

A költségvetési szervek felújítási rendszerének néhány kérdéséről*

Rigó István

A költségvetési szervek állóeszközeinek 1961. évi újraértékelésével nyert értékek elemzése arra hívta fel a figyelmet, hogy az állóeszközök állagának megóvása a népgazdaságnak ebben a szektorában nem volt kellőképpen biztosítva. Ezért olyan rendszer kidolgozására volt szükség, amely biztosítja, hogy a felújítási eszközök közgazdasági ismérvek alapján képződjenek, valamennyi költségvetési szervnél megközelítően a szükségletek arányában álljanak rendelkezésre és ezeket valóban az állóeszközök felújítására használják fel. E követelmények megoldására – a költségvetési szervek gazdálkodásának új rendje keretében – az állóeszközök felújítását szolgáló eszközök tervezésének és felhasználásának módját új alapokra helyeztük: létrehoztuk a felújítási eszközök alapszerű kezelésének rendszerét. Ebben

– előírtuk a távlati felújítási tervek készítését, s ezzel megalapoztuk az állami tulajdon kezelésének átgondolt rendszerét;

– objektívebb alapokra helyeztük a felújítási eszközök képzését, miután azok az állóeszközök értéke arányában jönnek létre;

– bevezettük a költségvetési év során fel nem használt felújítási célokat szolgáló pénzeszközöknek az alapszerű kezelését, s ezzel biztosítottuk, hogy ezek az eszközök a későbbi években is csak felújítási célokra vehetők igénybe;

– lehetővé tettük az intézmények számára önálló felújítási alap képzését, ezzel is elősegítve az intézményi önállóság kibontakoztatását.

A korábban – többnyire szubjektív döntések alapján – meghatározott felújítási keretekkel szemben számottevő előrehaladást jelent az, hogy a költségvetési szerveknél a felújítási eszközök döntő része az állóeszközök bruttó értéke után központilag megállapított felújítási kulcsok alapján képezhető.

A rendszernek ez a mechanizmusa a költségvetési szervek teljes felújítási eszköz-igénye és gazdálkodása tekintetében azonban csak fokozatosan valósítható meg. Ennek oka az, hogy a korábbi évtizedekben elmaradt felújítások pótlásáról is gondoskodni kell, amelynek pénzügyi fedezetét külön központi állami juttatás biztosítja, mintegy kiegészítve ezzel a felújítási rendszer mechanizmusa keretében képezhető eszközöket.

* Megjelent a Pénzügyi Szemle 1970. évi 10. számában.

A felújítási rendszer ún. tiszta-mechanizmusának működését azonban célul kell tűzni. Távlatilag tehát el kell érni, hogy a minisztériumok, a tanácsok és az önálló felújítási alappal rendelkező szervek csak annyi felújítási forrással rendelkezzenek, amennyi állóeszközeik értéke után a központiilag megállapított szabályozók (kulcsok) alapján képződik. Addig azonban fennmarad a felújítási alap kiegészítési rendszere azzal, hogy a kiegészítéseknek fokozatosan degresszív irányzatot kell követniök mind a központi, mind a tanácsai szerveknél.

A kiegészítés volumene jelenleg még számottevő. Nagyságrendjére jellemző, hogy az 1968. évben a rendelkezésre álló felújítási pénzeszközöknek 30,5%-át, az 1969. évben pedig 22,3%-át képviselte. Ezeket az arányokon belül egyes minisztériumoknál a kiegészítés mértéke az 50%-ot is meghaladta. Az állóeszközök állagmegóvásának belső kiegyensúlyozatlanságára mutat, hogy a központi irányítás alá tartozó szervek nagyobb arányú (41,7%) kiegészítésben részesültek, mint a tanácsok (29,6%), holott — az 1961. évi állóeszköz újraértékelés szerint — állóeszközeik nettó értéke a bruttó értékhez viszonyítva kedvezőbb képet mutat (70%), mint a tanácsai szerveké (60%). A felújítási eszközök intézményes kiegészítése tehát tovább differenciálta a költségvetési szervek állóeszközei használhatósági állapotában meglévő különbségeket.

Ezek a körülmények arra hívják fel a figyelmet, hogy a negyedik ötéves terv időszakában a szervek részére objektívebb alapokon kell biztosítani a kiegészítő jellegű juttatásokat.

A felújítási eszközök új képzési rendszerének bevezetésével a gazdálkodó szervek önállóságát is növelni kívántuk. Ezért az intézményi önálló felújítási alap pénzügyi kategória megalkotásával lehetővé tettük, hogy a költségvetési szervek felügyeleti szerveik jóváhagyásával önálló felújítási alap képzésére jogot nyerjenek. Ennek megfelelően javasoltuk a minisztériumoknak és a tanácsoknak, hogy az irányításuk alá tartozó intézményeknél vagy nagyobb községeknél — ahol ezt az állóeszközök volumene indokolja — engedélyezzék önálló felújítási alapok képzését.

A tapasztalat azt bizonyítja, hogy az irányító szervek többsége előtérbe helyezte a felújítási eszközök centralizált kezelését. Az 1968. évben mindössze 18 községi, 20 tanácsai és 36 központi intézmény, az 1969. évben pedig 50 községi, 41 tanácsai és 46 központi intézmény részére biztosították a felújítási eszközökkel való önálló gazdálkodást. A községek közül Békés megyében 21 község rendelkezik önálló felújítási eszközeivel, a többi megyében együttvéve összesen 29 község kapta meg ezt a jogot. A központi intézmények között az Egészségügyi Minisztérium területén 33, a Munkaügyi Minisztérium területén pedig 10 rendelkezik önálló felújítási alappal, a többi minisztérium együttvéve összesen 3 intézményt ruházott fel a felújítási alapképzés jogával.

Az önálló alapképzésre jogosult gazdálkodó szervek felújítási pénzeszköze az 1968. évben az ilyen célt szolgáló eszközök 10,8%-át, az 1969. évben pedig 13,2%-át képviselte.

Érdemes rámutatni arra is, hogy a felújítási eszközök képzése és felhasználása között milyen összefüggés van, s a felhasználás során érvényesült-e az a célkitűzés, hogy a költségvetési szerveknél is törekedni kell az állóeszközök korszerűsítésére, a modern technika erőteljesebb alkalmazására.

Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a felújítási kulcsok alapján képzett előirányzatok több mint 60%-a az ingatlanokra, 40%-a pedig — kétharmad-egyharmad arányban — a gépek, berendezések és felszerelések, illetőleg a járművek csoportjába tartozó állóeszközökre jutott. Ezzel szemben a tényleges felhasználások ezektől az arányoktól lényegesen eltértek: a felhasznált eszközök több mint 80%-át fordították az ingatlanokra és csak 20%-át — fele-fele arányban — az állóeszközök másik két csoportjára. A költségvetési szervek tehát ingatlanaik felújítására használták fel az egyéb állóeszközcsoporthoz képest jelentős részét is.

E körülmények mérlegelésénél felvetődik, nem lenne-e helyes a felújítási kulcsoknak a tényleges felújítási tevékenységhez való igazítása. Ennek megítélésénél abból kell kiindulni, hogy ma már a különböző állóeszközök műszaki paraméterei alapján viszonylag nagy pontossággal határozható meg azok élettartama, felújítási ciklusideje, felújításuk költségigénye és ezeket figyelembe véve az évenkénti célra szükséges felhalmozás összege is. Lényegében az utóbbinak az állóeszközök bruttó értékére vetített hányada képezi a felújítási kulcsokat, csak nem állóeszközfajtánként differenciáltan, hanem főbb állóeszközcsoporthoz és népgazdasági szinten összevontan.

Az állóeszközök zömét kitevő épületek és építmények felújítási kulcsa (1,2^o) hozzávetőlegesen megfelel a vállalatok kezelésében levő hasonló típusú létesítményekének (pl. irodaházak) és összhangban van a szocialista országokban az épületek után évenként elszámolható felújítási eszközigenyvel. Lényegében ugyanez a helyzet a többi állóeszközcsoporthoz is. Miután a jelenlegi kulcsokat közgazdaságilag elfogadható paraméterek alapján állapították meg, nem látszik indokoltnak ezektől elszakadni és a felújítási kulcsokat a szervek gazdálkodásában jelentős szerepet játszó szubjektív döntésekre alapozni.

Az a körülmény, hogy a gazdálkodás adatai a tervezettel szemben eltérő arányokat mutatnak, nem bizonyítja a jelenleg érvényben levő kulcsok megalapozatlanságát, csupán jelzi, hogy a korábbi évtizedekben elmaradt felújítások pótlása az adott periódusban főleg az épületek vonatkozásában okoz gondot.

A felújítási eszközökön belül a különböző állóeszközcsoporthoz tervezett részesedésének megváltoztatása a műszaki paraméterektől elszakadva önkényes, a gazdálkodás szempontjából pedig teljesen közömbös lenne, mert a szervek az eszközök képzésétől függetlenül szabadon dönthetnek azok hovatfordításáról.

Állandóan visszatérő kérdés a felújítási kulcsok differenciálásának szükségessége. Ezzel kapcsolatban a következőkre célszerű a figyelmet felhívni.

A költségvetési szervek állóeszközei 1961. évi újraértékelésének előkészítő szakaszában az Építésgazdasági és Szervezési Intézet megfelelő paraméterek ismeretében épületfőcsoportonként alakította ki a felújítási kulcsokat. Az Építésgazdasági és Szervezési Intézet a főbb intézménytípusokon (kórház, rendelőintézet, általános iskola stb.) az 1960. évben ténylegesen elvégzett felújítások költségigénye és az ilyen létesítmények felújítási ciklusideje alapján kidolgozta épületfőcsoportonként a felújítási kulcsokat, amelyek a következők:

Épületfőcsoport megnevezése	Felújítási kulcs a létesítmény bruttó értékének %-ában
Szociális és egészségvédelmi épületek	1,2
Művelődési és oktatási épületek	1,1
Igazgatási épületek	1,0
Lakóépületek	1,2
Növénytermelési épületek	1,6
Állattenyésztési épületek	1,3
Kereskedelmi és tárolóépületek	1,1

Mint látható a felújítási kulcsok szóródása — a növénytermelési épületekét figyelmen kívül hagyva — nem jelentős, ezért nem tartottuk indokoltnak a különböző épületfőcsoportok között differenciált kulcsot alkalmazni.

Az adatok áttekintéséből megállapítható, hogy a jelenleg valamennyi épületre egységesen érvényes felújítási kulcs (1,2%) a legnagyobb felújítási igényű szociális és egészségügyi épületek felújítási szükségleteit biztosítja, a többi épületek számára pedig — azok alacsonyabb felújítási igénye mellett — az átlagosnál kedvezőbb ellátást nyújt. A felújítási kulcs megállapításánál alapvető feltétel volt, hogy a kulcsok alapján képezhető felújítási eszközök volumene összhangban legyen a népgazdasági tervben a költségvetési szervek részére felújítási célokra biztosítható erőforrásokkal.

A szervek megítélésem szerint elsősorban nem a felújítási kulcsok differenciálását, hanem azok növelését igénylik. Ezek kielégítése azonban az állam központi pénzalapjának újabb leterhelése nélkül csak a rendelkezésre álló eszközök népgazdasági szintű újraelosztása, illetve a költségvetési szervek közötti újraelosztása után lehetséges. Jelenleg nincs megfelelő objektív alap ahhoz, hogy az eszközök újraelosztására bármilyen szinten kezdeményezés történjen. Vannak ugyan adatok arról, hogy a különböző költségvetési ágazatokban a gazdaságirányítás új rendszerének első két évében mekkora összeget fordítottak az épületek felújítására és ennek az adott ágazat állóeszközértékére való vetítése útján kiszámíthatók a tényleges felújítási kulcsok. Ezek azonban nem mértékadók, mert bennük az elmúlt évtizedekben elmaradt felújítások pótlásától kezdve, az eszközök viszonylag korlátlan átcsoportosítási lehetőségén keresztül, a szubjektív döntések folytán indokolatlan felújításokig számos olyan tényező jut kifejezésre, ami nem képezheti objektív alapját új felújítási kulcsok megállapításának.

A felújítási célokat szolgáló eszközök újraelosztása tehát nem látszik reálisnak. A probléma természetesen pótlólagos állami juttatások révén is megoldható, azonban ez növelné a költségvetés egyensúlyi feszültségeit és azt a már ma is egészségtelen túlkeresletet, amely az építőiparral szemben mutatkozik. Egyébként, ha az utóbbi körülmények nem forognának fenn és lenne elegendő erőforrás pótlólagos állami juttatásokra ezen a területen, akkor sem jutnánk sokkal előbbre, mert nem rendelkezünk olyan objektív kritériumokkal, műszaki kataszterekkel, amelyek alapján ezeket a juttatásokat az adott körben elosszuk és a felújítási kulcsok felemelésével rendszeressé tegyük. Ahhoz, hogy e tekintetben objektív alapokkal rendelkezünk arra lenne szükség, hogy az Építésgazdasági és Szervezési Inté-

zet széleskörű műszaki felmérések és költséganalízisek alapján a jelenleginél sokkal mélyebb tagolásban alakítson ki differenciált felújítási kulcsokat. De ezeket is csak a gazdasági helyzet függvényében lehetne alkalmazni, megfelelő pénzügyi források hiányában csupán az elérendő célt jelképeznék.

Megítélésem szerint nincs szükség e területen pótlólagos állami juttatásokra. A szervek az építőipar szűk keresztmetszete miatt még a jelenlegi eszközeiket sem tudják egy-egy évben teljesen elkölteni. Kivitelező kapacitás esetén pedig erre a célra költségvetésükön belül szabadon átcsoportosíthatnak és pénzmaradványukat is ennek szolgálatába állíthatják.

A felújítási kulcsoknak pótlólagos állami juttatásokat, illetve a jelenleg rendelkezésre álló erőforrások újraelosztását nem igénylő differenciálása közgazdaságilag nem igen értelmezhető. Ma az a jellemző, hogy az irányító szervek többsége a felújítási eszközök képzését és elosztását centrálisan végzi. E szervek számára a jelenlegi gazdálkodási rendszerben csak a felújítási eszközök képzése van szabályozva, ezek elosztásának módja azonban nincs elsősorban azért, mert a képződő eszközök és a felújítási szükséglet között — éppen a korábbi évtizedekben elmaradt felújítások most jelentkező szükségletei miatt — nincs szoros korreláció. Minthogy az eszközök elosztása nincs központilag szabályozva, ez a szervek saját döntésétől függ és abban szabadon differenciálhatnak. A különböző felújítási kulcsokat pedig nem szabad a differenciálás egyedüli eszközének tekinteni, lehet a felújításokra rendelkezésre álló pénzeszközök differenciált elosztását más módon is biztosítani. Így pl. a jól átgondolt, műszaki felmérések alapján készített komplex középtávú felújítási tervek biztosabb alapot adhatnak az eszközök elosztásához, mint a differenciált kulcsok.

Ha a felújítási terv és annak költségigénye megalapozott, akkor megvan az a fix pont, amely a felújítási eszközökkel való gazdálkodás középpontját képezheti. Bármilyen időszakra (egy évre, öt évre stb.) készüljön is ilyen program, az ténylegesen annyi idő alatt valósítható meg, amennyi idő alatt akumulálható az ehhez szükséges pénzösszeg. Éppen ez a körülmény ösztönzi a szerveket arra, hogy a felújítási eszközök képzését szabályozó kulcsok növelését kezdeményezzék. Ez azonban — mint már említettem — az eszközök újraelosztásának, illetve pótlólagos állami juttatások szükségességének gondolatához vezet vissza.

Az előbbieken kifejtett megfontolások alapján nem látszik reális célkitűzésnek a felújítási kulcsok központi differenciálása.