

A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK ADATSZOLGÁLTATÁSAINAK ELLENŐRZÉSE A MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR ÁLTAL

Belovecz Mária – Hideg Istvánné Fiala Szilvia

Absztrakt: A hazai államháztartási ellenőrzés az Állami Számvevőszék létrejöttével 1989-ben indult fejlődésnek, majd 1995-ben a Parlament létrehozta a Magyar Államkincstárt a belső kontroll végrehajtójaként az államháztartási finanszírozás csökkentése, és a pénzfelhasználás áttekinthetőbbé tétele érdekében. Azóta is a Kincstár végzi az állami költségvetés pénzforgalmának lebonyolítását, valamint ő folytatja az államháztartás belső ellenőrzését. A Kincstár által ellátott ellenőrzési feladatok legfőbb területe a költségvetés realizálásának pénzügyi lebonyolítása, illetve az ehhez kapcsolódó nyilvántartási feladatok ellátása segítségével ezek ellenőrzése.

A Költségvetési Fejezetek Főosztályának, ezen belül is a Költségvetési Információs Osztály feladatainak bemutatása a célunk, mivel ezeknek az ellenőrzéseknek, továbbá az ellenőrzések adataiból képezhető információk elkészítésének és az általuk megvalósuló tájékoztatói feladatoknak a végrehajtása a mostani keretek között eléggé újszerű még az államháztartás rendszerében, ezért folyamatos fejlesztés alatt áll. Az elmúlt négy évben a feladatok megfelelő végrehajtása érdekében kitűzött célok elérését biztosító informatikai fejlesztések magas színvonalon folynak, így a folyamatok letisztultabbak lettek, ezáltal nőtt a végrehajtás és az ellenőrzés hatékonysága.

A könyvelői programok sokszínűsége még mindig nagy feladatot ró mind a KGR-K11 rendszer fejlesztői, mind pedig a felhasználók számára, hogy a KGR-K11 rendszer számára történő adatközlés egységes szerkezetben jelenjen meg, így a kincstári és a főkönyvi adatok összevethetők legyenek. Ennek köszönhetően az éves költségvetési beszámoló adatszolgáltatásai is hamarabb elkészülnek, így a zárszámadás elkészítését nem késleltetik.

A szabályok betartása, betartatása egyszerűbb és hatékonyabb lett. Ez azt eredményezte, hogy az adatszolgáltatás ellenőrzésére fordítandó idő is jóval rövidebb lett, ezért hamarabb fény derül a hibákra és kerülhet sor a javításukra. A KGR-K11 rendszer az adatszolgáltatások pontosságát és az ellenőrzések hatékonyságát nagymértékben megnövelte annak ellenére, hogy fejlődése még mindig folyamatban van.

Abstract: Overseeing national accounts data was conducted by the State Audit Office from 1989 up until 1995, when the Hungarian State Treasury was set up by the National Assembly, which currently manages and audits national budgetary transactions, and also audits financial transactions conducted by other budgetary institutions.

The present study focuses on the operation of the Budgetary Information Office. The framework for the audits conducted and for processing and analysing the data generated is relatively new and is still being developed. In order to achieve high efficiency of both transactions and auditing, and meet the standards stipulated, high level developments have been implemented in the informatics background of such operations.

The wide variety of accounting softwares used by different budgetary institutions still poses some difficulty for the informatics systems developers and users of KGR-K11, as data provided by budgetary institutions all over the country need to be processed in a single framework in order to balance treasury and ledger accounts. However, as a result, annual budget reports are now conducted in a timely manner.

The KGR-K11 system has made a significant contribution to the accurate and efficient management of adhering to regulations; in addition, omissions or inaccuracies are revealed in time and can be rectified sooner. On the whole, data are provided and audited faster and more efficiently, even though the system is still being developed.

Kulcsszavak: központi költségvetés, Államkincstár, belső ellenőrzés, KGR-K11

Keywords: national budget, Hungarian State Treasury, internal audit, KGR-K11

1. Bevezetés

„Az állam a közigazgatás útján látja el klasszikus közfeladatait. A közigazgatás olyan közhatalommal rendelkező igazgatási tevékenység-, illetve szervezetrendszer, amely a hatalommegosztás elvéből eredően önálló hatalmi ágként funkcionálva biztosítja a jogállamiság követelményének érvényesülését” (Szamkó, 2015). Más szóval az államigazgatási és önkormányzati szervek rendszere.

Az államháztartásról szóló törvény megfogalmazásában „az államháztartás a közfeladatok ellátásának egységes szervezeti, tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási szabályok szerint működő rendszere. (2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 2.§).

Az államháztartás két alrendszerből áll, a központi alrendszerből és az önkormányzati alrendszerből. „Az alrendszerek mindegyike részt vállal az állami feladatok teljesítésében. Ezek végrehajtása során az állam bevételekhez jut, illetve kiadásokat foganatosít. Az állam költségvetési politikájának értékelésekor ezért célszerű ezeket összevontan és konszolidáltan kezelni (Benczes–Kutasi, 2010).

Ezen alrendszerek törvényességi felügyeletét és finanszírozásuk lebonyolítását, annak törvényességi és pénzügyi ellenőrzését a Magyar Államkincstár végzi. Továbbá a Kincstár feladatai közé tartozik ebben a témakörben a központi költségvetés tervezetének előkészítésében, illetve a zárszámadás előkészítésében való szoros együttműködés a Pénzügyminisztérium ezekért felelős főosztályaival. Valamennyi feladata között a Kincstár a pénzügyi és törvényességi ellenőrzést is a Pénzügyminisztérium rendeletei, utasításai alapján, valamint a felügyelete alatt végzi. A központi alrendszer tekintetében a központi költségvetés tervezésének és a zárszámadásnak az előkészítésében, a központi költségvetési szervek és a fejezeti kezelésű előirányzatok finanszírozásában, annak végrehajtásában és törvényességi és pénzügyi ellenőrzésében működik közre a Költségvetési Fejezetek Főosztálya.

2. Anyag és módszer

Az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzésén belül a költségvetési szervek előirányzat gazdálkodásában, finanszírozásában és adatszolgáltatásaik ellenőrzésében hatalmas előrelépést jelentett a 2011. évi államháztartási törvény megalkotása. Megteremtette a törvényi kereteket ahhoz, hogy a 2013. évi 4. számú kormányrendelet létrehozásával az államháztartási számvitelben helyet kapjon a pénzügyi számvitel, aminek folytán lehetséges lett a hasonló szerkezetű adatszolgáltatási adatbázisok létrehozása. Ez a folyamat még nem ért véget, az adatszolgáltatások állami szinten megvalósuló egységes szerkezetének létrehozása jó úton halad. Már felismerték, hogy az egységes szerkezetű főkönyvnek és a gyorsabb információáramlásnak köszönhetően átláthatóbb a gazdálkodás. Az informatikai megoldásokkal támogatott információs rendszerek is az adatszolgáltatás hatékonyságát növelik a teljesítés idejének rövidülésével és a rendszerbe építhető ellenőrzésekkel.

A könyvelői programok sokszínűsége még mindig nagy feladatot ró mind a KGR-K11 rendszer fejlesztői, mind pedig a felhasználók számára, mivel minden egyes adatbázis szerkezet változáshoz minden, a költségvetési szervek által használt könyvelői programot készítő, működtető cég programozóit össze kell hívni, hogy a KGR-K11 rendszer számára történő adatközlés egységes szerkezetben jelenjen meg, így a kincstári és a főkönyvi adatok összevethetők legyenek. Ma már a rendszerhez szükséges egységes szerkezetet produkálni tudják a különböző számviteli szoftverek, bár a legjobb és talán a legköltséghatékonyabb megoldás az lenne, ha az államháztartás összes költségvetési szerve ugyanazt a könyvelői szoftvert használná az ágazatára jellemző, szükséges kiegészítő modulokkal.

A mai napig leggyakrabban előforduló hibák mégsem a programokban keresendők, hanem a könyvelést, adatszolgáltatást végzők hiányos jogszabályismeretében. Azok az ellenőrzések, amiket a KGR-K11 rendszer el tud végezni, olyan szabályok, amelyek betartása hiányában az adatszolgáltatást teljesíteni sem tudják, hiszen ameddig egy adatszolgáltatást nem adnak fel, addig az nem tekinthető elkészültnek. Amíg a számszaki eltérések és kitöltési hiányosságok fennállnak, addig nem lehet feladott státuszú egy adatszolgáltatás. Például még mindig rendszeresen előfordul, hogy a személyi jellegű kiadások, a dologi kiadások és a munkáltatókat terhelő járulékok esetében az adatszolgáltatók nem vállalnak kötelezettséget a tárgyév hátra lévő részében esedékes kifizetendő kiadásokra, illetve a tárgyévet követő évre, pedig az Áht. egyértelműen előírja, az Ávr.-ben még a nagyságát is meghatározzák.

Az indoklással érintett sorok esetében is számtalanszor előfordul, hogy nem a jogszabályi előírások alapján létrehozott kitöltési útmutatóban meghatározottaknak megfelelően írják meg az indoklásokat. Ritkán szükséges visszautasítani egy-egy adatszolgáltatást nem megfelelő számlára történő könyvelés miatt, amit a KGR-K11 rendszer nem hivatott ellenőrizni, csak a referensek találnak rá a hibára az indoklások alapján. Ez akkor is megtörténhet, ha egy fejezeti kezelésű előirányzatról induló támogatást, annak kezelő szervezetén - központi költségvetési intézményen - keresztül kapnak meg a költségvetési szervek, ezért helytelenül könyvelik a könyvekben.

Az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. kormányrendelet által előírt számlarendnek megfelelő adatbázis szerkezete jól átlátható, összevethető a jogszabályi előírásokkal, így hatékonyabb és gyorsabb adatszolgáltatást tesz lehetővé.

A KGR-K11 rendszer adattábláinak hasonló szerkezete egyszerűbbé teszi, hogy a köztük lévő összefüggések is a rendszerbe ágyazottak legyenek, ezzel lerövidítve az ellenőrzésre fordítandó időt. Továbbá hozzájárul a végső célhoz, hogy az időközi költségvetési jelentések és az időközi mérlegjelentések év közbeni rendszeres ellenőrzése során, eljutva a beszámolóig az adatszolgáltatások pontosabbak legyenek és a jogszabályoknak teljeskörűen megfeleljenek. Ennek köszönhetően az éves költségvetési beszámoló adatszolgáltatásai is hamarabb elkészülnek, így a zárszámadás elkészítését nem késleltetik.

A KGR-K11 rendszerből származó információkra épülő bírság modulnak köszönhetően már jól követhető, nyilvántartható a határidők betartása, valamint a rendszerbe ágyazott határozatmintákkal könnyen kiszabhatóak a szükséges bírságok, akár az ismételt szankcionálás esetén is. Sőt a rendszer képes a kivételkezelésre, vagy a tévesen hozott határozatok visszavonására is. Az egy fejezethez tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok esetében több késedelmes vagy téves előirányzati sor hibája esetén is csak egy határozat készül, amit a fejezet kap meg.

Sajnos a minőségi kifogás címén bírságotolandók nyilvántartására a rendszer nem képes, bár erre a funkciójára mára már nincs is szükség.

Megszűnő, beolvadó intézmény esetén nincs mód a jogutódlás, a törzsadatokban történő változások nyomonkövetésére. A KGR-K11 rendszerben rögzített törzsadatoktól eltérő törzsadatkezelést is egyenlőre még a referensek oldják meg.

A rendszer azonban képes az ellenőrzést követően a határozatok csoportos nyomtatására is.

Lehetőség van minden bírság kiszabáshoz megjegyzés hozzáfűzésére, amit ugyanakkor később sem kitörölni, sem módosítani nem lehet. Ez az adatszolgáltatások soraihoz fűzendő megjegyzések, indoklások esetében is így van, ami nem feltétlenül előnyös, hisz bizonyos megjegyzésszám után eléggé átláthatatlanná teszi a hozzáfűzések hadát az ismétlődések miatt.

A meglévő határozatminták mellett további határozat, illetve végzés minták létrehozásának megvalósítása jelenleg is folyamatban van.

A benyújtott méltányossági kérelmek nyilvántartása is megoldott a rendszeren belül, illetve az ezeket elbíráló határozatok/végzések hozzárendelése is, viszont ezek visszavonására itt nincs lehetőség. Az igazolási kérelmek is nyilvántarthatóak, így egy határozat meghozatalakor egyszerűbb ezek figyelemmel kísérése. Viszont a bírósági keresetek benyújtása csak megjegyzésben említhető meg, így nem is követhető nyomon a rendszerben.

A riportolás lehetősége még nem megoldott a bírság modulban, mint például a különböző lekérdezések, az utalási állományok létrehozása a bírságok terhelésére a számlavezető rendszer számára, illetve a statisztikai állományok elkészítése, táblázatba foglalása elemzéshez, tájékoztatáshoz vagy a honlapra történő közzétételre.

3. Eredmények és értékelésük

Az Ávr. értelmében a központi alrendszerbe tartozó adatszolgáltatóknak a saját könyvvezetésük és a kincstári költségvetési jelentés közötti, az időközi költségvetési jelentésekben feltüntetett eltéréseket folyamatosan egyeztetniük és javítaniuk kell.

A KGR-K11 rendszer bevezetését megelőzően az adatszolgáltatók az éves költségvetési beszámolót elektronikus úton, még korábban floppy lemezen küldték meg a Kincstárba. Ezt követően a beszámoló feltöltésre került a K11 rendszerbe. A Költségvetési Fejezetek Főosztályának fejezeti referensei kinyomtatták, az akkor még eltérő szerkezetben felépülő, csak előirányzati, teljesítés és pénzforgalmi adatokat tartalmazó űrlapokat, majd az egyeztetéseket követően javították azokat. Ekkor még nem a 2014. évtől bevezetett Egységes Rovat Azonosítók (ERA kód)

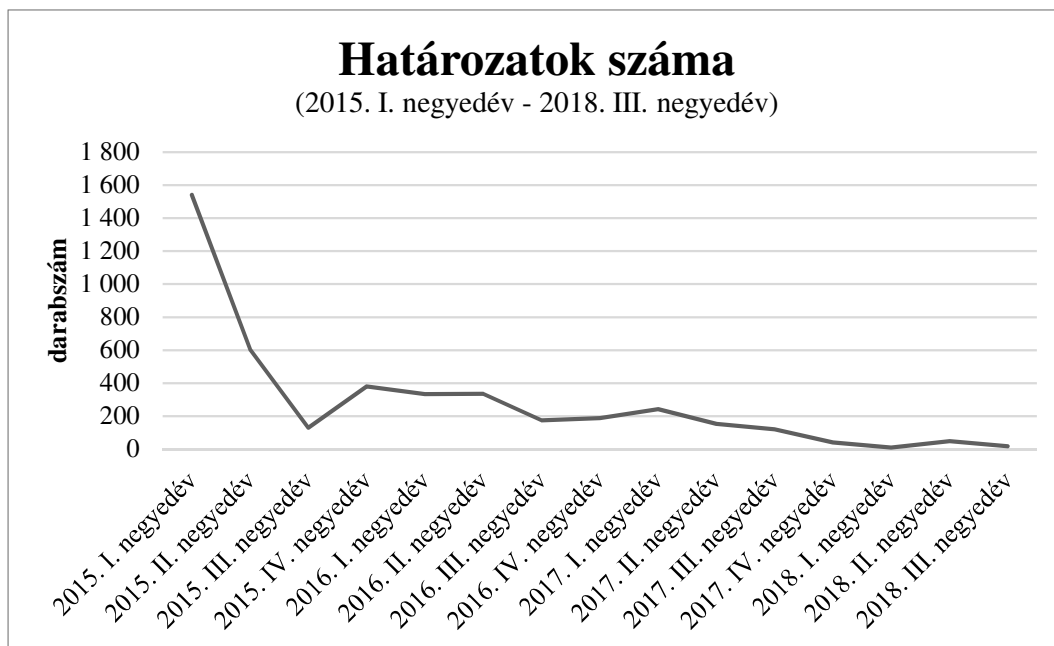
szerint folytak az utalások, hanem ún. KTK-k (Kincstári Tranzakciós Kódok) segítségével, aminek a könyvelést meghatározó számlarendtől eltérő szerkezeti felépítése volt. A kincstári nyilvántartás egyezőségének megteremtése érdekében az Államkincstár minden évben közzétette azt a segédletet, amelyben a KTK kódokat megfeleltette a főkönyvi számlákkal, majd meghatározta, hogy ezeket a beszámoló adatszolgáltatásának melyik űrlap hányas sorában kell feltüntetni. Ráadásul a javítások szükségessége annak az elkerülhetetlen következménye volt, hogy nem voltak havi egyeztetések. Bár havonta megkapták a Kincstártól a nyilvántartásában szereplő adatokat, ám a Kincstárnak nem állt módjában ellenőrizni, hogy a szükséges korrekciókat elvégezték-e az adatszolgáltatók, az az adatszolgáltatók saját felelőssége volt. A beszámoló javítása során a fejezet újra elkészítette, felösszesítette, majd a Kincstárba beadta az egész beszámolót, adott esetben akár több fordulóban. Az egyeztetés rendkívül időigényes volt, több esetben meghaladta a jogszabályban meghatározott határidőt, gyakran túllépte a beszámolók elfogadásának határidejét, akadályozta az adatok időben történő felhasználását, késleltette a zárszámadást. A kincstári és az éves költségvetési beszámoló adatainak eltérése adott esetben még a költségvetési hiányt is jelentősen befolyásolhatta.

Az időközben bevezetett ERA kódokkal összehangolt, valamint az egymáshoz hasonló szerkezetű adatszolgáltatásokat tartalmazó KGR-K11 rendszer kifejlesztésével a Pénzügyminisztérium már bármikor hozzáfér a KGR-K11 rendszerben szolgáltatott adatszolgáltatásokhoz, így nem szükséges minden egyes javítás után az adatszolgáltatások javított változatát, és az ezekhez kapcsolódó, származtatott információkat megküldeni részükre.

Az adatszolgáltatások szerkezetének hasonlósága általi egyszerűsödése, átláthatósága lehetővé tette határidő megszabását az adatszolgáltatások benyújtására, illetve a fejezeti és a kincstári vizsgálatok elvégzésére. Ezen időszakok hosszának csökkenése, a javítások azonnali lehetősége nagyban lerövidítette a főkönyvvel egyező adatszolgáltatások elkészítését, ezáltal a zárszámadáshoz szükséges, az éves költségvetési beszámolókkal alátámasztott adatszolgáltatás elvégzését.

Az elektronikus adatszolgáltatás lehetőségének megteremtése az adatáramlást is felgyorsította, így az adatszolgáltatások teljesítésénél meg lehet követelni a határidők pontos betartását is.

1. ábra: Az adatszolgáltatási fegyelem javulása a KGR-K11 rendszer bevezetése óta.



Forrás: Saját szerkesztés a Magyar Államkincstár adatai alapján

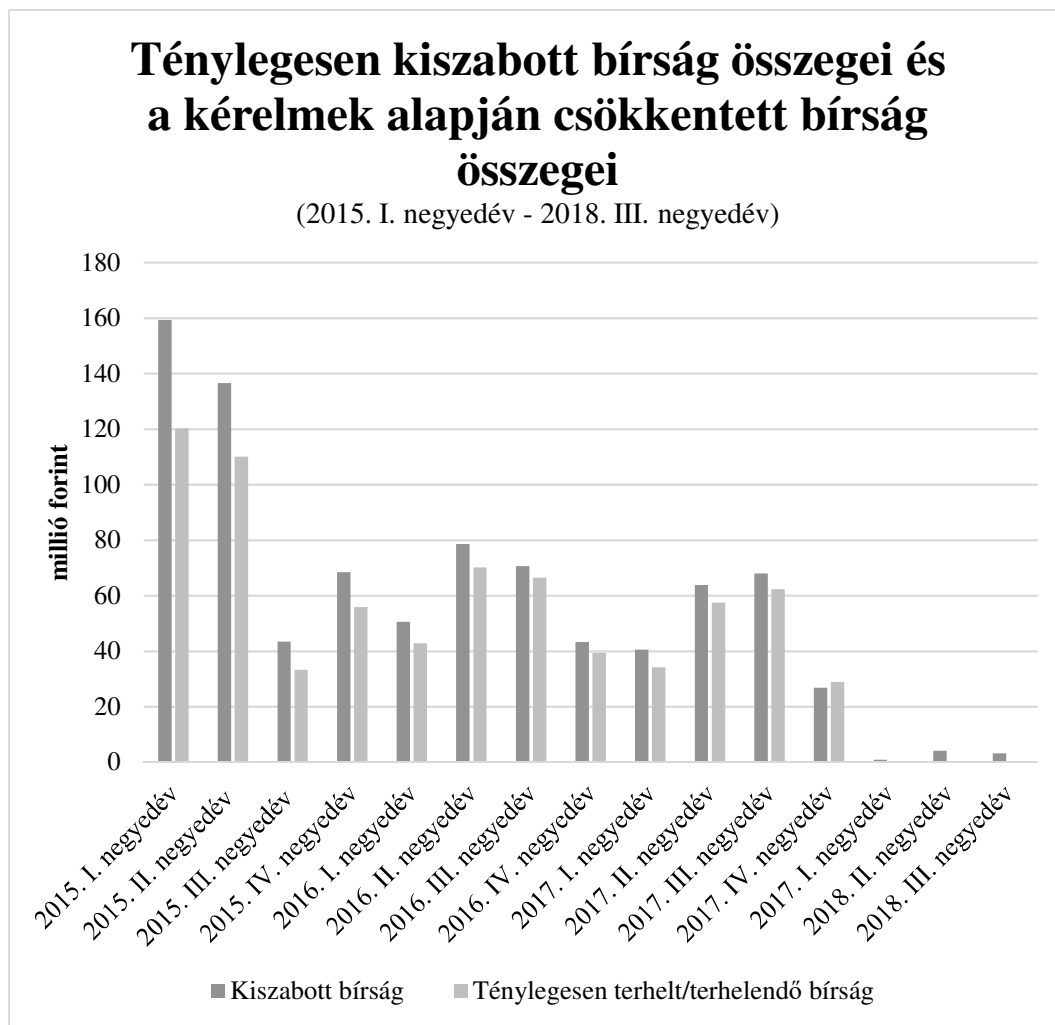
Amint azt az 1. ábra is jól szemlélteti, a KGR-K11 rendszer 2014 év végi bevezetése és az adatszolgáltatások határidőn túli vagy nem teljesítése esetén bírság kiszabása nagy lépés volt az adatszolgáltatási fegyelem javulásában. A szabályok betartása, betartatása egyszerűbb és hatékonyabb lett, a határidők és az előírásoknak megfelelő adatszolgáltatás minősége pedig rohamosan javult a rendszer működésének utóbbi négy éve alatt.

Ez azt eredményezte, hogy a rendszerbe épített egyeztetési szabályoknak köszönhetően egy adatszolgáltatás ellenőrzésére fordítandó idő is jóval rövidebb lett, ezért hamarabb fény derül a hibákra és kerülhet sor a javításukra.

Ezzel párhuzamosan a kiszabott és ténylegesen befizetett bírságok nagysága is szépen lecsökkent, ahogy azt a 2. ábra is jól szemlélteti.

Az adatszolgáltatások egységesített szerkezeti felépítésének, valamint az azonos szerkezetű ERA kódokat használó rendszerek és a KGR-K11 rendszer bevezetésének köszönhetően a havi költségvetési jelentésből nyert kincstári, és az adatszolgáltatók által közölt főkönyvi adatokból előálló időközi költségvetési jelentés és időközi mérlegjelentés adatszolgáltatások megteremtik annak lehetőségét, hogy az adatszolgáltatók az éves költségvetési beszámolóhoz közeledve folyamatosan egyeztessék és csökkentsék a kincstári és a főkönyvi nyilvántartás közötti eltéréseiket.

2. ábra: A kiszabott és a jogos kérelmek által csökkentett befizetett bírságok alakulása.



Forrás: Saját szerkesztés a Magyar Államkincstár adatai alapján

Az időszaki adatszolgáltatásokban és ezzel párhuzamosan a főkönyvekben végrehajtott javítások végső célja, hogy az éves költségvetési beszámoló benyújtása során minél kevesebb korrigálásra kerüljön sor a KGR-K11 rendszerbe épített és osztály munkatársai által elvégzett ellenőrzéseknek köszönhetően, ezzel gyorsítva a beszámolóból származó adatok közzétételét, a zárszámadás végrehajtását, az éves költségvetés elfogadását.

4. Következtetések, összegzés, záró megjegyzések, záró gondolatok

Az egyik legnagyobb előrelépés a gazdálkodás átláthatóságának növelésében az volt, hogy felismerték, hogy a költségvetési szervek által használt könyvelői programok sokfélék, nem egységes szerkezetűek a főkönyvek. Ennek kiküszöbölésére hozták létre a KGR-K11 rendszert, amiben az adatközlés egységes szerkezetben történik,

így a kincstári és a főkönyvi adatok összevethetők, ezáltal az információáramlás felgyorsult. Az adatszolgáltatás és az ellenőrzés hatékonyságát növelik a rendszerbe építhető ellenőrzések. A KGR-K11 rendszer olyan szabályok ellenőrzését tudja elvégezni, amelyek betartása hiányában az adatszolgáltatást teljesíteni sem tudják.

A KGR-K11 rendszer fejlesztői és felhasználói számára is sok nehézséget okoz, hogy jelenleg még többféle könyvelői programot használnak az adatszolgáltatásra kötelezettek. Véleményünk szerint az optimális és egyben a legköltséghatékonyabb megoldás az lenne, ha minden költségvetési szerv ugyanazt a könyvelői szoftvert használná. Ez megkönnyítené az adatszolgáltatást, lerövidítené és egyszerűsítené az ellenőrzést, és a gazdálkodás szinte teljes átláthatóságát biztosítaná. A leggyakrabban előforduló hibákat a könyvelést és az adatszolgáltatást végzők hiányos jogszabályismerete okozza.

Annak ellenére, hogy fejlődése még mindig folyamatban van, a KGR-K11 rendszer, a rendszerbe épített, valamint a Pénzügyminisztérium által kiadott ellenőrzési szempontok szerinti ellenőrzés, a rendszerből származó adatokra épülő bírság modul bevezetése az államháztartás belső ellenőrzési rendszerébe, az adatszolgáltatások pontosságát, és az ellenőrzések hatékonyságát nagymértékben megnövelte.

Irodalomjegyzék

- Benczes I., Kutasi G. (2010): *Költségvetési pénzügyek*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
 Szamkó J. (2015): *Költségvetési szervek gazdálkodása és pénzügyei*. WoltersKluwer Kft., Budapest.
 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
 Az államháztartás végrehajtásáról szóló 368/2011 (XII.31.) Korm. rendelet
 Az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I.11.) Korm. rendelet
 2016. évi CL. törvény az általános közgazgatási rendtartásról

Ellenőrzési szempontok az időközi költségvetési jelentés és az időközi mérlegjelentés Kincstár által történő felülvizsgálatához, valamint a Kincstári pénzforgalom lebonyolítása során során használtazonosítók (ERA kódok) használatához, a 2/2016. számú Államháztartási Ügyekért felelős Elnökhelyettesi Körlevél módosításához melléklete (link: http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/szakmai_tajekoztatok/2094)

2018. évi időközi költségvetési jelentés kitöltési útmutatója a központi alrendszer számára

Ellenőrzési szempontok a 2016. évi éves költségvetési beszámoló felülvizsgálatához (link: http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/szakmai_tajekoztatok/2094)

Államháztartási Belső Kontrollok (link: allamhaztartas.kormany.hu/a-hazai-allamhaztartasi-belső-kontroll-bemu)