

KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI FEJEZETEK FŐOSZTÁLYA

**A 2005. évi költségvetési program tervezés kísérletének értékelése és
továbbfejlesztése a 2007. évtől**

MUNKAANYAG

**Budapest
2006. április**

I. A munkaanyag célja

Ma még nem tudjuk, hogy hogyan (milyen módon, módszerrel, technikával) kell majd a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetését tervezni, a jogcímeket és az előirányzatok nagyságát meghatározni; ennek eldöntése a Kormány feladata lesz. Ez a természetszerű ismerethiány **hátrány és előny** egyben.

Hátrány, mert nincs végrehajtandó utasítás ebben a tekintetben (ami mindig jelentős motivációja bármilyen munkának), de előny, mert most még nincs kötöttség, ami lehetőséget nyújt a szabad és **időkényszer-mentes gondolkodásra, s a továbbfejlesztésre**.¹ Ezzel egyszersmind a „program tervezés” bevezetése egyik legfőbb mindenkori kritikájának megelőzése is megkísérelhető, nevezetesen, hogy az időzavarban nem tudja elérni a célját akkor sem, ha egyébként erre önmagában képes lenne.

Jelen munkaanyagban

- emlékeztetőül ismertetésre kerül a **2004-ben alkalmazott módszer** (célja, köre, technikája) [II. pont],
- bemutatásra kerül a tervezési módszerrel kapcsolatos, kérdőíves felmérésen, illetve egyéb személyes tapasztalatokon alapuló **értékelés** [III. pont],
- **javaslatok** kerülnek megfogalmazásra a továbbfejlesztéssel kapcsolatban [IV. pont].

A munkaanyag jelen változata ugyanakkor már tartalmazza az érintett PM főosztályok által írásban adott vélemények, majd a megtartott szóbeli egyeztetés eredményének összegzését. Ilyen értelemben tehát a Pénzügyminisztérium költségvetés kiadási oldalával foglalkozó főosztályainak² véleményét tükrözi.³

II. Előzmények⁴

II.1. A program-pályázattal kapcsolatos kormányzati döntés

A 2005. évi tervezésnél a Kormány programjának, társadalom- és fejlesztéspolitikájának megvalósítása, az olcsóbban és hatékonyabban működő állam kialakítása, s az abszolút, illetve relatív pazarlás visszafogása céljából a fejezeti kezelésű előirányzatokra (valamint egyéb igényekre, ld. később) a fejezetgazdáknak **pályázatként kellett igényüket – programonként megjelenítve** – benyújtaniuk. A programok méretezését, strukturáltságát a tárcák választották meg. A feladat optimális megoldása biztosítja egyfelől az áttekinthetőséget, másfelől az igények differenciált kezelhetőségét is. A programok tagoltsága módot ad az egyes feladatok tekintetében az állami kötelezettség értékelésére.

¹ Jelen munkaanyag éppen ezért is nem is követi az államigazgatási javaslatoktól, előterjesztésektől elvárt műfaji jellegzetességeket, hiszen más hozzáállásra apellál. Kétségtelen azonban, hogy hagyományos értelemben vett észrevételeket és javaslatokat vár el.

² Ezek: Költségvetési és pénzügypolitikai főcsoport (KPF), Központi költségvetési fejezetek főosztálya (KKF), Társadalmi közkiadások főosztálya (TKF), Önkormányzati és területfejlesztési főosztály (ÖTF), Ágazati költségvetési kapcsolatok főosztálya (ÁKF).

³ Azokban a kérdésekben, amelyekben egy főosztály markáns ellenvéleményt fogalmazott meg, az feltüntetésre került.

⁴ Az e pont alatt foglaltak az akkori célkitűzésnek és szándéknak megfelelően mutatja be az előzményeket. Nem tartalmazza tehát a megállapítások esetleges kritikáját, ez a III. pont alatt olvasható.

A pályázatban az egyes programok bemutatása mellett azok **valós** rangsorolását is meg kellett adni, s azért a fejezetgazdáknak felelősséget kellett vállalniuk.

A pályázat **céljai** részletesebben az alábbiak voltak:

- a) a költségvetési igények mérlegeléséhez **szakítás a bázisalapú tervezéssel**, ezáltal
 - a **szakmailag indokolt**, a jelentős **szinergikus hatással** járó, s a **politikai prioritásokkal** találkozó programok, illetve másik oldalról: az akkori körülmények között **fel nem vállalható** programok **kiválaszthatóságának** biztosítása; a felhalmozódott és új igények, illetve lehetőségek közötti **feszültségek oldása**,
 - a programoknál a **társadalmi szükségességre** és a jól kidolgozott, **hatékony megvalósításra** vonatkozó **bizonyítási kényszer** keletkeztetése,
 - a fejezeti kezelésű előirányzatok teljes köre, illetve a programok fejezetgazdák általi **felülvizsgálatának** kikényszerítése,
 - a közpénzfelhasználásnál a modern **tervezési, finanszírozási és értékelési technikák** használatára való **ösztönzés**;
- b) annak biztosítása, hogy a politikai döntést igénylő allokációs kérdésekről valóban **politikai szinten szülessék döntés**, ezáltal is segítve a kormányzati prioritások érvényre juttatását az állami költségvetés kidolgozásánál.

A pályázat **belső kormányzati eljárás** volt a finanszírozandó programok kiválasztására, amelynek célja a fentiek szerint **nem** előre megtervezett mértékű *forrásmegvonás*, hanem az újbóli **fejezeti** szintű **vizsgálatra** készítés, illetve **kormányzati** – és nem pénzügyminisztériumi - szintű **mérlegelésre** bocsátás.

Ennek során nem kérdőjeleződött meg valamennyi jogcím, igény **létjogosultsága**, épp ellenkezőleg: a létjogosultsággal rendelkező igényeknek kellett kiválasztódniuk (e cél elérését szolgálták a kialakított bírálati prioritások, szempontok). Ugyanakkor a Kormány deklarálta, hogy a különféle **jogszabályi és egyéb meghatározottságok sem megváltoztathatatlanok** azzal, hogy e módosításokat a pályázatokról való döntés után, de még a költségvetési törvény elfogadását megelőzően kell végrehajtani.

A **pályázati adatlapokat** (kitöltési útmutatóval) a július 20-án kiadott **Tervezési körirat** tartalmazta. A körirat alapján az alábbi **igényekre** kellett a **pályázatokat** benyújtani:

- **fejezeti kezelésű** előirányzathoz – ide értve a helyi önkormányzatok támogatásából⁵ – finanszírozható cél (szakmai program, illetve beruházás),
- meglévő **intézmény szakmai kapacitásai** bővítése,
- **új intézmény** működési kerete,
- az **Egészségbiztosítási Alap** gyógyító-megelőző ellátás és gyógyászati segédeszköz-támogatás többletigénye.

⁵ Az önkormányzati alrendszer finanszírozásának megtervezésében a jelenlegi törvényi keretek között nem alkalmazható a program tervezés, kizárólag az önkormányzatokat is érintő fejezeti kezelésű előirányzatoknál. Egy, az önkormányzati rendszert átalakító reform keretében vizsgálható meg a program tervezés sajátos kiterjesztése ezen alrendszerre.

II.2. A pályázatok elbírálása

II.2.1. Az elbírálás szempontjai

A programok rangsorolásánál és a rendelkezésre álló forrás allokálásánál a „kialakított” **determinációk** (a-c pontok) és **prioritások** (d-f pontok) kategóriái:

- a) Mindenképpen finanszírozandó **folyamatok** (pl. normatív juttatások biztosítása, beruházásból belépő új létesítmények üzemeltetése).
- b) Nem módosítható **jogszabályi meghatározottság**.
- c) A 2005. évet terhelő **kötelezettségvállalások** (amennyiben a magánjogi vagy nemzetközi kötelezettség, illetve jogerős határozat nem teljesítése vállalhatatlan).
- d) Kormányprogram, egyéb politikai **preferenciák** (ezeket rögzítő kormányhatározat), ezen belül:
 - **Társadalompolitikai** prioritások (jelentős részük az adójogszabályok módosításával valósítandó meg):
 - = foglalkoztatás elősegítése, munkahelyteremtés (nagy beruházásokhoz kötődő képzés, kis- és középvállalkozói munkahelyteremtés, bér munka, export munkahely megőrzés, programok közmunka és közcélú foglalkoztatás keretében),
 - = alacsony jövedelmű, gyermekes családok támogatása, a hátrányos helyzetű lakossági csoportok helyzetének javítása (fogyatékkal élők, alacsony iskolai végzettségűek és jövedelműek, depressziós térségekben élők).
 - = pályakezdő, illetve családalapító fiatalok helyzetének könnyítése (kedvezmények, első otthon támogatása stb.).
 - **Fejlesztéspolitikai** prioritások:
 - = EU-s pénzek fogadásához szükséges társfinanszírozás biztosítása,
 - = gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése,
 - = teljesítményorientált K+F támogatások növelése.
- e) **Decentralizált programszervezés**.
- f) **Hatékony feladatmegvalósítás, szinergia**.

E prioritásokon túlmenően a döntéshozatalt segítették a pályázati adatlapból meghatározható alábbi **információk**:

1. a program során megvalósítandó feladatok, projektek és lebonyolításuk átláthatósága, kidolgozottsága,
2. a célnak megfelelő megvalósulás biztosíthatósága,
3. a program elhagyása, illetve abbahagyása esetén várható következmények,
4. a személyi és tárgyi feltételek rendelkezésre állása,
5. az igényelt többlet személyi és tárgyi feltételeknek, illetve a forrásnak a feladatellátással való összhangja,
6. a támogatási célú forrás és a megvalósítás kapcsolata,
7. a más fejezeti kezelésű előirányzatokkal/programokkal való összefüggés,
8. a program kimenete (outputja), illetve társadalmi hatása (outcome-ja), ezek kidolgozottsága, számszerűsíthetősége,
9. a program inputjai, ezek meghatározottsága, számszerűsíthetősége, a hozzájuk kapcsolódó kiadási mérték,
10. a program költségelemzésének, valamint a feladatokra, projektekre bontott kiadási igények kidolgozottsága, igazoltsága,
11. a 2005. évi igény és a 2004. évi várható felhasználás viszonya,
12. a teljes program pénzügyi ütemezésének kidolgozottsága,

- 13. a további évek pénzügyi igényének vállalhatósága,
- 14. a program szakmai, illetve pénzügyi ellenőrzésének biztosítottasága,
- 15. a korábbi szakmai, illetve pénzügyi ellenőrzések tapasztalatai, minősítései.

Meghatározásra kerültek továbbá **speciális** bírálati/vizsgálati **szempontok**:

- az EU-s társfinanszírozású programoknál a hazai forrás aránya ne legyen magasabb a megkövetelt minimális mértéknél,
- ne kerüljön elfogadásra olyan program, amelynek céljával egyező EU-s társfinanszírozású programra is érkezik pályázat,
- „párhuzamos” igények (azonos célú programok) kerüljenek kiszűrésre,
- csak olyan programok kerüljenek elfogadásra, amelyeknek a további évekre jelzett igényei is majd – nem feltétlenül a pályázatokon megjelenített összeggel – kielégítésre kerülhetnek.

Az elbírálási eljárás azt tételezte fel, hogy **közös pályázatok is kerülnek beadásra**.

II.2.2. Az elbírálás folyamata

Az elbírálás folyamatának tervezett **négy szakasza**:

1) A beérkezett pályázatokat a **Pénzügyminisztérium** feldolgozza, megvizsgálja elsősorban abból a szempontból, hogy

- a **fejlesztésgazdák rangsorolása** elfogadható-e (a mindenképpen teljesítendő, meg nem változtatható folyamatokon, jogszabályokon stb. alapuló igények a rangsor elején szerepelnek-e, tartalmaz-e valamennyi 2005. évben finanszírozandó igényt, decentralizált elosztás prioritása érvényesül-e, vannak-e párhuzamosságok stb.),
- az egyes programoknál az **igény összege** indokolt-e (nem jelentkezik-e alul-, illetve felültervezés).

A **PM az igényeket értékeli** és ennek alapján (a fejlesztésgazdákkal esetlegesen szükséges pontosítások, egyeztetések után) azokat **bemutatja** a további kezelhetőség és döntés előkészítése céljából.

2) Ezt követően **munkacsoportok** (tárcák külön-külön, IM, PM) áttekintik az igényeket, megvizsgálják azok társadalmi, gazdasági, politikai és jogi következményeit, elkülönítik és a vizsgálat alapján számszerűsítik a determinációkat.

3) Az értékelt igényeket – ezen belül a determinációkat és a választható programokat, illetve költségvetési kihatásukat – megtárgyalják a **kormányzati fórumok** (Gazdasági Kabinet, Társadalompolitikai Kabinet).

4) Az előzőek során kialakult szempontok szerint módosított igényeket a **Kormány** megtárgyalja. Dönt a támogatandó programokról, a támogatás mértékéről, illetve a szükséges programmódosításokról (átstrukturálás, időközben meghozott kormánydöntések alapján részletesen kidolgozott programok újraértékelése stb.).

II.3. A programok sorsa

A pályázati rendszer terve az alábbiakkal **egészült ki**:

- a) A költségvetési törvényjavaslat kidolgozása során **garanciális elemek** beépítése arra nézve, hogy
- **pontosan** a Kormány által elfogadásra kerülő programok **fedezete** jelenjék meg a törvényjavaslatban,
 - a költségvetési törvényben elfogadott fejezeti kezelésű előirányzatokat a Kormány által elfogadott programokban foglaltaktól **eltérő célra ne lehessen felhasználni**.
- b) **Külön keret** biztosítása a tárcák **kisösszegű** és általuk fontosnak tartott célokra.
- c) A feladatmegvalósítás és a feladatról való **lemondás** jogi és egyéb **feltételeinek** kidolgozása.
- d) Alapelv a pályázatok támogatásának mérlegelésénél, hogy a támogatott programok esetén a **további évekre jutó igény** – nem feltétlenül a pályázatokon megjelenített összeggel – a 2005. évi törvényjavaslat elfogadásával szintén támogatásra kerüljön.

II.4. A megküldött program-pályázatok, feldolgozásuk és az elfogadott összegek kialakítása

A közel **1000** pályázat (amelynek mintegy 35%-a volt új program) beérkezésével azonnal nyilvánvalóvá vált, hogy az **összes támogatási igény** nagysága (a helyi önkormányzatok és a TB alapok kiadott keretszámán felüli igényével együtt mintegy **2.250 md Ft**) **jelentősen meghaladta** a rendelkezésre álló **költségvetési mozgásteret**. Ez utóbbi pontosan nem volt meghatározható, hiszen ebben az időszakban folyt a teljes költségvetés szintjén a főszámok kialakítása, amelyben a „pályázati keret” éppen a **rugalmas tétel** szerepét játszotta; hozzávetőleges nagysága **7-900 md Ft** volt.

Hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a jelentős túligénylés miatt a PM apparátusának **első számú feladata**, hogy – a fejezetekkel egyeztetve, az általuk adott információ alapján – meghatározza programonként az igényekből azt a **determinációs mértéket**, amelyre nézve a forrás **mindenképpen biztosítandó**. Ez a mérték az első egyeztetések és számítások alapján összesen **1051 md** forint volt. A determináció előre megállapított típusai szerinti bontásban az összegek az alábbiak voltak:

A) Mindenképpen finanszírozandó folyamatok	489 md Ft
B) Nem módosítható jogszabályi meghatározottság	345 md Ft
C) A 2005. évet terhelő, előző év(ek)ben vállalt kötelezettségvállalás (amennyiben a nem teljesítés nem vállalható nemzetközi /későbbi „C1” alkategória/ vagy magánjogi /későbbi „C2” alkategória/ kötelezettség, jogerős határozat miatt ⁶)	217 md Ft

⁶ Az egyeztetések folyamán a determinációk e kategóriáján belül megállapításra került egy harmadik („C3”) alkategória is. Ide azon programokat és pályázati összegeket kellett sorolni, amelyek ugyan a fenti determinációs kategóriákba nem tartoztak, de olyan EU-s társfinanszírozású programok voltak, amelyekhez ha nem biztosítunk magyar forrást, akkor mindenképpen elveszítjük az uniós forrást is, mivel 2005. után már nem él az EU-s rész lehívási lehetősége.

A determináción felül megállapításra került egy ún. „**feltétlenül szükséges**” program-lista (ahová értelemszerűen a determinációnak jogcímében és/vagy összegében nem minősülő, de biztosan megvalósítandó programok kerültek), amelynek forrásigénye összességében **189 md forint** volt.

A determinációval együttesen tehát **1240 md forint** igény mutatkozott a kormányzati pályázati kerettel szemben, ami **a mozgástérnél jelentősen bővebb** volt. Az önmagában nem aggasztó, összességében kb. 3-szoros túligénylési arány **óriási feszültséget takart**, hiszen – az adatok szerint - még többletforrásokkal is **csak a szűken értelmezett determináció lehetett tartható**.

A feladat így egyrészt a **determináció további szűkítése** volt, s az ehhez szükséges **intézkedések, jogszabály-módosítások** megtétele, másrészt a „**feltétlenül szükséges**” igények **megszűrése**. A tervezés hátralévő részében gyakorlatilag e kettős feladat végrehajtása történt meg, részben mechanikus módon. Az egyes igények nagyságára, indokoltságára, társadalmi hasznára vonatkozó érdemi egyeztetésre és alkura csak korlátozott mértékben kerülhetett sor.

A tervező⁷ által végül elfogadott pályázati összeg a következő módon alakult ki. Az egyes programokhoz kapcsolódó determináció besorolásra került az A-B-C1-C2-C3 kategóriák valamelyikébe. Az „A” kategória esetén a megállapított determináció 75%-át, a „B” esetén 65%-át, a „C” esetén 55%-át tekintette a tervező ún. „csökkentett determinációnak”, ez került elfogadásra. A programonként meghatározott csökkentett determinációs összegeken a fejezeti főösszeget nem érintve lehetősége volt a pályázóknak változtatni, vagyis újraosztani az elfogadott csökkentett determinációs keretet az egyes programok, illetve a törvényjavaslat előkészítési fázisában már az egyes előirányzatok között. A csökkentett determináció mellett elfogadásra kerültek azon programok, amelyek a „feltétlenül szükséges” kategóriába tartoztak. (Az ilyennek minősített programok halmaza és az igényelt forrás meghatározása tekintetében is iterációs folyamat zajlott le minden egyes pályázó esetében, mely folyamatban jellemzően szűkült ez a halmaz és előirányzati nagyság.) Ezeket az összegeket nyilvánvalóan nem volt lehetősége a pályázónak elfogadás után újraosztani. Az újraosztott csökkentett determinációs összegek és a „feltétlenül szükséges” összegek együttesen alkották a tervező által elfogadott pályázati összegeket.

Végül is az iterációs folyamat az eredeti determinációs igények szintjéhez közelítette a kiosztott pályázati keretet, nem pedig a kezdetben hozzávetőlegesen kikalkulált mozgástérhez. A költségvetési törvényjavaslatban megjelenő keretszámok mintegy **1200 md Ft-os** pályázaton megszerzett előirányzatot foglaltak magukban.⁸ (Ebből 1073 md Ft a pályázat-értékelési szakértői szintű eljárás keretében, a fennmaradó rész a későbbi miniszteri, miniszterelnöki, illetve kormány szintű egyeztetések eredményeként került meghatározásra, majd elfogadásra.)

⁷ A leírásban több helyen szereplő „tervező” természetesen elsősorban a PM-et jelenti, sok helyen – az egyszerűség kedvéért - így is utalunk rá. Amiért mégis érdemes ezt az elkülönítést megtenni, az az, hogy a tervezési folyamat során a tárcákkal több iterációban történt egyeztetés (pl. a determinációk besorolásával kapcsolatban), s kormány-szintre is több tervezési kérdés került. A tervezőnek a PM-mel való teljes azonosítása ezért megtévesztő lenne.

⁸ Mivel a pályázati programok halmaza nem volt teljes átfedésben a fejezeti kezelésű előirányzatok halmazával (hiszen pl. intézmény-fejlesztésre is lehetett pályázni), ezt az értéket magából a törvényjavaslatból nem olvashatjuk ki. Az elfogadott pályázatok összegei sok esetben beépültek tehát az intézményi címek előirányzataiba, más esetekben összevonódtak, átstrukturálódtak stb.

A pályázatok feldolgozásával és elbírálásával párhuzamosan a PM-nek **alapvető félreértéseket** kellett eloszlatni, illetve folyamatosan megbirkózni azzal:

- A módszer **nem biztosít** a szokásos költségvetési egyeztetési eljárásnál **gyorsabb** és egyszerűbb, kevesebb lépcsőből álló értékelési, illetve igény-elbírálási lehetőséget. Sőt, a módszer újszerűsége, az adatok tömege, a hibalehetőségek, hibák számának növekedése miatt ez fordítva volt.
- A **költségvetési egyeztetés „műfaji jellegzetességeit”** (tartalmi megismerés; témák, összegek értelmezése; csoportosítása; értékelése; adategyeztetések és pontosítások stb.) ebben az esetben **sem lehetett megkerülni**.
- Az érdemi **elbírálás** (az igények teljesítésére javaslatétel) összességében **nem a PM feladata** volt, csupán a feldolgozás, tájékoztatás a kapott információk alapján.
- El kellett választani, illetve választtatni a „**muszáj**”-t az „**indokolt**”-tól.

III. A módszer és eljárás értékelése⁹

III.1. Alapvető megállapítások

A részletesebb értékelést, kritikát megelőzően rögzíthetők a legfontosabb olyan megállapítások, amelyekre nézve viszonylagos konszenzus alakult ki.

- a) A módszer használata a hatékony közpénz-allokáció szempontjából **összességében előrelépésnek** tekinthető, **továbbfejlesztendő** és **továbbfejleszhető**. **Alkalmazása a 2007. évi költségvetés megtervezésénél később rendszeresen egyértelműen támogatandó.**¹⁰
- b) **Nem állítható** ugyanakkor egyértelműen, hogy a módszer konkrét alkalmazása **összességében hasznos** lett volna. Ennek okai, hogy egyrészt nem sikerült a módszerrel érdemi megtakarítást elérni, másrészt nem sikerült a „program-szemléletet” kikényszeríteni.
- c) A módszer **fogadtatása** összességében **vegyes** volt (attól függően volt inkább negatív, vagy inkább pozitív, hogy melyik oldalán tartózkodott az értékelő a folyamatnak, illetve hogy miként súlyozta az általa észlelt előnyöket és hátrányokat).
- d) Az **államháztartási rendszer** (szükséges információs rendszer, egységes fogalmak, eljárások, protokollok és adekvát jogszabályi környezet), s az **államigazgatási apparátus** (szakismeret, munkafolyamatok megosztottsága a szakmai és pénzügyi apparátusok között és motiváció) **sincs és nem is volt felkészülve** az eredményes alkalmazásra. Elsősorban e két tényező következtében az alkalmazott **módszer és a konkrét eljárás nyilvánvaló problémáktól, hiátusoktól** szenvedett:

⁹ Az értékelés egyrészt az elkészült dokumentumok, produktumok ismeretén, másrészt szubjektív tapasztalatokon és szóbeli beszélgetéseken, harmadrészt egy, néhány hónappal a tervezés után az azzal foglalkozó pénzügyminisztériumi munkatársak körében készített kérdőíves felmérésen alapul. A kérdőívet 12 fő töltötte ki, a válaszok nyilvánvalóan nem reprezentálnak semmilyen csoportot a PM-en belül és kívül sem.

¹⁰ A KPF felvetette, hogy amennyiben a tervezés elsősorban a források csökkentéséről szól, annak megtervezésére a módszer véleménye szerint nem alkalmas. A KKF véleménye ellentétes: éppen a **nullbázis** jelleg teremt alkalmat a visszalépésre olyan állami feladatoktól, programoktól, amelyek finanszírozására nincs forrás. A nullbázis jelleg teremt lehetőséget a finanszírozás csökkentése következményeinek felmérésére. Éppen e nélkül történhet a csökkentés csak elvtelenül.

- technikai értelemben (ami a tartalomra is kihat) **nem állt össze egységes rendszerré**; egymástól független, informatikailag rendszerbe nem illeszthető táblázatok különböző szempontok szerinti szétterítése, továbbítása, kiegészítése, összesítése stb. folyamatokon mentek keresztül, az adatvesztés és adattorzulás, az esetleges értelmezés, kiragadás veszélyét végig magán hordozva,
- **szórványos és ellenőrizhetetlen** (de legalábbis ellenőrizetlen) **információs bázisra** épült (egységes információrendszer helyett, annak és általában a költség-auditálás hiányában),
- nem volt **egységes** a fogalmak értelmezése, kezelése, így az adatok tartalma sem,
- nem valósult meg a **kulcsfeladat**: programok „hasznosságának”, szükségességének **tárcák közötti versenyeztetése** (aminek persze fontos oka a determinációk szűk keresztmetszetként való jelentkezése volt, magyarul: nem maradt mozgástér),
- nem, vagy csak esetlegesen valósult meg az egyes programok érdemi **kormányzati szintű szakmai és politikai** értékelése (pl. a kabinetekben),
- előre pontosan rögzített szabályrendszer hiányában **nem volt egységes** az egyes tárcáknál és azon belül az egyes programoknál az elfogadandó, **támogatott összeg meghatározásának módja, a követelményszint**,
- nem valósult meg a **programok** és a hozzájuk tartozó előirányzati **összegek következetes kezelése** a tervezés **teljes** folyamatában (a költségvetési törvény elfogadásáig),
- nem valósult meg a programok **nyomon követése** a tervezés után stb.

Mérlegelendő, hogy **mi a helyes sorrend**: a módszer alkalmazása a feltételek (fentiek szerint felkészült államháztartási rendszer és államigazgatási apparátus) 100%-os fennállása nélkül, azok fokozatos megteremtése mellett, vagy először valamennyi feltétel kiépítése. Megítélésünk szerint az **előbbi út alkalmazása szerencsésebb**, utóbbi esetben féltő, hogy a beláthatatlan jövőre halasztódik az érdemi előrelépés.

III.2. Részletes értékelés

III.2.1. A módszer pozitívumairól

Mivel a program tervezésnek már a kísérlete is **egyértelmű előrelépést** jelent a hagyományos, bázis alapú szemlélethez és módszerhez képest, ezért indokolt először a **pozitívumokról** szót ejteni. A következőkben összegyűjtött pozitív vonások, relatív előnyök **nem minden tárca minden programja** esetén jelentkeztek, de **összességében jellemezték** az alkalmazott módszert.¹¹

- a) **Segítette felismertetni**, hogy a makro-költségvetés(ek) összeállítása **párhuzamos fiskális és szakmai feladat**, az **államháztartás folyamatai keretlebontásos** módszerrel sem rövid, sem hosszú távon **nem kezelhetőek**. Ennek elfogadása, tudatosítása **feladatok sorát** generálja.¹²
- b) A módszer alkalmazása jelentős **többletinformációhoz juttatta** a **Pénzügyminisztériumot** és a **szaktárcákat** is (az űrlapokat sok esetben intézményi (!) vagy külső szakértői szinten töltötték ki) a közpénz felhasználásáról, a konkrét

¹¹ Nem állítható, hogy megvalósult a nullbázisú tervezés a maga ideáltipikus formájában. Erről távolról sincs szó, ennek ma még kizáró akadályai vannak. Az viszont állítható, hogy fontos lépés történt a nullbázisú tervezésnek a jelenlegi feltételek mellett adaptációra érdemes eszközei azonosításának irányába.

¹² Ez ma még a PM-ben is „összehangolást” igénylő kérdés.

programokról, előirányzatokról. Ez kihatott, illetve igény esetén kihatott a későbbi ügyekben való állásfoglalásokra, döntésekre is.¹³

- c) Az adatlapok kitöltéséhez meg kellett fogalmazni, ki kellett dolgozni – függetlenül a későbbi hasznosítástól – a program olyan **paramétereit** (pl. cél, társadalmi hatás, kimenet, ezek mérőszámai, személyi és tárgyi feltételek), amelyek egyébként nem feltétlenül kerültek megfogalmazásra, kidolgozásra, vagy nem a tervezés fázisában. A közpénz-felhasználásnak a megtervezése, vagyis maga a **tervezés** vált mind a tárcák, mind a PM szintjén **tudatosabbá**.
- d) Az igények **áttekinthetőbbé** váltak, így a hatékony döntéshozatal valószínűsége nőtt. Az egyes feladatok, programok **valódi forrásigényét** eredményesebben sikerült meghatározni.
- e) Az eljárás segítette, megalapozta a **több éves kitekintést**.
- f) Egyetlen megkérdezett sem jelezte, hogy tudna olyan **kirívó tervezési hibáról**, amely a **módszer használata miatt** jelentkezett volna. Ez feltétlenül alátámasztja a módszer használatának **létezősültségét**. (Ugyanakkor többségében kiemelkedő pozitív példáról sem tudtak az alkalmazók beszámolni.)
- g) Az alkalmazott **ürlapok** alapvetően jól szerkesztettek és indokolt adattartalmúak voltak. Indokolt és hasznos volt a szétválasztás („A” és „B” ürlap).
- h) A **kitöltési útmutató** jó eligazítást nyújtott a kitöltőknek, lehetőséget adott a tervező szándéka szerinti ürlap-kitöltésre (s ez sok esetben meg is történt).

III.2.2. A módszer és eljárás problémáiról

A módszerrel és alkalmazott eljárással kapcsolatos **problémák darab száma lényegesen több, mint a pozitívumoké**. Ez csak részben köszönhető annak, hogy ezek felismerése, azonosítása az előrelépés szempontjából hasznosabb (de nem fontosabb!) mint a pozitívumoké, azt is ki kell jelenteni, hogy az alkalmazott módszer és a konkrét eljárás magán hordozta mindazon **(gyermek)betegségeket**, amelyekkel a **teljes tervezési rendszer** küzd.

III.2.2.1. Az új tervezési módszerre való átállással összefüggő problémák

- a) Egyöntetű vélemény szerint a **bázisalapú tervezéstől való elszakadás** sem a tárcák, sem a PM, sem a döntéshozók részéről **nem valósult meg** (bár ez a determinációk éves szinten szükségszerűen jelentős arányából is adódik, és az előrelépés szintén egyértelműen kimutatható volt).
- b) A pályázatok többnyire **nem klasszikus „programokról”** szóltak, hanem a korábbi években **megszokott rendszerű költségvetési igényeket** tartalmazták. Ez részben érthető, a rendszer „átállítása” – amennyiben sikeresnek bizonyul – éveket vehet igénybe.
- c) A tárcák, pályázók **egy része nem érezte magáénak** a feladatot, azt kötelező rossznak, a PM „magánszámának”, felesleges többletmunkának érzekelte.
- d) A tárcák, pályázók **kisebb része nem értette meg** a program-pályázat **célját, jelentősebb része nem tartotta összességében hasznosnak** az új módszer alkalmazását.

¹³ Több olyan visszajelzés érkezett, hogy maga a felügyeletet ellátó szerv is az ürlapokon keresztül tájékozódott az intézményrendszerében folyó egyes folyamatokról, jövőre vonatkozó tervektől (ami persze önmagában nem túl öröndetes, hiszen a felügyeleti-irányítási tevékenység lépten-nyomon egyébként is tapasztalt problémáit jelzi).

- e) A pályázati rendszerhez való viszonyulástól függetlenül nagyon **vegyes volt az űrlapok kitöltésének**, s ezáltal az adatok értékelhetőségének **színvonala**. Ez önmagában **nem szándékolt differenciált kezelést** eredményezett. (Ezzel a tényezővel természetesen bármilyen tervezési módszer esetén számolni kell.)
- f) Sok esetben a tárca **maga sem ismerte saját pályázatát**, mivel a „fejezetgazdák” nem rendszerműködtetők (amit a költségvetés rendszere fontos tényezőként feltételez), hanem eseti ügyintézők (nem is teljes körűen); a pályázatot gyakorta ténylegesen egyik szerve, vagy más intézmény dolgozta ki. Ez jelentősen megnehezítette – technikai értelemben is – a további érdemi egyeztetéseket.
- g) A tervek szerint az igényeket a kormány-szintű döntést megelőzően **munkacsoportok** (tárca külön-külön, IM, PM) és különböző **kormányzati fórumok** (elsősorban a kabinetek) érdemben megtárgyalták volna. Ez tulajdonképpen nem valósult meg, **program-szintű** egyeztetésre és értékelésre szinte kizárólag kétoldalú szakértői szinten (PM és tárca apparátus) került sor.
- h) Más okok mellett a pontos és minden szereplő által **előre ismert feladatkörök** és a bírálati, döntés-előkészítői **folyamat** hiányának is köszönhetően a **döntéshozóknak** nem volt módja (energiája, ideje) a programok **érdemi vizsgálatára** (pedig a módszer erre egyértelműen lehetőséget kínált), abban szinte kizárólag a szakértői (PM és tárca) előkészítésre támaszkodtak.

Ez több okból probléma. Egyrészt a PM-es tárca-szakértők ismeretei korlátozottak, emellett a hivatalnoki hierarchiából adódóan attitűdjeikben jellemzően „utasításvégrehajtók” (együtt nem offenzív probléma-megoldók). Másrészt köztisztviselőként nem képezhetnek-képviseletnek politikai prioritásokat.¹⁴

Így a **szakértők által nem mérlegelt, vagy nem is mérlegelhető szempontok** csak nagyon korlátozottan tudtak a döntésnél artikulálódni; amelyek pedig igen, azok már a tervezési rendszertől, annak elveitől és eredményeitől függetlenül – a szokásos alkumechanizmusok formájában – érvényesülhettek.

- i) A döntéshozók jellemzően a programok szakértői szintű vizsgálata után kialakuló **fejezeti keretokről tárgyaltak** (ugyanakkor, pozitív eltérésként a korábbi évek gyakorlatától, a program-szintű egyeztetés is jelen volt), **de nem szigorúan betartandó jogcímekről és keretokről hoztak döntést**, ami a nullbázisú tervezésnél követelmény lenne.
- j) A döntéshozatal szintjén nem volt valóságos **átjárás** a tárca programjai között.
- k) Részben az újszerűség miatt a **PM apparátus** sem tudta **egységesen** kezelni a pályázatokat. Ez különösen a determinációs mértékek megállapításánál, a tárca által megadott összegek jóváhagyásánál okozott problémát, eredményezett **nem szándékolt differenciált elbánást**. Az adatok **ellenőrizhetősége, a megalapozottság megítélhetősége** nem volt megoldott.
- l) A **több** (fejezet szerint illetékes költségvetési, ágazati, önkormányzati, illetve EU-s programokban kompetens) **PM főosztály** által bírált, értékelt pályázatokról **nem volt főfelelős** kijelölve, ami gyengítette a munka hatékonyságát.
- m) Bár a pályázati űrlapon erre vonatkozóan információt kellett szolgáltatni, egyértelmű vélemény, hogy a **hatékonyság, illetve társadalmi hatás** (pozitív és negatív értelemben) és ezek mérése, ellenőrzése valódi **szelekciós szempontként** csak rendkívül korlátozottan

¹⁴ Ezt a PM-en belül többen vitatták.

jelent meg. Az ilyen irányú elvárás azonban a kísérleti jelleget tekintve eleve nem volt és lehetett túlzott.

III.2.2.2. A program tervezés alapelveivel való ellentmondások

- n) A „feltétlenül szükséges” kategória létrehozásával a kormányzat kvázi deklarálta, hogy a tételesen levezetett **determinációnál is van fontosabb, illetve vele egyenrangú program**. Ez tulajdonképpen a **kormányzati munka egyfajta kritikája**, hiszen azt jelzi, hogy vagy nincsen **megfelelően kidolgozott keretben** (jogszabály, kalkulációk stb.) **determinálva, formalizálva** a következő évben adott célokra mindenképpen felhasználandó forrás jogcíme és nagysága, vagy ha igen, akkor a determinált mérték el nem fogadásával **nem szándékolt, de tudatosan meg nem akadályozott defektusok** generálódnak az államháztartási rendszer működésében.
- o) A **determinációs összegek szűkítése** alapvetően kétféle módon történt. Kisebb mértékben az igények tüzetes újravizsgálata, -egyeztetése és -értékelése alapján, **nagyobb részt differenciált, de „fűnyíró” módszerrel**, amelynél az egyes determinációs kategóriákhoz tartozó összegeknek különböző arányát **fogadta el** a tervező új determinációs összegnek (ld. II.4. pont). Ez olyan pont volt, ahol az intelligens módszerbe csak fiskális, de nem elvi alapon indokolható mechanikus elem került.¹⁵
- p) Az elfogadott programok elfogadott összegén is **joga volt a pályázóknak változtatni**, vagyis újraosztani az elfogadott csökkentett determinációs keretet az egyes programok, illetve a törvényjavaslat előkészítési fázisában már egyes előirányzatok között (ld. II.4. pont). Ez megkérdőjelezi a **determináltság tényét**.

III.2.2.3. Egyéb tartalmi problémák, kritikák

- q) Jelentős kritika, hogy a tervezésben részt vevők szerint a módszer alkalmazása **nem hozott érdemi megtakarítást** az államháztartásnak.
- r) Amennyiben a tárcák észlelik (esetleg több éves tapasztalat alapján), hogy a „determináció” explicit módon elsőbbséget élvez, érdekükben állhat, hogy még a tervezési időszak előtt **túlzott mértékű kötelezettséget vállaljanak. Ez történik** alapvetően törvényi, más jogszabályi, kormányhatározati formában, folyamatban, továbbá az Áht. 12/A. §-ában adott tárca lehetőséget kihasználva. Ez irányban a törvényhozás és a kormányzati munka jó esetben érzéketlen, de sokszor „érdekelt” is.
- s) Túlzott előzetes elvárás volt abban a tekintetben (legalábbis deklaráció szintjén), hogy **jogi eszközökkel** lehet, illetve kell a tárcákat „rákényszeríteni” a pályázati rendszerben elfogadott programok és összegek tartásához a véglegesítés, majd a végrehajtás során. E célt reálisan inkább kormányzati **irányítási eszközökkel** kell elérni.
- t) A **pályázatok** struktúrája és a **prezentációs struktúra** nem volt összhangban, így a nyomon követés, ellenőrzés, visszacsatolás gyakorlatilag eleve lehetetlenné vált.

¹⁵ Más kérdés, hogy az adott helyzetben ennél jobb megoldás nem volt alkalmazható, hiszen a determinációs mérték e nélkül a „vágás” nélkül kezelhetetlen volt. A közgazdaságilag indokolt megoldás, vagyis az igények tüzetes vizsgálata a „valódi determináció” pontos megállapítása céljából – adott körülmények között - elvileg és gyakorlatilag egyaránt kivitelezhetetlen volt.

- u) Nem állítható, hogy a módszerrel sikerült volna **elkerülni** a társadalom számára **nem hasznos célok** forrásának megtervezését (aminek a módszer lényeges pozitív vonásának kellene lennie).
- v) A tervezési módszer eredményei a törvényalkotás **parlamentari szakaszában sérültek**.

III.2.2.4. Technikai jellegű problémák

- w) A következő évre vonatkozó **kötelezettségvállalásoknak** a tervezésig (itt: az űrlapok kitöltéséig) csak egy bizonyos része történik meg, más részük ezen időpont után keletkezik. A tervezési időpont után keletkező „potenciális kötelezettségvállalások” egy része természetesen megakadályozható, más részük azonban nem (pl. egy közbeszerzési eljárás novemberre ér a kötelezettségvállalás fázisába). A kitöltési útmutató e tekintetben nem volt egyértelmű, a determinációk meghatározása céljából azonban ennek pontos és egységes kezelése döntő fontosságú.
- x) Az **adatigény nagyságát** a kitöltők oldaláról több kritika érte.
- y) A fenti problémák jelentős részének fontos oka volt, hogy egyrészt magára a pályázatok **kitöltésére nem állt rendelkezésre elegendő idő**¹⁶, másrészt a szükségesnél lényegesen kevesebb idő állt rendelkezésre a pályázatok **elbírálására, s a döntéshozatalra**¹⁷.

IV. Javaslatok a továbbfejlesztésre

IV.1. Megelőző munkák

- 1) A lehető legpontosabban és közérthetően meg kell határozni azon igények, indítani vagy folytatni kívánt programok, források körét, amelyre pályázatot kell, illetve lehet benyújtani. (Ne maradjon „szürke zóna” a költségvetésben szereplő egyetlen forintra nézve sem az alkalmazott tervezési módszer szempontjából.) Ennek továbbra is alapvetően a fejezeti kezelésű előirányzatokra kell összpontosulnia, de megfontolandó, hogy milyen egyéb kört érdemes bevonni a pályázati rendszerbe. (A szélesítés későbbi terepe az intézményi előirányzatok szétosztása, ld. IV.3.)¹⁸
- 2) Mivel a fiskális és egyéb peremfeltételek mellett a **determinációk** kérdésköre döntő fontosságú, a **módszernek ez az eleme** nagyon pontos és körültekintő kidolgozást igényel:
 - a determináció **típusainak** meghatározása és közzétevése a tárcákkal

¹⁶ Ez az időintervallum 2004-ben szűk 2 hét volt (a kormányzati szándék megismerésére, belső egyeztetésekre, a szükséges feladatok meghatározására és megfelelő szintre való leadására, konkrét adatbegyűjtésre, mérlegelésre, kitöltésre, döntéshozatalra stb.). Ez a konkrét kitöltő személy esetében valószínűleg egy-két napos határidőt volt maga után.

¹⁷ Ez az időintervallum 2004-ben kb. 3 hét volt (fizikai feldolgozásra, döntéshozatalra, új adatkérésre, egyeztetésekre, s e fázisok többszöri megismétlésére). Ebben fontos szerepet játszott az a különleges és atipikus körülmény, hogy augusztus végére esett a kormányváltás.

¹⁸ A társadalombiztosítási alrendszer költségvetési kérdéseit illetően TKF szerint ezen alrendszer eleve ki kell hagyni a pályázattal, mert annak kiadási igényeit törvényi előírások, illetve „automatizmusok” egyértelműen determinálják, így a pályázattal a módszer értelmezhetetlen. Nem vitatva a determináltság magas fokát fel kell hívni arra a figyelmet, hogy ez a „jelenség” nem csupán a TB alrendszer jellemzője. Az igények pályázati alapon történő összemérésének lehetőségét a lehető legszélesebb körre érdemes biztosítani. Az egyik cél éppen a determináltság fokának és jellegének felmérése, s szükség esetén beavatkozással való csökkentése.

- az egyes típusú determinációk **fogalmának pontos meghatározása** úgy, hogy a benyújtott pályázatban a determináció **jelleg** lehetőleg **igazolható**, de legalább bemutatható legyen, jelentése pedig **kategóriánként** mindenki számára egyértelmű,
 - egyértelmű **prioritás felállíthatóságának biztosítása** a különböző típusú determinációk között (Lehetséges, hogy egy adott igény több jogcímen is determinációnak számít. Pl. az európai uniós támogatások kifizetése legtöbbször magánjogi szerződéseken nyugszik. Amennyiben biztosítható a determinációk típusainak sorbarendezhetősége, a fennállóak közül a legmagasabb szintű determináció kategóriájába való besorolással az adott igény megfelelő kezelést kap.¹⁹),
 - a programhoz kapcsolódó **igény és abban a determináció** nagyságának elkülönítése, elkülöníthetősége; a „fontosság” és a „szükségyszerűség” megkülönböztetésének tudatosítása és megjeleníthetősége,
 - a törlés, csökkentés, halasztás stb. **következményeinek**, illetve eszközeinek bemutathatósága, értékelhetőségének biztosítása, a **„kötelezettségvállalás”** fogalmának pontos meghatározása, dokumentálásának biztosítása, a vállalás időpontjára (tervezés előtt, illetve után) külön figyelemmel (ld. II.2.2.4. v) pont),
 - a **determináció összegének** akár többszöri PM-tárca egyeztetése.
- 3) Pontos meg kell határozni, hogy **mit tekintünk egy programnak**. Mivel ez az értékelés alapegysége, az ebben megmutatkozó eltérő aggregáltsági fok (ami nem pénzügyi, hanem tartalmi aggregáltságot jelent) lehetetlenné teszi az összehasonlítást.²⁰
 - 4) Meg kell oldani egyrészt az **azonos célú programok**, másrészt **uniós társfinanszírozással is megvalósítható** programok kiszűrését.
 - 5) Nem szabad teljes mértékben a pályázókra bízni a benyújtott programok rangsorolását („A” űrlap), hanem **eleve a felállított kategóriákban** (ld. II.4. pont) kell azokat kérni azért, hogy ne lehessen jelentős eltérés a **tárca és a PM prioritási sorrendje** között (elkerülhető, illetve kiszűrhető legyen a szándékos hátrasorolás, amelyre előbb vagy utóbb kényszerűségből forrást kell biztosítani). E tekintetben **határozott kormányzati iránymutatás** kell.
 - 6) Egyértelművé kell tenni a pályázati rendszer **viszonyát az NFT II-vel** (kell-e ezzel foglalkozni, vagy teljesen függetlenül kezelendő, illetve milyen hatása legyen egyiknek a másikra).
 - 7) Eleve csak egy **kiadott keretszám erejéig** nyújthassanak be pályázatokat a tárcák. A keretszám nem jelenti a későbbi elfogadás garanciáját.²¹

¹⁹ Pl. a magánjogi szerződés fennállása ebben az esetben magasabb szintű determináció, mint az, hogy uniós forrás magyar társfinanszírozásáról van szó, így a megítélés az előbbi determináció alapján történhet.

²⁰ Két szélsőség: a Nemzeti Fejlesztési Hivatal 225 md Ft-os támogatási igényét 5 programra bontotta szét, amelyből az „EU támogatási programok végrehajtása” elnevezésű program 174 md Ft-ot, az „EU nagyprojektek előkészítése” 50 md Ft-ot tett ki. Ezzel szemben az Igazságügyi Minisztérium a mintegy 10 md Ft-os igényét 42 programként jelentette meg.

²¹ Ennek előnye, hogy eleve megfontolásra és jelentős előszelekczióra kényszerítené a tárcákat az igények tekintetében (így már csak a „komoly” igényekkel kellene eleve foglalkozni), hátránya azonban, hogy – éppen a nulla bázis jellegéből adódóan - nem állapítható meg indokolt módszertan az egyes tárcakeretek meghatározásához. Praktikusan ezért azt az előző évi tervszámok százalékában érdemes meghatározni, ami viszont visszacsempészi a bázisszemléletet a módszerbe. Ezt csökkenti a garancia hiánya.

8) Hangsúlyos feladatnak kell lennie a tárcáknál a **feladattól történő visszalépés módjának kidolgozása**, s természetesen a következmények alapos és plasztikus bemutatása.

9) **Technikai elemek:**

a) Megfontolandó, hogy az **EU-s támogatások hazai forrásaira** külön űrlap legyen (nem külön keret, nem külön eljárás).

b) Megfontolandó a működési és fejlesztési támogatási igények, programok különválasztása.²²

c) Az **űrlapot és értékelését** úgy kell véglegezni, hogy az „A” űrlapon megjelenjenek mindazon paraméterek, amelyek feldolgozásra (összegzés, szelekció stb.) kerülnek a tervezés folyamatában, s a „B” űrlapon azon adatok, amelyek tájékoztató, döntést megalapozó jellegűek. Az „A” űrlaphoz kapcsolódóan előre ki kell dolgozni a „bírálati űrlapot”, amely a tárcák által megadott adatokon kívül már a döntés-előkészítést megalapozó legfontosabb adatokat is rögzítené (PM javaslat stb.).

d) A felesleges munka, illetve a felesleges adatkérés látszata elkerülése céljából **csak a valóban szükséges adatokat** kell mindkét űrlapon bekérni.

A PM-en belüli felmérésre és a megszerzett tapasztalatokra támaszkodva kidolgozásra került egy módosított „A” és „B” űrlap (ld. *melléklet*). Az eredetihez képest a változások az alábbiak:

Az „A” űrlapon nem került törlésre oszlop, de kiegészült az alábbiakkal:

- 2007. évi támogatási IGÉNYből működési igény nagysága.
- A programhoz kapcsolódó igény kategóriák szerinti bontása. Fontos, hogy forintösszeget kell írni a tárcáknak a megfelelő oszlopokba, így lehetővé válik, hogy a teljes igényen belül megkülönböztetésre kerüljenek az egyes kategóriákba tartozó igények. A kategóriák az alábbiak:

A: Mindenképpen finanszírozandó folyamatok (pl. normatív juttatások biztosítása, beruházásból belépő új létesítmények üzemeltetése).

B: Nem módosítható jogszabályi meghatározottság.

C1: Olyan, a pályázat benyújtásáig vállalt kötelezettségből fakadó igény, amelyből nem lehet visszalépni (pl. nemzetközi szerződés).

C2: A C1 kategóriába tartozó, de a pályázat benyújtása és december 31. között vállalt kötelezettségből fakadó igény.

D1: Olyan, a pályázat benyújtásáig vállalt kötelezettségből fakadó igény, amelynél a nem teljesítés vállalhatatlan terhet jelent (pl. magánjogi szerződés).

D2: A D1 kategóriába tartozó, de a pályázat benyújtása és december 31. között vállalt kötelezettségből fakadó igény.

E: Olyan EU-s társfinanszírozású programhoz tartozó magyar forrás, amelyet ha nem biztosítunk, akkor mindenképpen elveszítjük az uniós forrást is.

F: Az „E” kategóriába nem tartozó EU-s társfinanszírozású programhoz tartozó magyar forrás.

G: A Kormányprogramból fakadóan, vagy egyéb okból politikai, illetve társadalom-, vagy fejlesztéspolitikai prioritást élvező igény.

H: A működéshez szükséges források biztosítása, a csökkentett intézményi előirányzatok visszapótlása.

I: Egyéb igények.

²² A különválasztás nem azt jelenti, hogy külön keret képződjék egyik illetve másik célra, hanem azt, hogy fontos döntési tényező legyen a program közgazdasági jellege.

E kategóriák közül az „A”-„D” kategóriákba tartozó összegek tekinthetők determinációnak, a C2 és D2 kategóriák azonban külön mérlegelést igényelnek, hiszen a pályázat benyújtásakor még nem áll fenn kötelezettség, így a beavatkozás lehetősége adott.

A „B” úrlapon törlésre kerültek az alábbi sorok:

- Decentralizált felhasználás aránya (eredeti 3. sor). A tervezés folyamán az egységes kezelést és iránymutatást mindvégig nélkülöző kategória pontos cél és tartalom hiányában került törlésre.
- A program ellenőrzése (IX. blokk, eredeti 38-47. sor). Ezen információk nem feleslegesek, hasznosításuk az elbírálás és döntés folyamatában azonban – részben az ellenőrzési eljárások viszonylag egységes volta miatt – elenyésző volt. Az adatteher e résszel csökkenthető.
- Az igényelt forrás és a megvalósítás kapcsolatának ellenőrzése (eredeti 16-17. sor). Nem volt érthető a kérdés, az ilyen jellegű garanciákról való adatkérés megfogalmazása módosult (ld. lent).

A „B” úrlapon pontosításra, kiegészítésre kerültek az alábbi sorok, blokkok:

- Eredeti 7., 24. sor
- Teljes II. blokk. Indokolt a tapasztalatok szerint a megvalósulással és a pénzügyi forrással kapcsolatos biztosítékokra módosított rendszerben rákérdezni.
- Teljes VI. blokk. Indokolt az „A” úrlapon megjelenő kategóriák szerint kérni az igény megbontását indokolással: a jogforrás, illetve más meghatározottság bemutatásával.

A „B” úrlapon a fentiek mellett új sorok:

- Az I. blokkba bekerült a támogatási igény nagyságára, valamint a felülről nyitottság tényére vonatkozó kérdés.
- e) Egységes államháztartási információs rendszer hiányában is fejleszteni kell a módszer informatikai hátterét: **hatékony informatikai támogatást** kell nyújtani ahhoz, hogy
- az adatátviteli, adatrögzítési, adatkezelési munka egyszerűsödjék,
 - a különböző szempontú rendszerezés, csoportosítás, összegzés könnyebbé váljék
 - amennyiben lehetséges, a döntési mechanizmusba kerülhessenek objektív, összehasonlítható (algoritmizálható) tényezők.

IV.2. Alkalmazás

IV.2.1. Rendszerbeli elemek

- a) **Elegendő időt** kell biztosítani a **kitöltésre** két okból is: javuljon a kidolgozás **színvonala**, s **ne keletkezzék jogalap** a pontatlan, hiányos, vagy egyéb okból nem megfelelő kitöltésre. Idő kell a fejezeten belüli előkészítésre és döntésre, a pályázó **tárca**, s a pályázatot sok esetben kidolgozó intézmény egyeztetni tudjon.
- b) **Elegendő időt** kell biztosítani a pályázatok **elbírálásához, s a döntéshozatalhoz**
- c) **Motivációs és szankciós** elemekkel kell biztosítani, hogy a pályázók részéről a **szándékos információ-torzítás, hibás vagy félreérthető adatközlés** (pl. a determináció felültervezése, a felülről nyitott előirányzatok alultervezése, a mindenképpen életbe lépő fizetési igények hátrasorolása) ne vezethessen előny szerzéshez (többletforráshoz jutáshoz), ellenkezőleg: az ilyen magatartásnak legyen szakmai, pénzügyi és politikai **kockázata**.

- d) **Egy-egy programnak** a PM-en belül legyen egyértelmű **felelős főosztálya**, ugyanígy az egész folyamat **érdemi összefogásának** is.
- e) Előzetesen – legkésőbb menet közben - egyeztetni kell arról, hogy egy-egy programot melyik tárca pályázza meg (hangsúlyosan az uniós társfinanszírozású programoknál). A PM-nek segítséget kell nyújtania az **átfedések, inkonzisztenciák kiszűrésében**.
- f) Azonosítani kell, ha egy programnak több tárcánál van „lába”, s gondoskodni kell ezek **egységes kezeléséről** (ne fordulhasson elő, hogy az egyik „láb” fontos determinációként, a másik pedig egyéb hátrasorolt programként jelenik meg).
- g) A már determinációként jelentkező igények túlzott mértéke esetén ne azok arányos („fűnyíró-szerű”) csökkentésére, hanem az **elhagyandó determinációk kizselektálására**, majd a **szükséges intézkedések megtételére** kerüljön sor. E nélkül a módszer elveszti elvi bázisát, hiszen a determinációk lényege éppen abban van, hogy azok esetében a politikai és fiskális mérlegelés egyaránt kizárható, a körülmények változatlansága esetén azokra mindenképpen fedezetet kell biztosítani.
- h) A tárcának a programonkénti determinációkról, illetve elfogadott igényekről való megállapodás, döntés után **ne legyen lehetősége** az így kialakuló **keret újraosztására**. Ellenkezőleg: külön garanciális elemeket kell érvényesíteni az egyeztetési folyamatban arra nézve, hogy az elfogadott összegek kerüljenek be a költségvetési törvényjavaslatba. (Eltérésre csak különösen fontos okból, Kormány által jóváhagyott esetekben legyen lehetőség.)
- i) Az államháztartás, ezen belül a központi költségvetés **prezentációs rendszere** (a szerkezeti rend konkrét tagolása) biztosítsa a kellő beazonosíthatóságot, rugalmasságot. Ez teremti meg a program/feladat szerinti beszámolás lehetőségét is.
- j) Biztosítani kell legalább eljárási oldalról, hogy az egyes tárcáknál az elfogadott és el nem fogadott programok, igények közötti **határvonal egységesen legyen meghúzva**. E határvonalnak minden tárcánál azonos társadalmi határhaszonnal rendelkező igénynél kell húzódnia.²³
- k) Ki kell dolgozni a **programok nyomon követésének** módját, rendszerét. A tényleges teljesülést (szakmai és pénzügyi egyaránt) össze kell vetni a tervvel. A **visszacsatolással** nyert információt (a konkrét programokra, a tárcáknál folyó tervezés megfelelőségére, illetve a program-pályázati tervezési rendszerre egyaránt) a következő tervezési periódusban hasznosítani kell.

IV.2.2. Szubjektív elemek

- a) Jobban **elő kell készíteni** – a lebonyolítók mellett - a **„pályázókat”** is (célok, eljárás időbeni ismertetése, vélemények kikérése stb.). Cél a módszerrel való – bizonyos mértékű – **azonosulás** elérése, az idegenkedés csillapítása.
- b) Előre meg kell állapítani a pályázatok **bírálatának** és a **döntéshozatalnak** az **eljárását**, a szereplők pontos **feladatát** (ez különös fontossággal bír a Pénzügyminisztérium és az egyes kormányzati fórumok esetében).

²³ Nem fordulhat elő tehát, hogy „A” tárcánál egy olyan program is elfogadásra kerül, amelynek határhaszna, vagyis az utolsó elköltött adóforintra eső társadalmi haszna kisebb, mint a „B” tárcánál egy el nem fogadott program első elköltött adóforinjára eső társadalmi haszn. Az elméleti formula természetesen a maga tisztaságában nem alkalmazható, az összehasonlításnak azonban a politikai-szakmai mérlegelés szintjén meg kell történnie.

Bár a pályázatok elbírálásának pontos menete és módja ki volt dolgozva, a tényleges folyamat csak részben igazodott ehhez. Ez annyiban probléma, amennyiben ez az eltérés nem tudatos politikai/felsővezetői döntés eredménye, hanem külső, ebből a szempontból irreleváns tényezőké.²⁴ Nagyobb hangsúlyt kell tehát helyezni az **elbírálás folyamatának előzetes egyeztetésére**, s menet közbeni **betartására** (az eltérés lehetőségének csak erre vonatkozó kormány-szintű döntésre korlátozásával).

- c) A tárcáknak („fejezetgazdáknak”) valamennyi pályázatukat olyan **mélységben** kell ismerniük, hogy azokkal kapcsolatban tárgyalóképesek legyenek.
- d) Meg kell oldani a **PM külső összkormányzati támogatását** szakmai-politikai és pozicionális értelemben is. Nem kérdőjeleződhet meg a PM kompetenciája a tervezés összefogásában, koordinálásában, a fiskális keretfeltételekből levezetett tervezési előírásokhoz (pontosabban azoknak a Kormány elé terjesztéséhez) való jogosultsága tekintetében. Ez **nem jelenti a kormányzati döntést igénylő kérdések PM-szintre való delegálását**, ami az összkormányzati érdeket veszélyeztető, a tervezést „megmételtyező”, rendszerint nem is valós alapokon nyugvó ellenérzést szülhet a tárcák részéről.

IV. 3. Hosszabb távon ütemezetten létrehozandó feltételek

A programok, előirányzatok bizonyos körére program tervezés eredményes alkalmazásához hosszabb távon mindazon változtatásokra szükség van, amelyek általában az „államháztartási reform” vonatkozásában felmerülnek. Így e helyütt nem cél ezzel részletesebben foglalkozni. A **szükséges feltételek** – a teljesség igénye és végrehajtottági sorrend nélkül - az alábbiak:

- 1) az **állami feladatok, szerepvállalás** generális felülvizsgálata, újragondolása, mert a stratégiai gondolkodást és tervezést nem lehet pótolni semmiféle éves tervezési technikával.²⁵
- 2) **ágazati stratégiai programok** megalkotása, ehhez kapcsolódva középtávú (3-5 éves), s fő számaiban hosszabb távú (pl. 10 éves) előrettekintés, összhangban a követni kívánt makrogazdasági pályával, NFT II-vel,²⁶
- 3) működő intelligens, vagyis a **szakmai tartalmat** tükröző **államháztartási információs rendszer** (adattartalom; felhasználás a tervezésben, gazdálkodásban és beszámolásban; jogosultság; kompatibilitás stb.),
- 4) **jogi környezet megteremtése** a kötelezettségek keletkezéséhez, vagyis a pályázati igények előzetes keretek között tartásához (Pl. Áht. tartalmazzon előírást arra, hogy törvényt más jogszabályt, határozatot benyújtani csak úgy lehet, ha az tartalmazza a költségvetési kihatást és a forrás biztosítás módját ami nem a költségvetési hiány növelését jelenti),

²⁴ Annak eldöntése, hogy melyik ok volt a domináns, utólag és szakértői szinten nem tehető meg, s nem is feladatunk.

²⁵ A stratégia a középtávon megvalósítani kívánt állami feladatok, programok, s a megvalósítás módja átgondolását, valamint a pénzügyi mozgástérhez illesztését kívánja meg a tervezőtől (itt most: tárcáktól), amit a makrogazdasági helyzetnek, s az államháztartás elodázhatatlan modernizációjának ki kell kényszerítenie. Az azonban más kérdés, hogy egy adott évben fellépő igények forrásának megtervezésére milyen technikát választunk. A tervezési technikának nem kell „bevárnia” a stratégiai tervezés érdemi megvalósulását, csakúgy, mint ahogy az állami feladatok, az állami szerepvállalás tétéles felülvizsgálatát, újragondolását sem. Mindkettő a program tervezés alkalmazásának indokolatlan kitolását jelentené a bizonytalan jövőbe.

²⁶ . Ld. a 25. l. ábrát.

- 5) **jogszabályi környezet kialakítása** (mindenekelőtt új Áht. és Ámr.), amely az egységes fogalomhasználatot, főleg protokollokat a hatékonyság és a teljesítmény-elv érvényesülését elősegíti, illetve „kikényszeríti”,
- 6) **a szakmai programokat** az intézményműködtetéstől jól megkülönböztethető módon végző intézményeknél gondoskodás azok elkülönített tervezéséről (és finanszírozásáról) a mobilizálhatóságuk céljából,
- 7) az **adatok PM általi ellenőrizhetősége**, hosszabb távon a beküldött adatok „**auditálása**”.²⁷ Ez különösen a determináció tényleges mértékének meghatározásában fontos.
- 8) a megfelelő **szakmai, költségvetési és közgazdasági ismeretekkel egyaránt rendelkező** és azt alkalmazni képes (legalább PM, MeH és tárca) **apparátusok**.

IV.4. A sikeres 2006. évi alkalmazás kulcspontjai

A munkaanyag – tételszámra és típusra egyaránt - számos problémát felvetett, s megoldásuk módjára többségében javaslatot is megfogalmazott. Érdemes végezetül kidomborítani, hogy melyek a 2006. évi **sikeres alkalmazás kulcspontjai**.

1) Technikai előkészítés:

- **úrlapok, kitöltési útmutató** részletes egyeztetése, pontosítása,
- **fogalmak, pályázati feltételek**, információs egység stb. egyértelműsítése,
- hatékony **informatikai támogatás** előkészítése,
- **folyamatábra** készítése, időbeni információ-nyújtás valamennyi érintettnek,
- átlátható **prezentációs rendszer** kialakítása.

2) Tartalmi előkészítés:

- felkészülés a **determináció** nyilvánvalóan túlzott nagysága esetére: dokumentumok alapján ellenőrzés, visszalépési lehetőségek (jogszabály, szerződés stb.) gyors előállíthatósága döntésre,
- a **tárca keretszámok és prioritási sorrend** tervező általi megállapításának jóváhagyásának/módosításának módja, összehangolás, egységes politikai és szakmai követelményszint,
- érdemi **szakmai döntéshozó fórumok** megalapítása,
- a jogszabályalkotás, egyéb döntéshozatal kezdetektől keretek között tartása, a tervezés (elosztás) és végrehajtás összhangjának biztosítása (visszahatás).

3) Magatartási, attitűdbeli változások:

- a Kormánynak **elkötelezettnek** kell lennie és **elkötelezettséget kell mutatnia**. A rossz pályázatoknak legyen érzékelhető – szakmai, pénzügyi és politikai - kockázata a tárcáknál. A pályázatokat **hivatkozható tervezési dokumentum** szintre kell emelni.

²⁷ Az auditálást ideális esetben külső szakértőknek (személyeknek, cégeknek) kellene végezni, hiszen ebben az esetben biztosítható leginkább az objektivitás és szakértelem. (A tárcák ellenérdekeltek, a PM pedig nem rendelkezik megfelelő minőségű és mennyiségű humán kapacitással.) Kétségtelen, hogy ennek gyakorlati kivitelezésére egyelőre nem látszik esély.

További kérdés, hogy az auditálásnak már a pályázat kidolgozásakor (a beküldést megelőzően) meg kell-e történnie, vagy az elfogadott igények esetén, a pályázatról való döntés és a költségvetési törvény összeállítás közötti időszakban. Utóbbi mellett szól, hogy így már csak egy szűkebb igénykört kellene vizsgálni,

- el kell érni a tárcánál a **szakmai és a pénzügyi apparátus érdemi együttműködését** a kidolgozás és az egyeztetés fázisban is,
- a **PM apparátusát** az „objektív” tervezői oldalon kell tartani (a tárca-kötődés elhagyásával), felelősség és számonkérhetőség biztosításával. Esetleg: független belső kontrollt biztosítani.

Budapest, 2006. április