

Gondolatok a költségvetési szervek gazdálkodásának korszerűsítéséről az állami pénzügyekről szóló törvény keretei között

Mlinkó Mária kinevezett polgári alkalmazott

Hosszú évek összehangolt munkájának eredményeként 1979 április 26-án megjelent és kihirdetésre került az

állami pénzügyekről szóló II. törvény,

amely az állami pénzügyi viszonyokkal összefüggő jogokat és kötelességeket, a költségvetési intézményekre vonatkozó legfőbb előírásokat magas szintű jogszabályban állapítja meg.

I.

Röviden a törvény és a pénzügyi jog rendszeréről

A szocialista pénzügyi jog a jogrendszerben – amely 12 jogágból áll –, a harmadik helyen szerepel az államjoggal és államigazgatási joggal egy helyen.

A pénzügyi törvénnyel, mint szocialista pénzügyi jogunk most kihirdetett legmagasabb szintű új jogforrásával kapcsolatban azt is indokolt megvizsgálni – e téma részletesebb kifejtésének igénye nélkül –, hogy az szerkezetével hogyan „követi” e jogág rendszerét, azaz különös részi tagozódását.

[A pénzügyi jog körének felosztása: költségvetési jog, állambevételi jog (ennek keretében adójog, vámjog, illetékjog és jövedéki jog), vállalati pénzügyi jog, a bank- és hitelrendszer pénzügyi joga, a pénzrendszer joga, a pénzforgalom és elszámolások normái, az állami biztosításügy pénzügyi joga, a devizajog pénzügyi jogi vonatkozásai és a pénzügyi ellenőrzés szabályai.]

A többi szocialista állam törvényéhez hasonló szerkezetű és nagy terjedelmű a költségvetési jog két fejezete, amely az eddigi rendeleti jogot törvény szintre emelte és hatályon kívül helyezett két törvényerejű rendeletet. A törvény különös részében az első helyen szerepel a költségvetési jog, amely az államhatalmi és államigazgatási szervek és ezek alá tartozó összes szerv gazdálkodására, valamint a rendszerére vonatkozó jogokat foglalja magában. Ez a kiemelt hely is mutatja, hogy a törvény az állami pénzügyek rendszerében milyen nagy fontosságot tulajdonít az állami költségvetésnek. A 3. § kimondja, hogy az állami költségvetés: „... a népgazdaság pénzügyi irányításának egyik eszköze.”

Megjegyzést érdemel, hogy a törvényhez bevezető rész is tartozik, amely a szocialista jogelmélet álláspontja szerint: „különös jelentőségű jogszabályokhoz illik...” A bevezető kiemeli a „kölségvetési intézmények” kategóriáját – amely jogintézményekre és nem a szervezetekre vonatkozik –, kifejezésre juttatva ezáltal azt is, hogy *törvényünk kölségvetés-centrikus*.

Viszonylag részletesebben foglalkozik a törvény az állami kölségvetés rendszerével, a tanácsok kölségvetési gazdálkodásával, valamint a kölségvetési szervek pénzgazdálkodásának szabályozásával. Ennek oka az, hogy az állami kölségvetési gazdálkodásra vonatkozó, magasszintű jogszabály a felszabadulást követően mind ez ideig nem született. Ugyanakkor az állami pénzügyekről szóló törvény mindazokat a feladatokat is megkívánja oldani a kölségvetési szervek tekintetében, amelyeket önálló törvény old meg a vállalatok alapításával, megszüntetésével, feladatának meghatározásával, irányításával és más kérdéseivel összefüggően. A pénzügyi törvény egyben tehát intézményi törvény is, ami más szavakkal azt jelenti, hogy az állami pénzügyek rendszerén keresztül (vagy segítségével) átfogja az egész gazdasági folyamatot, emellett *vállalati törvény típusú is* a gazdálkodók meghatározott körében.

(A kölségvetési rendszerre korlátozó, tehát szűkebb tárgyú kodifikáció gondolata már az 50-es évek végén felmerült a Pénzügyminisztérium részéről. A 3021/1971. Kormányhatározat az 1971–74. évek közötti jogalkotás feladatai közé vette fel az „államháztartási törvény” kidolgozását. A továbbiakban a Minisztertanács 3223/1975. számú határozatában az 1975–80 közötti időszak kodifikációs feladatai között szerepelt az állami pénzügyekről szóló törvény megalkotása. A kölségvetési gazdálkodás intézményrendszerét átfogó államháztartási törvény helyett tehát egy *általános pénzügyi törvény* mellett döntött jogpolitikánk.)

A kölségvetési gazdálkodás rendszerének áttekintésére és korszerűsítésére az állami pénzügyekről szóló törvény kihirdetése önmagában is megfelelő alkalom. (A kölségvetési szervek gazdálkodása korszerűsítésének igénye és annak lehetőségei a pénzügyi törvényben lényegében meg is fogalmazódtak.) Teljesen jogos volt tehát a Minisztertanácsnak az a döntése, hogy az államigazgatási munka továbbfejlesztése során a kölségvetési tervezés, gazdálkodás és beszámolás rendszerét *korszerűsíteni* kell.

Az állami pénzügyekről szóló törvény előkészítése keretében a kölségvetési szervek gazdálkodási rendszerének felülvizsgálata lényegében befejeződött. A felülvizsgálat feltárta a gazdálkodás korszerűsítésének főbb indokait, egyben megalapozta azokat a javaslatokat – amelyek elfogadásuk után –, a pénzügyminiszteri végrehajtási rendelet elvi alapját képezik.

A korszerűsítésre vonatkozó elgondolások kialakításában az állami pénzügyekről szóló törvény és a végrehajtásról szóló minisztertanácsi rendelet elvei és rendelkezései érvényesülnek.

E rendelkezések egy része (a gazdálkodás hatékonyságának javítására vonatkozó kötelezettség, az állami kölségvetésnek, a tanácsok kölségvetési gazdálkodásának, az állami kölségvetési szervek pénzgazdálkodásának szabályozása) a kölségvetési gazdálkodásban érvényesítendő *legfontosabb követelményeket* – és ebből levezethetően a kölségvetési gazdálkodás korszerűsítésének lehetséges irányát – fogalmazta meg. Más rendelkezések (a törzskönyvezésre, a kölségvetési szervek pénzeszközeinek alapszerű kezelésére, e szervek érdekeltségi rendszerére vonatkozó stb.) *kötelező előírást* jelentenek. Végül *lehetőség* formájában is tartalmaz a pénzügyi törvény a kölségvetési gazdálkodásra vonatkozó rendelkezé-

seket (ilyen az állami költségvetés és a költségvetési szervek kapcsolatának szabályozása, ami az ún. nettó vagy bruttó kapcsolódást egyaránt lehetővé teszi és megalapozza a pénzellátás egyszerűsítését; vagy az a rendelkezés, ami lehetővé teszi önálló gazdálkodási jogkörrel nem rendelkező költségvetési szerv létrehozását is).

Készülőben van tehát az új „107-es” pénzügyminiszteri utasítás, amely az állami pénzügyekről szóló törvénnyel összhangban azt a legfontosabb célt tűzi ki mindeneelőtt, hogy:

- a gazdasági racionalizálás fokozódjon, ugyanakkor
- az elért eredményeinket megőrizzük.

II.

A korszerűsítés koncepciójának vázlatja

A költségvetési gazdálkodás korszerűsítése az alábbi területeken megy végbe:

1. Bruttó költségvetési mérleg a tervezésben és a zárszámadásban.
2. Nettó finanszírozás a pénzellátásban.
3. Egyszámlarendszer a pénzforgalom lebonyolításában.
4. Differenciált szervezeti hierarchia kialakításában.
5. A pénzforgalmi és az üzemgazdasági szemlélet felesleges párhuzamosságok nélküli összekapcsolásában.
6. A központi akarat és a költségvetési szervek gazdálkodási önállóságának összehangolásában.

Az egyes részterületek korszerűsítési programjának tömören megfogalmazott lényege a következő:

Az 1. pont szükségessége a jelenlegi rendszer ismertetése után önmagából adódik.

Jelenleg az állami költségvetés a költségvetési kapcsolatok sajátosságainak megfelelően – vegyes rendszerű. Ez azt jelenti, hogy a vállalatok nettó módon kapcsolódnak az állami költségvetéshez; a költségvetési szervezetek egy része bruttó módon, más részük (a költségvetési folyószámlás szervek és költségvetési üzemek) nettó módon, míg bizonyos költségvetési alapok egyáltalán nem szerepelnek az állami költségvetésben.

Ennek az a következménye, hogy az állami költségvetés mérlege ma nem tükrözi a költségvetési gazdálkodásnak a teljes folyamatát. Cél a bruttó kapcsolatok egységes rendszerének megteremtése.

2. A pénzellátás rendszerét a maihoz viszonyítva lényegesen egyszerűsíteni kell. Minden költségvetési szerv nettó, „folyószámlás” költségvetési szerv lesz, amennyiben a bevételek levonása után „nettósított” előirányzata kerül megfinanszírozásra.

3. pont az előzővel szorosan összefüggő egyszerűsítési törekvések következménye. Jelenleg a költségvetési szervekre (is!) a bankszámla és pénzforgalom túlzott rendszere a jellemző. A pénzforgalom az egész népgazdaságban a szükségesnél lényegesen nagyobb méreteket öltött. Ezért szükséges lesz a folyószámlatípusú bankszámlarendszer általános bevezetése, amelynek lényege: az operatív gazdálkodás körében valamennyi költségvetési szervet bevételeik fogadására alkalmas egyetlen, folyószámla-típusú bankszámlával látnának el.

4. pont lényeges előrelépést jelent a szervezeti integráció terén. Olyan gazdálkodási-szervezeti rendszer kiépítésére van szükség, amely az irányító szervek felügyelete alá tartozó intézmények szakmai tevékenységének és gazdálkodásának észszerű összevonására irányuló törekvéseket keretekkel is alátámasztja. Ennek megfelelően 3 szervezeti kategória szerepel javaslatként:

- teljes jogkörű költségvetési szervek (önállóan gazdálkodó);
- nem teljes jogkörű költségvetési szervek (részben önállóan gazdálkodó);
- azok az önálló intézmények, amelyek gazdálkodási joggal nincsenek felruházva.

A kategóriába sorolás legfontosabb kritériumai:

- az önálló bankszámla;
- elkülönített gazdálkodó szervezet létrehozása, melynek vezetőjét a felügyeleti szerv vezetője nevezi ki;
- kettős könyvvitel vezetés (mely alól csak a helyi tanács kivétel);
- a költségvetési törzsdattárban önálló hely.

Az intézmények besorolását a felügyeleti szervnek mielőbb el kell végeznie.

Összességében kell megítélni az intézményeket. Célszerű, hogy a 4-5 mFt-nál kisebb volumenű intézmények önálló gazdálkodási jogkört ne kapjanak.

A gazdálkodás hatékonyságának, kulturáltságának emelését is előnyösen érintené mindez. Mód nyílna arra, hogy a kisebb létszámú, vagy kevésbé fontos szakfeladatokat ellátó részjogkörű egységek mentesüljenek azoktól a feladatoktól, amelyek teljes értékű ellátása megfelelő színvonalon csak fejlettebb szervezeti keretek között követelhető meg.

5. Jelenleg költségvetésünk csak pénzforgalmi szemléletű. Ez azt jelenti, hogy a gazdálkodás megítélése szinte kizárólagosan a pénzforgalmi szemléletben előirányzott és teljesített bevétel vagy kiadás összehasonlításán alapul. Sem a tevékenység egészének, sem a feladat megoldását közvetve vagy közvetlenül elősegítő belső szolgáltatásoknak a hatékonyságát nem vizsgálják. A költségvetési gazdálkodásban a szakmai tevékenységre a pénzügyi és anyagi eszközök nem gyakorolnak megfelelő hatást. Nem gazdálkodnak az eszközökkel, nem szolgáltatják, hanem csak kiszolgálják azokkal a szakmai oldal által támasztott igényeket. Így a szakmai és a pénzügyi információk *nem konzisztensek* egymással.

Jelenleg – a költségvetés szervezeti rendjében a kiadások és a költségek nyilvántartására szolgáló rovat- és tételrend – a költséghelyenként is érvényesülő pénzforgalmi szemlélet következményeként – fölösleges párhuzamosságot eredményezett. Ugyanakkor a feladatok (költséghelyek) szerinti szemlélet elvonta a figyelmet a hatékony gazdálkodás alapját képező szervezeti egységek – az önállóan gazdálkodó költségvetési szervek – megfigyelésétől. A megfigyelés közép-pontjában a költséghelyenként tervezett és elszámolt kiadások, bevételek, létszám, bér, bérszínvonal stb. kerültek, az ágazatok szerinti összesítések is a feladatok (költséghelyek) – és nem az intézmények szerinti struktúrákat mutatták. Az új gazdálkodási rendszerben az operatív gazdálkodás, *párhuzamosan pénzforgalmi és üzemgazdasági* szemléletre épülne. A bevételeket és kiadásokat az intézményenként, míg a költségeket feladatonként (tevékenységenként) kellene kimutatni. Ez felelne meg a költségvetési elszámoltatás és az üzemgazdasági szemléletű elemzés kettős követelményének. Ez lehetővé tenné, hogy (mélyebb költségvetési feladat-tagolás mellett) az információk, minden szinten, a népgazdaság egységes ágazati szemléletnek megfelelően is rendelkezésre álljanak.

A költségvetési osztályozás rendszere tehát kétoldalú tevékenység:

5/a. *Pénzforgalmi szemléletű* költségvetési szerkezeti rend, a kiadások és a bevételek gazdálkodó szervenkénti tervezéséhez és elszámolásához.

Alapegységei: Rovat-csoport. – Rovat. – Tétel.

Szerkezete: – intézmény-üzemeltetés;
– állóeszköz-gazdálkodás;
– pénzellátás;
– jövedelemszabályozás;
– egyéb elszámolások.

Aggregátumai: Szakágazat – alágazat – ágazat – népgazdasági ág.

Tehát az állami költségvetés – *pénzforgalmi szemléletben* –

– fejezetekre és összefoglaló előirányzatokra,
– alapvető tevékenységi körökre,
– bevételi és kiadási nemekre
tagozódna.

Részletesebben:

– a költségvetés fejezet-rendje a jelenlegi fejezetrendet tartalmazná;
– az alapvető tevékenységi körök szerinti csoportosítás azt jelentené, hogy minden költségvetési szervet – a KSH-val egyetértésben – besorolnának a népgazdaság egységes ágazati rendszerébe amely a fenti „aggregátumokból” áll. Ennek eredményeként a szerv előirányzott, valamint teljesített bevételei és kiadásai, létszáma, vagyona (eszközei és forrásai), illetőleg az általa szolgáltatott statisztikai adatok – intézményi szemléletben – a besorolás szerinti szakágazat alatt jelennének meg;

– a bevételi és kiadási nemek szerinti osztályozás – kizárólag a költségvetési szerv szintjén és pénzforgalmi szemléletben – gyakorlatilag olyan rovatrend lenne, amelyből egyrészt kifejezésre jutnának a tényleges pénzügyi folyamatok, másfelől a bevételek és kiadások elszámolása – áttételzések nélkül – közvetlen módon történne. Ilyen formán a rovatrend három nagy részre tagozódna: – bevételek;
– kiadások;
– egyéb elszámolási körök.

A „kiadások” rész további bontása:

aa) Az állóeszköz-gazdálkodás körébe tartozó kiadások:

– beruházás;
– állóeszköz-fenntartás.

ab) A pénzellátás körébe tartozó kiadások.

ac) Jövedelemszabályozás körébe tartozó kiadások.

ad) Intézményi-üzemeltetési kiadások:

– béralap;
– személyi kiadás;
– készletbeszerzés;
– szolgáltatás.

5/b. A költségvetés pénzforgalmi szemléletű szerkezeti rendjének kialakításával együtt megvalósulna az *üzemgazdasági szemléletű* osztályozás is.

Alapegysége: költségvetési feladat.

Szerkezete: szakfeladatrend a népgazdaság szakágazati rendjére épülve.

Aggregátumai: fejezet, – központi szervek, – tanácsok, – együtt.

Az üzemgazdasági szemlélet érvényrejuttatásának eszköze a szakfeladatrend lenne. A szakfeladatok rendje az alapvető tevékenységi köröket kifejező, a népgazdaság egységes ágazati rendszeréhez tartozó szakágazatok további részletezésé-
ként jelenne meg.

A szakfeladatrend üzemgazdasági szemlélete abban jutna kifejezésre, hogy az intézmények szakfeladatonként terveznék és számolnák el a szakmai tevékenységükkel összefüggő:

- folyó évi bevételi előírást;
- a befejezett és a befejezetlen termelés, szolgáltatás költségeit;
- a természetes mértékegységgel mérhető mutatószámokat és
- az eredmény szemléletű (bevételi előírás-költség) normatívákat.

6. ponthoz.

A költségvetési szervek gazdálkodásáról az elmúlt években szerzett tapasztalatokból azt a legfőbb következtetést lehet levonni, hogy a termelőterületekhez hasonlóan itt is növelni kell az érdemi irányítás szerepét. Ez nem sérti, hanem feltételezi és igényli a tanács, az intézményi önállóságot, mert más dolog az erőforrások népgazdasági elosztása és a lehető leghatékonyabb „helyi módszerek” kiválasztása, és megint más kérdés a pénzeszközök intézményi felhasználása. A széleskörű információk birtokában elosztott erőforrásokat az intézményeknek nagyfokú önállósággal kell felhasználniuk, hogy a gazdasági feltételek változásához rugalmasan tudjanak igazodni. Ehhez azonban nekik is világos információkra van szükségük. Az intézményi önállóságnak azonban önmagában nincs értelme, mint ahogy a pénzeszközök decentralizálásának sem, csak akkor, ha az egyes költségvetési szervek képesek is az önálló gazdálkodásra, illetve az eszközök decentralizálásával a szükséges feladatokat népgazdaságilag jobban, gyorsabban, általában előnyösebben lehet elvégezni.

Az itt előadottak együttvéve segítik a költségvetési gazdálkodás olyan új rendszerének a kialakítását, amely túlszabályozás, felesleges gyakori beavatkozások nélkül is megteremti a hatékony irányítás feltételeit, általában ösztönöz az ésszerű gazdálkodásra, biztosítja a terület „illeszkedését” a népgazdasági folyamatokba.

III.

A költségvetési szervek gazdálkodásának az előbbieken körvonalazott továbbfejlesztése egyaránt kiterjed a tervezésre, a gazdálkodásra és a gazdálkodásról készülő beszámolásra, illetve ezek valamennyi fontosabb elemére, eszközére.

A tervezés

A tervezésben kétirányú változtatás látszik szükségesnek: az egyik lépés a népgazdasági tervezésben a *középtávú pénzügyi* tervezés megerősítését és az éves tervezéshez való határozottabb csatolását, az ennek megalapozásához való felhasználását, viszonylag hosszabbtávú szemlélet meghonosítását jelentené a költségvetési gazdálkodásban.

A másik lépés elkerülhetővé tenné azt, hogy az *állandó* (változatlan mennyiségben és minőségben megoldandónak ítélt) költségvetési feladatokhoz szükséges forrásokról is *évenként* alkudozzanak a költségvetési szervek az őket finanszírozókkal. Ez az erőforrások koncentrált felhasználását is segíti.

A Pénzügyminisztérium véleménye szerint elengedhetetlen a társadalmi közkiadások komplex (beruházást és működési kiadást egyaránt felölelő) népgazdasági *középtávú* tervének az elkészítése az alapos döntéselőkészítés végett, ami nem jelent a népgazdasági folyamatoktól független pénzügyi elkötelezettséget. Ennek megkövetelésére egyébként az állami pénzügyekről szóló törvény lehetőséget ad.

Vita alakult ki abban a kérdésben, hogy elkötelezettség-e az ötéves terv?

A Pénzügyminisztérium úgy foglal állást ebben a vitában, hogy csak a már előrehozott döntésekre készüljön terv. S mivel még így sem tekinthető „köbcvésett igazságnak”, a gazdasági feltételekhez való jobb igazodás érdekében „alsó-felsőhatáros” tervek kerülnének kidolgozásra.

Ezáltal érvényesíthetővé válna azon gazdaságpolitikai követelmény a VI. és további ötéves tervidőszakokban, amely szerint a gazdasági helyzet által meghatározott költségvetési lehetőségekből csakis annyi fejlesztés történjen, amennyi nem akadályozza a meglévő és szükséges intézmények, szervezetek, rendszerek színvonalas fenntartását.

Ugyanakkor sok érv szól a pénzügyileg is kitöltött ágazati komplex tervek mellett. Leginkább az, hogy az egységes irányítás, ellátás társadalompolitikai követelményét ágazati koncepció nélkül még közelíteni sem lehet.

(Az ágazati minisztériumok többsége vitatja a középtávú tervek szükségességét a költségvetési szervekre vonatkozóan is és az ágazati, felügyeleti szervek tekintetében is. Ennek magyarázata abban lehet, hogy a minisztériumok, országos hatáskörű szervek egyedi törekvéseiket az átfogó megítélés hiányában könnyebben, eredményesebben érvényesíthetik.)

A másik lépés kiindulópontja az a feltevés, hogyha bizonyos feladatokat a társadalom érdekében meg kell oldani és erre meghatározott intézmények működnek, akkor azokat finanszírozni kell. Ennek jelentőségét nem lehet eléggé hangsúlyozni, amikor a népgazdaság rendelkezésére álló források lassú bővülése mellett kell az alapvető ellátás körében kiegyensúlyozott, lehetőleg nyugott körülményeket teremteni. Más kérdés az – és ebben időről időre érdemi-szakmai döntéseket kell hozni –, hogy hol húzható meg a társadalom érdekében szükséges feladatok határa. Ha az intézmények feladatai egyik évről a másikra *nem módosulnak*, akkor évről évre közvetlenül *ugyanakkora reálértékű* pénzre van szükségük. (Ez durván az előirányzatoknak az ún. bér és dologi automatizmus-sal való évenkénti emelésével érhető el.) Az intézmények tevékenységi körének szűkülése, vagy valamely feladatának csökkenése esetén elvárható tőlük, hogy költségvetési tervükben ennek megfelelő pénzeszközöket *ne* tervezzenek. Függetlenül tehát attól, hogy jó vagy rossz az elnevezés, a fenti értelemben kialakított számítási anyagok gépi adatfeldolgozásából állapítható meg az a *költségvetési elkötelezettség*, amely a kiegyensúlyozott intézményi gazdálkodás alapja. Ezzel – a fent említett érdemi döntést követően már – a pénzeszközök ésszerű elosztásáért felelős szerveknek túl sokat nem érdemes foglalkozniuk. Ezért látszik célszerűnek az, hogy valamennyi költségvetési szerv készítsen az előbbieknél megfelelő számítási anyagot, és legyen az *véglegesen jóváhagyott* költségvetés, mind-

azoknál akiknél az adott költségvetési évben az eszközök koncentrált felhasználása érdekében sem a feladatok nem bővülnek, sem az ellátás minőségi szintjét nem akarjuk, vagy már nem tudjuk módosítani.

A szabadon elkölthető pénzeszközök elosztása a fenti összesítést követően kezdődhet el.

Leegyszerűsítve és összegezve az elképzelést:

– a fentiek alapján az intézmények rendelkeznek egy ideiglenesen jóváhagyott költségvetéssel, amelyről „nem érdemes vitatkozni”; a népgazdaság lehetőségeitől függően kapott további juttatás-fejlesztésről külön költségvetést készítenek, ez kerül jóváhagyásra. Amelyek nem kapnak költségeikre preferenciát, vagy nem akarják tovább fejleszteni, azoknak az intézményeknek a továbbiakban nem kell költségvetést készíteniük.

Ezzel az elosztási módszerrel az elkötelezettséget ismerik el. A szabadon elkölthető pénzeszközök felosztása koncentráltabbá válik. (Az előzetes véleménykérésekor az irányítóhatóságok intézményeik elkötelezettségének pontos ismeretét nem igényelték, sőt ezen információ megszerzését ellenezték a tervezés menetének vélt meghosszabbítása miatt. A Pénzügyminisztérium úgy ítéli meg, hogy az erőforrások koncentrált elosztása érdekében az elkötelezettségek ismeretére mindenképpen szüksége van ezzel egyszersmind megakadályozhatja, hogy a meglevő feladatok ellátásának rovására vállaljanak az intézmények új feladatokat.)

Amennyiben a költségvetési tervezésben érdemben akarunk előre lépni, azt a javaslatot kell elfogadni, hogy az intézmények a jelenleg hatályos tervezési időpontban és változatlan munkamódszerrel készítsék el a számítási anyagokat. Ezek népgazdasági összesítését követően fogja a Pénzügyminisztérium javaslatát kialakítani a fejezetek költségvetésére oly módon, hogy abban élesen szétválasztja és *egyösszegben feladatokra* bontva meghatározza a működési költségvetés „fejlesztésére” szánt összeget. A felügyeleti szervek is ugyanezzel a módszerrel – vagyis *egyösszegben, feladatonként történő meghatározással* – bontják le az ellátás mennyiségi és minőségi javítását szolgáló erőforrásokat.

A javaslattal kapcsolatban megfontolást igényel:

– az elmúlt időszakban megfelelő információk hiányában és más okok miatt is a rendelkezésre álló források szétosztása eléggé ötletszerűen, a tényleges egyedi igényekkel kapcsolatban történt. Ennek következménye az, hogy területi, ágazatok közötti és más feszültségek keletkeztek. Az ajánlott tervezési megoldás – hacsak induláskor valamilyen korrekciós (megoldás) hatás nem érvényesül – ezeket a feszültségeket nem tudja megszüntetni. El kell dönteni, hogy ez az induláskori kiigazítás szükséges-e és végrehajtható-e. Ha igen, a változtatáshoz mindenkinek egy előre meghatározott séma szerint újonnan el kell készítenie az 1979-es költségvetését. (Ez volna az ún. „0-bázisú” – változatlan feladatú – költségvetés.) Ez az utolsó év ugyanis, amikor azt a tényadatokkal is egybe lehet vetni.

A vállalati tapasztalatok hűen bizonyítják, hogy egy-egy ilyen rendezés a jövedelmek vállalatok számára előnyös átrendezésével szokott járni, amelyekre jelenlegi adottságainkat tekintve, a költségvetési intézményeknél nincs lehetőség, ezért átrendezni csak az 1979. évi tényleges globális társadalmi közös fogyasztás összegéig lehet. Külön vizsgálatot igényel az átrendezés ágazatokon belüli és ágazatok közötti hatása;

- a tervezésnek ebben a szakaszában az elkötelezettségek megállapítása a cél, ezért nem célszerű, hogy a helyi tanácsok is készítsenek számítási anyagot, csupán azért, hogy formailag is mindenkor elismerést nyerjen a helyi tanácsok önállósága.

A gazdálkodás

A gazdálkodást módosító javaslatok olyan gazdálkodási rendszer létrehozására irányulnak, amelyben:

- az egyes szervezetek képesek az önálló gazdálkodásra és érdekeltek abban;
- határozottabban lehet a népgazdasági törekvéseket e területen is érvényesíteni, a lakossági és beruházási vásárlóerőt szabályozni, a munkaerőgazdálkodást irányítani, vagy más célokat elérni.

E célokat is figyelembevéve gazdálkodási rendszer követelményeihez igazodóan a jelenlegi rendszeren csak néhány helyen kell változtatni.

1. Az ésszerű gazdálkodás megköveteli, hogy a tervezést követően a pénzeszközök felhasználására az intézmények viszonylag szabad kezét kapjanak, az önállóság keretében a mainál jobban bontakoztassák ki azt a szemléletet és magatartást, ami a gazdálkodás mindenirányú korszerűsítését, ésszerűsítését követeli és valósítja meg ezen a területen is. A gazdálkodás rendszerének többirányú változtatásával látszik ez a cél elérhetőnek. E változások nem egyirányúak és a gazdálkodásban, az állami vagyon kezelésében a felelősség fokozását is eredményezik:

- talán a legfontosabb változás, ami a javaslatban szerepel, hogy a nem működési bevételek meghatározott mértékű többlete saját hatáskörű felhasználására adna lehetőséget;

- változást jelent az év végi maradványokkal kapcsolatos eljárás. Ez az alapszerű kezelés elvét nem érintené. A maradványoknak (saját hatáskörben is elvégezhető és kellően ellenőrzött) a felülvizsgálata után a költségvetési szervet megillető rész egyértelműen megállapítható és (a kiemelt és céljellegű előirányzatokra vonatkozó előírások figyelembevételével) korlátozás nélkül rendelkezésre áll;

- elveiben a jelenlegivel megegyező az intézményi érdekeltségi rendszer, mégis annyiban különbözik attól, hogy a bevételek beszédésében és növelésében (a nettó pénzellátás és az előirányzat módosítás lehetősége következtében) szélesebb körben válnak érdekeltté. Továbbra is az általános, kimenő teljesítmények alapján mutatókkal nem mérhető tevékenység lehető legnagyobb ellátására a maradványérdekeltség fog ösztönözni, abban olyan pénzeszközök akkumulálódnak, s használódnak fel, amelyek lerakódása jelzi az intézmények viszonylag hosszabb távú gazdasági szempontjainak az érvényesülését. Azon intézményeknél, ahol a vállalkozási jellegű tevékenységek mérhetők, de ebben az értékmutatók valamilyen szerepet játszanak, eredményérdekeltségi rendszer működhet, amiben az alapok képzése és felhasználása a vállalatokéhoz hasonló;

- az intézményi gazdálkodás önállóságának és hatékonyságának növeléséhez az operatív gazdálkodásban, annak technikájában is meg kell teremteni a feltételeket. Ezért törekednek a „megpántlikázott” feladatok és pénzeszközök leszűkítésére, illetve kezdetként legalább az azonos döntési körbe tartozók összevonására. Természetesen ez nem zárja ki, sőt a gazdasági tisztánlátás, elemzés

végezt éppenséggel megköveteli az igen részletezett nyilvántartásokat, elszámolásokat. A költségvetési szervek a vállalatokhoz hasonlóan egyetlen számláról (ún. folyószámláról) fognak gazdálkodni szigorú bruttó elszámolás mellett. A pénzellátás is leegyszerűsödik. Valamennyi költségvetési szerv *minden bevételét felhasználhatja kiadásai teljesítésére*, felügyeleti szervétől illetve az állami költségvetéstől csak ezek különbségének megfelelő támogatásban részesül. Emellett mód nyílik arra, hogy a pénzellátás – az állandó feladatokat illetően – egyszerűsített (automatikus) formában folyjék;

– az egész költségvetési gazdálkodásban tért fog kapni a menedzserfejjel való gondolkodás, hiszen a jövőben nemcsak bevétel-kiadást fognak az intézmények elszámolni, hanem az e terület sajátosságainak megfelelő „árbevétel” és költséget. Ezáltal makró és mikrószinten ismertté tehető az, hogy mi mibe kerül az „állami szolgáltatások” közül. Ez az első lépés ahhoz, hogy a nem nyereségre gazdálkodó szervezeteket is ésszerű gazdálkodásra kényszerítsék.

2. Önállóan csakis olyan intézmények gazdálkodhatnak, amelyek erre képesek. A különféle tevékenységek és szervezetek összehangolására, értelmes átrendezésére több éve folyó (összefoglalóan az intézményi integrációval jelölhető) folyamatot a költségvetési gazdálkodás módosításával is elő kell segíteni.

Ezért az állami pénzügyekről szóló törvény törzskönyvezésre vonatkozó rendelkezésének végrehajtása alkalmával (és ezt követően folyamatosan) a felügyeleti szerveknek felül kell vizsgálniuk az egyes intézmények gazdálkodási „jogosítványait”.

A szakmai tevékenységgel az országos és a területi feladatok megoldásában vállalt kötelezettségekkel és más – a felügyeleti szervek sajátos körülményeire és a költségvetési szerv tevékenységének terjedelmére is tekintettel meghatározott – érdemi kritériumokkal összehangoltan a költségvetési szerveket a részükre adott gazdálkodási jogosítványoktól függően három csoportba (önállóan gazdálkodó, részben önállóan gazdálkodó és gazdálkodási jogkör nélküli) kell sorolni.

Az önállóan gazdálkodók bér gazdálkodási joggal is rendelkeznek, saját számlájuk van, elkülönített a gazdasági szervezetük, mely képes a kettős könyvvitel vezetésére. Részben önálló az a szervezet, ha valamelyik az önállósághoz szükséges feltételnek nem felel meg, de számlája és önálló gazdasági szervezete van. A részben önálló gazdálkodó és a gazdálkodási jogkör nélküli költségvetési szerv közvetlenül, vagy közvetve önállóan gazdálkodó költségvetési szervhez kapcsolódik.

3. A lakossági vásárlóerő egységes irányítása érdekében és a gazdálkodás önállóságának ez oldalról való megalapozására:

- a béralap részévé kell tenni a jutalmat;
- a vállalatokhoz hasonló módon kell szabályozni az intézményi érdekeltségi alpból történő lakossági jövedelem-kifizetéseket.

E javaslatokkal széles körben egyetértés tapasztalható. A kiáramló lakossági vásárlóerő szempontjából teljesen mindegy, hogy az bérként, vagy jutalomként kerül a lakossághoz, lényeg, hogy az mekkora.

Figyelmet érdemel az a gond, amit az új rendszerre való áttérés okozhat, mivel az egyes területek jutalmazási lehetőségei ma igen eltérőek. Két lehetőség van:

- a) a nulla-bázis keretében egységes, de népgazdasági szinten változatlan ösz-

szegű jutalmazás beépítése. Ez a módszer az egyes intézményeknél mindenképpen jelentős változásokat eredményezhet:

b) a jelenlegi feltételek „átmentésével”, ami fenntartaná az egyes ágazatok közötti – egyesek szerint megengedhető – jövedelemdifferenciákat.

Bárhogy is történik az átállás, azt követően a szabályozás leegyszerűsödik, a beralapot a lakossági vásárlóerő szabályozása során könnyebb kezelni.

(Vita van még a felhasználást illetően is: egyes intézmények úgy vélik, hogy a bér és jutalom összevonása ellenére évközben, az adott évi beralap terhére csak prémium fizethető. A Pénzügyminisztériumnak az a véleménye, hogy ezt a felfogást nem volna célszerű a szabályozásban érvényesíteni, mert ellentétes lenne a bérigazdálkodásban tervezett lépésekkel, továbbá mert – az intézményi önállóság rovására – a jutalmakról való döntés egy részét is a [beralappmaradvány] felügyeleti szervekhez helyezné át.)

A költségvetési szerveknél folyó állóeszközigazdálkodás javítása és a beruházási vásárlóerő egységes, a népgazdaság más területein érvényesülő megoldáshoz illeszkedő szabályozása végett:

– a karbantartást, felújítást összekapcsoló állóeszközfenntartási alapot kell létrehozni;

– a vállalatokhoz hasonló módon kell szabályozni az intézményi és érdekelt-ségi alapból történő beruházási kifizetéseket.

A költségvetési szerveknél az állóeszközigazdálkodásban a folyamatos működtetés, fenntartás és az időszakosan felmerülő karbantartás, javítás élesen elválik egymástól. Ez a tevékenység értelmetlen szétválasztását jelenti és a források elforgácslásához is vezet. Külön gond az, hogy a ráfordításokban a ciklikusan felmerülő (az ún. felújítás) ráfordítások nem is jelennek meg. A jelenlegi javaslat szerint a felügyeleti szerveknek az állóeszköz beruházási tevékenységre alapot kell képezniük az irányításuk alá tartozó intézmények állóeszközeinek az arányában. Ebbe a megoldásba a tanácsi felújítási alap is beépíthető, a költségvetési szervekre egységes konstrukció alakítható ki.

A felügyeleti szervek állóeszközfenntartási alapjából az intézmények szokásos karbantartási és kisebb felújítási szükségleteikre a pénzeszközöket állóeszközeik arányában automatikusan fogják megkapni. Az alap fennmaradó pénzeszközeinek elosztása a középtávú állóeszközfenntartási terv alapján történne. (A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy az állóeszközfenntartási alaphoz nemcsak a fenti módon képzett összeg (az ún. állóeszközfenntartási hányad) lesz a forrása, hanem a mai rendszerben is ismert központi hányadkiegészítés és egyéb kisebb, jelentéktelenebb bevételek is.)

Az alap képzésétől és működését függetlenül – számviteli előírás alapján – a költségvetési szervek költségeik között is elszámolnák az állóeszközfenntartási ráfordításokat. (Kétségtelen, hogy ezzel az erőforrások egy részének felhasználásáról nem a tényleges eseményeknek megfelelő tájékoztatást nyújtanak, a jelenlegi megoldásnál – ami ilyen információt egyáltalán nem ad – mégis jobb lenne.)

Az állóeszközfenntartási alap képzése nem ellentmondás mentes:

– általa ugyanis nemcsak a beruházási vásárlóerőt akarják szabályozni, hanem a beruházásokról való egységes gazdálkodást is elősegíteni, úgy, hogy közben feleslegesen a pénzeszközök se decentralizálódjanak. Ezt az ellentmondást azonban nagyon nehéz feloldani;

- a másik gond annak felismeréséből adódik, hogy nem helyes az állószközgdalkodás ilyen nagyfokú elkülönítése a gazdalkodás egészétől, viszont féltő, hogy ha az intézmény a pénzeszközeit a gazdalkodás egészébe olvasztja be, akkor ezzel az állószközgdalkodás viszonylag hosszabbtávú érdekeltisége kerül veszélybe.

Az információs rendszer

Az információs rendszernek mind a népgazdasági, mind az intézményi szintű igényeket ki kell tudnia elégíteni. A népgazdasági szintű információk biztosításához az első és elengedhetetlen feltétel a törzsadattár megteremtése, valamint az állami költségvetés olyan szerkezeti rendjének a kialakítása, amely ad annyi információt, hogy segítségével a népgazdasági erőforrások elosztásához szükséges megfelelő alapot lehessen teremteni, ítéletet lehessen alkotni a felhasználás folyamatáról, annak valamennyi tartalmi összefüggéséről; továbbá, hogy befolyásolni lehessen az elosztás és a felhasználás folyamatát. Ezen javaslattal kapcsolatban különösebb vita nem merült fel.

A „gazdalkodási” szintű információkat tekintve, olyan nyilvántartásokat és elszámolásokat kell az intézményeknek vezetniük, hogy *teljes költségüket* könnyen, áttekinthetően megállapíthassák. Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy gazdalkodni csakis a *költségek ismeretében lehet*, másrészt hogy minél önállóbban gazdalkodnak a szervezetek, annál részletesebb nyilvántartásokat kell vezetniük a maguk érdekében is, és a kellő tartalmú népgazdasági információk megalapozásához is.

(A javaslat a kiadások és bevételek elszámolását csak költségvetési szerveként kívánja meg rovatok és tételek szerinti tagolásban. A költségelszámolást pedig az intézményre jellemző, általa végzett tevékenységét kifejező szakfeladatonként írja elő. E két „dimenzió” egymást nem, vagy csak kismértékben fedi át, amit a véleményt adók nagyobb része nem érzékelt világosan, ezért túlzott adminisztrációval járó megoldásnak tart.)

A költségvetési intézményeknek el kell tudniuk számolni költségeiket, különösen akkor, ha gazdalkodási önállóságukat növelni akarják. Különösen arra a tévhitre kell felhívni a figyelmet, hogy az információkötelezettség és a gazdalkodási kööttség nem azonos fogalmak, hogy a gazdalkodási korszerűsítést úgy kell megvalósítani, hogy a költségvetési szerveknél a nyilvántartási feladatok számottevő csökkenésével párosuljon.

Ez azoknak a tervezett változásoknak lenne az egyenes következménye, amelyek szerint:

- az önállóan gazdalkodó költségvetési szervezeteknek teljes és a nem teljes jogkörűek csoportjára bontásával az utóbbiaknál az adminisztráció számottevő egyszerűsítésére nyílik - a tervezés, az elszámolás, a beszámolás terén egyaránt - lehetőség;

- a bevételek és kiadások tervezését és elszámolását a jövőben csak a gazdalkodó szervezet egészére kell a gazdalkodási események könyvviteli rögzítésére alkalmas új rovat és tételrend szerint kimutatni;

- a népgazdaság egységes ágazati rendszerének szakágazatait tovább bontva felépített szakfeladatonként pedig csak a költségeket kell - a jelenleginél lényegesen szűkebb körben - tervezni és nyilvántartani.

A költségvetési szervek gazdálkodási rendjének korszerűsítése tehát egyben a pénzügyi munka számottevő egyszerűsítését is lehetővé teszi. Nem lesz gond nélküli mindezeknek, vagy egy részüknek a gyakorlatba átvittele, a korszerűsítés, az egyszerűsítés realizálása, de a fáradtságot megéri. Tehát a jó információs rendszerrel a gazdálkodási kööttségektől is meg lehet szabadulni, ugyanakkor segítségével az intézményi és népgazdasági információs igények a modern számítástechnika adta lehetőségek alkalmazásával kielégíthetők. Ez az indoka annak is, hogy a jelenleginél jóval nagyobb szerepet szánnak a beszámolási rendszernek, amely részletesebb lesz a tervezésnél is annyiban, hogy ott a mennyiségi és minőségi ellátás javítására szolgáló összegek összevontak.

Azok a változások, amelyek a II. részben szerepeltek, az ott leírt főbb elvek szerint, az önállóság, a feladatok elhatárolása, a hatáskör és a kapcsolatok tekintetében – a jelenlegihez viszonyítva – az alábbi módosulásokat jelentik:

1. Az önállóan gazdálkodó költségvetési szerv

– Szerkezeti változtatással nem érintett előirányzatokkal való gazdálkodásának biztonsága megnövekszik, a tevékenység átgondolt, előrelátó tervezésének és annak megfelelő lebonyolításának a lehetőség megerősödik.

– Meghatározott körben realizált bevételek felhasználásáról dönt saját hatáskörü bevételi és kiadási előirányzatemelés útján.

– Rugalmas gazdálkodási lehetőséghez jut az állóeszközfenntartási célokat szolgáló pénzeszközökkel.

– A gazdálkodási körébe vont költségvetési szervnek költségvetési előirányzatait szervezetek és feladatok között szétosztja, dönt év közben azok átcsoportosításáról, meghatározza az érdekeltég rendszerét és feltételeit.

– A munkaerőgazdálkodásban a mainál nagyobb lehetőségeket és felelősséget kap a bér és a jutalom jellegű kifizetések arányának, a felhasználás céljának meghatározására vonatkozó döntési joggal.

– Jogosult a felülvizsgált (a nem elmaradt feladatokra jutó, vagy egyéb „műhibából” adódó) teljes pénzmaradvány felhasználására.

2. A felügyeleti, illetve az ágazati irányító szerv

– Növelheti hatását a szakmai gazdasági folyamatokra, a költségvetési gazdálkodásban ráháruló pénzügyi irányítási feladatok jobb, hatékonyabb megoldásával, amiben a középtávú pénzügyi tervezés korszerűsítése fontos eszköz.

– Az előbbi céloknak megfelelően módjában áll a szakfeladatrend, a költségelszámolási módszerek rugalmas, sajátos igényeknek megfelelő meghatározására.

– A költségvetési szerveket (különösen a kis intézmények) gazdálkodási feladatainak a tevékenység legcélyszerűbb ellátásához szükséges szervezeti formákba rendezi, gazdálkodási kapcsolatukat ennek megfelelően szabályozza.

– Az éves tervezésben a tevékenységüket változatlan szinten folytató (esetleg visszafejlesztendő), illetve annak terjedelmét és minőségét fejlesztő, bővítő költségvetési szerveket kijelöli, és ennek megfelelően munkálja ki a költségvetési igényeket.

– Számára lehetővé válik az önálló felújítási alapképzési jognak központi intézményeknél való megszüntetése, az állóeszközfenntartási tevékenység hatékonyabbá, előrelátóbbá alakítása.

3. A Pénzügyminisztérium

– Erősítheti a középtávú tervezést az ágazati és a központi felügyeleti területen.

– Az éves tervezésben szét tudja választani a költségvetési elkötelezettségeket az ellátás mennyiségi és minőségi fejlesztésében meglévő összegekből. Lehetővé válik ezáltal a társadalmi közkiadások bővítésének pontosabb (célzottabb) megvalósítása.

– Az elmaradt feladatokra jutó pénzmaradványokat felülvizsgálat (alku) nélkül, azonnal elvonhatja.

– Az eredményérdekeltségi rendszerek egységes alapelveinek megjelölésével hatékonyabb alkalmazásukat valósíthatja meg.

– Korlátozhatja az előirányzatok olyan évközi módosítását, ami ellentmond a gazdasági önállóságnak.

Összegezve a költségvetési szervek gazdálkodási rendjének továbbfejlesztési és korszerűsítési elveiről:

1. A társadalmi közös fogyasztás működési és beruházási kiadásairól a gazdasági lehetőségekhez igazodó, az árváltozásokkal számoló alsó-felső határos komplex és ágazati középtávú tervek készüljenek.

2. Minden intézmény oly módon készítse el költségvetését, amely állandó feladatainak pénzügyi szükségletét, a mindenkori érvényes automatizmusokat figyelembe véve tartalmazza.

Ezen „elkötelezettségek” összesítését követően a Pénzügyminisztérium az egyes irányító szervek költségvetésében egyösszegben és feladatonkénti bontásban különíti el az ellátás mennyiségi és minőségi színvonalának fejlesztésére szolgáló pénzeszközöket. Az irányító szervek a felügyeletük alá tartozó költségvetésében a fejlesztést ugyanilyen bontásban állapítják meg.

3. A beralap részévé válik a jutalom, amelyből forrástól és függetlenül bármely bér és bérjellegű kiadás, illetve jutalom kifizethető.

4. Állóeszközfenntartási alapot kell a felügyeleti szerveknek intézményeik állóeszközeinek arányának képezni, amelyből a karbantartási és kisebb felújítási célokra szolgáló összegeket az intézmények automatikusan kapják meg, míg a nagyobb felújítások megvalósítása a középtávú állóeszközfenntartási terv alapján történik.

5. Az intézmények tevékenységének ésszerű ellátására általában a maradványérdekeltségi rendszer ösztönöz, azoknál a szervezeteknél azonban, ahol az eredmény mérhető, az eredményérdekeltségi rendszer. Az alapok képzési és felhasználási szabályai a vállalatokéhoz hasonló.

6. A pénzellátás nettó alapon 10 hónapig automatikusan, majd az egész tevékenység felülvizsgálatát követően (félévkor vagy az év végén) történik. Az elszámolás minden esetben bruttó.

7. Az intézmények gazdálkodási jogosítványait a felügyeleti szervek felülvizsgálják és az új jogosítványokat oly módon adják meg, hogy az intézményeket önállóan gazdálkodó, a részben önállóan gazdálkodók, vagy a gazdálkodási jogkör nélküliek csoportjába sorolják. Meghatározzák továbbá, hogy a részben önállóan gazdálkodó és a gazdálkodási jogkör nélküli költségvetési szervek mely önállóan gazdálkodó szerv gazdálkodási hatáskörébe tartoznak.

8. A költségvetési elszámolás szokásos pénzforgalmi szemlélete (bevétel-kiadás) kiegészül gazdálkodói szempontú (árbevétel-költség) elszámolással.

9. Törzsadattárat kell létrehozni, mely az intézmények azonosítására szolgáló törzsszámon kívül a gazdálkodási jogkört, a fejezeti hovatartozást, a gazdálkodási formát, az alapításkor és azt követően beruházások eredményeként kialakult feladatmutatókat tartalmazza.

10. Megnövekszik a funkciója és emiatt a tervezésnél is részletesebbé válik a költségvetési beszámolási rendszer.

(A jogszabály megjelenése előtt várható az ún. nulla-bázisú 1979. évi költségvetés elkészítésének elrendelése, amely az ágazatokon belüli jövedelem-átcsoportosítással járhat.)

Megjegyzés:

A cikk az MN PÜSZF-ség Tudományos Tanács Közgazdasági Szekciója megbízásából került összeállításra.

Felhasznált irodalom:

1. Pénzügyi Szemle 1979/10. szám.
2. Az ELTE Jogi Továbbképző Intézet rendszerében megtartott „A költségvetési gazdálkodás szabályai” c. előadás.