

Az önkormányzatoknál zajló tervezés módszertani megújításának lehetőségei és korlátai

Bevezetés

Az önkormányzatok és különböző gazdálkodási formában működő szervezeteik jelentős pénzforrásokat felhasználó és vagyont működtető szektort alkotnak, amely szektor erős hatást gyakorol az egész gazdaság teljesítőképességére. A felhasznált pénzforrások jelentős hányadát a nemzetgazdasági szereplők különféle jogcímenen történő befizetései alkotják, így az önkormányzatok pénzgazdálkodásával és pénzköltéseivel kapcsolatos alapelvadás a transzparencia, a hatékony és eredményes közfeladat-ellátás, közszolgáltatás rendszerének működtetése. Ezen elvárások megvalósításának egyik záloga és támasza lehet a tervezés és az elkészült tervek, röviden a tervezett működés és gazdálkodás. Nemzetgazdasági érdek egy olyan tervezési rendszer kialakítása, amely jól szolgálja gazdálkodásuk minőségének, a közfeladat-ellátás átláthatóságának és a feladatellátást finanszírozó közpénzek és képződő források mértékének minél pontosabb meghatározását. A tanulmányban javasolt önkormányzati tervezési keretrendszer proaktív stratégiai tervezésen alapszik, amelyben komplex és konzisztens rendszert alkotnak az egyes tervezési szintek és tervdokumentumok. Ezek a tervezési szintek a stratégiai tervezés, a taktikai (középtávú) tervezés és az éves költségvetés készítése. Innovatív megközelítésben a tervezési rendszert a profitszektorra jellemző struktúrában érdemes kialakítani, differenciált tervezési módszerek alkalmazásával, a terv-tény eltérések elemzését biztosító indikátorrendszer kiépítésén keresztül. Ezt a javasolt tervezési rendszert a kontrolling keretén belül érdemes megszervezni, amely túlmutat a jelenleg alkalmazott önkormányzati belsőkontroll-rendszeren.

A tervezés fogalomrendszere

A tervezés értelmezése

Az államháztartás minden szintjére kiterjedő, általános fogalomrendszer és célkitűzések vezérlik a tervezési tevékenységet a közpénzből gazdálkodó éves költségvetés alapján működő intézményeknél. A jogszabály szintjén megjelenő tervezés általános célkitűzése az állam-

háztartási törvény (a továbbiakban: Áht.¹) értelmében annak biztosítása, hogy a tervezett bevételek közgazdaságilag megalapozottan, a tervezett kiadások kizárólag a közfeladatok megfelelő ellátásához szükséges mértékben és indokoltan kerüljenek jóváhagyásra. A jogszabály azt is egyértelműen rögzíti, hogy csak olyan új közfeladat írható elő vagy vállalható, amelynek ellátásához megfelelő pénzügyi fedezet áll rendelkezésre. Ha a tervezés során a pénzügyi fedezet már nem biztosítható, intézkedni kell a közfeladat megszüntetéséről. Az Áht. szerint megfogalmazott tervezési célkitűzésből levezethető a tervezés fogalma is, amely a közszektorban elsődlegesen az éves költségvetés elkészítésére szűkül. A helyi önkormányzatokat szabályozó Mötv.² értelmében az önkormányzatoknál folyó gazdálkodás alapját – analóg módon az államháztartás többi szereplőjével – az éves költségvetés teremti meg. Az önkormányzati feladatellátás pénzbevételeit (forrásait) és kiadásait a helyi önkormányzat egységes költségvetési rendelete elkülönítetten tartalmazza.

A tervezés jelen megközelítése a rövid távú terv – Magyarországon egy költségvetési évet (naptári év) felölelő – elkészítésére helyezi egyértelműen a hangsúlyt.

Az éves tervezés mellett jogszabályi szinten is jelen van a közép- és hosszú távú tervképzési kötelezettség. A középtávú tervezés a fejezetek szerinti bontású központi költségvetés költségvetési bevételeinek és kiadásainak, a költségvetés egyenlegének és az államadósságnak a tervezésére irányul a költségvetés évét követő három év tekintetében. A középtávú tervezésnek a kormány által évente legalább két alkalommal, a tárgyévre és az azt követő négy évre vonatkozóan elkészített makrogazdasági és költségvetési előrejelzésén kell alapulnia a stabilitási törvény³ értelmében. A helyi önkormányzatoknál a képviselő-testület hosszú távú fejlesztési elképzeléseit gazdasági programban, fejlesztési tervben rögzíti, amelynek elkészítéséért a helyi önkormányzat felelős.

A tervezésben kulcsszerepet betöltő költségvetés az Áht. értelmezésében egy olyan dokumentum, amely a költségvetési évben teljesülő költségvetési bevételek (bevételi előirányzatok) és költségvetési kiadások (kiadási előirányzatok) előirányzott összegét tartalmazza. A jogszabály is tervként értelmezi a költségvetést, amely a kiadások és bevételek következő évre előirányzott, vagyis megtervezett összegeit tartalmazza. A hivatkozott tervezési fogalomrendszerben a tervezés egyszerre testesíti meg magát a tervdokumentumot és a tervalkotás folyamatát. A tervezés és a terv fogalmát ugyanakkor koncentráltan a költségvetés terminológiájával összefüggésben értelmezik jogszabályi szinten.

Meglátásom szerint nem szerencsés a költségvetési tervezés és a tervezés közé egyenlőségjelet tenni, mert a költségvetés az önkormányzatok és intézményeik éves pénzügyi tervét takarja, ugyanakkor a tervezés a különféle időtávot felölelő és a menedzsment különféle elvárásait kielégítő, funkcionális részterveinek – például Integrált Városfejlesztési Stratégia (IVS), szerkezeti tervek stb. – konzisztens rendszere. A tervezés fogalmának ezen megközelítését alapvetően a profitszektor szereplőinek tervezési gyakorlata hívta életre, amely „menedzsmentfelfogás” kellő alapossággal, az önkormányzatoknál folyó gazdálkodásra és működésre történő hangolást követően hatékonyan adaptálható.

Az éves költségvetés-tervezés dominanciája ugyanakkor érthető, hiszen a költségvetés a helyi önkormányzat gazdálkodásának alapját biztosító olyan konkrét pénzalap,

¹ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

² 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

³ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

amely meghatározott célok finanszírozását szolgálja. Ilyen értelemben a költségvetés egy pénzügyi tervnek tekinthető, amely jellegéből adódóan jövőorientált, bizonytalanságokat és kockázatokat is tartalmaz.

Közpolitikai megközelítésben a költségvetés egy olyan jogi dokumentum, amelyet legitim politikai testület hagy jóvá, és amely közpolitikai célok kifejezője és érvényre juttatója,⁴ egyúttal a kormány programja, közpolitikai szempontból az összes állami feladat rendszerezése, pénzügyi vonatkozásban a kiadási igények és bevételi lehetőségek összehangolásának eszköze.⁵

A tervezés jellemzői a következőképpen foglalhatók össze:

- célorientált formalizált folyamat;
- egymásra épülő döntések sorozata;
- a szervezeti működés iránytűje;
- egymással összefüggő elemekből felépülő komplex rendszer.

A tervezés mint tevékenység legáltalánosabban úgy foglalható össze, mint a tervek (tervdokumentáció) elkészítésére irányuló lépések egymásra épülő és állandóan ismétlődő folyamata, egyfajta választás (döntés) a célhoz vezető útról, eszközökről, erőforrásokról és egyéb feltételekről, amelynek célja felkészülni a rövid és hosszú távú jövő kihívásaira. Ennek megfelelően egy tudatos jövőalakítást is jelent, ahol a tudatosság szerepe – többek között – a bizonytalanság és a kockázatok minimalizálása.

A tervezés egy összetett – jellemzően formalizált – folyamat, amelynek keretén belül kell kijelölni és számok formájában konkretizálni a kitűzött célokat és a célok eléréséhez szükséges cselekvési utakat, lehetőségeket és feltételrendszert. A cselekvési lehetőségeket konkrét intézkedési tervekkel kell alátámasztani, lehetőleg a szervezet minden funkcionális területe, vállalati egysége számára.

Értelmezésemben a tervezés folyamata nem zárul le a tervdokumentumok elkészítésével, hiszen szükség van a tervek megvalósításának folyamatos nyomon követésére, a terv-tény adatok összehasonlítására, eltéréselemzésekre és a vezetők felé történő folyamatos visszacsatolásra rendszeres beszámolók formájában.

A tervezésre tehát komplex rendszerként⁶ érdemes tekinteni, ami tartalmazza a tervek végrehajtását és a végrehajtás monitoringját is, és nem szűkül le a költségvetés-tervezés folyamatára – a hagyományos és megszokott értelmezéssel ellentétben –, hanem magában foglalja a stratégiai, taktikai és egyéb rövid távú tervezési feladatokat egyaránt.

A tervezés súlya, jelentősége a közszektorban

Egy akkurátus és kellően megalapozott tervezéssel a jövő válik a cselekvések, döntések mozgatórugójává. A tervezés tehát egy jövőorientált tevékenység, amely orientáció jelentősége vitathatatlan a közszektorban.

⁴ GYÖRFFI–VIGVÁRI 2009.

⁵ MAGYARY 1923, idézi: SIVÁK–VIGVÁRI 2012.

⁶ Figyelembe kell venni ugyanakkor azt is, hogy a tervezési tevékenység analitikus vizsgálata a tevékenység komplex jellegéből fakadóan nem függetleníthető a többi vezetési alrendszerrel szemben.

A tervezés közszektorbeli hangsúlyos volta a következő okokra vezethető vissza:

- A költségvetési szervek az állampolgárok különféle jogcímenek megvalósuló befizetéseiből látják el a közfeladatokat, illetve elégit ki a társadalmi közös szükségleteket. Az adófizető állampolgárok – joggal – szeretnék tudni, hogy a befizetéseikért cserébe milyen ellenszolgáltatás jár (társadalmi kontroll). Erre pedig akkor tud minél pontosabban válaszolni az „állam”, ha pontos költségvetés (terv) készül az ellátandó közfeladatokról (kiadási szükségletekről) és azok pénzügyi fedezeteiről (finanszírozási forrásairól). Az államnak elszámoltathatónak kell lennie. Ennek alapfeltételét képezi a közszolgáltatások (output és outcome) mérhetősége és a költségvetés-készítés gyakorlati megvalósítása a tervezés során a megfelelő tervezési módszer alkalmazásán keresztül.
- A tervezés jövőorientált felfogásának szükségessége, szemben a piaci szektorral, a közösségi jellegéből is adódik. A piaci szektorban a működés irányát a tulajdonos vagy annak képviselője határozza meg, hiszen a tulajdonos viseli a kockázatokat. Ezzel szemben a közszektorban ilyen kockázatviselő nincs, hacsak nem maga a teljes képviselt közösség. A politikai vagy a köztisztviselői felelősség korlátozott, nem terjedhet ki a teljes vagyonesztésre, mint a magántulajdonos esetében. Éppen ezért kell a célokat és az eszközök használatát előre, kiszámítható és számonkérhető módon tervezni.
- Az állam és különböző apparátusai lassan reagálnak a gazdasági környezet, a piaci keresleti-kínalati viszonyok impulzusaira, ezért a közfeladat-ellátást és a finanszírozási rendszert minél pontosabban, előrejelző, bizonytalanságok, kockázatok szintjének minimalizálásával kell végiggondolni, azaz megtervezni.⁷

A tervezés szükségességét alátámasztó további indoklások „szektorsemlegesek”,⁸ mint például a tervezéssel a jövő motiválja a vezetői döntéseket, a működésben rejlő bizonytalanságok, kockázatok csökkenthetők egy pontos, jól átgondolt és formalizált tervezéssel, a tervezés kijelöli egy szervezet számára a fejlődési pályát, amelyen végighaladva eredményesebben (célorientáltan), sikerebben tud működni.

A modern piacgazdaságban működő közszektor tervezésének jellemző vonásai Faragó alapján az alábbi jellemzőkkel rendelkeznek:

- „többszintű és sokszereplős (a rendszer nem csak a gazdaság alapellentéteiből áll);
- kétirányú (egyszerre top-down és bottom-up);
- elfogadja az állami (kívülről, felülről) beavatkozás szükségességét (a nemzet távlati érdekeit érvényesíti);
- érték-pluralista;
- törekszik megfelelni a társadalmi tudás szintjének (tudományos és racionális), ugyanakkor korlátozza a rendelkezésre álló információ tömege és jellege;
- duális: részben segíti (generálja), részben korlátozza a magánszférát;
- és politikailag meghatározott”.⁹

⁷ SISA-KOVÁCS 2018.

⁸ Lásd például BALATON-HORTOVÁNYI 2018.

⁹ FARAGÓ 1997.

A tervezés teremt kapcsolatot az önkormányzat és környezete között. A tervezés segítségével kell felkészülni a környezet várható változásaira, kihívásaira. A környezeti elemek közül kiemelt szerepet játszik a jogszabályi környezet mint „magyarázó változó”, mert ez befolyásolja, magyarázza közvetlenül a tervezési rendszer mint „függő változó” működésének alapvető feltételrendszerét.

A tervezési rendszer jellemző vonásai

Jelen fejezetben az önkormányzatoknál folyó tervezési tevékenység átfogó jellemzését a tervezési tevékenység erős, illetve gyenge pontjainak ismertetésén keresztül szeretném illusztrálni.

Gyenge pontok

A tervekészítést alapvetően a különféle jogszabályi kötelezettségeknek történő megfelelés (külső kényszer) motiválja a saját érdek, menedzsmentmotiváció helyett. Ez a kényszer vezérelte tervekészítés meglátszik a készülő tervfajták alacsony számában, a stratégiai szemlélet, illetve stratégiai menedzsmenttevékenység hiányosságai területén és az elavultnak számító inkrementális költségvetés-tervezési módszer alkalmazásának túlsúlyában egyaránt.

A tervezési gyakorlatban az évente ismétlődő költségvetés-tervezési tevékenység dominál, ami rövid távú szemléletet tükröz, és alapvetően a múltra koncentrálnak. Ezáltal a működést és feladatellátást nem a jövő determinálja. A tervezés lényege épp a jövőre való felkészülés támogatása lenne a kockázatok és bizonytalanságok minimalizálásán keresztül. Fenntartható tervezési rendszerre van szükség, ami véleményem szerint jövőorientált, és a hosszú távon stabil és kiszámítható működés egyik zálogát jelenti. Az éves költségvetések nem tükrözik vissza a hosszú távú tervek (például gazdasági program, településrendezési tervek, ágazati fejlesztési tervek) célkitűzéseit. Ennek az egyik lehetséges oka az, hogy hiányzik az éves és a hosszú távú tervek közötti összekötő kapocs szerepét betöltő középtávú vagy akciótervezés. Módszertani szempontból viszont a legnagyobb hiányosságnak az tekinthető, hogy a költségvetés tervezése során „erősen” a bázisszemlélet uralkodik. Ennek a szemléletnek az egyik legnagyobb hátránya az, hogy adotttnak tekinti a bázisév(ek) feladatellátási, intézményi, erőforrás-kapacitási és finanszírozási viszonyait, ezáltal a rendszer automatikusan legitimálja a korábbi struktúrákat. Az inkrementalizmus egyik legnagyobb veszélye az, hogy a szokásjog felülírja a racionalitást, mert látszólag ez egyszerűbbnek tűnik.

A tervezési rendszer nem biztosítja az ellátandó közfeladatok (kiadások) és a finanszírozási források (bevételek) közötti egyensúlyt és a transzparens gazdálkodást. A kiadások megtervezése a központilag jóváhagyott források összegéből mint tervezési keretből kiindulva, felülről vezérelve történik, és nem veszi figyelembe a kiadások mögött megjelenő feladatok valódi erőforrásigényét. Egy feladat kiadásának megtervezésekor az „amennyi jut, annyit kap”-elv érvényesül a költség-haszon elv mérlegelése és kalkulációja helyett.

A stratégiai tervezés keretében elkészülő gazdasági program számos hiányossággal rendelkezik.

A programokban kijelölt célkitűzések túl általánosak és nem kvantifikáltak, nem szerepelnek benne stratégiai mérföldkövek és azokat mérő kulcsindikátorok. A programok módszertani megalapozottsága is gyenge pontnak minősíthető a stratégiai tervelemek és módszerek hiányos alkalmazásából eredően. Ezek a problémák okozzák azt, hogy a hiányos gazdasági program nem alkot – mert nem képes – konzisztens tervezési rendszert az éves költségvetéssel együtt.

Tervezés-módszertani hiányosságként jelölhető meg az, hogy a gyakorlatban az önkormányzatok az intézményorientált tervezést preferálják a programtervezés helyett. A programstruktúra hatékonyabban lenne képes támogatni a feladatalapú finanszírozást. A forrás feladatokhoz kötődik, a feladatokat pedig a programok tudják strukturáltan képviselni.

A tervek elfogadottságát és ezen keresztül a helyi vezetés elfogadottságát is javítaná a civil szféra aktívabb részvételének biztosítása a gazdasági program és a programok megvalósítását célzó konkrét – funkcionális – középtávú tervezés folyamatában egyaránt. Ugyanakkor itt azt is meg kell jegyezni, hogy ennek elengedhetetlen alapfeltétele a helyi közügyek iránt érdeklődő, érdekelt helyi lakosság és civil szféra jelenléte.¹⁰

Tulajdonképpen Magyarországon az is korlátnak tekinthető, hogy az érintettek (lakosság és szervezetek) többsége nem rendelkezik kellő rálátással a közszféra működésére, a közpénzügyek, közpénzből történő gazdálkodás alapfolyamataira.

Általános érvényű megállapítás, hogy a tervezést az teszi eredményessé, ha az elkészült tervek megvalósítását folyamatosan értékeli. Az értékelés során a tervezett (kívánatosnak tartott) és a ténylegesen realizált (megvalósított) állapot összevetése történik meg. Az eltérés és az eltérés lehetséges okainak értékelése rendszeresen megvalósuló és a gazdálkodás, működés folyamatába beépülő tevékenység kell hogy legyen. Az értékelés alapját egy indikátorrendszer képes biztosítani. A törvény előírja az előirányzatok és előirányzat-teljesítések adminisztrálását, de ez nem egyenértékű a tervek feladatszintű (feladatonként részletezett) nyomon követésével, az ellátott feladatok végrehajtásának folyamatos terv-tény elemzésével és a vezetők felé történő visszacsatolásával. Indikátorrendszer hiányában a teljesítmény hatékonysági és eredményességi szempontú mérése sem valósul meg.

A külső környezetben rejlő veszélyek

A jogszabályi kötöttségekből eredően a költség-haszon elv korlátozottan érvényesíthető a tervezés során, mert minden olyan információt szerepeltetni kell a számviteli beszámolás és az azt alátámasztó tervkészítés során, amelyek szolgáltatását jogszabály írja elő.

Alapvetően a jogszabályi korlátok a költségvetés-tervezés folyamatában, annak formai és tartalmi felépítésével, az információszolgáltatás rendszerességével kapcsolatosan jelentkeznek érthető módon. Érdemes lenne egy vizsgálat keretében feltérképezni azt, hogy vajon minden szolgáltatott információ hasznosul-e valamilyen módon, vagy csupán „adminisztrációs célokat” szolgál. Amennyiben a terjedelmes volumenű kötelezően előállítandó információk számát racionalizálnák – ezzel kisebb adminisztrációs terhet rakva az önkormányzatokra –, akkor az így felszabaduló kapacitással kiépíthető lenne egy olyan modern tervezési rendszer, amely az önkormányzatok belső működésének, gazdálkodásának

¹⁰ Részletesen lásd PATAKI 2007.

és feladatellátásának állandó javítása érdekében olyan tervdokumentumokat és módszereket támogatna, amelyek a helyi menedzsment érdekeit és végeredményben a helyi társadalom érdekeit jobban szolgálják.

A tervezés egyik legnagyobb rizikófaktora a változékony jogszabályi környezet, ami jelentősen megnehezíti a stratégiai tervezést. Ugyanakkor a stratégiai célok és stratégiai akciótervek létjogosultságát épp a környezeti változásokra való előzetes felkészülés és az ezzel együtt realizálható kockázatsökkentés teremti meg. A tervezés egyik alapkövetelménye a rugalmasság. A változékony időszakban különösen érvényesíteni kell ezt az alapelvet. A rugalmasság azt jelenti, hogy biztosítani kell a tervek folyamatos karbantartását, és indokolt esetben módosítani szükséges a tervszámokon. A rugalmasság ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a hosszú távú tervezés felesleges lenne. Véleményem szerint ameddig ez a tervezői „rövidlátás” jellemzi a helyi menedzsmentet, addig a tervezés egy kényszer vezérelte, kötelezően végrehajtandó feladatot jelent, és nem a hosszú távú fejlődést és fennmaradást biztosító lehetőségként, illetve menedzsmenteszközként van számontartva. A vállalkozói szektor régen felismerte ennek a lehetőségét, és alkalmazza is a vállalati tervezés során.

A központi költségvetés jelenti a tervezés szempontjából a másik legnagyobb rizikó-faktort, hiszen a forrásorientált rendszerben a tervezés felülről vezérelt, ami azt jelenti, hogy a helyhatóságok feladatellátására fordítható összeget közvetlenül a központi költségvetési forrás determinálja. A központi költségvetés ilyen értelemben egyfajta tervezési korlátként jelentkezik, ami egyrészt indokolt a források véges száma miatt, másrészt költségtakarékos gazdálkodásra próbálja ösztönözni az önkormányzatokat. A hangsúly a költségtakarékosságon van véleményem szerint, amelyet a tervezéssel lehet „kordában tartani”. A költségtakarékosság érdekében szükséges a tervezés technikáját az önköltség-kalkuláción alapuló programtervezés irányába elmozdítani.

Külső környezetből fakadó veszélyforrásként jelölhető meg a túlzott politikai befolyás, illetve politikai kockázat is. A helyi politika stratégiaformáló. A hosszú távú tervezést a politikai döntéshozók preferenciái (politikai lobb) és a hatalmi (politikai) erőviszonyok befolyásolják, a szakmai szempontok másodlagosak. Sajnos ez a helyzet a fejletlen politikai kultúra következménye, ami azt gondolom, hogy valódi akadályozó tényező a tervszámok kialakítása során.

A politikai befolyáshoz kapcsolódóan a hosszú távú célok megvalósíthatóságát a politikai helyzet változékonysága is veszélyezteti, ami a kormányzati ciklusonként változó városvezetéssel és ötévente cserélődő célkitűzésekkel jár együtt. Ez a helyzet ördögi körnek tűnik, de azt gondolom, hogy a társadalom tagjai által is preferált és megvalósuló stratégiai terv áttételesen ezt a változékonyságot is képes lehet enyhíteni a helyi menedzsment és annak stratégiai célkitűzéseinek újraválasztásán keresztül, amelynek feltétele egy látványosan sikeres és elfogadható stratégiai program.

Az önkormányzatok bevételeinek meghatározó arányát képviselik a saját bevételek, amelyek közül az iparűzési adó a domináns saját bevételi forrás. Az iparűzési adó a helyi gazdálkodó szervezetek eredményének függvényében nagyfokú bizonytalanságot és ezzel együtt kockázatot jelent a tervezés során. Az előző évek ténylegesen teljesített iparűzésiadó-bevételei nem extrapolálhatóak egyszerűen a soron következő költségvetési évre, tekintettel a gazdasági teljesítőképesség kiszámíthatatlanságára. A helyi gazdaság tényleges teljesítőképessége számos tényező függvényében változik, amely változékonyságra nehezen lehet

az éves költségvetésben felkészülni. Másik hátráltató tényező a tervek óriási információs igénye, amelyet különösen nehéz és időigényes feladat kielégíteni.

A tervezési rendszer erősségei

A települési önkormányzatok jelenleg is folyó költségvetés-tervezési folyamata és alkalmazott módszerei nagy múltra tekintenek vissza, és ennél fogva komoly hagyományokkal rendelkeznek. A szektorban jelentős költségvetés-tervezési tudás halmozódott fel, amelyet kellő motiváció és vezetői ösztönzés mellett hasznosítani lehetne a továbbfejlesztés érdekében.

A pénzügyi folyamatok rendszeres nyomon követését a havi pénzügyi jelentés biztosítja. Meg kell azonban jegyezni, hogy ez a likviditási jelentéskészítés az Áht. előírásából fakad. A likviditási jelentés jó kiindulópontja lehet a likviditásmenedzsment működtetésének.

A következő erősségnek a pozitív környezeti hatásokat tekintem. Környezeti hatásként az önkormányzati nyitottságot és a területi elterjedést értelmezem. Az önkormányzatok együttműködése a magánszektorral vagy más önkormányzatokkal (nyitottság) megteremti a lehetőségét a legjobb gyakorlatok („best practises”) átvételének.

Az önkormányzatok ugyanakkor fogékonyabbak azokra az újításokra, amelyeket már más önkormányzatok sikerrel adaptáltak és alkalmaznak (területi elterjedés hatása).

A külső környezetben rejlő lehetőségeket az erősségek kiaknázásával és a gyenge pontok fokozatos felszámolásával kell kihasználni. A tervezési rendszer menedzsmentmódszerek alkalmazásával megvalósuló innovációjának létjogosultságát bizonyítják a közelmúltban végrehajtott jogszabályi változások is. Az innovációs igény a Magyar Zoltán Programban és a Nemzeti Fejlesztési Programban realizálódik, amelyek katalizátora egyrészt a költségvetési keretrendszer megújítását előíró EU-irányelv, másrészt az újításokra nyitott központi kormányzat. A stratégiai tervezés és stratégiaorientált vezetés irányába történő elmozdulási szándék újabb megtestesült formája a 38/2012 (III. 12.) Kormányrendelet a kormányzati stratégiai irányításról, amely egyelőre sajnálatos módon nem terjed ki az önkormányzati szintre,¹¹ ugyanakkor követendő gyakorlatnak számíthat az önkormányzati vezetők számára is. A kógens erejű rendelet a stratégiai tervdokumentumok előkészítésére, társadalmi véleményezésére, elfogadására, közzétételére, megvalósítására, nyomon követésére, valamint előzetes, közbeni és utólagos értékelésére, továbbá felülvizsgálatára vonatkozó követelményeket határozza meg a rendelet hatálya alá tartozó szervezetek számára.

A tervezés megújításának lehetőségei és korlátai

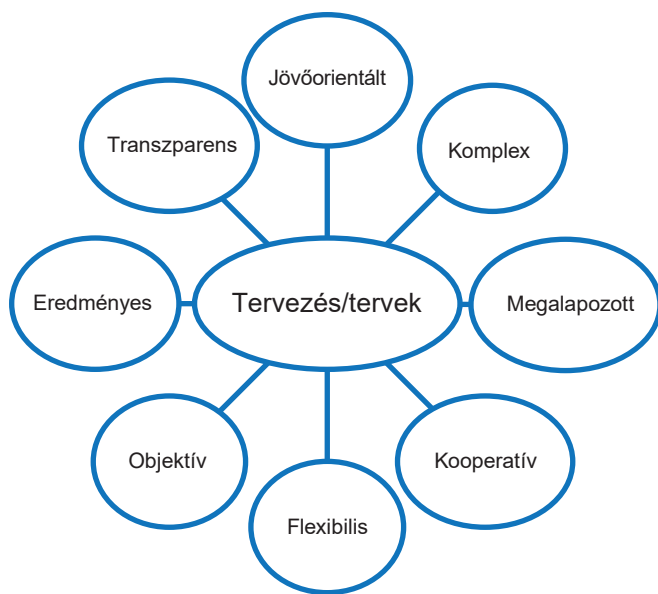
A tervezési rendszer javasolt felépítése és jellemzői

A települési önkormányzatok szintjén folyó tervezés jelenlegi állapotát leíró helyzetképben megfogalmazott gyenge pontokra és veszélyekre alapozva indokolt első lépésként újraértelmezni a tervezést és meghatározni a modern tervezési rendszer alapvető kritériumait.

¹¹ A hivatkozott rendelet 3. §-a alapján a rendelet hatálya a kormányra, a minisztériumokra, a kormányhivatalokra, a központi hivatalokra, a rendvédelmi szervekre és a fővárosi és megyei kormányhivatalokra terjed ki.

A tervezés újraértelmezésének kiindulópontjai és orientációi:

- hosszú távon fenntartható, amit egy erős stratégiai tervezés biztosít (*jövőorientált*);
- a tervezés nem korlátozódik a költségvetés-tervezés folyamatára, hanem a stratégiai – taktikai – és éves tervek konzisztens rendszereként épül fel, amely illeszkedik a környezet (nemzetgazdasági tervek, EU-támogatáspolitikák, területi tervek) tervekészítési gyakorlatához (*komplex*);
- a tervezés magában foglalja az önkormányzat és intézményei külső környezetének (lehetőségek, veszélyek) és belső adottságainak – erős és gyenge pontok – elemzését és a további fejlődés útjainak feltárását (*megalapozott*);
- lehetőséget biztosít a résztvevők közötti információcserére, érdekegyeztetésre (*kooperatív*);
- az igényeknek, kihívásoknak megfelelően rugalmasan változtatható (*flexibilis*);
- módszertanilag megalapozott (*objektív*);
- az értékteremtő közszolgáltatást szolgálja a vezetői döntéstámogatáson keresztül (*eredményes*);
- a tervek nyilvánosak és áttekinthetőek „bárki” által (*transzparens*).



1. ábra

*A modern tervezési rendszer kritériumai**Forrás: a szerző szerkesztése*

Az önkormányzati modern tervezésértelmezés közelít a tervezés üzleti felfogásához annyiban, hogy a tervezési folyamat részeként említi a környezet és a szervezet belső adottságainak, képességeinek elemzését, továbbá felhívja a figyelmet a tervezésben részt vevők közötti

kooperációs folyamatra is, amelynek végeredményeként az elkészült terv a különféle érdekeltek (stakeholder) eltérő igényeit egyaránt tükröző dokumentum szerepét kell hogy betöltse.

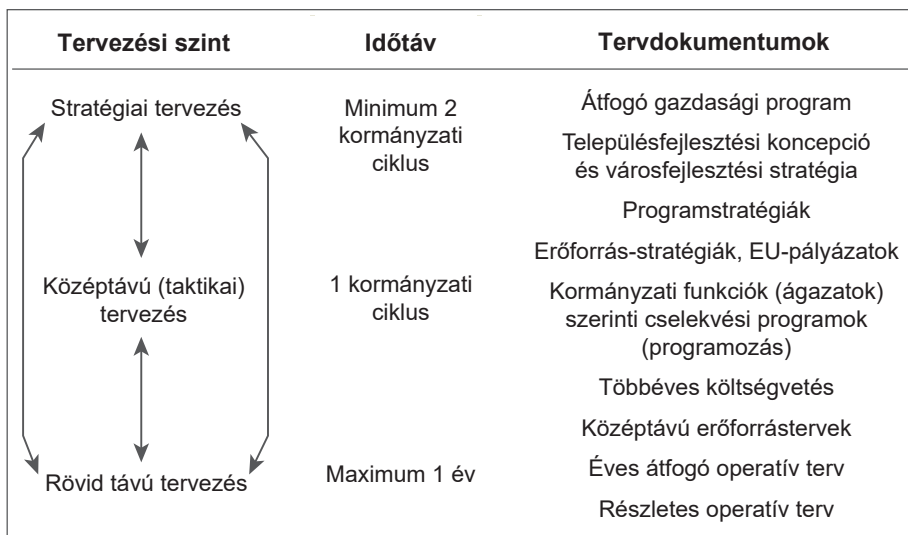
Véleményem szerint az önkormányzatok tervezése – hasonlóan az üzleti szektorhoz – nem korlátozódhat kizárólag a tervek elkészítésének folyamatára, hiszen a tervezés sikerességének egyik fokmérője a tervek eredményes megvalósítása, a cselekvést, mindennapi feladatellátást és vezetői döntéshozatalt támogató ereje, ezért foglalkozni kell a tervek végrehajtásának elemzésével és az erre épülő beszámolási folyamatokkal, a tervezés és a tervekben kitűzött célok megvalósításának hatékonyságát és eredményességét mérő mutatószámrendszer kidolgozásának megvalósításával együtt.

Az elemzések a tervteljesítésekre vonatkoznak, ezért a terv-tény elemzés és beszámolás tevékenysége nem szakadhat el önálló tevékenységként a tervezéstől, ennek értelmében a tervezési folyamat részeként értelmezem az elemzés-beszámolás folyamatait is.

A tervezés módszertani megújítása

A modern önkormányzati tervezés teljesítmény- és eredménycentrikus. A teljesítmény- és eredményközpontú tervezési rendszer főbb elemei öt csoportba rendezhetők, ezek a stratégiai tervezés, taktikai tervezés (programozás), rövid távú (operatív) tervezés (éves átfogó és részletes operatív terv), folyamatos teljesítményértékelés és beszámolás.

A teljesítmény- és eredményközpontú (kontrollingszemléletű) tervezési rendszer felépítését a következő ábrán szemléltetem.



2. ábra

Önkormányzati tervezési szintek és tervdokumentumok javasolt rendszere

Forrás: a szerző szerkesztése

Első lépésben a stratégiai tervezés fogalmát kell újragondolni. Értelmezésemben a stratégiai tervezés egy dinamikus és kreatív folyamat, egy olyan aktív menedzsmenteszköz, amellyel a hosszú távra kitűzött célok és változások megvalósíthatók.

A tervezési rendszer hajtómotorja csak egy proaktív, konkrét és a főbb stratégiai területekre koncentráló stratégiai terv tud lenni, amely nem kényszerből készül. A jelenlegi hosszú távú tervkészítés leginkább a jogszabályoknak megfelelés érdekében és az aktuális támogatási lehetőségek által vezérelve zajlik, és nem a helyi közösség igényei (szükségei) alapján és érdekében készül. A kényszerűség abban is meglátszik, hogy az elkészült hosszú távú tervek végrehajtását nem követik nyomon, és nem kérik számon a végrehajtásért felelős vezetőktől. Egy ilyen felfogásban elkészített hosszú távú terv nem a várható környezeti változásokra felkészülő, a lehetőségeket kereső aktív terv, hanem a változásokhoz passzívan alkalmazkodó, a jelenben érvényes adottságokra és körülményekre építő terv. A hosszú távú tervezéssel az erősségek feltárásán és kihasználásán keresztül a helyi lehetőségek keresésére és kiaknázására kell törekedni.

Az önkormányzati stratégiaalkotás javasolt alapvető kritériumai

Jövőorientáltság

Ez a kritérium az alapja a teljes stratégiaalkotási folyamatnak és a többi jellemzőnek. Ennek keretében rögzíteni kell a stratégiai tervezés időhorizontját, az időhorizontok alsó és felső határait. Az időhorizontot véleményem szerint differenciáltan kell megállapítani. A vízió, misszió, intézményi értékek rögzítése a leghosszabb időtávra kell hogy vonatkozzon, ez akár 10–15 évet is jelenthet, de legalább két kormányzati ciklust öleljen át. A vízió és misszió megváltoztatásának, illetve változékonyságának a valószínűsége a legkisebb. Ezt követi a gazdasági program (mint aggregált, legfelsőbb stratégiai szintű dokumentum) és a részletes program- és erőforrás-részstratégiák, amelyek esetében két kormányzati ciklus javasolt tervezési ciklusidőnek. Egyéb hosszú távú tervek (projektek) (például egy EU-s forrásból finanszírozott beruházási projekt) megkövetelhetik a szervezettől független külső tényezők (például jogszabályi feltételek) kényszerítő ereje következtében az eltérő tervezési időintervallum kijelölését.

Ebben az esetben meg kell teremteni a konzisztenciát a gazdasági programmal és az egyéb részstratégiákkal. A jövőorientáció megjelenik továbbá a stratégiai irányvonalak, hosszú távú célkitűzések meghatározásában is, amelyekkel csökkenthető a működés során a bizonytalanság és a különféle kockázatok.

Rendszerszemlélet

A rendszerszemlélet kettős értelmezésben jelenik meg, egyrészt a stratégiai tervezést a környezettel kölcsönhatásban működő rendszernek kell tekinteni, amely rendszer elemei az inputok, folyamatok és outputok (outcome-ok). A másik értelmezésben a stratégiai tervezést a teljes vezetési rendszer részeként kell integrálni, a többi rendszerkomponenssel

összhangban kell működtetni. Ez azt jelenti, hogy össze kell hangolni az irányítási, ösztönzési-érdekeltségi, információs, kommunikációs rendszer, intézményi struktúra és szervezeti kultúra jellemzőivel.

Priorizálás

Annak érdekében, hogy a kialakított stratégiák a működést valóban befolyásoló, sikeresen koordináló tervek legyenek, törekedni kell a prioritások (kulcsfontosságú területek) kiválasztására és részletes tervezésére, olyan konkrét akciók, cselekvési programok formájában történő leképezésére, amelyekkel a kitűzött hosszú távú célok teljesíthetők. Azokon a területeken, ahol nincs szükség vagy nem várható a jövőben jelentős mértékű változtatás, ott nem szükséges a stratégiai mélységű tervezés. Az önkormányzat döntési jogköre mérlegelni és kijelölni a stratégiai fontosságú területeket (funkciókat, erőforrásokat).

Mérföldkövek képzése

A mérföldkövek kialakításával lemérhető, hogy hol tart a stratégiai célok megvalósítása. A mérföldkövek a stratégiai monitoring nélkülözhetetlen elemei. A mérföldkövek nyomon követése ugyanakkor megköveteli a kvantifikálást biztosító indikátorok kidolgozását.

Törekedni kell a stratégiai célok nyomon követése során a végrehajtás kvantifikálására, de legalább a kvalitatív értékelés végrehajtására.

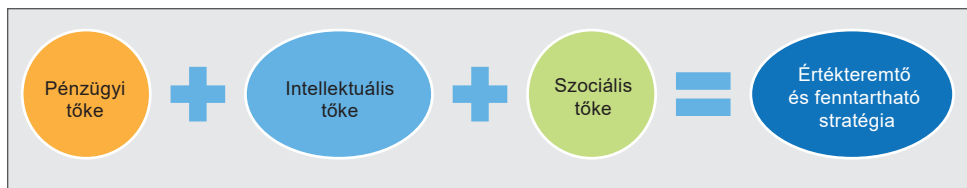
Mozgósító jelleg

A stratégiai tervekben megfogalmazott célkitűzéseknek, stratégiai iránymutatásoknak mozgósítani, motiválni kell a szervezet minden tagját a cél elérését biztosító munkavégzés irányába. Ezért fontos, hogy a szervezet tagjait valamilyen formában vonják be a stratégiaalkotási folyamatba, illetve a stratégiai tervezés illeszkedjen a szervezeti struktúrához és kultúrához.

Interaktív folyamat

Az összes érintett és érdekelt bevonásával biztosítani kell a közös megállapodáson alapuló stratégiaalkotási folyamatot. Az érintettek bevonása növeli a stratégiai tervek elfogadottságát és ezen keresztül a helyi menedzsmenttel való társadalmi elégedettséget.

A modern tervezési rendszert az értékteremtő közszolgáltatást hosszú távon támogató, fenntartható stratégiai tervezés alapozza meg.



3. ábra

Az értékt teremő és fenntartható stratégiai tervezés pillérei

Forrás: a szerző szerkesztése

A stratégiai tervezés célkitűzéseinek meg kell jelenniük végső soron az éves költségvetésben. A stratégiai célokat programozási technikával közép- és rövid távú lépésekké kell transzformálni a cselekvési programok formájában. Ezeket a programokat célszerű a kormányzati funkciók szerint kialakítani (a javaslataim között bemutatom a programkialakítás javasolt struktúráját). A programok segítik a többéves (egy kormányzati ciklust felölelő, T + 3 év) költségvetés összeállítását is.

A többéves költségvetés első éve (T. év) a soron következő év, amelyet törvény által előírt struktúrában és részletezettségben kell megtervezni.

Amennyiben a hosszú távú célokat sikerül az éves költségvetésekben számok formájában is kifejezni, azzal a költségvetés hosszú távon kiegyensúlyozottá és finanszírozhatóvá tehető. Ilyen értelemben a stratégiai tervezés egyik hozadékaként pénzügyi tőke keletkezik. A terv akkor éri el a célját, és válik a helyi közösség életét és mindennapjait szervező dokumentummá, ha a hosszú távú célok és fejlődési pálya egy kooperatív légkörben születik meg. Az összes érintettel folytatott nyílt párbeszéd, közös eszmecsere és együttműködés végeredményeként összegyűlt „közös tudás” intellektuális tőke formájában koncentrálódik. A nyílt párbeszédnek számos előnye lehet, mivel összehozza az új embereket, új szövetségeket, új ötleteket, amely elősegíti a résztvevők közötti kapcsolatépítést, amit a stratégiai tervezés szociális tőke formájában jelentkező hozadékanak tartok.

Az együttműködésre alapozott stratégiai szemléletben végrehajtott önkormányzati tervezéssel közvetve felszámolható a stratégiai tervezést megnehezítő egyik legnagyobb akadály, a kormányzati ciklusonként cserélődő menedzsment. A politikai hatalom és ezzel együtt a stratégiai célkitűzések öt éves körforgása sokat árt a stratégiai szemlélet önkormányzati szektorban történő kiépítésének és a stratégiai dokumentumokban kijelölt fejlődési pálya és stratégiai elképzelések megvalósításának. A civil szféra aktívabb részvételével megvalósuló stratégiaalkotás következtében a helyi társadalom nem a helyi aktuális politikai akarat stratégiai elképzeléseinek és hatalmi játszmáinak elszenvedője, hanem a helyi stratégia formálójává, amely érdekelt a közös stratégiai irányvonalak kialakításában. Mindezek eredőjeként nő az állampolgárok, helyi gazdálkodó szervezetek menedzsmenttel szembeni elégedettsége, ami megnöveli a helyi vezetők újráválasztásának esélyeit.

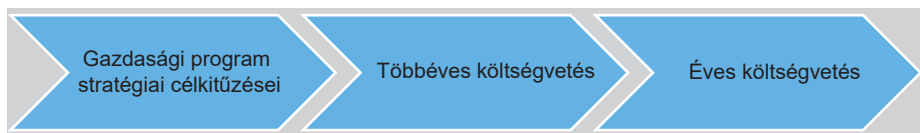
Az újráválasztás egy önkormányzat stratégiai terve, stratégiai elképzelései visszaigazolásának, illetve elfogadottságának legkézenfekvőbb bizonyítéka. A folyamat végeredménye az egy kormányzati cikluson túlnyúló valódi stratégiai tervezés és stratégiai célkitűzések kialakítása.

A gazdasági program stratégiai szerepe

A tervek összefüggő rendszerében a gazdasági programnak kell betölteni az egyes részterveket integráló központi stratégiai terv szerepét.

A vállalati szinttel analóg módon értelmezhető az intézményi szintű átfogó stratégia, amit a gazdasági program képes betölteni. További stratégiai tervdokumentumnak tekinthető az üzletági szintet képviselő ágazati (kormányzati funkcióknak megfelelő) stratégia (például egészségügyi, környezetvédelmi, oktatási stratégia), és ehhez a tervezési szinthez kapcsolódhatnak a regionális tervek is. A harmadik stratégiai tervezési szintet az erőforrások stratégiai tervei képviselhetik, ahol az egyes szakterületek (ágazatok) által kitűzött célok megvalósításának erőforrás-szükségeit kell megtervezni (például az élömlmunka-felhasználási stratégia, az eszközbeszerzési stratégia, pénzügyi-befektetési stratégia).

A legmagasabb szintű és legátfogóbb stratégiai dokumentum, és ennek megfelelően a kiinduló tervezési szintet is jelentheti a gazdasági program elkészítése. A gazdasági programot ilyen értelemben a stratégiai terv bázisának tekintem, amely kijelöli a többi stratégiai tervdokumentum mozgásterét, cselekvési irányait, továbbá megalapozza a középtávú tervezést és az éves költségvetést.



4. ábra

A gazdasági program kapcsolata a költségvetéssel

Forrás: a szerző szerkesztése

A tervezési rendszer egyik meghatározó gyenge pontjaként az erőtlén gazdasági programot jelöltem meg a helyzetfeltárás és értékelés során. A gazdasági programok túl általánosak, nem érvényesül bennük a mozgósító jelleg, módszertanilag nem megalapozottak, és megalkotásuk során nem érvényesül az interaktivitás, az érintettekkel történő együttműködő tervezés.¹² Ezen problémák eredőjeként a hiányos gazdasági program nem alkot – mert nem képes – konzisztens tervezési rendszert az éves költségvetéssel együtt, és nem tölti be a központi stratégiai tervdokumentum szerepét. A jelenlegi jogszabályok túl nagy mozgásteret és szabadságfokot biztosítanak az önkormányzatoknak a program formai és tartalmi felépítése tekintetében. Véleményem szerint a törvény mellékletei között lenne célszerű elhelyezni a gazdasági program jól strukturált formanyomtatványát „a gazdasági program tartalmi kellékei” címmel, amelyet kötött szerkezetben az egyéni sajátosságokat is figyelembe véve kellene kitölteni az önkormányzatoknak. Az egységes felépítésű gazdasági program biztosítja az önkormányzatok közötti összehasonlító elemzések elvégzését is, továbbá segítséget jelent az elkészítők számára.

¹² Lásd SISA 2014.

A gazdasági program által felölelt időtávnak legalább két kormányzati ciklus javasolt, tekintettel a program stratégiai jellegére. A felépítésével és elkészítésével kapcsolatos formai és tartalmi előírások vonatkozásában irányadónak tekintem a 314/2012 (XI. 8.) Kormányrendeletet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről (a továbbiakban: településfejlesztési rendelet). A településfejlesztési rendelet véleményem szerint előremutató, mert érvényesülnek benne a modern tervezés jegyei és szemlélete.

A gazdasági program javasolt felépítése – vázlatosan

1. táblázat

A gazdasági program javasolt felépítése

Fejezet	Megnevezés
I.	Bevezetés
II.	Önkormányzat bemutatása
III.	Helyzetelemzés
IV.	Stratégiai térkép
V.	Átfogó programozás
VI.	Vagyongazdálkodás
VII.	Emberierőforrás-gazdálkodás
VIII.	Pénzügyi stratégia
IX.	Függelék

Forrás: a szerző szerkesztése

A gazdasági program jelenti a kiindulópontját a középtávú tervezésnek, amelyben egy kormányzati ciklusra javaslom megtervezni a gazdasági programban kijelölt stratégiai fontosságú főprogramokat alkotó programokat mint cselekvési programokat és a többéves költségvetést.

A főprogramok és programok a „COFOG”¹³ struktúrához igazítva kormányzati funkciókra vonatkoznak.

A cselekvési programok tartalma

- A programban szereplő szakfeladatok (alprogramok) ismertetése, részletes leírása.
- A program céljai a megvalósítási szakaszban.
- Indikátorok kidolgozása.
- A program megvalósításának ütemezése (havi/negyedéves bontásban), a végrehajtásért felelősök (felelős munkatársak, szervezeti egység, illetve végrehajtó intézmény) kijelölése, a megvalósítás eszközrendszere.

¹³ COFOG = Classification of Functions of Government (kormányzati kiadások funkciók szerinti osztályozása).

- A program pénzügyi (költségvetési) ütemezése kiadásonként és bevételenként közgazdasági osztályozás alapján a költségvetési mérleg kiadás-bevétel kategóriái szerinti részletezésben évenként. Az első évet részletesen (akár havi szinten) kidolgozva.
- Költségkalkuláció készítése. A programok költség-haszon elemzése.

A cselekvési programok alapján valósul meg a programalapú költségvetés tervezés, ezért kidolgozásuk során törekedni kell a pontosságra és megbízhatóságra.

Az éves tervezés keretében a következő tervdokumentumokat javaslom elkészíteni:

2. táblázat
Rövid távú tervek

Éves átfogó operatív terv	Éven belüli részletes operatív terv
Tervfejezetek: • Pénzügyi terv (éves költségvetés, likviditási terv, cash flow) • Éves programtervek (cselekvési programok éves tervei) • Erőforrástervek (élőmunka, beruházási eszközök, egyéb eszközök) • Kockázati terv (kockázatbecslés) • Költség- és eredményterv	• A mindennapi működést támogató résztervek szerepelnek itt heti vagy havi bontásban. Jellemzően a kötelezően ellátandó feladatok ellátásának szervezeti-erőforrás-likviditási tervei ezek.

Forrás: a szerző szerkesztése

Az éves költségvetés-tervezés javasolt megújítása

Alláspontom szerint a különféle költségvetés-tervezési eljárásokat differenciáltan kell alkalmazni.

A differenciálás a feladatellátás és a működés különböző fázisai és a felmerülő kiadás jellege függvényében javasolt. *Az ellátandó feladat jellege, kiadásszerkezete alapvetően befolyásolják az alkalmazható tervezési technikát.* Az inkrementális tervezés¹⁴ alapvetően minden feladat vonatkozásában alkalmazható módszer. Mégis, a korábban összefoglalt hátrányok miatt indokolt minél alacsonyabb arányban támaszkodni rá.

Ugyanakkor *a közvetett kiadásként jelentkező feladatokat nem érdemes program-alapon tervezni, ezeknél továbbra is javasolt az inkrementális technika.* A költségvetés közvetett kiadásai között szerepelnek a karbantartó részleg, egyéb kisegítő részleg, szakmai egységek, szakágazatok közvetett kiadásai, épületek fenntartásának kiadásai és a központi irányítás kiadásai.

¹⁴ Inkrementális vagy bázisalapú tervezés: amely során a bázisadatokhoz képest valamilyen hüvelykujjszabály alapján alakítják ki a soron következő év előirányzatait, mintegy továbbörökítve gyakorlatilag az előző költségvetési év kiadási és bevételstruktúráját, illetve főbb arányszámaikat.

A közvetett kiadások jellegzetessége az, hogy nem lehet őket „igazságosan”, vagyis megfelelő arányszám vagy jellemző segítségével a konkrét szakfeladatokkal mint költségviselőkkel kapcsolatosan elszámolni. Ennek következtében nem fognak megjelenni az egy-egy program közvetlen kiadásait összesítő önköltségben sem. Az önköltség fogalmat ebben a kiadásszemléletű, vagyis költségvetési számviteli terminusban az összes közvetlen kiadásként értelmezem.

Az inkrementális tervezés további alkalmazásra javasolt feladatai azok a kötelezően ellátandó feladatok, amelyeknél az elért eredmény (output), illetve hatás (outcome) nem vagy nagyon nehézkesen mérhető. Ezek a feladatok az állami működési kormányzati funkcióba sorolt általános közösségi szolgáltatás, védelem, rendvédelmi és közbiztonsági feladatok. Továbbá az olyan – országos összesítés alapján – *alacsony stratégiai jelentőségű funkcióknál* – egy feladat stratégiai szerepét önkormányzatonként egyedileg kell mérlegelni –, mint a gazdasági funkciók, *sem javasolt a jelentős adminisztrációs kötelezettséggel járó programozási technika alkalmazása*, hiszen a stratégiai célokat megvalósító feladatok kerülnek programozás alá. Bármelyik költségvetés-tervezési eljárást is akarja alkalmazni egy önkormányzat, minden esetben mérlegelni kell a költség-haszon szempontokat is.

Programtervezés (cél- és teljesítményalapú eljárás)

A költségvetés-tervezési eljárásokat bemutató fejezetben összefoglaltam az egyes eljárásokkal szemben megfogalmazott előnyöket és hátrányokat. Mindezek figyelembevételével *az általam javasolt költségvetés-tervezési technika nem a tiszta programtervezési eljárás, hanem egy programalapú teljesítmény- és eredményorientált módszer.*

Az ellátandó szakfeladatokat a kormányzati funkciók (COFOG) szerinti szerkezetben érdemes programokba rendszerezni, tekintettel arra az önkormányzati adatszolgáltatási kötelezettségre [lásd 4/2013 (I. 11.) Kormányrendelet az államháztartás számviteléről és Áht. 103. § (3) bekezdése], miszerint a költségvetési bevételeket és kiadásokat a kormányzati funkciók szerint is nyilván kell tartani és be kell mutatni a tervezés és elszámolás során. Célszerű tehát ebből az előírásból kiindulva kialakítani a programstruktúrát.

A programozás során főprogramok, programok és alprogramok (feladatok) csoportosításban célszerű rendszerezni az önkormányzati feladatokat. A főprogramokat a kormányzati funkciók (például egészségügy), a programokat a funkciókon belül megjelenő önkormányzati feladatok (például egészségügyi alapellátás) alkotják. Az alprogramokban a konkrét feladatellátáshoz kapcsolódó ágazati és egyéb szakmai előírások szerint ellátandó szakspecifikus és konkrét részfeladatok jelennek meg (például háziiorvosi ellátás). Fontos, hogy az alprogramok olyan részfeladatokra legyenek tovább tagolva, amelyek eredményei (output), illetve az eredmények által elért hatások (outcome) mérhetőek, és amelyek hozzájárulnak az adott program szintjén megfogalmazott stratégiai célkitűzések realizálásához. (A programozás kiindulópontjának az egyes kormányzati funkciókat érdemes tekinteni.)

A programozás javasolt lépései és kapcsolata a stratégiai tervezéssel

A programok kialakításának alapja az interaktív kapcsolat az összes „érintettel”. Érintetteknek számítanak az önkormányzat és intézményeinek vezetői, a tervezőapparátus tagjai, a jegyző, a képviselő-testület és a bizottságok tagjai, külső szakértők, a társadalmi és gazdasági élet szereplői, a lakosság, a vállalkozások, civil szervezetek.

A programkészítés során folyamatos az egyeztetés az irányító hatóságokkal (minisztériumokkal, egyéb irányító hatóságokkal), szükség esetén az EU-val.

A programkészítés javasolt lépései:

- előzetes helyzetértékelés;
- célrendszer kialakítása (célok definiálása);
- stratégia meghatározása;
- cselekvési programok kidolgozása egy kormányzati ciklusra;
- teljesítménymérő monitoringrendszer kialakítása (indikátorok képzése).

A programszintű stratégiai célokat a taktikai tervezés folyamatában konkrét cselekvési programmá kell alakítani. A cselekvési programok középtávú terveknek tekinthetők, és javasolt egy kormányzati ciklust (jelenleg 4 év) tekinteni tervezési időszaknak. Szerkezetileg a programokban szereplő közvetlen kiadásokat és bevételeket mint kalkulációs tételeket a közgazdasági osztályozás szerint kell kalkulálni az éves költségvetéssel való konzisztencia megteremtése érdekében.

A cselekvési programok alapján ezután összeállítható a többéves költségvetés, szintén egy kormányzati ciklusra kiterjedően.

A programok megvalósítása

A programok megvalósítását szigorúan ellenőrzött, előre meghatározott feladatrendben kell végrehajtani. A programok megvalósításáról éves teljesítményjelentéseket kell készíteni. A folyamatos beavatkozás lehetősége érdekében azonban nem elegendő egy éves teljesítményjelentést készíteni a programok végrehajtásáról, hanem rendszeres visszacsatolás formájában kell biztosítani a vezetők felé a szükséges információkat a programok alakulásáról (terv-tény eltérés elemzés, programelőrehaladás-vizsgálatok formájában).

Programozási kézikönyv

Célszerű formalizálni a programalkotás lépéseit, folyamatát, résztvevőit és azok feladatait egy programozási kézikönyvben. Ebben a kézikönyvben, annak mellékleteként praktikus bemutatni a programleírásokat is.

A programleírás részletesen ismerteti az egyes programokat, amelynek lehetséges tartalma a következő:

- a szakfeladattal kapcsolatos elvárások és jogszabályi háttér összefoglalása;
- a feladat céljának leírása, feladattól várt hatások, eredmények, tevékenységek ismertetése a mérést biztosító indikátorok kijelölésével együtt;
- a feladatellátás tárgyi és szervezeti kereteinek ismertetése;
- a program kiadás- és költségkalkulációja, közvetlen kiadás (önköltség) levezetése kalkulációs tételenként (előkalkuláció);
- a program-végrehajtás során felmerülő lehetséges kockázatok.

A programozással, programalapú tervezési rendszerrel biztosítható a tervekben előírányzott cselekvések, akciók időbeli ütemezése, a stratégiai célok konkrét cselekvések formájára történő lebontása, az előírányzott cselekvések pénzügyi megvalósíthatóságának (hosszú távú finanszírozási és likviditási szempontú) „előkalkulációja”, a programokba rendezett feladatok teljesítésének nyomon követését biztosító teljesítmény-indikátorrendszer (monitoringrendszer) kiépítése.

Nullbázisú tervezés (ZBB)

Véleményem szerint a nullbázisú szemléletben végrehajtott tervezési eljárás közel áll az üzleti szektorban elterjedt „lean szemléletű menedzsment” gondolkodáshoz és az értékelemzés alapelveihez abban a tekintetben, hogy felfogásában csak a társadalmilag szükséges feladat teljesítése érdekében felmerülő kiadási tételek tekinthetők indokoltnak. Másképpen megfogalmazva: csak az értékteremtő folyamatot szolgáló kiadások a jogosak és finanszírozhatók. Ahol nem igazolható bizonyítottnak a kiadás értékteremtő közszolgáltató feladattal való kapcsolata, ott meg kell akadályozni a kiadási tétel felmerülését.

Mit is takar az értékteremtő közszolgáltatási folyamat fogalma?

Minden olyan folyamat indokolt és ezáltal értékteremtő, ami az önkormányzat kötelező és önként vállalt feladatellátásához közvetlenül vagy közvetve hozzájárul, és biztosítja a hatékony, eredményes és gazdaságos szolgáltatásnyújtást.

A nullbázisú tervezési eljárást teljesen új szakfeladat bevezetése előtt vagy a folyamatos működés során a már meglévő szakfeladatok indokoltságnak, illetve felmerült kiadásainak igazolására, felülvizsgálatára tökéletesen alkalmazható módszernek tartom.

Továbbá beruházási, fejlesztési projektek megvalósítása előtt érdemes a „ZBB” módszer felhasználásával „előkalkulálni” az új beruházás működtetése során felmerülő várható kiadásokat és bevételeket, és az így végrehajtott beruházásgazdaságossági számítások eredményeinek a függvényében dönteni a beruházás megvalósításáról. A módszer időigényessége és munkaigényessége miatt nem javaslom a folyamatos költségvetés-tervezés során alkalmazni.

Végezetül a következő táblázatban összefoglalom az eddigi megállapításaimat, és összehasonlítom a tradicionális önkormányzati tervezési rendszert az általam javasolt modern (menedzsmentszemléletű) tervezési rendszer jellemzőivel.

3. táblázat

A tradicionális és a modern tervezési rendszerek összehasonlítása

Tradicionális tervezési rendszer	Szemponatok	Modern tervezési rendszer
Bürokratikus. Hagyományos institucionalista.	Szemlélet	Alternatív, menedzsment-szemléletű.
Folyamatjellegű.	Tervezési megközelítés	Rendszerszintű (amely rendszernek része a tervezési folyamat is).
Költségvetési tervekészítésen keresztül a pénzügyi egyensúly biztosítása.	Tervezés célja	Értékteremtő („3E”) közszolgáltatás támogatása.
Költségvetési számvitel.	Számviteli információs bázis	Költségvetési és pénzügyi számvitel.
Elsődlegesen a helyi vezetők.	Résztvevők	„Stakeholderok” széles körű részvétele (kooperatív tervezés).
Külső kényszer (jogszabályi kötelezettségnek való megfelelés).	Tervkészítés motivációs forrása	Belső motiváció (érdek).
A tervekészítés egyfajta kényszer.	Tervezői hozzáállás	A tervekészítés egy lehetőség.
Rövid távú szemlélet.	Menedzsmentszemlélet	Stratégiai szemlélet.
Nagyvonalú gazdasági program, jogszabályok által előírt ágazati tervek, településfejlesztési terv, egyéb jogszabályok által előírt hosszú távú tervek.	Stratégiai tervdokumentumok	Részletes gazdasági program, kormányzati funkciók szerinti stratégiai programtervek, településfejlesztési terv, egyéb jogszabályok által előírt hosszú távú tervek.
Stabilitási törvény felhatalmazása alapján. Gyakorlatilag hiányzik ez a tervezési szint.	Középtávú tervdokumentumok	Kormányzati funkciók szerinti cselekvési programtervek, többéves költségvetés.
Éves költségvetés. Likviditási jelentés.	Operatív tervdokumentumok	Komplex operatív terv.
Inkrementális túlsúly.	Költségvetés-tervezés módszertana	Differenciált. Preferált programtervezési technika.
Gyenge.	Módszertani megalapozottság.	Erős.
Nem jellemző.	Rendszeres tervezési monitoring	Szükséges.
Rugalmatlan. A környezeti változások passzív eszköze.	A tervek és a környezet viszonya	Proaktív. Rugalmas.
Politikai befolyás és közhatalmi szempontok dominálnak.	Politikai-szakmai befolyásoltság aránya	Szakmai szempontok a meghatározóak.

Forrás: a szerző szerkesztése

Konklúzió

Az önkormányzatok mai helyzetében különösen fontos, hogy erőforrásaikat, képességeiket koncentrálni vigyék sikerre a helyi közösségeket, bemutassák a szektor életképességét. Ehhez ki kell emelkedni a szektornak abból a depresszióból, kilátástalanságból, ahová sok önkormányzat süllyedt, és új eszközökre is szükségük lehet. Ilyen fontos eszköz lehet a tervezési rendszer átalakítása, modernizálása. A modernizálás jegyében különösen fontosnak tartjuk a stratégiaorientált tervezést, amelyben kiemelt szerepet kap a teljesítménymenedzsment és a programköltségvetés.

A *stratégiai tervezésen* alapuló modern tervező-elemző módszerek önkormányzati alkalmazására szükség van önkormányzati mérettől függetlenül. A konkrét módszerek kiválasztása és bevezetése során azonban szükség van a szegmentálásra. A szegmentálás a méret és a feladatellátás pénzügyi és vagyoni feltételeinek eltérései miatt fontos.

A *programköltségvetés* és a teljesítménymenedzsment sem az önkormányzati, sem az állami szférában, így a központi költségvetés vonatkozásában sem vált egyelőre meghatározóvá. Ennek látszólag törvényi okai vannak. A szabályozás például a közfeladatok ellátása vonatkozásában igyekszik minél szűkebb mozgásteret hagyni, mintegy „atyáskodva” az ellátók felett. Az érv nyilván a magyar állampolgárok egységes közszolgáltatásokhoz való joga. Ez ugyanakkor az ellátás szervezése és pénzügyei vonatkozásában az ellátásért adott esetben felelős önkormányzat számára csökkenti az alternatív megoldások keresésének lehetőségét. A törvényi kereteket részben tehát az uniós jogharmonizáció is módosítja, de elsődlegesen a politikai akarattól függ. Sem a központi, sem az önkormányzati alrendszer vonatkozásában nem született meg olyan felismerés, hogy az intézményi ellátás szabadsága mellett a szervezeti, illetve mélyebb módszertani szabadság irányába el lehetne menni, mintegy nagykorúsítva a felelős vezetőket.

A közszektorban folyó innovációk, beleértve a tervezési rendszer megújítására vonatkozókat is, nagyfokú körületekintést és természetükből fakadóan jelentős alsóbb szintű előkészítést és munkát kívánnak, mielőtt sikeresen és teljes mértékben be lehetne őket vezetni. Vajon a technikai feltételek vagy a vezetők vonakodása rejti a nagyobb kihívást? Véleményem szerint a helyi vezetők stratégiai szemlélete, előrelátása, a saját és a helyi érdek felismerése, a település sikerre vitelének szándéka jelentheti a lehetőséget a továbbfejlesztés kihívásainak legyőzésében.

Felhasznált irodalom

- BALATON Károly – HORTOVÁNYI Lilla szerk. (2018): *Stratégiai és üzleti tervezés*. Budapest, Akadémiai.
- FARAGÓ László (1997): Tervezésméleti alapvetések. *Tér és Társadalom*, 11. évf. 3. sz. 1–15.
- GYÖRFFI Dénes – VIGVÁRI András szerk. (2009): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex.
- MAGYARY Zoltán (1923): *A magyar állam költségvetési joga*. Budapest, Studium.
- PATAKI György (2007): Bölcs „laikusok”. Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. *Civil Szemle*, 4. évf. 3–4. sz. 144–156.

- 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 – KOVÁCS Róbert (2018): A tervezési keretrendszer innovatív megközelítésben a magyarországi államháztartási szektorban. *Polgári Szemle*, 14. évf. 1–3. sz. 221–235. DOI: <https://doi.org/10.24307/psz.2018.0817>
- SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest, CompLex.

Hivatkozott jogszabályok

2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.)
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)
- 314/2012 (XI. 8.) Kormányrendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről
- 4/2013 (I. 11.) Kormányrendelet az államháztartás számviteléről