

Zalalövő Város Önkormányzata
Polgármesteri Hivatal

A költségvetés elkészítésének és elfogadásának folyamata

A szakértői tanulmány és eljárásrend az ÁROP-1.A.2/A-2008 támogatási projekt keretei között, Zalalövő Város Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala számára készült.

Budapest, 2010. május

<u>A költségvetés készítésének és elfogadásának folyamata.....</u>	<u>3</u>
<u>Bevezetés.....</u>	<u>3</u>
<u>Elvégzendő feladatok:.....</u>	<u>7</u>
<u>1 Költségvetés-tervezési folyamat feltérképezése.....</u>	<u>7</u>
<u>1.1 A hagyományos tervezés áttekintése.....</u>	<u>7</u>
<u>1.2 A hagyományos és a nulla-bázis típusú költségvetés összehasonlítása.....</u>	<u>7</u>
<u>1.3 A bázis modell és a tervezés, teljesítés és ellenőrzés egymás lehetséges tükörképei – azaz azonos szerkezet, azonos forma, eltérő tartalom.....</u>	<u>8</u>
<u>1.4 A rendszerfüggetlenség és az alapmodell.....</u>	<u>8</u>
<u>1.5 A rendszerkövetelmények.....</u>	<u>9</u>
<u>1.6 Előirányzat-architektúra.....</u>	<u>9</u>
<u>1.6.1 Munkaszerkezeti és előirányzat-szerkezeti vizsgálat.....</u>	<u>9</u>
<u>1.7 A gazdasági folyamatok és a pénzügyi folyamatok összekapcsolása.....</u>	<u>10</u>
<u>1.8 Az elemi gazdasági adatrendszeren (szakmai paraméterrendszeren) alapuló építkezés.....</u>	<u>11</u>
<u>1.9 A tervezés áttekintése.....</u>	<u>11</u>
<u>1.10 A költségvetés-tervezés.....</u>	<u>12</u>
<u>1.11 Korábbi kötelezettségvállalási döntések áttekintése – a tervezés jogi aspektusa.....</u>	<u>14</u>
<u>1.12 A kockázatkezelés lépései – a tervezés és a kötelezettségvállalás kelléke.....</u>	<u>15</u>
<u>1.13 A költségösszefüggések vizsgálata.....</u>	<u>16</u>
<u>1.14 Az összehasonlító elemzés.....</u>	<u>18</u>
<u>2 Döntési eljárások fejlesztésére vonatkozó tanácsadói javaslatok kidolgozása.....</u>	<u>19</u>
<u>2.1 A döntések anatómiája.....</u>	<u>19</u>
<u>2.2 A programfinanszírozási terv – nulla-bázisú eljárással, a feladatfinanszírozás és a háttér-költségvetés áttekintése.....</u>	<u>19</u>
<u>Elvárt eredménytermékek.....</u>	<u>23</u>
<u>Bevezetés.....</u>	<u>23</u>
<u>3 Eljárásrend felvázolása.....</u>	<u>23</u>

3.1 Az integrált - elemi szintű – adatrendszer.....	23
3.1.1 Adatbázis szerkezet.....	23
3.1.2 A munkaerő (foglalkozások) szerkezete és a munkavégzés jellemzői.....	24
4 Költségvetési kontrolling kontrollpontjainak lefektetése.....	27
4.1 A költséghatékonyság és a költségvetés teljesítésének, az előirányzatok felhasználásának mérése.....	31
4.2 Kontrollpontok meghatározhatósága a tervezés és megvalósítás folyamataiban:.....	31
4.3 Előkészítés - INPUT (pl. nyitó állomány).....	32
4.4 Kontrolltevékenységek	34
4.4.1 A kontrolltevékenységek ellenőrzése - mintavétellel.....	35
4.4.2 Rendszerszervezés.....	37
4.4.3 Nulla-bázisú programtervezés eljárási pontjai és ellenőrzési nyomvonala.....	38

A költségvetés készítésének és elfogadásának folyamata

Bevezetés

Zalalövő kb. 9000 fős település, azonos feladatellátási körben a parány Csöde községgel, illetve Zalaegerszeg kistérségi társulásába tartozik.

Zalalövő 5 intézménnyel rendelkezik, ebből saját irányításába tartozik a Napköziotthonos Óvoda, a „Salla” Művelődési Központ és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény, továbbá természetesen a Polgármesteri Hivatal, amely egyúttal az önállóan gazdálkodó szervezet is egyúttal.

Az Általános Iskola és a Szociális Alapellátási Központ kistérségi finanszírozásba került.

A szervezeti költségvetési adatok a következők:

2008. év

Intézmény megnevezése	2008. év		
	Működésre	Felhalmozásra	Összesen
Általános Iskola	140 411		140 411
Napköziotthonos Óvoda	59 735		59 735
Művelődési Központ	22 323	971	23 294
Szociális Alapszolgáltatási Központ	52 108	240	52 348
	274 577	1 211	275 788

Zalalövő Város Önkormányzatának 2009. évi kiadásai kötött előirányzatok szerinti bontásban						
S.sz.	Cím ei.	Kiemelt	Személyi juttatások	Munkaadó- kat terhelő járulékok	Dologi kiadások	Összesen
1./	Polgármesteri hivatal		113 714	34 576	92 850	241 140
2./	Általános iskola		93 705	29 220	56 090	179 015

3./	Napköziotthonos óvoda	36 048	11 092	5 482	52 622
4./	Művelődési központ	16 354	5 255	13 114	34 723
6./	CKÖ	200		1 136	1 336
Összesen:		260 021	80 143	168 672	508 836

A költségvetés-tervezés során összhangba szükséges hozni az elemi költségvetéseket és a rendeleti költségvetést.

A költségvetési rendelet a politikum, vagyis a döntéshozatal számára készül, nem az ügymenetek hivatali kezelését jelenti (pl. az Államkincstár felé), vagy a kötelező nyilvántartások számára. Ezért alapelve a **lényegességi** adatok és főszámok kezelése. Ezért elválik a számviteli információs rendszeren belül a részletesebb főkönyvi számlákon alapuló - könyvviteli és számviteli (főkönyvi) alapú rendszertől, amellyel nincsen ellentétben, csak funkciója nem azonos, nem a könyvelés számára készülő tervezés. *Hanem más.* A költségvetési rendelet alapja a számviteli információs nyilvántartási és könyvvézetési rendszere, amelyből **főszámok** (pl. kiemelt előirányzatok) keletkeznek a döntéshozatal számára.

Az elemi költségvetés az intézmények számára, a rendeleti költségvetés a döntéshozatal – képviselő-testület - számára készült, a könyvvézetés az ügymenetek és nyilvántartások kezelésére.

A cél és eredmény eltérhetősége

Más a döntéshozók célja: a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség, átláthatóság és lényegesség érvényesítése elsőbbséget élvez a részletes könyvvézetéssel szemben.

Mi a feladata a döntési folyamatok és az új pénzügyi technikák alkalmazásának a költségvetés-tervezésben? Elsődlegesen az alapelvek érvényesítése.

A gazdaságosság a felesleges adatok és kiadások szűrése, csökkentése.

A költséghatékonyság elsődleges hatékonysági mérőszáma az óra (idő), amelyből kettő is van: munkaidő (input - munkahatékonyság) és a szolgáltatási idő (szolgáltatási hatékonyság-output).

Az eredményesség együtt jelent célorientációt a döntéshozó számára, gazdasági (szakmai) és költségvetési eredményességet – azaz a program megvalósulását.

A lényegesség elve, hogy az adatmennyiségből kiválasztjuk az információmennyiséget, megszüntetve a részletekben való elvesztődést, valamint biztosítva az átláthatóságot, amennyiben az egységes adatszerkezetben van. A költségvetés és a zárszámadás táblázati rendszere nem változik.

Feladata megvizsgálni az adatmozgásokat, a pénzügyi mozgásokat, a hagyományos számviteli alapú és pénzügyi rendszerű kiemelt előirányzati szintű aggregált adatokon alapuló költségvetési rendelet minimális naturális adatokkal (álláshelyek) rendelkezik.

A közösségi feladatok jelentős része a hivatal feladatkörében szerepel.

**Zalalövő Város Polgármesteri Hivatalának
2008. évi kiadásai feladatonkénti
bontásban**

Feladat megnevezése	Személyi juttatások	Munkaadót terh. járulé- lék	Dologi kiadások	Felújítási kiadások	Felhalm.- i kiadások	Hitel Kölcsön	Tartalék	Összesen
Háziorvosi szolgálat	21 685	6 394	13 889					41 968
Védőnői szolgálat	4 511	1 374	521					6 406
Kiegészítő alapell.-i fel- adatok			194					194
Állategészségügyi felada- tok			240					240
Parkfenntartás			2 508	612				3 120
Egyéb tulajdonú ingatlanok kezelése			2 654	1 288				3 942
Helyi közutak, hidak fenn- tartása			2 400	20 932	3 620			26 952
Vízkárelhárítás			480					480
Település vízellátása			660	13 144	6 097			19 901
Köztetető fenntartás			4 548					4 548
Közvilágítás			8 400					8 400
Sportintézmények működ- tetése			3 456					3 456
Települési hulladékkezel. köztiszt. tev.			4 470					4 470
Szennyvízelvezetés és ke- zelés			3 974					3 974
Városgazdálkodás	4 066	1 412	4 431					9 909
Rendszeres pénzügyi ellá- tások		1 481						1 481
Kiegészítő részleg üzemelte- tése	9 052	2 878	2 083					14 013
Hivatali igazgatási tevé- kenység	65 578	19 852	39 344		1 316	19 435		145 525
Népszavazási kiadások	935	264	534					1 733
Intézményi feladatok	64	6	1 969		1 884			3 923
Tám.ért.kiad, végl.pe.át- adás								
Összesen:	105 891	33 661	96 755	35 976	12 917	19 435	0	304 635

Elvégzendő feladatok:

1 Költségvetés-tervezési folyamat feltérképezése

1.1 A hagyományos tervezés áttekintése

A hagyományos bázisszintű tervezés a főkönyvi számlák alkotta főkönyvi kivonaton alapul, a változásokat szintre hozással korrigálja, változtatja meg a következő költségvetési évre.

A menete a zárszámadás és intézményi költségvetési beszámolók után a költségvetési koncepció elfogadása, az elemi költségvetésekre épülő költségvetési javaslat elkészítése. Az elemi költségvetések előkészítése az intézmények feladata, a költségvetési javaslatot előterjesztik a bizottságok számára. Ezt követően elkészül a költségvetési javaslat előterjesztése, amely módosításokkal együtt elfogadásra kerül.

A tervezés bázis alapú, csekély mértékben használ naturáliát, nem vizsgálja a költség-hatékonyságot.

1.2 A hagyományos és a nulla-bázis típusú költségvetés összehasonlítása

A hagyományos bázisszintű tervezés a főkönyvi számlák alkotta főkönyvi kivonaton alapul, a változásokat szintre hozással korrigálja, változtatja meg a következő költségvetési évre.

A tanulmány célja felvázolni egy más típusú költségvetés-tervezési eljárást, összehasonlítani különbségeit.

	Szintetikus alapú tervezés	Analitikus alapú tervezés	Időpont
	Forrás: számvitel	Forrás: analitikus adatbázis és számvitel	
1	Beszámolók, zárszámadás	Beszámolók, zárszámadás	május
2		Munkaügyi analitika	június
3		Szakmai feladatok adatbázisa	szeptember
4		Funkcionális feladatok adatbázisa	szeptember
5	Költségvetési koncepció	Költségvetési koncepció	november
6	Elemi költségvetések	Elemi költségvetések	január
7	Költségvetési javaslat	Költségvetési javaslat	január
8	Előterjesztés	Előterjesztés	február
	Szintre hozáson alapul	Számításokon alapul	
9	Intézményi vélemények	Intézményi vélemények	február
10	Bizottsági vélemények	Bizottsági vélemények	február
11	Elfogadás	Elfogadás	febr. - márc.

1.3 A bázis modell és a tervezés, teljesítés és ellenőrzés egymás lehetséges tükörképei – azaz azonos szerkezet, azonos forma, eltérő tartalom

Kétféle adatfelület van: az input (erőforrások) és az output (feladatok paraméterei) együtt jelenik meg. Az output mátrix és az input mátrix értéke nem egyezik meg, azaz a heti munkaidő és a feladathoz kapcsolódó szolgáltatás (pl. óvodai vagy könyvtári nyitva tartási idő, hivatali ügyfélszolgálat stb.) nem egyezik meg. A hatékony működés és ezáltal a költséghatékonyság érvényesítésének célja a kettő eltérő érték közelítése egymáshoz.

- A. Alapmodell: a tervezés és folyamatai (aktuális és stratégiai tervezés alapmátrix output és input)
- B. 1. sz. tükörkép: a teljesítés és folyamatai (operatív végrehajtás)
- C. 2. sz. tükörkép: a teljesítés ellenőrzése (alátámasztás, rendszerfolyamat visszacsatolás)
- D. 3. sz. tükörkép: a folyamatmodellezés (számítási eljárások) akár a filmkockák követik egymást időben és a teljesítmény-értékelés (a számított értékek változásainak összehasonlítása)
- E. 4. sz. tükörkép: a tervezés előkészítése a tervezési tükörkép időben rendszerbelépési (statikus) és folyamatkövető (dinamikus) időben, folyamatmodellezés, a belépési változások és folyamatbeli hatásainak vizsgálata
- F. Dinamikus tükörkép: időszakaszok egymást követő tükörképei változó mind természetes és mind pénzeszközben kifejezett értékben (index alapú teljesítmény-mérőszámok)

1.4 A rendszerfüggetlenség és az alapmodell

Az adatrendszer: megbízhatóság és a teljesítés és teljesítmény ellenőrzése, a feladatellátás modellezése.

Alapja az alapmodell (mátrix) és tükörképei (minden irányításbeli funkció során alkalmazott „minta”):

Azonos adatrendszer (tartalmában, szerkezetében) a tervezésben (terv adat), a teljesítésben (tény adat), ellenőrzésre, modellezésre (szimulációs adat forgatókönyv szerint) és értékelésre kerülő mátrixok.

- tervezett foglalkozások
- teljesített foglalkozások
- ellenőrzött foglalkozások
- forgatókönyv alapján modellezett foglalkozások (összehasonlító elemzés, mérőszámok adatai, paraméterek adatai)
- a lehetséges outputok (terv eredmény és tény eredmény) értékarányának összehasonlítása
- a lehetséges input és output (ráfordítás-kibocsátás) értékarányok összehasonlítása

1.5 A rendszerkövetelmények

A rendszerkövetelmények körében egyértelmű, hogy olyan modell szükséges, amely élő és működő rendszer függetlenül a – változó - jogi szabályozástól, független a megfogalmazott normaértékektől is (a jogi és szakmai norma is megváltoztatható érték), a számviteli számlatükörtől, az állami normatíva – változó - fajtáitól és értékeitől.

- A. Jogszabályi rendszerfüggetlenség: a modell minden környezetben: a jogszabályi változások alap a folyamatokhoz kapcsolódó paraméterek változó értékei.
 - B. Pénzügyi szabályozási rendszerfüggetlenség: a pénzügyi tényezők változásai csak rendszerbeli folyamatokhoz kötött értékek változásait jelenti.
 - C. Feladat szerinti rendszerfüggetlenség: bármely feladatkombináció tervezhetősége.
 - D. Szervezeti függetlenség: bármely szervezeti konstelláció tervezhető ugyanazon módszerekkel. A fentiek megvalósulása időben (folyamatokban) és térben (településen, szervezetekben).
 - E. A gazdasági teljesítmény mérése: a folyamatok gazdasági és pénzügyi magjának és az eredménycentrumnak a kialakítása.
- Minden tényező együttes mozgásaiban és kölcsönhatásaiban vizsgálható.

1.6 Előirányzat-architektúra

A *pénzügyi forrásszabályozás* a közösségi feladatok tervezésének és finanszírozásának technológiai eljárásaiban jelentősebb változásokat – vélhetően - nem fog önmagában eredményezni, amennyiben *mikroszinten a jelenleg alkalmazott technológiák* érvényesülnek, illetve a gazdasági események közvetlen átjárásának vizsgálata a pénzügyi folyamatokkal nem indul el.

A jelenleg alkalmazott tervezési technológiák és a teljesítések folyamatai során nem egyértelmű kapcsolatok vannak *egyes igazgatási és szak- vagy munkaterületek* között. Általában nincsenek integrálva egységes vezetői információs rendszerbe az egyes irányítási munkaterületek. (Fennáll az a kockázat, hogy a szakmai ágazati nem keresi a közvetlen megfelelést a pénzügyi folyamatokkal, a pénzügy nem keresi vissza a folyamat szakmai gazdasági eredetét analitikusan, hanem szintetikus főkönyvi szinten gondolkodik és számviteli bizonylatban.)

1.6.1 Munkaszerkezeti és előirányzat-szerkezeti vizsgálat

A munkaszerkezeti vizsgálat alapja a z egyes foglalkozások osztályozása és belső arányainak mérése munkaidő-alapján.

Az előirányzatok szerkezeti vizsgálata – előirányzat-architektúra

1. A gazdasági erőforrások gazdaságos és hatékony felhasználásán és időbéren alapuló alap-előirányzatok számba vétele.

2. A felesleges, a gazdasági folyamatok szerinti kibocsátástól független keletkező és indokolatlan – időbér alapú - pénzügyi teljesítések megszüntetése (pl. indokolatlan helyettesítések).
3. Alaptevékenységbe nem tartozó saját bevételek és kiegészítő tevékenységek előirányzatai.
4. A munkaviszonyból, munkafolyamatokból származó egyedi előirányzatok (pl. felmentések, túlmunkák, költség-hozzájárulások, kiküldetések, továbbképzések stb.)
5. Minőségfinanszírozáson alapuló többlet-előirányzatok – amely vagy eszközökben megjelenő fejlesztés, vagy célzott eredménybér megjelenése, nem többletóra díjazásban, hanem az időbértől független teljesítménybérben jelenik meg.

A teljesítménybér folyósítása elsősorban a menedzsment munkáján keresztül elképzelhető. A gazdasági erőforrások hatékonyabb és gazdaságosabb felhasználása és a mérhető minőségi többlet együtt eredményezheti, hogy célzottan kerüljön felhasználásra az eredménybér az időbér mellett kiegészítésként.

Az intézmény költségvetésben bázisszinten hagyott létszám-csökkenésből eredő előirányzati többlet felhasználása nem mérhető a gazdasági és pénzügyi forrás-felhasználás szegmenseinek szétválasztása nélkül.

Az intézményi működésen (teljesítmény-mutatószámok) keresztül az intézményi vezetés elismerése célzott intézményi előirányzati emeléssel. Az intézmény működésének elismerése eszközfejlesztéssel, technológia-fejlesztéssel. Az intézmény működésének elismerése a foglalkoztatottak számára külön – de egyszeri - bérelem juttatásával lehetséges.

1.7 A gazdasági folyamatok és a pénzügyi folyamatok összekapcsolása

- A foglalkozások illetményvonzatai: alap mértékegysége a foglalkozások óraszámai. A tervezési idő mértékegysége a heti foglalkozások óraszámai szerinti heti munkarendek órarendjei. Ezek a heti rendszerességgel megtartott tevékenységek. Ezek konvertálódnak munkaórássá-mökká, és óradíjon keresztül havi illetményekké.
- Az illetményvonzatok dinamikusan és összerendelten követik a gazdasági erőforrások változásait. A gazdasági és pénzügyi tervezés alapja a tervezett foglalkozások óradíjának meghatározottsága (a ráfordítás pénzeszközben).
- Az értékarányos ráfordítás költségcentrumának kialakítása - a - két konstans függvényű (munkaóra és óradíj értékváltozói) - bázisköltség-szint, amelyhez viszonyítottan változnak a további értékek.
- Az értékarányos ráfordítástól független - alapvetően munkajogi vonzatú - költségkihatások és értékszintjeinek meghatározása következik (általában szorzószámokkal).

Világosan meg kell jeleníteni a tervezés során a *gazdasági, a pénzügyi és költségvetési* értelemben számba vett *források* felhasználásának és a szolgáltatások kibocsátásának összefüggéseit.

1.8 Az elemi gazdasági adatrendszeren (szakmai paraméterrendszeren) alapuló építkezés

Az elemi gazdasági adatrendszeren (szakmai paraméterrendszeren) alapuló építkezés azt jelenti, hogy alapvető módszertanát adja a feladattervezésnek és a hatékonyság-elemzésnek, a gazdaságosság és az eredményesség meghatározhatóságának.

Azt jelenti, hogy az óvoda, az iskola, a művelődési központ, stb gazdasági (szakmai) tevékenységet folytat. Mindenütt egyedi és szakmai paraméterein keresztül valóságosan megismerhető feladatorientált gazdasági tevékenység zajlik. *A tervezés alapegységei a tevékenység természetes folyamataiból származó adatok.*

Minden *szakmai feladat elsődleges és természetes eszközeiben mérhető gazdasági tevékenység*: foglalkozások, tervezett és lebonyolított események, időpontok, helyszínek, színterek, interaktív kapcsolatokat jelent stb. Mindez egyúttal államháztartási terminus szerint költségvetési támogatásban részesülő alaptevékenység a maga elszámoltathatóságával.

Az iskola alapvető gazdasági tevékenysége az oktatás, a művelődési házé pedig kulturális rendezvény szervezése, a kulturális közösségi események színtere, a hivatali közügyek vagy közigazgatási ügyek intézése, az ügyfelek kérelmeinek kezelése stb.

Bármely időpontban bármely kérdésre adekvát válaszadás képessége szükséges. A problémák megoldása, feladatainak előnybe hozása nem államháztartási terminushoz kötött – az önmagában pusztán adminisztráció. A kérdések *mindig* felmerülnek, *mindig* „helyzet van”.

1.9 A tervezés áttekintése

A szakpolitikai és költségvetési igények felmérése, a tervezés cél- és eredményorientáltságának ellenőrzése fontos kérdés. Mindezt kiegészíti az alapl működés és funkcionális működés (gazdálkodási, technikai feladatok stb.)

Az értékarányosság a hatékonyság és a gazdaságosság legfontosabb centruma: vizsgálandó, hogy az előállított szolgáltatás (output), valamint a ráfordítás (input) a minőség viszonyrendszerében, értékarányban áll-e, avagy növelhető-e. A feladat ennek feltárása. A fentiek feltárását elősegíti a számítógépes adatrendszerben automatikusan előállított mérőszám rendszer, mutatószám rendszer, külön kiemelten az input-output összehasonlító rendszerben.

A tervezés során élővé szükséges tenni a folyamatokat és ezáltal össze kell kötni az egyes alrendszereket; azaz dinamizálni kell a térben és időben egysíkú adatkezeléseket. Létre kell hozni az időfolyamatokat, meg kell tervezni a következő időszakok lehetséges eseményeit, költségvetési hatásait, előre te-

kintetten és nem a múlt bázist képező statikus adatain. Olyan rendszer működését kell előtérbe helyezni, amely folyamatosan és mérhetően alkalmazkodik a változásokhoz.

A forgatókönyveken keresztül szükséges megjeleníteni a valóságos helyzetre, gazdasági adatrendszerre épülő szakpolitikai koncepciókat. A forgatókönyv egy szervezet szolgáltatási rendszere tekintetében a változtatások modelljének „megfilmesítése” **feladatban, mértékben, erőforrásban, szolgáltatás igénybe vételében, költségvetésben.**

A szakértői munka magja és különleges eljárása a feladatellátás modellezése, amely egyedülálló lehetőséget ad arra, hogy élő és dinamikus kapcsolatba kerüljenek gazdasági (szakmai) munkafolyamatok, a szolgáltatások és erőforrás-igényük, a költségvetési kihatások. A költségvetés mindig az utolsó számított érték: minden ott kezdődik, hogy feladat, erőforrás, idő és pénz. Mindez térben zajlik, képződik le (óvodában, iskolában, művelődési házban, hivatalban). Segít a tervezés során a *mintaválasztásban*.

1.10 A költségvetés-tervezés

A költségvetés-tervezéssel, költségvetés-elemzéssel összefüggő feladatokat ugyanazon csoportnak célszerű ellátnia. Ennek egyik oka az, hogy a költségvetés-tervezésre jelentős hatással bír a költségvetési folyamatok elemzése, illetve mindettől függetlenül megjelenik a költségvetés végrehajtásának, a teljesítésnek a mérése, eredményeinek visszacsatolása a tervezéshez. A költségvetés-tervezés pontossága alapvető követelmény lehet egy új finanszírozás és nulla-bázisú költségvetés-tervezésben, amely ebben az értelemben különbözik a jelenlegi hagyományos tervező eljárásoktól, amelynek során mind a bevételi, mind a kiadási oldalak alultervezettek, nem a várható éves költségvetés-felhasználás és a tényleges igények, szükségletek alapján történik az elosztás.

A szakmai intézmény költségvetési javaslata fő részei:

- 1.1. álláshely-igény, létszám-igény
 - 1.2. bérigény és közterhei,
 - 1.3. anyagi jellegű felhasználások (dologi kiadások) igényfelmérése
 - 1.4. ellátottak pénzbeli juttatásai
 - 2.1. intézményi saját bevételek
 - 2.2. átvett pénzeszközök
 - 2.3. felhasználandó pénzmaradvány
 - 2.4. önkormányzati támogatás.
- A rendszer elsődlegesen abból indul ki, hogy a szervezetek az adott jogi keretek között és célszerűen működnek. Az egyes alkalmazott eljárások és szolgáltatások, valamint a hozzájuk rendelt erőforrások relációjában megvizsgálja, hogy a működés - az értékarányosságot csúcsra járatva - áttekinthetőbbé és gazdaságosabbá válhat-e, lehetőséget adva átcsoportosításokhoz, fejlesztésekhez.

Az eljárások során a nemzetközi standardoknak megfelelően feltételezi az együttműködést a tulajdonos (képviselő-testület) és az intézményi menedzsment (vezetés) között, a hatékony, gazdaságos és eredményes működésben való kölcsönös érdekeltséget. Az európai uniós követelmények szerint (elszámoltathatóság törvényi megjelenése) a gazdaságos működés biztosítása elsődlegesen az intézményvezetés feladat. Az alkalmazott módszer a korszerű tervezés valamennyi elemét, a feladat-tervezést és a nulla-bázisú tervezési eljárást együttesen alkalmazza. Figyelembe veszi továbbá a folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés (FEUVE) és a belső ellenőrzés alapvető elveit. Nem véletlenül, hiszen a tervezés és ellenőrzés egymás tükörképei. Módszere tekintetében leginkább összekapcsolható a FEUVE követelményeivel, alapelveivel: *hatékonyság, gazdaságosság, eredményesség*. A hatékonyság (munkahatékonyság, költséghatékonyság) alapja a munkaidő-ráfordítás és a hozzárendelt pénzeszköz. A gazdaságosság alapja ugyanazt a minőséget kisebb ráfordítással elérni. Az eredményesség a célok elérése.

Belső tartalékok, munkaidő-alap, puha költségvetési korlátok

A belső tartalékok feltárása, stabil munkaidő-alap számítása és a puha költségvetési korlátok megszüntetése önmagában hordozza a hatékonyabb működést. A munkaidő-alap feltárása, az erőforrás-felhasználás mértéke a hatékonyabb működés lényegi megközelítése.

Mindez a gazdaságos működés alapja. A legkisebb költség elve a kiindulási alap. Minden más szempont, érdek erőterbe helyezése csak erre épülhet. Miként a minőség hozzáadott és számszerűsített értéke is.

A belső tartalékok, munkaidő-alap, puha költségvetési korlátok meghatározása során döntő mozzanat a foglalkozás szerkezetének, a munkaidő-szerkezetének és értékarányosságának elemzése. A munkaidő-kihasználtság a gazdaságos erőforrás-felhasználás mérése szempontjából döntő mérőszám. Mindez a teljes munkaidő-egyenérték átszámítással történik, illetve relatív értékarány-számítással történik. A keletkező kerekítés nélküli osztott munkaidő-szerkezet mind input (munkaügyi, belső munkaidő-arányok) és mind output (szolgáltatás és foglalkozásszerkezeti) oldalon összemérhetővé válik.

Az intézményi rendszerek elavult és rögzült foglalkozás-szerkezetei és munkaidő-szerkezetei önmagában alapját képezik az alacsony hatásfokú munkaszervezésnek. („Munkaszervezési hatékonyság” mértéke.) A legfontosabb *puha költségvetési korlátok* közé tartoznak a munkaidő-kihasználtság és bérelő-irányzat közötti maradványérdekeltségű bér-megtakarítási rendszer és a rendkívüli munkavégzés és más juttatások között keletkező ellentmondások.

Mindez párhuzamosan vizsgálható a rendkívüli munkavégzés elrendelésének módozataival, a komplikált kötelező illetményfinanszírozási és a nem rendszeres személyi juttatások körébe tartozó változó munkabérek relatív értékeivel együttesen. A játéktér és mozgástér adott a költségvetési előirányzati és illetmény-kifizetések viszonylagos értékei megjelenésének eltérő dimenziói között.

A munkaszervezési hatékonyság és a bérigazgatás hatékonysága együtt, a szolgáltatás gazdasági folyamatai a számított munkaidő-érték, illetve ahhoz rendelt munkabér mértéke és metodikája együttesen adja a „*költséghatékonyság*” lényeges kérdéseit – értékarányosság vizsgálatával kölcsönhatásban.

1.11 Korábbi kötelezettségvállalási döntések áttekintése – a tervezés jogi aspektusa

Az önkormányzati feladatrendszer tekintetében, elmondható, hogy feladatcsoportonként, ágazatonként is, de feltehetően politikai ciklusonként is eltérő gyakorlatok alakultak ki ebben a tekintetben. Nem számítva a jogszabályi változásokat, hiszen a FEUVE bevezetése 2006. év.

A korábbi kötelezettségvállalási döntések áttekintése tekintetében felmerülhetnek az alábbi döntések:

1. Történt-e, ha igen, akkor milyen színvonalon kötelezettségvállalás.
Ennek kérdése kapcsolódhat a kockázati értékhez és annak megfelelő kockázatkezelési folyamatokhoz.
2. Milyen szinten történt összehasonlító értékelés a vállalkozók közötti az ajánlatok tekintetében.
3. Történt-e mátrixalkotás ellenőrzési nyomvonal kialakításához – kötelező jelleggel 2007. évtől.
4. A folyamatok minőségellenőrzése és ahhoz kapcsolódó teljesítések ellenőrzése megoldott volt-e előzetesen.
5. A szabálytalanságok rendszerének feltárására megfelelő útmutatás, szabályozás állt-e rendelkezésre.
6. A kötelezettségvállalás célszerűsége és eredményessége mérőszámai meg voltak-e határozva.

A tervezés és ellenőrzés folyamata egyfelől megkülönböztetni

1. Az egyszeri kötelezettségvállalásokat
 - Működési céllal
 - Fejlesztési céllal
2. A tartós kötelezettségvállalásokat
 - Működési céllal
 - Fejlesztési céllal

Ellenőrzési nyomvonal alapján végig kell követni az eseményeket. - a felelősségi és munkamegosztási előírások alapján (ellenőrző, érvényesítő, teljesítést elfogadó, utalványozó stb).

- A működési vagy projekt folyamatellenőrzést végző szerv, szervezeti egység, személy (beosztás, munkakör) megnevezése alapvető fontosságú a kötelezettségvállalások ellenőrzéséhez, amely vizs-

gálja, hogy fejlesztések esetében létre hoztak-e projektmenedzsmentet, illetve milyen ellenőrzési körökkel és hatáskörökkel.

- A kontrollfolyamatok kontrollpontjainak meghatározása utólagosan is fontos kérdés, ezek visszamenőleges ellenőrzése miatt.
- A kötelezettségvállalások ellenőrzési kontrollpontjainak és a kontrollpontok értékelésének elvégzése követi az előbbieken meghatározott feladatot.
- Az elemzés-értékelés alapján előírt intézkedések, rendelkezések jogforrásainak listázása is fontos, azok tartalma és szerkezete, adat- és időforrásai dokumentáltak-e szabályszerűen.
- A teljesítések valóságtartalma (gazdasági megvalósulás) és a zárásig a pénzügyi folyamatok ellenőrzése megtörtént-e.
- A határidőben végre nem hajtott intézkedések indokolása indokolt-e, az inkoherens vagy diszharmonizált folyamatok feltárása megtörtént-e szintén lényeges kérdés.
- A nem teljesülés kapcsán tett szabályozási vagy közvetlen intézkedésekhez kötött lépések hatásköri, felelősségi, időtartambeli és határidős kérdései, továbbá eljárási és szankcionális kérdései szabályozottak-e, szintén fontos szabályszerűségi kérdés.

Összefoglalva: a kötelezettségvállalások döntéseinek áttekintésére az ellenőrzés több ágát együttesen szükséges alkalmazni:

1. A kötelezettségvállalás szabályszerűsége – mind okiratilag, mind eljárási értelemben.
2. A kötelezettségvállalás értelemszerűsége az értékarányosság szempontjából.
3. A kötelezettségvállalás – eredményt figyelembe vevő – célszerűsége.

A korábbi kötelezettségvállalások áttekintése tekintetében a kötelezettségvállalásra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni az alábbiakban megfogalmazott eltérésekkel.

A kötelezettségvállalások elszámoltathatóságának szabályainak megalkotása:

1.12 A kockázatkezelés lépései – a tervezés és a kötelezettségvállalás kelléke

A kockázatok kezelése nem egy egyszerű lineáris tevékenység, sokkal inkább számos egymásba fonódó, egymásra ható elem megfelelő egyensúlyának megteremtését célzó ciklikus folyamat. A kockázatok nem egymástól függetlenül, önmagukban kell kezelni, mivel hatással lehetnek egymásra, illetve egyik kockázat bekövetkezése eredményezheti további kockázatok megjelenését is. A hatékony kockázatkezelés éppen ezért egyszerre több kockázat párhuzamos kezelését kell, hogy jelentse.

A kockázatkezelés folyamata az alábbi 4 fő lépést tartalmazza:

I. A kockázatok azonosítása

II. A kockázatok értékelése

III. Kockázati reakciók

IV. Kockázatok felülvizsgálata

Ezek a lépések a való életben nem különülnek el élesen egymástól, hanem egybeolvadnak, átfedik egymást.

A kockázatkezelés fent vázolt lépései mellett léteznek még olyan tényezők, illetve elemek, amelyek valamilyen módon beépülnek a folyamatba, és lényeges részének tekinthetők.

A kockázatok azonosítása

A kockázat azonosítás célja annak megállapítása, hogy melyek a költségvetési szerv célkitűzéseit veszélyeztető fő kockázatok.

Az azonosítás meghatározó eleme a tevékenység jellege. A kockázatok azonosítását a szervezeti egység vezetője végezi. A vezető alkalmazhatja az önértékelés módszertanát, illetve az e célra életre hívott testületi munkában is azonosíthatja a kockázatokat.

Az azonosítás eredménye táblázat, mátrix, és leíró formában is meghatározható.

1.13 A költségösszefüggések vizsgálata

A költségösszefüggések vizsgálata két folyamathoz kapcsolódik:

- Magához a költségvetés folyamatához kapcsolódó tevékenységéhez.
- Magához a költségvetés folyamatának ellenőrzéséhez kapcsolódó tevékenységekhez.

A fenti körökben megjelennek a költségigények és hozzá kapcsolatan eredendően a költségváltozások az egymásra épülő folyamatok összefüggéseiben.

Az ellenőrzési nyomvonal kialakítása, kockázatkezelés, szabályszerűségi ellenőrzés, monito-ring- és kontrolling rendszer, értékelés a szervezetrányításban korszerű technológiai alkalmazásokat követel meg.

A tervezési eljárásoknak a kiépítése során folyamatos és kulcskérdés lesz az átláthatóság és a folyamatok tengernyi szála közötti eligazodásban, a nagy tömegű adatrendszer között **ki kell választani a lényeges adatot és összefüggést.**

Miként a mérlegnek is, a pénznek is, az ellenőrzésnek is két oldala van: ráfordítás és kibocsátás (input és output). A kettő viszonyrendszere döntő.

Az ellenőrzés hatékonyságának alapja a tervezés, a jó cél- és eredmény meghatározás.

A költségvetési tevékenységekhez tartozó költségösszefüggések éves tervének bemutatása és összeállításának főbb szempontjai

1. A költségvetés szakmai, pénzügyi és ellenőrzési stratégiája, valamint a kapcsolódó célkitűzések figyelembevétele és összeegyeztetése.
2. A dokumentált kockázatelemzések és mintavételezések; továbbá minden olyan eszköz, mellyel a szervezeti és költségvetési folyamatok kockázatainak potenciális hatásai elfogadható szinten tarthatóságának meghatározása, lehetséges beavatkozási pontok és korrigációs folyamatok előzetes felmérése.
3. Az irányító és irányított szervezet vagy szerv (osztály, részleg) dokumentált kockázatkezelési és hatáselemzési modelljének leírása
4. Az adatfolyamatok, költségvetési folyamatok, ellenőrzési folyamatok tudatos egymásra épülésének és összefüggései vizsgálatának megvalósításának koncepciója. Erősíteni kell, az ellenőrzési célok és irányok összehangolását annak érdekében, hogy a költségvetési szerv (hivatal) felső vezetése munkájában felhasználhassa az ellenőrzési tapasztalatain alapuló elemző összességeket, átfogó helyzetértékeléseket.
5. Az irányító és irányított szervezet vagy szerv (osztály, részleg) ellenőrzési egységeinek együttműködésének fokozásával szükséges elősegíteni az ellenőrző és ellenőrzöttek lehető legkisebb ellenőrzésből adódó leterheltségét – az ellenőrzési hatékonyság növelésével és egyúttal a költségigény csökkentésével.
6. Az ellenőrzési lefedettség növelése párhuzamban – a hatékonyság növekedésével – a költséggráfordítások csökkentése.
7. A várhatóan rendelkezésre álló ráfordítandó munkaóra-szám és teljes munkaidő-egyenértékben számított létszám és erőforrás bemutatása hatáskörönként, feladatonként, szervezetenként (osztályonként, részlegenként) fontos feladat.
8. A kapacitás igényének bemutatása.

A kötelezettségvállalásokhoz kapcsolódó folyamatok összetettek.

- Első a tervezés folyamata, amely keletkezteti a kötelezettségvállalások körét és mértékét.
- A költséghatékonyság szükséges alkalmazása folytán a költségcsökkentés allokálása követi a tervezést.
- Meg kell határozni a kiemelt fontosságú területeket és a hozzákapcsolódó költségcsökkentés folyamatait.
- Külön kiemelt tényező az emberi erőforrásokat meghatározó célok és a munkavégzéshez kapcsolódó költségcsökkentés.

A működési folyamatok listája

A működési folyamatok és a hozzákapcsolódó kötelezettségvállalások három nagy csoportba is sorolhatók:

1. A tervezési folyamatok.
2. Az emberi erőforrás-gazdálkodás, a foglalkozások szerkezete és mértéke.
3. A harmadik a létesítmény-gazdálkodás kiadásainak tervezése.

1.14 Az összehasonlító elemzés

Az összehasonlító elemzés célja annak megállapítása, hogy lehetséges-e az ellenőrzött szerv teljesítményének javítása más szervezeteknél végzett teljesítménnyel vagy bevált gyakorlattal történő összehasonlítások alapján. Összehasonlítás végezhető a szervezeten belüli más részlegekkel vagy egységekkel kapcsolatban, vagy más releváns külső szervezetekkel az országon belül vagy adott szakterületen térségben. A cél annak megállapítása, hogy a máshol bevált gyakorlattal összehasonlítva lehetséges-e a tevékenység fejlesztése. Ez a módszer segíthet a hatékonyság javítását és a megtakarításokat szolgáló lehetőségek azonosításában.

Átfogó, nem részletkérdésekre koncentráló összehasonlítás végezhető oly módon, hogy azonos funkciót ellátó szervezetek adatai vetik össze.

A teljesítmény összehasonlító elemzés számos mérést és mutatót használ a teljesítmények összehasonlítása céljából. Az érintett területek közé tartozik

- a hatékonyság,
- az egységek költség és a
- szolgáltatás minősége.

Az összehasonlító elemzés módszer alkalmazása ösztönözheti a szervezetet arra, hogy teljesítményén javítson. Az összehasonlítások során azonban meg kell bizonyosodni arról, hogy:

- hasonló szervezetek kerülnek összehasonlításra (a nagy szervezetek ugyanis eltérő körülmények között működnek, mint a kisebbek, és összehasonlításuk egyenlőtlen lenne);
- az adatok begyűjtésének módszere következetes;
- az ellenőrzött szervezeteknek nincs arra lehetőségük, hogy a kedvező összehasonlításokat elfogadják, míg az elmarasztalókat elutasítsák.

A teljesítmény-mutatók információt nyújtanak a teljesítményről amennyiben közvetlen méréseket nehéz végrehajtani.

Tevékenységek, folyamatok

- Azon eszközök, tevékenységek és munkafolyamatok tanulmányozása, amelyek révén a szervezet célkitűzéseit el kívánja érni (pl. adományok, hitelek, tőkeszerzési programok, költségvetési programok kezelése, stb.);

Erőforrások

- A szervezet által felhasznált erőforrások jellege; pl. készpénz, emberi erőforrás (munkaerő-létszám és osztályok), föld és épületek, gépek és berendezések.

Döntő tényező az emberi erőforrás mértékének meghatározása, ugyanis az

A hatékonysági mutatók elsődleges egyik formája a feladatmutató és az álláshelyek számának aránya a feladatmutatóhoz.

2 Döntési eljárások fejlesztésére vonatkozó tanácsadói javaslatok kidolgozása

2.1 A döntések anatómiája

A döntés-előkészítés döntő mozzanata lehet olyan döntéstámogató rendszer alkalmazása, amely folyamatban és szerkezeti elemeinek alkalmazása során komplex módon jár el.

1. Statisztikai megalapozás – dinamikus, könnyen aktualizálható és „időtálló” adatbázis létrehozása.
2. A célok és eredmények, szervezeti és települési jövőkép kialakítása – program mentén.
3. A kockázati tényezők, hatékonysági küszöbértékek és a beavatkozási pontok feltárása.
4. A központi támogatás és a helyi finanszírozás viszonyrendszere kockázatainak csökkentése.
5. Döntések hatásainak előzetes vizsgálata: döntési variációk és értékeinek összehasonlítása.
6. Az eredménycentrumok kialakítása ellenőrzési nyomvonallal.
7. A célok és eredmények (tervezés és végrehajtás) ellenőrzésének lehetősége.

2.2 A programfinanszírozási terv – nulla-bázisú eljárással, a feladatfinanszírozás és a háttér-költségvetés áttekintése

A feladatfinanszírozás áttekintése a finanszírozott feladatok körét és mértékét jelenti. Ezt kiegészíti a vállalt vagy örökölt támogatási rendszer áttekintése.

Programfinanszírozás számára előzetes igények felmérése, adatgyűjtés megszervezése

A projektterv nagyon szigorú szabályok és szekvenciák mentén szerveződik. Az igények és a mozgástér mezsgyéinek meghatározása alapvető. Az adatgyűjtés, a méregfog kihúzása – a hamis vagy téves adatok kiszűrése – alapvető.

Meghatározott költségvetés elemzése.

A meghatározott költségvetés elemzése a zárszámadás és a terv-költségvetés összehasonlító értékelése, a szervezeti-, feladat- és támogatási struktúra feltérképezése megadja a belső tartalékképzés irányainak feltárását.

Előzetes kockázatelemzés, becslések

Az előzetes kockázatelemzés és a becslések megadása előzetesen irányt ad a további munkafeladatokhoz és a várható megtakarításokhoz.

A feladatrendszer és paramétereinek felülvizsgálata

A feladatrendszer és paramétereinek felülvizsgálata a felelős költséggazdálkodás és a vállalható feladatellátás finanszírozási egyensúlyi rendszerének megtalálása.

Az eredménycentrumok

Az eredménycentrumok meghatározása (output v. szolgáltatás) a szolgáltatások kibocsátásának a központjait határozza meg (külső tényezők – pl. szülői vagy könyvtárlátogatók változásai, mint eredménycentrumok).

A szervezeti rendszer és paramétereinek felülvizsgálata

Azért fontos, mert a feladatparaméterek átszabása egyszerűbb, a statikusabb és jogilag bátyázott szervezeti és munkajogi rendszerek változtatása nehézkes és költséges.

Az erőforrás-centrumok meghatározása (input v. költségvetés elhelyezése)

A szervezeti rendszer és paramétereinek vizsgálata azért fontos, mert a feladatparaméterek átszabása egyszerűbb, a szimulációs változtatások adott keretrendszeren belül történik. Hozzáteve, hogy az elmúlt időszakokban a helyi önkormányzatok intézmények átszervezésével indukáltak költségmegtakarítási folyamatokat.

Vezetői összefoglaló, döntéseket támogató javaslatok elkészítése

Az eredmények összefoglalása és az alternatív javaslatok felvázolása – vizuálisan és számítógépes értékeléssel támogatott formában.

A gazdasági és pénzügyi információs rendszer működése

A gazdasági és pénzügyi információs rendszer egymás melletti működése nélkül a pénzügyi rendszer megalapozottsága nem támasztható alá.

A költségvetési rendelet információszolgáltatási kiegészítése

A költségvetési rendelet egy meghatározott mellékletében szabályozásra kerül az adatszolgáltatás módja, ideje és az adatkörök számba vétele (utóbbi a lényegesség elve alapján).

Támogatás felülvizsgálata

A támogatás felülvizsgálata jelenti, hogy a korszerű szervezeti struktúra és feladat-meghatározás ellenőrzött legyen. A változtatások átvezetésre kerüljenek.

A támogatási szerződések költségigény-elemzése

A támogatási-szerződések két vonása lehet, hogy összehasonlításra került-e, hogy saját szervezeten belüli hatékonyabb működéshez viszonyítottan milyen mértékű nem a számviteli, hanem közgazdasági értelemben számított eredmény és megtakarítás (opportunity cost), milyen eszközökkel lehet rábírní a szolgáltatót takarékosabb gazdálkodásra, mikor kell költségvetési támogatást adni.

Támogatási szerződés előkészítése

A támogatási szerződés előkészítése, hogy milyen mértékben látnak el valódi és kötelezően meghatározott önkormányzati feladatot, avagy csak közpénzekből való szponzorálásról van szó.

Önkormányzati javaslatok előkészítése

Az **önkormányzati javaslatok** előkészítése a helyi bürokrácia számára készít olyan munkaanyagokat, amelyek alapján az előterjesztések elkészülhetnek.

Bizottsági egyeztetések

A bizottsági egyeztetések feladata a téma megismertetése, a számítások természete.

Polgármesteri javaslatok előkészítésének támogatása

A polgármesteri javaslat feladata az előterjesztés előkészítése.

Költségvetési rendelet kiegészítésének előkészítése

A költségvetési rendelet kiegészítése adja meg a számsorok gazdasági és „kézzelfogható” (naturália vagyis természetes mérési egységben történő – pl. iskolai osztályok, napközis óraszámok, szociális gondozási óraszámok, közművelődési programlátogatások órászámai stb.) magyarázatát és indokoltságát.

Szervezetenként a feladatok paramétereinek meghatározása

A költségvetési rendelet során meghatározzuk a szabályozandó paramétereket. Ezeket klasszifikáljuk, azaz rendszerbe soroljuk.

Az erőforrások meghatározása

Az erőforrások, meghatározása kiterjed a foglalkoztatás és a munkavégzés minden formájára.

Szervezetenként a heti rendszeres munkaidő alapjának meghatározása

Szervezetenként a feladatokra vetített és kiszámított heti rendszeres munkaidő alapjának meghatározása megadja a heti munkaóra-tömeg variációit.

A költségvetési álláshelyek megállapítása

A költségvetési álláshelyek megállapítása elméleti szám a teljes és részmunka idős foglalkoztatás, a megbízással vagy közhasznú munkavégzők teljes munkaidő egyenértékben számított álláshely száma. (Full-time employment equivalent).

Az előirányzat-architektúra meghatározása

A bérszerkezet meghatározása: a kötelező és nem kötelező, folyamatos és eseti bérek arányainak szerkezetét jelenti.

A feladatok és szervezetek teljesítményparamétereinek meghatározása

A teljesítményparaméterek olyan viszonszámok, amelyek mérik folyamatában és összehasonlítva a működés gazdasági teljesítményét.

A hatékonyság és a teljesítményparaméterek ellenőrzése

A gazdasági teljesítménymérés és a pénzügyi teljesítés mutatószámainak elemzése és összehasonlító értékelése.

A hatékonyság

A hatékonyság a szükséges legkisebb ráfordítás elmélete azonos vagy hasonló minőség mellett.

Az eredményesség: pénzügyi teljesítés és gazdasági teljesítmény

Az eredményesség alapja, hogy a gazdasági teljesítmény (a közszolgáltatás eredményessége) és a megcélzott pénzügyi ráfordítás milyen mértékben van összhangban vagy eltérésben

Elvárt eredménytermékek

Bevezetés

A képviselők mindig feltehetik a kérdést, hogy mennyire ismerik a településük és egyúttal választókörzetük területén - (a társulások miatt nem biztos, hogy illetékességi területén) – folyó tényleges gazdasági folyamatokat, a tényleges működés alaprendszeit. Azaz az intézményrendszer rendszeres mindennapjait. Működnek-e az alapelvek, amelyekben hisz? Valóságosság ismeretei alapján a működést meghatározza a célzott információk és összepakolt számsorok alapján?

Biztos a számsorok – nem büntetőjogi, hanem gazdaságossági - megbízhatóságában?

Mennyire kedveli olvasni a költségvetési sorokat, amelyek olyan számhalmazok, amely mögött nem látja a valóságos műveleteket? Kedveli-e egyáltalán a számvitelt, illetve eligazodik-e a számtengerben és táblázathalmazok között?

Biztos-e a szükséges és hatékony eljárásrendben?

Elvárt eredménytermékek	Elkészített eredménytermékek
Eljárásrend felvázolása. Költségvetési kontrolling kontrollpontjainak lefektetése.	

3 Eljárásrend felvázolása

3.1 Az integrált - elemi szintű – adatrendszer

3.1.1 Adatbázis szerkezet

A gazdasági (szakmai) adatrendszer

A munkaügyi adatrendszer

A számviteli adatrendszer

Az adatintegráció, az eltérő helyen és időben, eltérő módon keletkező adatok összevezetése.

3.1.2 A munkaerő (foglalkozások) szerkezete és a munkavégzés jellemzői

A munkaidő- és beralap

Foglalkozás – munkakör

Munkaidő

Munkabér (illetmény)

Munkaidő- és illetményszerkezet

A munkafolyamatok idő- és térbeli meghatározása.

A gazdasági-szakmai alap-adatrendszer

A gazdasági-szakmai tevékenység mutatói

A számviteli alapú adatrendszer

A személyi juttatások

A dologi kiadások

A bevételek

A számviteli és nulla-bázisú költségvetés kapcsolata

A számviteli és gazdasági számsorok párhuzamba állítása.

A gazdasági eredményesség és a tervezési stratégia

Az erőforrások modellje

Dinamika, az idősorok (negyedév, év, évek) számítási modellje

Architektúra, a költségszerkezet szimulációja

A tervezési szakaszok folyamata

A tervezési szakaszok főbb feladatai

1. Az első szakasz

Téma: A költségvetés és a zárszámadás összehasonlítása, a szervezeti és feladatstruktúra, valamint a költségszerkezet elemzése, problémafeltárás, kockázatelemzés és a várható megtakarítások várható helye, ideje

2. Második szakasz:

Téma: Az elemi számítógépes adatbázis megtervezése és a foglalkozások és bérjuttatások adatbázisba vitele. Alapja lesz a nulla-bázisú rendszernek.

További lépés a kincstári típusú számviteli adatbázis megalkotása.

Információigény: a (MÁK) IMI-Humán rendszer korlátozott számú és lényegi elvű adatai, valamint a főkönyvi számla adatok.

3. *Harmadik szakasz:*

Téma: A szakmai adatok összegyűjtése és adatbázisba vitele.

Információigény: a szakmai statisztikák szűrt és lényegi adatai

Ezzel az adatbázis teljessé válik.

4. *Negyedik szakasz:*

Téma: A költségvetési koncepció támogatása

Információigény: a rendelkezésre álló adatbázis és a megrendelői igények, bizottsági javaslatok

5. *Ötödik szakasz:*

Téma: A költségvetés támogatása háttér-költségvetésként megfogalmazott tükör-költségvetéssel.

Információigény: a rendelkezésre álló adatbázis, megrendelői igények, bizottsági javaslatok

6. *Távlati szakasz*

Téma: A stratégiai program megalkotása

Információigény: a rendelkezésre álló adatbázis, megrendelői igények, bizottsági javaslatok

Az adatkörök adatkapcsolatai eltérő funkció szerinti mérés, összehasonlítás szerint problematikus. Nem megoldott, hogy a foglalkoztatás, költségvetés, szakmai adatkör egyidejűsége biztosított legyen, közelítsenek az adatok egymáshoz. A kisebb-nagyobb adateltérések végigkísérik a feladatrendszert. Minden intézménynek függetlenül a központi adatszolgáltatástól és az adatkörtől egy meghatározott időpontra kellene adatot szolgáltatni, legyen az munkaügy, illetményezés, költségvetés-előkészítés, a szakmai adatok szolgáltatása.

Az adatok eltérősége, amely fakadhat az eltérő időpontokból, eltérő adatfelvételezési szempontból, módszertanból. A hibahatár a csekélytől a 10%-ig is terjedhet. Sok eltérő időpont szerint, eltérő dokumentum (elektronikus, papír alapú) az adat bázisa, avagy a szakmai adatkör megkülönbözteti a szakmai és nem szakmai munkavállalót, addig a költségvetés nem.

Adatintegráció

A cél: dinamikus, hosszú – program mentén szerveződő, kiegészíthető, bővíthető adatrendszer létrehozása.

Jelenleg nem lehetséges integrált adatrendszert bekérni egységes formátumban és szerkezetben, hanem az intézmény, szervezet rendelkezésre álló adatait és dokumentumait a felügyeleti szervnek kell integ-

rálni és rendszerezni adatgyűjtésen, adatelemzésen és adatrendszeresítésen keresztül – saját szervezeten belül.

Az adatintegráció azt jelenti, hogy a sokféle „helyről”, „szakterületről”, eltérő célirányult és időpontban keletkező adatok, valamint különböző eszközt és adatszerkezetet alkalmazó eljárások tekintetében összebarkácsoljunk olyan „pallérozott” adatbázis felületet, amely integráltnak tekinthető abban a tekintetben, hogy egyidejűleg kívánja megoldani a következő feladatokat:

- a) Az adatgyűjtés megszervezése, magában foglalva a stratégiai programalkotáshoz szükséges adatok összegyűjtését egységes adatrendszerbe.
- b) Adatintegráció – a sok szakirányból, különféle helyekről és többféle időpontban keletkező adatok összerendelése, összevezetése, adatellenőrzése, adatelemzéshez előkészítése.
- c) A szakmai, munkaügyi és pénzügyi adatrendszerek összekapcsolása.
- d) Folyamatos adatelemzés és adatellenőrzés: a zárt (de nem lezárt, folyamatosan módosítható) adatbázis összehasonlító elemzése.

Az adatrendszeresítés (adatintegráció) a számítások rendszerjellegű és kizárólagos feltétele, a – helyi igényeken és lehetőségeken alapuló - forgatókönyvek induló bázisa.

Személyi juttatások – járulékos kiadások, előirányzat-architektúra

Világosan meg kell jeleníteni a tervezés során a *gazdasági, a pénzügyi és költségvetési* értelemben számba vett *források* célszerű és eredményes felhasználásának összefüggéseit. Azaz, külön megjelenik egy közszolgálati javadalmaztatási politika (pl. étkezési pénz, jutalom, stb.), illetve a hatékony, gazdaságos és eredményes működés elismerése teljesítménymutatók alapján.

Itt elsősorban a *javadalmaztatás-politikai* és *teljesítményelismerés-politikai* szándék jelentkezik külön-külön vagy együttesen, egymást erősítve vagy kioltva.

A számítások, mintaválasztások számítógépes modellezése

A modellezések számítógépes számítási eljárásokat jelentenek, amelyek egy - két forgatókönyv alapján készülnek el.

Az információgyűjtést és számítógépes adatgyűjtés feldolgozását követi a bemutatott forgatókönyvek, azaz javaslati variációk kidolgozása:

számításokon alapuló modellezéssel.

Az információelemzés legkorszerűbb technológiai alkalmazásai külön speciális szakmai kompetenciát igényelnek. Egyidejűleg szükséges alkalmazni a számítástechnikai eszközök felgyorsító, kapcsolatteremtő, illetve összetett összefüggéseket vizsgáló lehetőségeinek összekötését a szakértői elemzések, tapasztalatok vizsgálati módszereivel. Ilyen vizsgálati módszer az összetett tényezők együttes összeméré-

se, az összehasonlító elemzés és értékelés matematikai algoritmusokon alapuló számítások alátámasztásával, az elemző folyamatok zárt láncolatú lefuttatásával.

Jelenleg az *illetmény-kibocsátás* a teljes munkaidőre vetített heti 40 óra arányában történik minden munkakörre – függetlenül attól, hogy milyen körben és mértékben teljesít pedagógiai foglalkozást – ezért a fejtegetések a hatékonyság-elemzés és pénzügyi-munkaügyi viszonyában gyakran elméleti jellegűek.

A fentiek értelmében a *munkahatékonyság, a gazdasági teljesítmény és a pénzügyi teljesítések* egymás viszonyrendszerei, a munkaszervezési hatékonyság növelése (pl. a pedagógus foglalkozások kötelező óraszám szerinti könnyebb kioszthatósága) gyakran objektív korlátokba is ütközik (pl. intézményszerkezet, szervezetméret).

A hatékonyság-vizsgálat ezért gyakran nem költségszámítás, hanem munkaóra-ráfordítás, munkaerő-szerkezet, foglalkozásszerkezet, munkaidő-szerkezet vizsgálata.

Fontos az *elemezhetőség és összehasonlíthatóság* biztosítása, emiatt analitikus gazdasági adatokon alapuló mérőrendszerre van szükség, amely gyakran naturália alapú (pl. tanuló és pedagógus arányszám):

A gazdasági és pénzügyi információs rendszer működése

A helyi integrált információs rendszer megalkotása, szervezett, strukturált és integrált adatgyűjtés azonos fogalmi rendszer alapján

Önkormányzati javaslatok előkészítése

Bizottsági javaslatok előkészítése – a szakbizottságok és a pénzügyi bizottság számára.

Előterjesztés előkészítése – döntéstámogatással, szakmai-gazdasági és pénzügyi, valamint költségvetési hatások elemzésével.

Költségvetési rendelet kiegészítésének előkészítése

Az erőforrások meghatározása

Szervezetenként a feladatok paramétereinek meghatározása

Szervezetenként a heti rendszeres munkaidő alapjának meghatározása és a költségvetési álláshelyek megállapítása

Az előirányzat-architektúra meghatározása.

A feladatok és szervezetek teljesítményparamétereinek meghatározása

4 Költségvetési kontrolling kontrollpontjainak lefektetése.

A kontrollpontok meghatározása során alapvető az ellenőrzési pontok meghatározásán keresztül

- gazdasági folyamatok, a szakmai alaptevékenységben bekövetkező, vagy a szervezetirányításban bekövetkező változások észlelése az ellenőrzési pontokon,
- az eredmények értékelése dönti el, hogy az ellenőrzési pont beavatkozási pont is lesz-e egyben,
- a beavatkozási pontok meghatározása során milyen értéket mutatnak a határ küszöbértékek (pl. rendezvényszám, óvodai csoportszám, túlmunka stb.)
- a pénzforgalom alapján teljesül-e a finanszírozási ütemterv, illetve azzal párhuzamban az előirányzat-felhasználás mértéke és a teljesítés alakulása.

Eljárási kontrollpontok

Az időben elrendelt adatgyűjtés

Az információgyűjtés az érdekeltségi és érintettségi szinteken.

A kötelező egyeztetések és eljárási kérdések nyomon követése

Az SZMSZ szerinti eljárások végig vitele.

A bizottsági egyeztetések.

Az előterjesztések pontossága.

Tartalmi kontrollpontok

Az erőforrások és a ráfordítások kapcsolata.

A ráfordítások és a szolgáltatások volumenének kapcsolata.

A hatékonysági mutatók ellenőrzése.

A teljesítménymutatók értékelésének tervezés előtti elrendelése.

Alapvető cél minden egyes feladat esetében eldönteni közfeladati státusát, a felvállalt feladatok körében meghatározott mértéket és módot annak paramétereivel. Hasonlóképpen, előre kell vetíteni a feladatellátásban bekövetkező várható változásokat – pl. demográfiai trendek, a közösségi szolgáltatás igénybe vételének várható változásai, migrációs folyamatok, jogszabályi változások stb. – (prognózisok). Vizsgálni kell a döntések közösségi hatásait, célszerűségét és eredményességét. Számba kell venni a teljesen vagy részlegesen közfinanszírozásban tartott szolgáltatásokhoz kapcsolódó döntések körét, egyes szolgáltatások üzemeltetésének kiszervezését is szükséges megvizsgálni. Meg kell vizsgálni, hogy a saját közfinanszírozáson belül miként lehet hatékonyabbá tenni az üzemeltetést, valóban megtörtént-e a változtatást hozó döntés. A hatékony, gazdaságos és üzemeltetés alapelveinek, fő szempontjainak, input és output paramétereinek kijelölése az egyes szolgáltatástípusoknál komoly és évekre kiható szellemi feladat, párhuzamban meghatározva az elemző, értékelő és változtató paraméterek indikátorait.

Az ellenőrzési tapasztalatok alapján a szabályozás során alapvető rendszerszabályozási folyamatok leképezése történik, a kontrollpontok meghatározása alátámasztásra kerül.

Az alábbi feladatok szabályozásához és folyamat-tanácsadásához kapcsolódik:

A vezetői ellenőrzés kiépítése, amely jelenti a vezetők által végzett felügyeleti és felülvizsgálati feladatokat, beleértve a költségvetés és a teljesítmény összehasonlítását, azaz a költségvetés-végrehajtásának ellenőrzését, a szokásos és rendkívüli jelentéseket, és a belső ellenőrzés használatát a költségvetés-végrehajtás folyamataiban.

A szervezeti kontrollok meghatározása – a szervezet struktúrájából eredő – és SZMSZ-ben szabályozott - ellenőrzési kontrollpontok vagy működési, illetve ellenőrzési folyamatok során a hatáskörök, feladatkörök szétválasztása és a felelősségi körök világos meghatározása.

A jóváhagyási kontrollok meghatározása – a megfelelő szintű jóváhagyás hiányában a tranzakció folyamatát akadályozó ellenőrzési pontok vagy folyamatok, beleértve a jóváhagyási jogkörök világos szabályalkotását a tranzakciók jóváhagyását tekintve, illetve a jóváhagyás előtti jól meghatározott és dokumentált ellenőrzések meglétének előzetes és utólagos vizsgálatát.

A működési kontrollok meghatározása – a tranzakciók teljes körű és pontos végrehajtásának biztosítása, beleértve a számozott dokumentumok sorszámanak ellenőrzését, egyeztetéseket és egy dokumentumcsomag másikkal való összehasonlítását (pl. a megrendelések számlákkal való egyeztetése).

A hozzáférési kontrollok kijelölése – mind a fizikai ellenőrzés, vagy informatikai biztonsági és logikai ellenőrzési pontok mentén.

A működési folytonosság megszakításának kontrolljai – a működés fenntartásának biztosítására, amennyiben nem várt külső események következnek be (vis maior esetek például katasztrófavédelem alá tartozó események).

Az ellenőrzési pontok vagy folyamatok működésének tesztelése:

1. A megfigyelés és kérdezés módszertana alapján – az ilyen feladatokat ellátó személyek megfigyelése munkavégzés közben, illetve interjúk készítése annak feltérképezésére, az adott pillanatban milyen munkát végeznek.
2. A konkrét vizsgálat módszertana alapján a bizonyítékok beszerzésnek folyamata abban a tekintetben, hogy az ellenőrzési pontok vagy folyamatok megfelelően működnek-e, ide tartozónak tekintve az ellenőrzések végrehajtását alátámasztó dokumentumainak vizsgálatát, az egyeztetések lefolytatását, újraértékelési és módosítási eljárásokat, illetve a folyamatok tesztelése személyes végigkövetéssel („walk-through”).
3. A mintavételezés módszertana alapján – a tranzakciók sokaságából egy mintát választanak ki (pl. túlóra-elszámolás, pénzmaradvány-felhasználás) annak vizsgálata érdekében, hogy az ellenőrzési pontok vagy folyamatok az adott tranzakciók esetben szabályszerűen és hatékonyan működnek-e. A minta lehet saját döntés alapján – tapasztalati érték alapján kiválasztott, vagy statisztikailag meg-alapozott minta, amely lehetővé teheti, hogy ugyanazon rendszeren átmenő, minden tranzakció megfelelőségéről következtetés legyen levonható.

A tanácsadói munka során figyelembe kell venni:

1. A szakpolitikai koncepció szakértői szakmai véleményezését, az érvényes és jóváhagyott szakmai program (közoktatásban pedagógiai program, közigazgatási folyamatok korszerűsítésének irány-mutatásai stb.) változtathatósági lehetőségeit.
2. Elemezni kell a rövid távú – bevezetéshez kapcsolódó – igényeket és feladatokat.
3. Elemezni kell a hosszú távú – folyamatossághoz, kontinuitáshoz kapcsolódó – igényeket és feladatokat.
4. Mindkettőhöz alkalmazni szükséges a költségvetési számításokat, ennek metodikai és szabályozási kérdéseit fel kell vetni.
5. Mindkettőhöz szükséges elkészíteni az ellenőrzés nyomvonalát és az eredmények értékelési
 - a. gazdasági, pénzügyi és szakpolitikai szempontrendszerét.
6. Minden döntéshez alkalmazni kell a költségvetési kihatások számításait és a döntés-előkészítés során figyelembe kell venni a költségvetési folyamatokhoz való eljárási és konkrét tartalmi becsatolási lépéseket – ezek felvázolásával.
7. A szükséges szabályozási folyamatok elvégzésének feladatainak áttekintése.

A folyamatok meghatározása és dokumentálása

A folyamatok meghatározása az alábbi dokumentumokban kerül dokumentálásra:

A mérhetőség és a számonkérhetőség érdekében célszerű a költségvetési szervben (hivatalon) belül az alapvető célok teljesítésének előrehaladását jelző indikátor-rendszer kialakítása.

Az indikátor-rendszer tartalmazza a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség értékelésére szolgáló mutatókat.

Feladat-, és felelősségi körök meghatározása

Nem kikerülhető feladat az egyes alkalmazottak számára minden olyan folyamat, tevékenység során a részletes feladat részletes szabályainak meghatározása, amely különféle hatásköröket, kötelezettségeket, felelősségeket, illetve jogokat állapít meg.

A szervezet megfelelő működése érdekében szükséges, hogy valamennyi olyan szabályzatot megismerjenek a költségvetési szerv (hivatal) dolgozói, amely érinti őket, illetve munkavégzésüket, kötelezettségeiket. Ennek megfelelően a költségvetési szerv minden dolgozójának rendelkeznie kell munkaköri leírással, amelyeket az adott szervezeti egység funkcióinak figyelembe vételével kell kialakítani.

Alapvető, hogy a költségvetési szerv (hivatal) minden dolgozója és vezetője tisztában legyen azzal, hogy kinek tartozik, illetve, hogy ki tartozik neki beszámolóval munkájáról – pl. hatásköri és felelőssé-

gi folyamatára alapján. Ide vonatkozhat az egyes dokumentum jóváhagyásának folyamatábrája és ellenőrzési nyomvonal.

Gondoskodni kell arról, hogy az egyes eljárások ellenőrzési nyomvonalak naprakész legyenek, illetve hatályos és jogharmonizáltak.

4.1 A költséghatékonyság és a költségvetés teljesítésének, az előirányzatok felhasználásának mérése

A **kontrolling tevékenység esetében** megkülönböztetjük a gazdasági és költségvetési folyamatokat, illetve a teljesítési - könyvelési folyamatokat. A controlling feladata elkülönül így a könyvviteli-számviteli és a belső ellenőrzési feladatoktól. A controlling célja a tervezési folyamatok, a célszerűség és a normakövetés ellenőrzése, ezen feladatok által a költségvetési folyamatok elemzése és értékelése. A költségvetés teljesítésének, az előirányzatok felhasználásának mérése együtt jelenti az elemzés és az értékelés előkészítését.

A controlling csoport feladata alapvetően négyes figyelése a költségvetési folyamatoknak:

- a teljesítés (kötelezettségvállalás) figyelése alapján a tervezés pontosságának mérése,
- a teljesítés (kötelezettségvállalás) figyelése alapján a költségvetési folyamatok normakövetésének mérése,
- a teljesítés (kötelezettségvállalás) figyelése alapján az előirányzatok felhasználásának időarányos mérése, illetve
- az előirányzat-módosítási kérelmek szakszerű formában történő előkészítése.

A controlling tevékenység feladata egyfelől a teljesítés figyelése abban a tekintetben, hogy a teljesítés adatok és a terv adatok milyen mértékben térnek el egymástól, mi az eltérés oka. A másik feladat a költségvetési folyamatok normakövetésének mérése, amely annak a vizsgálatát jelenti, hogy a gazdasági folyamatok az előzetesen megállapított normakeretek alsó és felső értékei között maradnak-e. A harmadik feladat az előirányzatok időarányos felhasználásának mérése, amelynek célja, hogy előre jelezze a költségvetési előirányzatok emelkedésének mértékét és ütemét, folyamatosan figyelje a likviditást. A negyedik feladat a szakmai intézmény költségvetési előirányzat-módosítási javaslatának elemzése, illetve szakszerű – számviteli - formában a felügyeleti szervhez történő továbbterjesztése, illetve döntés esetében az elemi költségvetésbe történő átvezettetése a számviteli csoporttal. A controlling tevékenység előzetesen felhívhatja a figyelmét a szakmai szolgáltatónak arra, hogy az előirányzat-módosítási kérelem illeszkedik-e a helyi önkormányzat által megadott költségvetési alapelvekhez, ezt követően szakmai véleményt fűzhet a felügyeleti szervhez történő továbbterjesztéshez.

4.2 Kontrollpontok meghatározhatósága a tervezés és megvalósítás folyamataiban:

A feladat leírása

1. A feladat célkitűzéseinek leírása
2. A feladat tervezett (becsült) eredményeinek leírása
3. Szabályozás
4. Célja és felhatalmazás, átruházás (preambulum) leírása
5. Dokumentum(ok) megnevezése és besorolása
6. Szabályozási tárgykörök leírása
7. Szabályozási időhöz és feltételhez kötött hatályok leírása
8. Szabályszerűség, jogharmonizáció, működés és adat-dokumentáció szinkron vizsgálata
9. Dokumentum(ok) felügyeleti jóváhagyása, ellenőrzése

4.3 Előkészítés - INPUT (pl. nyitó állomány)

A kontrolling tevékenység előkészítése:

1. Jogforrások (központi, helyi v. felügyeleti, intézményi) összegyűjtése, megnevezése, besorolása
2. Központi jogforrások megnevezése, típusa
3. Helyi (felügyeleti) jogforrások megnevezése, típusa
4. Intézményi jogforrások megnevezése, típusa
5. Adatkörök (szakmai, gazdasági, funkcionális) összegyűjtése
6. Szakmai adatkör felsorolása, rendszere
7. Gazdasági adatkör felsorolása, rendszere
8. Funkcionális (műszaki, informatikai) adatkör felsorolása, rendszere
9. Dokumentumok (szakmai, pénzügyi, funkcionális) összegyűjtése

Kockázatelemzés információi összegyűjtése

1. Belső kapcsolatok információi, igények begyűjtése
2. Külső kapcsolatok információi, igények begyűjtése
3. Külső kapcsolatok felsorolása, rendszere
4. Belső ellenőrzési, könyvvizsgálói, törvényességi ellenőrzési dokumentumok összegyűjtése

5. Tervezési csomag szerkezeti összeállítása

Adatok rendszerezése, összerendezése, adatintegráció

1. Adatok elemzése
2. Adatok modellezése
3. Dokumentumok elemzése
4. Kockázatelemzés információinak értékelése
5. Belső szervezeti kockázatok és kontrollok a tervezésben
6. Belső működési kockázatok a tervezésben
7. Belső gazdasági kockázatok és kontrollok a tervezésben
8. Külső szabályozási kockázatok és kontrollok a tervezésben
9. Külső (funkcionális) szervezeti kockázatok és kontrollok a tervezésben
10. Külső gazdasági kockázatok és kontrollok a tervezésben
11. Tervezési OUTPUT: tervjavaslat, programterv, tervdokumentáció elkészítése
12. Előzetes ellenőrzés (tervezés ellenőrzése), hitelesítés, továbbítás vagy visszaadás

Tervezés előzetes ellenőrzése - alapelvek szerint

1. Szabályszerűség vizsgálata
2. Gazdaságosság vizsgálata
3. Hatékonyság vizsgálata
4. Cél-eredmény kapcsolat, várható eredménycentrum vizsgálata
5. Folyamat átláthatóság vizsgálata
6. Tervezés előzetes ellenőrzése - ellenőrzési nyomvonal szerint

Előterjesztés - döntéshozatal - hitelesítés - továbbítás vagy visszaadás

1. Előterjesztés elkészítése, aláírása, ellenjegyzése, továbbítása
2. Döntéshozatal, kötelezettségvállalás

Teljesítés, zárása, utólagos ellenőrzés, hitelesítés

1. Analitikus nyilvántartások havi megnyitása
2. Gazdasági események teljesítése igazolása
3. Pénzügyi események teljesítése, pénzügyi transzfer

4. Teljesítési adatok vezetése a naplókban, dokumentumokban
5. Teljesítés folyamatellenőrzése
6. Esemény közvetlen megfigyelése, fizikai ellenőrzése
7. Esemény-dokumentum kapcsolat ellenőrzése
8. Adat-dokumentum (analitika-szintatika) megegyezőség ellenőrzése
9. Gazdasági események igazolásának ellenőrzése
10. Pénzügyi események igazolásának ellenőrzése
11. Teljesítési adatok zárása a naplókban
12. Teljesítés zárása (eredmény-OUTPUT), dokumentum elkészítése
13. Dokumentum hitelesítése, továbbítása
14. Szabályszerűség érvényesülése, szabálytalanságok vizsgálata
15. Gazdaságosság érvényesülésének mértéke
16. Hatékonyság érvényesülésének mértéke
17. Cél-eredmény kapcsolat, várható eredménycentrum vizsgálata
18. Elszámoltathatóság érvénye

4.4 Kontrolltevékenységek

Kontrolling: a hatékonyság és a teljesítményparaméterek ellenőrzése

A gazdaságosság, minőség és értékarányosság során a gazdaságosság, a költségelemek tételes vizsgálata.

A hatékonyság, a munkaidő-alapok, beralapok és együtt a költséghatékonyság mutatószámainak értékelése.

A költséghaszon – értékarányosság szerinti elemzés becsatolása a kontrolltevékenységhez.

Az eredményesség (terv-tény és input-output reláció és a tényleges megvalósítás) vonatkozásában: pénzügyi teljesítés és gazdasági teljesítmény összevetése.

A költségvetési szerv vezetője (hivatalvezető) köteles a szervezet működési szabályozása során a következőket szabályozni:

- a) engedélyezési és jóváhagyási eljárások meghatározása,
 - i. az eljárások során a kontrollpontok meghatározása,

ii. a kontrollpontok metszetében a tervezés és felelősségi-, hatásköri viszonyok elemzése és ellenőrzése

- b) engedélyezési és jóváhagyási eljárások
- c) az információkhoz való hozzáférés,
- d) a beszámolási eljárások meghatározása

4.4.1 A kontrolltevékenységek ellenőrzése - mintavétellel

A mintavételezés az a folyamat, amelynek során a sokaság egy része kiválasztásra kerül annak érdekében, hogy a teljes sokaság jellemzőit meghatározzuk. A mintavétel célja, hogy a vizsgálat tárgyát képező, minta által reprezentált nagyobb csoportról adatokat nyerjünk korlátozott számú megfigyelés útján (emberek, tárgyak, folyamatok, dokumentumok, stb.) Amennyiben a minta nem reprezentálja megfelelően a sokaságot, a mintavétel nem éri el a kitűzött célt.

- ♦ **A jellemzők alapján történő mintavétel** alkalmas a sokaság arányaira, megoszlására, vagy a valamilyen jellemző szerint osztályba sorolható, valamely sajátosságot mutató elemek teljes számára vonatkozó következtetések levonására. A jellemzők alapján végrehajtott mintavételezést általában az irányítási és ellenőrzési rendszerek tesztelésére használják, vagy ha a jogszabályoknak, irányelveknek, illetve eljárásoknak való megfelelést kell vizsgálni. Általában osztályokat akkor határoznak meg, ha a mintavétel célja az összetevők „megfelelő” vagy „nem megfelelő” alapon történő jellemzése. A jellemzők szerinti mintavételre példa a bizonylatolás ellenőrzési pontjainak megfelelési vizsgálata, új állóeszközök nyilvántartásba vételére vonatkozó ellenőrzési pontok megfelelése, és azon felmérések, amelyek demográfiai információkat szolgáltatnak, vagy „igen/nem” kérdésekre válaszolnak.
- ♦ **Változók szerinti mintavételezést** általában egyedi tesztelés során használnak a nyilvántartott összegek indokoltságának meghatározására. A változók szerinti mintavétel többnyire egy minta aktuális és nyilvántartott értéke közötti különbség kiszámítását, illetve e különbség sokaságra való kivetítését foglalja magában. A változók szerinti mintavételre példa a leltári mennyiségek tesztelése, és felmérések, amelyek rangsorokat vagy bizonyos intervallumban mozgó adatokat gyűjtenek össze.

A jellemzők alapján történő és a változók szerinti mintavételezések a leggyakrabban használt mintavételi technikák, azonban léteznek további mintavételezési technikák is (pl.: pénzegység alapú mintavételezés, felderítő jellegű mintavételezés). Az ellenőrnek a tesztelés pontos céljának függvényében kell meghatároznia azt, hogy melyik mintavételezési eljárást használja.

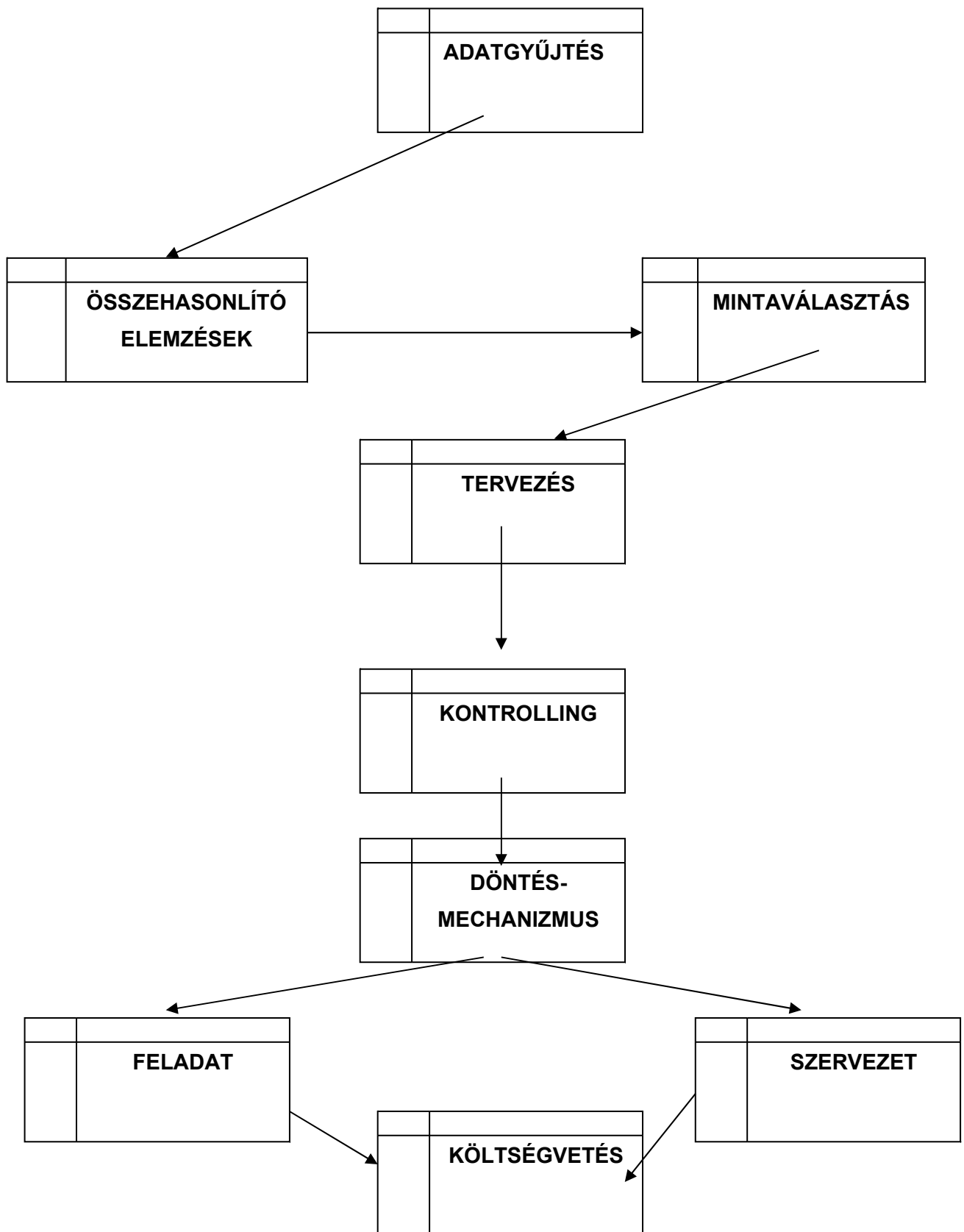
A jellemzők alapján történő mintavételt az ellenőrzési pontok vagy folyamatok hatékonyságának tesztelésére használják, mivel képes felmérni az ellenőrzési pontok vagy folyamatok hibái előfordulásának százalékos arányát egy sokaságon belül. A jellemzők alapján történő mintavételhez szükséges, hogy lé-

tezzén a tesztelt ellenőrzési pont vagy folyamat teljesítményére vonatkozó bizonyíték. A mintavételezési eljárás alkalmazásakor a minta felhasználásával becslik meg a tervezett ellenőrzési folyamattól való eltérés arányát a sokaságon belül. Ha az eltérési arány a mintában kisebb, mint a sokaság várt eltérési aránya, akkor a belső ellenőr – a használt megbízhatósági szintnek megfelelően – elfogadhatja, hogy az ellenőrzési pont vagy folyamat a tervezettnél megfelelően működik. Előnye, hogy növeli a kockázatok feltárását, „képbe kerülhet” a szervezeti menedzsment. Másik előnye lehet a megnövekedett *megbízhatósági* szint az adatrendszerben. Az előre történő tervezés miatt *cél- és jövőkép-orientálttá* válhat a szervezet.

Elengedhetetlen eleme az elemezhetőség és összehasonlíthatóság biztosítása, analitikus és megbízható (visszaellenőrzött) gazdasági adatokon alapulva. Fontos az ellenőrzési (önértékelést is biztosító) mérőszámok előzetes ismerete és fogalmának világos volta. Ezáltal a teljesítmény-mérés számszerűsítése is biztosítottá válhat. Lényeges kérdés a tervezés során a rendszeresség elvének alkalmazása a kockázatok előzetes feltárásában.

Ezt elviekben kiegészíti az adatok körében mind a teljesítés és mind a teljesítmény ellenőrzése – a visszacsatolások miatt.

4.4.2 Rendszerszervezés



4.4.3 Nulla-bázisú programtervezés eljárási pontjai és ellenőrzési nyomvonala

- 1. Feladatfinanszírozási program és ellenőrzési nyomvonala,**
- 2. A feladatfinanszírozás áttekintése,**
 - a) Igények felmérése, adatgyűjtés, előzetes kockázatelemzés,
 - b) A feladatrendszer és paramétereinek felülvizsgálata,
 - c) Az eredménycentrumok meghatározása, hatásvizsgálatok
 - d) A szervezeti rendszer és paramétereinek felülvizsgálata,
 - e) Az erőforráscentrumok meghatározása,
 - f) Vezetői összefoglaló, intézményi tervjavaslatok,
- 3. A gazdasági és pénzügyi információs rendszer működése,**
 - a) A helyi információs rendelet megalkotása,
 - b) Önálló és részben önállóan gazdálkodó szervek megállapodása,
 - c) A gazdasági ügyrend felülvizsgálata,
 - d) Alapító okiratok felülvizsgálata,
- 4. Önkormányzati javaslatok előkészítése**
 - a) Bizottsági javaslatok előkészítése,
 - b) Polgármesteri előterjesztés előkészítése,
- 5. Költségvetési rendelet kiegészítésének előkészítése,**
 - a) Az erőforrások meghatározása,
 - b) Szervezetenként a feladatok paramétereinek meghatározása,
 - c) Szervezetenként a heti rendszeres munkaidő alapjának meghatározása,
 - d) A költségvetési álláshelyek megállapítása,
 - e) Az előirányzat-architektúra meghatározása,
 - f) A személyi juttatások tervezésének eljárása,
 - g) Rendszeres személyi juttatások meghatározása,
 - h) Munkavégzés juttatásainak tervezése,
 - i) Egyéb juttatásainak tervezése,
 - j) A feladatok és szervezetek teljesítményparamétereinek meghatározása,
- 6. A hatékonyság és a teljesítményparaméterek ellenőrzése,**
 - a) A hatékonyság és a munkaidő-alap,
 - b) A gazdaságosság, minőség és értékarányosság,
 - c) Az eredményesség: pénzügyi teljesítés és gazdasági teljesítmény