

Kovács Róbert

A helyi jólét és jóllét az önkormányzati funkciórendszerben – innovatív technikák

Lehet-e, érdemes-e előre gondolkodni egy olyan világban, ahol az egyén képességeit, látóterét lényegesen átlépő erők percről percre felülírják a létezés és működés feltételeit? Aki felméri a helyzetét és a lehetőségeit, az esélyt ad magának, aki sodródik, kiszolgáltatja magát.

Bevezetés

Társadalmunk fontos alapépítőkövei az önkormányzatok. A társadalom egyénekből áll, akik családokat formálnak. Korábban a család töltött be minden közösségi szerepet, de mára letisztult a funkciója. Úgy funkcionál, mint a legalapvetőbb intim közösség az egyén körül. A családról leváltak azok a közösségi funkciók, amelyek az egyén „idegen” emberekkel való kapcsolatait jelentik. Barátok, munkatársak, kulturális és egyéb érdeklődési és érdekcsoportok, de kialakultak formalizált közösségek is. Ezek közül az egyént övező, már nemcsak szociológiai, hanem jogi értelemben is intézményesült közösségek közül a legbelső körökben jelentőségükben és képességükben is kitűnnek az önkormányzatok, olyan szervezetekként, amelyek gyökerei a családban vannak, mára azonban az államrendszer részét képezik. Az önkormányzatok ma még közvetlen tükrei az őket képező egyéneknek, vezetőjük egy a közösségből. A közösség vezetője néha a legtehetségesebb lesz, néha a legerőszakosabb, néha olyan, mint mindenki más, csak egy a közösségből. Képességei, kapcsolatai jó eséllyel az őt kiválasztó közösséghez, a helyhez kötik, ahová tartozik, de néha dezertőr lesz. Az önkormányzatok ezen családi gyökerük miatt az államrendszer legalsó, legemberközelibb lépcsőfokaként gyakran kevésbé professzionálisak, még emberiek. Sokkal emberibbek, mint az államszervezet távolabbi rendszerelemei.

Ha gyakorlati szakemberekkel, polgármesterekkel beszélgetünk a jövőorientált gondolkodásról, leggyakrabban meglehetősen szkeptikus válaszokat kapunk. A legutóbbi tapasztalatok szerint gyakorló pénzügyesek is képesek megkérdőjelezni alapvető pénzügyi gazdálkodási elveket, mondván, hogy azok a gyakorlatban nem megvalósíthatók. Meggyőződésem, hogy az a gyakorlat, amely teljesen szembemegy a józan ésszel és alapvető törvényszerűségekre építkező elvekkel, rossz úton jár. Rosszabb esetben nem az történik, mint amilyen képet



önmagáról mutat, olyan megtévesztő manipulatív technikákat alkalmaz, amelyek elfedik a tényleges szándékokat, cselekvéseket.

A tevékenységeink költségeinek és az azok fedezetétől szolgáló bevételeknek a tervezése egyáltalán nem felesleges erőfeszítés, még egy egyébként nehezen követhető, folyamatosan változó, válságos környezetben sem. Ha a tervek készítése során túllépünk a szükséges költségvetési-adminisztratív kötelezettségeken, és összetettebb pénzügyi, közgazdasági, ökonometriai eszközökkel próbáljuk meghatározni a jövőbeni lehetőségeinket, nem végzünk felesleges munkát. Ezzel szemben egy olyan tudásra teszünk szert, amelyhez utóbb is viszonyulni lehet, akkor is, ha az előre jelzett helyzetképet újra és újra át kell dolgozni. Ha egy önkormányzati vezető teljesen kiszolgáltatottnak érzi is magát, ha sokkal erősebbek azok az erők, amelyek sodorják, akkor is, aki tudja, hogy hol van, az tudja, hogyan és mibe fog tudni belekapaszkodni. A tervezett jövő alapján elkészített stratégiai program erejét nem annak „köbevésettsége” adja, hanem az, hogy az önkormányzat működésében és fejlesztéseiben összehangolt és kidolgozott módon reális célokat követ.

Ha feladjuk a józan ítélőképességünket, feladjuk a hitet, hogy képesek vagyunk befolyásolni saját jövőnket, akkor kiszolgáltatjuk magunkat a környező irracionálisnak, amely felemészt. Az ötletszerű, a politikus megérzésein alapuló politizálás látványos sikereket és látványos bukásokat eredményezhet. A megalapozott, végiggondolt és folyamatában, hatásaiban ellenőrzött közpolitika sokszor kevésbé látványos, de eredményessége valószínűbb, ha a megvalósítása szakmailag, pénzügyi szempontból előkészített, konszenzuson alapuló, és a végrehajtása során megfelelően érvényesül a végrehajtó szabadsága és számonkérhetősége, a folyamata átlátható, és az érintettek tájékoztatása rendszeres és részletekbe menő. Ez utóbbi tekinthető jó kormányzásnak.

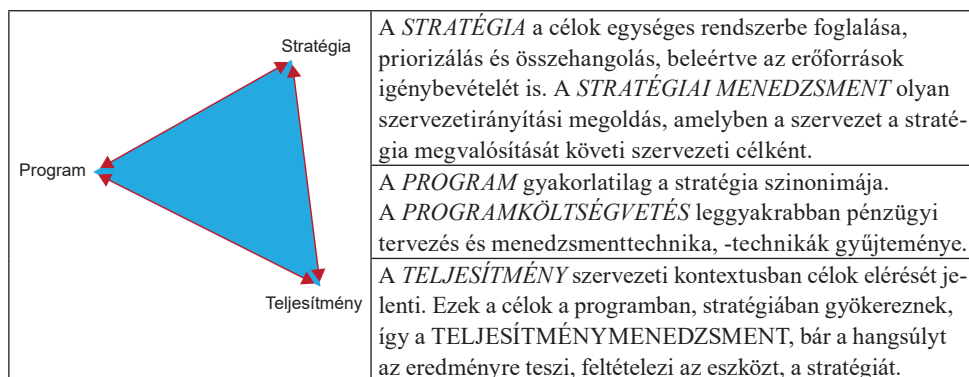
Ez a tanulmány egy módszert mutat be. Ez a módszer a széles körben elterjedt, a nemzetközi ajánlásokban is szereplő stratégiai menedzsment. Az alábbi tanulmány ugyanakkor egy többéves kutató-, kísérletező munka eredményét tárja az olvasó elé. A feltárómunka, amely gyakorlatilag teljes pályafutásomat felöleli 1996-tól kezdve, sokáig a programköltségvetés elnevezésű módszer keretei között zajlott. A jelen munka ezt teljesen új keretbe, a stratégiai és teljesítménymenedzsment keretébe helyezi.

Így több tekintetben is megújult itt az eredeti, elsődlegesen pénzügyi elképzelés:

1. A stratégiai és teljesítménymenedzsment mint keret egy befoglaló, általánosabb fogalmi környezet, mint a programköltségvetés.
2. Belehelyezem magát a stratégiai programot a jóléti politika fogalmi rendszerébe.
3. Egyes pontokon kiegészítem, pontosítom a korábbi programköltségvetésként meghatározott módszertant.

A stratégiai és teljesítménymenedzsment mint keret túllép a programköltségvetés alapvetően pénzügyi-tervezési fogalmán, és egy pontosabb, tisztább fogalmi környezetet biztosít azáltal, hogy az általános és a pénzügyi menedzsment kereteihez egyszerre viszonyul. Ugyanakkor egyúttal megtartja a programköltségvetés által sugallt célorientált szemléletet.

Minden esetben a célok meghatározásával indul a tervezési folyamat, amelyet az általános, szakmai és pénzügyi menedzsment végrehajt, ellenőriz. A programköltségvetés eredendően tartalmazza a hatékony pénzügyi menedzsment és a célok vezérelte gondolkodás technikáit, amely egy változó tartalmú pénzügyi eszközcsoporthoz tartozik.



1. ábra

Stratégia(menedzsment) – program(költségvetés) – teljesítmény(menedzsment)

Forrás: a szerző szerkesztése

Maga az alapeszköz, a programköltségvetés ismert koncepció, egyik első említése 1968-ra datálható.¹ A Nemzetközi Valutaalap (a továbbiakban: IMF) a módszert kifejezetten ajánlja szegényebb országokban² a közszektor hatékonyságának növelésére. A legtöbb nemzetközi, a közszektormenedzsmenttel általában vagy a pénzügyi menedzsmenttel konkrétan foglalkozó szakmai anyag ajánlásaiban³ ott szerepelnek azok az elemek, amelyekre a stratégiai és teljesítménymenedzsment, illetve a programköltségvetés épül. Ezt részletesen ismertetem az *Általában a teljesítményelvű pénzügyi menedzsmentről* című alfejezetben.

A programköltségvetés a hazai önkormányzatokkal foglalkozó szakmai anyagokban, fejlesztési koncepciókban, kapacitásépítő tréningek anyagaiban is jelen van az 1990-es évek közepe óta,⁴ sőt kísérleti alkalmazására is vannak példák.⁵ Én magam is ekkor, 1996-ban találkoztam először a fogalommal a Városkutatás Kft. és a washingtoni Urban Institute USAID által finanszírozott programokban. Itt Hegedüs József, Katie Mark és Phil Rosenberg vezetése alatt dolgozhattam. Ezt követően is foglalkoztam nemzetközi és hazai projekteken a programköltségvetés és a stratégiai menedzsment kérdéseivel.

A programköltségvetés és a stratégiai elvű helyi menedzsmentrendszerek szerbiai és a szlovákiai bevezetésének tapasztalataival szembesülhettem közvetlenebb módon. Partnerem az a Luba Vavrova volt, aki Szlovákiában szinte a lelke volt a programköltségvetés vonalának, alkalmazásának.⁶ A korai szlovákiai tapasztalatok nyomán az ő részvételével valósult meg a *Financial Management for Local Governments* négykötetes összefoglaló munka az UN Habitat és a Local Government Initiative kiadásában, 2007-ben. Az önkormányzati vezetők számára tartott képzéseken találkozhattam a direkt módon érintett

¹ HAGEN 1968.

² Példa vonatkozó IMF-kiadványokra: DABLA-NORRIS et al. 2010; ROBINSON–LAST 2009.

³ Vö. OECD 2015.

⁴ Vö. ROSENBERG 1999.

⁵ Szolnok megyei jogú város alkalmazta az eredeti programköltségvetést, amelyet legalább a 2000-es évek végéig fenntartott. A programköltségvetés módosított változata 2014-től bekerült a TÖOSZ képzési programjaiba. Elérhető: www.toosz-oktatas.hu/ (A letöltés dátuma: 2020. 08. 13.)

⁶ Vö. például: www.mafis.eu (A letöltés dátuma: 2020. 08. 13.)

helyi vezetők véleményével, problémalátásával. Rendkívül sokat köszönhetek a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (a továbbiakban: TÖOSZ) nyitott, befogadó közegének, és akkori főtítkárának, Zongor Gábornak, aki felkarolta az ügyet, Iványiné Szabó Andrea vezető trénernek, aki segített az önkormányzatok nyelvére lefordítani a stratégiai menedzsment és gondolkodás egyes részkérdéseit. Saját elképzeléseimet így, a fogalommal történt első találkozásom óta eltelt két évtized alatt folyamatosan finomítottam.

A koncepciómban eleinte, az 1990-es években a pénzügyi-költségvetési szemlélet dominált. A szervezők⁷ célközönségnek és befogadó közegként is pénzügyi-gazdasági vezetőket jelöltek meg. Az általam a 2010-es években megújított elméleti keret már nagyobb hangsúlyt helyezett a stratégiai szemléletre, a programszerű felépítésre, a szervezeti-integrációs és operatív kérdésekre. Így ugyanakkor a helyi legfőbb döntéshozók, a polgármesterek meggyőzése került az aktivitásom fókuszába.

Az elmúlt mintegy három évben elkezdtem újrakoncepcionálni a stratégia- és teljesítményvezérelt közösségi gondolkodás, menedzsment, politika kéréskörét, amit egyetemi továbbképzéseken – Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem (BME), Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) –, illetve tudományos előadások keretében, továbbá szakcikkekben disszemináltam. Bár a jelen anyag váza korábbra nyúlik vissza, ez az anyag ebben a terjedelemben, ebben a mélységben, tudományos tanulmány formájában még sehol nem jelent meg, komplex megközelítési módját és újrastrukturált keretrendszerét tekintve mindenképp újszerű eredményeket közöl.

A fenti példákon túl a stratégiai és teljesítménymenedzsment, ahogy a programköltségvetés eszköztára is, elsősorban a központi kormányzatra, illetve a közszektorra általában (illetve egyes technikák részleteikben) van kidolgozva. Ritkább az az eset, amikor működő rendszerként önkormányzatokra próbálják adaptálni e technikákat.

Az önkormányzatok mint speciális környezet több fontos sajátossággal rendelkeznek:

- autonómiájuk részleges:
 - jogi értelemben alárendeltek a nemzeti törvényeknek, amelyek meghatározzák közjogi státuszukat, feladatellátásuknak és más tevékenységeiknek a kereteit;
 - pénzügyi értelemben a nemzeti rendszerektől függően kiszolgáltatottak a kormányzati költségvetési és támogatáspolitikának;
- egy országon belül több önkormányzat van, amelyek az adott ország sajátos fel-tételrendszereitől függően méretükben, képességeikben hasonlóak vagy nagyon különbözőek is lehetnek.

Összességében azonban az önkormányzatok a helyi közösség autonóm szervezetei, amelyek a számukra biztosított feltételek mellett a helyi közösség életterét a legközvetlenebb módon alakíthatják, a közösség lehetőségeit jelentősen befolyásolhatják.

Azokban az országokban, ahol a legkisebb, néhány száz fős vagy azt el sem érő közösségek is alkothatnak önálló önkormányzatot, azok nem rendelkeznek olyan kapacitásokkal, hogy jelentősebb, komplexebb kezdeményezésekbe egyedül belevághassanak. Ezen önkormányzatok esetében a nemzeti lehetőségektől, illetve a szűkebb környezet sajátosságaitól függően több önkormányzat közös kezdeményezéseinek is keretet adhat a programköltségvetés, a stratégiai menedzsment itt felvázolt modellje. Az ilyen együtt-

⁷ Mindenekelőtt Katie Mark és Hegedüs József.

működések számára akár ideális is lehet az új, részben független szervezeti modell, amely a partnerek együttműködésében nyerheti el végső formáját.

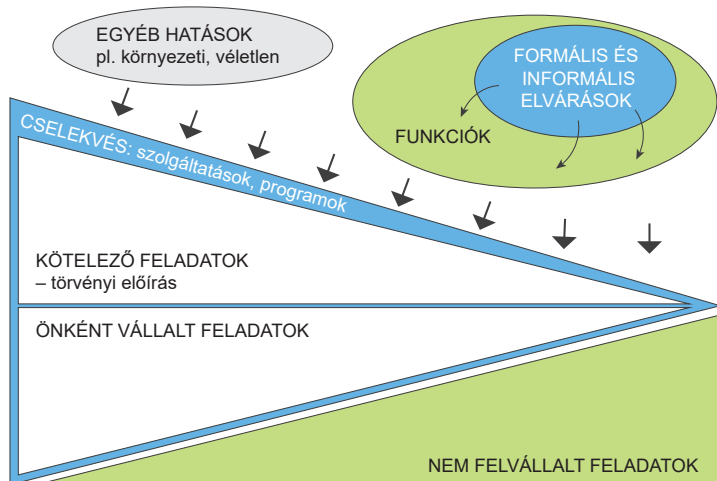
Helyi jólét és felelős önkormányzati gazdálkodás

A helyi jólét helye a gazdaságban, a helyi ellátásban

A kutatás kiindulásaképpen olyan fogalmi bázist kerestem, amely lehetővé teszi, hogy az önkormányzatokkal szembeni nehezen megfogható helyi elvárásoknak keretet találjak. Nem közszolgáltatásokat, nem szabatosan megfogalmazott funkciókat kerestem, hanem elnagyolt, nehezen operacionalizálható, nehezen lebontható kérdéseket. A helyi feltételrendszerek, körülmények javításának önkormányzati lábait keresve jutottam el a (helyi) jólét és jóllét fogalmaihoz. Azt kellett ugyanakkor tapasztalnom, hogy ezek a fogalmak rendkívül egyszerűen illeszkednek a közszektorról való gondolkodásba.

E tekintetben a „jólét” legkézenfekvőbb értelmezése a jóléti rendszerek működtetése. A „jóllét” pedig ezen kontextusban olyan programok indítását jelentheti, amelyek a jólétet biztosítják. A „jóllét” szemantikai értelemben ugyanakkor egy érzetet, közérzetet is takar, míg a „jólét” sokkal objektívebb. Ugyanakkor például a liberális gazdaságfilozófiai irányzat a gazdasági tevékenység céljaként a (társadalmi) „jólét” gyarapítását nevezi meg.⁸

A jólét az egyén, közösség vágyainak, elvárásainak megvalósulását, szükségleteinek kielégítését takarja. A jóléti intézmények az egyéni, közösségi szükségletek kielégítésére kialakult intézményrendszer. Stabil infrastruktúra, tapasztalatok, de viszonylag merev, rugalmatlan keret.



2. ábra

A helyi önkormányzati feladatok és funkciók elhatárolása

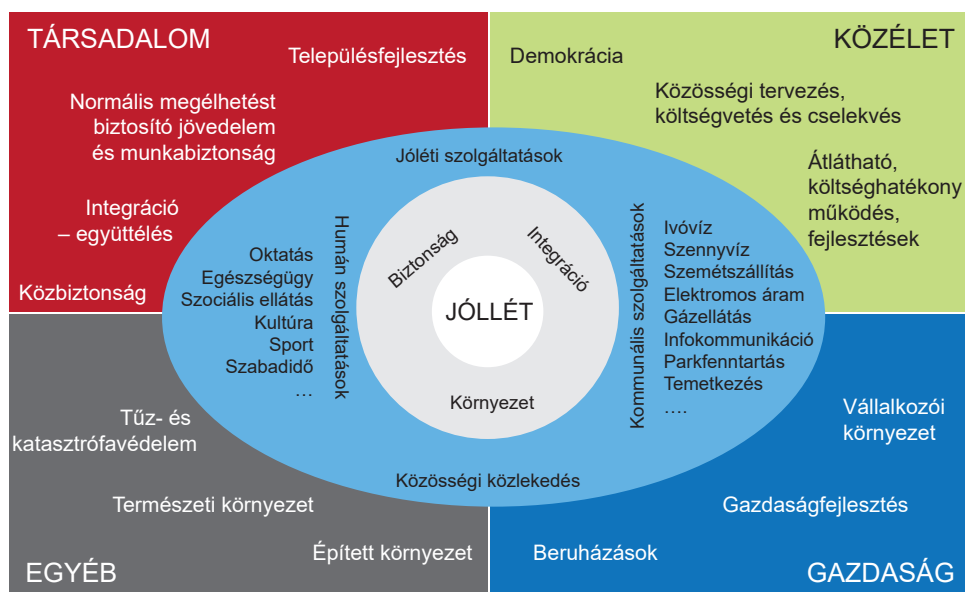
Forrás: a szerző szerkesztése

⁸ A fogalmakról bővebben lásd például HERVAINE SZABÓ 2015 vagy ZSOM 2015.

A jóllét azt az érzetet jelenti, hogy a jóléti szükségletek kielégültek. A jólléti programok, politika a szükségletek kielégítését célzó közösségi erőfeszítés. Programszerű, ezért rugalmas, folyamatos visszacsatolásra épül, eredményorientált. Stabilitás, szervezeti hagyomány, kultúra nélkül.

A jólléti kérdéssel a szubjektív elem beemelése történik az önkormányzatokkal kapcsolatos elvárások, funkciók és feladatok közé – ez egyszerre természetes és teremtetnehezen feloldható helyzetet (vö. 2. ábra). Természetes, mert helyi szinten jelentkezik, s így más közösségi szolgáltatásokhoz hasonlóan a jólléti elvárások kielégítése során végül is a polgárokat kell hogy kiszolgálják a szolgáltatások szervezői. Ugyanakkor nehezen feloldható, mert a szubjektív elvárások értelemszerűen nehezen megfoghatók. Ráadásul a „közérzetet” – ami talán egy lehetséges megfogalmazása a szubjektív elvárásoknak – sokféleképpen lehet javítani. A közösség vezetője kezében az igények kielégítésének egyik útja a szolgáltatások minőségének és feltételeinek javítása, a másik út a szimbolikus eszközök használata, illetve az egyéb, politikai jellegű eszközök alkalmazásával generált elégedettségérzés, ami nem tárgya jelen tanulmánynak.

E tanulmány tárgyát tehát csupán a helyi közösségi feladatellátás, az önkormányzati funkciók képezik, az ezek közé nem sorolható politikai megoldások nem. A helyi polgárok elégedettségének, illetve elégedetlenségének azokat a vonatkozásait nem kívánjuk e helyütt elemezni, amelyek sokkal inkább a magánélettel, a személyes élettörténettel, a pszichikummal függnek össze. Ezek a lehatárolások komoly megkötéseket jelentenek.



3. ábra

A helyi jóllét és jólét funkcionális elemeinek lehetséges rendszere

Forrás: a szerző szerkesztése

A tanulmány azokra a kérdésekre fókuszál, amelyek helyi, önkormányzati szakmai, szakágazati, nem politikai funkcióknak tekinthetők: egyfajta szélesen értelmezett szubszidiaritásfogalom mentén, nem pedig egy konkrét jogrend aktuális szabályozása szerint (3. ábra).

A fentiek alapján tehát a jólét fogalmába a hagyományosan közszolgáltatásoknak tekintett területeket sorolhatjuk: oktatás, egészségügy, szociális ellátás, kulturális, sport- vagy szabadidő-szervezési tevékenységek. Ugyanakkor idetartozik a biztonság (személyi, vagyoni, környezeti, katasztrófákkal szembeni védelem stb.) is. A fenti humán szolgáltatások mellett a kommunális szolgáltatásoknak is széles spektruma létezik. Ezek közé tartozik például az ivóvízellátás vagy a szennyvízelvezetés. E listából, ha csupán a vonalas közműveket vesszük figyelembe, hiányoznak egyes közművek, mint a gázszolgáltatás, a villamosenergia-szolgáltatás vagy az internetszolgáltatás, amelyeket általában piaci, magán- vagy közösségi tulajdonú szervezetek végeznek. Hiányzik még a felsorolásból a közösségi közlekedés, amelynek jóléti hatása egyértelmű, akár szociális, akár környezeti stb. vonatkozásait vesszük alapul.

Mit tekintünk tehát közszolgáltatásnak, a jólét lebontásának?

A létező közszolgáltatások mentén, azok alapján lehatárolt fogalom nem vezet egyértelmű eredményre. Ennek oka, hogy a közszolgáltatások lehatárolásában nem jelent támpontot, hogy azt közösségi, vagy piaci entitás szervezi-e, hogy az adott szolgáltatást közpénzekből, adókból finanszírozzák-e, vagy a felhasználók maguk fedezik a számukra nyújtott szolgáltatások költségeit. *Ez a fajta gondolkodás oda vezet, hogy közszolgáltatásoknak a törvényekben és más jogszabályokban felsorolt, illetve különböző közösségi entitások által különböző formákban felvállalt tevékenységeket tekintjük.* Ez természetesen térben és időben változó, sok véletlenszerű, szubjektív elemet hordoz. A logikai út végén van azonban egy logikai elv, amely a közszektor meghatározó döntéshozóit arra sarkallja, hogy közpénzeket költsenek közszolgáltatásokra, és ez a *közérdek*.

1. BOX: Szabadság – biztonság – közjó

Már a természeti jogban megjelenik az Állam (a közszektor) azon funkciója, hogy megteremti, garantálja a társadalmi békét, a polgárok biztonságát:

„La liberté politique dans un citoyen est cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté; et pour qu'on ait cette liberté, il faut que le gouvernement soit tel qu'un citoyen ne puisse pas craindre un autre citoyen” (Montesquieu 1758 XI. könyv /VI. fejezet « De la constitution d'Angleterre »). Az állampolgár részére a politikai szabadság azt a lelki nyugalmat jelenti, amely abból a véleményből származik, melyet ki-ki saját biztonsága felől táplál. És ahhoz, hogy ez a szabadság meglegyen, olyan kormányzat szükséges, amely alatt egyik állampolgárnak sem kell egy másik állampolgártól félnie (Sebestyén Pál fordítása⁹).

A közérdek időben és térben változik. Ez az oka, hogy a közösségi feladatok tartalma is hasonlóan változik. *A közérdek egyfajta időtálló elemeit rögzítik a törvények,* kiemelt módon

⁹ Lásd http://enciklopedia.fazekas.hu/memo/Montesquieu_b.htm (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)

az alkotmány (alaptörvény), amely azon országokban, amelyekben létezik, a legalapvetőbb jogszabály.

Ezen törvényi megfogalmazások alapján rögzíthetők a közszektor alapvető feladatai. A közérdeket a választott képviselőknek kell megjeleníteniük. Természetesen *a választott képviselők, ahogy a közszféra más szereplői is, egyúttal magánemberek is, akik magánérdekkel rendelkeznek*. Magánérdekük áthathatja cselekvésüket, és adott esetben a közérdek képviselése helyett magánérdeküket képviselhetik. „[A] Buchanan által hangsúlyozott elgondolás szerint helyes, ha könyörtelen önérdékkövetést feltételezünk az emberekről. A politikai választások modellezésében hasonló előfeltevéssel él a politikai gazdaságtan chicagói irányzata is.”¹⁰ E cselekedetükkel jobb esetben etikai, politikai vétséget, súlyosabb esetben bűncselekményt követnek el. Éppen ez a nagyon erős csábítás és súlyos felelősség, amit a közpénzek, a más emberek által befizetett adók, díjak stb. feletti rendelkezés lehetősége, az elszámoltathatóság valós nehézségei jelentenek, az, ami a legnagyobb politikai filozófusokat (Locke, Montesquieu vagy Constant)¹¹ a hatalom megosztásának, a hatalmi ágak szétválasztásának javaslatára ösztönözte.

A közszektor közgazdasági értelmezése¹² további támpontot nyújt a közfeladatok fogalmi pontosításához.

A közgazdasági elméletben a közszektor szerepvállalásának kulcsa a „piaci kudarcok” fogalma, amellyel részben összefügg a fogyasztónak a termék/szolgáltatás fogyasztásából való kizárhatósága, illetve az, hogy van-e az adott termékért verseny. Ez tehát azt jelenti, hogy azokon a pontokon lép be a gazdaságba a közszektor, ahol a piac nem megfelelően működik. A piaci kudarcok jelentkezhetnek szélsőséges egyenlőtlenségekben, ciklikus működésben. A közszektor feladata ebben a paradigmarendszerben a gazdasági ciklusok tompítása (stabilizáció), a társadalmi, területi stb. egyenlőtlenségek korrekciója (redistribúció), a gazdaságtalan, de társadalmi értelemben fontos javak, szolgáltatások létrehozatala vagy létrejöttének elősegítése (allokáció¹³). Nem lehet piaci alapon működtetni azokat a szolgáltatásokat, amelyekből a szolgáltatásért nem fizetők nem zárhatók ki, vagy kizárásuk társadalmi költségei túl magasak. Ezeket adók vagy adó jellegű díjak formájában lehet megtéríttetni az érintettekkel, vagy a szolgáltatás jellegétől függően egy szélesebb közösséggel. Egyes

¹⁰ BESLEY 2012, 55.

¹¹ Vö. John Locke: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról* (1689), Charles de Secondat de Montesquieu: *A törvények szelleméről* (1758) és Benjamin Constant: *A régiek és a modernek szabadsága* (1818). A magyar politikai gondolkodók közül például Bibó István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most* (1947). Montesquieu 1758-ban írott *A törvények szelleméről* című műve a következőképpen fogalmaz: „Ha a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalommal ugyanabban a személyben vagy ugyanabban a hatósági testületben egyesül, nincsen szabadság, mivel attól lehet tartani, hogy az ilyen uralkodó vagy az ilyen testület zsarnoki törvényeket fog hozni, s azokat zsarnoki módon fogja végrehajtani. Akkor sincsen szabadság, ha a bírói hatalom nincsen elválasztva a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalomtól. Ha a bírói hatalom a törvényhozói hatalomhoz kapcsolódna, az állampolgárok élete és vagyona feletti hatalom önkényes lenne, mert a bíró törvényhozó is volna. Ha a bírói hatalom a végrehajtó hatalomhoz lenne kapcsolva, a bírónak elnyomó hatalma lenne. De minden elvesznék akkor, ha ugyanaz az ember, vagy a főembereknek, nemeseknek vagy a népnek ugyanaz a testülete gyakorolná ezt a három hatalmat, vagyis a törvényhozó hatalmat, a közhatalmokat végrehajtásának a hatalmát és a magánosok bűncselekményei vagy jogvitái feletti ítélkezés hatalmát” (MONTESQUIEU 1758, 112–113.). Sebestyén Pál fordítása – vö. http://enciklopedia.fazekas.hu/memo/Montesquieu_b.htm (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)

¹² MUSGRAVE–MUSGRAVE 1989; VIGVÁRI 2005.

¹³ VIGVÁRI 2005, 46.

szolgáltatások esetében nem a kizárhatóság hiánya, hanem a szolgáltatásért való verseny hiánya akadályozza a tisztán piaci alapú szervezést. Végző soron azonban ahhoz, hogy *egy konkrét feladatot a közszektor ténylegesen felvállaljon*, akár olyan esetben is, hogy e felvállalás nélkül nem valósulna meg, *szükség van arra, hogy az a feladat megtestesítse a közérdeket*.

2. BOX: Piaci kudarc, kizárhatóság, verseny, példák

A szolgáltatásból való kizárás képtelensége esetében olyan szolgáltatások merülhetnek fel, mint a közbiztonság. Ennek esetében nem megoldható, hogy a rendőrség vagy egy utcai kamera azokat ne védje, akik közvetlen módon nem járulnak hozzá a szolgáltatás fenntartásának költségeihez. Ezek azok a szolgáltatások, amelyek költségeit adókból vagy adó jellegű díjakból kell előteremteni.

A versengés hiánya például olyan szolgáltatások esetében állhat fenn, mint a személyszállítás.¹⁴ Ebben az esetben a díjfizetés azt eredményezi, hogy a szolgáltatás potenciális igénybevevői más módon szabadulnak meg a háztartási vagy ipari hulladéktól, amelynek társadalmi és környezeti költségei nyilvánvalók. Így a személyszállítás szolgáltatásért – bár általában (magán- vagy köztulajdonban lévő) piaci szervezetek végzik – nem igénybevétel-arányosan, de többnyire szabályozott feltételek mellett, adó módjára behajtható díjat kell fizetni.

A jelentős társadalmi egyenlőtlenségek társadalmi konfliktusokat eredményeznek, ami végző soron gátja lehet a gazdaság normális működésének, ahogy a piaci szektor gazdaságos működése például alacsony népsűrűségű területeken nem lehetséges. Annak a területnek, amely alacsony népsűrűsége vagy piaci potenciálja miatt szolgáltatáshiányossá válik, az elnéptelenedése tovább erősödhet. Az elnéptelenedett területek elvadulnak, megszűnik az ápolott kultúrtáj jellegük, és egy ország szempontjából fontos magatartás-, szokás- stb. minták tűnnek el, halnak ki. A társadalmi egyenlőtlenségeket újraelosztással, speciális programok szervezésével, források allokálásával lehet tompítani, az elhaló szolgáltatásokat azok jövedelmezőségének helyreállításával, sajátos közösségi foglalkoztatással vagy szolgáltatásszervezéssel lehet orvosolni.

Önálló csoportot képeznek a természetes monopóliumok, amelyek esetében, mint a vonalas infrastruktúrák jelentős részénél, a verseny a szolgáltatás oldaláról okoz nehézséget, a vonalas ellátórendszer kiépítésének költségei magasak, megduplázása akadályokba ütközhet. Ilyen például az elektromos áram vagy a vezetékes gázszolgáltatás. Ugyanakkor ezen szolgáltatások esetében vagy a technológia fejlődésével (kommunikációs technológia), vagy egyéb sajátos megoldások (vezeték, termelés stb.) szétválasztásával törekszenek a piaci szolgáltatások bevezetésére. Így egyetlen vonalas infrastruktúra mellett is megoldható a szolgáltatók (termelők) versenyeztetése.

Sajátos közszolgáltatás az oktatás vagy az egészségügy, amelyek esetében van verseny a szolgáltatásért, és a szolgáltatásból való kizárás is megoldható, ugyanakkor a szolgáltatás teljesen piaci alapú szervezésének rendkívül magasak a társadalmi költségei. Ezeken a területeken vegyes rendszerek működhetnek.

A közszektor eszközei ebben a kontextusban a szabályozás és a források biztosítása. Ez ugyanakkor ölthet sajátos formákat, mint szervezés, tudástranszfer, természetbeni támogatás, illetve más, nem csupán közvetlenül pénzügyi erőforrások biztosítása (ingatlan, infrastruktúra stb.), amelyek ugyanakkor egyúttal mind pénzben is kifejezhető támogatások.

¹⁴ Egyes újabb elméletek (például „circular economy”) esetében, különösen vidéki környezetben, a hulladék is lehet olyan erőforrás, amelyért verseny folyik. Hagyományos megközelítésben ugyanakkor a háztartási hulladék olyan melléktermék, amelytől csak drágán lehet megszabadulni. Ennek tényszerű következménye az elhagyott, nem ellenőrzött területeken keletkező illegális lerakók.

A közsféra tehát mint a közérdek megtestesítője rendkívül fontos szerepet tölt be azáltal, hogy *korrigálja a gazdaság működésének anomáliáit, stabilizálja a társadalom működését.* „Az európai jóléti államok nem előbb lettek gazdagok, majd utána kezdtek újraelosztani, hanem az állam újraelosztásból finanszírozott befektetései a társadalmi tőkébe okozták azt, hogy ezen országok gazdagabbá váltak a többiekénél. A jóléti állam nem a már megtermelt érték elosztogatása a szegényeknek, valamilyen gazdaságilag kevésbé hatékony erkölcsi elképzelés alapján, hanem egy komplex, rendkívül versenyképes gazdasági modell, egy tudatos politikai gazdaságtani berendezkedés. Ismérve, és egyben sikerének jellegzetessége, hogy demokratikus, szociális és fenntarthatósági célokat egyedülként képes társítani a kapitalizmus hatékonysági elveivel.”¹⁵

Fentebb utaltam arra, hogy a közszektor esetében gyakran ütközik a közérdek és a magánérdek. A közszektor élők emberek testesítik meg, akiknek meg kell élniük, a családjukat fenn kell tartaniuk, egy tisztességes életszínvonalat kell biztosítaniuk önmaguk és környezetük számára. Ráadásul döntéseik nagyon jelentős érdekeket befolyásolnak, jelentős pénzek sorsát határozzák meg. A döntéseiket sokszor nem csupán személyes, családi, de pártérdekek is befolyásolják, amelyek szintén ellentétben állhatnak a fentiekben leírt közérdekkel, amely a társadalom egészének elvonatkoztatott, közös érdeke, általánosan elfogadott, pozitív értékek mentén. Az ideális politikus egy altruista államférfi, aki a közjóért áldozza életét. Ilyen azonban rendkívül kevés van.¹⁶

Ezzel szemben a magángazdaságban tiszta a helyzet. A vállalkozás tulajdonosa, ha kockáztat, saját vagyonát kockáztatja, ha sikeres, a saját vagyona gyarapszik, a vállalkozás nyeresége felett a tulajdonos diszponál. A klasszikus liberális közgazdasági gondolkodásban ugyanakkor a gazdaság működése maga teremti meg a jólétet, egy önmagát javító rendszer: „[...] a gazdasági struktúrák belülről, folyamatosan rombolják a régit, folyamatosan hozzák létre az újat. Ez az Alkotó Rombolás a kapitalizmus lényege.”¹⁷

A jóléti közgazdaságtan jórészt a mai napig elutasítja az állam, a közszektor beavatkozását,¹⁸ de még a megengedőbbek is nagyon óvatosan fogalmaznak: „A kezdeti fejlődési folyamatban lévő nemzetek kivételével sokkal inkább azok a kormányzati politikák sikeresek, amelyek olyan környezetet hoznak létre, ahol a cégek versenyelőnyhöz jutnak, mint azok, ahol a kormány közvetlenül belép a folyamatba.”¹⁹ Más közgazdászok ugyanakkor egyenesen egyes gazdaságokról írnak a 20. század végének és a 21. század első felének gazdasági jelenségei alapján.²⁰ Tény, hogy a közszektor újraelosztó szerepe a nemzet GDP-jéhez képest az 1870-es 5–10%-ról az 1980-as évekre 35–60%-ra növekedett, és ezt követően ebben a 35–60% közötti sávban maradt.²¹

¹⁵ POGÁTSÁ 2016, 21.

¹⁶ A közérdek látszólag szöges ellentétben áll a magánérdekkel. Valójában azonban a magánérdeknek vannak legitim, a közérdek képviseletével, a törvényes, demokratikus keretekkel összeegyeztethető, teljesen összhangban álló aspektusai. Ilyen például a személyes érvényesülés legális teljesítmény alapján, a „normális” megélhetés esélye stb. Nyilván nem tartozik ide a korrupció, a nepotizmus vagy a korlátlan hatalom iránti vágy.

¹⁷ SCHUMPETER 1943, 83. Kovács Róbert fordítása.

¹⁸ Például TANZI 2009.

¹⁹ PORTER 1990, 184–185. Kovács Róbert fordítása.

²⁰ STIGLITZ 2000.

²¹ VIGVÁRI 2005; KOVÁCS 2018.

A közszektor és annak képviselői akkor felelnek meg ennek a megnövekedett felelősségnek, ha tevékenységükkel erősítik a jólét intézményrendszerét, aminek fontos eszköze a polgárok jóllétét biztosító közpolitika megvalósítása.

Miközben a közszektor jelentősége a fejezetben megállapított módon megnövekedett, olyan emberek lesznek képviselők, akiket általános esetben négyévente a választásokon, politikai eszközökkel, szélsőséges esetben a mandátumok előtt, jogi eszközökkel lehet felelősségre vonni. Annak érdekében, hogy a közérdek képviselésével megbízott személyek a közérdek szerint a legszélesebb értelemben vett polgárok jóllétét szolgálják, biztosítékokra van szükség, hogy a felelős vezetőket érintő kísértés ellensúlyozható legyen. Ennek eszköze a hatalommegosztás, amelyet a hatalmi ágak szétválasztásán túl a decentralizáció is szolgál, illetve olyan számonkérhető elvek beépítése a jogrendbe és tudatosítása a közvéleményben, amelyek korai szakaszában gátolják a nemkívánatos jelenségek elterjedését. A hatalmi ágak szétválasztása és különösen a decentralizáció olyan versengő eliteket eredményez, amelyek érdekeinek ütközése gátolja az államrendszer egészének egy személy vagy kisebb csoport általi közvetlen befolyásolását. A közvéleményben tudatosított általános, politikai táboroktól független, számonkérhető értékek a politikai csoportosulásokat hiteles személyek kiállítására sarkallhatják. Ezt erősítheti, ha a politikai rendszer arra készíti a szereplőket, hogy olyan személyiségek kerüljenek jelölti pozíciókba, akik önálló, a központi elitektől független legitimitációval rendelkeznek.

Timothy Besley *A jó kormányzat politikai gazdasága* című könyvében végső soron a közjó megvalósulásával, a jó kormányzással, a jó kormányzati politikák alkalmazásával szembeni akadályokat, a kormányzati kudarcok okait keresi, és a következőkben találja meg: „nem coase-i törvényhozó intézmények, közpolitikai döntéshozók rosszul működő kiválasztása, költséges járadékvadászat, és a több időszakot összekötő befektetési, közpolitikai és politikai kapcsolódások”.²² „A közösségi választások kritikája szerint az, hogy a jóléti közgazdaságtan nem modellezi expliciten a kormányzati döntéshozatalt, egy félrevezető képet ad a kormányzat ideális szerepéről.”²³ „Ahhoz, hogy a kormányzat jól működjön, kezelni kell az ösztönzés és a szelekció problémáját.”²⁴

Jólét és jóllét

A jóléti rendszerek rendkívül fontosak a mai fejlett, vegyes gazdaságokban, ahol a közszektor GDP-hez mért jövedelemfelhasználási aránya a fentiekben látott 35–60% közötti sávban mozog. Ennek jelentős része az igazgatás költségei mellett a jóléti rendszerek fenntartását szolgálja. *A jóléti rendszerek többnyire intézményeket, fenntartó szervezeteket jelentenek.* Ezek működése évekre, évtizedekre, egyes esetekben néhány évszázadra is visszatekinthet. Az ilyen intézményeknek többségében megszilárdult működési hagyományai vannak: szervezeti rend, szervezeti kultúra, rítusok és szokások, eljárásrendek és hagyományok stb., illetve önfejlesztő rendszereik. Egy intézmény tulajdonképpen egy műhely is, amely *olyan szakmai és ebből adódóan bizalmi értéket képez, amit más alternatív megoldások*

²² BESLEY 2012, 114. A Coase-elmélet, amelyet Ronald Coase dolgozott ki, a viták kölcsönös előnyökön alapuló megoldását jelenti, amelyet tárgyalással, egyezkedéssel érnek el.

²³ BUCHANAN 1972, idézi BESLEY 2012, 43.

²⁴ BESLEY 2012, 61.

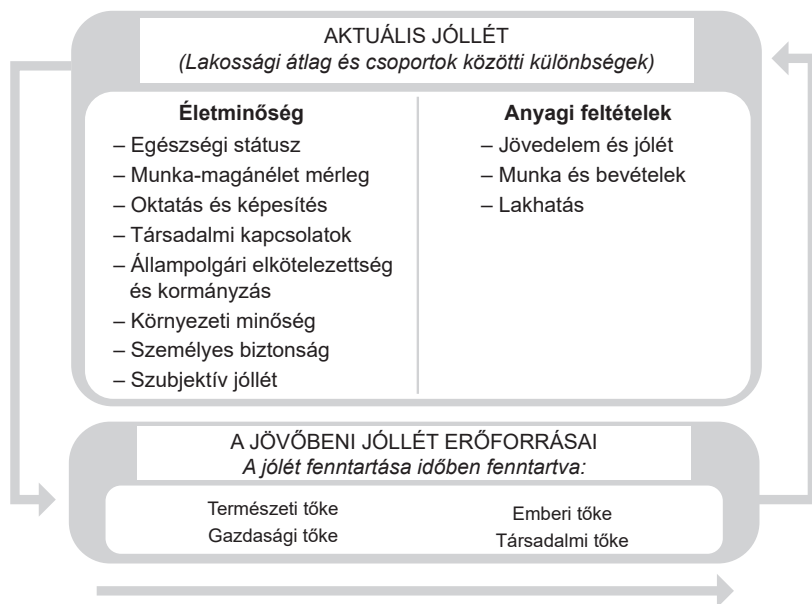
nagy valószínűséggel nélkülöznek, vagy kis eséllyel tudnak ellensúlyozni. Ezek az értékek az intézmények presztízsét adják olyan egyéb tényezőkkel együtt, mint például neves személyek vagy múltbeli sikerek. Az ilyen intézmények saját területükön magas szakmai színvonalon működhetnek. Az is szakmai kérdés, hogy szakmán belül *mennyire nyitottak a teljesen újszerű, innovatív megközelítésekre, amelyek teljesen új paradigmák mentén épülnek fel.* Ugyanakkor a működésükhöz szükséges forrásokat tipikus esetben közösségi forrásból kell fedezniük. A szektor forrásaiért egyúttal komoly „harc”, versengés folyik, hiszen azok korlátozott módon állnak rendelkezésre, és felhasználásukról nem szakemberek, hanem politikusok – a szakemberektől eltérő megfontolások szerint – döntenek. A szakmai autonómia, minőség tehát forrásoldalról ütközik korlátokba. Pedig a szakmai autonómia és a minőség megkérdőjelezhetetlen értékek. Két fontos szempontot azonban mindenképpen mérlegelni kell. Az egyik, amit már említettem, hogy a közszféra terében meglehetősen sok „intézmény” küzd a forrásokért, többé-kevésbé hasonló paraméterekkel, hasonló vagy eltérő szakmákat képviselve, és *a politikusok, a közpolitika kiemelt feladata éppen az, hogy a versengő értékek közötti forrásfelosztást a közérdeknek megfelelően elvégezze.* Egy másik probléma pedig, hogy az intézmény egyfajta „szakmai elefántcsonttoronyban” kimerült tudása mennyiben felel meg korszerű, hétköznapi igényeknek. Mindenképpen fel kell vetni ugyanis a kérdést, hogy „éppen mire van szükség?”, „milyen megvalósítási formában?” és „mekkora forrástömeg áll rendelkezésre?”.

Ezen a ponton visszatértünk a jóléti politika kérdéséhez. A jóléti rendszerekhez szükséges egyfajta összhang. Ezeknek az intézmények nem csupán szakmai, hanem helyi, össznemzeti és összeurópai jóléti rendszerekbe kell ágyazódniuk, ahol nem csupán a képességeik lesznek a kulcsterületek, hanem a szükségletek is. *Szakmákon belül és szakmák felett a szükségletet a jóléti közpolitikának kell meghatároznia.* „Összességében a jóléti közpolitika a társadalmi haladás és modernizáció új nézőpontja, amely az ágazati szakpolitikák horizontális integrálását teszi mérhetővé a tagállami jóléti adatok, tények összegyűjtése révén. A jóléti mérések utalnak a változásokra, a politikák eredményességére, azonban legfőbb hasznuk a kormányzatok teljesítményében az erősségek és gyengeségek kimutatása, ami lehetővé teszi a stratégiai tervezést a kormányzati szinteken. A jóléti közpolitika révén a kormányzatok összekapcsolhatják a szakpolitikákat, és nagyobb a koordináció a szakpolitikák között. A jóléti mérések másik modellje az integrált adatbázisok kialakítása, ami az adatokhoz való hozzáférést helyi szinteken is lehetővé teszi. A jóléti mérési rendszerek bevezetése erősíti a kormányzati tevékenység demokratizmusát, mivel az állampolgárok ismerik a társadalmi adatokat és mutatókat. A jólét demokratikus gyakorlatot fejlesztő szerepe abban is megnyilvánul, hogy mindenütt méri az állampolgári részvételt és a közösségi bekapcsolódást, ezáltal a politika be kell, hogy tervezze a demokratikus intézményrendszer jobb működését mutató módszereket és technikákat, mint pl. az állampolgároknak szóló levelek, a népszavazás, az elégedettség megkérdezése, szakpolitikai kérdésekben vélemény bekérése. Összességében a jóléti közpolitika a rendkívül komplex állami tevékenység, működés közepette, a többszintű kormányzati rendszerek világában, egy olyan stratégiai irányultságot adhat, ami lehetővé teszi, hogy a kormányzatok a számos feladat közül ne tévesszék szem elől azt a legfontosabb feladatot, hogy a politika legfőbb célja az emberi társadalom, az egyének, a közösségek jóléte, fejlesztése.”²⁵

²⁵ HERVAINÉ 2015, 12.

A jólléti politika tartalmi és mérési kérdései ugyanakkor messze túlmutatnak a jóléti rendszerek helyi, nemzeti összhangjának, a helyi jólléti politika megvalósításának, a jóllét mérhetőségének a kérdésén, és ez elvezet a GDP mint a gazdasági fejlettség mérőeszközének felülvizsgálatához,²⁶ vagyis például az Emberi Fejlettségi Indexhez (Human Development Index – HDI) vagy újabban az Emberi Biztonsági Indexhez (Human Security Index – HSI²⁷), és megjelenik az OECD vagy az Európai Unió statisztikai rendszerében, ahogy a hazaiban²⁸ is (vö. 3. ábra).

A jólléti politika és annak mérése nem a jóléti intézményrendszerre, hanem a társadalom, a gazdaság és a környezet állapotára koncentrál. Az a politika, amely a helyi vagy nemzeti stb. jóllétet tűzi ki célul, az írás-olvasás tudás növekedésén, az egészségi állapot javulásán vagy éppen a biztonságérzet emelkedésén keresztül fogja az (ön)kormányzati politika sikerességét mérni, és semmiképpen nem az elvégzett ügyek számán vagy az oktatásra, egészségügyre költött források mértékén keresztül. Mindez *hatékony és közmegegyezésen alapuló, megalapozott szükségleteket szolgáló és rugalmasan reagáló kormányzást tesz szükségessé* a helyi jólét és jóllét egyfajta biztosítékaként.



4. ábra

A társadalmi jóllét mérése az OECD-ben

Forrás: OECD. Elérhető: www.oecd.org/statistics/measuring-well-being-and-progress.htm A szerző fordítása

²⁶ Vö. STIGLITZ–SEN–FITOUSSI 2009a, 2009b.

²⁷ Vö. például HASTINGS 2010.

²⁸ KSH 2013; ZSOM 2015.

A teljesítményelvű pénzügyi menedzsment és a programköltségvetés elmélete

Általában a teljesítményelvű pénzügyi menedzsmentről

„Ahhoz, hogy értelmezni tudjuk a jó kormányzat fogalmát, szükség van egy teljesítménymérésre alkalmas mutatóra. Az ide kapcsolódó legalapvetőbb közgazdasági fogalom a társadalmi jólét.”²⁹

A teljesítménymenedzsment közvetlen célja a hatékonyság növelése a közszektorban. Ennek eszköze a teljesítmény mérése. Ezt a mérési elemet hangsúlyozza definíciójában Wouter van Dooren, Geert Bouckaert és John Halligan is a témában írt könyvében.³⁰ A teljesítményelvű pénzügyi menedzsment, amelynek elve a piaci szektorból ered, az általános pénzügyi menedzsmenthez³¹ képest kiemelt erőfeszítéseket tesz a közszektor költségei határosságának és hatékonyságának biztosítására. Ennek érdekében méri az eredményességet, illetve a teljesítményeket a piaci szervezetek, szolgáltatások esetében már megszokott módon, amelynek során célokat kell meghatározni, és mérni kell ezek elérését, illetve mérlegelni kell a célmegvalósítási alternatívákat is. A célok tekintetében konszenzust kell teremteni. A célokat, a költségvetést és a források felhasználásáról szóló elszámolást világos, közérthető formában kell bemutatni. Rama Krishnan Venkateswaran a pénzügyi menedzsment alapjait elemezve négy alapelvet határozott meg:

- *széles körű célok* kialakítása iránymutatóként a kormányzati döntések számára;
- *hihető megközelítések* kialakítása a célok eléréséhez (politikák, programok és stratégiák);
- olyan önkormányzati *költségvetés* meghatározása, amely *összhangban van a célokkal* és a megközelítésekkel; és végül
- lehetővé tenni az *önkormányzat* számára, hogy *nyomon kövesse* (monitoringozza), mérje a *teljesítményét*, illetve lehetővé tegyen menet közbeni változtatásokat a célok jobb elérése érdekében, illetve a változó feltételek okán.³²

A stratégiai gondolkodás és a költségvetés kapcsolatát erősíti egy egyre több helyen felbukkanó gondolat, amely szerint a politikai célok legtisztább megtestesülése a közszektorban a költségvetés. Éppen ezért a költségvetés tulajdonképpen egy elsődlegesen politikai dokumentum, a politikai szándékok legfontosabb megjelenítője.³³

²⁹ BESLEY 2012, 38.

³⁰ VAN DOOREN – BOUCKAERT – HALLIGAN 2010.

³¹ A pénzügyi menedzsment a szervezeti menedzsment egy sajátos része, amely a szervezet bevételeinek és kiadásainak tervezését, a szervezet pénzügyeinek, pénzügyi rendszereinek irányítását, rendszer- és jogszerű működtetését jelenti. Az ezen általános értelemben vett pénzügyi menedzsmenthez képest a teljesítményelvű pénzügyi menedzsment nemcsak a fenntartható pénzügyi rendszert veszi figyelembe, hanem az úgynevezett értékért teljesítmény szempontot is, vagyis hogy az elköltött források milyen hozadékot eredményeznek.

³² FABRIQUE-VITKOVIC – KOPÁNYI 2014. Itt nem a számviteli rendszer okán a költségvetésbe menet közben bekerülő tételekre, sokkal inkább a költségvetési folyamatok folyamatos figyelése során felmerülő mélyebb, tartalmi, eszközrendszerbeli változásokra gondolnak a szerzők.

³³ OECD 2015.

Ehhez hasonló kijelentések fogalmazódnak meg a teljesítményelvű pénzügyi menedzsment egy sajátos altípusa, a programköltségvetés elméleti szakembere tollából is. A költségvetés, amelyet az önkormányzat vagy a központi kormányzat készít, Phil Rosenberg szerint nem egyszerűen a számviteli törvény előírásainak való megfelelés, hanem egy politikai dokumentum.³⁴

Az OECD 2015-ös ajánlása tíz költségvetési elvben³⁵ bontja ki a Catherine Fabrique-Vitkovic és Kopányi Mihály (2014) által kompakt módon meghatározott kormányzati költségvetési elveket. Ebben helyet kap a költségvetés gazdasági kiegyensúlyozó, *anticiklikus* szerepe, a hosszú, közép- és rövid távú célok összhangja, és lehetőségekhez igazodó mivoltuk. Külön kiemeli a *középtávú tervezést* és a hagyományos tervezéssel való összhangjának jelentőségét, valamint annak fontosságát, hogy a *költségvetési kiadások* ennek szerkezetében, *a prioritások mentén legyenek megjelenítve*. A középtávú terv minden egyes évre meg kell határozni a főbb költségvetési számokat, amelyeknek összhangban kell lenniük a tervekben szereplő keretekkel, a kiemelt feltételezések kihangsúlyozásával, a megfelelő intézményi ösztönzőkkel és a rugalmassággal a kiadási keretek betartása érdekében. A költségvetési folyamatok és a teljesülés kölcsönhatásai miatt szoros kapcsolatot kell kiépíteni a tervező, a végrehajtó és az ellenőrzést végző szervek, hatóságok között. Teret kell biztosítani a stratégiaalkotás folyamatában a befektetési tervnek vagy tőkeköltségvetésnek, amely természeténél fogva túlnyúlik az éves költségvetésen, s amely objektív módon számol a kapacitáshiányokkal, az infrastrukturális fejlesztési szükséglettel és az ágazati prioritásokkal. Mindez prudens felmérését jelenti a befektetés költségeinek és hasznának, valamint a megfizethetőségnek. Rögzíti a projekt helyét a prioritásokon belül, illetve az értéket, amit a befektetés teremt csakúgy, mint a befektetés pénzügyi és megvalósítási kereteit (kapacitások, jogi keretek stb.), a beruházás jövőt érintő tőke- és működési költségeit, a jövőbeni költségvetési kapacitások előzetes lekötését.

A költségvetés és adatainak nyitottságát, átláthatóságát és hozzáférhetőségét tényeken alapuló jelentéseken keresztül lehet elérni, amelyek tartalmazzák a politikák (célok) megfogalmazását, a különböző *megfontolásokat*, *a vitapontokat*, *a megvalósításra és a felülvizsgálatra vonatkozó információkat*.

A költségvetés tervezetét, a köztes jelentéseket, valamint a zárszámadást összehasonlítható formátumban, az elfogadás előtt úgy kell nyilvánosságra hozni, hogy teret és időt biztosítunk az érdemi vitáknak. A nyilvánosság biztosítása *közérthető formában*, *magyarázatokkal*, *a költségek*, *hasznok és a hatások* (például költségvetési, vagyoni

³⁴ ROSENBERG 1999; HEGEDÜS et al. 1999.

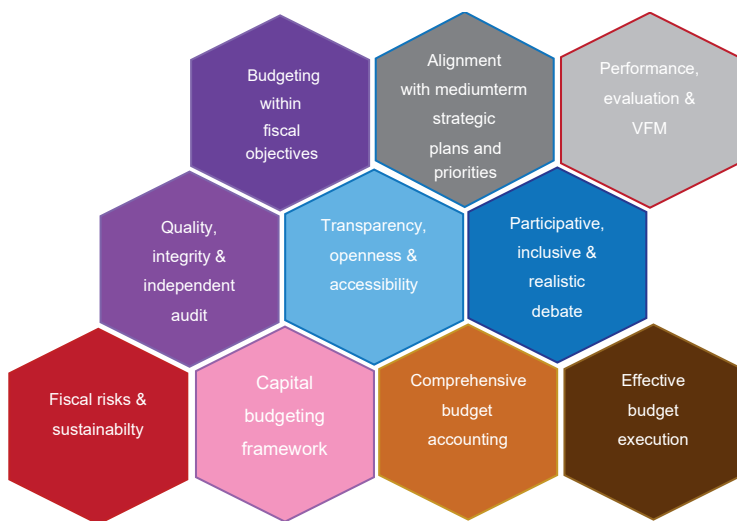
³⁵ Az OECD ajánlásai elsődlegesen a központi költségvetés felelőseit célozzák meg. Ugyanakkor az önkormányzati költségvetések készítésére, ellenőrzésére hasonló szabályok, elvek vonatkoznak. Azonban bizonyos nyilvánvaló szerkezeti különbségek vannak a kormányzati és az önkormányzati szervezet között: így például az önkormányzatok nem rendelkeznek önállóan minisztériumokkal, irodáik, főosztályaik vannak, illetve intézményekkel rendelkeznek. A különböző egységek költségvetési státuszát, önállóságát törvények, rendeletek, belső eljárásrendek szabályozzák, ahogy a közpénzek elköltéséért viselt felelősségüket is. Az sem tekinthető érdemi, elvi különbségnek, hogy a költségvetésről és a zárszámadásról nem az Országgyűlés, hanem a képviselő-testület (közgyűlés) szavaz. A különbség leginkább a méreteken és a szervezet összetettségében van.

kötelezettségvállalások, olyan nem hagyományos megoldások alkalmazásai, mint a közszektor és a vállalkozások együttműködései) bemutatásával zajlik rendes esetben. A bevételeket, kiadásokat a magyarázó táblákkal széles nyilvánosság elé kell tárni, benne a vonatkozó szabályokkal, törvényekkel és a költségvetésen kívüli pénzügyi mechanizmusokkal, költségvetési alternatívák közötti választásokkal. Ezáltal végső soron rálátást biztosítunk a közszektor döntéseire, motivációira és korlátaira, mozgásterére.

A költségvetési ellenőrzés és nyomon követés szerveinek *világos szabályok szerint működő megfelelő felelősséggel* kell rendelkezniük. A megbízott intézményeknél a vizsgálatokat végző személyeket gondos eljárással, pontos profiloknak megfelelően kell kiválasztani. A kiadások ellenőrzésének és szabályozásának eszköze lehet egy egyszerű központi kincstári alap, minimális speciális célú alappal, illetve címkézett bevétellel.³⁶ A minisztériumok és intézmények (kiadásokért felelős szervezeti egységek, esetünkben az önkormányzat, esetleg intézmények) számára bizonyos mértékű rugalmasságot kell biztosítani a források átcsoportosítására a hatékony gazdálkodás és az értékarányosság biztosítása érdekében. Az évközi és éves költségvetési jelentéseknek ki kell térniük *az értékelések, a teljesítmények és a költségek értékarányosságára vonatkozó kérdésekre*. Mindezekkel együtt, egységes szerkezetben teljes a költségvetés. Az értékelések, teljesítmény- és értékarányosság-számítások a költségvetési folyamat részei, ahogy a jó minőségű alátámasztó adatok is. Mindez tehát együttesen alkotja *a tényeken alapuló költségvetést*, a jelentéseket és a felülvizsgálatot. Az állampolgárokat folyamatosan informálni kell, hogy miért és mit kapnak. De a teljesítménybemutatásnak is közérthetőnek, egyszerűnek és összehasonlíthatónak kell lennie. A költségvetési javaslatokat előzetes, mély tartalmi értékeléseknek (bevételek, kiadások, hatások, adózási következmények stb.) kell kísérniük. A kiadások és a prioritások összevetését rendszeresen el kell végezni. Fel kell mérni a *költségvetési kockázatokat*, azok típusait, súlyosságát, beleértve a feltételes kötelezettségvállalásokat a költségvetési folyamatok fenntartható lefolyása érdekében. A kockázatok kezelésére átlátható megoldásokat kell működtetni és rendszeres jelentéseket kell róluk készíteni.

A költségvetés hiteles, minőségi tervezésének és megvalósításának a fentiekben jelzett módon része az egyes szervezeti egységekben, intézményekben dolgozó, a költségvetéssel különböző vonatkozásban kapcsolatba kerülő személyek szakmai felkészültsége, tapasztalata. E tényezőkön ugyanúgy múlik az előrejelzések szakmai semlegessége, a költségvetés fenntarthatósága és a kockázatok kezelése. A külső és belső, pártatlan szakmai elvek szerint működő szervezetek véleménye megerősítheti a költségvetést, annak készítését, végrehajtását, véleményekkel segíthetik az (ön)kormányzati munkát. Ezen szándékot cselekvésre válthatja az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) ellenőrző tevékenységének megerősítése, jelentéseinek nyilvánossága. Mindezek együttesen erősítik *a kormányzás elszámoltathatóságát, költséghatékonyágát, teljesítményét*.

³⁶ Itt a hangsúly az egyszerű, átlátható pénzügyi rendszeren van: egyetlen központi, kincstári alap, kevés speciális alappal.



5. ábra

Az OECD tíz költségvetési irányelve a jó kormányzás érdekében

Megjegyzés: Az ábra az eredeti, angol terminológiát tartalmazza, hogy a fogalmak tisztábbak legyenek. Magyar fordításuk lentebb, a 3. BOX-ban található.

Forrás: OECD 2015

3. BOX: Az OECD tíz jó kormányzási költségvetési elve³⁷

1. A pénzügyi politika világos, hihető és előre jelezhető határai között végrehajtani a költségvetést.
2. Szorosan a kormányzat középtávú stratégiájának prioritásaihoz igazítani a költségvetést.
3. A tökeköltségvetési keretet a nemzeti fejlesztési szükségletekkel összhangban, költségghatékony és koherens módon kell megtervezni.
4. Biztosítani kell, hogy a költségvetési dokumentum és annak adatai nyilvánosak, átláthatóak és hozzáférhetőek legyenek.
5. A költségvetési alternatívákról befogadó, résztvevő és valós vitát kell folytatni.
6. Átfogó, alapos és megbízható elszámolást kell bemutatni a közpénzügyekről.
7. A költségvetés végrehajtásának aktív tervezése, menedzsmentje és nyomon követése.
8. Biztosítani kell, hogy a teljesítmény, az értékelés és a pénzért kapott érték szerves része legyen a költségvetési folyamatnak.
9. Beazonosítja, felméri és óvatosan kezeli a hosszú távú fenntarthatóságot és más költségvetési kockázatokat.
10. Szigorú minőségbiztosítással, ideértve a független auditot, előmozdítja a költségvetési előrejelzés, a pénzügyi tervek és a költségvetés végrehajtásának teljességét és minőségét.³⁸

³⁷ Az elvek megfogalmazásában „kormányzatról” beszélnek a javaslatok összeállítói, de minden elv, módosítás nélkül érvényes más kormányzati szintekre, így az önkormányzatokra is, nem csupán a központi kormányra.

³⁸ OECD 2015, 3. Kovács Róbert fordítása.

Hatékonyág és stratégia

A fentiekben láthattuk, hogy a teljesítményelvű menedzsment, a hatékony működtetés központi eleme a célok kijelölése. A reális célok összességének harmonizált, vagyis jelentőségük szerint szelektált (priorizált), szükséges erőforrásai, megvalósításának időszükséglete és ütemezése, forrásszükséglete szerint összehangolt rendszerét nevezzük stratégiának.

4. BOX: A stratégia és hatékonyság fogalma

A *stratégia* katonai eredetű szó, amely a célorientált gondolkodás alapja. Mára általánosan elterjedt fogalom lett az üzleti életben: Michael Porter szerint „egy egyedi és értékálló piaci pozíció elérése, ami magában foglal egy sor megkülönböztető üzleti tevékenységet is”.³⁹ Majd megjelent a közszféráról való gondolkodásban is, amely az 1980-as évektől gyorsult fel. Fel kell mérni a képességeinket, a lehetőségeinket, a gyengeségeinket és a külső feltételrendszert annak érdekében, hogy az adott konstellációból a legjobb eredményt hozzuk ki, vagyis a megoldás a lehető leghatékonyabb legyen.

A stratégiát alkotó nem feltétlenül győz, nem mindig ő a legsikeresebb. Sok esetben legalább olyan fontos vagy fontosabb egy altruista vezető, aki önfeláldozásával, energiájával viszi előbbre a település ügyeit. A politikai voluntarizmus is csábító „stratégia”, amikor a vezető úgy gondolja, hogy pusztán az akarataból bármi megvalósítható: ez a hozzáállás nem reális helyzetértékelésen, jövőtervezésen alapul, és sokféle veszélyt hordoz magában, a legtöbb esetben bukásra van ítélve. A stratégia sikerességét nemcsak az elkészítésének alapossága befolyásolja, hanem számtalan váratlan tényező, mint például a váratlan kihívásokra való reakció képessége, gyorsasága, vagy azok a tényezők, amelyeket nem vettünk számításba a stratégia megalkotásakor, de mindenekelőtt a stratégia megvalósításának mikéntje. Összességében a stratégia egy esély a legmegfelelőbb megoldás meghatározására és megvalósítására. *Aki rugalmas, alkalmazkodó és jól felépített stratégia mentén cselekszik, nagyobb valószínűséggel éri el a célját, hatékonyabb a cselekvésében és az eszközfelhasználásában.* „A programon alapuló működés, a pénzügyi értelemben megtervezett költségvetés olcsóbb, minőségibb munkát eredményez. A lakosság, civilek, vállalkozók bevonása a stratégiai döntéshozatalba megalapozottabb, tartós eredményeket hozhat, ciklusokon átívelő fejlesztéseket tesz lehetővé.”⁴⁰

A stratégia nem áll meg a célok meghatározásánál (6. ábra). A célokat cselekvéssé kell alakítani, és a cselekvés teljesítményét, a célok teljesülését kell folyamatosan nyomon követni, a szervezet egészének megfelelő teljesítménye, a célok teljesülése érdekében „[a] legtöbb vállalat alacsonyabb teljesítménye a stratégia és a megvalósítás közötti eltérésnek köszönhető”.⁴¹

³⁹ PORTER 2007, 69.

⁴⁰ KOVÁCS 2016, 348.

⁴¹ KAPLAN–NORTON 2008, 4.



6. ábra

A célirányos vezetés logikai rendszere

Forrás: GÁSPÁR 2014

Minőségi kormányzás: stratégia, teljesítmény és cselekvés

A piaci szervezetek céljait a tulajdonos határozza meg. Ugyanakkor természetesen mind a célok, mind a működés tekintetében meg kell felelniük a hatályos törvényi előírásoknak is. Ezzel szemben a közszektor szervezetei feladatainak alapját részben a választott politikusok programjai, részben a törvényi előírások, kisebb egyezmények, megállapodások stb. képezik. A közszektor tényleges cselekvését az (éves, rövid távú) költségvetési terv foglalja egységes keretbe. A költségvetési tervet választott testület fogadja el. A költségvetési terv ugyanakkor év közben többször módosulhat. Ennek oka részben az év közbeni változások, részben az előre látott, de a számviteli szabályok miatt a költségvetésbe eredetileg be nem foglalható tételek, mint például az elnyert pályázatok.

Az éves költségvetés egy rövid távú pénzügyi terv, amely tehát alkotmányos és más törvényi⁴² megfelelési kötelezettségek nyomán sajátos státusszal rendelkezik. Az államháztartásról szóló törvény (a továbbiakban: Áht.) ugyanakkor már maga is előírja a középtávú tervezést,⁴³ illetve a költségvetés célhoz kötöttségét. Amikor stratégiát és célokat emlegetünk, akkor elsődlegesen egy olyan tervre gondolunk, amely az önkormányzat (szak)politikai

⁴² Alaptörvény 32. cikkely: „A hazai önkormányzatok önállóan igazgatnak, meghatározzák saját működési és szervezeti rendjüket, költségvetésüket, gazdálkodnak bevételeikkel, vagyonukkal [...]”; Mötv. 111. § (2) „A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése.” Az Áht. 4. §-a pedig meghatározza a költségvetés alapelveit.

⁴³ Az Mötv. 116. § (1) hosszú távú tervről ír a gazdasági program vonatkozásában, ugyanakkor a rövid, közép- vagy hosszú táv ideje képlékeny fogalmak. Saját szóhasználatomban 1–2 éves időtávig rövidtávról, 3–5 éves időszak esetében középtávról, míg az ennél hosszabb, 7, 10, 30 vagy akár 50 éves tervezésnél hosszabb távról beszélek.

céljait szervezi egyetlen keretbe. Ez lényegében a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) által is előírt gazdasági vagy ciklusprogram (Mötv. 116. §).⁴⁴ Ez a terv a politikai ciklus időszakát öleli fel, tehát jelenleg a hazai önkormányzatok vonatkozásában öt év. Így ténylegesen megfelel egy középtávú tervnek. Tovább közelítve a jelen tanulmány perspektívájához, az önkormányzati tervezés esetében tekintettel kell lenni az adott ország más közigazgatási szintjein megjelenő célokra, valamint európai uniós célkitűzésekre is.

5. BOX: A stratégiai terv felépítése

A hazai önkormányzati gyakorlatban a gazdasági program, ahogy az OECD és más idézett szakértők (Catherine Fabrique-Vitkovic és Kopányi Mihály, 2014) által javasolt középtávú tervkeret is *stratégiai terv*, és a közszektorban alkalmazott költségvetés, a hozzá tartozó magyarázatokkal, célmeghatározással egy rövid távú terv. Hosszabb távú tervek is léteznek, amelyek 7, 20 vagy akár 50 évre próbálják előre leírni a várható folyamatokat, és meghatározni célokat és eszközöket.

A stratégiai terv meghatározott rend szerint épül fel. *Alapja egy általános célmeghatározás.* Az általános célmeghatározás egy átfogó irányt jelent, amely orientálja az adott szervezetet, céget, kormányzatot, önkormányzatot stb. Ahogy fentebb írtuk, a stratégiai terv akkor tölti be megfelelően a szerepét, ha a szervezet különböző *céljait és azok erőforrásigényeit harmonizálja.* Ennek első lépéseként *a célokat le kell bontani az általánostól a konkrét irányába, felülről lefelé.* Vagyis fokozatosan ki kell dolgozni azokat a lépéseket, ahogy *a célokból cselekvések lesznek.* Ténylegesen ezek a cselekvések valósítják meg a programot. Az általánostól a konkrét felé haladás, a célokból levezetett cselekvések hierarchikus szerkezete az összhangot teremti meg, azaz azt, hogy a végrehajtók, a szereplők ne véletlenszerűen, akár egymást kioltva vagy éppen elhaló szigetekben valósítsák meg az elképzeléseket, hanem egymásra épülő, egymást kiegészítő, végiggondolt és ellenőrizhető módon. Egy ilyen szisztematikusan, alapos módon felépített terv általában hosszabb időre szóló komplexebb célokat valósít meg. Különben ilyen bonyolult rendszer kiépítésére sem lenne szükség.

Az ilyen hosszabb távra szóló elképzelések kidolgozása, az előre nem látható események, tényezők miatt, nem lehet olyan részletezettségű, mint amely egy szervezet közvetlen cselekvését irányítani képes. Éppen ezért *a hosszú távból a középtávon keresztül a rövid távú irányába építkező tervezésre van szükség,* amely az előzetesen meghatározott végső cél irányába ható, összehangolt stratégiai tervezési rendszert jelent. A hosszú távtól a középtávon keresztül a rövid távig *a tervet részletezettsége fokozatosan növekszik.* Ez vonatkozik a célok megvalósításának ütemezésére és a szükséges erőforrások vagy a költségek részletezésére. A terv rendszere rugalmas, mert a megvalósítását a változó viszonyokhoz kell igazítani, és kiegészül a nyomon követés rendszerével, amely a megvalósulást kíséri figyelemmel, és végső soron a hatékonyságának a garanciája.

Újabbban⁴⁵ „hurokról” vagy „zárt ciklusról”⁴⁶ írnak a szakértők a stratégiai tervezés kapcsán. Ezzel arra kívánják felhívni a figyelmet, hogy *a stratégiai menedzsment nem ér véget a stratégia végrehajtásával, folyamatos finomhangolásra, visszacsatolásra van szükség.*

⁴⁴ Mötv. 116. § (1) bek.

⁴⁵ Például KAPLAN–NORTON 2008.

⁴⁶ Például GÁSRPÁR–TEVANNÉ 2018a.

A teljesítményelvű pénzügyi menedzsment tehát az eredményesség és a teljesítmények mérésére alapoz.⁴⁷ Ez ugyanakkor úgy tud megvalósulni, ha a célok stratégiába szerveződnek, amelyek megfelelő részletességgel és mélységben, kellő alapossággal és szakszerűséggel vannak kidolgozva (vö. 5. BOX: A stratégiai terv felépítése). Ez utóbbi esetben ugyanis a stratégiai program biztosítja azokat a felületeket, amelyek a (pénzügyi) tervezést támogatják, amelyeket a pénzügyi tervezés és monitoring fel tud használni. Ezen a ponton tulajdonképpen nem csupán a stratégiai tervezés és pénzügyi menedzsment mint tevékenységek forrnak össze, hanem a szervezet is, amely ezeket végrehajtja. A szervezet és a stratégia kapcsolatával bővebben például Gáspár Mátyás és Tevanné Südi Annamária foglalkozott.⁴⁸

A gyakorlati tapasztalataim és nemzetközi példák is azt mutatták, hogy a stratégia alkalmazása felszínes, nem integrált, beágyazott módon működtetve akár zavarokat is okozhat a szervezet működésében. A szervezet és a stratégia kapcsolata továbbvezet a teljesítménymenedzsment és a stratégiai menedzsment, illetve a program költségvetés mélyebb működési kérdéseire, amelyeket a következő fejezetek lépésről lépésre bontanak ki.

Egyéb közmenedzsmentkérdések

Hatékonyág a közszférában

A helyi jólét helye a gazdaságban, a helyi ellátásban című alfejezetben láthattuk, hogy a közszeaktor, a közszeági feladatellátás leginkább a piaci kudarcok, illetve a közszeági prioritások, a közszerdek mentén jön létre. Olyan szolgáltatások, termékek vonatkozásában lép be, amelyek piaci alapon nem tudtak létrejönni, például a tevékenység jövedelmezőségével, a befektetés megtérülésével stb. kapcsolatos várakozások vagy éppen a magas kockázatok miatt. Ezen okoknál fogva a közszeaktortól a hatékonyság a jövedelmezőség értelmében nem várható el. *A különböző közvetlen igénybevevői hozzájárulások* (díjak) a közszférában, néhány kivételes esettől eltekintve, szükségszerűen *csak részlegesen fedezik a költséget*. Ebbe a közszeazdasági tényezők mellett belejátszanak a közszeolitikai szempontok is, a közszerdek képviselete, mint például a társadalmi integráció. A közszeazdasági okokon túl a közszféra szolgáltatásai esetében az adott közszeági szereplőnek a felelős gazdálkodási szándékán kívül szerepet játszik az egyes szolgáltatások szabályozása is.⁴⁹

A fentiekben leírt módon egy stratégia mentén irányított (közszeági) szervezet, (ön) kormányzat meg tudja valósítani *a teljesítményalapú menedzsmentet, a hatékonyabb működést* és erőforrás-kihasználást. A hatékonyság azonban egy olyan fogalom, amelyet rendkívül széles körben használnak, így a közsös gondolkodás céljából előbb definiálnunk kell, hogy

⁴⁷ Vö. OECD kormányzati költségvetési ajánlásai, OECD 2015.

⁴⁸ Vö. *Rokon szakmák megoldásai* című alfejezet, illetve GÁSPÁR–TEVANNÉ 2018b.

⁴⁹ A szabályozás biztonsági és más minimum feltételek okán a piaci szféra termékei, szolgáltatásai esetében is határozhat meg olyan feltételeket, amelyek költségnövelő hatással rendelkeznek. Ez a jelenség a közszeaktor tevékenységei vonatkozásában viszonylag gyakoribb, mert ezek a szolgáltatások a társadalmi jelentőségük okán fokozott figyelmet kapnak.

e helyütt mit értünk alatta (vö. 6. BOX: Hatékonyság, teljesítmény és mérés). Megállapítható, hogy a hatékonyság semmiképpen sem az olcsóság, és így a hatékony megoldás nem a legolcsóbb megoldást jelenti. Ebben a környezetben, a teljesítménymenedzsment vonatkozásában, a hatékonyság *a célok elérését* kell hogy jelentse, illetve *a költséghatékonyságot*, a ráfordítások és az elért haszon, teljesítmény viszonyát, folyamatos mérleget.

6. BOX: Hatékonyság, teljesítmény és mérés

A hatékonyság, ahogy az 1970-es évektől a politikan keresztül mint gazdasági fogalom bekerült a köznyelvbe, a leépítést, a megszorítást, az olcsóbb kiválasztását jelenti. Ugyanakkor a hatékonyság többértelmű, összetett fogalom. Például hatékony cselekvés az, amely célt ér. Így a hatékonyság lehet szakmai hatékonyság vagy politikai, de itt, e tanulmányban mindenekelőtt pénzügyi hatékonyságról beszélünk.

A pénzügyi hatékonyság a legalacsonyabb költségek elérését jelenti azonos feltételek mellett. Egy egyensúlyi, optimumállapot. Hiszen az olcsó, de nem vagy rosszul működő eszköz, szolgáltatás beszerzése semmiképpen nem hatékony, a rá költött források elvesznek. Ugyanakkor az „azonos feltételek” kifejezés egy tisztán pénzügyi értelemben nem megfogható fogalom. Az azonos feltételek vagy tartalom fogalmát már az egyes érintett szakmáknak kell meghatározniuk. Mi a feltételek és a teljesítmény összefüggése? Hosszú definíciók helyett a teljesítménymenedzsment céljaira, *mutatószámokra, számszerűsített fogalmakra lesz szükségünk.* Mikor hatékony a pénzügyi rendszer, az oktatás, az egészségügy, a közigazgatás? „A továbbtanuló diákok aránya”, „az egy nap alatt teljesített ügyek száma”, „az újraválasztott képviselők, polgármesterek” jó mutatók-e? Ez a gondolat tehát átvezet a mérhetőség kérdésére is. A szakmai *hatékonyság vagy szakmai eredményesség sokszor nehezen mérhető*, a különböző megoldások közötti különbség nehezen megfogható, a szakmai minőség nagyon eltérő módokon paraméterezhető. Mégis a teljesítménymenedzsmentnek ez fontos kérdése. Különösen azért, mert az indikátorokon keresztül ítéljük meg a program megvalósulását. *A rossz indikátor rossz képet sugall, vagy rossz ösztönzőket vezethet be a rendszerbe.* Az időegység alatt elvégzett ügyek száma arra ösztönözheti az ügyintézőt, aki „teljesíteni” akar, mert akár a jövedelme is függ tőle, hogy kisebb, egyszerűbb ügyeket vegyen elő, a nagyobbakat, bonyolultabbakat félretegy, vagy felületesen oldja meg. Ez vezet vissza a szakmai minőség kérdésére.

Másrésről viszont, ahogy már a közgazdasági szakirodalomból példászerűen kiemelt jó költségvetés esetében láthattuk, a hatékony költségvetési gazdálkodás része maga a visszacsatolás is, amely lehetővé teszi a menet közbeni beavatkozást, ha a célok megvalósulása nem megfelelően halad, ha az alkalmazott eszközök felülvizsgálatra szorulnak vagy nem megfelelően segítik a szándékolt célok elérését.

Harmadrészt a hatékonyság összefügg a program elfogadottságával is, támogatottságának széles vagy korlátozott alapjaival, amelyek befolyásolják az aktorok, a stakeholderek együttműködését. A tervezés során a lehető legszélesebb konszenzusra való törekvéssel, valódi együtt gondolkodással, vagyis részvételi típusú közösségi tervezéssel lehet elérni, hogy a program ténylegesen a közösség egészének a programjaként működjön, hogy a helyi szereplők értsék, támogassák az (ön)kormányzat céljait. Ennek kereteit keresi például Számadó Róza az inkluzív önkormányzati működés lehetőségeinek kutatásával. Megfogalmazásában „[a]z inkluzív megközelítés háttérében a platformalapú gondolkodás felé való elmozdulás

növekedése található, amelyet a kölcsönösség jellemez. Mondhatjuk, hogy társadalmi térben az inkluzivitás alatt azokat a céltudatos és folyamatos tevékenységeket értjük, amelyek elősegítik az adott területen az érintettek teljes körének a sikeres részvételét.”⁵⁰

A célok természete

Valójában a helyi jólét és jóllét mint kiindulási pont éppen a közszektor működésének alapvető céljairól szól. A jólét/jóllét mint célrendszer meglehetősen szerteágazó, hiszen a közszolgáltatások teljes spektruma ideérthető. A jóllétet politikai programként felfogva, ahogy ezt ebben a tanulmányban tesszük, nem kizárólag a hagyományosan közszolgáltatásoknak tekintett tevékenységeket soroljuk ide, hanem kevésbé programszerűen megfogható közösségi célokat is. A korszerűbb közszektorfelfogásban ugyanakkor a közszektor nem akkor teljesíti jól a feladatait, ha az intézményei „működnek”, hanem akkor, ha a helyi politikának, a politika cselekvéseinek hatásai vannak. A hangsúly tehát a kitűzött célra kerül, a végrehajtó, adott esetben az intézmény „csupán” eszköze a feladat végrehajtásának. Ez természetesen nem zárja ki, hogy adott esetben az intézmények, amelyek a feladatot kapják, a világos célmegjelölés segítségével jól, jobban, eredményesebben működjenek.

A célok vonatkozásában az egyik legsúlyosabb kérdés, hogy esetükben keverednek a szakmai és a politikai szempontok. A politika világos, érzékelhető és jól kommunikálható eredményeket akar, amelyek sikerként jeleníthetők meg az újraválasztás során. Szereti a látványos beruházásokat, szeret nyomot hagyni. A szakmák a források ágazaton belül tartásában érdekeltek, abban, hogy az adott szakma ellátási, munka- stb. feltételei javuljanak. A célokat a szakmának kell megfogalmaznia, de a politikának kell képviselnie. A célok reális voltát sok esetben csak a szakmák tudják megfogalmazni. A szakma háttere nélkül a politika támasz nélkül, vaktában tapogatózna. Ez egyúttal a megvalósításra is vonatkozik. A célkitűzés, a tervezés, a megvalósítás csak együttműködésben történhet.

A céloknak:

- a közmegegyezést, konszenzust kell követniük;
- a helyi szükségleteken kell alapulniuk; és
- reálisnak, megvalósíthatónak kell lenniük.

A célokat mérhető mutatószámokká kell lefordítani a stratégiai programban. Ezek a lefordított számszerűsített mutatók lesznek a költségvetés, a stratégiai program teljesítménymérésének alapjai. A célok mutatószámokká fordítása ugyanakkor lényeges kérdés. Ha ez jelenti a cél tényleges megjelenését a programban, akkor ezt a mutatószámot úgy kell meghatározni,

⁵⁰ SZÁMADÓ 2018, 12.

hogy a véglegesítése előtt fel kell mérni a hatásait.⁵¹ Miközben tehát a programkészítés sajátos szakterületek szakembereinek tervezői tevékenysége, ahogy fentebb már megfogalmaztam, a mutatószámok a közszolgáltatásokra vonatkoznak, így e közszolgáltatások szakembereinek kell felmérniük az adott mutatószámok reális voltát, illetve a potenciális, nem kívánt hatásokat és a kockázatokat. Viszont a célok elérése részben pénzügyi, részben pedig szakmai kérdés.

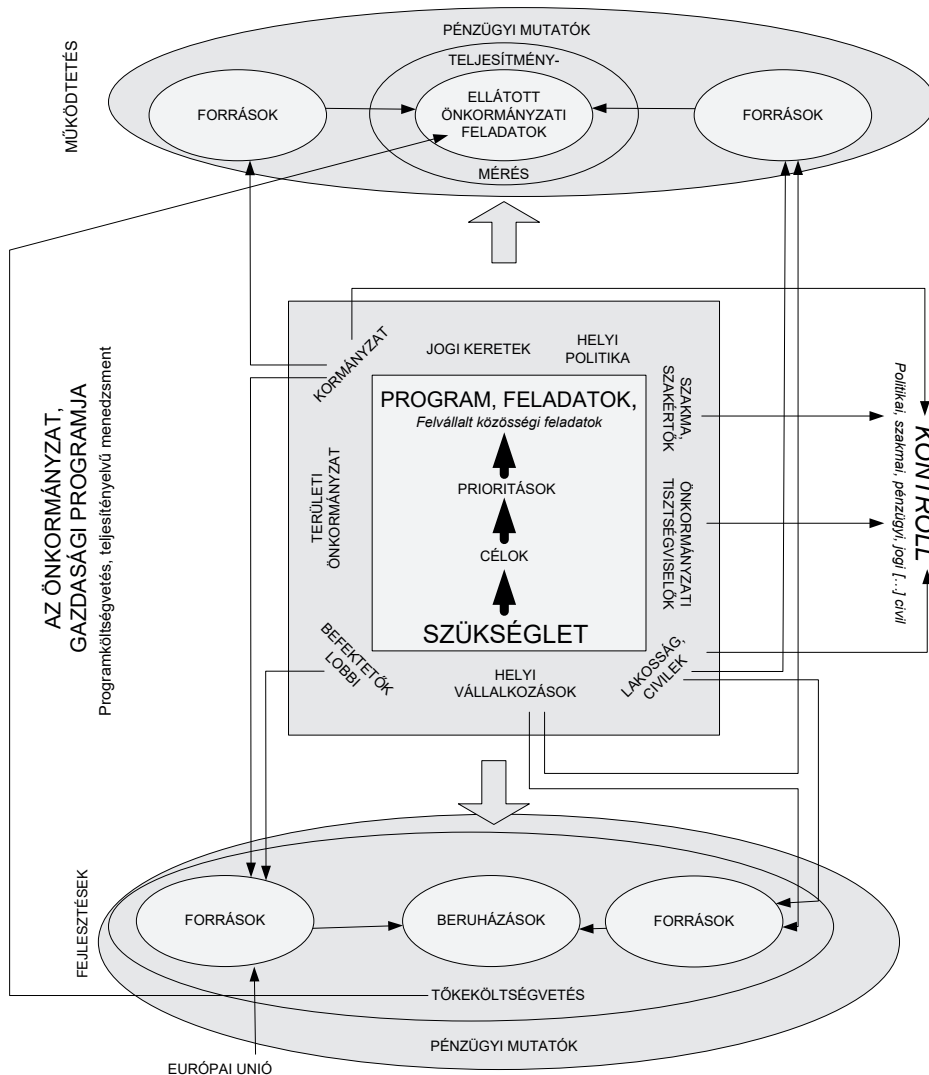
Átfogó szemlélet

Fontos, hogy ne önálló entitásként tekintsünk a tervezésre, a programra vagy az önkormányzat egyes szakmai területeire, illetőleg a szakterületeken belül a működtetésre és a fejlesztésekre. A stratégiai terv részben politikai programként, részben források hozzáféréseinek kulcsaként jelenik meg. Mindenképpen idegen test a szervezetben. A működtetés szakmai feladat, amelyet a hivatal szakosodott egységei elkülönülten végeznek, míg a fejlesztések ötletek szintjén talán belülről, a szakmáktól származnak, de gyakran már az ötlet is inkább politikai vagy leginkább külső eredetű, például nemzeti vagy uniós fejlesztési támogatások prioritásai diktálják.

A működtetés elvének meg kell törnie ezeknek a zárt világoknak az elkülönült létezését. Egységes, rendszerszerű működésre van szükség. A megvalósuló fejlesztések eredőjének a helyi közösségnek és magának az önkormányzatnak kell lennie. *A fejlesztéseknek és a működtetésnek, illetve a tervezésnek össze kell forrnia egy egységes rendszerré* (7. ábra).

Az önkormányzat egységes, rendszerszerű felfogása azt jelenti, hogy a teljesítményelvű vagy a program kialakításához és megvalósításához igazodó működtetése a politikai centrum, a tervezői centrum és a szakmai centrumok folyamatos együttműködését, iterációját vagy párbeszédét igényli. Ebbe természetesen beleértendő a szakmák együttműködése is. Egy olyan általános cél, mint például a helyi fiatalok életésélyeinek javítása, nyilvánvalóan több szakmát érint. Még akkor is, amennyiben egy ilyen célt részcélokra és elszigetelt cselekvésekre bontunk, ezek egyetlen közös célba futnak össze, amelynek a figyelembevétele nélkül az elszigetelt cselekvések értelme megváltozhatna. Nem mindegy, hogy a „minőség”, „magas színvonalú”, „hatékony” közoktatás elérése, amely adott esetben rész cél lehet, 1. az „univerzális tudás növelését”, vagy 2. a „világban való hatékony boldogulás” célját jelenti. Önmagában e kettő bármelyike megfelelnetne az alsóbb szintű szakmai célnak. Ilyen kérdésekben kell a magasabb szintű céloknak irányt mutatniuk.

⁵¹ A mutatószámok nem maguk a célok, csupán azok egyfajta fordításai. Az esetleges rossz fordítás torzítja az eredeti cél megvalósítását, mert rossz ösztönzést közvetít. Ez az oka, hogy a mutatók hatását vizsgálni kell.



7. ábra

A teljesítményelvű (önkormányzati) menedzsment rendszere

Forrás: Kovács 2015

Hatékonyág, döntéshozatal és mozgástér a közszférában

A szolgáltatások jogi és gazdasági háttéréből adódó, a közszféra és a piaci szektor között meglévő hatékonyságértelmezési különbségeket fentebb részletesebben tárgyaltuk. Nem érintettük azonban azt a kérdést, hogy a piaci szférában a döntéshozót egészséges gazdasági környezetben elsődlegesen gazdasági megfontolások vezetik, a közszféra döntéshozója viszont politikai megfontolások mentén dönt. Ez akkor is így van, ha olyan döntéshozókról beszélünk, akik kizárólagosan a képviselt közszség legitim érdekeit veszik figyelembe. Szűkebb vagy tágabb érintetti körök igyekeznek befolyásolni a közszségi döntéseket, kisebb-nagyobb előnyök elérése érdekében. A döntések a közszférában sokszor bonyolult politikai alkuk mentén, testületi döntésekkel jönnek létre. Az alternatívák, a várható költségek és a kockázatok előzetes feltárása, ezek hiteles kommunikációja, a nyilvános közszségi döntési mechanizmusok alkalmazása enyhíthetnek ezen a nyomáson. Ezek a mechanizmusok a piaci világtól idegenek, és gyakran eredményeznek eltérést az úgynevezett szakmai vagy közszgazdasági optimumtól. Egy-egy közszségi döntés, például nemkívánatos közszszoalgtatások letelepítése kompenzációt igényel az érintett közszség számára, amelynek költségei szintén ronthatják a tisztán értelmzett pénzügyi hatékonyságot.

Összességében mindezek a szempontok, ahogy a közszségi szektor tevékenységének fokozott nyilvánossága is, jelentős érvek amellet, hogy a közszszektorban legyenek célkitűzések, és hogy a célok nyilvánosak legyenek, illetve hogy ezen célkitűzések megvalósítása a lehető leghatékonyabban történjen.

Teljesítménymenedzsment és a programköltségvetés

A programköltségvetés sajátosságát az a hangsúlyeltolódás jelenti, amely a „teljesítményről” a „program” irányába történik. A teljesítménymenedzsment Dooren és társai definíciója (2010) szerint maga is a hatékonyság mérését helyezi a menedzsment célkeresztjébe, ez a teljesítménymenedzsment tényleges tartalma.

„A programköltségvetés a stratégiai tervezéshez hasonló módon a célok meghatározásán és e célokhoz eszközök hozzárendelésén alapszik. A programszerű működés több tekintetben forradalmasítja a hagyományos közszszektorbéli tervezést.”⁵²

A programköltségvetés a teljesítménymenedzsment egy sajátos formája, sajátos menedzsmenttechnikák összefoglaló neve. A különbség semmiképpen nem tartalmi, hiszen a teljesítménymenedzsment keretében a teljesítmények mérésének fontos része a célok megvalósulásának mérése. A teljesítmény, aminek a hatékonyságát mérjük, az az előzetesen kitűzött célok megvalósulása.⁵³ A program, amely így a fókuszba kerül, *egy stratégiai program, ilyenformán motorjává válhat a programköltségvetés szerint gazdálkodó szervezet működésének.* Összességben egy stratégiavezérelt szervezet alakul ki. E tekintetben is túlmutat a programköltségvetés a teljesítménymenedzsment általános koncepcióján, hiszen *átalakítja a szervezetet, amely megvalósítja.*

⁵² KOVÁCS 2016, 353.

⁵³ FARVACQUE-VITKOVIC – KOPÁNYI 2014; OECD 2015.

A programkölségvetés tehát a *stratégiai menedzsment* egy sajátos, pénzügyi fókuszú variánsaként is felfogható, a stratégiai menedzsment eszközeinek alkalmazásával a források, erőforrások és erőfeszítések koncentrációját, a célok teljesülésének és eredményességének kontrollját, mérését teszi lehetővé, az önkormányzati gazdálkodás megújítását a szakszerűség, az átláthatóság, a hatékonyság és a korszerű pénzügyi menedzsment és szervezeti technikák mentén. A jó kormányzás elveinek megfelelően meghatározott célok, amelyekkel összhangban az önkormányzat a költségvetésében az önkormányzati költségvetés világosan lefektetett céljait valósítja meg. A programköltségvetésben a kitűzött célokat az önkormányzat egységes stratégiai programba szervezi, és a stratégiai menedzsmentrendszerekhez hasonlóan építi fel a működését. A stratégiai menedzsment harmonizált átfogó célrendszert, ennek megvalósítását szolgáló szervezetet, erőforrásokat és a megvalósulás, azaz a célok teljesülésének nyomon követését is jelenti. A monitoring céljait szolgáló adatok kinyerhetők a működtetés során, például a számviteli rendszerben keletkező adatokból, amelyek a monitoring mellett kommunikációs, informálási célt is szolgálhatnak.

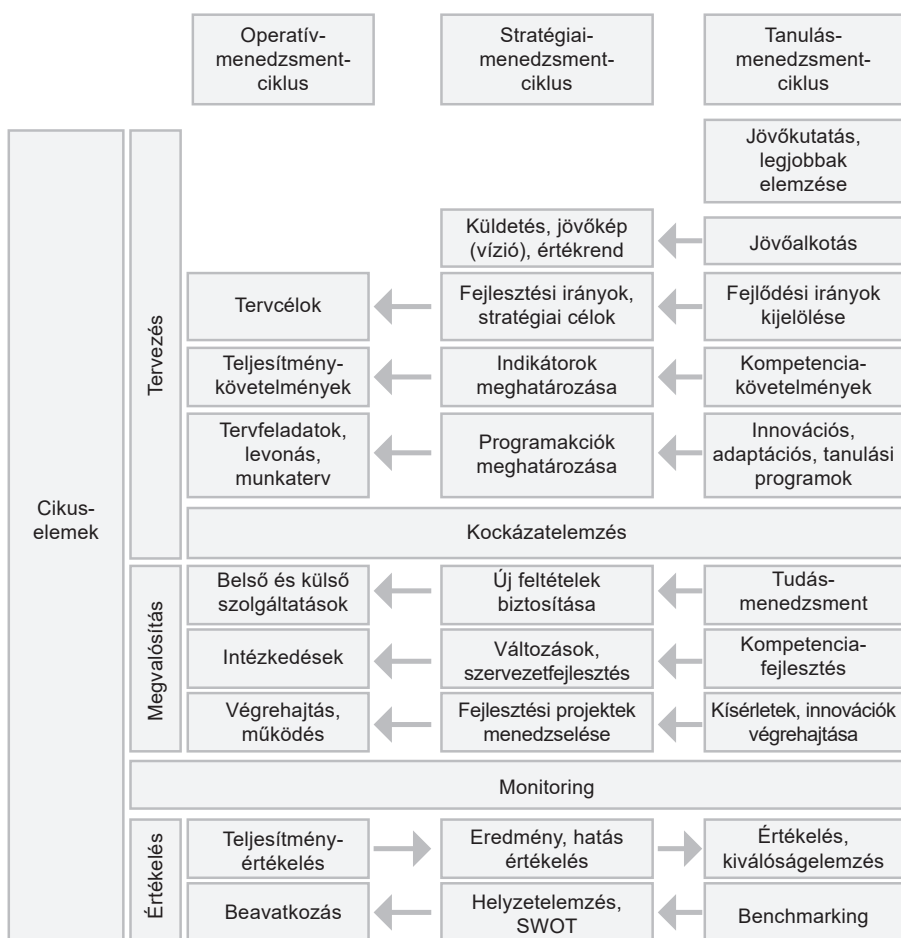
Tehát a programköltségvetésnek a stratégiamentedzsmenttel való rokonítása sem ellentétes a teljesítménymenedzsment fogalmával, amelyet továbbra is egy általánosabb, átfogóbb elképzelésnek tartok. A teljesítménymenedzsment a kontrollt, a teljesítmény mérését, míg a stratégiai menedzsment a stratégia megvalósításának rendszerét, annak működtetését jelenti, ennek ugyanakkor szükségszerűen része a célok elérésének, a teljesítménynek a mérése. Így tehát ugyanannak a keretrendszernek két eltérő oldalát fogja meg a két fogalom.

Ebben a perspektívában annyiban helyezem szembe a programköltségvetést a teljesítménymenedzsmenttel, hogy miközben a *teljesítménymenedzsmentet egy általános módszertannak* tekintem, amely a szakirodalomban is ebben a formában jelenik meg, a *programköltségvetésről* elkezdtem úgy gondolkozni, mint egy kompakt rendszer, amely akár elemeiben, akár egészében *bevezethető egy önkormányzatnál*, de bizonyos módosításokkal akár a közszektor más szintjein is. Ez a változás úgy történik meg, hogy az egyes elméleti elemeket kompakt rendszerbe fűztem össze. Az eredmény egy teljesítményelvű menedzsmenten alapuló működés, amely minden ízében áthatja az érintett szervezetet. Azok a kritikai hangok, amelyek nem látnak különbséget az itt programköltségvetésnek nevezett rendszer és a teljesítménymenedzsment címén megfogalmazott általános megoldások között, jogosak. A programköltségvetés ennyiben egy sajátos elnevezés, egyfajta márka. Ugyanakkor olyan *márka*, amely létezik máshol is, egy általánosan bevett fogalomként. Ez az ellentmondás vezetett arra, hogy a szétfeszített kereteket közelíteni kellett a stratégiai és teljesítménymenedzsment fogalmainak bevezetésével egy általánosabban bevett fogalom használatához.

Rokon szakmák megoldásai

Gáspár Mátyás és Tevanné Südi Annamária teljesen más megközelítésből jutottak el a stratégiai menedzsment kérdésköréhez, amit végső soron e tanulmány is boncolgat. Ők hosszabb ideje az önkormányzati és közösségi szervezetek optimális működésének megoldásait kutatják. Ennek keretében jelent meg Gáspár Mátyás tanulmánya a Gazdasági

Versenyhivatal szervezetfejlesztéséről,⁵⁴ vagy az önkormányzati szervezetfejlesztésről szóló közös tanulmányuk.⁵⁵ Idevonatkozó munkásságuk középpontjában az úgynevezett zárt ciklusú menedzsment vagy „closed loop management system” áll. Ez végeredményben egy stratégiavezérelt szervezeti modell, amely végső soron ugyanabból a vállalati stratégiai-menedzsment-gondolkodásból merítkezik, ahonnan a (pénzügyi) stratégiai menedzsment és ezen belül a program költségvetés.⁵⁶



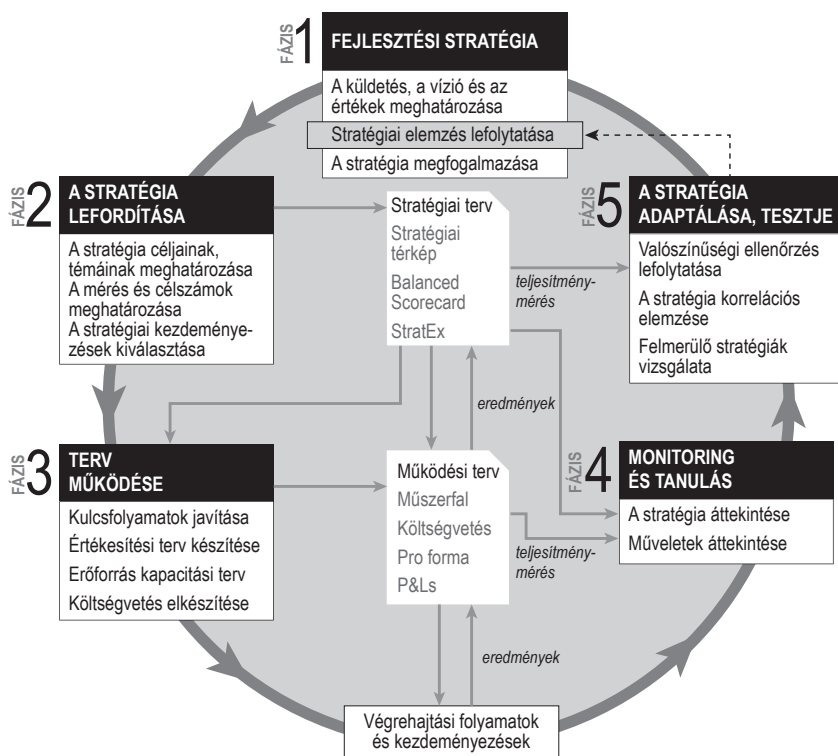
8. ábra

A zárt ciklusú menedzsment modellje

Forrás: GÁSPÁR–TEVANNÉ 2018b

⁵⁴ GÁSPÁR 2014.⁵⁵ GÁSPÁR–TEVANNÉ 2018a.⁵⁶ GÁSPÁR–TEVANNÉ 2018b.

Jól látható tehát, hogy eltérő kiindulópontból több tekintetben hasonló szempontokhoz érkeztek. Ezzel együtt az eltérő kiindulópont és így az eltérő fókusz meghatározó marad. A zárt ciklusú menedzsment fókusza a szervezet marad, míg a programköltségvetés esetében a pénzügyi megoldásokon van a hangsúly. Fontos hasonlóság, hogy a két különböző fókusz eltérő oldalról, eltérő szemléletét (menedzsment, illetve pénzügyi) megtartva hasonló nemzetközi stratégiai menedzsment szakirodalmi gyökerekkel rendelkezik, és például Robert S. Kaplan és David P. Norton alkalmazásában (2008) teljesen összeérnek (9. ábra).



9. ábra

A Closed loop (zárt hurok) menedzsmentrendszer

Forrás: KAPLAN–NORTON 2008, hivatkozik rá GÁSPÁR–TEVANNÉ 2018b

Annak ellenére, hogy egy speciális módszert, a zárt ciklusú menedzsment módszerét vettem össze a teljesítményelvű pénzügyi menedzsmenttel, nyilvánvaló, hogy mind az általános menedzsment, mind pedig a pénzügyi menedzsment oldaláról közelítve a teljesítményelvű és a stratégiai gondolkodás elemeinek érvényesítése a közigazgatásban számos hasonló megoldást eredményezett. Ezek számbavétele, összehasonlítása érdekes hozadékkal kecsegtet egy egységes, új, immáron komplex, többoldalú megközelítés vonatkozásában. E kutatás ugyanakkor megmarad az eredeti vállalásnál, a pénzügyi menedzsmentből kiinduló megközelítés kidolgozásánál.

A programköltségvetéstől a stratégiai menedzsmentig

A programköltségvetéssel először mint sajátos (pénzügyi) menedzsmenttechnikával az 1990-es évek második felében a Városkutatás Kft.-ben, az eljárás hazai adaptálásában részt vevő kutatóként találkoztam. Ez a projekt akkor az amerikai (USA) kormány technikai segítségnyújtási programja keretében, a USAID finanszírozásában, Hegedüs József közgazdász-szociológus, a Városkutatás Kft. ügyvezetője és Katie Mark, a washingtoni Urban Institute szakértője irányításával valósult meg. Már ekkor a hazai önkormányzatok körét célozta meg a program. Ugyanakkor a programköltségvetést elsődlegesen pénzügyi technikaként kezelték, így mindenekelőtt pénzügyi és gazdasági vezetőket céloztak meg.⁵⁷

Számomra kezdettől fogva több volt ez a módszer: egy olyan megközelítésnek, eszközkészletnek tekintettem, amely nyitott, teljesítményorientált és partnerséget generáló. Az elmúlt két évtized is jelentős változásokat hozott az önkormányzati világban, és így a hazai önkormányzatok életében. Az európai integráció és a párhuzamosan meghonosodó projektszemlélet mellett gondolhatunk a folyamatosan, de különösen az utóbbi időben egyre inkább sokszereplőssé váló helyi térre. Jelen tanulmány teljesen újszerű megközelítése, hogy a helyi jóléti rendszer és jóléti közpolitika bekapcsolása a stratégiai és teljesítmény-menedzsment célrendszerébe egy olyan konceptuális keretet, új paradigmát alakít ki, amelyben a programköltségvetés egy egységes stratégiai-menedzsment-keretbe simul bele, és a célrendszer maga is jól értelmezhető helyet kap.

Mi az, amitől ez több a korábbi hasonló megközelítéseknél? Attól, hogy most minden korábbinál mélyebben megalapozott rendszert mutatok be, amely a helyi jóléti, a közérdeken alapuló közpolitikai programok általános alapja lehet, és erre építettem rá azokat az eszközöket, amelyeket a teljesítmény(elvű pénzügyi)menedzsment, a programköltségvetés vagy a stratégiai menedzsment alkalmaz.

Történeti és elméleti keret

John Hagen megfogalmazása szerint az 1900-as évek legelejétől fokozatosan terjedtek államról államra és épültek egymásra azok a reformok, amelyeket az Egyesült Államok tagállamai költségvetéseinek átláthatatlansága miatt kellett bevezetni. Ezek a reformok együttesen jelentik a teljesítményelvű pénzügyi menedzsment vagy programköltségvetés eszköztárát.⁵⁸ Az elmúlt mintegy 100-120 évben ezek az eszközök széles körben elterjedtek, és a világ számos országában alkalmazza őket a közzsféra az átláthatóbb, hatékonyabb működés érdekében. Egy korábbi, 2011–2012-es kutatásomban, amelyet a UNOPP megbízásából végeztem, az USA-tól Új-Zélandig, Svédországtól Nagy-Britannián⁵⁹ át Franciaorszáig megtaláltam azon pénzügyi eszközök, költségvetési technikák rendszerszerű használatának

⁵⁷ Vö. HEGEDÜS–KRAJSÓCZKY–ROSENBERG 1999; HEGEDÜS et al. 1999.

⁵⁸ HAGEN 1968.

⁵⁹ A nagy-britanniai kormányzati teljesítménymérésre példa: www.gov.uk/performance, illetve konkrét közzszolgáltatások esetében például: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/501919/Q3_report.pdf; NHS providers: quarterly performance report (quarter 3, 2015/16). Elérhető: www.gov.uk/government/publications/nhs-providers-quarterly-performance-report-quarter-3-201516 (A letöltés dátuma: 2017. 04. 11.)

a nyomait, amelyek e körbe tartoznak.⁶⁰ Az Egyesült Államok költségvetési politikájának megújítása már az 1990-es évek elejétől a költségvetési hatékonyságot és az átláthatóságot helyezte a reform középpontjába, valamint a folyamatok, teljesítmények mérhetőségét. A cél, hogy a „szövetségi közigazgatási hivatalok mérjék saját teljesítményüket, növeljék a polgárokkal szembeni felelősségvállalást, illetve hogy egyfajta szimulált versennyel javítsák a teljesítményszintet”.⁶¹ Nagy-Britanniában is hasonló célokat követ a közigazgatás, stratégiájának és a célok teljesítésének ellenőrzésében és nyilvánosságában. Itt a hatékonyság biztosításának eszközei a „teljesítményjelentések”.⁶² Ezekben a példákban váltakozó jelleggel alkalmazzák hol a központi kormányzat, hol a szubnacionális szintek valamelyikén, hol egyszerre a teljes államháztartás vonatkozásában a teljesítménymenedzsment eszköztárát. Saját közvetlen tapasztalataim alapján mondhatom, hogy a 2010-es évekre Magyarország közvetlen közelében Szlovákiában, majd Szerbiában is működtettek az önkormányzati szektorban kötelező programköltségvetési rendszert.

Az elnevezések ugyanakkor rendkívül változatosak, különbözőek: az angol 'program budgeting' (programköltségvetés) mellett például Hollandiában a 'product budgeting' (termékköltségvetés) kifejezést használják,⁶³ de egy OECD-tanulmányban találkoztunk a 'performance budgeting' (teljesítménymenedzsment)⁶⁴ kifejezéssel is. Nem beszélhetünk tehát egységes, koherens rendszerről.

Látható ugyanakkor, hogy például a rendszerváltás időszakában több kelet-közép-európai országban az amerikai, kanadai, brit vagy más fejlett európai országok technikai segítségnyújtási programjainak keretében megjelent szakértők is ezt az eszközrendszert ajánlották tanulmányokban, pilotprogramokban és a tréningeken. Fiatal kutatóként magam is ekkor találkoztam velük. Maguk az eszközök részben a közgazdasági szakirodalomból, részben a közszféra korábbi gyakorlatából is ismertek lehettek a hazai szakemberek számára. Megítélésem szerint a módszerek erejét az együttes, rendszerszerű kezelésük adja.

A 2011–2012-es vizsgálatomból kiviláglott, hogy e módszerek elterjedésének az 1980-as évek újkonzervatív hulláma adott komoly lökést, mégpedig a thatcherizmussal.⁶⁵ Ez az az időszak, amelyben egyfajta konzervatív fordulat következett be. Ez az olcsóbb, kisebb állam koncepcióját hirdette meg, és olyan erős hatással bírt, amely a közszféra költségeit mintegy másfél évszázados idősoron bemutató ábrákon is észlelhető.⁶⁶ Tulajdonképpen erre a Nagy-Britanniából indult új közszektorfelfogásra lehet visszavezetni a programköltségvetést, illetve a teljesítménymenedzsmentet, ahogy azok a mai formájukban megjelennek. Már ekkor sem csupán a *pénzügyi hatékonyság*, hanem a lakosság *hatékonyabb kiszolgálása* is szerepelt a célok között. Végső kifutása ennek a *jó/jobb kormányzás* gondolata. Az utóbbi kifejezés megjelenése is ezen erőfeszítésekhez kapcsolódik, bár inkább egy késői, a Major-, illetve Blair-kormányok időszakához köthető. Átfogó munkának tekinthető e kérdésben Norman Flynn (2002) munkája a közszektormenedzsment kérdéséről. Franciaországban az új költségvetési és közszektorszemlélet a 2000-es évek elején indult egy meglehetősen

⁶⁰ Vö. például MOYNIHAN–BEAZLEY 2016.

⁶¹ Vö. GPRA 1993.

⁶² Vö. 59. lábjegyzet.

⁶³ SIMON 2011.

⁶⁴ CURRISTINE et al. 2007.

⁶⁵ FLYNN 2002.

⁶⁶ VIGVÁRI 2005; KOVÁCS 2018.

jól dokumentált költségvetési reform, az úgynevezett LOLF- (Loi organique relative aux lois de finances)⁶⁷ törvénnyel. Miközben a legtöbb országban a teljesítményelvű menedzsment megvalósított elemeinek bevezetéséről leginkább utalásszerűen lehet információkat gyűjteni, a francia reform viszonylag lassú volt, de alapjaiban alakította át a francia közpénzügyi rendszert, és így rendkívül jól dokumentált. Mintegy tíz évig tartott a tesztelése. Éppen ezért nagyon hasznos információkkal szolgált, amikor a korábban ismert rendszer elemeket össze kívántam fűzni egyetlen koherens modellbe, illetve amikor kritikus pontokat kerestem a kialakítandó rendszerben. E tekintetben nincs jelentősége, hogy a francia megoldás a kormányzati és nem az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítását célozta meg.

A jó kormányzás fogalmának bevezetése ismét rámutat arra, hogy a pénzügyi menedzsment és a források hatékonyabb felhasználása, a közszektor növekedésének megállítása mellett fontos új szempontok is megjelentek, és beépültek a teljesítménymenedzsment-rendszer elemei közé. Ez pedig a polgárok vagy fogyasztók igényeinek való jobb megfelelés.

A jó kormányzás végső soron a politikusok teljesítményét is jelenti, azt mérhetővé teszi. Ezt segítheti a mért teljesítmények számszerűsítése, illetve közérthető megjelenítése. Sajátosan a programköltségvetés elméleti alapjait keresve jutottam el Allen és Tommasi munkájához: „A költségvetések transzparenciája területén is jelentős előrelépés történt. Az egyik legfőbb újítás a programköltségvetés alkalmazása, amely a »hogyan« típusú kérdésekre ad választ.”⁶⁸ A teljesítményértékelés, amely – mint láttuk – a költségvetési célok számszerűsítésén alapszik, lényegénél fogva lehetőséget biztosít a tervezett és a teljesített értékek összehasonlítására, a programok sikerességének objektív megítélésére. Simon József szerint a teljesítmény mérésének, vagyis a programköltségvetésnek mint módszernek a lényege, hogy a költségvetés bevételeit és kiadásait a hagyományos eljárással ellentétben funkcionális, vagyis programok szerinti bontásban mutatja, ezzel is hozzájárulva a közérthetőséghez. „A programok jellemzően egy-egy feladatcsoportot fognak át. Minden programhoz, illetve alprogramhoz célrendszer kerül megfogalmazásra.”⁶⁹ Ezek egyúttal azok a tulajdonságai a programköltségvetésnek, amelyek a költségvetés tervezési, ellenőrzési, összességében – menedzsmenttámogató eszközként – politikai vonatkozásait domborítják ki. Ezekkel az elemekkel egészíthető ki a teljesítményelvű pénzügyi menedzsment, a programköltségvetés és a stratégiai menedzsment elméleti összefoglalása.

Az önkormányzati működés új rendszere

A stratégiai menedzsment rendszerében, igazodóan a teljesítményelvű pénzügyi menedzsment és azon belül a programköltségvetés speciális eszköztárához, adaptáltam az önkormányzati világ sajátos kereteire a fentebb látott megoldásokat.

A konkrét hazai feltételek között fel kell vetni a megvalósíthatóság kérdését is. E vonatkozásban a komplex megoldás bevezetése és a speciális, sokszereplős helyi önkormányzati erőter egyaránt komoly nehézséget jelentenek. Először egy tiszta elméleti rendszer kialakítása a cél, és a speciális viszonyokat, amelyek ezt módosítják, amely már alkalmazható

⁶⁷ LOLF 2001; MOYNIHAN–BEAZLEY 2016.

⁶⁸ ALLEN–TOMMASI 2001, 132.

⁶⁹ SIMON 2011, 19.

a gyakorlatban is, csak később, külön kívánom tárgyalni. Éppen ezért ebben a fejezetben úgy tekintek a helyi közösségi térre, mint amelyet egyetlen közösségi entitás irányít, amit ezúttal önkormányzatnak nevezek.

Azt a stratégiai menedzsment-rendszert, amely tehát a teljesítményelv mentén a pénzügyi menedzsmentet is megvalósítja a programkölségvetés eszközével, az alábbiakban három részből fogom felépíteni: 1. stratégiai program; 2. teljesítménymenedzsment-eszközök és 3. egyéb támogató rendszerek. E kategóriákba soroltam be a technikai megoldásokat, amelyek alkalmazása *magasabb szintű pénzügyi hatékonyságot, megtakarításokat vagy éppen politikai eredményességet hozhatnak:*

A. Stratégiai-tervezési technikák

1. *Egységes tervezési rend, programozás, stratégia*
2. *Erőforráskoncentráció*
3. *Egybefonódó többéves ciklusok*
4. *Kifinomult tervezési eszközök*
5. *Szervezeti integráció*
6. *Személyi felelősség*

B. Teljesítmény- és pénzügyimenedzsment-technikák

7. *Eredmény szemléletű számvitel*
8. *Nullbázisú tervezés*
9. *Üzemgazdasági szemlélet*
10. *Bevételi és kiadási alternatívák*
11. *Tőkekölségvetés*
12. *Rugalmasság és gátak a kiadásokban*
13. *Kockázatelemzés*
14. *Kiegészítő technikák*
15. *Folyamatos monitoring*
16. *Közösségi tervezés*

Stratégiai program – a tervezési keret

A stratégiai és programszerű gondolkodás komplexitása

A stratégia vonatkozásában felmerülnek olyan kifejezések, mint a célok, a célok hierarchiája, a stratégia és a szervezet kapcsolódása, illetve fontos, hogy a stratégia következtében egységes rendszerbe szervezzük a gondolkodásunkat, integrált szemléletet alkalmazunk (10. ábra). Ez a fajta megközelítés ténylegesen szemléletváltást eredményez, és valóban javíthatja a működés hatékonyságát.

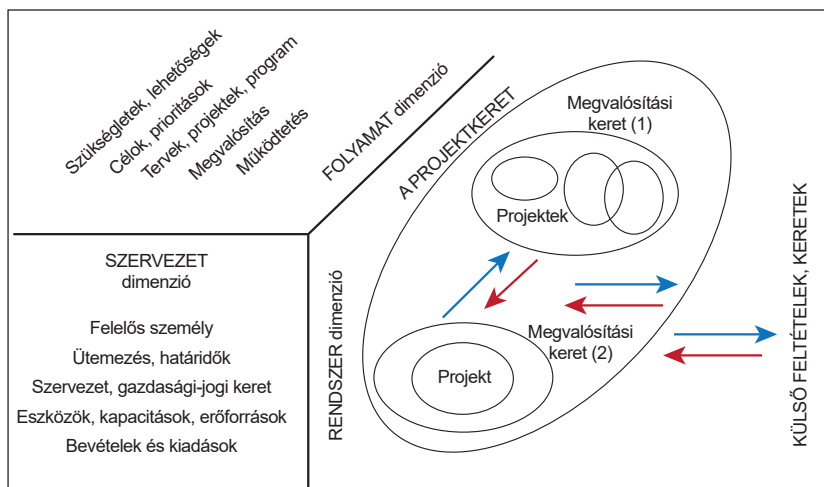
A 8. ábra a három szempont: a) stratégiai folyamat, b) szervezet és c) rendszerszemlélet egységét igyekszik bemutatni. Arra utal, hogy ez a három szempont ugyanannak az egységes stratégiai menedzsment-megközelítésnek a három különböző oldala, de valójában egyetlen egységes eszköz.

Amennyiben a stratégiai folyamatra helyezzük a hangsúlyt, akkor a célok megfogalmazásától a megvalósításig látjuk a hol egyenesnek, hol önmagába visszaforduló ciklusnak tekintett programozást.

Ha a szervezet oldaláról nézzük, akkor ennek emberi, pénzügyi és más erőforrásai, a működő gépezet tűnik elő, amely kialakítja, lefordítja, megvalósítja, ellenőrzi a bejárat utat.

A rendszerszemlélet szokott talán a legkevésbé, leginkább homályos utalásként megmaradni. Nehéz ugyanis láttatni a stratégiai program elemeinek kölcsönhatását, az összhangot és az ütközéseket. Azt a bonyolult hálót, ahol nem csupán egyértelmű megfelelések létezhetnek, mert nem csupán különböző programokhoz tartozhat több projekt, hanem egy projekt maga is megvalósíthatja több program céljait. Az ifjúsággal kapcsolatos projektek például kapcsolódhatnak oktatási, kulturális, egészségügyi vagy akár közbiztonsági programokhoz. Életszerűen kell gondolkodni, rugalmasan kell megoldásokat keresni, de egyértelműségre kell törekedni. E kapcsolatokat a stratégiai és a pénzügyi tervezésben is világossá kell tenni. A megvalósítás során már rendelkezésre kell állnia a megoldásoknak.

A komplex szemléletre azért is szükség van, mert egy szakember sajátos megközelítése általában csak a saját tudományos területének látásmódját képviseli. Nem csupán az önkormányzatokkal szemben elvárás az integrált szemlélet, hanem a szakembereknek is látniuk kell a vizsgált kérdések más oldalait is. E nélkül maguk a javaslatok is egyoldalúak maradhatnak.



10. ábra

A stratégiai menedzsment három párhuzamos szemlélete

Forrás: a szerző szerkesztése

A stratégia felépítése és kapcsolódásai

A stratégiai program az általános célokat fokozatosan bontja le mind konkrétabb célokká: a vágyálmoktól el kell jutnia a megfogható cselekvésekig.

A célok konkretizálása történhet

- időalapon: hosszú táv → középtáv → rövid táv, illetve
- más módon, mint például: általános cél → általános célt megvalósító programok → konkrét cselekvések.

A programoknak ezt a fajta belső hierarchiáját lefordíthatjuk például úgy, hogy az általános szint a „mit?” kérdésre, a köztes szint a „mely területeken?” és a legkonkrétabb stratégiai szint a „hogyan?” kérdésre válaszol.

Azt gondolom, hogy ez a struktúra nem feltétlenül univerzális, mások kisebb-nagyobb módosításokkal alkalmazhatják. Arra kell ugyanakkor figyelemmel lenni, hogy a tanulmány maga is célokkal rendelkezik: az önkormányzati szervezetbe szeretném beleágyazni a stratégiai menedzsmentet úgy, hogy az minél teljesebben és minél nagyobb hatásfokkal szolgálja az önkormányzatok munkáját. Amikor tehát a fenti kérdéseket fogalmazom meg, tulajdonképpen azokat a kérdéseket tartom szem előtt, amelyeket akkor kell megválaszolni, ha egy önkormányzat akarja magára szabni a feladatokat.

7. BOX: A célhierarchia értelme

A célok hierarchiájának értelme, hogy orientáljon. Egy háromszintű célrendszer esetében az általános célnál meghatározzuk, hogy a távolabbi jövőben, hosszú távon hová szeretnénk eljutni. Ilyen globális cél például „az élhető város”. Az ezt erősítő programok lehetnek: „a levegő tisztaságának javítása”, „a szabadidős lehetőségek fejlesztése” és „a környezettudatos gondolkodás fejlesztése” stb. Ha kiragadjuk a szabadidős tevékenységek fejlesztését, ez önmagában lehetne egy üdülőfalu-program is, amely nagy mennyiségű turistát vonz. Ezzel szemben az alapcél, az élhetőség ellentmond a nyüzsgő turizmusnak. Tehát ebben az esetben a szabadidős tevékenységek fejlesztése olyan fejlesztéseket kell hogy magában foglaljon, amelyek a helyi lakosság közérzetét, mozgási, szórakozási lehetőségeit javítják, de nem feltétlenül jelentenek vonzerőt egy szélesebb (országos, nemzetközi) térségből idecsábítandó turistakör számára. Sokak számára az általános célok alig megfogható általános kérdések. Ezzel szemben markáns különbségek lehetnek települések között, például helyzetük, elhelyezkedésük, sajátos problémáik szerint. Periferikusabb településeken a jövedelemtermelő képesség, a lakosságmegtartás vagy a sajátos környezeti, mezőgazdasági funkciók erősítése jelenhet meg. A nagyvárosi agglomerációkban a nagyvárossal való együttélés, illetve az önállóság kérdései kerülhetnek a fókuszba.

Ez a fajta gondolkodási séma sokat segíthet abban, hogy a későbbi cselekvésünket az eredetileg meghatározott irányba tudjuk terelni. Éppen ezért az *általános cél vagy célok kiválasztása* kulcskérdés lesz. Hiszen a teljes gondolati-cselekvési hierarchia erre épül.

A tanulmány első részében a helyi jólléti politikák keretébe helyeztem a stratégiai menedzsment kérdését. Ezt akkor azzal a céllal tettem, hogy kihangsúlyozzam, *a közszektor politikai stratégiái a közjót, a közérdeket kell hogy szolgálják*. Bármennyire élő, személyes érdekekkel rendelkező személyek is irányítják a közszektor, a stratégiai célok nemcsak hogy nem lehetnek személyes ambícióik, de a célok kijelölésében is inkább csak egyfajta animátori, a közös vélemény felszínre hozását segítő szerepet kellene betölteniük.⁷⁰ *A jó*

⁷⁰ A közszektor irányítóit idealizált formában olyan altruista vezetőnek tekintjük, akik a (helyi) közösséget olyan demokratikus eszközökkel irányítják, amelyek a közösség érdekeit, céljait hozzák felszínre és valósítják meg, és ebben az értelemben háttérbe szorul a vezető mint hús-vér, érdekekkel rendelkező ember. A valóságban természetesen ilyen közösségi vezető alig van, vagy egyáltalán nincs.

vezető politikusok ugyanakkor gyakran erős vízióval rendelkeznek. Ezt a víziót egy jó képességekkel rendelkező, felkészült, demokratikus vezető valódi vitában elért konszenzussal tudja érvényre juttatni. A stratégiai program köztes szintjei az általános célt szakterületekre, feladatokra bontják, társadalomtudományi módszertani nyelven: operacionalizálják.

A programhierarchia *legalsó szintjén* pedig egy-egy cselekvést, a szakterületek feladatainak megvalósítási kereteit kell meghatározni. A programköltségvetési koncepcióra utalva *e szinten* határozhatók meg a program elemi költségei, a tényleges kiadások. Ebben a koncepcióban úgy kell tekinteni a magasabb hierarchiaszintekre, mint amelyek tartalmazzák az alacsonyabb szinteket.

Egy leegyszerűsített, három szintet tartalmazó megoldásból indultam ki, hogy a stratégiai szintek szerepeit jól érzékeltessem. A megvalósításkor a szintek száma, és szerepei módosíthatók. Arra kell vigyázni, hogy a kialakított rendszer érthető, a használói számára világos legyen. Nem csupán a szintek száma, hanem azok elnevezései is keveredhetnek. A programköltségvetés szlovákiai tapasztalata az volt, hogy amennyiben a fogalmi rendszer nem egyértelmű, folyamatos lehet a keveredés. Ezen tapasztalat alapján a programköltségvetés és stratégiai menedzsment rendszerének kialakításakor (vö. 1. táblázat):

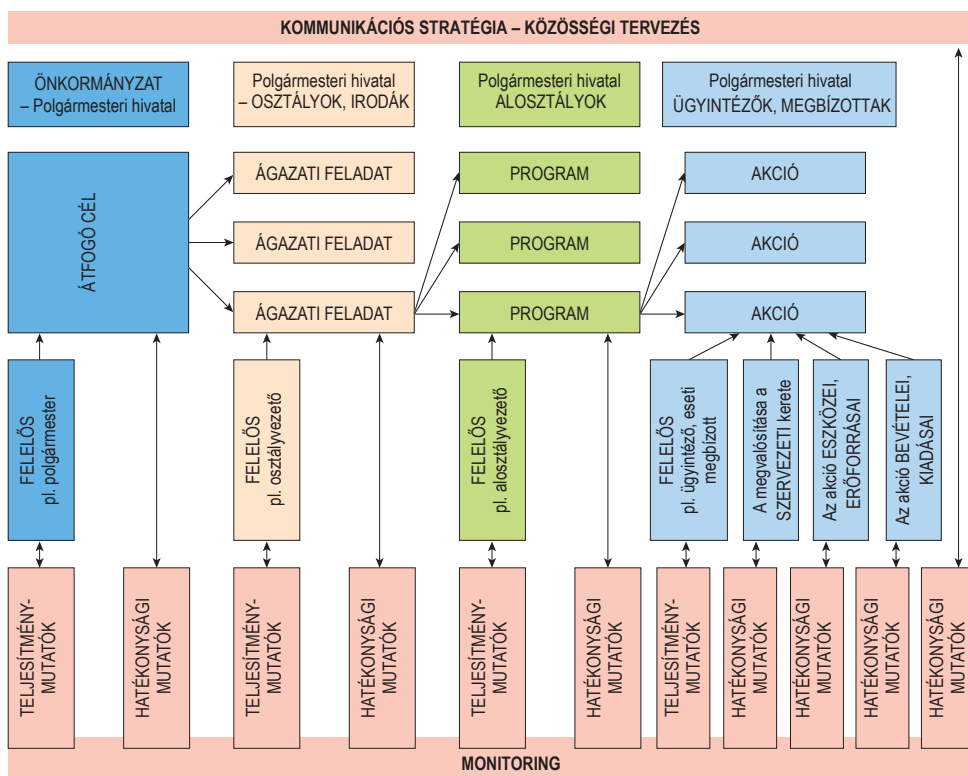
1. Egyértelmű, egyszerű, általánosan alkalmazott fogalomrendszer mellett döntöttem.
2. Ezt a fogalmi rendszert összekötöttem az önkormányzati hivatal, működés szintjeivel.
3. A hivatali renddel való kapcsolat folytán a tanulmányban alkalmazott fogalmi rendet négy szintre dolgoztam ki. (Ennek automatikus alkalmazása nem kötelező, kisebb önkormányzat működtetheti a rendszert kevesebb szinttel. A kialakított mechanizmusok sokkal fontosabbak.)

1. táblázat

A stratégiaszintek, fogalmi rend és a hivatal kapcsolódása

STRATÉGIASZINT	MEGNEVEZÉS	FUNKCIÓ	HIVATALI ILLESZKEDÉS
Általános szint	Átfogó cél	<i>Vízió</i>	Önkormányzat egésze
Középszint (1)	Ágazati feladatok	<i>Specifikus ágazati célok</i>	Irodák, osztályok
Középszint (2)	Programok	<i>Az ágazati programok lebontását jelentő komplex intézkedés-csomagok</i>	Alosztályok, ügyintézők
Tevékenységek szintje	Akciók	<i>Konkrét egyedi intézkedések</i>	Ügyintézők, intézményi vezetők, eseti kinevezettek

Forrás: a szerző szerkesztése



11. ábra

A programkölségvetés kidolgozási útmutatója

Forrás: KOVÁCS 2015

A stratégiai program és a szervezeti rend összekötése, ahol az általam javasolt program-költségvetés vagy stratégiai menedzsment-rendszer kilép a tisztán pénzügyi menedzsment keretéből, és általános menedzsmenti funkciókat kap. Erre a lépésre azért van szükség, mert ez teremti meg azt az egyértelműséget, amely nélkül a stratégiai program végrehajtásában keveredés történhet a két hierarchia összekötésével.

Még egy lépést tettem az operativitás irányába, ezt elsölegesen a francia tapasztalatok hatására: minden egyes programelem esetében önálló, azért a programnak a rábizott részéért személyesen felelős menedzser kinevezését javaslom. Ez a személy lehet a polgármester a teljes program (általános cél) vonatkozásában, egy osztályvezető egy ágazati program esetében, vagy egy eseti megbízott például egy akció, adott esetben egy beruházás megvalósítására (11. ábra). Az egyértelműség és a hierarchia úgy is érvényesül, hogy a kapcsolódási vonalak mentén a magasabb szinten található vezető főnöke, az alacsonyabb szinten található vezető pedig beosztottja egymásnak. Ez a hierarchia csak a kapcsolódási vonalak mentén (például

adott ágazati feladat és saját program között) érvényes. Az alá-fölé rendeltségi viszony nem determinálja a két vezető kapcsolatát, az alacsonyabb hierarchiaszinten található vezető személyes mozgásterét. Ezt a program végrehajtásának vagy az önkormányzat munkarendjének szabályozásában kell lefektetni. Célszerű minél szélesebb döntési és végrehajtási szabadságot adni, hogy felelős döntéseket hozhasson minden megbízott. A rossz teljesítményt a folyamatos monitoring időben kiszűri, az alkalmatlan, rosszul teljesítő vezető felelősségre vonható, leváltható. Tevékenységének minőségére a francia rendszerben a garanciát éppen a felelőssége, jövedelmének, díjazásának a rábízott feladatok sikeres elvégzésétől való függővé tétele jelenti.

A stratégiai programok kidolgozását és végrehajtását meglehetősen széles körű szakirodalom támogatja. Leegyszerűsített formában láthatjuk a stratégiai ciklus körforgását a 7. ábrán, amit a Gáspár-féle zárt ciklusú menedzsment dolgoz fel meglehetősen komplex módon (9. ábra). A stratégiaimenedzsment-rendszerek kidolgozása tekintetében az egyik legkiemelkedőbb szerzőpáros a már említett Robert S. Kaplan és David P. Norton,⁷¹ akik a széles körben elterjedt modelljükre, a zárt hurkok elméletére (10. ábra) építették fel az általuk kidolgozott stratégiai modellt. A közszektor vonatkozásában, hazai viszonylatban ezt az elméletet alkalmazta, dolgozta tovább Gáspár Mátyás és Tevanné Südi Annamária (7. ábra) a zárt ciklusú menedzsment elméletében.⁷² E helyütt, a sajátos szempontjaim alapján, az általam javasolt stratégiaimenedzsment-rendszerben a következő lépéseket javaslom az önkormányzatok számára:

1. Célok meghatározása

Ezeket a célokat a különböző lakossági, vállalkozói és más érintetti csoportok aktív részvételével, érdemi bevonása mellett, a közösségi tervezés eszközével célszerű meghatározni, amelyeknek összhangban kell lenniük az adott időszakra vonatkozó magasabb szintű (uniós, nemzeti és területi) stratégiai célokkal.

2. A célokat priorizálni, összehangolni kell, és egységes stratégiába foglalni.

Ezeket a célokat a különböző lakossági, vállalkozói és más érintetti csoportok aktív részvételével, azok érdemi bevonása mellett (ideértve a költségvetési kérdéseket is) kell kijelölni, és mindez a közösségi tervezés eszközével történik.

3. A stratégiához el kell készíteni a megvalósításhoz szükséges operatív programokat.

3.1. Ki kell dolgozni a program részleteit: ütemezés, megvalósítási alternatívák, erőforrásterv, tőkeköltségvetés,⁷³ teljesítménymérés, monitoringterv, kockázatelemzés stb.

3.2. Meg kell határozni a stratégiai program keretében a célok megvalósítása érdekében létrejövő létesítmények, szolgáltatások körét, és a program költségvetésének fontosabb elemeit. Ezek a döntések is a *különböző lakossági, vállalkozói és más érintetti csoportokkal együtt, egyfajta közösségi tervezés keretében születnek meg.*

⁷¹ KAPLAN–NORTON 2008.

⁷² GÁSPÁR–TEVANNÉ 2018a.

⁷³ Vö. bővebben: *Költségghatékony megoldások választása: bevételi és kiadási alternatívák mérlegelése, tőkeköltségvetés* az 56. oldalon.

4. El kell készíteni az éves részletes költségvetést a stratégiai program és megvalósítási terv alapján.⁷⁴ Ezen belül:
 - 4.1. El kell fogadni az előző évi zárszámadást, aminek alapján aktualizálni kell a stratégiai tervét és annak megvalósítási programját.
 - 4.2. El kell készíteni az aktuális évi részletes költségvetés tervét.
 - 4.3. Meg kell kezdeni a következő évi részletes költségvetés előkészítését.*Az éves költségvetéseknek és a zárszámadásoknak meg kell megfelelniük a számviteli és más vonatkozó törvények előírásainak, de egyúttal a stratégiai programmenedzsment monitoringszempontjainak is.*
5. Folyamatosan el kell végezni a stratégiai és a végrehajtási program monitoringját, ellenőrizni annak teljesülését, és szükség szerint módosítani az eredeti programot.

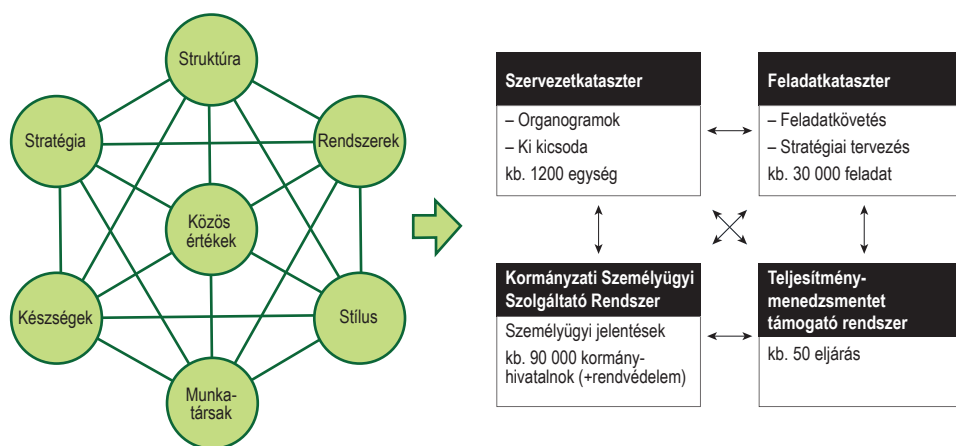
A stratégiai és az annak lebontásaképpen megszülető operatív programok ebben az értelemben túllépnek, vagy sokkal inkább konkretizálják Catherine Fabrique-Vitkovic és Kopányi Mihály,⁷⁵ illetve az OECD 2015-ben megfogalmazott költségvetési ajánlásait. Ebben a formában már nem pusztán általános célokról, hanem *ténylegesen megvalósítható és mérhető célokról beszélhetünk*, olyanokról, amelyek eredményei kézzelfoghatók. Világos ugyanakkor az is, hogy a stratégiai programot az önkormányzat teljes működésére, a fejlesztésekre és a működtetésre, a kötelező és az önként vállalt feladatokra egyaránt ki kell terjeszteni. Ennek azonban több nehézsége is van. Ezekkel a problémákkal a megvalósítás részletezésekor fogok mélyrehatóbban foglalkozni.

Menedzsmentrendszer: stratégiai program és szervezet

Az imént szögeztem le, hogy a szervezet a mozgó oldala a stratégiai programnak (vö. *A stratégiai és programszerű gondolkodás komplexitása* című pont), illetve említettem már, hogy amennyiben a hagyományos önkormányzati szervezet módosul, célszerű, ha az a stratégiai menedzsment keretébe helyezve valósul meg (vö. *A stratégia felépítése és kapcsolódásai* című pont). A stratégiai menedzsment szervezeti feltételeivel, rugalmasságával, adaptációs kérdéseivel, egyszerűen optimalizációjával az általam is többször idézett szerzők, Robert S. Kaplan, David P. Norton, vagy hazai önkormányzati viszonylatban Gáspár Mátyás és Tevanné Südi Annamária, illetve mások, akik e szakterületre specializálódtak, nálam sokkal részletesebben foglalkoztak. Ezek a munkák tudnak utat mutatni például a szervezetfejlesztés logikai rendszere, az innovatívabb szervezeti modellek tekintetében (vö. 12. ábra). E helyütt csak az kaphat teret, hogy az én ismereteim, véleményem szerint melyek azok a legfontosabb szempontok, amelyeket az itt bemutatott modell szervezeti vonatkozásai kapcsán meg kell említeni.

⁷⁴ A „költségvetés egyszerre jelent egy, a számviteli szabályoknak megfelelő költségvetési tervet és egyfajta funkcionális szerkezetű úgynevezett »közgazdasági« költségvetést, amely egy, a programköltségvetés tervezési rendszerébe illeszkedő eszköz. Ezek között ugyanakkor csak formai különbségek lehetnek, tartalmiak nem.” Erről részletesebben a 81. oldalon *A költségvetési gazdálkodás* című pont szól.

⁷⁵ FABRIQUE-VITKOVIC – KOPÁNYI 2014.



12. ábra

A szervezet mint a Magyar-program és a Közigazgatás- és Közzszolgáltatás-fejlesztési Stratégia egyik beavatkozási területe

Forrás: McKinsey és a Magyar-program nyomán Gáspár Máttyás szerkesztése, idézi GÁSPÁR–TEVANNÉ 2018, 99.

A program vezérelte szervezet egyik első kérdése a stratégiai program és az önkormányzati szervezet hierarchiáinak egymáshoz rendelése (*vertikális összehangolás*). Ez is olyan momentum, amelyet a francia modellből⁷⁶ vettem át. Ott a központi kormányzati működést, tehát az önkormányzatokénál összetettebb szervezetet kellett a stratégiai programmal összekötni. A helyi önkormányzatok esetében az általános megoldást nehezíti a szervezetek mérete közötti jelentős különbség. Egységesebb, kiegyensúlyozottabb modellek esetében, mint amilyen például a skandináv modell, könnyebb a minden önkormányzat által követhető megoldások felvázolása. A konkrétumok felé közelítve, a hazai, ahogy adott esetben más önkormányzati rendszerek esetében is gondot jelenthet egy-egy szakmai területen a felelősség megosztása különböző központi kormányzati, illetve az egyéb közösségi és magán-feladatellátók, szolgáltatók között. Ezekben az esetekben az önkormányzati felelősség⁷⁷ mentén kell a rendszert kialakítani. Ez úgy történhet, hogy az önkormányzat stratégiai programja által érintett területeken az adott területért felelős vezető vagy koordinátor nem(csak) közvetlenül a saját szervezete feladatellátásáért lesz felelős, hanem külső partnerekkel is együtt kell működnie.

A program és a szervezet kapcsolata úgy is megvalósul, hogy a program és a szervezet szakmai területek/problémák szerinti felosztását közelíteni kell egymáshoz (*horizontális összehangolás*). A leglogikusabb megoldás, hogy azokon a program által érintett területeken, ahol az önkormányzati működés szervezeti egységekkel, intézményekkel vagy más formában jelen van, ott ehhez az egységhez kell kötődnie a programmal kapcsolatos felelősségnek.

⁷⁶ Vö. LOLF 2011; MOYNIHAN–BEAZLEY 2016.

⁷⁷ Nyilvánvaló, ha a stratégiai menedzsment-rendszer a központi kormányzatra készülne, akkor ez nem így lenne.

Minél jelentősebb arányú ez a megfelelés, annál kisebb szervezeti változásra/változtatásra van szükség. Tipikus esetben a horizontális megfelelés teljes lehet. Esetlegesen egy-egy komplexebb fejlesztési program az, ami nem illeszthető. A szervezeti illeszkedés előnye, hogy nemcsak a program végrehajtása, hanem a kidolgozása is ebbe a rendbe illeszkedik. Az OECD (2015) ajánlása a jó kormányzást erősítő költségvetési gyakorlat, az átláthatóság és az ellenőrizhetőség elve mentén a költségvetés esetében is ezt, a *stratégiai programmal strukturális összhangot mutató, úgynevezett funkcionális költségvetési szerkezetet* ajánlja.⁷⁸ Ez a szerkezet a magyar gyakorlatban hagyományosan alkalmazott közgazdasági szerkezettel szemben közérthetőbb, világosan látszanak az egyes ágazatok, például az oktatás, az egészségügy stb. forrásai és kiadásai.

A stratégiai program és az önkormányzat szervezetének vertikális és horizontális összhangja mellett fontos kérdés a *program időbelisége*. A közszolgáltatások ellátásának merevebb intézményi keretei rugalmatlanabbak, mint amit a stratégiai program 5–7 éves ciklusokra tervező logikája elvárna. Az intézmények ezzel szemben ennél lényegesen hosszabb távon, 20, 50 év vagy ennél is hosszabb időszak alatt fejtik ki pozitív hatásukat (vö. *Általában a teljesítményelvű pénzügyi menedzsmentről* című alfejezetben, illetve *A célok természete* című pontban leírtakat). A bürokratikus szervezetek alkalmasabbak a rutin-szerű, bejáratott feladatvégzésre, a projektszervezetek az innovatív feladatmegoldásban eredményesebbek. A programszerű gondolkodásnak jobban megfelelnek a rugalmasabb projektszervezetek, amelyek céljaikban, létszámukban, kapacitásaikban, képességeikben és költségeikben is igazodnak az adott program feltételrendszeréhez. Ezek a projektszervezetek a stratégiai program döntése nyomán jönnek létre és szűnnek meg. Az intézmények megpróbálhatnak alkalmazkodni a változó feltételekhez, igyekezhetnek megfelelni a sajátos projektfeltételeknek, de lassabban, inkább csak részlegesen tudják megtenni, hiszen hosszabb távra terveznek. Egyes sajátos esetekben konkrét, innovatív feladatokra koncentrálnak projekt egységeket alakíthatnak ki, rugalmasságuk fokozására. Az önkormányzati hivatal eredendően egy szabályozott, bürokratikus szervezet. A kisebb önkormányzati hivatalok kevésbé, a nagyobbak sokkal inkább. A hivatalok programszerű átalakítása, a hivatali rend átalakítása közelítheti az önkormányzati hivatal működését a projektrendszerű, rugalmasabb, reagáló működéshez.

Egy további, korábban már szintén előkerült kérdés a személyes felelősség, a számonkérhetőség ügye. A fentebb (a *Történeti és elméleti keret* című alfejezetben) már szintén idézett francia pénzügyimenedzsment-reform mint a teljesítménymenedzsmentre alapozott reform kiemelten fontos kérdésének tekintette, hogy megfelelő érdekeltségi rendszer mellett a személyes felelősség érvényesüljön a stratégiai program minden elemében. Ennek figyelembevételével lett kialakítva a koncepció, amelyet a 12. ábra is szemléltet. A 10. ábrán nevesítve lettek a személyi felelősök. A francia modellben a személyi felelősség garancia az egyes programelemek (határidőre történő) megvalósulására és a megvalósulás minőségére. A felelősségnek, az érdekeltségnek és a számonkérhetőségnek, valamint az egyéni érdekeknek a megfoghatóvá tétele egyúttal dinamizáló hatású is lehet. Megfelelő szakemberek kinevezésével a merevebb szervezetek is projektkaraktert kaphatnak.

⁷⁸ Vö. *Minőségi kormányzás: stratégia, teljesítmény és cselekvés* 27. oldal, illetve OECD 2015.

A tervezés régi és új rendszere

A tervezés megközelíthető idősíkon és funkcionálisan, szakmai részprogramok szerint. A jelen esetben egy olyan integrált megközelítést alkalmazunk, amely mindkét megközelítést, azoknak minden vonatkozását egységesen kezeli. Ez mindössze a célok és rendszerek összhangját jelenti.

Az önkormányzati tervezés a stratégiai menedzsment itt kidolgozott rendszerében egy olyan *stratégiai programon alapszik*, amely egy *5–7 évre szóló középtávú terv*. Ez a középtávú terv épül a politikai programra, de végső célrendszerének kialakítása és általában véve a tervezése, ideértve a költségvetési tervezést is, a közösségi tervezés eszközeivel történik. A terv politikai, közösségi alapjaival nem a tervezés szakmai, pénzügyi professzionalizmusa kérdőjeleződik meg, hanem a szándékok kerülnek a helyükre. A tervek ugyanis általában szükségleteken, elvárásokon és politikai ígéreteken alapulnak. A 8. ábra központi eleme éppen ennek a döntésnek a tényezőit szemlélteti. Ez a megoldás egyszerűen megfordítja a „ki van kiért” kérdésre adott választ:⁷⁹ a költségvetés és a tervezés nem tisztán technika, hanem egy közösség harmonizált szándéka a jövő vonatkozásában, elsődlegesen tehát „politika”.

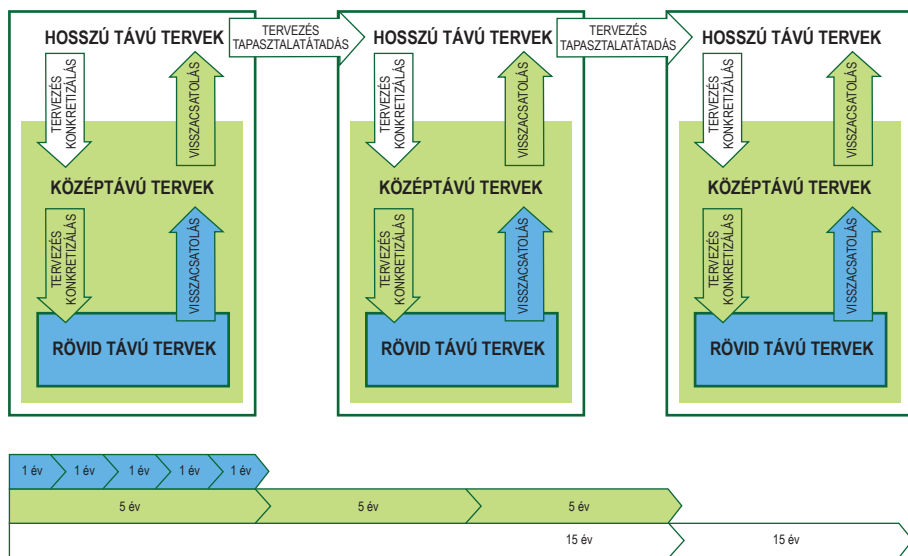
A tervezés tehát úgy épül fel, hogy

- törvényi rendelkezéseken, politikai szándékokon és közösségi elvárásokon alapul;
- meg kell határozni a prioritásokat: az alapokból ki kell választani a megvalósítható és a megvalósítandó feladatokat;
- ki kell dolgozni a prioritásokat szakmailag: meg kell határozni a megvalósítási alternatívákat, az erőforrások körét, a költségeket és a kockázatokat;
- összhangot kell teremteni a kiemelt feladatok között: erőforrás-felhasználás, forrásszükséglet és ütemezés;
- végleges formába kell önteni a középtávú tervet;
- a végleges középtávú tervnek része a teljesítménymérés rendszerének és a pénzügyi fenntarthatóság mutatószámainak kidolgozása, a kiinduló értékek kiszámítása;
- a középtávú terv alapján el kell készíteni részletes éves (költségvetési) terveket.

A *középtávú tervet* (5–7 éves táv) nevezhetjük *gazdasági programnak* is, amely magában foglalja az önkormányzat működtetésre és fejlesztésekre vonatkozó elképzeléseit. Ez a terv tartalmazza az önkormányzat *hosszú távú*, 15–30 évre szóló céljait, amelyek meghatározzák a település, az önkormányzat fejlesztésének irányát. Az éves költségvetések e terv lebonthatásai (vö. 13. ábra). A *középtávú terv (a stratégiai terv) egyfajta mesterterv*, amely tartalmazza az önkormányzat működtetésre és fejlesztésekre vonatkozó minden elképzelését, integrálja az önkormányzat ágazati, illetve speciális területekre vonatkozó elképzeléseit, a kötelező és az önként vállalt feladatait. Az integráció, amelyet a mesterterv jellegéből adódóan elvégez, egyfajta erőforráskoncentrációt jelent. Ezzel összhangban van, hogy az éves költségvetési tervezés is e terv éves részletező terveként jön létre. Ez a terv széles körben alkalmazza a programköltségvetés és a teljesítményelvű pénzügyi menedzsment eszköztárát, ami szintén hatékonyságnövelő tényező. Ez részletesebben azt jelenti, hogy ennek elkészítése nullbázisú tervezéssel történik, és alkalmaz olyan kiegészítő tervezési megoldásokat, mint például a kiadási és a bevételi alternatívák mérlegelése, a tőkeköltség-

⁷⁹ Kovács 2016, 354.

vetés készítése vagy a kockázatelemzés stb. A tervek részét képező teljesítményértékelési, monitoring- és pénzügyi-fenntarthatósági indikátorok kidolgozását segítheti, ha az adott ország számviteli rendszere eredményszemléletű számvitelt ír elő a közszféra esetében is, mert ennek segítségével könnyebben kinyerhetők a szükséges információk.



13. ábra

A javasolt tervezési szisztéma sematikus rajza

Forrás: a szerző szerkesztése

A 13. ábra folyamatában mutatja a kidolgozott költségvetési rendszert, amely összhangban van a nemzetközi és szakmai ajánlásokkal. Maga a *tervezési folyamat a hosszabb távú programokból lebontott rövidebb távú tervekre épül, úgy, hogy a rövidebb távú tervezés tapasztalatai beépülnek a hosszabb távú tervekbe. Az újabb hosszabb időszakra szóló tervek pedig merítenek a korábbi időszak tapasztalataiból.* Ez az eljárás pénzügyi és szakmai fenntarthatóságot, stabilitást biztosít. Az éves tervek egymásra épülése különösen fontos, mert ezek esetében kezelni kell az éven túli folyamatokat, amelyek esetében az éven belüli események hatása nagyon erős, így az előzetes tervek folyamatos pontosítást igényelnek. Az éves tervek esetében előfordulhat, hogy a terveket két formátumban kell megjeleníteni: egyrészt a programnak (pályázott projektnek) megfelelő funkcionális szerkezetben, illetve az ettől esetlegesen eltérő előírás szerinti számviteli szemléletben.

Ebben a fejezetben eddig a tervezés időbeliségére, távlatára helyeztem a hangsúlyt. *A stratégiai felépítése és kapcsolódásai* című alfejezetben egy ettől eltérő, stratégiai szemléletet építettem fel. Az nem az időbeliség, hanem a szakmai mélység szerinti szerkezetet jelzett. Ez alapján kötöttem az önkormányzati szervezethez (vö. 11. ábra).

A stratégiai-funkcionális hierarchia mind a közép-, mind a rövid távú tervek perspektívájában megjelenik. A hosszabb távú tervekben csak akkor, ha azok kidolgozása eléri azt a részletezettséget, amelyben az már indokolt. *Ez a stratégiai-funkcionális szemlélet*

az, amelyre ráépül az a kódrendszer, amely alapja lehet a stratégiai program és számviteli rendszer kapcsolatának. A pénzügyi tervezés a legalsó, az akciók szintjén történik. Azért ezen a szinten, mert a költségek, a forrásigény döntően ezen a szinten jelenik meg.

Speciális stratégiai tervezési eszközök: balanced scorecard

A balanced scorecard egy stratégiaalapú, teljesítményelvű irányítási rendszer, amelyet piaci szervezetek hatékonyabbá tétele érdekében dolgozott ki a stratégiai szervezetfejlesztési kérdésekben már többször idézett Robert S. Kaplan, a Harvard Egyetem professzora és David P. Norton vezette amerikai kutatócsoport az 1990-es években.⁸⁰ Bár a szerzők piaci szervezetek számára dolgozták ki a módszert, a közszféra szervezetei, így az önkormányzatok számára is lehetnek hasznosítható tanulságai. A balanced scorecard egy olyan technika, amely „a stratégia konkretizálásának, ábrázolásának és nyomon követésének sajátos módját jelenti. Segítségével, nagyobb valószínűséggel valósítható meg a bevezetendő stratégia, és helyesen értékelhető a vállalat értékteremtő képessége.”⁸¹ A balanced scorecard egy teljesítményértékelő rendszer pénzügyi és nem pénzügyi, kemény és a puha (nehezen számszerűsíthető) mutatószámok segítségével méri a szervezetek stratégiai irányvonalát, teszi mérhetővé a célokat. A balanced scorecard tehát a stratégia cselekvéssé formálását végzi el, és egyúttal a stratégiai menedzsment teljesítménymérő eszközeinek az egyik változata, amely az 7. ábra segítségével helyezhető el a stratégiai menedzsment-rendszerben.

A Robert S. Kaplan és David P. Norton-féle balanced scorecard modell, a későbbi ötfázisú zárt hurok modellel⁸² szemben, itt négy stratégiai fázist különböztetett meg:

1. a jövőkép átültetése;
2. a stratégia kommunikálása;
3. a stratégia rögzítése a tervezésben;
4. a tanulás és az alkalmazkodás.

Összehasonlítva a zárt hurok modellel, a balanced scorecard koncepcióból hiányzik a stratégia kidolgozása, mert azt adottnak veszi. Az ábrán is bemutatott zárt hurok modell fennmaradó négy fázisa lényegében, kisebb módosításokkal megfelel a balanced scorecard lépéseinek. Úgy tekinthetünk mindkét modellre, mint Kaplan és Norton professzorok a piaci szervezetek stratégiavezérelt működése fejlesztésének szentelt, lépésenként építkező életművének egy-egy fontos elemére, amelyek ilyen módon összefüggenek, erősítik egymást. Összehasonlításképpen a Gáspár Mátyás munkája nyomán bemutatott „célirányos vezetési logika”⁸³ hét fázist különböztet meg. A különbség ugyanakkor elsősorban a részletezettségben van, nem lényegi, nem tartalmi. A balanced scorecard módszere egyúttal összhangot mutat például az OECD (2015) közösségi szektor költségvetésére vonatkozó ajánlásaival, amelyek a cé-

⁸⁰ KAPLAN 2010.

⁸¹ FEKETE–MÉSZÁROS 2008.

⁸² A zárt hurok modellt lásd „8. ábra: A célirányos vezetés logikái rendszere”. Anélkül, hogy e helyütt mélyebben belemennénk az ismertetésébe, e modell is a stratégia tervezés különböző szintjei által irányított szervezeti működtetést írja le ciklus formában. Tehát e modell is figyelembe veszi a külső hatás – reakció – visszacsatolás problémáját is. (A zárt hurokról bővebben: FEKETE–MÉSZÁROS 2008, illetve 10. ábra.)

⁸³ GÁSPÁR 2014, illetve vö. 7. ábra.

lok, a stratégia megvalósításának elsődlegességét hangsúlyozzák, illetve a teljesítmények mérésének fontosságát, amelyek a hatékonyságot és az átláthatóságot erősítik. Éppen ezért a kommunikáció és a monitoring (visszacsatolás, alkalmazkodás) szerves részét képezik ennek a modellnek is.

A balanced scorecard komplexebb programok, fejlesztési stratégiák megvalósítását támogathatja. Olyan kérdések megválaszolását segítheti, mint az alkalmas eszköz kiválasztása közösségi stratégia megvalósításához, a célok elérésének mérése vagy a transzparencia megteremtésének mikéntje. Kiindulásképpen a tervezés fókuszába az elvárt eredmények elérését kell helyezni. A balanced scorecard ehhez egy kidolgozott mutatószámrendszerrel, megalapozott költségszámítással és teljesítményméréssel járul hozzá. A közszférában a stratégiaalkotás szakmai előkészítése a hivatal munkatársai mellett külső szakértőkre hárul, de a felelősség a politikusokat és a hivatal vezetőit terheli. A stratégia egy terv, amely „valamilyen szervezeti egységet rábír tartós és folyamatos hatások elérésére”,⁸⁴ azaz a tevékenysége eredményességének szem előtt tartására. Ebben a környezetben a célok versenye valósul meg, mivel az erőforrások azok, amelyek korlátozottak.

„A stratégia kialakítását három fő tényező határozza meg: 1. a probléma immanens jelentősége; 2 a cél- vagy kedvezményezett csoport jelentősége (elégedettség, ellátott feladatok); 3. a szimbolikus politizálás jelentősége (a rövid távú politika és a hosszú távú célok harmóniája).”⁸⁵

Az IFUA Horváth & Partners kiadványa alapján a balanced scorecard technikáját a közszférában is a réteges modell szerint kell alkalmazni:⁸⁶ külső réteg (környezet), stratégiai keretek (célok), a stratégia lebontása és stratégiai irányítás (szervezet), operatív mag (végrehajtás). Ennek alapján a kiadvány a következő lépéseket ajánlja:

1. lépés: a keretek kialakítása;
2. lépés: a stratégia elkészítése;
3. lépés: a balanced scorecard elkészítése;
4. lépés: a célok szervezeti szintekre bontása;
5. lépés: monitoring és visszacsatolás.

A balanced scorecard tehát egy olyan összetett módszertan, amelynek segítségével a stratégiai terv mérési rendszerei kiépíthetők, és a mérés megvalósítható, összességében tehát az operacionalizálást és a végrehajtást támogató eszköz.

Teljesítménymenedzsment – a tervezés és végrehajtás eszközei

A teljesítménymérés alapvető eszköze a közpolitika és a közigazgatás modernizálásának. Mindez a közszektor, az önkormányzatok célorientált tevékenységének hatékonyságát segíti, tehát a pénzügyi egészséget, egyensúlyi helyzetet és a stratégiai program teljesülését, hatását. A stratégia és a tervezés pénzügyi hatékonyságát pénzügytechnikai eszközökkel,

⁸⁴ PORTER 2007, 312.

⁸⁵ KOVÁCS 2016, 352.

⁸⁶ FEKETE–MÉSZÁROS 2008.

pénzügyi elemzéssel és teljesítményméréssel támogatja. Ennek alapján tehát a következő eszközök különböztethetők meg:

- Teljesítménymérés:
 - konkrét közszolgáltatások teljesítménymérése: hasonló önkormányzatokat, illetve saját, azonos területen működő intézményeiket stb. hasonlítja össze egy-egy ellátási egység vonatkozásában, vagy az önkormányzat különböző paramétereit (ellátottakra vetített teljesítmény, foglalkoztatott vagy költség stb.) veti egybe;
 - célok elérésének mérése: a stratégiai célok teljesítésében elért (időszakos) eredmény a vállalatokra vetítve (vállalatok teljesülése);
 - hatások mérése: társadalmi, gazdasági paraméterek bemutatása, esetleg összevetése más települések fajlagos mutatóival, illetve stratégiai vállalatokkal.
- Pénzügyi helyzet mérése:
 - általánosságban vagy a pénzügyi helyzet egyes területein, például a pénzügyi egészség mutatószámait (költségvetési egyensúly, eladósodottság, pénzügyi rugalmasság stb.) segítségével vizsgálja különösen a pénzügyi szempontból kényes helyzeteket; valamint
 - méri a tervezett költségek, illetve a pénzügyi vállalatok teljesülését.

Ezeknek a mutatószámoknak a célja a problémák feltárása vagy a vállalatok teljesülésének mérése. A tényleges eszközök sora, a felhasználási területek száma gyakorlatilag végtelen. A következőkben az alapesetekre fogok koncentrálni.

A pénzügyi hatékonyság eszközei

Az elemi költségek mérése és szelektálása nullbázisú tervezéssel

A nullbázisú pénzügyi tervezés⁸⁷ olyan eszköz, amely az általános tervezéshez képest az *erőforrás-koncentrációt* kiemelten támogatja. A nullbázisú tervezés azt jelenti, hogy a költségvetési tervezés az elemi költségek szintjéről indul ki. „A költségeket az utolsó villanykörtéig indokolni kell, le kell tudni vezetni a szervezeti célokból” – szokás mondani. A korábban már említett francia modell⁸⁸ maga is hangsúlyozza, hogy minden egyes kiadási tételt indokolni kell, tehát maga is a nullbázisú tervezés eszközt használja. Az indokolást ezúttal gazdasági programra kell tudni visszavezetni. A cél a költségvetési tervezésben a korábbi évekről visszamaradó kiadási automatizmusok kiszűrése. A nullbázisú tervezés ugyanakkor jelentős terheket ró a pénzügyi tervezést végző szakemberekre. Ezért ezt a fajta tervezési technikát érdemes *csak a középtávú gazdasági tervek összeállításakor*, 5–7 évente elvégezni. Eltűzött alkalmazása növelheti az ellenállást a technikával, illetve a programalapú tervezéssel szemben, míg elhagyása jelentős potenciált hagyhat kiaknázatlanul a hatékonysági oldalon.

⁸⁷ Vö. Deloitte 2015.

⁸⁸ LOLF 2001.

A nullbázisú költségvetés tehát *elemi költségekből történő építkezést* jelent. Maga a pénzügyi tervezés az akciók, a tevékenységek, tehát a gazdasági program legelemibb szintjén történik, mert itt értelmezhetők a kiadások.⁸⁹ Ugyanakkor nem minden kiadás köthető közvetlenül programhoz. Egyes általános kiadások önkormányzati menedzsmentköltségek, hivatali épület által generált kiadások stb. több programelem közös költsége. Ezeket meg kell osztani az adott költségek által érintett programelemek, végső soron az érintett akciók között, és elkülönítve, például általános költségként kell megjeleníteni. A bevételek esetében is változó, különösen az önkormányzatok esetében, hogy mely tételek jelentkeznek összönkormányzati szinten, és melyek kötődnek egy-egy konkrét programhoz, cselekvéshez. A magasabb szinten jelentkező bevételeket nem kell részleteiben, tételeszerűen felosztani, azok az akció szintjén megjeleníthetők az önkormányzati bevételek felosztásaként, elkülönülten csak a konkrét cselekvéshez tartozó bevételi tételeket kell bemutatni. Az elemi szintről történő építkezés segít annak kézzelfoghatóvá tételében, hogy *mi mennyibe kerül*. Ennek megjelenítését, mérését támogatja az eredményszemléletű számviteli rendszer, illetve egy annak kiegészítésekképpen, a középtávú program támogatására kidolgozott *kódrendszer* (COFOG⁹⁰ kódrendszer).⁹¹

Az eredményszemléletű számvitel rendszerében megismerhetők, összevezethetők az egy-egy tevékenységhez kötődő kiadások és bevételek, így meghatározható az adott tevékenység pénzügyi mérlege. Ez az a tulajdonsága, amely támogatja a stratégiai menedzsmentet.⁹² Ez pontosítja, adaptálja a stratégiai terv belső kódrendszerét, amely a programhierarchiát és a tartalmi elemeket leképező struktúra, és amelyet hozzáillesztünk a COFOG-kódokhoz az utolsó számjegy után további két, három vagy négy számjeggyel. Az így képzett új kódrendszer az alapja lehet a hatékonyságot mérő teljesítménymutatóknak és a program monitoringjának is.⁹³ Amennyiben egy ország pénzforgalmi szemléletű számvitelt alkalmaz, úgy a számviteltől függetlenül kell kialakítani a monitoring és ellenőrzési, hatékonyság-elemzési rendszereket.

⁸⁹ Az akciók egy-egy intézkedéscsomagot jelentenek, ami a programok megvalósítását szolgálja. Példul egy épület megépítése, egy ingatlan megvásárlása, egy intézmény létrehozása. Tehát az akciók is lehetnek köznyelvi értelemben többé-kevésbé komplexek, de a stratégiai program ezeket már nem bontja tovább.

⁹⁰ COFOG – Classification of Functions of Government, ami magyarul annyit tesz, hogy kormányzati funkciók osztályozása, vö. www.ksh.hu/apps/meta.objektum?p_lang=HU&p_ot_id=300&p_obj_id=0950 (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.) A COFOG rendszerét részletesen tartalmazza például az Európai Tanács és Parlament 1392/2007 számú közös szabályozása. Rendszerében igazodik az SNA93 (System of National Accounts – nemzetközi elszámolási rendszer), illetve ESA95 (European System of Accounts – európai elszámolási rendszer) rendszerekhez.

⁹¹ Eurostat 2007.

⁹² DONAT–MILOS 2008. Kassó Zsuzsa könyvvizsgáló, önkormányzati szakember 2014-ben a TÖOSZ-ban tartott előadásában, majd az ezt követő beszélgetéseink során maga is megerősítette, hogy az eredményszemléletű számvitel képes biztosítani a programköltségvetés információs bázisát. Ugyanilyen beszélgetést folytattam többek között Sisa Krisztinával, a BGE Számviteli Tanszékének oktatójával, aki számviteli szakember, önkormányzati költségvetési belső ellenőr, és szintén megerősítette a fenti véleményyt.

⁹³ A számvitelben a számviteli kódok szerint meghatározott sorok alá soroljuk az egyes bevételi és kiadási tételeket. Ezt a számviteli besorolást támogató kódrendszert kell kiegészíteni a stratégiai program kódjával. Így a besorolással egyszerre kapja az adott tétel a számviteli és stratégiai program szerinti besorolást. A számviteli szoftverek ugyanakkor valószínűsíthetően merevek e tekintetben, nem teszik lehetővé ezt a megoldást. Ezért a számviteli rendszer adatait esetlegesen Excelbe vagy más hasonló szoftverbe (adatbázis- vagy táblázatkezelő rendszerbe) kell exportálni, ahol ezt a másodlagos feldolgozást el lehet végezni. A COFOG-rendszerben három szint van (divízió, csoport, osztály): például 06.10 lakásfejlesztés. Ez egy olyan stratégiai program,

Költséghatékony megoldások választása: bevételi és kiadási alternatívák mérlegelése, tőkekölségvetés

A program- vagy stratégiai szemlélet konkretizálja a feladatokat az intézmény minden szintjén. Egy feladat elvégzésére számos alternatív szervezeti megoldás létezik a közvetlen hivatali feladatellátástól a társulásokon át a profitorientált és nonprofit vállalkozásokig. Amennyiben a feladatvégzés költségei és céljai rendelkezésünkre állnak, úgy ezek alapján mérlegelhető, hogy a szóba jöhető *alternatív megoldások közül melyik az, amelyik a meghatározott céloknak leginkább megfelelő szakmai tartalom és minőség mellett a legkevésbé költséges megoldást jelenti*.⁹⁴ Az egyes megoldások, megvalósítási alternatívák költségeinek mérlegelése, költségvetési hatásainak felmérése során nem pusztán azokat a költségeket kell figyelembe venni, amelyek közvetlenül látszanak egy-egy konstrukció vonatkozásában, hanem a megvalósítás járulékos költségeit is.⁹⁵ Így például az uniós pályázatok önrészt, az önrész előteremtésének költségét, a hitelkamatoakat, vagy egy-egy új létesítmény, ingatlan, szervezet létrehozatalát követő működtetési költségeket. Tekintettel, hogy a tervezés hosszabb időszakra szól, így ezen megoldások közötti mérlegelés jelentősen hozzájárulhat az önkormányzat fenntartható működtetéséhez, az alternatív megoldások közötti felelős választáshoz.

Rugalmas tervezési és végrehajtási rendszer, erős korlátokkal

Az e tanulmány keretei között kialakított sajátos stratégiai-tervezési és menedzsmentrendszer minden tekintetében (11. ábra: *A programköltségvetés kidolgozási útmutatója*) rugalmasságra törekedtem, annak érdekében, hogy a változó valóság, illetve a tervektől eltérően alakuló folyamatok figyelemvételével lehessen a programot módosítani az eredeti célok elérése érdekében, vagy szükség esetén az eredeti célok módosításával.

Legalább két fontos kérdésben ugyanakkor többé-kevésbé merev határokat kell szabni: 1. a fejlesztési források (egyszeri bevételek) működési célra történő fordításának tiltása (merev, elvi korlát); 2. a program normális felülvizsgálata során a források népszerű célokra való átcsoportosítása (például szociális kiadások, projektmenedzsment bérköltsége) csak magasabb szintű vezetői engedély alapján valósítható meg (erős korlát).

A működési kiadások működési vagy folyó bevételekből való fedezése a prudens gazdálkodás elve figyelembevételét jelenti. A rendszeres kiadások egyszeri bevételekből történő fedezése a nem fenntartható pénzügyi helyzetet tükrözi. A hitelkonstrukciók közül

amely szociális lakásokat fejleszt, és a szociális ágazati feladat a 3., ezen belül a szociális lakások építése az 1. szociális feladathoz kapcsolódó program, a kálvária-dombi fejlesztés (akció) pedig az 01-es számú szociális lakásprogram (lévén, hogy az akciók száma meghaladhatja a 10-et), ott a település módosított COFOG/stratégiai program kódja 06.10.3101 lehet. Ebből a 3101 a kiegészítő kód, amely a stratégiai programon belül sorolja be az akciót.

⁹⁴ A szakmai tartalmak és szakmai minőségbeli különbségek között nagyon nehéz válogatni, ezeket a tényezőket nehéz mérni. Ha van út, akkor az indirekt, például eredményeken keresztül (például az oktatás minőségének a mérése a továbbtanuláson, elhelyezkedésen, a végzett diákok bérén keresztül). Az is tény, hogy a fenti elvi megállapítással szemben a gyakorlat sokkal inkább kizárólag a költségekre összpontosít.

⁹⁵ OECD 2015.

csak a likviditási hitelek tekinthetők működtetési bevételnek. Ezek ugyanis áthidalhatják a kiadások jelentkezése és a források rendelkezésre állása közötti időszakot. A működési többletbevétel vagy megtakarítás fejlesztési célú hasznosítása vagyonnövekedést eredményez, így ez megfelel az itt lefektetett elveknek. Ezt a hagyományosan üzemgazdasági szemléletet szokás CLF-modellnek nevezni.⁹⁶ A CLF-modellben szerepeltetett „nettó működési eredmény” fogalom helyett Vigvári András bevezette a pénzügyi egészség fogalmát, paradigmájának megalkotásakor pedig „a pénzügyi kapacitás” fogalmat alkalmazta mint az önkormányzatok pénzügyi egészségének egyik legfontosabb mutatószámát.⁹⁷ A programköltségvetés Franciaországban megvalósult változatában a költségvetésen belül szigorú határt vonnak a működések és a fejlesztések közé úgy, hogy a fejlesztési források nem fordíthatók működésre. Ez a szemlélet Magyarországon is jelen van, s a közszeaktor költségvetési tervezésének fontos tényezője volt.

CLF-modell: a működési és beruházási költségvetés elkülönítése	
Működési (folyó) bevételek + Működési (folyó) kiadások = MŰKÖDÉSI EREDMÉNY	– Fejlesztések, beruházások forrásai + Fejlesztések, beruházások, tőke jellegű kiadások = BERUHÁZÁSI DEFICIT (+) / SZUFFICIT (–)
+ Hiteltörlesztés = NETTÓ MŰKÖDÉSI EREDMÉNY*	
	= FORRÁSHIÁNY (+) / TÖBBLET (–) + Hiteltörlesztés = ÉVES KÖLTSÉGVETÉSI EGYENLEG

14. ábra

A CFL-modell: az üzemgazdasági szemlélet megjelenése

* Vigvári András fogalomhasználatában pénzügyi kapacitás⁹⁸

Forrás: Kovács 2015

Miközben a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy megfelelő garanciák mellett a felelős vezetőkre kell bízni a döntéseket, és ebben széles körű jogosítványokat kell számukra biztosítani, akár a rájuk bízott projekten belüli források átcsoportosíthatóságával, a LOLF (2001) megoldásai néhány ponton mégis korlátokat képeznek a fent megjelölt pénzügyi-közigazdasági elveken túl. Ezek az esetek azok, ahol a program racionalitásán túl jelentős lehet az érintett vezető számára a kísértés, hogy az adott költségek elismertetése érdekében forrásokat csoportosítsanak át. A francia példában ilyen céloknak jelölik meg a személyi, az alvállalkozói költségeket vagy a jutalmakat. Összességében a rugalmatlan kiadások, akár az általános igazgatási tételek is ide sorolhatók. Ezek a költségek természetesen növelhetők, de magasabb szintű vezetői döntést igényelnek.

⁹⁶ VIGVÁRI 2009.

⁹⁷ VIGVÁRI 2009, 56.

⁹⁸ VIGVÁRI 2009, 56.

Teljesítménymérés

A közszektor és ezen belül az önkormányzatok esetében a teljesítménymérés általában az összehasonlítást szolgálja: saját korábbi vagy más hasonló helyzetű önkormányzatok hasonló szolgáltatásának teljesítményéhez viszonyítjuk magunkat. A teljesítménymérés képet ad egy *önkormányzat szolgáltatásának aktuális teljesítményéről, fajlagos költségeiről*. A stratégiai menedzsment és a teljesítményelvű pénzügyi menedzsment keretei között használható például *a célok teljesülésének, a program hatásainak mérésére vagy alternatív szolgáltatási megoldások összehasonlítására* is. Az önkormányzati *kommunikáció* is hasznosíthatja őket. Az önkormányzatok és közszolgáltatások mutatószámainak, fajlagos költségeinek összehasonlítása fontos eszköz, de az értékelésnél tekintetbe kell venni, hogy az eredményeket több olyan tényező befolyásolhatja, amelyek maguk is lehetnek jelzésértékűek, de nem feltétlenül utalnak az önkormányzat „rossz teljesítményére”. A stratégiai tervezésben, teljesítményértékelésben, nyomon követésben különösen figyelni kell az alkalmazott mutatószámok nem szándékolt hatásaira. A teljesítményértékelés során alkalmazott indikátorok információt szolgáltatnak a munkatársaknak, a vezetőknek, a választott tisztségviselőknek és más érintett csoportoknak (helyi lakosság, vállalkozások, civil szervezetek, véleményvezérek stb.). Egyes országokban működnek nemzeti szintű teljesítménymérést végző intézmények, mint a British Audit Commission Nagy-Britanniában. Magyarországon az Állami Számvevőszék inkább egyfajta pénzügyi, törvényességi felügyeletet biztosít, ugyanakkor hosszabb ideje léteznek rendszerek a hazai köztisztviselői teljesítményértékelésre. A legutóbbi 2013. július 1-jén lépett hatályba.⁹⁹

Összességében tehát a teljesítménymérés:

- Támogatja a helyzetértékelést, figyelmeztet a gondokra:
 - a saját önkormányzat korábbi azonos mutatóival összehasonlítva megmutatja a pozitív és a negatív változásokat;
 - a hasonló önkormányzatok azonos mutatóival összehasonlítva feltárhatóak a pozitív és negatív eltérések.
- Segíti a helyi vezetőket a döntéshozatalban:
 - a fejlesztendő területek meghatározásában;
 - a stratégiai tervezés céljainak mérésében;
 - a költségvetési döntéseknek a közösségi prioritásokhoz való kapcsolásában;
 - a stratégiai terv céljai teljesülésének nyomon követésében.
- Külső és belső kommunikációt támogató eszköz:
 - a programok elszámoltathatóságával;
 - az helyi önkormányzat hitelességének erősítésével.

A teljesítménymutatók lehetnek:

- Bemeneti (input) mutatók:
 - erőforrások (pénzügyi, humán erőforrások, anyagok, eszközök stb.), időigény;
 - a vezetői információs rendszer szükségszerű részét képezik.

⁹⁹ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, illetve a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Kormányrendelet.

- Kimeneti (output) mutatók:
 - a nyers teljesítmények: ledolgozott órák, ügyek száma, karbantartott parkok alapterülete stb.
- Teljesítmény (outcome):
 - a minőség, elégedettségi mutatók, az elvárt céloknak való megfelelés jelzőszámai;
 - jó minőségű útfelületek aránya, ügyintéshez szükséges idő, ügyintézők segítőkészségének megítélése stb.
- Hatékonysági (efficiency) mutatók:
 - a kimenetek költségei pénzre vagy más erőforrásra, időre stb. vetítve.

A teljesítmény mérése mutatószámokkal történik, amelyek részben az önkormányzat tevékenységének, szolgáltatásainak számszerűsített értékeiből, részben költségvetési, gazdálkodási vagy statisztikai adatokból jönnek, részben pedig az önkormányzati célok számszerűsítésén alapulnak. A teljesítménymérés adatszükségletét biztosíthatja a költségvetési, számviteli rendszer, a statisztikai adatok, illetve önkormányzati gyűjtésű adatok (saját szolgáltatások adatai, forgalomszámlálás, speciális, például műszaki vizsgálatok stb.), és lakossági megkérdezések, például az önkormányzati szolgáltatások, rendezvények stb. elégedettségi kérdőívei. A teljesítménymérés felhasználása a fentiekkel összhangban például a vezetői információs rendszer, a költségvetés és a stratégiai terv, valamint az éves és az egyéb beszámolók, illetve a belső és nyilvános céllal készülő jelentések.

Pénzügyi stratégia és elemzés

A stratégiai menedzsmentterv döntően az önkormányzati ellátásra és a település működtetésére, fejlesztésére vonatkozó célokat tartalmaz. Mindez ugyanakkor nem valósítható meg kiegyensúlyozott, fenntartható pénzügyi helyzet és egy ugyanarra az időszakra vonatkozó pénzügyi terv nélkül, amely a stratégiai terv részét képezi. Ennek megvalósítását nevezhetjük önkormányzati pénzügyi politikának. Ennek pénzügyi célja az önkormányzat pénzügyi egészségének fenntartása, az önkormányzat felkészítése a jövőbeni pénzügyi helyzetét érintő változásokra, illetve a stratégiai program pénzügyi hátterének biztosítása. A pénzügypolitika kialakításának kulcsa a pénzügyi elemzés, és az ennek alapján kidolgozott pénzügyi stratégia.

Pénzügyi stratégia

A pénzügyi stratégia vagy helyi pénzügypolitika a pénzügyi elemzés alapján kidolgozott sajátos cél- és eszközrendszert tartalmazza, a pénzügyi egészség fenntartása érdekében kezeli a feltárt kockázatokat, biztosítja az önkormányzat pénzügyi értelemben vett fenntartható működését. Ez az eszközrendszer ugyanolyan közmegegyezést igényel, mint összességében az önkormányzati stratégia. Tekintettel az önkormányzat pénzügyeinek kiemelt jelentőségére, itt a közmegegyezés megteremtése nemcsak a település lakossága, vállalkozói, de a hivatali és más önkormányzati dolgozók, a képviselő-testület és egyéb hely döntéshozók irányában

is fontos. A közmegegyezés kialakítása, a tárgyalagos, hiteles felkészítés segítséget jelenthet a pénzügyi stratégiával szembeni esetleges ellenállás csökkentéséhez.

A helyi pénzügyi stratégia kidolgozásának jelentősége, hogy az önkormányzat ne esetről esetre, sodródva, tűzoltásszerűen kezelje a felmerülő pénzügyi nehézségeit, hanem előre felkészülve, akár meg is előzze azokat. A pénzügyi stratégia készítése során figyelembe kell venni, hogy az önkormányzat rendelkezhet különböző pénzügyi menedzsmentet érintő dokumentumokkal, eljárásrendekkel, állásfoglalásokkal, gyakorlattal, amelyeket be kell építeni a stratégiába, vagy szükség szerint módosítani kell.

Pénzügyi elemzés

A pénzügyi elemzés célja az önkormányzat pénzügyi helyzetének részletes feltárása, a lehetőségek, veszélyek felismerése, előzetes beazonosítása. Ezen vizsgálatok birtokában az önkormányzat hosszabb távon stabil, fenntartható pénzügy pályán működhet, megalapozhatja stratégiai programját, hitelfelvételét, felkészülhet új bevételi lehetőségek feltárására. A vizsgálatot elvégezheti az önkormányzat időszakosan, például évenként mélyebb vizsgálatként, vagy rendszeresen, monitoring jelleggel, a pénzügyi folyamatok nyomon követése (havi, negyedéves pénzügyi monitoring) érdekében. Önkormányzati ciklusokhoz, illetve jelentősebb, összetett beruházásokhoz kötődően készülhet pénzügyi jelentés beszámoló jelleggel a választást megelőzően a leköszönő vezetés oldaláról, vagy felmérő vizsgálatként a frissen megválasztott új vezetés kezdeményezésére.

A szükséges adatok forrása elsődlegesen az önkormányzat számviteli rendszere. Egyes összehasonlító vizsgálatokhoz felhasználhatnak gazdálkodási, statisztikai információkat, vagy más országos önkormányzati pénzügyi összehasonlító adatokat. Ilyen formában a pénzügyi elemzés szolgálhat stratégiai célokat, folyamatok figyelemmel kísérését, menedzsmentdöntések előkészítését és kommunikációs célokat. A mélyebb pénzügyi elemzés a kemény mutatók (költségvetés, statisztikai adatok) mellett puha adatokra (kérdésekre adott válaszok, nehezen számszerűsíthető információk) is támaszkodik.

A pénzügyi elemzésnek mindenképpen részleteznie kell a működtetési, fenntartási költségeket, beleértve a rejtett költségeket: a) a különböző típusú és eredetű kötelezettségvállalásokat, beleértve a feltételes kötelezettségvállalásokat; b) az önkormányzati vállalkozások mérlegét, költségvetési hatásait; c) központi támogatások alakulását, és más kormányzati döntések költségvetési kihatásait; d) az önkormányzat költségvetési rugalmasságát csökkentő tényezőket, és tényleges hatásukat; e) egyéb gazdasági társadalmi folyamatokat, amelyek kihatnak az önkormányzat pénzügyi helyzetére; végül pedig f) a pályázatok pénzügyi hatásai csak azok elnyerése után épülnek a költségvetésbe, miközben komoly pénzügyi hatások lehetnek; ezek előzetes felmérése, számszerűsítése, a túlzott kockázatokra való előzetes figyelmeztetés fontos feladata a pénzügyi fenntarthatóság biztosításának.

Az úgynevezett puha vagy soft tényezőket felmérő pénzügyi elemzésnek ki kell tehát térnie a külső feltételek, például természeti, demográfiai és gazdasági feltételek változásaira, a várható kormányzati intézkedésekre, illetve a határos pénzügypolitika megvalósítását akadályozó tényezőkre, akár politikai, akár pénzügyi kultúrára, akár rossz gyakorlatokra.

Kiegészítésképpen, ahogy a fentiekből világosan ki is tűnik, meg kell jegyezni, hogy a pénzügyi elemzés nem feltétlenül egy önkormányzati pénzügyi dolgozó feladata. Magas elemzői kvalitásokat igényel. Annak elkészítésének metodikája, a szükséges gondolkodásmód és nem utolsósorban az adatigényből következően sem egy átlagos önkormányzatnál pénzügyi-gazdálkodási dolgozó, hanem egy pénzügyi elemző dolga. Természetesen egyes önkormányzati pénzügyi-gazdálkodási dolgozók rendelkezhetnek ilyen képességekkel, de ez nem általános.

Egyéb támogató eszközök, rendszerek

Kockázatelemzés

A kockázatelemzés növeli a stratégiai program várható sikeres végrehajtásának valószínűségét. A módszer rávilágít a stratégiai program gyenge pontjaira. A kockázatelemzést az OECD (2015) javaslatai nyomán emeltem be ebbe a stratégiaimenedzsment-megoldásba. A kockázatelemzés jelentősége, hogy a program készítőivel végiggondoltatja, milyen akadályok, problémák merülhetnek fel a stratégiai program megvalósítása során. Ezen potenciális gondok számbavétele, súlyosságuk felmérése segít abban, hogy felkészüljön a program menedzsmentje a várható nehézségekre, egyes esetben már előre módosításokat hajtson végre ezek előzetes elhárítására, várható hatásuk enyhítésére. A kockázatelemzés mint vizsgálat a program egyes részeinek szisztematikus áttekintését, problémák feltárását jelenti.

Monitoring

A monitoring vagy nyomonkövetési technika a végrehajtás során nyer jelentőséget, szemben például a kockázatelemzéssel, amely a tervezési szakaszban fejt ki hatását. A monitoring ténylegesen egy mutatószámrendszer, amely a célok teljesülését, a megvalósulás hatását, hatásosságát, valamint a különböző szintű vezetők, koordinátorok teljesítményét méri. Jelentősége, hogy lehetőséget biztosít arra, hogy a projektmenedzsment nem megfelelő monitoringeredmények esetén haladéktalanul, még időben beavatkozhasson, és biztosítsa, hogy a program időben, tervezett módon, tervezett minőségben, eredményességgel valósulhasson meg. Az alapja ebben az esetben a stratégiai program számszerűsített céljai. *Az elemi költségek mérése és szelektálása nullbázisú tervezéssel* című pontban részletesen bemutattam, hogy hogyan kapcsolódik kiegészítő kódokkal a COFOG statisztikai számjelrendszeréhez – amely az alapja az eredményszemléletű számvitelnek – a stratégiai program kódrendszere.

A *monitoring* jelentőségében kiemelkedik az eddig bemutatott technikák közül. A programstruktúra része. A stratégiai program azon eleme, amely felelős a program teljesülésének méréséért és a program szükséges finomhangolására való figyelmeztetésért, akár várható csúszásokra, akár források átcsoportosításának, akár új eszközök (cselekvések)

szükségességére stb. *Egy jelzőrendszer.* A 11. ábrában arra hívtam fel a figyelmet, hogy a monitoringnak legalább két fő fókusszal kell rendelkeznie:

1. stratégiai program megvalósulásának folyamata; és
2. a stratégiai program egyes elemeinek megvalósítását irányító személyek teljesítményének nyomon követése.

A 6. BOX-ban felhívtam az indikátorok tekintetében egy nagyon fontos problémára a figyelmet. Ez pedig a mérőszámok meghatározásának a kérdése. A monitoring esetében alkalmazott mérőszámok a stratégiai program megvalósításában elvégzett munka, a személyes vagy intézményi (egység)teljesítmény megítélése, honorálása kapcsolódik hozzá. Ilyen esetekben különösen óvatosan kell bánni a mérőszámokkal, bevezetésük, alkalmazásuk előtt tesztelni kell, hogy nem hordoznak-e káros teljesítményösztonzést, adott esetben nem azt mérik, amit szándékaink szerint mérniük kellene. *A téves értelmezések lehetősége jelentős károkat okozhat a stratégiai program megvalósításában, félreveheti a stratégiai menedzsment szerint irányított önkormányzat működését.*¹⁰⁰ Ez az óvatosság vezetett oda, hogy *szétválasszam a monitoring vizsgálatot a stratégiai program megvalósulásának és a vezetők személyes teljesítményének mérése szerint.*

Kommunikáció és participáció

A széles körű közmegegyezésen alapuló program nagyobb eséllyel valósul meg sikeresen. A konszenzus a stratégiai program vonatkozásában elkerülhetővé teszi, hogy jelentősebb helyi erők a stratégiai program céljai vagy egyes projektjei megvalósítása ellen tevékenykedjenek. *A lakosság, civilek, vállalkozók és más véleményvezérek bevonása a stratégia kialakításába a fontosabb stratégiai döntések meghozatalában megalapozottabb tartós eredményeket generál, a közmegegyezés ciklusokon átívelő fejlesztéseket tesz lehetővé,* és elkerülhetővé teszi az egymás eredményeit szabotáló stratégiák kialakulását. Csak ez a széles bázison, közösségi tervezéssel kialakított tervek mentén irányított önkormányzat az, amely a település tényleges hosszú távú fejlődését eredményezi, és nem esetlegesen látványos, de csupán rövid távú eredményekkel kecsegtető megoldás, mint a látványpolitizálás, vagy a tényeket semmibe vevő ötletszerű, önkényes vezetői gyakorlat. Ezek azok az okok, amelyek miatt a *Hatékonyság a közsférában* című pontban a kommunikációról mint a hatékonyság tényezőjéről beszéltem, ahogy egyébként az OECD jó költségvetési politikára vonatkozó ajánlásaiban is megjelenik a társadalmi bevonás és a kommunikáció.¹⁰¹

¹⁰⁰ Klasszikus, hibás megoldásnak tekinthető, hogy a hivatalnokok teljesítményét az általuk napi, heti, havi stb. átlagban lezárt ügyekkel, aktákkal mérjük. Ez a megoldás ugyanakkor oda vezet, különösen, ha jövedelmi ösztönzőket építünk a rendszerbe, hogy az ügyintézők az egyszerűbb ügyekre fognak koncentrálni, és a bonyolultabbakat félreteszik, nem oldják meg. Ez súlyos veszélyeket hordoz, rendkívül hátrányosan érinthet ügyfeleket.

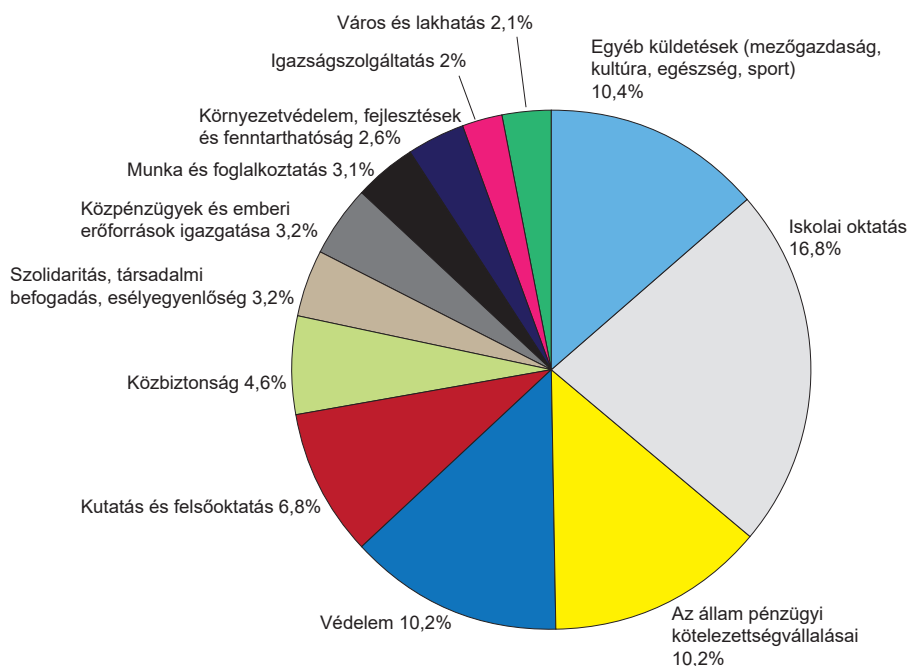
¹⁰¹ OECD 2015; a bevonás elméletének vonatkozásában pedig: ARNSTEIN 1969.

A 11. ábra nem egyszerűen kommunikációról vagy közösségi tervezésről beszél, hanem a program teljes szélességében megvalósított kommunikációs stratégiát tartalmaz. E helyütt *a kommunikációt a legteljesebben kell értelmezni, az egyoldali informálástól az aktív együtt gondolkodásig, együtt cselekvésig*. A stratégiai program esetében megállapítottunk egy *idődimenziót*, amely a stratégia végrehajtásának kezdetétől annak lezárásáig, 5–7 évig tart, valójában azonban a kommunikáció már a stratégiai program megkezdése előtt el kell hogy induljon; és egy *stratégia-struktúra dimenziót*, amely az általános céloktól az akcióig, konkrét cselekvésekig definiálható. A kommunikációnak mindkét dimenziót *a maga teljességében fel kell ölelnie*. Ugyanakkor a kommunikációnak van egy sajátos *célcsoport-dimenziója* is. Azért van tehát szükség egy önálló kommunikációs stratégiára a stratégiai programon belül, mert ezek a dimenziók összehangolt cselekvést igényelnek, minden egyes szegmenshez előre végiggondolt módon sajátos kommunikációs eszközöket kell rendelni, és ezeket az eszközöket az adott közegnek megfelelően ki kell dolgozni:

- Idődimenzió: a kommunikációnak a stratégiai program tervezése előtt meg kell kezdődnie, annak érdekében, hogy a kommunikáció tényekről és ne szóbeszédokről szóljon.
- Célcsoport-dimenzió: az egyes célcsoportok eltérő kommunikációs módszereket igényelhetnek eltérő jellegű érintettségük, viszonyulásuk alapján.
- Struktúradimenzió: a kommunikáció más és más formát ölt a különböző stratégiai elemek esetében, ráadásul a célcsoportok, az érintettségek is eltérőek lehetnek a különböző programelemek esetében.

Mindez meglehetősen aprólékos felkészülést igényel a stratégiai programot végrehajtó önkormányzat részéről. A kommunikációs eszközök megválasztásánál az önkormányzatnak egy nyitott, bizalmon alapuló helyi közélet kialakítását célszerű szem előtt tartania. A bizalom megnyerése, a lakosság vagy akár kisebb-nagyobb mértékben negatívan érintett csoportok bevonása, együttműködésének elérése meglehetősen nehéz, viszont a közöny vagy az eljátszott bizalom sokkal hosszabb távon rombolja le az együttműködés lehetőségét.

A kommunikáció több ponton komoly adatigényt támaszt. Az adatokra, tényekre támaszkodó kommunikáció, különösen a kisebb közösségek esetében az átláthatóbb keretek sokkal hatékonyabbak, mint más eszközök. A kommunikációnak ezt a tény/adat igényét a teljesítményelvű stratégiai menedzsment rendszerei az eredmény szemléletű számvitel rendszeréből kinyerhető (COFOG-kódok és a kiegészítő kódrendszer, vö. *Az elemi költségek mérése és szelektálása nullbázisú tervezéssel*) adatok segítségével képesek biztosítani. Ezzel összhangban van a költségvetés funkcionális struktúrája (vö. 15. ábra) is, illetve a képzett teljesítmény- és pénzügyi mutatószámok. Ezek az első pillanattól kezdve segítenek szemléltetni a „mit miért?” vagy a „honnan hová?” kérdésekre adott válaszokat, ami a tényalapú kommunikáció alapja.



15. ábra

*Átláthatóság és demokrácia: funkcionális szerkezetű kiadások – állami költségvetés
Franciaországban 2012-ben*

Megjegyzés: A fenti ábra példa arra, hogy a költségvetésből származó, funkcionális szemléletű adatokkal hogyan szolgálhatja az átláthatóságot a kommunikáció. Az ábra egyúttal szemléleti a stratégiai célokat, a stratégiai és költségvetési prioritásokat.

Forrás: Guide pratique de la LOLF 2012, Kovács Róbert fordítása

A bevezetés lépései

A fentebb bemutatott programalapú működés (vö. 11. ábra) „nem húzható rá” egy önkormányzatra egyik napról a másikra. Az *Új Magyar Közigazgatásban* 2017-ben megjelent módszertani tanulmányomban meghatároztam a programköltségvetés, illetve a stratégiaalapú tervezés és menedzsmentrendszer megvalósításának lépéseit.

Ezek szerint 1. lépés: a stratégiai program megalkotása, elfogadása; 2. lépés: a stratégiai program feladatainak lebontása, szervezeti rendszerének kiépítése, szervezeti beágyazása; 3. lépés: a program végrehajtása az egyes felelősségi keretekben; 4. lépés: programmonitoring üzemeltetése, figyelése, szükség szerinti beavatkozás; és 5. lépés: a kommunikáció, amit ott a stratégia kidolgozásával és végrehajtásával párhuzamos folyamatként írtam le.¹⁰²

¹⁰² Kovács 2015.

Ezek a lépések a megvalósítás, de nem a bevezetés lépései, megfelelnek a stratégiai menedzsment általános módszertanának.

Az új rendszer bevezetése egy olyan önkormányzat esetében, amely hagyományos menedzsmentszemléletben működik, véleményem szerint komolyabb előkészítést és fontos előzetes döntéseket igényel. Éppen ezért az önkormányzatok három út közül választhatnak:

1. *Nem tesznek semmit, követik az eddigi utat*, ha a törvények változnak, szükség szerint engedelmesskednek;
2. *Kísérleteznek*: pilot jelleggel, egy-két területen megvizsgálják, hogy van-e tényleges lehetőség a stratégiai menedzsment modelljének alkalmazására;
3. *Belevágnak*: úgy gondolják, hogy jó lehetőség arra, hogy változtassanak, hogy jobb feltételeket alakítsanak ki egy teljes körű változtatással.

1. stratégia: passzív, a sodródás stratégiája. Látszólag kockázatmentes, mert végrehajtja a törvényeket, elvégzi feladatait. Általános tapasztalat, hogy a központi kormányok, amennyiben erre lehetőségük van, márpedig a parlamenti többség rendszerint támogatja őket, áthárítják az őket érő negatív hatásokat az önkormányzatokra. Ezenfelül a kormányok politikai sikereket szeretnek felmutatni újráválasztásuk érdekében, amit az adott állam berendezkedésétől¹⁰³ és az önkormányzati rendszerektől függően az önkormányzatok ösztönzésével vagy kényszerítésével tudnak elérni. Ezek az intézkedések együttesen sokszor az önkormányzatok pénzügyi és más vonatkozásban vett helyzetének romlásával járhatnak. Ezzel szemben, a sodródó stratégia részeként az azt követő önkormányzatok, amelyek általában jelentős többséget képviselnek, a stratégiájuk részeként leginkább folyamatos követeléseket nyújtanak be, amelyek vagy teljesülnek, vagy nem, attól függően, hogy a kialakult helyzet milyen problémákat vet fel a központi kormányzat oldalán.

2. stratégia: óvatos innováció. Az óvatos innováció, például a stratégiai menedzsment részleges, kísérleti beavatkozása jelentős előnyöket tartogat az ezt az utat választó önkormányzat számára. Egyrészt, egy jól megválasztott, kevésbé kockázatos, de jelentős eredményekkel kecsegtető terület kiválasztásával az önkormányzat esélyt kap egy sikeres innovatív kísérlet felmutatására, ami akár politikai tőkét is biztosíthat az önkormányzat vezetése számára. Az innovatív kísérlet marketingpotenciált is jelent. A siker egyúttal a reform széles körű bevezetését is elősegíti: részben a támogatottság miatt, részben pedig a tapasztalatok alkalmazása következtében.

3. stratégia: bátor innováció. Ez az út jelentős kockázatokat testesíthet meg. Elsődlegesen olyan önkormányzat számára javallott, amelynél eleve radikális változásra van szükség, illetve olyan esetben, ahol megfelelő szakmai támogatás és alapos előkészítés mellett valósítható meg a program.

¹⁰³ Vö. PÁLNÉ 2008.

A stratégia- és teljesítménymenedzsment bevezetésének esélyei Magyarországon

A továbbiakban az általános, elméleti megközelítésről rátérek a konkrétumokra, arra, hogy lehet-e alkalmazni a bemutatott stratégiaimenedzsment-rendszert a konkrét, hazai önkormányzati rendszer feltételei között.

Ennek két fontos elemét emeltem ki:

1. az önkormányzatok helye, státusza a hazai államrendszerben; illetve
2. a helyi önkormányzatok pénzügyi-gazdálkodási feltételei.

A hazai rendszer pilléreire fókuszált bemutatást követően rátérünk annak számbavételére, hogy van-e egy megjelenő szándék a hazai önkormányzati szektor hatékony (pénzügyi) menedzsmentje feltételeinek megteremtésére.

A programalapú tervezés jelen van a hazai önkormányzatok gyakorlatában. Az Mőtv., ahogy fentebb láthattuk, kötelezővé teszi az önkormányzatok számára a választásokat követő fél évben egy gazdasági program megalkotását. A gazdasági program egy elvi lehetőség a programot elkészítő önkormányzat számára, hogy stratégiai tervezést és menedzsmentet valósítson meg, célokat tűzzön ki, azokat összehangolja, és tervezett módon végrehajtsa, a megvalósítást pedig ellenőrizze. Ez az intézmény ugyanakkor szinte kivétel nélkül formálisan működik, az önkormányzatok nem élnek a lehetőséggel. A megjelenő célokat a legkritikább esetben prioritizálják vagy fordítják le cselekvési tervre.

Mi az oka, hogy a programkölségvetés, a programozott cselekvés, a teljesítménymenedzsment lehetősége a palackban marad?

Államrendszer és területi közigazgatás

A helyi önkormányzatok

A 2010-es kormányváltást követően a központi kormányzati hatalom jelentősen megerősödött, lényegében visszalendült az inga, amely a rendszerváltáskor a decentralizáció irányába lengett ki. Némi leegyszerűsítéssel 2010 és 2017 között szinte automatikus központosítást eredményeztek az érzékenyebb politikai szempontok, illetve a kényes természetű kérdések, vagy éppen a jelentős súlyúnak ítélt intézmények fenntartásának felelőssége. A reformnak a területi közigazgatás rendszerére gyakorolt hatását figyelembe véve úgy látom, hogy az a hatalmi kérdésekre és a források feletti rendelkezésre koncentrált: megszűnt az önkormányzatiságnak a helyi közösség önrendelkezési jogából levezett legitimációja, és helyébe az államcélok teljesítése lépett (vö. 8. BOX: Az önkormányzati legitimáció levezetése 1990-ben és 2011-ben). Az önkormányzatok költségvetése mintegy 60%-ára¹⁰⁴ csökkent, a megyei önkormányzatok lényegében minden korábbi feladatukat, a teljes középszintű közzszolgáltatás intézményrendszerét elvesztették, és a települési önkormányzatoknak is szinte teljes egészében át kellett adniuk a hatósági feladataikat, továbbá elvesztették az iskolarendszer fenntartását.

¹⁰⁴ Az Eurostat adatai szerint a magyar önkormányzatok kiadásai 2010-es érték 2015 bázisán (vö. Kovács 2016).

Megítélésem szerint nem lett mélységében kezelve a település-önkormányzat problémája, bár kétségtelenül megjelent a szabályozásban az „ellátás hatékony szintje” vagy „a települések teherbíró képessége”, amely mindenekelőtt a szakmai-ágazati törvények feladattelepítését érinti, miközben kiemeli a kötelező feladatok elsőbbségét, sőt teljesítésüket a feladatok önként vállalásának feltételül szabja. Ez, ahogy a 2011-es önkormányzati törvény bevezetője, az Országgyűlés és a központi kormányzat által az önkormányzatokra rótt feladatok végrehajtásának kötelezettségére helyezi a hangsúlyt,¹⁰⁵ egyfajta alárendelt szerepbe kényszeríti az önkormányzatokat.

A közös önkormányzati hivatalok kérdése lehetne tehermentesítő jellegű, rendszerszintű hatékonyságnövelő intézkedés (Mötv. 11–12. §), ugyanakkor az elsődleges cél mindenképpen az összhang megteremtése lehetett a járáson alapuló területi államigazgatással, amikor a lényegében önkéntességen alapuló, más rendszerekhez nem igazodó körjegyzőségek kiváltására sor került, az egységes államrend elve szerint.

Tény, hogy az új szabályozás a korábbinál radikálisabban húzta meg az önálló önkormányzati hivatal határát. Tény ugyanakkor az is, hogy megjelent az önkormányzatok méret és képességek szerinti differenciálásának gondolata, amely immár a gyakorlatban is jelentkezik. Ennek a korábbi rendszerben, az ágazati törvényeket vizsgálva, alig találtam nyomát.

A kivételt a megyei jogú városok jelentik. A megyei jogú városok további kérdéseket felvető, de a mai napig fennálló megyén-, területenkívülisége eredményezett számukra sajátos státuszt, amennyiben – az Mötv.-t megelőzően – egyszerre láttak el bizonyos megyei és települési feladatokat. „[A] modell azt jelenti, hogy a megyei jogú város párhuzamosan működtetheti, illetve működtetni köteles minden megyei típusú intézményt, és minden település hatáskörbe tartozó intézményt is. [...] A teljesen párhuzamosan működő megkettőzött intézményrendszer helyett a két önkormányzat, megye és megyeszékhely város között esetleges »munkamegosztás« jött létre, bár előfordultak párhuzamosságok is.”¹⁰⁶

8. BOX: Az önkormányzati legitimáció levezetése 1990-ben és 2011-ben

1990

Az Országgyűlés – követve hazánk haladó önkormányzati hagyományait, továbbá az Európai Önkormányzati Charta alapkövetelményeit – elismeri és védi a helyi közösségek önkormányzathoz való jogait. A helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége – közvetlenül, illetőleg a választott helyi önkormányzata útján – önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeit. Az Országgyűlés, támogatva a helyi közösségek önszervező önállóságát, segíti az önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtését, előmozdítja a közhatalom demokratikus decentralizációját (Ötv. Indokolás).

¹⁰⁵ A kötelező feladatok elsőbbségét nyíltan kimondja az Mötv. 10. §-a is: „Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását.” A jogi alárendeltséget erősíti, hogy amennyiben az önkormányzatok bizonyos törvényi, például jogalkotási kötelezettségeiknek nem tesznek eleget, úgy a kormányzati ellenőrző szerv, a kormányhivatalok eljárhatnak helyettük. Kimarad a népfelügy elvének emlegetése is.

¹⁰⁶ PÁLNÉ 2008, 193.

2011

Az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzashoz való jogát. A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcéllok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését. Az Országgyűlés tisztelettel adózva hazánk haladó önkormányzati hagyományai előtt, az Alaptörvényben meghatározott önkormányzati jogok kiteljesítése, a helyi önkormányzashoz szükséges feltételek megteremtése, a nemzeti együttműködés erősítése, a települések öfenntartási képességének elősegítése, valamint a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítése érdekében – figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket – az Alaptörvény végrehajtására [...] (Mötv. Indokolás, a T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról alapján) [...] a következő törvényt alkotja.

A központi kormányzat dekoncentrált területi intézményrendszere

Az 1990-es alkotmányos rend és az önkormányzati törvény bevezetése jelentős decentralizációt eredményezett. Az 1990-es rendszer nem volt képes megnyugtató, fenntartható egyensúlyt kialakítani a felelősségek és a rendelkezésre álló források között. Magyarországon 2010-et követően paradigmaváltás következett be a közmenedzsmentben, az államrendszeren belül is megerősítve a „centrális erőteret”. Egyes vonatkozásaiban gyorsabban, más vonatkozásaiban csak a felszínen vagy a szóhasználatban. Tény, hogy a rendszerváltás nyomán meggyengült központi hatalom 2010-et követően újraszerveződött. Részben összezárt (kormányhivatali rendszer), részben új pozíciókat foglalt (Miniszterelnökség, decentralizált tevékenységek átcsoportosítása dekoncentrált kormányzati szervekbe). Megítélésem szerint ezzel a központi kormányzat két, hatalmát veszélyeztető erőt rendelt maga alá. Az évtized első éveiben megvalósított reformhullám (új kormányzati rendszer, új Alaptörvény, új önkormányzati törvény stb.) nyomán megszűntek, semlegesítve lettek a kormányzati politikai akarattal szemben sajátos szakmai csoportszempontokat érvényesíteni kívánó ágazati lobbik, vagy a helyi érdekek mellett kiálló önkormányzatok. A harc a rendszerváltás első pillanatától, az új rendszer kialakításától a hatalomért és a forrásokért, a döntési kompetenciáért folyt.

„Buchanan az alkotmányban szereplő szabályokat két csoportra osztja. Az első csoport a közpolitikai folyamat irányításának szabályait fekteti le. [...] Az alkotmány második része közvetlenül a közpolitikákra vonatkozik. Bár Buchanan ezt költségvetési alkotmánynak (fiscal constitution) nevezte el, a némileg általánosabb közpolitikai alkotmány talán megfelelőbb elnevezés lenne.”¹⁰⁷ Timothy Besley úgy pontosít, hogy az alkotmány előbbi, közpolitikai része a döntési jogkörökről, a hatalmi ágak szétválasztásáról, a választásról, a hivatalok betöltéséről szól. Megítélése szerint alapvető átalakítás leginkább akkor következik be, amikor új ország születik, de a kisebb reformok gyakoriak lehetnek. A kapcsolódó viták szerinte három témakör köré csoportosulhatnak: demokratikus struktúra, kormányzati felépítés és közpolitikai szabályok. A kormányzati szerkezet kérdése a decentralizáció, a kormányzati

¹⁰⁷ BESLEY 2012, 109–110.

szintek közpolitikai befolyása és a végrehajtó hatalom szerkezete, míg a közpolitikai kérdések szerint a költségvetési hiány szabályozása, a magánjog és polgári szabadságjogok.¹⁰⁸ Minket e helyütt elsődlegesen a Besley felfogásában vett kormányzati struktúra kérdései és a költségvetési szabályozás érdekel.

A központi közigazgatás 2010 utáni átalakulása maga is tekinthető egyfajta központosításnak, de a kormányhivatalok létrehozása, vagyis a dekoncentrált kormányzati szervek közös ernyőszervezetbe terelésének története már 1990-ben, a rendszerváltás utáni első demokratikus kormány felállásával megkezdődött. A Horn-kormány (1994–1998), és azt követően az Orbán- (1998–2002), majd a Medgyesi-, Gyurcsány-, Bajnai-kormányok (2002–2010) is próbálkoztak a „dekó”-k számának csökkentésével, a kistérségi, megyei vagy regionális szervezetek integrálásával. Az 1990 és 2010 közötti időszakban a minisztériumok egyfajta szakmai lobbiszervezetként működtek saját kormányaikkal szemben. Bár több kísérlet volt az állami, a központi kormányzat dekoncentrált szervezeteinek egységes keretbe szervezésére, ezek ugyanakkor mind csak részlegesen sikerültek. „A területi integráció iránti igény a rendszerváltás után hamar megjelent a kormányzat oldalán, de érthetően saját, dekoncentrált szervezetét kívánta megtenni a térség kulcspozíciójú koordinátorává és hatalmi centrumává.”¹⁰⁹ „[A] dekoncentrált szervezeti szféra kialakulása a 90-es évek elején egyáltalán nem tükrözött egységes koncepciót.”¹¹⁰ Ennek oka Pálné Kovács Ilona szerint, hogy „[...] ágazati bürokratikus logikájukkal széttagolták, dezintegrálták a területi irányítást. [...] Több olyan feladatot, illetve hatáskört birtokoltak, amelyeket önkormányzatok is elláthattak volna. [...] A hatáskör-telepítésben megoszlott bizonyos ügykörök önkormányzati, ágazati és általános hatáskörű dekoncentrált szervezetek között. [...] A széttagolt és nagyszámú dekoncentrált szervezetrendszer területi illetékessége, a központjához és egymáshoz való kapcsolódása tarka képet mutatott.”¹¹¹ Ugyancsak Pálné Kovács Ilona a két és fél évtizeddel későbbi időszokról ezt írja: „A sorozatos reformok fél sikert hoztak, a területi államigazgatási szervek többségének a közigazgatási hivatalokba való betelepítésének terve kudarcot vallott. [...] Ennek oka, hogy a területi igazgatási rendszer együttes, rendszerszerű átvilágítása ugyan megtörtént, de a tervbe vett 29 szervezeti típus tekintetében csupán 5 integrálását támogatta szakmai elemzés.”¹¹² „A területi szintű állami expanzió annak ellenére vett még nagyobb lendületet, hogy újabb és újabb kormányhatározatok prognosztizálták a dekoncentrált szervezeti szféra megzabolázását. Érdekes módon ezalatt mindig inkább szervezeti integrációt értettek, semmint visszavonulást, vagy éppen a megyei önkormányzati feladatkörbe való illesztést.”¹¹³ A 2010 után kialakított kormányhivataloknak mára ezt az integrációt lényegében sikerült megvalósítaniuk, ahogy integráltak számos önkormányzatoktól átvett feladatot is. Az oktatás esetében ugyanakkor az ellenőrzési, felügyeleti és szakszolgálati funkciókat integrálták, de az iskolák fenntartására független, önálló szervezet jött létre.

¹⁰⁸ BESLEY 2012.

¹⁰⁹ PÁLNÉ 2008, 175.

¹¹⁰ PÁLNÉ 2008, 174.

¹¹¹ PÁLNÉ 2008, 175.

¹¹² PÁLNÉ 2008, 176.

¹¹³ PÁLNÉ 2008, 176.

Maradékelen a megyékről

A megyék, a területi önkormányzatok voltak a rendszerváltás vesztesei. „A megyei önkormányzatok jogilag és társadalom-lélektanilag rossz esélyekkel indultak abban a küzdelemben, amely a közigazgatási szektorok és szintek között indult meg a hatáskörökért, hatalomért és források megszerzéséért.”¹¹⁴ A rendszerváltás előtti, a diktatúra parancsuralmi hierarchiáján belüli újraelosztó szerepük miatt a rendszerváltás önkormányzati rendszerében a települési önkormányzatok mellérendelt szerepet kaptak. Ki lett mondva, hogy a település és területi önkormányzatok viszonya nem hierarchikus, nem utasításon, csak együttműködésen alapulhat [Ötv. 6. § (3) bek.]. Megítélésem szerint ez a probléma eredményezte, hogy a területfejlesztés kérdését csak viszonylag lassan, 6 évvel később, 1996-ben rendezték, és akkor is egy párhuzamos intézményrendszer létrehozásával. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapján nem számítottak önkormányzatnak [1997. évi XV. tv. 9. § (3) bek.], 1990-ben még közvetlen választott testületük sem volt (ezt az 1994-es törvénymódosítás rendezte), és saját forrással sem rendelkeztek (saját bevételük az illetékek voltak, de ennek alapját, kulcsát, mentességeit, egyszóval mértékét nem a megyei önkormányzatok, hanem az Országgyűlés szabályozta). Pálné Kovács Ilona szerint a megyék sorsát éppen a területfejlesztésről szóló 1996-os törvény pecsételte meg végül: „A megyei önkormányzatok sorsának történetében fekete napként került be a területfejlesztésről szóló törvény elfogadásának napja.”¹¹⁵

1990-ben a megyei befolyás visszaszorulásában mindenképpen jelentős tényező volt a megyei jogú városok már említett megyénkívülisége, végső soron funkcionális rivalizálásuk. Már a területfejlesztési törvénnyel megjelent egy új területi szint, a régió lehetősége. A régió politikai értelemben azonban diszkreditálódott azzal, hogy bár az első – 1998–2002 között működő –, Orbán Viktor vezette jobboldali kormány is tett lépéseket a közjogi régiók kialakítása érdekében, de történetük a későbbi baloldali kormányok felemás és sikertelen kísérleteihez kötődött. Az önkormányzati régiók létrehozása nemcsak a megyék eleve gyenge státuszát érintette volna, hanem az akkor még megoldatlan helyzetű kormányzati dekoncentrált szervek által végzett feladatok körét is.

Érdekes módon a 2010 után több lépcsőben, fokozatosan kiépülő új önkormányzati rendszerben a megyéktől elkerült a középszintű igazgatási és intézményfenntartó funkció, és a maga ellentmondásos módján a területfejlesztés lett a megyei önkormányzatok legfontosabb feladata, amely „stratégiai döntési kompetenciát és jelentős források feletti hatalmat jelent”. Azért ellentmondásos módon, mert a korábbi funkciójukat veszített megyei önkormányzatok addigra kapacitásaik jelentős részét elvesztették, nem voltak felkészülve a feladatra, ráadásul a területfejlesztés a jelentős uniós forrásbeáramlás következtében, ahogy már a 2010-et megelőző években is, erős kormányzati figyelem, irányítás mellett valósul meg.

Egy alternatív helyi szint, amely nem létezik

Az önkormányzati feladatellátás hatékonysági és finanszírozási problémáinak megoldása a kötelező, az önkéntes, az alulról szerveződő vagy a központilag megszervezett mikrotársági

¹¹⁴ PÁLNÉ 2008, 192.

¹¹⁵ PÁLNÉ 2008, 193.

szinten történik évtizedek óta. A módszerek, eszközök változnak, de ez a közigazgatási szint a járási tanácsok megszüntetése óta nem létezik hivatalosan. A hazai közigazgatási rendszerben 1990-et követően megjelent a települési önkormányzatok túlzott feladatterhelésének problémája, amelynek megoldási alternatívái 2004-re kiérlelték az akkor meglehetősen rosszul, ellenségesen fogadott, az önkéntesség elvét figyelembe vevő, a kiegészítő források ösztönző erejét alkalmazó többcélú kistérségi társulásokat. A kistérségek szintjén 1996, a területfejlesztési törvény megjelenése óta működött valamiféle, helyenként sikeres, helyenként meglehetősen formális, összességében inkább döcögő együttműködés. A 2010 után kialakított új szisztéma azonban megvonta a többcélú társulások támogatásait, megszüntette különleges jogi státuszukat. A helyi feladatellátás gondjaira más utat talált. A kormányhivatalok rendszerén, és alternatív állami hálózatokon keresztül kezelte a hatékonyság és a finanszírozás problémáit.

Megjegyzések: a hazai önkormányzatiságnak Magyarország településszerkezetéből adódó sajátosságai

Láthattuk, hogy 2010-et követően lényeges változások következtek be a hazai önkormányzati rendszerben, de egyik legfontosabb jellegzetessége, az egy település, egy önkormányzat elv mentén megmaradt az önkormányzatok szervezésének legalapvetőbb logikája. Egyúttal fennmaradt, sőt megerősödött az a szervezési megfontolás, amely az önkormányzati rendszer hatékonyságát nem az önkormányzatok összevonásával, hanem a helyi közszolgáltatások és az önkormányzatiság szétválasztásával igyekszik megoldani. A hatékonyság azért merül fel az egy település, egy önkormányzat elv kérdésével párhuzamosan, mert ez a megoldás, bár a helyi önrendelkezés szempontjából fontos, ugyanakkor meglehetősen sérülékeny, kisméretű közigazgatási egységeket eredményez. Amikor a települési önkormányzat szintjén kell helyi közszolgáltatásokat szervezni, e probléma kezelése akuttá válik.

A hazai települési rendszer rendkívül differenciált, a mintegy 1,7 millió lakosú Budapest a legnagyobb, és a néhány száz fős lélekszámú települések a legkisebbek. Ezek a korábbi, 1990–2010 között hatályos önkormányzati rendszerben lényegében azonos jogokkal, kötelezettségekkel rendelkeztek. A mélyebb differenciálás a 2010 után hatályos önkormányzati rendszerben kezdődött meg. E rendszerben is erősebb az elvi, illetve a státuszokhoz (járasszékhely vagy megyei jogú város) kötődő differenciálás, ami nem feltétlenül tükrözi a települési potenciált. A települési rendszerben – személyes megítélesem szerint – a jogi státusznál fontosabb tényező egy-egy település potenciáljának, lehetőségeinek földrajzi elhelyezkedése, a nagyvárosi agglomerációs vagy belső periféria helyzet stb., még akkor is, ha a városi ranghoz és a különböző szintű székhelyfunkciókhoz jogosultságok és támogatások kapcsolódnak. Ugyanakkor amennyiben nem részleteiben, csak átfogó módon nézünk rá a települési rendszerre, akkor is jelentős különbségeket kapunk: a települések 4/5-e kétezernél kevesebb lakosnak ad otthont, de ezeken a településeken az ország lakosságának csupán 17%-a lakik, és az összes önkormányzati bevétel 15%-a felett rendelkeznek.

A települési hierarchia leginkább városiasodott elitje a 23 megyei jogú város és a főváros, amit itt egyetlen településnek tekintettem, bár 24 önkormányzattal rendelkezik (23 kerületi, egy fővárosi). Ez a településeknek nem egészen 1%-át teszi ki, viszont a lakosság 38%-a lakik itt, és az önkormányzati forrásokból is 38%-ban részesednek.

2. táblázat

A hazai település- és önkormányzati szerkezet néhány mutatószáma

		Települések száma, 2016		Lakosság száma, 2016		Önkormányzatok GFS* bevételei	
		db	%	e fő	%	Mrd Ft, 2011	%
Főváros		1	0,0	1 759,4	17,9	330,6	14,0
Megyei jogú városok		23	0,7	1 972,6	20,1	567,0	24,0
Egyéb városok	10 ezer fő és több	118	3,7	2 122,6	21,6	606,2	25,6
	10 ezer alatt	204	6,5	1 075,2	10,9	282,5	12,0
	2 ezer és több	401	12,7	1 230,1	12,5	228,2	9,7
Községek							
	2 ezer alatt	2 408	76,3	1 670,6	17,0	349,1	14,8
Összesen		3 155	100,0	9 830	100,0	2 363	100,0

Megjegyzés: A táblázatban található adatok egyedi települési adatokból lettek számolva és kerekített értékek, így előfordulhat, hogy a számok összeadása nem pontosan jön ki, ami tehát a kerekítés miatt van.

Forrás: KSH, MÁK, eredetileg megjelent: KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA 2018

...ha érdekes, hogy mi miért történt...

Láthattuk, hogy 1990-ben kialakítottak egy olyan önkormányzati rendszert, amely a helyben, a vidéken elmaradt demokratikus népmozgalmat kívánta pótolni, s elébe ment a követeléseknek. A kialakított rendszer megalkotói jogi eszközöket alkalmazva igyekeztek maximális helyi autonómiát és védelmet biztosítani az önkormányzatoknak. A kialakított új renddel szemben gyenge befolyást kapott a központi hatalom, és jogi eszközeiben, de státuszában is a vegetálás állapotába süllyesztették a megyéket: súlyos feladatokat kaptak, de forrásaikat nem tudták befolyásolni, a települési önkormányzatok ügyeibe közvetlenül nem avatkozhattak be, a megyei jogú városok pedig területenkívüliséget kaptak, így egyfajta kódolt konfliktus épült be a státuszokba.¹¹⁶ Ugyanakkor a lényegében alkotmányos védelmet kapott települési önkormányzatok esetében utólag elégtelennek bizonyult a védelem a központi kormányzat pénzügyi eszközeivel és szakágazati irányításával szemben. Ennek következtében az ágazati szakmai irányítás a helyi közfeladatok szabályozásán keresztül tudta az önkormányzatok költségeit befolyásolni, az önkormányzati törvényben rögzített ellátási autonómiájukat csorbitani. A központi kormány – bár jogi eszközei nem voltak – a központi költségvetésen keresztül évről évre meghatározhatta az önkormányzatok központi támogatását és például a megosztott adók megosztásának arányát. Ezekkel az eszközökkel az egymást követő

¹¹⁶ Vö. PÁLNÉ 2008.

központi kormányok egyre nehezebb helyzetet teremtettek az önkormányzatok számára. Folyamatosan áthárították pénzügyi nehézségeiket, konszolidációs kényszereiket a számukra politikai értelemben kevésbé költséges szektorok felé, amelyek között mindig is kiemelkedő helyen voltak az önkormányzatok. A folyamatosan romló gazdasági feltételek, a közszolgáltatások megfelelő szintű¹¹⁷ biztosításához szükséges növekvő önkormányzati hozzájárulás igénye folyamatos alkalmazkodást követelt az önkormányzatok részéről. Ez az alkalmazkodás hol pozitív megoldásokkal történt, mint a helyi adók és más helyi források feltárása, hol nemkívánatos módon. A vagyonhasznosítási megoldások pozitív példát jelentettek, míg a vagyonfelelés, a privatizációból származó források működtetésre fordítása negatív példák voltak. A helyi önkormányzati eladósodás mértéke a 2000-es évekig alatta maradt a nemzetközi standardoknak, és a szakértők inkább hiányolták az önkormányzatok expanzívabb attitűdjét. Az önkormányzati szektor 1990–2010 közötti helyzete mellett is viszonylag kevés (mintegy 13 eset 20 év alatt a 3175 települési önkormányzat vonatkozásában) önkormányzati csőd következett be. Sőt, a bekövetkezett csödek szinte kizárólag konkrét személyek büntetőjogi értelemben vett mulasztására voltak visszavezethetők. Az önkormányzati rendszer strukturális és finanszírozási gondjai nem vezettek csödhöz. Az ilyen típusú problémákat részben a bankszektor (pénzügyi értelemben meglehetősen veszélyes megoldások léteztek, léteznek a likvid éven túli hitelek adósságspirálszerű nyújtására¹¹⁸), részben a kormányzati eseti támogatások (ÖNHIKI¹¹⁹ és azon belül az egyedi megítélésű miniszteri keret), pufferek, ernyők orvosolták, és tulajdonképpen orvosolják a mai napig.¹²⁰ Az önkormányzati csödek elkerülése nem volt teljesen véletlen. Az eljárással ugyanis sem az adós, sem a hitelező nem járt jól. Az önkormányzat a csőddel nem szűnik meg, de működése ideiglenes korlátok közé kerül. Egy úgynevezett „adósságrendezési eljárás” keretében válságköltségvetés alapján működik, amelyet a képviselő-testület fogad el. Az adósokat sajátos prioritási rendszer szerint elégitik ki, ahogy a vállalati csödek esetében is, de az nem veszélyeztetheti az önkormányzat kötelező feladatellátását, és nem vonhatók be egyes források (például uniós), illetve vagyonelemek sem. Miniszteri döntés alapján egyes fejlesztések tovább folytathatók (például azok, amelyeket derogációs kötelezettség terhel).¹²¹ A folyamatot pénzügyi gondnok felügyeli (vö. 1996. évi XXV. törvény).

¹¹⁷ Itt elvi értelemben használtam a kifejezést, de az 1990 óta fennálló önkormányzati rendszerben a „szakmai minőség” kérdése maga is az önkormányzat pénzügyi-finanszírozási szabadsága korlátozásának eszköze volt. Hiszen a minőségi standardok emelésével az ágazatok, ágazati törvények az ágazaton belüli költsékre kényszerítették az önkormányzatokat.

¹¹⁸ A likvid hitelek definíciójuk szerint éven belül visszafizetendő pénzügyi eszközök. Itt azonban folyamatos refinanszírozással a december 31-én névleg visszafizetett hitelek január 1-jei újrainyújtásáról, folyamatos megújításáról van szó.

¹¹⁹ Önhibájukon kívül nehéz pénzügyi helyzetbe került önkormányzatok támogatása, amely rendkívül vitatottá vált az önkormányzati finanszírozással foglalkozó szakemberek körében, részben, mert szubjektív elemeket tartalmazott (miniszteri keret), illetve mert az önkormányzati (finanszírozási) rendszer strukturális problémáinak tűzoltásszerű kezelésére használták, azok valódi megoldása helyett. 2012 után névlegesen megszüntették, de tartalmában tovább él.

¹²⁰ Vö. JÓKAY – VERES-BOCSKAY 2009.

¹²¹ Elsődlegesen olyan pályázati forrásokból megvalósuló fejlesztésekről van szó, amelyek meghíúsulása esetén a támogatás egészét vissza kell fizetni, így a járulékos károk nagyon magasak.

2006 és 2010 között fordulat következett be az önkormányzati eladósodás tekintetében.¹²² Az aggasztó a jelenségben elsődlegesen az eladósodás üteme volt, de 2010-re már annak mértéke is rendkívül magassá vált: a 2006–2007-es 300 milliárd Ft-os önkormányzati adósságtömeg 2010-re 1300 milliárd Ft-ra nőtt. A pontos, felszín alatti tényezőket nehéz megismerni, de az adatok lehetőséget adnak bizonyos megállapítások megtételére. A kisebb méretű, de már intézménnyel rendelkező önkormányzatok voltak a legsérülékenyebbek a rendszerhibák tekintetében, a strukturális és finanszírozási nyomás vonatkozásában.¹²³ Ezek az önkormányzatok forintban denominált, többségében likvid hitelekkel rendelkeztek, amelyeket évek óta görgettek. Az egyszerűség kedvéért mondhatjuk, hogy az adósságuk az összádósság egyharmadát tehetette ki. A másik két eladósodotti csoportba a városok – inkább a nagyobbak – és a megyék tartoztak. Ezek az önkormányzatok többségében zárt kibocsátású, devizaalapú kötvényekben adósodtak el. A kistéleplési adósság a számlavezető bankkal szemben történhetett, míg a devizaalapú kötvények kibocsátásában és felvásárlásában, gyakran forintalapú betétte konvertálásában kisszámú bank vett részt. A megoldás ráadásul meglovagolt egy lehetőséget, amely nem volt közbeszerzés-köteles. Egyszerűbb volt, gyorsabb, és nem volt versenyeztetés. Ezen önkormányzatok célja között szerepelt az uniós fejlesztések finanszírozása, illetve a tartalékolás.¹²⁴ A devizaalapú hitel forintban, bankszámlán való elhelyezése egy meglehetősen kockázatos pénzügyi művelet, amelyben az árfolyamok és a kamatok különbözetének kihasználásával próbálnak – általában pénzügyi szakemberek segítségével – nyereséget elérni. Ezt arbitrázsnek hívják, és nehezen összeegyeztethető az önkormányzatok és a közszeaktor esetében elvárható közpénzek gondos kezelésével. A konkrét esetekben, figyelembe véve a szükségszerű pénzügyi tanácsadói és a járulékos banki költségeket, valószínűleg csak a pénzforgalmi szemléletű számvitel esetében lehetett nyereséges műveletként feltüntetni, ahol nem kellett minden költséget együtt kimutatni, az eredményszemléletű számvitel ezt már nem tette volna lehetővé. A megyék esetében, amelyek pénzügyi helyzete eleve instabil volt, különösen kérdéses, hogy mi lehetett a hitel visszafizetésének a fedezete.

Tény, hogy sem 2010 előtt, sem 2010-et követően egyetlen kormány vagy más hatóság nem kezdeményezett sem jogi, sem más természetű felelősségre vonást konkrét személyek ellen.

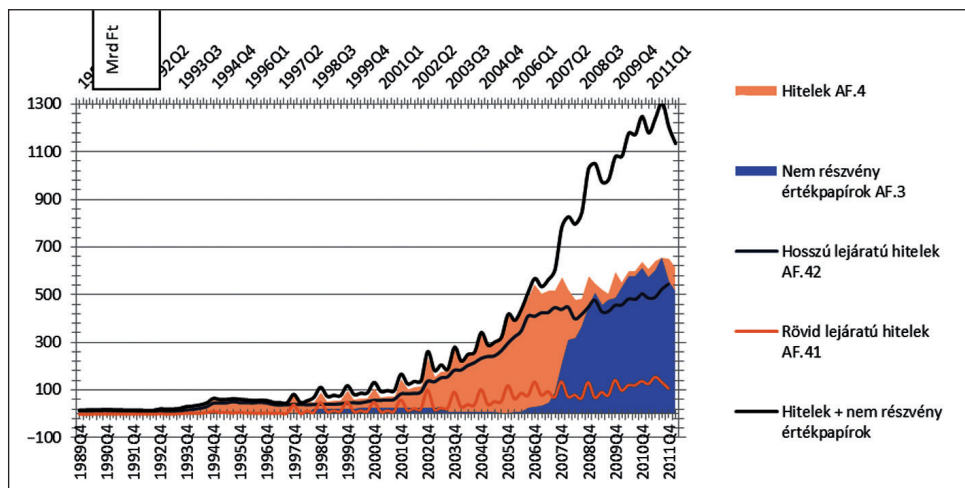
Az önkormányzati szeaktor egészére a 2010-ben megválasztott új kormány több lépésben, az önkormányzatok egyes csoportjai esetében differenciált módon adósságkonszolidációt valósított meg. Lényegében átvállalta az adósságot.¹²⁵ 2011-ben megalkotta a stabilizációs törvényt (2011. évi CXCV. törvény), amely többek között megszigorította az önkormányzatok hitelfelvételét, és megtiltotta a működési hiány tervezését. Párhuzamosan megteremtette az új önkormányzati rendszer alapjait (Mötv., Áht., a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény).

¹²² LENTNER 2017, illetve 17. ábra: *Az önkormányzati eladósodás folyamata és szerkezete*.

¹²³ Vö. például HORVÁTH–PÉTERI–VÉCSEI 2014; VIGVÁRI 2010.

¹²⁴ Vö. például KOVÁCS 2012.

¹²⁵ Vö. LENTNER 2014.



16. ábra

Az önkormányzati eladósodás folyamata és szerkezete

Forrás: MNB adatai alapján Kovács 2012

Akkor merre tovább?

2010-et követően a kormányzati dekoncentrált hálózat újjá lett szervezve, megerősödött, és jelentős mennyiségű hatáskört, feladatot vett át az önkormányzatoktól.

Ezzel a hazai fejlődés szembement a világtendenciával: „Az elmúlt 15 évben az OECD-országok mindegyikében megfigyelhető volt a decentralizáció trendje, de a decentralizáció mértéke nagy változatosságot mutat.”¹²⁶ A hazai környezetben 2010 után kialakított új rend szerint a dekoncentrált állami szervezetekhez kerülő feladatok, amennyiben a központi igazgatásból kerülnek e szervezetekhez, mindenképpen decentralizációnak tekinthetők. Ugyanakkor sok egyéb szempontot is figyelembe kell venni a minősítéskor, például a helyi vagy központi döntések tényleges súlyát, ami a szervezet működésétől, de a törvények biztosította mozgástértől is függhet: „A hatáskörök és eszközrendszerek tekintetében meglehetősen nehéz ítéletet alkotni arról, hogy egy adott állam mennyire decentralizált. Gyakran jelent problémát, hogy az önkormányzati szektorra túl sok feladat, kompetencia terhelődik, a szükséges források biztosítása nélkül. Ugyancsak árnyalja a képet, hogy néha az önkormányzatokra hárított feladatok elsősorban állami, adminisztratív jellegűek, amelyek teljesítése nem tesz lehetővé mérlegelést, nem ad döntési mozgásteret.”¹²⁷

E sorok elkészültének időpontjában még sok kérdés van az önkormányzatiság jövőjét és tartalmát illetően. Meggyőződésem, hogy hosszabb távon olyan megoldások fognak születni, amelyek eredményeképpen erős, minőségi helyi szolgáltatásokra képes önkormányzatok fognak működni Magyarországon. A kialakításra kerülő önkormányzatok majdani mérete,

¹²⁶ Vö. SIVÁK 2014, 303.

¹²⁷ PÁLNÉ 2008, 25.

szolgáltatásaik köre és a rövid távú változások tartalma ugyanakkor nehezen belátható. Az is nehezen megjósolható, hogy a megtörni látszó, önrendelkezésen alapuló fejlődés ténylegesen milyen irányt vesz. Több forgatókönyv képzelhető el:

1. A jelenleg kialakult ellentmondásos rendszer marad fenn. Ez lehetséges a) az aktuális status quo változatlanlansága mellett; illetve b) újabb feladatok államosításával, esetleg egyes kisebb súlyú feladatok ismét önkormányzati hatáskörbe kerülésével;
2. Az önkormányzatiság jelenlegi „egy település, egy önkormányzat”-elvének részleges vagy teljes feladása.
 - a) A helyi közfeladat-ellátás szinte teljes egésze átkerül egy járási szinten létrejövő, valószínű módon kötelező önkormányzati társulásba.
 - b) Ennek alternatív forgatókönyve az, hogy a járások válnak önkormányzati szintté. E kiegészítő forgatókönyvnek kisebb az esélye.

A forgatókönyvek mérlegelése során figyelembe kell venni, hogy a központi kormányzat dekoncentrált szervezetének legalsó szintje a járás lett. Nem önkormányzati szint, de például a körjegyzőségek átalakításával kialakított közös önkormányzati hivatalokat is a járási határok figyelembevételével, azokhoz igazodó módon hozták létre. Ez tulajdonképpen nem volt indokolható, mert az önkormányzati világban, ha volt is területi rendezőelv, akkor az a kistérségi volt, amely a politikai és jogi ellenzél ellenére nyomokban ma is tovább él.

Bár a közigazgatási középszinten jelenleg kialakult valamilyen egyensúly a gyenge, helyét kereső megyei önkormányzattal és a megizmosodott, jól szervezett kormányhivatalokkal, ugyanakkor azok az erők, amelyek nagyobb egységek kialakítása irányába hatottak, újjáéledhetnek. A megyék közül legalább kettő (Nógrád és Tolna) rendkívül kicsi, és legalább Budapest esetében, de más nagyvárosokban is, a városkörnyék és a város együttműködése formalizált megoldást igényelne. A budapesti agglomeráció összehangolt megszervezése önmagában átszabhatja a megyerendszert.

Az önkormányzatok gazdálkodásának törvényi feltételei 2010 után

Az önkormányzati gazdálkodás törvényi kerete

Az önkormányzatok Magyarországon önállóan, más szervek beavatkozása nélkül végzik igazgatási tevékenységüket, határozzák meg saját működésük feltételeit, szervezeti rendjüket. Amennyiben ezzel nem veszélyeztetik közfeladataik ellátását, akkor önállóan fogadják el és hajtják végre költségvetésüket, gazdálkodnak bevételeikkel, vagyonukkal, vagy gyakorolják a tulajdonosi jogot vagyonuk felett, amely másrésről része a nemzeti vagyonnak. Az Alaptörvény (32. cikk) szerint, amennyiben nem akadályozza őket alaptevékenységük ellátásában, és nem létezik olyan törvény, amely azt más szervezet hatáskörébe utalná, akkor szabadon vállalhatnak feladatokat (önként vállalt feladatok).

„A költségvetési elképzeléseket, mozgásteret – azaz, hogy a helyi önkormányzat egy-egy évben »mennyi pénzt költhet« – alapvetően több tényező is befolyásolja. Ezek nagyobb része a helyi önkormányzattól részben, vagy egészben független, külső változó, mint például a demográfiai tényezők (például a lakosságszám változása, ami a munkaerő-

kínálaton keresztül befolyásolja a térségben működő vállalkozások számát, így a beszédhető helyi adók mértékét, továbbá a szociális kiadásokat) vagy a központi költségvetésből kapott támogatások (amelyek a központi költségvetés helyzetétől és a „nagypolitikai” döntésektől függenek).¹²⁸

2010 után az önkormányzatokra, az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó jogszabályok jelentős részét teljesen újraírta a jogalkotó. Az önkormányzati gazdálkodást szabályozó legfontosabb új törvények: az Alaptörvény, az Mőtv. (2011. CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól), az Áht. (2011. évi CXCV. tv. az államháztartásról), illetve az Ávr. [368/2011 (XII. 31.) Kormányrendelet az Áht. végrehajtásáról] és az Nvt. (2011. évi CXCVI. tv. a nemzeti vagyonról).

Ennek ellenére számos jogszabály túlélte a változást, például a 2003. évi XCII. tv. az adózás rendjéről, illetve az 1990. évi C. tv. a helyi adókról.

A változások ugyanakkor ez utóbbi kört is érintették. Például megjelent egy új helyi adó-forma, a települési adó. A felsorolt törvények mellett további központi rendelkezések befolyásolják a helyi önkormányzatok gazdálkodását. Gondolhatunk például az úgynevezett ágazati vagy szakmai törvényekre, de mind közül a legsajátosabb helyet az ország központi kormányának költségvetése foglalja el, amely tartalmazza a megosztott adók szabályozását, az önkormányzati transzfereket, vagyis a központi költségvetési támogatásokat.

Az úgynevezett ágazati törvények feladatokat rónak az önkormányzatokra, illetve megszabják az adott szolgáltatások ellátásának feltételeit. Sajátos helyet foglal el az önkormányzatok gazdálkodásának szabályozásában a stabilitási törvény (2011. évi CXCV. tv.), amely előírja az önkormányzatok számára a működési költségvetésük kiegyensúlyozott, pozitív egyenleg melletti tervezését, és korlátozza a hitelfelvételüket.

Az önkormányzatok helye: állam, államrendszer és államháztartás

Az önkormányzatok a legfontosabb hazai jogszabályok szerint az államrendszer vagy az államháztartás részei, annak önkormányzati alrendszerébe tartoznak. Ugyanakkor a vonatkozó törvényi fogalom használatában keveredik az általános jogi és a gazdasági jogi kifejezések alkalmazása, ami mindenekelőtt az „állam” fogalmának kérdésében bontakozik ki. A közgazdasági fogalomhasználatban, nemzetközi standardok szerint (például GFS, ESA 2010) a befoglaló fogalom az államháztartás, amelynek szektorai a központi kormányzat, az önkormányzatok (helyi, területi) és a társadalombiztosítási alapok, ha elkülönülten működnek. Ezt a fogalomhasználatot veszi át az Mőtv. és az Áht., amely a specifikus magyar viszonyoknak megfelelően központi és önkormányzati alrendszerekről beszél. Az Alaptörvény az állam fogalmát egyes esetekben általános fogalomként használja, amelybe beleérti az önkormányzatokat is, kisbetűvel írva viszont gyakran a központi kormányzatot jelenti. Ilyenformán az Áht. szerint a központi alrendszer az államból, a központi költségvetési szervekből, a köztestületekből és a köztestületek által irányított költségvetési szervekből áll. Ezzel szemben az önkormányzati alrendszerbe a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok (helyi és országos), valamint a különböző típusú önkormányzatok társulásai

¹²⁸ NYIKOS et al. 2018, 97–98.

tartoznak. Az Mötv. az önkormányzati és a központi alrendszerek egymással szembeni meghatározása esetében, az értelmezés világossá tétele érdekében többször használja ugyanakkor a központi jelzős szerkezetet: például központi költségvetés. A tisztázott fogalomhasználat jelentősége ebben az esetben különösen fontos, mert az „állam”, a központi kormányzat és az önkormányzatok egymáshoz való viszonya 2010 után kiemelkedően fontossá vált a megnövekedett kormányzati súlyból adódóan.

Önkormányzati pénzügyi és stratégiai tervezés – település és önkormányzat

Az önkormányzat közép- vagy hosszú távú tervét a gazdasági program rögzíti:

„A képviselőtestület hosszútávú fejlesztési elképzeléseit gazdasági programban, fejlesztési tervben rögzíti. [...] (2) A gazdasági program, fejlesztési terv a képviselőtestület megbízatásának időtartamára, vagy azt meghaladó időszakra szól. (3) [...] helyi szinten rögzíti mindazon célkitűzéseket és feladatokat, amelyek a helyi önkormányzat költségvetési lehetőségeivel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti és gazdasági adottságok átfogó figyelembe vételével a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok biztosítását, színvonalának javítását szolgálják” [Mötv. 116. § (1) bek.].

A gazdasági program a képviselő-testület programja, de nyilvánvalóan a település, a helyi közszolgáltatások stb. a tárgya, és elkészítése a képviselő-testület felelőssége. Az önkormányzati gazdasági programnak az Mötv. szerint összhangban kell lennie a megyei területfejlesztési elképzelésekkel, és tartalmaznia kell az egyes közszolgáltatások biztosításának, színvonala javításának fejlesztési elképzeléseit. Éppen ezen kitétel miatt nem világos, hogyan lehetséges, hogy az önkormányzatokat más helyütt integrált településfejlesztési stratégia (ITS) elfogadására is kényszeríti a törvényhozó [314/2012 (XI. 8.) Kormányrendelet a településfejlesztési stratégiáról], holott a két dokumentum, az ITS és a gazdasági program hatálya, legalább részben, átfedésben vannak. Nem lehet indok, hogy a gazdasági program természetes, minimális hatálya a képviselő-testület politikai ciklusa, míg az ITS-é az adott uniós költségvetési ciklus, mert az előbbi nem merev szabály. Az is természetes, sőt egészséges szabály, hogy a cikluson túlnyúló programot az újonnan megalakuló testület felülvizsgálja, kiegészíti.¹²⁹

Itt tulajdonképpen a jelen tanulmány talán eddig csak részben tisztázott kérdése vonatkozásában kellene egyértelmű helyzetet teremteni: mi a kapcsolata az önkormányzatnak a településsel? A képviselő-testület, amelynek programja – a gazdasági program – a helyi közösség képviseletében jön létre. Az önkormányzatiságot a képviselő-testület testesíti meg. Egy település fejlesztése nem azonos egy szervezet, például az önkormányzat és szolgáltatásai fejlesztésével, de ez a szervezet és szolgáltatásai a település működésének motorja, lelke. Akkor választható szét a helyi gazdasági program az ITS-től, vagy például a helyi gazdaságfejlesztési, esetleg integrációs politikától, ha kizárólag a szervezetre koncentrál. A polgármester és a képviselő-testület azonban politikusok, akik településben gondolkodnak,

¹²⁹ A hazai gazdasági tervezésről bővebben LENTNER 2015, illetve az önkormányzati vonatkozásaira fókuszáltnak SISA 2014.

a szervezet létjogosultsága számukra a település és lakóinak szolgálata kell hogy legyen. Ebben az esetben ugyanakkor település és szervezet szétválasztása értelmetlen. *A gazdasági programnak a település minimum 5 éves átfogó működési és fejlesztési stratégiai programjának szerepét kell betöltenie*, integrálnia kell a szakpolitikai stratégiákat, és kiindulópontja a település hosszú távú fejlesztési célja kell hogy legyen. Átfogó módon kötelező és önként vállalt feladatokat, önkormányzati szervezeti és települési működtetési, fejlesztési célokat egyaránt magában kell foglalnia.

A rövid távú, éves tervezés elsődleges dokumentuma a költségvetés, amely a fentiek értelmében a gazdasági program egy meghatározott naptári évre vonatkozó konkrét céljait, azok megvalósítását kell hogy tartalmazza. A hazai jogrendszerben és gyakorlatban *az önkormányzatok költségvetése, bár egy dokumentum, egyúttal azonban olyan törvényi, garanciális szabályok kapcsolódnak hozzá, amely alkalmatlanná teszi arra, hogy az önkormányzati menedzsment támogató eszközeként lehessen alkalmazni* (vö. *A költségvetési gazdálkodás sajátos keretei* pontban írtakat). A folyamatok előzetes átlátására, nyomon követésére az önkormányzatoknak rendelkezniük kell egy olyan éves tervvel, amely összhangban van a költségvetéssel, de tartalmazza azokat az információkat, folyamatokat is, amelyek a költségvetésbe nem férnek bele annak merev keretei miatt. Ez a dokumentum lehet teljesen nyilvános, vagy korlátok mellett részben nyilvános, de biztosítani kell az önkormányzat vezetésének a saját maga számára a tisztánlátást, azt a rálátást, amelyre településirányító feladatuk ellátásához szükségük van.

Az önkormányzatok vagyona

A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon (Alaptörvény). Általában véve ugyanazok a jogok és kötelezettségek vonatkoznak az önkormányzatra mint a vagyon tulajdonosára, mint más tulajdonosokra. Ebben – egyes esetekben, bizonyos törvényi, szabályozási sajátosságokból, helyzetből adódóan, vagy egyszerűen azért, mert az önkormányzatok a közszektor, az államrendszer részei – előfordulhatnak a megszokottól eltérő, különös megoldások (Mötv. 107. §). Az önkormányzatoknak az államrendszer más szegmenseivel, a központi kormányzattal szembeni vagyoni követelése bírósági eljárásban érvényesíthető [Mötv. 106. § (2) bek.]. Az Mötv. 110/A. §-a, illetve Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. tv. Miközben elvi szinten az önkormányzat mint tulajdonos azonos megítélés alá esik, mint más tulajdonos, de a kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyonrésze használatára, hasznosítására, fenntartására, üzemeltetésére, létesítésére, fejlesztésére vagy felújítására mégis sajátos szabályok vonatkoznak (Mötv. 108. §), tulajdonjoga csak az Mötv. és a nemzeti vagyonról szóló törvény (Nvt.) alapján adható át másnak.

A vonatkozó törvények szerint az önkormányzat vagyona a „tulajdonából” és a szervezetet megillető vagyoni értékű jogokból áll. A törvények az önkormányzatok számára a köztulajdon védelme érdekében előírják, hogy vagyonkatasztert, egy jogszabályban megszabott nyilvántartást kell vezetniük a vagyonukról, a tulajdonukban lévő vagyon-elemekről (Mötv. 110. §).

Csak feltételezem, hogy talán az önkormányzati társulásokkal szembeni negatívabb kormányzati-parlamenti attitűd megnyilvánulásaképpen az önkormányzat társulásba bevitt vagyont is a társuló önkormányzat vagyonaként kell nyilvántartani. Az önkormányzatok társulásba vitt vagyonának vagyonnövekménye viszont a társult önkormányzatok közös vagyonának számít. Ez alól a szabály alól egyes esetekben a törvényhozó kivételt tehet. A társult önkormányzatok közös vagyonára például teljesen más jogszabályok, a Polgári Törvénykönyv vonatkozik. A költségvetési zárszámadás keretében az önkormányzat tulajdonában lévő vagyon állapotáról is kimutatást kell készíteni. Az önkormányzati vagyonnyilvántartáson belül – amelyért egyébiránt a jegyző a felelős [Mötv. 110. § (3) bek.] – el kell különíteni az önkormányzati törzsvagyon nyilvántartását.

Egyéb esetekben az általános szabály szerint az Nvt. versenyeztetést ír elő az önkormányzat számára vagyonának átadása előfeltételként (Nvt. 13. §). Amennyiben az önkormányzat saját gazdasági társasága részére adja át nem pénzbeli, vagyoni hozzájárulásként, akkor eltekinthet a versenyeztetéstől, illetve az önkormányzati társaság részesedésének vagy ingatlanjának cseréje esetében. Eltekinthet a versenyeztetéstől az önkormányzat továbbá akkor is, ha a vagyont az önkormányzat, az állam, központi kormányzat részére értékesítéssel vagy csereügylet keretében adja át.

Ezek az intézkedések azonban óvatosságra kell hogy intsenek, mert az önkormányzati társaságok költségvetésen kívüli, önálló gazdálkodók. Talán ennek tudható be a kormányzati gyámkodás megjelenése, vagyis az, hogy a törvény kormányhivatali jóváhagyást ír elő a versenyeztetési értékhatár feletti ügyletek esetében.

A vagyonkezelési szerződések szabályozása még szigorúbb. Az önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése), mint a döntésre felhatalmazott szervezet, vagyonkezelési szerződést csak az Nvt.-ben felsoroltakkal köthet. A vagyonkezelői jog átruházható. A vagyonkezelői jog átruházásának feltétele, hogy ezáltal a vagyon állagának, értékének megőrzése, védelme jobb feltételek közé kerüljön, a vagyon összességében növekedjen. Ezenkívül akkor lehetséges, ha a vagyonkezelői jog átruházásával a közfeladatok hatékonyabban végezhetők el.

Az önkormányzat rendeletben szabályozza a vagyonkezelési jog gyakorlásának, valamint a vagyonkezelés ellenőrzésének a feltételeit. A vagyonnal kapcsolatos döntéseit (a vagyon ellenértékéről, esetleges ingyenes átadásáról) az önkormányzat képviselő-testülete szintén rendeletben hozza meg. A vagyonkezelői jog létesítése a közfeladat ellátásával kapcsolatosan a központi költségvetés irányában nem eredményezhet többlettámogatási igényt. Kiemelt vagyonelemeket érintő döntések esetében, mint például védett természeti, kulturális, történeti értékek, illetve védművek és védelmi létesítmények, a központi szakhatóságok, illetékes szervek hozzájárulása is szükséges. Az önkormányzat akkor engedheti el a vagyonkezelő vagyonkezeléssel kapcsolatos kötelezettségeit (arányos mértékben), ha a vagyonkezelő közfeladatot lát el, és bevételeinek több mint a fele az államrendszer valamely szektorából származik. A vagyonkezelőnek kötelezettsége, hogy a kezelt vagyonnal kapcsolatos gazdálkodást, bevételeit és kiadásait, saját vagyonával kapcsolatos gazdálkodástól elkülönülten tartsa nyilván. Köteles alávetni magát a tulajdonosi ellenőrzésnek az információs önrendelkezés, a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályozásnak, valamint feladata, hogy az elszámolt értékcsökkenés pótlására alapot képezzen, és a pótló beruházások el legyenek végezve. A vagyonkezelői jog keletkezése illetékmentes.

Már fentebb is láthattuk, hogy a 2010 utáni önkormányzati rendszer fontos eleme az önkormányzati kötelező feladatok alapjainak védelme volt.

Ennek része lehet a 2007–2009 körül az önkormányzatok eladósodásának kormányzati megítélése, ami személyes véleményem szerint csak kisebb részben (mintegy egyharmad arányban) következett az akkori önkormányzati rendszerből, és nagyon kismértékben köthető össze az önkormányzatok belső világával, annak szükségleteivel. E két tény, a kötelező feladatok alapjainak védelme és a felelőtlennek ítélt önkormányzati gazdálkodás együttes hatásaként a törvényalkotó az önkormányzati vagyon elidegenítése vonatkozásában is kijelenti, hogy az önkormányzati vagyonátadás semmilyen esetben sem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását.

A legjelentősebb, nagy volumenű vagyonátadás az önkormányzatok esetében egyébként – az 1990-es létrehozásukat követően – a 2010 után kialakított kormányhivatali és az új önkormányzati rendszer kapcsán, a kormányhivatalok irányában történt feladatátadás és az ezen feladatok ellátását szolgáló önkormányzati vagyon átadása volt. Ezt erősíti meg az a szabály is, miszerint a vagyon az államnak, értsd központi kormányzatnak és intézményrendszerének, vagy más önkormányzat számára ingyenesen átadható. Valószínűleg a nemzeti vagyon fogalmának bevezetése is erősíti ezt a folyamatot, hiszen a központi kormányzat számára átadott vagyon továbbra is a nemzeti vagyon része marad, de a szűkebb helyi közösség, a helyi választók mégis lemondanak róla. Ezzel együtt formális garanciákat épített a törvényalkotó az ingyenes önkormányzati vagyonátadásba, amennyiben az önkormányzat képviselő-testületének határozatot kell hoznia az ingyenes vagyonátadás megerősítéséről, arról, hogy az milyen közfeladat ellátását segíti elő. A törvény rögzíti a vagyonkezelői szerződés, az azonnali és a rendkívüli önkormányzati felmondásának szabályait is. Az azonnali felmondás indokának azt tekinti, ha a vagyonkezelő nem látja el a feladatát, míg a rendkívül felmondás a törvény szerint akkor indokolt, ha a vagyonkezelő megszegi szerződéses kötelezettségeit, elmulasztja csőd-, illetve felszámolási eljárás bejelentésére vonatkozó kötelezettségét, 60 napon túli, nem halasztott tartozása van.

A költségvetési gazdálkodás

A költségvetési gazdálkodás sajátos keretei

Az önkormányzat maga alakítja ki gazdálkodásának szabályait, annak sajátos feltételeit, érdekeltségi rendszereit. Az önkormányzati gazdálkodás szabályozására vonatkozóan figyelembe kell vennie az Mőtv., az államháztartásról szóló törvény (Áht.) és ez utóbbi végrehajtási rendeletének irányelveit.

Az önkormányzatoknak, ahogy más közösségi szervezeteknek, éves gazdasági tervekről költségvetést kell készíteni, amelyet az önkormányzatok esetében a képviselő-testület rendeletben fogad el („egységes szerkezetű rendelet”, Mőtv. 5. §). Ez az alapja a helyi önkormányzatok autonómiájának és egyúttal a gazdálkodásuknak. Az önkormányzatok a költségvetésük alapján látják el feladataikat, finanszírozzák bevételeikből a kiadásait. A költségvetésnek tartalmaznia kell az önkormányzat összes bevételét és kiadását, de például azon források szerepeltetése, amelyek későbbi jogi feltételekhez kötöttek (döntések, határozatok stb.), csak ezen jogi feltételek teljesülése esetében történhet meg. Ez ugyanakkor a vonatkozó tervezett kiadások esetében is azt jelenti, hogy csak későbbi módosítással kerülhetnek a költségvetésbe.

A költségvetési rendelettervezetet a jegyző készíti elő. A bevételek és kiadások költségvetési előirányzatában el kell különíteniük a működtetés bevételeit és kiadásait, ezen belül pedig a kötelező és az önként vállalt és államigazgatási feladatok bevételeit és kiadásait. Továbbá elkülönítetten kell megjeleníteni a helyi önkormányzatok által irányított szervek költségvetési bevételi és kiadási előirányzatait is, ezen belül pedig a kiemelt előirányzatokat, valamint a kötelező, önként vállalt és államigazgatási feladatokat. Meg kell jeleníteni a költségvetés legfontosabb, átfogó mutatóit, mint a költségvetési egyenleg összege, a működési bevételek és kiadások egyenlege, valamint a felhalmozási bevételek és kiadások egyenlege. Be kell mutatni az esetleges költségvetési hiány finanszírozására szolgáló belső előirányzatokat, illetve adott esetben a költségvetési többlet felhasználására szolgáló előirányzatokat, a költségvetés adósságot keletkeztető ügyleteit érintő fejlesztési célokat, garanciákból, kezességvállalásokból eredő kötelezettségeit, a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos jogköröket, különösen a finanszírozás, a bevételek és kiadások vonatkozásában [Áht. 4. § (4) bek.].

A költségvetésnek meg kell felelnie más sajátos jogi, közgazdasági stb., a közszektor számvitelére vonatkozó előírásoknak, mint például nem tervezhetnek működési hiányt (vö. az üzemgazdasági szemlélet elvével a *Rugalmas tervezési és végrehajtási rendszer, erős korlátokkal* című pontban), vagy a kötelező feladatok stabilitásának elsőbbsége. Az Áht. részletezi az önkormányzati költségvetés készítésének alapelveit, mint középtávú és éves tervezés, végrehajtás naptári év szerint, a bevételek és kiadások megalapozottsága, a költségek szükséges minimumra tervezése, célhoz kötöttsége, a költségvetés összehasonlíthatóságának biztosítása (egyres évek között, Áht. 4. §-a). Az önkormányzatok év közben a költségvetési tervüket többször felülvizsgálják, hogy az év közbeni folyamatokat átvezessék rajta. Így kerülhetnek be például az év közben elnyert támogatások, pályázatok forrásai. A költségvetési év lezárultával az éves gazdálkodásról zárszámadás készül, amely elszámol a felhasznált forrásokkal, utólag bemutatja az év közbeni tényleges folyamatokat.

Az adatok egyértelműen bizonyítják, hogy a 2010 után kialakított önkormányzati rendszer pénzügyi értelemben egyensúlyban van, 2015-re az önkormányzatok rendszerszintű eladósodása leállt, egyensúlyi helyzetbe került. Ezt tanúsítja az Magyar Nemzeti Bank költségvetési elemzése is.¹³⁰ Ha az okokat keressük, annak mindenképpen része az adósságkonszolidáció, a stabilizációs törvény egyensúlyi működési előírásai, illetve az átalakuló támogatási rendszer.

Az alábbi táblázat azt mutatja, hogy a központi költségvetés hiánya 2015–2017 között a GDP 1,8 és 3,1%-a között változott, míg az önkormányzati alrendszer hiánya a konzervatívabb becslés szerint a GDP 0,1%-a, optimistább vélemények szerint pedig 0,0%-a (vö. 3. táblázat).

¹³⁰ MNB 2015; MNB 2016.

3. táblázat
A kormányzati szektor ESA-egyenlege

	2015			2016			2017		
A GDP %-ában	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
Központi alrendszer	-2,6	-2,7	-0,1	-2,2	-1,8	0,4	-3,1	-3,1	0,0
Önkormányzatok egyenlege	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
Államháztartás pénzforgalmi (GFS) egyenlege (1+2)	-2,7	-2,7	0,0	-2,2	-1,8	0,4	-3,2	-3,2	0,0
GFS–ESA–különbözet	0,3	0,2	-0,1	0,2	0,3	-0,5	0,8	-0,7	-0,1
Kormányzati szektor ES-egyenlege (3+4)	-2,4	-2,5	-0,2	-2,0	-2,1	-0,1	-2,4	-2,5	-0,1
ESA-egyenleg központi szabad tartalék törlésével	-2,4	-2,4	-0,1	-2,0	-2,0	0,0	-2,4	-2,4	0,0

Megjegyzés:

- ESA – European System of Accounts: európai statisztika-számviteli rendszer.
- a 2016. évi adat esetében az újabb MNB-jelentésben szereplő adatokat használtuk.

Forrás: KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA 2018, 108.

Az Mötv. világosan lefekteti az önkormányzati gazdálkodás felelősségi kérdéseit is: a gazdálkodás biztonságaért a képviselő-testület, a szabályszerűségért a polgármester felelős (Mötv. 115. §). Az önkormányzat veszteséges gazdálkodásának terheit, felelősségét maga viseli, a központi költségvetést nem terheli kötelezettség [Mötv. 112. § (2) bek.], vagyis az önkormányzati rendszerben 1990 óta folyamatosan fennáll az az elv, hogy nincs az önkormányzatok tevékenysége mögött állami garancia. Ezt némileg árnyalta a 2013–2015-ös adósságkonszolidáció, amelynek keretében több hullámban, differenciált módon a központi kormányzat átvállalta a 2010 előtt keletkezett önkormányzati adósságot.

A költségvetési és számviteli szabályok célja a gondos gazdálkodás külső eszközökkel, a törvény erejénél fogva történő biztosítása, kikényszerítése.

Az önkormányzatok felelős gazdálkodása ugyanakkor nem csupán a helyi vezetők és a gazdálkodásra ráhatással rendelkező személyek felelős magatartásán, felkészültségén, a várható kihívásokra való felkészülésén, kockázatkerülésén vagy éppen szakértelmén múlik, hanem a külső környezet kiszámíthatóságán, az önkormányzatokkal szemben támasztott feltételek átláthatóságán és kezelhetőségén is. Vagyis mindazokon az értékeken és mintákon, amelyek a társadalomban élnek, és a formális és informális kényszereken, nyomáson stb., tehát olyan tényezőkön, amelyekre kisebb a ráhatásuk, vagy egyáltalán nem rendelkeznek befolyással. Mindez annak ellenére kijelenthető, hogy az Mötv. szerint az önkormányzatok

feladatellátásuk, gazdálkodásuk formáit elvi szinten szabadon választhatják meg [Mötv. 112. § (1) bek.]. Valójában 1990 óta, az önkormányzati rendszer rendszerváltáskori kialakítása óta folyamatosan romlott az önkormányzatok helyzete. Csökkent költségvetési rugalmasságuk a szabadon felhasználható források (megosztott adók, szabad felhasználású állami támogatások) elvonása folytán, a központi támogatás mindinkább kötötté válásával, a szakmai-ágazati törvényekben megjelenő burkolt költségekből (helyszükséglet, az ellátás egyéb feltételei, minőségi elvárások, szolgáltatások tartalma, lehetséges kiegészítő források keretek közé szorítása stb.) eredően, és nem utolsósorban a kötelező feladatok 2010 után megjelenő, szankciókkal megerősített elsődlegességéből adódóan.

Az önkormányzatok állami támogatási kitettsége mellett fontos, hogy a rendszerváltás óta költségvetésüket legkésőbb 45 nappal a központi kormány költségvetésének elfogadását követően el kell fogadniuk. A sarokszámok és egyes részletek menet közben ismertté válnak, de mindössze másfél hónapot biztosít a törvény, hogy gazdálkodási forrásaik mintegy felének véglegessé válását követően saját éves gazdálkodásuk kialakítsák. Mindenképpen indokolt lenne a feltételek egy-két évvel korábbi rögzítése. Ez természetesen a központi kormányzat mozgásterét csorbítaná.

Az, hogy saját bevételeiket is kisebb vagy nagyobb részben a kötelező feladatok költségeinek fedezetére kell fordítaniuk, a kötelező feladatok magas költségvetési súlya, esetlegesen kizárólagossága, az önkormányzat költségvetési és egyéb mozgáster csökkenése, így például a feladatfinanszírozás rendszere és a kötelezően ellátandó feladatok törvényi elsőbbsége, annak sérülése esetén szankcionálhatósága az önkormányzatiság visszaszorulását jelenti, végső soron azt, hogy a központi kormányzatnak kialakul egy települési szintű végrehajtó szerve. E folyamat teljessé válása az önkormányzatok burkolt „államosítását” jelentené.

A pályázaton elnyerhető források, bár választási elemet tartalmaznak, de összességében, célok, megvalósítási keretek stb. formájában kötöttségeket is magukban foglalnak, így a pénzügyi vonatkozások tekintetében is nehezen előrelátható költségeket, terheket jelenthetnek.

A helyi közzszolgáltatások költségei nem kizárólag az önkormányzat felelős gazdálkodásán múlnak. Egyes települések sajátos feltételei (népsűrűség, ellátotti volumen, településmorfológiai tényezők, megközelíthetőség, speciális ellátások stb.) fajlagosan drágíthatják a szolgáltatásokat, ami nyilvánvalóan rendszerszinten kezelendő, és nem települési szinten feloldható kérdés. Az önkormányzatra rótt törvényi teher, a fajlagosan drága szolgáltatás helyi kikényszerítése legfeljebb irracionális helyzetet teremt. Ilyen esetekben egy szélesebb közösség képviseletében fellépő közösségi szinten kell meghatározni, mi az, ami még megéri, mi a fontos, mi az érték. Az ellátási alternatívák mérlegelése, a tipikustól eltérő utak keresése megoldást jelenthet. Amennyiben a helyi szint szabadabb mozgásteret (pénzügyi, ellátási) kap, úgy elképzelhető, hogy az egy központból látható, sokszor leegyszerűsítő, sematikus vagy univerzális megoldások helyett helyben, ahol a szükséglet is nyomást jelent, és a felszabadítható, átcsoportosítható, felszabaduló források pedig más megoldatlan problémák kezelésének a reményét, könnyebben lehet közmegelégedésre számot tartó ellátási formát találni.

4. táblázat

2016. évi költségvetési adatok öt önkormányzat példáján keresztül I.

TÁJÉKOZTATÓ ADATOK	Székes- fehérvár	Szarvas	Sásd	Abasár	Kisrécse
Település típusa	megyei jogú város	város	város	község	község
Megye	Fejér	Békés	Baranya	Heves	Zala
Népességszám	98 207	16 044	3 053	2 493	186
a) Összesítés a költségvetési ren- delet szerint	2016 M Ft				
Költségvetési bevétel	38 170,8	3 438,9	964,7	614,7	25,9
Költségvetési kiadás	48 896,9	3 438,9	964,7	614,7	31,8
Költségvetés egyenlege	-10 726,1	0	0	0	-5,9
b) 1. Összesítés – GFS-rendszer (finanszírozás nélkül)	2016 M Ft				
GFS-bevételek	38 170,8	2 484,7	642,4	614,7	25,9
GFS-kiadások	48 896,9	3 400,5	986,2	614,7	31,8
GFS egyenlege	-10 726,1	-915,8	-322,3	0,0	-5,9
Működési egyenleg	2 665,7	-150,2	-292,2	30,2	4,0
Felhalmozási egyenleg	-6 000,1	-765,6	-30,1	-30,2	-9,8
b) 2. ÖSSZESÍTÉS EGY LAKOSRA – GFS-rendszer (finanszírozás nélkül)	2016 E Ft/fő				
GFS-bevételek	388,68	154,87	210,42	246,58	139,40
GFS-kiadások	251,32	183,93	316,00	246,58	171,00
GFS egyenlege	137,35	-29,06	-105,57		-31,60
Működési egyenleg	27,14	-9,36	-95,70	12,11	21,30
Felhalmozási egyenleg	-61,10	-47,72	-9,87	-12,11	-52,90

Magyarázat: A számítás módja: 1. A táblázatban szereplő értékek kerekítettek, így a részértékek és az összegek kismértékben eltérhetnek egymástól; 2. GFS-bevételek = működési költségvetési bevételek + felhalmozási költségvetési bevételek; 3. GFS-kiadások = működési költségvetési kiadások + felhalmozási költségvetési kiadások + tartalékok.

Forrás: KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA 2018, 110–111.

9. BOX: A GFS-rendszer

„Az IMF által kifejlesztett államháztartási statisztikai rendszer, amely keretében minden tagország rendszeres adatszolgáltatásra kötelezett. A rendszer kategóriái a monetáris helyzet felmérésére, az államháztartás finanszírozási szükségleteinek kimutatására irányulnak. A GFS-számítás alapelve a hiányfinanszírozási tételek kiszűrése mind a bevételi, mind a kiadási oldalon, azaz az összes bevétel nem tartalmazza sem a nemzetközi, sem a hazai piacon felvett hiteleket, s a kiadásokban sem jelennek meg az adósságok tőketörlesztései, valamint az értékpapír-visszavásárlások. A GFS egyenleg számításakor azonban a bevételek a privatizációs bevételekkel együtt jelennek meg és a nettó kamat kiadások vagy bevételek szintén szerepelnek az egyenlegben. Az egyenleg az elsődleges egyenlegtől a finanszírozási tételek tekintetében tér el. A korszerűsített standard az ESA95 esedékességi szemlélete felé mozdult el.”¹³¹

¹³¹ VIGVÁRI 2009, 52.

Az önkormányzat költségvetése elkészítésének, illetve az előző év zárszámadásának elmaradása – vagyis hogy nem tesz eleget államháztartási beszámolási, illetve vagyonnyilvántartás elkészítésének – szankciókat von maga után. Az említett dokumentumokkal járó törvényi kötelezettség teljesítésének elmaradása esetére az Áht. kilátásba helyezi egyes támogatások folyósításának felfüggesztését (Mötv. 111/A. §). Ez a rendelkezés egyszerre ösztönző a törvényi kötelezettségek, a gondos gazdálkodás irányába, és egyszerre paternalista.

Személyes véleményem szerint, amennyiben a központi kormányzat nem felettes szerve az önkormányzatoknak, amelyek önálló legitimitációval rendelkeznek, az ilyen szankciókat a gazdasági, jogi-törvényességi ellenőrzést végző szervek ellenőrzése nyomán bírósági döntés alá kellene rendelni.

Önkormányzati bevételek

Egy önkormányzat bevételei összességében a kormányzati rendszeren belüli transzferekből, megosztott adókból és saját bevételekből állnak. A saját bevételek pedig díjakat, adókat és vállalkozási bevételeket tartalmazhatnak.¹³² Az önkormányzat gazdálkodásának forrásai a központi költségvetési támogatások, a saját bevételei, valamint más gazdálkodó szervektől átvett bevételei [Mötv. 112. § (1) bek.]. Az Mötv. és az Áht. szerint az önkormányzatok saját bevételei a helyi adók, a saját tevékenységekből, vállalkozásból és önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevételek, az átvett pénzeszközök, az önkormányzatot a törvény szerint megillető bírságok, illetékek, az önkormányzati intézmények sajátos bevételei [Mötv. 106. § (1) bek.]. Bevételeként, illetve kiadásként el kell számolni a pénzforgalmú tételeket is [Áht. 4. § (4) bek.]. Fontos elsődleges fejlesztési forrásai az önkormányzatoknak a pályázati források.

Saját bevételek

Az Mötv. saját bevételeknek a helyi adókat, a saját tevékenységből, vállalkozásból származó bevételeket, az átvett pénzeszközöket, az önkormányzatokat megillető illetékeket, bírságokat, díjakat, valamint az önkormányzat és intézményeinek egyéb sajátos bevételeit tekinti (Mötv. 106 §).

Az önkormányzatok saját bevételei közül talán a legfontosabbak a helyi adók. A helyi adók súlya az önkormányzatok költségvetésében a helyi adóztatás lehetőségének megjelenése óta folyamatosan nő. 2015-ben helyi adóztatásból az önkormányzatok összességét tekintve 739,8 milliárd Ft folyt be. A helyi adóbevételek bizonyos kitétséget eredményeznek az önkormányzatok számára például a gazdaság dinamikája függvényében, hiszen a vállalkozási adókból válságok idején kevesebb, prosperáló gazdaság esetében több bevétel származik. Ez a fajta együtt lélegzés egyúttal célja is a helyi adórendszernek, még akkor is, ha tervezési nehézségeket, problémákat okoz. A helyi adóbevételeikhez az önkormányzatok saját adókiadás és beszedés alapján jutnak hozzá. Az 1991-es helyi adókról szóló törvény széles hatáskört biztosított az önkormányzatok számára a kivetett adók adóalapjának, mértékének

¹³² BAILEY 1999.

és a mentességeik meghatározása tekintetében. A hazai önkormányzatok számára az adó kivetése sem kötelező. A törvény szerint az adók lehetnek vagyoni típusú adók, mint a kommunális adó, az építményadó vagy a telekadó, illetve adóztathat az önkormányzat vállalkozási tevékenységet, mint az iparüzési adó vagy az idegenforgalmi adó esetében.

A helyi adókról szóló törvény (1990. évi C. törvény) a 2010 utáni átalakulás keretében csak annyiban változott, hogy megjelent egy új adónem, a települési adó is. Ennek az adónemnek a felhasználása kötött, fejlesztésre vagy képviselő-testületi hatáskörbe tartozó szociális feladatokra fordítható, de tárgya szabadon választható, ha nem esik adóztatási tilalom alá, vagy más közteher nem sújtja. Az adónem nem vált népszerűvé. Bevezetése óta kevés adókivetést regisztráltak ebben az adónemben.

A hazai helyi adórendszer története némileg cáfolja a nagy szabadság hatékony voltát. Ugyanakkor szakirodalmi javaslatok és nemzetközi példák is támogatják az önkormányzati adórendszer számára biztosítandó széles szabadságot, azt, hogy az elvárt eredménynek, szükségleteiknek megfelelően tervezhessék meg adórendszerüket. A helyi adókivetés szabadságával úgy éltek az önkormányzatok, hogy jelentős részben vállalkozásaikat adóztatták, és igyekeztek kerülni a helyi lakosság adóztatását. Ez utóbbi sokkal lassabban növekedett, és lényegesen kisebb bevételeket eredményez számukra.

Az egyik legsajátosabb helyi adónem a települési adó mellett az idegenforgalmi adó, amelyet a nem állandó lakosként a településen töltött vendégéjszakák után kell magánszemélyeknek megfizetni a vendégéjszakák, a szállásdíj vagy a szállásért bármilyen jogcímen fizetendő ellentételezés, például üzemeltetési költség után. Sajátossága továbbá, hogy bár kicsi a súlya az összes helyi adóhoz viszonyítva (2015-ben a helyi adóbevételeknek mindössze 1,4%-át generálta), térben nagy különbségek jellemzik, vagyis a magas idegenforgalommal rendelkező településeken nagyon jelentős adónem, és végül az teszi különlegessé a helyi adók között, hogy minden beszedett adóforint után 1,55 Ft állami kiegészítés jár. Ez a kiegészítő támogatás korábban 2 forint volt. A kiegészítő támogatás ösztönzi az önkormányzatokat az adó kivetésére és beszedésére, abból a célból, hogy ezáltal adóbevallásra késztessek az egyik nehezen ellenőrizhető, erősen szürke szektort, a magánszállásadókat.

A leggyakrabban kivetett és legtöbb önkormányzati adóbevételt eredményező adónem a *helyi iparüzési adó*. 2015-ben a helyi adóbevételek 79%-a: 584,4 milliárd forint bevétel származott az önkormányzatoknak ebből az adónemből, ami lassú „térvesztését” jelenti, mert a 2000-es évek közepén 85%-os részarányt képviselt. Számos önkormányzati adóztatásra szakosodott közgazdász-pénzügyes problémásnak tekinti a helyi iparüzési adó ilyen súlyát. Az egyik oldalon az önkormányzatok költségvetése gazdasági válságok idején megrendülhet, másrészt pedig az önkormányzatok lakossági ellenőrzése nem elég erős, ha adóalanyként nem jelennek meg, harmadrészt pedig meglehetősen egyenlőtlen az adónem bevételeinek eloszlása. Látni fogjuk, hogy időközben az iparüzési adóbevételek hatása beépült az önkormányzatok közötti horizontális, adóerő-képességen alapuló újraelosztás rendszerébe, ami korrigálja az adónem települések között jelentős különbséget mutató bevételeit. Az iparüzési adó a helyi ideiglenes és/vagy állandó vállalkozási tevékenységet adóztatja. Alapja a nettó árbevétel, csökkentve az eladott áruk beszerzési értékével, az alvállalkozási tevékenységgel, az anyagköltséggel, a kutatás közvetlen költségével. A 2000-es évek közepén az olaszországi hasonló adóval együttesen uniós eljárás alá került, mert fennállt a veszélye, hogy a korrigált nettó árbevétel tulajdonképpen forgalomarányos bevétel, ami uniós tilalom alá esik, mert ezt csak az áfa adóztathatja.

Az iparüzési adó után, 15%-os (!) részesedéssel, a második legnépszerűbb adónem az építményadó. 2015-ben az önkormányzatoknak összesen 112,4 milliárd Ft-os bevétele származott építményadóból. Korábbi vizsgálataim szerint¹³³ az építményadó inkább városi adó volt, amelynek községi párját a kommunális adó jelentette. A városi lakásállomány méretben és más paraméterek alapján differenciáltabb, így lehet, hogy a városokban inkább ezt, a falvakban pedig a sokkal egyszerűbb kommunális adót választották. A lakás- és nem lakáscélú ingatlanokat adóztatja alapterület vagy forgalmi érték alapján. Csak az alapterület-alapú változat terjedt el, mert az ingatlan értékének fogalma, és értékkövetés az adóztatás számára Magyarországon nehezen volt operacionalizálható; miközben szakmai körökben az értékalapú ingatlanadót tekintik a legigazságosabb adónak. Mind a kommunális adónak, mind az építményadónak az 1990-es években előfordultak olyan variánsai, hogy a települések egyes övezeteiben eltérő kulccsal vetették ki, négyzetméter-alapon, ami ebben a formában, az övezeti rendszer sajátosságai alapján közelített az értékalapú változathoz. A kommunális adó egyetlen összegben adóztatja a területén található építményt és telkeket vagy ezek bérleti jogát. A helyi adóbevételekre vetített 1,8%-os részesedésével a negyedik legnépszerűbb helyi adónem. 2015-ben 13,4 milliárd Ft bevétele származott az önkormányzatoknak kommunális adóból. Végül a telekadó, amely több bevételt eredményez a kommunális adónál, és szintén inkább városi adó, 19,1 milliárd Ft adóbevétellel a helyi adók 2,6%-át generálta.

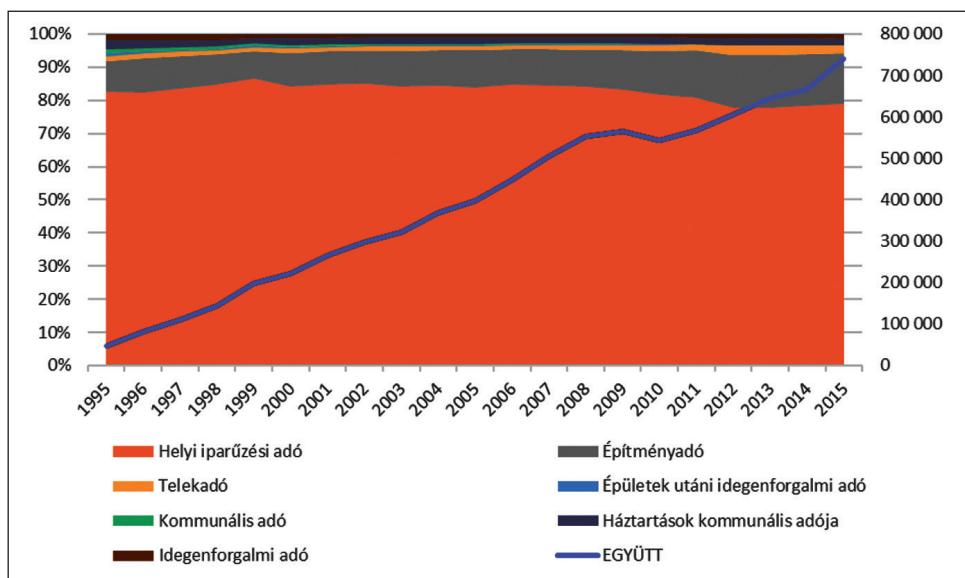
5. táblázat

Önkormányzati adók szerkezete

Adónév a nemzeti besorolás szerint M Ft	2001	2004	2007	2010	2013	2015
Helyi iparüzési adó	226 460	310 535	427 134	443 093	500 868	584 365
Építményadó	26 259	38 240	54 556	71 025	102 719	112 419
Telekadó	3 242	5 346	6 900	9 861	19 395	19 102
Épületek utáni idegenforgalmi adó	1 170	1 188	1 412	1 515	21	26
Kommunális adó	1 192	1 164	1 261	1 170	2	0
Háztartások kommunális adója	5 087	7 161	9 069	10 124	13 175	13 443
Idegenforgalmi adó	3 277	3 549	4 935	5 798	8 411	10 475
Összesen	266 687	367 183	505 267	542 586	644 591	739 830
Évi átlagos változás, %		+12,6%	+12,5%	+2,5%	+6,3%	+7,4%

Forrás: KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA 2018, 113.

¹³³ Saját belső használatra végzett számításokra, illetve az *Önkormányzat* és az *Önkormányzati Pénzügy* című lapokban megjelent cikkeimre gondolok.



17. ábra

A helyi adóztatás bevételi szerkezetének változása

Forrás: KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA 2018, 114.

Az állami transferek és kiegyenlítő mechanizmusok

A decentralizáció, bár növeli a területi közigazgatás hatékonyságát a helyi szintekre delegált felelősség által, egyúttal növeli a helyi szintek közötti különbséget és egyenlőtlenséget is az adottságok-lehetőségek, képességek vagy például a hagyományok mentén. Az egyenlőtlenségek kiküszöbölése a horizontális (egy-egy kormányzati szinten belül) és a vertikális (kormányzati szintek közötti) újraelosztással lehetséges. Az újraelosztási vagy támogatási rendszerek különböző célokkal rendelkezhetnek a teljes kiegyenlítéstől a különbségek részleges kompenzálásáig, illetve megkerülve problémákat meghatározhatnak „nemzeti szolgáltatási minimumot”, amelyet a magasabb kormányzati szint a területén működő alacsonyabb területi szintű önkormányzatok számára biztosít.

E tekintetben tehát akár az önkormányzati rendszerből kiemelt magasabb szintű, a kormányzat által a területén egységes elvek, minőség és hozzáférés mentén biztosított szolgáltatás is újraelosztás, de ez a szolgáltatás egyúttal ki lett emelve a decentralizáció hatóköréből. A decentralizáció pozitív hatását, ebben a vonatkozásban, a helyi közösségek, egyének mozgósításával, önmagukért való tenni akarásával, a felelősség egyfajta megszemélyesítésével éri el. A központosítás „nagy közös leve” éppen ezt fojtja meg.

A hazai településszerkezet – ahogy valószínűleg a legtöbb országé is – differenciált. Az okok lehetnek földrajziak (domborzat, folyó), elhelyezkedésből adódóak (egy jelentősebb városi centrum közelsége, fontosabb útvonal jelenléte), de demográfiai, történeti és kulturális jellegűek is, ahogy a véletlen is múlhat. E tényezők együttesen, immanens módon

meglehetősen más szolgáltatási költségeket eredményeznek: „A kutatók arra is felhívják a figyelmet, hogy a méretbeli változások hatásától nehéz elkülöníteni a demográfiai, társadalmi, földrajzi adottságok hatásait. Az adminisztratív szolgáltatások esetén nagyon nehezen mérhetők az outputok. Egy adott tevékenység akkor tekinthető méretgazdaságosnak vagy mérethatékonynak, ha a kibocsátás nagyságával együtt csökken a kibocsátott outputokra jutó egységköltség. A rendelkezésre álló eszközök, az inputok és outputok összevetésével (például egy ellátottra jutó költség stb.) a térbeli szervezethezű közszolgáltatások esetében jelentős lehet a természeti és épített környezet különbségeiből adódó hatás. Ez az ellátotti körzetek természetes méretére, részben domborzati, vízrajzi stb. tényezőire vezethető vissza.”¹³⁴

A helyi szolgáltatásokat elvi szinten a helyi közösség biztosítja önmaga számára. Egyes közösségek esetében azonban ez túl költséges, vagy egyáltalán nem megoldható. Például nem lehet pedagógust vagy orvost találni kicsi, marginalizált közösségekbe. A modern államrendszerek és a korábban Joseph Stiglitz által „vegyes gazdaságnak” nevezett struktúrák (vö. *Bevezetés*) feltételei között ezek nem vállalható költségek. Egy-egy térség marginalizálódása vagy éppen elnéptelenedése nem felvállalható költség, ahogy végső soron a közszolgáltatások, a helyi jóllét és jólét biztosításának veszélyeztetése sem.

A fokozott terhekből a helyi közösségeknek ki kell vennie a részét, de a szélsőséges költségek teljesen nem áterhelhetők, abból egy szélesebb közösségnek is részt kell vállalnia – akár szolidaritási alapon, emberségből, akár kulturális alapon egy szubkultúra fennmaradása érdekében, vagy éppen gazdasági okok miatt a kultúrtáj megőrzésért stb. Nem szabad azonban elfeledkezni arról, hogy a különbségek egyúttal értékeket is hordoznak, a sokszínűség, a párhuzamosan létező eltérő megoldások javítják a nagyobb közösség válaszainak rugalmasságát a kihívásokra, javítják a túlélőképességet.

Magyarországon a rendszerváltás előtti domináns filozófiák és azok megvalósulása nem tolerálta az egyenlőtlenségeket, a különbséget a véleményekben vagy a megoldásokban. Ez, immáron több mint 30 évvel a rendszerváltás után, alig változott. 1990-ben a rendszerváltás egy decentralizált közigazgatást alakított ki, de erős újraelosztási rendszereket működtetett. Az emberek sem álltak készen az együttműködésre, tovább élt bennük a diktatúra alattvalóinak magányossága, gyanakvása, az egyenlőtlenségekkel, a különbségekkel szembeni intolerancia.

A területi kiegyenlítő rendszerek ehhez mérten erősek voltak, és a sorra következő válságok, gazdasági szükségletek lazítottak rajta. A központi kormányok viszont politikai sikerüket politikai programjaiknak a helyi közösségen való keresztülvitelében látták, így a helyi közösségeknek nemcsak nehezebb feltételek mellett kellett gazdálkodniuk, de egyúttal fokozatosan csökkentették a mozgásterüket. 2010-et követően ezeket a hatásokat felerősítették az alkalmazott megoldások.

A támogatási rendszerek nagyon hasonlóak voltak 1990–2010 között, illetve 2010 után. Az első pillanattól kezdve működött a helyi közszolgáltatások és helyi igazgatás támogatásának rendszere (vertikális újraelosztás), és 2010-ben, a központi kormányzat forrásai végességének fokozott felismerése mellett megjelent a horizontális újraelosztás is (az adóerő-képességen alapuló rendszer). Nem önkéntes alapon, hanem a központi kormány által szervezett módon, a központi támogatások részeként, elvonások a kiegészítő támogatások

¹³⁴ KOVÁCS–SÜKÖSD 2014a, 39.

indokaként.¹³⁵ Ráadásul a kiegyenlítés szabályai jelentős mértékben a központi kormány éves költségvetéseihez kötődnek, tág teret biztosítva azok napi szükségletekhez igazítására. Az alapvető törvények legfeljebb csak általános szabályokat fektetnek le. A döntő szót mindig a központi kormányzat szükségleteit meghatározó központi költségvetési törvények mondják ki.

Az önkormányzatok központi költségvetési támogatása tartalmaz általános támogatást, a kötelező önkormányzati feladatok ellátását biztosító támogatásokat, illetve kiegyenlítő támogatásokat. *E támogatások legnagyobb része vertikális, kormányzati szintek közötti támogatás, a horizontális támogatás a „kiegyenlítő támogatások” között van felsorolva.* A fentiek értelmében a helyi közszolgáltatások támogatása ugyanolyan vertikális támogatás, mint a kiegyenlítő támogatások, de célja eltérő: az egységes nemzeti szolgáltatási minimum biztosítása.

A működtetési támogatáson felül léteznek egyéb, elsődlegesen fejlesztési támogatások. A hazai fejlesztési támogatások a 2004-es európai uniós csatlakozás előtt rendelkeztek kiemelt jelentőséggel. Két „láruk” volt: a cél- és a címzett támogatások. A 2017-es központi költségvetésben az önkormányzati támogatások mintegy 5%-a erejéig ismét kiemelték a fejlesztési támogatásokat. Az önkormányzatok számára a központi kormányzati transzferek a működtetés fontos pillérei, míg a központi kormányzat szempontjából a központi költségvetési támogatások jelentik az önkormányzatok kapcsolódását az államháztartáshoz [Mötv. 111. § (5) bek.]. A jelenlegi önkormányzati törvény megfogalmazása szerint az önkormányzatok költségvetési támogatását az Országgyűlés nyújtja az önkormányzatok számára [Mötv. 117. § (1) bek.]. Amennyiben az önkormányzatok súlyát keressük a hazai közösségi rendszerekben, Sivák József vizsgálataira lehet támaszkodni, amelyek szerint az önkormányzatok kiadásainak részesedése az államháztartásban 2010-ben mintegy 20% volt, ami a rendszer átalakítása következtében 11–12%-ra csökkent.¹³⁶ Egy másik megközelítésben 2015-ről 2016-ra nominálértéken, vagyis az infláció figyelembevételével a központi kormányzat költségvetésének főösszege (a 2016-os költségvetési törvény szerint) 0,2%-ponttal csökkent, ezzel párhuzamosan az önkormányzatok IX. költségvetési fejezet szerinti támogatása 2,8%-kal nőtt. A következő évben, 2016-ról 2017-re viszont a folyamat ellentétes irányú és hangsúlyosabb volt. 2017-ben a költségvetési főösszeg 18,6 ezermilliárd Ft-ra, 9,4%-kal nőtt, miközben az önkormányzatok költségvetési támogatása lecsökkent az összes kiadás 3,4%-ára. Tehát 0,6 százalékpontos csökkenés következett be (vö. 6. táblázat).

Az önkormányzatok oldaláról 2010-re jelentős ellenállás alakult ki a normatív állami támogatások rendszerével szemben. Egy olyan megoldást járattak le Magyarország központi kormányai, amelyet a közösségi, ezen belül az államrendszeren belüli finanszírozást vizsgáló közgazdászszakma a leginkább ajánlhatónak tekint. A normatív támogatás elvi szinten célhoz kötött, de szabályozásában szabadon felhasználható. Az önkormányzatokat természetesen a közgazdasági elveknél jobban érdekelte, hogy például az oktatási kiadások esetében 2010-re gyakorlatilag az önkormányzatok már a költségek 50–60%-át tették be a rendszerbe, így a központi támogatás aránya mindössze 40%-ot tett ki. A 2012 után bevezetett feladat-

¹³⁵ A horizontális újraelosztás nem tényleges elvonásként, hanem az adott önkormányzatnak járó állami (például normatív) támogatások ki nem utalásaként, közvetett elvonásként jelent meg.

¹³⁶ Sivák 2014, 301.

finanszírozási rendszer tartalmát tekintve normatív támogatási rendszer, mert mutatószámok szerint nyújtja a támogatásokat, ugyanakkor kötött felhasználású (másra nem költethető), így e módon is csökkent az önkormányzatok pénzügyi autonómiája, mozgásteret. Valójában az 1990-ben kialakított normatív támogatási szabadfelhasználás rendszerét az egymást követő kormányok fokozatosan csorbították, és időről időre csempészték bele célzott felhasználású forrásokat, hogy így kényszerítsék az önkormányzatokat a központi célok teljesítésére. A 2012-ben kialakított új feltételek mellett tehát az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatainak ellátását az állam kötött felhasználású, feladatalapú támogatással biztosítja. A jelenlegi önkormányzati törvény egyértelműen kimondja, hogy a feladatfinanszírozás keretében nyújtott támogatást az önkormányzatoknak az Áht.-ban foglalt kamatokkal terhelten kell visszafizetnie a központi költségvetésbe, ha a transfereket nem a törvényben megjelölt célokra használják fel (Mötv. 117. §). A törvény szövege szerint az állam a támogatást a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve lakosságszám alapján biztosítja. Tehát normatív módon, a törvényben előírt feladatoknak a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelően [Mötv. 117. § (1) bek.]. A minden magyar állampolgár számára elérhető módon biztosított közszolgáltatási színvonal meghatározása fontos elvárás volt a helyi közszolgáltatás támogatását egyre kevésbé biztosító kormányokkal szemben. Tekintettel arra, hogy a 2012 után megvalósított reformok elsődlegesen a központi kormányzati akarat hatékonyabb megvalósulását szolgálták, így szóba sem került az 1990 óta érvényes megoldás megváltoztatása, miszerint az önkormányzatok központi támogatását nem sokkal (mintegy másfél hónappal) az önkormányzati költségvetések legkésőbbi elfogadása előtt véglegesítik, hiszen még a törvény végső szavazását megelőző vitából is kerülhetnek be módosító indítványok. Éppen ezért a központi költségvetésből származó támogatások részletes megismerése, ezen támogatások számításának módszerei ekkor, az éves központi költségvetéssel emelkednek törvényerőre. Ezeket a részleteket az előirányzatok mértékével, a támogatások fajlagos értékeivel, a jogosultságok pontos meghatározásával 1990 óta folyamatosan a központi költségvetés mellékleteiben lehet megtalálni. Az elmúlt években megváltozott szerkezet szerint a 2. melléklet tartalmazza a helyi önkormányzatok „általános működésének és ágazati feladatainak támogatását”, és ebben a mellékletben található a hivatali és településüzemeltetési, valamint a köznevelési, a szociális, a gyermekjóléti és kulturális feladatok támogatásának bemutatása. A helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásait a 3. melléklet tartalmazza a működési, illetve felhalmozási célú költségvetési támogatással. A hatályos szabályok szerint az általános, működésükhöz kapcsolódó, illetve speciális, ágazati feladataikhoz kötődő támogatásokat a helyi önkormányzatok a Magyar Államkincstár informatikai rendszerében igényelhetik (Áht. 57. §). Ezekkel a működési támogatásokkal az önkormányzatok a zárszámadásukban számolnak el.

A feladatfinanszírozás, ahogy a normatív támogatások is, egy technika megnevezése, amely meglehetősen nagyszámú, döntően működési célú konkrét támogatási formát takar. E támogatási formák legnagyobb részét, az összes költségvetési támogatás több mint negyötödét a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatásai adják. Arányuk 2017-ben mintegy 88% volt. Ezeknek a támogatásoknak négy kiemelt része van: 1. általános támogatás; 2. köznevelési feladatok támogatása; 3. szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési támogatás; illetve 4. kulturális feladatok támogatása. A kulturális

feladatok támogatásának a súlya, az önkormányzati támogatásokon belül, a 2015–2017 közötti évek mindegyikében 5% alatt maradt, az általános támogatások az önkormányzati támogatások mintegy negyedét tették ki (23% körül mozgott), míg a szociális és gyermekkel kapcsolatos támogatások részaránya mintegy 5%-ponttal magasabb volt (28–31% között ingadozott). A köznevelés feladatainak támogatásának aránya a három év távlatában folyamatosan, de kismértékben növekedett (25%-ról 29%-ra).

A feladatfinanszírozás ugyanakkor nevében és eredetileg megfogalmazott céljaiban (a tényleges költségekhez kötődő finanszírozás) egy, a közszektor finanszírozásában veszélyes irányt tűzött ki maga elé a tényleges költségek fedezetével. Ez a megoldás ugyanis a költségek növelését eredményezheti az önkormányzatok oldaláról, mert megszüntette volna a kemény költségvetési korlátot. Így ment volna ténylegesen szembe a normatív rendszer megtakarításokra ösztönző jellegével. A törvény szövegéből látható, hogy részleges a feladatokból az önkormányzatokat terhelő költségek központi kormányzati kompenzálása. Ez azonban szükségszerűen kitermeli azokat az önkormányzatokat, amelyek nehéz pénzügyi helyzetbe kerülnek. Így 2012 után a rendszer fontos eleme maradt az önkormányzatok rendkívüli támogatásának kiegészítő mechanizmusa. A 2011-ben elfogadott Mötv. megfogalmazása szerint a központi támogatások egy része „kivételes jelleggel adható”, funkciója szerint pedig „az önkormányzatok működőképességének fenntartását szolgáló kiegészítő támogatás” [Mötv. 118. § (2) bek.]. E támogatási forma tehát jellegét tekintve megfelel „az önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok” ÖNHÍKI-ként emlegetett, 2010 előtt már létezett kiegészítő támogatásának. Akkor, részben a jelentős önkormányzatokra áthárított, központi kormányokat érintő konszolidáció hatására egyes években az önkormányzatok egyharmada kapott ilyen támogatást, köztük megyei jogú város is (!). Ez lényegében diszkreditálta a rendszert, hiszen a rossz tervezést és az annak nyomán kialakult politikai feszültségeket kezelte egyedi, sokszor közvetlen miniszteri beavatkozással. A ma hatályos költségvetési rendszerben a mindenkor központi költségvetés 3. melléklete tartalmazza az önkormányzatok rendkívüli támogatásának részletes szabályait. Összehasonlításképpen az önkormányzatok rendkívüli támogatásának kerete 2016-ban 25 milliárd forint volt 9,33 milliárd forintnyi egyedi támogatással.

A hazai államrendszer par excellence horizontális kiegyenlítő mechanizmusa közül az *adóerő-képesség* 2001 óta működik. Ez a központi kormányzat költségvetésének részeként, a központi kormányzat, illetve az Országgyűlés által meghatározott támogatási rendszer, amely a jól teljesítő, jobb helyzetben lévő önkormányzatoktól elvesz, és átcsoportosít forrásokat a gyengébben teljesítő, rosszabb helyzetben lévő önkormányzatokhoz. Amennyiben a rendszer működése zéró összegű, vagyis a belőle támogatottak pontosan annyit kapnak, mint amennyit elvesz azoktól, akik „forrásokat tesznek” a közösbe, akkor az egy kizárólagosan központilag vezérelt önkormányzati szektoron belüli szolidaritás. Az adóerősségen alapuló rendszerben össze van kötve a központi költségvetés önkormányzatok számára nyújtott működési támogatásainak és a kiegyenlítő támogatásainak rendszere. A kiegyenlítés a „jól teljesítő” magas adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatok számára a működési támogatások mutatói alapján potenciálisan járó forrásokból történik.

6. táblázat

A központi kormányzat költségvetésének IX. fejezete a helyi önkormányzatok állami támogatásai alapján

Millió Ft	2015. évi elő- irányzat	2016. évi előirányzat	2017. évi előirányzat
A helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása			
A helyi önkormányzatok működésének általános támogatása	150 994,9	154 094,9	148 816,9
A települési önkormányzatok egyes köznevelési feladatainak támogatása	165 485,3	179 795,1	184 378,4
A települési önkormányzatok szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatainak támogatása	195 174,4	187 719,7	198 548,0
A települési önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása	30 765,3	31 015,3	31 247,6
A helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásai		119 594,7	45 368,5
Támogató szolgáltatások, közösségi ellátások, utcai szociális munka és a Biztos Kezdet Gyerekház működésének támogatása	113 624,7	2 042,0	
Helyi önkormányzatok felhalmozási célú kiegészítő támogatásai			32 746,0
IX. fejezet (Önkormányzatok támogatása) Összesen	656 044,6	674 261,7	641 105,4
Ebből:			
Hazai működési költségvetés			608 359,4
Hazai fejlesztési költségvetés			32 746,0
Európai uniós fejlesztési költségvetés			
Központi költségvetés kiadási főösszege	17 338 128,6	16 983 686,9	18 597 705,0
Önkormányzatok támogatása aránya, % (IX. fejezet összesen)	3,8%	4,0%	3,4%

Forrás: KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA 2018, 115. Az adatok forrása: költségvetési törvények, net.jogtar.hu¹³⁷

Ez a megoldás nagyon érdekes, mert a szolidaritásnak mindenképpen van helye az önkormányzati rendszerben. Nem szerencsés, hogy az önkormányzatok bevonása nélkül működik, hogy nincs róla vita. A központi kormányok a kisebb-nagyobb változtatások ellenére több mint másfél évtizede fenntartják, és túlélte a 2012 utáni változásokat. Igaz, eredetileg is a jelenlegi kormányzópárt kormányzása alatt lett bevezetve. Nyilvánvaló, hogy a központi kormányok számára vonzó, hogy elvi szinten nem támaszt forrásigényt, miközben csökkenti az egyes nehéz helyzetben gazdálkodó önkormányzatok gondjait. A támogatási mechanizmus részletes leírása a központi költségvetés 2. mellékletében található, ez tartalmazza a beszámítási és kiegészítési módszertant, azt a megoldást, amelynek keretében a központi költségvetés

¹³⁷ 2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről; 2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről; 2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről.

az adóerő-képesség¹³⁸ alapján csökkenti vagy kiegészíti a működési támogatásokat. Az elmúlt években, legalább 2017 óta a költségvetési törvényben a beszámítás és a kiegészítési rendszer mellett bevezették a teljesítési adatokhoz kapcsolódó korrekciós támogatást is.¹³⁹

Az adóerő-képességi korrekció mint horizontális támogatási forma legalább két problémát vet fel: 1. csökkentheti a működési támogatások átláthatóságát, kiszámíthatóságát; 2. teljesítményellenes hatása lehet. Mivel a működtetés támogatása és a szolidaritási alapú újraelosztás elkülönülnek egymástól, így az átláthatóság összességében nem sérül.¹⁴⁰

Kétségszemből látszik viszont, hogy a teljesítményt (önkormányzati erőfeszítéseket a saját, települési vagy lakossági-vállalkozási helyzet javítására) bünteti, a hatékonyságot és az innovációt visszafogja. Ennek oka nem a horizontális újraelosztás rendszere, hanem a benchmarkok túl alacsonyan történt meghúzása, az, hogy elég egy önkormányzatnak minimális erőfeszítéseket tenni a helyi feltételek javítása érdekében, és már átkerülhet a támogatotti körből a támogatói oldalra. A probléma abban van, hogy az ilyen erőfeszítéseket a rendszernek nem „büntetni”, hanem honorálni volna jó, vagyis az egészet finomítani kellene. Ezzel az elvárással, az önkormányzati erőfeszítések honorálásával tulajdonképpen ugyanazokat az elvárásokat fogalmazom meg, amelyeket maga a hatályos önkormányzati törvény is kiemel, amely szerint a támogatás biztosítása során figyelembe kell venni a takarékos gazdálkodást, a helyi önkormányzat jogszabályokon alapuló elvárható bevételeit és a tényleges saját bevételeit [Mötv. 117. § (2) bek.]. A fenti megfogalmazással kapcsolatban felmerül, hogy mit jelent az „elvárható bevétel”, mondjuk az iparüzési adó vonatkozásában: annak az önkormányzatnak, amelyik nem veti ki egyáltalán, vagy nem maximális kulccsal, az adóerő-képességét mindenképpen maximális iparüzési kulccsal fogják-e figyelembe venni; illetve hogyan korrigálják a speciális adókedvezmények hatásait? A 2016. évi önkormányzati gazdálkodás esetében a *beszámítás*, *kiegészítés* metodikáját, az alkalmazott tényezők végső körét és azok mértékét az adott évi költségvetési törvény és egy megkésve meghozott külön törvény határozza meg (2015. évi C. törvény 2. melléklete V. fejezete, 2016. évi LXXVI. törvény¹⁴¹). A korrekció tehát a települési önkormányzatok általános célú és a településüzemeltetési feladatok támogatásaira vonatkozik. A vonatkozó törvény az úgynevezett adóerő-képességi mutatószámot az iparüzési adó meghatározott részének, illetve potenciális feltételezett mértéke alapján számolják ki, és sorolják be

¹³⁸ Az adóerő-képesség az önkormányzatok bevételi potenciálját méri. A Magyarország 2019. évi költségvetése (2018. évi L. törvény) szerint az iparüzési adó adóalapjának 1,4%-a. Nem veszi figyelembe a lakossági adózatátás potenciálját.

¹³⁹ A korrekciós tényezőt 2017 vonatkozásában a 2017. évi központi költségvetési törvény tartalmazza (2016. évi XC. törvény), míg például 2019 vonatkozásában az erre az évre vonatkozó központi költségvetés (2018. évi L. törvény). Ez utóbbi esetében a költségvetés 2. mellékletében az I. fejezet 1. támogatási jogcíme alatt a települési önkormányzatok működési támogatása között a g) pontban található. Tartalmát tekintve az adóerő-képesség alapján meghatározott korrekció miniszteri hatáskörű korrigálása a miniszteri belátás alapján az előterjesztés erejéig (az államháztartásért és a települési önkormányzatokért felelős miniszterek együttesen). Az objektív pénzügyi eszköz hatását szubjektív módon kezeli a rendszer.

¹⁴⁰ Korábban (KOVÁCS-BEKÉNYI-KÓNYA 2018, 114.) inkább arra a véleményre hajlottam, hogy ez a rendszer csökkenti a központi támogatások átláthatóságát, mert az újraelosztási forma hatására keverednek különböző hatások.

¹⁴¹ Ezt a teljes módszertant tartalmazó törvényt 11,5 hónappal a 2016. évi költségvetési törvény hatálybalépését követően, 2016. június 24-én fogadták el, vagyis nem valószínű, hogy 2016. január 1-jétől alkalmazni tudták, vagy az önkormányzatok a törvény szelleméhez igazodóan tudták volna kialakítani viselkedésüket.

az önkormányzatokat 12 csoportba. Támogatás e megújított módszertan szerint csak a legszegényebb két csoportnak jár.

Kapaszkodók az új menedzsmentrendszer felépítéséhez és akadályok a stratégiai menedzsment magyarországi elterjedésével szemben

A hazai közszektorra vonatkozó szabályozás és gyakorlat számos olyan elemet tartalmaz, amelyek segítik a stratégia- és teljesítményorientált tervezést, működést. Mégis kijelenthető, hogy Magyarországon jelenleg, az önkormányzati szféra tekintetében, átfogó értelemben felemás a helyzet a programkölségvetés vagy a teljesítmény- és stratégiai menedzsment bevezethetősége tekintetében. Mindenképpen le kell szögezni, hogy sem az önkormányzatok esetében, sem a központi kormányzat vonatkozásában nem vált általánossá ezen eszközök alkalmazása. Az okok összetettek. A központi kormányzat valószínűleg nem érzi szükségét, hogy ezzel az eszközzel bizonyítsa teljesítményét, az önkormányzatok vonatkozásában külső teljesítmény-, hatékonysági kényszerek vannak, belülről inkább defenzív és apatikus időszak van, nem az innovatív, kezdeményező korszakot éljük. Elsőlegesen az 1990-es években, külföldi kezdeményezésre jöttek létre kísérletek.

Szolnok megyei jogú város még a USAID technikai segítségnyújtási programja keretében tartott képzések nyomán, az 1990-es évek végén vezetett be egy teljesítménymenedzsment-rendszert programkölségvetés elnevezéssel. Miközben a szakirodalom szerint¹⁴² a kölségvetés szerkezete programkölségvetés bevezetésével egyszerűbbé, áttekinthetőbbé válik, a kölségvetési dokumentáció mérete ugyanakkor Szolnok esetében 15–20 oldalról ennek mintegy tízszeresére, 150–200 oldalra növekedett. Ez azonban nem ellentmondás, mert a növekedés mögött részletesebb elszámolás („az utolsó villanykörtéig”), illetve szemléltető és más alátámasztó eszközök voltak. Ebben a kísérletben érvényesült a rendszer minden előnye, eszköze, amelyek segítettek legyőzni a kezdeti ellenállást, sőt fokozatosan büszkévé tették az önkormányzat képviselőit a ma is ritka részletezettségű, színes dokumentumra. A rendszert Szolnokon fokozatosan vezették be, a szociális ágazaton kezdve az átalakítást. A kísérlet legalább a 2000-es évek második feléig működött Kéri László gazdasági vezető irányítása mellett. Egy másik példa a Bencsik András vezette Tatabánya lehet, amely pár évvel ezelőtt már átalakította szervezeti rendjét úgy, hogy az osztályvezetők sajátosan nemcsak egy szervezeti egységért, hanem területük stratégiai gondolkodásáért, a jövőkép kialakításáért lettek felelősek.¹⁴³

Jogi-szabályozási, finanszírozási akadályok

Tekintettel arra, hogy 2010 után a központi kormányzat vette kezébe a kezdeményezést, és erejénél fogva rányomja akaratát a közszféra más szektoraira, így a többi szereplő számára szükségszerűen szűkül a mozgástér. A központi kormányzat részben nyomást gyakorol (kötelező feladatok, feladatfinanszírozás célhoz kötött felhasználása, pályázati célok, eszközök), részben pedig paternalista módon védi az önkormányzatokat saját „gyengeségeiktől” (prudens gazdálkodás szabályai, a hitelfelvétel korlátozása stb.). De ez jellemzi az önkormányzatok helyzetét például a közfeladatok ellátásának körülírásában, vagy kormányzati felelősségi

¹⁴² Vö. például: SIMON 2011.

¹⁴³ Vö. KOVÁCS–SEBŐK 1998.

körbe vonásában. Az önkormányzatok feletti központi „gyámkodás” (?) indokai a világ minden táján hasonlóak: az állampolgárok egységes közszolgáltatásokhoz való joga, a szolgáltatások minősége, és felmerül a forrásokkal való nem elég hatékony helyi gazdálkodás, a helyi korrupció is. A beszűkített önkormányzati mozgástér egyúttal csökkenti az önkormányzatok innovációs készségét. Összességében egy sajátos megközelítésben a központi működtetés ott, azokban a közszolgáltatásokban a leghatékonyabb, ahol egységesen működő, nagy rendszerek alapján kell a szolgáltatást végezni, és azokban a szolgáltatásokban, ellátási, szervezési esetekben érdemes jobban az önkormányzatokra hagyatkozni, ahol a helyi viszonyok ismeretének, az innovatív, rugalmas megoldásoknak nagyobb szerepe van. A megvalósulás feltételei – ebben a hazai viszonyok, az önkormányzatiság 30 évet meghaladó múltja meglehetősen tanulságos – a törvényi kereteket részben meghatározó uniós jogharmonizációtól (ez elsődlegesen e területen a vállalkozási és versenyszabadságot jelenti) és elsődlegesen a hazai politikai akarattól, erőviszonyoktól függenek.

Program, stratégia és feladatrendszer

Korábban, bővebben a jelen fő fejezet bevezetőjében (*A stratégia- és teljesítménymenedzsment bevezetésének esélyei Magyarországon*) taglaltam, hogy az Möt. 116. §-ával nem egyszerűen ismeri, de kötelezővé is teszi a gazdasági program elkészítését. Ez a jelenlegi, az ötéves önkormányzati politikai ciklusra vonatkoztatva egy középtávú terv lehetne. A gazdasági programmal kapcsolatosan ez a megfogalmazás okozza, hogy gyakran ciklusprogramként is emlegetik. Minden olyan fontos szempont együtt van ahhoz, hogy ez az alapja legyen egy jól kidolgozott és végrehajtott stratégiai tervnek, amely egyúttal alapja lehet az éves költségvetéseknek. A gazdasági programra vonatkozóan ugyanakkor sem az Möt., sem más jogszabály nem fogalmaz meg tartalmi, formai elvárásokat. Kormányzati ajánlások sincsenek, ahogy például az ITS-ek esetében léteznek. Éppen ezen okok miatt a gazdasági program ténylegesen az önkormányzat belső szükségleteiből generált stratégiai programot dolgozhat ki.

Ez az alap egyrészt, hogy a frissen megválasztott politikusoknak a terv elkészítésével párhuzamosan kell végiggondolniuk, hogy választási programjukból mit kívánnak, mit tudnak megvalósítani, illetve azt, hogy az önkormányzat, a település, amelyet a program megalkotását követő öt évben vezetni fognak, milyen feladatok előtt áll, melyek a külső és belső elvárások, szükségletek. Innentől kezdve tulajdonképpen nem kellene sok ahhoz, hogy a két feladat (a személyes és a törvényi kötelezettség), amely tartalmában és célrendszerében megegyezik, össze legyen kötve. A következő lépés ennek a részletes cselekvési terv szintű kidolgozása, amely mélységében és szerkezetében akár elérheti *A teljesítményelvű pénzügyi menedzsment és a programköltségvetés elmélete* című fő fejezetben ismertetett, részletesen kidolgozott struktúrát, ahol időben, szervezeti és felelősségi rendjében, valamint kapcsolódásaiban is összhangot próbáltam teremteni.

A felelős a politikai vezető, aki e feladatot eleve az önkormányzati hivatallal együttműködve dolgozza ki. Ezzel szemben ilyen típusú erőfeszítésre nyitottságot egyetlen hazai önkormányzatnál láttam, de a gyakorlatba ott sem kívánták átültetni, a gondolkodást kezdték meg. Kistélepülési stratégiaalkotás esetében láttam hosszú távon gondolkodó önkormányzatot, amely számos szakértőt hívott meg rendszeresen, de ebből sem láttam

átfogó, inkább csak részterületekre vonatkozó cselekvéseket. Ebben az esetben rendszerek a lakossággal való egyeztetések is. Egy másik esetben a polgármester a stratégia tervezése során, a ciklus elején papírra vetett három célt, de bevallottan közömbös azok fogadtatására, bármilyen vele szembeni ellenállásra. Pedig a tervezés alapja egy átfogó cél, vízió: milyen legyen a település 15–30 év múlva. Erre kell felépíteni a program többi szintjét, ahogy a *Stratégiai program – a tervezési keret* fejezetében leírtam. Az ágazati feladatok lehetnek a kötelezően ellátandó vagy önként vállalt feladatok, de olyan területek is, mint gazdaságfejlesztés, kultúra, vagy épp a társadalmi integráció fejlesztése, esetleg munkahelyteremtés, a fiatalok elvándorlásának csökkentése, a településképp javítása, fejlesztése, az idegenforgalom fejlesztése (például kínálat, marketing) stb.

Van értelme tovább bonyolítani egy kistépülési polgármester egyszerű mondatát? Leállni vitatkozni a település lakosaival? Igen! Azért, mert a program célja nem az, hogy az ötödik év végén ki lehessen mondani, hogy tett valamit a helyi vezetés, hanem a település és lakosainak jóléte a cél. Bármennyire közhelyes vagy életidegen: *értük és velük*.

„A hatékony, a célracionális működés elérésének egyik érdekesebb, belülről vezérelt eszköze lehet az önkormányzati menedzsment program-elvű átszervezése a teljes vertikumában, mind a működésének, mind a fejlesztéseinek a tekintetében.”¹⁴⁴ Sajnos a hazai önkormányzatokkal szembeni külső, stratégiai tervezésre vonatkozó elvárások nincsenek összehangolva. Ott, ahol több általános (gazdasági program, ITS) és számos ágazati stratégia létezik, ott ezek üres papírok, nem rendelkeznek stratégiai értékkel. Nem képesek menedzsmenteszközzé válni. Arra lenne tehát szükség, hogy a gazdasági program betöltse azt a szerepet, amit a törvényhozó talán eredetileg szánt neki. Együttal *összhangba kell kerülnön a gazdasági programra vonatkozó eljárás az integrált települési stratégiára vonatkozóval*. Annak ellenére, hogy a gazdasági program önkormányzati és működtetési fókuszú, a fejlesztési szükségletek feltárásával, miközben az ITS elsősorban településben gondolkodik, és a fejlesztésekre koncentrál. A ciklusprogram időtávja politikai ciklus, míg az ITS-é az uniós költségvetések időszaka. A két dokumentum tartalmi értelemben komoly átfedésekkel rendelkezik, és egyetlen közös keretben kellene megvalósítani. Ez egyúttal erősítené a dokumentum érvényességét. *Nem lehet a települési fejlesztéseket az önkormányzat működésétől függetlenül értelmezni, ahogy az önkormányzat sem működhet a településtől izolált térben*. Innentől kezdve kisebb, de szintén nagyon fontos lépés az egyes szakmai területekre vonatkozó részstratégiák integrálása (például „családbarát önkormányzat programja”, „társadalmi felzárkóztatás programja” vagy „energiastratégia” stb.),¹⁴⁵ és egy ténylegesen *egységes önkormányzati célrendszer kialakítása, amely valóban integráltan kezeli az erőforrásokat*, beleértve a pénzügyi eszközöket is, és a cselekvéseket. Így egyetlen egységes keretként komoly operatív erővel bír, megvalósítható. Ezáltal létrejöhet egy ténylegesen integrált működési és fejlesztési koncepció, amely a településért tevékenykedő önkormányzat programja. Súlyt kéne kapnia, mint az önkormányzat jövőbeni működésének, fejlesztéseinek, cselekvéseinek ténylegesen integrált rendszere, amelyet a képviselő-testület döntése megerősít. Az a valós vagy szimulált társadalmi igényfelmérés, amely az ITS ké-

¹⁴⁴ SISA–KOVÁCS 2018.

¹⁴⁵ A szakmai lobbik egy része úgy igyekszik beépíteni saját értékrendszerét az önkormányzatok működésébe, hogy jogszabállyal kötelezti a helyhatóságokat adott tematikájú stratégia megalkotására. Hasonlóan erős hatásúak az uniós források előfeltételeként megalkotandó stratégiák. Ezt a jelenséget neveztem korábban „stratégia inflációnak” (KOVÁCS 2016), mert leértékeli, eljelentékteleníti a stratégiákat.

szítését megelőzi, válhat tartalmi közösségi tervezéssé, és indokolt, hogy az önkormányzat teljes célrendszerét érintse. Ennek az egységes célrendszernek a kialakítását korábban a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, a Magyar Urbanisztikai Társaság vagy a Helyi Obszervatórium javasolta. Egyfajta tendencia, hogy az ITS-esek „integráló” szerepe ténylegesen érvényesül, és több, az uniós forrásokhoz kapcsolódó ágazati stratégiát magába tud foglalni.

Azon feltételek között, ahogy ma a tervezés helyett kapott az önkormányzatok világában, megállapítható, hogy szakmai, éves költségvetési tervezés ugyan létezik, de hosszú távú, perspektívában gondolkodó inkább csak eseti jelleggel. Sokszor a legnagyobb önkormányzatok sem ismerik fel annak a jelentőségét, hogy amennyiben erőforrásaikkal racionálisan, előre tervezett módon gazdálkodnak, akkor az egy észszerűbb, költséghatékonyabb működést eredményez. Miközben szakmai szinteken létezhet ez a gondolkodás, a helyi politika olyan világban tevékenykedik, ahol az az észszerűtlen, ha megpróbálom előre látni azt, hogy is lesz holnap, holnapután. A folyamatosan változó, kiszámíthatatlan feltételekre való hivatkozással nem látják be, hogy a közép- és hosszú távú tervezés jelentős hatékonyságnövelő hatással rendelkezik. A fokozott kiszámíthatóság mellett, a tervezés és a működés összhangja kapacitásokat szabadíthat fel, a tényeken, előrejelzéseken alapuló, szakszerű tervezés – szemben a görgetett számításokkal – lehetővé teszi a felkészülést a saját döntések és a külső feltételekben bekövetkező változások következményeire. Olyan kifinomult eszközök használatáról már szó sem eshet, mint a jövőre vonatkozó forgatókönyvek kidolgozása, miközben legtöbbször úgy működünk, hogy megpróbáljuk a jövőt kitalálni, befolyásolni. Csak a legkilátástalanabb helyzetben lévő emberek nem rendelkeznek semmilyen jövőképpel. Mégis szinte lehetetlen feladat egy-egy helyi vezető meggyőzése a tervezés hasznáról. Az aktívabb, kevésbé apatikus vezetők többsége a személyes hálózatok építését, a lobbizást fontosabbnak tartja a kiszámítható, tervezett és hatékony, eredményes működtetésnél. Nem számít az eredmények előre jelezhető hatása, ha az emberi hálózatok ernyője utóbb mentesít az éppen kényszer hatására felvállalt, abszurd létesítmény következményeitől. „Pályázni arra kell, amit meghirdetnek, nem számít, hogy mire van ténylegesen szükség. Az a jó vezető, aki felmutat valamit, nem számít, hogy mit...” Csak megfelelő példaképek, mint a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének „Jó gyakorlatok programja”, éves bemutatói és a díjazott pályaművek elterjedése az, ami megmutathatja más helyi közösségek számára, hogy van másik út, hogy lehet egy vezető másképp is sikeres. Hasonló kezdeményezés volt a szintén a TÖOSZ által fémjelzett Magyar Territoria Innovációs díj.

Fentebb igyekeztem rámutatni, hogy számos hatékonyságjavító eszközt a hazai közszféra, valamint az önkormányzatok menedzsmentje és pénzügyi rendszere alkalmaz is.

Az eszközök egy másik csoportja közismert, de ritkán alkalmazzák. Az üzemgazdasági szemlélet lényegében beépült a hazai közszektor finanszírozási rendszerébe. A nullbázisú tervezés megjelenhet egy új szakember vagy egy új, közgazdasági ismeretekkel, vállalkozói háttérrel rendelkező vezető helyi politikus bekerülésével a helyi önkormányzatba. De alkalmazása esetszerű, mert ténylegesen tiszta helyzetet teremt, de komoly energiákat emészt fel. A különböző kiadási célok közötti politikai-szakmai összhang megteremtése (egységes szemlélet) vezetői attitűd függvénye. A többéves tervezés a gyakorlatban „görgetett” módon, az aktuális értékek előrevetítésével, nem a jövőre vonatkozó elképzelések feltárásával és azok számszerűsítésével történik. A különbség nyilvánvaló, a görgetett értékek csak az aktuális helyzetet mutatják, nem sokat mondanak a tényleges jövőbeni állapotokról. Akkor is csupán

alig, ha például a kötelezettségvállalások jövőbeni hatásai tényszámokon alapulhatnak. Nem nagyon készül tökeköltségvetés, amely a fejlesztések forrásai mellett az üzembe állított új létesítmény, intézmény működtetésének jövőbeni hatásait is figyelembe venné. Ahogy ritka az, hogy döntések előkészítéseképpen alternatív megoldásokat számszerűsítsenek akár fejlesztések, akár feladatellátások vonatkozásában.

Szemben a láthatóan inkább apatikus önkormányzati vezetői közhangulattal, véleményem szerint éppen az ilyen, az önkormányzatok mai helyzetéhez hasonló situációk esetében különösen fontos, hogy a vezetők tisztában legyenek azzal, hogy mivel rendelkeznek, mire számíthatnak. A szűkösebb keretek között, az új helyzetek következtében ténylegesen gyakori attitűd a befelé fordulás. A 2007–2008-as gazdasági válság hatására az önkormányzatok jelentős része már szabadulni akart a központi forrásokból egyre nagyobb deficit mellett finanszírozott közzszolgáltatásoktól, és ezen belül különösen az oktatástól.¹⁴⁶

Mára világosan látszanak az új működési feltételek, de ami továbbra sem látszik, az a fejlődés, a változás iránya. Egy önkormányzat, egy helyi vezető feladata a megszületett új keretek között felmérni és koncentrálni saját szervezete erőforrásait, képességeit, és az aktuális adottságok mellett sikerre vinni a helyi közösséget, bemutatni a vezetett szervezet, a szektor életképességét. 2018-ban teljesen értelmetlenek már a „milyen volt?”, vagy a „mi lett volna, ha...” kérdései. Ebben a helyzetben a meglévő eszközök, lehetőségek optimális kihasználásában szerepe lehet a stratégiai és teljesítménymenedzsmentnek, a programköltségvetésnek.

Ma sem és korábban sem volt jellemző, hogy az önkormányzatok éljenek az erőforrások fókuszálásának, a jövő tervezésének lehetőségével. Természetesen vannak, voltak jó példák, de kevés. Sokszor a hazai nagyvárosok tervei is csak formálisak, a különböző jogszabályi és pályázati feltételek elvárásainak való üres, nem tartalmi megfelelést szolgálják. A hazai vezetők sokszor jobban hisznek ösztönös megérzéseikben, problémameglátásukban, mint annak tényszerű megállapításában, ösztönös vezetői viselkedésükben, mint egy módszeresen felépített programban, és a kapcsolódó cselekvési és más kiegészítő tervekben.

A probléma tehát kettős: 1. az egyik oldalról egy két és fél, három évtizede szűkülő, egyre rosszabb, nehezebb *feltételek* között működő szektor közérzete, fásultsága; 2. a másik oldalról a professzionalizmussal szemben az ösztönös viselkedést előnybe helyező *politikai kultúra* akadályozza a stratégiai menedzsment sikerét, elterjedését.

Harmadik okként fel lehet még vetni, hogy az érintett vezetők *nem ismerik a stratégiai tervezés és menedzsment módszertanát*. Az első problémára a minden körülmények között meglévő, bár kevés jó gyakorlat, sikeres települési stratégia lehet az ellenszer, a másokra pedig egy olyan fordulat a közéletben, amelyben az a politikai elit válik sikeres vezetővé, aki tényekkel alátámasztva mutatja be a teljesítményét. Vallom, hogy ez a kultúraváltás be fog következni, ahogy azt is, hogy megszületik az a helyi politikugeneráció, amely képes az adott feltételek mellett megteremteni a saját mozgásterét, sikerét. A legtöbb országos politikai erő helyben, a helyi politika közegében termelte ki az erőit, és ez a jövőben is így lesz, még akkor is, ha ma már nehezebb a közvetlen átjárás a helyi és az országos politika között. A harmadik felvetést saját szakmai tapasztalataim alapján is meg tudom erősíteni. A kisebb és közepes települések környezetében a túlélés és a kapcsolatrendszer sokkal

¹⁴⁶ Ezt személyes tapasztalataim, a 2007–2010 közötti önkormányzati gyűléseken, polgármesteri találkozókön kialakult hangulat alapján állítom.

fontosabbak egy jól kidolgozott programnál, de nagyobb városokban is fontosabb a napi politikai haszon az ötéves perspektívánál, amely gyakorlatilag nem is nagyon létezik. Vagyis beemelhetjük problémának, hogy ezek kívülről ránk erőltetett eszközök, *itt másképp működik minden*, illetve a kívülről vezérelt, nem integrált (országos szinten sem) fejlődés részeként az önkormányzatok stratégiakészítési dömpingre kényszerülnek, holott *ha párhuzamosan több stratégia létezik egy szervezetnél, akkor az nem fókuszálni segít, hanem felőrli az energiákat*. Ezek között van általános fejlesztés és szakstratégia is, és különösen olyan feltételek között nem látszik értelmesnek mélyreható stratégiai program készítése, stratégiai menedzsment megvalósítása, ha az önkormányzat erőforrásait átlagosan akár 90%-ban is lekötetik a kötelező feladatok, *alig marad valódi helyi mozgástér*. A leszűkült mozgástér ugyanakkor éppen fontos indoka lehetne a megmaradt erőforrások koncentráltabb, fókuszált kezelésének, indoka lehetne annak, hogy meginduljon a belső, rejtett erőforrások feltárása. De mindenképpen alapja és máig kihatással van a tervezéshez való viszonyra *a rendszerváltás előtti tervezés kiüresedett, merev, karikaturisztikus* jellege.

Annak ellenére, hogy a gyakorlati gondolkodásban élesen elválnak egymástól, a stratégiai és a költségvetési tervezésnek szorosan össze kellene fonódnia. A stratégiai tervezés önkormányzati megjelenése mellett, amely a mai formájában szinte kizárja a folyamat összekapcsolását, a költségvetési tervezés kapcsán is felmerültek (vö. *A költségvetési gazdálkodás* fejezet).¹⁴⁷ Ha lehet kapcsolódás, akkor az inkább a gazdasági program oldaláról.

A költségvetési tervezésre mint az önkormányzati gazdálkodás kiemelt dokumentumára olyan jogi megkötések rakódtak, amelyek miatt el kell választani az önkormányzat mint szervezet gazdálkodásának tervezését a képviselő-testület (közgyűlés) által elfogadásra kerülő költségvetési dokumentumtól. Bár erről közvetlen információval nem rendelkezem, meggyőződésem, ez ténylegesen megtörténik a legtöbb önkormányzatnál. Egy ilyen (éves) gazdasági terv meglete megkönnyíti az éven belüli költségvetési felülvizsgálatokat. Hiszen például egy tervezett, előkészített, benyújtott uniós pályázat a jóváhagyásáig nem szerepelhet a költségvetésben, de tervezni már a pályázati szakaszban is kell. Ezeket a számokat, a várható költségvetési terheket célszerű előzetesen összevetetni, és nem a jóváhagyás után keresni megoldásokat, akár a teljes költségvetési tervet veszélyeztető módon. Egy ilyen háttérben létező, a valódi működés alapjául szolgáló terv tulajdonképpen garanciája a stabil, kiszámítható működésnek.

A költségvetési tervek elvileg egy évre szólnak, de hároméves, gördülő tervezési eljárással elkészített előrejelzés kapcsolódik hozzájuk. Megítélésem szerint ez egy látszatmegoldás. Nem szolgálja a kiszámíthatóságot. Az utóbbi célt ténylegesen az szolgálná, ha a gazdasági program valódi stratégiai tervként működne, amelybe visszavezetésre kerülnek a reálfolyamatok hatásai, például a zárszámadással lezárt év adatai. Ennek a stratégiai tervnek lenne

¹⁴⁷ A koncepció, amelyet e tanulmányban kidolgoztam, a stratégiai tervezés, a pénzügyi-költségvetési tervezés és a szervezeti működés egységét próbálja megteremteni. E tekintetben ugyanakkor a pénzügyi-költségvetési tervezés nem azonos a számviteli szabályoknak megfelelően elkészített pénzügyi tervvel. *Az önkormányzati működés új rendszere* című fejezetben világosan, részletekbe menően megmutatom, hogy a stratégiai program akár rövid távra szóló pénzügyi terve mennyiben különbözik és mennyiben azonos a számviteli szabályok szerinti költségvetési tervvel. Összefoglalva: a stratégiai tervből levezetett rövid távú pénzügyi terv részletesebb, feltételezéseket, alternatívákat tartalmazhat, amit a számviteli terv szerinti, rendeleti formát öltő dokumentum nem. Ezek a bizonytalanabb elképzelések fokozatosan, a vonatkozó jogszabályi feltételek teljesülése nyomán, egyértelműsített formában, módosítással kerülnek be a költségvetési rendeletbe.

részletes leképeződése az éves gazdasági terv, amelyből a jogi erővel bíró, a képviselő-testület (közgyűlés) által elfogadott költségvetés készül. Az előrejelzések, úgynevezett N+1 (aktuális évet követő év), és N+2 (aktuális évet követő év utáni) évi költségvetések szintén a gazdasági (stratégia)program tervein alapulnának, és aktualizálásra kerülnének az N-1 (azaz az aktuális évet megelőző) lezárt év költségvetési és más önkormányzati gazdasági adatokkal (például elhúzódó beruházások, emelkedő költségek kihatásai). Ez a megoldás a jelenleg általánosan alkalmazottnál sokkal megalapozottabb, az önkormányzati gazdálkodást, a vezetői döntéshozatalt ténylegesen támogató tervezést jelent. A reális folyamatok tényleges előre látása csak azokban az esetekben okoz problémát, ha olyan tevékenységeket, beruházásokat kíván az önkormányzat megvalósítani, amelyek összeegyeztethetetlenek a költségvetés helyzetével. Ez a közgazdasági alapon készülő, éves, részletes kidolgozásban több évre szóló gazdasági terv, amely a tényleges költségvetési folyamatokat igyekszik bemutatni, feltárni, irányítani, mellékletét képezheti a számviteli és államháztartási előírásoknak megfelelően elkészített költségvetési tervnek.

A kormányzati transzferek esete

A jelenleg hatályos önkormányzati rendszerben meglévő, valamilyen módon hatékonyságot erősítő menedzsment-, gazdálkodási és pénzügyi eszközök hatásossága ellentmondásos. Azok az eszközök, amelyek a szakmai véleményem, illetve a közgazdasági szakirodalom szerint javítják a rendszer hatékonyságát, inkább belülről, semmint kívülről hatnak. Inkább belső célokra való költést, szabadon felhasználható megtakarításokat eredményeznek, míg a kívülről ellenőrzött, kikényszerített, más szereplők számára megtakarításokat eredményező megoldások a belső rendszerek átláthatatlansága miatt nem valószínű, hogy eredménnyel járnak.¹⁴⁸ Ha például a kormányzat, mint támogató, úgy igyekszik az önkormányzatot hatékony gazdálkodásra ösztönözni, hogy az önkormányzat a hatékonyság eredményéből nem részesül, akkor valószínűleg nem lesz megtakarítás, de legalábbis kevesebb, mint amennyi előre becsülhető lett volna. Végső soron tapasztalati ténynek tekinthető, hogy a kívülről erőltetett hatékonysági erőfeszítések ritkán eredményesek, gyakran nem szándékolt, hanem azzal ellentétes hatású cselekvésekhez vezetnek. Ennek oka részben a helyi viszonyok sokszínűségében, tehát a kívülről való átláthatatlanságában, részben pedig a helyi érdekekben, érdekeltiségekben van. Az önkormányzatok központi finanszírozásának célzottá és költségárányossá tétele tehát az eredeti célokkal ellentétes módon a költségek növekedéséhez, burkolt költségek megjelenéséhez vezethet. Nehezen elképzelhető olyan költségszámítás – bár vannak, voltak rá kísérletek –, amely minden település minden intézménye esetében reális értéket képes becsülni. Várható ugyanakkor, hogy amennyiben a központi finanszírozó tartósan a ténylegesen felmerülő költségek alapján finanszíroz, nem pedig normatív számítás alapján, úgy lényegesen, aránytalanul meg fognak emelkedni a költségek.

A teljesítménymenedzsment módszere elveiben hasonló, mint a központi támogatások új rendszere, a feladatfinanszírozás, de a viszonyrendszerben különbség van. Ez a különbség lényeges, mert nem mindegy, hogy egy szervezet a saját működésének a hatékonyságát igyekszik elérni a költségek alapján történő feladatokhoz kötődő finanszírozással, vagy egy

¹⁴⁸ Lásd Kovács 2016; Kovács 2015.

másik szervezetét. Úgy, hogy ez a másik szervezet szükségszerűen egy „fekete doboz”, amelyet más szervez, irányít, manipulál. Ezt kívülről átlátni, úgy, hogy a szervezet irányítója ellenérdekelt, és nincs lehetőség mikrovizsgálatra (minimum néhány száz, maximum 3200 eset merül fel), nehéz, már-már lehetetlen feladat. A helyi feladatellátás kerete egyáltalán nem egységes, az önkormányzat maga választja meg azt. Konkrét formája a hivatalon belüli tevékenységtől a saját intézményen, cégen át történő szerződéses működtetésen át a társulási megoldásig terjedhet. Az önkormányzatok állami finanszírozása a kísérletek és vágyak ellenére sem fedezheti a feladatellátás teljes költségét, ahogy ez nem is történik meg.¹⁴⁹

Az önkormányzatokra vonatkozó számviteli szabályok és a teljesítmény mérésének kérdései

Az államháztartásról szóló törvény értelmében az önkormányzatok költségvetési bevételeit és kiadásait pénzforgalmi szemléletben kell számba venni (Áht. 4/A. §). Ugyanakkor 2014 óta a teljes hazai közszférában – amibe természetesen az önkormányzatok is beletartoznak – legalább részlegesen bevezették az eredményszemléletű számvitelt, és így egy hibrid rendszer alakult ki.

Az ezzel összefüggő törvénymódosítások, így az Áht. és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény módosításáról szóló törvényjavaslatok megtörténtek. A Tanács 2011/85/EU Irányelv átültetésének keretében 2012 második félévében új államháztartási számviteli rendszer kialakítására került sor, amely 2014-től vált hatályossá [4/2013 (I. 11.) Kormányrendelet].

„Az új rendszer az államháztartás egészét tekintve egy rendszeren belül tudja majd kezelni a pénzforgalmi és eredményszemléletű számvitelt, valamint átlátható és egységes közgazdasági és funkcionális (COFOG-alapú) osztályozás kerül bevezetésre.”¹⁵⁰

Vigvári András már a 2000-es évektől részleges eredményszemléletű számviteli rendszernek nevezte¹⁵¹ a közszektorra vonatkozó hazai számviteli rendszert, és ez a változások ellenére a mai napig fennáll. Ez annak ellenére így van, hogy tulajdonképpen 2014-től hivatalosan megtörtént az áttérés az eredményszemléletű számvitelre, hiszen az Áht. például pénzforgalmi szemléletű költségvetésről beszél [vö. például Áht. 4§ (4)].

Összhangban a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló, a Tanács 2011/85/EU irányelv átvéti határidejével, 2013 második félévében került sor az átültetésre. Összességében az új rendelkezések 2014. január 1-jén léptek hatályba. Az áttérés továbbra sem tekinthető teljesnek. A hazai közszektor számvitele jelenleg is vegyes rendszer. Ezt tükrözik a hazai törvények is (vö. például az Áht. idézett részei). Ezzel a két számviteli szemlélet – a korábbi és a korszerűbb – összehangolhatóvá vált.

A közszektor számvitelének változása, az eredményszemléletű vagy elhatárolásalapú számvitelnek a közszférában történt 2014-es részleges bevezetésével az eredményszemlélet

¹⁴⁹ Vö. VIGVÁRI 2010; KOVÁCS 2012.

¹⁵⁰ Magyarország konvergencia programja 2013–2016, Magyarország Kormánya, 2015, idézi SZAPPANOS 2014. Az idézet tartalmaz olyan gondolatokat, amelyek az eredeti dokumentumhoz képest események jövőbeni megtörténését prognosztizálták, de ezek az időpontok a dokumentum elkészítéskor már elmúltak. Itt tulajdonképpen éppen az a cél, hogy a hazai közszférában az eredményszemléletű számvitel valós helyzetét felfejtsem, ami része e részben megvalósult szándékok, vállalások sora.

¹⁵¹ Vö. például BÁGER–VIGVÁRI 2007.

fokozatos térnyerése támogatja a teljesítmény- és stratégiai elvű menedzsmentrendszerek tényalapú ellenőrzési és információs moduljainak adatokkal való feltöltését. Ebbe az információsükségletbe beleértendő a stratégiai program megvalósításának folyamatos nyomon követése, az új szemléletű költségvetési tervezésnek, a teljesítményelvű menedzsment teljesítmény- és pénzügyi indikátorai. A számviteli rendszer és stratégiai program rendszerei összehangolásának eszköze¹⁵² a COFOG¹⁵³ kódrendszerének helyi szintekkel való kiegészítése. Az összehangolt kódrendszer lehetőségéről, jelentőségéről nyilatkoztak a korábban a közszektor számvitelével foglalkozó hazai szakértők is, mint például Kassó Zsuzsa, aki több mint két évtizeden át küzdött az eredmény szemléletű számvitel közszektorban való átvételéért, de sikerük a mai napig csak részleges.¹⁵⁴ A *Pénzügyi Szemle* áttekintő oldalt is működtet a kérdésről.¹⁵⁵

A hatékony működést és gazdálkodást garantáló szervezetek

A *Bevezetésben* volt szó a jóléti közgazdaságtan képviselőinek kételyeiről a kormányzati szektorban vezető pozíciókat betöltők felelős magatartásáról. Ekkor nem hangsúlyoztam kellőképpen, hogy a tisztségviselőik kiválasztása mellett a (helyi politikai) vezetők felelősségérzetének a közösség iránt, az önkormányzati gazdálkodás törvényes keretek között maradásának legfőbb biztosítéka maga a törvény, bizonyos cselekmények törvény által szankcionált volta. A *...ha érdekes, hogy mi miért történt...* című fejezet az 1990–2010 közötti csődesetek okainak bemutatása kapcsán rámutatott, hogy egy meglehetősen ritka jelenségről van szó, illetve hogy a 2007–2010 közötti súlyos eladósodási hullám sem feltétlenül a felelőtlen gazdálkodás eredménye, több fontos tényező szerepet játszott. E tekintetben leginkább a megyei és banki vezetők esetében merülhetnének fel súlyosabb kérdések, hiszen a kistelepülések esetében strukturális, rendszerszintű problémák okozták a nehézségeket, míg a nagyvárosok hitelfelvétele egy-két kivételtől eltekintve (például Budapest-Belváros és Hódmezővásárhely megyei jogú város önkormányzatainak eladósodottsága adhatott okot aggodalomra) nem veszélyeztette az önkormányzatok működőképességét, illetve az arbitrázs műveletek bár nem voltak tiltottak, de nem tekinthetők a prudens gazdálkodás részének. A jogi felelősségen túl vannak olyan rendszerek, amelyek még a problémák bekövetkezése előtt kell hogy figyelmeztessenek, ha egy-egy önkormányzat eltér azoktól a közgazdasági normáktól, amelyek a felelős, hatékony gazdálkodás kereteinek tekinthetők. Ezek az intézmények, amelyek tehát az önkormányzatok működésének folyamatos jogi, pénzügyi ellenőrzését végzik, elsődlegesen az önkormányzati belső ellenőrzés, amely az elsőleges szűrő a problémák feltárására, a kormányhivatalokban és más kormányzati szervezetekben végzett ellenőrző tevékenység, illetve az Állami Számvevőszék (ÁSZ) mint az Országgyűlés által működtetett ellenőrző szerv. A kormányzati szervek közül külön meg kell említeni a Magyar Államkincstárt (MÁK), mint olyan szervet, amely egyszerre támogat és ellenőriz.

¹⁵² DONAT–MILOS 2008.

¹⁵³ Eurostat 2007.

¹⁵⁴ VIGVÁRI 2011; SZAPPANOS 2014.

¹⁵⁵ Lásd www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-eloadasok/atteres-az-eredmenyszemleletu-szamvitelre-attekintes (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

Az önkormányzat saját, belső ellenőrzési rendszere

Az önkormányzati törvény értelmében az önkormányzat jegyzője évente legalább egyszer köteles a költségvetési, a költségvetés-teljesítési és szakmai tevékenységét bemutató, jogszabály szerint előírt módon elkészített adattáblákat és értékelést nyilvánosságra hozni. A nyilvánosságra hozatal módját a törvény külön nem szabályozza, ebben a helyi szokások a mérvadóak. Az önkormányzat működésének pénzügyi hatékonysági és szabályossági ellenőrzését részben, szakmai oldalról a belső ellenőrzés, részben, politikai oldalról a képviselő-testület pénzügyi és költségvetési bizottsága végzi. Ezen belül a pénzügyi és költségvetési bizottság véleményezi a költségvetési javaslatot, a költségvetés végrehajtásának (féléves, éves) beszámolóit, figyelemmel kíséri a költségvetési bevételeinek alakulását és ezen belül kiemelten elemzi a saját bevételi várakozások teljesülését, az önkormányzati vagyon változását, a kötelezettségvállalásokat, amelyek nyomán az önkormányzat eladósodottsága növekedhet (okok, megalapozottság, a bizonylati rend és fegyelem). A bizottság beszámol a képviselő-testületnek, indokolt esetben értesíti megállapításairól az Állami Számvevőszéket. Az önkormányzati törvény (Mötv. 119. §) kötelezi az önkormányzat jegyzőjét, hogy a közpénzekkel való felelős gazdálkodás és a jogszabályoknak való megfelelés keretében olyan belső kontrollrendszert működtessen, amely biztosítja az önkormányzat rendelkezésére álló források szabályos, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. Ezt nevezzük belső ellenőrzésnek. A belső ellenőrzés rendszerének egyúttal törvényi előírásoknak, nemzetközi standardoknak és a miniszeri módszertani útmutatóknak is meg kell felelnie. Előfordul, hogy az önkormányzatok a hatékony gazdálkodás körében a belső ellenőrzést társulásban működtetik, de az éves belső ellenőrzési tervet a képviselő-testületnek jóvá kell hagynia.

Központi kormányzati garanciák

Az önkormányzat az Mötv. által elrendelt módon kijelöl a közös önkormányzati hivatal vagy a megyei önkormányzat hivatala alkalmazásában álló, az önkormányzat nevében kötelezettségvállalásra jogosult személyt. Ha és ameddig ez nem történik meg, a kormányhivatal kijelölhet egy helyettesítőt. A helyi önkormányzatok kötelesek az állami informatikai rendszerrel összekapcsolható informatikai rendszert működtetni annak érdekében, hogy a központi kormányzat elvégezhesse folyamatos önkormányzatokat ellenőrző tevékenységét. Az önkormányzatok így biztosítják az átláthatóságot a pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és más alapvető feladataik egységes szabályok szerinti elvégzése tekintetében (Mötv. 114. §). A helyi önkormányzat számítástechnikai hálózaton keresztül nyújt információs szolgáltatást kötelező feladatairól a kormányzati informatika támogatásával. Ezáltal az önkormányzat csatlakozik a helyi önkormányzatok feladatellátását támogató elektronikus információs rendszerhez (önkormányzati ASP), amely egy, a központi kormányzat által kialakított és biztosított elektronikus információs rendszer. A törvény egyúttal tiltja az önkormányzatok számára, hogy miután kapcsolódtak a kormányzati szolgáltatási rendszerhez, ehhez hasonló szolgáltatást mástól is igénybe vegyenek. A központi kormány üzemeltet egy önkormányzati adattárházat az önkormányzati eladósodási, a közpénzfelhasználási folyamatok monitoringjára, a feladatfinanszírozás és az önkormányzat likviditási helyzetének folyamatos nyomon követésére, segít felismerni az önkormányzati eladósodás megindulását,

képes megakadályozni annak veszélyessé válását. Ezzel a rendszerrel a központi kormányzat a törvény szerint segíti az önkormányzatok gazdálkodási feladatainak végrehajtását, és egyúttal megfelel „a folyamatos állami pénzügyi ellenőrzés biztosítása” feltételeinek.

Kiemelt állami intézmények

Az Országgyűlés ellenőrző szerve, az Állami Számvevőszék rendszeresen, nyilvános ütemterv szerint végzi az önkormányzatok, valamint az önkormányzati tulajdonú cégek ellenőrzését, de végez rendkívüli ellenőrzéseket is. Az Állami Számvevőszék az ellenőrzései nyomán minden esetben javaslatokat fogalmaz meg. Amennyiben jogsértést tapasztal, nem közvetlenül jár el, hanem feljelentést tesz. A központi kormányzat szerveként a Magyar Államkincstár folyósítja a kormányzati transzfereket, támogatásokat. Egyúttal azonban támogatja és ellenőrzi a transzferek felhasználását, és adatokat is gyűjt az önkormányzati alrendszer működéséről.

Európai uniós források és más támogatások felhasználása

Az európai uniós és ahhoz kapcsolódó költségvetési támogatások felhasználását a helyi önkormányzatok esetében is az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság, illetve a Bizottság illetékes szervezetei, mint a kormányzati ellenőrzési szervek, fejezetek ellenőrzési szervezetei vagy a kincstár, az ellenőrzési hatóság, az európai uniós támogatások irányító hatóságai és a közreműködő szervezetek ellenőrizhetik [Mötv. 119. § (1)]. Azok az önkormányzatok és önkormányzati társulások, amelyek központi költségvetési, európai uniós vagy egyéb nemzetközi támogatásban részesültek, kötelesek együttműködni a támogatást nyújtó, a támogatás lebonyolításában részt vevő és a támogatást ellenőrző szervekkel [Mötv. 119. § (2)].

Szervezet és teljesítmény

A hazai önkormányzati és központi közigazgatás legnagyobb szervezeti innovációja a TÉR volt, amely a teljesítménymérés és teljesítményértékelés személyi rendszerét kívánta meghonosítani a hazai közigazgatásban. A megvalósítás határára először a 2000-es évek közepén került közszolgálati személyi értékelési rendszer, elsősorban a központi közigazgatásban. Akkor kormányzati felelőst bíztak meg az értékelési rendszer kidolgozásával. A kísérlet végül, részben az ellenállás és idegenkedés okán elbukott. A 2010-es kormányváltással újjáéledt, és 2013-tól már működik a TÉR (Teljesítmény Értékelő Rendszer), amelynek célja a közszolgálatban dolgozók teljesítményértékelése. Magyarországon e rendszer eredményei

semmilyen formában, mértékig nem nyilvánosak.¹⁵⁶ A Magyary-program és a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia a közszektor esetében már szervezetfejlesztési célokat is megfogalmaz, elfogadva a McKinsey-féle 7S klasszikus szervezetfejlesztési modell logikai rendszerét, szervezetleírását. A program a támogatott szervezeti megoldást ki kívánja terjeszteni a közigazgatás egészére, beleértve az egyes intézményeket is (vö. 12. ábra: *A programköltségvetés kidolgozási útmutatója*). Ahogy a jelen rész bevezetőjében is említettük, az 1990-es években Tatabányán láttam közvetlenül szervezeti kísérleteket, amelyek a stratégiaorientált működést kívánták ösztönözni, de az adott kísérletnek volt olyan eleme is, amely egyablakos befektetéstámogató rendszerrel kívánta – sikerrel – felvenni a versenyt az akkor nemzetközi viszonylatban is kiemelkedően gyorsan fejlődő Székesfehérvárral.¹⁵⁷ Ott a hivatali szerkezetet kanadai tanácsadók segítségével alakították ki. A tatabányai kísérlet különösen érdekes a jelen tanulmány középpontjába helyezett stratégiai gondolkodás szervezeti leképezése tekintetében.

Konklúzió helyett

Abban a munkában, amit ez a tanulmány összegez, egy olyan közmenedzsment-rendszert mutatok be, amely a teljesítmény- és a stratégiai menedzsment eszköztárával közpénzügyi gyökerekből táplálkozva épült fel. Cél- vagy jövőorientáltan működik, alkalmaz egy hatékonyságerősítő eszköztárat, és fontos eleme a személyi felelősség. Működése nyilvános, átlátható, teljesítményjelentései számszerűsített tényeken alapulnak. A tanulmányomban bemutatott megoldásegysüttes megfelel a nemzetközi, például OECD- (2015) ajánlásoknak, és ami fontosabb, egy olyan működést eredményez a hazai közszektorban, itt elsődlegesen az önkormányzatokról van szó, amely valódi konszenzuson alapuló célokat követ, és jólléti közpolitikai célokat valósít(hat) meg, ezt költséghatékonyan teszi azzal, hogy alkalmazza a teljesítménymenedzsment eszköztárával, méri és nyilvánosan kezeli, rendszeresen közzéteszi eredményességi mutatóit. A stratégiai program és az önkormányzat szervezete össze lett hangolva, felelős posztokon olyan személyek koordinálják a stratégiai program végrehajtását, akik megfelelő felhatalmazással rendelkeznek, és anyagilag is érdekeltek feladatuk sikeres végrehajtásában.

A jelen tanulmányban összefoglalt kutatás bemutatását meglehetősen távolról kezdtem. A cél az volt, hogy a közszolgálat, a közösségi feladatellátás gyökereihez jussak el. E tekintetben tulajdonképpen elnéző voltam az olvasóval, és legfeljebb érintettem a történeti, az archaikusabb társadalmak törzsi-nagycsaládi kapcsolatait, az állam mint intézményrendszer kiépítésének történetét. Kiindulásképpen arra voltam inkább kíváncsi, hogy a közszektorral és különösen az önkormányzatokkal foglalkozó szakirodalom hol látja a közszektor helyét, mit tekint közszolgáltatásnak. Ez különösen azért fontos, mert 2010-et követően lezajlott egy

¹⁵⁶ Lásd http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300010.KIM (A letöltés dátuma: 2016. 04. 14.) A rendszer ugyanakkor csak regisztrációt követően tekinthető meg: www.google.hu/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewilMYThm47MAhXGAJoKHessBxsQFggbMAA&url=https%3A%2F%2Fter.gov.hu%2F&usq=AFQjCNEcYPcabsnzYsnk1zC86736QnL-UA (A letöltés dátuma: 2016. 04. 14.)

¹⁵⁷ KOVÁCS–SEBŐK 1998.

nagyon komoly hangsúly-áthelyeződés a közösségi szektorban, amelynek nyomán az önkormányzati feladatellátást több tekintetben újra kell értelmezni. Különösen fontos ez az új mélyfűrés, mert ami történt, az lényegében szakmai viták nélkül zajlott le, és a változás iránya nem egyezett a 2010 előtti szakmai vitákból kisejülő közmegegyezéssel. Ugyanakkor tény, hogy a szakmai vitákból akkor csak egyes elemeiben és sajátos megoldások mentén születtek gyakorlatban is alkalmazott konstrukciók. Bár a hangsúlyt hivatalos oldalról inkább hatósági feladatok állami ellenőrzés alá vételére teszik, de az önkormányzatok szinte teljesen kiszorultak a középszintű feladatellátásból, és több nem középszintű intézményi keretek között végzett szakmai ellátásból, de például a szociális ellátásban is jelentősen megváltozott a szerepük. Az iskolai oktatás kérdése talán a legfájdalmasabb, legvitatottabb, bár 2010-ben egy önkormányzati vezetők között megtartott szavazás hozhatott volna támogatást a megvalósított elképzelésnek. A jelentős önkormányzati térvésztes megítélésem szerint apátiaszerű hangulatot eredményezett. Sokan félnek, hogy a folyamat, amely végül az önkormányzatiság teljes kiürüléséhez is vezethetne, nem zárult le. Kevés innovatív, helyét kereső önkormányzattal találkoztam. Az általános tapasztalat az, hogy az általuk kiérlelt innovációk elterjedése hozhatja az új megoldásokat, az önkormányzatiság új jelentését a hazai feltételek mellett.

Mindehhez tehát ez a tanulmány egyfajta gyökerek feltárásával igyekszik hozzájárulni az új működési keretek lehetőségének bemutatásához. Az önkormányzatok Magyarországon nem egyszerűen teret vesztek, hanem pénzügyi mozgásterük is jelentősen beszűkült. Lecsökkent a szabadon felhasználható forrásaik aránya, mértéke, és hangsúlyos törvényi kényszer jött létre, hogy kötelező, a központi törvények által rájuk szabott feladataiknak elsőbbséget adjanak. Ezek központi költségvetésből származó támogatása továbbra sem teljes körű, ahogy nem is lehetne. Nyilvánvaló, hogy a legtöbben miért válnak beletörődővé az önkormányzati szektorban a fenti módon megnehezült feltételek és szűkülő lehetőségek nyomán. Az ezen oldalakon kínált megoldás az önkormányzatokkal és a közszektorral foglalkozó interdiszciplináris megközelítéssel próbál kitörési irányt mutatni. Mi tehát ennek a lényege?

1. Tekintse át a helyzetét;
2. helyezze új alapokra kapcsolatát a településen élőkkel, dolgozókkal;
3. fogja fel új módon szerepét;
4. koncentrálja a rendelkezésre álló erőforrásait, tárja fel rejtett kapacitásait;
5. folyamatosan figyelje saját tevékenységét, hogy
 - a tervezett módon halad-e a célok megvalósítása;
 - a már látható eredmények megfelelnek-e eredeti céljainak.

Összességében a tanulmány a teljesítmény- és a stratégiai menedzsment eszközrendszerét vizsgálja, adaptálja önkormányzati környezetben.

A kutatás eredményeképpen bemutattam, hogy jogi és politológiai értelemben a közszolgáltatások indokoltságát a politikai akarat, figyelem meglete eredményezi, közgazdasági értelemben ugyanakkor két jelentős csoport feszül egymásnak tulajdonképpen a mai napig. Az egyik csoport (jóléti közgazdaságtani iskola) egyáltalán nem, vagy csak nagyon korlátozottan látja szívesen a közszeektort a gazdaságban, leginkább a keretek, a tökéletes verseny biztosítójaként, a másik csoport (normatív közgazdaságtani iskola) a „piaci kudarcok” mentén teljesen indokoltnak tartja a közszeektor kiegyenlítő, kiegyensúlyozó,

esetlegesen hangsúlyokat teremtő szerepét. A vita a „kormányzati kudarcok” bevezetésével gyorsan elvezet a „jó kormányzás” szükségletéhez, hiszen a kormányzati szektor szereplői sem tévedhetetlenek, ráadásul nem kizárólag egy különleges, altruista embertípus kerül közösségi döntési pozícióba, nyúlhat közpénzekhez. Véleményem szerint a személyes, emberi kvalitások mellett az intézményi, szervezeti keretek, a működés nyilvánossága, átláthatósága, az aktív külső kontroll megléte is fontos tényező. Ezek részben helyzetekből (például kisebb vagy nagyobb település, szervezet), részben kultúrából, értékekből vagy éppen struktúrákból adódnak.

Az 1990-ben létrejött új önkormányzati rendszerre létrehozói Magyarországon mint az elmaradt demokratikus forradalom intézményesült formájára tekintettek. Valójában az önkormányzatok nehezen találták a helyüket az „állami intézményrendszer” és a „helyi közösség képviselője” funkció között. A hivatalok működése nehezen, inkább nyomokban változott, sokat örökölt a rendszerváltás előtti attitűdökből. A rendszerváltás utáni politika bugyrai is ellentmondásos politikusi típusokat, politikai világot szültek. Bár 1990 és 2010 között az önkormányzatok jelentős mennyiségű szabadon felhasználható forrással rendelkeztek, de roskadoztak a kötelező feladatok súlya alatt, amelyeknek eleve, önkéntes módon is elsőbbséget adtak. Ami csak a leginnovatívabbak esetében állt rendelkezésre, az a szak tudás, és másképpen-tenni-akarással. A 2010-et megelőző válságban született megoldások: a nemzeti szintű problémák masszív áthárítása az önkormányzatokra, illetve a 2011-es jogi megoldás, az önkormányzatok megbélyegzése és jogi eszközökkel történt sarokba szorítása (tér- és funkcióvesztés, kötelező feladatok megerősített státusza és kormányzati transzferek kötelező felhasználása, önkormányzati hivatalok és polgármesteri fizetések keretek közé szorítása) törést eredményezett abban a kérdésben, hogy van-e értelme ezeknek az erőfeszítéseknek. E tanulmány a teljesítmény- és stratégiai menedzsment technikáira alapozva azt állítja, hogy a nehéz helyzetben, felhasználva ezeket az eszközöket, a hazai önkormányzatok továbbélhetnek, és ténylegesen betölthetik a nekik szánt sajátos szerepet az „állam” és a „polgárok” között.

A megoldáscsomag úgy épül tehát fel, hogy első lépésben egy *stratégiai tervet* dolgoznak ki. Ez a stratégiai terv, mint láttuk, a gazdasági vagy ciklusprogram, illetve az ITS (integrált településfejlesztési stratégia), valamint más szakstratégiák és tervek keretében rendelkezésre áll. Túl kell ugyanakkor lépni a ciklusprogram kívánságlista mivoltán, illetve az integrált településfejlesztési terv vagy stratégia a legtöbb önkormányzat számára olyan életidegen feladatain, amelyeket vélelmezett uniós forráslelővétel érdekében külső megbízó által készített, talán át sem olvasott dokumentumként fogadott el a közgyűlés, ahogy a többi, az érintett dolgozók által készített szakmai stratégián is. *Egyetlen integráló, belső szükségletekből táplálkozó dokumentumra van szükség.* A céloknak reálisnak, megvalósíthatóknak kell lenniük, és egyszerre kell igazodniuk a helyi politikusok céljaihoz, ígéreteihez, a helyi lakosok és vállalkozók elvárásaihoz, illetve a településen felmerülő ellátási-szakmai szükségletekhez. Tükrözniük kell az önkormányzatokkal szemben támasztott jogi és más, esetleg stratégiai feltételeket. *A stratégia kiindulópontja csak az lehet, hogy a helyi közösség és vezetői milyen települést képzelnek el 30–50 év múlva.* Ebből kell levezetni a teendőket, figyelembe véve a vágyakat és kötelezettségeket, illetve a működés egyéb kereteit. Ezek a megvalósítandó célok, amelyek a jövőkép megvalósítását szolgálják, a stratégiai programban összhangba kell hogy kerüljenek egymással. Az összhangot részben megteremti a vízió, de a részcélok összeütközésbe kerülhetnek az erőforrás-szükségletük vonatkozásában is. Ezért

kell *ismernie az önkormányzatnak a saját lehetőségeit és képességeit*. Tulajdonképpen a jövőképet vesztett és az „ösztönös vezetők” által irányított önkormányzatok ezen a ponton nem jutnak tovább. Általánosságban be kell látni, hogy a jövő tervezése még mostoha feltevések mellett is támpontokat, fogódzókat biztosít. A tervezés időpontjában rendelkezésre álló ismeretek alapján felállított jövőkép és erőforrásterv, összhangban a jogállamiságnak a visszamenőleges jogalkotás tilalmára vonatkozó jogelvével egy komoly, felelős döntés. Az ebben a keretben megtervezett pénzügyi terv, amely tartalmazza a várhatóan rendelkezésre álló forrásokat, valamint forrásszükségletet és a döntések nyomán kialakuló költségeket, ütemezi az önkormányzat tervezett cselekvéseit a várhatóan rendelkezésre álló források szerint, amely alternatívákat és kockázatokat, esetlegesen forgatókönyveket mérlegel, egy olyan önkormányzat stratégiai terve, amelyet nyugodtan nevezhetünk *jövőorientált gondolkodásúnak*. Ez a fajta gondolkodás a jelenlegi hazai önkormányzatok között nagyon ritka.

Az itt leírtak azt jelentik, hogy nem egyszerűen egy jövőképet alkot az önkormányzat, illetve ennek megvalósítására célokat határoz meg, hanem ezeket *részprogramokká és cselekvésekké kell formálni*, amelyeknek *eszközeit, de megvalósításuk szervezeti kereteit, személyi és pénzügyi, jogi feltételeit is beleértve kidolgozza*. A tanulmányban ezt az akciók szintjének neveztem. A költségvetésnek erről a szintről kell építkeznie, hiszen ezen a szinten válnak kézzelfoghatóvá, itt jelentkezik. A költségvetés ugyanakkor *nem jelentheti tisztán azt a költségvetést, amelyet a képviselő-testület (közgyűlés) elfogad*, és amely az önkormányzat törvényes kötelezettségeinek való megfelelést jelenti. Ugyanis a testület által elfogadott éves költségvetésnek különböző típusú előírásoknak kell megfelelni. Az a gazdasági tervből lebontott költségvetés, amelyről itt beszélek, ennek képezheti az alapját, sok önkormányzatnál, mélyebb vagy felületesebb kidolgozottság mellett mindenképpen létezik, hiszen léteznek olyan tervek, amelyek nem férnek be a hivatalosan elfogadott költségvetésbe. Tehát nem a (pénzügyi) tervezési munka megkettőzése a cél, hanem *egy olyan mestertervnek* nevezhető vonalvezető előállítás, amelyből *az önkormányzat vezetése világosan láthatja, hogy mi várható. Egy-egy új fejleményt el tud helyezni, gyorsan ki tudja értékelni a hatását, és viszonylag gyorsan tud reagálni, meghozni a szükséges vezetői döntéseket*.

Ahhoz, hogy a stratégiai programon alapuló új önkormányzati működés megfelelően hatékony legyen, *a tervet és a szervezeti működést összhangba kell hozni*. Ez tehát jelenti a stratégiai program szektorainak, minden egyes konkrét szakmai célnak, programnak vagy konkrét cselekvésnek a menedzselését, amit a hivatalban egy megfeleltetett hivatali egység és egy projektmenedzser, egyszemélyi felelős végez, aki az adott stratégiai egység koordinálásáért, a feladatok megvalósulásáért felelős. Ilyen felelős vezető nemcsak közalkalmazott, hanem választott tisztségviselő is lehet. Tulajdonképpen – ha következetesen végiggondoljuk ezt a feltételt –, ez azt is jelenti, hogy *az önkormányzat minden szervezeti egysége* (hivatali, intézmény, önkormányzati vállalkozás) *egy sajátos, egymással összehangolt szervezeti célt, feladatot fog kapni*. Például az óvodák vagy a hivatali ügyintézők célok, feladatok szerint működnek. Ez önmagában is dinamizálhatja a működést. Célorientált lesz az önkormányzat működése, ami visszafordítja azt jelentheti, hogy azok a tevékenységek, amelyek ebbe a rendbe nem illeszthetők bele, kimaradnak. *Ez a tisztázás szabadíthat fel kapacitásokat*, amelyek a stratégiai program megvalósítására fordíthatók. A kötelező feladatoknak is bele kell illeszkednie ebbe a rendbe, de azok is működhetnek sajátos célok szerint. A feladatok mellett a kiadások vonatkozásában is hasonló tabula rasát kell teremteni.

Csak a stratégiai programmal indokolt költségekre lehet költeni, megszűnnek az automatizmusok. A feladatok célhoz kötése, a költségvetési tabula rasa indokolhatja feladatellátási formák felülvizsgálatát, költséghatékonyabb megoldások feltárását. A változás hordereje indokolja, hogy tekintsünk rá még egyszer az idődimenzióra. *A stratégiai program megvalósításának időtávlata minimálisan az önkormányzat politikai ciklusa*. Ez az az időtáv, amelyben egy önkormányzati politikai vezető nyugodtan gondolkodhat. A hosszú távú célokat tehát erre a jelenleg ötéves, középtávú időszakra dolgozhatja ki részletesen. A teljesítményeket ennek az időtávnak megfelelően kell mérni. Hiszen ezt követi az elszámolás a ciklus alatt végzett munkával. Ebből származtathatók a konkrét cselekvési tervek, az éves gazdasági és költségvetési tervek.

A stratégiai tervnek rugalmasnak, reagálónak kell lennie. Ezt biztosíthatja a monitoring. A monitoring eszközei a teljesítmény- és pénzügyi mutatók, amelyek korszerű kifejezéssel élve vezérlőtáblaként (dashboard) mutatják az önkormányzat stratégiai és pénzügyi folyamatait, a stratégiai célok megvalósulását, azok hatásait. Ez egyúttal értékelő rendszer is, amely részletekbe, egységekre lebontva mutatja be, hogy mi történik. Ez az a rendszer, amely vezetői információs rendszerként működve lehetővé teszi a döntéshozók számára a gyors beavatkozást, és amely a teljesítményértékelés (személyi, szervezeti) rendszere is. Korábban kiemeltük, hogy mivel a mutatók szerepe hangsúlyos a stratégiai tervezési és működési rendszerben, ezért indokolt azok külön hatáselemzése. Annak megvizsgálása, hogy a megcélzott jelenséget méri-e, és nincsen nemkívánatos, „perverz” hatásuk. A teljesítmény- és pénzügyi monitoring adatigényét egy, a COFOG-alapú, eredményszemléletű számvitel kódrendszeréhez kapcsolt 4–5 jegyű önálló, a stratégiai program céljait szolgáló kódrendszerrel viszonylag egyszerűen lehet biztosítani. Az így kinyert adatok segíthetik a különböző jelentések elkészítését, a kommunikációt is. A legegyszerűbb sikermutató az így működő önkormányzat választott vezetőjének, polgármesterének újraválasztása.

A stratégiai gondolkodás sikerének titka a stratégiai tervezés és működés végiggonddoltsága, megalapozottsága. Ez a megalapozottság egyrészt szakmai, másrészt viszont társadalmi. A társadalmi megalapozásnak legalább olyan alaposan tervezettnek kell lennie, mint a stratégiai program egészének. Ezt kommunikációs stratégiában szokás rögzíteni, a kommunikációt természetesen a lehető legszélesebben értelmezve. Tervezését több tekintetben a stratégiai terv kidolgozása előtt meg kell kezdeni, de legalábbis annak legelső pillanatától, mert amennyiben a különböző lakossági, vállalkozói, civil és más stakeholder csoportok korai tervezésbe való bevonását komolyan gondolja az önkormányzat, úgy annak vonatkozásában már jó előre tisztázni kell a pontos módszereket, tervezni kell az egyes érintetti csoportok felkészítését. Azért van szükség önálló stratégiára a kommunikáció esetében, mert a kommunikációnak differenciáltnak kell lennie az eltérő érintettség, elvárt együttműködés stb. okán.

Több olyan kérdés is felmerül, amelyek bizonyos értelemben szentségtörésnek hangzanak, ha elkezdünk arról gondolkodni, hogy milyen esélye van annak, hogy akár egyetlen önkormányzat is bevezessen legalább részlegesen egy ilyen rendszert Magyarországon.

1. Mindenképpen olyan önkormányzat teheti ezt meg, amelynek vezetése megfelelően innovatív, vállalkozószellemű, és sikerét tényekkel igazolható teljesítménnyel kívánja bizonyítani. Nem árt, ha az önkormányzat működése viszonylag komplex, és megfelelő szakértelem áll rendelkezésre egy ilyen program elkészítéséhez.

2. Nem kizárható, hogy előfordulnak olyan önkormányzatok, amelyek belátják, hogy amennyiben érzékelhető hatást akarnak elérni, úgy együttműködésre van szükség. Így szomszédos önkormányzatok együttműködésében kialakul egy stratégiai program-alapon szervezett entitás, ahogy az Európai Unióban a tagállamok felett, amelynek működését a közösen megalkotott stratégiai program szabályozza.
3. Megvalósulhat sajátos módon a kormányzati centralizáció növekedésével, az önkormányzatok fokozott mértékben a kormányzati célok végrehajtó szerepébe kényszerítésével. Amennyiben a központi kormány önmagára és a teljes államrendszerre dolgozza ki a stratégiai programot, annak az önkormányzatok végrehajtó lábaivá válnak.

Korábban az önkormányzatok költségvetési szabadságfokáról beszéltem (vö. *A költségvetési gazdálkodás*), akkor megjelenik az a szempont, hogy a „közjó” vagy „közérdek”, amit a közszeaktor általában képvisel a „jó kormányzás” feltételei mellett, az a képviselt közösség vonatkozásában értendő. A helyi közösség esetében ez különbözhet, adott esetben ellentétbe kerülhet az országos érdekekkel. Az önkormányzatiság e tekintetben tehát azt a mozgásteret jelenti, hogy a helyi önkormányzat a központi törvények keretein belül tudja-e, és ha igen, milyen mértékben, érvényesíteni a sajátos helyi érdekeket, tudja-e a sajátos helyi „jóllétet” szolgálni. Ez a gondolatmenet visszavezet a stratégiavezérelt programalapú teljesítmény-menedzsment kérésére: akkor van értelme a stratégiavezérelt működés kérdését feszegetni, ha az önkormányzatnak van jogi, feladatvállalási és pénzügyi mozgástere. Az én válaszom az, hogy igen, van.

Az önkormányzatoknak mint a „szabadság kis körei”¹⁵⁸ építőköveinek magukra kell találniuk. Ennek része lehet a működés hatékonyabb stratégiai alapú szervezése, amely kiegészítő források és más erőforrások felszabadítását is eredményezheti, illetve az önkormányzatok két és fél évtizedes adósságuk (tisztetet a kivételnek) törlesztéseképpen új szövetséget alkothatnának lakosságukkal, a helyi közösséggel a települések jóllétének biztosítására.

Rövidítések jegyzéke

Áht. – Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

Ávr. – 368/2011 (XII. 31.) Kormányrendelet az államháztartási törvény végrehajtásáról

COFOG – Classification of Functions of Government (kormányzati funkciók osztályozása), számviteli nómenklatúra-rendszer

ESA – European System of Account (európai elszámolási rend), uniós számviteli, elszámolási rend. A név általában tartalmazza az évet is, amelyben elfogadták: például ESA95

EUROSTAT – Az Európai Unió Statisztikai Hivatala

GFS – Government Financial Statistics, kormányzati pénzügyi statisztikai rendszer és módszertan: a kormányzati statisztikák összeállításának elfogadott nemzetközi standardja.

IMF – International Monetary Fund (Nemzetközi Valutaalap)

ITS – Integrált településfejlesztési stratégia

¹⁵⁸ BÍBÓ 1986.

- Ket. – A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- LOLF – Loi organique relative aux lois de finances (A pénzügyek organikus törvénye), Franciaország
- MÁK – Magyar Államkincstár
- Mötv. – Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
- MNB – Magyar Nemzeti Bank
- NUTS – Nomenclature des Unité Terroitorial (területi egységek nómenklatúrája)
- Nvt. – A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény
- OECD – The Organisation for Economic Co-operation and Development (Nemzetközi Gazdasági Együttműködés Szervezete)
- OGY – Országgyűlés
- ÖNHIKI – Egy 1990-től 2012-ig létezett támogatási forma, három sajátos jogcímmel, amely az önhibáján kívül nehéz gazdasági helyzetbe került önkormányzatokat volt hivatott kisegíteni.
- Ötv. – A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (A Mötv. hatálybalépésével hatályon kívül került).
- TÖOSZ – Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, a legtöbb önkormányzatot tagként magáénak tudó reprezentatív önkormányzati érdekvédelmi szervezet
- USAID – US Assistance for International Development, az Egyesült Államok nemzetközi fejlesztési szerve

Felhasznált és ajánlott irodalom

- ALLEN, Richard – TOMMASI, Daniel (2001): *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*. Paris, OECD. Elérhető: www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf (A letöltés dátuma: 2016. 04. 14.)
- ARNSTEIN, Sherry R. (1969): A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4. 216–224. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>
- BÁGER Gusztáv – VIGVÁRI András (2007): *Államreform, közpénzügyi reform, nemzetközi trendek és hazai kihívások*. Budapest, Állami Számvevőszék Módszertani Fejlesztési Intézet. Elérhető: www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2007/t74.pdf?download=true (A letöltés dátuma: 2013. 11. 03.)
- BAILEY, Stephen J. (1999): *Local Government Economics: Principles and Practice*. London, McMillan.
- BALOGH Zsolt György (2013): *Gondolatok a Margit híd felújításával kapcsolatos egyes adatok közérdekűségéről*. Elérhető: www.jogiforum.hu/blog/1/1 (A letöltés dátuma: 2013. 11. 03.)
- BEKÉNYI József szerk. (2014): *Nagy önkormányzati kézikönyv*. Budapest, Nemzeti Községi és Tankönyv Kiadó.
- BESLEY, Timothy (2012): *A jó kormányzat politikai gazdaságtana*. Budapest, Alinea – Rajk László Szakkollégium.
- BIBÓ István (1986) [1947]: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok II*. Budapest, Magvető. 369–397.
- BIBÓ István (1947a): A magyar közigazgatásról, 1947. In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok II*. Budapest, Magvető. 469–484.

- BIBÓ István (1975): A közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció, 1975. In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok III.* Budapest, Magvető. 141–294.
- BIBÓ István (1986): Az európai társadalomfejlődés lényegéről. In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok III.* Budapest, Magvető.
- BUCHANAN, James M. (1972): Toward Analysis of Closed Behavioral Systems. In BUCHANAN, James M. – TOLLISON, Robert D. eds.: *Theory of Public Choice*. Ann Arbor, University of Michigan Press. 11–23.
- BUDAY-SÁNTHA Attila (2001): *Agrárpolitika – vidékpolitika: A magyar gazdaság és az Európai Unió.* Pécs–Budapest, Dialóg Campus.
- BURNSIDE, Craig ed. (2005): *Fiscal sustainability in theory and practice*. Washington D. C., The World Bank.
- CONSTANT, Benjamin (1997) [1818]: *A régiek és a modernnek szabadsága*. Budapest, Atlantis. (Eredetileg: Collection complète des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif et la constitution actuelle, formant une espèce de cours de politique constitutionnelle, 1818.)
- CURRISTINE, Teresa – LONTI, Zsuzsanna – JOURMARD, Isabelle (2007): Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, No. 1. Elérhető: www.oecd.org/gov/budgeting/43412680.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- DABLA-NORRIS, Era – ALLEN, Richard – ZANNA, Luis-Felipe – PRAKASH, Tej – KVINTRADZE, Eteri – LLEDO, Victor – YACKOVLEV, Irene – GOLLWITZER, Sophia (2010): *Budget Institutions and Fiscal Performance in Low Income Countries*. Washington, The International Monetary Fund.
- Deloitte (2015): *Zero Based Budgeting: Zero or Hero?* Deloitte Development. Elérhető: www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/process-and-operations/us-cons-zero-based-budgeting.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- DICSŐ László (2010): *A helyi közzszolgáltatások szervezése*. Budapest, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Demax Művek.
- DONAT, Liliana – MILOS, Marius (2008): *Public sector efficiency according to COFOG classification in the European Union*. MPRA Papers No. 12927. Timisoara, West University of Timisoara.
- Európai Bizottság (1996): Általános érdekű szolgáltatások Európában [COM(1996)443, EC]. Brüsszel, Bizottsági Közlemény.
- Európai Bizottság (2003): Az általános érdekű szolgáltatásokról [COM(2003) 270], Zöld Könyv. Brüsszel, Bizottsági Közlemény.
- Európai Bizottság (2004): Az általános érdekű szolgáltatásokról [COM(2004) 374], Fehér Könyv. Brüsszel, Bizottsági Közlemény.
- Európai Bizottság (2011): Az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszere. Brüsszel, Bizottsági Közlemény.
- Eurostat (2007): *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics: Classification of the Functions of Government (COFOG)*. Eurostat Methodologies and working papers. Luxembourg, European Union.
- FARKASNÉ GASPARIK Emese (2018): *Önkormányzati gazdálkodás*. Budapest, Dialóg Campus.
- FARVACQUE-VITKOVIC, Catherine – KOPÁNYI, Mihály eds. (2014): *Municipal Finances*. Washington, D. C., The World Bank.
- FEKETE Márk – MÉSZÁROS Ágnes szerk. (2008): *Balanced Scorecard a gyakorlatban*. Budapest, IFUA Horváth & Partners.
- FLYNN, Norman (2002): *Public Sector Management*. 4th edition. London, Financial Times – Prentice Hall.

- GAZSÓ István – KOVÁCS Róbert (2014): *A pénzügyimodell-vizsgálatok bemutatása*. Kutatási jelentés. Helyi Observatórium.
- GÁSPÁR Mátyás szerk. (2014): *Szervezett fejlesztés. A Gazdasági Versenyhivatal szervezetfejlesztése 2013–2014. Zárt irányítási kör kialakítása az ÁROP-1.2.18/A-2013 kódszámú pályázati program keretében*. Budapest, Gazdasági Versenyhivatal.
- GÁSPÁR Mátyás – TEVANNÉ SÜDI Annamária (2018a): *Önkormányzati szervezetfejlesztés. Lépések egy új lokalizmus felé az önkormányzatiság újrafelfedezésével*. Budapest, Dialóg Campus.
- GÁSPÁR Mátyás – TEVANNÉ SÜDI Annamária (2018b): *Zárt ciklusú stratégiai menedzsment (ZCSM) rendszer megvalósítása az önkormányzatok működésében*. Kézirat. „Jó Önkormányzat – a jó állam részét képező teljesítőképes és intelligens önkormányzati menedzsment 2016/63/NKE-ÁKK” Kutatási program. Ludovika Kiemelt Kutatóműhely.
- GOGLIO, Alessandro (2007): *Encouraging Sub-National Government Efficiency in Hungary*. OECD Economics Department Working Papers Economics Department Working Papers No. 565.
- GPRA (1993): Government performance and results act, USA. Elérhető: <https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- Guide pratique de la LOLF. Comprendre le budget de l'État* (2012): Ministère de l'Économie et des Finances, République Française. Elérhető: www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/publications/guide_pratique_lolf/2012/guidelolf2012.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- HAASE Diána (2016): A statisztikai célú területi egységek közös nomenklatúrája (NUTS), Európa Parlament. Elérhető: www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.6.html (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- HAGEN, John (1968): *Program budgeting*. Los Angeles, UCLA Graduate School of Education. (CSE Report No. 7.) Elérhető: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED038742.pdf> (A letöltés dátuma: 2016. 04. 13.)
- HASTINGS, David A. (2010): *The Human Security Index: An Update and a New Release*. International Symposium on Geoinformatics for Spatial Infrastructure Development in Earth and Allied Sciences 2010. Elérhető: <http://gisws.media.osaka-cu.ac.jp/gisideas10/viewpaper.php?id=381> (A letöltés dátuma: 2016. 04. 13.)
- HEGEDÜS József – KOVÁCS Róbert – ROSENBERG, Philip – VIGVÁRI András (1999): *Pénzügyi elemzés. A magyar önkormányzatok pénzügyi gazdálkodásának modernizálása*. 2. kötet. The Urban Institute – USAID.
- HEGEDÜS József – KRAJSÓCZKY Erzsébet – ROSENBERG, Philip (1999): *Program budgeting*. Training Manual, Modernizing Financial Management for Local Governments vol. 1. The Urban Institute – USAID.
- HERVAINÉ SZABÓ Gyöngyvér (2015): *A jól-léti közpolitika a 21. században*. Székesfehérvár, Kodolányi János Főiskola.
- HOFFMAN István (2015): A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítései a jogi szabályozásban. *Magyar Jog*, 62. évf. 4. sz. 210–223.
- HOLCZER Marianna – PAPP Emese – SIMON Barbara (2015): *Önkormányzati gazdálkodás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- HORVÁTH M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- HORVÁTH M. Tamás (2016): *Közzolgáltatások megszervezése és politikái*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

- HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf. 2. sz. 121–147.
- JÓKAY Károly – VERES-BOCSKAY Katalin (2009): Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendezési eljárás. Tapasztalatok és a szabályozásban rejlő lehetőségek. *Pénzügyi Szemle*, 54. évf. 1. sz. 111–125.
- JÓZSA Zoltán (2006): *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- KAPLAN, Robert S. (2010): *Conceptual Foundations of the Balanced Scorecard*. (Working paper No. 10-074.) Boston, MA, Harvard Business School, Harvard University.
- KAPLAN, Robert S. – NORTON, David P. (2004): *Stratégiai térképek*. Budapest, Panem.
- KAPLAN, Robert S. – NORTON, David P. (2008): Mastering the Management System. *Harvard Business Review*, January 2008.
- KÓNYA László – FARKAS Zsolt – PUSZTAI Adél – TÓZSA István – SIMON Barbara – TÓTH Ferenc (2015): *Az önkormányzat jogállása és döntési kompetenciája*. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem.
- KOVÁCS Róbert (2007): *Az önkormányzatok költségvetési támogatásának reformja – modell kísérletek, kutatási jelentés*. Helyi Obszervatórium.
- KOVÁCS Róbert (2012): *Az önkormányzatok adóssághelyzete*. Helyi Obszervatórium. (Helyi Obszervatórium Füzetek, 6.) Elérhető: <http://lrmi-cloud.hu/portal/index.php/hu/publikaciok/71-kovacs-robert-az-onkormanyzatok-eladosodasrol-letoltheto-anyag> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- KOVÁCS Róbert (2015): *Programköltségvetés. Tréning kézikönyv*. 2. kiadás. Budapest, TÖÖSZ – Helyi Obszervatórium. (A teljesítményelvű önkormányzati pénzügyi menedzsment, 6. kötet.) Elérhető: <https://drive.google.com/file/d/0B7Q4BnS5ABrpYlRvR0h6Mjl1Q1E/view> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- KOVÁCS Róbert (2016): A programköltségvetés és a teljesítményelvű, hatékony önkormányzati pénzügyi menedzsmentet támogató eszközök. In ERDŐS Katalin – KOMLÓSI Éva szerk.: *Tanítványaimban élek tovább. Emlékkötet Buday-Sántha Attila tiszteletére*. Pécs, PTE KTK. 343–360. Elérhető: http://ktk.ptt.hu/sites/default/files/hir_mellekletek/2017/04/e-book_tanitvanyaimban_elek_tovabb.pdf, illetve: https://ktk.ptt.hu/sites/ktk.ptt.hu/files/images/kepzes/phd/e-book_tanitvanyaimban_elek_tovabb.pdf.cdownload (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- KOVÁCS Róbert (2018): *A helyi gazdaságfejlesztés helye a jó helyi önkormányzás rendszerében*. Kézirat. „Jó Önkormányzat – a jó állam részét képező teljesítőképes és intelligens önkormányzati menedzsment 2016/63/NKE-ÁKK” kutatási program. Ludovika Kiemelt Kutatóműhely.
- KOVÁCS Róbert – BEKÉNYI József – KÓNYA László Ferenc (2018): *Önkormányzatok jogállása*. Budapest, NKE.
- KOVÁCS, Róbert – SEBŐK, Orsolya (1998): *Financial Management Hungarian Cities: The Case of Tatabánya*. Washington, D. C., The Urban Institute. Elérhető: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACJ603.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- KOVÁCS Róbert – SÜKÖSD ANIKÓ (2014): *Az állami támogatáspolitikai változása és hatása az önkormányzatok finanszírozási helyzetére*. Kutatási jelentés. Helyi Obszervatórium.
- KOVÁCS Róbert – SÜKÖSD ANIKÓ (2014a): *Településmorfológia hatása a közzszolgáltatások ellátására – Elméleti és modellezési kérdések*. Budapest, Helyi Obszervatórium.
- KSH (2013): *A jóllét magyarországi indikátorrendszere*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/jollet13.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- LENTNER, Csaba (2014): The Debt Consolidation of Hungarian Local Governments. *Pénzügyi Szemle/ Public Finance Quarterly*, Vol. 59, No. 3. 310–325.

- LENTNER, Csaba (2015): Uncertainty Factors in National Economy Planning – International Effects and Hungary's Outlook Up to 2050. *Central European Political Science Review*, Vol. 16, No. 62. 9–26.
- LENTNER Csaba (2017): *Közpénzügyi menedzsment*. Pécs, Dialóg Campus.
- LOCKE, John (1986) [1689]: *Második értekezés a polgári kormányzatról*. Budapest, Gondolat.
- LOLF (2001): Loi organique relative aux lois de finances, dokumentáció, 2012. Elérhető: http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/publications/guide_pratique_lolf/2012/guidelolf2012.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- Magyarország konvergencia programja 2013–2016 (2015): Magyarország Kormánya. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/cp2013_hungary_hu_0.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
- MNB (2015): *Költségvetési elemzés. A 2016. évi költségvetési törvényjavaslat elemzése*. Budapest, Magyar Nemzeti Bank. Elérhető: www.mnb.hu/letoltes/koltsegvetsesi-jelentes-20150527.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- MNB (2016): *Költségvetési jelentés. A 2017. évi költségvetési törvényjavaslat elemzése*. Budapest, Magyar Nemzeti Bank. Elérhető: www.mnb.hu/letoltes/mnb-elemzes-a-2017-evi-koltsegvetsi-tv-javaslatrol.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- Magyarország területi szintjeinek egységes rendszere. Elérhető: www.terport.hu/europai-unio/teruleti-szintek (A letöltés dátuma: 2017. 08. 01.)
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat de (1995) [1758]: *De l'esprit des lois*. (Une édition électronique réalisée à partir du livre Montesquieu, De l'esprit des lois.) (Révisée, L'orthographe et la ponctuation modernisées.) Édition électronique. Édition par Laurent Versini. Paris, Éditions Gallimard.
- MOYNIHAN, Donald – BEAZLEY, Ivor (2016): *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*. Washington, D. C., World Bank Group. Elérhető: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25297/9781464809545.pdf?sequence=2&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- MUSGRAVE, Richard A. – MUSGRAVE, Peggy B. (1989): *Public Finance in Theory and Practice*. New York, McGraw-Hill.
- NYIKOS Györgyi (szerk.) – CSÁNYI Réka – KÉZDI Árpád – KOKAS Barbara (2018): *Államháztartás*. Budapest, Dialóg Campus.
- OECD Organisation for Economic Co-operation and Development (2011): OECD Territorial Reviews: Slovenia 2011. Elérhető: www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-slovenia-2011_9789264120587-en (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- Organisation for Economic Co-operation and Development OECD (2007): OECD Economic Survey Hungary 2007. Elérhető: www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-hungary-2007_eco_surveys-hun-2007-en (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- OECD (2015): *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Public Governance Territorial Development Directorate. Elérhető: www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- Organisation for Economic Co-operation and Development OECD (2015a): *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris, OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development OECD (2017): *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy*. Elérhető: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/hungary-2017_9789264286535-e (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)

- [Önkormányzatiság] (2011): *Az önkormányzatiság történeti és nemzetközi áttekintése*. Kézirat, belső használatra. Budapest.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2008): *A helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- POGÁTSA Zoltán (2016): *Magyarország politikai gazdaságtana*. Budapest, Osiris.
- PORTER, Michael E. (1998): The competitive advantages of nations. In PORTER, Michael E.: *On Competition*. Boston, MA, Harvard Business Review Press. 155–196.
- PORTER, Michael E. (2007): *Wettbewerbsvorteile: Spitzenleistungen erreichen und behaupten*. 4. Aufl. Frankfurt a. M., Campus.
- ROBINSON, Marc – LAST, Duncan (2009): *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. Elérhető: www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 02. 28.)
- ROSENBERG, Phil (1999): *Program Budgeting, Modernizing Financial Management. Training Manual*. Washington–Budapest, The Urban Institute – Metropolitan Research Institute.
- SCHUMPETER, Joseph A. (2003) [1943]: *Capitalism, Socialism and Democracy*. London – New York, Routledge.
- SIMON József (2011): *A központi és a helyi kormányzat információs rendszerének kérdései*. PhD-disszertáció. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Elérhető: <https://pea.lib.ptc.hu/bitstream/handle/pea/1482/simon-jozsef-phd-2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2018. 04. 14.)
- SISA Krisztina A. (2014): *Települési önkormányzatok tervezési módszereinek továbbfejlesztése. Elmozdulás a stratégiaorientált menedzsment szemlélet irányába*. PhD-értekezés. Kaposvár, Kaposvári Egyetem Gazdaságtudományi Kar Pénzügy és Számvitel Tanszék.
- SISA Krisztina A. – KOVÁCS Róbert (2018): A tervezési keretrendszer innovatív megközelítése a magyarországi államháztartási szektorban. *Polgári Szemle*, 14. évf. 1–3. sz. 221–235. DOI: <https://doi.org/10.24307/psz.2018.0817>
- SIVÁK József (2014): Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 301–315.
- STIGLITZ, Joseph E. (2000): *A kormányzati szektor közgazdaságtana*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- STIGLITZ, Joseph E. – SEN, Amartya – FITOUSSI, Jean-Paul (2009a): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Paris, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Elérhető: www.cpc.unc.edu/projects/rhms-hse/publications/1921 (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- STIGLITZ, Joseph E. – SEN, Amartya – FITOUSSI, Jean-Paul (2009b): *The Measurement of Economic Performance and Social Progress Revisited*. Paris, OFCE (Centre de recherche en économie de Sciences Po). Elérhető: www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2009-33.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (2011): *Az Európai Unió tag-államainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
- SZÁMADÓ Róza (2018): *Inkluzív önkormányzat-építés*. Budapest, Dialóg Campus.
- SZAPPANOS Júlia (2014): Áttérés az eredményszemléletű számvitelre – áttekintés. *Pénzügyi szemle*, (digitális kiadás) 2014. március 11. Elérhető: www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-eloadasok/atteres-az-eredmenyszemleletu-szamvitelre-attekintes (A letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)

- TANZI, Vito (2009): *The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis*. Paper presented at the plenary session of the 65th Congress of the International Institute of Public finance, Cape Town (South Africa), August 13, 2009.
- (UN HABITAT) (2007): *Financial Management for Local Governments*. Vol. I–IV. Nairobi, Kenya, UN Habitat – LGI.
- VAN DOOREN, Wouter – BOUCKAERT, Geert – HALLIGAN, John (2010): *Performance Management in the Public Sector*. London, Routledge.
- VIGVÁRI András (2005): *Közpénzügyeink*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- VIGVÁRI András (2009): *Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben*. Budapest, Állami Számvevőszék Kutató Intézete. Elérhető: www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2009/t272.pdf?ctid=739 (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- VIGVÁRI András (2010): Is the Conflict Container Full? Problems of Fiscal Sustainability at the Local Government Level in Hungary. *Acta Oeconomica*, Vol. 60, No. 1. 49–77.
- VIGVÁRI András (2011): *Bevezetés a közszektor controllingba*. Győr, Széchenyi István Egyetem. Elérhető: <http://rs1.sze.hu/~bedecsj/P%E9nz%FCgytan%20II.gyakorlatok%20anyagai/7.%20het/kozkontrol2.pdf> (A letöltés dátuma: 2016. 04. 14.)
- ZSOM Brigitta (2015): A jóllét mérése hátrányos helyzetű régiókban. *Területi Statisztika*, 55. évf. 3. sz. 273–287. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2015/03/zsom.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)

Hivatkozott hazai és uniós jogszabályok

- Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R1059&from=HU> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 1888/2005/EK rendelete (2005. október 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szóló 1059/2003/EK rendelet módosításáról tekintettel a Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia Európai Unióhoz történő csatlakozására. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R1888&from=EN> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 1392/2007/EK rendelete (2007. november 13.) a 2223/96/EK tanácsi rendeletnek a nemzeti számlákkal kapcsolatos adatszolgáltatás tekintetében történő módosításáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R1392&from=en> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája (326/02)
1990. évi C. törvény a helyi adókról
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.)
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról
2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)
2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.)

- 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (Nvt.)
- 2011. évi CXCIX. törvény a közzszolgálati tisztviselökröl, illetve 10/2013. (I. 21.) Kormányrendelet a közzszolgálati egyéni teljesítményértékelésröl
- 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggö törvények módosításáról, és a 66/2015. (III. 30.) Kormányrendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
- 2012. C. törvény
- 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvröl
- 2014. évi XXIII. törvény egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggö módosításáról
- 2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséröl
- 2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséröl
- 2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséröl
- 368/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
- 314/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökröl, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről
- 67/1990 (VIII. 14.) OGY határozat a Magyar Köztársaság megyéiröl, a megyék nevérol és székhelyéröl
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)