

Reform, tervezés és hatékonyság elemzése a válságkezelés lehetőségein keresztül

Napjainkra már egyre kevésbé jellemző a direkt válságfenyegetés, de megnyugodva, azzal a tudattal, hogy rendben mennek a dolgok, hátradőlni mégsem lehet. A veszély nem múlt el, borús jelenértékeléssel és jövőbe mutató prognózisokkal, kilátásokkal rendszeresen lehet találkozni a médiában és a szakirodalomban egyaránt. Továbbra is kiemelt figyelmet érdemelnek a valós reformok végrehajtásának, a hatékonysági problémáknak, a tervezésnek, a feladatfinanszírozásnak a kérdései, mind az államigazgatás, mind az államháztartás területén. A szerző kísérletet tesz arra, hogy jelen cikkben elemezze a kérdéskör kapcsolatait, történéseit, problémáit és lehetőségeit.

Kulcsszavak: válságkezelés, hatékonyság, feladatfinanszírozás, eredményszemléletű számvitel, költségvetés

Bevezetés

Az utóbbi években a világ szinte összes országa, Magyarország is a folyamatos válságok időszakát éli, elsősorban gazdasági téren. 2008 gazdasági eredetű kihívásai még el sem csitultak, máris körvonalazódott egy újabb, komoly gazdasági válság lehetősége. A válság begyűrűzik a mindennapokba, de a nagyobb rendszerekbe is (nemzetgazdaság, védelemgazdaság, pénzügyi szektor, adósságválság stb.). A válságokat többnyire fiskális alapon kezelik, ami hazánkban egyenértékű a leépítésekkel, megszüntetésekkel, elbocsájtásokkal, forrásmegvonásokkal és természetesen a fűnyíró elv „következetes” betartásával. [1] Magát a reform kifejezést ma a közvélemény kizárólag az előbb felsoroltakkal azonosítja. Pedig valós tartalma is van. *A reform és a hatékonyság egymással szoros kapcsolatban álló fogalmak, feltételezik egymás meglétét.* Minél nagyobb hatékonysággal működik egy állam, államigazgatás, nemzetgazdaság, annál inkább valós reformmérzete lehet az állampolgárnak.

A hatékonyság biztosításának, javításának egyik legfontosabb feltétele a mérhetőségének lehetősége. Csak azt lehet javítani, befolyásolni, növelni, *ami konkrét, megfog-*

ható, kimutatható. A hatékonyság mérhetőségének biztosítása pedig egyértelműen *független a tervezési módszertantól.* Ma az államháztartás tervezési módszertana még akkor is csak az intézmények létét, működését célozza, ha ma már a költségvetési tervek mellé a végre kialakított állami szakterületrend alapján a tervezők kidolgozzák a feladatorientált változatot is. Mind a tervezés, azon belül például a költségvetési tervalkuk vagy maga a tervezés struktúrája, de a működtetés során a költségvetési megvonások realizálása is nélkülözi a valódi, képesség- és feladatalapú finanszírozást, más néven *a feladatorientált erőforrás-tervezést, -gondolkodást.* Egy új tervezési módszertan kialakításával, a képesség és feladatalapú tervezéssel, ezen belül a hatékonyságmérés gyakorlati lehetőségének megteremtésével új eszközökhöz lehetne jutni a válságok kezelésében, ami a nemzetgazdaság alapvető érdeke (is) lehetne. Egyrészt ha mérhető a hatékonyság, akkor lehet hatni is rá, az javítható, növelhető. Másrészt alapvető érdeke a nemzetgazdaságnak a működés, a gazdálkodás átláthatóságának, valamint az elszámoltathatóságnak a biztosítása. Harmadrészt: a módszertan akkor igazán előnyös, amikor korlátozott források állnak rendelkezésre. Az alulfinanszírozás problémája így mind nemzetgazdasági, mind intézményi szinteken kezelhetőbbé válna.

A továbbiakban érdemes megvizsgálni, hogy az előzőekben felvezetett lehetőség, amely valós reformok végrehajtását célozza, valóban segítséget nyújthat-e a válságok eddigieknél eredményesebb kezelésében.

Reform, tervezés, hatékonyság

Az államreform fogalmának – a ma már meglehetősen elkoptatott kifejezésnek – nagyon is lényeges tartalmi mondanivalója van.

Pete Péter¹ *Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje* című, 1997-ben megjelent munkájában azt írja, hogy az állam szerepkörét, kötelezettségeit pontosan meghatározó állami szerepvállalás körvonalazása a rendszerváltás óta csak részben történt meg: „Az államháztartási reform messzemenően nem egyszerűen »spórolás a közkiadásokon«, vagy az állam méretének egyszerű redukálása, bár a jelenlegi arányok mellett ez is. A reform célja az állam működésének hatékonyra tétele, vagyis annak biztosítása, hogy a társadalom tagjaitól elvont erőforrások olyan állami szolgáltatásokká transzformálódjanak, amelyek az átlag adófizető számára »megérik« a befizetett adót. (...) Az állami szerep újradefiniálásából fakadó súlyos feszültségeket a reformokat kidolgozó döntés-előkészítő apparátusok is gyakran csak a korlátozott forrásokhoz való feladatigazítás problémájaként élik meg.” [2]

¹ Pete Péter az ELTE Társadalomtudományi Kar Közgazdaságtudományi Tanszékének alapítója és jelenlegi vezetője.

A majd két évtizeddel ezelőtt leírt gondolatoknak ma is hihetetlen aktualitásuk van. Az állam a közszolgáltatásait jellemzően a közszférán keresztül végzi. Az egyes szolgáltatásokat elkülönült intézmények nyújtják, amelyek alapvetően monopolhelyzetben vannak. Nincsenek sem takarékoskodásra, sem a vásárlóért való küzdelemre kényszerítve, nehéz valósan összemérni tevékenységüket. „A költségvetési hierarchia különböző szintjein lévő intézmények feladatai igen pontatlanul definiáltak, s a költségvetés az erőforrásokat nem magukhoz a feladatokhoz, hanem a feladatok végrehajtására hivatott intézményekhez delegálja” – hangzik a napjainkban is a helyálló meghatározás. [2] Ezért a jelenlegi rendszerben nem lehet pontosan megmondani, hogy milyen feladat milyen költségvonzattal jár. A döntések meghozatalához – ahhoz, hogy adott erőforrásokkal biztosítható-e a szükséglet kielégítése vagy kevesebb adót beszedve az egyén döntésére bízzák a kielégítés módját – ismerni kellene a ráfordítás és a megtérülés arányát, továbbá azt, hogy a szolgáltatás megéri-e a ráfordított erőforrásokat. Ezt megállapítani csak abban az esetben lehetséges, ha a közkiadások az állam által vállalt feladatokhoz kapcsolódnak.

Az intézményfinanszírozáson alapuló rendszer negatív következményei, hogy az intézmények speciális érdekekkel rendelkeznek (önmaguk fenntartása, a központi költségvetési támogatás maximalizálása). [3]

Ebből az alábbiak következnek:

- Nincs lehetőség a finanszírozó részéről költség–haszon összevetésre más területekkel, más intézményekkel (sőt, ebben az intézmények ellenérdekeltek).
- Az intézmények feladatainak elvégzéséhez költségvetésük ritkán rendel meghatározott pénzüsszeget. A központi költségvetési támogatás általában a működésük biztosítására nyújtott támogatás. A saját bevételi források sem különíthetők el érdemben tevékenység szerint, azok is beolvadnak az általános működési költségekbe.
- Nem mérhető egyértelműen a közszükséglet olcsó és hatékony kielégítése.
- Annak megállapítására, hogy az adott szakfeladat ellátása mennyit ér meg a köznek, a szakfeladatot ellátó intézmény nem képes és nem is hivatott. Azt csak egy magasabb szintű finanszírozó intézmény tudná meghatározni (összevetve más területek költség haszon arányaival), de a finanszírozás az intézményhez, nem pedig a feladathoz kötődik.
- Az intézmények könyveléséből bevételeik, kiadásai végigkövethetők, azonban a kiadásokkal finanszírozott erőforrásokkal való gazdálkodás (munka, vásárolt eszközök, állóeszközök, vagyon stb.) már nem.
- Az információs rendszer által biztosított adatok csak korlátozottan alkalmasak a makrogazdasági folyamatok jellemzésére (az intézményi szintű költségvetések összegzése csak korlátozottan tesz lehetővé átfogó makrogazdasági elemzéseket). Az intézményi kötelezettség változásakor annak központi költségvetésre történő kihatását nem lehet megállapítani.

- A fiskális kényszer, megszorítások idején csak a fűnyíróelvet – ami legtöbbször a mindenkitől egyenlő arányban történő megvonást jelenti – lehet alkalmazni.

Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló rendszere az előzőekhez képest számos előnnyel rendelkezne, ha:

- a központi költségvetési támogatások nem az intézményekhez, hanem azok tevékenységéhez kötődnének, a költségvetési tervalku nem a bázisalap módosítását, hanem a feladat jóváhagyását célozná, feladatfinanszírozási érvrendszer működne;
- az intézmények saját gazdálkodása célorientáltabbá válna, működésük (az ún. üzemgazdasági számviteli és információs rendszer segítségével) és ezáltal a közpénzek felhasználása áttekinthetőbbé válna; az intézmények működési eredménye egyértelműen jelezné az intézmény gazdálkodásának hatékonyságát (míg az intézményfinanszírozás esetén nem megállapítható, hogy el nem végzett feladat vagy valóban a hatékonyság eredményezett maradványokat);
- javulna az intézmények ellenőrzésének színvonala, mert a feladatok végrehajtását és nem a működést lehetne számon kérni;
- lehetővé válna az erőforrás-gazdálkodás figyelemmel követése;
- lehetőség nyílna megfelelő költség–haszon és átfogó makrogazdasági elemzésekre, amelyek az állami szerepvállalással kapcsolatos döntések meghozatalakor létfontosságúak;
- fiskális kényszer, megszorítások idején nem a fűnyíróelvet kellene alkalmazni, hanem feladatorientáltan lehetne a csökkentéseket végrehajtani. [3]

Összességében megállapítható, hogy a feladatfinanszírozás realizálása számos pozitív következménnyel jár:

- Átláthatóságot, elszámoltathatóságot, végrehajthatóságot biztosít.
- Az ad hoc jellegű működéssel, tervezéssel ellentétben ez a módszertan kiszámíthatóságot biztosít közép- és hosszú távon is. Például a legalább középtávra szóló fejlesztések valós és megalapozott programokon alapulhatnak, garanciával a végrehajtásukra.
- Végrehajtható az a felsővezetői elvárás, hogy a döntéseket egy integrált rendszerben, egységes tervezési folyamattal támogatottan, egységes döntési mechanizmussal hozzák. Javul a belső működési hatékonyság, ennek eredményeként javulhat a nemzetközi együttműködés, az ország értékítélete. [4]

Az 1990-es évek második felében, majd évtizedünkben, hazánkban, az államigazgatásban is egyre inkább módosult a tervezés módszertana. A rendszerváltást megelőző, közép-

és hosszútávra is szóló, valamennyire kiszámíthatóságot biztosító, elsősorban bázisalapú tervezést mellőzték. [5]

Ezt váltotta a gyakorlatban csak rövid távra szóló, egyre inkább *leosztó-kirovó jellegű*, sok bizonytalanságot tartalmazó, elsősorban *költségvetési alapú tervezés*. Következésképpen tárca- és intézményi szinten nehezebbé vált a tervezők munkája, sok káros következménnyel. Egyre jellemzőbbé vált az ad hoc jellegű döntéshozatal. A forrásbizonytalanság hátráltatta a legalább középtávra szóló fejlesztési programok hatékony realizálását. Költségvetési tervalkuk gyakorlatilag nem léteztek, amelynek következtében inflálódott a tervezés súlya, értéke. Az intézmények létének, működésének finanszírozása speciális intézményi érdekeket váltott ki (önmaguk fenntartása, a központi költségvetési támogatás maximalizálása). Nem volt lehetőség sem az intézmények hatékony ellenőrzésére, sem tevékenységük, feladat-végrehajtásuk hatékonyságának ellenőrzésére. Makro-, azaz államháztartási szinten – a hatékonyságmérés korlátozottsága miatt – nem volt biztosított a már sokszor meghirdetett reformok érdemi végrehajtása. [6] A negatív hatások a fiskális megszorítások, költségvetési megvonások idején fokozódtak, mert legtöbb esetben ezeket „fűnyíróelv” alapján realizálták, minden területen komoly szakmai problémákat okozva. [7]

Az előzőek alapján már az 1990-es évek közepétől elkezdődtek elsősorban elméleti kutatások (egyetemen, a Pénzügyminisztériumban, a Honvédelmi Minisztériumban, a Belügyminisztériumban, a Nemzeti Fejlesztési Hivatalban) új tervezési módszerek iránt. Egyre inkább előtérbe került a piacgazdaságban korábban bevált, majd az amerikai hadseregben már a vietnami háború idején is alkalmazott *feladatfinanszírozás*, a képesség- és feladattervezéshez egy integrált rendszerben kapcsolódó erőforrás- és költségtervezés módszertana. [8]

A feladatfinanszírozásnak az előzőekhez viszonyítva már az előzőekben ismertetett számos előnye van. Az intézmények gazdálkodása célorientáltabbá válik, amit a pénzforgalmi helyett egy eredményszemléletű számviteli rendszer és annak információs támogatásának kialakítása segít. A jelenlegi, intézményeknél alkalmazott költségvetési rendszer csak részben felel meg a számvitel céljának és funkciójának: *a megbízható és valós összkép biztosításának a vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetről*. [9]

A pénzforgalmi és eredményszemléletű számviteli rendszerek

A pénzforgalmi szemléletű számvitel problémái:

- lehetőség ad „kreatív” könyvelési technikák alkalmazására;
- a közfeladat ellátásának erőforrás-szükséglete nem ítéhető meg egyértelműen:
 - értékcsökkenés/eszközpótlás igény nem jelenik meg;
 - a vagyonnal kapcsolatos leltári és értékelési elszámolások nem megbízhatóak;

- a szakfeladatokkal kapcsolatos kiadások kimutatására, a közfeladat összehasonlíthatóságára nem alkalmas;
- részlegesen tükrözi vissza a folyamatok belső tartalmát;
- pénzköltésre és nem észszerű erőforrás-felhasználásra ösztönöz;
- nem számol a valós kötelezettségekkel. [10]

Az eredményszemlélet gyakorlati előnyei a közszférában:

- kezeli a tárgyi eszközök elhasználódásának problémakörét;
- naprakész információ a szállítói tartozásokról, vevői követelésekről;
- javítja az erőforrás-allokációt, segíti a beruházásokról szóló döntések alátámasztását;
- időbeli elhatárolások segítségével bemutatja a fennálló és jövőbeni kötelezettségeket;
- a főkönyv előbb ad információt a tevékenységek költségeiről, felhasznált erőforrásokról;
- szigorúbb elszámolást biztosít;
- pontos tervezést tesz lehetővé;
- az előző időszakok gazdálkodásának összehasonlítása, a változások pontosabb elemzése. [10]

Az eredményszemléletű számviteli rendszerek bevezetése nehéz feladat, mert egyrészt átmeneti, hosszabb időintervallumra van szükség a pénzforgalmi szemléletű rendszerek változtatásához, másrészt szemléletváltásra, tehát drasztikus szakmai váltásra van szükség az eddig megszokottakhoz képest. A gyakorlati realizálás az informatikai rendszerek beruházási szükséglete miatt rendkívül drága, a betanítási folyamat pedig szintén idő- és költségigényes. A rendszer bevezetése, a jogi szabályozás (az államháztartási törvény módosítása, végrehajtási rendeletek kidolgozása, vagyontörvény, önkormányzati törvény felülvizsgálata, megfeleltetése) is bonyolult. Nagy szakmai feladatot jelent az eredménykimutatás szakmai tartalmának kidolgozása. A két rendszernek az átállás időpontjától számítva az államháztartásban – de akár parlamenti szinten is – az összehasonlíthatóság miatt viszonylag hosszabb ideig együtt kell futnia.

Összességében az eredményszemléletű számvittel támogatott feladatfinanszírozás esetén az intézmények működési eredménye egyértelműen jelzi gazdálkodásuk hatékonyságát. Ez a hatékonyság mind mikro-, mind makroszinten jól mérhető, elősegítve ezzel a makrogazdasági elemzéseket, az állami szerepvállalással kapcsolatos döntések meghozatalát. A programalapú tervezésnek köszönhetően közép- és hosszú távon a kiszámíthatóság és a végrehajtási garancia jelentősen javul, az ad hoc, sokszor szubjektív döntéshozatalt egy egységesebb tervezési folyamat, döntési mechanizmus váltja fel, csökkentve annak jelentős hátrányait. Ezáltal biztosítható a feladatok pontos meghatározása, az in-

tézmények működésének és vagyongazdálkodásának átláthatósága, elszámoltathatósága, a közpénzek nyomon követése és hasznosulása. Fiskális megszorítások idején pedig egy prioritizált feladatstruktúra, illetve sorrend határozza meg a költségvetési megvonások észszerű visszabontását.

A tervezés és a számvitel jelenlegi helyzete

Az előzőekben taglaltak nemcsak intézményi, hanem államigazgatási, államháztartási szinten is érvényesek. Ma azt lehet mondani, hogy az államháztartás – a kényszerítő szövetségi és EU-s követelmények ellenére – lemaradásban van. Maga a költségvetési tervezési folyamat, a struktúra hagyományos alapú, a valós, feladatalapú költségvetési tervalkut nélkülöző. Az államháztartás működtetése során sokszor tetten érhető a fűnyíróelv alkalmazása. Ilyen volt például a minisztériumokra kényszerített maradványtartalék (korábban fejezeti egyensúlyi tartalék) teljesen „belátható” jövőjével, a későbbi elvonással. De ilyen jellegű a közkiadások spórolásának másik, nálunk „bevált” formája, a leépítés is, ahol deklaráltan eldöntik, hogy a közszférából X ezer közalkalmazottat, köztisztviselőt elbocsájtva Y megtakarításra tesznek szert. Az államháztartás, az államigazgatás intézményrendszerének átalakítása is szokott komoly kritikákat kiváltani. *Ez a gyakorlat egyértelműen bizonyítja a feladatalapú tervezés és a hatékonyság, átláthatóság követelményének hiányát, a döntéshozatali rendszer problémáit, a rövid távon történő működtetés, túlélés napi kényszerét.* Érdemes lenne tehát komolyan átgondolni a képesség- és feladatalapú tervezés bevezetését állami szinten, mert jelentősen javulhatnának a válságkezelési lehetőségeink, képességeink. Csoda így sem lenne várható, de a válságok idején sokkal felkészültebbek lennénk a válságkezelésben.

Napjainkban az államháztartásban a hiánycél 3% alatt tartása abszolút prioritást élvez. Az államháztartás kétféle módon tudja ezt a célt biztosítani: *bevételeinek növelésével és kiadásainak csökkentésével.* A kiadáscsökkentés egyenes következménye az, ami esetenként tapasztalható: a minisztériumoknál, központi költségvetési szervezeteknél költségvetési előirányzati megvonások történnek, emiatt erősödik az alulfinanszírozás. Ezt a helyzetet tudni kell szakmailag kezelni. Ahogy az államháztartás, úgy annak intézményei számára is egyrészt a kiadások észszerű csökkentése, másrészt a bevételeik növelése lehet a megoldás.

A kiadások csökkentésének egyik lehetséges módja a *takarékosság*. Előfordulhat azonban, hogy a hosszabb ideje tartó alulfinanszírozás már kimerítette vagy jelentősen korlátozta a takarékosságban rejlő lehetőségeket. Ilyen helyzetben szükségszerűen a strukturális változtatások következnek, amelyek akár szakmai megújulást és egy korszerűbb intézményi szervezeti struktúrát is eredményezhetnek. A kiadások csökkentése és a hatékonyság növelése nem teljesen azonos, de egymással szorosan összefüggő követelmé-

nyek. Az előzőekben vázolt *tervezési módszertan* a maga feladat- és az ahhoz kapcsolódó erőforrás-centrikusságával pontosan ezeket a megújítási lehetőségeket segíthetné elő. A bevételek növelése az adózás átalakításával, újabb adónemek bevezetésével (jelenleg is napirenden van) hatékonyabban végrehajtható, de a módszer társadalmi elfogadottsága természetesen rendkívül korlátozott.

Azt, hogy az elgondolás nem pusztán száraz elmélet, bizonyítja, hogy a Honvédelmi Minisztérium ezen elmélet és saját kutatások alapján, valamint az amerikai rendszer tapasztalatainak figyelembevételével, többéves kutatás és fejlesztés után, 2005-ben bevezette új típusú tervezőrendszerét, a Védelmi Tervező Rendszert (VTR). Már a 2004-es rendszerkísérlet is sikert hozott, mert a közös védelmi tervezés folyamatában a tárgyalások során a szövetségi partnerek kijelentették, hogy a magyar védelmi költségvetés rendkívül alacsony értékének egyáltalán nem örülnek, de már az is jelentős eredmény, hogy a magyarok legalább tudják, miről beszélnek. Az új tervezőrendszer rendszerelméletének kialakítása a 1995–1997 közötti rendszerfejlesztési időszak során ígéretes előrelépés volt. Szintén említést érdemel a rendszerfejlesztés idején a HM-ben dolgozó amerikai tanácsadói csoport vezetőinek értéktétele, amely szerint a rendszerváltás óta az új VTR kialakítása a legjelentősebb esemény volt a Magyar Honvédség életében.

A honvédelmi tárca a rendszerfejlesztés kezdetét követő tizedik évben (egy négyéves, kormányváltás miatti, 2008–2012 közötti üresjárat után), 2005-ben vezette be eredményesen korszerű, feladatalapú tervező rendszerét. A bevezetés pillanatában a rendszer korántsem volt tökéletes, a rendszerfejlesztők számára egyértelműek voltak a további fejlesztési feladatok: a hatékonyságmérés módszertanának kidolgozása, az eredmény szemléletű számviteli rendszer és annak informatikai támogatásának kialakítása, a tervek teljesítése utáni értékeléssel a tanulságok megállapítása, következtetések levonása stb. A rendszer bevezetésének évében azonban, a HM akkori átszervezései miatt, a korábbi rendszerfejlesztői mag feloszlott. Korábbi pénzügyes vezetők kerültek a szakmai főosztály élére. A rendszerfejlesztés bizonyíthatóan megrekedt. Mindmáig sem az államháztartásban, sem a honvédelmi tárcánál, a korábbi (15-17 évvel ezelőtti!) biztató kezdet és nemzetközi elismerés ellenére sem sikerült kialakítani az eredmény szemléletű számvitelt. Az államháztartásban megjelent ugyan a korábbi, HM-es rendszerfejlesztési tapasztalatokat is figyelembe vevő szakfeladatrend, de ez csak a hagyományos eljárással tervezett költségvetés magyarázatául szolgál, és nem maga a módszertan.

Magyarország sajnos jelentős lemaradásban van a nemzetközi környezethez viszonyítva. 1995-ben, a VTR rendszerfejlesztése kezdetén az egyik legjelentősebb ellenérv volt, hogy eredmény szemléletű számvitelt csak az Egyesült Királyság és Új-Zéland alkalmaz. Ma már gyökeresen más a helyzet.

- *Egyesült Királyság*: a teljes közszféra az eredmény szemléletű számvitelt követi.
- *Franciaország*: a teljes közszféra az eredmény szemléletű számvitelt követi.
- *Svédország*: a teljes közszféra az eredmény szemléletű számvitelt követi.

- *Ausztrália*: a teljes közsféra az eredményszemléletű számvitelt követi.
- *Svájc*: a teljes közsféra az eredményszemléletű számvitelt követi.
- *Kanada*: a központi szint eredményszemléletű.
- *Németország*: a központi szint pénzforgalmi szemléletű, a tartományokban eredményszemléletű működik.
- *Ausztria*: részben módosított eredményszemlélet.
- *Lengyelország*: eredményszemlélet az EU-s pénzek kifizetésekor.
- *Csehország*: a központi szint eredményszemléletű. [10]

A lemaradást kiküszöbölendő, hazánkban is történt elmozdulás az eredményszemlélet bevezetésére, az alábbi ütemezés szerint. [10]

Előkészítési szakasz (2011–2013): legfontosabb feladata az új számviteli rend jogszabályi alapjainak megteremtése volt. Már 2011-ben elkezdődött ez a folyamat az államháztartásról szóló törvény,² valamint az ennek végrehajtásáról szóló kormányrendelet³ megalkotásával. Ezt követően 2013-ban jelentek meg még jelentős, vonatkozó jogszabályok, élükön az államháztartási számvitelről szóló kormányrendelettel,⁴ amelyet további miniszteriális szintű rendeletek követtek.

Már az előkészítési szakaszban rendkívül aktuális, „népszerű” lett a számvitel átalkításának témája. Az oktatási intézmények, az Állami Számvevőszék, a Könyvvizsgálói Kamara szakemberei továbbképzéseken, tanfolyamokon terjesztették az átálláshoz szükséges ismereteket.

Végrehajtási szakasz (2016–2017):

- a) A 2016-os tervezés és költségvetés-végrehajtás eredményszemléletű rendszerének alkalmazása néhány központi költségvetési intézménynél (2017-ben, a kijelölt önkormányzatoknál a tervezésnél eredményszemlélet alkalmazása).
- b) A rendszer auditálása az ÁSZ által (kijelölt önkormányzatoknál 2017-ben).
- c) Magyarország 2017-es, eredményszemléletű központi költségvetésének Parlament által történő jóváhagyása (önkormányzatok esetén a 2018-as költségvetésre vonatkozik).

Ellenőrzés, visszacsatolás (2018–2019):

- a) Az ÁSZ ellenőrzi Magyarország 2017-es költségvetési beszámolóját (önkormányzatok esetén azok 2018-as pénzügyi beszámolókat).
- b) Jelentés a Parlament részére, az EU tájékoztatása mellett.

² 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

³ 368/2011. (XII. 31.) kormányrendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról.

⁴ 4/2013. (I. 11.) kormányrendelet az államháztartás számviteléről.

Az ismertetett ütemterv alapján Magyarország csak a 2018–2019-es időszakra kerülhet olyan állapotba, hogy *az eredményszemléletű számviteli rendszert bevezethesse*. Kérdőjelek ezzel az ütemtervvel kapcsolatban is felvetődnek, hiszen az eredményszemléletű számvitel bevezetése az informatikai fejlesztések miatt rendkívül költségigényes.⁵

Az előzőek alapján látható, hogy amiben egykor – nemcsak a térségünkben – úttörőnek mondható szerepet játszottunk, lemaradtunk. Ma már nem lehet arra hivatkozni, amire 15-18 évvel ezelőtt, hogy nincs bevált gyakorlat, a rendszerfejlesztők illúziókat követnek. Hazánkat nem sarkallta előrelépésre az sem, hogy már tíz éve EU-s fejlesztési forrásokat használunk, jelentős szövetségi rendszerek tagjai vagyunk, ahol előny az eredményszemléletre történő áttérés. De ezen érveket is megelőzi az a tény, hogy a válságok kezelése, a hatékonyság mérése, a pazarlások elkerülése, a reformok valós tartalmának realizálása sokkal célszerűbb, ráadásul elemi érdekünk lenne. *A válságkezelésben a mennyiségi mutatókat és módszereket minőségiakkal kell felváltani vagy kiegészíteni.*

Szakmai körökben „divat lett” feladatalapú tervezésről beszélni. Tenni viszont még nem annyira. Konzultációkon, tanulmányokban, tanácskozásokon, továbbképzéseken, konferenciákon fogalmazódnak meg az új tervezési módszertan kialakítására vonatkozó igények. Egy kivételtől eltekintve egyelőre csak igények, inkább elvi, mint gyakorlatias megközelítéssel. Az egy kivétel az EU-s kötelezettségekből (ESA 95, EPSAS standardok) fakadó, az államháztartási számvitel jövő évtől kezdődő eredményszemléletű részének kialakítására vonatkozó 4/2013. (I. 11.) kormányrendelet. Az eredményszemléletű számvitel kialakításáról szóló szakmai előadások során mindig megemlítik, hogy az új számvitel a feladatalapú tervezés elengedhetetlen kelléke lesz. *A kellék tehát előbb-utóbb elkészül, de maga a mű, az új, a képesség- és feladatalapú tervezési módszertan kidolgozása és gyakorlati realizálása még kevésbé konkretizált.* Pedig a megvalósítása ma valóban sürgető feladat.

Javasolt feladatok

A képesség- és feladatalapú tervezésre, a feladatfinanszírozásra történő átállás már sokkal konkrétabb, mérhetőbb, gyakorlatiasabb feladat. Ha továbbra is az intézmények létét és nem a feladatait finanszírozzuk, akkor nem tudjuk, hogy mi mennyibe kerül, nem tudunk egymáshoz viszonyítani, akkor lehet létminimum alatt tartani vagy, éppen ellenkezőleg, agyonfinanszírozni az intézményeket. Bár inkább az előző: mindenki vegetál tovább, így nagymértékben csökken a válságidőszaki védekező képességünk. A jelenlegi rendszerben sem intézményi, sem makroszinten nincs komoly lehetőség a hatékonyság mérésére, ezáltal, végső soron a valós reformok végigvitelére. Nagy feladatról és hosszú

⁵ Ilyenkor, forráshiány esetén kínálja magát a megoldás, hogy tegyük át terveinket egy kényelmesebb, kevésbé belátható távolabbi időszakra.

folyamatról van szó, amit annál is inkább el kellene végre kezdenünk, mert késésben vagyunk: már közvetlen környezetünk is elszaladt mellettünk.

Sok függ attól, hogy hazánk hogyan próbálja a lemaradását pótolni. Ma mindenki az *eredmény szemléletű számvitel bevezetéséről beszél, a valós reformok eléréséhez vezető feladatorientált tervezésről kevésbé*. Pedig a kettő feltételezi egymást, sőt maga a tervezés az elsődleges. Az eredmény szemléletű számvitel „csak” eszköz, elengedhetetlen fontosságú eszköze a feladatalapú tervezés, a valós hatékonyságmérés lehetőségének, ezáltal a valós reformok végrehajtásának. Komplexen kellene, kell gondolkodni és cselekedni egyaránt. Ennek ma, az időközönként felvillanó és előzőekben tárgyalt esélyek ellenére csekély a realitása.

Ahol az egyén nem szóban elcsépett, hanem valós reformokat tapasztal, ahol látja, hogy befizetett adóforintjai ellenében hatékony az állam működése, adóforintjai fejében megfelelő szolgáltatásokat kap, ott *az egyén partnerré válik a válságkezelésben*. Az egyénben ez a szándék megvan, szinte éhes a sikerre, sorsának jobbra fordulására, a válságból való kilábalásra. Az elemzések alapján megállapítható, hogy még a kényszerítő körülmények ellenére is nehéz ilyen irányba elindulni. Közép- és hosszú távon vannak meg a célok, ami a mai gazdasági helyzetben, válságkezelésben szinte a beláthatatlan jövővel egyenértékű. Pedig a kényszerpálya nyilvánvaló, és mások éltek már ezzel. Hazánk kevésbé, annak ellenére, hogy az elméleti alapok már régóta rendelkezésre állnak a gyakorlati megvalósításhoz.

Valós reformok kellene, mérhető, valós hatékonysági növekedéssel és annak valós tükröződésével az egyén tudatában.

Irodalomjegyzék

- [1] Demény Ádám: *A rendvédelmi szervek gazdálkodásában megjelenő kihívások elemzése, valamint a gazdálkodást korszerűsítő megoldási javaslatok kidolgozása*. Doktori (PhD-) értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2009. http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2010/demeny_adam.pdf (a letöltés időpontja: 2016. 11. 20.)
- [2] Pete Péter: Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje. *Közgazdasági Szemle*, 44. évf., 1997. február, 150–164. <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00024/pdf/pete.pdf> (a letöltés időpontja: 2016. 11. 20.)
- [3] Csontos András: *Védelmi tervezési ismeretek*. Egyetemi jegyzet, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, 2009, 1–60. www.vedelemigazgatas.hu/elemek/vedelmi%20tervezesi%20ismeretek.pdf (a letöltés időpontja: 2016. 11. 20.)
- [4] Endrődi István: *Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság pénzügyi finanszírozása és együttműködése a Magyar Honvédséggel*. Doktori (PhD-) értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2005. www.doktori.hu/index.php?menuid=193&lang=HU&vid=10760 (a letöltés időpontja: 2016. 11. 20.)
- [5] Pap Andrea: *A Honvédelmi Minisztérium gazdálkodásának aspektusai a 2005–2011. közötti időszakban*. Doktori (PhD-) értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2013. http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2014/pap_andrea.pdf (a letöltés időpontja: 2016. 11. 20.)

- [6] Bekes Katalin: Magyarország védelmi tervezési rendszerének ismertetése és a kapcsolódó védelmi kiadások bemutatása. *Bolyai Szemle*, 22. évf. 1. szám, 2013. http://hhk.uni-nke.hu/uploads/media_items/bekes-katalin-magyarorszag-vedelmi-tervezesi-rendszere-ismertetese-es-a-kapcsolodo-vedelmi-kiadasok-bemutatasa.orig.pdf (a letöltés ideje: 2016. 11. 20.)
- [7] Tollár Tibor: *A központi költségvetési szervek feladatait jellemző költségvetési feladatmutatók kidolgozását és alkalmazását befolyásoló tényezők vizsgálata a Határőrségnél*. Doktori (PhD-) értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2007. http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2008/tollar_tibor.pdf (a letöltés időpontja: 2016. 11. 20.)
- [8] Ruzsás Lajos – Dudar András: *A honvédelmi tárca új védelmi tervező rendszeréről*. HM Tervezési és Koordinációs Főosztály tanulmánya, 2004. www.honvedelem.hu/files/9/4954/04.pdf (a letöltés időpontja: 2016. 11. 20.)
- [9] Tóth Márk: *A magyar számviteli rendszer hatása a számviteli politikára, elméleti modellalkotások, módszertani fejlesztés*. Doktori (PhD-) értekezés, Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola, Szent István Egyetem, Gödöllő, 2010. https://szie.hu/file/tti/archivum/Toth_Mark_PhD_doktori.pdf (a letöltés időpontja: 2016. 11. 20.)
- [10] Gulyásné Turóczi Margit: *A pénzforgalmi és az eredményszámléletű gazdálkodás, nyilvántartás a költségvetési szférában*. A Budapesti Corvinus Egyetemen elhangzott 2013. február 27-i előadás és annak vázlata, a *Felsőoktatási szakemberek gazdasági képzése, továbbképzése* II. félév, 2. oktatási nap keretében.

1. melléklet: Szemelvények a magyar védelmi tervezés színvonalának NATO általi elismeréséről (1997. április. 22-i sajtóválogatás)



Analysis of Reform, Planning and Effectiveness through the Possibilities of Crisis Management

SZALAI PETRA

Although presently in the world direct threats are less typical yet we still cannot lower our guard. The threats did not go away, we are still surrounded by obscure analyses and prognoses by the media and experts. Furthermore, we need to give attention to reforms, planning, efficiency issues and task financing issues both in public administration and in national budget likewise. In the paper these issues, questions and their relationship are elaborated and analysed.

Keywords: crisis management, efficiency, task financing, resort orientated accounting, budget