

Helyi közutak Magyarországon: kötelességek és hiányosságok - Pénzügyi Szemle folyóirat

2012. szeptember 05. 9:01

Helyi közutak Magyarországon: kötelességek és hiányosságok

A közutak tulajdonosának biztosítania kell a vagyon megőrzését és törekednie kell annak folyamatos gyarapítására. Sajnos ezt az úthálózatra vonatkozóan Magyarországon az elmúlt évtizedekben nem sikerült érvényesíteni. Az elsősorban a finanszírozási források szűkössége, ami nem tette lehetővé a műszakilag, gazdaságilag indokolt és szükséges közúti kiadások forrásainak folyamatos biztosítását.

Sepsey Tamás - Molnár Gyula Mihály

Magyarország útállománya közutakra és magánutakra oszlik, a közutak pedig állami tulajdonú országos közutak (1) és önkormányzati tulajdonú helyi közutak. A helyi közutak hossza 167 939,3 km, ezek belterületi és külterületi utak, melyek fele földút. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (2) értelmében a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba tartoznak a helyi közutak és műtárgyaik. A törvény előírásai szerint a nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. A nemzeti vagyongazdálkodás feladata - többek között - a nemzeti vagyon átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme.

A közúti közlekedésről és a helyi önkormányzatokról szóló törvény (3) rendelkezései alapján a települési önkormányzat (4) köteles - kezelő útján - gondoskodni, hogy a közút a biztonságos közlekedésre alkalmas legyen. A komplex útfenntartás magában foglalja az üzemeltetést és a fenntartást (5) (karbantartás, helyreállítás, felújítás). A feladat ellátásának részbeni forrását szolgálja a „Települési önkormányzatok üzemeltetési, igazgatási, sport- és kulturális feladatai” jogcímű normatív hozzájárulás, a saját bevétel, és a különböző pályázatokon elnyert támogatások.

A közútfenntartás dologi, valamint felújítási kiadásainak alakulása az önkormányzatoknál

(milliárd Ft)

Évek	Önkormányzatok összesen	ebből: Fővárosi önkormányzat	Fővárosi önkormányzat nélkül
2007	30,6	12,4	18,2
2008	22,1	7,0	15,1
2009	28,9	10,7	18,2
2010	22,0	6,4	15,6
2011	19,5	5,9	13,6
2012 (terv)	23,0	8,9	14,1
Összesen	146,1	51,3	94,8
A 2007-2009. években a 45202-5 szakfeladat dologi és felújítási kiadásai			
A 2010-2012. években az 522110 szakfeladat dologi és felújítási kiadásai			

Forrás: MÁK önkormányzati beszámolók

Az önkormányzat köteles az útvagyonról katasztert, az útvagyonhoz kapcsolódó számviteli nyilvántartásokat vezetni, a közútvagyon értékelését elvégezni. A helyi közutak kezelése továbbá magában foglalja, hogy az önkormányzat köteles az előírt adatokat tartalmazó nyilvántartásokat vezetni, útellenőri szolgálatot működtetni.

Biztosítani kellene az útvagyon megőrzését

Az Állami Számvevőszék törvényi kötelessége az önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzése. Ez adja a jogszabályi alapját annak, hogy az Állami Számvevőszék értékelje a települési önkormányzatok közútfenntartási tevékenységét. A 2000 májusában nyilvánosságra hozott ÁSZ jelentés (6) megállapította, hogy az útügyi tevékenység ellátásának helyi szabályozása kifogásolható volt, az önkormányzatok tulajdonát képező helyi közutak tényleges mennyisége és értéke nem volt megállapítható különböző hiányosságok miatt; valamint az önkormányzatok keveset fordítottak az útügyi feladatok megoldására.

A Fővárosi önkormányzatánál 2011-ben lefolytatott ellenőrzés egyik célja volt annak értékelése, hogy az önkormányzat gazdaságosan és eredményesen látta-e el a közútfenntartási feladatait. Az Állami Számvevőszék megállapította (7), hogy a feladat ellátása nem volt gazdaságos és nem volt eredményes, utóbbi többek között azért nem, mert az önkormányzat nem biztosította a közutak használati értékének hosszú távú fennmaradását.

A törvényi előírások alapján a közutak tulajdonosának folyamatosan biztosítani kell a vagyon megőrzését és lehetőség szerint törekednie kell annak folyamatos gyarapítására. Sajnos ezeket a közgazdaságtanban is alapvetőnek tekintett követelményeket az úthálózatra (8) vonatkozóan Magyarországon az elmúlt évtizedekben nem sikerült érvényesíteni. A finanszírozási források tartós korlátai, szűkössége nem tette lehetővé az értékcsökkenést ellensúlyozó, műszakilag, gazdaságilag indokolt és szükséges közúti kiadások forrásainak folyamatos biztosítását. Az értékcsökkenés ellensúlyozására a közúthálózat fejlesztésére és

fenntartására fordított kiadások szolgálnak. Amennyiben a kiadások összege tartósan alacsonyabb, mint az értékcsökkenési leírás, akkor a vagyonerék nettó és bruttó értékének hanyadosa folyamatosan csökken. Ebből következik, hogy ilyen esetben a nyújtott közúti szolgáltatások színvonala, minősége is folyamatosan csökken.

A Fővárosi önkormányzatnál elvégzett ÁSZ ellenőrzés is alátámasztja ezt a megállapítást, az országos közúthálózat vonatkozásában pedig a 1291 számú ÁSZ jelentés mutat rá, hogy évente kb. 2500 km útszakaszt lenne szükséges felújítani az országban, ezzel szemben éves átlagban csupán 632 km útszakaszt újítanak fel. Az önkormányzati úthálózat tekintetében nincs országos adatbázis, de feltételezhető, hogy az önkormányzati alrendszerre is igazak az állítások.

Az elkésett beavatkozások sokba kerülnek

A közutak rendszeres fejlesztésének, karbantartásának elmaradása, illetve az így okozott kár és veszteség a rövidtávon megtakarításnak tűnő összegnél jelentősen magasabb újjáépítési költséget, nemzetgazdasági veszteséget indukál (9). Az elégtelen finanszírozás következtében az elmaradt felújítások, illetve karbantartási munkák a későbbi (elkésett) beavatkozások szükséges ráfordításait progresszív mértékben növelik. A 2008-ban elkészült Nemzeti Útfelújítási Program kidolgozásakor elkészített elemzések szerint az országos közúthálózaton a műszakilag szükséges és indokolt fenntartási beavatkozások halasztásokra visszavezethetően 2008-ban a 2000 óta felhalmozódott „fenntartási forráshiány” nagyságrendje meghaladta a 100-120 milliárd forintot. Az önkormányzati tulajdonban levő utak esetében ilyen számítás nem készült.

Mivel a települési önkormányzatok pénzügyi lehetőségeik beszűkülésével (10) nem fordítanak megfelelő nagyságrendű forrásokat az önkormányzati tulajdonú közutak fenntartására, ezért a közútvagyon állaga, a biztonságos közlekedésre való alkalmassága folyamatosan romlik, a közútvagyon értéke csökken. Mindezek együttesen jelentős kockázatot jelentenek a közúti közlekedés biztonsága, az állampolgárok esélyegyenlősége biztosítása, jó közérzete, életminősége javítása, valamint a nemzeti vagyon részét képező önkormányzati közútvagyon értékének megőrzése tekintetében.

Az útvagyon értéke önkormányzati szinten a beszámoló mérlegéből nem állapítható meg és a KSH sem rendelkezik erre vonatkozó adattal. A közutak értékét - nem elkülönítve - az ingatlanok állományának adatai összevontan tartalmazzák. Az önkormányzatok ingatlanvagyonának értéke a 2007. évi 7019 milliárd Ft-ról 7608 milliárd forintra növekedett 2011-re. Az egyes önkormányzatoknál a közutak állományának értéke a számviteli nyilvántartásokból megállapítható, egyedileg kigyújtható. Kockázatként jelentkezik, hogy az önkormányzatok nem vezetik folyamatosan a katasztert, és nem végzik el az útvagyon értékelését.

Közútfenntartás és korrupciós kockázat

Az Állami Számvevőszék által végrehajtott Integritás Projekt (11) eredményeit is felhasználva, az önkormányzati közútfenntartási feladat elvégzésével kapcsolatban az általános korrupciós kockázatokon felül több, a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényező (vagyongazdálkodás; közbeszerzések; európai uniós támogatások felhasználása; kiszervezések), valamint a kontrollrendszerek hiányosságaiból fakadó korrupciós kockázati tényező (belső szabályzatok hiányosságai; belső ellenőrzöttség csekély mértéke; külső ellenőrzöttség hiánya; egyéb integritás kontrollok kiépítésének hiánya) is azonosítható.

A magyarországihoz hasonló tendenciákat figyelhetünk meg más országokban is. Skócia Számvevőszéke 2011 februárjában tette közzé jelentését (12) a 2004. évi, Skócia útjainak fenntartása című jelentés utóellenőrzéséről. A számvevőszék megállapította, hogy a tanácsi (helyi önkormányzati) fenntartású utak állapota a legrosszabb, a kiadások szintje nem elegendő még a jelenlegi állapot fenntartására sem, a tanácsok nem tudják rutinszerűen összehasonlítani a saját költségeiket és teljesítményüket más tanácsokéval. A Hesseni Tartományi Számvevőszék (13) által elvégzett ellenőrzés megállapította, hogy 22 város közül 13 nem biztosította a közutak állagának fenntartását.

...

Sepsey Tamás és Molnár Gyula Mihály az Állami Számvevőszék munkatársai.

...

Jegyzetek:

- (1) Az állami tulajdonú közutak hossza 31 664,2 km. Az Állami Számvevőszék 2012 augusztusában nyilvánosságra hozott 1291 számú jelentése szól az állami közutak felújítását, javítását, karbantartását célzó intézkedések eredményességének és az állami közutak állapotára gyakorolt hatásának ellenőrzéséről. A jelentés rögzíti, hogy folytatódott az állami közutak állapotának romlása, és ezzel az állam vagyonszerzése. A közutak felújítási ciklusideje kedvezőtlenül alakult (10 év helyett 35 év körül), a közutak 70 %-a nem megfelelő, illetve rossz állapotú.
- (2) A nemzeti vagyonról szóló 2012. évi CXCVI. törvény 1. § (2) bekezdés, 5. § (3) bekezdés, 7. § (1)-(2) bekezdés.
- (3) A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 2013. január 1-jétől hatályos 13. § (1) bekezdése értelmében a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közé tartozik a helyi közutak és tartozékainak kialakítása, fenntartása.
- (4) Települési önkormányzat a községi (nagyközségi), a városi, a megyei jogú városi, a fővárosi kerületi és a fővárosi önkormányzat.
- (5) Fenntartás a forgalmi igénybevételtől és az időjárás, valamint egyéb természeti hatásokból származó természetes leromlás ellensúlyozásához szükséges tevékenységek ellátása. (Forrás: 6/1988. (III. 11.) KHVM rendelet az országos közutak kezelésének szabályozásáról)
- (6) Jelentés a települési önkormányzatok tulajdonában lévő közutak, hidak, alagutak fejlesztésének, fenntartásának és üzemeltetésének vizsgálatához (0007 számú jelentés 5-8. o.)
- (7) Jelentés Budapest Főváros Önkormányzata költségvetési és pénzügyi egyensúlyi helyzetének elemzése, a költségvetés-tervezés és a zárszámadás-készítés folyamatában kialakított belső kontrollok működésének 2011. évi ellenőrzéséről (1113)
- (8) A témával részletesen foglalkozik dr. Koren Csaba - Dr. Tánczos Lászlóné- dr. Timár András: A közúthálózat a nemzeti vagyon eleme, vagyongazdálkodás, Közlekedéscsalád szemle 61. évf. 1. szám
- (9) A témával részletesen foglalkozik dr. Heinczinger Mária - Békefy Mihály - Vas István - Kövesdi István - Kiss Ágnes: A közutak ráfordításainak (üzemeltetés, fenntartás, fejlesztés) időbeli változásai a közúti közlekedés költségvetési mérlegének függvényében, KTI Közlekedéstudományi Intézet Nonprofit Kft. 2008. évkönyv
- (10) Állami Számvevők 1282 Összegzés a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéseiről
- (11) <http://integritas.asz.hu/>

(12) Audit Scotland (2011): Maintaining Scotland's roads. Online: http://www.audit-scotland.gov.uk/docs/central/2010/nr_110216_road_maintenance.pdf
Accessed: 2012/06/19

(13) <http://www.hofheim.de/stepone/data/downloads/66/03/00/Schlussbericht%20Stadt%20Hofheim%20am%20Taunus.pdf> . A hesseni számvevőszék akkor tekintette elégségesnek a fenntartásra előírányzott összeget, ha az meghaladta az 5000 Eu-ró/km-t.