

A SZAKFELADAT REND KORSZERŰSÍTÉSE

- összefoglaló: célok, struktúra és tartalom -

Az államháztartásnak az állami feladatkörre, annak költségeire-bevételeire, méreteire, teljesítményére, finanszírozási és gazdálkodási rendjére kiterjedő reformja *tevékenység-szemléletű strukturáltságot* nem nélkülözhet. Az e szemléletet tükröző *szakfeladat rendet* alkalmassá kell tenni a *tervezés és finanszírozás (allokáció)*, valamint a *szabályozás* megalapozására.

A *jelenlegi szakfeladat rend* évről évre változatlan formában és tartalommal jelenik meg a költségvetési szervek részletes költségvetésének összeállítására szolgáló *Tájékoztatóban*. Az *államháztartás üzemgazdasági* típusú tevékenység-struktúrájáról korrekt áttekintés nincs. A kidolgozásakor aktuális, és az akkori céloknak megfelelő rendszernek mára érdemi információs és döntés-előkészítő funkciója nincs, kis túlzással jelenlegi formájában akár meg is szüntethető. (Az államháztartás ún. funkcionális osztályozása a szükséges *makro-szintű* információt – bár lényegesen „elnagyoltabb” és esetenként megtévesztő tartalommal - megadja.)

A KSH a gazdasági tevékenységek egységes ágazati osztályozási rendszere (TEÁOR) 1997. évi átdolgozásával az ENSZ ágazati osztályozásához (ISIC) és az EU-ban ezen alapuló és *kötelezően alkalmazandó* osztályozási rendhez (NACE) igazodott, a költségvetési szervek *szakfeladat rendje azonban nem követte megfelelően e változásokat*. A módosítást akkor nem tartották indokoltnak, hivatkozva a költségvetési szervek információs rendszerének tervezett korszerűsítésére, hosszabb előkészítés és felkészülés igényére.

A jelenlegi adatbázis számszerű feldolgozása egyrészt számos *problémát* és alapvető *adathiányt* vetett fel, másrészt egyértelművé vált, hogy részben a *nyilvánosság igénye* (a politika, a szakmák és az állampolgár számára *áttekinthető államháztartási működés*), részben – főleg – a feladatoknak a finanszírozási lehetőségekhez igazodó követelmény- és feltételrendszerének megalapozása, a teljesítményarányos finanszírozás *új megoldás kialakítását teszi szükségessé*.

A *javasolt rendszer* tartalmi összhangban van a párhuzamosan készült költségvetési szervek státusz-törvény és a hozzá kapcsolódó Áht.-módosítás tervezetével, valamint az új bevételi rendszer kialakításával (szakértői anyagok).

I. A cél

A szakfeladat rend működtetésének kettős célja:

1. tájékoztatás, folyamat-értékelés,
2. a pénzügyi szabályozás, tervezés, finanszírozás és gazdálkodás, valamint a teljesítmény értékelés megalapozása a szabályozás és végrehajtás valamennyi szintjén.

ad. 1.

A megújított szakfeladat rend segítségével a költségvetésekből és a beszámolókból nyert információk révén *megállapítható és áttekinthetően ismertethető*, hogy

- az állam és más finanszírozó a pénzeszközeit mire, milyen *tevékenységekre* fordítja,
- az államháztartásban *egy-egy feladat (feladatcsoport)* elvégzése *mennyibe kerül(t)*, ez milyen *főbb* (kiadási) jogcímeiken jelentkezik,
- az egyes feladatok ellátásához milyen a *forrásstruktúra*: az *állam* és a többi szereplő a teljes szükségletből milyen *terhet* vállal,
- melyek és mekkorák a *jövőre vonatkozóan vállalt* feladat-ellátási és finanszírozási kötelezettségek,
- a *kiadási* (és támogatási) *szükséglet és bevételi lehetőség* milyen *szakmai és fenntartási* követelményekből, teljesítményekből, feltételekből adódóan keletkezik. Az ezeket jellemző paraméterek pl. a feladatmutatók, teljesítménymutatók, normák; távolabbi kapcsolatként szervezési feltételek és jellemzők,
- a feladatmegoldás *pénzügyi következményeire* is tekintettel milyen módon lehet a feladat-ellátást és a finanszírozást (annak módját, illetve a forrás nagyságát) összhangba hozni (mennyiségi, vagy minőségi paraméterek módosításával; vissza-, vagy továbblépéssel; jogszabály-módosítással, vagy a szervezeti keretek változtatásával stb.).

A rendszer illeszkedik az „*Üvegseb*” programhoz (a közpénzek felhasználásának átláthatósága): nyomon követhető, hogy a *költségvetést* milyen célok érdekében és milyen *más forrásokkal együtt* használják fel, s az adófizető erről közérthető tájékoztatást kaphat.

ad.2.

Aktívabb alkalmazási cél:

- a *feladatonként* is rendelkezésre álló adatok segítsék a döntéshozókat abban, hogy mérlegeljék és meghozzák döntéseiket a struktúrákra, a feladat-ellátási preferenciákra, a támasztott szakmai és pénzügyi követelményekre, a számszerűségekre vonatkozóan; *kétirányú módosítási kapcsolat alakuljon ki* a feladatok szakmailag megfelelő színvonalon való ellátásából származó költségvetési szükségletek és a forráslehetőségek között,
- *a szabályozások* útján kerüljön megalapozásra a *hatékonyabb finanszírozás*.

A kifinomult, feladat-teljesítmény orientált *adat-előállítás* és költségvetési *prezentáció* tükrözi a *költségvetés alapfunkciójának érvényesülését*: mire-mennyit-milyen feltételekkel-miből; másként: a forrás és a kimenő teljesítmény, társadalmi hatás

összekapcsolását. Az erre megoldást nyújtó szakfeladat rend mint eszköz céloknak megfelelő felhasználása az alábbi elemekből áll:

- Az ellátott-ellátandó *feladatokat* (feladatcsoportokat) szükségszerű *számbavenni*, tételesen felsorolni. A jogszabályok alapján és az azoktól függetlenül ellátott *feladatokat*, majd az ahhoz igénybe vett *kapacitásokat*, *szervezeteket erre alapozva felül kell vizsgálni*, illetve az új döntéseket erre támaszkodva meghozni.
- Egyfelől a *szakfeladatokat* (tevékenységeket), másfelől a *kiadásokat* (jogcímenként) és *létszámot* össze kell kapcsolni. Ezáltal lehetővé válik együttes mérésük, majd értékelhetővé és szabályozhatóvá a közöttük lévő, felszínre hozott összefüggések (erős lineáris kapcsolat, magas közvetett kiadási arány miatti gyenge kapcsolat stb.).

Kiválaszthatóvá válnak a *kiadások keletkezéséről* és a *teljesítésükről* nyert információk vizsgálata révén a feladatok jellegének megfelelő *finanszírozási módok, eszközök* (kifejező mutatószámokat alkalmazó normatív finanszírozás, a szakmai megoldási mód támasztotta kiadási igény és a rendelkezésre álló forrás összhangba hozásán alapuló feladatfinanszírozás vagy intézményfenntartás stb.).

A feladatokhoz kapcsolódóan felülvizsgálandók a szakmai és pénzügyi *követelmények*, az ellátási *feltételek, jellemzők* és ezek *szabályozási formája*, a szabályozások tartalma, illetve ezeknek egyáltalán a *megléte*. A közpénz-felhasználásnak az *előre tervezhető, megfelelően (módon és szinten) szabályozott közfeladat-ellátás finanszírozását* kell jelentenie.

- A *szakfeladatokat* és a *forrásokat* (támogatás és különböző típusú bevételek) is össze kell kapcsolni. Ez megalapozza, hogy ésszerű, a tevékenység jellegéhez és a piacgazdasági feltételekhez igazodó finanszírozási modellek és a mértékeket megalapozottan meghatározó szabályozók jöjjenek létre és működjenek.

Az új szakfeladat rend mindezen kérdésekben nem csupán a közpénz-allokátornak (de annak is), hanem a közpénz-felhasználásról döntést hozóknak valamennyi szinten segítséget nyújt, egyértelművé teszi a ma még csak esetlegesen megfogalmazható *döntési szituációt a tervezést és finanszírozást* illetően.

II. Az új rendszer felépítése

A javasolt *szakfeladatos* osztályozási rend a szakágazati szintig megegyezik a *KSH által kidolgozott TEÁOR-ral*, azonban azt a statisztikai céloktól eltérő államháztartási tervezési-finanszírozási célokat szem előtt tartva bontja tovább.

Itt két megjegyzést kell tenni. Az ún. *szakágazati besorolás az intézmények egészét* sorolja be az intézményre leginkább jellemző tevékenység szerint (függetlenül attól, hogy az intézmény más típusú tevékenységet is végez), itt tehát egy más célú osztályozásról van szó. Másrészt meg kell jegyezni, hogy a TEÁOR ugyan alapul szolgál a szakfeladati osztályozás és annak tartalma meghatározásához, helyenként azonban belső tartalmi különbségek – éppen az eltérő célon alapuló kidolgozás miatt – keletkeznek. Ezek nagyságrendje azonban nem teszi elvtelenné a két rendszer közötti megfeleléség kimondását.

1. Tartalmi alapvetés

Valamennyi tevékenység kiadását és bevételét a *tevékenység tartalma szerinti* szakfeladaton kell elszámolni. Az adott tevékenységnek a *szervnél betöltött szakmai funkciója* (alap-, kiegészítő, programszerű, kiegészítő, illetve vállalkozási) pedig a másodlagos szempont a besorolásánál (ld. később). Ugyanakkor a szerv *címrendi, illetve szakágazati hovatartozása nem befolyásoló tényező*. Így egy adott szerv elvben valamennyi szakágazat egy vagy néhány szakfeladatát elláthatja, s ezáltal jelenítheti meg a tervezési és beszámolási űrlapján.

Fejezeti előirányzatokból finanszírozott egyes feladatokra *speciális szakfeladatok* is kialakítandók, amennyiben az adott szakmai tevékenység intézményhez tervezett költségvetésből nem kerül ellátásra.

Vagyis: a szakfeladat rendnek *teljes körűnek* kell lennie az államháztartás szervei által ellátott, vagy azok költségvetéséből finanszírozott tevékenységekre nézve.

2. Horizontális tagolás

Általában indokolt tevékenységi, finanszírozási és/vagy kiadáselemzési, bevételmérési szempontok alapján funkcionális megközelítésben *külön-külön szakfeladatot képezni* a következők szerint:

2.1. A szakmai működés fő funkcióinak megfelelően:

- *Alaptevékenység*: olyan – szűken értelmezett - szakmai (ágazati) tevékenység, amit a szakmai és egyéb jogszabályok mint ilyet meghatároznak. Ezek a költségvetési szerv által nem haszonszerzés céljából végzett közfeladatok, amelyek ellátására a költségvetési szervet létrehozták.
- *Kiegészítő tevékenység*: az alaptevékenységhez szakmai jellegében, tartalmában hasonló feladatok köre. Az alaptevékenységtől való elkülönítés ismérve, hogy e tevékenységek legalább a közvetlen és a változó közvetett kiadások szintjén nem államháztartási (köz)pénzből kerülnek finanszírozásra, hanem külső forrásból (pl. magánszférából, uniós forrásból).
- *Programszerű tevékenység*: olyan (alaptevékenység körébe tartozó) feladatok, programok, amelyek – jellemzően az eseti jellegből, vagy éppen az intézményhez előre való megtervezhetetlenségből adódóan - fejezeti kezelésű előirányzatként lettek jóváhagyva, vagy az intézmény költségvetésében ilyen céllal lettek elkülönítve.

Programszerű tevékenységnek számít

- = a fejezet felügyeletét ellátó, vagy más „pénzosztó” szervnél az általa pályázatszerűen vagy más elosztási módszer szerint programok, feladatok megvalósítására történő forrásátadás és -átvétel (az átadónál kiadási, az átvevőnél bevételi oldalon),

- = a fejezet felügyeletét ellátó, vagy más „pénzosztó” szervtől a fenti módon kapott forrás felhasználása (kiadási oldalon),
- = a szerv által a kapott – nem programszerű - támogatásnak vagy saját bevételnek programszerűen történő felhasználása (kiadási oldalon).
- *Kisegítő tevékenység*: az alaptevékenység technikai segítése (az adott intézményi alaptevékenység(ek) szakágazati besorolásától jellemzően eltérő, általában valamely gazdasági szakágazatba tartozó tevékenység). Fontos ismérv, hogy a forrás külső (ha ugyanezen technikai jellegű tevékenység csak az alap-, vagy kiegészítő tevékenységet segíti, de belső forrásból kerül finanszírozásra, akkor az ezeknél a szakfeladatoknál a közvetett kiadásokon jelenik meg).
- *Vállalkozási tevékenység*: nyereségérdekelt tevékenység, függetlenül a tevékenység jellegétől (hasonló-e az alaptevékenységhez, vagy sem, de alaptevékenység nem lehet).

2.2. A *szakmai alaptevékenység* esetében külön mérlegelést igényel az adekvát aggregáltsági szint kiválasztása, vagyis hogy melyik szinttől nem érdemes a szakfeladat rendben további szakfeladatokra bontani egy adott tevékenységet. A tovább tagolás oka jellemzően:

- markáns tartalmi eltérés,
- finanszírozási különbözőség (intézmény-, feladat-, és normatív finanszírozás).

3. Vertikális tagolás

Az egyes szakfeladatokon az alábbi információk megjelenítése szükséges:

3.1. A szakfeladatok *kiadásai tagolódnak* aszerint, hogy

- egyrészt a *feladat volumenének alakulását* lineárisan követik, vagy attól elmaradnak. Ennek alapján *közvetlen* (a kibocsátás tényéhez és mennyiségéhez közvetlenül kötődő) és *közvetett* (a kibocsátás tényéhez és mennyiségéhez közvetlenül nem kötődő) kiadásokat különböztet meg a rendszer, az utóbbin belül *állandó* (jellemzően intézményüzemeltetés) és *változó* (igazgatás, humánpolitika stb.) kiadásokat is;
- másrészt a feladatok teljesítéséhez *milyen főbb jogcímenek* teljesülnek a kiadások (az ún. kiemelt előirányzatokhoz igazodó bontás szerint: személyi juttatás, járulékaik, dologi kiadás stb.).

3.2. A szakfeladatok ellátása általában *többszatornás finanszírozású*. A forrás *struktúráját* a szakfeladat rendben ugyancsak meg kell jeleníteni (támogatás, saját bevétel, támogatás értékű bevétel, egyéb bevétel kategóriákban).

A rendszer, s így az *adminisztráció egyszerűsítése* irányába ható törekvés, hogy mind a kiadások, mind a bevételek a jelenleginél magasabb aggregáltságú kategóriákban, vagyis kevésbé részletesen jelennek meg.

3.3. A pénzügyi kategóriák mellett meg kell jeleníteni (természetesen elsősorban az alaptevékenységként ellátott szakfeladatokra szétbontva) a *létszámot* is. Ez alapját képezheti a költségvetési rendszerből régóta hiányzó bér- és létszámszabályozásnak, és -gazdálkodásnak.

4. A szakfeladat rendben *az alábbi bevételeket, kiadásokat és támogatásokat* kell szerepeltetni:

4.1. *Intézményi költségvetésben* megtervezett tételek.

4.2. *Fejezeti kezelésű előirányzatok* az alábbiak szerint:

Amennyiben a támogatást *nem költségvetési szervezet* (vagyis vállalkozás, közhasznú szervezet, magánszemély stb.) *kapja*, az összeget a *folyósító költségvetési szervnek* (minisztérium, programiroda stb.) kell elszámolnia az adott szakfeladaton. Azokat a *fejezeti kezelésű előirányzatokat*, amelyek a költségvetési törvényben még egy összegben szerepelnek, a tervező (folyósító) szervezetnek kell szakfeladatokra megbontani. Az előirányzattal *költségvetési szervnek* átadott támogatást a kedvezményezett szervnek kell a megfelelő szakfeladatokon elszámolni.

4.3. A szakfeladat rendben a központi költségvetés ún. „vonal alatti tételeit” is szerepeltetni kell.

Kiegészítő adatszolgáltatás szükséges (pl. költségvetési és zárszámadási tárcakötetekben) a közfeladatot ellátó *állami és nem állami* szervezetek *fejezeti* előirányzatból való költségvetési támogatásai áttekintéséhez.

5. Az egyes szakfeladatokhoz olyan kifejező *mutatószámot, fajlagos mutatót* kell megjelölni, amely alapján az adott tevékenység, szolgáltatás mérhető, illetve a teljesítmény jellemezhető, ezáltal a finanszírozás is megalapozható, illetve értékelhető. A feladatmutató, teljesítménymutató, eredménymutató szolgálhat normatíva számítás alapjául is. Történjék tehát utalás arra, hogy mely szakfeladatnál kell a pénzellátást normatív finanszírozással, feladat- vagy intézményfinanszírozással megoldani. Ezt szükség és lehetőség szerint a szakfeladat rendben az elnevezés is kifejezheti.

6. Az *egyes szakfeladatok tartalmi leírásakor* egzakt módon fel kell sorolni az adott szakfeladatba tartozó azon tevékenységeket, szolgáltatásokat, amelyek bevételeinek és kiadásainak tervezésére és elszámolására a szakfeladat szolgál. Utalni kell arra is, hogy *jellemző módon mely költségvetési szervek* végzik az adott tevékenységet, illetve mely intézmények *alkalmazhatják* ezt a szakfeladatot.

Szükség szerint indokolt felhívni a figyelmet azokra a hasonló jellegű, vagy kapcsolódó tevékenységekre, amelyek *nem* tartoznak ide (vagyis amelyhez kapcsolódó bevételek és kiadások nem tervezhetők és nem számolhatók el az adott szakfeladaton), illetve, hogy azokat melyik másik szakfeladaton kell szerepeltetni.

7. Jelezni kell, hogy az adott tevékenység végzését, követelmény-, feltétel-, folyamatrendszerét, mely *jogszabályok, egyéb jogi normák* írják elő, illetve teszik

lehetővé, valamint hogy a bevételek és a kiadások meghatározásánál mely jogszabályokra kell tekintettel lenni.

III. Az adat-előállítás

A *szakfeladat rend* a költségvetési szervek, fejezetgazdák tervezett, illetve tényleges kiadásait, bevételeit, támogatását és a létszámot feladatonként (homogén tevékenységenként) részletezi.

1. Az egyes feladatokat, tevékenységeket ágazatba, szakágazatba, szakfeladatba kell besorolni. Az ágazatot 2 számjegy, a szakágazatot 4 számjegy (eddig a szintig a TEÁOR szerinti bontással megegyeznek), a szakfeladatot 6 számjegy jelöli (esetenként több szakfeladat összefogására, egyesek kiemelésére 5 számjegyű kódszám is szerepel az osztályozásban).

2. A működési és felhalmozási jellegű kiadások, valamint a bevételek és támogatások teljes körét – a tartalmi meghatározásában közölt előírások szerint – be kell sorolni valamely szakfeladatba. Amennyiben az intézmény több szakfeladatot is ellát, a közvetlenül nem egy-egy szakfeladathoz kötődő kiadásokat és a bevételeket arányosítással, a költségfelosztás szabályai szerint kell a szakfeladatok között szétosztani.

3. A tevékenység alap-, kiegészítő, programszerű, kiegészítő vagy vállalkozási jellegét (azt tehát, hogy az adott feladat-ellátás az adott szervnél milyen szerepet tölt be) a valamennyi - 6 számjegyű - szakfeladathoz hozzárendelt 7. számjegy hivatott jelezni. A szakfeladatos űrlapokon így végeredményben 7 számjegyű szakfeladatok jelennek meg, amely 7 számjegy a tevékenységen kívül már utal az adott szervnél betöltött szerepre is. Így lehetséges, hogy ugyanazon 6 számjegyű szakfeladat egy szerv elszámolásánál többször is szerepel, pl. kiegészítő és vállalkozási tevékenységként egyaránt.

A szakfeladatokon történő elszámoláshoz külön pénzügyi és elszámolási előírásokat kell érvényesíteni: miként kell elhatárolni a közvetlen és közvetett kiadásokat, a közvetett kiadásokon belül az állandó és változó tételeket stb. Az előírások egy másik típusának a szakfeladatok közötti felosztásra kell vonatkozni, pl. a foglalkoztatottak személyi juttatása a végzett tevékenység arányában, munkaidőmérleg vagy munkaköri leírás alapján bontható fel.

4. A tartalmi leírás vázlat (természetesen nem minden elem értelmezhető valamennyi szakfeladat esetében)

- 1) A szakfeladat rövid szöveges jellemzése.
- 2) A szakfeladatot jellemzően ellátó intézmények, erre nézve kritériumok.
- 3) Mit kell elszámolni az adott szakfeladaton (kiadás, támogatás és bevétel).
- 4) Mit nem kell elszámolni az adott szakfeladaton (kiadás, támogatás és bevétel).
- 5) Az adott tevékenységet szabályozó jogszabály(ok).

- 6) A feladat-ellátás finanszírozása (módszere, technikája, mechanizmusa).
- 7) A finanszírozás alapjául szolgáló mutatószámok (normatívák stb.).
- 8) A költségvetési keret intézményi lebontása (módszere, technikája, mechanizmusa).
- 9) A költségvetési keret intézményi lebontása alapjául szolgáló mutatószámok (normák stb.).
- 10) A feladatellátás inputját jellemző mutatószámok.
- 11) A feladatellátás outputját (kimenetét, teljesítményét) jellemző mutatószámok.
- 12) A feladatellátás outcome-ját (eredményét, társadalmi hatását) jellemző mutatószámok.

A következők meghatározását nem a szakfeladat rendben, hanem az SZMSZ-ben, illetve külön kormányrendelet(ek)ben, valamint szakjogszabályokban kell megtenni (a szakfeladat rendben csak utalni a pontos helyre):

- 13) A feladat-ellátás követelményrendszere (a finanszírozó által a feladat ellátásával kapcsolatban támasztott, támasztható számszaki és egyéb követelmények, elvárások annak outputjára nézve).
- 14) A feladat-ellátás feltételrendszere (a támasztott követelményeket kielégítő feladat-ellátás tárgyi és személyi feltételei, eszközei, inputjai).
- 15) A feladat-ellátás folyamata (folyamatleírás; a teljes folyamatra, illetve részfolyamataira kialakított protokollok stb.).
- 16) A feladat-ellátás kapcsolatrendszere (a feladatot ellátó szervezettel a feladat-ellátáshoz szakmai, illetve hierarchiai kapcsolatban álló más szervezetek, e kapcsolat természete; kapcsolat más feladatok/szervezetek finanszírozásával stb.).