

VARGHA ÉVA

PHD-HALLGATÓ

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

DOKTORI ISKOLA



# A Magyar Államkincstár feladat- és hatáskör változásai a rendszerváltástól napjainkig

Mára a kincstár fogalma összetetté vált, egyrészt magánjogi értelemben az állam magánjogi jogalanyiságát jelenti, ebben az összefüggésben az állam „elveszíti” közhatalmát, illetve lemond róla, s így mellérendelté válik e jogi kapcsolatban. Itt élesen elválik az állami tulajdonjog és az állami főhatalom. Erre történetileg a XVIII. és a XIX. századi Európában az uralkodói magánvagyon és az állami vagyon elválasztása, és a polgárság küzdelmének eredményeként, az állami vagyon más magán vagyonokkal való azonos szintre emelések kerültek sorra.

Másrészt közjogi értelemben a kincstár az állami vagyon működéséért felelős szervek teljes rendszere, és az általuk kezelt állami vagyon összessége. Szűk értelemben pedig kincstár alatt Magyarországon a Magyar Államkincstárt (továbbiakban: a Kincstár) értjük.<sup>1</sup> Jelen tanulmány a Kincstár rendszerváltást követően kialakult, illetve kialakuló szervezetét, feladatait és küldetését kívánja felvázolni. Bemutatom, hogy miért is volt nélkülözhetetlen a Kincstár „újraélesztése”, majd feladatainak változása az évek során.

## 1. A Magyar Államkincstár létrehozása

A Kincstár megbízható, felügyelet alatt álló, szigorú szabályok alapján gazdálkodó és feladatait ellátó szerv: az állam, az adófizetők pénzének kezelése a feladata, amely különös gondosságot igényel, többek között a korrupció és a pazarlás lehetőségét ki kell zárni, másrészt az állam pénzügyi rendszerrel kapcsolatos egyfajta hatalom megosztási igényének teljesítése. „*A tulajdonképpeni közigazgatást és a pénzkezelést szét kell választani*” – a német államháztartási törvény ezt ki is mondja. Más szóval „*akinek hatalma van, aki a döntéseket hozza, az ne kezeljen pénzt, és aki a pénzt kezeli, annak ne legyen hatalma, ne hozzon döntéseket*”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> [http://jogikar.uni-miskolc.hu/download.php?fileName=/projectSetup/files/koi/kozig-3/kozig3\\_nyomda\\_2.pdf](http://jogikar.uni-miskolc.hu/download.php?fileName=/projectSetup/files/koi/kozig-3/kozig3_nyomda_2.pdf) (letöltés: 2014. 01. 14.)

<sup>2</sup> ILLÉS IVÁN: *A Kincstár bevezetésének háttere*. Info-társadalomtudomány. 1995/34. sz. 30. o.

Magyarázatra szorul, vajon miért is „újraélesztésről” beszélek, és nem létrehozásról? A kincstár története egy idős az állam kialakulásával. Az állami vagyon sajátossága, nagysága már a kezdetektől szükségképpen életre hívta annak felügyeletét is. Funkcióját tekintve a mai napig ugyanazt a szerepet is betölti a Kincstár, amit a Római Birodalomban; őrködik az állam vagyona felett és a pénz-, illetve vagyonmozgásokat adminisztrálja. Igaz, ma már az állami kiadások fedezetét nem hatalmas kulccsal őrzik, hanem informatikai rendszerekkel.

Az állami bevételek beszedése és felhasználása is részletesebb rendelkezésekkel, kiterjedt intézményrendszer működik, de a fő feladat ugyanaz maradt. Az állami feladatok az idők során jelentősen megváltoztak, ma már jóval több az állam feladata, mint a belső és külső rend védelme, és a redistribúció fokának folyamatos növekedésével mára sajátos szociális-gondoskodó-jóléti funkciója is kialakult Európában. A jóléti állam egyben beavatkozó jellegű állam is, a beavatkozás sokrétű és kiterjedt, mely nemcsak feladatokat, de jelentős kiadásokat és járulékos költségeket is indukál.

A második világháború végéig a magyar állampénzügyi rendszer nyugat-európai szintű volt, azt követően fokozatosan elhaladt a kor mellette, és egészen a rendszerváltásig a modern pénzügyi rendszer bevezetésének lehetőségei nem álltak fenn.

Az 1980-as évek végétől a Kincstár létrehozásának gondolata többször is felmerült. Több elképzelés is napvilágot látott működésére, szervezetére vonatkozóan. A nyolcvanas évek végén, kilencvenes évek elején a központi költségvetés hiánya drasztikusan megemelkedett, ami gyakorlatilag életre hívta az új típusú pénzellátást, finanszírozást. Az áttérés időben késett, mely nagyrészt a költségvetési szervek erős ellenállásának volt köszönhető. Ennek oka, hogy gazdálkodásuk az új rendszerrel kötöttebbé és átláthatóbbá válik, hiszen onnantól nem pénzeszközökkel gazdálkodnak, hanem jellemzően előirányzatokkal.<sup>3</sup> A rendszerváltást követően a

<sup>3</sup> Jelentés a Magyar Államkincstár létrehozásának és működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről, Állami Számvevőszék, 386. számú jelentés, 1996. 1–11. o.

„pazarló állami gazdálkodás” megszüntetésének igénye elemi erővel merült fel, s megkezdődött a mai szervezetrendszer kialakulása.

Az 1128/1994. (XII. 30.) Korm. határozatban fogalmazták meg az előkészítendő államháztartási reformot, a Kormány életre hívta az Államháztartási Reform Bizottságot (melynek tagjai többek között a pénzügyminiszter, belügyminiszter, az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank elnöke), amelynek feladata közé tartozott – többek között – a Kincstár létrehozásának előkészítése, a részletek kidolgozása.

A 2189/1995. (VII. 4.) Korm. határozat rögzítette az államháztartás pénzügyi reformjának alapelveit, a felépülő új államháztartás pénzügyi szervezetét és feladatait. A Kincstár mai napig fennálló szervezeti felépítése már itt meghatározásra került, miszerint központi és területi igazgatóságokra tagolódik.<sup>4</sup> Nem csak a szervezeti felépítés került már itt meghatározásra, hanem annak jogszabályi feltételrendszerét is körvonalazták, miszerint az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (továbbiakban: Áht.) módosításával kell biztosítani a Kincstár felállítását. Így végül az országgyűlés „hívta újra életre” a Kincstárt az Áht. módosításával. Ugyan központi költségvetési szerv létesítésére akár a Kormány is jogosult volt az akkori Alkotmány értelmében<sup>5</sup>, de mégis törvényi szinten került elfogadásra. Talán a reform melletti elköteleződés, és az új struktúra gyorsabb megszilárdítása, a kritikus kapcsolódási pontok érdekében volt indokolt törvényi szinten szabályozni a változást.

Illés Iván úgy vélte, hogy a kincstár ismételt létrehozásával kapcsolatosan „az egyetértés oly nagy, hogy szinte már gyanús. A kormánypárti indítékok világosak: a meghirdetett államháztartási reform vontatottan halad, nagy társadalmi ellenállásba ütközik. Vége egy akció, amelyben viszonylag fájdalommentesen, kisebb ellenállással szemben lehet lépni, eredményt felmutatni. A józan ellenzék is tudja, hogy az államháztartás megreformálásában a sok „nem” mellett valamire, vagy valamikre igent is kell mondani. Másrészt a közvetlen lakossági érdeket nem sértő Kincstár felállítása szembe is állítható a reform egyéb, fájdalmasabb lépéseivel.”<sup>6</sup>

„Kevés gazdasági törvény van manapság, amelynek elfogadása a parlamentben olyan, szinte egyöntetű igénylés közepette valósult meg, mint a Kincstár bevezetését célzó törvénymódosítási javaslat. Nemcsak a kormánypártok támogatták, támogatják, hanem – a Független Kisgazdapárt kivételével – az ellenzéki pártjai is. Az ellenzéki kritika főként a »már korábban kellett volna, miért késlekedtek?« jegyében hangzott el.”<sup>7</sup> Az egyetértést jól mutatta, hogy a törvénymódosítási javaslatot a pénzügyminiszter 1995. október 24-én nyújtotta be<sup>8</sup> és 1995. december 13-án már az a Magyar Közlönyben kihirdetésre került. Megjegyzendő, hogy a javaslat elfogadása sürgős volt, hiszen következő év január 1-től, már biztosítani kellett a jogszabályi háttér az állam pénzügyi rendszerének működéshez.

A kincstári gondolat két lényeges változást hozott, egyrészt a kincstári rendszert mint a korábitól lényegesen eltérő finanszírozási módot, másrészt pedig a jövőbeni pénzügyi reformok megalapozásához szükséges feltételeket teremtette meg. Bogár László fogalmazta meg – a törvénymódosítási javaslatához kapcsolódó felszólalásában –, hogy a kincstár a reformok technikai jellegű változásához járul hozzá, viszont az államháztartási reform stratégiai jelentőségű, gazdaságpolitikai, politikai hatalmi kérdések megoldása továbbra is váratnak magukra.<sup>9</sup>

A Kincstár megértéséhez nélkülözhetetlen a korra jellemző állampénzügyi rendszer ismertetése. Ekkoriban hazánkban egy sajátos állampénzügyi rendszer működött, amely egy igen pazarló pénzgazdálkodást indukált. A költségvetési pénzellátásban tudományosan fogalmazva – mintegy elfedve ezzel teljes irracionálisát – a bruttó szemlélet elve valósult meg. A költségvetési bevételek és kiadások tényleges mozgása történt a teljes intézményrendszeren keresztül. A mind mennyiségében, mind irányában igen kiterjedt pénzmozgások következménye egy áttekinthetetlen és ellenőrizhetetlen pénzeszközforgalmat eredményezett. Beszédes adat, hogy a központi költségvetésből származó pénzügyi összegek mindegy 8 %-a került csak a végső jövedelemtulajdonos részére kifizetésre. Mindeközben ugyanez az arányszám Németországban 80, Franciaországban 90 és az Egyesült Államokban 50 %-ot meghaladó.<sup>10</sup>

Nemcsak a pénzmozgások voltak irracionálisak, hanem a költségvetési szervek pénzellátása is. A központi költségvetés a költségvetési szervek részére minden hónap elején folyósította a költségvetésükben előirányzott összeg 1/12-ed részét. A támogatás független volt a kiadások felmerülésétől<sup>11</sup>. Az önkormányzatok finanszírozása bruttó módon történt, vagyis megkapták a teljes időarányos támogatást, majd ebből visszafizették a központi költségvetésnek járó pénzügyi összegeket (pl. TB-járlék, SZJA stb.). A pénz fizikai valójában teljesen feleslegesen tette meg köreit, és ma már derülünk ezen az elszámolás technikán. Az időarányos támogatás mindkét oldalon zavart okozott. A központi részről a legnagyobb problémát az idő előtti finanszírozási szükséglet jelentette, mivel a központi költségvetés a likviditását nagyrészt hitel felvétellel őrizte meg, így egyben a finanszírozási igény hiteligényként is jelentkezett.

A költségvetési szervek oldalán gondot okozott, hogy a nagyobb, a költségvetésben tervezett kiadásaikat (a szokásos működéstől eltérőeket) kénytelenek voltak elhalasztani mindaddig, míg az arányos finanszírozási összegből nem tudták felhalmozni a szükséges pénzügyi összegeket. Ezen felül persze számos egyéb problémát generált ez a típusú állampénzügyi rendszer. Igen groteszk képet festett, hogy míg egyes önkormányzatok és intézmények jelentős összeget halmoztak fel kereskedelmi banki számláikon, illetve egyéb pénzügyi és pénzforgalmi intézményeknél, addig a központi költségvetés jelentős mennyiségű készpénzfelvétellel volt

<sup>4</sup> Jelentés a Magyar Államkincstár... 1–11. o.

<sup>5</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 40. § (3) bekezdése: „A Kormány jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni, és erre külön szerveket létesíteni.”

<sup>6</sup> ILLÉS: i.m. 29. o.

<sup>7</sup> ILLÉS: i.m. 29. o.

<sup>8</sup> <http://www.parlament.hu/iromany/01543ir.htm> (letöltés: 2015. 09. 14.)

<sup>9</sup> <http://www.parlament.hu/naplo35/121/1210047.htm> (letöltés: 2015. 09. 14.)

<sup>10</sup> Uo.

<sup>11</sup> CSILLAG ISTVÁN: *A Kincstár működése és ennek következményei*. Info-társadalomtudomány. 1995/34. sz. 38. o.

kényszerítve, s likviditási problémákkal küszködött. Ez idő tájt szinte semmilyen megkötés nem létezett arra, hogy mely költségvetési szerv, hol vezethet számlát.

A költségvetési forintok nem csak értelmetlenül „keringtek”, de még a kontroll is hiányzott a rendszerből, hiszen semmi nem biztosította, példának okáért, hogy a kötelezettségvállalások ne szakadjanak el az előirányzatoktól. (Annak okairól, hogy hogyan alakulhatott ki e sajátos rendszer, hosszasan lehetne még értekezni. Egy bizonyos: inkább szolgálta a struktúra a dekoncentrált és a decentralizált szervek érdekeit, mintsem a központét.)

Nemcsak az állampénzügyi rendszer volt fejletlen, de a visszaállított kétszintű bankrendszer, pénzügyi rendszer is éppen csak bontogatta szárnyait. A rendszer kezdetlegességét, szabályozottsági-felügyeleti hiányosságait többen kihasználták. Az egyik eklatáns példa erre az Ybl Bank csődje: vezetői saját „pénztárcájukként” tekintettek a bankra, így néhány év működés után csődöt jelentettek, ekkora a betétek mindössze 10 %-ára állt rendelkezésre fedezet. A betétesek kártalanítására a központi költségvetés közel 5,5 milliárd Ft-ot fizetett ki.

A másik jelentős állami pénzeket felemésztő botrány a Lupis Brókerház esete. A pénzügyi vállalkozás gyakorlatilag házárdírozott befektetői pénzével, amelynek a vállalkozás csődje lett az eredménye. Jelentős mennyiségű állami költségvetésből származó pénz volt a befektetések között.

E botrányoknak nemcsak anyagi vonzata volt, hanem a bank- és pénzügyi rendszerrel szembeni bizalmatlanság is megmutatkozott. Az állampénzügyi rendszerből nyerhető információk általában véve hasznavehetetlenek voltak, a halmazódások kiszűrése lehetetlen feladatnak bizonyult, amely egyrészt köszönhető volt a sajátos számviteli nyilvántartási rendszernek, másrészt pedig a pénzek esztelen vándorlásának. E kezdeti időszak igen magas működési költségeket hártott a központi költségvetésre.

A bemutatásra került indokokra tekintettel az alábbi szakmai érvek kerültek megfogalmazásra a Kincstár felállítására, feladataira:

1. a költségvetés likviditási problémáinak enyhítése,
2. a központi költségvetés hiteligényének csökkentése.

A feladat sürgető volt, hiszen az államadóság már kritikus arányokat öltött. A hiteligény csökkenése a tervek szerint három forrásból tevődött össze. Egyrészt a havi, időarányos költségvetési finanszírozás megszüntetéséből, és az utólagos finanszírozás bevezetéséből, amelyből kamat- és forrás megtakarítás keletkezne, mivel ebben a rendszerben ténylegesen a költségek felmerülésekor kerül csak kifizetésre a támogatás. Így nem lenne mód a költségvetési támogatások indokolatlan felhalmozására, a kiadások egyúttal tervezhetőbbeké és időben ütemezhetőbbeké válnak.

Az új finanszírozási rendszer, a kincstári kifizetés az alábbiak szerint történne: első lépésként a költségvetési szerv benyújtja a Kincstárhoz a kifizetés alapját képező szállítói számlát, vagy bérjegyzéket és egyben utasítja a Kincstárat, hogy a jóváhagyott költségvetési előirányzata terhére teljesítse a kifizetést. Ez a lépés ezt megelőzően hiányzott, hiszen a költségvetési szerv saját maga utasította a pénzügyi intézményt, hogy teljesítsen kifizetést, mindenféle mögöttes do-

kumentum nélkül. Következő lépésben a Kincstár megvizsgálja, hogy a költségvetési szerv megfelelő előirányzatán elég fedezet áll-e rendelkezésre a kifizetéshez, valamint, hogy az utalványozás formailag megfelelő-e. Az ellenőrzés formai, nem pedig tartalmi, célszerűségi. E lépés sem volt része a korábbi rendszernek, a beszámolók alkalmával derült csak fény az esetleges előirányzat túllépésekre. Harmadik lépésként a Kincstár – amennyiben a kifizetés végrehajtható – teljesíti a kincstári egységes számláról (KESZ). A kifizetést a Kincstár átutalással vagy készpénzben (pl.: szállító, foglalkoztatottak, ellátottak), illetve számlák közötti átvezetéssel (pl. munkabért terhelő járulékok) teljesítheti. Negyedik lépésként a Kincstár a teljesítést könyveli a költségvetési szerv előirányzatának terhére. (Korábban a költségvetési szerv saját maga könyvelte csak a gazdasági eseményt.)

A Kincstár az előirányzatok alakulásáról rendszeres és időszaki kimutatást készít mind a költségvetési szerveknek, valamint felügyeleti szerveiknek. „Ez a nyilvántartási-könyvelési funkció lehetővé teszi a tényleges pénzforgalmon alapuló információgyűjtést is. A tervezés pontosabbá, illetve a költségvetési ellenőrzés célzottabbá válhat a Kincstárban gyűjtött információk által. A Kincstár által szolgáltatott pénzforgalmi adatok alapján a későbbiek során lehetségessé válik a funkcióelemzés, az ellátott feladatok és a felmerült költségek összevetése, a közpénzek felhasználásának szorosabb megfigyelése is.”<sup>12</sup> Másrészt az államháztartáson belüli pénzmozgások megszüntetésével, illetve a szükséges minimumra való csökkentésével<sup>13</sup> a pénzmennyiség igényének csökkenésével (nettó finanszírozása bevezetése) a központi költségvetés hiteligénye is csökken. Harmadsorban a költségvetési fejelem szigorításával, a bevezetésre kerülő előirányzat gazdálkodás nem engedi a költségvetési szerveket rendelkezni az előirányzataikon felül.

Másik igen fontos, halaszthatatlan érv volt a pontos és napra kész információk biztosítása a döntéshozók és a költségvetés egyéb szereplői részére a költségvetés aktuális és előrelátható helyzetéről, finanszírozási igényéről. A változás az egységes kincstári számlavezetés létrehozásával és összehangolásával, valamint a kötelezettségeket, előirányzatokat és a tranzakciókat is nyilvántartó informatikai rendszer használatával kívánták elérni. A rendszer bevezetése szintén megtakarítást (kamatmegtakarítást) hozott, hiszen a naprakész információkkal az államadóság, a likviditáskezelés hatékonyabban tud működni. Ilyen rendszer korábban nem működött, a meglévő kezdetleges informatikai rendszerek, illetve nagyrészt papír alapon rendelkezésre álló dokumentumok vezetői információk nyújtására nem voltak közvetlenül alkalmasak, így azok szolgáltatása hosszabb időt vett igénybe.

Érvként fogalmazódott meg, hogy a bevezetésre kerülő rendszer munka- és létszám-megtakarítást eredményez a feladatok központosítása révén.<sup>14</sup> (Az érv inkább remény, mintsem reális cél, hiszen aligha valószínű, hogy hosszabb távon

<sup>12</sup> CSILLAG: i.m. 38–39. o.

<sup>13</sup> A nettó finanszírozás lényege, hogy a folyósításra kerülő egyes költségvetési támogatásokból levonásra kerül a központi költségvetést megillető bevétel. Maga az elszámolási elv változatlan, továbbra is érvényesül a bruttó elszámolás elve, a pénzforgalom elve módosul csak nettó elvre.

<sup>14</sup> ILLÉS: i.m. 30–32. o.

megtakarítás érhető el, ha mégis, akkor az csak a párhuzamos feladatellátások megszüntetésével indokolható.)

A kincstári számlavezetéssel megszűnik a pénzintézeteknél való állami pénzkezelés kockázata.

Az informatikai rendszer bevezetésével a költségvetés átérthető GFS-rendszerű (a Nemzetközi Valutaalap által kidolgozott kormányzati pénzügyi statisztikai rendszer) költségvetési nomenklatúrára, mellyel az államháztartás adatainak nemzetközi összehasonlítása válik lehetővé. A Kormány az 1996. évi költségvetést már ebben a szemléletben készítette el, így felmerül a kérdés, hogy vajon, ha törvénymódosítási javaslat nem kerül elfogadásra, hogyan kerül majd megoldásra a kialakuló helyzet. A korábban alkalmazott és a GFS-rendszerű nomenklatúra eltérő módszertannal készül, így egy teljesen új, a régi szemléletű költségvetés elkészítésig fennakadás, főként a finanszírozásban valószínűsíthető.

A törvénymódosítási javaslat alapján, első körben 1996-ban a központi költségvetés, majd 1997-ben a társadalombiztosítási alapok és az önkormányzatok léptek be a kincstári rendszerbe. Az önkormányzatok csatlakozását hamar kitölték 1998-ra az érdekkonfliktusokra, valamint alkotmányos problémákra tekintettel. Már akkor félt volt, hogy az önkormányzati és országgyűlési választások évében a kormány, a kezdeti szerény eredmények reményében nem fogja felvállalni az önkormányzati kör bevonását, illetve az ezzel járó konfliktusokat.

„Figyelembe kell venni azt is, hogy itt üközni kell az ország legerősebb és ráadásul növekvő arányban külföldi tulajdonú bankjának, az OTP-nek jelentős érdekeivel is. Félő tehát, hogy a kincstári rendszer olyan »félbemaradt« beruházás lesz, amelynek éppen azt a részét nem fejezik be, amelyik némi jövedelmet hozna.”<sup>15</sup> Sajnos Illés Iván jóslata beigazolódott, hiszen, immár lassan 20 éve várat magára az önkormányzati rendszer kincstári integrációja.

Az önkormányzatok választhatják ugyan a kincstári számlavezetést, de nyilván nem teszik, hiszen a kereskedelmi bankok jóval kedvezőbb feltételeket, és szélesebb körű szolgáltatást biztosítanak. A teljes rendszer bevezetéséből eredő nettó megtakarítást a pénzügyminiszter az idő tájt 35-36 milliárd Ft-ra becsülte. A megtakarítás, a forráskivonás árát elsősorban a pénz- és pénzforgalmi intézmények fizetik meg, akinek igazán nagy veszteséget csak az önkormányzatok kincstári számlavezetése okozna.

Az előzmények ismertetését követően könnyen levezethető a kincstári rendszer három alappillére.

1. Az első pillér az állami pénztárak rendszere: intézményrendszer, mely kizárólagos joggal fogadja az állami bevételeket, teljesíti a kiadásokat, valamint kezeli a pénzkészletet.<sup>16</sup>
2. Második pillére az „előirányzatokkal való gazdálkodás és az utólagos, számla alapján történő finanszírozás. Az állami intézményeknél, illetve bankszámlájukon tehát nincs pénz – legfeljebb a napi kiadásokra”<sup>17</sup>...

A Kincstár kiadás teljesítése esetén megvizsgálja, hogy az adott intézmények a kiadás teljesítésére van-e előirányzata, a számlát maximum formai szempontból ellenőrzi – egyes országokban tartalmi szempontból is – majd megfelelés esetén teljesíti a kifizetést (Korábban a háború előtt a számvevőségek látták el ezt a feladatot).

3. Végül a harmadik pillér az államháztartáson belüli pénzmozgások kiküszöbölése. (Korábban a Magyar Királyi Postatakarékpénztár látta el a feladatot).<sup>18</sup>

Az alappillérek ismeretében belátható, hogy a Kincstár az állami pénzkezelés letéteményese, „a Kincstár létrehozása – pestiesen szólva – azt jelenti, hogy a »kasszakulcs« a pénzügyi kormányzat kezébe került”<sup>19</sup>. „A közpénzből finanszírozott intézmények a jövőben nem a saját kasszájukból, hanem a Kincstár közbeiktatásával teljesítik fizetéseiket. Nem pénzzel, hanem csak előirányzatokkal gazdálkodnak a jövőben [...]. A Kincstár újraélesztésének kétségkívül van központosító hatása. Az intézmények a jövőben nemigen tudják elrejtetni pénzmozgásaikat a központ figyelő szeméi elől, hiszen egyetlen forintot se tudnak átutalni a Kincstár közbeiktatása nélkül [...]”.

A Kincstár létrehozását a közpénzkezelés való takarékos gazdálkodás szükségessége motiválta. A Kincstár révén megtakarítható az, hogy a pénzeket utaztassák az államháztartáson belül, s egyúttal lehetővé válik a pénzforgalom nélküli elszámolás. Az ideiglenes szabad pénzeszközök is a Kincstárnak kamatoznak, nem intézményeknek. E rendszerben a túlköltekezés is meglehetősen nehéz. Eme előnyök áldásos hatását jócskán mérsékeli a bürokrácia növekedése és az intézményi önállóság csorbitása.<sup>20</sup> „A Kincstár felállítása azt a felismerést tükrözi, hogy valamilyeni, a költségvetési szektorban felhasznált pénzeszköz állami pénz, amelyet csak célorientáltan és csak abban az időben szabad elkölteni, amikor az feltétlenül szükséges.”<sup>21</sup>

Kérdésként merül fel, vajon más formában kivitelezhetőek lettek volna-e a szükséges változtatások. Nyilván a kor szelleméhez illeszkedő állampénzügyi rendszer más felépítéssel, feladatmegosztással is elképzelhető, ahogy több országban látnunk, láttunk rá példát. E feladatok megoldhatóak akár külön jogi személy létrehozása nélkül, példának okáért a pénzügyminisztériumon belül. Ezzel a megoldással viszont csorbul az állampénzügyi rendszere vonatkozó hatalom-megosztás kívánalma. Ez alatt a döntéshozástól szervezetileg elkülönült, függőségi viszonyban nem álló végrehajtást és annak ellenőrzését értem. A feladatellátásának nagyvonalú kivitelezése egy önálló minisztérium létrehozása, illetve a két véglet között sok megoldás létezhet, amelyeket elsősorban a történeti hagyományok, másodsorban pedig az állam, az államháztartás mérete, valamint az államszervezési elvek befolyásolják, befolyásolhatják.

A választott megoldásunk ideális, időszzerű, hiszen az önálló intézmény felállításával, egyben „a Kincstári rendszer tehát a demokratikus állam »checks and ballances« rendszerének, az egymást ellenőrző és kiegyensúlyozó intézményeknek is része”<sup>22</sup>.

<sup>15</sup> ILLÉS: i.m. 34. o.

<sup>16</sup> Nem új keletű fogalom, ilyen megoldást alkalmaztak példának okáért évszázadokkal korábban a kamarák, sóhivatalok stb., majd pl. a Magyar Királyi Postatakarékpénztár.

<sup>17</sup> ILLÉS: i.m. 30. o.

<sup>18</sup> ILLÉS: i.m. 30. o.

<sup>19</sup> Élet és Tudomán: A Kincstár. 1996/35. 1119. o.

<sup>20</sup> Uo. 1119. o.

<sup>21</sup> Csillag: i.m. 38. o.

<sup>22</sup> ILLÉS: i.m. 30. o.

Felmerülhet még a Kincstár alapvető szolgáltató jellege miatt, annak gazdasági társasági formában való működtetése, azonban ez számos szükségtelen problémát vehet fel, például okért a szabályozási lehetőségek szűkebbek, az alkalmazottak feygelmi felelősségi köre szűkebb stb.

A kincstári szervezet a Pénzügyminisztérium, a Magyar Nemzeti Bank (MNB) megfelelő részlegei, valamint az Állami Fejlesztési Intézet Rt. bázisán került megszervezésre. A Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat, azaz a TÁKISZ-ok, a Fővárosi Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat, azaz a FÁKISZ és a MNB megyei igazgatóságainak át-, és beszerzése történt meg a Kincstár központi és területi igazgatóságába.

A Kincstár ezzel szolgáltató jellegűvé vált, speciális pénzügyi tevékenységgel, központja az Állami Fejlesztési Intézet Rt. bázisán, a Pénzügyminisztérium és a MNB kincstári feladatokat ellátó részlegeinek összevonásával jött létre és kezdte meg működését. 1995. november 1-jével írta alá az Alapító Okiratot a pénzügyminiszter azzal, hogy 1996. január 1-től az 1992. évi XXXVIII. törvény módosításával rögzített feladatokat látja el, országos hatáskörű, önállóan gazdálkodó költségvetési szervként. Az államháztartási alrendszerek költségvetésének végrehajtása pénzügyi lebonyolítójaként került meghatározásra.<sup>23</sup>

Indulásakor a Kincstár központi szervezetét öt igazgatóság, ezek főosztályai és osztályai, valamint közvetlenül az Elnök irányítása alá tartozó főosztályok és osztályok alkották.<sup>24</sup> A központi költségvetés hiányfinanszírozásának jogi kereteit az éves költségvetési törvények határozták meg. Az állampapírok kibocsátásra – az éves költségvetési törvényekben – a mindenkorai pénzügyminiszter kapott felhatalmazást. A kibocsátásokra általában jegybanki közreműködéssel, a Pénzügyminisztérium és a MNB közötti feladatmegosztással került sor. Az éven túli lejáratú államkötvények kibocsátásának szervezésére és lebonyolítására, a minisztérium felügyelete alatt 1993. április 1-jei hatállyal létre jött az Állami Értékpapír Kibocsátást Szervező Iroda.

A költségvetési hiányfinanszírozás módjának változása, az állampapír kibocsátások értékének és számosságának növekedése indokolttá tették az államadósság kezelés szervezeti keretének megteremtését. Annak tudatában, hogy a költségvetés folyamatos, nagymértékű hiánya a továbbiakban állampapír kibocsátással finanszírozandó, menedzselésének hatékonyabb ellátására a Kormány 3067/1993. (I. 28.) Korm. határozatában felhatalmazta a pénzügyminisztert az Állami Értékpapír Kibocsátást Szervező Iroda (ÁÉKSZI) létrehozására. Az Iroda néhány fős apparátussal alakult és két évig működött. Majd 1995 májusában az Alapító okirat módosításával a Pénzügyminisztérium felügyeletevel, a Kincstár részeként, megkezdte működését az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK)<sup>25</sup>. A Központ megalakításának célja, hogy

valamennyi adósságkezeléssel kapcsolatos funkció egy szervezetbe tömörüljön, s ez a funkció fokozatosan valósult meg.

1996. április 1-jével az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK) a Kincstár szervezetébe integrálódott, bár részjogkörrel és jogi személyiséggel rendelkező, részben önálló költségvetési szervként folytatta tovább munkáját. Ezzel egyidejűleg az állampapírok elsődleges és másodlagos forgalmazásához kapcsolódó feladatokat – a létszámmal együtt – átvette az MNB-től.<sup>26</sup>

1996. július 1-jével megalakultak a hálózati egységek 18 megyében, ezt követően szeptember 30-án a pénzügyminiszter elfogadta a Kincstár SZMSZ-ét. Ez év végéig a Kincstár feladatait az MNB teljesítette megállapodások alapján, illetve az MNB dolgozók Kincstárhoz való kirendelésével. 1997 évben történt meg a MNB dolgozók és eszközök átadása. A megyei fiókok egy részére az MNB és a Kincstár közös üzemeltetése valósult meg.<sup>27</sup>

## 2. A Kincstár feladatai

### 2.1. A Kincstár alapfeladatai

A Kincstár létrejöttétől kezdődően számlát vezet, teljesíti a terheléseket és jóváírásokat a központi költségvetési intézmények, valamint – megbízás, illetve megállapodás alapján – egyéb szervek, a kincstári kör részére, GIRO kapcsolaton keresztül lebonyolítja a kincstári körön kívüli pénzforgalmat. Ellátja a helyi önkormányzatokat – a költségvetési törvényben és más jogszabályokban meghatározott módon – az őket megillető hozzájárulások és támogatások átutalásával, a nettó finanszírozásból adódó kötelezettségek teljesítésével.

Rendelkezik a Kincstári Egységes Számláról (KESZ), nyilvántartja a költségvetési előirányzatokat, kötelezettségvállalásokat és az azokban bekövetkezett változásokat. Elkészíti és aktualizálja a költségvetés éves és középtávú finanszírozási tervét. Szervezi és bonyolítja a belföldi állampapír kibocsátásokat, a hitelfelvételeket és azok visszafizetését, eljár az állam nevében történő külföldi hitelfelvételek és értékpapír kibocsátások esetén.

Előkészíti és a pénzügyminiszter elé terjeszti jóváhagyására az államadósság finanszírozási stratégiáit, jóváhagyás esetén gondoskodik annak végrehajtásról, nyilvántartja és

e döntések meghozataláért. 1997-től az ÁKK tevékenységi köre kibővült a központi költségvetés külföldi adósságának kezelésével. 1999-től a Magyar Állam nevében eljárva külföldi forrásbevonási műveletek végzésére is kiterjedt tevékenysége. 2001. március 1-étől az ÁKK részvénytársaság formájában folytatta tovább tevékenységét, ezzel együtt a Kincstári Tanács megszűnt és a stratégiai döntéseket a továbbiakban az ÁKK Rt. és pénzügyminiszter hozta meg. 2003-ban tevékenysége kibővült a központi költségvetés fizetőképességének fenntartásával és az állam átmenetileg szabad pénzeszközeivel való gazdálkodással. 2006. augusztus 28-tól zártkörű részvénytársasági formában folytatta tovább tevékenységét (Jelentés az állami forgóalap pénzügyi helyzetéről (a központi költségvetés hiányát) finanszírozó értékpapír kibocsátás ellenőrzéséről, 303. számú jelentés, 1996. 1–28. o., <http://www.akk.hu/object.a271772d-8d63-4068-b573-743f3a374829.ivy> (letöltés: 2014.04.28).

<sup>26</sup> Jelentés a Magyar Államkincstár... 1–28. o.

<sup>27</sup> Uo.

<sup>23</sup> Jelentés a Magyar Államkincstár... 1–11. o.

<sup>24</sup> Jelentés a Magyar Államkincstár... 1–11. o.

<sup>25</sup> 1996. április 1-jén az ÁKK a Kincstár elnökének felügyelete alá került és átvett valamennyi, a belföldi adósságkezeléssel kapcsolatos tevékenységet. Ezzel egy időben az adósságkezelés stratégiai és elvi kérdéseivel kapcsolatos döntési rend is megváltozott: a Pénzügyminisztérium, a Kincstár, az ÁKK és a jegybank vezetőiből álló ún. Kincstári Tanács lett a felelős

kezeli az államadósságot és az állam által nyújtott hiteleket.<sup>28</sup> Részt vesz a központi költségvetésből finanszírozott (Belügyminisztérium, Földművelésügyi Minisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium és Hadigondozottak Közalapítványa felhatalmazására) egyes pályázatos támogatási konstrukciók előkészítésében, lebonyolításában és ellenőrzésében, valamint a magyar állammal szemben fennálló belföldi és külföldi adósság kezelésében.<sup>29</sup>

## 2.2. 1997. évi változások a Kincstár feladataiban

1997. január 1-jére alakult meg az elvárásoknak megfelelő Kincstár. Az MNB fiókhálózatának és azok tevékenységének átvétele ekkorra valósult meg.<sup>30</sup> A Kincstár létrehozásának fő indoka volt a központi költségvetés hiányából fakadó likviditási problémák és az egyes alrendszerek korszerűtlen gazdálkodásának megoldása, s e fő célját sikerült is megvalósítani, hisz az államháztartás pénzügyi szükségletét már létrejöttének pillanatától lecsökkentette.

A kincstári finanszírozással és számlavezetéssel nem csak a központi költségvetés tehermentesült, javult likviditása, hanem készpénzkímélő hatása mellett a gazdálkodás törvényessége is javult, hiszen az előirányzatokhoz igazított kifizetések ellenőrzésével a gazdálkodás szabálytalanságának lehetősége minimálisra csökkent. Ugyanakkor a Kincstári rendszerre történő átállás nem volt zökkenőmentes, az ügyfelek előzetes tájékoztatásának elmaradása, és a jogszabályok késői elfogadása miatt.<sup>31</sup>

Mindemellett adatvédelmi szempontból elérte egy átlagos kereskedelmi banki informatikai rendszer szintjét a Kincstár. Új feladatok is meghatározásra kerültek. Számlavezetési tevékenysége a központi költségvetési intézményeken kívül kiterjed a kincstári ügyfelekre, (egyéb jogszabályokban előírt) intézményi körre, illetve a központi költségvetés kiemelt jogcímeire, a nemzetgazdasági elszámolásokra.

A fizetési megbízások teljesítését megelőzően kiemelt előirányzatokénti fedezetvizsgálatot végez, melynek során górcső alá veszi, hogy a költségvetési szerv megfelelő kiadási előirányzatából a felhasználások alapján rendelkezésre áll-e a kiadás teljesítéséhez szükséges szabad keret. Bevezetésre került a kincstári biztos intézménye, mely segítséget nyújt a költségvetési szervek számára a felhalmozódott tartozás-állományok megszüntetéséhez és a további tartozások létrejöttének megakadályozásához.

A Kincstár a jogszabályban meghatározott mértékű tartozás-állománnyal rendelkező intézményekhez kincstári biztos kirendelését kezdeményezi, valamint koordinálja a biztosok tevékenységét, működteti a Kincstári Biztosi Irodát. A költségvetési szervek a közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó beszerzéseikről előzetes bejelentést kötelesek tenni a Kincstár

részére, amely az előirányzati fedezetet elkülöníti és annak terhére a kötelezettségvállalás szerint teljesít csak kifizetést.

Új feladat lett a programfinanszírozás a fejezeti kezelésű előirányzatok meghatározott körében. Ezen előirányzatok felhasználása – központi beruházásokhoz hasonlóan – programokmányokkal alátámasztott szigorú szabályszerűségi ellenőrzést követően, kizárólag a költségvetési törvényben meghatározott célra történhet. A központi költségvetés kettős könyvvizetésének és beszámolási rendszerének kialakításával ez évtől a Kincstár a költségvetés teljesítéséről, a hiány finanszírozásáról, a követelések és a kötelezettségek alakulásáról, valamint a pénzügyi helyzet változásáról az államszámvitel keretében számol be.<sup>32</sup>

## 2.3. 1998. évtől tovább bővülnek az ellátandó feladatok

A Kincstár ettől az évtől kezdve devizaszámlákat vezet a nemzetközi megállapodásokon alapuló, a magyar állam és a kincstári ügyfelek részére beérkező külföldi pénzeszközök fogadására, pénzügyi lebonyolítására. A központi költségvetésből biztosított támogatások rendszere EU követelményeknek megfelelő átalakítását segítette elő a költségvetésből pályázati úton, illetve EU forrás bevonásával támogatott projektek megfigyelését, nyilvántartását célzó Országos Támogatási Monitoring Rendszer (OTMR) kiépítésének megkezdése. A Kincstár a lejárt tartozásállományok felszámolására, az adó- és járulékos fizetési elmaradások megakadályozására különböző jogosítványokat kapott a költségvetési jogszabályokban (havi előirányzat-felhasználási keretnyitáskor zárolás, közvetlenül intézkedhet az átutalásról).<sup>33</sup>

## 2.4. 1999. évtől ellátott új feladatok

A Kincstárhoz tartozó, de önálló intézményként létrejön a Központi Pénzügyi és Szerződéskötő Egység, a PHARE program végrehajtását szolgáló egység, amely a PHARE intézményfejlesztési programok tendereztetési, szerződéskötési, nyilvántartási és egyéb pénzügyi adminisztratív feladatait látja el.

Megkezdte működését a Kincstár szervezetén belül a Nemzeti Alap, amely az EU-ból származó előcsatlakozási eszközökkel összefüggően támogatási-igénylési, pénzforgalmi, egyeztetési, közbeszerzési és pénzügyi szabályok betartásának ellenőrzési, elszámolási feladatait látja el.

Ebben az évben kísérleti jelleggel kerül bevezetésre, majd fokozatosan elterjed a kincstári kártya alkalmazása. A költségvetési szervek készpénzforgalmának csökkentését szolgálja, azzal, hogy a költségvetési szervek bankkártyát alkalmazhatnak készpénzes vásárlásaik csökkentésére. A közszolgálati dolgozók illetménye egyéni bankszámlára utalásának segítése érdekében a Kincstár közreműködik a csoportos fizetési megbízásos szolgáltatás rendszerében.

<sup>28</sup> Magyar Államkincstár Önértékelési beszámoló 2003.01.30. 3–4. o.

<sup>29</sup> Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzata, 1996.

<sup>30</sup> Jelentés a Magyar Államkincstár... 1–28. o.

<sup>31</sup> Jelentés a Magyar Államkincstár... 4–6. o.

<sup>32</sup> Magyar Államkincstár Önértékelési... 4–5. o.

<sup>33</sup> Magyar Államkincstár Önértékelési... 5. o.

A 2189/1996. (VII. 16.) Korm. határozat szerint a költségvetés készpénzforgalmát csökkenteni kellett. Ennek megvalósítása érdekében a központi költségvetési szervek dolgozóinak illetménye közvetlenül bankszámlára került átutalásra, illetve a költségvetési intézményeknek lehetőségük nyílt dologi kiadásaik bankkártyával történő fizetésére. Az illetmények bankszámlára utalása Budapesten 1998. január 1-től, „a megyeszékhelyeken és más nagyobb városokban”<sup>34</sup> 1998. július 1-től, a többi helyen 1999. január 1-étől került bevezetésre. A bankszámlára utalást jelentősen megkönnyítette a csoportos átutalási rendszer 1998. évben való indulása<sup>35</sup>. A társadalombiztosítási alapok felügyeletének megváltoztatása következtében a társadalombiztosítási alapok és költségvetési szervei előirányzatainak kezelése, költségvetésének nyomon követése lényegében a központi fejezetekkel azonos módon történik.<sup>36</sup>

1999. április 1-jén a Támogatásokat és Járadékokat Kezelő Szervezet részben önállóan gazdálkodó szervezatként a Kincstárba integrálódott, részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervként. Tevékenységébe a kötelezőgépjármű-felöltségbiztosítás 1991. július 1-je előtti, és a gépjármű-szavatossági károk 1971. január 1-je előtti rendszeréből származó állami kötelezettségek ellenőrzése és végrehajtása tartozott.

### 2.5. 2000. évtől ellátott új feladatok

A Pénzügyminisztériumtól a Kincstár hatáskörébe került az időarányos havi ütemezéstől eltérően folyósítandó (előrehozott) keretnyitások engedélyezése tekintettel arra, hogy azok elbírálására a Kincstár rendelkezett naprakész információkkal. Az államháztartás pénzügyi rendszerének további korszerűsítése előkészítésében való részvétel is feladatává vált. Kijelölt szerepvállalása a különböző minisztériumokhoz tartozó pályázatos támogatási célleírások lebonyolításában.

A Kincstár által ellátott feladatok köre évről-évre jelentősen bővült (különösen az 1997-1998. években), amelynek jogi háttérét mindenkor a régi Áht. adott évi módosítása jelentette. E változások nem érintették koncepcionálisan a Kincstár helyét, szerepét, úgy jellemezhetőek, hogy a folyamatosan kiteljesedett a Kincstár működésének hatóköre, mind az érintett intézményi kör, mind a korábbinál takarékosabb, ellenőrzöttebb költségvetési pénzfelhasználás, illetve a folyamatok elemzése, értékelése tekintetében.<sup>37</sup>

2001. március 1-jétől a Kincstár mellett az Áht. 18/A. § (1) bekezdésben rögzített feladatokat az Államadósság Kezelő Központ Részvénytársasággal (ÁKK Rt.) közösen hajtja végre. A pénzügyminiszter által megalapított ÁKK Rt. a Magyar Államkincstár Államadósság Kezelő Központ jogutódja. Gyakorlatilag a Kincstár szervezetéből kivált és 100%-ban állami tulajdonú részvénytársaságként folytatta tevékenységét. Feladata a költségvetés forint- és devizaadósságainak folyamatos megújítása és nyilvántartása, aukciók és jegyzé-

sek lebonyolítása, az állampapírpiac intézményrendszerének folyamatos fejlesztése.

2001. október 1-jétől az Államháztartási Hivatal (ÁHH) kivált a Kincstárból, a „klasszikus” költségvetési feladatok végzésére. Országos hatáskörű, központi költségvetési szervként folytatta tovább működését Területi Államháztartási Hivatalok (TÁH) útján. Feladata alapvetően a költségvetés végrehajtásával, az előirányzatok és kötelezettségvállalások nyilvántartásával, ellenőrzési feladatokkal volt kapcsolatos, emellett a közszolgáltatásban foglalkoztatottak bérének számfejtése, 2002-től az önkormányzati alkalmazottak mellett a központi közigazgatásban dolgozók bérének számfejtése lett.

2002. január 1-jétől a Kincstár egyszemélyes, 100%-ban állami tulajdonú részvénytársaság formában működött tovább, továbbra is a pénzügyminiszter alapítói felügyelete alatt.

### 2.6. 2002. évi feladatbővülés

Az új feladatok közé tartozik a forintszámla-vezetés: a Kincstár vezeti a kincstári kör és a pénzforgalmi számlatulajdonosok jogszabályban meghatározott forintszámláit. A számlaforgalom bonyolítása önálló GIRO és postai kapcsolaton keresztül történik. A Kincstár pénzforgalmi feladatainak ellátására az MNB által vezetett Kincstári Egységes Számla szolgálat, ezen bonyolódik a Kincstár ügyfeleinek kincstári körön kívüli pénzforgalma.<sup>38</sup>

A kincstári számlavezetés a költségvetési gazdálkodás sajátosságait tükrözi, megoldásaiban a költségvetési gazdálkodással szemben támasztott elvárásokhoz igazodik. Ezt biztosítja a számlavezető rendszer, amely folyamatosan fejlesztett formában 1997. óta működik. A Kincstár ügyfelei részére igyekszik biztosítani mindazokat a fizetési módokat, melyek a pénzforgalomban a hitelintézeti ügyfelek számára is biztosítottak. Ennek megfelelően a kincstári számlatulajdonosok is használják a csoportos átutalási rendszert, ennek fejlesztése révén bevezetésre került a csoportos – postai összevont – rendszerű készpénz kifizetési szolgáltatás is. A Kincstár a pénzforgalmi számlavezetést térítésmentes szolgáltatásként végzi.<sup>39</sup>

A devizaszámla-vezetés azt jelenti, hogy a Kincstár kezeli az államháztartásra vonatkozó törvény által meghatározottak szerint a nemzetközi szerződések alapján külföldről a Magyar Állam, illetve a Kincstár ügyfelei részére nyújtott támogatások befogadására és felhasználásuk lebonyolítására szolgáló számlákat (SAPARD, ISPA támogatások).<sup>40</sup> A Kincstár az MNB által alkalmazott feltételek figyelembe vételével díjakat számolhat fel, és kamatot fizethet, amelynek feltételeit a számlatulajdonossal kötött szerződésben köteles rögzíteni. Az átmenetileg felesleges pénzeszközök lekötésére a Kincstár 1,3, illetve 6 hónapra fogad megbízást. A számla-

<sup>34</sup> 2189/1996. (VII. 16.) Korm. határozat

<sup>35</sup> Magyar Államkincstár Önértékelési ... 6. o.

<sup>36</sup> <http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/rolunk> (letöltés: 2014. 01. 20.)

<sup>37</sup> Magyar Államkincstár Önértékelési ... 6. o.

<sup>38</sup> Magyar Államkincstár Önértékelési ... 7. o.

<sup>39</sup> Magyar Államkincstár Önértékelési ... 7. o.

<sup>40</sup> Magyar Államkincstár Önértékelési ... 7–8. o.

forgalom a Kincstár MNB-nél euró devizanemben vezetett számláján bonyolódik.<sup>41</sup>

A Kincstár feladata – többek között – a számlatulajdonosok készpénzforgalmának lebonyolítása. Az MNB-vel történt megállapodás alapján azokban a fiókokban, ahol nem a Kincstár üzemeltette a pénztárakat, az MNB megbízásos pénztárszolgálatot biztosított a Kincstári ügyfelek számára. Ezzel párhuzamosan a Kincstári fiókok – előzetes fedezetvizsgálat után – teljesítették az MNB-nél vezetett alkalmazotti számlák terhére történő készpénzfelvételi igényeket.<sup>42</sup>

Az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról szóló 2189/1995. (VII. 4.) Korm. határozat módosításáról és kiegészítéséről szóló 2189/1996. (VII. 16.) Korm. határozat elrendelte, hogy a kincstári körbe tartozó intézmények kiadásait elsősorban átutalással kell teljesíteni. Az átutalással nem teljesíthető (és nem bérjellegű) kifizetéseket az 1997-ben bevezetendő "Intézményi kártya" felhasználásával kellett minél szélesebb körben teljesíteni.

A Kincstár kártyarendszer keretében kétféle kártya található. Az egyik a Cirrus/Maestro Intézményi kártyák, amelyek kizárólag belföldön használhatók vásárlásra, szolgáltatások ellenértékének kiegyenlítésére, valamint készpénzfelvételre a kártyán látható emblémák valamelyikével megjelölt elfogadóhelyen. Az Intézményi kártyák kizárólag elektronikus elfogadó eszközön használhatók (POS terminál, bankjegykiadó automata – ATM). Kezdetben két éves érvényességgel, majd 2001 márciusától három évre kerülnek kibocsátásra. Másik típus az Eurocard/Mastercard VIP ezüst és arany kártyák, amelyek mind belföldön, mind külföldön használhatók elektronikus és manuális – papír alapú – elfogadó eszközökön vásárlások, szolgáltatások ellenértékének kiegyenlítésére és készpénzfelvételre.

A Kincstári kártyarendszer üzemszerű indítására 1999. január elején került sor, idővel a kincstári kártyaigénylők köre kibővült a pénzforgalmi számlatulajdonos ügyfelekkel, valamint biztosításra került, hogy akár a letéti számlákhoz is kapcsolódhassanak kártyafedezeti számlák.<sup>43</sup>

A költségvetési készpénzforgalom további csökkentését célozta meg a kincstári fiókhálózatban a bankkártya elfogadás lehetőségének megteremtése. Ezen szolgáltatás bevezetésével a kártyabirtokosoknak az értékpapír vásárláshoz nem szükséges készpénzt felvenni, szállítani és a kincstári fiókban befizetni, hanem a bankkártya elfogadásával az engedélyezett összeget az OTP Bank Rt. elszámolja és a Kincstár javára jóváírja.<sup>44</sup>

A Kincstár fiókhálózata 1996. november 1-jétől az állampapírok lakossági forgalmazásából jelentős szerepet vállalt, részt vesz az elsődleges forgalomba-hozatalban, valamint egyedülálló módon a lakosság részére a másodpiaci árjegyzésben.<sup>45</sup> Ügyfelei korábbiaknál magasabb színvonalú kiszolgálása érdekében a Kincstár világbanki pénzből megvásárolta és használja 1999 júliusától a Clavis értékpapír-kereskedési rendszert.

A Kincstár az állami kibocsátású, vagy állami kezességvállalással garantált értékpapírokat forgalmazza. Értékpapír-letétkezelési, értékpapír-számlavezetési, továbbá ügyfélszámlavezetési, értékpapír-bizományosi, értékpapír-kereskedelmi, valamint értékpapír forgalomba hozatalát szervező és ehhez kapcsolódó szolgáltatási tevékenységet lát el. A Kincstár bizományosként az ÁKK Rt.-vel kötött külön megállapodásnak megfelelően végzi hálózatában az állampapírok elsődleges forgalomba-hozatalát, forgalmazását, kifizetőhelyi és fő-kifizetőhelyi feladatok ellátását. Ezen kívül ellátja a nyomdai úton előállított értékpapírok visszaváltását, és őrzését is.

A követelések területén végzett tevékenysége körében a Pályázatos Követeléseket Kezelő Osztály kezeli a pályázatos támogatásokból keletkezett követeléseket. Forrásukat tekintve: mezőgazdasági beruházási támogatásokkal (MEA) kapcsolatos követelések, Területfejlesztési Célelőirányzathoz (TEFA) kapcsolódó támogatásokkal összefüggő követelések, Környezetvédelmi Alap Célelőirányzathoz (KAC) kapcsolódó támogatásokkal összefüggő követelések és Gazdaságfejlesztési Célelőirányzathoz (GFC) kapcsolódó támogatásokkal összefüggő követelések.

Belföldi Követeléseket Kezelő Osztály fő tevékenységként a többféle jogcímen keletkező, de minden esetben belföldi adókat terhelő állami követelések kezelését végzi. Ez az osztály látja el a teljes támogatotti körre kiterjedő csőd-, felszámolás-, végelszámolás-, átalakulás- és megszűnés ügyeit.

Külföldi Követeléseket Kezelő Osztály látja el a volt rubel- és a volt dollár elszámolású országoknak nyújtott kormányhitelekkel adódó külföldi követelések visszatérülésével kapcsolatos feladatokat és végzi a Hadigondozottak Közalapítványa működésével kapcsolatos feladatokat.

A Kincstár alapításakor még csak a Magyar Köztársaság Oroszországgal szemben fennálló követelésének a Pénzügyminisztérium által külön szerződésben megfogalmazott feladatait látta el, a tevékenység a későbbi évek folyamán bővült ki más országokkal szembeni követelések kezelésével is. A szerződések megkötésétől kezdődően a követelések lebontásában a feladatokat folyamatosan a Kincstár látta és látja el.

A Kincstár a pályázó cégekkel kötött szerződések alapján a fenti követelésekből az árulebontással történő követeléseket bonyolította, illetve bonyolítja, többek között a volt rubel elszámolású országokból az orosz, a bolgárt, a vietnámit, a dollár elszámolásúak közül az algériait és a nigériait.<sup>46</sup>

A pályázatos támogatási rendszer keretében a Kincstár már alapításától kezdve meglévő szakértelmét és technikai felkészültségét hasznosítva folytatta azokat a tevékenységeket, amelyeket korábban jogszabályi alapon, majd szolgáltatásként az Állami Fejlesztési Intézet Rt. végzett. Ennek keretében közreműködik a pályázati úton kihelyezésre kerülő területfejlesztési, egyéb fejlesztési, előcsatlakozási alapokból, egyéb európai uniós forrásokból származó, valamint agrárberuházási támogatások pályázati rendszerének működtetésében (a döntés előkészítéstől, a folyósításon át, a kötelezettségek teljesítésnek ellenőrzéséig, illetve a keletkezett követelések kezeléséig), továbbá a címzett- és céltámogatások folyósításában az Országgyűlés döntését követően.

<sup>41</sup> Magyar Államkincstár Önértékelési ... 7–8. o.

<sup>42</sup> Magyar Államkincstár Önértékelési ... 8. o.

<sup>43</sup> Magyar Államkincstár Önértékelési ... 9–10. o.

<sup>44</sup> Magyar Államkincstár Önértékelési ... 9–10. o.

<sup>45</sup> Magyar Államkincstár Önértékelési ... 8–9. o.

<sup>46</sup> Magyar Államkincstár Önértékelési ... 10–12. o.



Az egyes támogatási előirányzatokat tekintve eltérő feladatokat végez: döntés-előkészítés, támogatási szerződés előkészítése, finanszírozási szerződés kötése, finanszírozás (közvetlenül, vagy pénzügyi bevonásával), követeléskezelés, ellenőrzés (előzetes, folyamatba épített, utólagos és záró), beszámolók, elemzések elkészítése jellemzi a tevékenységi kört.<sup>47</sup>

Az EU-konform támogatási rendszer kialakítása, a különböző cél-előirányzatokból megítélt és folyósított támogatásokról a naprakész információ biztosítása érdekében megkezdődött a Kincstárban – a Pályázatos Támogatások Főosztályán belül – az Országos Támogatási Monitoring Rendszer (OTMR) létrehozása, majd adatbázisának feltöltése. A költségvetési források felhasználása, a támogatások folyósítása során érvényesül a rendszer egyik fontos funkciója, jelzi a 60 napot meghaladó köztartozással rendelkező támogatottat, ekkor az esedékes támogatás folyósítása felfüggesztésre kerül.<sup>48</sup>

### 2.7. 2003. évi feladatok részletzése

2003. június 30-i hatállyal az Áht. módosításával a Kincstár ismét önálló jogi személyiséggel rendelkező költségvetési szervként, immár az országos hatáskörének törvényi szintre emelésével látta el feladatait. A törvénymódosítással a Kincstár felépítése is rögzítésre került, miszerint feladatait területi igazgatóságok útján látja el. Az elfogadott jogszabály módosítás nemcsak az igen rövid életű Rt. működési formának mondott végleg búcsút, de a két évet be sem töltő TÁH-oknak is, amelyek jogutódja a Kincstár lett.

A Támogatásokat és Járadékokat Kezelő Szervezet továbbra is részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervként működik, saját szervezeti- és működési szabályzattal. Ugyanakkor egyesült az Államháztartási Hivatallal, s így tevékenysége ismét bővült a költségvetési előirányzatok és kötelezettségvállalások, azok változásának, teljesülésnek nyilvántartásával, illetve a zárszámadás előkészítéséhez kapcsolódó ügyviteli, nyilvántartási, információgyűjtési és szolgáltatási, továbbá a központosított illetményszámfejtés, valamint az ehhez kapcsolódó adó- és járulékel-számolási feladatokkal. Ide tartozik még a központi költségvetésből finanszírozott családtámogatási és fogyatékosági támogatások, vakok személyi járadékának megállapítása, folyósítása és kifizető helyi ellenőrzése, a nem állami intézmények fenntartói részére folyósított humányszolgáltatások normatív támogatási előirányzataival kapcsolatos adatszolgáltatás, folyósítás és ellenőrzés.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Magyar Államkincstár Önértékelési ... 12–14. o.

<sup>48</sup> Magyar Államkincstár Önértékelési ... 12–14. o.

<sup>49</sup> A humányszolgáltatást nyújtó nem állami és nem önkormányzati fenntartói körbe tartoznak azok az egyházak, gazdálkodó szervezetek, alapítványok, közalapítványok, egyéb jogi személyek, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek és magánszemélyek, akik közoktatási, szociális, gyermekvédelmi, gyermekjóléti ellátást nyújtó intézményt tartanak fenn. A Kincstár feladata a szociális és közoktatási közszolgáltatást nyújtó intézmények nem állami és nem önkormányzati fenntartóit megillető normatív állami hozzájárulásokkal, támogatásokkal összefüggő adatszolgáltatási, folyósítási, nyilvántartási, elszámolási valamint az ellenőrzéssel kapcsolatos hatósági feladatok ellátása. A vizsgálat a támogatás jogszerűségére, valamint a közölt adatok valódiságára irányul.

A Kincstár végzi a központi költségvetés és helyi önkormányzatok pénzügyi kapcsolatából adódó feladatokat: helyi adó-információk feldolgozása, nyilvántartása és adatszolgáltatása, vezeti a törzskönyvi nyilvántartást,<sup>50</sup> nyilvántartja a kincstári körbe tartozó költségvetési szervek tartozás-állományát, valamint jogszabályban megjelölt hatósági letétekkel kapcsolatos kezelői feladatokat lát el. A központi költségvetés terhére – jogszabályban meghatározott feltételekkel – megelőlegezési, likviditási hitel nyújthat az Egészségbiztosítási Alapnak, Nyugdíjbiztosítási Alapnak, az elkülönített állami pénzalapoknak, a helyi önkormányzatoknak, a területfejlesztési tanácsoknak.<sup>51</sup>

### 2.8. További feladatbővülés (2005)

2005-ben több feladat került a Kincstárhoz. A lakásépítési támogatásokkal kapcsolatos banki igénylések jogszabályi ellenőrzése, számszaki helyesség vizsgálata. Az állam által adott lakáscélú támogatások, kezességvállalásokkal kapcsolatban nyilvántartási és ellenőrzési feladatok, ezáltal a jogosultak csak a jogszabályi előírásoknak megfelelően vehessék igénybe az adott támogatási formát, és elkerülhető legyen a többszörös jogtalan igénybevétel.

Az állami támogatások folyósítása és a lakástakarék-pénztári kifizetések ellenőrzése a hitelintézetek közreműködésével történik. A Kincstár feladatként jelenik meg az állam által vállalt kezességek és nyújtott hitelek nyilvántartása, valamint az ezekkel kapcsolatos adatszolgáltatások teljesítése.

Az Európai Unió számláira a közösségi források befizetése, a pénzmozgások nyilvántartása és az ezzel összefüggő beszámolási feladatok végrehajtása is a feladatok közé tartozik. A társadalombiztosítási és az elkülönített állami pénzalapok (Munkaerőpiaci Alap, Központi Nukleáris Pénzügyi Alap, Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Alap, Kutatási és Technológiai Alap, Szülőföld Alap, Nemzeti Kulturális Alap) költségvetéseinek végrehajtásához kapcsolódóan a Kincstár tervezési-finanszírozási feladatokat lát el. Monitoring tevékenységet végez az államháztartás központi alrendszeréhez és az Alapokhoz tartozó, valamint az Országgyűlés és a Kormány által alapított közalapítványok tekintetében.

A Kincstár végzi a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok központi költségvetési kapcsolatokból származó forrásai igénybevételének és elszámolásának szabályszerűségi felülvizsgálatát, mely 2005-től a többcélú kistérségi társulásokkal is kiegészült.

<sup>50</sup> A költségvetési szerv jogi személy, amely a törzskönyvi nyilvántartásba történő bejegyzéssel jön létre. A nyilvántartás alanyi körébe tartoznak azok az egyéb jogi személyek is, amelyek a költségvetési szervekre vonatkozó gazdálkodási rend szerint működnek, mint például a területfejlesztési tanácsok és a többcélú kistérségi társulások. A törzskönyvi nyilvántartás hitelesen tanúsítja a benne feltüntetett adatokat, a bejegyzett jogok és tények fennállását és változását. A nyilvántartás a költségvetési szerv törzskönyvi nyilvántartási számjelét, gazdálkodási jogkörét, gazdálkodási formáját, fejezeti besorolását és felügyeleti szervét, valamint területi elhelyezkedését és a tevékenységét tartalmazza.

<sup>51</sup> Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzata, 2003. június

A Kincstár jogszabályi felhatalmazás, illetve az előirányzat felhasználásáért felelős fejezettel kötött megbízási szerződés alapján részt vállal a támogatási előirányzatok pályázati rendszerében. Az egyes célelőirányzatokkal kapcsolatos konkrét feladatok köre eltérő, ugyanakkor a pályázati rendszer működtetésében végzett feladat felöleli a teljes folyamatot. Ez magában foglalja a pályázatok befogadását, döntés előkészítést, majd a támogatási és/vagy finanszírozási szerződés megkötését, illetve ezt követően a finanszírozást. A Kincstár a támogatási szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítésére (közbenső, utó, záró) ellenőrzéseket hajt végre. A 2005. évben 29 támogatási előirányzathoz<sup>52</sup> kapcsolódóan látott el finanszírozási és ellenőrzési feladatokat.

Négy operatív program esetében (GVOP, KIOP, ROP, AVOP) jogszabályokban meghatározott feladatokat hajt végre: számlavezetés, pénzforgalmi, ellenőrzési és OTMR üzemeltetésével összefüggő feladatok. A HEFOP esetében a Kincstár közreműködő szervezet, ennek keretében az előzőeken túl pénzügyi lebonyolítási, és azzal összefüggő ellenőrzési feladatokat lát el.

A Kincstár jogszabály, megbízási szerződés, és egyéb megállapodás, illetve egyedi felkérés alapján ellátja a pályázatos követelések, belföldi és külföldi követelések kezelésével kapcsolatos feladatokat. Naprakészen nyilvántartja követelésállományokat, feldolgozza az új szerződésekhez, a szerződésmódosításokhoz kapcsolódó változásokat, figyelemmel kíséri az esetleges fizetési kötelezettség teljesítését, illetve megteszi a szükséges intézkedéseket a követelések beszedése érdekében. A megbízó érdekeinek megfelelően ellátja a hitelezői feladatokat.

A Kincstár egyedi felkérésre, megbízási, illetve jogszabály alapján kezeli: az állami kölcsönből és alapjuttatásból származó követeléseket, az öntözési támogatásokból származó követeléseket, a nemzetközi pénzügyi szervezetektől, illetve külföldi pénzintézetektől felvett és továbbkölcsönzött hitelekkel származó követeléseket, a Postabankkal kapcsolatban vállalt és beváltott garanciából származó követeléseket és az alárendelt kölcsöntöke kötvényekhez kapcsolódó követeléseket.

Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alapkezelője a Kincstár, feladata a kártalanítási szerződések megkötése és folyamatos karbantartása, az Alap költségvetési

<sup>52</sup> Vidékfejlesztési célelőirányzat (VFC), Vidékfejlesztési célelőirányzat (VFC LEADER), Agrárgazdasági célok költségvetési támogatások kezelése (MEA), Környezetvédelmi Alap célelőirányzat (KAC), Regionális gazdaságépítési célelőirányzat (REGÉC), Gazdaságfejlesztési célelőirányzat (GFC), Beruházás ösztönzési célelőirányzat (BÖC), Balaton szennyvíz- és csatornahálózatának kezelése (BALATON), Turisztikai célelőirányzat (TC), Informatikai, távközlés-fejlesztési és frekvenciagazdálkodási célelőirányzat (ITFC), Térség és településfelzárkóztatási célelőirányzat (TTFC), Vállalkozási övezetek támogatási célelőirányzat (VÖTC), Kistérségi támogatási alap (KITA), Kis-, középvállalkozói beruházási hitelprogram 1996-1999 (KKC), Céljellelű decentralizált támogatás (CÉDE), Területfejlesztési célelőirányzat (TFC), Területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás (TEKI), Terület- és régiófejlesztési célelőirányzat (TRFC), Társadalmi bűnmegelőzéssel összefüggő kiadások, támogatások előirányzat (OBMB), Pályázati Előkészítő Alap (PEA II), Velencei Tó – Vértes Térségi Fejlesztési Tanács, Tisza Tó Térségi Fejlesztési Tanács, Települési hulladék közszolgáltatás fejlesztésének támogatása (TEHU), Települési önkormányzati szilárd burkolatú belterületi közutak támogatása (TEUT), Nemzeti Civil Alap (NCA), Humánforrás-fejlesztési Operatív Program (HEFOP)

javaslatának, beszámolóinak, zárszámadásának elkészítése és előterjesztése, az Alap pénzeszközeivel való gazdálkodás.

Hadigondozottak Közalapítványával, továbbá az életükről és szabadságuktól politikai okokból jogtalanul megfosztottak kárpótlásával kapcsolatos tevékenység Kincstár feladatkörbe került. A Kincstár látja el megbízási szerződés alapján a Hadigondozottak Közalapítványa kezelésével kapcsolatos feladatokat: kezeli és befekteti a költségvetés által biztosított, a Közalapítvány működéséhez szükséges forrást. Irányítja a Hadirokkant Irodát. Elkészíti a hadigondozottak ellátásában résztvevő szervezetekkel, intézményekkel kötendő szerződéseket, és azok módosításait. Ellenőrzi a szociális intézményeknél az Alapítvány által finanszírozott ellátások minőségét, biztosítja a kuratórium működését. Elkészíti az éves mérleget, közhasznúsági jelentést, egyéb adatszolgáltatási jelentéstételi kötelezettségeknek tesz eleget. A Kincstár végrehajtja az élet elvesztéséért járó összegű kárpótlásra a Központi Kárrendezési Iroda által hozott határozatot. Jelentést készít a költségvetés által biztosított összeg felhasználásáról. Folyósítja az életükről és szabadságuktól megfosztottak számára megítélt kárpótlást [31/2003. (III. 27.) Korm. rendelet].

A Kincstár a mezőgazdasági termelők hitelszerződéseivel kapcsolatos tevékenység keretében: a fagykárt és aszálykárt szenvedett mezőgazdasági termelők kárenyhítő támogatására a 84/2003. (VII. 22.) FVM rendelet alapján létrejött hitelszerződésekhez kapcsolódóan a kincstár végzi a szerződésmódosítási kérelmek szabályszerűségi ellenőrzését, mivel a Magyar Állam készfizető kezességét vállalt ezen hitelekre. Továbbá ugyanezt a szolgáltatást végzi a Hajdú-Bét Rt. és a Parmalat Hungária Rt. mezőgazdasági alapanyag-beszállítói részére biztosított kedvezményes hitelszerződések kapcsán.<sup>53</sup>

## 2.9. További „finomhangolás” a feladatellátásban (2007)

A 2007. január 1-jétől életbe lépő Kormány rendelet [311/2006.(XII. 23.) Korm. rendelet] a Magyar Államkincstárról szabályozza a mai napig a Kincstár működési, szervezeti kereteit. A Kormány rendelet 2007. április 1-jén hatályba lépő rendelkezése a Kincstár megyei igazgatóságait az időszak szellemének, trendjének megfelelően regionális igazgatóságokba rendezi át.

A Kincstár gondoskodik az állam által vállalt kezességek, garanciák, viszontgaranciák és nyújtott hitelek, az állam nemzetközi pénzügyi elszámolásainak, a többéves kihatással járó pénzügyi kötelezettségvállalásainak, az állam követeléseinek nyilvántartása, a kötelezettségek teljesítése, követelések kezelése, visszerthes támogatások visszafizetése jogszabályban meghatározott feladatainak ellátásáról, valamint a külföldi követeléseinek nyilvántartásáról, dokumentálásáról, a követelések állományát rögzítő számlák vezetéséről és az ezekről szóló negyedévenkénti összegző kimutatás elkészítéséről.

A központi költségvetés terhére, annak forrásaiból – jogszabályban meghatározott feltételekkel – a Kincstár megelőlegezési, likviditási hitelnyújtási feladatköre kibővül a Fővárosi Önkormányzatnak a budapesti 4-es metróvonal meg-

<sup>53</sup> Államkincstár Éves jelentés 2005. 28–40. o.

építésével kapcsolatos általános forgalmi adó megfizetésére, valamint az évvárás keretében, a következő év január 5-éig esedékes járandóságok fedezetére.

A törzskönyvi nyilvántartás köre kibővült: a költségvetési szervek, valamint a külön törvény rendelkezései alapján a nyilvántartandó, a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat alkalmazó jogi személyek törzskönyvi nyilvántartását vezeti.

A Kincstár feladata a kincstári kör és a pénzforgalmi számlatulajdonosok jogszabályban meghatározott számlái, valamint a külön jogszabály vagy a Kormány által meghatározott feladatok pénzügyi lebonyolítására szolgáló számlák vezetése. Gondoskodik az Európai Unió közös költségvetéséhez való hozzájárulásokkal kapcsolatos, külön jogszabályban meghatározott feladatainak ellátásáról.

A kincstári egységes számla terhére, annak forrásaiból – jogszabályban meghatározott feltételekkel – kamatmentes megelőlegezési, likviditási hitelt nyújthat a Kincstár az Európai Mezőgazdasági Garancia Alaptól érkező – jogszabályban meghatározott – egységes területalapú, és más közvetlen kifizetések, valamint piaci támogatások, intervenciók intézkedésekből eredő kifizetések, továbbá az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap által finanszírozott vidékfejlesztési támogatások – ide nem értve az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programot – céljaira történő kifizetések teljesítéséhez a támogatások kezelésére létrehozott és akkreditált szervnek (kifizető ügynökség).

A kincstári egységes számla terhére, annak forrásaiból a Kincstár kamatmentes megelőlegezési, likviditási hitelt nyújthat az Európai Unió részére történő cukor-, izoglükóz- és inulinilleték fizetési kötelezettség teljesítésére a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szervnek.<sup>54</sup>

### 2.10. 2008. évi feladatbővülés

A központi költségvetésből finanszírozott valamennyi családtámogatási és fogyatékosági ellátások megállapítása és finanszírozása, valamint az adatszolgáltatása mellett a Kincstár ellátja az európai uniós családi ellátásokkal kapcsolatos ügyintézési feladatokat. Felülvizsgálja, illetve a helyszínen ellenőrzi a helyi önkormányzatokat megillető, a központi költségvetésből származó források igénybevételének és elszámolásának szabályszerűségét.

A Kincstár jogosult – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 66. § (1) bekezdése alapján – a más személy tulajdonában lévő ingatlanon a Magyar Állam javára bejegyzett jelzálogjog, továbbá elidegenítési és terhelési tilalom érvényesítésével, törlésével, az azzal való rendelkezéssel kapcsolatos jognyilatkozatok megtételére.

A Kincstár ellátja a lakáscélú állami támogatással összefüggően a jogszabályban, valamint a lakosság vezetékes gázfogyasztás és távhőfelhasználás szociális támogatásával kapcsolatos jogszabályban előírt feladatokat és az Új Ma-

gyarország Fejlesztési Tervvel kapcsolatban a jogszabályban meghatározott, az irányító hatóságok és közreműködő szervezetek európai uniós támogatások lebonyolításával összefüggő feladataihoz kötődő számviteli nyilvántartási kötelezettséggel, a közreműködő szervezetek lebonyolítói tevékenységével és a kedvezményezettek helyszíni ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat.<sup>55</sup>

### 2.11. 2009. évi újabb feladatok

A családtámogatási és fogyatékosági ellátásokkal, az energiafelhasználási támogatásokkal, valamint a lakástámogatásokkal kapcsolatos feladatai során a Kincstár a magánszemélyek részére vagy jogán megállapított jogosultságokról és támogatásokról egységes szociális nyilvántartást vezet.

A Kincstár ellátja a fiatalok életkezdési támogatásával kapcsolatos jogszabályban előírt feladatokat, valamint a hallgatói hitelrendszerről és a Diákhitel Központtól szóló jogszabályban előírtaknak megfelelően a célzott kamattámogatás megállapításával kapcsolatos feladatokat és a jogszabályokban meghatározott járadékok és támogatások központi költségvetésből történő kifizetésével kapcsolatos feladatokat. Jogszabályok által meghatározott keretek között működteti a kincstári monitoring rendszert.<sup>56</sup>

### 2.12. 2011. évi változások

2011. január 1-jétől a szervezet ismét megyei struktúrában épül fel.<sup>57</sup> Ezzel együtt az új feladatok mellett, a már meglévők is pontosításra kerültek.

A Kincstár ellátja a nem állami és nem önkormányzati intézmények fenntartói részére folyósított humánszolgáltatások normatív támogatási előirányzataival kapcsolatos adatszolgáltatási, folyósítási és ellenőrzési feladatokat.

Számlavezetési köre bővült a helyi önkormányzat megbízása alapján a helyi önkormányzat és költségvetési szervei, a települési, területi kisebbségi önkormányzat megbízása alapján a települési, területi kisebbségi önkormányzat és költségvetési szervei, továbbá a többcélú kistérségi társulás megbízása alapján a többcélú kistérségi társulás és költségvetési szervei pénzforgalmi számlájának vezetésével.

A Kincstár negyedévente összesítő kimutatást készít a fejezetek által benyújtott hosszú távú kötelezettségvállalásokról a jogszabályban meghatározott tartalommal, amelyet a tárgynegyedévet követő 60 napon belül honlapján nyilvánosságra hoz.

A Kincstár ellátja a költségvetési (fő)felügyelői rendszer működtetésével kapcsolatos kincstári feladatokat, valamint a jogszabályokban meghatározott információszolgáltatási feladatokat a kincstári honlapon történő megjelenítéssel, valamint kérelemre történő adatszolgáltatás útján, a támogatási, illetve egyéb előirányzatok pályázati vagy egyéb rendszerei-

<sup>54</sup> Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzata, 2007. március 30. [7/2007. (III. 30.) PM utasítás]

<sup>55</sup> Magyar Államkincstár Alapító Okiratának módosítása, 2008. június 6.

<sup>56</sup> Magyar Államkincstár Alapító Okiratának módosítása, 2009. május 29.

<sup>57</sup> <http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/rolunk> (letöltés: 2014. 01. 20.)

hez kapcsolódó kezelési költség ellenében végzett pénzügyi lebonyolítási feladatokat.

Külön jogszabályban meghatározott, európai uniós forrásból származó, és egyéb nemzetközi támogatásokkal kapcsolatosan, a támogatások fogadásáért felelős kifizető hatósági és igazoló hatósági feladatokat, valamint a Nemzeti Alap számára előírt feladatokat lát el.

A kincstári körbe tartozók esetén díjazás ellenében ellátja a kárpótlási jegyek őrzésével és kezelésével kapcsolatos feladatokat. Az államháztartásért felelős miniszter – mint kezes – meghatalmazása alapján egyes hitelkonstrukciókban kiadja a hitelszerződés módosításához szükséges nyilatkozatokat. Cégljárásokhoz és más cégügyekhez kapcsolódva megfizetett illetékekről, valamint költségtérítésekről külön-külön elektronikus igazolást küld. Az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló Korm. rendelet alapján ellátja az építettői fedezetkezelői feladatokat.<sup>58</sup>

### 2.13. 2012 és 2014 közötti változások a Kincstár feladataiban

2012 júniusától a törzskönyvi nyilvántartás nyilvános és közhiteles.<sup>59</sup> 2014 szeptemberétől a jogalkotói szemléletváltás eredményeként a korábbi önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv megnevezésű jogállása helyett, központi hivatal lett, mely a Nemzetgazdasági Minisztérium fejezetében önálló címet alkot.

A fogalmi pontosítás változást nem hozott. Feladatellátásában apróbb pontosítások történtek, valamint a központi költségvetésből finanszírozott családtámogatási és fogyatékosági ellátások megállapítás és finanszírozása mellett, már nem adatszolgáltatója és ellenőrzője a kifizetőhelyeknek, hanem szakmai felügyeletet lát el velük kapcsolatosan. Az államháztartási információs rendszerhez kapcsolódóan eddigi tevékenységén felül az adatfeldolgozó feladatot is ellátja a Kincstár.

Megszűnt a kincstári biztosi, valamint kincstári megbízotti rendszer működtetési feladata, valamint a fejezetek hosszú távú kötelezettségvállalásainak összesítő kimutatás készítési és közzétételi kötelezettsége. A kincstári számlavezetés kiterjesztésre került a köztestületekre, valamint egyes egyházakra.

A Kincstár alapfeladataivá váltak az államháztartáson kívülre nyújtott költségvetési támogatások levonási rendszerének működtetése, az egységes szociális nyilvántartás vezetés, az általa folyósított családtámogatási és fogyatékosági ellátásokról, lakástámogatásokkal kapcsolatos feladatainak ellenőrzése kapcsán, családtámogatási számlát vezet a természetben nyújtott családi pótlék összegéről fővárosi és megyei kormányhivatalonként.

Új feladatokként jelennek meg a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatások pénzügyi ellenőrzése, valamint az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek el-

számolásához kapcsolódó a kedvezményezett kör, a lemondások nyilvántartása, a megállapodások megkötése a kedvezményezettekkel, kincstári kártya kibocsátásról történő intézkedés, támogatás rendelkezésre bocsátása, elszámolások ellenőrzése, visszafizetések figyelemmel kísérése.

További új feladatok az apákat megillető pótszabadságok elszámolásával kapcsolatos folyósítási, könyvelési és ellenőrzési feladat a nem családtámogatási kifizetőhelyek esetében, mindemellett az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő megtett úttal arányos díj fizetését szolgáló programhoz kapcsolódó állam kezességvállalással és kamattámogatással kapcsolatos feladatok és a Kárrendezési célelőirányzat szakmai kezelői feladatai.

Nem új feladat, csak külön nevesített feladattá vált a honlapján közzétenni az államháztartási adatszolgáltatások teljesítéséhez szükséges segédleteket, valamint az állam által kibocsátott értékpapírok forgalmazását.<sup>60</sup>

### 2.14. 2015. évi változások

A „gázár támogatás” rendszerének változásával a Kincstár feladatai is megváltoztak, a korábbi lakossági vezeték gáz fogyasztáshoz és távhőfelhasználáshoz kérelemre nyújtott szociális támogatás helyett, a földgázpiaci egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó nagycsaládos háztartások számára nyújtott árkedvezmény megállapításához kapcsolódóan lát el feladatot.

A Kincstár új feladataiként jelennek meg a helyi önkormányzatok által a belföldi gépjárművek után beszedett adó megosztásának és utalásának helyességnek felülvizsgálata, valamint, hogy részt vesz az adósságot keletkeztető ügyletek engedélyeztetésével kapcsolatos feladatok ellátásában.

Az európai uniós forrásokkal kapcsolatosan kibővül a Kincstár tevékenysége, korábbi ellenőrzési és számviteli feladatai kibővülnek közreműködői feladatokkal. Az egységes szociális nyilvántartás vezetési feladatához kapcsolódóan teljessé válik a nyilvántartási feladata, nemcsak az ellenőrzési feladataival összefüggésben tartja nyilván az adatokat. Új típusú kincstári ellenőrzési feladatok kerülnek meghatározásra az Áht.-ban a helyi önkormányzatok, nemzetiségi önkormányzatok, társulások, térségi fejlesztési tanácsok és általuk irányított költségvetési szervek tekintetében.<sup>61</sup>

### 2.15. 2015. márciusától bekövetkező változások

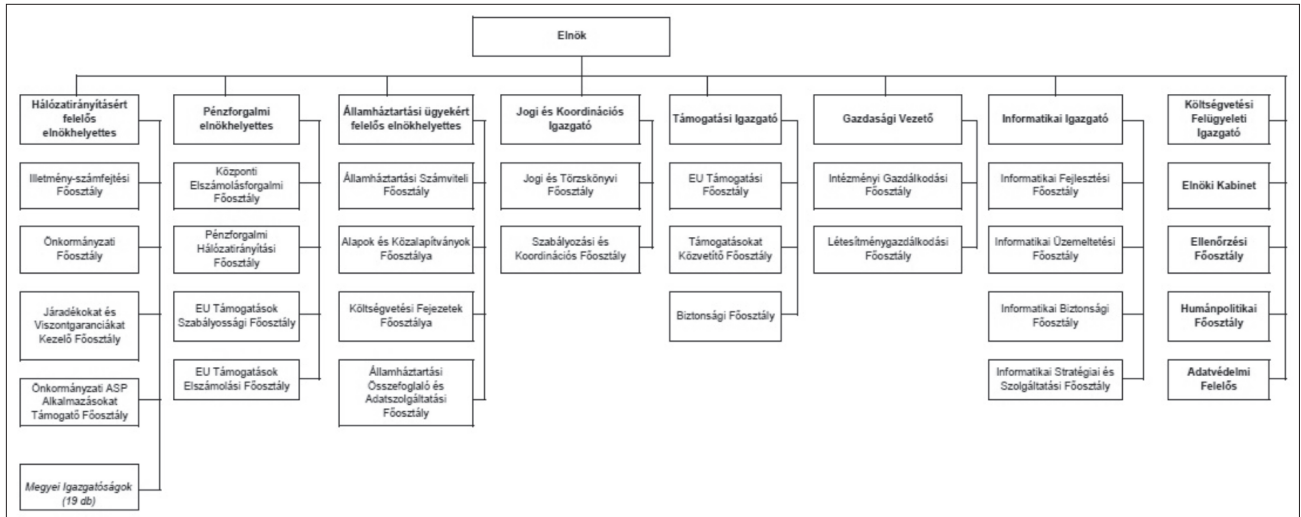
Ekkortól megszűnt a költségvetési előirányzatokhoz kapcsolódó kötelezettségvállalás nyilvántartási kötelezettsége a Kincstárnak. A családtámogatási és fogyatékosági ellátások megállapítási és finanszírozási, valamint kifizetőhelyek szakmai felügyeleti, továbbá az európai uniós családi ellátásokhoz kapcsolódó ügyintézési, valamint az egységes szociális

<sup>58</sup> Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzata [2/2011. (I. 14.) NGM utasítás]

<sup>59</sup> Uo.

<sup>60</sup> 24/2014. (IX. 10.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról

<sup>61</sup> 27/2014. (XII. 12.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról



1. ábra

A Magyar Államkincstár szervezeti felépítése

Forrás: [http://www.allamkincstar.gov.hu/files/A%20Kincst%C3%A1r%20ir%C3%A1ny%C3%A9lvonalai/Kincst%C3%A1r%20ir%C3%A9lvonalai/B6zpont/szervezeti\\_%C3%A1bra\\_f%C5%91oszt%C3%A1lyokig.pdf](http://www.allamkincstar.gov.hu/files/A%20Kincst%C3%A1r%20ir%C3%A1ny%C3%A9lvonalai/Kincst%C3%A1r%20ir%C3%A9lvonalai/B6zpont/szervezeti_%C3%A1bra_f%C5%91oszt%C3%A1lyokig.pdf) (letöltés: 2017. 01. 31.)

nyilvántartás vezetési feladatok kormányhivatalhoz való integrálásával megszűnnek a Kincstárnak e feladatai.

A lakástámogatáshoz kapcsolódó feladatok egy része is a kormányhivatalokhoz kerül integrálásra, a magyar állam javára bejegyzett jelzálogjog, továbbá az elidegenítési és terhelési tilalom érvényesítésével, törlésével, az azzal való rendelkezéssel kapcsolatos jognyilatkozatok megtétele, a földgazpiaci egyetemes szolgáltatásokhoz kapcsolódó nagycsaládos háztartások számára adott árkedvezmény megállapítási feladatai is átadásra kerülnek a kormányhivatalok részére. Egyetlen új feladat jelenik meg: az önkormányzati ASP – Application Service Providing azaz alkalmazás-szolgáltatás – központ működtetési feladatai.<sup>62</sup>

### 2.16. Utolsó módosulás a feladatokban (2017)

Megszűnik a kamatmentes megelőlegezési, likviditási hitelnyújtási tevékenysége az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból érkező forrásokkal kapcsolatos kifizetésekhez, valamint a cukorágazati hozzájárulás fizetési kötelezettség teljesítéséhez.

Az Alap megszűnése miatt változik a Kincstár feladata a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alappal kapcsolatban; megszűnését követően ellátja a fennmaradó hatályban lévő kártalanítási szerződésekből eredő jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos feladatokat.

Új feladatként jelenik meg az Áht.-ben meghatározott Likviditási Bizottsági titkársági feladat. Régi-új feladatként a Kincstár ismét ellátja a lakáscélú állami támogatás nyújtásával összefüggő hitelintézeti tevékenység ellenőrzését, továbbra is ellátja a lakás-előtakarékossággal, valamint a nemzeti otthonteremtési közösségekkel kapcsolatos jogszabályban előírt feladatokat. Nevesítésre került a kincstári körbe tar-

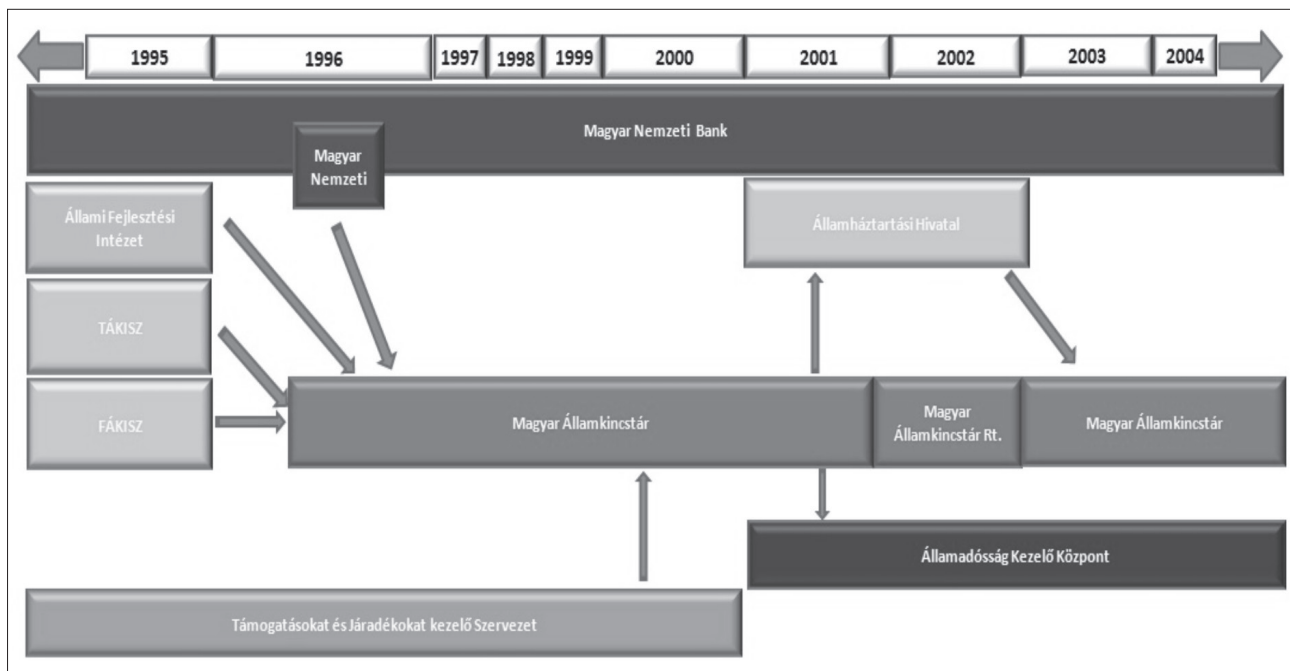
tozó intézményeknél a munkavállalóknak nyújtott lakáscélú támogatásokkal kapcsolatos jogszabályban nevesített Kincstári feladata.

2017. január 1-én a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal megszűnt, általános jogutódja a Kincstár, ezzel összefüggésben feladatai egy részét is a Kincstár átvette: Közös Agrárpolitika (KAP) kifizető ügynökségi tevékenységet, mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szervezeti feladatát, agrárkár-enyhítési szervezeti feladatait, valamint a tagállami ISAMM (Mezőgazdasági Menedzsment és Monitoring Információs Rendszer) koordinátori feladatait.<sup>63</sup> A mezőgazdasági és vidékfejlesztési feladataihoz kapcsolódóan a Kincstár feladata az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIR) működtetése és annak fejlesztése. Ezen rendszeren belül működteti az Egységes Mezőgazdasági Ügyfél-nyilvántartási Rendszert, a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszert (MePAR), valamint a tevékenységhez kapcsolódó nyilvántartási és ellenőrzési rendszereket.

A vidékfejlesztéshez kapcsolódóan további nyilvántartási működtetési feladatok kerültek meghatározásra: szőlőültetvények országos térinformatikai nyilvántartása, intervenciók

<sup>62</sup> 8/2015. (III. 26.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról

<sup>63</sup> A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal megyei kirendeltségei beolvadtak a megyei kormányhivatalokba és részükre került kijelölésre többek között a területi kezelési kérelemkezelés, helyszíni ellenőrzés, megyei ügyfélszolgálati feladatok. A Kincstár alaptevékenysége keretében látja el a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások (Európai Mezőgazdasági Garancia Alap, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap) esetén a kifizető ügynökségi feladatait. Az Európai Halászati Alap tekintetében a folyósított támogatások végrehajtási feladatait, továbbá egyes nemzeti támogatások igénybevitelével és végrehajtásával kapcsolatos feladatokat. Ellátja a SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) támogatási rendszer működtetésével összefüggő fenntartási feladatokat, az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) végrehajtásában közreműködő szervezetként a vidékfejlesztési intézkedések pénzügyi zárásával és fenntartásával összefüggő feladatokat, nyilvántartási, monitoring-adatgyűjtési, valamint egyéb közgazdasági feladatokat lát el. Megállapodás alapján ellátja a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközből (HOPE) folyósított támogatások végrehajtásával összefüggő feladatokat.



2. ábra

Az államkincstári feladatokat ellátó szervezetek alakulása a rendszerváltástól

Forrás: saját szerkesztés

raktárregiszter, mezőgazdasági, halászati és mezőgazdasági általános célú csekély összegű (de minimis) támogatások nyilvántartási rendszere, mezőgazdasági vagyoni értékű jogosultságok nyilvántartása, tejkvóta-nyilvántartási rendszer, monitoring adat-nyilvántartási rendszer, mezőgazdasági kockázatkezelési adatbázis, Mezőgazdasági és Környezet Információs Rendszer, Komplex Mezőgazdasági Kockázatkezelési Rendszer.<sup>64</sup>

### 3. Összefoglalás

„A modern társadalmakban a legkomolyabb dolog a pénz. A demokratikus társadalmakban ennél egy komolyabb dolog van: a közpénz.”<sup>65</sup> E két lényeges dolog hazai felhasználásban és nyilvántartásában szignifikáns szerepet tölt be a Kincstár, a költségvetés végrehajtásához kapcsolódó feladatával, az államháztartás pénzügyi műveleteinek lebonyolításával, pénzügyi szolgáltatói tevékenységével. Mértékét tekintve a hazai készpénzforgalom közel negyedét bonyolítja le, mely tranzakciók naponta több száz milliárd forintot tesznek ki. A feladat végrehajtásához a likviditás menedzselés, likviditási, megelőzési hitel nyújtási képessége szinte elengedhetetlen.

E feladatához szorosan kapcsolódik a nyilvántartási, adminisztrációs, elszámolási feladata, melynek keretében pénzügyi-számviteli információkat gyűjt és nyújt, prognosztizál. Biztosítja a gazdasági szereplők, elsősorban az államháztartás részére a döntéseik meghozatalához szükséges adatokat és információkat.

„Mint ahogy közpénzből kifizetéseket teljesíteni csak törvényi felbatalmazás alapján lehet, ezért a Kincstár gondoskodik arról, hogy a közpénzeket arra használják fel, amire a felbatalmazás szól. A Kincstár küldetése: a közpénzek kifizetése, és ezen kifizetések ellenőrzése.”<sup>66</sup> A több szintű és eltérő típusú ellenőrzéseivel a szolgáltatott adatok megbízhatóságát is növeli.

Tekintélyes feladata a közel kilencszázezer közsférában foglalkoztatott illetményének számfejtése, valamint az ehhez kapcsolódó adó- és járulék elszámolás és bevallás, a hazai és az Európai Unióból származó támogatások folyósításában, lebonyolításában, valamint visszakövetelésében való részvétel.

„A Kincstár tehát a közpénzek elköltésének résztvevője, és egyben felügyelője is. Feladata a közpénzek útjának nyomon követése, annak érdekében, hogy jogosulatlan kifizetések ne történjenek.”<sup>67</sup>

A Kincstár szervezetének mérete, ezzel együtt feladatainak száma is monumentális méreteket öltött mára. A jelen kor változó világa nem teszi lehetővé, hogy az intézmény fejlesztés, átalakítás itt megálljon, számos szempontot célszerű figyelembe venni az átalakítások során. Egyrészt a technológiai-technikai változások, kihívások, másrészt a gazdaság szereplőinek változó magatartási szokásai, igényei irányoznak elő a fejlesztéseket, változásokat a szervezeteknél, így a Kincstár esetében is.

Harmadrészt mivel ma már szerves része vagyunk az Európai Uniónak és számos szállal kötődünk az Unió kívüli más országokhoz, szervezetekhez is, így az államháztartás fejlesztését érintő uniós és nemzetközi tendenciákat, gyakorlatokat jól felfogott érdekünk figyelembe venni és alkalmazni. Nemcsak az Unióban, de a világon mindenhol, a globa-

<sup>64</sup> 25/2016. (XII. 30.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról

<sup>65</sup> LÁSZLÓ CSABA: *Tépett vitorlák*. Aula Kiadó. Budapest, 1994., 13. o.

<sup>66</sup> <http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/rolunk> (letöltés: 2014. 04. 01.)

<sup>67</sup> <http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/rolunk> (letöltés: 2014. 04. 01.)

lizáció életre hívta a standardizálás igényét. A standardizálás egyrészt a munkafolyamatokra, másrészt a nyilvántartott adatokra és információkra is ki kell, hogy terjedjen.

A feladatok vertikális bővítése mellett, mely alatt új hatáskörök telepítését értem, a hatáskörök horizontális kiterjeszté-

se, a meglévő feladatok volumenének növelése, is fejlesztési lehetőség. Ilyen példa lehet a vertikális bővítésre az egyéb hitelviszonyt vagy részesedési jogot megtestesítő értékpapírok forgalmazása, a horizontális fejlesztésre pedig az állami vállalatok részére történő számlavezetés.