

Az Állami Számvevőszék
Ellenőrzési Kézikönyve

ÁSZ – Módszertani Kiadványok
Új sorozat 1. szám

Az Állami Számvevőszék Ellenőrzési Kézikönyve

A számvevőszéki ellenőrzés
szakmai szabályai

Második,
tartalmilag korszerűsített
kiadás

Állami Számvevőszék, 2008

Összeállította	a szerkesztői munkacsoport	
Szerkesztők	Ákos Endre	<i>főtanácsadó módszertani szakértő</i>
	Bodonyi Miklós	<i>a Minőségbiztosítási Önálló Osztály vezetője a Módszertani Bizottság tagja</i>
	Horváthné Menyhárt Erika	<i>a Stratégiai Összefoglaló Osztály vezetője az Elnöki Tanácsadó Testület szakmai titkára</i>
	Dr. László Adrienne	<i>jogtanácsos</i>
Főszerkesztő	Dr. Lévai János	<i>az ÁSZ stratégiai főtanácsadója az Elnöki Tanácsadó Testület elnöke a Módszertani Bizottság tagja</i>
Szaklektorok	Bihary Zsigmond	<i>az Államháztartás Központi szintjét Ellenőrző Igazgatóság főigazgatója az Elnöki Tanácsadó Testület tagja</i>
	Dr. Lóránt Zoltán	<i>az Önkormányzati és Területi Ellenőrzési Igazgatóság főigazgatója az Elnöki Tanácsadó Testület tagja</i>
A kiadásért felel	Dr. Csapodi Pál	<i>főtitkár az ÁSZ Módszertani Kiadványok sorozat szerkesztője a Módszertani Bizottság elnöke az Elnöki Tanácsadó Testület tagja</i>

A kézirat lezárva: 2008. május 30.

Tartalomjegyzék

Előszó az első kiadáshoz	vii
Előszó a második kiadáshoz	ix
A szerkesztők megjegyzése	xiii

Első könyv

Elvi alapvetés

I. Az ÁSZ jogállása, ellenőrzési hatásköre, irányítása	5
II. Az INTOSAI nemzetközi standardjainak rendszere	11
III. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek szabályai	18

Második könyv

Magatartásszabály-gyűjtemény

I. A Szabálygyűjtemény hatálya	5
II. Etikai követelmények	6
III. A vezetőkkel szemben támasztott további követelmények	12

Harmadik könyv

A számvevőszéki ellenőrzés minőségirányítási rendszere

Bevezetés	7
I. Általános rendelkezések	8
II. A vezetés és irányítás	14
III. Humánerőforrás-gazdálkodás	24
IV. Az ellenőrzési tevékenység	30
V. A Számvevőszék külső kapcsolatai	59
VI. Folyamatos fejlesztés és javítás	64
Mellékletek	71

Előszó az első kiadáshoz

Az új évezred kezdetén kibontakozó világméretű változások, versenyképességi kihívások új feladatok elé állítják a számvevőszéki ellenőrzést is. A hagyományos pénzügyi szabályszerűségi kontroll és a mikroszféra teljesítmény-ellenőrzései mellett mindinkább teret nyer a kulcsfontosságú nemzetgazdasági folyamatok, közigazgatási, államszervezési tevékenységek komplex értékelése is. A pénzügyi ellenőrzés – a nemzetközi együttműködés hatására – „átlépi a határokat” és fokozatosan, a nemzeti sajátosságok értékeit is megtartva, alapelveit tekintve világméretekben egységesebbé válik. Ennek fontos feltétele, hogy az ellenőrző szervezetek tevékenységei egymással harmonizálhatók és összekapcsolhatók legyenek. Ezt szolgálja az ellenőrzési „technológiák”, módszerek és eljárások egységesítése, a nemzetközi standardoknak megfelelő alkalmazása és fejlesztése.

A nemzetgazdaság és az államháztartás olyan tradicionális, garanciális értékei, mint a közpénzek hasznosításának átláthatósága és elszámoltathatósága továbbra is kulcsfontosságúak. Érvényre jutásuk feltételezi és igényli az ellenőrzési tevékenység egyenletesen jó minőségét, amit a korszerű szakmai szabályozási rendszerek biztosítanak. Ezek meghatározzák a számvevők munkája iránti szakmai követelményeket, munkatársaink kompetenciáját, integritását, függetlenségét, és ezzel személyes védelmüket is szolgálják.

Ennek jegyében készült el az ÁSZ Módszertani Kiadványok sorozat első köteteként – a legjobb nemzetközi gyakorlat adaptációjával, messzemenően támaszkodva az INTOSAI Limai Nyilatkozatára, Etikai Kódexére, Ellenőrzési Standardjaira és az IFAC standardjaira is – ez az összeállítás a számvevőszéki ellenőrzés szakmai szabályairól. Az abban foglaltakat eddig is irányadónak tekintettük, de az egységes és komplex szabályozás ebben a formában most kerül első ízben közreadásra.

Könyvünket – stratégiánknak megfelelően, az ellenőrzési kultúra fejlesztése érdekében – az egyetemi-főiskolai oktatásban is szeretnénk hasznosí-

tani. A felhasználók észrevételei és az oktatási tapasztalatok alapján időről időre megújítjuk e módszertani dokumentumokat, amelyeket azért sem tekintünk lezártak, mert ellenőrzési módszereink és eszköztárunk fejlődése is folyamatos.

A kötetben foglaltak számvevőink számára elnöki utasítással elrendelt kötelező szakmai szabályok, amelyeket azzal ajánlok általában az ellenőrök és ellenőrzöttek, a munkánk iránt érdeklődő parlamenti képviselők, gazdasági és pénzügyi szakemberek figyelmébe, hogy azok képet adnak az Állami Számvevőszék tevékenységéről, miközben hathatósan támogatják számvevőink munkáját, valamint törvényi kötelezettségeink szabályozott és szervezett keretekben megvalósuló szakszerű, színvonalas teljesítését.

Budapest, 2004. július 15.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kovács Árpád', written in a cursive style.

Dr. Kovács Árpád
elnök

Előszó a második kiadáshoz

Közel négy év telt el könyvünk első kiadása óta. Vajon mi indokolja azt, hogy ismét közreadjuk?

Mindenekelőtt az, hogy munkatársaink jól tudták hasznosítani az abban foglaltakat és igénylik, hogy a számvevőszéki ellenőrzés nemzetközi szinten bekövetkezett módszertani fejlődésének újabb eredményeit is megismerhessék, alkalmazhassák. Azt is elvárják, hogy az alapvető szabályok, rendező elvek, az ellenőrzési standardok részletezettebb interpretációjával még biztosabb eligazítást kapjanak munkájukhoz. Ezért a második, tartalmilag korszerűsített kiadásban az alapvető szabályokat jobban részletezzük, viszont mellőzzük némely technikai, eljárási részkérdések terjedelmesebb tárgyalását, lényegére rövidítve közöljük az ÁSZ-ra vonatkozó hatályos joganyagot, emellett háromnyelvű szótárral és kétnyelvű glosszáriummal tesszük teljesebbé a tartalmat.

Az is sürgette az új kiadást – s ez igen lényeges –, hogy stratégiai céljainknak megfelelően időközben kialakítottuk, működtetjük ellenőrzéseink minőségirányítási rendszerét. Ennek újdonságértékét érzékelteti: ez idő szerint a számvevőszékek működését és fejlődését harmonizáló világszervezet, az INTOSAI is csak tervezi, hogy korszerűsödő, bővülő és átstrukturálódó szakmai szabályrendszere részeként megalkotja minőségirányítási standardjait.

Napjainkban az INTOSAI és tagszervezetei jobbra még a szabályszerűségi ellenőrzésekre koncentrálnak és korszerűsítésük érdekében megannyi új (részlet)szabályzat kimunkálását tervezik, illetve végzik. Ám köreikben is mindinkább teret nyer a felismerés, hogy a határokat átívelő globalizációs folyamatok, a demográfiai és az ökológiai változások, nem kevésbé a tudásalapú társadalom kifejlesztésének kihívásai a számvevőszéki ellenőrzés paradigmaváltását igénylik. Az új gazdaság-, sőt társadalomformáló erők, hatásmechanizmusok arra készítetnek, hogy a számvevőszéki tevékenység súlypontjai fokozatosan áthelyeződjenek. A nagyjából szám-

vitelalapú, s elsősorban szervezetekre, illetve azok beszámolóira, nyilvántartásaira összpontosuló vizsgálatok helyett mindinkább olyan ellenőrzésekre, elemzésekre lesz szükség, amelyek az állami (nemzeti) költségvetés, valamint a különböző fejlesztési tervek és programok kialakításához, illetve jóváhagyásához kapcsolódó parlamenti döntési, jogalkotási és ellenőrzési funkciók támogatását szolgálják.

Az INTOSAI több mint félévszázados történetében mérföldkőnek számít, hogy – a makrogazdasági, sőt társadalmi kihívásokat is érzékelve – a 2004. októberben Budapesten rendezett XVIII. Kongresszuson első ízben fogadtak el a küldöttek a világszervezet fejlesztésére irányuló középtávú stratégiai tervet. Azóta a tervnek megfelelően fejlődött a számvevőszékek intézményi kapacitása és szakmai együttműködése, s felgyorsult a kor követelményeihez igazodó ellenőrzésekhez szükséges korszerű szakmai szabályok, standardok kidolgozására irányuló tevékenység is. A legutóbbi, 2007. novemberi, Mexikó-városban lezajlott XIX. Kongresszuson – a kibontakozó modernizálódási irányzat jegyében – a számvevőszékek tanácsadó szerepének kiteljesedésével, az intézmények függetlenségének erősítésével és az ellenőrzési standardok, útmutatók új, strukturált rendszerével kapcsolatos feladatokat határoztak meg.

A (magyar) számvevőszéki ellenőrzés szakmai szabályainak tartalmát, felépítését és belső logikáját – ezt tükrözi módszertani kiadványunk második kiadása is – teljes mértékben megfeleltetjük az INTOSAI megújuló szakmai szabályozási rendszerének. Módszertani fejlesztéseink eredményeként eljutottunk oda, hogy deklarálni tudjuk: a munkánk alapelveit meghatározó Ellenőrzési Elvek és Standardok minden követelménye, szempontja megfelel az INTOSAI standardoknak. Szakmai szabályozásunk elősegíti törvényi kötelezettségeink teljesítését és az ÁSZ stratégiai céljainak valóra váltását, oly módon, hogy mind szemléletileg, mind pedig konkrét előírásait tekintve követi a számvevőszéki tevékenység harmonizálását célul tűző nemzetközi szervezet, az INTOSAI által rendszeresített szabályokat.

A fejlett világ vezető pénzügyi ellenőrző intézményei nem csak arra alkalmasak, hogy a vizsgált szervezetekre nézve „rendet tartsanak” és korrekciókat kezdeményezzenek, sőt az államháztartás egészére nézve jelzéseket adjanak a pénzügyek, a gazdaság biztonságáról, vagy éppen kockázatairól, hanem megbízható, kiegyensúlyozott működésük által arra is

hivatottak, hogy maguk is a közbizalom-teremtés eszközei, társadalmi stabilizáló erők legyenek.

A számvevőszéki ellenőrzés ugyanis már napjainkban is messze más, több, mint különböző vizsgálati technikák alkalmazása és annak alapján a hibák feltárása, a hibajavítás és a szabálytalanságok miatti szankcionálás kezdeményezése. A számvevőszéki ellenőrzés alapvető tartalma és fő célja – amint az a számvevőszéki ellenőrzés „alkotmányából”, a Limai Nyilatkozatból is levezethető – a közfinanszírozás biztonságának a szolgálata, erősítése. A vizsgálatok meggyőznek arról, hogy ez a biztonság fennáll, illetve beavatkozást indukálnak, ha annak hiányát vagy kockázatát tapasztalják.

Mindezek figyelembevételével – ellenőrzéseink alapértékeinek és az ÁSZ küldetésének megfelelően – felelősséget viselünk azért, hogy vizsgálataink, elemzéseink tematikájának és súlypontjainak célirányos meghatározásával az államháztartás kiegyensúlyozott működése, a nemzetgazdaság fenntartható, finanszírozható növekedése, fejlődése, a közpénzek és a köztulajdon átlátható és elszámoltatható hasznosítása szempontjából szignifikáns feladatok megvalósítására összpontosítsuk erőnket, szakmai kapacitásunkat.

Az ellenőrzési bizonyosság, lényegesség és a kockázatokon alapuló megközelítés szempontjainak érvényesítése, az ellenőrzés-szakmai szabályok következetes alkalmazása a feladatok megbízható valóra váltásának megkerülhetetlen feltételeit, egyben garanciáit is jelentik. E garanciák érvényre jutását szolgálja az Állami Számvevőszék Ellenőrzési Kézikönyve, a számvevőszéki ellenőrzések szakmai szabályait magában foglaló módszertani munka tartalmilag korszerűsített második változatának közreadása is.

Budapest, 2008. április 29.



Dr. Kovács Árpád
elnök

A szerkesztők megjegyzése

Könyvünk hat önálló, egymással összefüggő lexikai egységből áll.

Az *első* könyv (az első önálló rész, lexikai egység) elvi alapvetést ad a számvevőszéki ellenőrzés szakmai szabályainak megértéséhez és alkalmazásához, megvilágítva a szabályrendszernek az INTOSAI nemzetközi standardokhoz igazodó filozófiáját, tartalmát és felépítésének logikáját.

A *második*, *harmadik* és *negyedik* könyvek (a Magatartásszabály-gyűjtemény, a Számvevőszéki ellenőrzés minőségirányítási rendszere, valamint az Ellenőrzési Elvek és Standardok) konkrét követelményeket, szabályokat tartalmaznak.

Az *ötödik* könyv (Útmutató a standardok alkalmazásához) az Ellenőrzési Elvek és Standardok érvényesítését szolgáló további követelményeket, szabályokat, valamint a gyakorlati alkalmazást segítő kiegészítéseket és magyarázatokat foglal magában.

A *hatodik* könyv az ÁSZ Módszertani kiadványok 2005 nyarán közreadott kötetének kissé módosított változata. Egyértelművé teszi a pénzügyi ellenőrzés legfontosabb szakkifejezéseinek tartalmát, megadva angol és német megnevezésüket is.

Az első, a negyedik és az ötödik könyvek újak, illetőleg az első kiadáshoz képest megváltozott, korszerűsített tartalommal rendelkeznek.

A harmadik könyv a szabályozási rendszernek az első kiadásban még nem szereplő új elemét, az ÁSZ minőségirányítási rendszerére vonatkozó szabályokat tartalmazza.

Az ellenőrzés-szakmai szabályozás célja, hogy egységes és konzisztens minőségközpontú követelményrendszert alkotva megbízható, tárgyyszerű alapot adjon a számvevőszéki ellenőrzéshez. Ennek a célnak megfelelően adjuk közre kiadványunkat munkatársainknak és tesszük megismerhetővé szakmai szabályainkat az ellenőrzések eredményeit felhasználók, az ellenőrzöttek és más ellenőrzést végző intézmények, szakemberek számára is.

