

A jó indikátorok mint a közpénzek tervezésének és hatékony felhasználásának feltételei

Nagy megtiszteltetés számomra, hogy előadást tarthatok a Budapesti Gazdasági Főiskola által szervezett „*Gazdasági teljesítménymérések sokoldalú megközelítése*” című konferencián. A meghívást kézhezvételekor elgondolkoztam azon, hogy az ÁSZ elnökeként mit tudok mondani egy olyan hallgatóság előtt, amelynek tagjai a gazdasági teljesítmény mérésének a kérdéseivel évek vagy akár évtizedek óta foglalkoznak. Az első gondolatom az volt, hogy én itt a felhasználói oldalt képviselem, hiszen az ÁSZ nemcsak szabályszerűségi, hanem ún. teljesítmény-ellenőrzéseket is végez, aarra keresve választ, hogy a közpénzek felhasználása eredményes, gazdaságos és hatékony volt-e. Erre a kérdésre pedig csak akkor tudunk választ adni, ha mérni tudjuk az elért teljesítményt.

A mérés fontossága

A mérés a tudományosság alapja. Voltak is az ÁSZ-nak olyan próbálkozásai, amikor egy-egy egészségügyi, környezetvédelmi vagy foglalkoztatási tárgyú teljesítmény-ellenőrzés kapcsán – a hazai szakirodalomra és nemzetközi példákra támaszkodva – maga próbált teljesítménymutatókat meghatározni és ezekhez viszonyítani az ellenőrzött projektek során elért teljesítményt. Az ellenőrzött szervezetek azonban joggal kifogásolták, hogy az ÁSZ miért kér tőlük számon mérhető eredményeket, ha a projekt indulásakor a megrendelő nem tűzött ki eléjük számszerű célt. A tapasztalatainkból okulva rá kellett jönnünk arra, hogy az ÁSZ csak egy lépéssel előzheti meg a korát, azaz addig nem tud eredményesen teljesítmény-ellenőrzéseket végrehajtani, amíg a teljesítményértékelés kultúrája nem honosodott meg a magyar közsférában. Mi ez az egy lépés? E kultúra megteremtésének a szorgalmazása minden lehetséges fórumon.

Ezt az összefüggést végiggondolva arra a következtetésre jutottam, hogy én első sorban szövetségesként veszek részt ezen a konferencián. Azoknak a szövetségeseknek, akik úgy gondolják, hogy szükség van a gazdasági teljesítményt sokoldalúan mérő indi-

¹ A szerző közgazdász, az Állami Számvevőszék elnöke

kátorokra, és azon fáradoznak, hogy ilyen indikátorok megszülessenek, a gyakorlatban alkalmazzák őket, és létrehozzák azt az adatbázist, amely megbízható adatokat szolgáltat ezen indikátorok kiszámításához. E szövetségi szerepből kiindulva szeretném megosztani Önökkel az ÁSZ-nak a teljesítmény mérésével kapcsolatos, sajnos inkább negatív tapasztalatait, és ebből kiindulva felvázolni, hogy miben látom az előrevezető utat. Az ÁSZ-nak a hazai közpénzekkel kapcsolatos teljesítmény-ellenőrzései leggyakrabban azzal a megállapítással végződtek, hogy nem lehetett egzakt választ adni a pénzfelhasználás eredményességének kérdésére, mivel a közpénz odaítélésekor nem határoztak meg számszerű célokat és olyan indikátorokat, amelyeknek a monitorozása révén mérni lehet a célokhoz való közeledést. Például ellenőriztük a hazai és uniós forrásból finanszírozott, a munkahelyek teremtését és megőrzését elősegítő támogatásokat. A 2004–2010-es időszakban hazánkban mintegy 1,850 Mrd Ft hazai és uniós forrás szolgálta a foglalkoztatás bővítését. Ennek ellenére jelentésünkben azt kellett megállapítanunk, hogy az elért eredmények nem javítottak Magyarország kedvezőtlen foglalkoztatási helyzetén. A támogatási programok nem kezelték a munkaerőpiac ágazati, strukturális sajátosságait. Nem alakítottak ki olyan indikátorrendszert, amelyik elősegítette volna a programok megvalósítása és működtetése eredményességének mérését, valamint megalapozta volna a szükséges beavatkozásokat és stratégiai döntéseket. A monitoringrendszer informatikai támogatottsága tekintetében az ellenőrzés hiányosságokat tárt fel.

Ezt tapasztaltuk még olyan jelentős pénzüsszegeket mozgósító programok esetében is, mint amilyen a közfoglalkoztatás volt. Az ÁSZ *„A közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzési programok támogatási rendszere hatékonyságának, eredményességének ellenőrzése”*-ről 2013-ban kiadott jelentésében az vizsgálta, hogy a közfoglalkoztatási rendszer és annak változásai, valamint az önkormányzatok és a munkaügyi szervezetek közötti együttműködés hatékonyan, eredményesen működött-e a 2009 és 2012 I. negyedéve közötti időszakban.

A közfoglalkoztatottak nyílt munkaerőpiacra való bejutásáról, visszajutásáról az ellenőrzött időszak egészére vonatkozóan nem álltak rendelkezésre konzisztens, összehasonlításra alkalmas adatok. A közfoglalkoztatásért felelős minisztériumok nem alakították ki az eredményesség és a hatékonyság mérésére alkalmas kritériumokat, mutatószámokat sem. Mindezek hiányában a közfoglalkoztatottak nyílt munkaerőpiacra való visszavezetésének eredményessége, hatékonysága nem volt értékelhető.

Számszaki célkitűzések és az erre vonatkozó adatok hiányában a képzéseknek a támogatási rendszer eredményességéhez való hozzájárulása nem volt mérhető. Továbbá – az adatok hiányában – a képzési programokban nem volt értékelhető a területi elhe-

lyezkedési lehetőségek figyelembevétele és hatása a társadalmi, gazdasági leszakadás megakadályozására.

A tevékenységek megvalósításának, a célok elérésének nyomon követését biztosító monitoring rendszerét sem nemzetgazdasági, sem helyi szinten nem alakították ki.

A közfoglalkoztatás információs rendszere az ellenőrzött időszakban a nyilvántartások és adatszolgáltatások folyamatossága, naprakészsége és megbízhatósága szempontjából nem volt eredményes, mivel nem biztosította a rendszeres beszámolást és visszacsatolást a döntéshozók felé. 2009-ben és 2010-ben a közfoglalkoztatás helyzetéről nem készült beszámoló a Kormány számára. 2011-ben már kormányhatározat írta elő a beszámolóképzési kötelezettséget, ugyanakkor a féléves gyakorisággal elkészített beszámolók szerkezete, felépítése és adattartalma eltérő volt, ezért nem volt biztosított az összehasonlíthatóság.

Az ellenőrzések során az ÁSZ megállapította, hogy megfelelő indikátorok hiányában a közfoglalkoztatási programokról szóló beszámolók döntően a pénzügyi felhasználás és az alkalmazás ismertetésére szorítkoztak, nem tartalmaztak az elvégzett munka mennyiségére és minőségére vonatkozó értékelő megállapítást. Az önkormányzatok nem végezték el a közfoglalkoztatás eredményességi szempontú komplex áttekintését, a felhasznált erőforrások és az eredmények összevetését, valamint a közfoglalkoztatásnak az önkormányzati feladatellátás rendszerébe illesztett, hatékonysági szempontú értékelését.

A közcélú foglalkoztatásban a programszerűség, a projektfinanszírozás követelményei és a pályázatversenyfeltételei nem érvényesültek a szociális ellátórendszerhez való erőteljes kötődés következtében.

Jobban hasznosulnak az uniós források, mint a hazaiak?

A pénzügyi és szakmai teljesítésről a közreműködő szervezetek adatszolgáltatása alapján keletkezett információk rendszerezetlen halma nem biztosította a közmunkapályázatok pénzügyi és szakmai mutatóinak egységes kezelését, nem szolgálta a támogatási rendszer átláthatóságát. Az elkülönített számviteli kezelésre vonatkozó előírások következetes számonkérésének hiányában az államháztartás alrendszerében a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó tényleges kiadásokról nem állt rendelkezésre országos adat. Nem került sor a vállalt továbbfoglalkoztatási kötelezettség teljesítésének számonkérésére és ellenőrzésére. Elmaradt annak összegzése és értékelése is, hogy az átmeneti foglalkoztatás, valamint a közmunkaprogramok keretében vállalt felkészítő tréningek és képzési programok hatékonyak és célszerűek voltak-e, és ez-

által mennyiben javították az érintett személyek munka világába való bekerülésének, visszajutásának esélyeit.

Gondolom, sokan azt feltételezik, hogy az uniós pénzekkel más a helyzet, mivel az EU megköveteli teljesítményindikátorok alkalmazását. Ellenőrzéseink részben megerősítik ezt a feltételezést. Érdekes tapasztalatot szereztünk erről, amikor a kerékpárút-hálózat fejlesztésére fordított pénzeszközök felhasználását ellenőriztük a 2004–2012. évek-re vonatkozóan. Ennek során ugyanis kifejezetten célunk volt annak megítélése, hogy a kerékpárutak fejlesztésére fordított hazai és uniós források hozzájárultak-e a nemzeti környezetvédelmi programokban kitűzött célok eléréséhez, és biztosított volt-e a különböző programokban az e célra rendelkezésre álló források eredményes és hatékony felhasználása. Következésképpen párhuzamosan ellenőriztünk uniós és hazai forrásokból megvalósult fejlesztéseket. Munkánk során górcső alá vettük a pályázati rendszer átláthatóságát és a pályázati pénz felhasználásának eredményességét. Az ellenőrzés során összehasonlítottuk az uniós és a hazai pályázatok feltételeit. A célindikátorok (pl. az építendő kerékpárút hossza, az átlagos napi forgalom mutatója, a kerékpáros-balesetek számának csökkentése, a kerékpárutak műszaki célértéke) kiválóan használható ellenőrzési támpontok voltak.

Az eredmények – mondjuk így – tanulságosak.

Megállapítottuk, hogy a kerékpáros infrastruktúra-fejlesztéseket támogató hazai és uniós pályázatokat nem hangolták össze, a különböző pályázati célokat nem egységes fejlesztési elképzelések mentén alakították ki.

Az uniós források felhasználása esetén törekedtek egy kormányhatározatban rögzített kritériumrendszer teljesítésére. E törekvés azonban csak részben volt eredményes, mivel a célértékek teljesülése nem érte el a 70 százalékot sem.

Ezzel szemben a hazai források felhasználásának eredményességét egyáltalán nem tudtuk számszerűsíteni, mert nem tűztek ki célindikátorokat, amelyekhez a teljesítést viszonyítani lehetett volna.

Érdekes, kicsit tudathasadásos helyzet az, hogy ha uniós pénzt használnak fel, akkor mérik a pályázatban meghatározott indikátorok alapján a teljesítményt – ha hazait, akkor nem törődnek ezzel. Mindez jól példázza, hogy nem egyszerűen a teljesítményindikátorok használatát előíró jogszabályokra van szükség, hanem a teljesítménymérés kultúrájának a megteremtésére. Ugyanakkor a teljesítményindikátorok alkalmazása egyáltalán nem garantálta, hogy az uniós pénzeket a hazai közpénzeknél hatékonyabban hasznosították. Sőt a számok éppen az ellenkezőjét mutatják: az építőipari árindexekkel 2011. évre korrigált fajlagos beruházási költség a hazai forrásokból megvalósított kerékpárutak esetében 30,9 M Ft, az uniós forrásokból épített kerékpárutak

esetében 34,8 M Ft volt kilométerenként. Igaz, a kerékpárutak építésének műszaki tartalma csak részlegesen volt összehasonlítható (pl. jelentősen függött a terepviszonyoktól is).

Kiemelném még néhány megállapításunkat, amelyek jól érzékeltetik, hogy a közpénzek elköltésénél hiányzott a teljesítmények mérhetőségére való törekvés:

- A kerékpáros infrastruktúra-fejlesztési célok megvalósítását nem támogatta teljes körű, egységes informatikai rendszer. A kerékpárutak teljes körű, egységes számbavételére az ellenőrzött időszakban nem volt hatályos jogi előírás.
- A kerékpáros infrastruktúra-fejlesztés megvalósítására nem készült részletes feladatterv, amely indikátorok készésére adott volna lehetőséget.
- A megépített kerékpárutak fenntarthatóságát a beruházás kedvezményezettjei nem értékelték. Az üzemeltetők a kerékpárutak fenntartásával kapcsolatos kiadásait elszámolásaikban nem különítették el.

Más ellenőrzéseink is azt erősítették meg, hogy Magyarországon a közpénzek elköltésénél hiányzik a teljesítménymérés kultúrája, amit az angolok már több mint három évtizede a „Value For Money” jelszóban foglaltak össze. Ezt legjobban talán úgy lehet megfogalmazni, hogy a közpénz felhasználása teremtsen értéket, mégpedig mérhető értéket. Nézzünk meg két tanulságos példát!

Ellenőriztük, hogyan használták fel a vidékfejlesztési célkitűzések megvalósítására fordított forrásokat a 2007–2011. években. Azt tapasztaltuk, hogy 2009-ben az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program pénzügyi kereteit úgy változtatták, hogy az ellentétes volt az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program gazdaságfejlesztési programjának a vidéki településeken működő mikrovállalkozások megerősítésére és a helyben történő foglalkoztatás javítására irányuló célkitűzésével. Nyilván ez is súlyos probléma. (A változtatást azzal indokolták, hogy a világgazdasági válság miatt nem jelentkezett elég vállalkozó a pályázatokon.) Témánk szempontjából azonban még megdöbbentőbb, hogy a források átrendezésével egyidejűleg nem került sor a célkitűzések mérésére kidolgozott indikátorok (pl. támogatott mikrovállalkozások száma, a beruházás teljes összege, többfunkciós szolgáltató központok száma) átfogó felülvizsgálatára. Így a kitűzött célok és a hozzájuk rendelt források nem voltak összhangban. Jól mutatja ez, hogy az indikátorok nem töltötték be a nekik szánt szerepet, nem tudták megfelelően erősíteni a pénzek elköltésének a célzottságát.

E példák mindenkit meggyőzhetnek arról, hogy nemcsak elméleti megfontolásokból, hanem ellenőrzési tapasztalataink alapján is állíthatjuk: a közpénzek hatékony felhasz-

nálásának és az ezt megalapozó tervezésnek előfeltétele, hogy legyenek a felhasználás eredményességét (a célok megközelítését) és hatékonyságát (a felhasznált erőforrásokat) jól kifejező, mérhető (időben rendelkezésre álló, a valóságot tükröző adatokkal alátámasztott) indikátorok. Ezért az ÁSZ szorgalmazza, hogy a közpénzek odaítélésének feltétele legyen a mérhető teljesítményindikátorok meghatározása. A teljesítményindikátorok meghatározását követően az ÁSZ az ellenőrzésekkel értékteremtő munkát végezne azzal, hogy mérhetően, összehasonlíthatóan be tudná mutatni a Value For Money szempontjából a felhasznált közpénz hasznosulását.

Az ÁSZ a közpénzek felhasználását és a közvagyon hasznosítását ellenőrző tevékenysége során azt is vizsgálni tudja, hogy a széles értelemben vett kormányzati intézkedések milyen módon járultak hozzá a gazdasági teljesítmény növeléséhez. Például a kutatás-fejlesztésre vagy a szakképzésre elköltött pénzek 2–3 vagy akár 5–10 év távlatában mérhető módon miként hasznosultak, és ezt milyen indikátorokkal lehet mérni. Természetesen e munkában támaszkodhatunk az OECD, az Európai Bizottság és más nemzetközi szervezetek indikátorrendszerére is.

Az ÁSZ az ellenőrzési szakma szabályai alapján teljesítmény-ellenőrzéssel és megfelelőségi ellenőrzéssel tudja megközelíteni a gazdasági teljesítmények mérését. A teljesítmény-ellenőrzés módszerével szélesebb területet felölelve lehet bemutatni a közpénzek tervezésének és felhasználásának gazdasági teljesítményét, társadalmi hatását. A megfelelőségi módszerrel a tervezés során a célok, teljesítménymutatók meghatározását és azok megvalósulását lehet kontrollálni. A két módszer indikátorai, az ellenőrzött területek köre részben lefedi egymást, de a két módszer más szempontból történő megközelítéssel tartalmaz információkat a gazdasági teljesítményre való hatás bemutatására.

A teljesítmény-ellenőrzések elvégzésének alapfeltétele, hogy:

- rendelkezésre álljanak jól definiált teljesítménymutatók az értékelések elvégzéséhez;
- az eredményesség értékeléséhez legyen meghatározva célérték a megfelelő indikátorokhoz; valamint
- álljanak rendelkezésre adatok a teljesítménymutatók alakulásának nyomon követéséhez.

A teljesítmény-ellenőrzéseket olyan teljesítménymutatók alapján célszerű lefolytatni, amelyek elfogadottságát társadalmilag és szakmailag – beleértve az ellenőrzött szervezetet is – széles körű egyetértés övezi. Az eredményesség értékeléséhez pedig nem is lehet más mutatót észszerűen alkalmazni, mint amit a célokat megfogalmazó szervezet meghatároz. Ez látszólag magától értetődő.

Az ÁSZ legfontosabb feladata: a közpénzek felhasználásának rendszerszerű jobbá tétele

A fenti tapasztalatokból következően az ÁSZ azt tartaná járható útnak, hogy ne önálló hatásvizsgálatot, teljesítmény-ellenőrzést végezzen, hanem azt ellenőrizze, hogy a kormányzat oldaláról elvégezték-e az előzetes hatásvizsgálatokat, illetve, hogy megteremtették-e az utólagos hatásvizsgálatok és teljesítmény-ellenőrzések elvégzésének a feltételeit (meghatároztak-e mérhető célokat, teljesítményindikátorokat, megszervezték-e az adatok naprakész gyűjtését, a feldolgozás informatikai támogatását). Más számvevőszékek körében folytatott tájékozódásunk is ezt az irányvonalat támasztja alá. E megközelítés mellett szól, hogy a Kormány már kialakította a jogszabályalkotás hatásvizsgálati rendszerét: valamennyi jogszabály megalkotása előtt kötelező hatásvizsgálatokat lefolytatni, és jogszabályok rendelkeznek az utólagos hatásvizsgálatok elvégzéséről is. Következésképpen a hatásvizsgálatok megléte, azok minősége ellenőrizhetővé vált megfelelő ellenőrzés keretében is a meghatározott célindikátorok alapján.

Az ezen túlmenő, a tényleges eredményeket is értékelő teljesítmény-ellenőrzésnek az lehet a szerepe, hogy az ÁSZ objektív képet ad a kormányzati szervek által meghatározott mutatószámok alakulásáról és a célértékek eléréséről az ellenőrzött szervezet, az Országgyűlés, a Kormány és a közvélemény részére. Az eredmények elmaradásának megállapítása esetén az ÁSZ javaslatokat tehet az ellenőrzött szervezeteknek a döntés-előkészítési és végrehajtási folyamat menedzselésének javítására. Az ennek nyomán kötelezően elkészítendő intézkedési tervek végrehajtása segíti majd a későbbi döntések eredményesebb, hatékonyabb megvalósítását.

Ez politikai szándék kérdése is, de le kell győznünk a döntés-előkészítést végzők ellenállását is. A napokban felkérést kaptam, hogy vegyek részt az Államreform-bizottság ülésein. Egy ideig gondolkoztam, hogy összeegyeztethető-e az ÁSZ kormányzattól való függetlenségével az, hogy elnöke bekapcsolódik a kormányzati intézkedéseket kidolgozó, azokat értékelő testület munkájába. Azt gondolom, hogy nem lenne helyes, ha az ÁSZ szakmapolitikai kérdésekben nyilvánítana véleményt. Mégis elfogadtam a felkérést, abban a meggyőződésben, hogy az ÁSZ e testületben is sokat tehet azért, hogy a kidolgozandó javaslatok várható hatásait a javaslattevők érdemben vizsgálják, és teremtsék meg az utólagos ellenőrizhetőség feltételeit is. Következésképpen ezen a fórumon is azok szövetségeseként lépek fel, akik a teljesítmény-ellenőrzést alapvető fontosságúnak tartják.

Ez azonban csak akkor valósulhat meg, ha sikerül egy megfelelő, tudományosan alátámasztott indikátorrendszert kidolgozni. Ezért az ÁSZ üdvözli az e célt szolgáló tudományos kutatásokat.