

Szakmai tervezési körirat az Állami Számvevőszék 2006. évi ellenőrzési tervének összeállításához

Bevezetés

A számvevőszéki törvény 2004. évi módosításából adódóan az intézmény saját maga állítja össze költségvetési javaslatát. A megalapozott, a feladatokkal összhangban álló költségvetési javaslat kialakításának előkészítéseként e dokumentum összefoglalja azokat a rendező elveket, kereteket, irányokat és alapinformációkat (irányelveket), amelyeket az éves ellenőrzési terv összeállításakor, az ellenőrzési témák megválasztásakor célszerű figyelembe venni. Az irányelvek aktualizálása során a hatályos stratégiánk időarányos teljesülésére vonatkozó értékelést is hasznosítottuk.

A tervezés szempontjából 2006 sajátos, átmeneti évnek tekinthető, mivel az év során országgyűlési ciklusváltás történik, az ÁSZ közzéteszi megújított stratégiáját, de ezekkel egy időben a jelenlegi stratégiai folyamatok, valamint az áthúzódó ellenőrzések hatása is érvényesül.

1. AZ INTÉZMÉNYI STRATÉGIA IDŐARÁNYOS TELJESÍTÉSE

A stratégia végrehajtásának értékelése alapján összegezhető, hogy az ÁSZ 2002. évi stratégiájában meghatározott – 35/2003. (IV. 9.) OGY határozattal megerősített – alapvető célok teljesültek, illetve megvalósításuk ütemesen (időarányosan) halad, amit az ÁSZ 2004. évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadásáról hozott 43/2005. (V. 26.) OGY határozat is megállapított.

- Továbbra is folyamatos feladatot jelent a hiányzó módszertanok elkészítése, a meglévők felülvizsgálata az esetleges ellentmondások, átfedések megszüntetése érdekében, az alkalmazás során szerzett tapasztalatok alapján a továbbfejlesztés.

A 2006. évi ellenőrzési terv készítése során ennek kapacitás-igényével számolni kell.

- A zárszámadás minősítő ellenőrzése az ÁSZ által vállalt körben teljesszámúvá vált, de több tényezőt kell figyelembe venni a tervezéskor. Így az ÁSZ-nak minden szakmai segítséget meg kell adni ahhoz, hogy a fejezetek 2010-re teljes körűen minősíthessék intézményeik beszámolóit. Ki kell alakítani a fejezeti belső ellenőrzés által végzett auditok minőségbiztosítási rendszerét.

Az ehhez a feladathoz szükséges kapacitás-igénnyel számolni kell az ÁSZ 2006. évi feladat alapú költségvetésének kimunkálásánál.

- A helyi önkormányzatok ellenőrzésének országgyűlési határozaton alapuló megvalósítása 2006-ban szükségessé teszi az előre meghatározott ütemezés szerinti számosságú (902 darab) önkormányzati ellenőrzés lefolytatását.
- Az Országgyűlés továbbra is és fokozottan igényli a számvevőszéki tanácsadói szerepvállalást. Az e célból készített tanulmányoknak a jövőben még inkább tükrözniük kell az ellenőrzési tapasztalatokat, ehhez azonban az szükséges, hogy a kitekintő tervek több figyelmet fordítsanak az ezirányú lehetőségek megalapozására, az ÁSZ egészében gondolkozva az ellenőrzési igazgatóságok hasonló témájú ellenőrzéseinek összehangolására.

A hatályos stratégia időarányos végrehajtása értékelésének eddigi tanulságai szerint nem extenzív, létszámigényes módon, hanem az erőforrások ésszerű kombinálásával, a különböző törvényi ellenőrzési kötelezettségeink egymás közti harmonizálásával, szükség esetén súlypont-változtatásokkal kell válaszoljunk az egyre bővülő feladatainkból adódó kihívásokra. Ehhez lehet és kell hozzárendelni a belső munkaszervezést, a döntés-előkészítést, az információ-áramlást, a módszertani fejlesztéseket, a minőségirányítást és a továbbképzést is.

2. A TERVEZÉS FELTÉTELEI

Az éves ellenőrzési kötelezettségek áttekintése során megállapítható, hogy a törvény szerinti éves feladatok többéves átlagban a kapacitás 32%-át kötik le (költségvetés, zárszámadás, ÁPV Rt., MTI Rt., pártok). Ehhez adódik hozzá a megállapodáson (SAPARD, EMOGA), illetve elnöki döntésen (MNB) alapuló éves ellenőrzések 4%-os kapacitásigénye. Az éves kötelezettségek így átlagosan 36%-os kapacitáslekötést jelentenek.

A rendszeres kötelezettségek kapacitásigényéhez az önkormányzatok átfogó ellenőrzése 21%-kal, a fejezeti átfogó ellenőrzések 9%-kal, az egyéb rendszeres ellenőrzések 3%-kal járulnak hozzá. Ezzel a rendszeres kötelezettségek az ellenőrzési kapacitás átlagosan 33%-át kötik le.

Az elnöki döntés alapján végzett ellenőrzések mozgástere – alapvetően a zárszámadási ellenőrzés kapacitás-igényével összefüggésben – az előző évekhez képest csökkent, a kapacitás 31%-át teszi ki. Ez azt jelenti, hogy a korábbiaknak megfelelő feladatstruktúra mellett ezen kapacitás áll rendelkezésre a környezeti kihívásokat figyelembe vevő, kockázatértékelésen alapuló, időszerű témákra koncentrálni ellenőrzésekre. A kialakult arányokon csak nagyon korlátozott mértékben áll módunkban változtatni. A lényegi elmozdulás létszámfejlesztést igényelne, de ezzel az ÁSZ nem számol.

Az ellenőrzési kötelezettségek végrehajtásának ütemezéssel ki nem kerülhető munkacsúcsaiból, illetve egyes ellenőrzések speciális szakértelmet igénylő rész-

feladataiból adódóan külső szakértők bevonásával számolni kell, és ezt az előzetes ellenőrzési tervben már meg kell jeleníteni.

Az előzőekből adódóan az ellenőrzések típusonkénti megoszlása több év átlagában azt mutatja, hogy az éves kapacitáson belül a szabályszerűségi és átfogó ellenőrzések egyaránt 43% körül alakulnak, a teljesítmény-ellenőrzések mintegy 15%-ot jelentenek. A közelmúltban az átláthatóság, az elszámoltathatóság mellett kormányzati szinten előtérbe került a hatékony állam megteremtésének, a teljesítmények mérésének és a közpénzfelhasználás hatékonysága növelésének feladata. Így az ÁSZ-nak is fontos, hogy a kapacitások felhasználásának céltudatos súlypontosítása (belső átstrukturálása) útján ellenőrzési és arra épülő tanácsadási tevékenysége e célnak mindinkább megfeleljen.

Az erőforrások elosztásakor számolni kell azzal is, hogy az áthúzódó ellenőrzések következtében az éves kapacitás közel 25%-a már determinált. Az áthúzódó ellenőrzések a 2005. évi ellenőrzési terv szerint 25 ellenőrzéssel összesen 14 900 ellenőri napot kötnek le 2006-ban.

Az ellenőrzött terület lefedettségének növelésével párhuzamosan a több év átlagában – az önkormányzati ellenőrzési jelentések nélkül számított – 50 kiadott ellenőrzési jelentés megfelelőnek bizonyult ahhoz, hogy áttekintést nyújtson a feladatok végrehajtásáról, és képet adjon az ellenőrzési tapasztalatokról. Így nem cél a jelentések számának növelése. Törekedni kell arra, hogy az egyes ellenőrzések tapasztalatai – amennyiben azok szintetizálhatók – egy jelentésben kerüljenek bemutatásra.

Az ellenőrzési feladatok kapacitásának megtervezésénél a már említett zárszámadási és módszertani fejlesztő munka mellett figyelemmel kell lenni az ellenőrzéshez szorosan kötődő, ún. általános támogató szaktevékenységek (előtanulmányok készítése, éves tervezési feladatok, véleményezések), a külföldi munkavégzés és kapcsolattartás kapacitás-igényére is. Ezek – az elmúlt évi tapasztalati adatok szerint – éves szinten a kapacitás több mint 10%-át jelentik.

Az Országgyűlés indokoltnak tartja, hogy az ÁSZ a teljes uniós pénzfelhasználás gyakorlatáról átfogó képet adjon, ennek keretében az uniós forrásokkal összefüggő pénzmozgások ellenőrzését végző hazai szervezetek munkáját szakmai szempontból áttekintse és mutassa be az ellenőrzések tapasztalatait. Ennek megfelelően szükséges kapacitást rendelni e feladat elvégzéséhez is.

Az ÁSZ tevékenységét befolyásoló jogszabályi környezetben nem jelent meg a korábbiakhoz képest olyan új elem, amely meghatározó módon befolyásolná a 2006. évi ellenőrzési terv összeállításának gyakorlatát.

A kapacitás-felhasználás tervezéséhez kiegészítő információként mellékeljük a közvetlen ellenőrzési kapacitás megoszlását törvényi kötelezettség, ellenőrzési területek stb. szerint.

Az ÁSZ tervezési rendszere továbbfejlesztéseként az ellenőrzési igazgatóságok közreműködésével 2005. július 15-ig feladat alapú tematikus javaslat készül a jövő évi költségvetés meghatározásához. Ezen eredmények ismeretében készülhet munkaprogram-javaslat az ÁSZ 2006. évi ellenőrzési terve további munkafázisainak részletes kidolgozására.

3. SZEMPONTOK A TERVEZÉS SÚLYPONTJAINAK KIALAKÍTÁSÁHOZ

Az ÁSZ 2006. évi ellenőrzési tervének összeállítását a 43/2005.(V. 26.) OGY határozat 2. a), 3., 4. pontjával összhangban végzi. Az erőforrás-elosztásánál– figyelemmel a rendelkezésre álló véges ellenőrzési kapacitásra, illetve annak észszerű mértékig való megoszthatóságára – a következő súlypontokat célszerű figyelembe venni:

- Az ÁSZ fontosnak tartja azon területek ellenőrzését, ahol jelentős szervezeti, tartalmi változások folynak, illetve várhatók a közeljövőben. Az átalakítások, reformok hatékonyságát, eredményességét, a célok megvalósulását az e területeken végzett teljesítmény-ellenőrzések tárthatják fel, visszacsatolást adva ezzel a döntéshozók és a végrehajtók számára egyaránt.
- A számvevőszéki ellenőrzéseknek hozzá kell járulniuk az államháztartás korszerűsítési folyamatához.
- Az európai uniós tagságból következő feladatok végrehajtásának nyomon követése és az uniós források fogadása képességének ellenőrzése kiemelt eleme az ÁSZ munkájának.
- Folyamatos feladatunk, figyelemmel az ún. „üvegseb” törvényre is, hogy a számvevőszéki ellenőrzések tudatosabban tárják fel a korrupció szempontjából fokozott kockázatokat jelentő területeket, folyamatokat. E folyamat végeredményeként elkészülhet a jövőben a korrupciós kockázatokat tartalmazó „korrupciós térkép”.
- Az Országgyűlés fontosnak tartja, hogy az ÁSZ erősítse meg a köz- és magánszektor újszerű együttműködésének (PPP), illetve a nonprofit szektor pénzfelhasználásának ellenőrzési feltételeit.
- Mind az ellenőrzések témaválasztásánál, mind az ellenőrzési programok kialakításánál figyelemmel kell lenni arra, hogy az Országgyűlés igényt tart az ÁSZ tanácsadó szerepére. Az Országgyűlés érdeklődése a főbb pénzfolyamatok és hatásaik értékelése, a megtakarítási lehetőségek felszínre hozása mellett a visszaélések okainak, gyökereinek, esetenként konkrét megnyilvánulásainak a pénzügyi folyamatokon keresztüli feltárására irányul.
- Az uniós tagságból adódó – illetve több szinten jelentkező – regionalitásra is nagyobb figyelmet kell fordítani az ellenőrzések során.
- Erősíteni kell az ellenőrzések tudatos egymásra épülését, az ellenőrzési célok és irányok összehangolását, annak érdekében, hogy az Országgyűlés törvényalkotó munkájában felhasználhassa a több év ellenőrzési tapasztalatain alapuló elemző összegzéseket, átfogó helyzetértékeléseket.
- Az ellenőrzési igazgatóságok együttműködésének fokozásával meg kell teremteni az ellenőrzettek lehető legkisebb ellenőrzésből adódó terhelését.
- A belső kontroll rendszerek működésének ellenőrzése mindenkor súlyponti feladata az ÁSZ-nak. Az ún. fejezeti átfogó ellenőrzések végső célja, hogy azok – tekintettel a pénzügyi szabályszerűséget célzó megbízhatósági ellenőrzésekre – csak a közigazgatási és a szakmai igazgatási teljesítmény-

követelményekre irányuljanak. Amíg azonban a kormányzati szerv (fejezet) nem teremti meg a szabályszerű működést biztosító feltételeket, az ÁSZ nem tekinthet el attól, hogy szabályszerűségi ellenőrzéseket is végezzen e területen.

A fentiekre és a manrészán elhangzottakra figyelemmel – az ellenőrzési igazgatóságok közötti együttműködési lehetőségekre és kapacitás-megtakarításokra is tekintettel – szükséges a 2006-2007. évi kitekintő tervek áttekintése, összehangolása.

Budapest, 2005. június „ ”

Dr. Kovács Árpád

Az ÁSZ 2006. évi ellenőrzéseinek kapacitás szükséglete

Ellenőrzés címe	2005-ről áthúzó- dó kapacitás (nap)	2006-ban induló ellenőrzések ka- pacitása (nap)	Külső szakértői kapacitás (nap)
Költségvetés végrehajtása és a költségvetés előirányzatainak véleményezése			
cím			
Központi költségvetéssel kapcsolatos ellenőrzések			
cím			
Helyi és kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatos ellenőrzések			
cím			
Elkülönített állami pénzalapok			
cím			
Társadalombiztosítási Alapok			
cím			
Az állam vállalkozói és kincstári vagyonával kapcsolatos ellenőrzések			
cím			
Államháztartáson kívüli szervezetekkel kapcsolatos ellenőrzések			
cím			
Egyéb			
cím			

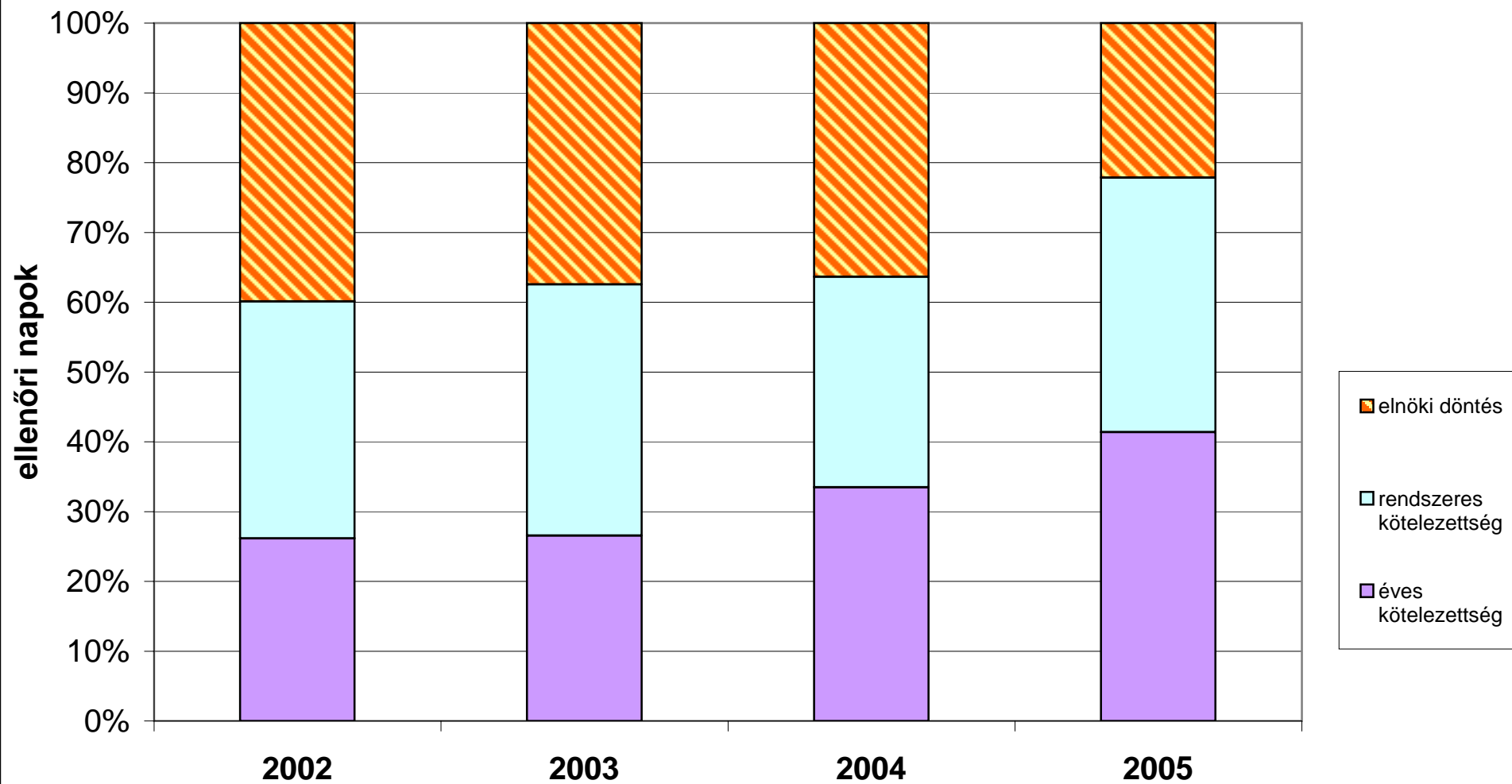
**A KAPACITÁS-FELHASZNÁLÁS
ALAKULÁSÁT BEMUTATÓ
TÁBLÁZATOK**

A törvényi kötelezettségek közvetlen kapacitás-igénye

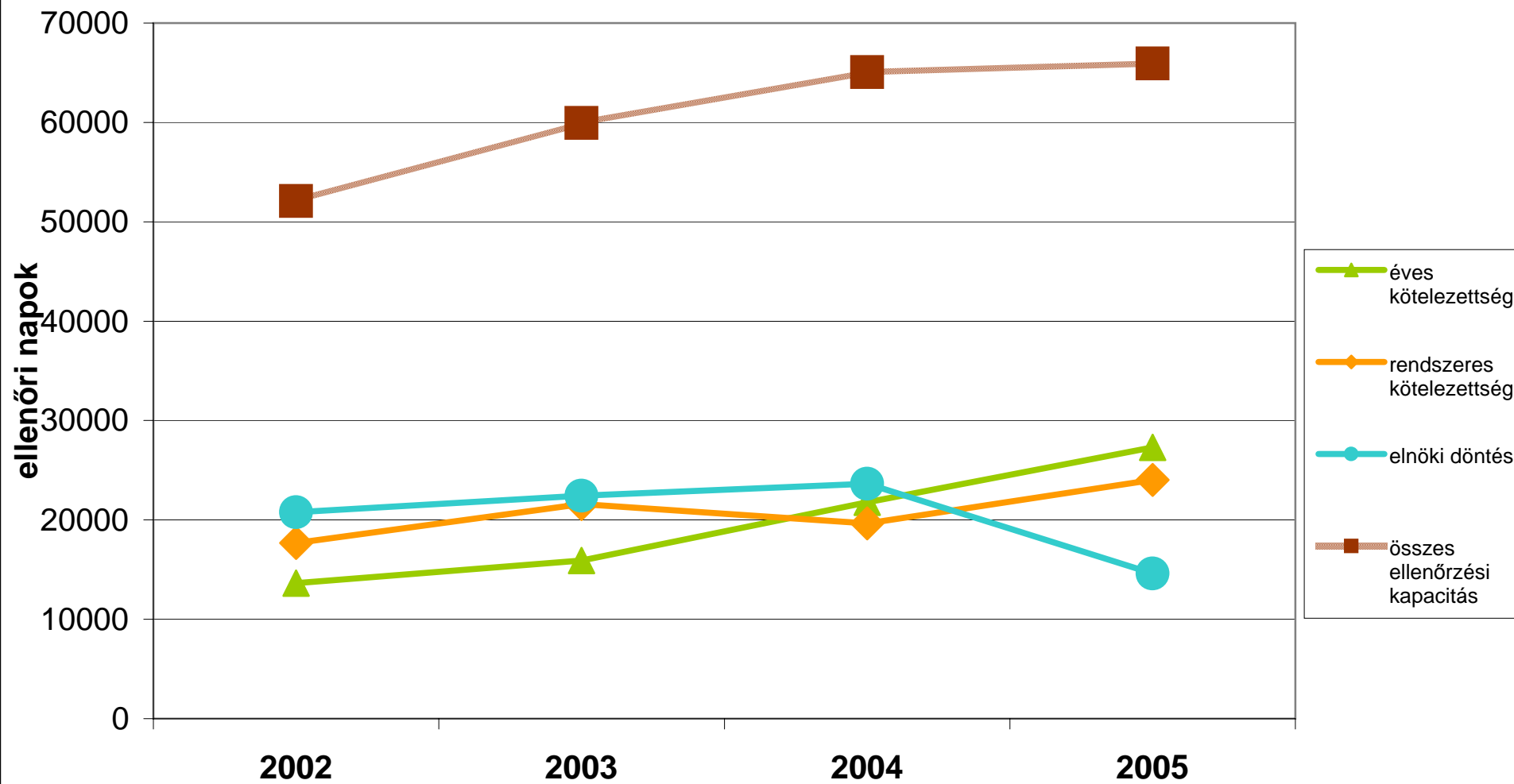
FELADATOK	2002	2003	2004	2005 terv	átlag*	2004 (%)	átlag (%)
1. Éves kötelezettség	13 631	15 916	21 771	27 292	23 889	33%	36%
1.1. Törvény szerinti éves kötelezettség	11 202	13 038	19 133	23 892	21 053	29%	32%
Állami költségvetés ell.	1 596	2 048	2 557	2 914	2 279	4%	4%
Állami zárszámadás ell.	8 106	9 043	14 699	19 396	17 047	23%	26%
ÁPV Rt. ellenőrzése	883	911	869	700	841	1%	1%
MTI Rt. ellenőrzése	238	293	242	370	286	0%	0%
Pártell. éves kapacitása	379	744	766	512	600	1%	1%
1.2. Megállapodás alapú (SAPARD, EMOGA) ell.	2 292	2 050	1 937	2 560	2 210	3%	3%
1.3. Elnöki döntés szerinti éves köt. (MNB)	137	827	701	840	626	1%	1%
2. Rendszeres ellenőrzési kötelezettségek	17 686	21 588	19 642	24 030	20 737	31%	33%
2.1. Fejezeti átfogó ell.	5 448	5 134	3 073	8 850	5 626	5%	9%
2.2. A TB pály.-i alapjai ellenőrzése	1 030	634	0	360	506	0%	1%
2.3. Az elk. áll.-i pénzalapok ellenőrzése	0	909	1 162	30	525	2%	1%
2.4. A helyi és kisebbségi önkormányzatok átfogó ellenőrzése	11 138	13 662	15 407	14 295	13 625	24%	21%
2.5. A gazd.-i kamarák ellenőrzése	0	0	0	0	0	0%	0%
2.6. A választásokkal kapcsolatos ellenőrzés	71	1 249	0	495	454	0%	1%
3. Elnöki döntés alapján végzett ell.	20 776	22 444	23 641	14 599	20 365	36%	31%
MINDÖSSZESEN	52 093	59 948	65 054	65 921	64 990	100%	100%

*Az állami költségvetésről készített zárszámadás ellenőrzése esetében 2004 és 2005 átlaga

A törvényi kötelezettségek közvetlen kapacitás-igénye



A törvényi kötelezettségek közvetlen kapacitás-igénye



Az éves közvetlen kapacitás megoszlása ellenőrzési típusok szerint

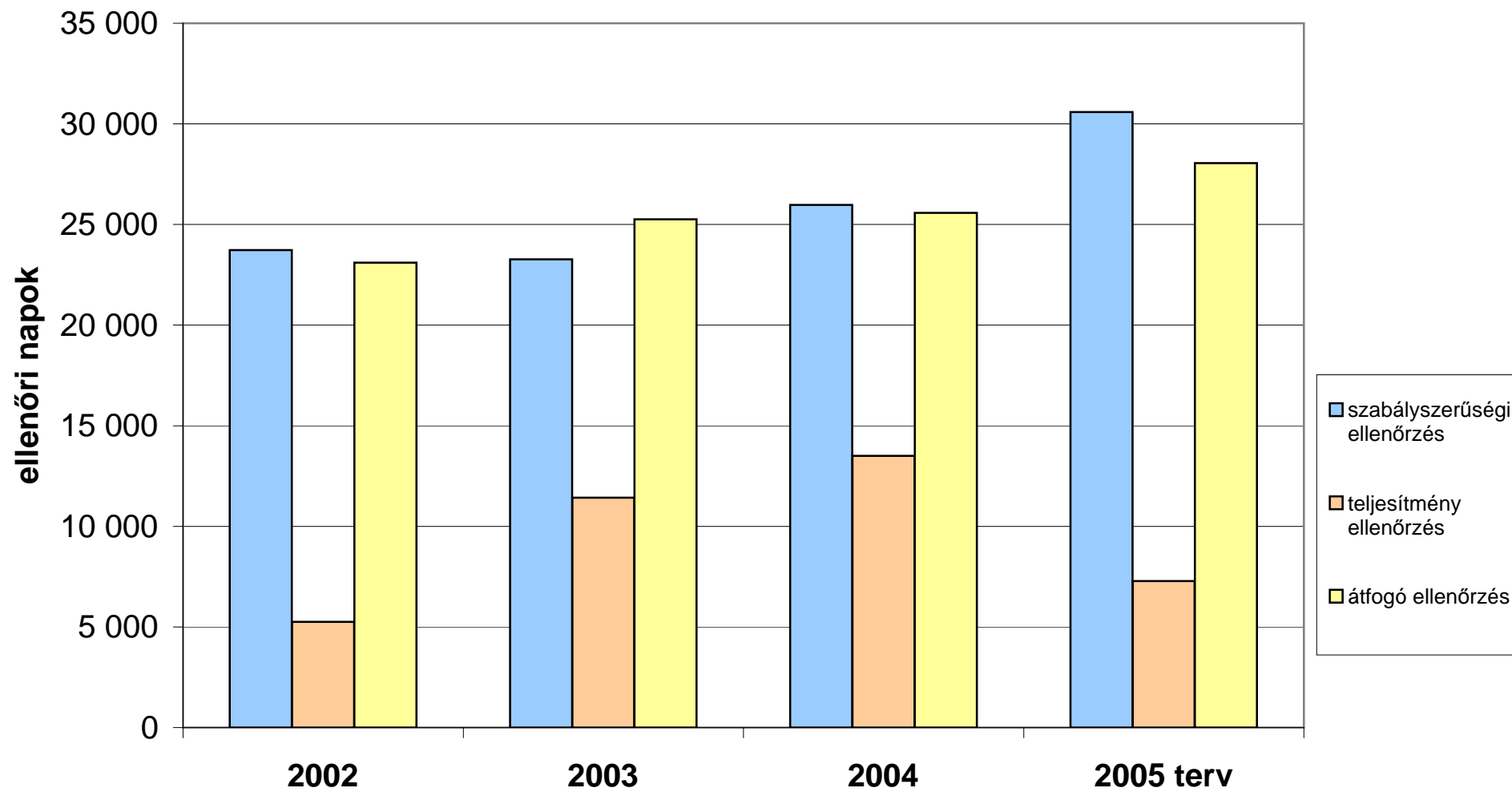
	2002		2003		2004		2005 terv		átlag
szabályszerűségi ell.	23 729	46%	23 272	39%	25 974	40%	30 586	46%	43%
teljesítmény ellenőrzés	5 256	10%	11 420	19%	13 504	21%	7 285	11%	15%
átfogó ellenőrzés	23 108	44%	25 256	42%	25 576	39%	28 050	43%	42%
összesen	52 093	100%	59 948	100%	65 054	100%	65 921	100%	100%

Legnagyobb közvetlen kapacitást igénylő feladatok

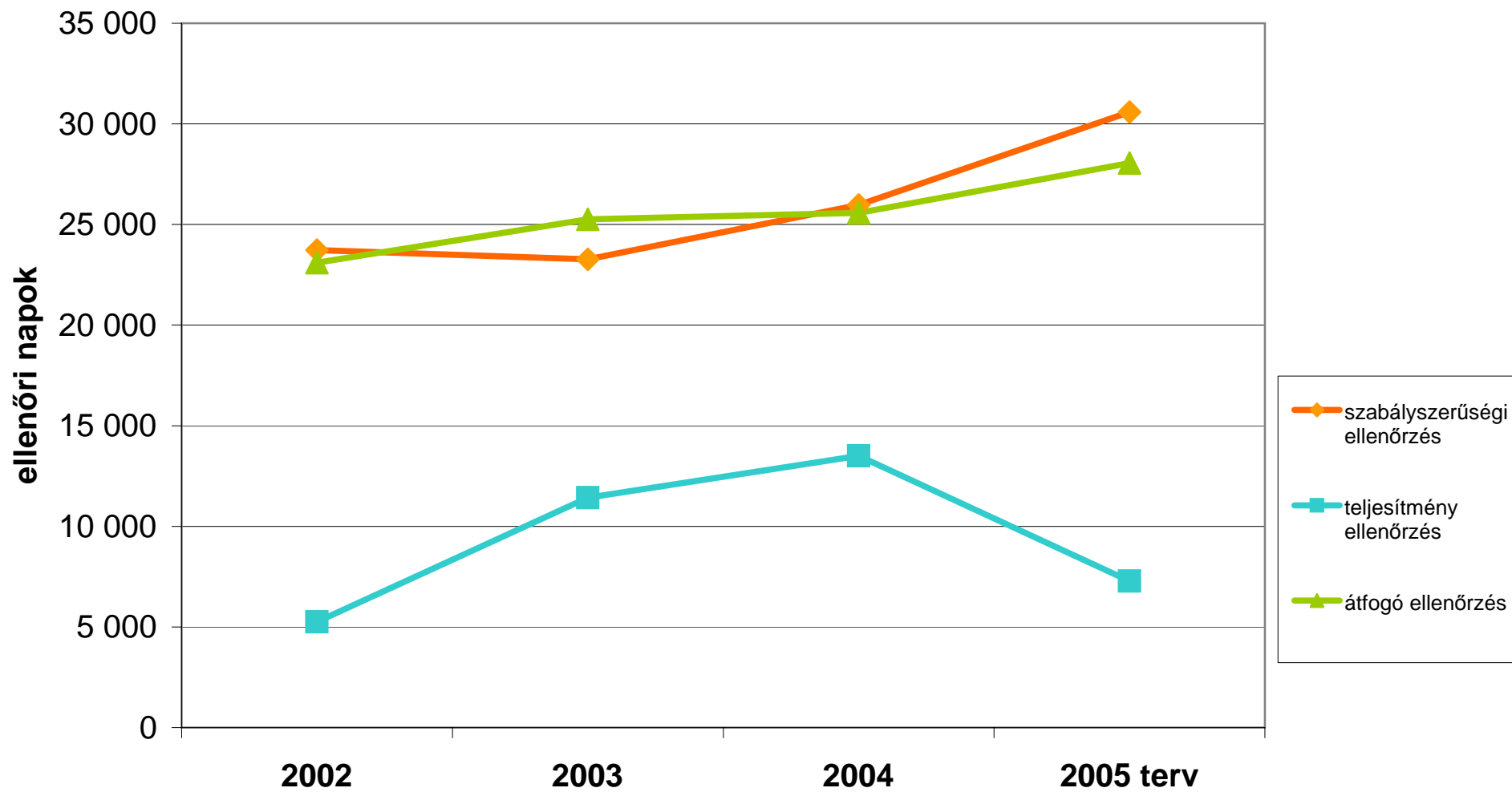
	2002	%	2003	%	2004	%	2005 terv		átlag
zárszámadás ellenőrzése	8 106	16%	9 043	15%	14 699	22%	19 396	29%	26%*
fejezeti átfogó ellenőrzés	5 448	10%	5 749	10%	3 073	5%	8 850	13%	9%
önkormányzati átfogó	11 138	21%	13 662	23%	15 407	24%	14 295	22%	21%
összesen		47%		48%		51%		64%	56%
egyéb ellenőrzések	27 401	53%	31 494	52%	31 875	49%	23 380	36%	44%
összesen	52 093	100%	59 948	100%	65 054	100%	65 921	100%	100%

* a zárszámadás átlagában csak a 2004-2005 évek szerepelnek

Ellenőrzési típusok megoszlása



Ellenőrzési típusok



**Az közvetlen ellenőrzési kapacitás megoszlása
ellenőrzési területek szerint**

Ellenőrzési területek	2002	2003	2004	2005 terv
a ktv. véleményezése és a zárszámadás ellenőrzése	20%	19%	26%	34%
a közp. költségvetéshez kapcsolódó ellenőrzések	15%	20%	14%	22%
helyi önkormányzatok	37%	39%	33%	28%
elkülönített állami pénzalapok	0%	2%	2%	0%
társadalombiztosítás	2%	1%	3%	1%
állami vállalkozói és kincstári vagyon	3%	4%	4%	3%
külföldi támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzések	6%	4%	8%	5%
államháztartáson kívüli szervezetek	12%	7%	9%	5%
államadósság	0%	0%	0%	1%
egyéb ellenőrzések	5%	4%	1%	1%
összesen	100%	100%	100%	100%

HÁTTÉR-INFORMÁCIÓK

1. A 2004 decemberében módosított Magyarország Konvergencia Programjának 6. Strukturális reformok című pontja
2. 2004-2005-ben indított jelentős programok (Sikeres Magyarországért Program, Universitas program)
3. A „PPP” konstrukciókkal, beruházásokkal kapcsolatos különféle információk

Magyarország Konvergencia Programja (részlet)

(2004 decemberében aktualizált változat)

6. Strukturális reformok

1. A központi költségvetési kiadások fenntarthatósága

Az államháztartás legnagyobb alrendszere, a központi költségvetés kiadásain hozzávetőlegesen fele-fele arányban osztoznak az intézményi és az ún. fejezeti kezelés előirányzatok. 2004-ben mindkét körben a következő évek kiadásszűkítő tendenciája tartalmilag megalapozott.

1) A központi költségvetési intézményrendszer

Az elmúlt 15 évben a központi költségvetési szervek száma 40%-kal csökkent.

Központi költségvetési szervek száma

1991	1996	1999	2004
1516	1343	1125	909

2004-ben a hatékony gazdálkodás feltételeinek javítása, s a pazarlás lehetőségének visszaszorítása érdekében a Kormány az alábbi **intézkedéseket** hozta:

a) Konkrét szervezeteket jelölt meg megszüntetésre, átalakításra, illetve annak vizsgálatára (ld. lenti táblázat).

b) Általános szervezeti felülvizsgálatot, majd azok alapján a szükséges intézkedések végrehajtását rendelte el a pénzügyminiszter által kiadott szempontrendszer alapján.

c) Konceptió kidolgozását rendelte el a közfeladatok ellátásához legjobban igazodó, a hatékony működést elősegítő szervezeti formák, s azokhoz szabályrendszer kidolgozására.

Szervezetek száma	2004	Vizsgálatra, illetve intézkedésre nevesítve megjelölt szervezetek száma	Szervezetek számának csökkenése 2004. szeptember 30-ig
Központi költségvetési szervek	909	190	17
Közhasznú társaságok	89	43	5
Alapítvány, közalapítvány	82	30	1
Gazdasági társaság	113	43	0

A felülvizsgálat, illetve az előírások végrehajtása első fázisának lezárulására 2004. év végén kerül sor.

Az intézkedések egyik fő iránya a megyei szintű intézményrendszerek átalakítása:

a) regionális szintűre történő átalakítás, ahol decentralizált gazdaságos méretű egységekből álló szervezetrendszert igen, de közvetlen helyi jelenlétet a feladatellátás nem igényel,

b) a megyei közigazgatási hivatalokba integrálás, ahol a feladat egyenként kis kapacitásigénye ezt indokolta teszi,

c) országos központba integrálás, ahol sem területi, sem helyi jelenlétet a feladatellátás nem igényel.

2) Fejezeti kezelésű előirányzatok

A fejezet felügyeletét ellátó szerv által kezelt előirányzatok esetében a Kormány 2004-ben először szakított az addig alkalmazott bázisalapú tervezés módszerével, s a versengő igényeket újrarangsoroló nulla-bázisú tervezésre tért át. A fejezeteknek az igényeiket programként megjelenítve „pályáznuk” kellett a – hiánykövetelményre is figyelemmel – meghatározott nagyságú kormányzati pályázati keretre. Az új módszer azáltal szolgálja a kisebb és hatékonyabb állam kialakításának célját, hogy

- számszerűsíthetővé teszi és folyamatosan kezeli a determináció nagyságát,
- kormányzati szinten rendszeresen rangsorolni képes az igényeket, ezáltal biztosítva a kormányzati céloknak, prioritásoknak megfelelő forrás-allokációt,
- önvizsgálatra kényszeríti a közpénzek felett rendelkező tárcákat és szerveket,
- segíti a politikai döntéshozatalt azáltal, hogy nem többletigényekről, hanem programokról való döntést tesz lehetővé.

A fiskális fegyelem erősítésére a közpénzek kezelésében (menedzsmentjében) **2005-től** az alábbi intézkedések kerülnek bevezetésre:

- az automatikusan teljesülő kiadási előirányzatok (EU programok társfinanszírozásán kívül) számának csökkentése;
- a Pénzügyminisztérium szerepe növekszik a kiadások felhasználásában: meghatározott körbe tartozó kötelezettségvállalások ellenjegyzése és ezek ütemezésének meghatározása, a pénzügyi folyamatok év közbeni kézben tartása a tervezettől eltérés, vagy annak esélye esetén megelőző jelleggel;
- az előző évről áthúzódó kifizetések (felhasználatlan előirányzatok) felhasználásának szigorúbb kontrollja;
- a költségvetés tartalékának növelése.

2. Az önkormányzati rendszer átalakítása

A helyi önkormányzati közszolgáltatások szervezésében folytatódik a 2004-ben elkezdett ésszerűsítési folyamat, amely az önkéntes alapon szerveződő, többcélú kistérségi társulások keretében valósulhat meg. Cél, hogy a földrajzilag lehatárolt 168 kistérségen belül – a 2004-ben közel 1600 település együttműködésével - létrejött 74 többcélú kistérségi társulás kiteljesedjen, és minél több önkormányzat, az alapfeladatok legszélesebb körét lássa el társulásban. Ennek eredményeként különösen a nagy szakértelmet és anyagi háttérrel igénylő - alapfokú oktatás, szociális, gyermekvédelmi és egészségügyi - ellátások színvonalának emelkedése mellett, növekedhet a feladatellátás gazdasági hatékonysága is.

Jelenleg nincs mód arra, hogy a mintegy 3200 helyi önkormányzat számára kötelezővé váljon a társulás, autonómiájukat ugyanis 2/3-os törvény rögzíti. A Kormány ugyanakkor szabályozási eszközökkel ösztönözni tudja a többcélú társulások létrejöttét. A Kormány egyfelől az új társulások létrejöttéhez egyszerű, a már megalakultak működéséhez pedig folyamatos támogatást biztosít, másrészt a szakmai törvényekben és jogszabályokban a feladatszervezésben méretgazdaságossági követelményt támaszt. Így már 2005-től akkor jut kiegészítő támogatáshoz az önkormányzat, ha magasabb átlagléttszámmal indít új óvodai csoportot, 1. és 5. iskolai osztályt. A következő években felmenő rendszerben kell érvényesülni a magasabb átlagléttszám elérése.

A hatékonyabb feladatszervezést az is segíti, hogy a foglalkoztatási garanciák területén nagyobb mozgásteret biztosít az önkormányzatok számára. Az önkormányzatok szervezési intézkedéseikhez kapcsolódó létszámleépítések kiadásait (végkielégítés, felmentési időre járó bér) a költségvetés külön támogatja.

A hatékonyabb feladatellátással felszabaduló források önkormányzati rendszerből történő kivonása nem célunk, mivel az elérhető megtakarításokat a meglehetősen nagy forrásigényű környezetvédelmi beruházások (szennyvízelvezetés és -tisztítás, hulladékgazdálkodás) önkormányzatok általi megvalósítására kívánjuk felhasználni.

Ezáltal azonban csökkenhet az önkormányzatok hiteligénye, amely így pénzügyi egyenlegüket kedvezően befolyásolja.

3. Oktatás, szakképzés

A felsőoktatás finanszírozható mértékű és az ezt megalapozó rendszerű megszervezése, az új felsőoktatási törvényben ennek megfelelően történő szabályozása kiemelt feladat. A munkaerő-piaci igényekhez és a demográfiai folyamatokhoz igazodó képzési szerkezet kialakítását segíti

- az optimális csoport, illetve osztálylétszám kialakítására ösztönző normatív finanszírozás bevezetése, ami a pedagógus- és felszereltségi igény csökkenésével jár
- az államilag finanszírozott hallgatói létszám csökkentése (évente csökkenő felvételi keretszám, egymásra épülő ciklusokból álló képzési rendszerben ciklusonként csökkenő létszámkeret)
- a felsőfokú szakképzés (post-secondary képzés) kiemelt kezelése
- a kétszintű képzés fokozatos kiterjesztése, amely lehetővé teszi, hogy az alacsonyabb (a főiskolaihoz közelálló) költségigényű alapképzésben résztvevők és a magasabb költségigényű mesterképzésben résztvevők aránya 80:20 legyen
- a szakképzési hozzájárulás terhére részben elszámolható fejlesztési támogatás, amit a munkáltatók az általuk preferált szakképzést nyújtó intézménynek juttathatnak.

A költséghatékonyságra ösztönző finanszírozási rendszer új modelljének elvei:

- a normatív finanszírozás elemeinek a képzés szervezési paramétereiből (költségekre) történő felépítése,
- kiegészítő céltámogatások (pl. tudományos tevékenység) teljesítménykövetelményekhez kötése,
- az intézmények kötelezettségvállalásainak a vállalható kereteken belül tartása korlátok rögzítésével; az eladósodási folyamatok megfékezése, megelőzése a gazdálkodás kereteinek határozott szabályozásával,
- a nem állami fenntartású intézmények támogatási elvének rendezése (az indokolatlan finanszírozási elemek megszüntetése),
- a költségtérítéses képzésben fajlagosan az állami hozzájárulással azonos, a képzéssel összefüggő költségeket viselő térítés meghatározása stb.

Az intézményi és a belső szervezeti struktúra, a foglalkoztatás racionalizálása érdekében szükséges

- a párhuzamos feladatellátás felszámolása,
- a hallgatók intézményválasztásának eredményeként kiüresedett intézmények, szervezeti egységek haladéktalan megszüntetése,
- a képzéshez kapcsolódó, de attól függetlenül is működőképes egységeknek (gyakorlati képzőhelyek, kollégiumok) az intézményről való leválasztása, a szolgáltatásaiknak a hallgatók számára ehhez igazodó formában (szerződéssel) történő biztosítása,
- az oktatói-kutatói követelményrendszer egyértelmű és következetes szabályozása,
- a többszörös közalkalmazotti jogviszonyban vagy további egyéb formában történő oktatói-kutatói foglalkoztatás (ezáltal a finanszírozási kötelezettség indokolatlan hatványozódásának) felszámolása,
- a nyugdíjas oktatók-kutatók foglalkoztatásának (ezáltal két jogcímen történő fizetésének) megszüntetése, kivételes esetekben szigorú korlátozása stb.,
- egy független irányító testület létrehozása a pénzügyi-stratégiai döntések meghozatalára.

A szakképzés és a felnőttképzés területén a munkaerőpiaci igényekhez való közelítéssel a képzések hatékonyságát és foglalkoztathatóságát növeli

- a finanszírozási párhuzamosság kiszűrése,
- az átfogó monitoring rendszer bevezetésével a forrásfelhasználás hatékonyságának növelése,

- az ellenőrzés rendszerének szigorítása,
- a képzési kapacitások kihasználtságának növelése az intézmények együttműködésének ösztönzésével.

A közoktatási és egyes szociális feladatokat – az önkormányzatok mellett – ellátó egyházak, alapítványok és egyéb szervezetek ez irányú tevékenységét a központi költségvetés normatív hozzájárulással támogatja. Összege az éves költségvetésekben a korábbi években nem volt pontosan meghatározható (oktatott, illetve ellátotti létszám). Az elmúlt években e támogatások rendszeresen meghaladták a tervezett értékeket, hiányt növelve. A jövőben szigorúbb feltételekhez kötjük az új intézmények alapítását, a támogatás igénybevételét és egyértelmű szabályozással megszüntetjük a finanszírozás korábbi párhuzamos csatornáit. A jövőben több új intézkedés célja az „alultervezés” elkerülése.

a) a 2005. évi költségvetés a támogatás forrását nyújtó költségvetési előirányzatokat nem túlléphetővé tette, a fejezetek rendelkezésére álló forrásból kell kigazdálkodni az esetleges többletigényt;

b) a jövőben a támogatási célok felülvizsgálatát követően csak a szorosan a szakfeladat ellátásához kapcsolódó tevékenység költségvetési támogatására kerülhet sor;

c) az ellenőrzés rendelkezésére álló jogszabályi előírások és a végrehajtására kötelezettek körének bővítésével a támogatás igénybevételének jogosultsága és mértéke kerül szigorúbb ellenőrzésre.

4. Egészségügy

Az egészségügyi rendszer átalakításának fő célja a hatékonyság és az átláthatóság növelése, valamint a hosszú távon fenntartható finanszírozás megteremtése. Ezek elérése érdekében az elmúlt években is számos intézkedés történt. 2005-ben a gyógyszer-támogatások és a gyógyító-megelőző kiadások területén jelentős előrelépést jelentenek a következő intézkedések:

- a 2005. évi költségvetésről szóló törvényjavaslat a járóbeteg gyógyszerkiadásokra 284 milliárd forint felhasználását tervezi. Ezen összeg felett a kormányzat és a gyártók között sávós, a kormányzat részéről degresszív kockázatmegoszlás lép életbe, melynek eredményeképpen a kiadások összege nem haladhatja meg a 297 milliárd forintot, mivel az esetleges túllépést teljes egészében a gyártók befizetései fedezik. 2006-ban az állami hozzájárulás maximális mértéke 311,5 milliárd forint;
- a gyártók vállalták, hogy 2004. július 1. – 2006. december 31. között a társadalombiztosítási támogatásban részesülő gyógyszerek termelői árát euróban rögzítik. Áremelést csak $\pm 6,25$ százalékot meghaladó árfolyamváltozás esetén, egy évben egyszer a kronológikus átlagnak megfelelően utólagosan kezdeményeznek. Kiindulási értéknek a 2004. június 1-jei 251,24 Ft/euro árfolyamértéket fogadják el;
- a járó- és fekvőbeteg ellátásra fordított kiadásokat egyértelműen meghatározza az adott évi költségvetési előirányzat, hiszen a kifizetéseket teljesítményalapon történő visszaosztással határozzák meg, azaz a kasszák zártak. Az egyes kórházak indokolatlan teljesítménypörgetésének megakadályozása érdekében teljesítményvolumen-korlátok vannak érvényben, amely egy meghatározott teljesítményen felül degresszív finanszírozást ír elő;
- a közgyógyellátás rendszerének korszerűsítése folyamatban van. E speciális természetbeni ellátási forma a jogosultak részére elősegíti az egészségi állapot megőrzését, valamint hozzájárul egészségügyi és szociális rehabilitációjukhoz. Az ellátórendszer átalakítása többletforrást nem igényel, a meglévő pénzeszközök átcsoportosításával a kívánt cél elérhető úgy, hogy az mintegy 1 milliárd Ft megtakarítást is eredményez.

Magyar Universitas Program

(rövid összefoglaló)

Az Oktatási Minisztérium is megalkotta azt a programot, amely elindítja a magyar felsőoktatást a megújulás felé: a Magyar Universitas Programot.

A Bolognai egyezmény legfontosabb gondolata, hogy megszünteti a kétosztatú felsőoktatást, vagyis az egyetemek és főiskolák egymástól független rendszerét. Az új rendszer három, egymásra épülő szintre bontja a felsőoktatást. Az érettségi után a diákok általában három éves felsőfokú alapképzésre járhatnak, melynek végén a főiskolaival egyenértékű bachelor-fokozatú oklevelet kapnak (Bsc, BA stb.). Ezzel azonnal munkába állhatnak, vagy még két évig tanulhatnak, és a rendszer második szintjére léphetnek. A második ciklusban megszerezhetik a jelenlegi egyetemi diplomával egyenértékű mester-fokozatot (MSc, MA stb.). Ezt követheti a harmadik fokozat elvégzése, ami a doktori fokozat (PhD) megszerzését jelenti. A három ciklus egymásra épül, így átláthatóbbá és átjárhatóbbá válik a felsőoktatás. Kitolódik a "végleges" szakmaválasztás határideje, és nem kell öt évet az egyetemen tölteni a diplomához jutáshoz sem, hiszen már három év után használható diplomával bárki kiléphet a munkaerő-piacra.

Az Európai Unió támogatásával és magántőke segítségével az ország történetének legnagyobb felsőoktatási beruházási, infrastruktúra-fejlesztési programja indul el. Az idén és a következő években elkezdődő építkezések nemcsak oktatási intézményeinket újítják meg, hanem városrészek, városok, sőt egész térségek fejlődését is új pályára állíthatják.

1.	Diákotthonok bővítése	30,0 Mrd Ft
2.	Kollégiumok korszerűsítése	25,0 Mrd Ft
3.	Oktatási infrastruktúra bővítése	5,0 Mrd Ft
4.	Oktatási infrastruktúra rekonstrukciója	30,0 Mrd Ft
5.	NFT - Infrastrukturális fejlesztési program	12,2 Mrd Ft
6.	NFT - A felsőoktatás szerkezeti és tartalmi fejlesztése	6,00 Mrd Ft
7.	NKTH - Egyetemi tudásközpontok kialakítása	15,00Mrd Ft

Az új felsőoktatási törvénnyel nagyobb szabadságot kapnak az intézmények gazdasági és stratégiai kérdésekben. Ezentúl az egyetemek szabadon vállalkozhatnak, hozhatnak létre gazdasági társaságokat, alapítványokat, közhasznú társaságokat, ezekből származó bevételeiket pedig szabadon kezelhetik.

Sikeres Magyarországért program

(rövid összefoglaló)

Hitelprogramokat és tőkefinanszírozási eszközöket magában foglaló gazdaságfejlesztési csomagot hirdetett meg a kormány. A Sikeres Magyarországért programból vállalkozások, önkormányzatok és az agrárszektor szereplői kaphatnak támogatást.

A program teljes hitelkerete 410 milliárd forint. Ebből 60 milliárd jut önkormányzatoknak infrastrukturális fejlesztésekre, 40 milliárd szolgálja az agrárágazat és az agráriumhoz kötődő feldolgozóipar fejlesztését.

téseit, valamint fiatal mezőgazdasági vállalkozók támogatását, míg a vállalkozásfejlesztési hitelprogram kerete 310 milliárd forint. Ez utóbbi pénzből 165 milliárd már eddig is a vállalkozók rendelkezésére állt, a további 145 milliárd forint pedig új forrást jelent.

A hitelprogramok mellett tőkefinanszírozási eszközöket, fejlesztési és kockázati lehetőségeket is tartalmaz a Sikeres Magyarországért program. A piaci alapú egyedi tőkebefektetésekre, a kis- és középvállalkozók tőkebefektetési programjára, valamint a Corvinus Rt. tevékenységének szélesítésére további csaknem kétszázmilliárd forintot szánnak. Ezek a programok elsősorban az innovációt, a kutatást-fejlesztést, az informatikai beruházásokat és a biotechnológiai tevékenységet támogatják.

A Sikeres Magyarországért program teljes költségvetése megközelítőleg hatszázmilliárd forint. A források a Magyar Fejlesztési Bank (MFB) Rt.-nél érhetők el. A 410 milliárdos hitelprogramból jelenleg 290 milliárd forint a szabad keret, a vállalkozások eddig százmilliárdnyi, míg az önkormányzatok mintegy húszmilliárd forintnyi forrást igényeltek. A hiteleket az MFB euróalapon folyósítja, így azok a piacon olcsóbb kamatokkal vehetők fel. A forint-euró árfolyam ingadozása miatt felmerülő árfolyamkockázatot az állam vállalta magára egy négyszázmilliárdos garanciaalap létrehozásával.

PPP-programok

(rövid ismertetés)

A PPP konstrukciók keretében mindig az állam feladatkörébe tartozó tevékenység megvalósítása történik, ugyanakkor ezeket állami megbízásból és meghatározott ellenszolgáltatás ellenében magánvállalkozások biztosítják, integrált megoldást kínálnak a szolgáltatás eszközének létrehozatalától annak működtetéséig. Az állami feladatok ilyen jellegű kiszervezésére több indok létezik. Az életszínvonal növekedésével párhuzamosan az újabb igények is egyre jelentősebb mértékben termelődnek a társadalom részéről az olyan szolgáltatások iránt, melyek hagyományosan az állam által biztosítottak (pl. oktatási intézmények, autópályák stb.). Mivel a költségvetés mozgástere jelentős mértékben korlátozva van (pl. maastrichti deficitkritérium), ezért olyan finanszírozási és megvalósítási konstrukciókra lehet igény, melyek az előbbi feladatok ellátását is lehetővé teszik. A globális verseny feltételei között általános az elvárás, hogy az állam minél jobban vonuljon ki a gazdaságból, kvázi a közterhek jelentősen csökkenjenek. Az állam ilyen viselkedése a költségvetés bevételi oldalára nagy nyomást helyez.

A költségvetés beruházási kiadásai hiányt növelő tényezők. Az elszámolás az ESA 95 módszertan szerint történik, mely eredmény szemléletű számbavételt jelent. Ilyen feltételek mellett is gyakori forma, hogy az állam megvalósít egy beruházást, de az üzemeltetést, a szolgáltatás nyújtását már magánszereplőre bízta.

Míg a "hagyományos" formánál az előállítási, üzemeltetési fázisokban külön-külön lehet magánszereplőket bevonni, addig a PPP konstrukciónál egy integrált megoldásról beszélünk jellemzően az összes fázisra kiterjesztve. A magán fél vállalja a létrehozást és az üzemeltetést is. A célok között szerepel a hatékonyság javítása és a projekt teljes összköltségének csökkentése. Az állam a fizetendő díj ellenében várja el a magánszereplőtől, hogy az állami szolgáltatási feladatot ellássa. A fizetendő díj nem egyszeri nagy költséget és adósságnövekedést okoz az állam részére, hanem elosztja a terheket.

A PPP projekteket egyesek csak burkolt hitelfelvételnek tartják az állam részéről. Lényegében az állam vállal minden üzleti jellegű kockázatot, a kivitelező, működtető számára a beruházás és annak megtérülése teljesen biztosított. A kockázatokat (kivitelezés stb.) az állam gyakorlatilag normál szerződéses viszonyban is kiküszöbölhetné (garanciák, kötbérek stb.). Ehelyett az eladósodás egy közvetett szereplőn keresztül és magasabb költséggel történik.

A PPP projektek veszélye, hogy nehéz lehet egy idő után mértéket szabni, hogy milyen feladatellátást valósítsanak meg PPP keretekben. Elméletileg lehetőség nyílna rá, hogy szinte az összes állami feladatot ilyen konstrukcióban biztosítsák.

A terhek megosztása tartalmilag hasonló az állami beruházások adósságnövelő hatásainál és a PPP projekteknél, ugyanis állami beruházásoknál is vissza kell fizetni a hitelt kamataival, mely időben jelentősen kinyúlik. Az adósságnövekedés és az első nagy kiadások ugyanakkor nem az államnál jelentkeznek.

A nominális konvergencia kritériumok az állami feladatvállalások korlátozzák, egyes meg nem valósított projektek (pl. infrastruktúra fejlesztés) elmaradt hasznokat is eredményeznek. Ilyen szempontból érdemes átgondolni, hogy míg a deficit- és adósságkritériumok miatt esetleg nem épülhet autópálya, oktatási intézmény, addig PPP keretében ez előre hozhat ilyen jellegű beruházásokat.

Összességében tehát találhatók érvek, ellenérvek, fontos lenne, hogy a transzparencia minél jobban érvényesüljön majd ezeknél a finanszírozási konstrukciónál. Sajnos a mostani gyakorlat mellett a kép igen homályos, az állami beruházások körül sok a botrány, a vita. Ezek a PPP projektek számára sem kedvező előjelek.

Eddigi PPP projektek, tervek:

- M5-ös autópálya második szakasz (az AKA Rt. 2005. december 31-ig megépíti, valamint 2030-ig a teljes meglévő szakaszt üzemelteti)
- M6 autópálya (érdi tető-Dunaújváros közötti 58,6 km-es első) szakasza, az autópálya-szakasz ideiglenes forgalomba helyezése a tervek szerint 2006 márciusában történik. (a projekt teljes – az építés és üzemeltetés idejét is figyelembe vevő futamideje 22 év)
- Két, egyenként 700 elítélt fogvatartására alkalmas börtön (a projekt teljes futamideje 18 év)
- A Magyar Universitas Program infrastruktúra fejlesztési feladatai (új diákotthoni férőhelyek létesítése, meglévő kollégiumi férőhelyek korszerűsítése, rekonstrukciója. Új oktatási-kutatási infrastruktúra létrehozása, meglévő oktatási-kutatási infrastruktúra fejlesztése), a programok összértéke várhatóan meghaladja a 175 milliárd forintot.
- Művészetek Palotája,
 - Előkészítés alatt a következő projektek állnak:
- eddig állami finanszírozásban épült autópályák további szakaszainak építése és az autópályák üzemeltetése
- a Magyar Televízió Rt. Új székházának építése és üzemeltetése
- állami és önkormányzati tulajdonú sportcélú ingatlanfejlesztések
- kulturális létesítmények építése, üzemeltetése, illetve épületek felújítása
- kongresszusi központ építése