



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

# ELEMZÉS

## Közpénzügyi rendszerek ellenőrzése

Közpénzügyi rendszerek ellenőrzése során felülvizsgálandó kontrollok beazonosítása,  
rendszerezése

2021.





ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

# ELEMZÉS

## Közpénzügyi rendszerek ellenőrzése

Közpénzügyi rendszerek ellenőrzése során felülvizsgálandó kontrollok beazonosítása,  
rendszerzése



Engedélyező:

*Domokos László*  
Domokos László  
elnök

## Szerkesztő:

ERDÉLYI ZOLTÁN projektvezető

## Az elemzés elkészítését felügyelte:

MAKKAI MÁRIA felügyeleti vezető

## Készítették:

ERDÉLYI ZOLTÁN projektvezető

MOLNÁR LÁSZLÓ számvevő

Az Elemzés  
az interneten  
a [www.asz.hu](http://www.asz.hu)  
oldalon  
olvasható.

## Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-2918-008/2021

## TARTALOMJEGYZÉK

▶	<b>VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ .....</b>	<b>5</b>
▶	<b>BEVEZETÉS.....</b>	<b>7</b>
▶	<b>AZ ELEMZÉS CÉLJA ÉS MÓDSZERE .....</b>	<b>8</b>
	Az elemzés célja .....	8
	Az elemzés módszere.....	8
▶	<b>A KÖZPÉNZ, KÖZPÉNZÜGY, KÖZPÉNZÜGYI FOLYAMATOK KIEMELT SZEREPLŐI .....</b>	<b>9</b>
	A közpénz és közpénzügyek .....	9
	A közpénzügyi folyamatok kiemelt szereplői .....	9
	Ellenőrzési tapasztalatok .....	10
▶	<b>KÖZPONTI KÖZPÉNZÜGYI RENDSZEREK ÉS ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATAIK.....</b>	<b>12</b>
	Központi közpénzügyi rendszerek .....	12
	— Költségvetési Gazdálkodási Adatgyűjtő-beszámoló Rendszer (KGR-K11) .....	12
	— Központosított Illetmény-számfejtő Rendszer Alkalmazás (KIRA) .....	13
	— Támogatási Életút Bázis Adatok (TÉBA).....	13
	— Kincstári Egységes Számla (KESZ) .....	13
	— A helyi önkormányzatok részére távoli alkalmazásslolgáltatást nyújtó rendszer (ASP) ...	14
	Ellenőrzési tapasztalatok .....	14
▶	<b>A KÖZPÉNZÜGYI RENDSZEREK SZAKMAI ÉS INFORMATIKAI KÖVETELMÉNYEI .....</b>	<b>16</b>
	Államháztartási pénzügyi rendszerei szakmai és információbiztonsági elvárásai .....	16
	Az üzleti szféra pénzügyi rendszerei szakmai és információbiztonsági elvárásai .....	18
▶	<b>AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI PÉNZÜGYI RENDSZEREK MEGFELELŐSÉGÉNEK ELLENŐRIZHETŐSÉGE .....</b>	<b>20</b>
	Biztonsági kontrollok ellenőrizhetősége .....	20
	A feladatok szabályszerű ellátását támogató funkcionális kontrollok ellenőrizhetősége .....	21
	— Kötelezettségvállalás és azok teljesítése folyamatának kontrolljai .....	22
	— A családtámogatási ellátások folyamata és kontrolljai .....	24
	Pénzügyi rendszerek informatikai megvalósításában rejlő kockázatok .....	26
▶	<b>KÖVETKEZTETÉSEK .....</b>	<b>27</b>
▶	<b>FOGALOMTÁR, RÖVIDÍTÉSEK.....</b>	<b>29</b>
▶	<b>FELHASZNÁLT IRODALOM, FORRÁSOK.....</b>	<b>30</b>
▶	<b>JOGSZABÁLYOK .....</b>	<b>33</b>
▶	<b>KÖZJOGI SZERVEZETSZABÁLYZÓ ESZKÖZÖK .....</b>	<b>34</b>



## VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Magyarország Alaptörvénye szerint a közpénzekkel gazdálkodó szervezeteknek a rájuk bízott közpénzekkel és nemzeti vagyonnal (adatvagyonnal is) az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell gazdálkodniuk. A digitális térhódítás, az automatizálás, valamint az elektronikus ügyintézés széleskörű elterjedése megköveteli a szervezetek gazdálkodásában és feladatellátásában modern informatikai módszerek, szoftverek, hardverek alkalmazását. Erre tekintettel a közszféra szervezeteinek tevékenységét, működését biztosító informatikai rendszereik esetében kiemelt figyelmet kell fordítani az információbiztonságot garantáló és a szabályszerű működést biztosító funkcionális kontrollok meglétére.

A közpénzügyi rendszerek tekintetében az információbiztonsági követelmények a rendszerekkel szemben jogszabályi kritériumként jelennek meg, vagyis amelyik rendszer ezen elvárásokat nem teljesíti, azt az adott intézmény az adott feladatra szabályszerűen nem alkalmazhatja. Ezzel ellentétben a feladat szabályszerű ellátását biztosító funkcionális kontrollok megléte nem feltétele a rendszer szabályszerű használatának.

Az információbiztonsági követelményeket rögzítő jogszabályok a rendszerekben kezelt adatok bizalmassága, sértetlensége és rendelkezésre állása alapján az informatikai rendszerek biztonsági osztályba történő besorolását írják elő. Az egyre magasabb osztályok egyre több és szigorodó védelmi intézkedés kialakítását határozzák meg. A besorolás elvégzése ezért kiemelt fontosságú, amelyért a rendszert alkalmazó szervezet a felelős. Ebből következik, hogy az eltérő besorolású informatikai rendszerek esetében eltérő ellenőrzési követelmények támaszthatók. Ennek kezelése érdekében azon elvárásokat szükséges megtalálni, amelyek a közpénzügyi rendszerekben kezelt adatok megbízhatóságát alapvetően befolyásolják. Itt a jogszabály általános, vagyis valamennyi biztonsági osztály esetében irányadó előírásai mellett (pl.: informatikai biztonsági szabályzat megléte, kockázatelemzés és annak alapján a besorolások elvégzése) a közpénzügyi rendszerek működésének biztonsági alapfunkciót érintő követelményeket határozzák meg. Ezek esetében a releváns jogszabályok által a 2. biztonsági osztálynál megkövetelt intézkedések közül az azonosítást és hitelesítést, az utólagos ellenőrizhetőséget biztosító naplózási funkciót, illetve a jogosultságok és felelősségi körök kialakítását érintő területeket fontos kiemelni.

Az információbiztonsági kontrollok a rendszerek működésének alapvető kereteit adják meg. Biztosítják a felhasználók azonosítását, a megfelelő jogosultságok kialakítását, a tevékenységek naplózását. A funkcionális kontrollok ezen keretek közé kerülnek beépítésre a támogatandó feladatok megfelelően. Erre való tekintettel a biztonsági kontrollok hiányos kiépítettsége olyan kockázatokat hordoz, amelyek a rendszer megbízhatóságát alapjaiban kérdőjelezik meg.

A funkcionális kontrollok a közpénzügyi folyamatok során jelentkező egyes feladatokhoz kapcsolódnak. Ezek természetére tekintettel a jogalkotótól nem várható el, hogy azok kialakítására vonatkozóan az információbiztonság területéhez hasonló mélységű előírásokat határozzon meg. Mindazonáltal az államháztartás jelentős részét érintő területek (pl.: gazdálkodás, az államháztartás információs rendszerébe történő ingeralhatóság) esetében alapvető funkcionális kontrollok meglétének kötelmét javasolt megfontolni, amely az államháztartás egyéb (pl.: ügyirat-kezelési rendszerek) területei, illetve a pénzügyi szolgáltatói szektor vonatkozásában már jó ideje jelen van.

A pénzügyi szolgáltatói szektor, illetve az előbbieken már említett ügyirat-kezelési rendszerek tekintetében további garanciális elemként megjelenik az alkalmazott rendszerek külső fél általi tanúsítási kötelezettsége. Ennek keretében a tanúsítást végző szervezet meggyőződik arról, hogy az informatikai rendszer zárt, teljes körű, folytonos és kockázatokkal arányos védelmet biztosít-e a

kezelt adatok bizalmassága, sértetlensége és rendelkezésre állása, szempontjából. A közpénzügyi rendszerekre is célszerűnek mutatkozik a tanúsítási eljárás kiterjesztése, kiemelten azon területek esetében, ahol alapvetően az egyes szervezetek ugyanazon feladatok ellátására eltérő alkalmazásokat, úgynevezett „dobozos” termékeket alkalmaznak. Ezen megoldások által biztosított lehetőségek előre meghatározottak, azok módosítása nem vagy csak korlátozottan lehetséges, ezáltal azok adott területet érintő speciális szabályozásokhoz igazítása komoly kihívást jelent a szervezetek részére.

Az ÁSZ a jelenlegi szabályozást tekintve a közpénzügyi rendszerek információbiztonsági kontrolljainak meglétét szabályszerűségi kritériumok alkalmazásával tudja ellenőrzéseibe beépíteni. A jogszabály által előírt és kötelezően biztosítandó funkcionális kontrollok alkalmazott informatikai rendszerekben való kialakítása megfelelőségének értékelése, mint az információ biztonsági előírásokat tartalmazó jogszabályokban nem megjelenő, de elvárható, betartandó követelményként való megközelítése mentén lehetséges. Ezen kontrollok ellenőrzését az ÁSZ 2018-ban kiadott, az IT alkalmazások folyamatorientált ellenőrzéséhez készített módszertani útmutató alapján lehet elvégezni. Az ellenőrzések során alkalmazandó kritérium meghatározásához továbbá segítséget nyújt az INTOSAI által kiadott ISSAI 5300-as ellenőrzési sztenderdek és IT ellenőrzési kézikönyv, valamint az ISACA által készített COBIT keretrendszer.

A közpénzügyi rendszerek tekintetében elvégzett ellenőrzései révén az ÁSZ támogathatja a közpénzügyi rendszerek megfelelő működését elősegítő jogszabályi környezet fejlesztését, a megváltozott elvárásokhoz történő igazítását.

## BEVEZETÉS

Az adatok és információk mennyisége, azok minél gyorsabb feldolgozásának követelménye folyamatos digitális fejlődést követel meg az állami szereplők részéről. Mindezt a jelenlegi pandémiás helyzet tovább fokozta, mintegy nyomást gyakorolva a szervezetekre a szinte teljes egészében digitális átállás mihamarabbi elvégzésére. Ugyanakkor a közfeladatot ellátó és közpénzekkel gazdálkodó szervezetekkel szemben az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében rögzített azon elvárás, amely értelmében a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni továbbra is alapvető követelményként van jelen.

A közpénzekkel való gazdálkodási folyamatok az állam közpénzügyi rendszerein keresztül valósulnak meg, ezáltal kiemelt jelentősége van ezen rendszerek esetében, hogy azok informatikai kialakítás megfelelően támogassa a szervezetek szabályszerű gazdálkodását és feladatellátását. Fontos, hogy ezen rendszerek biztosítsák a kezelt adatok információbiztonsági követelményének teljesülését, amely a munkakörülmények világjárvány okozta hirtelen változása, a távoli munkavégzés és interneten keresztüli ügyintézés széles körben történő alkalmazása miatt kiemelt hangsúlyt kap.

A közpénzügyi rendszerek folyamatos informatikai modernizációját az azok működését és működtetését szabályzó jogi kereteknek is követniük kell. A két terület esetében jelenleg egy eltávolodás figyelhető meg, hiszen a folyamatok erőteljes digitalizációja ellenére az eljárási szabályok lényegében nem módosultak, a kiszolgáló rendszerekkel szemben támasztott elvárások tekintetében hiányosság tapasztalható.

Jelen elemzés keretében a közpénzügyi folyamatokban kiemelt szerepet betöltő Kincstár és az általa alkalmazott vagy üzemeltett központi közpénzügyi rendszereken keresztül mutatjuk be a közpénzügyi rendszerekkel szemben támasztott követelményeket mind az információbiztonság, mind a funkcionalitás területét érintően. Ezen követelmények csoportosításával az ellenőrzési tevékenységek fejlesztéséhez kívánunk hozzájárulni. Az elemzés során kitérünk az üzleti szférában alkalmazott pénzügyi rendszerekre vonatkozó szabályozásra, amely alapján, illetve az ÁSZ témát érintő ellenőrzési megállapításaira támaszkodva az állami közpénzügyi rendszerekre irányadó szabályozási keretek modernizációjának elősegítése érdekében fogalmazzuk meg felvetéseinket.



## AZ ELEMZÉS CÉLJA ÉS MÓDSZERE

### Az elemzés célja

Az elemzés keretében a magyar gazdaság pénzügyi rendszerének fiskális alrendszerében a közpénzügyi közvetítőrendszer működési folyamataiban kulcsszerepet betöltő informatikai rendszerek biztonságos és megfelelő működését szolgáló kontrollok áttekintésére, illetve számbavételére és csoportosítására vállalkoztunk. Az elemzés fókuszba helyezi a piaci szféra pénzügyi rendszereit érintően működő kontrollok közül azokat, amelyek az állami rendszerek esetében is alkalmazhatóak lehetnek. Az elemzés eredményeként javaslat tehető a közpénzügyi rendszerek ellenőrzése során figyelembe vehető informatikai kontrollokra, melyek egyrészt az információbiztonságot szolgálják, valamint a szabályszerű feladat-ellátást támogatják. Ezáltal az elemzés hozzájárul az ÁSZ közpénzügyi rendszerek ellenőrzésének továbbfejlesztésére történő felkészüléséhez.

### Az elemzés módszere

Az elemzés alapvetően a nyilvánosan elérhető témát érintő szakirodalom, jelentősebb nemzetközi sztenderdek, valamint az ÁSZ releváns ellenőrzéseinek megállapításaira épült. Az elemzésben továbbá feldogoztuk mind az állami, mind a pénzügyi szolgáltatói szektor pénzügyi rendszereire vonatkozó jogszabályi követelményeket, azokat csoportosítottuk az ellenőrizhetőség szempontjából. Az elemzés keretében a közpénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő Magyar Államkincstár által alkalmazott és üzemeltett központi informatikai rendszerek bemutatásán keresztül kívánunk képet adni az informatikai rendszerek tekintetében kialakítandó kontrollokról, azok működésének fontosságáról.

## A KÖZPÉNZ, KÖZPÉNZÜGY, KÖZPÉNZÜGYI FOLYAMATOK KIEMELT SZEREPLŐI

### A közpénz és közpénzügyek

A téma kapcsán fontos tisztázni, hogy mit értünk a közpénz, illetve a közpénzügyek fogalma alatt, hiszen ezek mentén határozhatók meg az államháztartás közpénzügyi folyamataiban kulcsszerepet betöltő szervezetek.

A közpénz fogalmát a 2020. december 23-tól hatályos Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdése határozza meg. Ennek alapján a „közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.”

A közpénzügyek esetében pedig a következő megközelítést alkalmaztuk az elemzés keretében: „olyan pénzmozgással járó folyamatok ahol a pénzeszközök mozgását közhatalommal rendelkező szervek szabályozzák a közfeladatok ellátása, közszükségletek kielégítése érdekében, a GDP jelentős részének központosításával, illetve ezek újraelosztásával, az államháztartás útján. A közpénzügyek keretében az állam fizetési kötelezettségeket állapít meg, amelyek a pénzügyi fedezetét biztosítják a közfeladatok ellátásának, a közszükségletek kielégítésének” (Orosz, 2017)

### A közpénzügyi folyamatok kiemelt szereplői

Az előbbieket alapján a közpénzügyi folyamatok mindazon tevékenységeket lefedik, amelyek a közpénz kezeléséhez közvetlen vagy közvetett módon kapcsolódnak ezek közül is kiemelten az állam bevételeinek teljesítése (adók beszedése), a javak újraelosztása és az állam mindenkori fizetőképességének biztosítása. Ezek tekintetében kulcsszerepet tölt be a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: Kincstár), az Államadósság Kezelő Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: ÁKK Zrt.) és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV).

A NAV biztosítja a költségvetési bevételek nagyságrendileg 80%-át különböző jogcímek szerinti adóbevételek formájában.

A Kincstár az államháztartás alrendszeri költségvetése végrehajtásának pénzügyi lebonyolításával és finanszírozásával összefüggő, központi kezelést igénylő feladatait az ÁKK Zrt-vel közösen látja el. Ennek keretében a Kincstár feladat körébe tartozik a költségvetés végrehajtása, pénzügyi szolgáltatások nyújtása, a központi illetményszámfejtés, a pályázatos támogatások és a követelések kezelése, szabályszerűségi pénzügyi ellenőrzés az államháztartás önkormányzati alrendszerében, illetve a törzskönyvi és egyéb nyilvántartások vezetése.

A Kincstár központi szerepének keretében kezeli a teljes magyarországi pénzforgalom mintegy 25%-át, közel 13 ezer intézmény számláját vezeti, és mintegy 900 ezer alkalmazott számára végez bérszámfejtést a központosított illetmény-számfejtő rendszerben.

Az államháztartás finanszírozásában a Kincstár mellett az ÁKK Zrt. játszik kiemelkedő szerepet. Az ÁKK Zrt. gondoskodik a központi költségvetés fizetőképességének fenntartásáról, valamint az állam átmenetileg szabad pénzeszközeinek kezeléséről. Ehhez a Kincstár naponta előrejelzést készít az állam napi pénzigényéről, tekintettel a várható bevételekre és a költségvetési kiadásokra. Az ÁKK Zrt. amennyiben többlet mutatkozik gondoskodik annak befektetéséről, amennyiben hiány jelentkezik, intézkedik források bevonásáról.

Az egyes szereplők által ellátott feladatok alapján látható, hogy a közpénzügyi folyamatok tekintetében, mint az államháztartás „bankja”, „könyvelője” és az önkormányzati szektor külső pénzügyi ellenőre központi szerepet tölt be a Kincstár. Ezen feladatai megfelelő ellátása érdekében összetett, az államháztartás mindkét alrendszerét érintő, több szereplő által is alkalmazott központi informatikai rendszereket használ és üzemeltet.

## Ellenőrzési tapasztalatok

A közpénzekkel való szabályszerű, átlátható gazdálkodás, a költségvetési folyamatok megfelelősége és a beszámolási adatok megbízhatósága, ezáltal a gazdasági döntések meghozatala tekintetében alapvető fontosságú, hogy a közpénzügyi folyamatokban központi szerepet betöltő intézmények szabályszerűen, eredményesen és hatékonyan lássák el a jogszabályok által meghatározott feladataikat. Ennek megfelelően az ÁSZ is kiemelten kezeli ezen intézményeket, így több átfogó ellenőrzést is lefolytatott ezen intézményi kör gazdálkodása, feladatellátása és informatikai rendszerei tekintetében.

A következőkben a Kincstárat érintő releváns számvevőszéki ellenőrzések tapasztalataira fókuszál az elemzés, kiemelve a témát érintő lényeges megállapításokat.

A Kincstár közigazgatási hatósági tevékenységének, valamint központosított illetmény-számfejtési rendszerét az ÁSZ még 2014. évre vonatkozóan ellenőrizte. Ennek keretében több hiányosságot is megállapított a családtámogatás, a fogyatékosági ellátások és a törzskönyvi nyilvántartás területén, a nagy összegű átutalások tekintetében, valamint az elektronikus információs rendszerek biztonsági osztályokba történő besorolása esetében.

A közfeladatot ellátó szervek adatvédelemre és az adatok nyilvántartására vonatkozó ellenőrzésről szóló jelentést 2017. évben hozta nyilvánosságra az ÁSZ, mely ellenőrzés érintette a NAV mellett a Kincstárat is. Az ellenőrzés a 2011-2015. évekre vonatkozóan értékelte az adatkezelő szervezetek biztonságos adatkezelése, adatfeldolgozása és a nemzeti adatvagyon védelmének érvényesülését az alkalmazott informatikai és elektronikus rendszereknél a biztonsági előírások teljesülését, a lefolytatott szervezeti ellenőrzéseket, az adattovábbítások, illetve az adatfeldolgozások ki szervezése szabályosságát. Az ellenőrzés szintén az elektronikus rendszerek és a szervezet egészének biztonsági besorolásában tárt fel hiányosságokat, amelyek következtében nem határozták meg teljes körűen és megfelelően az elektronikus adatkezelő rendszerekkel és a szervezet egészével szemben támasztott, az adatok adminisztratív és fizikai biztonságát garantáló előírásokat és elvárásokat.

Az előbbi jelentésekben foglalt megállapítások és azok kezelését biztosító javaslatok tekintetében az utóbbi két évben elvégzett utóellenőrzések<sup>1</sup> alapján a feltárt problémák kezelése érdekében a Kincstár intézkedett. A javaslatok alapján készített intézkedési tervekben foglalt feladatok többségét elvégezte, ennek köszönhetően a feladatellátás, illetve a működési kockázatok csökkentek, vagy megszűntek. Az információbiztonság területét érintően is javulás tapasztalható, a korábban hiányolt rendszerek esetében a biztonsági osztályba történő besorolást a Kincstár elvégezte.

A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap ellenőrzéséről szóló, 2020. évben nyilvánosságra hozott számvevőszéki jelentésben foglaltak is megerősítik az utóellenőrzések során tapasztaltakat. A

<sup>1</sup> Állami Számvevőszék (2019a) - A Magyar Államkincstár ellenőrzési tevékenységének ellenőrzése;

Állami Számvevőszék (2020a) - Az államháztartás információs rendszere, valamint a hivatalos statisztikai szolgálat működésének utóellenőrzése

Kincstár az NCSSZA feladatok ellátását támogató elektronikus információs rendszereit az lbtv. előírásaival összhangban biztonsági osztályba sorolta, annak eredményét informatikai biztonsági szabályzatában rögzítette. A 2014. évet érintő számvevőszéki ellenőrzés során a családtámogatás és a fogyatékosági ellátások keretében megállapított hiányosságok a 2020. évi jelentése alapján megszüntetésre kerültek, a feladatellátás megfelelő volt.

## KÖZPONTI KÖZPÉNZÜGYI RENDSZEREK ÉS ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATAIK

### Központi közpénzügyi rendszerek

Az előzőekben bemutatott szervezetek közpénzügyi feladataikat azok összetettségére, feldolgozandó adatok mennyiségére tekintettel informatikai rendszerek támogatása nélkül nem lennének képesek ellátni. A közpénzügyi rendszerek **a fiskális alrendszer pénzügyi folyamatainak végrehajtását biztosítják elsődlegesen informatikai rendszereken keresztül**. Funkciójuk, hogy a jogszabályokban meghatározott szervezetek és a hozzájuk rendelt feladatok szabályszerű, megbízható és hatékony ellátását biztosítsák.

Ezeken belül kiemelt szerepet kapnak a közpénzügyi rendszerek azon elemei, amelyek a Kincstár üzemeltetési hatáskörébe tartoznak, tekintettel arra, hogy a költségvetés valamennyi pénzmozgása a Kincstáron keresztül valósul meg. Ezen közpénzügyi rendszerek érintik az államháztartás mindkét alrendszerét, azaz a központi alrendszert és az önkormányzati alrendszert is. Így az elemzés a továbbiakban a Kincstár által működtetett kiemelt, az államháztartás szinte egészét érintő közpénzügyi rendszerekre fókuszál.

#### Költségvetési Gazdálkodási Adatgyűjtő-beszámoló Rendszer (KGR-K11)

A KGR projekt elindításáról a Kormány az Új Magyarország Fejlesztési Terv Környezet és Energia Operatív Programja, Elektronikus Közigazgatás Operatív Programja, az Államreform Operatív Programja, Társadalmi Megújulás Operatív Programja, a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Programja, valamint a Regionális Operatív Programok 2007-2008. évekre vonatkozó Akcióterveinek jóváhagyásáról szóló 2142/2007. (VII. 27.) Korm. határozattal döntött. A KGR bevezetésének - a projektalapító dokumentumban rögzített - célja volt, hogy "a költségvetési gazdálkodással kapcsolatos valamennyi feladat átalakításával egyidejűleg, a költségvetési gazdálkodás területén érintett valamennyi szervezet tevékenységét figyelembe véve, a költségvetés-tervezéstől a zárszámadásig tartó folyamat kezelésére, irányítására és végrehajtására egy komplex informatikai megoldást alakítson ki". 2013. március végén a Kincstár vette át üzemeltetésre a KGR megvalósult elemeit.

A KGR projekt során létrehozott modulok támogatják a költségvetés végrehajtásának szigorú ellenőrizhetőségét, valamint adatokat szolgáltatnak mind a pénzügyi kormányzat, mind az ellenőrzést végző szervezetek számára, ezzel biztosítva a pénzügyi-költségvetési kontrolling érvényesülését a költségvetés teljes életciklusára ezeket a modulokat összefoglalóan K11 adatgyűjtő-beszámoló rendszernek nevezik. A rendszer által kezelt folyamatok (Csepreginé et al., 2018):

- az eredeti előirányzat fogadása;
- az elemi költségvetések fogadása;
- az időközi költségvetési jelentés és mérlegjelentés fogadása;
- az éves beszámolók fogadása;
- a beérkezett adatok ellenőrzése, hibák automatikus jelzése az intézmények felé;
- belső adatszolgáltatás a TSH-rendszer (Előirányzat-Gazdálkodási Rendszer) felé;
- külső adatszolgáltatás honlapon a NAV, a KEHI, az MNB, az ÁSZ, a KSH felé;
- a nem teljesített adatszolgáltatás miatti bírságolás alapadatainak előállítása.

## Központosított Illetmény-számfejtő Rendszer Alkalmazás (KIRA)

A központosított illetményszámfejtés az állami, valamint az önkormányzati költségvetési szervezetknél foglalkoztatottak személyi juttatásainak, egészségbiztosítási ellátásainak, illetve a munkáltatókat terhelő közterheknek az elszámolását biztosítja.

A központosított illetményszámfejtés megvalósításának egyik kiemelt célja volt, hogy az államháztartás legjelentősebb kiadási tételeként megjelenő személyi juttatásokról és közterhekről, illetve a létszámról megbízható információk álljanak rendelkezésre a tervezéshez, gazdálkodáshoz és beszámolóshoz.

A jelenleg alkalmazott KIRA program 2016. január 1-től került teljes körűen bevezetésre. Míg a korábban alkalmazott KIR3-ban az adatszolgáltatás jelentős papíralapú adatszolgáltatás alapján, kézi bevittelel történt, a KIRA szélesebb körben biztosítja az elektronikus adatbevitel lehetőségét, valamint egyes folyamatok automatizálását. A foglalkoztató és az illetményszámfejtő hely felelősségi köre elválik. A foglalkoztató a KIRA-ban rögzíti papír alapon, vagy digitalizálva az Ávr. vonatkozó bekezdéseiben meghatározott adatokat. Az illetményszámfejtést a Kincstár ezen adatok alapján végzi, így a foglalkoztató felelőssége a KIRA-ban rögzített adatok és az adatrögzítés helyességére, a Kincstár a számfejtés helyességéért, azaz a KIRA hatályos jogszabályoknak megfelelő működésére terjed ki (Magyar Államkincstár, 2020c)

## Támogatási Életút Bázis Adatok (TÉBA)

Az NCSSZA (Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap) felhasználásával kapcsolatosan a családi, a fogyatékosági támogatás, valamint a vakok személyi járadéka ügyekkel kapcsolatos feladatellátást a TÉBA rendszer támogatja. A TÉBA rendszer olyan országos adatbázis, amely integrált módon fogja össze a központi költségvetésből finanszírozott, személyhez köthető családtámogatási és fogyatékosági támogatási igények befogadását, elbírálását, finanszírozását, valamint a család-, a köznevelési és szociális feladat ellátáshoz kapcsolódó támogatási ellátások folyamatba épített és helyszíni ellenőrzési tevékenységét. Családtámogatási területen az egyéni kérelmek indítása, az előkalkulációk elvégzése és az elbírálás teljes munkafolyamata megy végbe.

A TÉBA főbb adatforrásai:

- A Belügyminisztérium (természetes azonosítók, állandó- és tartózkodási címek),
- a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő (TAJ szám validálása, ellátások ütköztetése),
- az Oktatási Hivatal (tanulói jogviszonyhoz kapcsolódó dokumentumok).

## Kincstári Egységes Számla (KESZ)

Az államadósság finanszírozása és a költségvetési bevételek beszedése, kiadások teljesítése a KESZ-en valósul meg.

A Kincstár az Áht. előírása alapján az MNB-nél Kincstári Egységes Számla elnevezésű számlával rendelkezik. A KESZ-t az MNB vezeti. A KESZ az Áht. előírása szerinti fizetési-számlavezetési tevékenységgel összefüggő pénzforgalom lebonyolítását szolgálja, azaz a költségvetés valamennyi pénzmozgása ezen a számlán keresztül valósul meg. A KESZ napi pénzkészletének egy optimális sávban tartásához szükséges pénzügyi műveletekért az ÁKK Zrt. felel. A Kincstár közreműködik a

KESZ likviditásának kezelésében, melyhez a gyakorlatban a várható kifizetésekre napi bontású likviditási prognózist ad át az ÁKK Zrt. részére. Az adatszolgáltatás formai és tartalmi követelményeire vonatkozó jogi szabályozás nincs.

## A helyi önkormányzatok részére távoli alkalmazásslolgáltatást nyújtó rendszer (ASP)

Az önkormányzati ASP rendszerről szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet alapján az ASP önkormányzati feladatellátást támogató, számítástechnikai hálózaton keresztül távoli alkalmazásslolgáltatást (Application Service Provider, ASP) nyújtó elektronikus információs rendszer. Célja az önkormányzati feladatellátás egységességének támogatása.

Az önkormányzati ASP rendszer több elemből tevődik össze:

- a) szakrendszerek,
- b) keretrendszer,
- c) támogató rendszerek és
- d) önkormányzati adattárház

Az ASP rendszerben a tevékenység támogatásához szükséges ügyviteli, vagy egyéb szoftvereket úgy veszik igénybe, hogy interneten keresztül kapcsolódnak a szolgáltatónál elhelyezett szerverekhez, az ezeken működő adatbázisokhoz és az adatokat kezelő programokhoz. Az adatok tárolása központilag, önkormányzatonként történik, melyekhez csak a jogosultsággal rendelkező felhasználók férnek hozzá. A Kincstár ASP-vel kapcsolatos (informatikai) fő feladatai a bejelentés kezelésének biztosítása, ügyfélszolgálat, valamint a fejlesztési igények, tesztelési feladatok ellátása.

## Ellenőrzési tapasztalatok

Az előzőekben ismertetett rendszerek központi szerepét mutatja, hogy az elmúlt években az ÁSZ ellenőrzési során több ízben is érintette.

A TÉBA rendszer kapcsán az ÁSZ a Kincstár közigazgatási hatósági tevékenységének, valamint központosított illetmény-számfejtési rendszerének 2013-2015. évre vonatkozóan lefolytatott ellenőrzése során megállapította, hogy a TÉBA informatikai rendszer a fellebbezés és a postázási folyamatok hiányzó kontrollja miatt nem támogatta maradéktalanul a jogszabályoknak megfelelő feladatellátást. Az adatvédelem hazai keretrendszerének és egyes kiemelt adatnyilvántartások 2011-2015. évre vonatkozóan lefolytatott ellenőrzése keretében az ÁSZ továbbá megállapította, hogy a TÉBA rendszer esetében a rendszergazdai és adatbázis-szintű hozzáférések nem kerültek naplózásra.

A 2020. évben nyilvánosságra hozott, a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap ellenőrzéséről szóló jelentés alapján a TÉBA rendszert érintően korábban feltárt hiányosságait a Kincstár megszüntette. Az lbtv. előírásaival összhangban biztonsági osztályba sorolta, annak eredményét az informatikai biztonsági szabályzatában rögzítette, illetve a rendszer már megfelelően támogatta a Kincstár vonatkozó feladatait.

A központosított illetmény-számfejtő rendszer alkalmazása során, a több ízben már említett, a Kincstár közigazgatási hatósági tevékenységének, valamint központosított illetmény-számfejtési rendszerének 2013-2015. évre vonatkozóan lefolytatott ellenőrzése alapján nem tartották be a jogszabályi előírásokat. A rendszer működtetésének alapvető feltételeit nem biztosították, mert a

rendszerrel kapcsolatos információbiztonsági kontrollokat nem megfelelően alakították ki. Az ellenőrzési megállapításokra és javaslatokra készített intézkedési tervben foglalt feladatok végrehajtásának utóellenőrzése<sup>2</sup> alapján a feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében a Kincstár intézkedett, ezáltal a rendszerrel és a feladat-ellátással kapcsolatos kockázatok csökkentek.

A 2018. évben nyilvánosságra hozott a Kincstár gazdálkodásának ellenőrzéséről szóló jelentésben foglaltak alapján a belső szabályozások alapján nem volt biztosított az ASP szakrendszereiben képződött adatok védelméről való gondoskodás, így az adatok elkülönített tárolása, az adatgazda helyi önkormányzat kizárólagos hozzáférése és az adatok védelme.

A 2015. évi zárszámadás - Magyarország 2015. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzése során az ÁSZ megállapította, hogy „*az Áhsz. előírásai ellenére a kötelező egyezőségeket biztosító szabályok érvényesítésére kialakított informatikai kontrollok a KGR K11-ben nem az összes beszámoló készítésre kötelezett szervezet esetében működtek.*” továbbá „*Az NGM KAR rendszerében a zárszámadási törvényjavaslat összeállítása során végzett adatmódosítás esetén nem történt visszacsatolás a Kincstár KGR rendszere felé.*” . A rendszerben tapasztalt hiányosságokat a Kincstár megszüntette, amelynek köszönhetően a 2016-2019. évekre vonatkozóan az ÁSZ zárszámadási ellenőrzései alapján a zárszámadási törvényjavaslatok tartalmára vonatkozó jogszabályi előírások teljesítéséhez szükséges KGR K11 esetében megfelelő volt az elektronikus információs rendszerek adatainak sértetlenségét, hitelességét, megfelelőségét befolyásoló főbb kontrollok kiépítettsége és működése.

A közpénzügyi folyamatok informatikai rendszereinek a közpénzekkel való szabályszerű gazdálkodásra, illetve egyéb feladat-ellátásra gyakorolt hatását más számvevőszékek is felismerték. Ennek eredményeképpen az informatikai rendszerek megfelelőségének értékelését nem kimondottan informatikai témájú ellenőrzéseikbe is beépítik. A Dán Számvevőszék 2020 decemberében adta ki a központi kormányzat 2019. évi elszámolásáról szóló ellenőrzéssel<sup>3</sup> kapcsolatos memorandumát. Az ebben foglalt megállapítások alapján jól látszik, hogy az ellenőrzés a pénzügyi elszámolások megfelelősége mellett a folyamatok végrehajtását biztosító informatikai rendszerekre is kitért. Az ellenőrzés több, az informatikai rendszerek hiányosságaira visszavezethető problémát tárt fel. Ezek többek között:

- a késedelmi kamatok nem megfelelő számítása
- az adóügyi nyilvántartásokban szereplő adatok megbízhatatlansága
- számviteli rendszerek informatikai biztonsági problémái.

A nemzetközi kitekintés is jól tükrözi a terület fontosságát, a közpénzügyi folyamatok szabályszerűségére gyakorolt hatását. Ez még inkább megerősíti a számvevőszéki ellenőrzések informatikai rendszerekre történő kiterjesztésének szükségességét

<sup>2</sup> Állami Számvevőszék (2019a) - A Magyar Államkincstár ellenőrzési tevékenységének ellenőrzése;

<sup>3</sup> Report on the audit of the Danish public accounts for 2019 - Report no. 19/2019



## A KÖZPÉNZÜGYI RENDSZEREK SZAKMAI ÉS INFORMATIKAI KÖVETELMÉNYEI

Az előző fejezetben ismertetett szervezetek és közpénzügyi rendszerek esetében lefolytatott számvevőszéki ellenőrzések tapasztalatai rámutatnak, hogy az adott feladat szabályszerű ellátására jelentős hatással van az annak végrehajtását biztosító közpénzügyi rendszer informatikai kialakításának megfelelősége. Fontos azonban kiemelni, hogy egy jól kialakított rendszer sem garantálja a szabályszerűséget, mindazon által jelentősen csökkenti a szabálytalan tevékenységek bekövetkezésének valószínűségét.

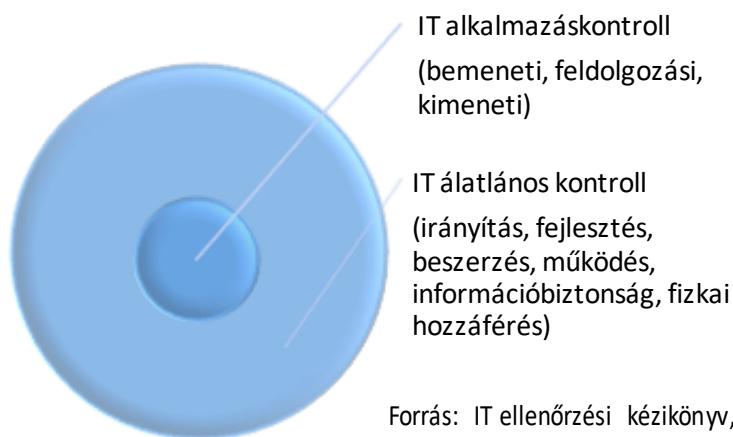
### Államháztartási pénzügyi rendszerei szakmai és információbiztonsági elvárásai

Azon szabályokat és eljárásokat, valamint informatikai megoldásokat, amelyek biztosítják a szervezet rendszereinek és eszközeinek védelmét, az adatainak megbízhatóságát és pontosságát, az irányítási előírásoknak való működésbeli megfelelést kontrolloknak nevezzük. Az informatika tekintetében ezen kontrollokat kettő nagy csoportra bonthatjuk: általános kontrollok és alkalmazáskontrollok.

Az informatikai **általános kontrollok** képezik a szervezet informatikai struktúrájának alapkонтроljait, ezáltal a szervezeti szintű informatikai tevékenységek keretrendszerét adják meg. Ezek közvetlenül nincsenek kapcsolatban az egyes informatikai rendszerekkel, hanem azok fejlesztési, működési és üzemeltetési környezetét határozzák meg. A leggyakoribb általános kontroll területek:

- általános logikai hozzáférés;
- rendszer fejlesztés;
- fizikai hozzáférés;
- változáskezelés;
- rendszer és adatmentés, helyreállítás.

Az **alkalmazás kontrollok** az általános kontrolloktól eltérően az egyes automatizált alkalmazásokhoz külön-külön kapcsolódnak és épülnek be, akár manuálisan. Ezek biztosítják többek között, hogy a bemeneti, a tárolt és kimeneti adatok pontosak, teljesekek, hitelesek és helyesek; az adatok az elvártnak megfelelően, elfogadható időtartamon belül kerüljenek feldolgozásra, illetve a feldolgozás teljes mértékben követhető legyen. Fontos kiemelni, hogy az alkalmazáskontrollok szorosan az üzleti folyamatokhoz, illetve rendszerekhez kötődnek, ebből következik, hogy azok **rendszerenként eltérőek**.

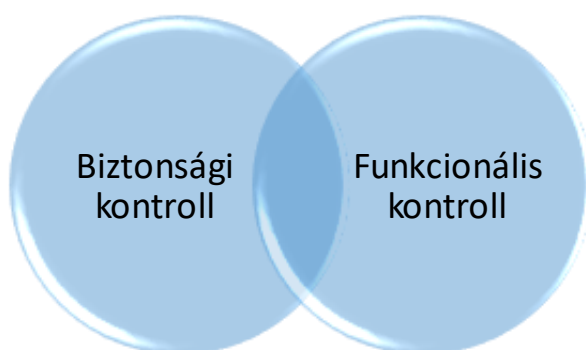


Forrás: IT ellenőrzési kézikönyv, INTOSAI alapján ÁSZ szerkesztés

Az előzőek alapján az alkalmazás kontrollok lehetnek (INTOSAI, 2014):

- az inputot (pl. adatbevitel, eljárások, szabályok, hibakezelési mechanizmusok)
- a folyamatokat (pl.: üzleti szabályok, integritás, automatizált számítások, jóváhagyási mechanizmusok)
- az outputot (pl.: teljesség és pontosság ellenőrzése, kimenet nyomon követése, jelentések, kezelési eljárások), és
- a biztonságot (pl.: ellenőrzési nyomvonalak, naplózás, a felelőségek elhatárolása, adatvédelem) illetően.

Az elemzés keretében az informatikai kontrollok esetében a rendszerek működését érintően egy további csoportosítást is alkalmazunk. Kimondottan a rendszerek informatikai biztonsági, vagyis az adatok sértetlenségét, bizalmasságát és rendelkezésre állását biztosító kontrollokat **biztonsági kontrolloknak**, míg a támogatott feladat szabályszerű és hatékony elvégzését garantáló kontrollokat **funkcionális kontrolloknak** neveztük.



Forrás: ÁSZ szerkesztés

Természetesen az információ biztonsági előírások és a feladatok szabályszerűségét biztosító kontrollok teljes mértékben nem különülnek el, vannak olyan követelmények (pl.: jogosultságkezelés, utólagos nyomon követhetőség biztosítása, utólagos megváltoztathatatlanság biztosítása), amelyek mindkét terület esetében megjelennek. Ezekon felül, azonban vannak egyértelműen elkülöníthetőek is.

Néhány kimondottan biztonsági kontroll: kétfaktoros azonosítás, jelszavak kezelése, titkosítás. Funkcionális kontrollok lehetnek többek között: adatbevitel teljességének és megfelelőségének ellenőrzése, jóváhagyási folyamatok, egymásra épülő tevékenységek sorrendiségének, időbeliségének ellenőrzése, adatok közötti logikai összefüggés ellenőrzése.

Az államháztartási intézmények által alkalmazott informatikai rendszerekkel kapcsolatos információbiztonsági követelmények törvényi szinten kerületek rögzítésre.

A nemzeti vagyon részét képező nemzeti elektronikus adatvagyon, valamint az ezt kezelő információs rendszerek biztonságát az lbtv., valamint annak végrehajtási rendeletei - kiemelten a 41/2015 (VII. 15.) BM rendelet - szabályozzák.

Az lbtv. előírja a hatálya alá tartozó szervezeteknek az általuk használt elektronikus információs rendszerek<sup>4</sup> kötelező, a jogszabályban meghatározott szempontok szerinti biztonsági szintbe sorolásának kötelezettségét, az azokban kezelt adatok **kockázatokkal arányosan** védelmének biztosítását. A jogszabály alapján egyrészt kötelező az **elektronikus információs rendszereket** a bennük kezelt adatok bizalmassága, sértetlensége és rendelkezésre állása szerinti **besorolni** egy 1-től 5-ig tartó skálán, másrészt a rendszerek mellett magát a **szervezetet** és annak a jogszabály által nevesített egyes szervezeti egységeit is **biztonsági szintbe szükséges besorolni** szintén egy 1-től 5-ig terjedő skálán. A besorolás előzetesen elvégzett **kockázatelemzésen kell, hogy alapuljon**, amelyet

<sup>4</sup> lbtv. 1. § (1) bekezdés 14b. pont

minimum három évente felül kell vizsgálni. Az egyes biztonsági osztályokhoz, illetve biztonsági szintekhez kapcsolódó követelményeket, kialakítandó védelmi intézkedéseket a 41/2015 (VII. 15.) BM rendelet és annak mellékletei határozzák meg adminisztratív, fizikai és logikai kategóriákra osztva. Ezen követelmények mind általános, mind alkalmazás kontrollok implementálását határozzák meg és az államháztartás elektronikus információs rendszerei tekintetében az alapvetően **biztonsági kontrollok** csoportjába tartoznak.

Az lbtv. az előírásoknak való megfelelés biztosítása érdekében mind szervezeten belüli, mind szervezeten kívüli ellenőrzési intézményt hozott létre. Az információ biztonsági előírások betartásának belső garanciáját a törvény által definiált elektronikus információs rendszer biztonságáért felelős személy jelenti, akit a szervezet vezetője nevez ki. Ezen személy legfontosabb feladata többek között a jogszabályi megfelelés biztosítása, ennek érdekében ellenőrzések végzése és belső szabályzatok, szerződések véleményezése.

Az információbiztonsági előírások teljesítésének külső ellenőrzését az lbtv. 14. §-a, illetve az elektronikus információs rendszerek biztonsági felügyeletét ellátó hatóságok, valamint az információbiztonsági felügyelő feladat- és hatásköréről, továbbá a zárt célú elektronikus információs rendszerek meghatározásáról szóló 187/2015. (VII. 13.) Korm. rendelet 2. §-a alapján a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat mint hatóság látja el.

A közpénzügyi rendszerek tekintetében az információbiztonsági követelmények mellett alapvető elvárás, hogy azok informatikai kialakítása az egyes feladatok elvégzését meghatározó szabályok betartását messzemenőleg támogassák. Ezen követelményeket a jelenlegi szabályozási környezet nem a közpénzügyi rendszerek keretében alkalmazott informatikai megoldásokkal szemben támasztja, hanem az ellátandó feladatok vonatkozásában. Az egyes rendszerek tekintetében ezek alapvetően **funkcionális kontrollokként jelennek meg**, amelyek az adott folyamat tekintetében meghatározott jogszabályi követelmények vagy egyéb belső szabályzatokban rögzített eljárások betartását hivatottak biztosítani.

A közpénzügyi rendszerek informatikai alkalmazásai esetében kialakítandó funkcionális kontrollok kereteit az államháztartás gazdálkodását meghatározó jogszabályok adják meg. Az Alaptörvény, mint legfelsőbb szintű jogszabály határozza meg a közpénzekkel való gazdálkodás alapvető elveit. Ezen elvek kibontását és a részletes szabályokat az Áht., az Ávr. és az Áhsz. jogszabályok tartalmazzák. Az egyes szervezetek feladatellátásának részletes szabályait ágazati jogszabályok rögzítik.

## Az üzleti szféra pénzügyi rendszerei szakmai és információbiztonsági elvárásai

Az előzőekben érintett központi pénzügyi rendszerek funkcióit, összetettségét és kiterjedését tekintve a pénzügyi szférában használt informatikai rendszerekkel mutat rokonságot, ezért a következőben ezen rendszerekre vonatkozó szabályozás kerül bemutatásra. Ennek célja olyan kontrollok beazonosítása, amelyek jó gyakorlatként az államháztartás területén is alkalmazhatóak, illetve ellenőrizhetőek lennének.

A hazai pénzügyi szférában alkalmazott rendszerekkel szemben támasztott alapvető információbiztonsági követelményeket a Hpt. határozza meg. A Hpt. 67/A. §-a konkrét, ellenőrizhető elvárásokat fogalmaz meg az informatikai rendszerek biztonságára vonatkozóan, így előírja, hogy az alkalmazott informatikai rendszernek biztosítania kell a rendszerelemek zártságát, meg kell akadályozza az informatikai rendszerhez történő jogosulatlan hozzáférést, valamint annak észrevétlen

módosítását. Az általános információbiztonsági zártági követelmények teljesülését adminisztratív, fizikai és logikai intézkedésekkel kell biztosítani, **melyet tanúsítással kötelező igazolni**<sup>5</sup>.

Az informatikai rendszerek védelmére vonatkozó részletes szabályok a pénzügyi intézmények, a biztosítók és a viszontbiztosítók, továbbá a befektetési vállalkozások és az árutőzsdei szolgáltatók informatikai rendszerének védelméről szóló 42/2015. (III. 12.) Korm. rendeletben kerültek meghatározásra. A jogszabályok által elvárt követelmények adaptálását elősegítendő az MNB ajánlásokat dolgozott ki.

A rendszerekkel szemben támasztott követelmények teljesítését az MNB felügyeli.

Az informatikai rendszer biztonságával kapcsolatos szabályozási rendszer kialakításáról, valamint annak **kockázatokkal arányos** védelméről az intézmények maguk gondoskodnak. Ennek során meg kell határozni az információ-technológiával szemben támasztott követelményeket, a használatából adódó biztonsági kockázatok felmérésére és kezelésére vonatkozó szabályokat az informatikai vállalatirányítás, a tervezés, a fejlesztés és a beszerzés, valamint az üzemeltetés, a monitorozás és független ellenőrzés területén. Az informatikai rendszer biztonsági kockázatelemzését legalább kétfévente felül kell vizsgálni

Fontos kiemelni, hogy a 42/2015. (III. 12.) Korm. rendelet és az MNB 8/2020 (VI.22.) számú ajánlása a pénzügyi rendszerekkel szemben alapvető funkcionális követelményeket is meghatároz. A **funkcionális alkalmasság követelményei** magukban foglalják:

- a működéshez szükséges (és jogszabályban előírt) adatok, a Számv. tv. 169. § (5)-(6) bekezdés előírásaival összhangban a pénzeszközök, a pénzügyi eszközök biztonságos nyilvántartását és a tranzakciók utólagos módosíthatóságának tilalmát,
- az intézmény tevékenységével összefüggő országos informatikai rendszerekhez történő közvetlen vagy közvetett csatlakozás lehetőségét,
- a tárolt adatok ellenőrzésére való alkalmasságot,
- a biztonsági kockázattal arányos logikai védelmet, és a sérthetetlenség védelmét, továbbá
- a pénzügyi műveletek szerepkörök szerinti megosztását, az összeférhetetlen szerepkörök elkülönítését.

Az MNB ajánlásaiban ezen felül komolyan támaszkodik az ISACA nemzetközi szervezet által kiadott COBIT keretrendszerben, illetve az ISO/IEC 27001 sztenderdben foglalt informatikai ajánlásokra és javasolja azok figyelembe vétele mentén kialakítani a rendszereket és az informatikai környezetet.

---

<sup>5</sup> A tanúsítás igazolja a rendszer elemek zártágával, az informatikai rendszerhez történő jogosulatlan hozzáférés és észrevétlen módosítás megakadályozásával kapcsolatos, valamint az általános információbiztonsági zártági követelményeknek. Azaz az informatikai rendszer zárt, teljes körű, folytonos és kockázatokkal arányos védelmet biztosít a kezelt adatok bizalmassága, sértetlensége és rendelkezésre állása, valamint az elektronikus információs rendszer elemeinek sértetlensége és rendelkezésre állása szempontjából.

## AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI PÉNZÜGYI RENDSZEREK MEGFELELŐSÉGÉNEK ELLENŐRIZHETŐSÉGE

A korábbi fejezetekben kifejtettek alapján látható, hogy a közpénzügyi rendszerek megfelelőségének ellenőrzése során **alapvetően alkalmazáskontrollok** vehetők figyelembe, **kiegészítve** bizonyos területek esetében - kiemelve az információbiztonságot - olyan **általános kontrollokkal**, amelyek bár szervezeti szintű elvárásokat fogalmaznak meg, mégis az adott rendszer alapvető működését befolyásolják. Az informatikai általános kontrollok ezen túlmenő ellenőrzése kimondottan egy közpénzügyi rendszer ellenőrzése esetében nem célszerű, tekintettel arra, hogy azok a szervezetek teljes informatikai infrastruktúrájára vonatkoznak. Ezek ellenőrzése speciális, teljes körű informatikai ellenőrzések keretében valósíthatók meg, amelyek részét képezhetik az egyes rendszerek megfelelőségének ellenőrzése.

### Biztonsági kontrollok ellenőrizhetősége

Az államháztartás közpénzügyi rendszerei esetében az információbiztonság területét érintően jogszabályi szinten és meglehetősen részletesen kerültek meghatározásra a kialakítandó kontrollok. Az lbtv.-ben előírt biztonsági besorolás elvégzésének szempontjait a 41/2015 (VII. 15.) BM rendelet 1. számú mellékletének 2. pontja határozza meg. Az említett pont ugyan rögzíti, hogy az elvek a besoroláshoz csak iránymutatásként szolgálnak, mindazonáltal azok alapján belátható, hogy a pénzügyi - rendszerek tekintettel az azok által kezelt adatokra és betöltött funkciókra - **minimálisan a 2. biztonsági osztályba tartoznak**. A hivatkozott pontban megfogalmazottak alapján 1. biztonsági osztályú rendszerben jogszabályok által védett, illetve a szervezet ügymenetére, gazdálkodására hatással bíró adatot nem lehet kezelni. Természetesen a szervezetek a 2. biztonsági osztálynál magasabbat is megállapíthatnak a rendszerek által kezelt adatok alapján, de alacsonyabbat semmi képen.

Az előbbi szempont figyelembe vételével a jogszabályokban meghatározott alábbi általános biztonsági kontrollok kiemelt fontossággal jelentkeznek a közpénzügyi rendszerek tekintetében:

- az előírásoknak megfelelő informatikai biztonsági szabályzat kiadása
- besorolások alapját képező kockázatelemzések és azok rendszeres időközönkénti elvégzése
- a szervezetek biztonsági szintbe történő besorolása
- az elektronikus információs rendszerek biztonsági osztályba történő besorolása
- elektronikus információs rendszerekért felelős személy kijelölése

A felsorolt általános biztonsági kontrollok meglétét a 41/2015 (VII. 15.) BM rendelet **minden biztonsági osztály tekintetében előírja**. Az **alkalmazás kontrollok esetében azonban a rendelet a 2. biztonsági osztálytól határoz meg követelményeket**, tekintettel arra, hogy az 1. biztonsági osztályú rendszerekben érzékeny adatot nem lehet kezelni. A jogszabályra támaszkodva ezáltal meghatározható azon alapvető biztonsági alkalmazáskontrollok köre, amelyek megléte nélkül a rendszer nem biztosíthatja a benne kezelt adatok bizalmasságát, sértetlenségét és rendelkezésre állását. Ezeket figyelembe véve az adott rendszernek:

- egyedileg azonosítani és hitelesítenie szükséges a rendszer felhasználóit és azok tevékenységeit;

- a megfelelő szabályzatokkal összhangban érvényesítenie kell a jóváhagyott jogosultságokat az információkhoz és a rendszer erőforrásaihoz való logikai hozzáféréshez;
- az utólagos elszámoltathatóságot és ellenőrizhetőséget biztosító naplózási funkció kialakítása;
- minimálisan rögzítenie kell, hogy milyen események történtek, miből származtak ezek az események, és mi volt ezen események kimenetele;
- a napló fájlokat időbélyegekkel kell ellátnia, illetve biztosítani kell a napló kezelő eszközöket a jogosulatlan hozzáféréssel, módosítással és törléssel szemben.

A megjelölt területek ellenőrzés szempontú kritikusságát az indokolja, hogy ezek szabályozása, illetve implementálásának hiánya vagy nem megfelelőisége a rendszerekben végzett műveletek szabályszerűségét, valamint azok utólagos ellenőrizhetőségét és számon kérhetőségét alapjaiban kérdőjelezi meg.

Az információbiztonság területét érintően a hivatkozott jogszabályok a rendszerekre vonatkozóan az előzőekben felvetett területek mellett további védelmi intézkedés kialakítását írják elő, kimondottan egy 2. biztonsági osztálytól nagyobb besorolású rendszer esetében. Ezek megfelelőségének értékelése során számvevőszéki ellenőrzés keretében a Hatóság által lefolytatott ellenőrzésekre lehet építeni.

## A feladatok szabályszerű ellátását támogató funkcionális kontrollok ellenőrizhetősége

Az államháztartás közpénzügyi rendszerei tekintetében arra vonatkozóan, hogy a folyamatok végrehajtását lehetővé tevő informatikai megoldásoknak milyen alapvető funkcionális szükségességet biztosítaniuk, hogy az adott feladat ellátását megfelelően támogassák, a biztonsági kontrolloktól eltérően, konkrét előírás nincs. Ennek elsődleges oka, hogy a rendszereknek azokon a pontokon szükséges a megfelelő kontrollokkal rendelkeznie, amelyek esetében a folyamat szabályszerűsége tekintetében kockázatok mutatkoznak. Jól látható, hogy ehhez feladatonként és folyamatonként eltérő kontrollokat szükséges kialakítani. Azonban ez azt is jelenti, hogy a kontrollok nem a szervezetekhez kötődnek, vagyis olyan ellátandó feladatoknál, amelyek több szervezet, vagy intézménycsoport esetében azonosak egységes funkcionális elvárások fogalmazhatóak meg.

Ezen funkcionális kontrollok a rendszereken belül alkalmazás kontrollként vannak jelen. A korábbiakban bemutatottak alapján ezek beviteli, feldolgozási és kimentési kontrollok szerint csoportosíthatóak.

Ezen kontrollok ellenőrizhetősége tekintetében a nehézséget az okozza, hogy ezek meglétét jogszabály követelményként - a biztonsági kontrollakkal ellentétben - a rendszerekkel szemben nem írja elő. Ez a feladatok eltérőségére tekintettel teljes mértékben nem is várható el, ugyanakkor a közpénzügyi folyamatok bizonyos területeit érintően, amelyek az államháztartás jelentős számú intézménye esetében jelen vannak, bizonyos mértékig kivitelezhető lenne. Többek között ilyen területet képez az egyes intézmények gazdálkodása, amely alapvető szabályait az Áht. az Áhsz és az Ávr. határozza meg.

A funkcionális követelmények rögzítése az államháztartás tekintetében nem jelent újdonságot. Az államháztartás ügyirat kezelési területét érintően az alkalmazandó rendszerek tekintetében jogszabályi szinten megjelennek az alkalmazható rendszerekkel szemben támasztott alapvető funkcionális elvárások. A közfeladatot ellátó szerveknél alkalmazható iratkezelési szoftverekkel szemben

támasztott követelményekről szóló 3/2018. (II. 21.) BM rendelet fogalmaz meg. Meghatározza többek között az érkeztetéssel, iktatással, iratok kezelésével, folyamattámogatással, biztonsági kontrollokkal, adatmentéssel kapcsolatos fontosabb követelményeket. Ezen felül előírja ezen követelmények **teljesülésének külső fél általi tanúsítását**.

Az alábbiakban az ÁSZ ellenőrzései által rendszeresen érintett gazdálkodási folyamat a kötelezettségvállalás és a kifizetés, illetve az ÁSZ által több ízben is ellenőrzött a családtámogatási szakfeladatok tekintetében jelentkező főbb, a támogató rendszerek által kezelendő kontrollpontokat mutatjuk be.

## Kötelezettségvállalás és azok teljesítése folyamatának kontrolljai

A kötelezettségvállalás, valamint azok pénzügyi teljesítése szinte valamennyi államháztartási szervezetet érint. Ezen folyamat szabályossága alapvető hatást gyakorol az adott intézmény, szervezet és végül a pénzügyi rendszer fiskális alrendszerének szabályszerűségére. Erre az ÁSZ korábbi [cikkében](#) is felhívta a figyelmet. A folyamat alapvető szabályai szinte a teljes államháztartás esetében azonos, ám a jelentkező feladatok ellátását akár szervezetenként eltérő informatikai rendszerek támogathatják. Itt kivételt képeznek az önkormányzatok, amelyeknek kötelező a korábban bemutatott ASP rendszert használni a folyamat bizonyos feladatai vonatkozásában, azonban az ASP sem támogatja a teljes folyamat lebonyolítását.

Az államháztartás alapvető gazdálkodási, számviteli, így a kötelezettségvállalás és azok teljesítésének, kifizetésének alapvető szabályait az Áht, az Áhsz. és az Ávr. határozza meg.

Az államháztartás központi alrendszere esetében az éves költségvetés során megállapításra kerül az a tervezett összeg, amelynek mértékéig a kiadások teljesíthetők, valamint az a bevételi összeg, amennyit a tárgyév során be kell szedni. A végleges költségvetést az elfogadott költségvetési törvény alapján kell elkészíteni a költségvetési szerveknek a Kincstár által meghatározott adattartalommal. Ezeket a keret vagy előre megtervezett összegeket hívjuk összefoglalóan **előirányzatoknak**.

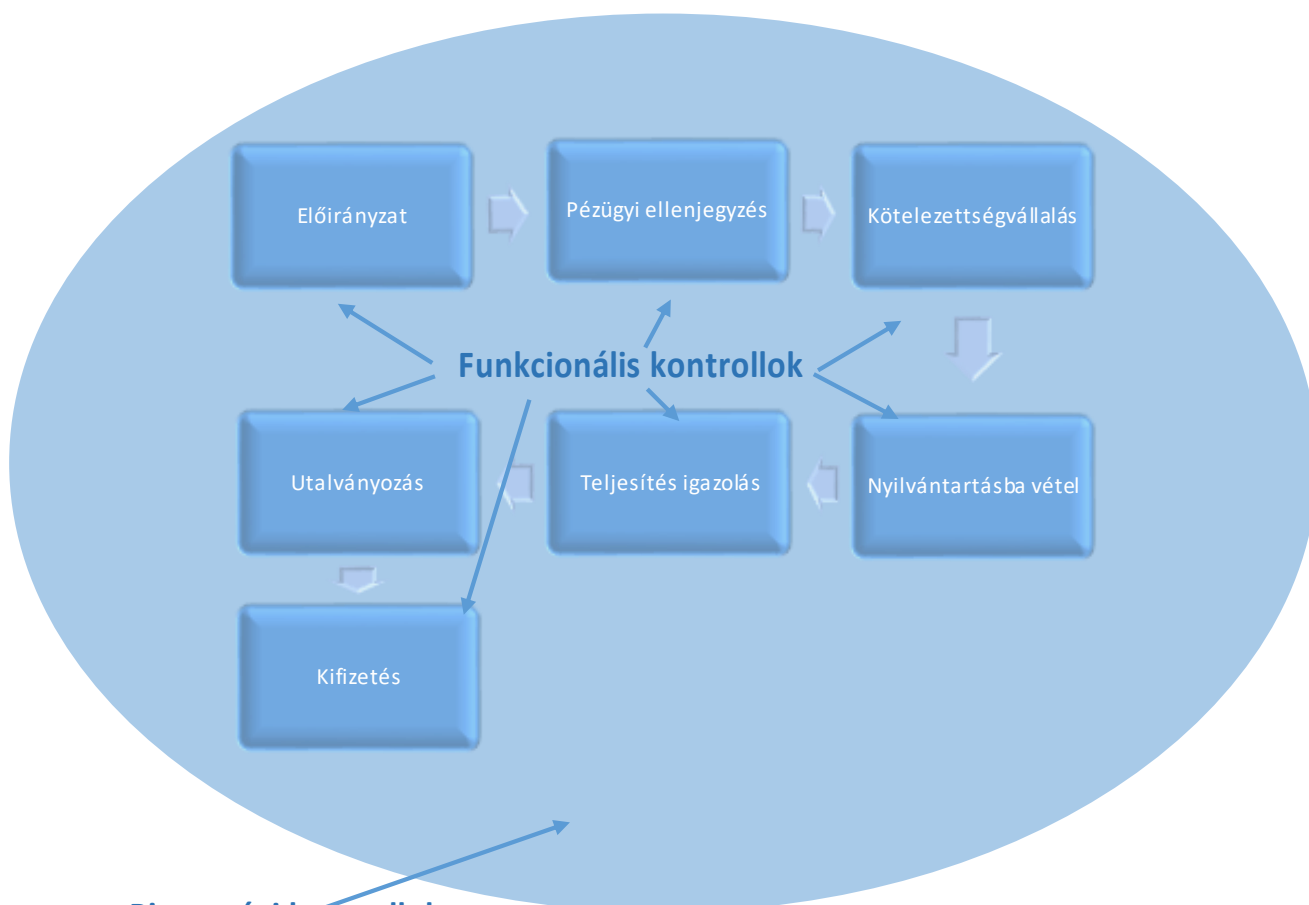
Ezek alapján kiadási előirányzatok igénybevétele (néhány kivételtől eltekintve) **írásbeli kötelezettségvállalás** formájában történik. Azon kifizetések körét, amelyek esetében nem kell írásbeli kötelezettségvállalás, valamint a kötelezettségvállalásra jogosultak körét az Áht. és az Ávr. szabályozza.

Kötelezettséget vállalni csak szabad előirányzat terhére lehet. Ennek kontrolljára szolgál a **pénzügyi ellenjegyzés**. Jogszabály alapján, ezért - néhány kivételtől eltekintve - kötelezettséget vállalni csak ennek megtörténte után lehet. Fontos, hogy az az Áht. és az Ávr. a pénzügyi ellenjegyzés és a kötelezettségvállalás esetében összeférhetlenségi szabályokat és képesítési követelményeket határoz meg.

A kötelezettségvállalások és követelések tekintetében **nyilvántartási kötelme van** az adott intézménynek. A nyilvántartásnak továbbá speciális előírásoknak szükséges megfelelnie, amelyeket az Áht. és az Áhsz. határozza meg.

Az Áht. és az Ávr. vonatkozó részei alapján bevételi előirányzatok javára bevételt elszámolni és a kiadási előirányzatok terhére kifizetést elrendelni - a Kormány rendeletében meghatározott kivételekkel - utalványozás alapján lehet, kiadási előirányzatok terhére történő utalványozásra - a Kormány rendeletében meghatározott kivételekkel - a **teljesítés igazolását**, és az annak alapján végrehajtott érvényesítést követően kerülhet sor.





Forrás: ÁSZ szerkesztés

Kulcskontroll	Lehetséges funkcionális kontrollok
Szabad előirányzat rendelkezésre állása	lista alkalmazása, összehasonlítás, kötelezően kitöltendő mező, hibajelzés, kivételek kezelése
Pénzügyi ellenjegyzés	jóváhagyási kontroll, kötelezően kitöltendő ellenőrző mezők, külön jogosultság kialakítása
Kötelezettségvállalás	sorrendiség (pénzügyi ellenjegyzéshez köti), külön jogosultságok kialakítása, keretösszegek kialakítása, összehasonlítás, hibajelzés
Nyilvántartásba vétel	sztenderdizált mezők, kötelezően kitöltendő mezők, hibajelzés
Teljesítés igazolás	Kötelező mezők, jogosultsági rendszer kialakítása,
utalványozás	sorrendiség figyelése (csak teljesítés igazolást követően), sablon alkalmazása, automatikusan kitöltött mezők, kötelezően kitöltendő mezők, hibajelzés
Kifizetés	jogosultsági rendszer, kétfaktoros azonosítás, sorrendiség (csak utalvány rendelkezésre állása esetén), kötelező mezők



Ahogy az ábrán is látszik a **biztonsági kontrollok** alapvetően nem a folyamat egyes lépéseire kötődnek, hanem a rendszer alapvető működésébe épülnek be. Ezek lehetnek:

- csak egyedi felhasználók létrehozásának lehetősége;
- a rendszerben végzett műveletek teljes körű naplózása;
- a napló fájlok időbélyeggel történő ellátása;
- azonosítás és hitelesítés (pl.: kétfaktoros azonosítás)

## A családtámogatási ellátások folyamata és kontrolljai

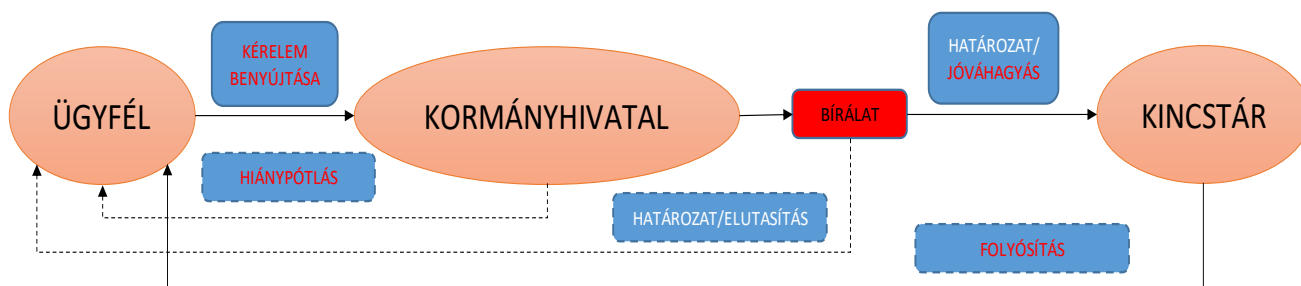
A pénzügyi rendszerek funkcionális megfelelőségének értékelése tekintetében a családi támogatások<sup>6</sup> jogcímcsoporton belül a családi pótlék (nevelési ellátás vagy iskoláztatási támogatás) kérelmén, elbírálásán, folyósításán keresztül próbálja bemutatni, milyen kritikus kontrollpontok jelentkezhetnek.

A feladat kiválasztásának oka, hogy az előzőekben bemutatott folyamattól eltérően a feladat ellátásában több szereplő működik közre, azonban az egyes munkafolyamatokat alapvetően egy külön erre a célra fejlesztett központi pénzügyi rendszer, a TÉBA támogatja.

A korábbiak alapján a főbb kontrollpontok meghatározása a folyamat kockázatos pontjainak azonosítása alapján végezhető el, ezért elengedhetetlen a szabályozási környezet megismerése.

A családtámogatási ellátások tekintetében irányadó szabályokat a Cst., a családtámogatási eljárások általános szabályait, a családtámogatási ellátások folyósításával összefüggő rendelkezéseket, valamint az egyes ellátásokra vonatkozó speciális szabályokat Cst. Vhr. tartalmazza.

A folyósítás folyamatát az alábbi ábra szemlélteti.



Forrás: ÁSZ szerkesztés

A családi pótlék megállapítása iránti kérelmet az Ákr. alapján kell igényelni. A Cst. Vhr. határozza meg a kérelem kötelező tartalmi elemeit. A tartalmilag nem megfelelő kérelem esetén hiánypótlásra történő felszólítás kerül kiküldésre.

A hatósági határozat általános tartalmi követelményeit annak az érintettekkel történő közlésre vonatkozó előírásokat az Ákr. adja meg. A határozatok alapján a családtámogatási ellátásokat a Kincstár (Nyugdíjfolyósító Igazgatósága) a hatóság részéről jóváhagyott utalási állomány alapján végzi.

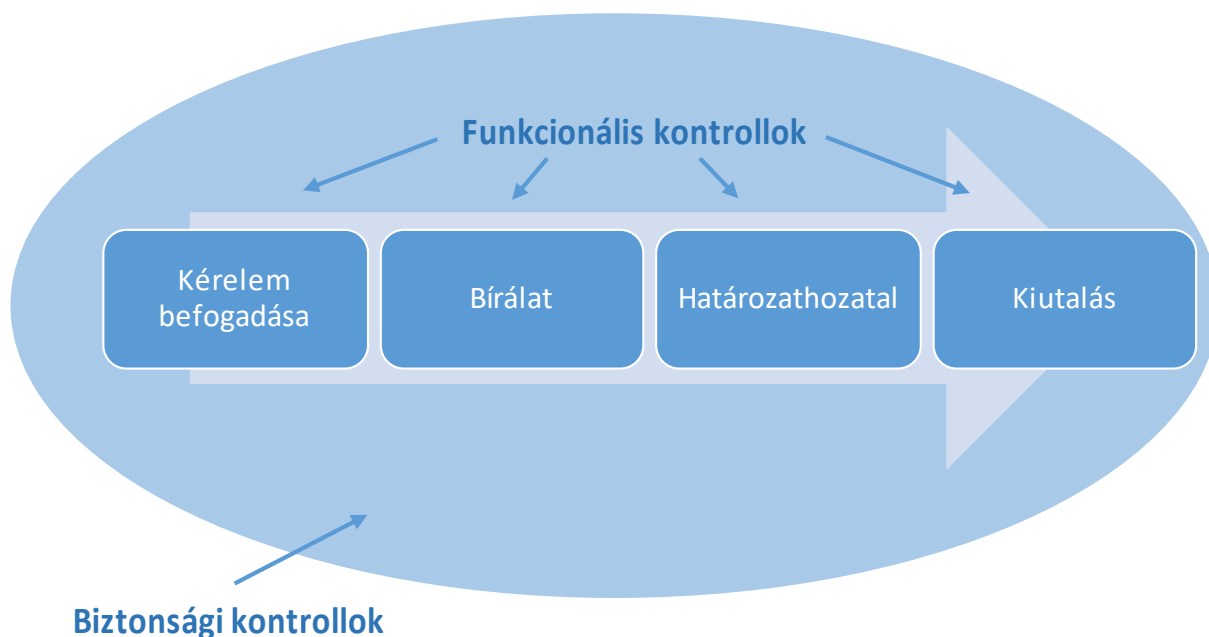
<sup>6</sup> Családi pótlék, anyasági támogatás, gyermek gondozást segítő ellátás, gyermek nevelési támogatás, gyermekek születésével kapcsolatos szabadság megtérítése, életkezeltési támogatás, gyermektartásdíjak megelőlegezése

A bíráló elvégzése és a határozat meghozatalát a kormányhivatalok végzik. A kérelmek elbírálásához jelentős számú külső fél is adatot szolgáltat az eljáró hatóságok részére:

- a szakképzési államigazgatási szerv (Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal) a szakképző intézmény tanulója tanulói jogviszonyának, illetve képzésben részt vevő személy felnőttképzési jogviszonyának és
- az Oktatási Hivatal és a felnőttképzési államigazgatási szerv a felsőoktatási intézmény hallgatója hallgatói jogviszonyának fennállásáról, szüneteléséről és megszűnéséről,
- továbbá a döntéshez szükséges adatellenőrzés céljából adatot kérhet az egészségügyi biztosi szertől, továbbá a polgárok személyi adatait és lakcímét nyilvántartó szertől.

A Cst. előírása alapján a családtámogatási ellátásokat kormányrendeletben meghatározottak szerint kell folyósítani, melyet a Cst. Vhr. alapján a Kincstár (Nyugdíjfolyósító Igazgatósága) a hatóság részéről jóváhagyott utalási állomány alapján végzi.

A folyamat kulcs területei:



Forrás: ÁSZ szerkesztés

Kulcskontroll	Lehetséges funkcionális kontroll
Kérelem kötelező tartalmi elemei	standard beviteli mezők, kötelezően kitöltendő mezők, űrlap alkalmazása
Nem megfelelő kérelem esetén hiánypótlásra felszólítás	jóváhagyási kontroll folyamat, ellenőrző mezők, sablon dokumentumok alkalmazása, automatikusan kitöltött mezők
Külső adatkapcsolatok megfelelése	interfész kontrollok, teljesség ellenőrzése, hibák kezelése
Határozat kötelező tartalmi elemei	sablon alkalmazása, jóváhagyási folyamat, négy-szem elvű felülvizsgálat, automatikus kitöltés

Határozat ellenőrzése kiutalás előtt	Sorrendiség, egymásra épülő folyamatok, feltétel rendszerek alkalmazása
Kiutalás összegének megfelelősége	összehasonlító kontrollok, egyezőség figyelése
Jogsabályi határidők figyelése	figyelmeztető üzenetek

Az előzőekhez hasonlóan a fenti ábrán is látszik, hogy a **biztonsági kontrollok** alapvetően nem a folyamat egyes lépéseire kötődnek, hanem a rendszer alapvető működésébe épülnek be. Ezek lehetnek:

- csak egyedi felhasználók létrehozásának lehetősége;
- a rendszerben végzett műveletek teljes körű naplózása;
- a napló fájlok időbélyeggel történő ellátása;
- azonosítás és hitelesítés (pl.: kétfaktoros azonosítás)

## Pénzügyi rendszerek informatikai megvalósításában rejlő kockázatok

Az informatikai rendszerek esetében megkülönböztetünk úgynevezett „dobozos” termékeket (szoftverek, hardverek), illetve az adott feladatra kifejlesztett megoldásokat. Dobozos termékeknek nevezzük azon szoftver és hardver megoldásokat, amelyek a „polcra levéve” bárki számára elérhetőek és használhatóak, fejlesztésüket nem az alkalmazó szervezet végzi vagy végezteti el. Ezen megoldások általában széles felhasználói réteget céloznak meg, könnyen beszerezhetőek és rövid időn belül használatba vehetőek. A hátrányuk azonban, hogy nem kimondottan az adott feladatra, annak szabályozási környezetére lett kialakítva, így előfordul, hogy bizonyos funkciókat nem vagy csak korlátozottan tartalmaz.

A kifejlesztett alkalmazások, rendszerek általában nagyobb költséggel és több idő alatt alakíthatók ki, mint a dobozos termékek, valamint a nem megfelelően előkészített fejlesztés komoly kockázatokat jelent a megvalósított rendszer későbbi használhatóságára vonatkozóan. Előnye, hogy a fejlesztést végző szervezet teljes mértékben a saját folyamataira és szabályozási környezetére tudja azt szabni, így egy jól megvalósított fejlesztés során a rendszerbe beépítésre kerülnek, mind az információbiztonságot, mind a szabályszerűséget garantáló kontroll megoldások.

Az előzőekben bemutatott kötelezettségvállalás folyamatát érintően az önkormányzatok kivételével, az államháztartás szervezetei különböző rendszereket, megoldásokat alkalmaznak. Ezek általában dobozos termékeket jelentenek, akár feladatonként eltérőket (pl.: a kötelezettségvállalásokat nem a gazdálkodási rendszerben vezetik). Ezek megfelelősége alapvetően a fejlesztők által beépített funkcióktól és kontrollmegoldásoktól függ, amelyek előzetes felmérése kritikus fontosságú a rendszer adott feladatra történő használhatósága szempontjából.

## KÖVETKEZTETÉSEK

A közpénzügyi rendszerekkel szemben támasztott alapvető követelmény, hogy a jogszabályokban meghatározott szervezetek és a hozzájuk rendelt feladatok szabályszerű, megbízható és hatékony ellátását támogassák, valamint az államháztartás információs rendszere számára megbízható adatokat szolgáltatassanak.

Egy közpénzügyi rendszer megfelelőségét biztonsági és funkcionális kontrollok együttesen biztosítják. A biztonsági kontrollok a rendszerek működésének alapvető kereteit adják meg, biztosítják, hogy az adatokhoz csak az arra jogosultak és csak a szükséges mértékig férhessenek hozzá. Ezen kontrollok teszik lehetővé, hogy az adatokkal való műveletek utólag ellenőrizhetőek, nyomon követhetőek legyenek, illetve biztosítsák az adatok megfelelő időben történő rendelkezésre állását. A funkcionális kontrollok ezen keretek közé kerülnek beépítésre a támogatandó feladatnak megfelelően. Erre való tekintettel a biztonsági kontrollok hiányos kiépítettsége olyan kockázatokat hordoz, amelyek a rendszer megbízhatóságát alapjaiban kérdőjelezi meg.

A biztonsági kontrollok kiemelt szerepét jelzi, hogy az azokra vonatkozó követelményeket és az azoknak való megfelelőségi kötelmet az államháztartás intézményei által használt közpénzügyi rendszerek esetében törvényi szinten rögzítette a jogalkotó. A rendszerekben kezelt adatok alapján megállapított 1-től 5-ig terjedő biztonsági osztályok egyre szigorúbb védelmi intézkedéseket írnak elő; a rendszerek biztonsági osztályba történő besorolásának felelőse az alkalmazó szervezet. A besorolás így nem csak rendszerenként, de szervezetenként is eltérő lehet, ami a rendszerek megfelelőségi kritériumainak meghatározásában jelent kihívást. A jogszabályban rögzített elvek alapján azonban - a pénzügyi rendszerekben kezelt adatokra tekintettel - minimum a 2. biztonsági osztály követelményeit teljesíteniük kell a rendszereknek. Ezen osztály által meghatározott védelmi intézkedések képezhetik a rendszerek szabályszerűségi alapkritériumait.

A funkcionális kontrollok a rendszerek azon „képeségei”, amelyek egy adott folyamat tekintetében támogatják, bizonyos esetben ki is kényszerítik a feladatok szabályszerű elvégzését. Az államháztartás közpénzügyi rendszerekre irányadó jelenlegi szabályozási környezet ezen képességek meglétét nem tekinti a rendszerek használhatóságának feltételeként. A jogszabályok az egyes feladatok elvégzése esetében határozzák meg a követelményeket és eljárási szabályokat, azonban néhány kivételtől eltekintve, nem követelik meg azok rendszerekben történő kötelező kialakítását. Tekintettel arra, hogy a funkcionális kontrollok feladatokhoz igazodnak, nem is elvárható, hogy a jogalkotó feladatonként meghatározza ezeket, ugyanakkor az államháztartás jelentős részét érintő területek (pl.: gazdálkodás) esetében alapvető funkcionális kontrollok meglétének kötelmét javasolt megfontolni.

A közpénzügyi rendszerekre irányadó szabályozást összevetve az üzleti, pénzügyi szolgáltatói tevékenységet ellátó szervezetek esetében alkalmazandó előírásokkal, akkor az információbiztonságot illetően sok hasonlóságot vélhetünk felfedezni. A rendszerekkel szemben támasztott követelmények azonos alapelvek mentén kerültek meghatározásra, amelyeket jogszabályok rögzítenek, illetve azok betartását hatóságok felügyelik. A követelmények mélységét tekintve azonban már észrevehető eltérés a pénzügyi szféra javára, amelyek megvalósításának elősegítéséhez az MNB, mint hatóság külön ajánlásokat is kidolgozott.

Az egyik markáns különbséget a külső tanúsítás intézménye jelenti, amely előírja a rendszerek zártságának külső fél általi tanúsítását, meghatározott szempontok alapján. A másik jelentős eltérés

a funkcionális kontrollok tekintetében jelentkezik, ugyanis a pénzügyi szolgáltatók által alkalmazható rendszerekkel szemben az egyes ágazati jogszabályok alapvető funkcionális követelményeket is meghatároznak.

A közpénzügyi rendszerek esetében az informatikai alkalmazások funkcionális kontrolljaira vonatkozóan szabályszerűségi kritériumok nehezen határozhatóak meg. A jogszabály által előírt és kötelezően biztosítandó funkcionális kontrollok alkalmazott informatikai rendszerekben való kialakítása megfelelőségének értékelése, mint az információ biztonsági előírásokat tartalmazó jogszabályokban nem megjelenő, de elvárható, betartandó követelményként való megközelítése mentén lehetséges. Ennek meghatározásához a kiadott sztenderdek és keretrendszerek (COBIT, ISO/IEC 27001, INTOSAI által kiadott ISSAI 5300, WIGITA IT Audit Handbook) mellett az ÁSZ 2018-ban kiadott IT ellenőrzési kézikönyvben foglaltak szolgálhatnak kiindulási alapként.

A közpénzügyi rendszerek esetén külső fél általi tanúsítás követelménye nem jelenik meg jogszabályi szinten, annak ellenére, hogy az államigazgatás más területén (pl.: ügyirat kezelési rendszerek) jogszabály határozza meg, hogy csak előzetesen tanúsított informatikai rendszer alkalmazható. Ennek kiterjesztése a közpénzügyi rendszerekre biztosítaná, hogy az alkalmazandó informatikai megoldások rendelkezzenek olyan alapvető funkciókkal, amelyek biztosítják a rendszer államháztartási környezetben történő alkalmazhatóságát, mind funkcionális, mind információbiztonsági elvárások tekintetében. Ez elsősorban a „dobozos” informatikai megoldások alkalmazhatósága esetében jelente komoly garanciális elemet, amellyel csökkenteni lehetne a nem megfelelő rendszerek miatt bekövetkező szabálytalanságok kockázatát.

Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatok is rámutatnak, hogy a digitalizáció térhódításával a közpénzügyi rendszerek informatikai kialakításának megfelelősége és megbízhatósága egyre inkább a feladatok szabályszerű elvégzésének alapfeltételeit jelentik. Látható, hogy az ÁSZ ellenőrzéseivel érintett területek és rendszerek esetében mind az információbiztonsági, mind a szabályszerű feladat-ellátást biztosító kontrollok kialakításában jelentős javulás tapasztalható. Ezen körülmények indokolják, hogy az ÁSZ ellenőrzéseinek fókuszterületét képezze a közpénzügyi rendszerek megfelelőségének értékelése, akár beépülő modulként, akár önálló ellenőrzésként.

## FOGALOMTÁR, RÖVIDÍTÉSEK

alkalmazás kontrollok	Az üzleti folyamat alkalmazásokba beágyazott kontrolljai
Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
Áhsz	4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről
államháztartás	Közfeladatokat ellátó és finanszírozó gazdálkodási rendszer, azon gazdasági egységek összessége, amelyek politikai felelősségvállalása mellett vesznek részt a jövedelmek és a nemzeti vagyon újraelosztásában, valamint a nem piaci javak előállításában és közreadásában. Kettő alrendszere van: önkormányzati alrendszer és központi alrendszer (Dr. Botos Katalin; Dr. Schlett András; Dr. Halmosi Péter - Államháztartástan)
általános kontrollok	Az informatikai folyamatokba és szolgáltatásokba beágyazott kontrollok
Ákr.	az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
ÁSZ	Állami Számvevőszék
Ávr.	368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
COBIT	Control Objectives for Information and Related Technologies – Információra és a kapcsolatos technológiára vonatkozó kontroll célkitűzések
Cst.	a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény
Cst. vhr.	a 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelete a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról
fiskális alrendszer	a modern pénzügyi rendszer egyik alrendszere, amely az állam különböző gazdasági funkcióihoz szükséges pénzforrások beszedését, újraelosztását, a különböző funkciók megvalósításához szükséges erőforrások rendelkezésre állását (finanszírozás) biztosítja.
Hpt.	2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról
Ibtv.	2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions – Legfőbb Ellenőrzési Intézmények Nemzetközi Szervezete
ISACA	Information Systems Audit and Control Association – Informatikai Auditorok Nemzetközi Szervezete
kockázat	Az a lehetőség, hogy egy olyan esemény történik meg, amely negatívan hat a célok elérésére. (INTOSAI) A kockázat fogalmát általánosságban úgy határozzák meg, hogy valamilyen esemény, tevékenység vagy tevékenység elmulasztása, amely a jövőben valószínűleg bekövetkezik, és akkor negatív vagy esetenként pozitív hatása van az adott szervezet céljainak elérésére.
kockázatkezelés	Az elektronikus információs rendszerre ható kockázatok csökkentésére irányuló intézkedésrendszer kidolgozása.
kulcskontroll	Azok a kontrollok, amelyek elengedhetetlenek a kockázatok egy elfogadható vagy elfogadott szintre való csökkentése érdekében. (ÁSZ Módszertani Útmutató IT alkalmazások folyamatorientált ellenőrzéséhez)
WGITA	INTOSAI Working Group on IT Audit

## FELHASZNÁLT IRODALOM, FORRÁSOK

1. Állami Számvevőszék (2016a) - 2015. évi zárszámadás - Magyarország 2015. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzése ([https://www.asz.hu/storage/files/files/Összes\\_jelentés/2016/16163.pdf?download=true](https://www.asz.hu/storage/files/files/Összes_jelentés/2016/16163.pdf?download=true))
2. Állami Számvevőszék (2016b) - A Magyar Államkincstár ellenőrzése - A Magyar Államkincstár közigazgatási hatósági tevékenységének, valamint központosított illetmény-számfejtési rendszerének ellenőrzése ([https://www.asz.hu/storage/files/files/Összes\\_jelentés/2016/16043.pdf?download=true](https://www.asz.hu/storage/files/files/Összes_jelentés/2016/16043.pdf?download=true)) 2020.10.29. 13:41
3. Állami Számvevőszék (2017a) - Az államháztartás információs rendszere, valamint a hivatalos statisztikai szolgálat működésének ellenőrzése ([https://www.asz.hu/storage/files/files/Összes\\_jelentés/2017/17017.pdf?download=true](https://www.asz.hu/storage/files/files/Összes_jelentés/2017/17017.pdf?download=true)) 2020.10.28. 10:21
4. Állami Számvevőszék (2017b) - A Nemzeti Adó- és Vámhivatal informatikai rendszereinek ellenőrzése (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2017/17086.pdf?download=true>) 2020.10.28. 10:48
5. Állami Számvevőszék (2017c) - Az adatvédelem ellenőrzése - Az adatvédelem hazai keretrendszerének és egyes kiemelt adatnyilvántartások ellenőrzése nemzetközi együttműködés keretében (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2017/17061.pdf?download=true>) 2020.10.28. 11:03
6. Állami Számvevőszék (2017d) - Utóellenőrzések - A Magyar Államkincstár működésének és gazdálkodásának utóellenőrzése (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2017/17129.pdf?download=true>) 2020.11.09. 10:43
7. Állami Számvevőszék (2017e) - 2016. évi zárszámadás - Magyarország 2016. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzése  
<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2017/17208.pdf?download=true>
8. Állami Számvevőszék (2018a) - Elemzés - A Magyar Államkincstárt érintő ellenőrzések tapasztalatai ([https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek\\_tanulmanyok/2018/mak\\_elemzes\\_20180426.pdf?download=true](https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2018/mak_elemzes_20180426.pdf?download=true)) 2020.10.28. 11:22
9. Állami Számvevőszék (2018b) - A Magyar Államkincstár gazdálkodásának ellenőrzése (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2018/18086.pdf?download=true>) 2020.10.28. 11:31
10. Állami Számvevőszék (2018c) - Az állami tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzése - Államadósság Kezelő Központ Zrt. (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2018/18206.pdf?download=true>) 2020.10.28. 11:44
11. Állami Számvevőszék (2018d) - 2017. évi zárszámadás - Magyarország 2017. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzése (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2018/18275.pdf?download=true>)
12. Állami Számvevőszék (2019a) - A Magyar Államkincstár ellenőrzési tevékenységének ellenőrzése (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2019/19032.pdf?download=true>) 2020.10.28. 11:55
13. Állami Számvevőszék (2019b) - 2018. évi zárszámadás - Magyarország 2018. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzése (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2019/19197.pdf?download=true>)
14. Állami Számvevőszék (2020a) - Az államháztartás információs rendszere, valamint a hivatalos statisztikai szolgálat működésének utóellenőrzése (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2020/20097.pdf?download=true>) 2020.10.28. 12:10
15. Állami Számvevőszék (2020b) - Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap ellenőrzése (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2020/20130.pdf?download=true>) 2020.11.16. 09:55
16. Állami Számvevőszék (2020c) - Magyarország 2019. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzése (<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2020/20204.pdf?download=true>)
17. Belovecz Mária - Hideg Istvánné Fiala Szilvia - Halmosi Tímea (2019) - A központi költségvetési szervek ellenőrzésének innovációs tapasztalatai az információs adatszolgáltatási (KGR-K11) rendszer fejlesztése által ([http://real.mtak.hu/106028/1/BELOVECZ\\_Maria\\_HIDEG\\_ISTVANNE\\_FIATAL\\_Szilvia\\_HALMOSI\\_Timea.pdf](http://real.mtak.hu/106028/1/BELOVECZ_Maria_HIDEG_ISTVANNE_FIATAL_Szilvia_HALMOSI_Timea.pdf)) 2020.10.29 9:34



18. Csepreginé Gallasz Andrea, Marsó László, Szablics Bálint, Dr. Török Tamás Pál (2018) - *A költségvetés végrehajtásának elmélete és gyakorlata* ([https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/Csepregine\\_Gallasz\\_Andrea\\_Marsó\\_László\\_Szablics\\_Bálint\\_Török\\_Tamás\\_Pál\\_-\\_A\\_költségvetés\\_végrehajtásának\\_elmélete\\_és\\_gyakorlata.pdf](https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/Csepregine_Gallasz_Andrea_Marsó_László_Szablics_Bálint_Török_Tamás_Pál_-_A_költségvetés_végrehajtásának_elmélete_és_gyakorlata.pdf)) 2020.10.26. 15:17
19. Horváth Irén infojegyzet 2014/5. – *Közpénzek* ([https://www.parlament.hu/documents/10181/73472/Infojegyzet\\_2014\\_5\\_kozpenzek.pdf/064fe951-d2b7-4ac7-b9aa-629368d1f2a8](https://www.parlament.hu/documents/10181/73472/Infojegyzet_2014_5_kozpenzek.pdf/064fe951-d2b7-4ac7-b9aa-629368d1f2a8)) 2020.10.26. 8:51
20. Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség (2013) - *KGR - Költségvetési gazdálkodási rendszer* (<https://kifu.gov.hu/content/kgr-koltsvegvetesi-gazdalkodasi-rendszer>) 2020.10.28. 13:09
21. Kócsáné Horváth Erika – Halász Eszter (KÖZ-GAZDASÁG – 2019/3) - *Az önkormányzati ASP rendszer bevezetésének és használatának tapasztalatai* – (<http://www.retp.eu/index.php/retp/article/download>) 2020.11.02. 9:03
22. Központi Statisztikai Hivatal (2020) - *A bruttó hazai termék (GDP) termelése folyó áron – STADAT 3.1.2.* ([https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_qpt002b.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qpt002b.html))
23. Magyar Államkincstár (2015) – *sajtóközlemény - A Magyar Államkincstár jelentős informatikai projekteket indított* (<http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/ext/sajtoszoba/tartalom/5312/>) 2020.10.26. 9:49
24. Magyar Államkincstár (2017) - *28/2017. (X. 31.) NGM utasítása Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról*
25. Magyar Államkincstár (2018) – *ASP Keretrendszer Felhasználói Kézikönyv* ([alkalmazaskozpont.aspl.gov.hu](http://alkalmazaskozpont.aspl.gov.hu)) 2020.11.08. 15:06
26. Magyar Államkincstár (2020a) – *KGR K11 jogosultságigénylő lap* ([http://www.allamkincstar.gov.hu/files/KGR\\_K11\\_jogosultsagigenyles/KGR\\_K11\\_Kulsos\\_jogosultsag\\_igenylo\\_lap.doc](http://www.allamkincstar.gov.hu/files/KGR_K11_jogosultsagigenyles/KGR_K11_Kulsos_jogosultsag_igenylo_lap.doc)) 2020.10.29. 14:41
27. Magyar Államkincstár (2020b) – *KGR K11 jogosultságigénylés tájékoztató* ([http://www.allamkincstar.gov.hu/files/KGR\\_K11\\_jogosultsagigenyles/K11\\_jogosultsag\\_igenyles\\_tajekoztato.pdf](http://www.allamkincstar.gov.hu/files/KGR_K11_jogosultsagigenyles/K11_jogosultsag_igenyles_tajekoztato.pdf)) 2020.10.29. 14:43
28. Magyar Államkincstár (2020c) – *A központosított illetmény-számfejtési rendszer (KIRA)* ([https://allamhaztartas.kormany.hu/download/6/0a/11000/KIRA\\_tajekoztato.pdf](https://allamhaztartas.kormany.hu/download/6/0a/11000/KIRA_tajekoztato.pdf)) 2020.10.29. 16:02
29. Magyar Államkincstár (2020d) – *KÖZLEMÉNY az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 51. § (2)-(3) bekezdésében, valamint a törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) kormányrendelet 90. § (1) -(6) bekezdéseiben meghatározott, a központi költségvetésből folyósításra kerülő támogatási célú kifizetések kedvezményezettjét terhelő köztartozás vizsgálat és rendezés eljárási szabályairól* ([http://www.allamkincstar.gov.hu/files/Kozponti\\_ktv\\_intezmenyei/tajekoztato\\_anyagok/Kozlemeny\\_koztart\\_KFF\\_20150126.pdf](http://www.allamkincstar.gov.hu/files/Kozponti_ktv_intezmenyei/tajekoztato_anyagok/Kozlemeny_koztart_KFF_20150126.pdf)) 2020.11.04.9:45
30. Magyar Államkincstár (2020e) – *Sajtóközlemény - ASP Központ szakmai tájékoztató napja – 2015.08.26.* (<http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/ext/sajtoszoba/tartalom/5442/>) 2020.11.08. 15:10
31. Magyar Államkincstár (2020f) – *Költségvetési Információk 2020* (<http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsvegvetesi-informaciok/a-2019-evi-kozponti-koltsvegvetes-vegrehajtasanak-adatai/3975/>)
32. Magyar Nemzeti Bank (2020) - *Pénzügyi szervezetek informatikai rendszerének zártságát tanúsító szervezetek jegyzéke* (<https://www.mnb.hu/letoltes/tanusito-szervezetek-jegyzeke.pdf>) 2020.11.11. 09:35
33. Magyar Pénzügyi-Gazdasági Ellenőrök Egyesülete (2019) - *Három éven belül teljesen megújul a Magyar Államkincstár (MÁK) ellenőrzési módszertana* (<https://hirlevel.egov.hu/2019/11/10/harom-even-belul-teljesen-megujul-a-magyar-allamkincstar-mak-ellenorzesi-modszertana/>) 2020.10.28. 14:32
34. Molnár Petronella – Hegedűs Szilárd (2019) – *Kincstári Gazdálkodás* ([https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/Hegedűs\\_Szilárd\\_-\\_Molnár\\_Petronella\\_-\\_Kincstári\\_gazdalkodás.pdf](https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/Hegedűs_Szilárd_-_Molnár_Petronella_-_Kincstári_gazdalkodás.pdf)) 2020.10.26. 11:13
35. Orosz D. (2017). *A közpénzekkel való gazdálkodás keretei.* In: *Vezetés a közjó szolgálatában – Közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment* (szerk. Bábosik Mária)



36. Szablics Bálint – Vertetics Ádám (2017), *KÖZ-GAZDASÁG 2017/4 - Az integritás problémái és fejlesztésének lehetőségei a költségvetés végrehajtásában* ([https://www.academia.edu/34808942/Az\\_integritas\\_problamai\\_es\\_fejlesztesenek\\_lehetosegei\\_a\\_koltsagvetes\\_vegrehajtasaban](https://www.academia.edu/34808942/Az_integritas_problamai_es_fejlesztesenek_lehetosegei_a_koltsagvetes_vegrehajtasaban)) 2020.10.26. 12:27
37. INTOSAI Working Group on IT Audit (WGITA) - (2014) – *IDI HANDBOOK ON IT AUDIT FOR SUPREME AUDIT INSTITUTIONS* ([https://icisa.cag.gov.in/resource\\_files/c60986ef8dd5d4f658df077c1b5dceb7.PDF](https://icisa.cag.gov.in/resource_files/c60986ef8dd5d4f658df077c1b5dceb7.PDF)) 2020.11.30. 09:37
38. Folketinget Rigsrevisionen (2020) - *Report on the audit of the Danish public accounts for 2019 - Report no. 19/2019* (<https://uk.rigsrevisionen.dk/audits-reports-archive/2020/aug/report-on-the-audit-of-the-danish-public-accounts-for-2019>) 2021.03.18. 17:40

## JOGSZABÁLYOK

Magyarország Alaptörvénye

1998. évi LXXXIV. törvény a családok támogatásáról

1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségéről

2001. évi CXX. törvény a tőkepiacról

2007. évi CXXXVIII. törvény a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól

2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról

2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

2011. évi CCVIII. törvény a Magyar Nemzeti Jegybankról

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról

2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Jegybankról

257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet az önkormányzati ASP rendszerről

2013. évi CXCI. törvény a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény végrehajtásáról

2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról

2013. évi CCXXXV. törvény az egyes fizetési szolgáltatókról

2014. évi LXII. törvény a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény végrehajtásáról

2014. évi LXXXVIII. törvény a biztosítási tevékenységről

2142/2007. (VII. 27.) Korm. határozat az Új Magyarország Fejlesztési Terv Környezet és Energia Operatív Programja, Elektronikus Közigazgatás Operatív Programja, az Államreform Operatív Programja, Társadalmi Megújulás Operatív Programja, a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Programja, valamint a Regionális Operatív Programok 2007-2008. évekre vonatkozó Akcióterveinek jóváhagyásáról

368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról

370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről

36/2015. (IX. 24.) MNB rendelet az értékpapírszámla, ügyfélszámla belépési azonosító és jelszó megképzésének módszertanáról, a kapcsolódó adatszolgáltatásról, valamint az adatbiztonsági követelményeket rögzítő szabályzat kötelező tartalmi elemeiről

41/2015. (VII. 15.) BM rendelet az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényben meghatározott technológiai biztonsági, valamint a biztonságos információs eszközökre, termékekre, továbbá a biztonsági osztályba és biztonsági szintbe sorolásra vonatkozó követelményekről

42/2015. (III. 12.) Korm. rendelet a pénzügyi intézmények, a biztosítók és a viszontbiztosítók, továbbá a befektetési vállalkozások és az árutőzsdei szolgáltatók informatikai rendszerének védelméről

310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet a Magyar Államkincstárjáról

3/2018. (II. 21.) BM rendelet a közfeladatot ellátó szerveknél alkalmazható iratkezelési szoftverekkel szemben támasztott követelményekről

## KÖZJOGI SZERVEZETSZABÁLYZÓ ESZKÖZÖK

1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról  
28/2017. (X. 31.) NGM utasítása Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10. | 1364 Budapest 4. Pf. 54

**TEL:** +36 1 484 9100

**email:** [szamvevoszek@asz.hu](mailto:szamvevoszek@asz.hu)

**web:** [www.asz.hu](http://www.asz.hu) | [www.aszhirportal.hu](http://www.aszhirportal.hu)