

GÁRDOS CSABA¹

A kincstári rendszer létrejötte, fejlődése, bővítési stratégiák, lépések a szubszidiaritás irányába

Az államháztartási pénzügyi rendszer reformjának egyik fontos és kiemelt eredménye a kincstári rendszer megalkotása volt az 1990-es évek közepén. Az alapítási koncepciót 1995-ben fogadta el a kormányzat, és ennek eredményeként 1996. január 1-jén kezdett el működni az intézmény. A kincstári rendszer megkezdett kialakítása és folyamatos fejlesztése a közpénzek hatékony, takarékos, átlátható és ellenőrzött felhasználását szolgálta. Megalakulása óta a Kincstár tevékenységi köre évről évre bővült, nőtt a kincstári rendszerben gazdálkodó intézmények, valamint a Kincstárban pénzforgalmi számlát vezető egyéb szervezetek száma. Egyre jelentősebbé vált a Kincstár szerepe az államháztartási körön kívülre folyósított támogatások pénzügyi lebonyolításában és ellenőrzésében. Napjainkban könnyen kijelenthető, hogy szinte minden magyar állampolgár valamilyen ügy révén kapcsolatba kerül a Kincstárral.

Vigvári András professzor, aki a közpénzügyi gazdálkodás területén fontos kutatásokat végzett, beleértve az OTKA keretében megvalósult munkákat is, a közpénzügyi információrendszer működésével kapcsolatban számtalan komoly megállapítást tett. Véleménye szerint a közfeladatok teljesítményének ösztönzése során figyelembe kell vennünk, hogy az íróasztal mindig képes lesz munkát csinálni magának. Két példa erre: Magyarországon a kilencvenes évek közepén az önkormányzatokhoz kerültek a tűzoltóságok, és meghatározott teljesítményt kellett felmutatniuk a finanszírozás elnyerésért. Ennek az lett az eredménye, hogy több esetben maguk a tűzoltók gyújtogattak. A brit számvevőszék tapasztalata szerint pedig – miután a minisztériumi call centerek teljesítményét a kezelt hívások száma is befolyásolta – az alkalmazottak gőzerővel hívogatni kezdték egymást. Az államháztartás ilyen típusú deformációit csak az információs és gazdálkodási rendszer teljes megújításával, a kincstári rendszer tökéletesítésével lehet mérsékelni.

A Kincstár létrejöttének egyik legfontosabb mozzanata az volt, hogy az addig minden tekintetben elkülönülő központi költségvetési forgóalapot és a központi költségvetési szervek pénzforgalmi számláit egyetlen kincstári egységes számlába vonta össze, megteremtve ezzel az

¹ Címzetes egyetemi docens, a Költségvetési Felügyelet vezetője, Magyar Államkincstár;
e-mail cím: gardos.csaba@allamkincstar.gov.hu.

egységes finanszírozási alapot. Ezzel véget ért az a szomorú és ellentmondásos helyzet, hogy a szegény államnak gazdag intézményei voltak. Az állam számláján kevés pénz volt, miközben a költségvetési intézmények kereskedelmi bankoknál kamatoztatták likvid forrásait. A közpénzgazdálkodásnak hasonlatosnak kellene lennie a családi költségvetéshez – minden forrásfelhasználást alaposan meg kell fontolni, és nem fordulhat elő, hogy a szülőknek üres a pénztárcájuk, miközben a gyermekek felelőtlenül költenek.

A Kincstár létrehozását adminisztratíván két kormányhatározat alapozta meg. Az államháztartási reform előkészítéséről szóló 1128/1994. (XII. 30.) Kormányhatározat kimondta, hogy haladéktalanul meg kell kezdeni az átfogó államháztartási reform előkészítését, az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról szóló 2189/1995. (VII. 4.) Kormányhatározat pedig meghatározta a pénzügyi átalakítás alapelveit. Ezek az alábbiak voltak:

- A közpénzeket felhasználni és a kifizetéseket teljesíteni – az államháztartás alrendszerének és az állami feladatot ellátó nonprofit szervezeteknek – egyrészt csak megfelelő törvényi felhatalmazás alapján lehet, másrészt a közpénzeket csak arra lehet felhasználni, amire a felhatalmazás szól.
- A Kincstár felelős a költségvetés végrehajtásának finanszírozásáért, a pénzforgalomért és az elszámolásokért, a készpénz, deficit és államadósság menedzseléséért, az állam által vállalt garanciák és az általa nyújtott hitelek részletes nyilvántartásáért és kezeléséért, valamint a kötelezettségek teljesítéséért.
- A Kincstár a szakmai intézményrendszerrel független, a Pénzügyminisztérium felügyelete alá tartozó intézmény, kizárólagos joggal rendelkezik az egységes kincstári számla felett, de az intézményi előirányzatok felett nincs kötelezettségvállalási és utalványozási joga.
- A Kincstár pénzforgalmát egységes kincstári számlán kell bonyolítani, tényleges pénzforgalmi kifizetés természetes személyeknek és a kincstári gazdálkodás hatálya alá nem tartozó szervezeteknek csak teljesítésarányosan, számla alapján és utólag teljesíthető, előleg csak kivételesen fizethető.
- A közpénzekkel kapcsolatos felhatalmazásokról, az előirányzatokról, a tényleges felhasználásokról és a megvalósított állami feladatok költségeiről a Kincstárnak olyan formában kell adatokat és információkat szolgáltatnia, hogy a kincstári körbe tartozó szervezetek tényleges tevékenysége, bevételeik és kiadásuk megalapozottan tervezhető és nyomon követhető legyenek.
- A költségvetési tervezés során a hosszabb távú kötelezettségvállalások folyamatos számításba vétele, valamint a költségvetés és az államháztartás pozíciójának tervezhetősége érdekében át kell térni a középtávú gördülő tervezésre.
- Az államháztartás pénzügyi rendszerének információs rendszere fogja át az államháztartás valamennyi alrendszerét és a közpénzeket felhasználó egyéb szervezeteket (köz-

testületeket, közalapítványokat), a tervezés, a pénzügyi lebonyolítás és a beszámolás teljes folyamatát, a szükséges időben pontos, releváns információkat biztosítva a készpénz-, deficit- és adósságmenedzselés számára.

A Magyar Államkincstár szervezeti változásai

A kezdetek (1996–1999)

Az induláskor a Kincstár központi szervezetét az elnök irányítása alá tartozó főosztályok és osztályok, valamint öt igazgatóság és az alájuk tartozó főosztályok és osztályok alkották. 1996. április 1-jén a Kincstár szervezetébe integrálódott az Államadósság Kezelő Központ, melynek feladata többek között az államadósság nyilvántartása, a belföldi állampapír-kibocsátások és hitelfelvételek szervezése, lebonyolítása volt. 1996. július 1-jével 18 megyében megalakult a Kincstár fiókhálózata. Kinevezésre kerültek a megyei igazgatók, akiknek felhatalmazásuk volt a Magyar Nemzeti Banktól átvett feladatok ellátásának előkészítésére, megszervezésére. A Kincstár 1997. január 1-jével teljes egészében átvette az MNB fiókhálózatát munkatársaival együtt, mely bázison megkezdődött a kincstári ügyfelek számlavezetésével, értékpapír-forgalmazásával és a pénztárszolgálattal kapcsolatos feladatok ellátása. 1999-ben a Kincstár szervezetén belül létrehozásra és működtetésre került az Európai Unióhoz kötődő PHARE-program végrehajtását szolgáló Központi Pénzügyi és Szerződéskező Egység, valamint a Nemzeti Alap Igazgatósága, mely az európai uniós segélyforrások minisztériumok és intézmények részére történő eljuttatására, a segélyprogramokkal kapcsolatos pénzügyi és statisztikai adatszolgáltatások biztosítására, valamint a segélyprogramokhoz kapcsolódó, az Európai Unió által előírt közbeszerzési és pénzügyi szabályok betartásának ellenőrzésére alakult meg.

A kincstári rendszer szerkezetátalakítása (2000–2002)

2000 elején a Kormány részéről megfogalmazásra került az az elvárás, hogy a közpénzek átlátható és hatékony felhasználásának érdekében valósuljon meg az államháztartás pénzügyi rendszerének továbbfejlesztése. A strukturális változásokat az államháztartás pénzügyi rendszerének továbbfejlesztési irányairól és a kincstári rendszer új szervezeti rendjének kialakításáról szóló 2064/2000. (III. 29.) sz. Kormányhatározat indította el. A profiltisztítás keretében integrálásra kerültek a Kincstárba azok a feladatok és tevékenységek, melyek a költségvetési gazdálkodás szerves részét képezték, de szétaprózottan különböző szervezetek keretében kerültek ellátásra, mint például a családtámogatási ellátások, a központosított illetményszámfejtés, illetve különböző adatszolgáltatási feladatok. A feladatok integrálásán túl a Kincstár szerveze-

ti struktúrájában is jelentős változások kezdődtek el. 2001-ben a Kincstár fő funkciói szerint (a költségvetés végrehajtása, a pénzügyi szolgáltatás, valamint az államadósság kezelése) három szervezetre vált szét. A pénzügyminiszter döntése értelmében a Kincstár szervezetéből 2001. január 1-jével kivált az Államadósság Kezelő Központ Rt., mint egyszemélyes részvénytársaság. 2001. október 1-jével megalakult az Államháztartási Hivatal, mint önálló jogi személyiséggel rendelkező, országos hatáskörű, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv, majd 2002. január 1-jével létrejött a Magyar Államkincstár Rt., mint önálló jogi személyiséggel rendelkező, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv.

Az Államháztartási Hivatal alapvetően a költségvetés végrehajtásával, az előirányzatok és kötelezettségvállalások nyilvántartásával, illetve bizonyos ellenőrzési feladatokkal foglalkozott, a Magyar Államkincstár teendői pedig – már a megalakulásakor hatáskörébe vont Magyar Nemzeti Bank számlavezetéssel és pályázatokkal foglalkozó megyei részlegeire támaszkodva – főleg a számlavezetésre, kifizetésekre, valamint a költségvetés végrehajtása likviditási feltételeinek teljesítésére összpontosultak. Az Államháztartási Hivatal feladatait a Központ és a Területi Államháztartási Hivatalok (a továbbiakban: TÁH) útján látta el. A TÁH-ok jogelődjei a Fővárosi/Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálatok (röviden: FÁKISZ, TÁKISZ) voltak.

A szubszidiaritás elvének megfelelően ez volt az az átalakítási pont, ami a legjelentősebben befolyásolta az intézmény feladatkörét, struktúráját. Számos új tevékenység rakódott a szervezetre, zömében a területi – önkormányzati – szférát érintően. Nagy újítás volt ez az addig főként csak központi feladatokat ellátó Kincstárra nézve, így alapjaiban változtatta meg az államháztartás működési rendszerét. A korábbi TÁKISZ-ok a Belügyminisztérium felügyelete alól kerültek át a Kincstárhoz, így egy új pénzügyi kultúrát kellett megszokniuk. Közel 4000 fővel növekedett így az intézmény létszáma és erősödött a területi finanszírozás kontrollja, az információrendszer óriásit bővült a 3200 önkormányzat közvetlen kincstári kezelésével.

A szerkezetátalakítás azonban nem felelt meg az újonnan alakult kormányzat céljainak. A pénzügyi-gazdasági helyzet áttekintése következtében előtérbe került a költségcsökkentés, a racionalizált gazdálkodás és az állami apparátus létszámának csökkentése iránti igény, ami a Kincstár újraegyesítésében és a feladatok integrálásában valósult meg a párhuzamosan működő funkcionális jellegű feladatok megszüntetése mellett. Ez az újraegyesítés azonban nem csorbította a feladatokat, nem csökkent az önkormányzati kapcsolat, csak a kincstári szervezet egy nagy intézményben egyesült.

A kincstári rendszer továbbfejlesztése – újraegyesítése (2003–2006)

2003. július 1-jétől az Államháztartási Hivatal és a Magyar Államkincstár Rt. összevonásra került, így az államháztartás alrendszerei költségvetése végrehajtásának pénzügyi lebonyolítója

a Magyar Államkincstár lett. Az újjáalakult Kincstár területi szervei is átalakultak, a Területi Államháztartási Hivatalok és a megyei fiókok jogutódjaként a Területi Igazgatóságok látták el a feladatokat. 2005-ben a racionalizálás jegyében a Fővárosi és a Pest Megyei Területi Igazgatóság is összevonásra került. Az újraegyesítés megkerülhetetlen tényezővé tette a Magyar Államkincstárat és annak megyei kiterjesztésű hálózatát, minden költségvetési forrás elköltése ezen intézmény hatáskörébe került ettől az időszaktól kezdődően, ami óriási hatásköri koncentrációval és felelősséggel járt.

A Kincstár területi szerveinek regionalizációja (2007–2010)

A kincstári feladatellátás további racionalizálásaként – a kormányzat és a pénzügyminiszter támogatásával – az addig megyei tagozódásban működő Területi Igazgatóságok régiós szintre való koncentrációja ment végbe, így 2007. április 1-jétől kezdődően megalakultak a Regionális Igazgatóságok. A regionalizáció során a feladatellátás területi eloszlásának újragondolása is megtörtént, ennek következtében a régióközpontokhoz tartozó megyék specializálódtak bizonyos feladatok ellátására, és kiszolgálták a régióhoz tartozó teljes ügyfélkör ügyviteli és adminisztrációs feladatait.

A nem állami humán intézmények finanszírozásával kapcsolatos feladatokat a régióközpontok, az ellenőrzési feladatokat továbbra is a megyék látták el 2009. január 1-jétől. A családtámogatási ellátások esetében a feladatot a régióon belül egy kijelölt megye látta el. Az illetmény-számfejtési terület esetében két megye látta el a régióhoz tartozó feladatokat, a kapcsolódó pénzügyi-lebonyolítási tevékenységet pedig minden esetben a régióközpont végezte. Az egyes minisztériumok illetmény-számfejtési feladatai is dekoncentráltan, egyedi kijelölés alapján kerültek elosztásra Békéscsaba, Eger, Kaposvár és Zalaegerszeg között.

A Kincstár területi szerveinek megyésítése (2011)

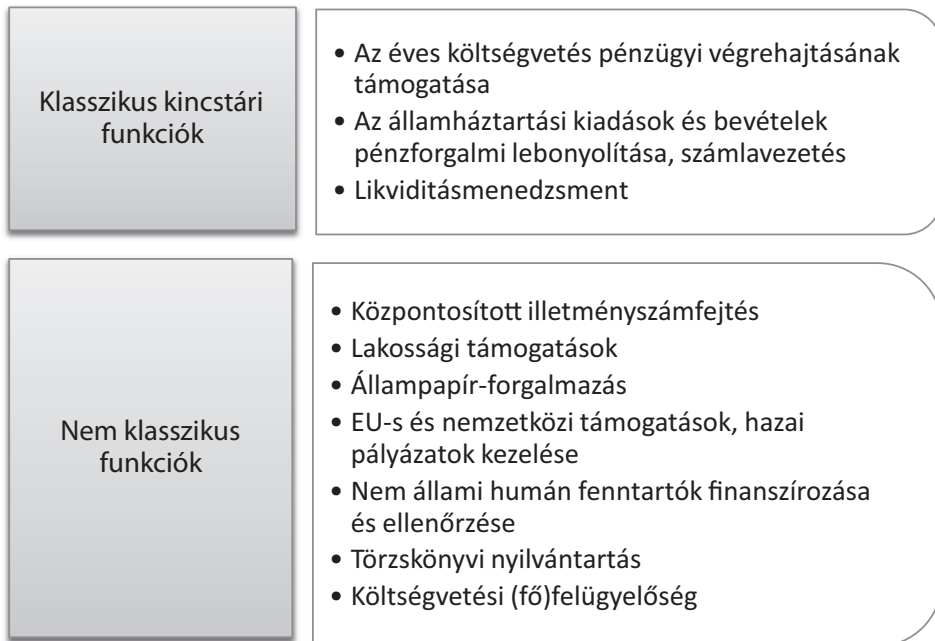
2010-ben a kormányváltást követően a helyi, azaz megyei és járási szintű feladatszervezés kapott hangsúlyt, ismételten fókuszba került a Kincstár feladatellátásának áttekintése és átszervezése. A Magyar Államkincstárról szóló kormányrendelet alapján 2011. január 1-jől a Kincstár területi szervei a korábbi regionális megjelenés helyett ismét megyei szinten látják el a feladatokat. 2011 folyamán fokozatosan ment végbe a megyésítés folyamata. A Megyei Igazgatóságokhoz pályázat alapján új igazgatókat neveztek ki. A Kincstárban ügyviteli, informatikai és humán erőforrás oldalról is többletfeladatot jelentett az illetmény-számfejtési és családtámogatási tevékenység megyénkénti visszaszervezése. Megoldandó feladat volt a megyei irodák szakmai stábjának felállítása és a papíralapú dokumentumok megyék közötti mozgatása. Nem kis teher

volt a szervezet állandó átszervezése, de talán erősítette is az itt dolgozók intézményszeretetét, elhivatottságát.

Napjaink feladatai, tevékenységei, új kihívások

A sok szervezeti változás nyilván embert próbáló, de az intézményt nem gyengítette, sőt inkább erősítette. A tevékenységek bővültek és szaporodtak. Néha tagoltan, néha „szatócsbolt”-jellegűen jelentkeztek a feladatok. Egyes szakmai nézetek szerint minél több a feladat, annál hatalmasabb az intézmény, tehát mindent el kell vállalni. Más nézetek alapján a Kincstárnak vissza kellett volna utasítania a profiljához nem mindig illeszkedő kötelezettségek ellátását.

A Kincstár a vonatkozó kormányrendelet meghatározása alapján központi hivatal, az államháztartásért felelős miniszter irányítása alatt álló, önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv. A szervezet élén egyszemélyi felelős vezető áll. A Kincstár elnökének munkáját több elnökhelyettes és igazgató segíti a feladatok végrehajtásának irányításával, a szakmai tevékenységek koordinálásával. A Kincstár feladatait központja és területi szervei útján látja el.



A Magyar Államkincstár fő tevékenységi körei

- a költségvetés végrehajtása,
- pénzügyi szolgáltatások,

- család- és egyéb szociális támogatások folyósítása, energiaár-támogatás, lakástámogatás, Start-számla vezetése,
- központi illetményszámfejtés,
- pályázatos támogatások, követeléskezelés,
- a törzskönyvi és egyéb nyilvántartások vezetése.

A Kincstár a költségvetés végrehajtásának feladatkörében:

- nyilvántartást vezet a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai előirányzatairól, azok változásáról és teljesítéséről; előkészíti a költségvetési előirányzatok felhasználásához kapcsolódó pénzforgalmi műveleteket;
- ellátja a zárszámadás előkészítésével kapcsolatos ügyviteli, nyilvántartási, információgyűjtési, egyeztetési és szolgáltatási feladatokat;
- információt szolgáltat a költségvetés előirányzatairól és teljesítéséről a költségvetési szervek, a fejezetek és a Nemzetgazdasági Minisztérium részére, időszakonként elemzéseket készít a költségvetés alakulásáról, helyzetéről.

A központi költségvetés körében:

- naponta kimutatást készít a bevételek és kiadások főbb csoportonkénti alakulásáról, a központi költségvetés helyzetéről;
- könyvvizetést végez és beszámolót készít az állam nemzetgazdasági bevételeinek és kiadásainak teljesítéséről;
- nyilvántartást vezet az állam által vállalt kötelezettségekről és az állam követeléseiről;
- végzi a központi költségvetésből finanszírozott családtámogatási ellátások, fogyatékos-sági támogatások, keresetkiegészítések, a vakok személyi járadékának megállapításával, finanszírozásával, elszámolásával és ellenőrzésével kapcsolatos hatósági tevékenységet;
- végzi a központi költségvetésből finanszírozott lakástámogatásokkal kapcsolatos hatósági és ellenőrzési tevékenységet;
- előjelzi a kincstári kör, valamint a Kincstár által vezetett egyéb számlák kiadásai és bevételei összesített egyenlegének alakulását, közreműködik a kincstári egységes számla likviditásának kezelésében;
- gondoskodik a költségvetési szerveket megillető támogatások rendelkezésre bocsátásáról, a fejezeti kezelésű előirányzatok finanszírozásáról;
- nyilvántartja a költségvetési szerveknek a közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó kötelezettségvállalásait és a kincstári költségvetéssel rendelkező központi költségvetési szerv tartozásállományának alakulását;

- ellátja a humán szolgáltatást nyújtó nem állami intézményfenntartókat megillető normatív állami hozzájárulásokkal kapcsolatos igénylési, folyósítási, elszámolási, ellenőrzési és adatszolgáltatási feladatokat;
- ellátja az illetékességi körükbe tartozóan a helyi önkormányzatok és a központi költségvetés közötti információs és pénzáramlás bonyolításával kapcsolatos feladatokat a tervezéstől a beszámolásig.

A költségvetés finanszírozása körében:

- részt vesz a költségvetés éves és középtávú finanszírozási tervének elkészítésében és aktualizálásában;
- likviditási hitel nyújtását engedélyezheti az Egészségbiztosítási Alapnak, a Nyugdíjbiztosítási Alapnak, az elkülönített állami pénzalapoknak, valamint a helyi önkormányzatoknak.

Pénzügyi szolgáltatói tevékenysége során:

- számlát vezet a kincstári kör és a pénzforgalmi számlatulajdonosok részére a központi költségvetés bevételeiről és kiadásairól;
- végrehajtja a kiadások teljesítésére, a bevételek beszedésére irányuló pénzügyi lebonyolítási feladatokat, a kiadásokhoz kötődően likviditási és előirányzati fedezetvizsgálatot, valamint alaki, formai és pénzügyi ellenőrzést végez;
- biztosítja a készpénzellátást a kincstári kör, a pénzforgalmi számlatulajdonosok és a Kincstárnál értékpapírszámlával rendelkező ügyfelek részére;
- készpénz-helyettesítő fizetési rendszert működtet;
- befektetési és kiegészítő befektetési szolgáltatási tevékenységet nyújt az állam által kibocsátott, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok körében;
- részt vesz a magyar állam nemzetközi pénzügyi és fejlesztési intézetekkel való együttműködésével, tagságával összefüggő feladatok lebonyolításában;
- ellátja a strukturális és kohéziós alapokkal, illetve általában az Európai Unió pénzeszközeivel kapcsolatosan jogszabályban és nemzetközi megállapodásban meghatározott végrehajtási, pénzforgalmi és ellenőrzési feladatokat.

A költségvetési szervek törzskönyvi nyilvántartása keretében:

- a Kincstár végzi a költségvetési szervek törzskönyvi nyilvántartását – a cégnyilvántartáshoz hasonlóan – alapító okiratok alapján. Újonnan alapított kincstári körbe tartozó központi költségvetési szerv a Kincstárnál csak akkor nyithat számlát, ha a költségvetési szerv törzskönyvi nyilvántartásba vétele megtörtént;
- a törzskönyvi nyilvántartás adatait érintő változásokat a felügyeleti szerv a jogszabály-

ban meghatározott időn belül köteles bejelenteni a törzskönyvi nyilvántartást vezető szervnek, amely azokat a bejelentés alapján köteles átvezetni a nyilvántartáson.

A család- és egyéb szociális támogatások folyósítása keretében:

- a Kincstár végzi a mindenkori költségvetési törvényben jóváhagyott családi támogatások, egyéb szociális ellátások és költségtérítésekre vonatkozó lakossági igények jogosultságának elbírálását, az ezzel kapcsolatos előkészítési, ellenőrzési, folyósítási feladatokat;
- a Kincstár a lakossági kapcsolatok biztosítása érdekében ügyfélszolgálatokat működtet;
- a Kincstár 2006. január 1-jétől életkezdéstámogatás-nyilvántartást vezet, és a Start-számlával rendelkező gyermekek részére folyósítja a támogatást (babakötvény).

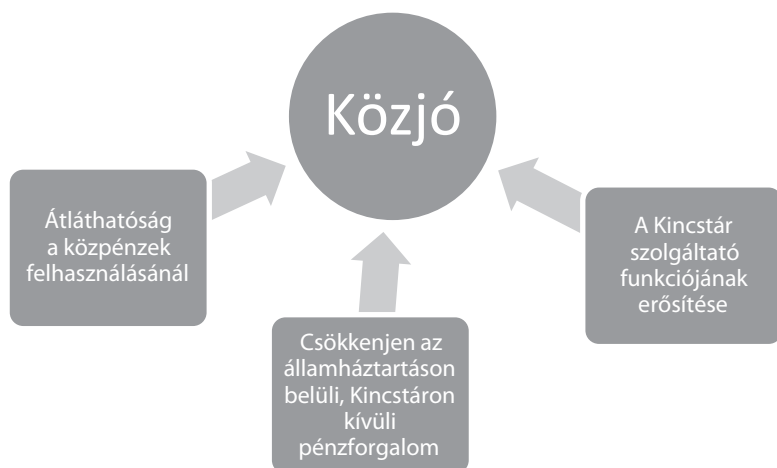
A központosított illetményszámfejtés körében:

- a Kincstár működteti a központosított illetményszámfejtést, amely a külön jogszabályokban meghatározott ágazati szakmai sajátosságokat figyelembe vevő egységes munkaügyi, ügyviteli, eljárási és információs rendszer. Az államháztartásban a munkavállalók személyi juttatása és a munkaadókat terhelő járulékok elszámolása ennek keretében történik.



A Kincstár középtávú stratégiai céljai

A Kincstár küldetésének támogatása az alábbi egymást kölcsönösen erősítő stratégiai célok által történik:



Átláthatóság a közpénzek felhasználásánál

Az éves költségvetési törvények végrehajtása során egyre nagyobb hangsúlyt kell kapnia az átláthatóság követelményének, az Országgyűlés, a Kormány, a Költségvetési Tanács mellett az EU direktívái is megfogalmazzák az ezzel kapcsolatos elvárásokat. A költségvetési folyamatokhoz kapcsolódó információs rendszerek akkor tudják e követelményeket hatékonyan, jól teljesíteni, ha elvi alapokon nyugvó, logikus költségvetési osztályozásokon alapul a folyamat. A 2014. évtől hatályba lépő új államszámviteli kormányrendelet az államháztartás elszámolásainak és beszámolórendszerének tartalmi és formai követelményeit átfogóan és összefüggően – a számviteli törvénnyel is konzisztens módon – megújítja, ugyanakkor a költségvetési osztályozások minden igényt kielégítő kidolgozása a költségvetési, pénzügyi és statisztikai szakértők további közös munkájával történhet meg. Emellett fontos feladat a kincstári elszámolások kiterjesztése a teljes államháztartásra, azaz az önkormányzati alrendszerbe is be kell vonni a kincstári körbe. Így olyan információs rendszer alakítható ki, melynek segítségével a Kincstár képes lehet a zárszámadás számszaki munkálatait teljes körűen elvégezni.

A 2014. évtől új államháztartási számviteli rendszerben a kétféle (költségvetési, pénzügyi) elszámolás egy közös főkönyvből „táplálkozik”, de a főkönyvi könyvelési rendszer egyebekben jelentős mértékben dekoncentrált, országos szinten mintegy 2500 helyen könyvelnek közel 20-féle alkalmazással több mint 10 000 főkönyvi adatbázisba. A központi alrendszerbe tartozó

kör tekintetében 2014-től a Kincstár párhuzamosan vezeti a költségvetési számvitel szerinti előirányzati és teljesítési adatokra vonatkozó nyilvántartást.

A fentiek alapján összességében egy olyan információs rendszer alakítható ki, melynek segítségével a Kincstár képes lehet a zárszámadás számszaki munkálatait teljes körűen elvégezni, s ezen információs rendszerrel biztosítani az ún. ESA-95 elszámolásait is. E cél eléréséhez az új államszámviteli rendszernek megfelelően egyebek mellett megtörténik az állami tulajdonú gazdasági társaságok adatainak bekapcsolása, a transferek előírászerű kezelése, s a belső halmazodások kiszűrése, a konszolidálás Kincstár általi elvégzése. A költségvetési információs rendszer továbbfejlesztésének célja elősegíteni a nyílt kormányzást, és egy modern vezetői információs rendszerrel támogatni a különböző szintű döntéshozatalt. Az államháztartás egészére vonatkozó információkat leghatékonyabban egy egységes számviteli információs rendszer kialakításával lehet biztosítani, ami elérhető egy informatikailag egységes és összekapcsolható számviteli gazdálkodási alkalmazás bevezetésével.

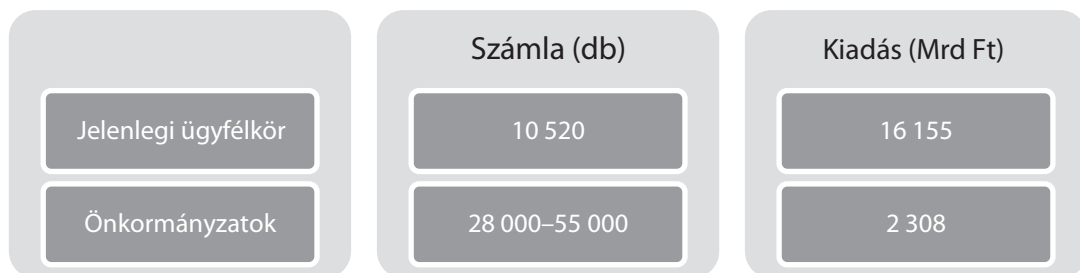
Az államháztartás központi alrendszerébe átkerült intézmények miatt megnövekedett közpénzfelhasználás és az így kialakult szervezeti kör eladósodottsága indokoltá teszi az intézmények körében a központi kontroll hangsúlyosabbá tételét. A költségvetési felügyelet a kötelezettségvállalások munkafolyamatba épített előzetes kontrollja révén képes lehet megakadályozni az indokolatlan kiadási ígervény megtételét. A Felügyelet működése nemzetközi tapasztalatok figyelembevételével történik, hatékonyságát, az ellenőrzés visszatartó erejét a francia államkincstár tapasztalati számai jól bizonyítják.

A fentiek miatt indokolt a felügyelet feladatkörébe vont intézményi kör fokozatos kiterjesztése, elsőként a lejárt adósságállománnyal rendelkező központi intézményekhez, később az egyes miniszteriális fejezetek mellett a humán közszolgáltatásokat (köznevelés, felsőoktatás, egészségügy, kultúra, szociális ellátás) végző intézményrendszerhez. Emellett erősíteni kell a felügyelők intézkedési lehetőségeit (kötelezettségvállalás azonnali vétója, ad hoc bizottság üzemeltetése a fenntartó tárcák bevonásával). Az önkormányzati alrendszerben a Kincstár általi külső ellenőrzés 2015-től történő fokozatos bevezetésével tovább erősíthető a közpénzek felhasználásának hatékonyabb és eredményesebb felhasználása.

Az államháztartáson belüli, Kincstáron kívüli pénzforgalom csökkentése

Már a Kincstár megalakításakor a legfontosabb célkitűzés az államháztartás pénzforgalmának csökkentése volt a Kincstári Egységes Számla (KESZ) létrehozásával, a centralizált pénzgazdálkodás bevezetésével, a kincstári számlavezetés kialakításával. Évről évre fokozatosan nőtt a kincstári rendszerben gazdálkodó intézmények, valamint a Kincstárban pénzforgalmi számlát vezető egyéb szervezetek száma. A 2014–2016-os években szükséges az önkormányzatok és

szervezeteik számlavezetésének fokozatos kincstári körbe vonása már az új kincstári számlavezető rendszer 2016. évi indulása előtt is. Ezzel lehetőség nyílik az önkormányzati gazdálkodás folyamatos ellenőrzésére, a bevételek alakulásának és a támogatások felhasználásának nyomon követésére. Ennek feltétele az önkormányzati számlastruktúra egyszerűsítése és az önkormányzati évközi likviditásigény Kincstár általi biztosítása. Az önkormányzati alrendszer a főbb támogatásokat jelenleg nettó módon kapja (az adót és járulékokat, különféle visszatérítéseket a Kincstár levonja a kiutalandó támogatás összegéből), de az önkormányzati számlavezetés kincstári körbe vonása további Kincstáron kívüli pénzforgalom-csökkenést jelentene.



A számlavezetési tevékenység javasolt bővítése nagymértékben megkönnyítené az előző pontban felvetett kincstári zárszámadási feladatok elvégzését. Az ESA-95 szerinti elszámolások igényelnék a nem költségvetési rendben gazdálkodók, de a kormányzati szektorba tartozó szervezetek számlavezetésének bevonását is, ami lényegesen javítaná a KESZ likviditását. A költségvetés finanszírozási szükségletét csökkentené a kiadások és bevételek jobb összehangolása, a KESZ hónapon belüli ingadozásának mérséklése. Ez egyrészt az adófizetési határidők felülvizsgálatát igényli, másrészt a kiadások teljesítésénél (jelentős összegű tranzakciók esetén) a Kincstárnak kellene menedzselnie a kifizetések időpontját.

A költségvetés tranzakciós számláját a Magyar Nemzeti Bank vezeti. Tehát minden bevétel ide kerül összevezetésre, és minden kiadás ezen keresztül történik. A kincstári kör tranzakciós számlájához csak a Kincstár férhet hozzá, csak ő indíthat tranzakciót rajta. Az egyes előirányzat-gazdák kifizetési kérelmeket nyújtanak be a kincstárhoz, aki ellenőrzi ezek költségvetéssel való összhangját és teljesíti azokat. Nem szükséges tehát minden intézménynek, alpnak, illetve fejezeti kezelésű előirányzatnak külön számlát nyitnia. Jelenleg azonban a Kincstár több mint 12 000 számlát vezet. A tranzakciószintű kontrollt el kell választani az átfogó pénzkezeléstől, hiszen a KESZ egy olyan számla is, amely minden nap végére konszolidálja az államháztartás pénzforgalmi pozícióját.

A Kincstár szolgáltató funkciójának erősítése

A szolgáltató funkció újraértelmezése

A Kincstár a jövőben a tevékenységeit belső kormányzati és külső (lakossági, közösségi) szolgáltatások keretében láthatná el az alábbiak szerint:

Kormányzást segítő szolgáltatások

- Központosított illetményszámfejtés
- Számlavezetés
- Információszoolgáltatás
- EU-támogatások, hazai pályázatok
- Az intézményi gazdálkodást támogató alkalmazás biztosítása

Lakossági, közösségi szolgáltatások

- Családtámogatás és szociális ellátás
- Lakástámogatás
- Önkormányzati számlavezetés
- Állampapír-forgalmazás
- Nem állami humán fenntartók

A fentiek szerint tehát a Kincstár tevékenységeinek egy részét a jövőben mint *kormányzati szolgáltatási központ* nyújtaná, legyen az információszoolgáltatás, számlavezetés vagy számfejtés. E belső kormányzati szolgáltatások esetében az ügyfelek a költségvetési szervek, amelyeknek a Kincstár egyszerre kontrollálja a gazdálkodását, valamint támogatja bér- és létszámgazdálkodásukat, pénzügyi és számviteli tevékenységüket.

A *lakosság és közösségek* számára egyszerűsített, egységes feladatvégrehajtás révén az egyes szolgáltatások esetén a területi szerveknél alkalmazott jól bevált megoldások, a „best practice” átültetése minden területi szervre megvalósíthatja, hogy az ügyfelek ugyanazt a szolgáltatást kapják ugyanazt az ügyvitelt követve, összemérhető színvonalon. Ezzel egyidejűleg biztosítani kell azt is, hogy a szolgáltatásokkal kapcsolatos döntések meghozatala ott történjen, azon a szinten, ahol a végrehajtás és az eredményesség feltételei adottak.

Központosított illetményszámfejtés

A központosított illetményszámfejtés közszférában történő teljes körűvé tételével, az új illetményszámfejtő program kötelező használatával megvalósulhat az illetményszámfejtés magas színvonalú központi szolgáltató funkciója az állam, a felhasználók és a foglalkoztatottak számára egyaránt.

A Kincstár biztosítani tudja a közzsférában foglalkoztatottak személyi juttatásainak, azok közterheinek és a foglalkoztatottak pénzbeli ellátásainak jogszabályszerű, átlátható kezelését, ellenőrizni tudja a közpénzek szabályszerű felhasználását, folyamatosan naprakész, teljes körű és pontos adatot tud szolgáltatni a felhasználás összegéről.

A felhasználók számára magas színvonalú szolgáltatást tud biztosítani a papíralapú dokumentumok elektronikus kiváltásával, elektronikus adatszolgáltatások, naprakész adatokat tartalmazó adatlekérések megvalósításával.

Az intézményi gazdálkodást segítő pénzügyi alkalmazások konszolidációja

A költségvetési szervek központi és önkormányzati körben jelenleg közel 30-féle gazdálkodási/könyvelési szoftvert alkalmaznak. Az új államszámviteli rend, az adatminőség javítása, továbbá a költséghatékony működtetés szükségessé teszi, hogy e sokszínűség helyett központilag legyen biztosítva az egységesen használandó gazdálkodást támogató alkalmazás mind központi, mind önkormányzati körben.

A Kincstárnak megalakulása óta jelentős szerepe van az államháztartáson belül a különféle adatok gyűjtésében, elemzésében, ugyanakkor az egyes feldolgozó rendszerek jelenleg nem megfelelő színvonalon kommunikálnak egymással. Az önkormányzatok kötelező kincstári számlavezetésének bevezetését követően, ha azzal párhuzamosan egy komplex gazdálkodási rendszer is kialakításra kerül, és a pénzügyi feladatok egy részét – elsősorban a számviteli nyilvántartást – a Kincstár látja el, az nagymértékben javítani fogja az információszolgáltatás időbeni és tartalmi pontosságát.

Költségtakarékos megoldásként távolabbi kincstári feladatbővülést jelenthetne ezen a területen – amelyre a francia kincstári rendszer is például szolgálhat –, ha a könyvelési feladatok koncentrálható részét (dokumentumok beküldése, számlák kontírozása) egy szakmailag képzett szervezetre lehetne bízni, amelyre már jó példa a központositott illetményszámfejtés bevezetése is.

Számlavezetés

A számlavezetés terén a szolgáltató funkció erősítését, kiterjesztését jelentheti a teljes önkormányzati kör – beleértve az önkormányzati gazdasági társulásokat is – számlavezetésének ütemezett megvalósítása, mellyel együtt szükséges az önkormányzatok éven belüli likviditásának biztosítása. A kereskedelmi bankoknál működő, jelenlegi színvonalú szolgáltatás nyújtásának az új, korszerű kincstári számlavezető rendszer bevezetésével a Kincstárban is meg kell valósulnia. Az új számlavezető rendszernek az intézmények és önkormányzatok beszámolási kötelezettsége teljesítéséhez szükséges legnagyobb mértékű támogatást kell nyújtania.

A lakossági ügyfélkapcsolatok fejlesztése

Ahhoz, hogy a Kincstár szolgáltatói szerepe, funkciója erősebb, hatékonyabb, eredményesebb, illetve gazdaságosabb legyen, sokkal inkább az ügyfelek igényeihez igazodó tevékenység-végrehajtást, ügyvitelt, metodikát kell kialakítani modern informatikai rendszerek alkalmazásával. Az ügyfelek igényeinek, elvárásainak kielégítése érdekében fontos, hogy a Kincstár is kiaknázza az internet nyújtotta lehetőségeket, előnyöket. Ennek egyik fontos eleme a portál továbbfejlesztése, valamint az ügyfelek kényelmét, naprakész tájékoztatását elősegítő online szolgáltatások bevezetése, illetve a már meglévő alkalmazások „testre szabása”, bővítése (általános nyomtatványkitöltő program, online időpontfoglalás, elektronikus hírlevél). Tovább kell közelednie a Kincstárnak az ügyfelekhez, rendszeres tájékoztatás, igényfelmérés és visszacsatolás szükséges a tevékenység végrehajtását, illetve annak minőségét illetően.

Állampapír-forgalmazás

Az állampapír-forgalmazás tekintetében a szolgáltató funkció további erősítése szükséges az egyszerűbb, átláthatóbb szerződéskötésekkel, a papíralapú dokumentumok mennyiségének csökkentésével. Az egyes forgalmazott termékek jellemzőinek meghatározása során figyelembe kell venni az ügyfelek szempontjait, igényeit. A vidéki ügyfélszolgálati helyek nyitva tartásának – tekintettel többek között a megyeszékhelyektől való nagy távolságokra – igazodnia kell az ügyfelek igényeihez. Az elszámolási, illetve back office tevékenységet központi szinten kell összevonni, ezáltal az egyes tevékenységek ellenőrizhetőbbé, hatékonyabbá, gyorsabbá válhatnak. A fiókhálózat ütemezett bővítését költség-haszon elemzés, illetve folyamatos monitoring mellett szükséges megvalósítani. A Kincstár célja a WebKincstár felületén értékesített állampapírok arányának és mennyiségének növelése. Ezt elősegítendő a Kincstár képes biztosítani, hogy a közzsférában foglalkoztatottak munkabérükből közvetlenül vásárolhassanak állampapírt.

Összefoglalás

A Kincstár intézményi tevékenysége az alapításától eltelt majd két évtized alatt állandóan változott, fejlődött. A szervezet struktúrája folyamatos változáson ment át a szétválástól az egységes szervezetté történő összeolvadásig. Az alakuláskori 900 fős létszám napjainkra 4500–5000 főre fejlődött. A feladatok szaporodnak, kormányzati döntések függvényében esetenként csökkennek (pl. a családtámogatási tevékenység kormányhivatalokhoz telepítése). Ami biztosan látható, hogy a rendszer állandó fejlesztése, fejlesztési források biztosítása kiemelten fontos tényező. Az államháztartás információs, ellenőrzési, lebonyolítási, végrehajtási rendszere ma már elkép-

zelhetetlen a Magyar Államkincstár nélkül, s napjainkra néhány kérdésben meg is haladja az alapítási példaként szolgáló francia államkincstár működési modelljét, illetve annak kompetenciáit.

A nemzetközi példákból az időhorizontok érdemesek átvételre. A példaként tekintett francia rendszerben többéves próbaidőszakok előzik meg a reformokat, próbaregiókon keresztül tesztelik a szubszidiaritás elvének érvényesülését. Nem vezetnek be új intézkedést addig, amíg az nem állta ki több év és több intézmény próbáját. A magyar valóság ezzel szemben az úgynevezett „élesben tesztelés”, azaz sok esetben az éles működés közbeni hibajavítás. Több idő kell egy új intézkedés bevezetésére. Párizsban a törvény elfogadását követő 5 év elteltével lép életbe a teljes végrehajtás. Jobban kimunkálhatók így a dolgok, kevesebb a hibalehetőség. Elfogadható, ha nem várunk a bevezetéssel öt évet, de megfelelő felkészülési idő szükséges, hogy kiérlelt rendszerek kerüljenek bevezetésre, legyen szó új számlavezetésről vagy a bérszámfejtés megújításáról.

Szintén megfontolandó és a jövő útja, hogy a rendszerek a reform eredményeképp takarékosabban működtethetők, de ezt megelőzően investálni szükséges. A kincstári információs rendszert jelentős anyagi erőforrásokkal kell segíteni, hogy a megbízható kincstári adatok lehetővé tegyék az államháztartási megtakarításokat. Éveken keresztül megdöbbenve hallgattuk, hogy a francia partnerintézmények mekkora éves költségvetési források birtokában láttak hozzá a kincstári rendszerek fejlesztéséhez.

Végezetül elsajátítandó az állandóság követelménye. Az elemzés első részében bemutatásra került, hogy húsz év alatt hányszor alakult át a magyar államkincstár szervezete. Ha kiemelem a Költségvetési Felügyelet tevékenységét, melyet a francia rendszerből emeltünk át, náluk a gyökerek az 1920-as évekhez vezethetők vissza. Az igaz, hogy korábban a túlzott részletességű ellenőrzések miatt elveszett a lényeg, de a reform során ezt a régen elkezdődött tevékenységet igazították ki. Rájöttek, hogy a folyamatba épített ellenőrzés pusztán a fenyegetettség érzése révén is hozza az államháztartási megtakarításokat, elég a tételek 20%-ának vizsgálata, és így is lefedhető a kockázatok 80%-a. A magyar Költségvetési Felügyelői rendszer sokkal fiatalabb (6-7 éves), de mi már eleve a lényegre, és nem a tétéles ellenőrzésre helyeztük a hangsúlyt. Már csak az érdekesség kedvéért is megemlíthető, hogy a magyarországi brókerbotrányok kapcsán felmerülő önkormányzati kötelező kincstári számlavezetés a francia partnerintézménynél Napóleon nevéhez köthető. Ő nem nyitott nagy vitát, hanem egyszerű császári rendelettel felhívta a figyelmet a helyes államháztartási gazdálkodásra.

Hivatkozások

- Forgács P. (2006). A Magyar Államkincstár és az Államadósságkezelő Központ működésének és az államadósság kezelésének főbb szabályozási kérdései – munkaanyag.
- Gárdos Cs. (2012). *Költségvetési Felügyelet Magyarországon 2010–2012*. Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, Közgazdaságtudományi Kar, NFKK Füzetek 9 .
- Illés I. (1995). A Kincstár bevezetésének háttere. *Info és Társadalomtudomány*, 34. sz.
- Magyar Államkincstár: A Kincstár stratégiája (belső munkaanyag).
- Magyar Államkincstár: A francia költségvetési és kincstári struktúra. Reformok a francia államháztartásban (Tanulmányok a két Kincstár együttműködéséről). 2006, 2007.