

Nyíregyháza Megyei Jogú város Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának szervezetfejlesztése és folyamat felülvizsgálata

A költségvetés tervezési folyamat felülvizsgálata és új tervezési módszertanok bemutatása

Budapest, 2009. október 30.
Verzió: 01

IFUA Horváth & Partners Kft.
H-1119 Budapest
Fehérvári út 79.
Telefon: +36 (1) 382 88 88
Fax: +36 (1) 382 88 89
company@ifua.hu
<http://www.ifua.hu>
A HORVÁTH & PARTNERS
csoport tagja

Tartalom

1. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	3
2. TERVEZÉSI FOLYAMAT	4
2.1. Jelenlegi tervezési gyakorlat bemutatása	4
2.1.1. A tervezési folyamatban résztvevő szervezeti egységek hierarchiája	4
2.1.2. A tervezési adatkörök	5
2.1.3. A tervezési folyamat lépései	6
2.2. A tervezési elveknek való megfelelés vizsgálata	11
2.2.1. A stratégiai irányultság elvének való megfelelés	11
2.2.2. A döntéstámogatás elvének való megfelelés	12
2.2.3. Az okozat hű tervezés elvének való megfelelés	12
2.2.4. Az összemérhetőség és összehasonlíthatóság elvének való megfelelés	12
2.2.5. A tervezés és beszámolás összhangja elvének való megfelelés	13
3. GYORS EREDMÉNYEKET NYÚJTÓ FEJLESZTÉSI POTENCIÁLOK	14
3.1. A beruházás tervezés fejlesztése	14
3.1.1. Az önkormányzati városfejlesztési célok meghatározása	14
3.1.2. Pénzügyi és szakmai kulcsmutatók definiálása és célértékeinek meghatározása	14
3.1.3. A beruházások megtervezése	14
3.1.4. Megvalósítandó beruházások kiválasztása	15
3.1.5. Megvalósítás nyomon követése	15
3.2. A felújítás tervezésének fejlesztése	15
3.2.1. Felújítás tervezés jelenlegi folyamata	16
3.2.2. Javaslat a prioritizált felújítási lista kialakítására	16
4. ÖNKORMÁNYZATI MŰKÖDÉS MODELLEZÉSE – STRATÉGIAI MODELL	18
4.1. Az Önkormányzati Stratégiai Modell célja	18
4.2. A modell felépítése	18
4.3. A Stratégia Modell működése	19
4.3.1. Költségkiosztók és Fajlagosok	19
4.3.2. A kiadási oldal kalkulációja	20
4.3.3. Bevételi oldal kalkulációja	21
4.3.4. Értékcsökkenési szimuláció	21
4.3.5. Pontosság és modellszerűség	22
4.4. A stratégiai modell használata a gyakorlatban	22
4.4.1. Modellezés	22
4.4.2. Modell típusok	22
5. ÚJ ELVEK A KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSBEN – FELADATALAPÚ TERVEZÉS	24
5.1. A feladatalapú tervezés elmélete	24
5.1.1. Alapelvei	24
5.1.2. Megvalósíthatóság	24
5.2. A feladatalapú tervezés bevezetésének lépései	25

1. Vezetői összefoglaló

Jelen dokumentum a Nyíregyháza Megyei Jogú Város által indított ÁROP finanszírozású szervezetfejlesztési projekt részét képezi. Ezen belül a következő feladatokat öleli fel:

- Új költségvetés tervezési és végrehajtási technikák alkalmazása.
- Stratégiai tervezés és éves költségvetés összekapcsolása.
- Tartalmi és eljárási kapcsolat kialakítása az önkormányzati szakpolitikai prioritások és a költségvetés előkészítése és elfogadása között.

Az első részfeladat esetében felmértük az Önkormányzat költségvetés készítés és elfogadási folyamatát. A munkát két szakaszra bontva végeztük: az első szakaszban a jelenlegi intézményi és hivatali költségvetés tervezési folyamatot és módszertant vizsgáltuk meg és elemeztük, a második szakaszban pedig az elemzés eredményei alapján javaslatokat tettünk a költségvetés tervezési rendszer további fejlesztésére, módosítására.

A munka módszerét tekintve főként dokumentumelemzést alkalmaztunk, illetve ezt kiegészítve, az Önkormányzatnál végzett interjú sorozat mentén mértük fel a jelenlegi rendszerrel kapcsolatos elvárásokat. A bemutatott javaslatainkat az IFUA közigazgatási területen, illetve tervezési rendszerek elméleti és gyakorlati bevezetése során szerzett két évtizedes tapasztalatára építve, az Önkormányzat gazdálkodási feladatokért felelős iroda- és csoportvezetőivel, valamint kiemelt munkatársaival egyeztetve alkottuk meg.

A második részfeladat kapcsán egy stratégiai modellt mutatunk be, amely alkalmas az Önkormányzat hosszú távú működésének szemléltetésére, különös tekintettel a hiánycél és a hitelállomány megtervezésére. A modell rugalmasan alakítható, így tesztelhetőek az esetleges hatékonyságjavítási lépések vagy akár az egész intézményrendszerre kiterjedő strukturális változások is. Ezzel az eszközzel tesztelhetőek a városi stratégia hatásai a gazdálkodásra.

A harmadik részfeladat keretében a feladatalapú tervezési rendszer elméleti modelljét mutatjuk be, amely a jelenlegi kerettervezés mellett működve fontos információval látja el a városi döntéshozókat, illetve olyan aktuális kérdésekre ad választ, mint az önként vállalt feladatok valódi költsége vagy, hogy az egyes kötelező feladatok kapcsán a feladatellátás költségét az állami normatíva hány százalékban fedezi.

2. Tervezési folyamat

2.1. Jelenlegi tervezési gyakorlat bemutatása

Jelen dokumentumban a tervezési gyakorlatot nem a törvényi megfelelés szempontjából vizsgáltuk, mivel azt a megfelelő hatóságok rendszeres és ad hoc vizsgálatokkal folyamatosan ellenőrzik és jelentésekben mutatják be az esetleges hiányosságokat.

A dokumentum a tervezési gyakorlat elemzését sokkal inkább controlling szakmai szempontból elemzi. Ennek megfelelően vizsgálata során arra a kérdésre kerestük a választ, hogy mennyire felel meg az Önkormányzat jelenlegi tervezési gyakorlata a modern tervezési elméletek alapelveinek, melyek:

- Stratégiai irányultság;
- Döntéstámogatás;
- Okozathű tervezés;
- Összemérhetőség és összehasonlíthatóság;
- Tervezés és beszámolás összhangja.

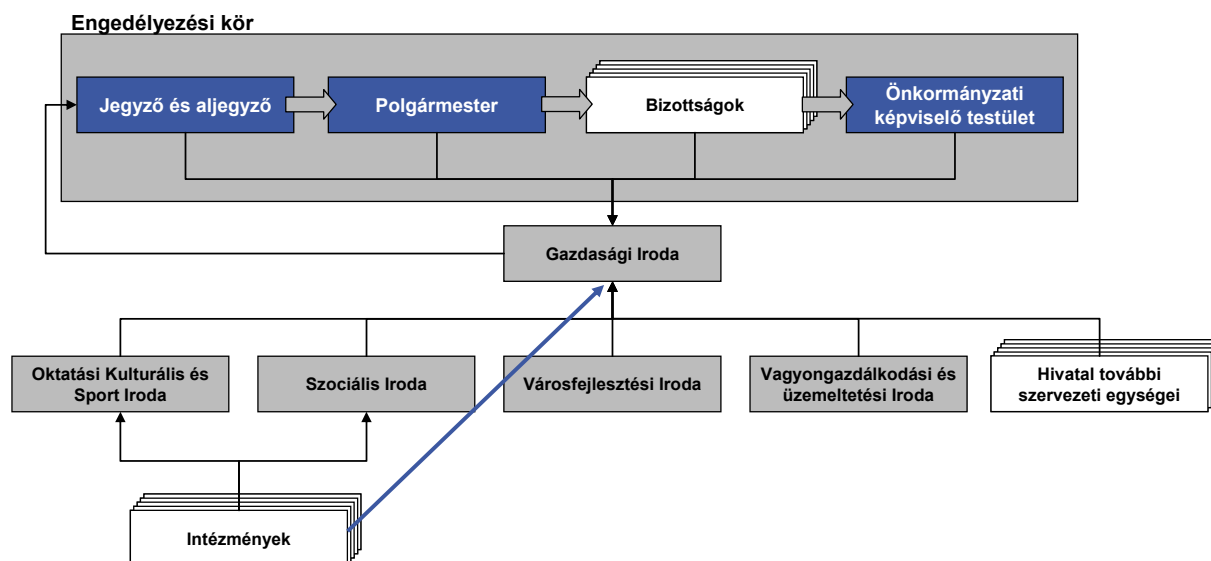
2.1.1. A tervezési folyamatban résztvevő szervezeti egységek hierarchiája

A Hivatal tervezési rendszere hierarchikusan épül fel. A legalsó információs szinten az **intézmények** állnak. Az intézmények a tervezési időszakban nem önállóan terveznek, csupán adatot szolgáltatnak a tervezéshez.

A **Hivatal irodái** csakúgy, mint az intézmények, a tervezési időszakban információt szolgáltatnak, önállóan nem terveznek.

A költségvetés tervezésért a **Jegyző** felelős. Mind az intézmények, mind az irodák elemi költségvetését a **Gazdasági Iroda** tervezi.

A tervezésben résztvevő szervezeti egységek hierarchikus felépítését az alábbi ábra szemlélteti.

Ábra: Tervezési szintjei a Nyíregyházi Önkormányzatnál¹**2.1.2. A tervezési adatkörök**

A költségvetés tervezés tervezési-adatkörönként eltérő módon történik. A felmérés során azonosítottuk az adatköröket, amelyeket a következő felsorolás mutatja be:

Intézményi saját bevételek:

- Bérleti díjak
- Étkezési befizetések

Önkormányzat szintű saját bevételek

- Iparüzési adó
- Építmény és telekadó
- Kommunális adó

Normatív és céltámogatások

- Szakmai normatívák
- Céltámogatások

Hitelek és kötvénykibocsátás

- Hitelek
- Kötvénykibocsátás

Dologi kiadások

- Szakmai dologi kiadások
- Közüzeti kiadások
- Egyéb üzemeltetési kiadások

¹ Az intézmények esetében alapvetően két részből áll a kapcsolattartás a Hivatallal: a szakirodákkal a szakmai tervek, míg a Gazdasági Irodával a költségvetési tervek kerülnek egyeztetésre.

Bér és járulék kiadások

- Bérek kiadásai
- Járulék kiadások

Felhalmozási kiadások

- Felújítás
- Beruházás

2.1.3. A tervezési folyamat lépései

A költségvetés tervezési folyamat a következő fő szakaszokból áll:



Az egyes szakaszokat az alábbiakban részletesen is kifejtjük.

2.1.3.1. Költségvetési koncepció megalkotása



A költségvetési koncepció alkotja a költségvetés alapját. Az irodák elkészítik a szakmai terveket és megküldik a Gazdasági Irodának, ezek hatása beépül a koncepcióba (ilyen lehet például a mutatószámok változása, személyi juttatásokkal kapcsolatos kiadások változása, stb.).

A szakmai tervek alapján háttér kalkulációkat végez a Gazdasági Iroda Költségvetési csoportja. A háttér kalkulációk felhasználásával készül a költségvetési koncepció, mely ugyanakkor még nem tartalmaz összegszerű javaslatokat. Ez alapján terjesztik elő a változásokat. (Például a meleg étel hozzájárulások csökkentésének mértéke, az étkezési nyersanyagnorma változása.)

A koncepció készítésénél a következő információkat használják fel:

- Költségvetési törvénytervezet (központi költségvetés);
- Az 5 éves gazdasági program;
- Az önkormányzatok forrásszabályozása;
- Helyi költségvetés készítésre vonatkozó rendeletek, illetve egyéb szabályozások;
- Makrogazdasági adatok;
- Áthúzódó (fejlesztési, beruházási) költségtételek, illetve kötelezettségvállalások;
- A szakmai tervek alapján előállt előzetes kalkulációk adatai.

A koncepció tartalmaz minden olyan vezetői szándékot, ami a költségvetési terv tételeire vonatkozik, illetve azokat befolyásolja. Ezek jellemzően a következők:

- Az Önkormányzat szabályozási körébe tartozó díjtételek (A fürdőbelépők, parkolási díjak, piaci helypénzek, tömegközlekedési viteldíjak és vízdíjak);
- A lakáscélú ingatlanok bérleti díjai;
- A helyi adóbevételekkel kapcsolatos várakozások, a makrogazdasági tendenciákra alapozva;
- Az illetékekből származó bevételekkel kapcsolatos várakozások;
- Az egyes kiadás csoportokkal kapcsolatos elvárások megfogalmazása (pl.: a dologi kiadások nem nőhetnek a tavalyi évhez képest a közüzemi díjak kivételével, vagy a természetbeli juttatásokkal kapcsolatos irányelvek megállapítása);
- Költségvetéssel szemben támasztott általános célok megjelölése (pl.: az adóterhek és kamatkötelezettségek csökkentése);
- A főbb fejlesztési, beruházási célok megjelölése (A városfejlesztési feladatok tételenként (összeg nélkül) megjelennek a koncepcióban).

A koncepció elfogadásának folyamata megegyezik a költségvetési rendelet engedélyezési folyamatával, amit később mutatunk be.

2.1.3.2. Elemi költségvetések megtervezése



Az elemi költségvetés az egyes intézmények teljes és részletes költségvetése, ami következő időszak várható kiadásait, illetve a saját bevételeit tartalmazza. Az elemi költségvetések felösszegzésével és szintetizálásával készül a költségvetési rendelet tervezet legnagyobb része.

Az elemi költségvetésekkel párhuzamosan további tervezési adatkörök is megtervezésre kerülnek:

- bevételek (központi és saját forrás);
- beruházások;
- felújítások, illetve
- a hivatali irodák költségkeretinek megtervezése.

Az alábbi táblázat részletesen bemutatja, az elemi költségvetések illetve az ezekkel párhuzamos tervezési adatkörök tervezését.

Intézményi saját bevételek		
Tartalma	Tervet készíti	Tervezés módszertana
Bérleti díjak	Gazdasági Iroda	A bérleti díjak tervezése, illetve mértékének meghatározása egyedi- leg történik intézményenként. A díjak alapja az önköltségszámítás.
Étkezési befizetések	Gazdasági Iroda	Az intézmények információi alapján a Gazdasági Iroda tervezi az egyéni befizetésekből származó bevételt, a törvényi előírásnak meg- felelően. Önkormányzati szinten egységes étkezési anyagnorma került meg- határozásra. Ez alapján az Gazdasági Iroda végzi a számításokat.
Önkormányzat szintű saját bevételek		
Tartalma	Tervet készíti	Tervezés módszertana
Iparűzési adó	Adó Iroda	Az adóbevétel tervezése bázis alapon történik. Az előző év bázisát, a teljesítéseket és a jogszabályi vagy egyéb változásokat figyelembe véve.
Építmény és telekadó	Adó Iroda	
Kommunális adó	Adó Iroda	
Normatív és céltámogatások		
Tartalma	Tervet készíti	Tervezés módszertana
Szakmai normatívák	Gazdasági Iroda	Az intézmények adják meg a normatív támogatás alapjául szolgáló mutatószámokat. A költségvetési törvény tartalmazza az adott időszakra vonatkozó normatív támogatások összegét. Ezen információk alapján a Gazdasági Iroda megtervezi a várható bevételeket.
Céltámoga- tások	Gazdasági Iroda	Az intézmények és a szakmai irodák megadják a céltámogatásokkal kapcsolatos változásokat a tervezési időszakra vonatkozóan. A változások beépítésével a Gazdasági Iroda bázis alapon megter- vezi a várható bevételeket.
Hitelek és kötvénykibocsátás		
Tartalma	Tervet készíti	Tervezés módszertana
Hitelek	Gazdasági Iroda	Az összes tervezett bevétel és kiadás összesítése alapján a Gazda- sági Iroda megtervezi a várható költségvetési hiányt. Több egyeztetési körön keresztül (jegyző, polgármester, esetleg bi- zottságok részvételével), általában a kiadási tételek csökkentésével

Kötvénykibocsátás	Gazdasági Iroda	megtörténik a költségvetési hiány csökkentése. Az így kialakult hiány fedezése érdekében tervezésre kerül a hitel felvétele és/vagy kötvény kibocsátása. A hitel felvétellel kapcsolatosan megtervezik a hitelkamatokat.
Dologi kiadások		
Tartalma	Tervet készíti	Tervezés módszertana
Szakmai dologi kiadások	Intézmények	A dologi kiadások tervezése normarendszer alapján történik, ettől az intézmények nem térhetnek el. Például az oktatási intézmények esetében a tanuló létszámhoz és a tanulócsoportok számához kötött normák működnek. A fénymásolással kapcsolatos kiadások a tanulócsoportok számához vannak kötve. Minden oktatási intézmény egyforma norma alapján kap keretet fénymásolásra.
Közüzeti kiadások	Intézmények	A közüzeti kiadásokat bázis alapon tervezik, a koncepcióban határozzák meg az előző időszak bázisától való eltérés mértékét.
Egyéb üzemeltetési kiadások	Intézmények	A meglévő szerződések, illetve az előző évi keret alapján tervezik.
Bér és járulék kiadások		
Tartalma	Tervet készíti	Tervezés módszertana
Bér és járulék kiadások	Gazdasági Iroda	Az intézmények / szakmai irodák gyűjtik össze a tervezéshez szükséges alapinformációkat: • Bértáblák változása; • Jubileumi juttatások, végkielégítések; • Alapbér és egyén juttatások; • Túlórák száma. A helyettesítések nem kerülnek tervezésre.
Felhalmozási kiadások		
Tartalma	Tervet készíti	Tervezés módszertana
Felújítás	Vagyongazdálkodási és üzemeltetési Iroda	Az intézmények megküldik a felújítási igényeiket a prioritások megjelölésével, de érték nélkül. A tervezés során a Vagyongazdálkodási és üzemeltetési Iroda összegyűjti az intézmények és szakterületek felújítási igényeit, és az egyes tételekhez megbecsüli a költségeket. Az iroda szakmai javaslatot tesz a felújítandó tételekre. A városvezetés és a Vagyongazdálkodási Iroda közösen határozza meg a megvalósítható tételeket. A felújítási lista nem prioritizált.
Beruházás	Városfejlesztési Iroda	Az aktuális pályázatokkal kapcsolatos önrészt tervezik.

2.1.3.3. Költségvetési rendelet tervezet elkészítése



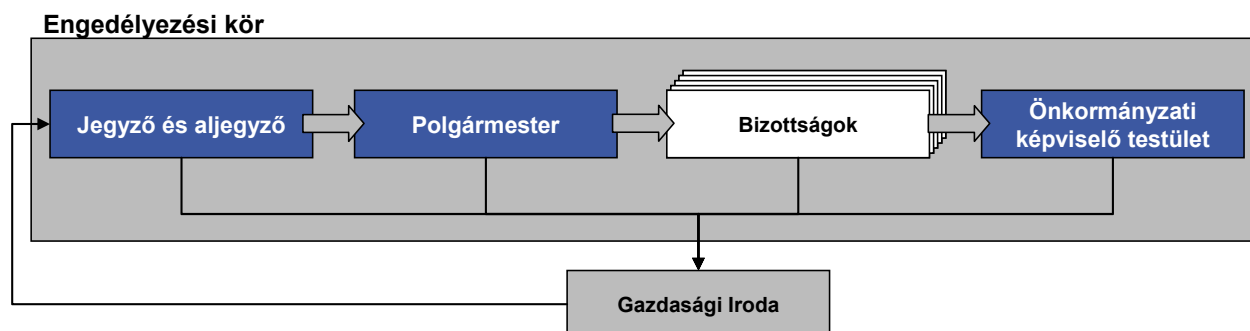
A résztervek összesítése és szintetizálása során áll elő a költségvetési rendelet tervezet első verziója, amely a törvényi előírásoknak megfelelő bontásban kerül bemutatásra.

2.1.3.4. Költségvetési rendelet elfogadása



A rendelet tervezet meghatározott engedélyezési körön keresztül kerül elfogadására, az alábbi ábra szerint.

Ábra: Költségvetési rendelet engedélyezése



Az engedélyezési folyamat bármely szintjéről visszakerülhet a költségvetési rendelet tervezet a Gazdasági Irodához átdolgozásra. Természetesen egy-egy tétel módosítása az alacsonyabb szinten lévő tervek változását is magával vonja, mivel a rendelettervezetben már ezek aggregált számai szerepelnek.

Valamennyi bizottság megtárgyalja a rendelet tervezetet, de közülük is kiemelt szerepet kap a Költségvetési és Gazdasági Bizottság. A bizottságok véleményezési joggal rendelkeznek, a vélemények rendszerint beépülnek a költségvetésbe.

A rendelet tervezet általában február, március környékén kerül az Önkormányzat Képviselő-testülete elé. A költségvetés akkor válik hivatalossá és végrehajthatóvá, ha a Testület elfogadja azt, és a rendelet hatályba lép.

2.2. A tervezési elveknek való megfelelés vizsgálata

Ahogy azt a fejezet elején már jeleztük, az Önkormányzat költségvetés tervezési gyakorlatát nem törvényi megfelelőség szempontjából vizsgáltuk, hanem sokkal inkább controlling szakmai, a vezetés, városvezetés szempontjából. Ezért azt vizsgáljuk, hogy a jelenlegi tervezés mennyire felel meg a tervezéssel szemben támasztott szakmai alapelveknek.

Az alábbiakban ezeket a tervezési elveket bontjuk ki, illetve azt vizsgáljuk, hogy a jelenlegi tervezési rendszer mennyire felel meg ezeknek az elveknek, melyek:

Stratégiai irányultság

A tervezés során szükséges az Önkormányzat átfogó stratégiai céljainak lebontása, azok intézkedésekké alakítása és ezek kiadás, esetleg bevétel oldalának költségvetésbe illesztése.

Döntéstámogatás

A tervezés feladata az éves működésre vonatkozó döntések meghozatalának támogatása az ellenáramú tervezés (elvárások és keretek ütköztetése) révén, releváns információk biztosítása a felsővezetők részére a döntéshozatal során.

Okozathú tervezés

A jelenlegi főként bázisalapú tervezést szükséges felváltani egyes területeken normatív, más területeken feladat alapú tervezéssel. Előbbire elsősorban az intézmények kiadási oldalán, utóbbira a hivatali irodáknál van lehetőség.

Összemérhetőség és összehasonlíthatóság

Azonos feladatokat ellátó szervezeti egységek, intézmények között biztosítani kell az összemérhetőséget, meghatározott naturáliák alapján. Ezen felül a tervezést alkalmassá kell tenni az évek közötti, ellátott feladatokban bekövetkező változások lekövetésére.

Tervezés és beszámolás összhangja

A tervek teljesülésének mérhetőségének biztosítása érdekében a terv és tény adatok és táblák összehangolása.

2.2.1. A stratégiai irányultság elvének való megfelelés

A stratégiai irányultság erősítése során elsősorban az Önkormányzat stratégiai céljainak megjelenítése szükséges a szakmai és pénzügyi tervezés során. Ennek megfelelően az Önkormányzat stratégiai céljait (az Integrált Városfejlesztési Stratégia és a 4 éves gazdasági program alapján) szükséges lebontani és az éves költségvetésen és az elemi költségvetéseken keresztül az egyes szervezeti egységek és intézmények felé kommunikálni.

Jelenleg ez az ideálisnál jóval alacsonyabb szinten teljesül, aminek okaként főként a forráshiányt lehet és a jelenlegi EU támogatások rendszerét. A stratégiában leírt célokat az esetek többségében a pályázati lehetőségekkel összekapcsolható célok váltják ki.

Ezek alapján javasolt:

- A tervezési időszak elején a stratégiából levezethető premisszákat megfogalmazása, amelyek vonatkoznak mind a dologi, mind a felhalmozási feladatok és kiadások tervezésére.
- Tervegyeztetések során a stratégia alapján levezetett döntések alkalmazása.
- A források felosztása során a stratégiai prioritások figyelembe vétele.

A stratégiai tervezés támogatásához a 3. fejezetben részletesen bemutatjuk az Önkormányzati Stratégiai Modell módszertant, ami gyakorlati eszközt képes biztosítani a stratégiai elképzelések működési hatásainak modellezésére.

2.2.2. A döntéstámogatás elvének való megfelelés

A költségvetési terveknek az Önkormányzat éves működésével kapcsolatos döntések meghozatalát kell támogatniuk. A döntéstámogatási szerep erősítése érdekében az Önkormányzat vezetése számára szükséges bemutatni a tervezés során megjelenő kérdéses pontokat, illetve a vezetők számára biztosítani a megfelelő döntéshez szükséges információkat.

Ezek alapján javasolt:

- Azon döntési pontok megjelenítése a tervekben, amelyeknek az Önkormányzat vezetése elé kell kerülniük a tervezés során, a tervezési pontok tárgyalását a folyamat részévé javasolt tenni.
- A döntési pontokhoz rendelt alternatívák megjelenítése, amelyek számszerűsítetten mutatják be az egyes lehetőségeket, azok előnyeit és hátrányait, következményeit, illetve azok költségvetési vonzatát.

Az alternatívákban való gondolkodást jelenleg a tervezési folyamat, illetve a tervezési rendszer nem támogatja. Rendszerint már a koncepció elkészítése során megszületnek azok a döntések, amelyek a költségvetés végleges formáját is jellemezni fogják. Például kijelölésre kerülnek a kiemelt prioritású beruházások és megszületnek olyan módszertani döntések, mint például, hogy a természetbeni juttatások továbbra sem támogatott formái a dolgozói juttatásoknak.

2.2.3. Az okozat hű tervezés elvének való megfelelés

A tervezés folyamán a terv értékek, keretek meghatározása során tevékenységek és feladatok figyelembevétele szükséges. A költségek felmerülését meghatározó változók, paraméterek (naturália és forintértékeke egyaránt) tervezése segítségével a tervek valós erőforrásigényeket tükrözhetnek, és a működés során a tervmegvalósítás folyamatát, az önkormányzati feladatok ellátását segítik.

Az intézményi szakmai dologi kiadások tervezésének jelenlegi gyakorlata ebbe az irányba mutat. A keretek tervezéséhez normákat állapítanak meg, ami megmutatja például, hogy egy tanulócsoporthoz mekkora a fénymásolási kiadás tartozhat. Ez a módszer egy fontos mérőföldkő a bázisalapú tervezéstől való elszakadáshoz, és jelentős lépés a feladatalapú tervezés irányába.

Ezek alapján javasolt:

- A tervezés során az okozat hű tervezés alapelvének alkalmazása, a bázis szemlélet-től történő elszakadás.
- A terv tételek befolyásoló paramétereinek felmérése, a közöttük lévő kapcsolatok azonosítása, az ezek alapján történő tervezés (például költségokozó a kiszolgált ügyfelek száma az okmányirodában, az okmányiroda költségét az egy ügyfélre számított költség alapján állapítjuk meg).

A 4. fejezetben részletesen foglalkozunk a feladatalapú tervezés módszertanával és a lehetséges alkalmazási területeinek meghatározásával.

2.2.4. Az összemérhetőség és összehasonlíthatóság elvének való megfelelés

Az időbeli és tervezési egységek közötti összemérhetőség biztosítása: a hasonló költség-szerkezettel, illetve feladatokkal rendelkező tervezési egységek (főként intézmények) tervezése során egységes elvek és kalkulációk alkalmazása szükséges. Ezen tervezési egységek

terv értékeinek összehasonlítása, elemzése képes rámutatni olyan eltérésekre, aránytalanságokra, amely a hatékony működést akadályozhatják.

Ezek alapján javasolt:

- A homogén tervezési tételek (például közüzemi díjak) tervezési módjának egységesítése.
- A homogén tevékenységekkel rendelkező szervezeti egységek, intézmények terv tételeinek összevetése, eltérések esetén azok elemzése, szükség esetén módosítása

Ebben a kérdésben a Nyíregyházi Önkormányzat jelentős lépéseket tett a szakmai dologi kiadások terén. Az oktatási intézmények és az egészségügyi intézmények szakmai dologi kiadásainak meghatározásánál egységes normák alkalmazása történik. Például az oktatási intézmények esetében a fénymásolásra fordítható kiadások egységesen kerülnek meghatározásra a tanulócsoporthoz arányában. Ez a módszer biztosítja az azonos intézmények közötti egyenlő finanszírozást. Javasoljuk az így kialakított normák rendszeres felülvizsgálatát és ellenőrzését, hogy a kialakított rendszer hosszútávon képes legyen betölteni funkcióját.

2.2.5. A tervezés és beszámolás összhangja elvének való megfelelés

A költségvetési tervben meghatározott éves célok és keretek teljesülésének, illetve betartásának évközi folyamatos ellenőrzése jelenti a hatékony működés alapját. Kiemelt jelentőségű a tervek teljesülésének folyamatos nyomon követése, a jövőre vonatkozó előrejelzések készítése az időben történő beavatkozás céljából.

Jelenleg a tervteljesítés folyamatos és rendszeres figyelése és értékelése nem megoldott. Ahhoz, hogy időben be lehessen avatkozni az esetleges negatív tendenciák megfékezésére érdekében és hatékony intézkedéseket lehessen végrehajtani, mindenképpen szükséges a terv és teljesítés havi összevetése, ami feltételezi a tervek havi bontását is.

Ezek alapján javasolt:

- A tervezés és beszámolás összhangjának megteremtése, a logikai és tartalmi kapcsolat erősítése terv-tény elemzések készítésével.
- A tervezési folyamat részeként a Hivatalra és intézményeire egységesen kiterjedő, rendszeres időközönként történő terv felülvizsgálat (amely a terv értékekre, illetve a tervezési premisszákra egyaránt kiterjed) és előrejelzés elkészítése.
- A felülvizsgálat eredményeinek vezetői szinten történő bemutatása, beavatkozási pontok meghatározása.

A beszámolási módszertan módosítására vonatkozó részletes javaslatunkat az „Önkormányzat által felügyelt intézményekkel való rendszeres információáramlás folyamatának korszerűsítése, illetve az intézményektől érkező visszacsatolás beépítése a Hivatal működésébe” című tanulmányunk részletesen fogja tartalmazni.

A tervezési alapelvek alkalmazása hosszú távon biztosít koherens és hatékony működést, de van néhány olyan terület, ahol gyorsan lehet eredmények elérni. Ezek mutatja be a következő fejezet.

3. Gyors eredményeket nyújtó fejlesztési potenciálok

Ebben a fejezetben néhány olyan fejlesztési potenciált mutatunk be, amelyek gyorsan és kis erőforrás befektetés mellett megvalósítható változással jelentős eredményeket képesek realizálni.

Két területet érintenek a fejlesztési javaslataink:

- a beruházás tervezést;
- és a felújítások tervezését.

3.1. A beruházás tervezés fejlesztése

A beruházások tervezése az európai uniós pályázati források hozzáférhetősége óta átalakult. A beruházásokat szinte egyedül az határozza meg, hogy a pályázati lehetőségek milyen fejlesztéseket támogatnak, a tervezés pedig leegyszerűsödött a pályázati tervek elkészítésére és az önrész tervezésére.

Azonban a beruházások tervezése és controllingja ennél jóval összetettebb folyamat. Javaslatainkban ezt a folyamatot mutatjuk be.

A beruházás tervezés öt fő egymást követő lépésből áll:

- Az önkormányzati városfejlesztési célok meghatározása;
- Pénzügyi és szakmai kulcsmutatók definiálása és célértékeinek meghatározása;
- A beruházások megtervezése;
- Megvalósítandó beruházások kiválasztása;
- Megvalósítás nyomon követése.

3.1.1. Az önkormányzati városfejlesztési célok meghatározása

A városfejlesztési célok meghatározása rendszerint megtörténik az Integrált Városfejlesztési Stratégiában (IVS). A problémát az jelenti, hogy ezek ritkán kerülnek realizálásra a többéves tervekben, illetve az éves költségvetési tervben. Ahhoz, hogy az IVS-ben megfogalmazott célok elérhetőek legyenek a rövidebb távú tervekben, meg kell valósítani az akció tervezést, illetve az akciókhoz kapcsolódó pénzügyi tételeknek meg kell jelenniük a költségvetésben.

3.1.2. Pénzügyi és szakmai kulcsmutatók definiálása és célértékeinek meghatározása

A pénzügyi és szakmai kulcsmutatók definiálásának és a célértékek meghatározásának lépései a következők:

- Elvárások megfogalmazása a projektek megtérülésével szemben (stratégiából levezetett pénzügyi-megtérülési és szakmai elvárások).
- Beruházás értékelési szakmai mutatók kiválasztása.

Az egyes területek stratégiájából levezetett szakmai jellegű mutatók (például: útfelújítással érintett lakosok száma, vagy tömegközlekedési hálózat esetén az egyes területek besétálási ideje, stb.) kiválasztása, amelyek lehetővé teszik adott területen belül a beruházások összehasonlítását.

- A kiválasztott mutatók elvárt értékének meghatározása

3.1.3. A beruházások megtervezése

A beruházások megtervezésének lépéseit az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- **Beruházások előszűrése:** A kötelezően végrehajtandó és a döntési lehetőséget tartalmazó beruházások szétválasztása. Az Önkormányzat esetében a kötelezően végrehajtandó beruházások közé tartozik az EU finanszírozásból megoldható projektek, mivel ezek a finanszírozási konstrukció miatt előnyt élveznek a többi projekttel szemben.
- **Beruházások pénzügyi hatásának tervezése:** A beruházások pénzügyi hatásainak, megtérülésének megtervezése részben fejlettnak mondható, mivel a pályázatokban az ilyen kalkulációkat megkövetelik. Másik oldalon viszont az új eszköz, ingatlan, stb. üzemeltetési kiadásait ritkán tervezik meg a valóságnak megfelelően. Ehhez szintén segítséget nyújt a Stratégiai Modell a 3. fejezetben.
- **Beruházások szakmai hatásának tervezése:** A beruházások szakmai paraméterekre való hatásainak megtervezése.

3.1.4. Megvalósítandó beruházások kiválasztása

A megvalósítandó beruházások kiválasztásának lépései:

- **Beruházások rangsorolása:** A döntést igénylő beruházások pénzügyi és szakmai mutatók alapján való sorba állítása. A beruházások eltérő tulajdonságokkal és szakmai paraméterekkel rendelkeznek, amelyek jelentősen befolyásolják az összehasonlíthatóságukat. Ezeket egyénileg kell kialakítani a beruházási portfólió ismeretében.
- **Beruházások kiválasztása:** A rangsorolt beruházások beruházási kerettel és finanszírozási forrásokkal való összevetése, a megvalósítandó beruházások kiválasztása

A megvalósítandó beruházások kiválasztása továbbra is a városvezetés feladata, azon belül is a képviselő testület határozza meg a beruházások végleges listáját. Az általunk javasolt módszertan segítséget nyújt ezekhez a döntésekhez.

3.1.5. Megvalósítás nyomon követése

A megvalósítás nyomon követése a projekt, illetve beruházás menedzsment témakörébe tartozik, nem szorosan vett tervezési kérdés, ezért ezzel jelen dokumentum keretein belül nem foglalkozunk.

3.2. A felújítás tervezésének fejlesztése

A felújítás tervezési folyamat eredményeként egy lista áll elő, ami tartalmazza a felújítási tételeket, illetve azok kiadás vonzatát. Jelenleg ez a lista nem prioritizált, vagyis ha változás történik év közben – például valamelyik felújítási tétel kevesebb kiadással járt, mint azt eredetileg tervezték és megmarad forrás, vagy csökkenteni kell a felújítási keret – a lista alapján nem állapítható meg, hogy melyik lesz a következő tétel, amelyik felkerül a végrehajtandó tételek közé, vagy melyik lesz, amelyik lekerül róla. Ez a tény nagyban megnehezíti a tervezhetőséget, illetve minden egyes változás esetén újabb és újabb vitát generál a döntéshozók körében.

Javaslatunk szerint a tervezési időszakban egy olyan szakmai alapon prioritizált listának kell előállnia, amely lehetővé teszi az évközi változások gyors és rugalmas kezelését és növeli a terület tervezhetőségét.

3.2.1. Felújítás tervezés jelenlegi folyamata

A felújítások tervezése jelenleg az alábbi lépések mentén történik az Önkormányzatnál.

1. Az igények összegyűjtése

Az intézmények és a Hivatal szervezeti egységei megfogalmazzák felújítási igényeiket. Az érték meghatározása két módon történhet:

- Az intézmények és a hivatal szervezeti egységei hibalistát nyújtanak be és a Hivatal műszaki szakemberei állapítják meg a várható kiadások mértékét.
- A felújítási igényt árajánlattal együtt nyújtják be az intézmények.

Az igény benyújtója (intézmény) priorizálja az igényeit.

2. Az igények és a lehetőségek összehangolása

A Vagyongazdálkodási és üzemeltetési Iroda összeállítja az Önkormányzat szintű összesített listát, amiben az elemi értékek szerepelnek, de prioritás nincs meghatározva (az intézményi prioritások itt már nem szerepelnek). A szakmai és politikai egyeztetés során kialakul a szűkített lista, ami tartalmazza a lehetőségekbe beleférfő feladatok listáját. Ez a lista kerül a költségvetési rendeletbe.

Külön meghatározzák a tervezett felújítási keretet, illetve az üzemelést veszélyeztető hibaelhárítás keretét.

3. Költségvetési rendelet

A fent meghatározott lista kerül a költségvetési rendeletbe. Bontása:

- Feladat megnevezése;
- Intézmény vagy hivatali szervezeti megnevezése;
- Feladat megvalósításának értéke (három évre gördülő módon meghatározva).

4. Évközi módosítás

Ha módosításra kerül sor, a lista ad hoc módon változik. Mivel nincs prioritás meghatározva a listán szereplő, illetve a listán nem szereplő elemek között, ezért bármelyik elem kikerülhet vagy bekerülhet a listára.

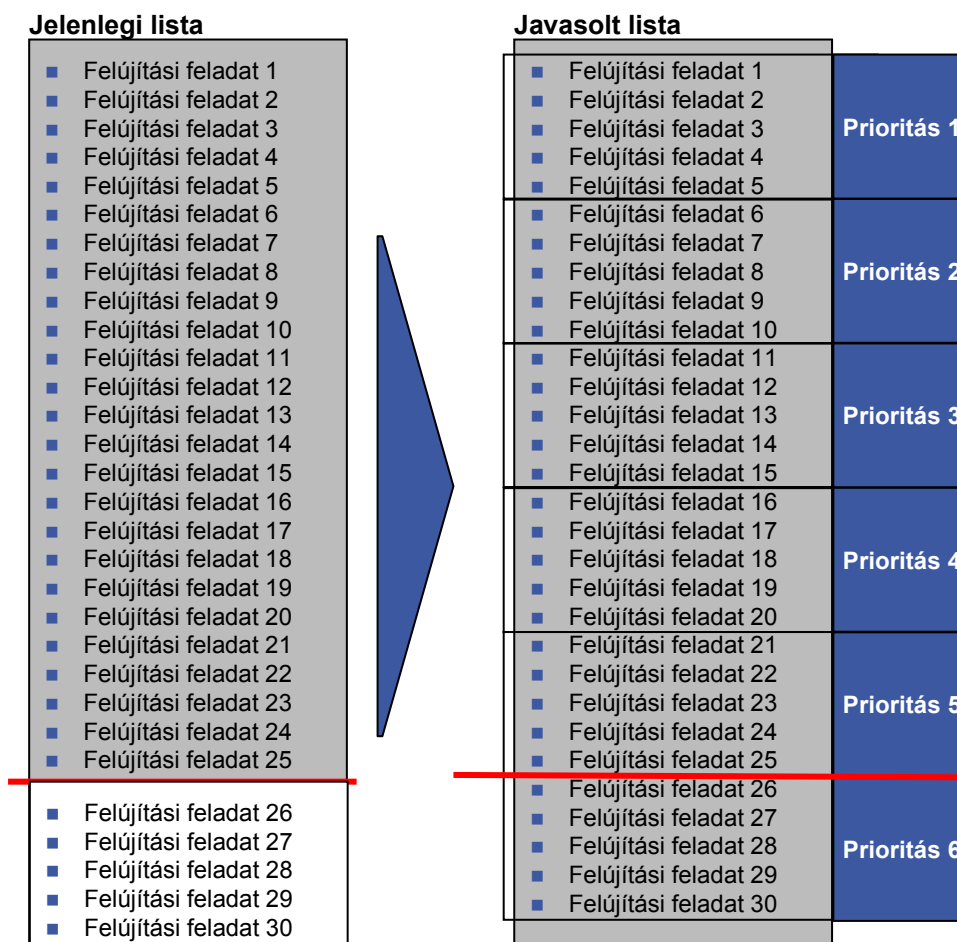
A tervezett és vis major keret között van átcsoportosítási lehetőség, ha a vis major keret nagyobb ütemben fogy, mint ahogy azt tervezték a listáról felszabaduló keretek ide átcsoportosíthatók. Ha a vis major keret elegendőnek látszik év végéig, akkor kerülhet be új tétel a listára.

A felújítási és beruházási keretek között nincs átcsoportosítási lehetőség.

3.2.2. Javaslat a priorizált felújítási lista kialakítására

Javasoljuk, hogy a 2. lépésben, amikor a Vagyongazdálkodási és üzemeltetési Iroda összeállítja az Önkormányzat szintű összesített listát, ezt olyan formában tegye meg, hogy szerepeljen a listán az összes releváns tétel, illetve az összes tételhez kerüljön hozzárendelésre egy műszaki súlyszám. Javaslatunk egy 5 + 1 skála alkalmazása, ahol az 1-es prioritás az azonnal végrehajtandó baleset vagy életveszélyes esetek elhárítása, míg az ötös a legenyhébb kategória, ahol a felújítás adott esetben akár el is halasztható. A 6-os prioritás a felújítási listáról lemaradt legfontosabb tételeket tartalmazza, amelyek lehetőség esetén fel is kerülhetnek a módosított listára.

Ezt a listát természetesen módosíthatja a városvezetés, mivel a műszaki szempontokon kívül más egyéb szempontok is fontosak lehetnek. De fontos, hogy az egyeztetési folyamat végén egy priorizált lista kerüljön a költségvetési rendeletbe.

Ábra: Javaslat a felújítási feladatok prioritizálására²

² Az ábrán a piros vonal a finanszírozási korlátot mutatja, ami természetesen mindkét esetben megegyezik. A különbség a két módszer között akkor mutatkozik meg, amikor módosításra kerül sor.

4. Önkormányzati Működés Modellezése – stratégiai modell

Az önkormányzati gazdálkodás alapja a költségvetési rendelet és annak végrehajtása. Azonban a költségvetés tervezés és így a rendelet is csak a következő költségvetési időszakra (évre) vonatkozik, ezért önmagában nem képes az összes, a város működésével kapcsolatos kérdésre választ adni. Ilyenek többek között a város hosszútávú, fenntartható működésével kapcsolatos kérdések:

- Hogyan lehet csökkenteni a hiányt és az eladósodottságot?
- Mekkora hiány mellett lehet biztosítani a város működőképességét, mi az a kritikus szint ahol már drasztikus beavatkozás van szükség?
- Mekkora hitelállomány mellett optimális a város működése?
- Hogyan tartható fent hosszú távon is a város működése?
- Milyen hatékonyságjavító vagy akár strukturális változásokra van szükség, ahhoz hogy a kitűzött hiány és eladósodottsági cél elérhető legyen?
- Ezek az intézkedések milyen további, nem pénzügyi hatással lehetnek az Önkormányzat és a város működésére?

Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása túlmutat az éves kerettervezésen, a válaszokhoz stratégiai időtávon kell gondolkodni. A következő fejezetekben ehhez a stratégiai gondolkodáshoz javasolunk egy módszertant, ami megkönnyíti a gazdálkodással kapcsolatos jövőbelátást.

Egy olyan - egyszerű informatikai eszközben megvalósítható - táblázatos formában leképezhető eszköz kidolgozását javasoljuk, amely képes modellszerűen bemutatni a Nyíregyházi Önkormányzat működését, a jelenlegi felépítésnek megfelelően évekre előre, illetve képes modellezni a működést hatékonyságjavító vagy strukturális változások mellett is.

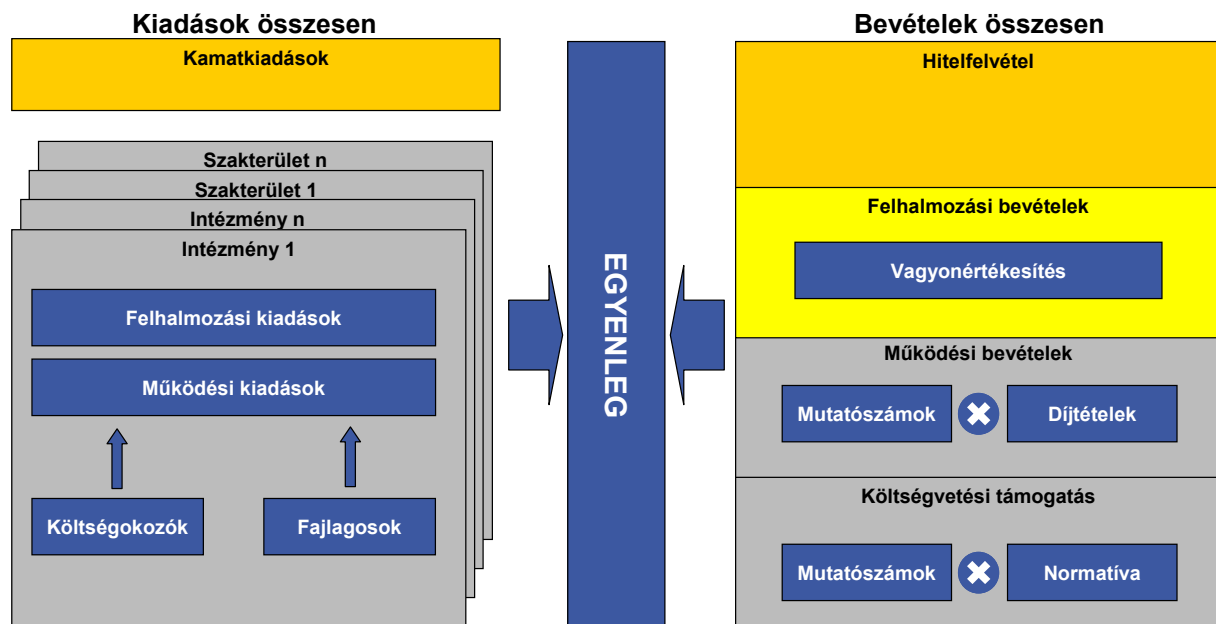
4.1. Az Önkormányzati Stratégiai Modell célja

A stratégiai modell fő céljai a következők:

- a jövőbeni állapot becslése a jelenlegi információk alapján;
- az Önkormányzat finanszírozási helyzetének értékelése;
- a mozgástér azonosítása;
- módosított finanszírozási pálya megtervezése és a szükséges intézkedések meghatározása.

4.2. A modell felépítése

Hosszú távon, csakúgy, mint az érvényes költségvetés esetén, az elődleges cél a finanszírozás és a kiadások egyensúlyban tartása. Az alábbi ábra sematikus módon mutatja be a finanszírozási források és kiadási tételek főbb csoportjait. Ezeket azért tartjuk fontosnak szétválasztani, mert az egyes blokkok különböző tulajdonságokat mutatnak, eltérő paraméterekkel rendelkeznek különböző dimenziók mentén, amelyeket a tervezés során is figyelembe kell venni.

Ábra: Kiadások és bevételek egyensúlya

Ahhoz, hogy a finanszírozási források és kiadási tételek főbb csoportjainak megtervezhetőek legyenek, szakítani kell a bázisszemlélettel – ami az éves költségvetés tervezés esetén még jelentős hiba nélkül alkalmazható –, mivel ez hosszú távon kezelhetetlen torzításokat okozhat.

4.3. A Stratégia Modell működése

A stratégia modell a lehető legtöbb kiadási és bevételi tétel esetében szakít a bázis szemlélettel. Helyette olyan a kiadás vagy bevétel mértéket meghatározó naturáliák azonosítására törekszik, melyek segítségével, illetve az ezekre vonatkozó Költségokozók és Fajlagosok segítségével, a jelenlegi tapasztalatok alapján a jövő a lehető legnagyobb pontossággal megbecsülhető.

4.3.1. Költségokozók és Fajlagosok

A modell működésének bemutatása előtt szükség van néhány új fogalom bevezetésére, amelyek használata elengedhetetlen a modell működése szempontjából

4.3.1.1. Költségokozók

Szükség van olyan naturáliák azonosítására, amelyek a kiadások, illetve a bevételek jelentős részéért felelősek, ezeket nevezzük költségokozónak. Ilyen költségokozó lehet például a munkatársi létszám, vagy oktatási intézmények esetében a tanulócsoporthoz száma, vagy a diákok száma.

A költségokozó jellemzője, hogy minél nagyobb a számossága, annál nagyobb költséget / kiadást vonz, vagyis minél több diák jár az iskolába, annál nagyobb bizonyos diákszám függő kiadások nagysága.

4.3.1.2. Fajlagos mutatók

A fajlagos mutatók, vagy röviden Fajlagosok, azt mutatják meg, hogy az egy Költségokozóra jutó érték mekkora. Vagyis személyi juttatások esetében a Költségokozó lehet a munkatársak

létszáma, az ehhez kapcsolódó Fajlagos pedig az egy főre jutó átlagos személyi juttatás értéke. Egy másik példa lehet, a fénymásolási költségek esetén, a Költségokozó a tanulócsoporthoz, míg a Fajlagos az egy tanulócsoporthoz átlagos fénymásolási költsége.

Egy Költségokozó több kiadás, vagy bevétel csoporthoz is tartozhat, míg a Fajlagosokból rendszerint minden kiadás, vagy bevétel csoporthoz egy tartozik.

4.3.1.3. Példa

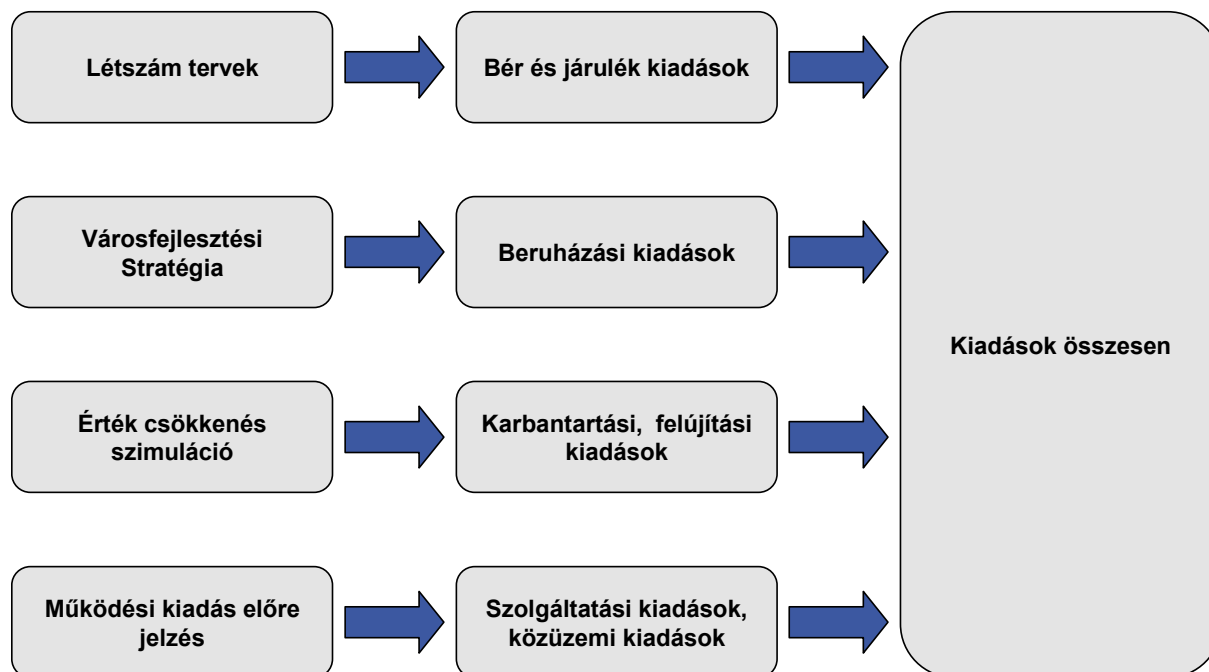
A bérek esetén a kiadásokat vezérlő naturália a dolgozók létszáma. A mutató, amit ebben az esetben alkalmazni lehet, az átlagos egy főre jutó bér összege.



A fenti példa természetesen tovább finomítható és egyben a kalkuláció pontossága javítható, ha kisebb kiadási blokkokat határozunk meg. Például a teljes bérköltséget szétbontjuk a köztisztviselők, közalkalmazottak és a munka törvénykönyve szerinti alkalmazottak bérére. Ilyenkor természetesen 3 naturáliára és 3 mutatóra is szükségünk van.

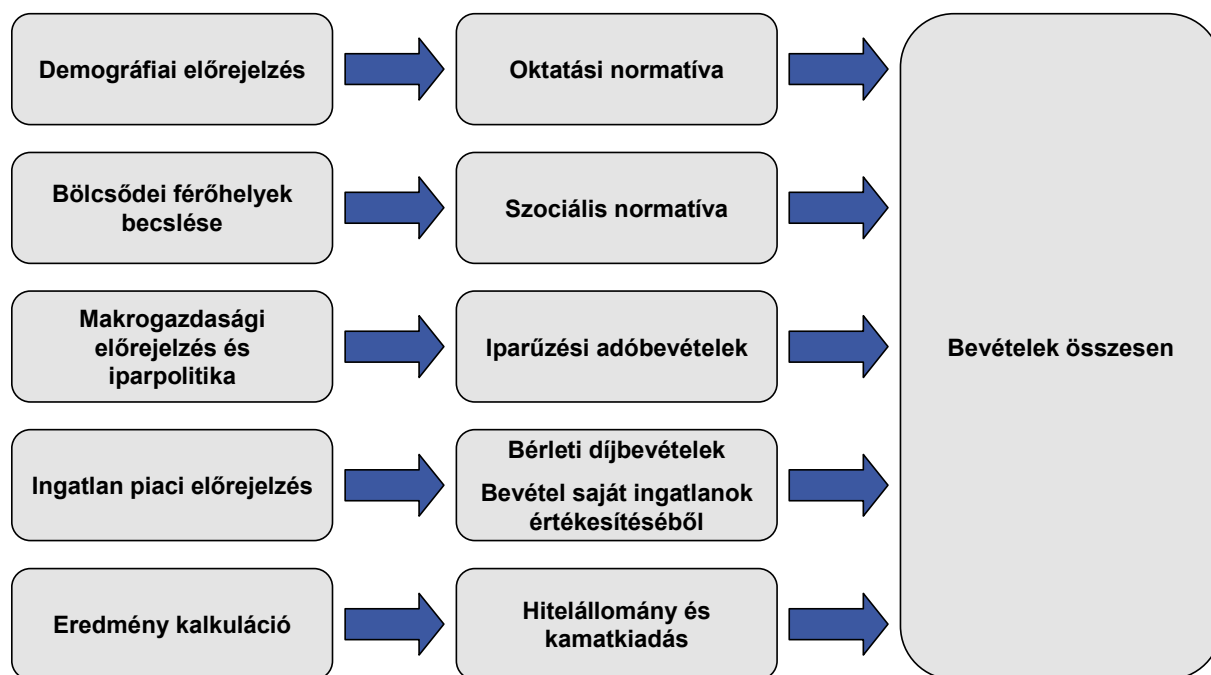
4.3.2. A kiadási oldal kalkulációja

Az alábbi ábra szemléletesen mutatja be a kiadási oldal kalkulációját. A kiinduló információ minden esetben az az alap naturália, ami a kiadásokkal oksági viszonyban van. A naturáliákkal (Költségokozókkal) kapcsolatos tervek, illetve feltételezések adják az alapját a jövőbeni kiadások kalkulációjának:



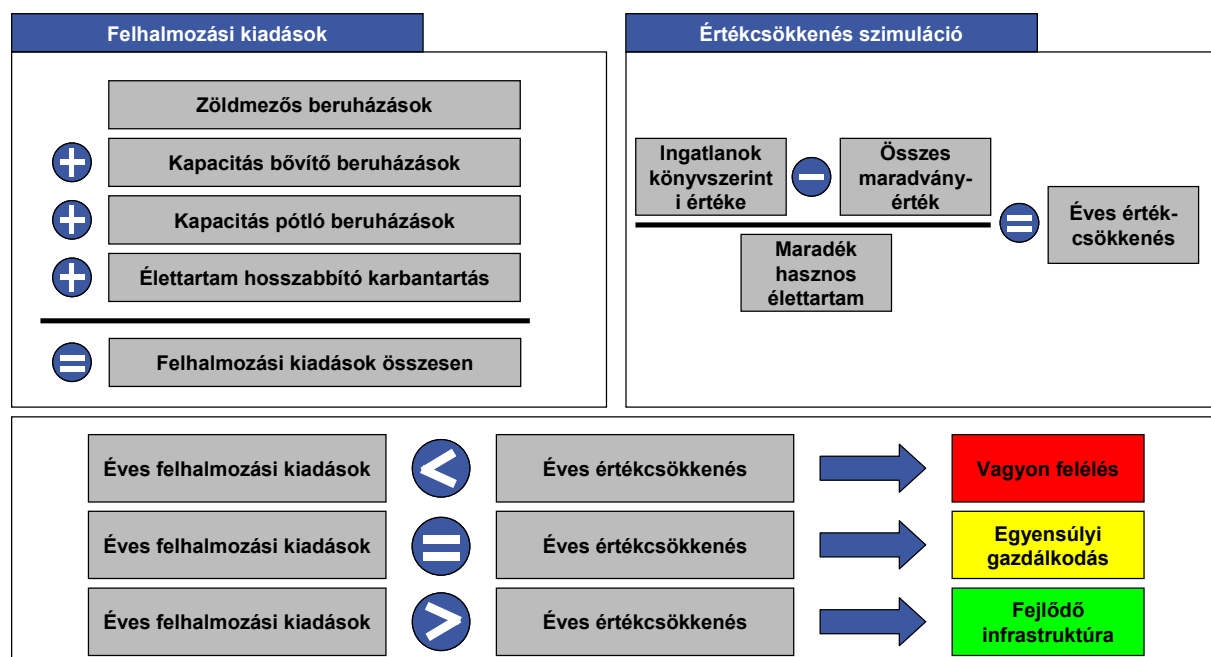
4.3.3. Bevételi oldal kalkulációja

A bevételi oldal kalkulációja főként a demográfiai adatokra és előrejelzésekre épül, de szükség van például makrogazdasági előrejelzésekre is.



4.3.4. Értékcsökkenési szimuláció

A modell fontos tulajdonsága, hogy a kiadási szemlélet mellett megjeleníti a költség szemléletet, ami eddig hiányzott a kerettervezés típusú költségvetési tervezésből. Fontos különbség, hogy a kiadás vagy Cash Flow szemléletű tervezés során a felújításokkal és beruházásokkal kapcsolatos kiadások jelennek meg, míg a modellben alkalmazott szemlélet szerint ezek csak az adott eszköz értékét módosítják, illetve ezen keresztül az eszköz értékcsökkenését. Így az eszközök, ingatlanok normál használatból származó értékcsökkenése kerül bele a modellbe.



4.3.5. Pontosság és modellszerűség

Fontos, hogy a modell megőrizze modellszerűségét, mivel célja nem az egyszeri kalkuláció, hanem a folyamatos környezeti változások modellezése. Ezért szükség van a rugalmasságának megőrzésére, ami csak abban az esetben érhető el, ha nem szerepel benne túlságosan sok egymástól független információ. Meg kell találni az egyensúlyt a számítás pontossága és a modell rugalmassága között.

4.4. A stratégiai modell használata a gyakorlatban

Az Gazdasági Iroda és a Költségvetési Csoport munkatársai segítségével összeállítottuk azt a mutató és naturália listát, ami alapján megtervezhető az összes bevétel és kiadás. Minden költségvetési szempontból fontos bevételi és kiadási tételhez hozzárendelésre került (amennyiben ez lehetséges volt) egy költségokozó és egy fajlagos érték a 2009-es tervadatok alapján.

Az alábbiakban bemutatunk néhány példát, a többi adatot a mellékelt táblarendszer tartalmazza.

Példák a modellben szereplő költségokozókra és fajlagosakra:

KIADÁSOK	Mutatószám megnevezése	Fajlagos megnevezése
...		
Dologi és egyéb folyó kiadások		
Elektromos áram kiadása	kWh	Ft/kWh
Gáz felhasználás kiadása	lég m3	Ft/m3
Távfűtési kiadás	Légekőbméter	Egy légekőbméter átlagos fűtési költsége
Víz és csatornadíj	m3	Ft/m3
Üzemanyag (városháza, tűzoltóság)	liter	Ft/liter
Takarítási szolgáltatási díja	m2	takarítás átlagos kiadása/m2
Telekommunikáció kiadásai	Bázis alapon	
Élelmiszer beszerzés	Főzött adag	Anyagnorma
Élelmezési szolgáltatás	Főzött adag	Szerződés szerinti ár
Egyéb	Bázis alapon	
...		

Ezek az információk lehetővé teszik, hogy több évre előre pontos becsléseket adjunk az Önkormányzat működésének tekintetében.

4.4.1. Modellezés

A modellezés során az egyes mutatók és fajlagos értékek változnak, illetve ezek változása automatikusan módosítja a bevételek és kiadások összegét, ami beépül az adott évre vonatkozó hiány kalkulációjába.

4.4.2. Modell típusok

A modellezést 3 fő modelltípus mentén végezhetjük.

Az első típus a **Status Quo**, melyben a jelenlegi működés mellett kalkuláljuk ki, hogy mekkora hiányra és hitelállományra számíthatunk a következő években. Ebben az esetben csak a Fajlagos értékeken változtatunk, a költségokozók számossága nem változik. A fajlagos értékek változását sok tényező befolyásolja, ezeket a változásokat érdemes minden fajlagos értéke esetében a területen leginkább jártas kollegákkal közösen megbecsülni.

A második típus a **Hatékonyság javítás**, ahol a jelenlegi működést kismértékben módosító, az egyes részterületeken megvalósuló hatékonyságjavító intézkedések hatásait szimuláljuk. Ebben az esetben is főleg a fajlagos értékek fognak változni az előző módszertan alkalmazása mellett, de itt már egy-egy költségokozó értéke is változni fog. A költségokozók változását az intézkedések hatásainak részletes vizsgálatával lehet megbecsülni.

A harmadik típus a **Strukturális változás**, ahol bizonyos területeken a jelenlegi működéstől teljesen elszakadva új módszerek alkalmazása mellett folytatódik a Hivatal működése. Ebben az esetben, mind a Költségokozók számossága, mind a Fajlagos értékek jelentős mértékben módosulhatnak.

A modell részét képezi a hatások követésére szolgáló űrlap, amin egyesével fel kell venni az összes „eseményt”, aminek hatása lehet a modellben szereplő költségokozókra vagy fajlagos mutatókra. A következő ábra ezekre mutat be példákat:

Hatás megnevezése	Érintett költségokozó	Változás a költségokozó darabszámban (%)								Érintett fajlagos érték	Változás a költségokozó darabszámban (%)							
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Infációarányos tarifa emelés										Elektromos áram kiadása	8%	8%	6%	6%	6%	6%	5%	5%
Infációarányos tarifa emelés										Gáz felhasználás kiadása	8%	8%	6%	6%	6%	6%	5%	5%
Infációarányos tarifa emelés										Távítési kiadás	8%	8%	6%	6%	6%	6%	5%	5%
Infációarányos tarifa emelés										Víz és csatornadíj	8%	8%	6%	6%	6%	6%	5%	5%
Infációarányos tarifa emelés										Üzemanyag (városháza, tűzoltóság)	8%	8%	6%	6%	6%	6%	5%	5%
Infációarányos tarifa emelés										Takarítási szolgáltatási díja	8%	8%	6%	6%	6%	6%	5%	5%
Infációarányos tarifa emelés										Telekommunikáció kiadásai	8%	8%	6%	6%	6%	6%	5%	5%
Motorizáció növekedése	Személygépjárművek száma	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1%	1%	1%	1%									

Az egyes hatások befolyásolhatják a költségokozók számát, vagy a fajlagos értéket. Egy esemény rendszerint több értékre is hatással van. Az ábrán az inflációval egyező tarifa emelés hatását mutatjuk be, illetve a gépjárművek számának növekedését az egyes évek között. A százalék azt mutatja, hogy a modellben mennyivel változik az eredeti kiinduló szám.

Figyelem!

A hatások tervezésnél fontos figyelembe venni, hogy az például az egyes intézkedések egymás hatását csökkenthetik vagy ki is olthatják. Például, a takarítási szerződések újratárgyalása hozhat 10% tarifacsökkentést, de egy ezt követő átszervezésnek a hatása már alacsonyabb lesz, mint az újratárgyalás előtt.

5. Új elvek a költségvetés tervezésben – Feladatalapú tervezés

Az önkormányzatok egyik fő feladata a közfeladatok jogszabály alapján kijelölt részének ellátása központi, illetve saját finanszírozási forrásokból. A feladatok ellátása fejében állami normatív támogatásban részesülnek, amit a feladatok ellátására kötelesek fordítani. Ennek kimutatása vagy ellenőrzése azonban nehézségekbe ütközik.

Az elvégzett feladatok költségét a központi és helyi költségvetésben általánosan alkalmazott kiadás fókuszú kerettervezés, illetve kereteken keresztül való gazdálkodás nem a feladatokat, hanem a szervezeti egységeket veszi alapul. A feladatalapú tervezés, illetve az ezzel párhuzamosan alkalmazandó feladatalapú elszámolás ugyanakkor ezt lehetővé tenné.

A feladatalapú tervezéssel a következő kérdésekre adható meg a válasz:

- Mennyibe kerül az Önkormányzatnak az adott kötelezően ellátandó feladat elvégzése?
- Mekkora részét fedezi a központi normatív hozzájárulás és mekkora részt kell az Önkormányzatnak saját forrásokból kiegészíteni?
- Más önkormányzatokkal összehasonlítva mennyire végzi az Önkormányzat hatékonyan az adott feladatot?
- Mennyibe kerül az Önkormányzatnak az önként vállalt feladatok ellátása?

A fenti kérdéseken kívül további kérdések merülnek fel a feladatalapú gondolkodás kapcsán, amelyek segíthetnek az eladósodottság lassításában vagy megállításában:

- Az intézményeknek önállóan kell megoldani az infrastruktúra karbantartását, vagy ez városi szintű szervezéssel hatékonyabban megoldható?
- A támogató feladatok ellátásának mi a leghatékonyabb módja?

5.1. A feladatalapú tervezés elmélete

5.1.1. Alapelvei

A feladatalapú tervezés általánosan elfogadott alapelvei a következők:

- A feladatok ellátásának több lehetséges formáját is figyelembe veszi.
- A teljesítmény (output, outcome) definiálására és mérésére ösztönöz.
- Az ellátandó feladatok felől közelít.
- Az előző időszak kiadásait nem tekinti kiindulási alapnak.

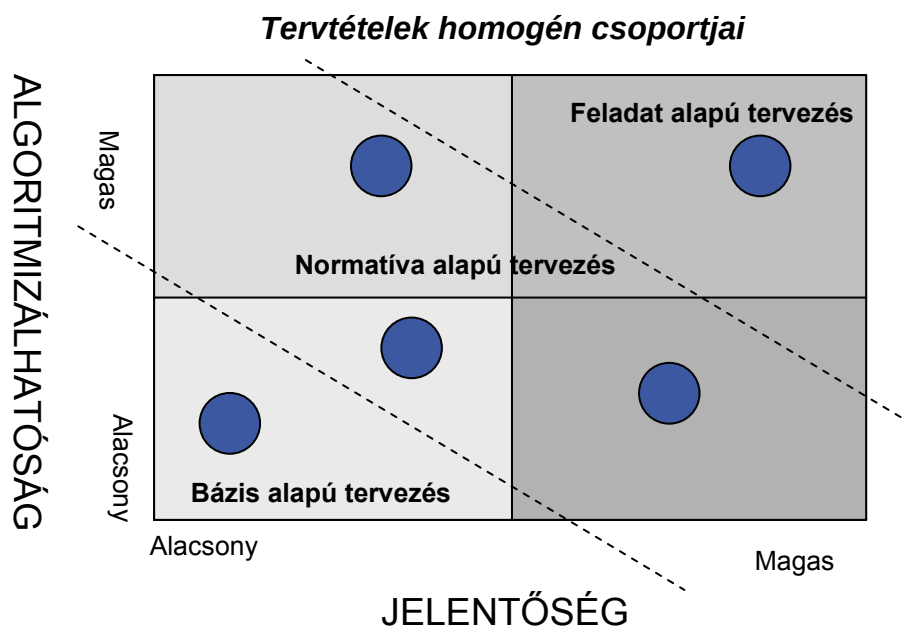
5.1.2. Megvalósíthatóság

A feladatalapú tervezés erőforrás igényes módszertan, ezért a feladatokat differenciáltan kell kezelni, amikor a módszertan bevezetését tervezzük.

Mérlegelni kell a módszertan használatának a hasznát és az erőforrás ráfordítás mértékét a következő szempont rendszer alapján:

- **Algoritmizálhatóság:** A tétel számítása során képlet, vagy összefüggés alkalmazhatósága.
- **Jelentőség:** A tétel részaránya a teljes Önkormányzat, vagy az adott tervezési egység kiadásai vagy bevételei között.

A fenti paraméterek segítségével eldöntetjük, hogy melyek lesznek azok a feladatok, amelyek esetében első körben érdemes bevezetni a módszertant, és melyek azok, amelyeknél a bevezetést majd csak akkor érdemes megvárni, ha már elegendő tapasztalat gyűlt össze az elő időszak gyakorlatából.



A fenti ábra jól szemlélteti a különböző tervezési módok főbb jellemzőit:

Feladatalapú tervezés

Az adott feladat elvégzéséhez szükséges erőforrások meghatározása, majd a szükséges erőforrások, valamint további, a feladat elvégzése következtében felmerült, költségelemek összegzése.

Normatíva alapú tervezés

Előre definiált egységár, fajlagos és a költségtömeget meghatározó naturália alapján történő tervezés, ahol jellemzően a naturália ismert és közel állandó.

Bázis alapú tervezés

Korábbi évek értékei alapján történő tervezés, esetenként az értékek inflációval, vagy más korrekciós tényezővel módosítva.

5.2. A feladatalapú tervezés bevezetésének lépései

1. lépés: A feladatok azonosítása és pontos definiálása

Az Önkormányzat esetében ez jelenti a kötelezően elvégzendő feladatokat és az önként vállalt feladatokat egyaránt. Ezen kívül azonban vannak olyan feladatok, amelyek egyik kategóriába sem férnek bele, de ezeket is számba kell venni. A kötelezően ellátandó és önként vállalt feladatok listája elkészült és az ÁROP projekt egy korábbi szakaszában átadásra került. Ezt kell kiegészíteni az egyéb feladatokhoz sorolt tevékenységekkel.

Ilyenek a rendeletalkotással és városvezetéssel kapcsolatos feladatok, illetve azok a támogató feladatok, amelyek nem közvetlenül a kötelezően elvégzendő feladatok és az önként vállalt feladatok végrehajtására miatt végez az Önkormányzat, de közvetve elengedhetetlen a feladatvégzés szempontjából. Ilyen feladatok az infrastruktúra-üzemeltetés és karbantartás, vagy a gazdasági adminisztráció.

Ezek kiadásait is hozzá kell rendelni a kötelezően elvégzendő és az önként vállalt feladatokhoz, mely már a második lépés feladata.

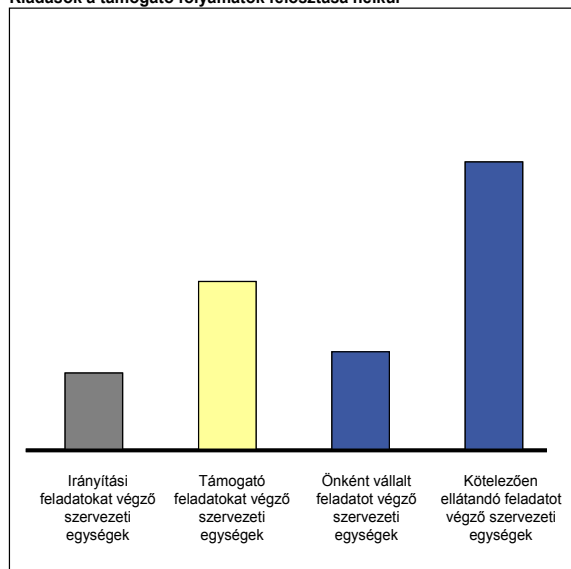
2. lépés: A szervezeti egységek közötti költségáramlás azonosítása

Ebben a lépésben azonosítjuk azokat a szervezeti egységeket, amelyek nem közvetlen módon vesznek részt a kötelezően elvégzendő és az önként vállalt feladatokban, illetve azokat a szervezeti egységeket, amelyek ezek munkáját támogatják. Ilyenek a gazdasági adminisztrációt végző szervezeti egységek (pl.: bérszámfejtés, számvitel, gazdálkodási jelentések készítése, stb.) és az infrastruktúra fenntartását ellátó szervezeti egységek (pl.: takarítás, karbantartási feladatok, felújítási feladatok).

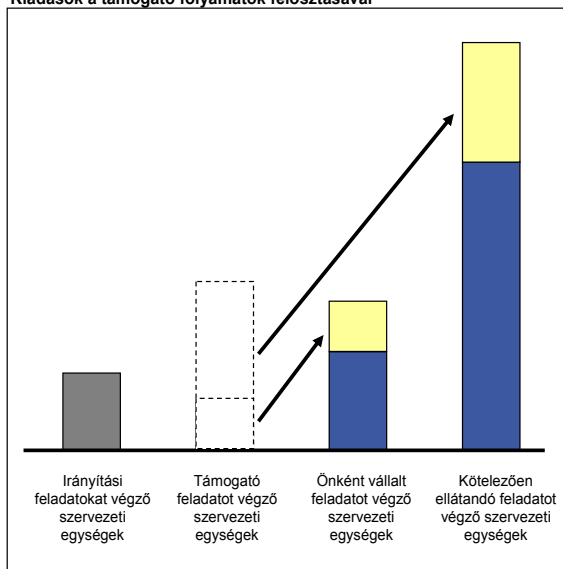
A következő lépésben a támogató feladatot végző szervezeti egységek kiadásait áterheljük a kötelezően elvégzendő és az önként vállalt feladatok ellátó szervezeti egységek kiadásai közé, hogy kimutatható legyen az összes, a feladat érdekében felmerült kiadás.

A felosztás szervezeti egységenként eltérő. Minden tevékenység esetében meg kell találni azt a vetítési kulcsot, ami leginkább jellemzi a tevékenységet. Például takarítás esetén négyzetméter arányosan lehet felosztani a takarítással kapcsolatos költségeket, vagyis az a szervezeti egység, amely kétszer akkora területet foglal el, mint egy másik, kétszer nagyobb költség fogja terhelni a takarítás felosztásakor.

Kiadások a támogató folyamatok felosztása nélkül



Kiadások a támogató folyamatok felosztásával



3. lépés: A feladat típusok költségének kimutatása

Az előző lépést nehezíti az a tény, hogy általában egy-egy szervezeti egység nem tisztán egy feladat elvégzésére jött létre, hanem több feladatot is ellát. A mi szempontunkból tovább bonyolítja a helyzetet, hogy egy szervezeti egységen belül keverednek a különböző feladat típusok.

Ennek a problémának a megoldására használjuk a **Feladat-résztvevő Mátrixot**. A mátrix egyik dimenziója a már korábban megalkotott feladat lista, a másik pedig a költségvetésben szereplő összes hivatali szervezeti egység, illetve az összes intézmény.

A mátrix oszlopait a szervezeti egységek vezetői töltik fel százalékokkal. A százalékok mutatják meg, hogy az adott szervezeti egység összes munkatársa az összes munkaidejéből hány százalékot fordít az egyes feladatokra.

Az alábbi ábra Feladat-résztevő Mátrix egy részét mutatja be:

Feladat-résztevő mátrix

	Rendelő 1	Rendelő 2	Rendelő 3	Iskola 1	Iskola 2	Iskola 3	Óvoda 1	Óvoda 2	Óvoda 3	...	...
Egészségügyi ellátás											
Háziorvosi és házi gyermekorvosi ellátás (ellátási szerződéssel)	50%	50%	50%								
Fogorvosi alapellátás (ellátási szerződéssel)	10%	10%	10%								
Alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti ellátás	10%	10%	10%								
Védőnői ellátás	5%	5%	5%								
Iskola-egészségügyi ellátás	10%	10%	10%								
Mentálhigiénés Központ működtetése	12%	12%	12%								
Alapellátás körzeteinek kialakítása	3%	3%	3%								
Oktatással és neveléssel összefüggő feladatok											
Felnőttoktatás				10%	10%	10%					
Továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadó				2%	2%	2%					
Nevelési tanácsadás				10%	10%	10%					
Logopédiai szolgáltatás				5%	5%	5%					
Gyógytestnevelés biztosítása				10%	10%	10%					
Alapfokú művészet oktatás				10%	10%	10%					
Pedagógia szakszolgálat működtetése				10%	10%	10%					
Diáksporthoz (általános és középiskolai feladatellátáson belül)				10%	10%	10%					
Korai fejlesztés és gondozás				2%	2%	2%					
Gyermekek- és ifjúsági feladatok (általános és középiskolai feladatellátáson belül)				2%	2%	2%					
Szigligeti gyermektábor fenntartása				2%	2%	2%					
Tehetséggondozás				10%	10%	10%					
Diákönkormányzatok támogatása				4%	4%	4%					
Drog megelőzési program működtetése				3%	3%	3%					
Ifjúsági tanács működtetése				4%	4%	4%					
Ifjúsági Ház fenntartása				4%	4%	4%					
Továbbképzések szervezése				1,9%	1,9%	1,9%					
Bursa Hungarica				0,1%	0,1%	0,1%					
...											
Összesen	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%	0%	0%	0%	0%

Egy szervezeti egység összes költsége és az adott feladatra fordított erőforrás százalékának szorzata megmutatja, hogy az adott szervezeti egység mekkora költséget fordít az adott feladatra. Ezeknek felösszegezésével megkapjuk a feladatra fordított összes kiadást.

Ez a módszertan lehetővé teszi a kiadások teljes körű felosztását a kötelezően elvégzendő és az önként vállalt feladatok között.

Első körben ezeket a lépéseket javasoljuk megtenni a feladata alapú tervezéssel kapcsolatban.