

MARCELL KINGA ÉS ROMHÁNYI BALÁZS

**JAVASLAT A MAGYAR KÖLTSÉGVETÉSI
RENDSZER CÉLKÖZPONTÚ
ÁTALAKÍTÁSÁRA**

**KÖZPÉNZÜGYI FÜZETEK
25.**

2010. június

A tanulmány a szerzők véleményét tükrözi.

Szerzők:

Marcell Kinga
Költségvetési Tanács Titkársága
Romhányi Balázs
Költségvetési Tanács Titkársága

Főszerkesztő:

Váradt Balázs
ELTE Társadalomtudományi Kar
Közgazdaságtudományi Tanszék

Szerkesztők:

Benedek Dóra
Költségvetési Tanács Titkársága
Scharle Ágota
Budapesti Szakpolitikai Elemző Intézet

A Közpénzügyi füzetek sorozat célja, hogy széles szakmai körben elérhetővé tegye a közpolitikára vonatkozó kutatások eredményeit. Elsősorban a kormányzat pénzügyi döntéseit támogató hazai empirikus kutatásokat, különösen a gazdasági szereplők viselkedését, illetve a jövődelem-újraelosztás alakulását befolyásoló szakpolitikák hatásait igyekszik bemutatni.

A sorozat a 2003-ban elindított PM Kutatási füzetek utódja, 2007. januártól az ELTE Empirikus Tanulmányok Intézete adja ki. A tanulmányok egyedül a szerzők véleményét tükrözik.

Az egyes tanulmányok letölthetők az ELTE Társadalomtudományi

Karának honlapjáról: www.tatk.elte.hu

Összefoglaló

Magyarországon további intézkedések hiányában a költségvetés bevételi oldala várhatóan apadni, a kiadási oldala pedig növekedni fog az elkövetkező évtizedekben. A költségvetésre nehezedő nyomás enyhítéséhez - a szerkezeti reformok mellett - az állami feladatellátás hatékonyságának növelése is érezhető mértékben hozzájárulhat. A hatékonyság növelésének egyik lehetséges módja a költségvetési rendszer célközpontvá és az állami intézményvezetés teljesítményközponttvá alakítása. Egy ilyen átalakítás a döntéshozókat több és érdemibb információhoz juttatja, és megfélelő ösztönzőket hoz működésbe, ami a nemzetközi példák alapján rövid idő alatt is érdemben javítani tudja a kormányzati döntések minőségét. A döntések minőségének javulása pedig fokozza a kormányzati szektor hatékonyságát, s ezáltal hozzájárul az ország versenyképességének javításához is. A célközpontvú költségvetési rendszerek további nagy előnye, hogy a figyelmet az állami feladatok céljaira irányítja, valamint növeli az átláthatóságot, hiszen általa az állampolgárok nyomon követhetik, hogy mire, mennyit és milyen eredménnyel költ az állam.

Jelen javaslatban egy olyan, célközpontvú költségvetési rendszer felvázolására teszünk kísérletet, amely véleményünk szerint alkalmas arra, hogy a mai magyar költségvetési rendszer helyébe lépjen. A javasolt rendszerben az állam által ellátott feladatok hierarchikus struktúrába - programrendbe - rendeződnek; az állami feladatellátás alapegysége a program. A programok hozzávetőlegesen megfellelhetők a mai költségvetésben a laikus olvasó számára is felismerhető 100-150 állandó témának, kezdve a parlament működtetésétől a hulladékkezelésig, a sporton keresztül az egészségügyi ellátásig és a foglalkoztatás-politikáig. A hasonló cél megvalósítását támogató programok azonos főprogramhoz tartoznak. A programokon belül kialakíthatók alprogramok, az alprogramokon belül pedig tevékenységek. Valamennyi programnak, alprogramnak és tevékenységnek (programmegységnek) egy-egy személyi felelőse van, aki gazdálkodik a hozzá rendelt forrásokkal. Minden programegységhez tartoznak célok, melyeket indikátorok segítségével fejezünk ki; ezek segítségével mérjük s ítéljük meg az egyes program-egységek sikerességét. Az indikátorok tehát, a programegységekhez hasonlóan, hierarchiába szerveződnek. A programegységek felelősei szolgáltatásokat rendelkezhetnek meg az állami intézményektől, melynek során az intézményvezetővel kötött teljesítményszerződésben rögzítik az

elvárt szolgáltatás - számszerű indikátorokkal kifejezett - mennyiségét és minőségét, valamint a teljesítménytől függő díjazás mértékét. Az indikátorok alakulása befolyásolja tehát a managerek és az adott programegység végrehajtását végzők jutalmazását, ezzel ösztönözve a hatékony működést. Fontosnak tartjuk azonban hangsúlyozni, hogy az egyéni ösztönzéssel szemben a szakpolitikai területek közötti forráselosztás nem függ függvényszerűen az indikátorok értékétől az általunk javasolt rendszerben, mert véleményünk szerint az egyes társadalmi célok közötti forráselosztásnak a célok jelentősége alapján kell történnie (ami persze mindig politikai, értékalapú döntést jelent), nem pedig az alapján, hogy melyik területen mennyire nyújtanak jó teljesítményt a managerek. Az indikátorok kedvező vagy kedvezőtlen alakulása ugyanakkor fontos érv lehet egy programegység kibővítése, átalakítása, vagy éppen megszüntetése mellett.

Bár vannak olyan területek és intézmények, amelyekről központilag is meg lehet állapítani, hogy bevonhatók-e a teljesítményértés rendszerébe, ez korántsem minden területre igaz. Mivel a területek és intézmények egy jelentős részéről a Pénzügyminisztérium (PM) nem lesz képes eldönteni, hogy átalakítható-e, ezt a döntést szükségképpen a szakminisztériumokhoz és az intézményvezetőkhez kell delegálni. A rendszer kiépítését tehát alapvetően a miniszterek és az intézményvezetők önkéntes döntésére kívánjuk alapozni. Ez azt jelenti, hogy miután első lépésként egyes, erre egyértelműen alkalmas területeket átalakítottunk programmá, a későbbiekben új programokat csak a programfelelős miniszterek alakíthatnak. Párhuzamosan fog tehát működni két rendszer: lesznek feladatok, amelyeknek a finanszírozása továbbra is hagyományos, erőforrás-központú rendszerben zajlik majd, és lesznek olyanok, amelyek már programként működnének. Akárcsak a programfelelősök, az intézményvezetők sem kötelesek csatlakozni a célközpontvú rendszerhez, azaz nem kötelező számukra a teljesítményszerződés megkötése. Mivel ez a rendszer önkiválasztáson alapul, azaz a miniszterek maguk döntenek el, hogy alakítanak-e programokat, és az intézményvezetők is maguk döntenek el, hogy köthet-e teljesítményszerződést a feladataik ellátásáról, a hozzá társuló ösztönzési rendszernek - első számú feladatán, a hatékonyság elősegítésén kívül - arra is alkalmasnak kell lennie, hogy érdekelte tette a döntéshozókat a célközpontvú rendszerhez való csatlakozásban. A rendszer fokozatos, önkéntes döntéseken keresztül történő kiépítése lehetőséget adhat arra is, hogy mindeközben megtörténhessen az a kultúráváltás, amely elengedhetetlen a hatékony és professzionális közigazgatás kialakulásához.

1 Bevezető

Magyarországon – sok más fejlett és felzárkózó országhoz hasonlóan – további intézkedések hiányában a költségvetés bevételi oldala várhatóan apadni, a kiadási oldala pedig növekedni fog az elkövetkező évtizedekben. A nemzetközi adóverseny kikényszeríti az adókulcsok csökkentését, az internetes kereskedelem csökkenti a behajtható áfa-bevételeket, a munkavállalók és a tőke szabad áramlása megkönnyíti az adóelkerülést, a környezeti problémák növelik az egészségügyi kiadásokat és fékezik a gazdasági növekedést, az állampolgárok növekvő minőségi elvárásai növelik a közszolgáltatások költségeit. Ahhoz, hogy az állam áhídalhassa a csökkenő források és a növekvő elvárások közötti egyre bővülő szakadékot – és megelőzhesse az állami szolgáltatások ebből adódó folyamatos minőségromlását – a problémákat elsősorban azok gyökereknél kell kezelnie (pl. a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát alapvetően maguknak a nyugdíj-szabályoknak a megváltoztatásával kell elérni). Mindazonáltal az állami feladatellátás hatékonyságának növelése is érezhető mértékben hozzájárulhat a költségvetésre nehezedő nyomás enyhítéséhez.

A hatékonyság javításának azonban nem csak a költségvetési mozgáster szűkülése esetén van jelentősége. Wierts (2005) szerint 1998/99 és 2003/04 között Görögország kb. a GDP-je 10, Olaszország pedig kb. 5%-ának megfelelő összeget takarított meg kamatkiadásain az eurózonához való csatlakozás nyomán eltűnő kamattelár miatt. Valószínűleg a gyenge költségvetési intézményrendszer az egyik legjelentősebb oka annak, hogy ezt a hirtelen megjelenő többlet mozgásteret nem sikerült a növekedés szempontjából kulcsfontosságú területekre fordítaniuk, hanem szinte a teljes összeget a kormányzati fogyasztás és a transzferek növekedésére emésztette fel. Ugyanezen idő alatt a modernebb költségvetési rendszerrel rendelkező franciáknak, akiknek csak egy GDP százalékponttal csökkent a kamatkiadásuk, sikerült ugyanennyivel növelniük az állami beruházásaikat, és csökkenteniük a transzferek arányát. Wierts összegében a régi EU-államok adatai alapján arra a következtetésre jut, hogy a költségvetési intézményrendszer korszerűsítésében élen járó országok – pl. a hollandok vagy a britek – általában sikeresebbek abban

¹ A munkában nyújtott segítségükért a szerzők kiemelt köszönettel tartoznak Aadorján Richárdnak, Bendek Dórának, Csere-Csergely Zsombornak, Fehér Csabának, Fejér Leventének, Fülöp Csabának, Juhász Máriának, Kiss Áronnak, Kocsis Enikőnek, Kormos Istvánnak, Kotán Áttilának, Kovács Istvánnak, Lelkes Orsolyának, Ohnsorge-Szabó Lászlónak, Rozsi Juditnak, Scharte Ágostának, Tésy Gabriellának, Váradi Balásznak és Viryári Andrásnak.

is, hogy a kiadási szerkezetüket a fizikai és humán tőkébe történő beruházások javára alakítsák át. Magyarországnak szerencsés esetben jó esélye van arra, hogy a közeli jövőben akár 1000 milliárd forint nagyságrendű költségvetési többlet-mozgásterre tegyen szert, egyrészt a kamattelár várható csökkenése folytán, másrészt azért, mert a gazdasági válság elmúltával az arra adott válaszként hozott költségvetési megszorítások nyomán keletkezett tér ismét felszabadul. A kormányzatnak feltétlenül ki kellene használnia ezt a lehetőséget arra, hogy a költségvetés kiadási szerkezetét a hosszú távú céloknak megfelelően alakítsa át.

A hatékonyság-növelés egyik lehetséges módja – többek között az információs technológia lehetőségeinek kihasználása mellett – a döntések minőségének javítása a költségvetési rendszer célközpontúvá és az állami intézményvezetés teljesítményközpontúvá alakításával.

A költségvetési rendszer célközpontú átalakításának² – és ezzel összefüggésben a célközpontú költségvetési rendszer fogalmának – számos felfogása létezik. Egy igen tág definíciót ad például Kim és szerzőtársai (2005):

„A programköltségvetés lényege, hogy a költségvetési információkat és döntéseket kormányzati célok szerint kell strukturálni.”

A költségvetési rendszer célközpontú átalakítása megváltoztatja az állam pénzügyi forrásainak elosztásáról szóló döntések megszületésének körülményeit. Modernizálja a döntések megalkotására szolgáló információ rendszeret, a döntést tartalmazó dokumentumokat (pl. a költségvetési törvényt), és bizonyos típusú döntések esetében a döntéshozó személyt is annak érdekében, hogy a figyelmet az állami feladatellátás valódi céljaira irányítsa, és ösztönzést teremtson azok elérésére. Az ilyen költségvetési rendszerekben az állam kiadásait funkcionális bontásban jelenítik meg, a kiadásokat társadalmi célokhoz rendelik, amelyeknek teljesülését indikátorokkal mérik. Mindez növeli az átláthatóságot és a hatékonyságot is. Az állampolgárok nyomom követhetik, mire, mennyit és milyen eredménnyel költ az állam, a döntéshozók pedig több és relevánsabb információ alapján allokálhatják az erőforrásokat. Jelenleg ugyanis a politikai döntéseket sokszor kénytelenek az érintettek a sötétben tapogatózva meghozni. Ki tudná például megfélni, hogy szük-

² Az angol nyelvű nemzetközi irodalomban gyakrabban használatos a „program budgeting” kifejezés, de véleményünk szerint kifejezőbb a szintén ismert „result oriented budgeting” elnevezés, ezért inkább ez utóbbi magyar fordítását alkalmaztuk általános megnevezésként. Szó szerint természetesen „eredményközpontú”-nak kellene fordítani, de félt, hogy ez félreértésekre vezetne az eredményszemléletű elszámolás kapcsán.

ség van-e újabb iskolatej programra egy olyan rendszerben, ahol még azt sem lehet tudni, hogy a legutóbbi iskolatej program sikeres volt-e. Sőt, tulajdonképpen még azt sem lehet tudni, hogy egyáltalán mi volt az a cél, aminek tükrében sikerességet mégtélhennék – a diákok aktuális tejfogyasztásának növelése, az egészséges táplálkozásra nevelés, vagy a tejtermélek támogatása? Egy célközpontú költségvetési rendszerben mindezek az információk a rendszer működéséből fakadóan előállnak minden programra vonatkozóan, nem csak akkor, hogyha egy kérdés valamilyen okból megkülönböztetett figyelmet kap.

Javaslatunkban nem kívánunk foglalkozni sem a célközpontú költségvetési rendszerekkel kapcsolatos elméleti irodalom kimerítő elemzésével, sem a nemzetközi példák bemutatásával, mindössze annyit jegy-zünk meg, hogy javaslatunk sok elemében támaszkodik az USA és Kanada teljesítményszemléletű költségvetési rendszerre, mintaként felhasználtuk továbbá a svéd, a holland és a francia programrendet is. A felsorolt országokon kívül többek között Ausztrália, Dánia, Korea, és az Egyesült Királyság alkalmaznak ehhez hasonló rendszereket, valamint Olaszországban, Lengyelországban és Bulgáriában is ilyen irányba mutató rendszer-átalakítás folyik. Az elméleti áttekintéssel és a nemzetközi példák részletes elemzésével kapcsolatban, magyar nyelven, bővebb információ található Báger Gusztáv és Vignvári András az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézetének kiadványai között megjelent munkáiban, vagy Sebők (2007) kötetében. Ez utóbbi kiadvány röviden foglalja közl a kísérlettel is, amelynek keretében 2005-ben a kormány megpróbálta a teljesítményalapú költségvetési rendszer egyes elemeit bevezetni – a kísérlet átfogó és alapos értékeléséért azonban első-sorban Adorján Richárd 2009-es cikkét érdemes kézbe venni. Az önkormányzati vagyongazdálkodás programszemléletű átalakításával kapcsolatos magyar tapasztalatokról – Budapest példáján keresztül – Boór et al (2007) számolt be, a szolnoki programköltségvetésről pedig Kéri (1997). Szintén nem kívánunk foglalkozni az állami szervezetek belső működésének szabályozásával, beleértve az alkalmazotti teljesítményértékelési rendszerek működtetését, az állami foglalkoztatottak munkajogi státuszát, az ingatlangazdálkodást, stb. Az intézményi szintet csak annyiban kívánjuk érinteni, amennyiben annak makroszintű, költségvetési összefüggései vannak (pl. az intézményi saját bevételek kezelése, kötelezettségvállalási jogosultságok, stb.) Az intézményi szintű teljesítmény-menedzsment rendszerek közszolgálati szervezetekben való alkalmazásáról lásd például Bodnár et al (2007) tanulmányát.

2 Az állami feladatellátás célközpontú átalakításának elméleti szempontjai

Az állam – koronként és országonként változó – feladatainak ellátásához kétféleképpen járulhat hozzá: finanszírozhatja és/vagy végrehajthatja őket. Az 1. táblázat az állami feladatellátás legfőbb lehetséges formáira mutat példákat.

1. táblázat: Az állami feladatellátás legfőbb lehetséges formái

	Közösségi finanszírozás	Magán finanszírozás
Feladat végrehajtása közösségi intézmény által	Küljpolitika, önkormányzati iskola	Földhivatali nyilvántartás
Feladat végrehajtása magán intézmény által	Alapítványi iskola	Közüzemi ellátási kötelezettség

A célközpontú költségvetési rendszerek mind az állami finanszírozás – azaz a feladatok közötti forráselosztás – mind az állami feladat-végrehajtás tekintetében különböznek az erőforrás-központú rendszerektől. A következő két alfejezetben ezeket a különbségeket mutatjuk be.

2.1 Az erőforrás- és a célközpontú finanszírozás általános leírása

A költségvetési rendszer célközpontú átalakítása az állami feladatellátás hatékonyságát kívánja növelni azáltal, hogy megváltoztatja az állam pénzügyi forrásainak elosztásáról szóló döntések megszületésének körülményeit. Megváltoztatja a döntések megalapozására szolgáló információs rendszert, a döntést tartalmazó dokumentumokat (pl. a költségvetési törvényt), és bizonyos típusú döntések esetében a döntéshozó személyét is annak érdekében, hogy a figyelmet az állami feladatellátás valódi céljaira irányítsa, és ösztönzést teremtsen azok elérésére.

Ez utóbbi azt jelenti, hogy míg a hagyományos, erőforrás-központú modellben *politikai szinten* születik meg szinte minden lényeges döntés, addig a célközpontú költségvetési rendszerben világosan elhatárolódik a politika-alkotás és a szolgáltatás-nyújtás szintje, és a szakmai döntéseket a politikusok *szakmai szintre delegálják*. A gyakorlatban ez annyit tesz, hogy a politikai szinten lévő döntéshozó (pl. a parlament) nagyobb döntési szabadságot ad a szakmai szinten lévő döntéshozóknak (pl. a misztériumi stábnak), nem szabja meg számukra, hogy a nekik biz-

tosított forrásokat pontosan mire és hogyan költethék el.³ Természetes, hogy ebben az esetben a politikának más módszerrel kell biztosítania, hogy a finanszírozásra fordított forrásokért cserébe megkapja azt, amit vár. Ez a módszer pedig – a korábbi szoros erőforrás-oldali (vagyis *input-oidali*) kontroll helyett – a feladat céljának (*output vagy outcome*) teljesítményindikátorok segítségével való rögzítése. A célközpontú költségvetési rendszerben tehát a politikai szinten megválasztott célok lehető leg-hatékonyabb elérési módjáról a szakmai szinten lévő program-managerek döntenek, akik – kihasználva jelentős döntési szabadságukat – meghatározzák a célok eléréséhez szükséges szolgálatások mennyiségét és minőségét, amelyet aztán megvásárolnak a feladat-ellátó intézményektől. A politikai döntés ebben a rendszerben tehát nem közvetlenül az intézményeknek juttatandó források nagyságáról dönt, hanem programokról, melyekhez források és célul kitűzött eredmények tartoznak.

Ezt tükrözzik a költségvetési dokumentumok is: amíg az *erőforrás-központú* költségvetés erőforrásokat bocsát az intézmények rendelkezésére, a *célközpontú* költségvetés célokhoz rendeli az erőforrásokat. A célokat azonban nem pusztán tájékoztatási célból tűzi ki a politikai döntéshozó, azok elérése (vagy éppen el nemérése) visszahat a finanszírozásra is: a korábbi *biztisszemlélet* helyett a *teljesítmény-információk befolyásolják* a forrás-elosztási döntéseket, a sikeres programok több forráshoz juthatnak, mint a sikertelenek.

A teljesítmény-információk költségvetési folyamatba történő integrálásának különböző szintjei léteznek:

- Tisztán erőforrás központú költségvetés esetén teljesítményindikátorok nem képződnek, és ennek megfelelően nem is tudnak szerepet játszani a forráselosztási döntésekben, ezért a legfontosabb viszonyítási pont az előző évben allokkált forrás („bázis”). A hagyományos költségvetési rendszereknek a bázisszemlélet viszonylag általános – gyakran hátrányként említett – jellemzője, de a célközpontú költségvetési rendszer nem az egyetlen megoldási javaslat ennek kiküszöbölésére (pl. nulla bázisú költségvetés).

³ Gyakran felmerülő aggály az intézmények működési szabadságának növelésével kapcsolatban, hogy a közvetlen ellenőrzés gyengülése növelheti a korrupcióra való hajlamot. Ez az összefüggés azonban korántsem egyértelmű. Elméleti alapon felállíthatók olyan mechanizmusok, amelyek a decentralizációt halastára a korrupció növekedését, és olyanok is, amelyek annak csökkensését valószínűsítik (Iszl. Carbonara, 2000). Empirikusan ezt a kérdést a programköltségvetési rendszerek kapcsán még nem vizsgálták, de a központi kormányzat és önkormányzatok viszonyában igen, az eredmény azonban nem egyértelmű.

- Minimális integráció esetén a költségvetés és a teljesítmény-management rendszer folyamata elkülönül, a teljesítmény-információk nem a költségvetésben, hanem egyéb dokumentumokban jelennek meg, de a két dokumentum szerkezete (programrendje) megegyezik, ami elvileg lehetővé teszi a teljesítménymutatók felhasználását a költségvetési vita során.
- Mersékelte integráció esetén a teljesítmény-információ megjelenik a költségvetésben, és ezáltal hatással lehet a forrás-elosztási döntésekre, de a kapcsolat a kettő között nem függvényyszerű. Ezt az esetet szokás teljesítmény alapú költségvetésnek (performance-based budgeting, performance-informed budgeting) nevezni.
- Teljes integráció esetében minden feladat forrásnövekménye az elért eredmények „matematikai” függvénye, és a függvénykapcsolatot előre, az eredménycélok kitűzésekor is lehet rögzíteni. (Pl.: „Jövőre növelni fogjuk 20 százalékkal a bűnmegelőzési program forrásait, ha idén év végéig sikerül 5 százalékkal csökkenteni a fiatalok bűnözését”) Ezt az esetet szokás teljesítmény-költségvetésnek (performance budgeting) nevezni.

2. táblázat: Az erőforrás-központú és a célközpontú költségvetési rendszerek jellemzői

	„Hagyományos” Erőforrás-központú Tételesoros költségvetés	„Új” Célközpontú Programköltségvetés
szakmai döntéshozatal helye	politikai szinten	szakmai szintre delegálva
politikai szintű döntés szemlélete	input-szemlélet	output/ outcome-szemlélet
költségvetési prezentáció	intézményi szemlélet	programszemlélet
forráselosztás	bázisszemlélet	teljesítmény-alapú
elszámolási mód	penzforgalmi szemlélet	eredmény-szemlélet
alternatívák közti választás alapja	penzügyi kiadás	teljes költség
költségvetési dokumentum célja	likviditás-manaagement	hatékonyság-fokozás
	deficit-kontroll	penzért értéket

A döntés-megalapozást szolgáló információs rendszerek szintén különöznök egymástól az erőforrás-központú és a célközpontú rendszerben. Az erőforrás-központú költségvetési rendszerben a *penzforgalmi* kiadásokra koncentrááló információs rendszer legfőbb célja az éves költségvetési *deficit kontrollálása* és a *likviditás biztosítása*. A célközpontú költség-

vetési rendszerben az információs rendszer *eredmény-szemlélet*⁴ számviteli adatok alapján kiszámítja a programok teljes költségét,⁵ és azt szembeállítja a pénzben és naturáliákban mért teljesítmény-indikátorokkal annak érdekében, hogy egyrészt a célok megvalósításának különféle módjai *gazdasági hatékonyság* szempontjából összehasonlíthatók legyenek, másrészt érvényesülhessen a *pénzért értéket* (value for money) elve.

A célközpontú költségvetési rendszerekhez a fentiekben túl szorosra hozzátartozik a tényleg alapú politika-alkotás (evidence-based policy making) fogalma is.⁶ Ennek lényege, hogy a döntéshozatalba integrálni kell a tudományos eredményeket (a hazai vagy külföldi programok – vagy azok tesztelése – során felhalmozódott adatokat és azokból levont következtetéseket) és a kormányzaton kívüli érdekeltek véleményét. Logikailag a döntéshozatal az alábbi fázisokra osztható: (1) a politikus kitzúzi a célt, (2) a szakértő a tudományos ismeretek és a mért adatok alapján kidolgoz alternatív megoldásokat és begyűjti a külső érdekelteket véleményét (3) a politikus szükség esetén tárgyal a külső érdekelteket felekkel, majd választ az alternatívák közül, és végül (4) szakértők végrehajtják a kiválasztott megoldást. A politikus és a szakértő szerepének világos elhatárolása és tiszteletben tartása hiányában sokszor a politikus – cél kitzúzése nélkül – közli a végrehajtandó megoldást, majd még a végrehajtás során is rendszeresen beavakozik. Szintén gyakori, hogy a politikusok számos, világosan nem körülhatárolt, általános jellegű célt kommunikálnak, s mintegy ezektől teljesen függetlenül előírnak végrehajtandó intézkedéseket is. Bár nem kell messzire mennünk példaként, mindez az általánosságban rosszul felfogott politikai kormányzásnak is nevezhető gyakorlat nem hazai specialitás.

Annak ellenére, hogy a célközpontú költségvetési rendszerekben a döntések egy részét szakmai szintre delegálják, bevezetésük mégis inkább a törvényhozó hatalom (a parlament) javára módosítja a hatalmi erőviszonyokat, és általánosságban erősíti a politikai kormányzást, hiszen a célértékek előírásával a parlament nagyobb hatást gyakorolhat az állami feladatellátás eredményére, mint amit a ráfordítások részletes felosztásával képes volt elérni.

⁴ Az angol accrual accounting kifejezést szemléletnek is fordítani, mi azonban a gyakorlatban használt eredmény-szemlélet elnevezést használjuk majd.

⁵ A legfontosabb különbség ebből a szempontból, hogy a pénzürgalmi szemlélet a beruházást, az eredmény-szemlélet viszont a folyamatos amortizációt méri.

⁶ A tényleg alapú politika-alkotásról bővebben lásd Schalte (2007) írását.

2.2 Az erőforrás- és a célközpontú feladat-végrehajtás általános leírása

A célközpontú költségvetési rendszerekben a politika-alkotásban résztvevő döntéshozó a végöss politikai célt (outcome) – jó esetben tényleg alapú döntéshozatali folyamat eredményeként – lebontja szükséges kibocsátási teljesítményekre (output), és azokat megrendeli egy vagy több arra alkalmas szervezettől. Ezek a szervezetek lehetnek magán-tulajdonban (pl. a magántulajdonban lévő autópálya-építő és -üzemeltető társaságok), vagy állami/ önkormányzati tulajdonban (pl. költségvetési szervek vagy állami tulajdonú gazdasági társaságok). Természetesen az intézmények – kvázi piaci logika szerint – egymástól is rendelhetnek szolgáltatást.

1. doboz: Indikátorok különböző típusú feladatokat ellátó intézményeknél

Az egyes intézmények által előállított termékek vagy – gyakrabban – szolgáltatások jellege befolyásolja ezeknek az úgynevezett teljesítmény-megállapodásoknak a milyenségét, és az alkalmazható indikátorok körét. Az állami intézmények által ellátott feladatokat alapvetően három kategóriába soroljuk: szolgáltatásnyújtás, jogérvényesítés és politika-alkotás.

Indikátorok meghatározása rendszerint a szolgáltatásnyújtó intézmények – pl. oktatási, egészségügyi intézmények, statisztikák készítése, meteorológiai szolgálat stb. – esetében a legkézenfekvőbb. Ennél lényegesen nehezebb megfelelő mutatószámokat találni a jogérvényesítés területén. A jogérvényesítés magában foglalja a jogkikényszerítés valamennyi formáját (pl. rendőrség, bíróságok, piac-felügyeleti szervek, APEH stb.), de beleérthető az előzetes engedélyezés is (pl. gyógyszer-forgalomba hozatalának engedélyezése). A jogkikényszerítő intézményeknél például a leleplezett/felderített esetek számának az elkövetésekhez viszonyított aránya lehetséges indikátor, de sajnos a területek nagy részén ez az adat nem megfigyelhető. A politika-alkotás – akár jogalkotás, akár egyedi határozat formájában – jellemzően a parlament, a kormány és a miniszterek feladata,⁷ és e feladatuk ellátásában segíti őket egy tanácsadó és döntés előkészítő szakértői apparátus. Ezen a területen gyakorlatilag nem lehetséges megfelelő output indikátort találni.

Miután a programegység-felelős manager megrendelt egy szolgáltatást az intézménytől, az intézményvezető dönthet úgy, hogy a számára előírt célt tovább bonfija köztes célokra, amelyeket intézménye szervezeti egységei, dolgozói elé tűz ki, egyrészt megkönyítve ezáltal saját mana-

⁷ Itt nem foglalkozunk pl. a monetáris politikát alkotó jegybankokkal.

geri döntéseit, másrészt megalapozva ezzel a teljesítmény-alapú jutalmazást. A célközpontról rendszerhez történő csatlakozás, azaz a teljesítményszerződés megkötése, valamint az intézmény belső működésének teljesítmény-szemléletű átalakítása alapvetően két egymástól függetlenül is megtehető lépés, egyik sem képezi a másik előfeltételét. Ugyanakkor nagy mértékben meg tudja könnyíteni egy teljesítmény-alapú jutalmazási rendszer bevezetését, és megalapozhatja annak hitelességét, hogyha az intézmény rendelkezik saját célokkal, indikátorokkal és teljesítmény-arányos jutalmazási kerettel. Ebben az esetben ugyanis a célokat nem ad hoc módon, hanem az intézmény saját céljaiból levezetve lehet meghatározni, és az alkalmazottak nem kell, hogy egymás rovására versenyezzenek, hanem általában jó teljesítmény – azaz az intézményi szintű célok teljesítése – esetén mindenkinek lehet több, fordított esetben pedig kevesebb jutalmat adni.⁸

2.3 Mire kell kiterjednie a költségvetési rendszer átalakítási tervének?

Egy a költségvetési rendszer átalakítására irányuló javaslatban mindenekelőtt a költségvetési rendszerek elemeit kell számba venni. A költségvetési rendszerek üzemeltetői, azaz a költségvetési tervezés, elfogadás, végrehajtás és értékelés folyamatainak szereplői sokszor úgy tekintenek saját rendszerükre, mint a feladat végrehajtásának egyedüli lehetséges módjára. Fontos tudatosítani a döntéshozóknak és általában a költségvetési rendszer szereplőiben, hogy melyek azok a jellemzők, amelyek megkülönböztetik egymástól a világ különböző országaiban működő költségvetési rendszereket, s egyben melyek azok a döntési pontok, ahol felvehető a változtatás lehetősége. Természetesen nem minden elképzelhető módosítást fogunk itt megfontolni – nem foglalkozunk például a költségvetési időszak hosszával, holott sem annak időtartama, sem pedig kezdőpontja nem egyezik meg minden rendszerben –, csak azokat, amelyek véleményünk szerint változtatásra szorulnak.

2. doboz: A javasolt költségvetési rendszer elemi

A költségvetési rendszer szerkezete:
Programrend
Indikátor-hierarchia

A költségvetési rendszert működtető mechanizmusok:
Prezentáció és elszámolási szabályok
Döntési hatáskörök
Ösztönző-rendszer
Költségvetési és program-áttekintési ciklus

A költségvetési rendszer rendeltetészerű működésének feltételei:
Jogi szabályozás
Szervezet-építés
Stáb-kiképzés
Információ-technológia

Az alábbiakban elsőként a javasolt költségvetési rendszer szerkezetét mutatjuk be. Ennek egyik eleme, s egyben a javasolt változtatások kiinduló pontja a jelenleg létező költségvetési fejezetrend programrenddé történő átalakítása. A mai magyar költségvetési fejezetek mindegyikéért jogilag közvetlenül egy-egy szervezet a felelős, az előirányzatok többsége egy-egy intézményhez tartozik: az egész költségvetés intézmények köré épül. Ez a szerkezet kétségkívül megfelel annak a célnak, hogy általa minden egyes állami forintról meg lehet határozni, hogy ki a felelős annak jogszertű és célszertű elköltéséért. A gyakorlatban azonban a jogszertűség és a célszertűség szempontjai közül csupán az előbbi lehet ilyen keretek között egyszerűen vizsgálható, s ennek megfelelően az Állami Számvevőszék is erre helyezi a hangsúlyt vizsgálódásai során. Ma is meg tudjuk tehát mondani, hogy a költségvetési kiadásokat jogszertűen teljesítették-e, s ki a felelős azért, ha nem így történt, nem tudjuk azonban megmondani, hogy az egyes kiadások célszertűek voltak-e, s egyáltalán, milyen cél szempontjából kellett volna célszertűeknek lenniük. Márpedig éppen ez az a kérdés, ami a leginkább érdekelheti az állampolgárokat: milyen célra mennyit költ az állam, s milyen eredményeket ér el ezzel, azaz mit és mennyit kapunk az államtól.

Egy célközpontról költségvetési rendszerben a költségvetési tételek programokhoz tartoznak, amelyek egy hierarchikus struktúrában rendeződnek a kitűzött célok köré – intézmények és fejezeti kezelésű előirányzatok helyett főprogramok, programok, alprogramok, és tevékenységek – azaz programegységek – között oszthatják fel a forrásokat a politika-alkotók. Minden programegységhez tartoznak indikátorok; ezek

⁸ Véleményünk szerint az állami igazgatásban bevezetett Teljesítmény Értékelési (TÉR) rendszer egyenre hitelességének egyik oka éppen az volt, hogy nem léteztek intézményi célok, amelyek megalapozhatták volna az egyéni célkitűzéseket, és – ezzel összefüggésben – az alkalmazottak értékelése során nem volt megengedhető, hogy egyes, egészen kicsi szervezeti egységek (pl. miniszteriuni osztályok) alkalmazottai azonosan jó vagy rossz értékelést kapjanak.

segítségével mérjük s ítéljük meg, hogy az egyes programmegységek sikeresek voltak-e, és elérték-e a számukra kitűzött célokat.

A programrend az általunk javasolt rendszerben a központi kormányzat kiadásaira terjed ki, nem tartalmazza tehát a bevételi oldalt, valamint az önkormányzatok kiadásait. Ugyanakkor javasoljuk, hogy az adókedvezmények a bruttó elszámoláson keresztül jelenjenek meg a kiadások között, valamint az önkormányzatoknak nyújtott célzott és normatív támogatások szintén szerepeljenek a programrendben, megbontva, a különféle társadalmi célokhoz hozzárendelve.

A költségvetési rendszert működtető mechanizmusokra rátérve elsőként bemutatjuk, hogyan képzeljük el a programrendnek és a hozzáilleszkedő indikátor-hierarchiának a benne résztvevők önkéntes döntései által történő kiépülését. Ezt követően a prezentációval, azaz a program-és indikátor-hierarchia költségvetési dokumentumok szintjére való leképezésével foglalkozunk. Itt térünk ki nagyon röviden arra is, hogy milyen számviteli rendszert javasolunk működtetni a célközpontú rendszerben. A prezentáció – ideális esetben – leképezése a döntési hatásköröknek is: javaslatunk szerint a költségvetési törvényben azoknak a tételeknek kell szerepelnie, amelyekről valóban a parlamentnek kell döntést hoznia, s amelyeket a végrehajtás folyamán sem változtathatnak meg más döntéshozók. A kormány szintjén eldöntött kérdéseket kormány-rendeletben, a miniszterek által meghozottakat pedig miniszteri rendeletben kell megjelteni. (A költségvetési törvény tájékoztató mellékletében mindezek bemutathatók előre.) A programmegységeknek egyszemélyi felelőse van, aki felelős a rendelkezésére álló források szabályszerű és célszerű felhasználásáért, valamint a számára kitűzött indikátorcélok eléréséért. A programmegység-felelősök esetében ez a felelősség nem büntetőjogi és az esetek nagy részében nem is munkajogi kategória, hanem sokkal inkább a feladatkörök elhatárolásáról szól. Ennek megfelelően az indikátorcélok el nem érése nem implikál autonómikusan szankciót, de természetesen legitimálhat egy elmarasztaló döntést a felettes vezető részéről.

A döntési hatáskörök tisztázását követően beszélni kell a döntéshozók befolyásolása céljából kialakított ösztönző-rendszerrel is. A célközpontú rendszerben ugyanis az ösztönzés előtérbe kerül az ellenőrzéshez képest; az intézményvezetőket elsősorban (pénzbeli vagy karrier) jutalmazáson, illetve annak hiányán, s nem részletekbe menő bürokratikus előírásokon (pl. kötött bértábla) keresztül próbáljuk hatékony gazdálkodásra és jobb teljesítményre sarkallni. A programmegységek egyszemélyi felelősét a

programmegység teljesítményéhez kötött ösztönzőkkel próbáljuk rávenni arra, hogy mindent megtegyen a célok teljesítése érdekében. A javasolt ösztönzési rendszer alapja ezért a programok értékelése, amelynek módszeranáról szintén beszélni kell. Nyilvánvalóan nem lehetséges és nem is feltétlenül szükséges a költségvetés tervezésének, elfogadásának, végrehajtásának és a beszámolásának az éves menetrendjébe beilleszteni minden egyes program alapos felülvizsgálatát, az indikátorok értékelését és a program jövőjéről szóló hosszú távú stratégia kialakítását. Erre elegendő, ha az egyes programok esetében csak néhány évente kerül sor, azaz a parlament minden évben csak a programok egy részével foglalkozik mélyrehatóan, azokat értékei és dönt folytatásukról, átalakításukról vagy megszüntetésükről.⁹

Miután bemutatottuk azt a költségvetési rendszert, amely alkalmasnak tűnik a magyarországi bevezetésre, azaz meghatároztuk azt a célállapotot, amelyet el kívánunk érni, kitérünk a rendszer megvalósításának és működtetésének feltételeire is.

3 A költségvetési rendszer javasolt szerkezete

3.1 Költségvetési fejezetek helyett programok

Javaslatunk szerint a költségvetés szerkezete politika-alkotási szintekre tagolódik:

1. Főprogramok (Main programs)
2. Programok (Programs)
3. Alprogramok (Subprograms)
4. Tevékenységek (Activities)

Az állami feladatellátás alapegysége a program. A programok hozzávetőlegesen megfellelhetők a mai költségvetésben bárki által felismerhető 100-150 *állandó* témának, kezdve a parlament működtetésétől a hulladékgazdálkodáson, a sporton keresztül az egészségügyi ellátásig és a foglalkoztatás politikáig.

A programokon belül tartalmi (cél, felelős) és pénzügyi szempontból lehatárolhatók alprogramok. Nem feltétel, hogy a program és annak kiadási kerete teljes mértékben legyen osztva alprogramok között, de

⁹ Egy ilyen rotációs rendszert program-áttekintési ciklus voltaképpen hosszomszabzonban vizsgálná azt a programrendet, amely a költségvetési törvényben keresztmetszetben jelenik meg.

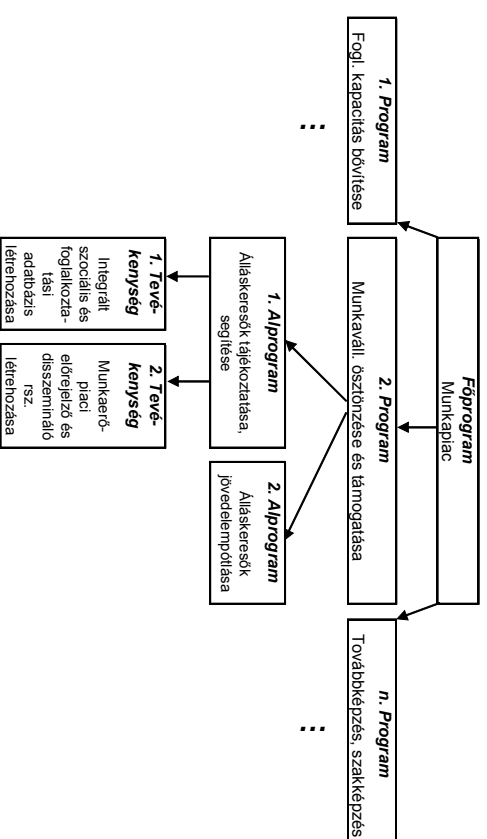
ahol ez ésszerűen meglehető, ott nyilvánvalóan javítható az irányítás és végrehajtás hatékonyságát. Például a sport programon belül (már ma is) elkülönítetten jelenik meg a költségvetésben a versenysport. Az alprogramok nemcsak állandóak lehetnek, mint a programok, hanem lehetnek *véglegesek* is (pl. egy vasútkezelési program, vagy bizonyos egészségügyi szűrővizsgálatok elterjesztése¹⁰), ilyenkor az alprogram várható élettartamát már létrehozásakor meg kell határozni. Elkülönítendő a túlzottan elaprózott alprogramok áttekinthetetlen tömegének kialakulását, az egy-egy programon belüli alprogramok száma korlátozható.

Az alprogramok alatti szinten tevékenységek (activities) találhatóak. Ilyenek lehetnek a jelentősebb (de alprogram szinten nem megjelenítendő) beruházások, egyes közszolgáltatások folyamatos nyújtása (pl. nemzeti parkok rendben tartása) vagy a sport program versenysport alprogramján belül az utánpótlás-nevelés. Véges alprogramok alatt természetesen csak véges tevékenységek szerepelhetnek.

A javasolt programrendben nemcsak a programok alatt, hanem azok felett is értelmeznünk egy szintet; a hasonló cél megvalósítását támogató programok azonos főprogramhoz tartoznak. A 100-150 program várhatóan 20-40 főprogramba sorolható a nemzetközi (francia, olasz) példák alapján.

¹⁰ Természetesen az alprogram költségeit nem maguk a szűrővizsgálatok jelentik, azok továbbra is lehetnek pl. az egészséges életmód program része, hanem az a felvilágosító kampány, amellyel a kormányzat ráveszi az állampolgárokat, hogy egészséges életmódjuk részévé válják a szűrővizsgálatokon való rendszeres részvétel.

1. ábra: Illusztráció a programrendről¹¹



A főprogramokat, programokat, alprogramokat és tevékenységeket a továbbiakban összefoglaló néven programegységeknek fogjuk nevezni. Minden programegységnek van felelőse, ami a főprogramok kivételével egyszemélyi programegység-felelősöket jelent, akiknek a hierarchiája megfeleltethető a kormányzati hierarchiának.

A **főprogramok** számára rendelkezésre álló pénzügyi források, azaz kiadási keretek nagyságától a parlament a költségvetési törvényben dönt. Mivel gyakran előfordulhat, hogy ugyanazon főprogramba tartozó programok nem mind tartoznak ugyanahhoz a miniszterhez, ezért a főprogramok szintjén a források felhasználásának szabályszerűségéért és hatékonyságáért a kormány felel.¹²

A **programok** számára rendelkezésre álló pénzügyi források, azaz kiadási keretek nagyságáról szintén a parlament dönt a költségvetési törvényben, viszont a főprogramokkal ellentétben a programokhoz egy-egy miniszteri rangú programfelelős tartozik, aki egy személyben felel a program végrehajtásáért, valamint a források felhasználásának szabályszerűségéért és hatékonyságáért. A parlament a főprog-

¹¹ A példa Cseres-Gergely és Scharle (2010) alapján készült.

¹² Elvileg az is elképzelhető, hogy a kormány az egyik minisztert kijelöl, mint főfelelőst, de tekintettel arra, hogy a mai magyar államigazgatásban nem túl erős a társadalmi együttműködés kultúrája, ezért általában elölről ezt a megoldást nem látszik célszerűnek. Egy másik lehetőség, ha a felelős a kormány valamelyik kabinete (pl. gazdasági, társadalompolitikai, nemzetbiztonsági, stb.), de jogi értelemben ez valójában nem járható, mivel a kabinetek a kormánytól nem tudják levenni a döntés felelősségét.

ramok kereteit felosztja a programok között, nem szükséges azonban, hogy ez a felosztás teljes mértékben lefedje a főprogramra szánt összeget. Azokat a kiadásokat, amelyeket nem sikerült még bekapcsolni a programrendbe, úgynevezett „programon kívüli kiadások” kategóriába soroljuk. Minden főprogram alatt szerepel egy „programon kívüli kiadások” kategória, amely tartalmazza az önálló programmá még át nem alakított állami feladatok ellátásához kapcsolódó kiadásokat. Ez a – kezdetben igen nagy – „programon kívüli kiadások” kategória a rendszer kiépítésével párhuzamosan folyamatosan csökkenni fog, míg végül – jó esetben – csak az általános jellegű ad-minisztratív, de nem minisztériumi költségek maradnak benne.

- Az **alprogramok** között felosztani az egyes programokhoz rendelt pénzügyi forrásokat a programfelelős feladata, azonban, ahogyan nem köteles minden feladatot alprogramokba szervezni, úgy nem köteles a teljes összeget sem felosztani az alprogramok között; Lesznek tehát programon belüli, de alprogramon kívüli kiadások is. Az alprogramok nagy részét tehát várhatóan kormányzati vagy minisztériumi szinten alakítják ki, ugyanakkor egy részük a programokhoz hasonlóan törvényi szintre kerülhet, azaz szerepelhet a költségvetési törvényben. A törvényi alprogramokhoz tartozó pénzügyi források nagyságáról a parlament dönt. Az alprogramok élen miniszter, szakállamtitkár, egy-egy speciális, önálló alprogramot képező intézmény vezetője, vagy – véges alprogram esetén esetleg – kormánybiztos állhat. Olyan véges alprogramok élére érdemes kormánybiztosot ki nevezni, amelyek csak kis mértékben igényelnek alsóbb szintű inputot, mivel a kormánybiztos nem irányíthatja a minisztériumi stábot. Az alprogramokhoz rendelt források felhasználásáért az al-programfelelős felel, de természetesen a feleltes programot felügyelő minisztert valójában ez nem menti fel a politikai felelősség alól.

Egy-egy miniszternek, illetve szakállamtitkárnak valószerűleg több programja, illetve alprogramja is lesz. Felmentül a fordított kérdés, hogy (al)program-szinten értelmezhető-e a felelősség megosztása két vagy több (al)program-felelős között, azaz létezenek-e több minisztériumon átvétel (cross-cutting) programok, illetve több szakállamtitkár felelősségi körén átvétel alprogramok. Véleményünk szerint ez elfogadhatatlan mértékben gyengítené a felelősségi körök átláthatóságát, ezért amennyiben egy feltétlenül szükséges program nyilvánvalóan csak úgy értelmes, ha több jelenlegi miniszter hatáskörébe tartozó témát is lefed, akkor célszerűbb átszabni a tárca

feladatrendjét; amennyiben pedig egy feltétlenül szükséges alprogram csak úgy értelmes, ha több jelenlegi szakállamtitkár hatáskörébe tartozó témát is lefed, akkor pedig át kell szabni az érintett tárca szervezeti rendjét.

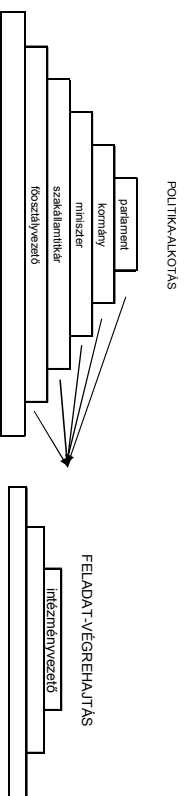
- A **tevékenységek** esetében a logika ugyanez. Az alprogramfelelős az alprogramjához tartozó forrásokat részben vagy egészben felosztja a tevékenységek között; melyekért – a hozzájuk rendelt pénzügyi források szabályszerű és célszerű felhasználásáért – a tevékenységfelelősök felelnek, akik jellemzően minisztériumi főosztályvezetők. Véges tevékenységek élére miniszteri biztost is ki lehet nevezni. Így a kiadások alprogramok alá sorolt részének tulajdonképpen két típusa van: tevékenységhez kötődő és tevékenységen kívüli kiadások.

Fontos kiegészítése a fentieknek, hogy bár a parlament a programok és az alprogramok kiadási szintjeinek meghatározásánál nem kell, hogy részletesebb előírásokat meghatározzon azok felhasználásáról, ha akarja, természetesen a költségvetési törvény szövegében megfogalmazhat a kormány számára további előírásokat is az egyes pénzek felhasználási lehetőségeivel kapcsolatban. Ezzel analóg módon a kormány is lehetőséget kap arra, hogy kormányrendeletben rögzítsen a kiadási keretek leosztásán túlmutató előírásokat is, például korlátozhatja egyes területeken a személyi kiadások összegét. Ezzel kapcsolatosan azonban fontos tudatosítani a kormányzat és az intézmények közt lévő viszony kettősségét. Az állam (a kormány) egyszerre alapítója és tulajdonosa az intézményeknek, valamint megrendelője is a hozzá tartozó intézmények által nyújtott szolgáltatásoknak. Amikor például a PM teljesítmény-szerződés formájában megrendeli az APEH-től az adók beszedését, akkor megrendelőként viselkedik, amikor viszont korlátozni kívánja az APEH dolgozói létszámát, akkor az alapítói jogok gyakorlójaként jár el. Nem kívánjuk az alapítói jogokat gyakorló szerv vezetőjétől elvenni a jogot, hogy előírásokat szabjon meg az intézmény forrásainak felhasználásával kapcsolatban, ugyanakkor egyrészt javasoljuk, hogy ezzel az eszközzel – a rendszer alapelémét jelentő intézményi management-szabadság megóvásának érdekében – csakis indokolt esetben éljen, másrészt ezt lehetőleg ne a teljesítmény-szerződés keretében, hanem külön utasítás formájában tegye, azaz ne keverje össze egymással a megrendelő és a tulajdonos szerepkörét.

Az állami feladatellátás említett szintjeinek vezetői, a programmegységfelelősök, politika-alkotási tevékenységet végeznek. Valamennyien köt-

hetnek szerződést az állami intézményekkel, melyekben terméket vagy szolgáltatást, azaz egy-egy feladatot elvégzését vásárolják meg tőlük. Természetesen ezeket a szerződéseket jellemzően a tevékenységfelelősök, azaz a főszámvezetők fogják megkötöni, hiszen ez az a feladatellátási szint, ahol a legtöbb konkrét, megfogható részfeladatot jelenít meg. Ugyanakkor nem érdemes elvenni ezt a lehetőséget a magasabb szintektől sem, hiszen elfordulhat, hogy például egy programfelelős, aki csak részben osztotta fel az általa végzett feladatokat alprogramokra, a fel nem osztott kiadási keretéből valami olyannra is szerezne költeni, ami egy állami intézménytől teljesítményszerződés útján beszerezhető. Ezt illusztrálja a 2. ábra.

2. ábra: Politika-alkotás és feladat-végrehajtás



Itt érdemes kitérni a minisztériumok, mint politika-alkotó intézmények „kettős természetére”. A programfelelős miniszterek, alprogramfelelős szakállamtitkárok, tevékenységfelelős főszámvezetők azok, akik kialakítják a programmegységeket, s ezzel együtt kiépítik az indikátorhierarchiát. Ők szerepelnek a 2. ábra első piramisának lépcsőfokain. Ugyanakkor a minisztérium megjelenhet a rendszerben intézményként is, ebben az esetben a miniszter, mint intézményvezető, a második piramis tetején helyezkedik el. Egy minisztériumhoz tehát két indikátor-sorozat is tartozhat, az egyik, amit politika-alkotóként kialakítanak a programmegység-felelősök (pl. az Egészségügyi Minisztériumnak a várható élettartamból levezetett programmegység-mutató), és egy másik, amit a miniszter, mint intézményvezető management céllal alakít ki a beosztottai számára (pl. a PM számára a költségvetési törvényjavaslat határidőre való elkészítése).

Az 1. mellékletben – illusztrációképpen – bemutatunk egy lehetséges programrendet. Ugyanakkor hangsúlyozzuk, hogy a programrend kialakítása természetesen nem egy egyszeri, egyoldalú döntéssel történik

majd, hanem a PM a szakminisztériumok bevonásával állítja össze a főprogramok tervezett listáját, amelyet aztán a parlament törvényben rögzít, akárcsak a minisztériumok felsorolását. Ezt követően pedig a programmegységek létrehozása által, fokozatosan alakul majd ki a programszerkezet.

3. doboz: A programszerkezet kialakításának elvei

- A felosztás – amennyire lehetséges – legyen teljes és áttekinthető.
- A programok szintjén egyértelműen váljanak el egymástól az egyes miniszterek felelősségi körei.
- Azok a programmegységek, amelyekről szeretnénk, hogy a számukra rendelkezésre álló források nagyságától a parlament döntsen, kerüljenek ennek megfelelő, azaz törvényi szintre.

A programszerkezet kialakítása során több, egymásnak olykor ellentmondó szempontot érdemes figyelembe venni. Amellett, hogy a felosztásnak természetesen – amennyire lehetséges – teljesnek és áttekinthetőnek kell lennie, biztosítania kell azt is, hogy a programok szintjén egyértelműen elváljanak egymástól az egyes miniszterek felelősségi körei. Szintén a felelősségi körök megfelelő kialakításával van összefüggésben az a szempont, hogy ne kerüljenek (törvényi) alprogramnál alacsonyabb (azaz tevékenységi) szintre olyan programmegységek, amelyekről szeretnénk, hogy a számukra rendelkezésre álló források nagyságától a parlament döntsen.

Természetesen olyan programszerkezet nincsen, amely megfelelné valamennyi fent említett elvárásnak, hiszen az állami feladatellátás területei sokszor összekapcsolódnak, a területek közötti határok pedig elmosódnak. Vannak olyan programok, amelyek szükségképpen rengeteg más területtel kapcsolatosak, szoros összefüggésben, ilyen például a nemzetközi kapcsolatok területe, hiszen a nemzetközi együttműködés rengeteg gazdasági, kulturális, oktatási és egyéb területre kiterjedhet. Annak ellenére érdemes tehát törekedni a fenti elvek követésére, hogy tökéletes betartásuk nem minden esetben lehetséges.

3.2 Nemzeti mutatók és programmegység-indikátorok

Amint arról a felvezető részben már szóltunk, a célközpontról költségvetési rendszer lényege, hogy a költségvetési folyamat nem pusztán a pénzügyi forrásokra és azok elosztására, ellenőrzésére koncentrálnak, hanem ezzel egyenlő részletezettségi szinten és súllyal foglalkozik az erőforrások felhasználásával elérendő célokkal és eredményekkel is.

A programrend valamennyi szinten indikátorok segítségével mérjük a célok teljesülését, azaz indikátorok tartoznak minden programegységhez. Ezek az indikátorok a programrendhez illeszkedő hierarchikus láncot alkotnak, azaz minden programegység indikátora olyan teljesítményt kell, hogy mérjen, ami hozzájárul az egyvel magasabb szintű programegység céljához. A programegységekhez tartozó indikátorok megválasztásával kapcsolatban ezért két fontos kérdéskörről kell beszélni: az indikátorok egymáshoz való (hierarchikus) viszonyáról, valamint az indikátorok láncolatának kezdőpontjáról, azaz a főprogram-indikátorok (továbbiakban: nemzeti mutatók) megválasztásáról.

Indikátor-hierarchia

4. ábrához: Az indikátor-hierarchia kialakításának elvei

- Minden programegységhez tartozik teljesítmény-indikátor.
- Minden programegységhez korlátozott számú teljesítmény-indikátor tartozik, hogy a döntéshozó számára ne váljék átláthatatlanná az információ-halmaz.
- Az egymásra épülő programegységeknek az indikátorai is egymásra épülnek.
- A magasabb szintű programegységektől az alacsonyabb szintűek felé haladva az indikátorok egyre kevésbé outcome-, és egyre inkább output-jellegűek
- Az indikátorokra nem központilag, hanem a programegységek szintjén kell javaslatot tenni, összhangban a központilag megfogalmazott általános elvárásokkal.

Minden egyes főprogramhoz olyan outcome-indikátorok (úgynevezett nemzeti mutatók) tartoznak, amelyek a tudomány jelenlegi állása szerint várhatóan hosszú időn keresztül lesznek képesek mennyiségileg megragadni Magyarországot (benne a gazdaság és a társadalom) helyzetét és elért eredményeit az adott területen.

A nemzeti mutatókat a parlament választja meg. Ezek jelentik majd azt a legfőbb célt, aminek az elérését kell, hogy szolgálja valamennyi programegység és minden kiadás. Mivel a főprogramok áttedések nélkül felosztják a teljes költségvetést, és minden egyes főprogramnak megvannak az outcome indikátorokkal mért céljai, ezért elmondható, hogy az állam által beszédelt és elköltött minden egyes forintnak valamilyen célt kell szolgálnia. Természetesen ugyanazon nemzeti mutató

tartozhat több főprogramhoz is, hiszen egyazon mutatóra több, egymástól távol eső intézkedéssel is lehet hatni. Például az egyik nemzeti mutató lehet a bruttó hazai termék (GDP). Ezt nagy valószínűséggel befolyásolhatjuk az infrastruktúra-fejlesztéssel és beruházás-ösztönzéssel, mint lehetséges főprogrammal, ugyanakkor hatást gyakorolhatunk rá a munkaerőpiacon keresztil is, hiszen a foglalkoztatás bővítése fokozza a gazdaság termelését. Tekintve, hogy a főprogramok eredményeért a kormány felel, a felelőség elhatárolása tekintetben ez nem jelent problémát.

Programmak, illetve alprogramnak csak olyan tétel minősülhet, amely a fölötte levő egység egy vagy több céljából (és outcome-indikátorából) levezetett céllal (és outcome-indikátorral), továbbá a hierarchiában megfelelő szinten lévő egyszemélyi felelőssel rendelkezik. Mindazok az állami feladatok, amelyeket nem sikerül programná vagy alprogramná alakítani, a megfelelő főprogram alatt lévő „egyéb” kategóriába tartoznak, és teljesítményüket – saját indikátor híján – a főprogram indikátorainak alakulásával jellemezhetjük.

A programhierarchia különböző szintjein lévő indikátorok jellegüket tekintve különbözhetnek egymástól. Míg a főprogramok, a programok, és bizonyos esetekben az alprogramok outcome jellegű indikátorokat kell, hogy kapjanak, addig az alprogramok többségéhez és a tevékenységekhez valószínűleg általában csak output jellegű mutatót lehetséges rendelni.¹³

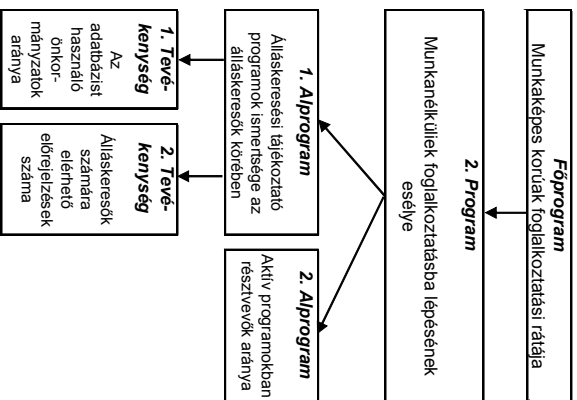
Az indikátorok célértékének elérése a programfelelős (miniszter) felelőssége, ő az, aki a programhoz tartozó outcome jellegű indikátorokat lefordítja az alprogram szintű indikátorokra. Például, ha a parlament előírja a rendszeti miniszternek mint a „közbiztonság” program felelősének, hogy egy év alatt 10%-kal csökkentse az elkövetett autólopások számát, akkor a rendszeti miniszter feladata meghatározni, hogy mennyivel kell növelni a felderített autólopási ügyek számát ahhoz, hogy ez kellő elrettentő erőt jelentsen a jövő potenciális elkövetői számára, majd ezt mint output indikátor célértéket, előírja az alprogram felelősnek, aki lehet az egyik szakállamtitkár. A miniszter választhat ugyanakkor más eszközöket is a cél elérése érdekében, például szigorít-hatja a büntetéseket, vagy megelőzőési célból felszerelhet térfigyelő

¹³ Az alprogramok között ugyanis lehetnek olyan, néhanýves nagy beruházások is, amelyeknek az eredménye (outcome értelemben) esetleg csak évekkel az alprogram befejezése és értékelése után jelenkezik.

kameraszámot, de lehet, hogy ezt a feladatot egy szakállamtitkárnak fogja kiadni.

Az alprogramfelelős a fentiekhez hasonlóan tovább bonthatja a feladatát tevékenységekre, melyek önálló outputal rendelkezhetnek. A nemzetközi tapasztalatok alapján szokás javasolni, hogy egy-egy programmegységhez csak kevés (2-3) indikátor tartozzék, mivel a túl sok cél együttes előírása az átláthatóság és számonkérhetőség rovására megy. A 4. ábra a programrendről készült illusztrációhoz (1. ábra) kapcsolódó lehetséges indikátorokra mutat példát.

3. ábra: Indikátorhierarchia¹⁴



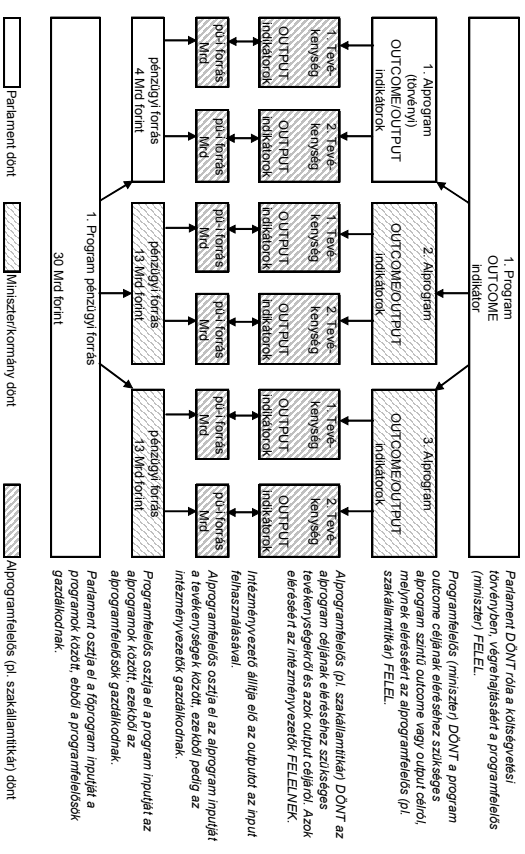
Mikor a programmegység felelősök megrendelik egy állami (rész)feladat ellátását egy állami intézménytől, ezt olyan teljesítmény-szerződésben teszik meg, melyben output indikátorokkal fejezik ki a vásárolni kívánt termék vagy szolgáltatás mennyiségét és minőségét, s teljesítmény-arányos módon állapítják meg a cserébe adott juttatásokat. A tevékenységfelelősök várhatóan a teljesítményszereződések keretében saját output-céljait fogják továbbadni a velük szerződő intézmény-vezetőknek. Például a rendszeresség ennek a feladatnak a végrehajtásért a közterületek terülyelő kamerával való lefedettsége, mint output-mutató

alapján kaphat jutalomkeretet. Egy intézmény tehát azáltal csatlakozhat a célközponitú rendszerhez, hogy teljesítményszereződést köt valamely programmegység felelősével, azaz vállalja, hogy a feladatát elvégzéséért a jövőben nem fix költségkeretet kap, hanem az általa nyújtott termék vagy szolgáltatás mennyiségétől és minőségétől függő díjat. Így a nagyobb elérhető díjazás reményében felvállalja a felelősséget a teljesítményéért, s az ezzel együtt járó kockázatot is.

Az intézmény vezetője a számára előírt indikátorokat tovább bonthatja saját vezetői döntéseinek megkönnyítése és az intézményen belüli teljesítmény-arányos jutalmazás céljából, jelen javaslatban azonban ezekkel az intézményen belüli mutatókkal nem, csak a parlamenti és kormányzati döntéshozottal segítő indikátorokkal foglalkozunk.

Ahogy az 5. ábra is szemlélteti, a döntés és a döntés végrehajtásához fűződő felelősség megosztása egymással analóg módon történik az indikátorok meghatározása és a pénzügyi források kiosztása területén. Ugyanaz a szereplő jelöli ki egy programmegység célját, aki a hozzá tartozó pénzeszközök nagyságáról dönt, és ugyanaz a személy, aki felelős a pénzeszközök szabályszerű felhasználásáért, felel a hatékonyságért, azaz a teljesítményindikátorok célértékének eléréséért is.

4. ábra: Programrend és indikátor-hierarchia



¹⁴ A példa Cseres-Cergely és Scharle (2010) alapján készült.

A programrend szintjeinek összehasonlítását foglalja össze a 3. mellékletben található táblázat.

A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy a programszerkezet kialakítása során a legszigorúbb korlátot valójában az indikátor-hierarchia jelenti, hiszen az egyes programegységek indikátorainak mind szoros kapcsolatban kell lenniük a fölöttük lévő programegység indikátorával, azaz nem lehet olyan alprogramot, illetve tevékenységet kialakítani, ami nem járul nyilvánvalóan hozzá a felette lévő program, illetve alprogram indikátor-céljainak teljesüléséhez.

Nemzeti mutatók

Mivel a nemzeti mutatók segítenek megjelentetni azt a célrendszert, aminek az elérését kell, hogy szolgálja valamennyi program és minden kiadás, kiválasztásuk kiemelt jelentőséggel bír.

A nemzeti mutatókkal szemben támasztott elvárások közül az egyik legfontosabb a stabilitás, ezért kiválasztásuk sokkal inkább egyszerű feladat kell, hogy legyen, sem mint folyamatos alkudozások tárgya. Ezért javasoltuk, hogy miután a parlament törvényben meghatározta a főprogramok számára választható indikátorok teljes listáját, csak akkor lehessen bármelyik nemzeti mutató helyett másikat javasolni (vagy akár csak a listát kiegészíteni), ha az újabb mutatószámomból már megfelelően megbizható és hosszú (pl. legalább hároméves) adatsor áll rendelkezésre, aminek a kitűzendő célértékeket viszonyítani lehet majd. A parlament tehát – természetesen – bármikor megváltoztathatja a nemzeti mutatók listáját, ugyanakkor jó lenne, ha erre a gyakorlatban csak ritkán kerülne sor, s a mindenkori kormánytöbbség jellemzően nem az indikátorok listájának, hanem csupán azok célértékének változtatásával fejezné ki politikai prioritásait. Természetesen az indikátorok kiválasztásával nem a jövőbeli kormányok céljairól döntünk előre, hiszen az egyes kormányok programjának szintjén a lényeg az indikátorok konkrétan kitűzött célértéke. A költségvetési rendszer reformjában csupán meghatározunk azokat a dimenziókat, amiknek a terében az egyes kormányok majd könnyen, világosan és összehasonlítható módon kifejezhetik saját céljait.

Felmerül a kérdés, hogy miért van szükség indikátorokra a célrendszer legfelső szintjén is, miért nem elegendő számok nélkül megfogalmazni a célokat. Ennek oka, hogy valamennyi közpolitikai cél előbb-utóbb valakinek le kell majd fordítania programcélokra, s ha ezek tekin-

tetében a parlament nem tűz ki konkrét és mérhető célokat, akkor a tényleges politikai döntést valójában a programfelelősök (vagy még alsóbb szintű döntéshozók) fogják meghozni, hiszen ők lesznek azok, akik „önkéntesen”, s nem a főprogram céljából levezetve választanak majd célértékeket programjaiknak. Annak érdekében tehát, hogy a politikai célokat valóban a parlament határozza meg, konkrét és mérhető legfelső szintű célokra van szükség.

A törvényi szinten elismert (nem csak az intézmények belső vezetésében használt) indikátorok kiválasztásához olyan kritérium-rendszer alkalmazását javasoltuk, amely tartalmazza minimum-feltételeket és kedvező tulajdonságokat. Az elfogadható indikátoroknak természetesen teljesíteniük kell valamennyi minimum-feltételt, és valamilyen arányban rendelkezniük kell kedvező tulajdonságokkal.

3.2.1 5. doboz: A nemzeti indikátorok megválasztásának elvei

<p>Minimum feltétel lehet, hogy a mutató</p> <ul style="list-style-type: none">- nem manipulálható, mérési módszertana egyértelmű, előre rögzített és nyilvános, az ÁSZ, vagy - az ÁSZ jóváhagyásával - más független (akár civil) szervezet mérései alapján érteke auditálható;- a megelőző 10 évben legalább két különböző értéket felvegyen (például - szerencsére - nem jó mutató ma Magyarországon az évente elkövetett terrorcselekmények száma);- egy adott időpontra vagy időszakra vonatkozó, legalább közelítő érteke legfeljebb 6 hónap késéssel rendelkezésre álljon (különben auditálásra és parlamenti megtárgyalásra nem alkalmas);- egyetlen kormányzati ciklus alatt lehetséges legyen az adott program eszközeivel befolyásolni az értéküket. <p>A kedvező tulajdonságok közé tartozhat, hogy</p> <ul style="list-style-type: none">- számot tart politikai érdeklődésre, relevanciája és jelentősége egyértelmű, a többi indikátorhoz képest hordoz érdemi többlet-információt;- a KSH vagy más független szervezet rendszeresen régebb óta méri (műűbeli alakulásáról rendelkezésre áll idősor);- nemzetközileg is elfogadott, és sok más országra vonatkozóan is ismert az érteke, hiszen így a célértékeket és az elért eredményeket más országokhoz is viszonyíthatjuk;- alacsony a mérés költsége;- a témakör valamennyi érdekelt szereplőjének megegyezésén alapul;- közvetlenül az állami szolgáltatás végső kedvezményezettjétől hoz visszajelzést (ami fontos függetlenül attól, hogy a szolgáltatást állami vagy magán szervezet végzi-e).

Ilyen indikátor lehet az oktatás területén egy a nemzetközi PISA-felmérés eredménye alapján szármolt index, a korrupció területén a Transparency International évente publikált indexe, vagy az egyéni életminőség területén a születéskor várható élettartam és az ENSZ életminőségre vonatkozó indikátorai. További példákat sorolunk lehetséges nemzeti indikátorokra a 2. mellékletben, illetve érdemes megtekinteni „A társadalmi haladás mutatószámrendszeré” című indikátor-gyűjteményt.¹⁵

Úgy gondoljuk, hogy a nemzeti mutatók száma az alsóbb szintű programmegyeségnél használt indikátor-számmal jóval több, akár 50-100 is lehet,¹⁶ mert így módon a programokat könnyebb beilleszteni a rendszerbe, hiszen nagyobb halmazból könnyebb olyan nemzeti mutatót kiválasztani, amit az adott program közvetlenül vagy saját program-indikátorán keresztül, belátható időtávon belül befolyásolni tud. A nemzeti mutatók között ezért sok olyan indikátor is szerepelhet, amelynek az értéke önmagában nem fontos az ország számára, ugyanakkor jelentős, de csak közvetett és lassan kibontakozó hatást gyakorol valamely önmagában is érdekes mutatóra. Például a diákok tanulmányi teljesítményét mérő PISA-felmérés egyes mutatói azért kerülhetnek be adott esetben a nemzeti mutatók közé, mert bár a jó minőségű oktatás a jövőbeli gazdasági növekedés egyik legfontosabb feltétele, ez az összefüggés csak hosszabb távon mutatható ki: emiatt az oktatási programok minőségét nem mérhetjük közvetlenül a GDP-vel. Ezekre az indikátorokra tehát köztes célok teljesülését jelző mutatókként lehet szükség.

A nemzeti mutatók között természetesen lesznek olyanok is, amelyek egyszerre gyakorlatilag nem növelhetők, választási kényszeret jelentenek meg. Felmerülhet a gondolat, hogy a választási kényszeret megjelenítő indikátorok problémája megoldható volna kompozit indikátorok használatával, hiszen azokban a különféle szempontok súlyozva szerepelnek. Fontos látni azonban, hogy ez csupán a probléma elfedését, és nem megoldását jelentené. Az egyes szempontok egymáshoz viszonyított fontossága értékválasztás kérdése, s mint ilyen, a politika területéhez tartozik, ezért a parlament politikai döntését ugyan egyszerű lenne, de nem volna helyes egy kompozit indikátor „önkenyes” súlyjaival helyettesíteni. Lényegében ez az oka a nemzeti mutatók általunk javasolt magas

¹⁵ Ezt a KSH az MTA-val közösen, egy OECD-projekt keretében állította össze. Forrás: <http://portalksh.hu/pls/ksh/docs/hun/hun/index.html>

¹⁶ A programterülethez vonatkozó javaslatunk kialakításához részben mintául vett kanadai rendszerben a teljes költségvetés csupán 29 „csúcs-indikátor” alá szerveződött.

számának is; több egyedi indikátorral pontosabban ki lehet fejezni a közpolitikai célokat, mint kevés kompozit indikátor segítségével.

4 A javasolt költségvetési rendszert működtető mechanizmusok

4.1 A programrend és az indikátor-hierarchia kiépülése

Kiindulópontunk, hogy a célközpontú költségvetési rendszer alapjait meghatározó szaktörvény tartalmazza a főprogramok és a nemzeti mutatók listáját; az alsóbb szintű programmeységek, valamint a hozzájuk tartozó indikátorok azonban fokozatosan, decentralizáltabb módon jönnek majd létre. Mivel ugyanis az állami feladatellátásnak léteznek olyan területei, ahol renklvíül nehéz, vagy akár lehetetlen olyan indikátorokat találni, amelyek megfelelő minőségben képesek jellemezni az adott tevékenység sikerességét, ezért meg kell találni a módját annak, hogy ezeket a területeket ne kényszerítsük egy célközpontú költségvetési rendszer keretei közé. Mivel azonban az esetek egy jelentős részében ezt a kérdést központiilag, a PM-ből nézve, nem lehet eldönteni, olyan mechanizmust kell választani, amelyben az adott terület vezetői hozhatják meg ezt a döntést.

Egy olyan vegyes rendszer kialakítását javasoljuk tehát, amelyben egyaránt jelen vannak az erőforrás központi intézményi rendszer és a célközpontú, programszemléletű rendszer keretében ellátott feladatok, s melynek kiépülése a szakminisztériumok és az intézményvezetők önkéntes döntései nyomán történik. Ennek érdekében természetesen meg kell teremteni azt az ösztönzőrendszert, ami biztosítja, hogy a szakminisztériumok jól válaszsszák ki a célközpontú rendszerbe bevonható feladatok körét; az intézmények közül pedig azok próbáljanak átteni a teljesítmény-alapú rendszerre, amelyek erre alkalmas feladatokat végeznek. A javasolt vegyes rendszernek tehát önkiválasztáson kell alapulnia.

A program indításakor valamennyi tevékenység az intézményi szemléletű oldalon áll, s az értelmeseen programná alakítható tevékenységek fokozatosan, a szakterület vezetőinek önkéntes döntésén keresztül átkerülhetnek a célközpontú rendszerbe. A miniszterek feladata, hogy programokat és hozzájuk tartozó indikátorokat javasoljanak, amelyeket a parlamenti elfogadás előtt a PM-nek is jóvá kell hagynia, elküldendő, hogy a miniszterek félreértelmezéék a programalakítás feladatát, s pusz-

tán a korábban megszokott kiadásait újracsoportosítását és újracímkezését lássák a feladatban. Az elsőként átalakított területek lesznek a „pilot projektek”, amelyek így módon önkéntesen választják ki magukat erre a feladatra, s amelyeknek a tapasztalatait a rendszer további finomításához fel lehet majd használni. Idővel egyre több állami feladat kerül majd át a célközpontú rendszerbe, a fent elmondottak alapján azonban számitani kell arra, hogy az intézményi és a programszemléletű megközelítésnek hosszú ideig – várhatóan véglegesen – egymás mellett kell léteznie. A programfelelős miniszterek feladata az is, hogy a programok céljai és indikátorai alapján meghatározzák a (nem törvényi) alprogramok céljait és indikátorait, a megfelelő szakállamtitkárok pedig meghatározzák az alprogramok alapján a tevékenységek céljait és indikátorait.

Az első egy-két év elteltével, amikor már sok program és törvényi alprogram működik, a célközpontú költségvetési rendszert alapjait meghatározó szaktörvénybe bekekerül majd a programok és törvényi alprogramok listája is, a hozzájuk tartozó indikátorokkal és a felelős miniszterek megjelölésével együtt, mint ahogyan a törvény ma is szabályozza az egyes miniszterek feladatkörét.

Mindezzel párhuzamosan egyre több intézménnyel köthnek majd teljesítményszerződést a programhierarchia különböző szintjein lévő vezetők (jellemzően a tevékenységfelelősök) így idővel az intézmények többsége is mérhetővé teszi a teljesítményét, és felelősséget is vállal érte.

4.2 Prezentáció és elszámolás

A költségvetés parlamenti prezentációja egyszerre cél és eszköz. Általánosságban a költségvetési rendszer lenyomata, az adott évi költségvetési döntések kihirdetésének elsődleges formája és a költségvetési politikáról szóló parlamenti viták lefolytatásának kerete. Súlyosan sértül az átláthatóság és a hitelesség, ha a politikai viták teljesen más fogalmakban zajlanak, mint amelyeket a törvény használ, vagy ha a törvény szerkezete nincs összhangban a tényleges döntési hatáskörökkel. Az új költségvetési prezentáció kialakításakor tehát nem kevesebbet tűzünk célul, mint hogy – amennyire lehetséges – mind a politikai viták, mind pedig a parlamenti döntések a prezentált és a szavazás után a hivatalos közlönyben megjelenő költségvetési törvény kategóriáira épülhessenek.

A költségvetési elszámolás, mint szabályrendszer meghatározza, hogy a különféle tranzakciók hogyan befolyásolják egyrészt az egyes szakterületekre fordított erőforrások kimutatott értékét, másrészt a

költségvetési egyenleg egészét. A tranzakciók értékét az esetek legnagyobb részében számviteli bizonylatok határozzák meg, de a parlamentnek prezentált költségvetési törvény mégsem egy számviteli értelemben vett pénzügyi kimutatás, hanem sokkal inkább egy vezetői információ rendszer funkcióját tölti be. Ennek megfelelően a döntéshozó vezetők (jelen esetben az országgyűlési képviselők) saját tetszésük szerint határozhatják meg, hogy milyen mutatók ismeretében kívánják döntéseiket meghozni. Az ésszerűség határain belül szabadon eldönthető például, hogy egy középület fenntartási költségeit az állami vagyonnemeltetés, vagy az adott épületben ellátott közfeladat ellátási költségei között kívánja-e a parlament láttatni. Az ilyen és hasonló prezentációs döntések azonban nyilvánvalóan hatással lesznek a különféle alternatív megoldások összehasonlíthatóságára, és végső soron akár a megszülető szakpolitikai döntések tartalmára is.

Prezentáció

6. doboz: A költségvetési prezentáció kialakításának elvei

- Mind a politikai viták, mind pedig a parlamenti döntések a prezentált és a hivatalos közlönyben megjelenő költségvetési törvény kategóriáira épülhessenek.
- A költségvetési törvény a mai intézményi metszet helyett funkcionális jellegű metszeten készüljön.
- A parlament pontosan azokról a számokról és korlátokról hozzon döntést, amelyekről a költségvetési törvény vitájának keretében valóban döntést lehet hozni, és amelyeket a végrehajtás során sem a szakminiszterek, sem a kormány nem változtathatnak meg.
- A költségvetési prezentációban a programok ne miniszterek szerinti csoportosításban jelenjenek meg.

A politikai döntések és a prezentáció összhangba hozásának egyik feltétele, hogy a költségvetési törvény a mai intézményi metszet helyett funkcionális jellegű metszeten¹⁷ készüljön. A politikai szintű vitákban remélhetőleg sokkal fontosabb ugyanis, hogy mennyit költünk oktatásra vagy egészségügyre, mint hogy mennyi támogatást kapnak pl. a gazda-

¹⁷ A funkcionális metszet az állam által ellátott feladatok szerinti csoportosítást jelent, pl. egészségügy, oktatás, honvédelem, stb. Egy nemzetközi szinten elfogadott, funkcionális csoportosítási rendszer például a COFOG.

sági minisztérium alá tartozó – közelebbről meg nem nevezett – közhasznú szervezetek.

A másik feltétel, hogy a parlament pontosan azokról a számokról és korlátokról hozzon döntést, amelyekről a költségvetési törvény vitájának keretében valóban döntést lehet hozni, és amelyeket a végrehajtás során sem a szakminiszterek, sem a kormány nem változathat meg. Összehasonlításként jelezzük, hogy a mai magyar költségvetési dokumentumok tele vannak olyan előirányzatokkal, amelyekről a parlament nem a költségvetési törvény keretein belül dönt, vagy pedig ténylegesen nem is a parlament dönt róluk. Előbbiek az ún. *külső tételek*,¹⁸ amelyeket a szaktörvények már eleve előírnak (pl. nyugdíjkiadások), és így elvileg elegendő volna őket a törvényi melléklet helyett tájékoztató mellékletben szerepeltetni. Az intézmények dologi kiadásairól pedig ténylegesen nem a parlament hozza meg a végöss döntést, hiszen a költségvetési törvényben szereplő érteken a végrehajtás során az alsóbb szintű döntéshozók szabadon változathatnak. Cél tehát, hogy a parlament sokkal kevesebb számmal döntsön, azok viszont valóban jelensenek korlátot a végrehajtás során.

Bár a programok felelősei miniszterek, és egy-egy miniszter szinten biztosan több programot is felügyelni fog, feltétlenül elkerülendő, hogy a költségvetési prezentációban a programok miniszterek szerinti csoportosításban jelenjenek meg. Bár a nemzetközi tapasztalatok is megerősítik azt a várakozást, hogy a pénzürt a harcot mindenképpen a politikusok (különösen az „erős” politikusok) és nem a programok vívják először egymással, és csak aztán kerülnek szembe egymással az egyazon miniszterhez tartozó programok,¹⁹ mi mégis azt gondoljuk, hogy a miniszterek szerinti csoportosítás rendkívül rossz üzenetértékkel bír, és e mellett az átláthatóságot is ronfja a kormányok átszervezésekor. Azért is fontos, hogy a prezentáció program-szemléletű, és ne pedig intézményi (minisztériumi) szemléletű legyen, mert egyrészt szükséges a program-

¹⁸ A külső tételek fogalmát az Áht. 3.§-a határozza meg. Külső tételek azok az elsődleges költségvetési tételek, amelyeknek az értékét egyértelműen meghatározzák a szaktörvények, valamint a magángazdasági és demográfiai folyamatok. Ilyenek például az adóbevételek, vagy a kiadások között a pl. a nyugdíjkiadások. Például az éves ÁFA-bevételt az ÁFA-törvény és a gazdasági folyamatok határozzák meg, a nyugdíjkiadásokat pedig a nyugdíjtörvény, valamint a nyugdíjra menők száma és járuléktörténete, és nem az, hogy mekkora számmal dönt az Országgyűlés a költségvetési törvény vitájában.

¹⁹ Amikor például a jelenlegi francia közvársasági elnök, Nicolas Sarkozy még beügyminiszter volt a Villepin-kormányban, de már sejtteni lehetett, hogy ő lesz az új elnök-jelölt, – szaktörték elmesélése szerint – a kormányon belüli költségvetési vitákban sosem úgy merült fel a kérdés, hogy mennyi pénz jut pl. rendvédelemre, hanem hogy mennyi pénzt kap Sarkozy, amit aztán majd ő maga eloszt saját befátása szerint a saját programjai között.

szemlélet erősítése,²⁰ másrészt, mert a tervekhez szervesen hozzá kell, hogy tartozzanak a teljesítmény-indikátorok, amelyek viszont nyilvánvalóan nem összeadhatók miniszterenként.

A költségvetési törvényjavaslat elképzelt tartalomjegyzékét a melléklet tartalmazza, itt csupán a törvényjavaslat mellékleteinek egy részére térünk ki részletesen.

Az 1. melléklet szerkezetét illusztrálja a 3. táblázat.

3. táblázat: Az Állam programszemléletű költségvetése²¹

az Állam programszemléletű költségvetése		Összeg	
Sorszám	Program	Bevétel	Kiadás
1	Főprogram		
1	Program		
1	Alprogram		
1	Munkanap		
1	Program		
1	A foglalkoztatási kapacitás bővítése (munkahelyteremtés)		
1	A hátrányos helyzetű / sérülékeny munkavállalói csoportok foglalkoztatásának szintje hozzá		
2	Megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának támogatása		
3	Aktív munkakeresési programok hátrányos helyzetű munkavállalók számára		
4	Közvetítőprogram		
4	A hosszú távú munkahelyi/ürel visszavezetése a munkapiacra		
5	Bánvászok támogatása nyújtása		
6	Munkahelyek betöltésének támogatása a 2008-as gazdasági válság hatásainak mérséklésére		
7	Munkavállalás ösztönzése és támogatása (illeszkedés pályázat)		
2	Munkahelyek ösztönzése (jövetelempolitika)		
1	Az állásleresők hálókörváltásának támogatása és segítése		
2	A munka világába be- és visszatérők számára (munkahelyteremtés, képzés, stb. programok)		
3	AfSZ (FSZH+RMK+halozati) nyitólételese		
4	...		
9	Programon kívüli kiadások		

Az 1. melléklet tartalmazza a főprogramokhoz, programokhoz és a törvényi alprogramokhoz rendelt pénzürgyi erőforrásokat. Bár a külső tételek esetében a forrásokról való tényleges döntéshozatal nem a költségvetési törvény keretein belül, hanem a szaktörvények elfogadása során történik, mégis javasoljuk, hogy azok is jelenjenek meg a programrendben, hiszen ugyanúgy hozzájárulnak a célok eléréséhez, mint a belső tételek.

Fontosnak tartjuk, hogy a programrend stabil és átlátható legyen, tehát azon túl, hogy a rendszer kiépülése során egy ideig fokozatosan újabb és újabb programegységekkel bővül majd, a meglévő programegységek szerkezeete ne változzék gyakran. Ezért azokban a – remélhetőleg egyre ritkábban előforduló – esetekben, amikor némely politikus a választókörzetének megnyerése céljából ragaszkodik egyes, országos szinten jelentéktelen méretű projekteknek (pl. elkertülő utaknak) a költ-

²⁰ A közbeszéd formálása szempontjából is jobb, ha pl. a média – szokásos hajlama ellenére – nem azt elemzi, hogy melyik politikus, hanem, hogy melyik téma járt jól vagy éppen rosszul a költségvetési vitában.

²¹ A példa Cseres-Gergely és Scharle (2010) alapján készült.

ségyvetési törvényben való közvetlen szerepeltetéséhez, ezt lehetővé kell tenni számára anélkül, hogy ehhez meg kelljen bontani a programrendet. Ennek legkézenfekvőbb módja, ha a Parlament minden olyan rendelkezést, ami a programrend részleteességét meghaladja, az 1. mellékleten kívül, a normaszövegben fogalmaz meg.

A még programmá nem alakított tevékenységekre fordított összeg szerepel a „programon kívüli kiadások” sorban, a feljelőségi körök elhatárolása érdekében felelős miniszterenként megpontosítva. Ez nem jelenti azt, hogy a parlamentnek nincs lehetősége közelebbről meghatározni ezeknek a pénzeknek a felhasználási módját, hiszen a költségvetési törvény szövegében ezekkel kapcsolatban is bármit előírhat a kormány számára.

A 2. melléklet tartalmazza majd az Országgyűlés hatáskörébe tartozó programegységek (a Politikai élet, a Törvényhozás és a Parlamenti ellenőrzés főprogram, valamint a hozzájuk tartozó programegységek) részletes költségvetését célorientált módon, programegységekre lebontva.

A 3. mellékletben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó, de programon kívüli kiadások részletes felosztása szerepel, köztük a fent említett három főprogram valamelyikéhez tartozó programon kívüli kiadások, és az önkormányzatoknak normatív támogatás formájában átengedett személyi jövedelemadó önkormányzatok közötti felosztásának módja is.

Tájékoztató melléklet formájában természetesen be lehet mutatni a költségvetés kiadásainak bármely más szerkezetű bontását is, például a társadalom egyes csoportjaira, vagy akár az egyes korosztályokra stb. fordított források nagyságát is. A tájékoztató mellékletek között bemutatnánk a költségvetési tételek közgazdasági bontásában is. Akár készül azonban ilyen melléklet, akár nem, ezzel az információval a költségvetés készítése során mindenképpen rendelkezni kell. A tervezéshez szükséges makropályára előállításhoz ugyanis elengedhetetlen az állam bérkiadásainak viszonylag pontos ismerete, ahogyan elengedhetetlen az is, hogy adott esetben át lehessen vezetni például egy-egy adókulcs esetleges változtatásának hatását az állami intézmények kiadásain. Ennek az információnak tehát rendelkezésre kell állnia, de a költségvetésről szóló döntést a parlamentnek nem ebben a metszetben kell meghoznia, hiszen a valódi politikai döntést nem az jelenti, hogy bér- vagy működési kiadást finanszírozunk, hanem az, hogy milyen célok megvalósulására fordítjuk a pénzt.

Külön kötet tartalmazná az egyes főprogramokhoz, programokhoz és törvényi alprogramokhoz kapcsolódó lényeges információkat. Minden programegységnek lenne egy-egy – egyéges formátumú – adattábla, amelyen szerepelne a program neve, a felelős megjelölése, a programosság indulási, és véges programegységek esetében a befejezési időpontja, a programegységhez tartozó teljesítmény indikátorok múltbeli és jövőbeli, tényleges, illetve célértéke. Ezen kívül az adattábla tartalmának egy rövid leírást arról is, hogy a programegység kiadási keretét pontosan mire fogják fordítani. Az új költségvetési prezentáció tervezett tartalomjegyzékét a 4. mellékletben mutatjuk be.

Ahhoz, hogy megteremthető legyen az összhang a költségvetési fegyelem és hatékonyság igénye között, természetesen az új, program-szemléletű szerkezetben is el kell készíteni a középtávú költségvetési terveket és a kötelezettségvállalási limitrendszerét is.

Elszámolási rendszer

Az állami feladatellátás hatékonyságának méréséhez szükség van az egyes feladatokat ellátási költségének kiszámítására. Ezt a célközpontú költségvetési rendszerek tankönyvi formájában az eredménysszemléletű költségvetési elszámolás biztosítja. Mi azonban nem teszünk kísérletet az eredménysszemléletű költségvetés bevezetésére, javaslatunk szerint a költségvetésnek (és ezzel együtt a zárszámadásnak) továbbra is módosított pénzforgalmi szemléletben kell készülnie. A költségek jelenleginél pontosabb megjelenítését elszámolási korrekciók helyett olyan, az intézmények és programok szintjén kialakított, belső árazási rendszerek alkalmazásával javasoljuk megoldani, amelyek következtében a módosított pénzforgalmi és az eredménysszemlélet alapján számtított adat program, illetve intézményi szinten nem tér el lényegesen egymástól. Ilyen megoldás alkalmazható például az állami intézmények által használt ingatlanok esetében belső bérleti díj formájában (a programegységet terhelő az állami vagyongazdálkodó által felszámított díj), vagy az állami garanciák és kezességek jelentős részénél garanciadíj formájában (pl. a kiállítási garancia egyértelműen a kultúrához kötődik). Ugyancsak javítva a tisztánlátást, ha a különféle adókedvezmények célja is egyértelművé válik programegységhez kapcsolásuk révén.

Speciális területek

Ahogy arról már korábban is szóltunk, az állam kiadási között szerepelnek olyan tételek, amelyekre ugyan mindenképpen szükség van, mégsem lehet őket jól meghatározott, indikátorokkal jellemezhető társadalmi célokhoz rendelni. Az egyik legkézenfekvőbb, és voluménét tekintve igen jelentős példa erre az államadósság után fizetett kamat. Kétségteljesen van célja a kamatfizetésnek, hiszen ezáltal kerüljük el, hogy az állam csődbe menjen, és gyakorlatilag bezáruljon előtte a nemzetközi pénzüi piacok kárpója, a csődbe menetel mint indikátor azonban nyilvánvalóan nem felel meg a nemzeti mutatókkal szemben támasztott követelményeknek. Hasonló a helyzet az EU vagy más nemzetközi szervezetek tagdíjával, a Kinestár működtetésével, vagy az adóbeszedés költségével kapcsolatban. Ezeket az állam egészének érdekeit szolgáló kiadásokat célszerű egyetlen, közös főprogramba sorolni („Finanszírozás” néven), és elfogadni azt, hogy várhatóan ebben a főprogramban viszonylag kevés program fog alakulni.²² Ebben a főprogramba kerülnek azok a kiadások is, amelyek gazdasági és társadalmi céljukat tekintve vegyesek, a jelenlegi szabályozás és elszámolási rendszerek mellett azonban nem tudjuk őket szerint megbontani. Ilyenek a kezeségvállalások, az adósságvállalások, sőt, a személyi jövedelemadóknak az önkormányzatok számára normatív támogatások formájában átengedett része is, hiszen az önkormányzati normatívák jellemzően nem fedezik teljes mértékben az adott feladat ellátásának költségeit, és az önkormányzatok sincsenek kötelezve arra, hogy az összeget teljes mértékben a megadott célra fordítsák, emiatt az így kapott összeget nem lehet hozzárendelni az egyes feladatokhoz.

A finanszírozáson kívül további speciális terület az állami irányítás. A törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom munkájának eredményességét rendkívül nehéz indikátorokkal meggradni. Az egyik lehetőség erre a legszélesebb területet lefedő outcome indikátorok alkalmazása, például ha a GDP alakulásával próbáljuk lemérni a parlament és a kormány politikájának sikerességét. Az egyetlen, erre a feladatra alkalmazható mutatószám-típus a közvélemény-kutatáson, megkérdészen alapuló

²² Ez természetesen nem jelenti sem azt, hogy ezek a tételek ne járulnának hozzá bizonyos nemzeti indikátorok javításához, sem pedig azt, hogy ne lehetnének olyan, alacsonyabb szintű indikátorok, amelyeket az egyes intézmények számára ki lehetne tűzni – pl. az APEH számára a beszedett adó mennyiségét. (A beszedett adók mennyisége például nyilvánvalóan nem olyan mutató, aminek a növelését nemzeti célként ki lehetne tűzni. Attól azonban, hogy a kormányt és a parlamentet nem szabad az adók maximalizálására ösztönözni, az APEH-nek, aki nem elfogadja az adótörvényeket, csak a végrehajtásukat ellenőrizi, ez egy főkéletes cél lehet – és az ma is.)

indikátoroké²³ ezek azonban – bár fontosak, és mindenképpen mérni kell őket, alakulásukat pedig figyelemmel kell kísérni – önmagukban csak a teljesítménynek egy nagyon keskeny és szubjektív szeletét képesek meggradni. Mivel ezek az intézmények ráadásul monopóliumok is a saját területükön (szemben a szolgáltatók többségével, például a kórházakkal), nemcsak az indikátor megtalálása, hanem – viszonyítási alap híján – a céltértek megválasztása is nehézséget okozhat. (Bár bizonyos esetekben az EU más országában működő hasonló intézmények teljesítményét lehet alapul venni a célok kitzése során.) Ez tehát az általunk javasolt rendszerben azt jelenti, hogy a tevékenységek eredményességét csak a nemzeti indikátorok szintjén tudjuk mérni – mégpedig nemcsak néhány kiválasztott nemzeti indikátor szintjén, mint a többi főprogram esetében, hanem valamennyi nemzeti indikátor alakulásával együttesen, hiszen ezen a területen dől el valamennyi szabályozási és fő forráselosztási kérdés, s így valamennyi nemzeti indikátor alakulására hatással vannak. Javasoljuk ezért, hogy a kormány tevékenysége egy külön „Végrehajtó hatalom” főprogramba, s más, az állami irányításhoz, például a törvényhozó hatalomhoz közvetlenül kapcsolódó kiadások a „Törvényhozás”, míg a parlamenten kívüli politikai tevékenységek (pl. pártélet) a „Politikai élet” főprogramba, míg mindezek ellenőrzésének kiadásai egy „Parlament ellenőrzés” főprogramba kerüljenek. Ezeket a főprogramokat nem kell programokra bontani, hanem kiadásuk teljes egészében „programon kívüli kiadás” lesz majd, melynek részletes felosztásáról a főprogram felelőse dönt, aki a „Végrehajtó hatalom” főprogram esetében a kormány, a „Politikai élet”, a „Törvényhozás” és a „Parlament ellenőrzés” főprogramok esetében pedig a parlament. A „Végrehajtó hatalom” főprogramon belül kell meghatározni a minisztériumok működésére szánt közös kiadási keretet is.

4. táblázat: Főprogramok az állami irányítás területén

Politikai élet	Parlament ellenőrzés
Köztársasági Elnök hivatala	Ombudsmanok
KE protokoll kiadásai	Állami Számvevőszék
Állami kizáróhatóságok	Kötségvetési Tanács
Pártok támogatása	Végrehajtó hatalom
Országos választások és népszavazások	Állami vezeték juttatásai
Törvényhozás	Minisztériumok folyó költségei
Europai Parlamenti képviselők juttatásai	Kormányzati személyjuttatásai
Országgyűlési képviselők juttatásai	Kormányzati ellenőrzés
Országgyűlés hivatala	
Alkalmazotti költség	

²³ Például az Eurobarometer kérdése: „Mennyire bízik Ön a következő intézményekben: parlament, kormány, szakszervezetek, politikai pártok?”

Szinten a speciális területek között érdemes szót ejteni azokról a költségvetési intézményekről, amelyek működésébe a kormány egyáltalán nem, vagy csak igen korlátozottan szólhat bele. Ezeket egyébként törvényi alprogram szintjére javasoljuk emelni, azért, hogy költségvetési keretükről mindenképpen a parlament dönthessen, és maga az intézményvezető lehessen egyértelműen az alprogram felelőse. (Ilyenek lehetnének a Versenyhivatal, a KSH, a PSZÁF, az MKKT, stb.)

4.3 Döntési hatáskörök és ösztönző rendszer

Döntési hatáskörök

7. doboz: A döntési hatáskörök kialakításának elvei

- Mindenkit azért kell felelőssé tenni, amire érdemben hatást tud gyakorolni.
- Biztosítani kell a döntési hatásköröknek az elszámolhatósággal való összhangját, azaz a döntési hatáskörök szélesítésének együtt kell járnia az elszámolhatóság erősítésével.
- A törvényhozó és a végrehajtó hatalom döntési hatáskörét világosan el kell határolni egymástól.
- Figyelembe kell venni, hogy a szakállamtitkárok, főosztályvezetők, valamint beosztottaik a választópolgárok felé nem tudnak politikai felelősséget vállalni.
- Az egyes programegységek kiadási és kötelezettség-vállalási kereteiről, valamint indikátor célértékeiről ugyanaz a döntéshozó döntson.
- Biztosítani kell az összhangot az állami intézmények jogi státusza és költségvetési státusza (önállóságának szintje) között.

Annint arról már korábban szóltunk, a célközpontú költségvetési rendszer egyik természetes velejárója a szakmai döntések alacsonyabb szintre delegálása az elszámolhatóság biztosítása mellett. A külföldi szintű vezetőknek meg kell oldaniuk egyrészt a számukra előírt célok és indikátorok (teljesítmény-információk) alsóbb szintek felé történő közvetítését, másrészt a számukra biztosított kiadási és kötelezettség-vállalási keretek (pénzügyi korlátok) betartását. Ennek előfeltétele a célok és keretek átlátható bemutatása (prezentálása), valamint a célok és keretek lebontásának világos (de nem túlzott) szabályozása a program-hierarchia minden szintjén.

A költségvetési törvény, ahogyan az a prezentáció előbbi bemutatásából is látszik, csak a programok és a törvényi alprogramok szintjén határozza meg a pénzügyi forrásokat és a teljesítmény/indikátorok kifizetői célértékeit, az ennél alacsonyabb szintek, azaz a nem törvényi alprogramok és a tevékenységek adatait nem szerepel a költségvetési törvényben; ezt az információt rendeleiben kell közölni. A nem törvényi alprogramok forrásait, céljait és indikátorait, valamint akár a programhoz nem köthető, „egyéb” kiadásokkal kapcsolatos többféle információt kormányrendelet szabályozza, melyet a kormány a költségvetési törvény elfogadását követően alkotja majd meg. A tevékenységekhez tartozó forrásokat és indikátorokat miniszteri rendeleiben kell megjelölni.

5. ábra: A források részletes felosztásának jogszabályi eszközei

	Főprogram		
	Alprogram		
	Tevékenység	Tevékenységen kívül	Alprogramon kívüli
részletes felosztás helye	miniszteri rendelet (és szükség esetén annak tervezete a költségvetési törvényben)	kormány-rendelet és annak tervezete a költségvetési törvényben	költségvetési törvény*

* A külső tételek esetében a tényleges döntések a szaktörvények elfogadása során szülnének, a költségvetési törvény csak tájékoztatásul jeleníti meg az összegeket.

Ösztönzési rendszer

A célközpontú költségvetési rendszerben valamennyi állami feladathoz hozzá van rendelve nemcsak az ellátáshoz rendelkezésre álló pénzügyi erőforrások nagysága, hanem az ellátásán keresztül elérendő, teljesítmény-indikátorokkal kifejezett cél is. Ebből ideális esetben már egyértelműen következik a programegységek sikerességének megítélése: amelyik programegység eléri a számára kifizetői indikátor célját, az sikeres, amelyik pedig nem, az sikertelen. A programegységek vezetőit, a feladatokat ellátó intézményeket és dolgozókat tehát az indikátorok célértékének elérésére, vagy legalábbis megközelítésére kell ösztönözni.

A fentiek alapján kezenfekvőnek tűnik, hogy az állami feladatellátásban részt vevők – személyek és intézmények – ösztönzési rendszerét a megfelelő programmegységek által elért indikátor értékekre alapozzuk. A valóságban azonban több olyan probléma is fennáll, amely miatt nem célszerű emyire leegyszerűsíteni a rendszert.

Egyrészt abban az esetben, ha az indikátor mérését maga az érintett intézmény végzi, erős lesz számára a kísértés, hogy az eredményeket a kedvező irányba kereljtse, és a lehető legjobb színben tüntesse fel. Erre megoldást nyújt, ha az indikátorokat egy külső szervezet – javaslatunk szerint az ÁSZ – auditálja, ami garantálhatja az adatok megbízhatóságát.

Emellett nehezebben kezelhető probléma, hogy az indikátorok még az állami feladatellátás leginkább mérhető területein sem képesek teljes mértékben megragadni az állam által nyújtott szolgáltatás mennyiségét és minőségét, emiatt nem kívánatos, hogy a szereplők semmi másra nem figyelve, vakon tegyék, ami a nekik kiszabott céltérték teljesítése szempontjából a leghatékonyabb, hiszen így könnyen előfordulhat, hogy a tökéletlen indikátorok maximalizálása mellett a lényeges célokat szem elől tévesztik. Ráadásul a – különösen az outcome-jellegű – indikátorok értékének alakulása az esetek túlnyomó többségében nemcsak a döntéshozóktól és a dolgozóktól függ, hanem számos külső, a szereplők által nem befolyásolható tényezőtől is. Mindezek miatt nem javasoljuk egy szigorú, függvényyszerű kapcsolat létrehozását az indikátorok célértéke és a döntéshozók vagy a feladatellátást végzők jutalmazása között. A szereplőket valóban a hozzájuk tartozó programmegységek eredményesége alapján célszerű ösztönözni, ezt az eredményességet azonban nem kizárólag az indikátorok értéke alapján, hanem ennél komplexebb módon kell értékelni.

Az önkiválasztáson alapuló rendszer bevezetése a hatékonyság kiépítéséhez mellett egy újabb feladatot is állít az ösztönzési rendszer elé. A rendszert úgy kell kialakítani, hogy a szereplők számára rendelkezésre álló mindkét felkínált választási lehetőségnek – azaz a célközponturn rendszerhez való csatlakozásnak és az abból való kimaradásnak – legyen előnye és hátránya is a másik lehetőséghez képest. Az önkiválasztás lényege ugyanis, hogy az egyes kategóriákat azok válasszák, akik számára fontosak az adott kategória előnyei és kevéssé zavaróak (vagy éppen kívánatosak) a korlátai; ami nyilvánvalóan értelmét veszti, ha az átállásra vonatkozó döntést meghozó valamennyi szereplő szemszögéből nézve az egyik lehetőségnek csak előnyei vannak a másikhoz képest. Meg kell tehát teremteni azokat az ösztönzőket, amelyek hatá-

sára minél több arra alkalmas programmegység felelőse fog csatlakozni a célközponturn rendszerhez, és minél több intézményvezető akar majd teljesítményszerződést kötni velük. Az átállásra való ösztönzési rendszer tehát azt próbálja elérni, hogy a miniszterek csökkentsek az egyes főprogramokon belüli a belső kiadások közé tartozó, de programon kívüli kategóriát a programon belüli kategóriák javára, az intézményvezetők pedig teljesítményszerződés keretében lássák el feladataikat.

A célközponturn rendszerhez történő csatlakozásra való ösztönzésnek két alapvető megközelítése is létezik: lehet ezt a döntést direkt, egyseri eszközökkel jutalmazni, valamint jutalom lehet maga a tény, hogy a döntéshozó számára ezentúl a célközponturn rendszeren kívül érvényes szabályok helyett a célközponturn rendszer keretein belül érvényes, számára kedvezőbb szabályok lesznek az irányadók. Ösztönző hatása lehet annak is, ha az átállás esetén az intézmény egészét részesítjük valamifajta előnyben, de arra is szükség lehet, hogy az intézmény vagy a programmegység élén álló vezetőknek és a dolgozóknak a javadalmazását, karrier lehetőségét tegyük függővé a célok elérésétől.

A személyi szintű ösztönzési rendszer kialakításának részleteivel itt terjedelmi okokból nem foglalkozunk, csupán felsoroljuk azokat az elemeket, amelyeket a rendszer kialakítása során figyelembe venni javaslunk. Hangsúlyozzuk ugyanakkor, hogy nem szabad ösztönzési eszközként használni az állami forrásoknak az egyes célok, azaz az állami feladatok közötti elosztását, azaz nem szabad egy szakpolitikai területre csak azért több pénzt fordítani, mert azon a területen az átlagonál jobb managerek vannak.

Intézményi szinten is elsősorban pozitív ösztönzőket javasolunk alkalmazni, a negatív ösztönzés ugyanis komoly nehézségekbe ütközik, hiszen a legtöbbször állami feladatot nem versenyző intézmények látják el, így a „szerződésbontás” csak az állami feladat ellátásáról való lemondás áán valósulhatna meg. Egy lehetséges negatív ösztönzési eszköz a „naming and shaming” módszere, ami a nem megfelelő teljesítményt elérő, vagy a célközponturn rendszerhez nem csatlakozó intézmények megnevezését, egy „szegycéntáblán” történő közzétételét jelenti.

8. doboz: A személyi szintű jutalmazási rendszer kialakításának elvei

- Az intézményműködetés nem kerülhet (lényegesen) többbe annál, mint amennyibe a rendszer bevezetése nélkül kerülne, azaz a rendszerhez csatlakozó intézmények számának növekedésével párhuzamosan nem nőhet (lényegesen) a jutalmazási keret mérete.
- Egyik szereplőnek se tegyük függővé az ösztönzését olyan eseményektől, amelyek bekövetkeztére nem tud érdemben hatni.
- Mindenkit elsősorban a saját munkája alapján kell jutalmazni, azaz a saját feladatukat jól végző szereplők ne essenek el a jutalmuktól a hierarchiában felülről jövő rossz döntései miatt.
- A beosztottak ösztönzéséről a vezetők döntsenek, ne központilag, felülről meghatározott módon vagy szigorú képleteken keresztül szülessenek a jutalmazási döntések.
- Nem javasoljuk negatív ösztönzők rendszerszerű használatát, főleg nem automatizmusokon keresztül.
- Hitelesen üzemeltethető legyen a rendszer (pl. ne forduljon gyakran elő, hogy a jutalmazás bármely irányban elter a teljesítmény függvényében előzetesen meghatározott szinttől).
- Az intézményvezetők management-szabadsága a jelenlegi szinthez képest lényegesen nem csökkenhet, hanem az elszámoltathatósággal együtt növekszik.

A célközpontú rendszerhez történő csatlakozás ösztönzésére egy külön mechanizmust javasolunk bevezetni. Mindazok a pénzek, amelyek nem képezik valamely program részét, főprogramonként összegezve, „programon kívüli kiadások” néven jelennek meg az egyes főprogramokon belül. Cél, hogy a programon kívüli kiadási tételek összege a lehető legalacsonyabb szintre csökkenjen, de nem reális cél teljes megszüntetésük. Az ösztönzési rendszerrel meg kell tudni oldani, hogy az egyes főprogramok esetében valamennyi potenciális programfelelős (miniszter) érdekeit legyen abban, hogy minél több program vállalja ki a „programon kívüli kiadások” kategóriából. Egy feladat programná alakításához tehát mind az új program, mind a „programon kívüli kiadások” kategóriában maradók számára pozitív ösztönzést kell társtani, ezzel szemben a programalakítás elmaradásának egyetlen szereplő számára sem szabad rövid távú előnyjelentenie.

Viszonylag egyszerű szabályként ki lehetne példátul mondani (nem feltétlenül törvényben, lehet kormányprogram szintjén is), hogy a bevezetést követő első néhány költségvetési évben a rendelkezésre álló,

előző évhez viszonyított (belső tételekre jutó) többlet-mozgásteret úgy kell felosztani, hogy annak 80%-a csak programokhoz kerülhessen, 15%-át lehetne szétosztani a főprogramok alatt szereplő „programon kívüli kiadások” kategóriák között, a fennmaradó 5%-ot pedig a „programon kívüli kiadások” kategóriából újonnan kikerült, új programokra lehetne fordítani.²⁴ Nyilvánvaló, hogy ebben a rendszerben mind a „programon kívüli kiadások” kategóriában maradt feladatok ellátói, mind az új programok felelősei jól járnak egy program kialakításával, hiszen az előbbiek kevesebben osztoznak a rájuk fordítható többleten, az új program pedig részesülhet az új programok számára kijelölt keretből. Így módon a programon kívüli, belső kiadási kategóriák mérete a teljes költségvetéshez viszonyítva minden évben csökkeni fog, és a miniszteriumi stábok, ha el szeretnék kerülni az általuk elosztható források beszűkülését,²⁵ akkor fokozatosan valamennyi, értelmesen programmá alakítható tevékenységüket be fogják kapcsolni a célközpontú rendszerbe.

Az ösztönzésen kívül még egy érv szól a programon kívüli kiadási kategóriák számára rendelkezésre álló források arányának csökkentése mellett. Célunkat, az állami feladatellátás hatékonyságának növelését a mérhető teljesítménnyel rendelkező tevékenységek esetében a célul kitűzött teljesítmény fokozásával is elérhetjük, a mérhető teljesítményt felmutatni nem tudó területeken azonban az eredmény növelését nem, csak a ráfordítás csökkentését tudjuk előírni, így itt ezzel az eszközzel kényszeríthető ki a hatékonyság javítása. Ez az érvelés feltételezi, hogy ma az állami feladatellátásnak bármely, az elképzelt programokhoz hasonló léptékű szelvényben lehet kihasználatlan hatékonyság-javítási lehetőséget találni, hiszen ha nem lehetne, akkor sem a mérhető feladatok esetében elvárt input-bővítés nélküli teljesítmény-növekedést, sem a nem mérhető feladatok esetében elvárt teljesítményrontás nélküli input-csökkentést nem lehetne megvalósítani. Ugyanakkor úgy gondol-

²⁴ Egy olyan évben például, amikor a költségvetési szabályokból (a realitátság-szabályból) és a kiadási palton szabályból) adódó, belső kiadásokra fordítható költségvetési többlet mozgásteret 500 milliárd forint, abból csupán 75 milliárdot lehetne a célközpontú rendszerbe be nem kapcsolt feladatokra fordítani, 400 milliárdot a célközpontú rendszer keretén belül lehetne elkölteni, a fennmaradó 25 milliárdnál pedig új programokat lehetne „jutalmazni”. Természetesen a 80%-15%-5% megoszlást csak példának szánjuk, a konkrét százalékos értékek meghatározásánál figyelembe kell majd venni, hogy a kiadások mekkora hányada tartozik a célközpontú rendszerhez csatlakozott területekhez, s valószerűleg időben is változtatni kell az arányokat.

²⁵ Az „programon kívüli kiadások” kategória költségvetésének korlátok közé szorítása azért is jelent erős nyomást az oda tartozó tevékenységek programmá szervezésére, mert a célközpontú rendszerbe nem jól illeszkedő, erőforrás-központú területeken jellemzően még az átlagnál is magasabb a lefelé rugalmatlan bérkiadások aránya.

juk, hogy kellően tág területet ölelnek fel a programok ahhoz, hogy valahol mindegyikben létezzen hatékonyság-javítási mozgáster. (Például a holland rendszerben a működési területeken a kiadások reálértékének emelését nem, csupán szintentartását teszi lehetővé az alappálya, ami – figyelmebe véve a közszféra béreinek a versenyszféra béreivel azonos ütemű növekedését – egyfajta hatékonysági „nyereség” elérését kényszeríti ki.)

A kiadási kereteken kívül a kötelezettségvállalási korlátok alakítása is eszközölhető a célközpontú rendszerhez való csatlakozás ösztönzéséhez. Előírható például, hogy a célközpontú rendszeren kívül három évnél hosszabb távú kötelezettséget külön politikai jóváhagyás nélkül csak akkor lehet vállalni, ha egy esetleges korai szerződésbontással járó költségeket az adott intézmény a kiadási keretéből fedezni tudja. Az ösztönzési lehetőségek felsorolt kategóriáit foglalja össze a 5. táblázat.

5. táblázat: Az ösztönzés eszközei

	Hatekonyság a célközpontú rendszerben	Átállítás
Intézményi szint	politika-alkotók	- programon kívüli kiadások mozgásterének szűkítése - kötelezettség-vállalások korlátozása a programokon kívül - „szégyentábla”
	intézmény	- nagyobb management-szabadság
		- teljesítmény-megállapodások
Személyi szint	politika-alkotók	- sikeres programegységben dolgozók több jutalmat kapnak
	intézmény	- teljesítmény-arányos jutalom, karrier-lehetőség
		- vezetőknél nagyobb management-szabadság

4.4 Programáttekintési ciklus

A programok értékelése több szinten történhet. A javasolt rendszerben a programok hatékonyságát leggyakrabban természetesen maga a programfelelős miniszter ellenőrzi, aki saját belső ellenőrzési részlegével bármikor átvilágíthatja a programjait, s ezáltal elkerülheti, hogy az esetleges hiányosságok csak a külső szereplők által végzett értékeléseken derüljenek ki. Így az esetleges hibák bármikor, presztízsvesztés nélkül korrigálhatók.

Az értékelés következő szintje a PM illetékes szakfőosztályának és az illetékes szakárának a közös értékelése, melyre minden program és törvényi alprogram tekintetében, minden évben sor kerül. Ez az évenkénti értékelés nem terjed ki minden részletre, mindenképpen tartalmazza azonban a teljesítmény-indikátorok alakulásának bemutatását. A véges, törvényi alprogramok esetében a rendes éves értékeléseken kívül egyetlen alkalommal a kormány egy alaposabb, időközi értékelést is elvégez, amelynek célja, hogy egy esetleges rossz eredmény ne csak a véges alprogram beteljesésekor derüljön ki, hanem még időben ahhoz, hogy egy „pálya-módosítással” korrigálhatóak legyenek a hibák. Az időközi értékelés időpontjára és az indikátorok addigra elerendő célértékére a program előterjesztőjének feladata javaslatot tenni az alprogram indulásakor.

9. doboz: A költségvetési tervezés lépései

<p>A jelenlegi magyar rendszerben a költségvetési tervezés kormányzati szakaszának főbb lépései:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A PM a középtávú technikai kivettés, a költségvetési szabályok, a legfrissebb makrogazdasági előrejelzések és a tervezett bevétel-oldali intézkedések alapján kiszámítja a következő évben rendelkezésre álló mozgásteret. 2. A korábbirol rendelkezésre álló (és kormányhatározatban kihirdetett) hároméves kiadási tervek és a rendelkezésre álló mozgáster alapján a szakminiszterek megkapják saját keretszámaikat. 3. A szakátárak a saját keretszámuk alapján elkészítik és a PM-nek megküldik részletes terveiket (a keret felosztását) és esetleges többlet-igényeiket. 4. A kormányzaton belül (először a PM-mel, majd végül – szükség esetén – a miniszterelnökkel) megszűlhetnek a költségvetési alkuk. 5. A kormány dönt a dokumentum parlamenti benyújtásáról.

Mivel a parlamentnek nem áll módjában minden törvényi program-egységet minden évben értékelni, célszerű bevezetni egy rotációs rendszert, melynek keretében az országgyűlés az állandó programokat rendszeresen, előre meghatározott, de programonként eltérő időközönként, a véges, törvényi alprogramokat pedig az alprogram beteljesésekor értékeli. Az éves programértékeléseknél mélyebb és alaposabb parlamenti átvilágítás alapjául szolgáló értékelési javaslatot, a zárszámadáshoz hasonlóan, a kormány nyújtja be, s az ÁSZ is véleményezi. A

program-áttekintési rendszer céljából és természetéből adódóan nem a naplári (költtségvetési) évhez kötött, ezért az ezzel kapcsolatos parlamentári viták nem az őszi költségvetési vita – egyébként is zsúfolt – idejére ütemezendők. Sokkal előnyösebb, ha az előre rögzített középtávú menetrend szerint az egyes években területekre kerülő programok vitájára a tavaszi ülásszakokon kerül sor, ami lehetővé teszi, hogy az értékelések következtetéseit a kormány már a benyújtott költségvetési törvényjavaslathban érvényesítse. Kivételként a véges alprogramok záró értékelését érdemes az őszi ülásszakra hagyni mindaddig, amíg az éves zárszámadásokat is elkor fogadja el a parlament, ugyanis az értékelést addig sem az ezt megelőző, sem az ez utáni tavaszra nem lehet tenni. Korábban azért nem, mert esetleg még nem állnak rendelkezésre az auditált adatok, később, a zárszámadás elfogadása után pedig már nincs sok értelme a vitának.

A program-értékelések mechanizmusának kialakítása során arra kell törekedni, hogy a negatív értékelések elsősorban ne védekezésre és felelősség-hárításra, hanem teljesítmény-javításra és – szükség esetén – a megfelelő változtatások végrehajtására ösztönözzék a programfelelősöket. Ennek egy lehetséges módja, ha a kormányon belüli értékelő testület az értékelés eredményét előzetesen közli a programfelelős miniszterrel, aki így lehetőséget kap arra, hogy mire a negatív vélemény nyilvánosságra kerül, ő már konkrét javaslatokkal állhasson elő a program teljesítményének javítása érdekében.²⁶

A program-áttekintési rendszer hatékonyságát nagymértékben növelheti, ha minden program esetében van egy parlamenti képviselő (a francia rendszerben szereplő „rapporteur” mintájára), aki annak a programnak szakértője, és aki azt folyamatosan nyomon követi. A program-szemlélet erősítését segítheti továbbá, ha az áttekintési rendszerben – pl. az indikátorok független auditálásán keresztül – civil szervezetek is szerephez juthatnak, mivel e szervezetek nyilvánvalóan nem egyes intézményekre, hanem konkrét ügyekre, célokra összpontosíthatják figyelmüket, és ezáltal segíthetnek a közbeszéd alakításában is.

A program-áttekintési rendszer egyik legfontosabb célja, hogy kiszűrje a nem megfelelően működő programegységeket, így módon hívva fel a parlament, a kormány és a programfelelős miniszterek figyelmét

²⁶ Lehetséges volna az is, hogy az első értékelés eredménye nem is kerül nyilvánosságra, csak az a megismételt áttekintés, amelyet a programfelelős miniszter korrekciós intézkedéseinek bevezetése után végeznek el, ez azonban növelné a kísértést, hogy a programfelelős miniszter egy kedvezőtlen elő-értékelés után az indikátor-célokat is érintő átszervezés elérésével próbáljon meg kibújni a felelősség alól.

azok átalakításának, vagy szélsőséges esetben megszüntetésének szükségességére. Nem volna szerencsés azonban a parlamenti értékelést a programegységek átalakításának feltételéül szabni, hiszen egy kormányváltás alkalmával az új kormány feltehetően több programegységen kíván változtatni, – mint ahogy a miniszteriumokat is át szökték szabni – nem feltétlenül csak azért, mert azok nem hatékonyak, hanem akár azért is, mert az új kabinet másképp szeretne súlyozni az egyes területek között, mint az elődje, és ezt a programrend módosításán keresztül is kifejezésre kívánja juttatni.²⁷ A programegységek időközi átalakítása ugyanakkor zavart okozhat a program-, alprogram- és tevékenység-felelősök ösztönzési rendszerében, hiszen nehéz lesz számon kérni a managereken a célok teljesítését, ha időközben lényegesen megváltozik akár a részükre rendelkezésre álló források mértéke, akár a számukra kifizőtt célrendszer. Sőt, bizonyos esetekben akár az is elképzelhető, hogy egy miniszter maga kezdeményezi az általa vezetett program átalakítását, így próbálva menekülni egy közélgő, és a várakozásai alapján negatív eredménnyel fenyegető program-áttekintéstől. Véleményünk szerint a fenti problémák ellenére sem szabad korlátozni a programok átalakításának lehetőségét, azonban mind a kormányoknak, mind a parlamentnek tisztában kell lennie ezekkel a veszélyekkel, és csak valóban indokolt esetben érdemes átalakításokkal élnie.

5 A javasolt költségvetési rendszer bevezetésének és működtetésének feltételei

A célközpontú költségvetési rendszerek egyik alappillére a szakmai döntések egy részének alacsonyabb szintre delegálása. Ehhez professzionális köztszűzviselői karra, a teljesítménymutatók hatékony és független auditálására, működő etikai szabályokra, információs szabadságra, valamint kiszámítható költségvetési politikára is szükség van (Kim és szerzőtársai, 2005).

A jelenlegi magyarországi helyzetet tekintve különösen a kiszámítható költségvetési politika szükségességét szeretnénk hangsúlyozni. A manageri döntések delegálása nem képzelhető el egy olyan helyzetben, amikor a költségvetési egyensúlytalanságok időről-időre előre nem látható, évközi kiadás-lefaragásokat tesznek szükségessé, hiszen az alacsony

²⁷ Például lehet a sportot egysegesen kezelni, de lehet a versenysportot a kultúrához, a tömegsportot pedig az egészséges életmódhoz is sorolni.

nyabb szintű döntéshozók csak akkor tudnak hatékonyan és a költségvetési célokat nem veszélyeztető módon élni kiszélesített döntési jogkörükkel, ha a számukra meghatározott feltételek utólag, a stratégia kialakítását és a megvalósítás megkezdését követően nem változnak meg. A hiteltelen, kampányszerű megszorításokra építő költségvetési politika nemcsak bizonytalan környezetet teremt a döntéshozók számára, hanem megváltoztatja motivációikat is. Jó példa erre a szakminisztériumok takarékoságra való ösztönzése. A PM, mivel leginkább csak a szakártcák tudhatják, hogy hol van érdemi megtakarítási lehetőség, ösztönözni kívánja őket ezek feltárására. A szakártcák viszont tudják, hogy ha feltárják a szabad pénzeket, a PM, a nekik tett ígéretekétől függetlenül, el fogja azt venni tőlük a deficit csökkentése céljából. Mivel erre a tárcák előre számítnak, ezért ilyen ösztönzés-alapú – és nem finanszírozó elvű – rendszert hitelesen csak akkor lehet bevezetni, ha már minncsen deficit-probléma. Mindezek miatt a célközpontú költségvetési rendszer bevezetésének egyik legfontosabb előfeltétele a makrogazdasági stabilitás és a költségvetési fegyelem megteremtése és fenntartása.

További nagyon fontos feltétel a kormány és a miniszterek változtatás iránti elkötelezettsége, amely nélkül a rendszer bevezetése szinte bizonyosan kudarcra lenne ítélve.²⁸

A nemzetközi szakirodalmat olvasva összességében az a kép rajzolódik ki, hogy a célközpontú költségvetési rendszert működtető országokban az empirikus tapasztalatok alapján hatékonyabb és átláthatóbb az állami források elosztása, jellemzően kiszámíthatóbb a költségvetési politika, szabadabb az információáramlás, hatékonyabb és felkészültebb a köztisztviselői kar, valamint a szakmai kérdések szakértői szinten dölni el. Mindezen jellemzők között az ok-okozati kapcsolat iránya sokszor nem egyértelmű, véleményünk szerint azonban az alfejezet elején felsorolt feltételek teljesítése esetén a célközpontú költségvetési rendszer bevezetése mindenképpen elősegítené Magyarországon azt a kultúráváltást, amely a többi kívánatos cél eléréséhez is elvezethet.

Emnek az állásnak az első lépése lehet a jelenleg rendelkezésre álló teljesítmény-információk (pl. kórházi kezelések hatékonysága) rendszerezett – akár értelmező elemzésekkel együtt történő – közzététele. Szintén az első lépések közé kell, hogy tartozzon a célközpontú költségvetési rendszer üzemeltetéséhez szükséges stáb kiképzése, azaz a rend-

szér jövőbeli üzemeltetői és szereplői számára szervezett tájékoztatás, valamint a képzési programok. Ezzel párhuzamosan megkezdődhet az első programok kidolgozása, valamint a szervezeti feltételek kialakítása, amelyekről az alábbi két alfejeletben részletesebben is írunk. A javasolt bevezetési menetetrendet a 7. mellékletben mutatjuk be.

Más országok (pl. USA) rendszere alapján felvehető a kérdés, hogy a PM-ben vagy a Miniszterelnöki Hivatalban (MEH) legyen-e a célközpontú költségvetési rendszer működtetésének központja. A MEH előnye, hogy könnyebben elfogadható „feleltesnek”. Ugyanakkor kézenfekvő, ha a programokkal kapcsolatban a szakártcák a PM-mel egyeztetnek, hiszen a PM az, akit a tárcák leginkább meg kívánnak győzni pénzügyi igényeik megalapozottságáról, s ő az, akinek kiemelten fontos, hogy a pénzügyi folyamatok feletti befolyását fenntartsa. Emiatt a legtöbb országban a pénzügyminiszter az a szereplő, akinek a leginkább fontos a célközpontú költségvetési rendszer kialakítása, ez alól csak azok az esetek képeznek kivételt, amelyekben a miniszterelnök kiemelt prioritásként kezeli ezt a projektet, s ezért személyesen is figyelemmel kíséri végrehajtását. Mindent összevetve azt javasoljuk, hogy a PM feladata a költségvetési rendszernek, a MEH feladata pedig a politikai céloknak való megfelelés biztosítása legyen.

Hosszabb távon nem feltétlenül érdemes minden minisztériumban külön a hatékonyságot felelős részleget fenntartani, viszont az első 2-3 évben, a rendszer alapszintű kiépítésének fázisában feltétlenül szükség van minden szakterületen a speciális tudással rendelkező és az ügy iránt személyesen elkötelezett csapatra, amely partnere lehet a központi PM-egységnek. Nemzetközi példák közül említést érdemel az olasz és az amerikai. Olaszország 2007 óta dolgozik program-költségvetés bevezetésén. Az eddigi tapasztalatok alapján kulcsfontosságúnak mondják a szakminisztériumi partnerek szerepét. Az Egyesült Államokban már évek óta működő PART-rendszer (Program Assessment Rating Tool) az elnöki adminisztráció költségvetésért felelős részlege (Office of Management and Budget, OMB) és a szakapparátusok közti tárgyalások, egyezkedések tárgyává teszi a programok indítását és értékelését. A rendszer egészének működését (beleértve az OMB tevékenységének értékelését) a Kongresszus megbízásából a számvevőszék (Government Accountability Office) felügyeli.

Amellett, hogy a minisztériumokban és különösen a PM-ben létre kell hozni a célközpontú rendszer bevezetéséért felelős részleget, a *PM szervezettel* általánosságban is át kell alakítani. Ezen a ponton több

²⁸ Franciaországban Sarkozy – belügyminiszterként – több mint 1000 rendőrfőrsőt látogatott végig, hogy propogálja és magyarázza az új programszemléletű költségvetési rendszerhez, a LOUFR-hoz (Loi organique relative aux lois de finances) kapcsolódó változásokat.

ország (pl. Olaszország, Litvánia) reformja megbicsaklott már, azonban nem lehet hitelesen végigvinni az átalakítást a központi kormányzat egészében, ha éppen a főfelelős nem hajlandó átalakulni.

10. doboz: A PM célközpontú átalakításának legfontosabb elevei

- A szakmai és a szervezési funkciók szétválasztása.
- A költségvetési szervekre vonatkozó szabályozásnak és a költségvetési szervek támogatásának, mint éves költségvetési döntésnek a szétválasztása.
- Az állami programok és az állami szervezetek (elsősorban költségvetési szervek) irányításának (szabályozás, felügyelet, stb.) szétválasztása.
- Az állami feladatellátás különféle szervezeti megoldásainak egyenrangúsága és összehasonlíthatósága.
- Az állami feladatok különféle finanszírozási formái közötti egyenrangúság és összehasonlíthatóság biztosítása.
- A makrogazdasági és költségvetési tervek és előrejelzések közti összhang erősítése.
- A költségvetési ellenzés és rendszerfejlesztés megerősítése.

Jelenleg a PM-ben a legtöbb területen egy szervezeti egységhez tartozik az adott terület szabályozása és az aktuális pénzügyi kérdések kezelése. E két funkciót érdemes lenne szervezeti szinten is elválasztani egymástól annak érdekében, hogy csökkenjen a kísértés a rövid távú pénzügyi kérdések szabályozás-változtatással való kezelésére. Ha ugyanis folyamatosan átrijuk a szabályokat, akkor egy idő után már a korábban rosszul elfogadott szabályok is újabb és újabb szabályváltoztatásokat tesznek szükségessé, amittől pedig már teljesen követhetlenné, átláthatatlanná, részben kikényszeríthetlenné és diszfunkcionálissá válnak a szabályok. Nyilvánvalóan fontos, hogy a szabályalkotók ismerjék a szabályozandó szervezetek tevékenységét, de ezt szerintünk nem úgy kell elérni, hogy a szabályozási főosztályra telepítjük a forráselosztást is, hanem hogy a szabályozási részlegen olyan emberek dolgoznak, akik korábban már évekig dolgoztak az egyes szakterületeken is.

Fontos cél lenne, hogy a programok pénzügyi kereteinek és végrehajtási módjainak meghatározásakor a mai helyzethez képest növekedjék a célok és csökkenjen a feladat-ellátó szervezetek szerepe. Egyazon állami feladat időnként ellátható központi költségvetési szerven, önkormányzaton, állami tulajdonú gazdasági társaságon, közalapítványon,

magánszektorba tartozó gazdaság társaságon, vagy akár közvetlen, célzott támogatások folyósításán keresztül is. Érdekesége pl. a PM mai főosztályi struktúrájának, hogy teljesen külön főosztályra tartozik egy oktatás-finanzírozási probléma attól függően, hogy önkormányzati vagy alapítványi (esetleg egyházi) fenntartású iskoláról van-e szó. Úgy gondoljuk, hogy számos területen lehetne a maihoz képest hatékonyabb megoldást találni akkor, ha lenne valaki (pl. az illetékes főosztályvezető és szakállamtitkár), aki ilyen szemszögből tekintene a problémákra.

Hasonlóan a feladatellátás különféle módjaihoz, a különféle finanszírozási formák (állampapír-kibocsátás, nemzetközi projektkihitel-felvétel, PPP, állami garancia-vállalás, stb.) is teljesen szétapátózva jelennek meg a szervezeti rendben. Célserű lenne egy finanszírozási osztály keretében ezeket összehangolni és összehasonlíthatóvá tenni.

6 Záró gondolatok

A javasolt rendszerben az állam által ellátott feladatok hierarchikus struktúrába – programrendbe – rendeződnek: az állami feladatellátás alapegysége a program. A programok hozzávetőlegesen megfélemlíthetők a mai költségvetésben „laikus” olvasó számára is felismerhető 100-150 állandó témának, kezdve a parlament működtetésétől a hulladék-gazdálkodáson, a sporton keresztül az egészségügyi ellátásig és a foglalkoztatás-politikáig államadottság kamatterheknek. A hasonló cél megvalósítását támogató programok azonos főprogramhoz tartoznak. A programokon belül kialakíthatók alprogramok, az alprogramokon belül pedig tevékenységek. Valamennyi programnak, alprogramnak és tevékenységnek (programegységnek) egyszemélyi felelőse van, aki gazdálkodik a hozzá rendelt forrásokkal. Minden programegységhez tartoznak célok, melyeket indikátorok segítségével fejezünk ki; ezek segítségével mérjük s féljünk meg az egyes programegységek sikerességét. Az indikátorok tehát, a programegységekhez hasonlóan, hierarchiába szerveződnek. A programegységek felelősei szolgáltatásokat rendelkezhetnek meg az állami intézményektől, melynek során az intézményvezetővel kötött teljesítményszereződésben rögzítjük az elévált szolgáltatás – számszerű indikátorokkal kifejezett – mennyiségét és minőségét, valamint a teljesítménytől függő díjazás mértékét. Az indikátorok alakulása befolyásolja tehát a managerek és az adott programegység végrehajtását végzők jutalmazását, ezzel ösztönözve a hatékony működést. Fontosnak tartjuk

azonban hangsúlyozni, hogy az egyéni ösztönzéssel szemben a szakpolitikai területek közötti forráselosztás nem függ függvényszerűen az indikátorok értékétől az általunk javasolt rendszerben, mert véleményünk szerint az egyes társadalmi célok közötti forráselosztásnak politikai értékek mentén kell történnie, nem az alapján, hogy melyik területen mennyire nyújtanak jó teljesítményt a managerek. Az indikátorok kedvezőtlen alakulása ugyanakkor lehet a legfontosabb érv egy programegység kibővítése, átalakítása, vagy éppen megszüntetése mellett.

Bár vannak olyan területek és intézmények, amelyekről központilag – a pénzügyminisztériumból (PM) nézve – is meg lehet állapítani, hogy bevonhatók-e a teljesítméymérés rendszerébe, ez korántsem minden területre igaz. Mivel a területek és intézmények egy jelentős részéről a PM szakmai kompetencia hiányában nem képes eldönteni, hogy átalakítható-e, ezt a döntést szükségképpen a szakminisztériumokhoz és az intézményvezetőkhez kell delegálnia. A rendszer kiépítését tehát alapvetően a miniszterek és az intézményvezetők önkéntes döntésére kívánjuk alapozni. Ez azt jelenti, hogy miután első lépésként az erre egyértelműen alkalmas területeket átalakítottunk programmá, a későbbiekben új programokat csak a programfelelős miniszterek alakíthatnak. Párhuzamosan fog tehát működni két rendszer, lesznek feladatok, amelyeknek a finanszírozása továbbra is intézményi szemléletben zajlik majd, és lesznek olyanok, amelyek már program formájában működnek. Akárcsak a programfelelősök, az intézményvezetők sem kötelesek csatlakozni a célközpontú rendszerhez, azaz nem kötelező számukra a teljesítményszerződés megkötése. Mivel ez a rendszer önkiválasztáson alapul, azaz a miniszterek maguk döntik el, hogy alakítanak-e programokat, és az intézményvezetők is maguk döntik el, hogy kömke-e teljesítményszerződést a feladataik ellátásáról, a hozzá társuló ösztönzési rendszernek – első számú feladatán, a hatékonyság elősegítésén kívül – arra is alkalmasnak kell lennie, hogy érdekeltté tegye a döntéshozókat a célközpontú rendszerhez való csatlakozásban.

Egy célközpontú költségvetési rendszer bevezetése nem csupán technikai módosításokat jelentene a költségvetési folyamatban, hanem változtatást hozna az abban résztvevők által betöltött szerepeket, a kormányzati modellt illetően is. A politikuskok egy ilyen rendszerben célokról és a hozzájuk rendelt erőforrásokról döntenek az intézmények közötti egyensúlyozás helyett; célokat tűznek ki, amelynek elérésére a szakértők kidolgoznak alternatív megoldásokat, majd a politikuskok

választanak az alternatívák közül egyet, melynek végrehajtását szintén rábízják a szakértőkre. Ez a szereposztás valamennyi résztvevőnek érdekében állhat. Amellett ugyanis, hogy a programköltségvetési rendszer bevezetésével az állampolgárok hatékonyabb és átláthatóbb államot kaphatnak, a parlamentnek és a kormánynak is lehetősége nyílik arra, hogy a jelenleginél tudatosabban, több és jobban strukturált információ alapján hozzon döntéseket, aminek következtében hatékonyabban érheti el céljait – a szakpolitikai célokat éppúgy, mint a szavazatomaximalizálást. Azon túl pedig, hogy egy programszemléletű rendszerben nagyobb valószínűséggel születnek a hatékonyságot javító döntések, az elért eredményeket is jobban lehet kommunikálni: a célok láthatóvá válásával párhuzamosan az eredmények is láthatóvá válnak majd. Az ellenzék ugyanakkor szintén profitálhat abból, ha a politikai vita releváns kérdésekről és közérthetőbb módon folyik, és a teljesítmény-információk alapján jobban meg tudja fogalmazni és indokolni az általa képviselt változtatási javaslatokat. Az államigazgatásban dolgozó jó managerek számára vonzó lehet, ha céljaik objektíven mérhetővé válnak, sőt az államigazgatásban dolgozók feladata általában véve is tartalmasabbá válik azáltal, hogy a politikuskok a célokat és erőforrásokat határozóknak meg, az eszközökről alacsonyabb szinten születhet döntés, a végrehajtás során pedig nem változnak folyamatosan az elvárások. A célközpontú költségvetési rendszer bevezetése tehát egyfajta kultúráváltással is együtt kell, hogy járjon, ami közelebb viheti Magyarországot a szakmai szempontokat jobban szem előtt tartó döntéshozatal, a hatékony és átlátható állami forráselosztás, valamint a szabadabb információáramlás mellett kiszámíthatóbb költségvetési politikát folytató országok gyakorlatához.

Bár a programszemléletű költségvetési rendszer egyes elemeinek bevezetésére irányuló 2005-ös kísérlet nem járt sikerrel (lásd Adorján, 2009), korántsem törvénytisztelő, hogy a célközpontú költségvetés irányába tett lépések Magyarországon kudarcra legyenek ítélve. Véleményünk szerint jelen javaslatot a megfelelő külső körülmények mellett bevezetve a 2005-ben elkövetett hibák kiküszöbölhetők. Úgy gondoljuk ugyanis, hogy az itt javasolt rendszer több szempontból is szerencsésőbb a 2005-ben kipróbáltnál. Egyrészt jelentős mértékben épít a tárcák önkéntes döntésére, ami a PM és a szakértőcék javuló együttműködésének irányába hat. Másrészt a javasolt rendszerben a célközpontúság már a főprogramok szintjén megjelenik, ezért a programok teljesítmény-indikátorainak megítélésekor van olyan viszonyítási alap, ami alapján el lehet dönteni, hogy különböző célokat szolgáló programok közül melyik járul hozzá

Leginkább a főprogram-célok teljesítéséhez. Javasoljuk továbbá a miniszteriumokon átívelő programok elkerülését is, ami számos, a 2005-ös kísérlet során felmerülő problémát megelőzhet.

A bevezetendő rendszer tulajdonságain túl a külső körülmények is döntő fontosságúak a siker szempontjából, amelyeknek két szempontból kell alkalmasabbnak lenniük a 2005-ösnél. Egyrészt elengedhetetlen feltétele a változtatásnak a kiszámítható fiskális politika megteremtése. Ez biztosítja ugyanis, hogy az új rendszer ne elsősorban a kiadás-csökkenés, hanem a politikai döntések tudatosítása, a rendelkezésre álló csekély mozgáster hatékony kihasználása eszközévé váljon, s így a szaktárcák ellenállása is gyengüljön. Szintén nélkülözhetetlen a célközpontról rendszer bevezetése iránti politikai elkötelezettség, melynek megléte segíthet a figyelmet a miniszterek közötti versengésről a társadalmi célok közötti választásra irányítani.

7 Hivatkozások

- A 2005. évi költségvetési program tervezés kísérletének értékelése és továbbfejlesztése a 2007. évtől. Pénzügyminisztérium, Központi Költségvetési Fejezetek Főosztálya, 2006. április
http://www.allamreform.hu/letoltes_kozigazgatas_hazai.html
- Adorján R. (2009): Kormányzati kísérlet a nullbázisú tervezésre. A 2004. évi programpályázati rendszer bemutatása, kritikája és javaslatok a továbblépéshez. Pénzügyi Szemle, LIV. évfolyam, 4. szám, pp. 605-624
- Báger G. és Vigvári A. (2005): A programköltségvetés elméleti alapjai és alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai, ÁSZ FEMMI
- Báger G. és Vigvári A. (2007): Államreform, közpénzügyi reform – Nemzetközi trendek és hazai kihívások, ÁSZ FEMMI
- Báger G., Kovács Á. (2007): A közpénzek felhasználása és a kormányzati felelősség: teljesítmény, ösztönzés, elszámoltathatóság in A közszféra és a gazdaság versenyképessége, szerk. Báger G. és Czákó E., ÁSZ FEMMI
- Bohdár V., Drótos Gy., Kiss N., Révész É. (2007): Az írott stratégiától a tényleges teljesítményig – Többdimenziós teljesítménymenedzsment-rendszerek alkalmazásának motivációi közszolgálati szervezetekben, Kormányzati Közpénzügyek szabályozás, II. évfolyam 2. szám, 223–234. oldal
- Boór T., Kovács R., Németh A. (2007): Vagyongazdálkodás és stratégia a helyi közszolgáltatások szervezésében, mlk.ötletésben és fejlesztésében – Hazai és nemzetközi példák, In: A családi ezüst – Tanulmányok az önkormányzati

- vagyongazdálkodás témaköréből, szerk.: Dr. Vigvári András, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság
- Carbonara, E. (2000): Corruption and Decentralisation, Dipartimento di Scienze Economiche, Working Paper No. 342/83
- Cseres-Cergely Zs. és Scharle Á. (2010): A magyarországi foglalkoztatáspolitikai szerkezet 2009-ben, Kézirat, Budapest Intézet
- Fjeldstad, O. (2003): Decentralisation and corruption – A review of the literature, Chr. Michelsen Institute, Bergen
- Jay, A. és Lynn, J. (2008): Igenis, miniszter úr – Egy kabinetminiszter naplója, TAS Kft.
- Kassó Zs. (2006): Miért van szükség az államháztartás pénzügyi beszámolórendszérének megváltoztatására? In: Vigvári András (szerk.) Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, Magyar Közigazgatási Intézet
- Ketelaar A., Manning, N., Turksch, E. (2007): Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants – OECD and other Country Experiences, OECD Working Papers on Public Governance
- Kéri J. (1997): A szolnoki programköltségvetés. megjelent: Magyar közigazgatás, 47. évf. 9. sz., 547-555. o.
- Kim, J., Kim, D., Dorotinsky, W., Sarraf, F., Schick, A., Baek, S., Barraclough K., Cho, J. (2005): From Line-item to Program Budgeting – Global Lessons and the Korean Case. Edited by Kim, J., Korea Institute of Public Finance
- Kraan, D., Bergvall, D., Hawkesworth I., Krause, P. (2007). Budgeting in Hungary, OECD Journal on Budgeting, Volume 6, No. 3, 2007, pp. 1-63.
- Robinson, M. (szerk)(2007): Performance Budgeting – Linking Funding and Results, IMF, 2007.
- Performance Budgeting in OECD Countries, OECD, 2007
- Performance Budgeting: A Users' Guide, OECD, March 2008
- Performance indicators: good, bad and ugly, report of a Working Party on Performance Monitoring in the Public Services, Royal Statistical Society, 2005
- Pete P. (2001): Elemenzi keret egy leendő államháztartási reform alapelveihez Közgazdasági Szemle. 10. szám.
- Romhányi B. (2006): Új költségvetési rendszer (tervezet) – A program-alapú költségvetés elfogadási és beszámoltathatási rendjéről, a fiskális szabályokról és az átláthatóságról szóló törvény megalkotásához
http://www.allamreform.hu/letoltheto/kozigazgatas/hazai/Ui_koltszevetesi_rendszer_tervezet_A_program-alapu_kolis.pdf
- Sayre, W. (1953): „Premises of Public Administration”, Public Administration Review, 28

Scharle Á. (2007): A tényeken alapuló szakpolitika működése egy foglalkoztatást ösztönző program példáján. Munkaerőpiaci Tükör, MTA-KTI, 118-133. o.

Sebők M. (2007): Az állam értünk van -II-, DEMOS Magyarország

Shick, A. (2007): Performance Budgeting and Accruals Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools? OECD Journal on Budgeting, Volume 7, No. 2.

Towards Better Measurement of Government, OECD Working Papers on Public Governance 2007/1.

Zsugyel J. et al. (2009), A Közpenzügyek nagy kézikönyve

http://www.iab.complex.hu/Kozpenzuegyvek-nagy-kezikonyve@70_826_kiadvany.html

8 Mellékletek

1. melléklet: Programrend – kiindulási alap a rendszer bevezetéséről szóló tárgyalásokhoz

Politikai élet	Kutatás, fejlesztés, innováció
Köztársaság Elnök hivatala	Alapkutatás
Allemi kétneműesek	Alkalmazott kutatás
KE protokoll/kiadási	Akadémikusok jutatsai
Európai Parlamenti képviselők jutatsai	Infrastruktúra-fejlesztés és beruházás-ösztönzés
Országgyűlési képviselők jutatsai	Infrastruktúra-fejlesztés
Országgyűlés hivatala	Központosítás
Alkotmánybíróság	Hirközlés és infomarkta
Parlók támogatása	Media támogatás
Országos választások és népszavazások	Meteorológia
Parlamenti ellenőrzés	Beruházás-ösztönzés
Ombudsmanok	Kis-, és középvalalkozások ösztönzése
Allemi Számvevőszék	Környezetvédelem
Költségvetési Tanács	Hulladékigazsállítás
Végrehajtó hatalom	Nukleáris hulladékkezelés
Allemi vezetők, jutatsai	Zajvédelem
Miniszteriumok folyó köllésgei	Vízvédelem
Kormányzati személvég	Levegővédelem
Kormányzati ellenőrzés	Talajvédelem
Statisztika	Aktív klmapolitika
KSH	Fenntartható közlekedés (BKV,MÁV,Volan közszemlétejl) kiadás)
Kül- és biztonságpolitika	Regionális politika és vidékfejlesztés
Magyarország az Európai Unióban	Bármiszat
Magyarország a világban	Országos Atomenergiai Hivatal
Nemzetközi fejlesztési együttműködés	Energia-politika
Halálon túli magyarok	Országos Alomenergiai Hivatal
Válságkezelés, és késkeméletek alagségek	Alkalmazkodó klmapolitika
Haditechnika	Fenntartható energiapolitika
Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem	Finanszírozás
Ttkösszeállítók	Kp-1 kv. Kamat, tőkevisszatérítés, adósság- és köveletkezés, kig.
Katonai nemzetbiztonsági szolgálatok	Az állami vagyomnal kapcsolatos kiadások
Államias jogkörvérvényesítés	Magyar Államkincstár
Bíróság	Adóbeszedés (APEH, VPOP)
Bírósságok	EU beírítás és nemzetközi tagdíjak
Magyar Köztársaság Ügyfélszége	Kezesség
Ügyfélszágok	Adóssághatárlítás
Magyar Köztársaság Ügyfélszége	Önkormányzatok normatív tám. formájában átengedeti Szja
Katonai ügyfélszágok	Szociális biztonság
Közszolgálatok	Oriegységi nyugdíj
Remdvédalom	Hozzálatrózói nyugdíj
Közbiztonság	Pénzübeni ellátások
Rendőrség	Passzív kiadások
Renőrség	Családtámogatások
Bűnmegelőzés	Jövlevélemplőltő és -kiegészítő szociálomok
Bűnmegelőgéltség	Szociális intézetek
Polgári védelem	Egészségleges élet
Idegenrendszet	Gyógyszertámogatás
Bevárlonási és Állampolgársági hivatal	Kabóliszterrogatszás megelőlézése
Rendőrszati Főiskola	Egészségügy ellátás
Katasztróravédelem	Gyógyító-megelőző ellátás
Katasztróravédelem	Mentőszolgálat
Piacvédelem	Vételátó szolgálat
Fogyasztóvédelem	Katonai egészségügyi intézetek
Gazdasági Versenyhivatal	Egészségpolitizatsai reugetek
Szabdadalmak	Ivővíz-ellátás
Szabványok	Sport
Kereskedelmi engedélyezés	
Földhivatalok	
PSZAF	
Egészségpolitizatsai reugetek	
Elemiszerbiztonság	
ANTSZ	
Országos Gyógyszerészeti Intézet	

A tanulmány a szerzők véleményét tükrözi

Tudás Közoktatás	Kultúra, természet, szabadidő Civil kezdeményezések támogatása
Lakásügy Közművek Vasszelény Miklós ár- és belbizvédelmi kártalanítási Alap kiadási Lakástámogatás	Civil szervezetek Társadalmi szövetek támogatása Egyházak hitéleti tevékenységének támogatása
Egélymentesség Nemzeti Kisebbségek Támogatása	Kulturális örökség Közgyűjtemények
Rokkanti nyugdíj Egyenlő bánásmód Gyermek- és ifjúságvédelem	Alamhíztörvény szerinti szociális juttatások törvényi levetítésére Nemzeti Kulturális Alap
Megvalósított munkaképességek foglalkoztatásának támogatása Társadalmi kirekesztés elleni védelem Foglalkozás-ügy	Közoktatás, kulturális vidékfejlesztés Természeti örökség és biodiverzitás Nemzeti parkok és természetvédelem Aquatúra
	Művészet Művészeti intézmények
	Szabadidő

Munkapiaci A foglalkoztatási kapacitás bővítése (munkakeresési) A hátrányos helyzetű / sérülékeny munkavállalói csoportok foglalkoztatásának szinthez hozása Járukkedvezmény a kisgyermek melletti munkapiaci visszatérőknek Járukkedvezmény hosszú távú munkanélküliségű a munkapiaci visszatérőknek A nem vagy részben foglalkoztatottak munkapiaci visszatérése támogatása Magyarított munkaképességek foglalkoztatásának támogatása Aktív munkaerő-piaci programok hatályos helyzeti munkavállalók számára Közmunkaprogram A hosszú távú munkanélküliség visszavezetése a munkapiacra "Új a munkához" program Bányászati keretrendszer nyújtása, sőt Munkaügyi kiegészítő támogatása a 2008-as gazdasági válság hatásainak mérséklésére Munkavállalás szociális és támogatási (illeszkedés javítása) Azt a munkaadókat, munkaadókat, vállalkozásokat, akik segítséget nyújtanak a munkanélküliség elleni védelemben Az álláskereső, munkórajtókészítési és segítés Ingyenért szociális és foglalkoztatási adatszolgáltatás kiértékelése Munkaadókat előmozdító és diszemináló rendszer kiértékelése A munka világába be- és visszatérésért való segítség (munkanélküliség, képzés, sőt programok) Nem-kormányzati szervezetek bekapcsolása a segítségnyújtásba Munkaerő-piaci szolgáltatást nyújtó civil szervezetek kapacitásának megerősítése Új a munka világába / Kiegészítő program AFCSZ (AFCSZ Kiegészítő) indoklás AFCSZ (AFCSZ) szolgáltatásának fejlesztése Továbbképzés, szakképzés Regionális képző központok A szakképzés rendszerének reformja / relevanciájának javítása A feladatok szakmai képzésének felülvizsgálata (támogatás, finanszírozás, értékelés) Regionális képzési hálózat szervezése az állami finanszírozású intézményekből Képzési programok indítása a gazdasági leggyorsabban fejlődő részre koncentrávalva Szakhatvány ismeretek, továbbképzés lehetőségeinek biztosítása felső fokozatok alatt Képzésben képzés: tovább / szak / képzésre felkészítés Munkapiaci képzés támogatás Felsőfokú szakképzés Hányezreknél oktatási felsőfokú szakképzés keretében Az egész életen át tartó tanulás (EaTT) támogatása Közművelődési intézmények támogatása az EaTT keretében Egységes pályaválasztási rendszer Felsőoktatási pályaválasztási rendszer kialakítása Közvetítő szolgáltatás támogatás Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet Befogadás a munkaerő-piacra Egyenlő Bánásmód Hivatal Megvalósított munkaképességek rehabilitációja Rehabilitációs célú munkanélküliség támogatása Iskolai rendszerű lemorzsolódottak reintegrációja Képzésbe ágyazott foglalkoztatás Rugalmasabb és biztonságos munkahelyek fejlesztése Rugalmasabb és biztonságos munkahelyek fejlesztése A munkaadókat, munkaadókat, vállalkozásokat, akik segítséget nyújtanak a munkanélküliség elleni védelemben Jogorvoslati lehetőségek megerősítése, különösen a diszkrimináció elleni törvények keretében A rugalmas foglalkoztatási lehetőségek bővítése a MT-e felülvizsgálatával és átalakításával Alapítványi foglalkoztatási formák előmozdítása a közszférában Részmenekidős foglalkoztatási lehetőség a gyerektőlgyerőly viszályok között Alapítványi foglalkoztatási formák támogatása A foglalkoztatás felmérése A munkanélküliség és biztonság, valamint a munkapiaci ellátás fejlesztése a foglalkoztatási Országos Munkaadókat Támogatási Felhívás Országos Értéktörvényi Tanács Országos Értéktörvényi Tanács Partnerség és partnerségi viszonyok Társadalmi partnerségi programok	
--	--

A Munkapiaci főprogram szerkezetét Cseres-Cergely és Scharle (2010) alapján közöljük, ezért az részletesebb és jobban kidolgozott a többi, csupán illusztrációnak szánt főprogrammal. A várhatóan véges alprogramokat dőlő betűvel jeleztük.

2. melléklet: Példák lehetséges nemzeti indikátorokra

	Indikátor	Mérést végző szervezet	
Gazdasági aktivitás	GDP	KSH	
	Háztartások egy főre jutó fogyasztása	KSH	
	A nemzetgazdasági beruházások értéke	KSH	
	Euróhozamok (német állampapír hozama) feletti kamatfelár	tőkepiac, ÁKK	
	Ország kockázati besorolása	nemzetközi hitelminősítők	
	Munkanélküliségi ráta	KSH	
	Hosszú távú munkanélküliség	KSH	
	Fiatalkorú munkanélkülisége	KSH	
	Foglalkoztatottak aránya	KSH	
	ONYP járulékfizetők aránya	ONYP	
	Fenntartható fejlődés	Energia-intenzitás (=Energiafelhasználás/GDP)	KSH
		Légszennyező anyagok kibocsátása	KSH
		Veszélyes hulladék mennyisége	KSH
A levegő kén-dioxiddal, nitrogén-dioxiddal, ülepítő porral, szén-monoxiddal, ózonnal való szennyezettsége		KSH	
Jó egészségi állapotú faállománnyal borított erdőterület nagysága		KSH	
Egy főre eső vízfelhasználás		KSH	
Természeti vizeink vízminőségi mutatói		Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek	
Teljes termékenységi mutató		KSH	
Biztonság	Ismertté vált közvéleményes bűncselekmények száma	KSH	
	A földértett bűncselekmények aránya	KSH	
	Személy sérülések közötti balesetek száma	KSH	
Egészséges és teljes élet	Születéskor várható átlagos élettartam	KSH	
	Egészséggel korrigált születéskor várható élettartam	WHO	
	Megkérdezés: Összességében Ön nagyon elégedett, inkább elégedett, nem nagyon elégedett vagy egyáltalán nem elégedett az életével?	Eurobarometer	
	Ezer lakosra eső öngyilkosságok száma	KSH	
	Egyes régiókban az ivóvíz klorid, vas, nitrát, mangán, nitrit, ammónium, arzén, higany, kadmium, nikkel, ólom, króm, ... koncentrációja	Vízművek	
	PISA	OECD	

	Indikátor	Mérést végző szervezet
Politikai berendezkedés	Demokrácia index	Economist Intelligence Unit
	Korrupciós index	Transparency International
	Megkérdezés: Mennyire bízik Ön a következő intézményekben: parlament, kormány, szakszervezetek, politikai pártok, hadsereg, igazságszolgáltatás/magyar jogrendszer, rendőrség, sajtó?	Eurobarometer
Társadalmi szolidaritás	Gini-index	KSH alapján
	A legfelső és a legalsó decilisek jövedelemátlagának aránya	KSH, Tárki
	Szegénységi ráták a gyermekek között	KSH, Tárki
	Anyagi depriváció objektív mutatói: alapvető szükségletek kielégítésének korlátozottsága = „megélhetési szegénység”, alapvető fogyasztási cikkekkel nem rendelkező háztartásokban élők aránya = „komfort szegénység”, rossz lakáskörülmények között élők aránya = „lakás szegénység”	KSH, Tárki
	Munka nélkül maradt háztartásokban élők aránya	KSH, Tárki

3. melléklet: A program-hierarchia szintjeinek jellemzése

	tőprográm	program	alprogram	további szint
céllányok stabilizálása	állandó			végleges
felosztás stabilizálása	törvény / öngzili			változat
időtartam	állandó (határozatlan idejű)			végleges (határozatlan idejű)
döntéshozó szint	parlament			kormány/miniszter
prezentációs szint	költségvetési törvény			miniszteri rendelet
indikátor típusa	outcome (kimenetel)			output (kibocsátás)
felcél típusa	több miniszter	egy miniszter	szakállantitkár, kormánybiztos, főosztályvezető	
Jelenlét-e egyetlen intézményt	nein			igen

4. melléklet: Az új költségvetési prezentáció tartalomjegyzéke

KÖZLÖNY

1. kölet

Normaszöveg

- 1 A programokra vonatkozó eseti szabályok
 - 1a Új véges törvényi alprogramok (pl. nagyberuházás)
 - 1b Nagy összegű, tárgyában túli kötelezettségvállalási felhatalmazások
 - 1c A parlamenti képviselők egyéb kifejezett igényei
- 2 A programon kívüli kiadások eseti szabályai
- 3 Egyéb

Törvényi mellékletek

- 1 Az Állam programszemléltető költségvetése
- 2 Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó programegységek részletes költségvetése (előiránylatban, programonként)
- 3 Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó, de programon kívüli kiadások részletes felosztása
 - 1a Parlamenti ellenőrzés
 - 1b Politikai élet
- 3a Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó, de programon kívüli kiadások részletes felosztása
- 3b Nemzeti kisebbségek támogatása
- 4 Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetek részletes költségvetése (erőforrásorientáltan, szervezetenként)
 - 4a Az Országgyűlés Hivatala
 - 4b ORTT

TAJÉKOZTATÓ MELLÉKLETEK

2. kölet (lejáratiinformációk)

Szöveges indoklás

A programok és törvényi alprogramok főbb jellemzői (cél, indikátorok, felelős, főbb tartalmi elemek)

3. kölet (számszaki megajpázás)

Tájékoztató mellékletek

- 1 Felteletések
 - 1a Makroörozozásdíj felteletések
 - 1b Technikai kivetés (lejártdó 5 év)
 - 1c A többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok folyó évi, adózás utáni várható eredménye (társaságonként)
 - 1d A maradványok várható alakulása
 - 1e Magyarország és az EU pénzügyi kapcsolatainak várható alakulása
- 2 Közözzási mérlegek
 - 2a Az Állam költségvetési mérlege
 - 2b A Központi költségvetési mérlege
 - 2c A Központi költségvetési mérlege
 - 2d Az Önkormányzati költségvetési mérlege
 - 2e Az Államháztartás költségvetési mérlege
 - 3 Az állászerzési finanszírozott állami feladatok pénzügyi kimutatásai
 - 3a Az állami nyugdíjnyújtás pénzügyi bevétel és kiadásai
 - 3b Az állami egészségügyi alap tárgyú pénzügyi bevétel és kiadásai
 - 3c A Munkaadókat alap tárgyú pénzügyi bevétel és kiadásai
 - 4 Az állászerzési finanszírozott állami feladatok aktuálusi kimutatásai
 - 4a Az állami nyugdíjnyújtás aktuálusi mérlege
 - 4b Az állami egészségügyi alap aktuálusi mérlege
 - 4c A Munkaadókat alap aktuálusi mérlege
 - 5 Az Államháztartás várható alakulása
 - 6 Költségvetési kockázati-életrészes
 - 6a Erőkevénysségi veszálalók
 - 6b Garanciakelek kihasználtsága és kockázati értéke
 - 7 Eszköz-forrás mérlegek (csak zárszámadásokor)
 - 8a Az Állam eszköz-forrás mérlege
 - 8b A Központi költségvetési eszköz-forrás mérlege

4. kölet

Programokra vonatkozó részletes információk

- 1 A költségvetési törvény végrehajtási kormányrendeletének tervezete
- 2 A Kormány hatáskörébe tartozó programegységek részletes költségvetése (előiránylatban, programonként)
- 3 A Kormány hatáskörébe tartozó, de programon kívüli kiadások részletes felosztása
- 3a Nemzeti Hírközlési Hálósság
- 3b Országos Adómenyegia Hivatal
- 4 Tárgyában túli kötelezettségvállalási keretek

5. melléklet: Rendszeresen megjelenő jogszabályok tartalma

költségvetési törvény (parlament)	új programok és törvényi alprogramok adatai	főprogramok kiadási és kötelezettségvállalási keretei; főprogramok indikátorai; programok kiadási és kötelezettségvállalási keretei; programok indikátorai; törvényi alprogramok kiadási és kötelezettségvállalási keretei; törvényi alprogramok indikátorai		a „Törvényhozás”, a „Politikai élet” és a „Parlamenti ellenőrzés” főprogram programon kívüli kiadásainak és kötelezettségvállalási kereteinek részletes felosztása		
zárszámadás (parlament)						főprogramok értékelése; programok értékelése; törvényi alprogramok értékelése
országgyűlési határozat (parlament)					parlament alá tartozó szervezetek részletes költségvetése	
kormányrendelet (kormány)			programon kívüli kiadások és kötelezettségvállalási keretek részletes felosztása	minisztériumok közös kiadási és kötelezettségvállalási keretszámának felosztása	kormány által irányított szervezetek részletes költségvetése	
kormányrendelet (miniszter)		nem törvényi alprogramok kiadási és kötelezettségvállalási keretei; nem törvényi alprogramok indikátorai	programoknak az alprogramokon kívüli kiadási és kötelezettségvállalási keretének részletes felosztása		kormány által felügyelt, de nem irányított szervezetek részletes költségvetése	nem törvényi alprogramok értékelése
miniszteri rendelet (szakállamtitkár)		tevékenységek kiadási és kötelezettségvállalási keretei; tevékenységek alprogramok indikátorai				tevékenységek értékelése

6. melléklet: Az érintett szereplők feladatai

	Pénz		Teljesítmény	
	Átfogó szabályozás	Rendszeres döntés	Átfogó szabályozás	Rendszeres döntés
Parlament	Törvényben meghatározza - a kötelezettségvállalási keretekre és a maradványfelhasználásra vonatkozó szabályokat, - a külső tételek listáját, - a célközpontú rendszerhez igazított költségvetési ciklust, - kötelezettségvállalási limitek lebontásának általános szabályait; - a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló szabályokat.	Törvényben meghatározza - főprogramok, programok, törvényi alprogramok (kv.tv.) - kiadási kereteit, - kötelezettségvállalási kereteit, - a „Politikai élet” és a „Parlament ellenőrzés” főprogram programon kívüli kiadásainak és kötelezettségvállalásainak részletes felosztását (kv.tv.), - külső tételek alakulását (szaktörvények). Országgyűlési határozatban meghatározza - parlament alá tartozó szervezetek részletes költségvetését (kv.tv.)	Törvényben meghatározza - nemzeti indikátorokat, - főprogramok listáját, - indikátorokkal szemben támasztott elvárásokat, - program-értékelés rendszerét, - új programokat és törvényi alprogramokat (kv.tv.).	Törvényben meghatározza a főprogramok, programok, törvényi alprogramok - indikátor-céljait, - értékelését.

	Pénz		Teljesítmény	
	Átfogó szabályozás	Rendszeres döntés	Átfogó szabályozás	Rendszeres döntés
Kormány (főprogramfelelős)		Kormányrendeletben meghatározza - programon kívüli kiadások és kötelezettségvállalási keretek részletes felosztását, - kormány által irányított szervezetek részletes költségvetését, - minisztériumok közös kiadási és kötelezettségvállalási keretszámának felosztását. Felel a főprogramok, programok, törvényi alprogramok kiadási és kötelezettségvállalási kereteinek szabályszerű felhasználásáért.	Kormányrendeletben meghatározza a nem törvényi alprogramokat.	Kormányrendeletben meghatározza a nem törvényi alprogramok indikátor-céljait. Felel a főprogramok, programok, törvényi alprogramok céljainak teljesítéséért.
Szakminiszter (programfelelős)		Kormányrendeletben meghatározza - hozzá tartozó programok kiadási és kötelezettségvállalási kereteinek alprogramok közötti felosztását, - programok alprogramokon kívüli kiadási és kötelezettségvállalási keretének részletes felosztását, - kormány által felügyelt, de nem irányított szervezetek részletes költségvetését. Felel a hozzá tartozó programok kiadási és kötelezettségvállalási kereteinek szabályszerű és célszerű felhasználásáért.	Kormányrendeletben meghatározza a tevékenységeket. Kidolgozza a programjait és azok indikátorait.	Kormányrendeletben meghatározza - hozzá tartozó programok alprogramjainak céljait - nem törvényi alprogramok értékelését. Kidolgozza minden évben minden program és törvényi alprogram értékelését (pénzügyminiszterrel közösen). Felel a hozzá tartozó programok céljainak teljesítéséért.

A tanulmány a szerzők véleményét tükrözi

	Pénz		Teljesítmény	
	Átfogó szabályozás	Rendszeres döntés	Átfogó szabályozás	Rendszeres döntés
Szakállamtitkár (alprogramfelelős)		Miniszteri rendeletben meghatározza - a hozzá tartozó alprogramok kiadási és kötelezettségvállalási keretének tevékenységek közötti felosztását, - alprogramok tevékenységeken kívüli kiadási és kötelezettségvállalási keretének minisztériumok közötti részletes felosztását. Felel a hozzá tartozó alprogramok kiadási és kötelezettségvállalási kereteinek szabályszerű és célszerű felhasználásáért.	Kidolgozza az alprogramjait és azok indikátorait.	Miniszteri rendeletben meghatározza - hozzá tartozó alprogramok tevékenységeinek céljait - tevékenységek értékelését. Felel a hozzá tartozó alprogramok céljainak teljesítéséért.
Főosztályvezető (tevékenységfelelős)		Felel a hozzá tartozó tevékenységek kiadási és kötelezettségvállalási kereteinek szabályszerű és célszerű felhasználásáért.	Kidolgozza a tevékenységeit és azok indikátorait.	Felel a hozzá tartozó tevékenységek céljainak teljesítéséért.
Pénzügyminiszter			A szakminiszterrel való egyeztetés után engedélyezi az új programok és a hozzájuk tartozó indikátorok parlamenti benyújtását.	A szakminiszterrel közösen minden programot és törvényi alprogramot minden évben értékeli.
Intézményvezető		A kormány által felügyelt, de nem irányított szervezetek esetében elkészíti az intézmény részletes költségvetését.		
Állami Számvevőszék		Ellenőrzi az állami pénzek felhasználásának szabályszerűségét (pénzügyi audit).	Néhány év után értékeli a célközpontú költségvetési rendszer tapasztalatait.	Auditálja a teljesítményindikátorokat (teljesítmény audit). Véleményezi a programértékelési jelentéseket. Értékeli a főprogramokat.

kv.tv. – éves költségvetési törvény

A tanulmány a szerzők véleményét tükrözi

7. melléklet: A javasolt ütemterv

hónap	PM belső előkészítési munka	Politikai szintű döntések	Szervezeti változások	Képzés	Informatikai fejlesztés	
t	Koncepció kidolgozása					
t+1	Koncepció esetleges átdolgozása a kormányzati döntések alapján	Koncepció elfogadása a kormányon				
t+2			Átállásért felelős munkacsoport létrehozása a PM-ben			
t+3	Pilot-projekt lista 1. kör (ezek szakértői segítenek a jogszabály-kidolgozásban)			Központi programköltségvetési szervezet képzése		
t+4						
t+5	Jogi szabályozás kidolgozása 1. kör				Költségvetési Gazdálkodási Rendszerrel való kompatibilitás ellenőrzése	
t+6						
t+7						
t+8						
t+9	Jogi szabályozás kidolgozása 2. kör (beleértve a pilot-projektek indításához szükséges jogszabályi változások kidolgozását)	Parlamenti pártok közötti tárgyalások a koncepció és a jogi szabályozás 1. verziója alapján		Képzési tananyagok elkészítése		
t+10						
t+11						
t+12					PM belső képzés	KGR-kompatibilitás biztosítása
t+13						
t+14						
t+15						
t+16						
t+17	Program-átvilágítás nulladik köre	A pilot-projektek indításához szükséges jogszabályi változások kormányzati/parlamenti elfogadása	PM átszervezése, központi programköltségvetési szervezet létrehozása a PM-ben			
t+18				Széles körű képzés a minisztériumokban és egyéb központi intézményekben		
t+24						

		Pilot projektek indítása	Programköltségvetési szervezetek létrehozása a szakminisztériumokban		
t+26	Program- és indikátor-engedélyezési kritériumrendszer kidolgozása	Programok kidolgozása	Költségvetési szervek formaválasztásának előkészítése		
t+27					
t+28	Jogi szabályozás véglegesítése 3. kör, big bang körének meghatározása				
t+29		Szükséges jogszabályok elfogadása			
t+30					
t+33		Big bang (új Áht és 217-es hatályba lép)	Költségvetési szervek átalakítása		KGR működik
t+36					

9 Egyes szakkifejezések magyarázata

bázisszemlélet: A bázisszemlélet általános értelemben annyit jelent, hogy egy mutató adott időszakra vonatkozó tervezésének kiindulási alapja a megelőző időszak értéke; a tervezési döntés tehát valójában a bázishoz képest számított növekményre vonatkozik. Ezért is szokás a bázisszemléletet „inkrementalista” módszernek is nevezni. A költségvetési tervezés sok országban és sok szakpolitikai területen bázisszemléletben zajlik, ami azt jelenti, hogy a kiadási kereteket (előirányzatokat) az esetek túlnyomó részében az előző évi kiadási keret alapján határozzák meg, például úgy, hogy az infláció mértékével megemelik azokat. Hátránya ennek a gyakorlatnak, hogy nem kényszeríti ki a szakpolitikai célok és választások tudatosítását, azaz nem teremt olyan mechanizmust, amelyek előidéznék a feleslegessé vált kiadások megszüntetését. Az egyik első kísérlet a bázisszemlélet felváltására a nulla bázisú költségvetési tervezés (zero based budgeting) bevezetése volt, amelyben minden évben a korábbi elosztástól függetlenül, a politikai értékválasztások mentén osztották el a forrásokat.

A teljesítményalapú, illetve a célközpontú költségvetés szintén alternatívája a bázisszemléletű tervezésnek, amennyiben a forráselosztás során nem az előző évi kiadási keretek megismétlése történik, hanem az elért teljesítmények, illetve az adott költségvetési évre kitűzött szakpolitikai célok határozzák meg a forráselosztást. Teljes mértékig sem nem lehetséges, sem nem szükséges megszabadulni a bázisszemléletől a költségvetési tervezésben, mivel a management erőforrásoknak nem hatékony felhasználása, ha minden évben a költségvetés minden egyes számát a nulláról kell újra végiggondolni és tárgyalni. A gyakorlatban értelmesen kitűzhető cél, hogy rendszeresen sor kerüljön minden kiadási szint alapos – nulláról induló, a kitűzött célokkal összehasonlító – átvizsgálására.

célközpontú és erőforrásközpontú költségvetési rendszer: Az erőforrásközpontú költségvetési rendszerekben a hangsúly az állam kiadásain, azaz az állami feladatellátás inputjain, az egyes feladatok vagy intézmények erőforrás-szükségletén van. Ezzel szemben egy célközpontú költségvetési rendszerben az inputokkal egyenrangú szinten, azonos költségvetési dokumentumokban szerepelnek az adott feladat vagy intézmény céljai, illetve eredményei is. Egy célközpontú költségvetési rendszerben tehát a költségvetési dokumentumok számszerű output és/vagy output indikátorokat is tartalmaznak: tervezéskor ezekre vonatkozó célertékeket, zsraszámadáskor pedig ezek teljesült értékeiket.

indikátor-hierarchia: Minden programegységhez tartoznak célok, melyeket indikátorok segítségével fejezünk ki: ezek segítségével mérjük s ítélik meg az egyes program-egységek sikerességét. Az indikátorok hierarchija megfellelthehető a programegységek hierarchájának abban az értelemben, hogy az egymással alá-fölé rendeltviszonyban lévő programegységek indikátorai alá-fölé rendeltviszonyban kell legyenek egymással. Ez azt jelenti, hogy a különféle indikátorok a tudomány állása szerint bizonyítottan (vagy legalábbis kellően nagy valószínűséggel) érdemben hozzájárulnak a hierarchiában felelttük lévő indikátorok alakulásához.

Javaslatunk szerint a legfelső szinten vannak a nemzeti mutatók (akár 50-100 darab), amelyek segítenek megjelölni azt a célrendszer, aminek az elérését kell, hogy szolgálja valamilyen program és minden kiadás. Közjüket tartozhat pl. a GDP, az alap- és középfokú oktatási rendszer teljesítményét mérő PISA-index, az MIDI versenyképességi mutató vagy a Transparency International korrupciós indexe. Ahogy haladunk lefelé a hierarchiában, az indikátorok egyre kevésbé outcome- és egyre inkább output-jellegűek; egy tevékenység indikátora pl. lehet a megépített autókutat hossza.

kiadási és kötelezettségvállalási keret: A költségvetési kiadások kontrollja szempontjából a két legfontosabb pillanat a kötelezettségvállalás és a kifizetés. A kötelezettségvállalási leggyakrabban egy szerződés megkötése jelenti, a kifizetést pedig az, amikor a pénz elhagyja a kincstárat. A pénzforgalmi szemléletű költségvetési rendszerekben a költségvetési egyenleg a kifizetés pillanatában mutatja az eseményt, de nyíltánvaló, hogy tényleges kontroll az ügyleteknek ebben a fázisában már nem gyakorolható. Ahhoz, hogy a későbbi kifizetés ne veszélyeztesse a költségvetési kereteket, már a kötelezettségvállalás pillanatában be kell tudni avatkozni. Ennek megfelelően egy jól működő költségvetési rendszer nemcsak azt határozza meg, hogy egy adott intézmény vagy program mennyi pénzt költthet el az adott költségvetési év során, hanem azt is, hogy milyen mértékű kötelezettségeket vállalhat a későbbi évek forrásainak terhére.

A mai magyar költségvetési előirányzat szigorú értelemben „új kiadási jogosultságként” értelmezhető, mivel önmagában nem jelent korlátot a kötelezettségvállalásban, viszont maradványként (bizonyos határok között) a későbbi évekre átvihető és ezzel későbbi kiadást alapoz meg. 2010-től a Kormány már kötelezettségvállalási keretet is megállapít a tárgyévet követő három év mindegyikére vonatkozóan. Számos ország költségvetési rendszerében (pl. az EU vagy az Egyesült Államok költségvetésében is) magában a költségvetési törvényben léteznek külön kiadási és kötelezettségvállalási előirányzatok.

költségvetési ciklus: Az éves költségvetési ciklus a költségvetés tervezésének, elfogadásának, végrehajtásának és a beszámolásnak az éves menetrendjét jelenti. Az egyes évek költségvetési ciklusai egymással átfednek, mivel minden évben párhuzamosan folyik a beszámolás az előző évről, a folyó évi költségvetés végrehajtása és a következő év tervezése. Azokban az országokban (mint például Magyarországon), ahol középtávú költségvetési tervezés is folyik, tágabb értelemben a tervezés már jóval korábban megkezdődik, amikor először jelenik meg az adott év a középtávú tervekben. Nem szokás a költségvetési ciklus részének tekinteni azt az időszakot, amikor még nem kötelező érvényűek a megállapított keretek.

Tekintettel a költségvetési szabályrendszerre, tágabb értelemben a tervezési szakasz a magyar költségvetési rendszerben már a tárgyévet megelőző harmadik évben megkezdődik, amikor a reáladottság-szabály alapján a parlament rögzíti az elsődleges egyenleg-célt. A következő évben a törvény rögzíti a belső tételék egyenleg-követelményét, amelyet végül az éves költségvetési törvény oszt fel. A felosztás részletes tervezése elvileg a tárgyévet megelőző év áprilisában kezdődik a tervezési irányelvek kiadásával, az ezen alapuló tervezési körirat pedig június első felében jut el a szakminiszteriumokhoz. A nyár folyamán elkészül a költségvetési törvényjavaslat, melyet a kormány szeptember végén nyújt be a Parlamentnek. Az Országgyűlés a bizottsági tárgyalások, valamint a két körös általános vita után december végéig

fogadja el a törvényt. A zárszámadást a kormány a tárgyévet követő év augusztus 31-én nyújtja be az Országgyűlésnek, amely azt az év végéig el szokta fogadni.

költségvetési prezentáció: Költségvetési prezentáción az Országgyűlés elé kerülő költségvetési dokumentumok – költségvetési törvény és zárszámadás (törvénysszöveg és törvényi mellékletek), valamint azok tájékoztató mellékletei – szerkesztet és főbb tartalmi elemeit értjük. A költségvetési prezentáció tehát a költségvetési rendszer lenyomata, az éves költségvetésre vonatkozó döntések kihirdetésének elsődleges formája és a költségvetési politikáról szóló parlamenten viták lefolytatásának kerete. A prezentáció alapvetően három metszeten keresztül történhet: (1) intézményi metszeten az egyes döntési egységek jellemzően intézményekhez rendelnek összegeket (pl. egyes miniszteriumok, név szerint megnevezett, vagy meg nem nevezett közhasznú szervezetek, stb.); (2) funkcionális metszeten a főbb szakpolitikai területek osztoznak a pénzügyi forrásokon (pl. oktatás, egészségügy, közlekedés, stb.); (3) a közgazdasági metszet a különböző kiadásokat a nemzeti számlák statisztikai kategóriái szerint sorolja be (pl. bér, beruházás, transzfer, stb.)

A hagyományos, erőforrás-központú, tételesoros költségvetési rendszerek jellemzően intézményi metszeten készülnek, míg az itt javasolt célközpontú, program-szemléletű költségvetési rendszerek egyik fő jellemzője, hogy a programrend funkcionális metszeten alapul.

önkiválasztás (self selection): Az optimális ösztönzések elméletének körébe tartozik az önkiválasztás elve, amely olyan rendszerek esetében értelmezhető, ahol sok, egymástól különböző, de közös szemléltő számára hasonlónak tűnő szereplő döntését kívánjuk befolyásolni. Például egy mobiltelefon szolgáltató cég ügyfelei között sokféle típusú ember van; egyesek nappal, mások csúcsidőn kívüli szokatlan telefonálnak, ki sokat, ki keveset beszél, és van, aki inkább SMS-t ír. Mivel a profijtát maximálálni szándékozó mobilitátság közvetlenül nem tudja megfigyelni, melyik ügyfele melyik csoportba tartozik, oly módon kialakított tarifacsomagokat kínál nekik, hogy ha mindenki automatikusan a neki legkedvezőbb csomagot választja, az a társaság profitmaximalizálásához vezet. Minden csomagnak szükségesszerűen vannak előnyei és hátrányai minden más csomaghoz képest, a szereplők ezeket mérlegelve választanak közülük, telefonálási szokásaiknak – azaz típususknak – megfelelően.

Jelen papírban mi az önkiválasztás elvét a célközpontú költségvetéshez csatlakozó szakpolitikai területek és intézmények kiválasztása során javasoljuk alkalmazni. A rendszer kiépítését ugyanis alapvetően a miniszterek és az intézményvezetők önkéntes döntésére kívánjuk alapozni, azaz a programokat a programfelelős miniszterek alakíthatják majd ki, és az intézményvezetők is önként vállalkozhatnak a teljesítményszervizdés megkötésére.

pénzforgalmi és eredménysszemléletű elszámolás: A pénzforgalmi elszámolási rendszerben az ügyleteket pénzügyi teljesítésük időpontjában kell elszámolni. Az eredménysszemléletű elszámolás elve azt jelenti, hogy az egyes ügyleteket és eseményeket bekövetkezésük, nem pedig pénzügyi teljesítésük időpontjában kell könyvelni. A két elvből fakadó legjelentősebb különbség, hogy a pénzforgalmi kimutatásokban kiadások (pl. beruházás) jelennek meg, míg az eredménysszemléletű elszámolás ráfordítást (pl. amortizáció) mér.

A magyar költségvetés (és a világ szinte valamennyi országának költségvetése) módosított pénzforgalmi szemléletben készül, azaz néhány korrekciótól eltekintve a költségvetési bevételek és kiadások annak az évrnek a költségvetésében szerepelnek, amelyben a pénzáramlás bekövetkezik. Az állami feladatellátás különféle lehetséges módjainak teljes költség alapú összehasonlítása pénzforgalmi szemléletű költségvetési rendszerben is megvalósítható akkor, ha a két szemlélet közti főbb eltéréseket okozó ügyletípusokat belső árazási rendszerrel szimuláljuk. Például az egyes program-egységek kimutatott forrásigényének szintjén a beruházás helyébe az amortizáció állítható, ha az állóeszközöket (elsősorban épületeket) a programok egy központi vagyonekezelőtől bérlelik bérleti díj fejében.

program-áttekintési ciklus: A programmegységek életciklusa elvileg a célok tervezésétől az elfogadáson, végrehajtáson, értékelésen, majd az értékelések alapján végrehajtott esetleges módosításokon keresztül a végző megszüntetésig tart. Program-áttekintési cikluson olyan rendszert értünk, amely valamilyen előre megtervezett ütemezésben biztosítja, hogy minden programmegységet megfelelő időközönként a megfélelő döntéshozó (szaklátrca, PM, Kormány, Parlament) kénytelen legyen felülvizsgálni, és szükséges módosításáról, esetleges megszüntetéséről nyilvános döntést hozni.

A javasolt rendszerben a program-áttekintési ciklus a költségvetési ciklushoz igazodik. Ez az jelent, hogy bár a programcélokat a kiadási keretekkel egy időben, a költségvetési törvény részeként, az őszi ülészakon tervezik meg és fogadják el, a program-célok teljesítésének értékelését az Országgyűlés a tavaszi ülészakban tárgyalja, és az itt hozott esetleges döntések új típusú „költségvetési irányelvekként” alapozzák meg az ősszel benyújtott költségvetési törvényjavaslatot. A programokat a Kormány évente, a parlament viszont csak néhány éves ciklusokban, rotációs rendszerben vizsgálja meg. Az alacsonyabb szintű programmegységeket a költségvetési rendszert felölös minisztérium, valamint a szaklátrcák belső ellenőrzési egységei évente kell, hogy átvilágítsák, legalább minimális mértékig.

programrend és programmegység: A program-költségvetési rendszer lényege, hogy a költségvetési döntések az állam által ellátott feladatok szerinti hierarchikus struktúrába – programrendbe – rendezett összegekre vonatkoznak. A programmegységek a hierarchikus struktúra csomópontjai.

A mai magyar költségvetési rendszer alapjegysége a fejezet, melynek felölése a fejezetgazda, de a parlament fentartja magának a jogot még a különféle fejezeti kezelési előirányzatok közötti évközi átcsoportosításra is. A javasolt rendszerben az állami feladatellátás alapjegysége a program. A *programme*ok hozzávetőlegesen megfélelelhetők a mai költségvetésben „lakikus” olvasó számára is felismerhető 100-150 állandó témának, kezdve a parlament működésétől a hulladékgyártalkodáson, a sporton keresztül az egészségügyi ellátásig és a foglalkoztatás-politikáig. A hasonló cél megvalósítását támogató programok azonos *főprogramme*hoz tartoznak. A programokon belül kialakíthatók *alprogramme*ok, az alprogrammeokon belül pedig *tevékenységek*. A főprogrammekat, programmekat, alprogrammekat és tevékenységeket összefoglaló néven programmegységeknek nevezzük.

teljes költség: Egy állami feladat ellátásának teljes költsége megegyezik az ellátás során adott időszakban felhasznált termelési tényezők pénzben kifejezett értékével. A feladatellátás költségének mérésére az eredmény-szemléletű elszámolási mód alkal-

masabb a pénzforgalmi elszámolásnál, hiszen az akkor számozza el az egyes erőforrások értékét, amikor azokat ténylegesen felhasználták a termelés vagy szolgáltatásnyújtás során.

A ténylegpus politika-alkotás rendszerében a politikai szinten meghatározott cél elérésére alkalmas különféle megoldások összehasonlíthatósága szüksegeessé teszi a teljes költség mérését, mivel e nélkül látszólagos előny/höz jutnak azok megoldások, amelyek bizonyos költségelemeket nem mutatnak ki (pl. a fix bérleti dolgozó közalkalmazottak munkaidéje, az állami tulajdonban lévő épületek használatá).

teljesítményszereződés és teljesítmény-audit: A megbízó és az ügynök között létrejött olyan megállapodás, amely az ügynök javadalalmazását a megbízó által meghatározott megfelelő indikátorral objektív módon mérhető teljesítmény elérésétől teszi függővé. Teljesítményszereződést elvileg köthetnek egymással természetesen személyek és intézmények is. Nyilvánvaló, hogy ha az indikátor mérését maga az ügynök (az érintett személy vagy intézmény) végzi, erős lesz számára a kísértés, hogy az eredményeket a számára kedvező irányba torzítsa, és így növelje saját javadalalmazását. Az adatok megbízhatóságát csak az garantálhatja, ha az indikátorokat vagy elve egy külső szervezet méri (pl. a jegybank teljesítményét mutató inflációt a KSH méri) vagy legalábbis egy külső szervezet auditálja (pl. azokról a vállalatokról, amelyeket nem a tulajdonosok vezetnek, a managerok által készített pénzügyi kimutatásokat a tulajdonosok érdeklében a könyvvizsgálók ellenőrzik).

Javaslatunk szerint a programmegységek felölősei szolgáltatásokat rendelkezhetnek meg az állami intézményektől, melynek során az intézményvezetővel kötött teljesítményszereződésben rögzítik az elvárt szolgáltatás – számszerű indikátorokkal kifejezett – mennyiségét és minőségét, valamint a teljesítménytől függő díjazás mértékét. Ilyen teljesítményszereződések léteznek például a kanadai program-költségvetési rendszerben is. Mivel a javasolt célközponú költségvetési rendszerben a programmegységek céljának teljesítését kvantitatív indikátorok segítségével mérjük, teljesítményszereződést köthetnek az ala-fölle rendeltéségi viszonyban lévő programmegységek felölősei is. Javaslatunk szerint az Állami Számvevőszék feladata kell, hogy legyen a különféle programmegységek, ill. intézmények számára megállapított indikátorok alakulásáról a programfelölősök, ill. intézményvezetők által a parlamentnek jelentett tényértékek auditálása („teljesítmény-audit”) ugyanúgy, mint ahogyan a jelenlegi rendszerben a költségvetési fejezetgazdák által jelentett tényadatokat pénzügyi auditálását is az ASZ végzi. Természetesen az ASZ feladatát jelentősen egyszerűsíti, ha egy programmegységhez olyan indikátor tartozik, amelyet egy szakértő és független intézmény (pl. KSH, Transparency International) eleve rendszeresen és átlátható módon mér.

ténylegpus politika-alkotás (szakmai decentralizáció): A ténylegpus politika alkotás lényege, hogy a döntéshozatalat integrálni kell a tudományos eredményeket, azaz a hazai vagy külföldi programok – vagy azok tesztelése – során felhalmozódott adatokat és azokból levont következtetéseket, valamint a kormányzaton kívüli érdekelték véleményét. A ténylegpus politika-alkotás fogalma szorososan összekapcsolódik a politikai és a szakmai szintű döntéshozatal szétválasztásával, azaz a szakmai jellegű döntések decentralizálásával. Egy ilyen rendszerben a döntéshozatal az alábbi fázisokra osztható: (1) a politikus kítúzi a célt, (2) a szakértő a tudományos ismeretek és a mért adatok alapján kidolgoz alternatív megoldásokat és begyűjti a külső érdekeltek felek vé-

leményét (3) a politikus szükség esetén tárgyal a külső érdekelte felekkel, majd választ az alternatívák közül, és végül (4) szakértők végrehajják a kiválasztott megoldást.

tételesoros és programalapú költségvetési rendszer: A tételesoros és a programalapú költségvetési rendszerek közötti különbség abban áll, hogy az előbbi esetén az erőforrásokat a költségvetési dokumentumok alapvetően intézményekhez rendelik hozzá, míg az utóbbi esetén az egyes (általában funkcionális bontású, vagyis szakpolitikai területek szerint csoportosított) programok között történik a forráselosztás.

Tartalom

Összefoglaló	1
1 Bevezető	3
2 Az állami feladatellátás célközpontú átalakításának elméleti szempontjai	6
2.1 Az erőforrás- és a célközpontú finanszírozás általános leírása	6
2.2 Az erőforrás- és a célközpontú feladat-végrehajtás általános leírása	10
2.3 Mire kell kiterjednie a költségvetési rendszer átalaktási tervének? 11	
3 A költségvetési rendszer javasolt szerkezete	14
3.1 Költségvetési fejezetek helyett programok	14
3.2 Nemzeti mutatók és programmegység-indikátorok	20
4 A javasolt költségvetési rendszert működtető mechanizmusok	28
4.1 A programrend és az indikátor-hierarchia kiépülése	28
4.2 Prezentáció és elszámolás	29
4.3 Döntési hatáskörök és ösztönző rendszer	37
4.4 Programáttekintési ciklus	43
5 A javasolt költségvetési rendszer bevezetésének és működtetésének feltételei	46
6 Záró gondolatok	50
7 Hivatkozások	53
8 Mellekletek	56
9 Egyes szakkefejezések magyarázata	68

A Közpénzügyi füzetek sorozatban megjelent tanulmányok

24. Gáspár Katalin, Kiss Áron: A pénzübeli jóléti támogatások célzottsága. 2009. október
23. Elek Péter, Scharle Ágota, Szabó Bálint, Szabó Péter András: A bérekhez kapcsolódó adóelítékolás Magyarországon. 2009. április
22. Bakos Péter, Benczúr Péter és Benedek Dóra: Az adóköteles jövedelem rugalmassága. 2008. május
21. Bakos Péter, Biró Anikó, Elek Péter és Scharle Ágota: A magyar adórendszer hatékonysága. 2008. április
20. Ivanyna, Maxym: Adóverseny és kormányzati hatékonyság. 2007. november
19. Biró Anikó, Elek Péter és Vincze János: A PM-KTI makrogazdasági modell: összefüggések és szimulációk. 2007. május
18. Firlé Réka és Szabó Péter András: A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatásai. 2007. április

A PM Kutatási füzetek sorozatban 2005 óta megjelent tanulmányok

17. Benedek Dóra, Firlé Réka és Scharle Ágota: A jóléti újraelosztás mértéke és hatékonysága. 2006. július
16. Benedek Dóra, Rigó Mariann, Scharle Ágota és Szabó Péter András: Minimálbér-emelések Magyarországon, 2001-2006. 2006. január
15. Vidor Anna: A megtakarítás-ösztönzők hatása: magyarországi tapasztalatok. 2005. október
14. Gál Róbert Iván, Törzsök Árpád, Medgyesi Márton és Révész Tamás: Korosztályi számlák Magyarországon, 1992-2001. 2005. július
13. Cseres-Gergely Zsombor: Inaktív középkorú emberek és háztartások: ösztönzők és korlátok. 2005. május
12. Lesi Mária és Pál Gabriella: A széndioxid emisszió kereskedelem bevezetésének várható hatása a magyarországi piacon. 2005. április
11. Lesi Mária és Pál Gabriella: A széndioxid emisszió kereskedelem elméleti alapjai és európai uniós szabályozása. 2005. március
10. Benedek Dóra és Lelkes Orsolya: A magyarországi jövedelem-újraelosztás vizsgálata mikroszimulációs modellel. 2005. január