

## A költségvetési szervek pénzellátási rendszerének eljárási és módszerbeli szabályozása\*

Tucsni Pál

A Pénzügyi Szemle 1974 novemberi számában kifejtettük, hogy a költségvetési szervek gazdálkodási tevékenységében a pénzellátás központilag szabályozott rendszere a pénzügyi irányítás és befolyásolás eszközcsoportjához tartozik, s abba a szervezeti és a technikai feltételek, valamint az eljárási és a módszerbeli szabályok egyaránt beletartoznak.

A költségvetési szervek pénzellátási rendszerének szervezeti és technikai feltételei után most e szervek pénzellátási rendszerének eljárási és módszerbeli szabályaival foglalkozunk. E szabályok a pénzügyi jog területéhez tartoznak és azokban a rendelkezésekben öltenek testet, amelyek

– elkülönítik a hatásköröket és szabályozzák a finanszírozási pénzforgalom lebonyolításának rendjét,

– útmutatást adnak az egyes időközökre szóló pénzellátási összegek megállapításának közgazdasági megalapozásához.

Az egyes témák részletes kifejtése előtt szükségesnek látszik két kérdés külön tárgyalása.

1. A költségvetési szervek pénzellátása más a minisztériumoknál, az országos hatáskörű szerveknél és a tanácsoknál. A pénzellátás rendszerének eltérő vonásai egyrészt a központi és a tanácsi költségvetési szabályozás érvényesülő mechanizmusából, másrészt a finanszírozási tevékenységben részt vevő központi és tanácsi szervek eltérő szervezeti felépítéséből fakadnak. Az egyik dolog tehát, amit előrebocsátanék, hogy a tanácsi költségvetés pénzügyi kiegyenlítésének sajátos önkormányzati elemeket tartalmazó módszerével nem foglalkozom. A tanácsok és a felügyeletük alá tartozó költségvetési szervek pénzügyi viszonya azonban a pénzellátás szempontjából lényegében azonos a központi (a minisztériumi) intézményekével. Következésképpen a finanszírozó szerv és az operatív gazdálkodást folytató szervek pénzellátási kapcsolatára nézve azonos (vagy majdnem azonos) eljárási és módszerbeli szabályok vonatkoznak. Így az intézményi pénzellátás témaköre mindkét területet egyaránt érinti.

\* Megjelent a Pénzügyi Szemle 1975. évi 1. számában.

2. A felsőbb szervek követelményeit a költségvetési intézmények pénzellátási rendszerével szemben kiemelten kell tárgyalni, mert az elvek, a szabályok és a gyakorlat közötti teljes összhang szükségességét kell hangsúlyozni azzal, hogy ezt az összhangot nemcsak meg kell követelni, hanem azt meg is lehet teremteni.

### **A költségvetési szervek pénzellátási rendszerének eljárási szabályozása**

A költségvetési szervek pénzellátási rendszerével szemben támasztott követelményeket — a központi és tanácsi költségvetési szervezeteknek a gazdaságirányítási rendszer reformjával egyidejűleg bevezetett gazdálkodási rendszerére vonatkozó irányelvek keretében — a 2.024/1967. (V. 28.) Korm. számú határozat 2/a. pontja fogalmazta meg. Ezek a következők:

„ — Egyszerűsíteni kell a pénzforgalmat, a bankszámlák rendszerét és olyan finanszírozást kell megvalósítani, amely mellett az állam központi pénzalapjának felesleges igénybevétele elkerülhető.

— Növelni kell a központi szervek finanszírozásában a minisztériumok (országos hatáskörű szervek) szerepét. Ennek megfelelően meg kell szüntetni az automatikus pénzellátás gyakorlatát és ennek keretében a Pénzügyminisztériumnak a hitelszámlás gazdálkodó szervek tekintetében érvényben levő hitelnyitási rendszerét. A gazdálkodó szervezetet közvetlenül a minisztériumok (országos hatáskörű szervek) finanszírozzák.

— A pénzellátásban az eszközök takarékosabb felhasználására, megtakarítások elérésére kell ösztönözni. Ennek érdekében fel kell oldani a költségvetési szervek által az év végéig fel nem használt eszközökre vonatkozó úgynevezett hitelátviteli tilalmat és meg kell engedni a gazdálkodás során ténylegesen elért pénzmaradványok következő évben való felhasználását.”

A költségvetési szervek pénzellátásának 1968 január elsején bevezetett rendje e követelményekre épült. Azóta hét év telt el. Az elmúlt időszak tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a pénzellátás rendszerével szemben támasztott követelmények csak részben valósultak meg. Ezért szükséges a következőkre rámutatni.

— Az új pénzellátási rendszernek mindenképp a pénzforgalmat és a bankszámlák rendszerét kellett volna egyszerűsíteni.

A pénzforgalom annyiban egyszerűsödött, hogy a központi költségvetési szervek háromféle típusából (hitelszámlás, javadalomszámlás, folyószámlás) kétféle szervtípus alakult: a kiadási számlával rendelkező bruttó rendszerben gazdálkodó és a folyószámlás (a bevételei felhasználására jogosult) költségvetési szerv. Ez azt jelentette, hogy megszűnt a bruttó rendszerben gazdálkodó költségvetési szervek egymás közötti finanszírozása: a hitelszámla és a javadalomszámla között a pénzeszköz áramlása. Ugyanakkor a pénzforgalom bővült, mert a gazdálkodó szervek korábban csak közvetve — a hitelnyitás útján — rendelkezhettek az állam központi pénzalapja felett, az új rendszerben pedig rendelkezési joguk az állam központi pénzalapjának pénzeszközeire közvetlenül kiterjed, mivel pénzellátásuk a valóságos pénzeszköz átutalása.

A tanácsi intézmények, szervek pénzellátása az ellátmány utalásos rendszer fenntartásával ugyan változatlan maradt, de a bevételek összegyűjtése — különösen az 1971 január 1-vel bevezetett új szabályozási rendszer következtében — a korábbinál lényegesen bonyolultabbá vált.

Valójában a bankszámlák rendszere sem egyszerűsödött számottevően. A központi költségvetési szervek hitelszámla és javadalomszámla típusát a kiadási számla váltotta fel, de ugyanakkor új bankszámlatípusként jelent meg a minisztériumok költségvetési számlája, költségvetési alszámlája, év végi maradványelszámolási számlája, a felújítási alap betétszámla és az egyre inkább elszaporodó lebonyolítási folyószámla. Az új tanácsi szabályozórendszer következtében a bankszámlarend itt is összetettebbé vált.

Mire vezethető ez vissza? Feltehetően arra, hogy nem lenne célszerű a pénzellátásban mindenáron egyszerűsítésekre törekedni. A gazdaságirányítás rendszerében ugyanis a pénzfolyamatok szerepe felerősödött, és így a pénzforgalom fontos információ-hordozóvá vált. A pénzforgalmat úgy kell megszervezni, hogy az híven tükrözze a gazdasági folyamatokat, s alkalmas legyen arra, hogy gyors — operatív beavatkozásra is használható — pénzügyi információkat szolgáltatson.

— A másik lényeges követelmény az volt, hogy a pénzellátás ne vegye feleslegesen igénybe az állam központi pénzalapját.

A pénzellátás új rendszere e követelménynek azzal kívánt megfelelni, hogy egyfelől a finanszírozást a központi költségvetési szervek tekintetében is a közvetlen irányítás hatáskörét betöltő pénzügyi szervezetre bízta, másfelől korszerű, a gazdálkodás tevékenységét időben is követő, teljesítményen alapuló fakultatív pénzellátási módszert bevezetésére adott lehetőséget.

E törekvések nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket. A minisztériumok többsége ugyanis nem kísérte kellő figyelemmel a gazdálkodó szervek tényleges pénzügyi helyzetét és nem alkalmazta a pénzellátás fejlettebb módszereit. A minisztériumok a gazdálkodó szervek negyedévenkénti pénzellátásával az Állami Forgóalapot Nyilvántartási számlát teljes mértékben leterhelték, s a tanácsok is igényt tartottak — pénzkészleteiktől függetlenül — az állami hozzájárulás időarányos hányadára.

E jelenségek arra hívják fel a figyelmet, hogy a pénzellátás rendszerével szemben nem elegendő ésszerű közzgazdasági követelményeket támasztani, hanem azokat a szervezeti feltételek megteremtésével, továbbá jogszabályi erővel ki is kell kényszeríteni. Szükséges ez azért is, mert a szervek egyébként csak a számukra kedvező követelményeknek szereznek önként érvenyt. Ezért valósultak meg a pénzellátás rendszerével szemben támasztott követelmények közül azok, amelyek a minisztériumok hatáskörének bővítésére, megtakarítások elérésének ösztönzésére, az évek közötti hitelátviteli tilalom feloldására vonatkoztak.

### *A minisztériumok és az önálló költségvetési fejezetet képező szervek pénzellátása*

A költségvetési szervek pénzellátásának rendszerében a Pénzügyminisztérium nem az operatív önállóan gazdálkodó költségvetési szerveket látja el pénzeszközzel, hanem közvetlenül csak a minisztériumok és az önálló költségvetési fejezetet képező szervek (a továbbiakban fejezetek) költségvetésének pénzellátásáról gondoskodik.

A fejezetek költségvetését (az állami költségvetést megillető bevételek realizálódási ütemének megfelelően) a Magyar Nemzeti Banknál (232 sz. bankfiók, illetve Államháztartási osztály) fejezetenként vezetett költségve-

előszámlán, illetve költségvetési alszámlákon (a továbbiakban: költségvetési számlán) finanszírozza. A finanszírozás nem az állam központi pénzalapja, az Állami Forgóalap Nyilvántartási számla terhére történő közvetlen pénzeszköz átutalásával valósul meg, hanem úgy, hogy a Pénzügyminisztérium a költségvetési számlák, illetőleg a költségvetési alszámlák javára negyedévenként gazdálkodási keretet engedélyez.

A gazdálkodási keret rendelkezési jogot jelent a fejezet, a költségvetési számla tulajdonosa részére az állami költségvetés központi pénzalapjának pénzeszközei felett. Arról, hogy a gazdálkodási keret megnyílt, a fejezetet az MNB Államháztartási Osztálya számlakivonattal külön is értesíti. Ezt követően a költségvetési számla terhére bonyult megbízás alapján — a megállapított gazdálkodási keret határáig — a Bank az Állami Forgóalap Nyilvántartási számla pénzeszközeit a megbízásban megjelölt gazdálkodó szervek számlái javára átírja.

A gazdálkodó szervek költségvetésükben előirányzataikat négy negyedévre ütemezik. Ezt a fejezetek összesítik és annak végeredményét az úgynevezett tárcaköltségvetésben (a költségvetési számla, illetőleg a költségvetési alszámlák tagolásában) rögzítik.

Az első három negyedévre ütemezett kiadási előirányzat 100 százalékát az adott negyedévekben gazdálkodási keretként megnyitják úgy, hogy a megállapított gazdálkodási keret a tárgynegyedévet megelőző hónap 23. napjáig — a tárgynegyedév első napja szerinti esedékességgel — a fejezetek költségvetési számláin rendelkezésre álljon.

Az első három negyedév gazdálkodási keretét tehát automatikusan állapítják meg, vagyis ahhoz a fejezeteknek külön igénylést nem kell benyújtaniuk. Kivétel az első negyedévi gazdálkodási keret megállapítása. Az első negyedévet megelőző év december havában ugyanis még nem áll rendelkezésre a gazdálkodó szervek részletes költségvetési előirányzataiból készített úgynevezett tárcaköltségvetés. Ezért a Pénzügyminisztérium az első negyedévi gazdálkodási keret megállapításához a fejezetektől — a feldolgozás alatt álló részletes intézményi költségvetések előirányzataira alapozott — információt kér be.

A negyedik negyedévi gazdálkodási keret megállapításának gyakorlata eltér az első három negyedév automatizmusától. Az eltérés nemcsak abban nyilvánul meg, hogy ebben a negyedévben kétszer állapítható meg gazdálkodási keret, hanem abban is, hogy ebben a negyedévben nyílik csak — jogilag szabályozott — lehetőség az állam központi pénzalapjának helyzetét és a költségvetési előirányzatokban megtestesülő feladatok végrehajtásának alakulását figyelembe vevő pénzellátás nyújtására.

A negyedik negyedévi gazdálkodási keret első részletét szeptember hó 25. napjáig nyitják meg, s lényegében külön elszámolás, illetőleg igénylés nélkül bocsátják a fejezetek rendelkezésére. Azt, hogy ezzel az alkalommal a negyedévi előirányzat mekkora hányadát nyitják meg, több körülmény befolyásolja, de általában az állami költségvetés központi pénzalapjának helyzetétől, valamint a fejezetek és gazdálkodó szerveik felhalmozott pénztartalékaitól függ. A gazdálkodási keret első részlete nagyságrendjének megállapításában az is szerepet játszik, hogy a negyedik negyedév során milyen időpontban kerülhet sor a második részlet megnyitására, mert eddig az időpontig (november 1., november 15., december 1.) a pénzellátás folyamatosságát feltétlenül biztosítani kell.

A gazdálkodási keretek negyedik negyedévi második részletének rendelkezésre bocsátása előtt a fejezeteknek külön igénylést kell a Pénzügyminisztérium illetékes főosztályaihoz benyújtaniok, amelyek azt a rendelkezésükre álló adatok mérlegelése alapján a fejezetekkel letárgyalják és ennek eredményétől függően intézkednek a gazdálkodási keretek második (kiegészítő) részletének engedélyezéséről.

### *Az önállóan gazdálkodó szervek pénzellátása*

A központi költségvetés keretében a *bruttó elv szerint önállóan gazdálkodó költségvetési szervek* finanszírozása a közvetlen irányításukat el látó fejezetek hatáskörébe tartozik. A gazdálkodó szervek pénzellátására irányuló hatáskörnek a Pénzügyminisztériumtól való átvételével beteljesült az irányítás, az ellenőrzés és a finanszírozás egy kézben összpontosuló hármasszabálya: a közvetlen felügyelet.

A fejezetek a közvetlen felügyeletük alá tartozó költségvetési szervek pénzellátásáról „javadalom” átutalásával gondoskodnak. A javadalom a Magyar Nemzeti Bank illetékes fiókja által vezetett kiadási számlákon áll a szervek rendelkezésére. A fejezetek a felügyeletük alá tartozó költségvetési szervek pénzellátásáról a következők szerint gondoskodnak.

Az adott költségvetési évre szóló és az önállóan gazdálkodó szerv (intézmény) költségvetésében megállapított kiadási előirányzat pénzellátását a finanszírozó szerv költségvetési számlájáról kell a részére megállapított negyedéves gazdálkodási keretek halmozott összegén belül biztosítani.

Kizárólag a költségvetési számláról akkor történik a gazdálkodó szervek pénzellátása, ha a fejezet pénzügyi szervezete centralizáltan működik, vagy a főosztályokra decentralizált pénzügyi szervezetet a fejezet vezetője az ügyrend keretében finanszírozási joggal nem ruházta fel.

A pénzellátás rendszerében költségvetési alszámlák akkor funkcionálnak, ha a fejezet decentralizált pénzügyi szervezetét (annak egyes főosztályait) a fejezet vezetője megbízza a közvetlen felügyeletük alá tartozó gazdálkodó szervek pénzellátásával.

A javadalmak átutalásának időpontjait vagy időközzeit a jogszabály kötelező erejű normatív rendelkezésben nem rögzítette. A javadalom átutalásainak számát, időpontját a finanszírozó szervekre bízta, hogy önállóságukat ezzel is kifejezésre juttassa. A jogszabály mindössze azt a követelményt támasztotta a finanszírozó szervekkel szemben, hogy a javadalmak átutalását a költségvetési szervek pénzgazdálkodásának zavartalanságát biztosító időközönként kell teljesíteniük. Részben e laza szabályozásra vezethető vissza, hogy a fejezetek a javadalmak átutalásának leghosszabb időközönkénti teljesítését választották, ami számukra a legkedvesebb munkával jár, nem mérlegelve azt, hogy ez az Állami Forgóalap Nyilvántartási számla diszponibilitására kedvezőtlen. Végül is az állam kényszerült arra, hogy központi pénzalapjának diszponibilitását belső banktechnikai és hitelezési módszerekkel biztosítsa.

— A pénzellátás módja az előbbieken foglaltakkal teljesen megegyező, ha az Országgyűlés által megállapított költségvetési előirányzatot — a Minisztertanács által átruházott hatáskörben — év közben a Pénzügyminisztérium felemeli, s e pótelőirányzat pénzellátásáról kell gondoskodni. Ennek a lényege az, hogy a javadalom átutalása — a rendszerességtől és

az alkalmazott pénzellátási módszertől függetlenül — ebben az esetben is a költségvetési számláról, illetőleg a költségvetési alszámláról történik.

— Az eddigiektől eltérő megoldást kell alkalmazni, ha a javadalom átutalására akkor kerül sor, amikor a fejezet — előirányzat módosítási hatáskörében, irányító szervi jogkörben — előző évi pénzmaradványa, vagy Központi Felújítási Alap bankszámlája pénzeszközei terhére emeli fel valamely gazdálkodó szerv költségvetési előirányzatát. Annak érdekében, hogy a költségvetési számla kizárólag a Pénzügyminisztérium és a fejezet pénzellátási kapcsolatát a tárgyévi állami költségvetés függvényében szemléltesse, a finanszírozó fejezet előző évi pénzmaradványából képzett tartalékának igénybevétele esetén, a pénzeszközt közvetlenül a maradvány-elszámolási számlájáról, a Központi Felújítási Alap igénybevétele esetén pedig közvetlenül a fejezet felújítási alapszámlájáról kell a kiadási számlára javadalomként átutalni. Ez tehát azt jelenti, hogy a minisztérium előző évi pénzmaradványát vagy felújítási maradványát a tárgyévben a költségvetési számlán átfuttatni nem szabad.

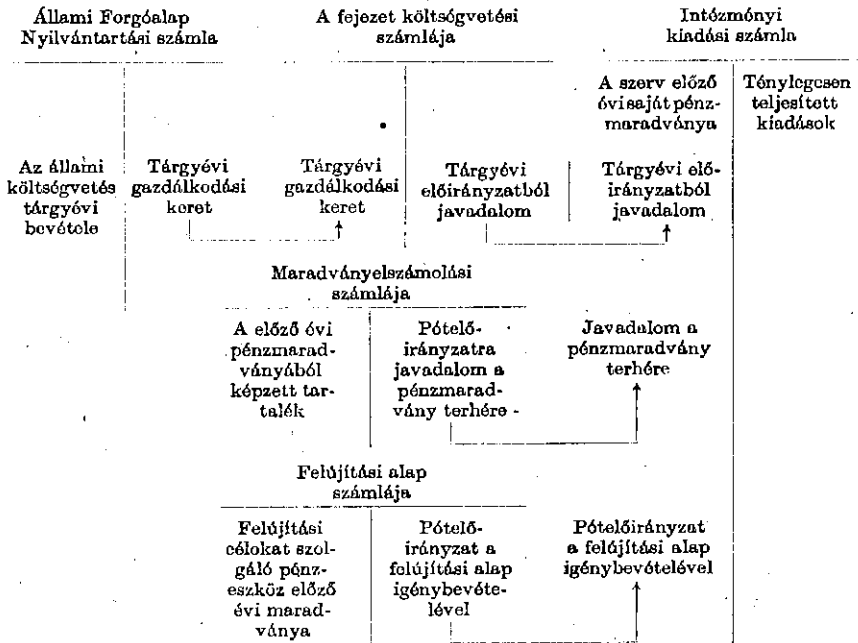
— Végül az is előfordulhat, hogy a szerv tartalékként kezelt előző évi pénzmaradványát (vagy ha irányító szerve önálló felújítási alap képzésére jogosította, az előző évről származó felújítási alapját) kívánja — előirányzott felhasználási hatáskörben — felhasználni. Ez esetben a költségvetési szerv is az önfinanszírozás formáját alkalmazza. A pénzmaradványból képzett tartalék pénzügyi fedezete eleve a kiadási számlán áll rendelkezésre, tehát itt az önfinanszírozás csak hatáskört jelent, de külön pénzforgalmat nem von maga után. A felújítási alap igénybevétele viszont ugyanúgy a pénzeszköznek a kiadási számlára való átutalását teszi szükségessé, mint a Központi Felújítási Alap esetében az bemutatásra került, csak a pénzellátás formája itt is az önfinanszírozás.

Az eddig összefoglaltakat az 1. táblázat szemlélteti.

*A költségvetési folyószámlás szervek pénzellátása* — a nettó elvre épülő gazdálkodási rendszerükből adódóan — eltér a bruttó rendszerben gazdálkodó költségvetési szervek finanszírozásától. Az eltérő pénzellátási megoldás szükségessége főként abból fakad, hogy a folyószámlás szervek saját működési bevételeiket — bruttó elszámolás mellett — kiadásaik teljesítésére közvetlenül felhasználhatják, s így bevételeik és kiadásaik különbözetével (egyenlegével), illetőleg a külön jogszabályok alapján az államot megillető befizetési kötelezettségeikkel kapcsolódnak csak az állami költségvetéshez. Itt még azt is figyelembe kell venni, hogy a folyószámlás szerveknél anyagi érdekeltégi rendszer is érvényesülhet, amelyből kifolyólag részesedési alap, fejlesztési alap és tartalékalap képződhet, sőt a folyószámlás szerveknél a pénzellátásban egyaránt érvényesülhet az önfinanszírozás és a költségvetési finanszírozás formája.

Ami az önfinanszírozás formáját illeti, az a saját működési bevételek felhasználásának jogában, az előző évi pénzmaradvány saját hatáskörű mobilizálásában, a felújítási alap, a részesedési alap, a fejlesztési alap, a tartalékalap igénybevételeiben jut kifejezésre. A költségvetési finanszírozási forma az állami költségvetés és a folyószámlás szerv közötti költségvetési kapcsolat lebonyolítását szolgálja, amely két irányú lehet: a szerv pénzfellegőt, jövedelmének meghatározott részét befizeti az állami költségvetésbe, illetve támogatást kap onnan.

Az előbbiről akkor beszélhetünk, ha a folyószámlás szerv bevételei



megaladják a kiadásait, a szervnél külön anyagi érdekeltségi rendszer bevezetésére nem került sor, s így a folyószámlás szerv tervezett bevételi feleslegét teljes egészében az állami költségvetés javára köteles befizetni. A folyószámlás szerv költségvetési kapcsolata akkor is ilyen, ha speciális szakmai tevékenységét külön szabályozott anyagi érdekeltségi rendszer ösztönzi, s e rendszer a folyószámlás szerv számára az állami költségvetéssel szemben különféle befizetési kötelezettséget ír elő.

Mindkét esetben a folyószámlás szerv által elért bevételekből származó pénzeszköz a költségvetési kapcsolat teljesítésének eredményeként csökken, ezért a folyószámlás szerv szempontjából ezt negatív irányú költségvetési kapcsolatnak is nevezhetjük. A negatív irányú költségvetési kapcsolat viszont azért minősíthető a költségvetési finanszírozás körébe tartozó pénzellátási tevékenységnek, mert az a felosztásra kerülő pénzeszközöknek, az állami költségvetés bevételeinek összpontosításaként jelenik meg, s abba a pénzellátáshoz szükséges fedezeti források kijelölése és a kijelölt forrás szabályozott igénybevétele testesül meg.

Ez a magyarázata annak, hogy a negatív irányú költségvetési kapcsolatot — a bankszámlák zárt rendszerében — általában valamely bevételi számlára történő befizetesként kell a folyószámlás szervnek teljesíteni, s közvetlenül pénzellátási számlára az nem áramolhat. Ez alól a jelenlegi jogi szabályozás két kivételt ismer, amikor is megengedi, hogy egyrészt a folyószámlás szervek szerződéses tevékenységük árbevételéből — finanszírozási jellegű számlára — a Felújítási Alap számlára, másrészt a tudomá-

nyos és a felsőoktatási intézmények a Központi Kutatási Alap részére létesített bankszámlán keresztül a fejezet maradványelszámolási számlája javára teljesítsenek befizetést. Mivel azonban a folyószámlás szerv saját működési bevételeinek a felhasználása és a felújítási alapok, valamint az előző évi pénzmaradványok igénybevétele egyaránt az önfinanszírozás körébe tartozik, az említett eset sem lép ki ebből a körből, s így lényegében nem sérti a negatív irányú költségvetési kapcsolatra nézve megállapított, a költségvetési finanszírozási formára vonatkozó alapelvet.

A támogatás jellegű költségvetési kapcsolat, amit a szervek szempontjából pozitív irányúnak is mondhatunk azt jelenti, hogy a folyószámlás szerv bevételei nem fedezik a kiadásokat, s így feladatai teljesítéséhez költségvetési juttatásra szorul. A költségvetési támogatás azért pozitív irányú költségvetési kapcsolat, mert a folyószámlás szerv saját bevételeiből származó pénzeszközöket növeli. A pozitív irányú költségvetési kapcsolat pénzellátási jellege pedig abban tükröződik, hogy az állami költségvetésben összegyűjtött pénzeszközök — kettős áttétellel — a folyószámlarendbe áramlanak, hogy valamely állami feladat megoldásához ott és akkor biztosítsák a szükséges pénzmennyiséget, ahol és amikor a feladat teljesítése azt megkívánja.

A pénzellátáshoz szükséges pénzmennyiség kettős áttételezésű áramlása abban jut kifejezésre, hogy a folyószámlás szerv hiánya — mint költségvetési támogatás — először az állami költségvetés valamely bruttó rendszerű szervének költségvetésében jelenik meg (a folyószámlás szerv feladata jellegének megfelelő költséghelyen) és az első áttételezésben ennek a költségvetési előirányzatnak a pénzellátásáról kell gondoskodni. Csak a második áttételezés teszi lehetővé, hogy a bruttó rendszerben megtervezett támogatás effektív átutalásával a szükséges pénzeszköz a folyószámlás szerv gazdálkodási körébe kerüljön. Ez tehát azt jelenti, hogy a pozitív irányú költségvetési kapcsolat teljesítéseként a folyószámlás szerv pénzellátása költségvetési támogatás rendelkezésre bocsátásával (átutalásával) biztosítható.

A folyószámlás szerv pozitív irányú költségvetési kapcsolatának kettős áttételezésű finanszírozását a 2. táblázat szemlélteti.

2. táblázat

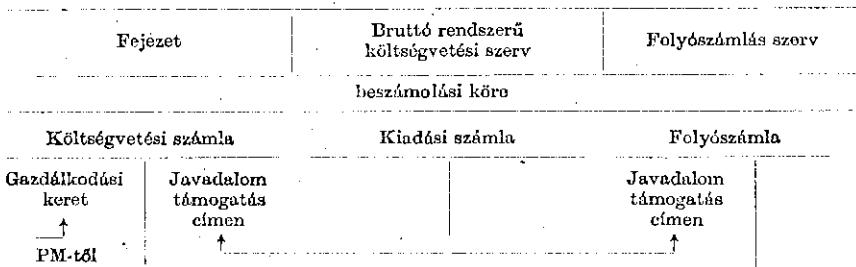
| Fejezet              |           | Bruttó rendszerű költségvetési szerv |           | Folyószámlás szerv |  |
|----------------------|-----------|--------------------------------------|-----------|--------------------|--|
| beszámolási köre     |           |                                      |           |                    |  |
| Költségvetési számla |           | Kiadási számla                       |           | Folyószámla        |  |
| Gazdálkodási keret   | Javadalom | Javadalom                            | Támogatás | Támogatás          |  |
| ↑<br>PM-től          |           | ↑                                    |           | ↑                  |  |

A folyószámlás szerv pozitív irányú költségvetési kapcsolatának pénzellátásával összefüggésben szeretnék emlékeztetni arra az alapelvre, hogy a költségvetés szerkezeti rendjében az állami költségvetést terhelő minden kiadásnak (vagy bevételnek) nemcsak valamely költséghelyen és költség-



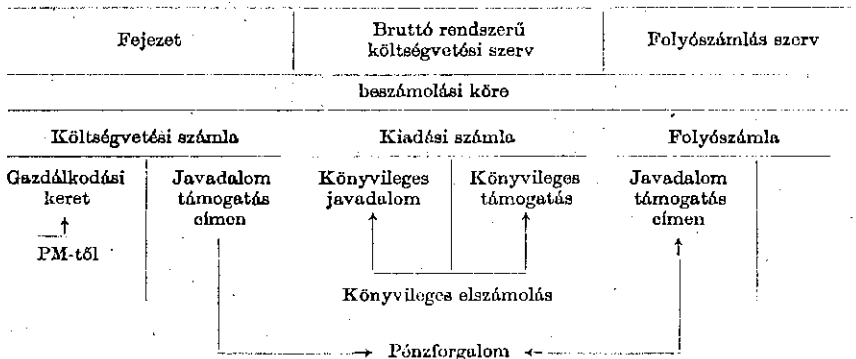
nem alatt kell megjelennie, hanem annak valamely bruttó rendszerben gazdálkodó szervhez is tapadnia kell. Ezért kettős áttételezésű itt a finanszírozás. Ennek látszólag ellentmond a költségvetési szervek gazdálkodási rendszeréről szóló utasításának az a szabálya, amely szerint a folyószámlás szerv a fejezet költségvetési számlájáról közvetlenül is finanszírozható, ekkor azonban a költségvetési támogatás fedezetének rendelkezésre bocsátásáról javadalom átutalása útján kell gondoskodni. Ami a pénzforgalomban végbemegy, az valóban a kettős áttételezésű pénzellátás ellen szól, mert gyakorlatilag a pénzforgalom a 3. táblázat szerint alakul.

3. táblázat



A táblázat világosan mutatja, hogy a tényleges pénzforgalom a bruttó rendszerű költségvetési szerv kiadási számláját nem érinti, tehát a pénzellátás valójában nem kettős áttételezésű. Csakhogy a bruttó rendszerű gazdálkodási kör ez esetben a költségvetésben előirányzott költségvetési támogatást illetően „tényszám nélkül marad”. A megoldás tehát a számadási egyezőség biztosítása érdekében azt követeli, hogy a bruttó rendszerű szerv a költségvetési számláról közvetlenül kiutalt támogatás összegével — könyvilegesen — emelje meg a kiadási számla kapott javadalmát és a számláról teljesített kiadást is, ahogy azt a 4. táblázat szemlélteti.

4. táblázat



A 4. táblázat mutatja, hogy a költségvetési számláról támogatás címén közvetlenül átutalt javadalom esetében is kettős áttételezésű pénzellátásról van szó, csak „pénzforgalmilag egyszerűsített formában”, ami a kettős áttételezés tényét elfedi. Ahhoz viszont, hogy ez a pénzforgalmi egyszerűsítés jól funkcionáljon, az szükséges, hogy a fejezet — a támogatás címén a folyószámlákra átutalt javadalmak összegéről — külön értesítse a bruttó rendszerű költségvetési szervet, mert ez csak így tudja számadásait az elszámolási rend helyreállítása érdekében könyvilegesen helyesbiteni.

Végül is megállapítható, hogy a folyószámlás szervek kettős áttételezésű finanszírozási rendszere pénzforgalmilag lassúbb és bonyolultabb, mint a támogatás címén történő közvetlen javadalom átutalás, de egyfelől az elszámolási rend betartását a kettős áttételezés biztonságosabban szolgálja, másfelől ez felel meg jobban annak a követelménynek, hogy a pénzforgalom híven tükrözze a pénzügyi folyamatokat, s ennek a valóságos információ hordozója mégis csak a pénzforgalom.

Itt is rá kell mutatni arra, hogy a pozitív irányú költségvetési kapcsolat teljesítését szolgáló költségvetési támogatás átutalásának időbeliségét külön jogi formula nem szabályozza.

### Az intézményi pénzellátás módszerbeli szabályozása

A költségvetési szervek gazdálkodási rendszerének jogi szabályozása szerint a javadalmak összegének megállapítása — egy-egy költségvetési szerv részére — a finanszírozó szerv által követelt gyakorlatnak megfelelően két módon lehetséges:

— a teljesítményen alapuló finanszírozás rendszerében *finanszírozási normatívák* alkalmazásával, vagy egyéb esetben

— a *jóváhagyott költségvetés arányos hányada* (negyedévi részletezés) alapján.

Ez tehát egyfelől azt jelenti, hogy a pénzellátás előírt két módszere fakultatív, másfelől a költségvetési szervek pénzellátásához szükséges adat-szolgáltatást — figyelemmel az alkalmazott finanszírozási módszer követelményeire — a fejezeteknek saját hatáskörben kell megállapítaniuk és megszervezniük.

A finanszírozás e két módszere mellett kialakulóban van — elsősorban a tudományos kutatóintézeteknél — a feladat-finanszírozás módszere is, amelyről a teljesség érdekében ugyancsak szólni kell.

### A normatív finanszírozási módszer

A költségvetés végrehajtása során különböző okok hatására a feladatok teljesítése a tervezettől eltérően alakulhat. Reális követelmény tehát, hogy a ténylegesen teljesített feladatok pénzzükségletét bocsássák a szervek rendelkezésére. Ezzel a költségvetési szerveknél is megvalósítható, hogy pénzeszközök felett csak meghatározott mennyiségű és minőségű szol-

gáltatás teljesítése arányában rendelkezzenek. Ellenkező esetben a tervezési normatívákban teslet öltött direktívák év közben fellazulnak, felesleges pénz áramlik ki a közületi vásárlóerő keretében, ami indokolatlan kezesletet támaszt a piacon. A normatív finanszírozás bevezetésével, vagyis az eszközöknek a teljesítménnyel arányos rendelkezésre bocsátásával ez elkerülhető. A normatív finanszírozás olyan, viszonylag stabil pénzügyi szabályozó, amely elősegíti a tervszerű takarékos gazdálkodást és általa biztosítani lehet az egységnyi feladatokra megállapított ráfordítások betartását.

A gazdálkodó szervek pénzellátásánál azokon a területeken lehet finanszírozási normatívákat alkalmazni, ahol a szervek által nyújtott szolgáltatások vagy ellátott feladatok teljesítését olyan természetes mutatókkal (például: ápolási napok, vizsgálati esetek száma) lehet mérni, amelyek mennyiségi változása a felhasznált (pénzügyi és anyagi) eszközökkel megközelítően arányos. A feladatok teljesítésén alapuló, normatív finanszírozás a teljesítménymutatók mennyiségének arányában elszámolható eszközfelhasználás tervszerinti pótlására irányul. A finanszírozás e rendszere feltételezi, hogy a gazdálkodó szervek rendelkeznek a megállapított készletidőnormák szerinti minimális készletállománnyal, s a pénzellátás e készlet-szint fenntartását biztosítja.

A teljesítménymutatók egy egységére számított finanszírozási normatívákat az irányító szervek dolgozzák ki a részükre jóváhagyott éves költségvetés kiadási előirányzatai és az egységnyi indokolt ráfordítások mérlegelésével.

A normatív finanszírozás megvalósításának legfontosabb előfeltétele olyan megfelelő teljesítménymutatók alkalmazása, amelyek egyrészt a feladat teljesítésére vonatkozóan pontos képet adnak, másrészt folyamatosan megfigyelhetők, statisztikailag vagy számvitelileg nyomon követhetők. Tekintettel arra, hogy a normatív finanszírozás keretében a cél a tervezésnél elfogadott előirányzatoknak a tervben rögzített feladatok teljesítésével arányos rendelkezésre bocsátása, a finanszírozási normatíváknak legalább a tervezési normatívák részletezettségét el kell érniük, de a finanszírozó szervek a finanszírozás alapjául szolgáló mutatókat tovább finomíthatják, részletezhetik. Ennek során a viszonylag állandó költségek változó hatását is kiszűrhetik. Ezeknek a költségeknek egy részére ugyanis — az intézménytípustól és a feladattól függően különböző mértékben — a kihasználtság tartós és nagyobb mérvű változása hatással van.

A feladat teljesítésével arányosan változó költségek, amelyeknek leggyakoribb és legáltalánosabb költségnemait a költségnemrend „04 Működési kiadás” elnevezésű rovata fogja át, csak olyan mértékben szabad a finanszírozás során rendelkezésre bocsátani, ahogyan a szervek a feladatokat teljesítik (például: ellátottak élelmezése, gyógyszer-, illetve textillellátás). Ez utóbbiaknál a finanszírozási mutatóra jutó összeg megállapítása során tisztázni kell, hogy a költségek a kihasználtsággal egyenes, progresszív vagy degresszív arányban változnak-e, és a kihasználtság alakulásától függően ennek megfelelően kell a pénzeszközöket rendelkezésre bocsátani.

A finanszírozási normatívák kidolgozása és azoknak széles körben való alkalmazása a gazdálkodás jelentős területén biztosíthatná a teljesítményekkel arányos pénzellátás gyakorlatát, ami előnyösen éreztetné hatását a takarékos és előrelátó gazdálkodásban. Ezért a költségvetési rend-

szer ezzel összefüggő fontosabb elemeinek kialakításánál is arra kellett törekedni, hogy azok a normatíva finanszírozás gyakorlatát alátámasszák.

Hangsúlyozni kell, hogy a finanszírozásnak ez a módszere jelenleg nem kötelező, hanem azt a fejezetek és a tanácsok teljesen szabadon, saját döntésük alapján választhatják.

#### *A költségvetés arányos hányada alapján történő finanszírozási módszer: az intézmény-finanszírozás*

Azoknál a költségvetési feladatoknál, ahol a tevékenység teljesítménymutatókkal nem mérhető, a finanszírozás alapját — a feladatteljesítés folyamatos figyelemmel kísérése mellett — a jóváhagyott költségvetés időarányos vagy ütemezett hányada képezi. Mivel azonban a költségvetés tervezési rendszerében nem az egyes költséghelyek előirányzatát, hanem a költségnemek intézményi szintű előirányzatait (bevétel, kiadás, béralap, felújítás, beszerzés stb.) ütemezik, a költségvetés időarányos vagy ütemezett hányada alapján történő pénzellátási módszer nem más, mint intézmény-finanszírozás. Az intézmény-finanszírozás valójában a direkt irányítási rendszer eszköztárához tartozó keretgazdálkodási forma. Azért maradt fenn ez a módszer, mert a költségvetési szervek egy részénél nincs lehetőség arra, hogy teljesítményüket természetes mutatókkal és a hozzájuk kapcsolható normatívákkal mérjék, illetőleg fejezzék ki, s így általában pénzellátásukban sem nyílik mód az intézmény-finanszírozásnál fejlettebb módszer alkalmazására.

Az intézmény-finanszírozás tehát elfogadható pénzellátási módszer, ha más lehetőség nincsen. Nem helyeselhető azonban, hogy a finanszírozó szervek számos esetben akkor is az intézmény-finanszírozást alkalmazzák, amikor egyébként a fejlettebb, közgazdaságilag megalapozottabb pénzellátást biztosító normatív finanszírozás feltételei is adottak. Ezzel akadályozzák az intézményi önállóság kibontakoztatását és lemondanak a normatív módszerek alkalmazásával járó előnyökről.

A jóváhagyott költségvetés időarányos vagy ütemezett hányadára alapozott intézmény-finanszírozási módszerrel kapcsolatban rá kell még mutatni a következőkre. A finanszírozó szervezeteknek itt is meg kell szervezniük azt a belső információs rendszert, amely biztosítja, hogy a szervek pénzellátása egyfelől zavartalan legyen, másfelől a szerveknél időközönként ne lépjen fel pazarlásra ösztönző pénzbőség. Megfelelő belső információs rendszer kiépítése nélkül ugyanis — a féléves beszámolóra, a bankszervezet havi pénzforgalmi adataira építve — a pénzellátás csak mechanikusan érvényesülhet. Ez esetben pedig a gazdálkodó szervek pénzellátásának a fejezetekhez történt decentralizálása nem válthatja be a hozzáfűzött reményeket. Sőt, egy külön kiépített központi finanszírozó szervezet a központi pénzalappal való gazdálkodás hatékonyságát az állam szempontjából sokkal jobban érvényre tudná juttatni.

Végül, de nem utolsó sorban — intézményi szempontból — azt is ki kell emelni, hogy a költségvetés időarányos vagy ütemezett hányadára alapozott pénzellátási módszer a javadalmak kiutalását csak az év végéig teszi lehetővé. A költségvetési év lezárása után már nincs mód arra, hogy az intézmény az indokoltnál esetleg alacsonyabb szintű pénzellátásának kikészítését követelje.

## A feladat-finanszírozás módszere

A feladat-finanszírozás olyan pénzellátási módszer, amely nem általános érvényű jogi szabályozáson alapul, hanem különböző elgondolásokra épülő kísérleti tapasztalatokra támaszkodva kezd kibontakozni. A gondolat abból a felismerésből származik, hogy bizonyos feladatokat végző intézmények szakmai tevékenységének eredménye és annak elérését szolgáló pénzügyi eszközök között az intézmény-finanszírozás módszeréből adódó lehetőségénél közgazdaságibb értelmű kapcsolatot kell teremteni, mert másként nem lehet dönteni az ilyen tevékenységek megkezdésének vagy folyamatos végeztetésének kérdésében.

A feladat-finanszírozás módszerének kidolgozására még 1969. évben tett javaslatot egy, a tudományos kutatás helyzetével foglalkozó bizottság. A javaslat szerint e finanszírozási módszernek azt a célt kell szolgálnia, hogy az irányító szervek a tudományos kutatás-fejlesztést a társadalmi szükségletek hatékonyabb kielégítése érdekében — a feladatok konkrét meghatározása mellett — pénzügyi szabályozó eszközökkel is befolyásolják és koordinálják.

A pénzellátás e módszerének szükségszerűségét az is alátámasztotta, hogy a költségvetési szerveknél 1968-tól bevezetett gazdálkodási rendszer a kutatóintézetek önállóságát is megnövelte és lehetővé tette számukra, hogy alaptevékenységük sérelme nélkül nem költségvetési forrásokból finanszírozott úgynevezett szerződéses munkát is vállalhassanak, ahol a forrás (az árbevétel) már konkrét feladatokhoz tapad.

A feladat szerinti finanszírozás alkalmazhatóságához az biztosította a legfőbb feltételt, hogy megindult, majd később megvalósult a tudományos kutatás távlati tervezése (Országos Távlati Tudományos Kutatási Terv), amely kijelölte a legfontosabb kormány szintű kutatási feladatokat. Így szükségszerűen merült fel olyan módszer kidolgozásának igénye, amely a ráfordítások időbeli szakaszolását a programokhoz igazodóan határozza meg. A pénzellátás kialakulásában levő módszerén belül a hálóterv szerinti és a feltétel szerinti finanszírozási formák különböztethetők meg.

A hálóterv szerinti feladat-finanszírozás módszere akkor alkalmazható, ha a kormány szintű kutatási téma munkafeladatokra, illetőleg munkaperiodusokra bontható és ezek — hálódigramm készítésével — megfelelő logikai sorrendbe kapcsolhatók. Ha az egész kormány szintű kutatási feladatra hálóterv nem készíthető, akkor is lehetnek olyan részterületek, amelyek a hálótervhez szükséges előfeltételekkel rendelkeznek. Ilyenkor részhálóterv készítése a kézenfekvő.

A kormány szintű kutatási célkitűzések egy része viszont olyan, amelyeknél csupán a munkafeladatok, illetve a munkaperiodusok jelölhetők ki. Ez esetben feladatra vonatkozó előkalkuláció nélkül biztosítja a finanszírozás a pénzügyi eszközöket, megkövetelve akkor is azt, hogy a teljesítéskor a pénzeszközökről a kutatóhelyek feladatonként számoljanak el. Ez tehát a feladat-finanszírozás feltétel szerinti formája.

Újabbban a feladat-finanszírozás módszere abba az irányba fejlődik, hogy a kutatóintézet érdekeit — az állami megbízások és a szerződéses kutatások tekintetében — azonos nevezőre hozza.

A feladat szerinti finanszírozás formálódó módszerbeli szabályai egyaránt tartalmaznak elemeket, amelyek lényegüket tekintve megfelelnek a

teljesítményen alapuló finanszírozás és az intézmény-finanszírozás követelményeinek is. Ezért a feladatfinanszírozás vegyes pénzellátási módszerként fogható fel, amely

- pénzügyi-gazdasági oldalról támasztja alá a felsőszintű döntéseket,
- a pénzeszközök felhasználását a feladatok teljesítésével összhangban biztosítja,
- a ráfordítások nagyságrendjéről a teljesítmény arányában ad folyamatos tájékoztatást és
- a kutatási struktúra megfelelő átalakítására ösztönöz.