

MÉSZÁROS JÓZSEF<sup>1</sup>

## A MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR SZEREPVÁLLALÁSA AZ ÖNKORMÁNYZATI ALRENDSZER SZABÁLYOS MŰKÖDÉSÉNEK ELŐSEGÍTÉSÉBEN

### THE HUNGARIAN STATE TREASURY'S ROLE IN PROMOTING THE PROPER FUNCTIONING OF THE LOCAL GOVERNMENT SUBSYSTEM

*A Magyar Államkincstár szerepvállalása az önkormányzati alrendszer szabályos működésének elősegítésében című cikk az önkormányzati alrendszer szabályos működését elősegítő állami tevékenységeket veszi górcső alá, melyek közül kiemelten foglalkozik a Magyar Államkincstár által végzett ellenőrzésekkel és az általa nyújtott szolgáltatásokkal. Az önkormányzati alrendszer elsődleges feladata szerint közfeladatokat lát el, ezért fontos, hogy azt hatékonyan, szabályosan és átlátható módon tegye. A cikkben bemutatásra kerül, az Államháztartási kontroll rendszer működése, amelynek részei az átfogó és a téma ellenőrzések, a pénzügyi és a szabályszerűségi, a helyénvalósági, a törvényességi ellenőrzések, valamint a Magyar Államkincstár által működtetett központi gazdálkodási szakrendszer, amely térítésmentesen kerül biztosításra az önkormányzatok számára. A cikkben bemutatásra kerül a kormányzati döntéshozatalt és a közpénzekkel való gazdálkodás központi és helyi felügyeletét releváns és aktuális adatokkal támogató ASP Adattárház, amelybe bekerül valamennyi önkormányzat adata. Ismertetésre kerül továbbá az önkormányzatok adminisztratív terheit jelentősen csökkentő, a Magyar Államkincstár által nyújtott Kincstári Könyvvezetési Szolgáltatás, amely jelentős támogatást nyújt az önkormányzatok működtetése során felmerülő pénzügyi és számviteli feladataik ellátásában*

*The article entitled „The role of the Hungarian State Treasury in promoting the proper functioning of the local government subsystem” focuses on the state activities promoting the proper operation of the local government subsystem, especially the audits, and services provided by the Hungarian State Treasury. According to its primary function the municipal subsystem is responsible for public tasks therefore it is important that it must be done in an efficient, regular and transparent manner. This article describes the operation of the Public Finance Control System, which includes comprehensive and topic audits, also financial and regularity, legality audits, and a central management system operated by the Hungarian State Treasury, which is provided free of charge to local governments. This article presents the ASP Data Warehouse, which provides all municipalities with relevant and up-to-date data to support government decision-making also central and local public finance management. In addition, the Treasury Accounting Service provided by the Hungarian State Treasury, which significantly reduces the administrative burden on local governments is introduced, this service will provide significant support to the local governments in fulfilling their financial and accounting responsibilities.*

<sup>1</sup> elnök, Magyar Államkincstár

## 1. ELŐSZÓ

A jelen cikk arra vállalkozik, hogy bemutassa az önkormányzati alrendszer szervezeti felé irányuló állami – ebben kiemelten a Magyar Államkincstár által végzett – tevékenységeket, amelyet a szervezetek szabályos, átlátható és eredményes gazdálkodása érdekében végez.

Az önkormányzati alrendszer az államháztartás egyik alrendszereként költségvetési szervek alapításával és működtetésével közfeladatokat lát el. Az önkormányzati alrendszer részei a helyi önkormányzat, a helyi nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat, a jogi személyiségű társulás, önkormányzati társulások, a térségi fejlesztési tanács, és a fentiek által irányított költségvetési szerv.

Az önkormányzati alrendszerrel kapcsolatban a két legfontosabb jogszabály a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) valamint az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) és annak végrehajtási rendeletei.

A közfeladatok ellátása során alapvető követelmény a hatékony és átlátható gazdálkodás, ami akkor valósítható meg, ha a feladatellátása során az önkormányzati alrendszer valamennyi szereplője – az Áht-n és az Mötv-n túl – betartja az alábbi jogszabályokat:

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény),
- az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról rendelkező 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.),
- az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény,
- a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény,
- a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény,
- a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Szt.),
- az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I.21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Áhsz.),
- a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.).

A továbbiakban bemutatásra kerül, hogy a felsorolt jogszabályok betartását milyen úton támogatja az állam. A támogatásul szolgáló eszközök a jogalkotók rendelkezései alapján úgy kerültek kialakításra, hogy azok egymás hatását erősítsék.

A Kincstár és más szervezetek által az önkormányzati alrendszerben végzett ellenőrzések jellemzően utólagos beavatkozást tesznek lehetővé. Kivétel ezek között a kincstári ellenőrzés, amely a beszámoló készítés előtt tárja fel a hibákat, hogy a beszámoló adatai és az arról készülő adatszolgáltatások már ezen hibákat ne tartalmazzák. Az ASP adattárház lehetővé teszi a gazdálkodási adatok és azok alakulásának folyamatos követését és értékelését, ezek alapján a felhasználó általi beavatkozást. Ez utóbbi tehát két olyan proaktív eszköz, amely a beszámoló elkészítéséig nyújt beavatkozási lehetőséget az önkormányzati alrendszerrel.

A könyvvizelési szolgáltatás és a központi gazdálkodási szakrendszer szolgáltatásai pedig a mindennapi munkafolyamatok szabályos elvégzését támogatja, ezzel a hibák elkerülésének egy újabb proaktív eszközei. A helyszíni ellenőrzések és a kincstári könyvvizelés szolgáltatás során biztosított szakmai háttér közvetlen támogatást ad az önkormányzati munkatársak részére.

1. **Államháztartási kontroll rendszer működtetése**, amelynek részei – a teljesség igénye nélkül – az átfogó és a téma ellenőrzések, a pénzügyi és a szabályszerűségi, a helyénvalósági, a törvényességi ellenőrzések. Az ellenőrzéseket felhatalmazásuk alapján több szervezet végzi, de az önkormányzati alrendszerben kiemelkedő ezen ellenőrzésekben az Állami Számvevőszék, a Kormányhivatal, valamint a Magyar Államkincstár ellenőrzési tevékenysége. Emellett az adatszolgáltatások nem teljes körű, vagy késedelmes teljesítése esetén a Magyar Államkincstár hatóságként is fellép pl. bírságot szabhat ki, amely ösztönzi az önkormányzatokat a határidőben történő adatszolgáltatásra.

2. **Központi gazdálkodási szakrendszer** (Önkormányzati ASP rendszer gazdálkodási szakrendszere) térítésmentes biztosítása, amely a kisebb önkormányzatok számára kötelezően igénybe veendő, a nagyobb önkormányzatok pedig egyedi engedéllyel továbbra is használhatják a korábbi programjukat.

3. Az **ASP Adattárházba** bekerül valamennyi önkormányzat adata, amely elérhető mind a központi szervek, mind pedig az önkormányzatok számára. Az Adattárház alkalmas arra, hogy az adatok elemzésével, a tendenciák kimutatásával, valamint a jövőre mutató előrejelzések készítésével támogassák a közpénzekkel való gazdálkodás központi és helyi felügyeletét.

4. **Kincstári könyvvizelési szolgáltatás** nyújtása azon önkormányzatok számára, amelyek igényelték a Kincstár ezen szakmai szolgáltatását, annak érdekében hogy működtetésük során a pénzügyi és számviteli feladataik ellátása – a felmerülő szakemberhiány ellenére – a továbbiakban is a jogszabályok által előírtak szerint valósuljon meg.

## 2. PÉNZÜGYI ÉS SZABÁLYSZERŰSÉGI ELLENŐRZÉSI FELADAT

Az Áht. VIII. Fejezete – „Az államháztartás ellenőrzési rendszere” – szerint külső ellenőrzést az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) mellett a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: Kincstár) is végezhet.

Az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettség szabályszerű teljesítésének biztosítása.

A Kincstár az Ávr. 115/A. § alapján, a kincstári ellenőrzést az államháztartásért felelős miniszter által jóváhagyott éves terv alapján végzi.

A kincstári ellenőrzés során a Kincstár szabályszerűségi pénzügyi ellenőrzés végez mely ellenőrzési jogköre az Áht. 68/B. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács és az általuk irányított költségvetési szerv

- a) számviteli szabályok szerinti könyvvizelési kötelezettségének,
- b) az Áht. 70. alcím (107-108. §) alapján teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének,
- c) az éves költségvetési beszámoló megbízható, valós összképének vizsgálatára terjed ki.

Az Áht. 68/B. § (3) bekezdése értelmében a kincstári ellenőrzés szakmai szabályait, módszereit a Kincstár az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével alakítja ki. A kialakított ellenőrzési szabályok alapján a kincstári ellenőrzés fókuszában a tárgyévi könyvvizelés és adatszolgáltatás, beszámoló adatai állnak. Az ellenőrzés nem hatósági típusú ellenőrzés, amelynek keretében a kincstári ellenőrök szakmai támogatást nyújtanak az ellenőrzés teljes folyamatában, hogy a feltárt hibákat a beszámoló összeállításáig a szervezetek javítani tudják. Az ellenőrzés

minősítő véleményt ad az egyes szervezetek beszámolóiról, és ez alapján kivetített eredményt ad az önkormányzati alrendszer éves beszámolóiról.

A kincstári ellenőrzés az érintett szervezeteknél végez utóellenőrzést is annak érdekében, hogy értékelje az ellenőrzött szervezetek intézkedéseit, ezáltal visszajelzést adjon a szabályosság szintjének változásáról és az elért eredményekről.

### **3. ADATSZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉGHEZ KAPCSOLÓDÓ BÍRSÁG**

Az Áht. rendelkezést tartalmaz a Kincstár számára, hogy a bejelentési vagy adatszolgáltatási kötelezettségét késedelmesen, hibásan vagy valótlan adattartalommal teljesítő szerv részére az Ávr-ben meghatározott mértékű bírságot szabja ki.

A bírság kiszabásának részletszabályait az Ávr. határozza meg. A részletszabályok meghatározzák a bírság maximális mértékét, a bírság kiszabásánál a Kincstár mérlegelési jogkörénél alkalmazandó körülményeket, a részletfizetési kérelem elbírálását, valamint a végrehajtás fogantatásának részleteit.

### **4. ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK ELLENŐRZÉSEI**

Az ÁSZ alapvető feladata a közpénzekkel, az állami és önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás ellenőrzése. Az Alaptörvény szerint az önkormányzatok kötelezettsége a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítése, a nemzeti vagyonnal való rendeltetésszerű és felelős módon való gazdálkodás biztosítása.

Az ÁSZ a stratégiai céljával összhangban végzi a közpénzekkel, az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás, valamint a helyi önkormányzatok számviteli rendje betartásának és belső kontrollrendszere működésének ellenőrzését, ez utóbbival támogatja az integritás alapú, átlátható és elszámoltatható közpénz felhasználás megteremtését.

Az ÁSZ kiemelt figyelmet fordít az ellenőrzési megállapítások több szintű hasznosulására. Ennek keretében az ÁSZ elemzéseket készít, képzéseket szervez az ellenőrzése során feltárt jó gyakorlatok bemutatására. Ellenőrzési tapasztalatai alapján jelzéseket küld más ellenőrző szervezetek – így a Kincstár – részére is, utóellenőrzéseket végez. A rendszeres utóellenőrzések visszacsatolást adnak mind a döntéshozók, mind az ellenőrzött szervezetek számára, ezáltal hozzájárulnak a szükséges intézkedések tényleges végrehajtáshoz és a közpénzügyek rendezettségének javulásához.

### **5. KORMÁNYHIVATAL ÁLTAL KEZDEMÉNYEZETT VIZSGÁLAT**

Az önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat kezdeményezésére vonatkozóan az Mötv. 132. § (1) bekezdés j) pontja az alábbi tartalmazza:

A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alap-törvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az ÁSZ-nál.

A helyi önkormányzat gazdálkodásának szabályszerűségét érintő szabályt az Mötv. a következőképpen határozza meg: A helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős Mötv. 115. § (1) bekezdés. Az Mötv. A vizsgálat kezdeményezésének lehetőségén kívül további részletszabályt nem tartalmaz.

A kormányhivatal a helyi önkormányzat gazdálkodását több forráson keresztül vizsgálja, pl. a képviselő-testületi ülésekről készített és a kormányhivatalhoz felterjesztett jegyzőkönyv alapján, akár lakossági bejelentés vagy a jegyző jogszabálysértésre irányuló jelzése alapján. Amennyiben a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal gazdálkodást érintő szabálytalanságot észlel, akkor kezdeményezheti az ÁSZ-nál a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását. Fontos kiemelni, hogy a kormányhivatal ezen kezdeményezési jog gyakorlását nem kell, hogy megelőzze törvényességi felhívás kibocsátása.

## 6. AZ ÖNKORMÁNYZATI ASP RENDSZER

Az önkormányzati ASP rendszer bevezetése a jogszabályokban foglalt alapelvek gyakorlati megvalósulását támogatja. A következőkben bemutatásra kerül az önkormányzat ASP rendszer, a rendszer bevezetésének eredményei, valamint a gazdálkodási szakrendszer működését meghatározó jogszabályok.

### 1. AZ ASP RENDSZER RÖVID BEMUTATÁSA

**Az önkormányzati ASP rendszer lényege**, hogy az ún. távoli szolgáltatásnyújtás (ASP) technológia segítségével az állam az önkormányzatok számára központilag, ingyenesen biztosítja az önkormányzati feladatellátás egyes elemeinek (gazdálkodás, adóztatás, iratkezelés, elektronikus ügyintézés, ipari-kereskedelmi hatósági ügyintézés, hagyatéki leltárkészítés) informatikai támogatását. Az informatikai támogatás az integrált rendszerben működő ún. szakrendszerek (iratkezelő-, gazdálkodási-, önkormányzati adó-, ingatlanvagyon-kataszter-, hagyatéki leltár-, ipari és kereskedelmi-, az elektronikus ügyintézési portál rendszer, ideértve az elektronikus űrlap-szolgáltatást) rendelkezésre bocsátásával történik.

Ehhez **önkormányzati oldalon minimális eszközigeny** jelentkezik (alapvető informatikai eszközök), de ennek finanszírozásához az állam – pályázati rendszerben – európai uniós forrásból anyagi támogatást biztosított az önkormányzatok számára.

Az ASP szakrendszereinek adataiból származó egyes – jogszabályban tételesen meghatározott, személyes adatnak nem minősülő – adatokat az önkormányzati ASP rendszer egy központi Adattárházba gyűjti. Az **Adattárházban** összegyűlt adatok segítségével – a csatlakozások teljes körűvé válásával – a rendszer képessé válik az önkormányzatoknál zajló egyes folyamatokról – **a közpénzek felhasználása, a feladatfinanszírozás és a likviditás alakulása** – átfogó helyzetkép biztosítására a költségvetési tervezéshez, a kormányzati döntések megalapozásához és az önkormányzati eladósodási folyamatok megelőzéséhez.

Az ASP rendszer **országosan kötelező kiterjesztését törvény**, az Mőt. 114. §-a **rendelet** el. A részletszabályokat az önkormányzati ASP rendszerről szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: ASP rendelet) határozza meg. A csatlakozási kötelezettség címzettjei a helyi (települési és megyei) önkormányzatok.

Az ASP rendelet alapján helyi önkormányzat az önkormányzati ASP szakrendszerhez rendszer-csatlakozással vagy interfésszel csatlakozhat. Rendszer-csatlakozás esetén az önkormányzat a keretrendszerhez, a támogató rendszerekhez, továbbá az összes szakrendszerhez is csatlakozik, és a csatlakozás által a szakrendszerekben keletkezett az ASP rendelet mellékletében meghatározott adat egyúttal feltöltődik az önkormányzati adattárházba.

Az interfésszel csatlakozó önkormányzatok nem csatlakoznak az összes szakrendszerhez, ugyanakkor az ASP rendeletben meghatározott adatokat nekik is fel kell tölteni interfészen keresztül az adattárházba.

A helyi önkormányzatok mellett az önkormányzati költségvetési szervek is csatlakozhatnak önkéntesen az ASP rendszerhez. Csatlakozásuk az önkormányzatéhoz képest szűkebb terjedelmű, tekintettel arra, hogy a költségvetési szervnek nincsenek adóztatási és egyéb, jogszabályban előírt feladatai, így esetükben a csatlakozás a gazdálkodási szakrendszer igénybevételét jelenti (az iratkezelő szakrendszer igénybevétele opcionális), a keretrendszer és a támogató rendszerek mellett.

## 2. AZ ASP RENDSZER MEGVALÓSÍTÁSA, ELÉRT EREDMÉNYEK

Az önkormányzati szektorban kialakított ASP rendszer megvalósítása Európai Unió forrásból, két lépcsőben történt meg.

- Az **első lépcső** (a továbbiakban: ASP 1.0): ennek keretében zajlott az ASP működési koncepció pilot jellegű modellezése. 2015-ben 54 önkormányzat csatlakozott önkéntesen az ASP szolgáltatáshoz. Ezt követően 2016. január 1-jétől további 44 önkormányzat vette igénybe az ASP szolgáltatást.
- A **második lépcső** (a továbbiakban: ASP 2.0): az önkormányzatok kötelező csatlakoztatása, „Az önkormányzati ASP rendszer továbbfejlesztése és országos kiterjesztése”

Az ASP 2.0 projekt során ütemezetten bevezetésre került a **teljes helyi önkormányzati körre (3197 önkormányzat)** az önkormányzati ASP rendszer.

- 2017. január 1-jén 1637 települési önkormányzat csatlakozott az önkormányzati ASP rendszer adó- és gazdálkodási szakrendszereihez.
- 2018. január 1-jén további 1259 települési önkormányzat csatlakozott az önkormányzati ASP rendszer valamennyi szakrendszeréhez, illetve a már csatlakozott önkormányzatok is valamennyi szakrendszerhez. Így 2018-ban már 2994 önkormányzat használta az önkormányzati ASP rendszer teljes portfólióját.
- 2019. január 1-jén csatlakozott 184 települési önkormányzat és a 19 megyei önkormányzat.

A rendszerhez 3139 települési és 19 megyei önkormányzat ún. rendszercsatlakozással csatlakozott, 39 települési önkormányzat pedig interfésszel csatlakozott.

Az önkormányzati ASP rendszer felhasználóinak száma (a polgármesterek, a hivatalok munkatársai, a költségvetési szervek érintett munkatársaira figyelemmel) mintegy 27.000 fő (természetes személy).

Az önkormányzati ASP rendszer kialakítása és működtetése mind az önkormányzatok, mind a kormányzati szervek számára előnyös.

Az önkormányzatok számára a feladataikat támogató, a Kincstár által ingyenesen biztosított informatikai rendszer központilag, és a mindenkor hatályos jogszabályoknak megfelelő működést biztosítva áll rendelkezésre. Az önkormányzati ASP bevezetése a helyi önkormányzatoknál jelentős technológiaváltást és szemléletváltást eredményez.

Az önkormányzati ASP országos kiterjesztésével és az adattárház kialakításával a kormányzati szervek számára az önkormányzatok feladataival és gazdálkodásával kapcsolatban, a jelenlegi – adatszolgáltatásokra épülő – adatoknál aktuálisabb, részletesebb és pontosabb információk állnak



majd rendelkezésre. A kapcsolódó kiaknázó (analitikai és döntéstámogató) rendszerek bevezetésével pedig a jelenlegi, egymástól független adatkörök együttes – az adatok részletes és összefüggéseiben történő – elemzésére nyílik lehetőség. Ennek eszközei a riportolás (mi történt), az elemzés (miért történt), a monitoring (mi történik jelenleg), illetve az előrejelzés (mi történhet).

Az önkormányzatok gazdasági kontrollját segíti, hogy

- nem csak múltbeli adatok állnak rendelkezésre, hanem év közben bármikor előállítható a különböző beszámolóknak, adatszolgáltatásoknak megfelelő adatsor,
- az önkormányzati pénzügyi-, számviteli fegyelmet erősíti, hogy a rendszerhasználati statisztikákból megállapítható, hogy az egyes gazdálkodási események rögzítése időben történt-e,
- az ellenőrző szervezetek munkája hatékonyabbá válik azzal, hogy csak egyetlen gazdálkodási rendszer működését kell ismerniük.

### **3. A GAZDÁLKODÁSI SZAKRENDSZER MŰKÖDÉSÉNEK LEGFŐBB ELVEI**

Az önkormányzati ASP gazdálkodási szakrendszer működési elvét az alábbi jogszabályi előírások alakították ki, illetve határozzák meg.

Az Áht., az Ávr., valamint az Áhsz. rendelkezései alapján a pénzügyi-számviteli elszámolások egyes lépései meghatározott esetekben kötött sorrendben mehetnek végbe, melyeknek a gazdálkodási szakrendszerben történő felcserélése csak a vonatkozó jogszabályi előírások megsértésével történhetne meg, amire a rendszer nem ad lehetőséget.

Az előzőekben felsorolt jogszabályokon kívül az államháztartásban felmerülő leggyakoribb kontírozási tételeket az államháztartásban felmerülő egyes gyakoribb gazdasági események kötelező elszámolási módjáról szóló 38/2013. (IX. 19.) NGM rendelet határozza meg. E rendelet 1. mellékletben nem szereplő gazdasági eseményeket az Áhsz. általános előírásai szerint kell könyvelni. A jogszabályok által meghatározott kontírozások a szakrendszer működése során beépített szabályokként támogatják a felhasználókat a gazdasági események szabályos elszámolásában.

### **4. A GAZDÁLKODÁSI SZAKRENDSZER BEVEZETÉSÉVEL KAPCSOLATOS TAPASZTALATOK**

A gazdálkodási szakrendszer bevezetésével kapcsolatos tapasztalatok alapján elmondható, hogy a szakrendszer bevezetése támogatta az önkormányzatok jogszabályoknak megfelelő működését.

Több kritikus témakör esetében olyan technikai támogatottságot kaptak az önkormányzati gazdálkodásban dolgozók, amellyel a jogszabályok által előírtak teljesítése megvalósítható volt a számukra. Egyik ilyen terület a személyi juttatások számviteli elszámolása, amely a KIRA rendszerrel (központosított illetmény-számfejtési rendszer) kiépített integrációs és a szakrendszerbe beépített automatizmus támogatásával a korábban több napos munkafolyamatot 2-3 órára csökkentti, nagyságrendekkel mérsékelve a hiba kockázatát. Az új technológiához részletes – a pénzügyminisztérium által jóváhagyott – oktatási anyag készült.

A másik kritikus terület a közhatalmi bevételek számviteli elszámolása, amely az ASPADÓ szakrendszerrel kialakított integrációs kapcsolat és a szakrendszerbe beépített automatizmusok révén szintén csökkentette a feladat elvégzésével járó adminisztrációs terheket.

Tapasztalatok szerint a teljesség igénye nélkül az alábbi témakörökben történt meg a jogszabályokban elvárt működés támogatása a szakrendszerek révén:

- a forgatóke, a személyi juttatások és a közhatalmi bevételek számviteli elszámolása
- a díjbekérők könyvelése
- reprezentációs költségek elszámolása
- kerekítési különbözet
- követelések, kötelezettségek állományának helyes kezelése
- követelések és kötelezettségvállalások analitikus nyilvántartásának kialakítása

A szakrendszer működési logikáját legfeljebb egy év alatt tökéletesen el lehet sajátítani, amit mi sem bizonyít jobban, mint az, hogy a 2019. évi I. féléves adatszolgáltatásokat (mérleg és időközi költségvetési jelentés) határidőben teljesítők aránya 95%-os volt (39 önkormányzat kivételével minden önkormányzat az ASP gazdálkodási szakrendszeréből teljesíti az adatszolgáltatásait).

## 7. ADATTÁRHÁZ

Az „adattárház” az ASP2 fejlesztésnek egy teljesen új eleme, amely az adatok sokoldalú elemzését – és így a kormányzati és önkormányzati döntések előkészítését – szolgálja. Az önkormányzati ASP rendszerről szóló rendelet 9. §-ának előírása szerint az adattárház működtetője a Kincstár, adatainak forrása pedig az ASP szakrendszerekben képződött, illetve az ASP rendszerhez nem csatlakozó önkormányzatok által interfészen átadott, valamint a Kincstár rendszereiben az önkormányzati körre vonatkozóan rendelkezésre álló adatok (Törzskönyvi nyilvántartás (KTÖRZS) rendszer és Önkormányzati Előirányzat Gazdálkodási Modul). Az adattárház szempontjából ezeket forrásrendszereknek nevezzük.

Jelen állapot szerint 39 önkormányzat végzi az interfészek fejlesztését.

Az ASP rendelet 9. § (6) bekezdése határozza meg az adattárház felhasználói körét, melybe

- a Kincstár,
- a helyi önkormányzatok,
- az önkormányzati érdekszövetségek,
- a Belügyminisztérium,
- a Pénzügyminisztérium,
- a Központi Statisztikai Hivatal és
- az Állami Számvevőszék

kijelölt munkatársai tartoznak majd.

A kormányzat számára kiemelt jelentőségű, hogy a feladatfinanszírozás esetleges anomáliái felszínre kerüljenek, és az önkormányzati eladósodási folyamatok megindulása felismerhető és megelőzhető legyen, amelyhez a közpénzek felhasználása, a feladatfinanszírozás és a likviditási helyzet folyamatos nyomon követése szükséges.

Országos szinten a szakrendszeri adatok együttesen olyan nagyságrendet jelentenek, amelyek nem elemezhetőek kellő hatékonysággal az operatív rendszerek adatbázisain, ezért a döntéstámogatási tevékenységhez szükséges információkat nem lehetséges közvetlenül az ASP-s szakrendszerekből támogatni. Ehhez ún. üzleti intelligencia rendszereket (BI, Business Intelligence),



vagyis adattárház (DWH, Data Warehouse) és a ráépülő elemzést támogató alkalmazás környezet együttesét kell biztosítani. A forrásrendszerek adatait az adattárház egységes alapokon, központosítottan kezeli, és a lekérdezéseket optimalizáltan dolgozza fel. Az adattárház kiaknázására rendszeresített analitikai, döntéstámogató alkalmazások pedig lehetővé teszik az elemzői és vezetői igények gyors kiszolgálását, a hosszabb idősorok elemzése mellett a folyamatosan aktualizált adatok monitorozását. Annak érdekében, hogy az adattárház adatvagyonra ne tartalmazzon személyes adatnak vagy adótitoknak minősülő adatot, még az adattárházban történő adatátadás előtt a forrásrendszerek oldalán el kell végezni az érzékeny adatok deperszonalizálását. Ez azt jelenti, hogy az ügyfelek, adózók neve nem kerül elküldésre az adattárház felé, és a forrásrendszerek adattárház leválogató fejlesztésébe be lesz építve egy modul, amely az azonosítószámokat egy titkosított algoritmus segítségével egy kódra cseréli le. Az adattárházban a kóddal azonosított adat kapcsolata az érintettel így nem lesz helyreállítható.

Az önkormányzatok számára is hasznos az adattárház. Egyfelől lehetőséget teremt az önkormányzatokat terhelő különböző adatszolgáltatások adatminőségének felülvizsgálatára, a párhuzamosságok feltárására, egyes adatszolgáltatások kiváltására, ezáltal az önkormányzatokat terhelő adatszolgáltatási kötelezettség racionalizálására, így az önkormányzatok tehermentesítésére. Másfelől vezetői információkat és operatív döntéstámogatást nyújt az önkormányzatok számára azáltal, hogy az önkormányzatok saját adatainak elemzésével biztosítható a mai követelményeknek megfelelő Vezetői Információs Rendszer, mely által az önkormányzati szervezeti kultúra szerves részévé válhat a tény alapú döntéshozatal. Az operatív döntéstámogatást szolgálhatja, hogy a különböző szakrendszerekben külön-külön nyilvántartott adatok együttes elemzésével keresztellenőrzéseket lehet végezni, melyek alapján például kockázatos eseteket tartalmazó listák állíthatók elő. (Pl.: kiszűrhetőek lesznek az idegenforgalmi adót nem valló szálláshely szolgáltatási engedéllyel rendelkező adózók tételei.)

Különböző bontású statisztikai kimutatások közzététele segítségével az önkormányzatok lehetőséget kapnak arra is, hogy saját helyzetüket a rendszer egészében értelmezzék, s ezt saját működtetési és fejlesztési politikájuk tervezésében és monitoringjában felhasználják.

## **8. KINCSTÁRI KÖNYVVEZETÉSI SZOLGÁLTATÁS**

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A könyvvezetési szolgáltatás gondolata nem új keletű. A korábbiakban már több próbálkozás is volt, hogy az önkormányzatok (vagy korábban a tanácsok) könyvelési tevékenységét egységes körülmények közé tereljék, és egy kézben végezzék. Az 1970-es években ebben segítették a tanácsokat a Kincstár jogelődjeiként működő Tanácsi Költségvetési Elszámoló Hivatalok (TAKEH-ek), majd később a Fővárosi/Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálatok (röviden: FÁKISZ, TÁKISZ).

Ahogy az önkormányzatoknál egyre jobban elterjedt a számítógépek használata, úgy tértek át fokozatosan a PC alapú gazdasági folyamatátogatásra. Akkoriban a legelterjedtebb könyvelőprogramok a TATIGAZD, a DOKK és a SZÁMADÓ szoftverek voltak, amelyek használata hozzájárult ahhoz, hogy az 1995. év végére a könyvelést szinte teljesen önállóan végezték az önkormányzatok. Ez megnehezítette ugyanakkor az állam azon törekvéseit, hogy az önkormányzatok gazdálkodását figyelemmel kíséresse, hogy azok csak a szükséges mértékű állami támogatást

kapják meg, valamint, hogy jogszerű és ésszerű gazdálkodást folytassanak. Mivel mindezek az államnak továbbra is érdekében és szándékában álltak, ezért a problémára először jogalkotással, később a forrásoldali szabályozással – az önkormányzatnál maradó adóbevételek arányának csökkentésével, párhuzamosan az adóerő-képességen alapuló normatíva-elosztással, majd a nettó finanszírozás rendszerével – próbálta a szabályos, hatékony és ésszerű gazdálkodást kikényszeríteni. Az önkormányzati alrendszer korábbi tartozás-felhalmozása, a szabálytalanságok továbbiakban is jelentős száma azt mutatta, hogy egy-egy önálló eszköz bevezetése nem elegendő, a cél érdekében több összehangolt eszközrendszer bevetése szükséges. Így pl. a gazdálkodási feladatok végrehajtásának támogatása és az ellenőrzési tevékenységek hatékonysága is növelhető, ha nem szigetszerűen működő rendszerek, hanem egy egységes rendszer működik a gazdálkodási területen. Továbbá az ÁSZ mellett más szervezeteket is szükséges helyszíni ellenőrzések végzésére felhatalmazni. Ezért a következő feladatok és eszközök kerültek bevezetésre:

2006-tól az önkormányzatok által a beszámolóban elszámolt állami támogatások jogszerűségét és megalapozottságát a Kincstár Megyei Igazgatóságainak Államháztartási Irodáin működő Felülvizsgálati és Ellenőrzési Osztályai a helyszínen is ellenőrzik. A felülvizsgálati és helyszíni ellenőrzések növelése jótékony hatással bírt az önkormányzatok támogatás igénylésével kapcsolatos jogkövetésére. Azonban a Kincstárhoz benyújtandó adatszolgáltatások megfelelő adattartalmát, az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági tevékenységének jogszerű rögzítését a könyvelésben csak a támogatások felülvizsgálati tevékenység nem tudta javítani.

A jogszabályokban meghatározott – KGR K11 felé küldendő – adatszolgáltatások ellenőrzését az Iroda Államháztartási Finanszírozási Osztályai végzik. Még mindig problémát jelentett, hogy közel 30 féle gazdálkodási rendszer volt az önkormányzatok használatában 2010-ben.

Megjegyzendő még, hogy az MötV. már nem tartalmaz előírásokat a kötelező könyvvizsgálatra. A törvény 92. § (3) bekezdése értelmében „A helyi önkormányzat belső pénzügyi ellenőrzését 2013. január 1-től, a külön jogszabályok szerinti folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés (pénzügyi irányítás és ellenőrzés) és belső ellenőrzés útján biztosítja.” A (4) bekezdés szerint „A jegyző köteles olyan pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszert működtetni, mely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.” A belső ellenőrzéseknél feltárt hiányosságok rámutattak, hogy külső ellenőrzések bővítésére van szükség.

2015. évtől a kincstári (pénzügyi szabályszerűségi) ellenőrzés az Államháztartási Iroda feladata lett. Ennek keretében az önkormányzati alrendszer szervezeteinél a könyvvezetés, az adatszolgáltatások szabályszerűségét és a beszámoló megbízható valós összképét vizsgálják helyszíni ellenőrzés mellett. Ezt a feladatot Költségvetési Ellenőrzési Osztályok látták el.

Az önkormányzati gazdálkodással kapcsolatos negatív tendenciák, illetve a nem megfelelő informatikai háttér is hozzájárult az **Önkormányzati ASP projekt** megalapozásához. Az ASP projektben létrehozott, majd továbbfejlesztett gazdálkodási szakrendszer egyrészt egységes kereteket biztosít, másrészt eleget tesz a modern adatszolgáltatási elvárásoknak és az irányadó jogszabályi követelményeknek (ld. különösen az államháztartási számvitelre vonatkozó jogszabályokat). Ezen alapokra építve megnyílt annak a lehetősége, hogy az állam szolgáltatási tevékenységként

- segítséget nyújtson a szakemberhiánnyal küzdő kisebb önkormányzatok számára,
- és előmozdítsa a szabályszerű gazdálkodást.

A könyvvezetési szolgáltatás körébe tartozó feladatok meghatározásakor abból kell kiindulni, hogy az önkormányzat, mint jogi személy a saját nevében jogokat szerezhethet és kötelezettségeket vállalhat. Az önkormányzatok szuverenitása, önállósága a könyvvezetési szolgáltatási modellben sem sérülhet, vagyis az önkormányzatok ésszerű, jogszerű és hatékony működéséért továbbra is a képviselő testületnek, a polgármesternek és a jegyzőnek kell viselnie a felelősséget, az irányadó jogszabályokkal összhangban.

Vélelmezhető volt, hogy az önkormányzatok 15-25%-ánál a gazdálkodás során igénybe vették erre specializált szolgáltatást külső szervezettől, így akár a Kincstártól is.

A gazdálkodási tevékenység keretében a humán erőforrás információk alapján az előrelépést a könyvvezetési szolgáltatás nyújtása biztosíthatta, amely feladatra meg kellett találni a megfelelő szervezetet. Ennek kapcsán fogalmazódott meg, hogy ezt a feladatot, mint szolgáltatást a Kincstár a belső erőforrásai igénybevételével nyújtsa. A könyvvezetési szolgáltatást nyújtó szervezeti egysége, mint egy „könyvelő iroda” végezné a feladatait, ennek keretében rögzítené a költségvetési szervek gazdasági eseményeit.

## 2. A KÖNYVVEZETÉSI SZOLGÁLTATÁS

Az önkormányzatok jelzései, igényei alapján történt meg a Kincstárnál a könyvvezetési szolgáltatás lehetséges kereteinek pontosítása. Első lépésben a lehetséges célcsoportot kellett meghatározni. A könyvvezetési szolgáltatás célcsoportja azon önkormányzatok és közös hivatalok köre, amelyekben a székhely önkormányzat lakosság száma kevesebb, mint 3000 fő. Ennek oka, hogy a szakemberhiány, és ebből adódóan a legtöbb számviteli hiányosság ennél a szegmensnél figyelhető meg leginkább. A könyvvezetési szolgáltatás kialakítása ily módon valós igényként jelentkezett: egy központi könyvvezetési szolgáltatást nyújtó szervezet révén az önkormányzatok hathatós támogatást kaphatnak a könyvvezetéssel összefüggő feladataik ellátása terén, azok egy részének állam általi átvállalásával mentesülnek bizonyos költségektől, és biztosított lesz a szabályszerű, egységes, valamint magasabb szintű feladatvégzés is.

Második lépésben magának a könyvelési szolgáltatás tartalmának, a szolgáltatói és szolgáltatási nyújtók jogainak és kötelezettségeinek koncepcióját kellett kialakítani. A munka alapján a könyvvezetési szolgáltatás lényege az önkéntesség és az önkormányzati autonómia tiszteletben tartása. Mivel a célcsoport nem rendelkezik könnyen bővíthető forrásokkal, ezért a szolgáltatást térítésmentesen kell biztosítani. Ennek kapcsán körvonalazódott, hogy a szolgáltatást a Kincstár biztosítsa.

Az állam által térítésmentesen nyújtott államháztartási könyvvezetési szolgáltatás **célja**, hogy további, segítségre szoruló önkormányzatok és intézményeik számára **nyújtson megoldást** a pénzügyi-gazdálkodási tevékenységük egy jól körülhatárolható eleme, a **könyvvezetéssel összefüggő feladataik jogszabályoknak megfelelő ellátására**. A könyvvezetési szolgáltatás igényfelmérése során egyértelműen kirajzolódtak azok az önkormányzati igények, amelyek szerint a Kincstár több szintű szakértelmével több önkormányzat gazdálkodási feladatának szolgáltatás-ként való elvégzésével nyújthat jelentős támogatást.

Az önkormányzati autonómiát a javaslat tiszteletben tartja, hiszen a gazdálkodással összefüggő, és minden más döntést változtatlanul az önkormányzatok hozzák meg, a könyvelés elvégzése és egyéb adminisztráció a meghozott döntéseket tartalmazó bizonylatok alapján történik.

Némileg leegyszerűsítve a könyvvezetés során az önkormányzat a vagyoni, pénzügyi, jövedelmi helyzetére kiható eseményekről folyamatos, meghatározott szabályok szerinti nyilvántartást vezet, melyet a naptári év végével lezár. Ezen feladatok leválaszthatók a gazdálkodásról, de ehhez természetesen megfelelő szabályozási környezet szükséges.

A fenti koncepció kialakítását követően történt meg a jogszabályi rendelkezések kodifikálása. Az ASP gazdálkodási szakrendszerének bevezetése megteremtette a könyvvezetési szolgáltatás bevezetésének lehetőségét, ugyanis központi programként biztosítja az eddig hiányzó technikai feltételeket (pl.: fájl feltöltés). Az Ávr. módosítása megteremtette, a 1562/2018. (XI. 10.) Korm. határozat elfogadása pedig biztosította a Kincstár számára a könyvvezetési szolgáltatás nyújtását az önkormányzatok számára. A Kincstár által nyújtott Könyvvezetési Szolgáltatás és a Kincstár által végzett felülvizsgálati feladatok ellátása közötti összeférhetlenség feloldására a Kincstár Szervezeti és Működési Szabályzatának módosításával került sor. Az összeférhetlenség elkerülése érdekében a Kincstáron belüli feladat és hatáskörök szigorú és egyértelmű elhatárolása a pilot projekt megvalósíthatósága érdekében megtörtént.

A pilot projekt elindításához szükséges, jogalkotással kapcsolatos feladatok az alábbiak szerint elvégzésre kerültek:

- kormányhatározat elfogadása, amely tartalmazta a pilot projekttel kapcsolatos információkat (indulásának, megvalósításának időtartamát, feladatait, felelőseit, forrás biztosítását)
- háttér jogszabályok módosítása, amely a szolgáltatás elemeit és a felelősségi kérdéseket rendezi (Ávr.);
- szolgáltatási szerződés megkötése az érintett önkormányzatokkal (a szerződés tartalmazza a munkamegosztással kapcsolatos, részletes feladatlehatárolást)

A jogszabályi rendelkezések alapján a Kincstár a szolgáltatást egy előzetesen kialakított kiválasztási módszertan által meghatározott önkormányzati kör részére ajánlotta ki, amelyet a megkeresett önkormányzatok önkéntesen igényelhetnek. A Kincstár 2019. január 1-jétől pilot projekt keretében 4 megyében 52 önkormányzat részére nyújtja a könyvvezetési szolgáltatást. A pilot projektben résztvevő önkormányzatok szolgáltatási szerződés keretében veszik igénybe a szolgáltatást. A pilot projektben szerzett tapasztalatok lehetőséget teremtenek arra, hogy a szolgáltatás esetleges jövőbeli kiterjesztése során a szolgáltatás megalapozottan kerüljön kijánlásra.

A pilot projekt elindításához szükséges fejlesztések megvalósítása megtörtént. Ezen fejlesztésekkel az ASP keretrendszerében elkülönülnek egymástól a Kincstári Könyvvezetési Szolgáltatást igénybe vevő és a szolgáltatást igénybe nem vevő önkormányzatok, így biztosítható az, hogy a szolgáltatást igénylő önkormányzatok esetében a gazdálkodási szakrendszer más működési módban legyen használható. A könyvvezetéshez szükséges alapbizonylatok a szakrendszerbe történő feltöltés útján biztosítottak a könyvelők részére. Az alapbizonylatok feltöltése nélkül az önkormányzat nem tudja a szakrendszer egyes funkcióit használni. A szakrendszer további fejlesztési feladatait a pilot projekt tapasztalatainak figyelembevételével szükséges meghatározni.

## 2.2 CÉLKITŰZÉS, A SZOLGÁLTATÁS ELŐNYEI

A könyvvezetési szolgáltatás nyújtása az ASP projekt keretében létrehozott IT szolgáltatási portfólióra, ezen belül az ASP **gazdálkodási szakrendszer** nyújtotta lehetőségekre alapozva történik.

A gazdálkodási szakrendszer különböző moduljai tartalmazzák a könyvvezetés teljesítéséhez szükséges funkciókat, így a rendszer alkalmas a kitűzött feladatok ellátására. A rendszer számos szakmai és informatikai megmérettetésen, továbbfejlesztésen, tesztelésen ment keresztül.

A kincstári könyvvizelési szolgáltatás legfontosabb **célkitűzései** a fentiek alapján az alábbiak:

- a helyi önkormányzatok, és az általuk irányított költségvetési szervek (közös hivatalok<sup>2</sup>) gazdálkodási tevékenységének támogatása;
- a hatékonyabb feladatellátás eredményeként az önkormányzatok számára előírt gazdasági adminisztrációs feladatok költségeinek csökkentése;
- a jogkövető gazdálkodási tevékenység erősítése;
- önkormányzati vezetői információs igények pontosabb kiszolgálása;
- a kötelező adatszolgáltatások minőségének javítása és a jogszabályban előírt határidőben való teljesítésének biztosítása
- a meglévő informatikai háttér nyújtotta lehetőségek kihasználása;
- tartósan fenntartható, működő szervezeti struktúra kialakítása.

A kincstári könyvvizelési szolgáltatás révén elérhető **előnyök**:

- homogén szoftver, homogén adatszolgáltatás;
- a gazdasági események azonos módon való értelmezése;
- jogkövető könyvvizelési és beszámolási tevékenység megvalósulása;
- a Kincstár folyamatos szakmai támogatása
- a főkönyv és az analitika egyezőségének megvalósítása;
- megbízható, naprakész adatok rendelkezésre állása a kötelező adatszolgáltatáshoz és az önkormányzati döntéshozók számára;
- hosszú távon, nemzetgazdasági szinten költség megtakarítás, amely azt jelenti, hogy az önkormányzatoknál jelentkező megtakarítás jelentősen meghaladja a Kincstárnál jelentkező többletköltséget.

### 2.3 A PILOT PROJEKT 2019. I. NEGYEDÉVES TAPASZTALATAI

Az önkormányzatok számára az első olyan adatszolgáltatási kötelezettség, amelynek teljesítését a könyvvizelési szolgáltatás alapozza meg, a 2019. évi elemi költségvetés volt. Az adatszolgáltatást minden érintett önkormányzat határidőben és teljes körűen teljesítette.

A Kincstár munkatársai minden, az önkormányzat által rendelkezésre bocsajtott bizonylatot könyveltek. A pilot projekt kezdetén több esetben helyszíni támogatás és képzések megtartására volt szükség a jegyzőkkel és az ügyintézőkkel annak érdekében, hogy a könyveléshez szükséges anyagok megfelelő minőségben érkezzenek be a Kincstár megyei igazgatóságaira és az ügyintézők ellássák azokat a feladatokat, amelyek a szerződésben az önkormányzatok részére meghatározásra kerültek. A Kincstár támogatásának köszönhetően jelentősen javult a pilot projektben résztvevő önkormányzatoktól beérkező könyvelési anyagok minősége a korábbi időszak adatszolgáltatásaihoz képest. A problémák legfőbb oka az önkormányzatoknál lévő létszámlhiányra, a könyvelési területen dolgozók szakmai hiányosságaira vezethető vissza.

<sup>2</sup> Az önkormányzatok számára történő könyvvizelési szolgáltatás minden esetben kiterjed a közös hivatalt alkotó önkormányzatokra, azok társulásaira, nemzetiségi önkormányzataira, és az általuk irányított költségvetési szervekre.

Az időközi mérlegjelentés (I. és II. negyedév) és az időközi költségvetési jelentés (1-3., 4., 5., 6., 7., 8. havi) adatszolgáltatások kapcsán megállapítható, hogy minden önkormányzat esetében határidőben és teljes körűen teljesítésre kerültek az adatszolgáltatások.

A pilot projekt indulásakor nehézséget jelentett, hogy az önkormányzatok és költségvetési szerveik 2019. első negyedévében a 2018. évi gazdasági eseményeik könyvelésének pótlását, javítását végezték.

A teljesség igénye nélkül az alábbi témakörökben történt meg a jogszabályokban elvárt működés támogatása:

- a forgatóke, a személyi juttatások és a közhatalmi bevételek számviteli elszámolása
- a díjbekérők könyvelése
- reprezentációs költségek elszámolása
- kerekítési különbözet
- állattartáshoz kapcsolódó megfelelő rovatok, kormányzati funkciók használata
- továbbszámlázott szolgáltatások
- kölcsönök könyvelése
- költségvetés tervezése
- az igénybevett támogatások hatékony és jogszabálynak megfelelő elszámolása
- követelések, kötelezettségek állományának helyes kezelése
- követelések és kötelezettségvállalások analitikus nyilvántartásának kialakítása

A pilot projekt eddigi tapasztalatai szerint a kialakított együttműködés megismerteti, „kényszeríti”, és hosszabb távon rutinná teszi az önkormányzati munkatársak számára a szabályos gazdálkodási tevékenységek végrehajtását.