

Pete Péter

Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje

Az államháztartási reform tartalma,
az állami szerepvállalás mértékének és jellegének tisztázása

Az államháztartás elszámolási és információs rendszerének mai magyarországi állapota nem ad módot a közösségi gazdálkodásba vont erőforrások felhasználásának megfelelő követésére, még kevésbé annak mérlegelésére, hogy az erőforrásokkal való gazdálkodás megfelel-e valamely hatékonysági kritériumnak. Ennek mindenképp előtt az az oka, hogy az erőforrásokat az éves költségvetések a végrehajtó intézményekhez, s nem a végrehajtandó feladatokhoz rendelik, s ezért az egyes tevékenységek költségfelhasználása közgazdasági értelmét tekintve nem ítéltető meg. E cikk olyan alternatív államháztartási finanszírozási struktúrát vázol fel, amely a fenti nehézségeken úgy igyekszik javítani, hogy a finanszírozási forrásokat a végrehajtandó feladatokhoz köti. Az új rendszer módot adna a mikroökonómiai hatékonysági szempontoknak az állami szektoron belüli érvényesítésére, és ezáltal egy olcsóbb és hatékonyabb bürokratikus rendszer létrehozására.*

Az egyéni és kollektív szükségletek kielégítésére alkalmas javak és szolgáltatások egy részének létrehozása és/vagy elosztása állami intézményeken keresztül történik. Az az igen bonyolult kérdés, hogy életünk mely szféráival kapcsolatos döntéseket és a döntésekért viselt közvetlen felelősséget tartjuk meg közvetlenül magunknak, s mely területeken engedjük át az államnak, azaz milyen szükségletek kielégítése, mely javak és szolgáltatások tartoznak (tartozzanak) az állami döntési körbe, nagyon sokféle tényezőtől, egyebek mellett objektív szükségszerűségektől, történelmi tradíciótól, örökölt intézményektől, az ország kultúrájától, költség- és hatékonysági megfontolásoktól függ, s e tényezőket számos tudományág a legkülönbözőbb oldalról vizsgálja. Az állami és egyéni döntések körének konkrét elhatárolása mégis meglehetősen tág határok között (hosszabb távon legalábbis mindenképp) választás kérdése.

A közgazdaságtan tradicionálisan az úgynevezett közjavakat¹ tekinti olyanoknak, amelyek létrehozásáról és elosztásáról az államnak kell gondoskodnia. Ennek az az oka, hogy a közjavak produkálásával kapcsolatos döntések során az egyének elkülönült szerződésein alapuló piaci mechanizmus gyakran elvileg sem képes optimális megoldást találni. A piaci kudarc felmerülése a közjavakat a magánjavaktól elhatároló bizonyos speciális tulajdonságokhoz (például oszthatatlanság, fogyasztásból való kizárhatatlanság, zero

* Az e cikk alapjául szolgáló kutatómunka a Pénzügyminisztériumban László Csaba helyettes államtitkár koordinálásával folyik. Az itt felvázolt koncepció nem hivatalos álláspont, az a szerző magánvéleményét tükrözi.

¹ A javak és szolgáltatások kifejezéseket itt az elképzelhető legtágabb értelemben használjuk. Ebben az értelemben a jogbiztonság vagy a nemzeti kultúra éppenúgy jószág, mint a társadalom szociális igazságérzetének mint szükségletnek a kielégítésére szolgáló jövedelemnivellálást célzó szociális programok.

határkölség, információval való ellátottsághoz kapcsolódó problémák, externalitások nagy súlya) kötődik. E tulajdonságok miatt a piac nemallokálna megfelelő mennyiségű erőforrást a kérdéses termékek létrehozására, azok kínálatát egyáltalán nem, vagy csak irracionálisan magas költségek, illetve társadalmi szintű veszteségek mellett volna képes biztosítani. Szemben a magánjavakkal – amelyek esetében a piaci keresleti és kínálati automatizmus gondoskodik a jószág iránti igény szintjének meghatározásáról és egyben finanszírozási forrást is biztosít a termelés költségeinek fedezésére –, ha egy jószág közjószágnak minősül, akkor termelésének szintjéről (a kérdéses szükséglet kielégítésének mértékéről) és annak finanszírozásáról külön döntést kell hozni.²

Az azonban, hogy mit kell közjószágnak tekinteni, és mit nem, az esetek igen jelentős részében elhatározás kérdése, lévén a említett speciális tulajdonságok nem diszkrét – igen vagy nem – formában jelentkeznek, hanem mértékektől függ a besorolás. A jogrend produkálása és karbantartása vagy a járványokkal szembeni védelem nyilvánvalóan közjószág. Annak eldöntésében azonban, hogy kell-e, s ha igen milyen mértékben és milyen módszerekkel támogatnia az államnak a kultúrát, az oktatási-tanulási tevékenység milyen szintjei és típusai tartoznak az állami felelősséggel terhelt „közoktatási” kategóriába és melyen szintjei nem, hogy az egészségügyi ellátás döntően „társadalombiztosítási” alapon és közkórházakban vagy magánbiztosítási alapon és magánkórházakban történjen vagy hogy a társadalom óhajának az időskori megélhetés biztosításának magánbiztosítási rendszeren vagy állami nyugdíjrendszeren keresztüli kielégítése felel-e meg a leginkább, nos az e kérdésekben való döntés már választás kérdése.

A rendszerváltással a magyar társadalom az állam központi tervgazdálkodását elutasította, és az alapvetően magántulajdonon alapuló piacgazdaság mellett tette le a voksot. Noha az mindenki számára nyilvánvaló, hogy ez a tény az állam szerepkörét, kötelezettségeit alapvetően megváltoztatja, e tény rögzítésén túl az állami szerepvállalás pontos körvonalazása azóta sem történt meg. Sem az azóta hatalmon lévő két kormány nem vette programjába az állami feladatok listájának felsorolását és az állam határainak kijelölését, sem az országgyűlés, pártok, politikai vagy társadalmi mozgalmak nem kezdeményeztek nyílt, egyeztető társadalmi vagy szakmai vitákat arról, hogy az átmenetinek tekintett korszak lezárulta után életünk mely területein lesz továbbra is jelentős (esetleg domináns) szerepe az államnak, s hol nem.

Márpedig az, amit a szakmai zsargon államháztartási reformnak nevez, az pontosan a fenti kérdésről szól, illetve kellene szólnia. Tény, hogy az államháztartási alrendszerek jelentősebb reformjára (legyen az az igazgatási, a szociális, az egészségügyi, az oktatási, a nyugdíjrendszer reformja, vagy akár a tudományos és művészeti tevékenységek állami támogatása) más országokban is általában akkor szokott sor kerülni, amikor a régi rendszer megoldhatatlan finanszírozási nehézségekkel kerül szembe, s ez természetesen Magyarországon is így van. Mégis, az államháztartási reform messzemenően nem egyszerűen „spórolás a közkiadásokon”, vagy az állam méretének egyszerű redukálása, bár a jelenlegi arányok mellett ez is. A reform célja az állam működésének hatékonyá tétele, vagyis annak biztosítása, hogy a társadalom tagjaitól elvont erőforrások olyan állami szolgáltatásokká transzformálódjanak, amelyek az átlag adófizető számára „megérik” a befizetett adót. Ennyiben egy, a közpénzekkel pazarló, alacsony színvonalú közszolgáltatást biztosító

² A korábbi, elsősorban Pigou nevéhez fűződő felfogásban a piaci kudarc ténye automatikusan indokolta és ki is jelölte az állam „kiigazító” szerepét. Sajnálatos módon a honi laikus közfelfogás ma sem jutott túl ezen az erősen etatista, az állami intézmények problémamegoldó képességét messze túlbecsülő szemléleten. Szerencsére legalább a szakmai közvélemény körében egyre inkább ismertté válnak Hayek, Stigler, Coase, Becker, Buchanan és mások tanai, amelyek alaposan megtépzazzák a bürokratikus döntési apparátusok képességeibe és lehetőségeibe vetett hitet.

állami szektort akkor is meg kellene reformálni, ha a költségvetésnek jelentős többletei volnának.

A magyarországi államháztartási reformmal kapcsolatos parttalan huzavona minden bizonnyal nem kis részben éppen annak tudható be, hogy a fenti „feladat tisztázó” tevékenység politikai súlyát senki sem óhajtja magára vállalni, ezért a folyamat végcéljai nem teljesen tisztázottak. A laikus közvélemény (noha végső soron az ő adójáról van szó) szinte semmilyen információval sem rendelkezik az állam által nyújtott szolgáltatások tényleges költségeiről, ezért egyfelől hevesen ellenáll az állami szektor által nyújtott „ingyenes” szolgáltatások megkurtításának, illetve visszerhessé tételének, másfelől az igény szintjének megfelelő szolgáltatások finanszírozásához szükséges adóterhet irreálisan magasnak tartja.³

Az állami szerep újradefiniálásának hiányából fakadó súlyos feszültségeket a reformokat kidolgozó döntés-előkészítő apparátusok is gyakran csak a korlátozott forrásokhoz való feladatigazítás problémájaként élik meg.

A szélesebb közvéleménynek az állami szerepvállalás csökkentésével szembeni erős ellenállásában persze az információhiányon és az állami szolgáltatások ingyenességéhez kötődő bizonyos illúziókon túl az is szerepet játszik, hogy az állam által nyújtott szolgáltatások egészében jelentős szociálpolitikai tartalmú jövedelemátcsoportosítás érvényesül. Erős egyszerűsítéssel: a jobb módúak több adót fizetnek és kevesebb állami szolgáltatást vesznek igénybe, mint a szegényebbek. Mivel a szegények többen vannak, mint a gazdagok, az állami szerep fenntartásához kötődő érdek szavazóbázisa nagyobb.

Egyáltalán nem szükségszerű azonban, hogy a szociálpolitikai célú jövedelemátcsoportosítás ingyenes vagy mérsékelt térítésű állami szolgáltatásokban öltön testet, hiszen az állampolgárok jóléti és jövedelmi egyenlőtlenségét nivellálni szándékozó szociálpolitika közvetlen jövedelemtranszfer formájában is elérheti ugyanazt a célt. Megint csak egy példával élve: sem társadalombiztosítás, sem kórház nem szükséges ahhoz, hogy az egészségügyi ellátás költségeit megfizetni nem képes állampolgár megfelelő szintű kórházi ellátásban részesüljön. Az állami szociálpolitika megtestesülhet abban is, hogy az állam közpénzből magánbiztosítótól vásárol egészségi biztosítást az ennek költségeit megfizetni nem tudó rászoruló számára. Az, hogy melyik megoldás a célszerű, az már nem szociálpolitikai kérdés, a dolog szociálpolitikai része csak arra vonatkozik, hogy a szegény se maradjon ellátatlanul.

Annak mérlegelése, hogy egy adott közszükséglet kielégítésében az állam finanszírozóként vagy – intézményein keresztül – tényleges szolgáltatóként is működjön, már alapvetően költség–haszon kalkuláció kérdése kell hogy legyen. A fenti egészségügyi példához hasonlóan, igen eltérő mértékben vállalhat feladatokat az állam az oktatás finanszírozásában és a közoktatási tevékenység tényleges lebonyolításában, de hasonló megkülönböztetések más területeken is tehetők.

E tanulmány nem foglalkozik az államháztartási reform tartalmi kérdéseivel, vagyis azzal, hogy az állam milyen feladatokat lásson el. Nyilvánvaló azonban, hogy az államháztartás tervezési, finanszírozási és információs rendszerének – ami e dolgozat szűkebb témája – az állami szektor által vállalt feladatok minél hatékonyabb végrehajtását kell szolgálnia, ennyiben az államháztartási reformnak is nevezett feladat tisztázása logikailag megelőzi a tervezési és információs rendszer létrehozását.

³ Az államháztartási rendszer átalakításával szembeni ellenállás sajátos okairól, a fiskális illúziókról lásd Csontos [1995]. Kornai János megítélése szerint a magyar lakosságot az adóudatosság szinte teljes hiánya jellemzi, amin ő azt érti, hogy a lakosság nem érzékeli a kapcsolatot az állam által nyújtott szolgáltatások és az adófizetési kötelezettségek között. Lásd Kornai [1996]. A témában Magyarországon folytatott empirikus vizsgálat eredményeiről számol be Csontos–Kornai–Tóth [1996].

A közületi szféra specifikumai és a magyar államháztartás finanszírozási rendszerének jellegzetességei

A közszükségletek kielégítése és a magánszükségletek kielégítése csak a lebonyolítás és finanszírozás módjában különbözik egymástól, abban nem, hogy mindkét esetben szűkösen rendelkezésre álló erőforrások felhasználásáról van szó, amelyeket más célra is lehetne/lehetett volna fordítani. A költségvetési szféra végső soron éppúgy szolgáltatásokat (ritkábban termékeket) nyújt a felhasználóknak, mint ahogy a piacon tevékenykedő gazdálkodók. A különbség ott van, hogy a szolgáltatások igénybe vevői nem egyénileg döntenek arról, hogy az illető szolgáltatást óhajtják-e, s hogy milyen szinten óhajtják, a nyújtott szolgáltatás ellenértékét pedig (közvetlenül) nem a szolgáltatás igénybe vevője fizeti meg.⁴

A közületi szféra által nyújtott szolgáltatásoknak az a specifikuma, hogy nincsenek kitéve a piaci vásárló döntésében megtestesülő hatékonysági kontrollnak – a közületi szféra gazdálkodási körébe vont erőforrások felhasználásának hatékonysága szempontjából –, két lényeges következménnyel jár. Egyfelől nehéz megállapítani, hogy a nyújtott szolgáltatás megéri-e a ráfordított erőforrásokat, hiszen a költségeket nem az állja, aki a szolgáltatást kapja, ezért a felhasználó nem mérlegel. E probléma egy másik oldala az, hogy – lévén az egyes szolgáltatásokat elkülönült intézmények nyújtják – nehéz összevetni: az összforrások korlátozottsága mellett mely intézmények mely szolgáltatásai élvezzenek prioritást (ahol az adófizetők forintjai a leginkább hasznosulnak), és melyekről célszerű inkább lemondani. Másfelől, ugyancsak nehéz megállapítani, hogy az adott társadalmi célt csak ezen a módon lehetett-e elérni, s hogy az adott szolgáltatás nyújtásához éppen annyi erőforrásra van szükség, mint amennyit felhasználnak. Az a tény, hogy az állami szolgáltatás nyújtója nem küzd a vásárló forintjaiért, nem készteti őt az erőforrásokkal való takarékoskodásra, sőt, mivel a legtöbb állami intézmény szolgáltatását területi és funkcionális monopóliumként nyújtja, még összemérési lehetőség is ritkán adódik. Pedig a közszükségletek kielégítésének szintjéről hozott döntések meghozatalakor is képesnek kellene lennünk arra, hogy a ráfordításokat a hasznokkal összemérjük, ugyanúgy, ahogy az egyéni szükségletek kielégítésekor is ráfordításokat vetünk össze hasznokkal. Az államháztartás elszámolási rendszerének tükröznie kellene az állam által nyújtott javak és szolgáltatások költségeit, lehetőséget kellene adnia annak mérlegelésére, hogy vajon azon az áron, azzal a ráfordítással is óhajtjuk-e az adott szükséglet kielégítését, vagy inkább az látszik gazdaságosabbnak, ha a társadalom tagjaitól ennyivel kevesebb adót szedünk be, s az adott szükséglet kielégítését egyéni döntésükre bizzuk. Az ilyen mérlegelések azonban csak akkor lehetségesek, ha a közkiadások az állam által vállalt feladatokhoz kapcsolódnak, vagyis több-kevesebb pontossággal meg lehet mondani, hogy milyen feladat ellátása mibe kerül.

Az államháztartás mai rendszerének olyan a felépítése, ami ilyen mérlegeléseket nem tesz lehetővé. A költségvetési hierarchia különböző szintjein lévő intézmények feladatai igen pontatlanul definiáltak, s a költségvetés az erőforrásokat nem magukhoz a feladatokhoz, hanem a feladatok végrehajtására hivatott intézményekhez delegálja.

A költségvetés végrehajtásának alapegységei az intézmények. Ebben a cikkben kizárólag azokkal az állami intézményekkel foglalkozunk, amelyek nem vállalatyszerűen működnek. A részben vagy egészben állami tulajdonban lévő termelő- vagy szolgáltatóvállalatok, illetve vállalatyszerűen működő egységek (például közüzemi vállalatok) működé-

⁴ A közösségi gazdálkodás körébe vont erőforrásokkal való hatékony gazdálkodás kérdéseivel egész tudományág, a közösségi választások elmélete vagy racionális döntések elmélete foglalkozik. A téma elméleti alapvetését lásd *Buchanan–Tullock* [1962]. A gondolkodásmód magyarországi elterjedtsége még igen sok kívánnivalókat hagy maga után, e helyzetről informál *Csontos* [1996].

sének és ezért finanszírozási rendszerének nem kell különböznie a magánvállalatokétól, számviteli rendszerük, mérlegeik, adatszolgáltatásuk a privát szféra vállalataiével azonos módon épül fel. Vagyonuk az állam vagyonának része, ám önállóan gazdálkodnak, tartozásaik és követeléseik alakulásáért maguk felelnek.

Működésüket, döntési önállóságukat és tevékenységeik finanszírozását tekintve, a nem vállalatszerűen működő intézmények is meglehetősen különbözöek aszerint, hogy saját önkormányzatisággal rendelkeznek-e vagy felügyelő hatóság irányítja őket, jelentősek-e saját bevételeik vagy sem, de aszerint is, hogy milyen konkrét tevékenységet végeznek. Feladataikat törvények vagy a törvények konkretizálásával felettes szerveik írják elő, illetve a munkamegosztás természetes rendszerében kialakuló „profil” alapján bizonyos területekért felelnek, s hogy ez milyen szinten történik, abban a hagyománynak és a megszokásnak legalább akkora szerepe van, mint tudatos tervezésnek. A tűzoltóság tüzet olt, a kutatóintézet kutat, az egyetem tanít, a sporthivatal egyesületeket támogat és sporteseményeket szervez.

Az intézményekre kirótt feladatok elvégzéséhez költségvetésük ritkán rendel meghatározott pénzüsszeget. A központi forrásból eredő bevételeik részben folyó működési költségeik fedezésére nyújtott „támogatás” vagy valamilyen kiemelt költségvetési cél támogatása, ami azt jelenti, hogy az adott előirányzatot adott célra kell elkölteni. Ez utóbbi esetében sincs azonban specifikálva az elvégzendő feladat. Egyes intézmények esetében (és az utóbbi években növekvő mértékben) az intézmény fenntartásában a saját bevételek is igen fontosak, ám sem a saját bevételek megszerzéséhez szükséges ráfordítások költségvonzatai, sem a saját bevételi források felhasználása nem különíthető el tevékenységek szerint, a saját bevételek jobbra éppúgy beleolvadnak az általános működési költségbe, mint a központi költségvetésből származó források.

Az intézményekhez kötődő finanszírozás természetesen a közpénzek közszolgáltatásokká való transzformációjának mechanizmusában igen nagy teret enged az adott szolgáltatás nyújtásába bevont intézmény speciális önérdékének. Lévé az állam nem monolit egység, amely egyszerűen közérdeket képvisel, hanem igen bonyolult struktúra, amelynek elkülönült intézményei speciális érdekekkel rendelkeznek, a közakarat érvényesülése, a közszükségletek olcsó és hatékony kielégítése egyáltalán nem automatikus. A költségvetési intézmények alapérdeke mindenekelőtt önmaguk fenntartása és a központi forrásokból megszerezhető támogatások maximalizálása. Ennek deklarálása egyáltalán nem valamiféle erkölcsi ítélet a közintézmények vezetőivel szemben, a költségvetési intézmények forrásszerzéshez fűződő érdeke akkor is tény, ha vezetőik és dolgozóik a legjobb szándékkal, szakfeladatukkal maximálisan azonosulva, éppen azok megfelelő ellátása érdekében szállnak harcba a központi forrásokért.

Annak megítélésére azonban, hogy egy-egy szakfeladat ellátása mennyit ér meg a köznek, az adott szakfeladatot ellátó intézmény nem képes és nem is hivatott. Ezt az a magasabb szintű áttekintéssel bíró finanszírozó intézmény tudja megtenni, amely az adott feladat ellátását és annak költségeit össze tudja vetni a közpénzek más felhasználási területen való hasznosulásával. Pontosabban: ő tudná, ha a finanszírozás a feladathoz és nem az intézményhez általában kötődne. Az egyes intézmények azonban igen szerteágazó feladatokat látnak el, s a finanszírozás intézményhez való kötődése meglehetősen tág teret ad számukra, hogy saját feladataik között saját belátásuk vagy a szolgáltatásaik igénybe vevői által rájuk gyakorolt nyomás szerint rangsoroljanak.

Az intézményfinanszírozás elve egyben lehetetlenné teszi a finanszírozó számára, hogy az adott intézmény által nyújtott szolgáltatásokat költség-haszon alapon összevesse más területek, más intézmények hasonló tevékenységével. Az önálló intézményeknek az az érdeke, hogy a rendelkezésre álló forrásaikat maximalizálják, kifejezetten ellenérdekeltté is teszi az intézményeket az ilyen információknak a felsőbb hatóságaik számára értelmez-

hető módon való közlésében, márpedig az egyes tevékenységek költségigénye csak „üzemi”-intézményi szinten állapítható meg. Pontosabban szólva, a mai rendszer mellett ott sem, illetve ott is csak igen korlátozottan.

Az intézmények vezetnek ugyan kettős könyvelést, de ráfordításaikat nem könyvelik költségviselő/költséghely szerint. Könyvelésükből bevételeik és kiadásaiak végigkövethetők, az azonban, hogy a kiadások által finanszírozott erőforrásokkal (munka, vásárolt eszközök stb.) hogyan gazdálkodtak, az már nem. Az intézmények gondjaira bízott olyan erőforrásoknak, amelyeknek az adott költségvetési évre vonatkozóan nincs pénzkadás-és pénzbevétel-vonzatuk, az intézmények számviteli rendszerében szinte semmi nyoma sincs. Állóeszközteltárak prudenciális ellenőrzésre módot adnak ugyan, de az állóeszközökkel, vagyonnal való ésszerű gazdálkodás követésére, az erre való ösztönzés megteremtésére nem.

Az információs rendszer által ma elérhető adatok éppen az elmondottak miatt nem teszik lehetővé a makrogazdasági folyamatok végigkísérését sem. Az intézményi szintű költségvetések összegzéséből csak korlátozottan képezhetők olyan kiadási csoportok, amelyek az állam makroökonómiai szerepének, az egyes állami funkciók (oktatás, egészségügy stb.) ellátásának átfogó elemzését, hasonló nemzetközi statisztikákkal való összehasonlítását lehetővé tennék. De ugyanígy csak igen korlátozottan lehet válaszolni olyan kérdésekre, hogy egyes törvénytervezetek, amelyek az állami intézmények kötelezettségeit módosítják, milyen költségkihatásokkal vannak a központi költségvetésre.

Az egyes intézmények feladatainak és a konkrét feladatok költségeinek, illetve költségigényének összekuszálódása az utóbbi években jelentősen fokozódott. Mivel az intézmények feladatainak újragondolása a rendszerváltás után nem történt meg, a változatlan (változatlanul csak általánosságban definiált, de a közszolgáltatások igénybe vevői által a korábbi szintekhez mérten elvárt) feladatszinthez viszont egyre kevesebb forrást tudott a központi költségvetés biztosítani, az intézmények folyó feladataik ellátásának finanszírozására is egyre inkább saját bevételi forrásokat próbáltak találni, s felügyeleti szerveik erre ösztönözték is őket.

A minél több központi forrás megszerzésében érdekelt intézmények igyekeznek saját bevételeiket alultervezni, hiszen azok túlteljesítése esetén forráshelyzetük javul.⁵ A saját bevételek méretének, illetve jellegének felfedésében való ellenérdekeltség megakadályozza a nem adó jellegű költségvetési bevételek makroszintű összesítését, illetve ezen információ nemzetközi összehasonlításra, valamint makroökonómiai elemzésre való felhasználhatóságát.

Az intézményi szintű finanszírozás és a tevékenységszintű költségekre vonatkozó információ hiányának egy másik káros következménye, hogy a fiskális kényszerek, illetve megszorítások idején csak fűnyíró elvet lehet alkalmazni, vagyis csökkenteni az intézmények ellátmányát. Olyan politikákra, amelyek egyes tevékenységeket teljesen elhagynának annak érdekében, hogy a megmaradókat viszont biztonságosan és megfelelő szinten fenntartsák, alig van lehetőség.

Sem a költségvetési kiadások, sem a bevételek tervezésében és számbavételében nincsenek kellőképpen elkülönítve a folyó kiadások és bevételek, illetve a tőkét, az állami vagyon szintjét érintő akciók: a kiadási oldalon a beruházások, a bevételi oldalon pedig az állami vagyon értékesítéséből származó bevételek. Erre a problémára az állami vagyon privatizálása, illetve a befolyt összeg költségvetési bevételként való elszámolása körüli huzavonák ugyan különös erővel hívták fel a figyelmet,⁶ a probléma azonban

⁵ Erről a problémáról részletesen lásd *MTA Regionális Kutatások Központja* [1995].

⁶ Lásd például a privatizációs többletbevételek elköltése körül 1996 elején kibombant vitát. Áttekintése megtalálható *Oblath* [1996] cikkében.

sokkal általánosabb ennél, az állami vagyonnal való gazdálkodás a privatizáció lezárulta után is és nemcsak a központi költségvetés szintjén, hanem helyi és intézményi szinten is megoldásra váró feladat. Arról már nem is beszélve, hogy az állami vagyonnal való ésszerű gazdálkodás nem korlátozódik az állóeszközökre, hanem kiterjed minden olyan akcióra, amely az állam nettó vagyonának alakulását, értékének és állagának módosulását érinti. Ide tartoznak a hitelfelvételek és egyéb, a pénzügyi követelések és tartozások alakulását érintő kérdések is. A számviteli rendszernek intézményenként és azokból makroökonómiai szintre összesíthető módon tükröznie kell az állami vagyon méretét és annak időbeli változását.

Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló rendszere

A leírt problémák a költségvetési szakemberek számára jórészt ismertek. Kiküszöbölésükre, enyhítésükre általánosabb és konkrétabb formákban is sokszor felmerült, hogy a központi költségvetésből kiutalt forrásoknak valamilyen módon a végrehajtó intézmények tevékenységéhez és nem pedig magukhoz az intézményekhez, illetve a maguk az intézmények által tervezett inputigényeikhez (működésük bér- és eszközkiadásai) kellene kapcsolódniuk. A feladatok, programok finanszírozása persze nem szüntethet meg a központi erőforrásokért folytatott harcot, de nem azon alkudoznának, hogy milyen mértékben mozduljanak el a költségvetési támogatás bázisévéhez képest, hanem hogy jóváhagyják-e vagy sem a kérdéses feladatot.

Nem szűnnének meg a speciális intézményi különérdekek sem, ám az intézmények saját gazdálkodása is célorientáltabbá válna. Enyhülne az intézmények információeltitkolási érdeke, a feladatorientált működést kiszolgáló számviteli és információs rendszeren keresztül működésük jóval áttekinthetőbbé válna, és a közpénzek felhasználását főbb célok szerint homogén(ebb) csoportokba lehetne rendezni. Ugyancsak javulna a költségvetési intézmények ellenőrzése, hiszen az egyértelműen meghatározott feladatokat számon kérni is könnyebb. A következőkben vázoljuk egy feladatfinanszírozáson alapuló rendszer főbb jellegzetességeit.⁷

A mai költségvetési finanszírozási rendszer bizonyos területeken tartalmaz feladatfinanszírozási, illetve arra emlékeztető elemeket, ám főleg csak ott, ahol a feladat végrehajtása időben is lezárhatóan értelmezhető. Ez történik például bizonyos állami fejlesztési, beruházási programok esetén. A céltámogatások is olyan pántlikázott pénzek, amelyeket csak meghatározott célra, célcsoportra lehet elkölteni. Ezek azonban rendszerint nem olyan konkrét feladatokat írnak elő, amelyeket végre lehet hajtani, és teljesítésüket ellenőrizni és számon kérni lehetne, csak annyit, hogy az előírányzott forrást más területen nem szabad felhasználni.

Feladatfinanszírozásra emlékeztetnek a normatív módon meghatározott támogatások is. Így finanszírozza például az Egészségbiztosítási Önkormányzat a háziorvosokon keresztül az orvosi alapellátást, és így – meghatározott orvosi akciók költségének térítése-képpen – fizet a kórházaknak is. Hasonló szerepet töltenek be a felsőoktatásban szereplő hallgatói normatívák. Az ilyen normatív, egyes feladatok elvégzésének költségeit megtérítő „támogatás” már, elvileg legalábbis, alapja lehet egy feladat elvégzésére, teljesítésre-teljesítményre orientált államháztartási finanszírozási rendszernek.

A felsőoktatási hallgatói normatíva példáján bemutathatjuk, hogyan működne a felada-

⁷ Az itt vázolt modell kialakításában erősen inspiráltak az Új-Zélandon végrehajtott államháztartási finanszírozási reformokról szerzett tapasztalataim. Ismertetése megtalálható többek között *Pallot* [1991]. Magyarul a témában lásd *Pete* [1995].

tokat finanszírozó rendszer. Az alábbi példa csak illusztráció, célja a feladatfinanszírozás koncepciójának érzékeltetése, a felsőoktatásra vonatkozó részletes kimunkálás speciális tanulmányokat kívánna.

Ha a hallgatói normatíva az egy hallgató kalkulált kiképzési költsége, illetve ennek időarányos értéke volna, akkor a hallgatói normatíva formájában az egyetem számára átutalt költségvetési pénz nem egyszerűen az egyetem működési költségeihez való hozzájárulás, hanem az egyetem jól definiált szolgáltatásának „megvásárlása” lehetne a finanszírozó minisztérium által (az egyetemi oktatásban részesülő állampolgár számára). Egy olyan térítés, ami nem olvad egyszerűen bele az egyetem működési költségeibe, nem finanszíroz az egyetem által ellátott más feladatokat, csak a hallgató képzéséhez kapcsolódókat. Ahhoz, hogy e feladat ellátási költsége megállapítható, a térítés („ár”) meghatározható legyen, ahhoz az intézménynek olyan számlavezetést, kalkulációt kell végeznie, amely az ehhez a tevékenységhez kötődő ráfordításokat e tevékenységre mint költséghelyre terheli.

Az egyetem számos más tevékenységet is végez, általános költségeit meghatározott számviteli szabályok szerint fel kell osztania a költséghelyek között. Az adott feladat ellátásához szükséges térítés ezek meghatározott hányadát is tartalmazza. A költségkalkuláció tartalmát, szakmai, számviteli megalapozottságát a felügyeleti szerv ellenőrizni tudja. A ténylegesen kialakuló normatíva ekkor is az intézmény és a finanszírozó felügyeleti szerv közötti alku tárgya lesz, ám ehhez az alkuhoz most a számvitel által biztosított költségkalkulációk sokkal szilárdabb információs bázist teremtenek.

Az egyetem más tevékenységeire ugyanilyen, konkrét feladatokra bontott költségkalkuláció készül. Köztük lehet olyan, amelyet szintén a központi költségvetés finanszíroz, de nyilván olyan is, ahol az intézmény szolgáltatását piacon vagy más költségvetési szervnek értékesíti. Az ebből származó bevételek azok, amelyeket ma saját bevételeknek hívnak. Ha azonban a tevékenységek ráfordításait a tevékenységekhez kötődő bevételek fedezik, akkor az intézmény számára nincs különösebb jelentősége annak, hogy a bevételek a központi költségvetéstől származnak-e, vagy sem. Nagyobb saját bevételek úgy keletkeznek, hogy több feladatot lát el, „értékesít” térítésért költségvetésen kívülre vagy akár más költségvetési szerv számára. Saját bevételek és a központi forrásból származó bevételek között semmiféle komplementáris viszony nincs. Ezáltal megszűnik az intézmény saját bevételek tervezésével kapcsolatos dezinformációs érdekeltsége is. A finanszírozási források változtatásának módja nem az, hogy a központi költségvetés működésre nyújtott támogatásokat emel vagy csökkent, hanem az, hogy az intézmény által tervezett tevékenységek közül melyeket és mennyit finanszíroz. Ki lehet ugyanakkor mondani, hogy olyan feladat, illetve tevékenység, amelyre az intézmény felügyeleti szerve által is jóváhagyott költségvetése nem tartalmaz forrást, az adott intézményt nem terheli.

Ha az illető feladat ellátásának költségeit, esetünkben a hallgató képzését, az adott feladat ellátásáért kapott térítés (az adott feladathoz rendelt „árbevétel”) jól tükrözi, akkor az egyetem számára szinte közömbös, hogy ezt az árat a hallgató vagy a központi költségvetés fizeti-e meg, s lehetnek az ár nagyságát érintetlenül hagyó köztes megosztások is. Másfelől, a finanszírozó minisztérium is távolabb kerül az intézménytől, amennyiben költségvetési pénz nem illeti meg automatikusan az egyetemet („fenntartásra” stb.), s a felettes hatóság azt is mérlegelni tudja, hogy több, azonos szolgáltatást (nagyjából azonos képzettséget biztosító oktatást) nyújtó intézmény esetében vannak-e eltérések a szolgáltatás költségében. Nem egyszerűen versenyeztetésre gondolunk itt, de adott esetben a közpénzekkel való takarékos gazdálkodás jegyében a hatékonyabb megoldást biztosító oktatási intézmények súlyának növekedésével módosulhat a felügyelő szerv adott célra fordítható előirányzatainak struktúrája.

Az intézményi feladatok és feladatcsoportok definiálása

Egy teljes egészében – a fenti példával illusztrált módon – feladatfinanszírozáson alapuló államháztartási rendszer létrehozásának alapfeltétele, hogy az államháztartási hierarchiában elfoglalt szinttől és önkormányzati státustól teljesen függetlenül valamennyi költségvetési szerv és intézmény teljeskörűen vegye számba és definiálja azokat a feladatokat és tevékenységeket, amelyeket ellát.⁸ A közületi szféra által ellátott feladatok természetesen nagyon sokrétűek, ezek definiálása egyes helyeken talán egyszerűbb, másutt nehezebb dolog. A köz- vagy felsőoktatásban az egy – meghatározott szakirányú képzésben részesülő – diák kiképzése jól körülírható feladat, ennek konkrét erőforrásigénye megfelelő időbeli ütemezésben többé-kevésbé jól leírható, becsülhető. A közigazgatással, rendvédelemmel vagy akár a gazdaságpolitika kidolgozásával foglalkozó intézmények esetében minden bizonnyal nehezebb – de még inkább talán szokatlansága miatt válthat ki először idegenkedést az az ötlet –, hogy feladataikat úgy definiálják, hogy azokhoz – leírásuk, időbeli ütemezésük ismeretében – konkrét erőforrásigény legyen rendelhető.

Nyilván területről területre meg kell állapodni a konkrét minőségi paraméterekben. Az olyan tevékenységek esetében, amelyeket vagy azokhoz hasonlókat a piaci szektor vállalatai is végeznek, összehasonlítások tehetők a közületeken kívüli szektorok (magánszféra) ráfordításaival, természetesen megfelelő minőségi paraméterek figyelembevételével. A közigazgatási tevékenység jó része például irodai munka, tipikus ráfordításai és ráfordítási arányai nem térnek el nagyon a magánszektorban végzett irodai munkától (miért lenne egy állami nyugdíjbiztosítóban a nyugdíjfolyósítás lebonyolításának ráfordításstruktúrája alapvetően eltérő a magánnyugdíjpénztárnál tapasztalható ráfordítási arányokhoz képest), máshol tételes kalkuláció készíthető.

Nem kétséges, hogy számos területen a feladatleírás formális elemeket is fog tartalmazni, de még az ilyenek is több hasznosítható információt tartalmaznak az intézménytől számon kérhető feladatokról és azok költségeiről, mint a mai rendszer, ahol ilyen dokumentáció jórészt nincsen. Elvi kérdés viszont az, hogy a feladat definíciójának nem csak általános és a feladat végrehajtójától csak korlátozottan függő végcélt kell tartalmaznia, hanem annak lehetőleg pontos körülírását, hogy mit csinál az intézmény. Egy kerületi rendőrség feladata nem a „közbiztonság fenntartása a kerületben”, hanem például őrjáratok megszervezése ilyen és ilyen számban, ilyen és ilyen gyakorisággal, a készség ilyen és ilyen foka stb. Valami olyasmi, aminek megfelelő minőségben való végrehajtása ellenőrizhető, s amihez egyértelműen rendelhetők erőforrások.

A rendszer alapját jelentő intézményi feladatdefiniálás és körülhatárolás részleteivel e tanulmányban nem foglalkozunk. Ez egy meglehetősen nagy feladat, amelynek alapelveit, metodikáját külön ki kell dolgozni, amelynek alapján a feladatok definiálását a konkrét területeken dolgozó szakapparátusnak magának kell elvégezni. Nem kívánjuk lebecsülni ennek nehézségeit és a reform előkészítése során felmerülő költségeit sem. Itt abból indulunk ki, hogy egy ilyen minőségi és mennyiségi paramétereket, valamint konkrét

⁸ Az, hogy az intézmény feladatait és az azokhoz rendelt költségvetést kivel egyeztetni, és hogy kinek tartozik és milyen beszámolási kötelezettséggel, az természetesen már nagyon különböző lehet a hierarchikus szint és önkormányzati státus szerint, a fenti kijelentés csak a feladatok teljes körű definiálásának tényét tekinti általánosan érvényesítendőnek minden intézmény esetében.

időbeli ütemezést is tartalmazó és ezen keresztül konkrétan számon kérhető feladatlista intézményről intézményre elkészíthető.⁹

Az így definiált feladatokat, feladatcsoportokat úgy kell kialakítani, hogy azok az egész államháztartásra érvényes egységes statisztikai tevékenységnomenklatúrát alkotósanak, olyat, amelynek megfelelő aggregáltsági szinttől fölfelé érvényes szintjei a nemzetközi statisztikákban alkalmazott standard funkcionális kategóriákkal összehasonlíthatók. Alacsonyabb szinten természetesen lehetnek specialitások, lesznek csak az adott intézményre vonatkozó tevékenység típusok és olyanok is, amit több intézmény is végez. A fontos az, hogy az állami intézmények számlavezetése egységes legyen, a tevékenységazonosítókhoz kötődjön, és az egyes intézmények teljes számlavezetése konszolidálható legyen nagyobb költségvetési egységekbe. A számviteli szoftverek mai fejlettségi szintje mellett ez problémát nem okozhat, azt kell biztosítani, hogy az így létrejövő rendszer az államháztartás körébe tartozó minden intézmény esetében azonos legyen.

Az intézmények saját feladatai és a pénzügyi transzferek elhatárolása

A költségvetési intézmények a hozzájuk allokkált erőforrásokat (függetlenül attól, hogy ezek a központi költségvetésből vagy valamilyen saját bevételből erednek-e) három, minőségében nagyon eltérő célra használják fel, ennek megfelelően három eltérő előírányt- és kiadástípust kell megkülönböztetni, s ezeket az intézmények finanszírozási és számviteli rendszerében teljesen elkülönítve kell kezelni. E tételek a következők: 1. a költségvetési intézmények fentiekben körülírt feladatait, szolgáltatásaikat finanszírozó összegek, 2. a költségvetési intézmények által teljesített transzferkifizetések és 3. a költségvetési intézmények által végrehajtott beruházások finanszírozására allokkált összegek. Az előző két alfejezetben az első típus tatalmát ismertettük, ebben a részben a második típusú kiadásokat tekintjük át, illetve az elsőtől típustól való elkülönítésük szükségességét indokoljuk meg.

A költségvetési kiadások jelentős része pénzügyi transzfer, vagyis olyan kiadás, ami nem állami szerv által nyújtott szolgáltatást, tevékenységet finanszíroz, hanem törvényi felhatalmazás, jogszabály alapján közpénzt juttat valakinek ellenszolgáltatás nélkül. A legkézenfekvőbb példa a nyugdíjellátás és a szociális célú pénztámogatás, a családi pótlék, a munkanélküliségi-segély, de transzferjellegét tekintve ugyanilyen a vállalatoknak, agrárszférának nyújtott támogatás, termelői- és fogyasztóiár-kiegészítés, az alapítványoknak adott pénz stb. Ezek egy részét ma elkülönült önfinanszírozó alap, más részét a központi költségvetés terhére számolják el.

Témánk szempontjából az ilyen transzferek jelentősége az, hogy ezeket az ezzel foglalkozó intézmények csak tervezik, szétosztják, bonyolítják, de ezek lényegileg nem az ő

⁹ A feladatok teljes körű definiálását és még inkább teljesítésük számonkérésének módját természetesen jelentősen komplikálja, hogy az államigazgatás nem egyszerűen hierarchikusan egymás fölé rendelt intézményekből áll, hanem abban különböző önkormányzati státussal rendelkező intézmények is helyet foglalnak, s közülük kettőnek, a tb-önkormányzatoknak és a területi önkormányzatoknak a közkiadások egészében különösen nagy súlya van. Ami a tb-önkormányzatokat illeti, ezekkel külön e cikkben azért nem foglalkozom, mert meggyőződésem szerint az állami egészség- és nyugdíjellátás önkormányzatiságának racionalitása erősen kérdéses. Úgy látom, hogy egyre inkább teret nyer az a nézet, miszerint hiba volt ezeket az intézményeket létrehozni, s a megfelelő szolgáltatások előbb-utóbb visszakérülnek az állami intézmények hierarchiájába.

Más a helyzet a területi önkormányzatokkal, ezeknek a feladatfinanszírozás rendszerébe való integrálása komoly feladat. Be kell azonban vallanom, hogy ennek ma még alapvonásait sem tudom felvázolni, lévén a kérdéses terület mai működéséről való ismereteim igen hiányosak. Nem tagadván tehát, hogy e kérdésben speciális nehézségek merülhetnek fel, a kérdés taglalását itt mellőzöm.

feladataikat finanszírozó kiadások. A nyugdíjbiztosító feladata például a nyugdíjak számfejtése, gondoskodás a kézbesítésükről stb., saját feladatainak definiálásában és ellátásában, azok költségeinek megállapításában és finanszírozásában annak semmiféle szerepe nincs, hogy mekkora nyugdíjat fizet. Az államháztartás tevékenységét végigkövető számviteli és statisztikai összesítésekben ennek a két dolognak teljesen más rovatban kell szerepelnie. Ez természetesen nemcsak a jóléti transzferekre igaz, az agrártámogatások összegének sincs köze az odaítélésért és lebonyolításáért felelős minisztérium működési költségeihez. Alapvető jelentőségű, hogy e transzferek semmilyen módon se keveredjenek össze az intézmények feladatainak ellátását finanszírozó „támogatásokkal”. Ma, különösen egyes elkülönült alapok esetében, előfordul, hogy a transzfer folyósítására szolgáló keret finanszírozza az azt lebonyolító apparátus tevékenységét is. Az ilyen keveredés az állami szerepek lényegileg különböző oldalait mossza össze, és megnehezíti a lebonyolító apparátus erőforrásokkal való gazdálkodásának figyelemmel kísérését és ellenőrzését. Emiatt mindenképpen kerülni kell.¹⁰

A tisztán transzferjellegű kifizetések és az intézmények tevékenységét finanszírozó pénzáttalások közötti szigorú elhatárolást a másik oldalról is meg kell tenni. A hierarchia magasabb szintjein lévő költségvetési egység (mondjuk fejezet) kiadásainak jelentős része átutalás az alacsonyabb szintű költségvetési egységhez (például intézményhez), de nem jelentéktelen a hierarchia azonos szintjein lévő egységek közötti horizontális forrásátengedés sem. Ezeket rendszerint támogatásoknak hívjuk, de ezek nem pénzügyi transzferek, hiszen az az intézmény, amelyik kapja a forrást, valamilyen akciót hajt végre, szolgáltatást nyújt értük (nem a finanszírozónak, hanem a lakosság meghatározott célzott csoportjainak, de ez a jelen szempontból mindegy). Az ilyen finanszírozási tételek esetében pontosan meg kell határozni, hogy az átadott pénz az intézmény milyen feladatát, milyen mértékig finanszírozza. A konkrét feladat meghatározásában és annak kalkulált költségeiben a két intézménynek egyeztetnie kell, s a feladatnak és a hozzá kapcsolódó pénzmozgásnak mindkettejük elszámolásában azonos módon kell szerepelnie, az egyikben mint ráfordítás, a másikban mint bevétel.

A fenti elv a felsőoktatási példánkban viszonylag könnyen érvényesíthető, míg mondjuk a ma fejezeti szinten a Belügyminisztérium költségvetésében szereplő helyi közigazgatási feladatok ellátására adott önkormányzati támogatások esetében sokkal kevésbé. A feladatfinanszírozási rendszer alapelveinek az önkormányzati státussal rendelkező költségvetési egységekre való alkalmazását külön végig kell gondolni, ennek részletezésére itt, amint azt már említettük, nincs módunk.

A transzferjellegű kiadások és az állami intézmények által ellátott feladatok finanszírozása közé tartalmilag természetesen nem húzható éles határvonal. Társadalmi, kulturális intézmények vagy sportegyesületek például költségvetési támogatást kapnak, amiért valamit csinálniuk kell, és be is kell számolniuk róla, tehát nem egyszerűen pénzügyi transzferről van szó, mégsem kapcsolódik közvetlenül jól azonosítható intézményi szolgáltatás hozzájuk. Az elszámolási és számviteli rend kialakítása során itt önkényes statisztikai elhatárolást kell tenni, a közpénzek elköltését nyomon követő számlarendnek egyértelmű besorolást kell adnia arra, hogy mi transzfer, mi állami intézmény által nyújtott szolgáltatás finanszírozása. A besoroláskor nyilván kompromisszumokat kell tenni, így például azokban az intézményekben, amelyek alapítványi vagy ahhoz hasonló formában működnek, illetve minden olyan intézménynek nyújtott támogatás esetén, amely intézmény teljes költségvetésében az állami költségvetési hozzájárulás csak viszonylag kis súlyt képvisel, az egész költségvetési támogatást célszerű transzfernek tekinteni.

¹⁰ Az ilyen keveredés a finanszírozásban annyira káros, hogy e téren még akkor is tenni kell valamit, ha egyébként az e tanulmányban vázolt elképzelésekből semmi más nem valósul meg.

A költségvetési intézmények pénzügyi teljesítése

Az intézmények saját költségvetésüket a fentiekben meghatározott tevékenységek és azok költségigénye alapján tervezik. Ennek során folyamatosan egyeztetnek a költségvetésüket jóváhagyó felettes szervükkel, az intézmény jóváhagyott költségvetésében csak olyan feladatok szerepelhetnek, amelyek fedezete biztosított, és az intézményektől nem is lehet olyan feladat teljesítését megkövetelni, amely éves feladattervükből – akár a finanszírozó felsőbb intézménnyel történt egyeztetés során finanszírozási forrás hiányában, akár más okokból – kimaradt.

A tárgyidőszak végeztével az intézmény teljesítése egyrészt ellenőrizhető a feladattervben körülírt feladatok minőségi és mennyiségi mutatóin keresztül, másrészt – tekintettel arra, hogy az intézmény számvitelében bevételei a feladatok teljesítéséhez kötődnek – kiszámítható a bevételek és kiadások eltéréseként adódó működési eredmény, illetve veszteség. Ilyen eredménymérleg képzése természetesen csak akkor lehetséges, ha a költségvetési intézmények (a magánszféra vállalataihoz hasonlóan) eredményszámlájukban vezetik számláikat, ez azonban implicit módon a rendszernek abból az elvéből is következik, hogy az intézmények működési kiadásait meghatározott feladatcsoportjaik terhére mint költségviselőre könyvelik.

A működési eredmény kalkulálhatóságának jelentősége nem az ehhez kapcsolható esetleges érdekeltségi alapok vagy jutalmazások miatt fontos, nincs szó arról, hogy közszolgáltató intézmények profitmaximalizáló vállalatok mintájára működneek. Az, hogy bármilyen ösztönzési mechanizmus kapcsolható-e a számított működési eredményhez és hogy milyen módon és milyen szorosan, az mindennekeelőtt az intézmény típusától, működési jellegzetességétől függ.

A működési eredmény alakulása akkor is fontos szintetikus mutatója egy intézmény gazdálkodásának, ha nem annak maximálásában, hanem feladatainak minőségi mutatókkal körülírt teljesítésében érdekelt, s maga a működési eredmény egyáltalán nem számít sikermutatónak. A működési eredmény változása, a változások összetevőit bemutató adatok elemzése a költségvetési intézmény tevékenységének, gazdálkodásának olyan oldalait tárja fel, ami eddig teljesen rejtve maradt, s a működési eredmény elemzéséből kiolvasható információk adják az alapot a következő év feladataihoz kapcsolható ráfordítások tervezéséhez. A működési eredményt mutató mérlegek az intézmények teljesítését elemző beszámolók fontos (természetesen nem egyetlen) dokumentumai.

Megfontolandó, hogy az így számított működési eredményből részesedjék-e, s ha igen, akkor milyen módon a kérdéses intézmény, illetve az eredmény milyen részét kell a költségvetésbe befizetnie. Ez nyilván intézménytípusonként kell eldönteni, a mai rendszer is ismer úgynevezett eredményérdekeltségben dolgozó és ún. maradványérdekeltségű intézményeket, előbbiek azok, ahol a működési eredmény (egyéb indikátorok mellett) sikermutatóként is értelmezhető. Az ilyen intézmények esetében az eredményhez ösztönzési struktúrák is kapcsolhatók.

Nem volna azonban célszerű a költségvetési intézmények önállóságát oly mértékben kiterjeszteni, hogy működési eredményükből beruházásokat hajtsanak végre. Az itt vázolt közületi finanszírozási rendszer egyik filozófiai sarokpontja, hogy a közszolgáltatást nyújtó intézmény saját tevékenységének társadalmi jelentőségét nem képes megítélni, nem tudja összevetni más területekével. Azt a stratégiai kérdést, hogy az állami szektor mely területeit kell kiemelten fejleszteni, melyeket kevésbé, illetve hol van szükség visszafejlesztésre, s az e stratégiai döntések beruházásvonzatainak kérdéseit magasabb szintű hatóságnak kell eldöntenie. Természetesen egyeztetni kell az alacsonyabb szintű költségvetési intézményekkel, figyelembe véve azok beruházási javaslatait, de az összesített állami költségvetés korlátait is. A költségvetési szféra beruházásai tartoznak a kiadások

fentiekben említett harmadik típusához. Ezeket az eddigiekben tárgyalt kiadásítétel-típusoktól (a feladatokat finanszírozó és a transzferkifizetésektől) elkülönítve kell kezelni. E kérdést, illetve az intézmények vagyongazdálkodásának kérdését a következőkben tárgyaljuk.

Fontos azonban rámutatni arra, hogy a feladatfinanszírozás itt vázolt rendszerében teljesen megszűnik a maradvány (akár pénzmaradványként, akár a mai kincstári rendszer előirányzataihoz fűződő előirányzat-maradványként értelmezzük) problémája. Költségvetési maradvány keletkezhet a transzferek esetében, ezek felhasználása azonban értelemszerű, nem kíván döntést. Ha azért maradt meg a transzfer, mert a tervben (törvényben, rendeletben stb.) számítottához képest kevesebben vagy kisebb mértékben voltak jogosultak, akkor ez a maradvány visszaszáll a központi költségvetésre, ha viszont azért, mert a jogosultaknak nem fizették ki a nekik járó összeget, akkor később ugyanarra a célra ki kell fizetni.

Az intézmények feladatait finanszírozó pénzekből azonban maradvány nem keletkezik, hiszen az intézmény vagy végrehajtotta a tervezett feladatot, és akkor az azt finanszírozó központi forrást bevételként megkapta, vagy nem végezte el a feladatot, és akkor ahhoz nem társul bevétel. Ha az intézmény egy adott feladat ellátásához kötődő kiadásai alacsonyabbak voltak a finanszírozás tervezésekor kalkulálnál, akkor az nem maradvány, hanem az az intézmény működési eredményét növeli. Ennek tartalma azonban minőségileg más, mint a jelenlegi fel nem használt maradvány, hiszen utóbbiról nem állapítható meg, hogy el nem végzett vagy a tervezettnél olcsóbban (esetleg hatékonyabban) végrehajtott feladat eredményeként keletkezett. A maradványokkal kapcsolatos jelenlegi problémák és tisztázatlanságok a javasolt rendszerben teljesen megszűnnek.

Nem keletkezik zavar az egyik évről a másikra történő áthúzóddással sem, hiszen ha a feladat áthúzódik a következő időszakra, akkor a finanszírozás is. A feladatfinanszírozásnak ez a tulajdonsága a költségvetési intézmények számára azt is lehetővé teszi, hogy megszabaduljanak az éves horizont kizárólagosságától, feladataikat a naptári éven túlmutatóan, gördülő módon is megtervezhetik, hiszen feladataik definiálásában azok időütemezése is szerepel.

Az állami vagyonnal való gazdálkodás

E dolgozatnak a jelen helyzetet vázoló részében már említettük, hogy a folyó pénzforrások elosztására (és a másik oldalról megszerzésére) koncentráló rendszerben az állam vagyonával való megfelelő gazdálkodás teljesen háttérbe szorul. A feladatfinanszírozás általunk vázolt modellje e problémán két oldalról igyekszik javítani. Egyfelől a költségvetés tervezési és elszámolási rendszerének magában kell foglalnia, illetve biztosítania kell a meglévő állami vagyon nyilvántartását, értékváltozásainak folyamatos figyelemmel kísérését, másfelől lehetőleg elő kell segítenie az állami vagyon gondos kezelését, értékének, állagának megőrzését és azt, hogy a meglévő vagyont hatékonyan használják fel, ott legyen, ahol a legjobban hasznosul.

Az állami vagyon jórészt intézmények kezelésében van, számbavétele és nyilvántartása is a kezelő intézmények feladata. A fent vázolt számviteli renden túl az intézményeknek vagyonmérleget kell készíteniük, amely tartalmazza eszközeiket és forrásait, ezen belül a megfelelően kalkulált, karbantartott állóeszköz értéket is. Tartalmaznia kell hiteleiket és egyéb kötelezettségeiket. A különböző tevékenységű és státusú intézményekre vonatkozó szabályozás különböző lehet a tekintetben, hogy vehetnek-e fel hitelt az intézmények, de szállítói hitele és vevőállománya minden intézménynek van, a vagyonmér-

legnek természetesen ezekre is ki kell térnie. Részleteznie kell továbbá más és a feltételes kötelezettségvállalásaikat is, ha vannak ilyenek.

A főhatóságaikkal egyeztetett feladataik állóeszköz-szükségletét maguk az intézmények ismerik a legjobban, az eszközökkel való racionális gazdálkodás feltételezi, hogy feleslegessé váló állóeszközeit szabadon értékesíthessék, illetve e célra rendelt alapjaikból állóeszközöket vásárolhassanak. A tevékenységek költségeinek teljes körű számbavétele, az eredményszemléletű számvitel amúgy is megköveteli, hogy az intézmények állóeszközeik után meghatározott szabályok szerint amortizációt számoljanak el. Az amortizáció egésze vagy egy része egyik forrása lehet a szükséges állóeszköz-beszerzésnek. Az állóeszközök vásárlásának két másik forrása az eladott állóeszközökből keletkezett bevétel, illetve a központi költségvetésből speciálisan e célra biztosított beruházási juttatás, amelyet az intézmények szintén a felettes hatósággal egyeztetve terveznek. Ez utóbbi két tétel az intézmények eredményelszámolását követő könyvelésbe természetesen nem kerül bele, hanem azt az évi vagyonszámlázási adatok fogják tartalmazni. Így mind intézményenként, mind az intézmények egységes számlarendjének segítségével az államháztartás egészére nézve is megvalósul a folyó tételek és a tőkeberuházási tételek, bevételek és kiadások teljes elhatárolása, amelyet a mai rendszer nem képes biztosítani. A beruházási célra így rendelkezésre álló források tartoznak a költségvetési pénzek harmadik alaptípusához, amely így a feladatfinanszírozást célzó kiadásoktól és a transferektől teljesen elkülönítve követhető végig a költségvetési intézmények gazdálkodásában.

Felvethető, hogy az intézmények vagyongazdálkodását nem ösztönözné-e egy a vagyonsértékre vetített normatív hozamkövetelmény megállapítása, amelyet az intézményeknek nettó vagyonuk meghatározott százalékában a költségvetésbe kellene befizetniük. Ebben mintegy megtestesülne a társadalomnak az az igénye, hogy a közösségi gazdálkodás körébe vont állóeszközökkel szemben is létezzen valamilyen minimumhozam-követelmény. Ma ilyen nem létezik, de nem is állapítható meg az egyes intézmények kezelésében lévő vagyon értéke.

A kincstár szerepe

A magyar költségvetési rendszer utóbbi időszakának legfontosabb intézményi változása a kincstár létrejötte volt. Az általunk vázolt tevékenységre alapozott finanszírozási modell a kincstár alapfunkcióiban semmiféle lényegi változást sem igényel. A kincstár továbbra is a központi számlavezető és a pénzforgalmat bonyolító pénzügyi intézmény. Pusztán az a módosítás történik, hogy a kincstár az egyes intézmények pénzügyi számláit tevékenységként is vezeti.

A kincstár egyfelől nyilvántartja a költségvetési intézmények tervezett és a főhatóságokkal egyeztetett, jóváhagyott bevételeit tevékenység, finanszírozási forrás (központi költségvetés, más költségvetési szerv, államháztartáson kívüli) és felhasználási típus (tevékenységfinanszírozó, transzferkifizetés és beruházási kiadás) szerint és teljesíti kifizetési megbízásait. A felhasználási típusnak megfelelően egy intézménynek három elkülönült pénzforgalmi számlája lehet. A saját feladatok ellátását követő számlára a központi költségvetésből a kincstár a feladatok teljesítésének időütemezése (esetleg a főhatóság általi teljesítés igazolás) után utalja a megfelelő pénzt. Az intézmények külső forrásból származó ilyen bevételei ugyanerre az egyszerű számlára érkeznek be, de ezek esetében a kincstárnak a teljesítés vizsgálatában nincs szerepe. A költségvetési intézmények egymásnak is a kincstáron keresztül fizetnek. Az intézmények kifizetései során a kincstár szerepe csak annyi, hogy az intézmény számláján lévő fedezetet vizsgálja, a kifizetés

célja az intézmények számviteléből úgyis kiderül, a kincstárnak a kifizetés jogcímének megítélésével kapcsolatban nincsenek feladatai. Fontos viszont, hogy a feladatfinanszírozó, a transfereket közvetítő és a beruházási számlák egymástól elkülönüljenek.

Ezenkívül a jelenleg is tervezett módon a kincstár különböző számviteli ellenőrzési, mérlegauditálási feladatokat lát el. Segítséget nyújt az egyes intézményeknek számviteli, ügyviteli, statisztikai rendszerük – az egész költségvetési rendszerrel összehangolt – fejlesztéséhez.

Hivatkozások

- BUCHANAN, J. M. -TULLOCK, G. [1962]: The Calculus of Consent. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- CSONTOS LÁSZLÓ [1995]: Fiskális illúziók, döntéelmélet és az államháztartási rendszer reformja. Közgazdasági Szemle, 12. sz.
- CSONTOS LÁSZLÓ [1996]: Túl jón és rosszon: a racionális döntések elméletének recepciója Magyarországon. Közgazdasági Szemle, 4. sz.
- CSONTOS LÁSZLÓ–KORNAI JÁNOS–TÓTH ISTVÁN GYÖRGY [1996]: Az állampolgár, az adók és a jóléti rendszer reformja. Századvég, ősz.
- KORNAI JÁNOS [1996]: Az állampolgár és az állam; A jóléti rendszer reformja. Megjelent: Vergődés és remény. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- MTA REGIONÁLIS KUTATÁSOK KÖZPONTJA [1995]: A területi közigazgatás továbbfejlesztésének irányai; 14. A központi költségvetési szervek tervezési, gazdálkodási rendje, különös tekintettel a saját bevételek szerepére. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs.
- OBLATH GÁBOR [1996]: A privatizációs többletbevételek felhasználása. Társadalmi Szemle, április.
- PALLOT, J. [1991]: Financial Management Reform. Megjelent: *Boston–Martin–Pallot–Walsh* (szerk.): Reshaping the State; New Zealand's Bureaucratic Reform. Oxford University Press, Auckland.
- PETE PÉTER [1995]: Az állami szektor finanszírozása Új-Zélandon. Külgazdaság, szeptember.