. A másikat, területfejlesztési célok koordinálására hozták létre, melyben 12 település fogott össze érdekeik hatékonyabb képviselése érdekében. A társulások gesztora az önkormányzat. Ezek a társulások részben önálló költségvetési szervként működtek.

Az előzőekben nem nevesített, nem kötelező feladatokhoz³ kapcsolódóan **öt gazdasági társaságban érdekelt az önkormányzat.** Ezeknél a tulajdonosi arány 0,000002 % (OTP Rt. - 50 ezer Ft -), illetve 3,14 % (egy Kft. 4.650 ezer Ft) között szóródik, meghatározva az önkormányzat lehetőségeit a tulajdonosi érdekeltségben.

A város kiemelkedően nagy feladatstruktúrával rendelkezik, mely alapvetően a regionális szerepköréből eredt, ered.

Egy másik⁴ mintegy 18 000 fős városnál az önkormányzat, **a kötelezően ellátandó feladatait 2003. december 31-én alapvetően az általa alapított költségvetési szervein** - a Polgármesteri Hivatalon túl két önállóan gazdálkodó és kilenc részben önállóan gazdálkodó intézmény - **keresztül látta el.** A részben önállóan gazdálkodó költségvetési intézmények pénzügyi-gazdasági feladatait egy IPÜSZ (ellátó szervezet) biztosította.

³ Ezek lényegében befektetések, a cél nem a feladatellátás, a működtetés volt, de a mindenkori szavazati jogok egyfajta tulajdonosi jogokat, felelősséget is megtestesítettek.

⁴ Nem általam vizsgált.

Az Önkormányzat a személyes gondoskodás keretében a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 87. § b) pontjában előírtakat, a tízezernél több állandó lakosra meghatározottak szerinti feladatot - az utcai szociális munka, az éjjeli menedékhely és a nappali melegedő - nem biztosította.

A költségvetési szervek mellett **egyéb gazdálkodó szervek** is bekapcsolódtak a feladatellátásba, esetenként egy-egy feladat ellátása vegyes rendszerű volt.

A **kommunális feladatok** közül az ivóvíz-szolgáltatást és szennyvíztisztítást egy megyei vízmű Rt. végezte.

Két háziiorvosi szolgáltatást költségvetési szervi, négyet egyéni vállalkozói és betéti társaság formájában láttak el. Ez utóbbiak biztosították a fogorvosi alapellátást. Az alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti ellátás a háziorvosok, a járóbeteg-szakellátás a szakorvosok által biztosított. A védőnői ellátást hat fő közalkalmazotti jogviszonyban végzi, akik a Városi Egészségügyi Szolgálathoz tartoznak. Az iskola-egészségügyi ellátásról a vállalkozó gyermekorvosok gondoskodnak.

A nevükben jelzett önként vállalt feladatok ellátására, nem költségvetési szervi formában, az alábbiak szerint került sor:

Egy **bűnmegelőzéséért célú közalapítványt** 2003. év szeptember 30-án hozott létre négy önkormányzat, a gesztori feladatokat a város látja el. Az induló vagyron értékéből az Önkormányzat 80,2 %-nak a birtokosa

A **Helyi Buszközlekedési Kft-t** az Önkormányzat 1998. december 23-án alapította 1530 ezer Ft törzsbetéttel, amely 51%-os üzletrészt jelentett. A társaság fő tevékenysége a menetrend-szerű egyéb szárazföldi személyszállítás

A **Rónabusz Buszközlekedési Kft-t** az 1998. február 3-án kelt társasági szerződéssel hozták létre, melyben az Önkormányzatnak 51%-os (1530 ezer Ft) üzletrésze volt. A társaság az utóbbi időben veszteségesen gazdálkodott, ezért az Önkormányzat 2003. évben az üzletrészt értékesítette.

Egy **energetikai tanácsadó, tervező, kivitelező, üzemeltető Kft-t** az Önkormányzat 2001. október 19-én hozta létre 2700 ezer Ft törzsbetéttel, amely az összes törzstőke 90%-a. A társaság főtevékenysége a villamosenergia-termelés, elosztás.

A szervezeti keretek abból a szempontból is fontosak, hogy az **adott önkormányzat költségvetésében a feladatok csak akkor épülnek be teljes körűen, ha azok költségvetési szervi formában kerülnek ellátásra.**

A nem költségvetési szervi formában ellátott feladatoknál csak a céljellegű támogatás, vagy a feladatot ellátó szervezet által leszámított ellenérték, mint egy kiadási tétel jelenik meg.

3. A feladatok komplex, önkormányzati szintű mérése

A jogszabályok által meghatározott feladatok elemi szintűek, s ez így is van rendjén, csak egzaktan megfogalmazott, mért feladathoz lehet hozzárendelni kiadásokat (költségeket), ez alapján lehet árkalkulációt készíteni, vagy éppenséggel egy feladatot finanszírozni. **Amikor önkormányzatok finanszírozásáról van szó, akkor véleményem szerint önkormányzati szintre kell emelni a feladatot,** önkormányzati szintre kell mérőszámot találni, amihez önkormányzati szinten hozzá lehet rendelni a fedezeti összeget, a forrást.

Erre szolgál a 2. sz. mellékletben bemutatott modell.

Az alkalmazott módszer⁵ egy tiszta matematikai, statisztika modell, mely semmiféle szubjektív elemet nem tartalmaz. Ebből eredően csak a bevont adatok alapján produkálja az említett értékszámokat. Az alkalmazás korlátja, hogy csak a 2. sz. mellékletben szereplő feladatok vonatkozásában vannak meg azok az adatok, amely alapján a rendszer működteshető. Sajnos ez csak 31 db, de lehetne 100 is, a számosság elméletileg korlátlan.

Elsőként a korábban jelzett két városra vonatkoztatva

3.1. Az eredmény

E sajátos összehasonlításban a két város, a 10 000 fő feletti egyéb városok által, illetve ország összesenben - a 3. sz. melléklet szerinti - ellátott, a 2002. évi zárszámadási adatok⁴ (feladatmutatók állománya, illetve bekerülési költségek, fajlagos ráfordítások) kerültek feldolgozásra.

E szerint, amennyiben az országos átlagban az egy lakosra jutó feladat 100 értékpont képvisel;

- a 16 ezer fős városé 278,2 értékpontot,
- a 18 ezer fős városé 57,4 értékpontot, míg a hasonló jellegű,
- a 10 ezer fő feletti városok átlagában 96,2 értékpontot mutat⁶.

A bevont típusú önkormányzatok kötelező feladatstruktúrája figyelemmel az Ötv. illetve az ágazati törvények vonatkozó rendelkezéseire hasonló. A lényegi eltérések az önként vállalt feladatokban keresendők.

A 16 ezer fős város önkormányzatnál az önként vállalt feladatok ráfordításainak nagyságrendje 2003-ban a tényleges kiadás 53,6%-át tette ki⁷.

A feladatokhoz azonban számottevő bevételek is kapcsolódtak, így az önkormányzat forrásait 2001-2003-ban, sorrendben, 2,2%, 1,95%, illetve 2% között részarányban terheltek az ilyen jellegű nettó (bevétellel csökkentett) kifizetések.

A 2003.évi 2,2%-os teher 166 341 ezer Ft-ot tett ki.

A másik városnál az önként vállalt feladatok nagyságrendje 2003-ban a tényleges kiadás 10,5%-át tette ki. Az önként vállalt feladatok nem veszélyeztették a kötelező feladatok ellátását. A településnek érdemi regionális szerepköre nincs. A feladatstruktúra megítélésem szerint megfelel a hasonló jellegű átlagos városokénak, ezért a továbbiakban nem kívánok vele foglalkozni.

3.2. A kiemelkedő szélső érték „vizsgálata”

A 16 ezer fős városnál, a 2003. évi december 31.-i állapot szerint a legjelentősebb (az összes kiadás 1 %-át meghaladó kiadású) önként vállalt feladatok a következők;

⁵ Feladatfinanszírozás az önkormányzatok gazdálkodásában Pénzügyi Szemle 1995/7. szám. Magyar Közigazgatás 1995/9. számában bemutatott számítási algoritmus szerint.

⁶ Az értékek pontosabbak is lehetnek volna, ha a megfigyelésbe bevont egységeknél a feladatok mérése, a fajlagos ráfordítások megfigyelése, a Feladat finanszírozás a HBM Önkormányzat 1996. évi költségvetésében. évi Pénzügyi Szemle 1996/11. szám. Magyar Közigazgatás 10/1996. számban bemutatottak szerint történhetett volna.

⁷ A 2004. évi számvevői jelentés megállapítása.

Az Okt.tv. hatálya alá tartozó **középfokú oktatási, illetve kapcsolódó feladatai** (kollégiumi ellátás, vagyon működtetése, felnőttoktatás, stb.) keretében 2 222 tanulót oktattak 87 tanuló-csoportban. A környező településekről beiskolázott tanulók részére kollégiumi ellátást is biztosítottak 526 fh-en, melyet átlagosan 420 tanuló vett igénybe. A bekerülési költség 797 785 ezer Ft volt, az önkormányzati szintű teljesített kiadás 9,6%-os részarányával.

A Szakk. tv. kertébe tartozó feladatok ellátására 40 tanulócsoportot szerveztek, melyből négy, fogyatékosoknak biztosít tanulási lehetőséget. Ezeket a szolgáltatásokat 956, illetve 41 tanuló vette igénybe. Ez az ellátás 282 564 ezer Ft-ba került, amely 3,4%-ban terhelte az éves költségvetést.

Az Eü. tv. hatálya alá tartozó feladatok ellátására a Városi Kórház szakosodott. Az intézményben az aktív kórházi fekvőbeteg-ellátás keretében átlag 534 db, a krónikus, utókezelő fekvőbeteg-ellátáshoz kapcsolódóan 110 db ágyat működtettek. A járóbeteg-gondozóintézeti ellátást napi 110, míg a járó-beteg, illetve szakorvosit napi 745 szakorvosi órában biztosították. A működési célú ráfordítás 3 109 246 ezer Ft volt, mely az önkormányzat éves kiadásainak 37,5%-át tette ki. A felhalmozási kiadás 98 033 ezer Ft volt 1,2% részarányval. **A kórház ezt is a saját forrásból teremtette elő, önkormányzati támogatást nem kapott.**

A 0,5%-os részarányt megközelítő, illetve meghaladó, de 1%-ot el nem érő feladatok keretében **alapfokú művészetoktatást, időskorúak otthoni ellátást, közművelődési, és gyógypedagógiai feladatokat** láttak el. Ezek együttes bekerülési költsége 149 876 ezer Ft volt, a kiadásban 1,8%-os részarányt képviselve.

Az előzőekben nem nevesített, de önként vállalt feladatnak minősülő kisebb tételű kiadások együttes összegének az összkiadáson belüli részaránya 0,1 % körüli értékeket tett ki. Ezek a kórházon túli önként vállalt feladatokhoz teljesített felhalmozási kiadások voltak. A támogatások, átadások részaránya csak ezred %-ban volt mérhető, 2003-ban 0,004%-ot tett ki.

Összességében megállapítható volt, hogy az önként vállalt feladatok kiadásai **nem lehetetlenítették el a kötelező feladatok ellátását, de a kimutatott 2003. évi, 166 341 ezer Ft nettó kiadás** jelentős terheket rótt a kötelezően ellátandó, alapfeladatokra szolgáló forrásokra. **A tényleges teher, az önként vállalt feladatok ráfordításaival csökkentett 2003. évi kiadás 4,3%-a volt.** Ez - illetve a folyamatosan kumulálódó - a teher rányomta bélyegét az Önkormányzat folyamatos fizetőképességére is.

3.3. Kihatása a költségvetési kondíció alakulására

A folyamatos fizetőképességet 2003-ban 1 245 150 ezer Ft működési célú hitelbevétellel illetve kiadással tudták biztosítani, ami az adott évben naponta változó mértékben, de 228 napon át az önkormányzat rendelkezésére állt. A munkanapok száma ebben az évben 252 nap volt. A hitellel érintett napok száma alapján **átlagosan 5 461 ezer Ft/nap hitelállománnyal tudták a folyamatos fizetőképességet fenntartani.** A működési célú hitelek után fizetett hitelkamat 8 056 ezer Ft volt.

Kezdeményezték a legjelentősebb „veszteséget” kitermelő feladat megyei önkormányzat fenntartásába adását, de megegyezés⁸hiányában ez nem valósult meg.

Tény, hogy az önkormányzat véleményem szerint rendkívül nehéz helyzetben van!

⁸ Az Ötv. 115.§ (5) bekezdés.

3.3.1. Mi lehet az oka?

Az előzőekben elmondottakból eredően kézenfekvő következtetés, hogy az ilyen típusú, sajátos szervezeti struktúrával rendelkező önkormányzatokat a jelenlegi szabályozási rendszer nem képes kezelni.

A probléma ennél lényegesen összetettebb, mivel az önkormányzatok finanszírozási rendszere nem egységes.

Az egészségügyi feladatok finanszírozása teljesítményalapú, **felhasználása kötött,** s csak a központi költségvetésből finanszírozottaknál érvényesül a forrásszabályozás, **melynek felhasználása elenyésző hányad kivételével nem kötött.**

Ebből a megfontolásból eredően az Egészségbiztosítási Alap által finanszírozott feladatokat ki kell venni a megfigyelési körből.

A településüzemeltetési feladatok folyó kiadásainak, illetve a társadalom és szociálpolitikai juttatások, stb. feladatok alakulásáról, rendelkezésre álló adatokból **(részarányáról, az egy lakosra jutó kiadás összegéről)** érdemi következtetéseket nem lehet levonni, **mivel nem ismert, hogy az egyes forint adatok mögött milyen naturáliák álltak, állnak, milyen mértékű feladatokat lát, látnak el a csoport szinten az önkormányzatok.**

Az elmondottak alapján csak a korábban már bemutatott, 3. sz. mellékletben szereplő feladatok szűkített tartalmából - **melyet a 4. sz. melléklet mutat be** - lehet következtetéseket levonni.

A korább alkalmazott sajátos összehasonlításban⁹ **szintén a két város, s a 10 000 fő feletti egyéb városok adatai** - a 4. sz. melléklet szerinti - **kerültek feldolgozásra.**

E szerint, amennyiben az országos átlagban az egy lakosra jutó feladat 100 értékpont képvisel;

- **a 16 ezer fős városé 128,7 értékpontot,**
- **a 18 ezer fős városé 75,9 értékpontot,** míg a hasonló jellegű,
- **a 10 ezer fő feletti városok átlaga 83,8 értékpontot mutat¹⁰.**

A **nevezett két önkormányzat, pénzügyi kondíciója alapján, a bevont feladatok vonatkozásában, az országos szintű fajlagos ráfordításokhoz viszonyítva (a 16 ezer fős város) 102,4 %-os illetve (a 18 ezer fős város) 98,6 %-os finanszírozottsági szintet tudott biztosítani a jelzett feladatok ellátására.**

Ez alapján joggal feltételezhető, hogy a 16 ezer fős város bemutatott mértékű finanszírozási gondjait nem a vizsgált körbe tartozó feladatok szabályozó rendszere - a kapcsolódó normatívák elégtelensége - okozta.

Sajnos nem lehet tovább lépni a feltételezések szintjénél, mert **a jelenlegi pénzügyi információs rendszer alkalmatlan ennek kiderítésére.** Erre meglátásom szerint akkor lenne reális lehetőség, ha a megfigyelésbe bevont (csoport egyed) önkormányzatok információs rendszere

⁹ Feladatfinanszírozás az önkormányzatok gazdálkodásában Pénzügyi Szemle 1995/7. szám. Magyar Közigazgatás 9/1995/9. számában bemutatott számítási algoritmus szerint.

¹⁰ Az értékek pontosabbak is lehettek volna, ha a megfigyelésbe bevont egységeknél a feladatok mérése, a fajlagos ráfordítások megfigyelése, a Feladat finanszírozás a HBM Önkormányzat 1996. évi költségvetésében. Pénzügyi Szemle 1996/11. szám. Magyar Közigazgatás 10/1996. számban bemutatottak szerint történhetett volna.

azon elvek szerint lenne felépítve, mint amit az 1996-ban megjelent tanulmányomban bemutattam.

3.3.2. Az önkormányzat lehetőségei „röviden”:

Egy, hogy a „veszteséges” feladatokat átadják a megyei önkormányzatnak, **ami részlegesen sem jött létre, megegyezés hiányában. Ez valahol természetes is mivel a megyéknek sincs olyan forrástöbbletük, amelyből az átvett „veszteségeket” finanszírozni tudnák.**

Kettő, **hogy kellő fedezeti összeg hiányában** folyamatosan szűkül az önkormányzat globális feladatellátás minőségi színvonala, folyamatos a vagyonfelélés.

A harmadik az ellehetetlenülés. Ekkor bezárul a kör, automatikusan belép a működésképtelen önkormányzatok egyéb támogatása. Persze nem ilyen egyszerűen.

A gazdálkodás alakulását, a reálfolyamatokat reprezentáló, információk alapvetően nem az Állami Számvevőszék számára, hanem az adott önkormányzat (-ok), s a finanszírozók részére fontosak.

Az önkormányzatnak kell megtenni mindazokat az intézkedéseket, amelyek a likviditási egyensúly megteremtése, a folyamatos működőképesség megőrzése érdekében szükségesek.

A finanszírozók felelőssége, hogy a feladatellátáshoz szükséges fedezeti összegek legalább minimumszinten rendelkezésre álljanak.

4. Forrásszabályozás kontra értékszámok

A problémára közvetetten lehet rámutatni. Az önkormányzatok működésének ismeretében tényhelyzet, hogy igen erős a kötelező feladatokat ellátó költségvetési szervek, intézmények (oktatás, egészségügy, szociálpolitika) érdekérvényesítő - s azt hiszem, hogy minél kevesebb az önkormányzatok lakónépessége, ez annál erősebb - szerepe. Ebből eredően joggal feltételezhető, hogy igyekeznek maximálisan kihasználni az önkormányzat anyagi lehetőségeit a minél magasabb - maximális- finanszírozottsági szint elérése érdekében.

Az előzően alapján a 4. sz. melléklet rávilágít arra is, hogy a bemutatott főbb önkormányzati kategóriák csoport átlagán belül **milyen finanszírozottsági szintet biztosítottak, illetve tudtak biztosítani a 2002. évben**

Ezek szerint az országos átlaghoz viszonyítva:

- a fővárosi kerületek	116,5,
- a megyei önkormányzatok	87,2,
- a megyeszékhely városok	98,9,
- az egyéb városok	90,4,
- a 10 efő feletti lakónépességű városok	103,4,
- a községek	82,6 %-os szintű fedezeti

összeget biztosítottak a megfigyelési körbe bevont feladataik ellátására.

A számok önmagukért beszélnek! Lehetne boncolgatni az összetevőket, de az alábbiakra tekintettel azt hiszem túl sok értelme nem lenne, s messze meghaladná a tanulmány kereteit.

5. Mennyire megbízható az információs rendszer

A mindennapi tapasztalatok alapján általánosságban felmerül a kérdés, hogy **mennyire megbízható a pénzügyi információs rendszer?**

Az általam felhasznált adatok a BM hivatalos kiadványából származnak, melynek **feldolgozási korrektségét alapjaiban nincs okom kétségbe vonni**, - az általam fellelt, megvizsgált

kisebbségi eltérések lényegesen belül vannak a tűréshatáron - mivel azok az önkormányzatok, és intézmények elemi beszámolóinak felösszesítéséből, számítógépes feldolgozásából származnak.

Nem ilyen pozitív a véleményem az elemi beszámolók adatainak valóságtartalmáról, de ezzel most területi okok miatt nem kívánok részleteiben foglalkozni.

Példának a 4. sz. mellékletben szereplő három legjelentősebb feladat fajlagos ráfordítását szeretném bemutatni: adatok Ft.-ban, illetve %-ban, az országos átlaghoz viszonyítva.

Településcsoport megnevezése	Intézményi vagyon működtetése		Óvodai nevelés, iskolai életmódra való felkészítés férőhely		Nappali rendszerű általános műveltséget megalapozó iskolai oktatás tanulócsoporthoz	
Mérőszámok	Ft adat	Arányszám	Ft.adat	Arányszám	Ft adat	Arányszám
Főváros kerületei	48 347	107,2	280 455	118,6	4 794 163	112,7
Megyei önkormányzatok	18 281	40,5	392 883	166,1	5 124 927	120,4
Megyeszékhely városok	60 735	134,7	237 226	100,3	4 546 549	106,8
Egyéb városok	51 469	114,2	241 508	102,1	4 337 852	101,9
Városok 10 fő felett	47 614	105,6	249 870	105,7	4 277 035	100,5
Községek	43 061	95,5	215 010	90,9	3 709 706	87,2
Ország összesen	45 085	100,0	236 501	100,0	4 255 299	100,0

A kivastagított adatok az átlaghoz viszonyított szélső értékeket jelzik. A szélső értékek közötti különbség

- az intézményi vagyon ráfordításánál 94,2 %
- az óvodai nevelés iskolai életmódra való felkészítésnél 75,2 %
- a nappali rendszerű általános műveltséget megalapozó iskolai oktatásnál 33,3 %

Azt hiszem az adatok önmagukért beszélnek, **amennyiben csoport szinten is ilyen eltérések vannak, milyenek lehetnek az elemi beszámolóknál.**

6. Feladatok

Végigtekintve a jelzett, illetve a jelenlegi tanulmányom megjelenési sorrendjén, illetve egy feladatarányos elosztási rendszer gyakorlati megvalósításának lépésrendjén, meg kell állapítanom, hogy a megvalósítás terén abszolút fordított sorrendben kell cselekedni, mint ahogy a tanulmányaim megjelentek.

Első lépésként, a központi szervek alapvető feladata a tevékenységek, szolgáltatások egyértelműbb megfogalmazása, s hogy nagyságrendjének meghatározásához, minden feladathoz megbízható mérőszámot rendeljenek hozzá. Az önkormányzatok feladatának egzakt meghatározását az önkormányzatoknak kell megoldani, ami egyébként jogszabályi kötelezettségük is, amelyhez a jelen tanulmányom megfelelő módszertani alapot adhat. Az **ÁSZ szerepe itt az önkormányzatok feladat meghatározásának következetes egységes szemléletű számonkérése lehet.**

A második lépésben is hasonló a helyzet, központi szinten indokolt lenne a számvitel olyan jellegű átalakítása, szemléletváltása, melyben a kiadások feladatarányos elszámolása az elsődlegesen meghatározó szempont. Az önkormányzatok alapvető feladata, hogy ezt maximálisan érvényesítsék. Az ÁSZ szerepe alapvetően itt is az előzőhöz hasonló lehet.

A harmadik feladatot a központi irányítói szintnek - PM, illetve a BM, ágazati minisztériumok, kutatást végző szervezetek - kell felvállalnia, egy feladatarányos elosztási rendszer

bevezetésével. Az ÁSZ ebbe az ellenőrzés sajátos eszközszerét, potenciális szellemi kapacitását kihasználva **kutatással kapcsolódhatna be.**

7. Lehetőségek

Megítélésem szerint az általam javasolt módszer két vonatkozásban is alkalmazható. Szűkebb, a bemutatott tartalommal **az értékszámok kiválthatnák az éves költségvetési törvények 3. sz. mellékletében szereplő normatív alap-hozzájárulásokat.** Ezáltal megszűnne az alapfeladathoz kapcsolódó **címzett jelleg.** A kiegészítő normatívák **szükség szerint** továbbra is fenntarthatók.

A bővebb tartalom alapján, amennyiben a teljes önkormányzati feladatkör mérhető lenne, **önálló elosztási rendszerként is funkcionálhatna.** Átala megszűnne az ÖNHIKI, mint sajátos kategória.

Alkalmazható lenne a jelenlegi forrásszabályozás mellett is, annak felderítésére, hogy mely önkormányzatoknál, és milyen mértékben érvényesül az ÖNHIKI, illetve a relatív túlfinanszírozás.

Mint önálló, sajátos elemzési módszerrel, az egyes önkormányzatok feladatellátásában, s a feladatellátáshoz rendelkezésre álló fedezeti összegek viszonyának megítélésében szintén hatékonyan alkalmazható lenne.

Természetesen mindezek egy mélyreható megismerés, kutatás, tesztelés, szükség szerint finomítás alapján képzelhetők el.

Zárszó

A tanulmánnyal, illetve a felhozott példával **azt szerettem volna bemutatni, hogy mennyire szükség van egy-egy önkormányzat gazdaságának egzakt meghatározására.** Ennek egyik alapvető célja, hogy **az érintettek** (finanszírozók, finanszírozottak) a képviselő-testületek tagjai egyedenként, illetve kollektívan is, **egyértelműen tisztában legyenek azzal, hogy mi az önkormányzat törvény szerinti kötelező, illetve az önként vállalt feladata.** Legyen áttekinthető az, hogy a feladatokat milyen szervezeti struktúrában látják el. Ebből eredően **hol vannak veszélyforrások** az önkormányzat gazdaságára. Legyen megbízható információ, hogy **mely feladat mennyibe kerül, különös tekintettel az önként vállalt feladatokra és terheire.**

Az önkormányzatok szintjén működtethető egyfajta forrásszabályozás, - az hogy a jelenlegi milyen problémákkal terhes egy másik tanulmányban, tanulmányok sorozatában lehetne bemutatni - de **önkormányzaton belül véleményem szerint mindenképpen a feladatokat - az egzaktan megfogalmazott, meghatározott, mért feladatokat - kell a finanszírozás középpontjába állítani.** Véleményem szerint a forrásszabályozás pozitív tulajdonságainak erősítése mellett központi szinten is ebbe az irányba kellene elmozdulni.

Azt hiszem a bevezetőben említett homályt nem sikerült eloszlatnom, **remélem nem is növeltem, ha igen elnézést kérek, nem ez volt a szándékom,** de talán sikerült felhívnom a figyelmet arra, milyen lehetőséget látok ennek oszlatására.

Debrecen, 2004.

Pálfi András