



Dunavarsány Polgármesteri Hivatalának Szervezetfejlesztése

ÁROP-3.A.1/2008-0018



18. részfeladat – Pályázati kiírás 14. területe

A költségvetés készítésének és elfogadásának

Folyamat leírás

Készítette: SKC Consulting Kft.

H-1031 Budapest Monostori u. 10. I.em.

Felnőttképzési nyilvántartási szám: 00214-2008

Intézmény-akkreditációs lajstromszám: AL-1821



A Dunvarányi Polgármesteri Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatában megjelenő folyamatok alapján lépésenként megvizsgáltuk a költségvetés készítésének és elfogadásának jelenlegi gyakorlatát. Folyamat térképet készítettünk az előző évek tapasztalatait is figyelembe véve. A konklúziók levonását követően pedig e fejlesztési célterület kimeneteként elkészítettük az új folyamatleírást, az új Szervezeti és Működési Szabályzatot, valamint egy, a költségvetés elfogadtatására vonatkozó kommunikációs tervet is.

A költségvetés készítésének és elfogadásának folyamatában két alapvető cél megvalósítását tartottuk feltétlenül szükségesnek:

- reális költséghatékony költségvetés
- megfelelő kommunikáció a testületi tagok és a lakosság felé

A költségvetés kidolgozásának és elfogadásának folyamatához kiváló segítséget nyújt a továbbiakban a projekt során bevezetésre került ONR rendszer, melyet kifejezetten ilyen problémák kezelésére hoztak létre, hiszen ennél a témánál igen fontos, hogy dokumentáljuk, hogy a Bizottságok és a Testület mely tagjai és milyen munkával járultak hozzá a végleges költségvetéshez, s annak elfogadását milyen szavazati arányok jellemezték az adott vezetői kontroll mellett.

Célunk a polgármesteri hivatalban a költségvetés készítés folyamatánál annak elérése, hogy a költségvetés készítésekor minden olyan stratégiai célhoz legyen megfelelő forrás rendelve, melyet az önkormányzat a szervezeti és egyéb stratégiáiban kitűzött. Fontos, hogy a jövőben is összhangban legyenek a célok a költségekkel, hogy a költség hatékonyság, az ár – érték arány megfelelően érvényesülhessen.

Ez mind működési, mind fejlesztési oldalon központi és helyi források bővülése mellett történt. Ennek elérése, megtartása és bővítése nem volt egyszerű feladat. A peremfeltételek

adottak voltak: korábbi években kialakult, megújulni nehezen képes intézményrendszer, sok egyéni érdek, igények sokasága, és mindehhez a források bizonytalansága.

A tervezés kezdetén előzetes felmérések, tájékoztató listák készültek helyi és központi tervszámok kialakítására. A költségvetési koncepció (de legkésőbb a költségvetés) kapcsolódó helyi mozzanata kell, hogy legyen, a bevételeket megalapozó helyi adó, vagyongazdálkodási és térítési díj rendeletek áttekintése, esetleg módosítása. Ezeket érdemes még a költségvetés előirányzatainak véglegesítése előtt elfogadni, hiszen ha végül módosul bármelyik javaslat, akkor az megváltoztatja a kereteket is. Növeli a bizonytalanságot és a helyi feszültséget, hogy a pénzügyi és az egyes központi szakmai jogszabályok nincsenek összhangban: pl. a feladat meghatározása és lehetősége adott, de a költségvetés csak helyi forrásból fedezi. Az állami normatívákra vonatkozóan nincs részletes tartalmi meghatározás. Ezért előfordulhat, hogy utólag még olyan feladatra is „tartalmaz” fedezetet, amely nem szerepelt a korábbiakban a listán. Hasonlóan pontatlan a kötelező-nem kötelező feladatok leírása. Évek óta téma, hogy szükségszerű az önkormányzat kötelező és önként vállalt feladatainak felülvizsgálata. Ez folyamatos feladat. Az egyes rendszereket lehet helyben felülvizsgálni, és ellenőrizni, de amíg nincsenek meg a központi konkrét leírások, addig nem biztos, hogy a helyi szabályozások minden önkormányzatnál azonos elvek szerint készülnek, így az ellátás különbözősége fokozódik, ide értve az esélyegyenlőség csorbulását is. A költségvetés-készítés már a második, vagy sokadik fázis, ám a számítások még mindig tartalmazhatnak több bizonytalanságot. Bár vannak előzetes adatok, de a PM-BM rendelet, ami a végleges normatívát, SZJA adatokat tartalmazza, általában későn jelenik meg és mire az érintettek (önkormányzatok) közvetlenül megkapják, vészesen közel van a testületi anyag törvény szerinti beterjesztési határideje. Ilyenkor fordulhat elő sietés, vagy annak a kockázatnak a felvállalása, hogy talán jók az előzetes számok. Ha nem, akkor magyarázkodni kell, de ez a testület előtt a bizonytalanság látszatát növeli a szakapparátus munkája iránt. A legjelentősebb kiadások tervezése A legnagyobb infrastrukturális kötelezettségek a szennyvízcsatornázás, a helyi utak fenntartása és a szilárd hulladék elhelyezése. Ehhez a helyi és a központi elvárások új és kipróbálatlan megoldások felvállalására készítetik az önkormányzatokat. Mivel általában milliárdos, több éves megvalósítású tételt jelentenek, nem mindegy, hogy a központi jogszabályok ezen beruházásokat hogyan kezelik egy-egy

módosító rendelkezés kapcsán. Elegendő például a támogatások ÁFA tartalmára, illetve a visszaigénylésre utalni. Ezeknél is, és a kisebb fejlesztéseknél is jellemző az elvárás megfogalmazása, de emellett egy folyamatosan átalakuló, nehezen átlátható központi kapcsolatrendszer működik. A város költségvetésében évek óta bővülő számban – ha nem is túl nagy összeggel – szerepelnek olyan tételek, amelyeket az intézmények nem valósítanak meg, ha egyösszegű dologi kiadásként szerepelnének. Ilyen például az intézményi felújításokra, kisebb beruházásokra, egyszeri feladatokra, akadálymentesítésre, lakások, bérlemények felújítására szolgáló és a biztonságtechnikai és balesetvédelmi alapunk. Az intézményi, kistérségi, valamint a nagyobb pályázatokra szintén elkülönítettünk egy-egy alapot. Itt a megfelelő szabályozással azt kell biztosítani, hogy a benyújtás, illetve legkésőbb a támogatási szerződés aláírása előtt az önerő megléte, valamint a későbbi működtetési igény az ebben dönteni jogosultak tudomására jusson.

Kissé javított a helyzeten, hogy év végén a helyi adóbevételekből keletkezett többletből a kimagaslóan nehéz helyzetbe került intézményeknek pótlólagos támogatást tudott az önkormányzat biztosítani. Egységes tervezési folyamat Ez a helyzet jelentős változást várt el a költségvetés készítésekor. Bár az előző évi adatokat is felhasználtuk, de szinte a nulláról indulva, többfordulós részletes egyeztetést végeztek az intézmények és a polgármester, valamint a polgármesteri hivatal munkatársai. Egységes tervezési elveket alakítottunk ki, ebben csak igen indokolt esetben történhetett eltérés. Hasonlóan egységes kell, hogy legyen a végrehajtás is, hiszen ha egyes esetekben pótelőirányzatok biztosításával lazul a költségvetési fegyelem, akkor szinte kárba veszett igyekezet volt az azt megelőző tervező munka. Az előkészítésben és a végrehajtásban fontos szerepe van a függetlenített belső ellenőrzésnek, valamint a könyvvizsgálónak. Az általuk végzett ellenőrzések, elemzések hasznos kiegészítői lehetnek a részletes költségvetési tárgyalásoknak, keretszámok kialakításának. A munkánkat segítő, előkészítő különféle tanfolyamok száma napról napra nő, éppúgy, mint azok bekerülési összege. Minden évben „az utóbbi évek egyik legnehezebb éve előtt áll a város”. A költségvetés készítése és elfogadása minden évben egyforma is lehetne, ha a szakmai, gazdasági környezet nem lenne folytonos mozgásban. Egy Dunavarsányhoz hasonló város önkormányzata is csak azt választhatja, hogy a lehetőségek legjobb kihasználásával, a még felvállalható városi és térségi feladatokkal - a hitelfelvétel

kockázatainak figyelembevétele mellett – megfelelő szakmai előkészítés után, folyamatosan megújulva végezze a munkáját.

A költségvetés készítésének folyamata

A közpénzek felhasználásánál öt alapelvet célszerű betartani:

1. Teljesség elve: a költségvetésnek az összes bevételt és kiadást fel kell ölelnie
2. Részletesség elve: a költségvetésnek rögzítenie kell minden az adott évben kifizetésre kerülő kiadást, valamint bevételt
3. Felhatalmazás elve: kizárólag törvényi felhatalmazással lehet a közpénzeket elkölteni
4. Korlátozott felhatalmazás elve: a költségvetésnek mindig adott, azonos hosszúságú időszakra, általában egy fiskális évre kell szólnia
5. Transzparencia elve: a kormánynak, adott esetben az önkormányzatnak bizonyos időközönként információkat kell nyújtania a társadalom számára a várható és tényleges kiadásokról

Ezen elveket az önkormányzati költségvetés tervezésekor/elfogadásakor is szem előtt kell tartani.

Tervezés

A tervezés folyamata során a döntések alapjául szolgáló tervezett bevételek és kiadások kerülnek meghatározásra.

A folyamat első lépéseként felmérjük a helyzetet és az ellátandó feladatokat. Utóbbi kiterjed a feladatok jellegére, azaz az intézményműködtetés-és fenntartás, felújítás és fejlesztés, transzferek, támogatások rendszerére, valamint a feladatok volumenére, mind a pénzügyi, mind a naturális vonatkozásokat illetően.

Második lépésként a feladatellátás fizikai, és személyi feltételeinek, valamint a bevételi forrásoknak azok jellege (díjbevételek, közvetlen, közvetett adók) és nyerhető volumenének szempontjából felmérésére kerül sor. Ezen folyamatok során rendkívül lényeges szerepet töltenek be a makrogazdasági és a társadalmi előrejelzések, hiszen ezek alapvetően meghatározzák mind a feladatokat, mind a bevételeket. Makrogazdasági szempontból lényeges az előrejelzett kibocsátás, a fogyasztás és magánberuházások növekedése, az árfolyam alakulása, a kamat valamint az infláció. Társadalmi szempontból az önkormányzatok esetében kiemelt jelentősége van a születésekre, korösszetételre vonatkozó demográfiai számításoknak.

A tényleges kiadások a tervezés harmadik folyamatában kerülnek meghatározásra, melynek során egyszerre veszik figyelembe a feladatok volumenét és a feladatellátás költségeit. Azokat a megfigyelő-, mérő- és irányítási rendszereket, amelyek a különböző közszolgáltatások optimális költségeinek meghatározására alkalmasak, napjainkban az államháztartási gazdálkodás működteti.¹

A tervezés módszerei

A tervezés módszereinek meghatározásánál különbséget tehetünk hagyományos és korszerű költségvetési technikák között.

A hagyományos költségvetési tervezési technikák az input szükségletekből indulnak ki, azaz a kiadási előirányzatokat tevékenységekhez, azok feltételeihez igazítják, nem pedig a konkrét feladatokhoz, valamint azok költségeihez. Négy hagyományos technikát különböztethetünk meg:

- Repetitív tervezés: Külső vagy tervezéstechnológiai okok miatt a bevételek előrejelzése nem megoldható. Gyakran előfordul, hogy egy költségvetési időszakon belül is ismétlődik a tervezési folyamat a szükséges korrekciók miatt.
- Bevétel alapú tervezés: e módszert alkalmazók a költségvetési tervezés során az elérhető bevételeket adottnak tekintik, se ehhez igazítják a kiadásokat.

¹ Vigvári András: Közpénzügyeink KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft Bp. 2005

- Bázis alapú tervezés: a meglévő költségvetési szerkezetből kiindulva történik a költségvetés tervezése, azaz a bázis adatokhoz képest valamilyen szabály alapján alakítják ki a következő év előirányzatait. Ez a szabály lehet valamilyen százalékos értékkel történő felszorzás, vagy az infláció értékével történő korrekció. E módszer alkalmazása esetén a szintrehozás és az előirányzat-többlet beépítésére is sor kerül a szerkezeti változások tervezésénél. A módszer számos előnnyel rendelkezik, például nincs pótlólagos információszükséglete, és biztosítja a folyamatosságot. Azonban hátrány is van, nevezetesen az, hogy konzerválja a kialakult gazdálkodási helyzetet, így változások bevezetésére, új feladatok tervezésére nem alkalmas.
- Kiegészítő tervezés: Ebben az esetben, bizonyos okok miatt hagyományos eszközzel történik a rendkívüli intézkedés megalapozása.

A korszerű költségvetési technikák a fentiekkel ellentétben az outputból, azaz a finanszírozott feladatokból indulnak ki. Ehhez azonban a szokásos cash flow alapú információknál több információra van szükség. Öt korszerű költségvetési technikát különböztethetünk meg:

- Teljesítményalapú költségvetési tervezés: a legegyszerűbb költségvetési technika, mely kötelezővé teszi a kiadási előirányzatok tervezőinek, hogy költségvetési igényeiket az adott szervezeti egységre vonatkozóan programköltség – valamint tervezési információkkal lássák el.
- Tervezési – programozási - költségvetési rendszer: három szakaszból áll. Az első, a tervezési szakasz, amelyben a hosszú távú célok kerülnek meghatározásra, melynek során minden egyes célt (a politikaiakat is) számszerűsíteni kell, csoportba sorolni valamint meghatározni azokat az alternatívákat, amelyekkel elérhetők. Majd a célokat programokba kell sorolni, majd ezek előirányzatokra bontására kerül sor.
- Nullbázisú: Vizsgálat alá veszi az ellátandó feladatokat, melyekhez költségeket rendel, s így méri fel, hogy az adott költségvetési időszak alatt mennyi pénzre lesz szükség.
- Új teljesítményalapú költségvetés: a költségvetési szervezet finanszírozását a szervezet által elért eredményekkel kapcsolja össze.

Rendelet-tervezet összeállítása

Az adott költségvetési tervezet összeállítása a második nagyobb lépés a költségvetés kidolgozása során, melyet a jegyző köteles elkészíteni. E szakaszban mérlegelni kell tehát az önkormányzat bevételeit:

- Saját bevételek:
 - „Helyi adók
 - Saját tevékenységből, vállalkozásból származó nyereség;
 - Kamat, bérleti díj stb.;
 - Illeték a külön törvényben meghatározottak szerint;
 - Az átvett pénzeszközök;
 - Környezetvédelmi és műemlékvédelmi bírság;
 - A vadászati jog értékesítéséből származó bevétel; egyéb bevétel.”²

- Átengedett központi adók
 - Magánszemélyek jövedelemadójának meghatározott része
 - Gépjárműadó
 - Termőföld bérbeadása
 - Környezetvédelmi és szabálysértési bírság³

A költségvetés elfogadása

Miután sor került a rendelet-tervezet összeállítására, szükség van annak elfogadására is. A költségvetési rendeletet a képviselő testületnek kell elfogadnia.

² <http://sdt.sulinet.hu/interaktiv/gazdasagi/gazdasagi/page107466.html>; letöltés ideje: 2010. 01. 30.

³ Dr. Szabó Lajos: Önkormányzati Közigazgatás, 2007. június

„A költségvetési rendelet határozza meg, a tervezett (létrejött) bevételi többlet felhasználását, illetve hogy a tervezett (létrejött) hiányt milyen módon lehet fedezni a pénz- és tőkepiacon végzett hitelművelettel, továbbá meg kell határozni a hitelműveletekkel kapcsolatos hatásköröket.”⁴

Beszámoló a költségvetés végrehajtásáról (zárszámadás)

A zárszámadás elkészítéséhez az önkormányzat évközi, év végi költségvetési beszámolót, valamint időközi költségvetési és mérlegjelentést készít. „A jegyző által elkészített zárszámadási rendelettervezetet, valamint a külön törvény szerinti könyvvizsgálói záradékkal ellátott egyszerűsített tartalmú - a helyi önkormányzat és intézményei adatait összevontan tartalmazó - éves pénzforgalmi jelentést, könyvviteli mérleget, pénzmaradvány-kimutatást, és eredménykimutatást a polgármester a költségvetési évet követően 4 hónapon belül terjeszti a képviselő-testület elé. A képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot. A könyvvizsgálatra kötelezett helyi önkormányzatok polgármesterei a könyvvizsgálatról készített jelentést minden év június 30-áig megküldik az Állami Számvevőszéknek.”⁵

A fejlesztési célterület kimenetei:

A fenti folyamatokon végigmenve vizsgáltuk tehát a Dunavarsányi Polgármesteri Hivatal költségvetés-készítésének és elfogadásának gyakorlatát. A fenti konklúziók levonása után a fejlesztési célterület kimeneteként elkészítettük a fentiekben megfogalmazott új folyamatleírást, az új Szervezeti és Működési Szabályzatot, valamint egy, a költségvetés elfogadtatására vonatkozó kommunikációs tervet is. Az új SZMSZ megalkotásánál igyekeztünk úgy kialakítani az egyes szervezeti egységek, munkakörök feladatait, hogy mindenki a hatáskörének megfelelő tevékenységi körben járjon el. Ez azonban kevés lenne a költségvetés elkészítésének és elfogadásának hatékony megszervezéséhez, ugyanis megfelelő kommunikáció nélkül sajnos mindez nem sokat ér. Ebből kifolyólag kellett egy olyan átfogó kommunikációs tervet készítenünk, mely minden területet, minden munkakört

⁴ A helyi Önkormányzatok Költségvetése, 1992. évi XXX. VIII. törvény 75. §;
<http://jogallastv.allamkincstar.gov.hu/rovat/118>,

⁵ A helyi Önkormányzatok Költségvetése, 1992. évi XXX. VIII. törvény 82. §,
<http://jogallastv.allamkincstar.gov.hu/rovat/118>

érint a költségvetés elkészítésétől egészen annak végrehajtásáig. A kommunikációs tervben lépről lépésre megfogalmazásra kerültek a költségvetés széleskörű elfogadtatásához szükséges tevékenységek.

Dunavarsány, 2009. szeptember