



PÁPA VÁROS POLGÁRMESTERE

8500 PÁPA, Fő u. 12.

Tel: 89/515-018

Fax: 89/515-083

E-mail: polgarmester@papa.hu

156.

ELŐTERJESZTÉS

a Képviselőtestület 2011. november 24-i ülésére

Tárgy: Pápa Város Önkormányzata 2012. évi költségvetési koncepciója

Előadó: Dr. Áldozó Tamás polgármester
Menyhárt László gazdasági osztályvezető

Tisztelt Képviselőtestület!

Az önkormányzat költségvetését - legalább – kettő fordulóban tárgyalja a Képviselőtestület. Az első forduló a költségvetési koncepció elfogadása, amely a tervezőmunka alapjául szolgál. A koncepció összeállításának alapját a Magyar Köztársaság 2012. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslat első változata képezi. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 70. §-a alapján beterveztem Pápa Város Önkormányzata 2011. évi költségvetési koncepcióját.

A törvényjavaslat indokolásában foglaltak szerint a Kormány gazdaságpolitikájának alapja az államadósság csökkentése és a költségvetési egyensúly helyreállítása melletti szilárd elkötelezettség.

A 2012. évi költségvetés kidolgozásánál ehhez a főbb követelményhez igazodóan, alapvető prioritásként kell kezelni a következőket:

- Az államháztartási hiány tekintetében a Konvergencia programban meghatározott 2,5%-os GDP-arányos hiánycél nem növelhető.
- A nyugdíjak védelme céljából zárttá kell tenni a nyugdíjkasszát, csak így érhető el, hogy az állami pillérbe visszalépők garantáltan hozzájussanak a nekik járó öregségi nyugdíjhoz.
- Az egészségügyi ellátások biztosítása céljából lépéseket kell tenni az egészségügyi kassza zárttá tétele irányába.
- A Kormány elkötelezett az arányos, egykulcsos személyi jövedelemadó kialakítása mellett.
- Az adózásban határozott lépésekkel vissza kell szorítani a visszaéléseket, csalásokat, be kell zárni a ma még meglévő szabályozási „kiskapukat”. Ezzel párhuzamosan meg kell erősíteni a Nemzeti Adó- és Vámhivatal ellenőrzési tevékenységét.
- A foglalkoztatás növelése és a munka világának kiszélesítése céljából el kell indítani a Start-munka programot, amelynek keretében jelentős mértékben növelni kell a foglalkoztatottak létszámát. Ennek a költségvetési háttérét meg kell teremteni.

E követelmények megalapozását szolgálta már a Kormány 2011 tavaszán elfogadott Széll Kálmán Terve. A Terv mélyreható intézkedései az ország megújítását, az állami működés egészének (oktatás, egészségügy, önkormányzati rendszer, közösségi közlekedés) átszervezését, a munka becsületének visszaállítását célozzák.

A 2012. évi költségvetési kiadási előirányzatok már számos reformelemet tartalmaznak, de a kialakult helyzetben az egyenlegjavulás további takarékos költségvetési tervezést igényel. Ennek megfelelően:

- A közszférában nem emelkednek az illetmények, de az alacsony keresetű munkavállalóknál megmarad az adójóváírás fokozatos szűkítését ellensúlyozó bérkompenzáció.
- A központi költségvetési szerveknél jelentősen szigorodnak a pénzköltési szabályok, aminek következtében a dologi kiadások csökkennek.
- A költségvetési fejezetek a 2011. évi stabilizációs tartalékkal csökkentett bázisra tervezték a kiadási előirányzataikat.
- A Kormány újabb lépéseket tesz a munkajövedelemből élők számának további növelése érdekében, megteremti az aktív korú, munkaképes, az elsődleges munkaerőpiacról kiszorult munkavállalók foglalkoztatásának lehetőségét és a szociális ellátások rendszerét úgy alakítja át, hogy az jobban ösztönözzön a munkavállalásra.

- Csökkennek az ártámogatások: a gyógyszerkassza állami ráfordításai érdemben mérséklődnek, a gyógyszer-támogatási rendszer átalakítása révén a kiadások mérséklődnek. A korábbi gáz- és táv-hő támogatás kibővített lakásfenntartási támogatássá alakul, de a célzottság megőrzésével.
- A közösségi közlekedés szervezeti stabilitása, az egyes területek összehangolása.
- Megkezdődik a nagy ellátórendszerek (köz- és felsőoktatás, egészségügy) rendszerszintű átalakítása.
- Elindul az önkormányzatok átszervezése és a központi igazgatás racionalizálása, a Kormány az irányítása alá tartozó intézményeknél jelentős mértékű létszámleépítést fogyanatosít.

A törvényjavaslat alapján megállapítható, hogy 2012. évben – a megyei önkormányzatok kivételével - önkormányzati forrásszabályozás alapvető elemei nem változnak, jelentős átalakítás 2013. évtől várható.

A helyi önkormányzatok – beleértve a helyi nemzetiségi önkormányzatokat, valamint a többcélú kistérségi társulásokat is – 2012-ben hitelforrások nélkül csaknem 3200 milliárd forinttal gazdálkodhatnak. Ehhez a központi költségvetés – állami támogatás és helyben maradó személyi jövedelemadó révén – mintegy 1140,6 milliárd forintot biztosít, amely összeg a 2011. évi korrigált bázis irányszám 100,7%-a.

A benyújtott törvényjavaslatban szereplő 1140,6 milliárd forint tartalmazza a megyei önkormányzatok állami támogatását és az eddigi szabályok alapján kalkulált illetékbevételeit is, ami várhatóan átcsoportosításra kerül a költségvetés megfelelő központi fejezeteibe, tekintettel arra, hogy a megyei intézmények állami fenntartásba kerülnek 2012. január 1-jétől.

A közfoglalkoztatás rendszere és az álláskeresési ellátások átalakítására is tekintettel kerültek meghatározásra az önkormányzati hatáskörű segélyek, kiemelten az FHT (foglalkoztatást helyettesítő támogatás) forrásai. A szakmai és pénzügyi szabályozásban így határozottabban megjelenik a foglalkoztatási szándék, megszűnik a munkavállalással szembeni ellenőztönző hatás, az aktív korúak ellátásának támogatási összegei az egyéneket erőteljesebben motiválják a munkaerőpiacra való visszatérésben.

A „pénzbeli szociális juttatások” önkormányzatokat megillető keretösszegének elosztási módja a korábbi évekhez viszonyítva célzottabbá, hatékonyabbá, egyszerűbbé válik. Egyrészt változik a számítások alapját képező fajlagos összeg (a minimum és maximum összegek határai szélesednek), másrészt a hozzájárulás megállapításánál nagyobb súllyal (80%) szerepel az önkormányzat által ténylegesen fizetett normatív segélyekhez biztosított önrész, valamint 20%-os arányban figyelembevételre kerül a lakosságszám is.

Az önkormányzati ellátások átalakításának egyik lépéseként 2012. január 1-jétől már nem lesz kötelező feladat az utcai szociális munka. Ennek megfelelően jövő évtől a hozzá kapcsolódó normatív finanszírozás megszűnik, az eddigi önkormányzati források átkerülnek a szaktárca fejezetébe. A NEFMI a jövőben pályázat útján nyújt támogatást a befogadott szolgálatok működéséhez.

A költségvetési törvényjavaslat az étkeztetéshez és a tankönyvellátáshoz kapcsolódó normatívákat a kötött támogatások közé sorolja. A javaslat szerint szintén a kötött normatívák közé kerül a közoktatási informatikai feladatok támogatása.

A katasztrófavédelmi és ezen belül a tűzvédelmi feladatok országosan egységes szakmai és gazdálkodási irányítása érdekében 2012-től a jelenlegi hivatásos önkormányzati tűzoltóságok közvetlenül az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság hatáskörébe kerülnek. Ennek megfelelően a jövő évtől a tűzvédelmi feladatok támogatására szolgáló előirányzatok a Belügyminisztérium fejezetbe csoportosulnak át.

A tervezési és a beszámolási folyamatokat egyszerűsítendő 2012-től – az állami támogatások egyidejű és azonos összegű megemlése mellett – a helyi önkormányzatok átengedett személyi jövedelemadó részesedése javarészt megszűnik, a helyben maradó személyi jövedelemadóból a 8%-os részesedés ugyanakkor változatlan formában és mértékben fennmarad. E forrás – az adótörvény változása és a 2010. évben még érezhető válság hatására – a megelőző évhez képest 10,5%-os csökkenést mutat.

A közoktatási célú hozzájárulások és támogatások igénybevételi és elszámolási szabályai alapvetően nem módosulnak, kiegészülnek a Közokt. tv. 27. § (4) bekezdése szerint szervezett előrehozott szakképzés keretében tanulókra vonatkozó szabályokkal.

A kulturális célú hozzájárulások, támogatások elosztási szabályai nem változnak 2011. évhez viszonyítva.

A 2012. évi törvényjavaslatban a címzett- és céltámogatások előirányzatát az előző évivel megegyező összeggel tervezték.

Az „Önkormányzati feladatellátást szolgáló fejlesztések” jogcímen belül új támogatási cél jelenik meg: a települési önkormányzat közbiztonságának növelését szolgáló fejlesztések támogatása.

Az iparüzési adóbevételek miatt kialakult jövedelemdifferenciálódás mérséklésére az előző évi előirányzattal azonos összeget (93 839,4 MFt) tartalmaz a költségvetési törvényjavaslat tervezete.

A költségvetési törvényjavaslat egyes előirányzatait megalapozó törvények (adótörvények, szakmai, ágazati szabályozások), a költségvetési tervezőmunkával egyidejűleg kerülnek kidolgozásra.

A fogyasztói árindex változása (éves átlag) a 2012. évi előrejelzés alapján 4,2 %.

Az ágazati normatívák nem tartalmazzák a minimálbér emelés, a kötelező átsorolások fedezetét.

A dologi kiadások területén elmarad az infláció és a tervezett ÁFA emelés ellentételezése a normatívákban.

Az önkormányzat bevételeinek tervezése

Az önkormányzat központi költségvetésből származó bevételei összességükben várhatóan csökkennek, a jelenlegi információk alapján a bevételek nem prognosztizálhatók az önkormányzatnál.

Az átengedett adóbevételek központi költségvetés és önkormányzatok közötti megoszlásának aránya a törvényjavaslat szerint nem változik.

Az intézményi bevételek, az egyéb használati és térítési díjak az inflációt, a jogszabályváltozásokat és a piaci viszonyokat is figyelembe véve változhatnak. Az intézményi saját bevételek növelése, a külső források lehetőség szerinti igénybevétele a működtetés finanszírozásában 2012. évben is kiemelt feladat. Szükséges a szabad kapacitások nagyobb mértékű kihasználása, a hatékonyság növelése. A kintlévőségek behajtására fokozott figyelmet kell fordítani.

Az intézményi ellátás során étkeztetést is nyújtó intézmények – nettó, ÁFA nélküli - nyersanyag költség emelése nem javasolt, így a térítési díjak nettó árbevétele nem emelkedik.

Pápa Város Önkormányzatának 90/2011(IV.14.) határozattal 2011-2014. évekre elfogadott Gazdasági Programja az „Adópolitika, hatósági árak” feladatai között meghatározta, hogy az önkormányzat által vállalt feladatok finanszírozásához a helyi adó bevételek növelése szükséges, melynek érdekében fel kell tárnai a helyi adóztatás tartalmait.

A 2012. évi és azt követő költségvetésekben folyamatos bevételi többlet biztosítása szükséges a hitel és kötvénykibocsátásból származó kötelezettségek részbeni fedezetének biztosítására, melyek fejlesztési célú feladatok forrásául szolgáltak.

Előzőek alapján a helyi adók rendszerében javasolt:

a./ mentességek megszüntetése:

- a helyi iparüzési adóban azon vállalkozások részére biztosított mentesség megszüntetése, amelyeknek vállalászási szintű adóalapja nem haladja meg a 2,5 millió Ft-ot. A Gazdasági Program e mentesség fenntartását tűzte ki célul, azonban a gazdasági környezet változása szükségessé teszi, hogy a korábbi években adómentességet igénybe vevő – közvetett támogatásban részesülő - mikro- és kisvállalkozások a többi vállalkozással azonos feltételekkel adózzanak,
- az építményadóban a magánszemélyek garázsok után fizetendő adómentességének megszüntetése.

b./ új adónem bevezetése:

- magánszemélyek kommunális adója, melynél figyelembe kell venni a szociális rendszeren keresztül történő támogatás biztosítását.

c./ az adó mértékének növelése:

- az építményadó és az idegenforgalmi adó esetében.

d./ az adófelderítés hatékonyságának további javítása érdekében növelni szükséges az átfogó és célirányos adóellenőrzések számát.

A felhalmozási és tőke jellegű bevételeket az értékesítés lehetőségei, a piaci viszonyok jelentősen befolyásolják.

Az OEP-től átvett pénzeszköz alakulásáról információval jelenleg nem rendelkezünk.

Az előző évi szabad pénzmaradványok felhasználása során a költségvetés egyensúlyát kell biztosítani.

A fejlesztési célú hitel bevételt a várhatóan szigorodó szabályozás keretei és a hitelt nyújtó bankok jelentősen korlátozhatják.

A költségvetés pénzforgalmi egyensúlyához a korábbi évek gyakorlatának megfelelően folyószámla-hitel igénybevétele szükséges.

Az önkormányzat kiadásainak tervezése

Az előzőekben jelzett információk, az önkormányzatok forrásszabályozása, a helyben képződő bevételek, az önkormányzat kötelezettségeinek, a településfejlesztési akciótervben, az önkormányzat gazdasági programjában megfogalmazott feladatainak, a Képviselőtestület által elfogadott ágazati koncepciók, a gördülő tervezés előzetes számításai figyelembe vételével a 2012. évi költségvetés további tervezési feladatai a kiadási előirányzatok kialakítása során az alábbiak.

A működtetés területén vizsgálni kell a hatékonyabb eredményesebb feladat ellátás irányába való elmozdulás lehetőségeit, mozgásterét, az ellátandó feladatok között fontossági sorrendet kell megállapítani és a rendelkezésre álló előirányzatok elosztását ennek figyelembevételével kell elvégezni.

A kötelező és önként vállalt feladatok körét át kell tekinteni, azt az önkormányzat teherviselő képességének függvényében kell módosítani. Az intézményi létszám-, feladat és elhelyezés racionalizálását 2012. évben is folytatni kell. Az intézményi struktúra és feladat-ellátás felülvizsgálata indokolt, melynek egyszeres többleteire a költségvetésben fedezetet kell biztosítani.

A keresetek 2012. évben a finanszírozás és a jogszabályváltozások függvényében módosulhatnak. Az intézményi költségvetés kizárólag a jogszabályban előírt kötelező juttatások, illetmények fedezetét biztosítja.

A rezsiköltség az önkormányzati fenntartású konyhák esetében - a kórházi ellátás kivételével – nem emelkedhet.

A kórház működtetésében, az ellátás biztosítása miatt, a jelenleg fennálló tartozások kezelése kiemelt feladat.

A működési célú feladatok körében, az intézmények működtetése érdekében, az előirányzatok más feladatokhoz történő átcsoportosításával, a pénzeszközök hatékony felhasználásával, a kapacitások kialakításával javítani szükséges az intézmény-finanszírozást és a likviditás kondícióit.

Az intézményi előirányzatok kialakítása során a 2011. évi módosított előirányzatokat a beépülő feladatok szintre hozásával, az egyszeres feladatokkal korrigálni kell.

A dologi megtakarítást eredményező egyszeri többlet kiadásokat a pót-előirányzati kérelmek elbírálása során lehetőség szerint szükséges finanszírozni. Az intézményeknél keletkező – feladattal nem terhelt – a tervezett bevételeket meghaladó bevételi többletek felhasználásáról a pótelőirányzatok elbírálásakor, az ezt követően jelentkező többletekről a pénzmaradvány felülvizsgálatakor javasolt döntést hozni.

Az általános forgalmi adó várható emelése az önkormányzati szektor sajátosságai miatt többletkiadást jelent az intézmények számára, azt a meglévő előirányzatai terhére javasolt az intézménynek megfizetni, többletforrás hiánya miatt.

Az infláció általános ellentételezésére fedezet nem áll rendelkezésre, a dologi kiadások indokolt többleteinek finanszírozása a pótelőirányzatok elbírálása során történik.

A személyi juttatások és járulékai körében a létszám racionalizáció lehetőségei minimálisak, kizárólag a jogszabályban előírt kötelező kifizetések tervezhetők az alkalmazottak esetében, a működési célú kiadások fedezetét a tárgyévi bevételek és a pénzmaradvány igénybevételével kell biztosítani.

Az intézmény rendszer várható változása miatt a felülvizsgált előzetes kötelezettségvállalások és működést gátló tényezők elhárításához tervezhető felújítási, beruházási előirányzat, az intézményeknél a feleslegessé vált vagyontárgyak feltárása és más módon történő hasznosítása, értékesítése továbbá a feladat ellátáshoz szükséges vagyontárgyak felülvizsgálata indokolt.

Adósságszolgálat kezelése

A működési kiadásokat követően biztosítani kell az adósságszolgálat fedezetét. A 2012. évi tőketörlesztés, az árfolyamváltozás, esetleges kamat emelés többlet kiadásaihoz folyamatosan képződő bevételi többletek szükségesek.

Fejlesztési célú kiadások

A fejlesztési célú feladatok meghatározása során a tervezéskor a következőket kell figyelembe venni:

- a 2011. évről áthúzódó feladatokat, felülvizsgált előzetes kötelezettségvállalásokat, a várható ÁFA emelés többletkiadásának forrás igényét,
- az intézményi igények közül a működtetés zavartalanságát biztosító beruházási, felújítási feladatokat,
- Pápa város integrált településfejlesztési stratégiája és akcióprogramjában foglalt beavatkozási pontok feladatai közül kiemelten a pályázati támogatás igénybevitelével megvalósuló feladatokat,
- az önkormányzat gazdasági programjában meghatározott feladatok az ütemezésnek megfelelően a lehetőségeket figyelembe véve kerüljenek végrehajtásra,
- a feladat meghatározásakor elsőbbséget kell biztosítani – azonos indokoltság esetén – azoknak a beruházásoknak, amelyekhez támogatás vehető igénybe,
- az Ipari Parkban a munkahelymegtartás és munkahelyteremtés céljából az infrastruktúra fejlesztéshez források biztosítását.

Az önkormányzat fejlesztési célú kiemelt projektjeinek megvalósítását jelentős mértékben befolyásolja az igénybe vehető saját és külső forrás mértéke.

Tartalékok

A tartalék előirányzatokat általános és céltartalék bontásban a költségvetés tervszámainak ismeretében kell meghatározni oly módon, hogy a feladatokra és a gazdálkodásra egyaránt figyelemmel legyen.

2013-2014. évi előirányzatok tervezése

A 2013-2014. években a költségvetés főösszege az önkormányzat által ellátott feladatok körének változása miatt módosul, melyről jelenleg információval nem rendelkezünk. A központi források várhatóan tovább csökkennek, a saját források ennek kiegészítéséül kell, hogy emelkedjenek. Az előirányzatok a 2012. évi feladatellátás alapján kerülnek kialakításra.

A költségvetés előkészítésével kapcsolatos további feladatok

- a költségvetési törvény és az azt megalapozó jogszabályok figyelembevételével a koncepcióban foglaltak aktualizálása az önkormányzat költségvetésének összeállítása során,
- az önkormányzat és az intézmények feladatainak áttekintése, a pénzügyi szükségletek és lehetőségek összhangjának megteremtése,
- a költségvetés megalapozásához szükséges rendelet-tervezetek, határozati javaslatok előterjesztése,
- a 2012. évi költségvetés tervszámainak kialakítása,
- a 2013-2014. évi költségvetések meghatározása a gördülő tervezés keretében,

- az előírt egyeztetések elvégzése,
- a 2012. évi önkormányzati költségvetési rendelet-tervezet Képviselőtestület elé történő terjesztése, a jóváhagyott koncepció alapján.

Tisztelt Képviselőtestület!

Kérem, hogy az önkormányzat 2012. évi költségvetési koncepcióját megvitatni és a tervező munka alapjául elfogadni szíveskedjenek.

Összeállította: Kanozsainé dr. Pék Mária jegyző
Menyhárt László osztályvezető

Pápa, 2011. november 15.

Dr. Áldozó Tamás
polgármester