



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

MÓDSZERTANI ÚTMUTATÓ

**A Magyarország Központi
költségvetéséről szóló
törvényjavaslat Véleményezését
megalapozó ellenőrzéshez**

Jóváhagyom:

Domokos László

elnök

2014. július

A módszertani munkát felügyelte:

Dr. Pulay Gyula
felügyeleti vezető

A módszertani munkát irányította:

Pongrácz Éva
felügyeleti vezető

Összeállították:

Kerekes Gábor
számvevő

Kovács Richárd
számvevő

Steinbacher Anett
számvevő

Kézirat lezárva:

2014. június

TARTALOMJEGYZÉK

RÖVIDÍTÉSEK	3
FOGALOMTÁR	5
MELLÉKLETEK JEGYZÉKE	8
BEVEZETÉS	9
1. A KÖLTSÉGVETÉS FELÉPÍTÉSE, AZ ELŐIRÁNYZATOK TEMATIKUS JELLEMZŐI, ELLENŐRZÉSÉRE KERÜLŐ ELŐIRÁNYZATOK	12
1.1. A költségvetés felépítése	12
1.2. A költségvetési törvényjavaslat előkészítésére, elfogadására vonatkozó határidők	13
1.3. A költségvetés ellenőrzésre kerülő előirányzatai	14
2. A KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYJAVASLAT VÉLEMÉNYEZÉSÉT MEGALAPOZÓ ELLENŐRZÉSI MUNKA ÜTEMEZÉSE ÉS TARTALMA	16
2.1. Az ellenőrzés előkészítése	16
2.2. Az ellenőrzés végrehajtása	17
2.2.1. A költségvetés tervezés megfelelőségi ellenőrzése	18
2.2.2. A költségvetési törvényjavaslat tervezet és a költségvetési törvényjavaslat megalapozottságának ellenőrzése	19
2.2.3. Az államadósság-szabály érvényesülésének ellenőrzése	20
2.2.4. Jegyzőkönyvek készítése	21
2.3. Az ÁSZ jegyzőkönyvekben foglalt előzetes véleményének felülvizsgálata az Országgyűlésnek benyújtandó költségvetési törvényjavaslat alapján	22
2.4. Az előirányzatok minősítése	23
2.4.1. A minősítés szabályai	23
2.4.1.1. Az előirányzatok alátámasztottsága	23
2.4.1.2. A bevételi előirányzatok teljesíthetősége	24
2.4.1.3. A kiadási előirányzat elegendő a közfeladat ellátásához	24
2.4.2. Az előirányzatok megalapozottságának minősítési kategóriái	24
2.4.3. A minősítések alapján felmerülő kockázatok	25
2.4.4. A költségvetés minősítése	25
2.4.5. A minősítés módosításának esetei	26
2.5. A számvevőszéki vélemény összeállítása	26
2.5.1. A számvevőszéki vélemény kialakításának folyamata	26

2.5.2. A vélemény szerkezete és tartalma	27
3. AZ ÁSZ KT RÉSZÉRE VÉGZETT TÁMOGATÓ TEVÉKENYSÉGE A VÉLEMÉNY ELKÉSZÍTÉSÉHEZ KAPCSOLÓDÓAN	29
4. A VÉLEMÉNYADÁST ALÁTÁMASZTÓ ELLENŐRZÉSI BIZONYÍTÉKOK	29
4.1. Bizonyítékok összegyűjtésére vonatkozó általános szabályok	29
4.2. Az ellenőrzés során felhasználandó speciális ellenőrzési bizonyítékok köre és leírása	30
4.3. A bekérendő dokumentumok köre	31
4.3.1. Az ellenőrzés során bekérendő dokumentumok	31
4.3.2. A helyszíni ellenőrzés során, illetve azt követően bekérendő dokumentumok	32
4.4. A KT részére végzett támogató munkához bekért dokumentumok köre	33
5. DOKUMENTÁLÁS	33
5.1. Az ellenőrzési bizonyítékok dokumentálása	33
5.2. A jegyzőkönyv dokumentálása	34

RÖVIDÍTÉSEK

Alapok	elkülönített állami pénzalapok
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye
Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
ÁSZ	Állami Számvevőszék
ÁSZ törvény	2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
ISSAI-ok	A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete által kiadott ellenőrzési standardok (International Standards of Supreme Audit Institutions)
Kincstár	Magyar Államkincstár
KT	Költségvetési Tanács
Gst.	2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
Tájékoztató	Tervezési Tájékoztató

FOGALOMTÁR

Államadósság-szabály	Olyan szabály, amelynek előírásait az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdése tartalmazza. Ennek alapján az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.
Bevételi és kiadási főösszeg	A központi költségvetésről szóló törvény fejezetei bevételeinek és kiadásainak összege. Az Áht. előírásai alapján az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat (költségvetési törvényjavaslat) tárgyalása során november 30-áig egyedi határozatban határozza meg a központi költségvetésről szóló törvény fejezeteinek bevételi és kiadási főösszegét és a központi költségvetés költségvetési egyenlegét.
Csekély súlyt képviselő fejezet	Az adott fejezetek összes kiadási vagy bevételi főösszege nem éri el a központi alrendszer kiadási vagy bevételi főösszegének 3%-át.
Európai uniós forrás	Az Európai Unió költségvetéséből, az Európai Gazdasági Térség Európai Unión kívüli tagállamának költségvetéséből, valamint a Svájci Hozzájárulás szempontrendszerből származó forrás [Áht. 2. § (1) bekezdés g) pontja].
Fejezet	A központi költségvetésről szóló törvényben a költségvetési bevételek és költségvetési kiadások tagolásának legnagyobb egységei [Áht. 14 § (1) bekezdés és 15 § (1) bekezdés].
Felülről nyitott előirányzatok	A központi alrendszer azon – a költségvetési törvény mellékletében felsorolt – előirányzatai, amelyek teljesülése módosítás nélkül eltérhet az előirányzattól.
Fenntartható fejlődés	A fenntartható fejlődés olyan időben előrehaladó folyamat, amelyik kielégíti a jelen igényeit anélkül, hogy csökkentené a jövőbeni generációk képességét, hogy kielégítsék saját igényeiket. ¹ A Kormány által 2007. június 29-én elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia és a hozzá kapcsolódó tagállami jelentés az Európai Unió megújított fenntartható fejlődési stratégiájának végrehajtásáról. A Stratégia fő célkitűzése, hogy elősegítse

¹ Brundtland-jelentés: *Our Common Future*. UN, New York, 1987. Az Egyesült Nemzetek Szervezete kiadványa magyarul is megjelent.

	a hazai társadalmi, gazdasági, környezeti folyamatok összességének közép-, illetve hosszútávon fenntartható pályára való áttérését. A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiát 2013. március 25-én fogadta el az Országgyűlés, középpontjában a nemzeti erőforrások állapota, az eladósító folyamatok, valamint az erőforrások megfelelő karbantartását segítő intézményrendszer áll.
Jegyzőkönyv	Az előirányzatok megalapozottságáról szóló minősítéseket tartalmazó dokumentum, amelyet az ellenőrzést végző számvevő és az ellenőrzött szervezetek szakterület szerint illetékes képviselői is aláírnak.
Költségvetés	A költségvetés a költségvetési évben teljesülő költségvetési bevételek és költségvetési kiadások előirányzott összegét tartalmazza. A bevételi előirányzatok azok teljesítésének kötelezettségét, a kiadási előirányzatok azok felhasználásának jogosultságát jelentik [Áht. 4 § (2) bekezdés].
Költségvetési törvényjavaslat	A Kormány által az Országgyűlésnek az Áht-ban meghatározott időpontig benyújtandó költségvetési törvényjavaslat [Áht. 22 § (2) bekezdés].
Költségvetési törvényjavaslat tervezete	A költségvetési törvényjavaslatnak az államháztartásért felelős miniszter által elkészített, a fejezetet irányító szerv által kidolgozott előirányzatokat, valamint a megalapozáshoz szükséges törvénymódosításokat tartalmazó tervezete, amelyet a Kormány – az Országgyűlésnek való benyújtást megelőzően – megtárgyal.
Makrogazdasági prognózis	A Kormány egy vagy három évre vonatkozó makrogazdasági előrejelzése [Áht. 13/B §].
Megfelelőségi ellenőrzés	Olyan ellenőrzés, amely annak megállapítására irányul, hogy az ellenőrzés tárgyát képező tevékenységek, pénzügyi műveletek, információk és adatok minden lényeges szempontból megfelelnek-e az ellenőrzött szervezetre vonatkozó szabályozásoknak és követelményeknek.
Meghatározó előirányzatok köre	A költségvetési egyenlegcél betartására meghatározó hatást gyakorló, a központi alrendszer bevételi, illetve kiadási főösszegének 0,5%-át elérő, vagy meghaladó összegű előirányzatok, illetve más szűrőfeltételek alapján kialakított előirányzatok köre, amely körbe egy feltétel teljesülése alapján már bekerülhet az előirányzat.
Monitoring táblák	Olyan táblázatok, amelyekben a tárgyévi költségvetési folyamatok nyomon követése céljából a Magyar Államkincstár, a nemzeti adóhatóság, az államháztartásért felelős miniszter által vezetett minisztérium, valamint a fejezetek irányító szervei az ÁSZ részére adatot szolgáltatnak és amelyek elősegítik a tervévi költségvetési törvényjavaslat

Stabil fejezet	megalapozottságának ellenőrzését. Ahol az elmúlt 3 év során az ÁSZ az adott fejezet előirányzatai esetében kockázatot nem jelzett. Az adott fejezeten belül az előirányzatok köre a megelőző, 3 éves időintervallumban nem, vagy minimálisan (az eltérés összege 10%-ot meg nem haladóan) változott.
Szabályszerű	Az előirányzat szabályozási háttere biztosított (az azt megalapozó jogszabály hatályos vagy kihirdetésre került vagy a törvényjavaslatot benyújtották az Országgyűlés részére) és az előirányzatot ezzel összhangban tervezték meg.
Tárgyév	Az az év, amelyben a tervévi költségvetési törvényjavaslatot elkészítik és a véleményezését megalapozó ellenőrzés folyik.
(Tervezési) Tájékoztató	Az államháztartásért felelős miniszter által kidolgozott, a tervezés – Áht. 13. § (1) bekezdése szerinti – részletes ütemtervét és tartalmi követelményeit meghatározó dokumentum.
Tervév	Az az év, amelyre a költségvetési törvényjavaslat készül, és amelynek a költségvetéséről az ÁSZ véleményt mond.
Új előirányzat	Olyan, a tervévi költségvetési törvényjavaslatban újként megjelenő bevételi vagy kiadási előirányzat, amely a tárgyévi költségvetési törvényben még nem szerepelt, azoktól tartalmilag eltér.
Visszatekintő táblák	Olyan táblák, amelyek a tárgyévet megelőző évek előirányzatait és azok teljesítését tartalmazzák.

MELLÉKLETEK JEGYZÉKE

MELLÉKLETEK

- 1. számú A költségvetési törvényjavaslat számvevőszéki véleményezését megalapozó ellenőrzési munka folyamatábrája
- 2. számú Jogszabályok jegyzéke
- 3/A. számú A költségvetési törvényjavaslat bevételi főösszegéhez viszonyított nagyság alapján kiválasztott előirányzatok köre
- 3/B. számú A költségvetési törvényjavaslat kiadási főösszegéhez viszonyított nagyság alapján kiválasztott előirányzatok köre
- 3/C. számú A felülről nyitott előirányzatok köre a tárgyévben és a tervévben
- 3/D. számú Az Állami Számvevőszék által a tervét megelőző három évben történő véleményadás során kockázatosnak ítélt előirányzatok köre
- 3/E. számú Az új előirányzatok köre (a tárgyévi költségvetési törvényben nem szereplő bevételi és kiadási előirányzatok)
- 4. számú A költségvetési előirányzatok és kockázati besorolásuk

BEVEZETÉS

Az Állami Számvevőszék törvényi felhatalmazása

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) – az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (ÁSZ törvény) 5. § (1) bekezdésében meghatározott – feladata, hogy véleményt adjon az Országgyűlés számára a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat megalapozottságáról, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségéről.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényben (Áht.) foglaltak szerint az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot (költségvetési törvényjavaslat) az ÁSZ és a Költségvetési Tanács (KT) véleményével együtt tárgyalja meg.

Az ÁSZ véleménye közvetlenül az Országgyűlés munkáját támogatja a megalapozott döntések meghozatalában, a törvényalkotó munkában.

Az ÁSZ a költségvetési törvényjavaslatról szóló véleményét a központi költségvetési előirányzatok tervezését végző szerveknél (elsősorban az államháztartásért felelős minisztériumnál, illetve a költségvetési fejezetek irányító szerveinél) végzett ellenőrzés alapján alakítja ki. A költségezési törvényjavaslat véleményezését megalapozó ellenőrzés a költségvetési törvényjavaslat országgyűlési zárószavazásáig tart.

Az ÁSZ Módszertani útmutatója

Az ÁSZ Stratégia a hatékony és magas színvonalú feladatellátás alapfeltételeként határozta meg a célokhoz, feladatokhoz illeszkedő módszertani dokumentumok kidolgozását, továbbfejlesztését, valamint a folyamatos, minőségközpontú ellenőrzés-szakmai módszertani fejlesztés fenntartását, a jó nemzetközi gyakorlat adaptálását.

A Módszertani útmutató az ÁSZ Stratégiájával összhangban készült, amely az ellenőrzési tevékenység fejlesztése keretében célként fogalmazta meg, hogy: *„A költségvetés véleményezése új hangsúlyokat kap, figyelemmel a környezeti változásokra, az Európai Uniónak a tagországok költségvetésének előzetes egyeztetésére vonatkozó, bevezetendő szabályaira”.*

Az ÁSZ a Stratégiájában foglaltak alapján ellenőrzéseit az elfogadott nemzetközi standardokat irányadónak tekintve végzi, különös tekintettel a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete szakmai ajánlásaira (ISSAI-okra).

Az ÁSZ a költségvetési törvényjavaslatról minden évben kialakítja és nyilvánosságra hozza véleményét. Az e tevékenysége során felhalmozott tapasztalatokat és eljárásrendet foglalja össze a Módszertani útmutató, ami az ÁSZ törvény 23. § (1) bekezdésében előírtakkal összhangban nyilvános.

Az ÁSZ a költségvetési törvényjavaslat véleményezését megalapozó ellenőrzés végrehajtása során az érvényben lévő ISSAI-ok^{2,3} és módszertani szabályok⁴ alapján jár el. Jelen útmutató a véleményadáshoz kapcsolódó ellenőrzési munka speciális módszertani előírásait tartalmazza.

Az ellenőrzés típusa, célja

Az ÁSZ módszertana alapján a költségvetés véleményezését megalapozó ellenőrzés a megfelelőségi ellenőrzések köréhez tartozik.

A költségvetési törvényjavaslat véleményezését az ÁSZ ellenőrzési programjában meghatározott ellenőrzési céloknak megfelelően kell elvégezni.

Az ellenőrzés általános célja az Áht. 12. § (1) bekezdése alapján annak vizsgálata, hogy a tervezett bevételek közgazdaságilag megalapozottak-e, a tervezett kiadások kizárólag a közfeladatok megfelelő ellátásához szükséges mértékben kerülnek-e jóváhagyásra.

Az ellenőrzési célok az ÁSZ tv. 5. § (1) és – arra figyelemmel, hogy ez az ellenőrzés alapozza meg az ÁSZ KT véleményezési feladatát támogató elemzését – a (13) bekezdésében foglalt kötelezettségének teljesítésére tekintettel kerülnek meghatározásra. Emellett az elfogadott gazdaságpolitikai programokra, a költségvetés szerkezetében bekövetkező változásokra (pl. fejezetek megszűnése, összevonása, átalakítása), valamint a költségvetés tervezésére vonatkozó jogszabályi háttér változására figyelemmel az egyes években további célok kerülhetnek meghatározásra.

A költségvetési törvényjavaslatról készített ÁSZ Vélemény Országgyűlésnek történő benyújtását követően az ellenőrzés célja, hogy a költségvetési törvényjavaslat országgyűlési zárószavazást megelőzően megalapozza az államadósság-szabály alakulásával kapcsolatos KT véleményt.

A KT munkáját támogató tevékenység

Az ÁSZ-nak a költségvetési törvényjavaslat véleményezésével kapcsolatos munkája szorosan összefügg a KT-nak a költségvetési törvényjavaslat (tervezete) véleményezésével egyrészt a véleményezés tárgyát illetően, másrészt abból adódóan, hogy az ÁSZ elnöke a KT tagja. Az ÁSZ elnök KT tagjaként ellátandó feladatait – a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Gst.) 23. § (2) bekezdése értelmében – az ÁSZ a KT által tárgyalt kérdésekhez kapcsolódó elemzéseknek és megállapításoknak a KT rendelkezésére bocsátásával segíti.

Az ÁSZ a KT részére végzett támogató tevékenységét egyrészt a központi költségvetés véleményezéséhez – az ellenőrzött szervezetektől – megkért dokumentumok alapján végzi el. Másrészt, mivel a támogató tevékenység a

²² http://www.issai.org/media/13000/issai_5421_e.pdf,

³ http://www.issai.org/media/13176/issai_1540_e.pdf

⁴ Állami Számvevőszék módszertani kiadványai

költségvetési törvényjavaslat országgyűlési zárószavazásáig tart, valamint kiterjed – az államadósság-szabály értékelése keretében – az államadósság-mutató kidolgozásának értékelésére is, további tájékozódásra és dokumentumkérésre kerül sor az államadósság-mutatóhoz adatokat szolgáltató szervezeteknél [elsősorban az államháztartásért felelős miniszter által vezetett minisztériumnál, a Magyar Államkincstárnál (Kincstár), valamint az Államadósság Kezelő Központ Zrt.-nél].

Jelen Módszertani útmutató a KT munkáját támogató, a költségvetési törvényjavaslat (és tervezete) véleményezési tevékenysége tekintetében az ÁSZ által elvégzett feladatok általános ismertetésére, valamint – a részben megegyező bekérendő dokumentumok miatt – a támogató tevékenység elvégzéséhez szükséges, és a véleményadás keretében bekért dokumentumok megnevezésére terjed ki.

Tekintettel arra, hogy a KT a költségvetési törvényjavaslat tervezettel kapcsolatos véleményében kitér a gazdasági folyamatok értékelésére, az ÁSZ véleményében a törvényjavaslat részét képező makrogazdasági prognózis megbízhatóságát nem minősíti. Ugyanakkor az ÁSZ ellenőrzi a központi alrendszer és az önkormányzati alrendszer, valamint a kormányzati szektor egyéb szervezeteinek adósságát, támogatva ezzel a KT véleményezési tevékenységét az államadósság-szabály érvényesülésével összefüggésben.

1. A KÖLTSÉGVETÉS FELÉPÍTÉSE, AZ ELŐIRÁNYZATOK TEMATIKUS JELLEMZŐI, ELLENŐRZÉSÉRE KERÜLŐ ELŐIRÁNYZATOK

1.1. A költségvetés felépítése

A költségvetés az államháztartás központi alrendszere bevételeinek és az állam központi irányítási, döntési hatáskörébe tartozó kiadásainak adott költségvetési évre szóló pénzügyi terve, amely tükrözi a Kormány gazdaságpolitikai elképzeléseit.

A véleményadást megalapozó ellenőrzés során tekintettel kell lenni a költségvetés szerkezetére vonatkozó jogszabályi előírásokra.

Az Áht. előírásai szerint a központi költségvetésről szóló törvényben a bevételi és kiadási előirányzatok központi kezelésű előirányzatként, fejezeti kezelésű előirányzatként, elkülönített állami pénzalapok előirányzataiként, társadalombiztosítás pénzügyi alapjai előirányzataiként vagy az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek előirányzataiként jelennek meg.

Az Áht. előírása alapján a költségvetési bevételeket és költségvetési kiadásokat a központi költségvetésről szóló törvény fejezetekre tagolva állapítja meg. Külön, önálló fejezet tartalmazza a költségvetési kiadásokat és bevételeket a következő esetekben:

- az Alapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai bevételei és kiadásai alaponként;
- a helyi önkormányzatok támogatásai;
- a Nemzeti Földalappal kapcsolatos vagyon bevételei és kiadásai;
- az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény és a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény hatálya alá tartozó, a Magyar Fejlesztési Bank Zrt. rábízott vagyoni körébe tartozó vagyon bevételei és kiadásai;
- az államháztartás központi alrendszere adósságszolgálatlaltal kapcsolatos bevételei és kiadásai;
- az állam más fejezetbe nem sorolható közvetlen költségvetési bevételei és költségvetési kiadásai.

Az Áht. alapján a fejezetek címekre, alcímekre, jogcímcsoportokra, jogcímekre tagozódnak. Az Alapok költségvetési bevételeit és költségvetési kiadásait tartalmazó fejezet a bevételi és kiadási előirányzatokat cím, alcím szerinti bontásban tartalmazza. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai költségvetési bevételeit és költségvetési kiadásait tartalmazó fejezet a szabályozási

szempontból összetartozó bevételi és kiadási előirányzatokat cím, alcím, jogcímcsoport, jogcím szerinti bontásban tartalmazza.

A költségvetési törvény szöveges része előírásokat tartalmaz az egyes előirányzatok megállapítására, teljesítésére, felhasználására, a központi alrendszeren belüli elszámolásokra, kapcsolatokra, a központi alrendszer önkormányzati alrendszerrel való és államháztartáson kívüli kapcsolataira, valamint a végrehajtással kapcsolatos rendelkezéseket rögzít.

Az Áht. előírásokat fogalmaz meg a költségvetési törvényjavaslat (kötelező) mellékleteire vonatkozóan is.

1.2. A költségvetési törvényjavaslat előkészítésére, elfogadására vonatkozó határidők

A költségvetési tervezés eljárási szabályait, a tervezési folyamat munkaszakaszait az Áht. és az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet szabályozza. A költségvetési törvényjavaslatnak meg kell felelnie Gst.-ben meghatározott követelményeknek is.

A középtávú tervezéssel összefüggésben a Kormánynak április 30-ig⁵ egyedi határozatban kell megállapítania a központi költségvetés bevételeinek és kiadásainak összegét fejezetek szerinti bontásban, valamint költségvetési egyenlegének a költségvetési évet követő három évre tervezett összegét.

Az államháztartásért felelős miniszternek június 30-ig⁶ kell kidolgoznia és az általa vezetett minisztérium honlapján közzétennie a központi költségvetési tervezés részletes ütemtervét, kereteit, tartalmi követelményeit.

A fejezetet irányító szervnek a közzétett tájékoztató alapján kell megterveznie és egyeztetnie az államháztartásért felelős miniszterrel az adott fejezetbe sorolt költségvetési szervek, a központi kezelésű előirányzatok, a fejezeti kezelésű előirányzatok, valamint az Alapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai tervezett bevételeit és kiadásait.

A fejezetet irányító szervek által összeállított költségvetések képezik az alapját a központi költségvetési törvényjavaslat tervezetének, amelyet az államháztartásért felelős miniszter készít el és azt a megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó törvényjavaslattal együtt terjeszti be a Kormány részére.

A Kormány a törvényjavaslat tervezetének megtárgyalását, elfogadását követően október 15-ig⁷ nyújtja be az Országgyűlésnek a költségvetési törvényjavaslatot.

⁵ Áht. 29. § (1) bekezdés

⁶ Áht. 13. § (1) bekezdés

⁷ Áht. 22. § (2) bekezdés

Az ÁSZ a törvényjavaslatnak az államháztartásért felelős miniszter által elkészített, a Kormány által megtárgyalt, a KT részére véleményezésre megküldött tervezete alapján alakítja ki előzetes véleményét a költségvetési törvényjavaslat tervezetéről. Az ennek alapján készített elemzését a KT-t támogató munka keretében a KT rendelkezésére bocsátja.

Ezt követően a Kormány által az Országgyűlésnek október 15-ig benyújtandó törvényjavaslat alapján kerül sor az előzetes vélemény felülvizsgálatára. A végleges véleményt az ÁSZ elnöke benyújtja az Országgyűlés részére.

1.3. A költségvetés ellenőrzésre kerülő előirányzatai

A korábbi évek költségvetési törvényjavaslatainak számvevőszéki véleményezési tapasztalatai alapján az ÁSZ kiszűrte a kockázatosnak nem minősülő előirányzatokat, így erőforrásait a tényleges kockázattal rendelkező területekre összpontosítja.

A kockázatosnak nem minősülő, illetve a központi költségvetésen belül összecsúszásban csekély súlyt képviselő, stabil előirányzatokkal rendelkező fejezetek teljes köre – a korábbi évektől eltérően – nem kerül ellenőrzésre a véleményezést megalapozó ellenőrzés során. Ezen fejezetek közül évente egy fejezet és egy alap kerül ellenőrzésre véletlenszerű kiválasztással. További fejezetek, ezen belül előirányzatok ellenőrzésére kerül sor ebből a körből abban az esetben, ha az ÁSZ a tárgyévi zárszámadás ellenőrzése során, illetve bármely ellenőrzési jelentésben az adott fejezet vagy előirányzat esetében hiányosságokat tár fel. Az ellenőrzésre kiválasztásra kerülő fejezetek meghatározására a tervévi költségvetési törvényjavaslat első tervezetének kézhezvételét megelőzően kerül sor.

A véleményezést megalapozó ellenőrzés alapvetően a költségvetési egyenlegcél betartása szempontjából **meghatározó szerepet betöltő előirányzatokra** (meghatározó előirányzatokra), valamint azok kockázatainak feltárására terjed ki.

A meghatározó előirányzatok körének kialakítására a tervévi költségvetési törvényjavaslat megjelenését megelőzően kerül sor, amelynek célja, hogy meghatározásra kerüljenek azok az előirányzatok, amelyekre a törvényjavaslat véleményezését megalapozó (helyszíni) ellenőrzés során fókuszálni kell.

A meghatározó előirányzatok kiválasztására a központi kezelésű, a fejezet költségvetésében megjelenő, az európai uniós forrással összefüggő, az Alapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai, valamint a helyi önkormányzatok támogatási előirányzatai közül kerül sor.

A meghatározó előirányzatok a központi költségvetésről szóló véleményt megalapozó programíráskor a tárgyévi költségvetési törvény eredeti előirányzatai alapján kerülnek előzetesen kiválasztásra.

A tervévi költségvetési törvényjavaslat megjelenését követően a meghatározó előirányzatok köre kibővül azokkal az újként megjelenő előirányzatokkal, amelyek a tárgyévi költségvetési törvényben nem szerepeltek, így az előzetes

kiválasztás alapján nem kerültek ellenőrzésre. Az ÁSZ ezeknél az előirányzatoknál is elvégzi a megalapozottságra vonatkozó ellenőrzést.

A meghatározó előirányzatokat cím, alcím, jogcímcsoport szinten az alábbi szűrőfeltételek alapján kell meghatározni.

Meghatározónak tekintendő az a bevételi, illetve kiadási előirányzat (cím, alcím, jogcímcsoport), amelyik:

- összege a tárgyévben a központi alrendszer bevételi, illetve kiadási főösszegének 0,5%-át eléri és a rendelkezésre álló információk alapján a tervévben is eléri azt; vagy
- a tárgyévről szóló költségvetési törvényben meghatározott, felülről nyitott előirányzat, illetve a rendelkezésre álló információk alapján a tervévben is annak minősül; vagy
- az ÁSZ véleménye alapján kockázatosnak minősült 3 évre visszamenőleg. Kockázatosnak tekintendő egy előirányzat, ha a megelőző három év véleményezése során az ÁSZ az előirányzatot legalább kétszer kockázatosnak minősítette, illetve ha az ellenőrzést megelőző évben kockázatos minősítésű volt az előirányzat.

Az előirányzat a fenti szűrőfeltétel bármelyikének teljesülése esetén bekerül a meghatározó előirányzati körbe. A meghatározó előirányzatok szűrők alapján történő kiválasztásának munkatáblái a 3/A-3/E. számú mellékletekben találhatóak.

A szűrők alapján történő kiválasztást követően szükséges ellenőrizni, hogy a kiválasztott előirányzatok összege az adott fejezet bevételi, illetve kiadási főösszegének hány százalékát jelenti. Amennyiben az összeg eléri a főösszegek 80-80%-át, további kiválasztásra nem kerül sor. Ha nem éri el a 80%-ot, akkor a soron következő legnagyobb összegű előirányzat(ok) kerül(nek) kiválasztásra. Azon fejezeteknél, amelyeknél a felsorolt szűrőfeltételek alapján nem került egy előirányzat sem a meghatározó előirányzatok körébe a legnagyobb összegű, majd az azt követő legnagyobb összegű előirányzatot szükséges kiválasztani. Minden esetben addig kell a kiválasztást folytatni, amíg a kiválasztott bevételi, illetve kiadási előirányzatok összege eléri a fejezet bevételi és kiadási főösszegének 80-80%-át. Az adott fejezeten belül a kiválasztás alcím mélységig, azon belül a jogcímcsoportok tekintetében nagyságrend szerint, összességében legalább 80%-ot elérő értékben történik. A meghatározó előirányzatokat alcím vagy jogcímcsoport mélységig, amennyiben valamelyik hiányzik, akkor a cím, illetve alcím szintjén kell meghatározni. (Például: egyes fejezetek, fejezeti kezelésű előirányzatok, Alapok.)

A költségvetési törvényjavaslat Országgyűlésnek való Kormány általi megküldése után a meghatározó előirányzatok köre kibővül a javaslatban megjelenő – a tárgyévhöz képest újnak minősülő – előirányzatokkal. Az új előirányzatok kiválasztásának munkatáblája a 3/E. számú mellékletben található.

Az ellenőrzés során vizsgálni kell, hogy az előirányzatok kialakítása során figyelembe vették-e a központi költségvetés bevételeinek és kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének a költségvetési évet követő három évre tervezett összegét (középtávú tervezés).

Az ellenőrzés során az ellenőrzött fejezettől nyilatkozatot szükséges bekérni arról, hogy a fenntartható fejlődés stratégiai kritériumait a minisztériumok a tervezés során szem előtt tartották-e, illetőleg az előirányzatok kialakításánál a megvalósítandó intézkedések hatásaival számoltak-e.

2. A KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYJAVASLAT VÉLEMÉNYEZÉSÉT MEGALAPOZÓ ELLENŐRZÉSI MUNKA ÜTEMEZÉSE ÉS TARTALMA

2.1. Az ellenőrzés előkészítése

Az ÁSZ az ellenőrzést ellenőrzési program alapján végzi. A véleményezési munkát megalapozó ellenőrzési program részletesen meghatározza az ellenőrzést végző számvevők számára az elvégzendő feladatokat, a lefolytatandó ellenőrzési eljárásokat. A programkészítés részét képezi a kockázatosnak nem minősülő fejezetek közül ellenőrzésre kerülő fejezetek kiválasztása és a meghatározó előirányzatok körének kialakítása.

Az ellenőrzési program magában foglalja az ellenőrzés jogalapját, céljait, kritériumait, hatókörét, az ellenőrzési célok teljesítéséhez szükséges ellenőrzési feladatokat. Az ellenőrzési program tartalmazza a meghatározó előirányzatok pontos megnevezését, amelyekre a véleményadást megalapozó ellenőrzés során fókuszálunk.

Az ellenőrzés szervezése során az ellenőrzésvezető meghatározza a számvevők feladatait, elkészíti a kapcsolódó dokumentumokat, megtervezi az egyes fejezeteknél elvégzendő feladatokat és azokhoz hozzárendeli a számvevői kapacitást. Sor kerül az ellenőrzési program megküldésére – a tanúsítványokkal és a monitoring táblákkal együtt – az ellenőrzött szervezetek részére.

Az ÁSZ az ellenőrzési program megküldésével egyidejűleg értesíti az ellenőrzött szervezeteket az ellenőrzési program végrehajtásával kapcsolatban felmerülő adat- és dokumentumszolgáltatási, valamint tájékoztatási kötelezettségükről, amely kötelezettségeket az ÁSZ törvény 28. §-a szabályozza. Az ellenőrzött szervezet folyamatosan biztosítja az ÁSZ részére az ÁSZ által az ellenőrzés előkészítésétől a költségvetési törvényjavaslat zárószavazásáig bekért dokumentumokat (ezen belül tanúsítványok, monitoring táblák stb.), illetve megadja a számvevők részére az általuk kért egyéb, az ellenőrzéssel kapcsolatos tájékoztatást.

Az ellenőrzött szervezeteket az ÁSZ az ellenőrzési program megküldésével egyidejűleg tájékoztatja, hogy az ellenőrzés eredményeit az ÁSZ jegyzőkönyvben rögzíti, amelyet az ellenőrzött szervezet aláírásra jogosult

képviselője is aláír, amellyel egyidejűleg – a jegyzőkönyv tartalmát megismerve – észrevételt tehet.

Az ellenőrzésre történő felkészülés során a számvevők a meghatározott feladataik alapján áttekintik a költségvetési tervezést és annak végrehajtását meghatározó, az ellenőrzött területekhez kapcsolódó hatályos jogszabályokat, valamint az ellenőrzési programban foglaltak alapján felkészülnek a helyszíni ellenőrzésre.

A felkészülés során a főbb feladatok a következők:

- Az előirányzatok tervét megelőző három év tendenciái alapján a vonatkozó évek költségvetési és zárszámadási törvényeinek eredeti előirányzatai és azok teljesítési adatai közötti eltérések értékelése. Az eredeti előirányzathoz való viszonyítással és az eltérések okainak vizsgálatával következtetéseket lehet levonni arról, hogy a tervezés megfelelő, illetve reális volt-e. A munkát a számvevők által kitöltött a program részét képező úgynevezett *visszatekintő táblák* támogatják.
- A tárgyévet megelőző év teljesítési adatainak összevetése az év utolsó napján érvényes előirányzattal: ennek alapján ki kell térni az esetleges előirányzat-módosítások okaira illetve, hogy történt-e előirányzat túllépés, illetve az előirányzattól való elmaradás. Ezt az adott előirányzathoz képest a $\pm 10\%$ -kal történő eltérések esetében kell megvizsgálni. A tárgyévi előirányzatok első féléves időarányos teljesítéseinek értékelése a tárgyévi költségvetési törvény eredeti és módosított előirányzatainak és a Kincstártól, a nemzeti adóhatóságtól, a fejezeteket irányító szervektől, illetve a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaitól, valamint az európai uniós támogatásokat kezelő szervezetektől bekért, az ellenőrzési program részét képező úgynevezett *monitoring táblákban* foglalt adatok alapján történik. Az időarányos teljesítések értékelésekor következtetéseket lehet levonni arról, hogy a tervezés megfelelő, illetve reális volt-e.
- A tárgyévet megelőző év zárszámadásának helyszíni ellenőrzéséről készített számvevői munkaanyagok megismerése, ami hozzájárulhat a tervévi adatokhoz kapcsolódó vélemény kialakításához.
- Az ÁSZ ellenőrzési terve szerinti, már lezárult kapcsolódó ellenőrzések tematikus területenkénti összegyűjtése, amelynek megállapításai információkkal szolgálhatnak a költségvetés véleményezéséhez.

2.2. Az ellenőrzés végrehajtása

Az ellenőrzést az ÁSZ elnöke által jóváhagyott, a tervévi költségvetési törvényjavaslat véleményezését megalapozó számvevőszéki ellenőrzésről szóló ellenőrzési program alapján kell lefolytatni.

Az ellenőrzés végrehajtása során az ellenőrzési programban megfogalmazott szempontok alapján az ellenőrzött szervezeteknél értékelni kell a költségvetési törvényjavaslat tervezetében szereplő előirányzatok kialakításának:

-
- szabályszerűségét, hogy az előirányzat szabályozási háttere biztosított-e, (az azt megalapozó jogszabály hatályos vagy kihirdetésre került-e vagy a törvényjavaslatot benyújtották-e az Országgyűlés részére) és az előirányzatot ezzel összhangban tervezték-e meg,
 - megalapozottságát, hogy a tervezés során figyelembe vették-e a jogszabályok, valamint az előirányzat alakulását lényegesen befolyásoló egyéb tényezők változásait, azok várható költségvetési kihatásait számszerűsítették-e, illetve szükség szerint a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű hatástanulmányokkal alátámasztották-e,
 - teljesíthetőségét (bevételek) és forrásokkal történő ellátottságát (kiadások), hogy a kialakított előirányzat az előző évi tendenciákkal és a tervévre várható értékkel összhangban van-e, továbbá azt, hogy
 - az indokolások helytállóak-e, azok tárgyyszerűen bemutatják-e az előirányzat kialakításánál figyelembe vett legfontosabb tényezőket (pl. jogi háttér, ellátottsági mutatók, fejlesztési elgondolások).

Az ellenőrzés során a számvevők az államháztartásért felelős miniszter által elkészített, a KT részére véleményezésre megküldött tervezete alapján alakítják ki előzetes véleményüket a költségvetési törvényjavaslat tervezetéről. (A költségvetési törvényjavaslat tervezete az Országgyűlésnek való benyújtásig még változhat annak függvényében, hogy a Kormány milyen további változtatási javaslatokat fogadott el.)

A költségvetési törvényjavaslat tervezetét az államháztartásért felelős miniszter által vezetett minisztérium annak Kormány általi elfogadását követően küldi meg az ÁSZ részére (elektronikusan és papíralapon).

2.2.1. A költségvetés tervezés megfélelőségi ellenőrzése

Ennek során értékelni kell az Áht. előírásainak betartását, figyelembe véve a végrehajtására kiadott kormányrendelet előírásait, azaz

- a fejezetet irányító szerv a megtervezett bevételeket és kiadásokat a közzétett Tájékoztatóban megadott határidőig egyeztette-e az államháztartásért felelős miniszterrel;
- a költségvetési törvényjavaslat tervezete elkészítéséhez szükséges adatszolgáltatási kötelezettségüket a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek, valamint a statisztikai módszertan szerinti állami, helyi önkormányzati, nemzetiségi önkormányzati tulajdonban álló jogi személyek teljesítették-e az államháztartásért felelős miniszter részére;
- az államháztartásért felelős miniszter eleget tett-e annak a kötelezettségének, hogy a költségvetési törvényjavaslat tervezetét, valamint az abban foglaltak megalapozásához szükséges új jogszabályokat, illetve a meglévő törvények módosítását tartalmazó törvényjavaslatot Kormány elé terjessze.

Ezekon kívül figyelembe kell venni, hogy a vonatkozó uniós rendeletek⁸ alapján az ún. európai szemeszter keretében az Európai Unió Tanácsa milyen véleményt fogalmazott meg Magyarország adott évi nemzeti reformprogramjáról, illetve hároméves (aktualizált) konvergencia programjáról.

2.2.2. A költségvetési törvényjavaslat tervezet és a költségvetési törvényjavaslat megalapozottságának ellenőrzése

A költségvetési törvényjavaslat és tervezete megalapozottságának megítélése a rendelkezésre álló dokumentumok, információk alapján, elemzéssel történik a meghatározónak minősített előirányzatok tekintetében.

A makrogazdasági mutatók alakulásától függő bevételi és kiadási előirányzatok megalapozottságát annak alapján értékeli, hogy azok összhangban vannak-e a makrogazdasági prognózisban foglaltakkal. Az ÁSZ a törvényjavaslat részét képező makrogazdasági prognózis megbízhatóságát nem minősíti. Az ÁSZ-nak nem feladata továbbá, hogy a költségvetési törvényjavaslatban tükröződő gazdasági- és társadalompolitikai prioritásokról véleményt mondjon.

Az alátámasztottság, teljesíthetőség, illetve a kockázatok megítélésénél figyelembe kell venni az előző évek során feltárt hiányosságok, problémák okait, az ezek megszüntetésére tett intézkedések végrehajtását, az intézkedések tervezéssel kapcsolatos hatásait, valamint, hogy a fejezet által – a még fennálló problémák megszüntetésére – tett javaslatokat az államháztartásért felelős minisztérium elfogadta-e.

A kialakított előirányzatoknak a Tájékoztató előírásainak is meg kell felelniük, a fejezeti főösszegekben megjelenő támogatás az államháztartásért felelős miniszter által vezetett minisztérium által meghatározott keretszámot nem haladhatja meg.

A tervezett előirányzati összegeket a korábbi évek teljesítési adataihoz, a tárgyévi várható teljesítéshez, az ellátandó közfeladathoz, a jogszabályi és a vállalt kötelezettségben megfogalmazódó determinációkhoz, a stratégiákban, hatástanulmányokban foglaltakhoz szükséges viszonyítani, figyelembe véve az előirányzatokat megalapozó számításokat. Meg kell győződni arról, hogy a kialakított előirányzat nagyságrendileg megfelel-e a fejezetet irányító szerv vagy egyéb szervezet által készített hatástanulmány, illetve a megalapozó számítások szerinti összegnek, összhangban van-e az előző évi tendenciák által előre jelezhető értékkel. Eltérés esetén az eltérés indokolásáról az előirányzat kialakításáért felelős szervtől nyilatkozatot szükséges kérni. Meg kell győződni arról is, hogy az előirányzatok kialakításánál figyelembe vették-e a tárgyévi, illetve tervévi költségvetési egyenlegcél betartása érdekében hozott

⁸ A makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló, 2011. november 16-i 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendelet.

takarékossági intézkedéseket, különösen az aktuális kormányprogramokban meghatározottakat.

A központi költségvetés egészének megítélését befolyásolja a központi tartalékokra képzett összeg nagyságrendje. A tartalékok értékelése annak alapján történik, hogy azok várhatóan fedezetet nyújtanak-e az ÁSZ által feltárt és a 2.4.3. pontban leírtak szerint számszerűsített kockázatok kezelésére.

Az előirányzatok alátámasztottságának, teljesíthetőségének, ezen keresztül kockázatoságának szakmai megítélése során a következő tényezőket kell figyelembe venni:

- az előirányzat összege, felülről való nyitottsága;
- az előirányzat jogszabályi háttérének megléte;
- az előirányzatra vonatkozó háttérszámítások megléte;
- az előirányzatra vonatkozó múltbéli tapasztalatok;
- az előirányzat teljesítéséhez szükséges egyéb feltételek kialakítása;
- az előirányzat érintettsége a szerkezeti reformok keretében.

Azokon a területeken, ahol az előirányzatok tervezése matematikai-statisztikai modelleken alapul, az ellenőrzés elsődleges feladata annak megállapítása, hogy az alkalmazott modellekben az államháztartásért felelős miniszter által vezetett minisztérium által előre jelzett makropályának megfelelő feltételrendszert alkalmazták-e, azonban az ÁSZ a törvényjavaslat részét képező makrogazdasági prognózis megbízhatóságát nem minősíti.

Az előirányzatok tervezése megalapozottságának megítélését támogatják a fejezetet irányító szervek által kitöltött tanúsítványok, a monitoring táblák, a várható és időarányos teljesítés összevetése, az ellenőrzés rendelkezésére bocsátott tervezési dokumentumok, a helyszínen beszerzett információk.

2.2.3. Az államadósság-szabály érvényesülésének ellenőrzése

A költségvetési törvényjavaslat tervezete és törvényjavaslat véleményezése kiterjed az államadósság-szabály érvényesülésének ellenőrzésére. Első körben az ellenőrzött szervezetek részére előzetesen kiküldött, általuk kitöltött tanúsítványok adatainak ellenőrzése alapján alakítja ki véleményét az ÁSZ az államadósság-szabály érvényesüléséről. Az ÁSZ vizsgálja, hogy az adatszolgáltatásra kötelezett szervezetek által küldött adatok teljes körűek-e, nyilvántartásuk szabályszerű-e, valamint ellenőrzi az államadósság összetevőit, az alrendszereket, így a központi alrendszer és az önkormányzati alrendszer, valamint a kormányzati szektor egyéb szervezeteinek adósságát a rendelkezésre álló adatok alapján. Továbbá értékeli az államháztartásért felelős minisztérium által átadott, az államadósság-mutatóval kapcsolatos adatok, számítások megalapozottságát. Második körben – a KT zárószavazás előtti állásfoglalását megalapozó elemzés elkészítése keretében – az adatok

feldolgozását követően az államadósság összetevőinek időközben bekövetkezett változását, az alrendszerek, így a központi alrendszer és az önkormányzati alrendszer, valamint a kormányzati szektor egyéb szervezetei adósságának változását, az adatok teljes körűségét ellenőrzi az ÁSZ. Ellenőrzésünk az államadósság-mutató számlálóját érinti. A nevezőben szereplő GDP esetében elfogadjuk a Kormány által prognosztizált GDP adatot, azonban ellenőrizzük a költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzatok megtervezésekor és az államadósság-mutató kidolgozása során felhasznált GDP adat egyezőségét.

2.2.4. Jegyzőkönyvek készítése

A helyszíni ellenőrzés során a számvevők a minisztériumok és egyéb költségvetési szervek tervezési dokumentumai, azaz a költségvetési törvényjavaslat – Kormánynak benyújtott – tervezete alapján a 2.2.1., 2.2.2. és 2.2.3. pontoknak megfelelően, az ellenőrzési programban foglalt szempontok alapján elvégzik az ellenőrzést.

Az ellenőrzés alapján előzetes véleményt alakítanak ki az előirányzatok teljesíthetőségéről, alátámasztottságáról. A számvevők ellenőrzési megállapításait és előzetes véleményüket *jegyzőkönyvekben* rögzítik. A jegyzőkönyveket az ellenőrzött szervezetek szakterület szerint illetékes képviselői is aláírják, illetve lehetőségük van észrevételt tenni. Az észrevételt a számvevő az Országgyűlésnek benyújtásra kerülő költségvetési törvényjavaslat alapján történő felülvizsgálat során elfogadhatja, amennyiben azt megalapozottnak ítéli meg. Mindazonáltal az előzetesen kialakított véleményét számvevő az észrevételek alapján továbbra is fenntarthatja.

A jegyzőkönyvek tartalmazzák, hogy az ellenőrzött szervezetek kötelesek az ÁSZ részére megküldeni a költségvetési törvényjavaslat Országgyűlésnek történő beterjesztéséig elkészülő további megalapozó számításokat, háttéranyagokat, és egyéb, a megalapozottságot, teljesíthetőséget befolyásoló dokumentumot különösen a következő esetekben:

- Az ÁSZ a szabályszerűséget és a megalapozottságot érintően hiányosságokat, problémákat tárt fel az előzetes (a minisztériumok és az egyéb költségvetési szervek által kidolgozott) tervek alapján és azt a jegyzőkönyvben is rögzítette.
- Az Országgyűlésnek benyújtott költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzat összege $\pm 10\%$ -kal eltér az előzetes tervekben foglaltaktól.

A szabályszerűséget és a megalapozottságot érintően feltárt hiányosság, problémák esetében a felülvizsgálatot a költségvetési törvényjavaslat Országgyűlésnek történő beterjesztéséig elkészülő további megalapozó számítások, háttéranyagok, és egyéb, az alátámasztottságot, teljesíthetőséget befolyásoló dokumentumok alapján végzi el az ÁSZ.

Azon előirányzatoknál, amelyeknél a költségvetési törvényjavaslatban foglalt előirányzatok összege az előzetes tervekben foglaltaktól $\pm 10\%$ -kal eltér, a

felülvizsgálatot az ellenőrzött szervezetek által megküldött újabb megalapozó számítások, háttéranyagok alapján végzi el az ÁSZ.

Az ellenőrzött szervezetek az ÁSZ törvény 28. §-ában foglalt – közreműködési kötelezettségre vonatkozó – előírásoknak megfelelően kötelesek a felülvizsgálathoz szükséges dokumentumokat biztosítani az ellenőrzést végző számvevők részére.

2.3. Az ÁSZ jegyzőkönyvekben foglalt előzetes véleményének felülvizsgálata az Országgyűlésnek benyújtandó költségvetési törvényjavaslat alapján

Az ÁSZ a Kormány által elfogadott, az Országgyűlésnek benyújtandó költségvetési törvényjavaslatról mond véleményt.

A költségvetési törvényjavaslat – Országgyűlésnek benyújtandó – első tervezetének az ÁSZ részére történő megküldését követően az ÁSZ felülvizsgálja az előzetes véleményben foglaltakat.

A felülvizsgálatot a költségvetési törvényjavaslatban megjelenő meghatározó, valamint az újként (tárgyéről szóló költségvetési törvényben, valamint a költségvetési törvényjavaslat korábbi tervezeteiben nem szereplő) megjelenő előirányzatok körére végzi el az ÁSZ.

A felülvizsgálat során a nem vagy részben alátámasztottnak, illetve nem teljesíthetőnek ítélt előirányzatok, valamint azon előirányzatok ismételt ellenőrzésére kerül sor, amelyek összege $\pm 10\%$ -kal változott az előzetes tervezési dokumentumokhoz képest. A felülvizsgálat kiterjed az ellenőrzésbe újonnan bekerülő előirányzatokra is.

Az ÁSZ a felülvizsgálat során, a megküldött dokumentumok alapján (ismételten) ellenőrzi az előirányzatok alátámasztottságát és teljesíthetőségét, valamint az azt befolyásoló feltételeket, feltárja az előirányzatok összegét érintő eltérések okait. A felülvizsgálat során a 2.2.1., 2.2.2. és 2.2.3. pontokban foglaltaknak megfelelően jár el az ÁSZ.

Amely előirányzatot az ÁSZ a minisztériumok és az egyéb költségvetési szervek által kidolgozott tervek alapján előzetesen megalapozottnak és teljesíthetőnek minősített, illetve amelynek az Országgyűlésnek benyújtott költségvetési törvényjavaslatban szereplő összege $\pm 10\%$ -nál kisebb összegben tér el az előzetes vélemény alapját képező előirányzati összegtől, annál az előirányzatnál a felülvizsgálat elvégzésére nem kerül sor.

A pótlólagosan megküldött dokumentumok alapján a költségvetési törvényjavaslat ÁSZ-hoz történő beérkezését követően a költségvetési előirányzatok minősítése a felülvizsgálat alapján módosulhat.

Az ÁSZ a költségvetési törvényjavaslatban foglalt előirányzatokkal, valamint a költségvetés tervezetével kapcsolatos véleményét a jegyzőkönyvekben foglalt előzetes vélemény, továbbá a felülvizsgálat alapján alakítja ki és foglalja össze.

2.4. Az előirányzatok minősítése

2.4.1. A minősítés szabályai

A minősítés az ellenőrzésbe bevont meghatározó előirányzatokra, azokra külön-külön (alcímenként/jogcímcsoportonként, illetve ha ilyen nincs címenként) történik meg. Az előirányzatok minősítését követően összesített vélemények alapján a költségvetési törvényjavaslat egésze kerül minősítésre. A minősítést a számvevők a jegyzőkönyvekben végzik el. Az előirányzatok minősítését követően az összesített vélemények alapján a költségvetési törvényjavaslat egésze kerül minősítésre.

A minősítés során a bevételek esetében az alátámasztottságot és teljesíthetőséget (azaz a megalapozottságot), míg a kiadásoknál az alátámasztottságot és a közfeladat ellátásához tervezett kiadás biztosítottságát (megalapozottságát) kell figyelembe venni, értékelni. Az alátámasztottság hiánya ellenére a bevételi előirányzat lehet teljesíthető, és a kiadási előirányzat tervzetett összege biztosíthatja a közfeladat ellátását.

Megalapozott a bevételi előirányzat, ha:

- alátámasztott;
- teljesíthető.

Megalapozott a kiadási előirányzat, ha:

- alátámasztott;
- a tervezett kiadás elegendő a közfeladatok ellátásához.

A bevételi és kiadási előirányzatok alátámasztottságának, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségének megítélése a rendelkezésre álló dokumentumok, információk alapján, elemzési módszerekkel történik.

2.4.1.1. Az előirányzatok alátámasztottsága

Alátámasztott az előirányzat, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

- az irányító szerv/az előirányzatokat kezelő szerv felmérte a várható teljesítéseket és előirányzat-maradványokat;
- az előirányzat kialakítását dokumentáló módszertan, modellek, számítások, hatástanulmányok, stratégia rendelkezésre állnak, a számítások alátámasztják a kialakított költségvetési előirányzatokat;
- a jogszabályi háttere biztosított, valamint a szervezeti és szerkezeti változásoknak megfelelően alakították ki az előirányzatot;
- megfelel a makrogazdasági előrejelzéseknek, a gazdaságpolitikai céloknak.

2.4.1.2. A bevételi előirányzatok teljesíthetősége

Teljesíthető a bevételi előirányzat, ha az előző évi tendenciákkal és a várható értékkel a kialakított előirányzat összhangban van. Új előirányzat esetén a teljesíthetőség nem értékelhető.

2.4.1.3. A kiadási előirányzat elegendő a közfeladat ellátásához

Azon kiadási előirányzatoknál, ahol a közfeladatok ellátásához szükséges összeg egyértelműen számszerűsíthető (pl.: családi pótlék előirányzat), ott vizsgálni kell, hogy az előirányzat számításokkal alátámasztott-e, és a vonatkozó paraméterek, mutatószámok figyelembevételével történt-e a kialakításuk. A közfeladatok megfelelő ellátásához szükséges előirányzatokat egyéb esetben aszerint kell értékelni, hogy a tervezett kiadások megfelelően dokumentáltak-e (jogszabályok, szerződések, megállapodások, ágazati fejlesztési tervek), és a dokumentált kiadásokra a tervezett előirányzat fedezetet nyújt-e.

2.4.2. Az előirányzatok megalapozottságának minősítési kategóriái

A bevételi előirányzatok minősítése ötféle lehet:

- alátámasztott és teljesíthető (megalapozott);
- részben alátámasztott és az előző évi tendenciák alapján teljesíthető (részben megalapozott);
- részben alátámasztott és alulteljesülés valószínűsíthető (részben megalapozott);
- nem alátámasztott, de az előző évi tendenciák alapján teljesíthető (részben megalapozott);
- nem alátámasztott és alulteljesülés valószínűsíthető (nem megalapozott).

A kiadási előirányzatok minősítése négyféle lehet:

- alátámasztott és a tervezett kiadás összege elegendő a közfeladat ellátásához (megalapozott);
- részben alátámasztott, de a tervezett kiadás összege elegendő a közfeladat ellátásához (részben megalapozott);
- nem alátámasztott, de a tervezett kiadás összege elegendő a közfeladat ellátásához (részben megalapozott);
- nem alátámasztott és az előirányzat összege nem elegendő a közfeladat ellátásához (nem megalapozott).

Az előirányzatok minősítésének kritériumait a következő táblázat mutatja:

		ELŐIRÁNYZATOK MINŐSÍTÉSE			Bevételek teljesíthetősége	Kiadási előirányzat megfelelése
		Megalapozott	Részben megalapozott	Nem megalapozott		
ALÁTÁMASZTOTTISÁG	Alátámasztott	X			Teljesíthető	Az összeg elegendő a feladat ellátásához
	Részben alátámasztott		X			
			X		Alulteljesítés	Az összeg nem elegendő a feladat ellátásához
	Nem alátámasztott		X		Teljesíthető	
				X	Alulteljesítés	

2.4.3. A minősítések alapján felmerülő kockázatok⁹

Kockázatos előirányzatnak tekintendő egy bevételi előirányzat, ha az átadott dokumentumok alapján a tervévben alulteljesülése várható, illetve egy kiadási előirányzat, ha felhasználása várhatóan meghaladja a tervezett összeget. A kockázat mértékét a véleményben számszerűsíteni kell.

A várható bevételi vagy kiadási előirányzat megítélésekor a számvevők figyelembe veszik az előző évek tendenciáit, a tárgyévi időarányos teljesítéseket, valamint megvizsgálják, hogy az egyes jogszabályváltozások kihatásaival a tervezés során számoltak-e, majd mindezek alapján következtetéseket vonnak le azzal kapcsolatban, hogy a tervezés reális volt-e.

A kockázat mértéke függ az előirányzat alakulását befolyásoló tényezők által kifejtett hatások időintervallumától. Egyszeri, rövid távú hatás érvényesül az egy évben alkalmazandó előirányzatok esetén (pl. adó, osztalék). Hosszú távú hatás érvényesül a több éves kötelezettségvállalások esetén (pl. állami kezességvállalás, koncessziós szerződések).

A kockázat alacsony, közepes és magas lehet. Alacsony a kockázat, ha az előirányzattól való eltérés 5% alatti, közepes, ha 5-10% közötti és magas, ha meghaladja a 10%-ot. A kockázat számszerűsítését a nem megalapozottnak és a részben megalapozottnak minősített előirányzatokra kell elvégezni.

2.4.4. A költségvetés minősítése

Az Országgyűléshez benyújtott költségvetési törvényjavaslatban foglalt előirányzatok, valamint az államadósság-szabály érvényesülése alapján kerül sor a költségvetés minősítésére. A költségvetés egésze megalapozott, ha a minősített (meghatározó és új) előirányzatok összegének 80%-a megalapozott,

⁹ A költségvetési előirányzatok kockázati besorolását a Módszertani Útmutató 4. számú melléklete tartalmazza

valamint teljesül az államadósság-szabály követelménye. A költségvetés megalapozottságának értékelése mellett a felmerülő kockázatok is bemutatásra kerülnek.

2.4.5. A minősítés módosításának esetei

Az ÁSZ célja, hogy a végleges, a költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzatok alapján alakítsa ki véleményét.

A jegyzőkönyvben szereplő minősítés módosítására kerülhet sor a következő esetekben:

- a nem vagy részben megalapozottnak minősített előirányzatok esetén az ellenőrzött szervezetek által megküldött, az alátámasztottságot, teljesíthetőséget igazoló dokumentumok (jogsabályi háttér, hatástanulmányok, egyéb) alapján;
- a minisztériumok és az egyéb költségvetési szervek által kidolgozott tervekhez képest $\pm 10\%$ -nál nagyobb mértékben eltérő előirányzatok esetén az alátámasztó dokumentumok (jogsabályi háttér, hatástanulmányok, egyéb) alapján.

Az ellenőrzött szervezetek részéről a helyszíni ellenőrzés végén aláírt jegyzőkönyv rögzíti az ellenőrzött szervezet adatszolgáltatási kötelezettségét abban az esetben, ha a költségvetési törvényjavaslatban foglalt előirányzatok jelentős ($\pm 10\%$ -nál nagyobb) módosulása következik be, illetve ha a minősítést befolyásoló új dokumentumok keletkeznek.

2.5. A számvevőszéki vélemény összeállítása

2.5.1. A számvevőszéki vélemény kialakításának folyamata

A költségvetési törvényjavaslat beérkezését követő felülvizsgálat lezárása után állítja össze az ÁSZ a költségvetési törvényjavaslatról szóló számvevőszéki véleményt.

A vélemény a költségvetési törvényjavaslat Országgyűlésnek benyújtott változatában foglaltakat értékeli, ezért a helyszíni ellenőrzés során – a Kormánynak beterjesztett előirányzatok alapján – a jegyzőkönyvekben rögzített megállapításoktól, minősítésektől a véleményben rögzített minősítések eltérhetnek.

A minősítések módosítására abban az esetben kerülhet sor, amennyiben az ellenőrzésbe bevont szervezetek a jegyzőkönyvekben rögzített adatszolgáltatási kötelezettségük alapján olyan – a költségvetési törvényjavaslat Kormánynak való beterjesztése, valamint az Országgyűlésnek való beterjesztése közötti módosításokat tükröző – adatokat, információkat adnak át az ÁSZ részére (pl. háttérszámítások, jogsabályi háttér), amelyek az alátámasztottságra, teljesíthetőségre vonatkozó minősítések megváltoztatását teszik szükségessé.

Az Országgyűlésnek benyújtott költségvetési törvényjavaslat beérkezését követően az ÁSZ kialakítja véleményét, azt megküldi az ellenőrzött szervezetek részére, majd a beérkező észrevételek figyelembevételével véglegesíti azt.

2.5.2. A vélemény szerkezete és tartalma

A számvevőszéki véleményt tartalmazó dokumentum az ellenőrzési célokhoz igazodóan, illetőleg a lényegesség elvének megfelelő terjedelemben tartalmazza az ellenőrzés összegző és részletes véleményét, következtetéseit a lehetséges következményekkel, valamint a költségvetés teljesítési kockázatainak mérséklését szolgáló javaslatokat.

A költségvetés véleményezése során figyelmet kell fordítani a közpénzügyek átláthatóságára, követni kell a folyamatosan változó külső és belső gazdasági körülményeket. Az ellenőrzéshez szükséges figyelembe venni a gazdaságpolitikai feltételek, valamint a kormányzati elképzelések alakulását is. Szükséges értékelni a gazdaság- és pénzügypolitika fő irányainak, valamint a költségvetési törvényjavaslatnak az összhangját, tekintettel az aktuális kormányprogramokban (pl. konvergencia programok) megfogalmazottakra.

A véleményben ki kell emelni a költségvetés végrehajthatóságára vonatkozó, az ellenőrzés által feltárt és megítélése szerint jelentős külső és belső kockázatokat (nemzetközi pénzügyi és gazdasági környezet hatásai, makrogazdasági pálya, pénzügypolitikai fegyelem érvényesítése [ezen belül pl. zárolások, tartalékképzés] stb.) és azok költségvetésre gyakorolt közvetlen és közvetett hatásait (pl. bevételek teljesíthetősége, kiadások tarthatósága).

Az ÁSZ a törvényjavaslat részét képező makrogazdasági prognózis megbízhatóságát nem minősíti, ennek ellenére a véleményben fel kell hívni a figyelmet arra, ha a gazdasági mutatószámok tekintetében nincsenek a kormányzati előrejelzések összhangban a mérvadó nemzetközi és a hazai szervezetek prognózisaiban foglaltakkal. Ehhez kapcsolódóan jelezni kell a kockázatokat.

A vélemény kiterjed a – Országgyűlésnek benyújtott – költségvetési törvényjavaslatban foglalt, államadósságra vonatkozó adatok alapján az államadósság-szabály értékelésére az Alaptörvényben és a Gst.-ben foglaltak alapján.

A véleményben értékelésre kerül a költségvetési tervezésre vonatkozó jogszabályi előírások betartása.

A vélemény bemutatja, hogy az ellenőrzés a bevételi és kiadási előirányzatok mekkora hányadára terjedt ki, valamint azt, hogy a bevételi és kiadási előirányzatok mekkora hányadát minősítette a költségvetési törvényjavaslat alapján kockázatosnak az ÁSZ.

A feltárt külső és belső kockázatokat, a kialakított előirányzatok minősítéseit, az államadósság-szabály érvényesülését, a tervezésre vonatkozó előírások betartását figyelembe véve az ÁSZ vélemény tartalmazza a költségvetés egészének minősítését.

A véleményezést megalapozó ellenőrzés súlypontját egyrészt a tervezési előírásoknak történő megfelelés, másrészt a költségvetési egyenlegcél betartása szempontjából meghatározó szerepet betöltő előirányzatok (meghatározó előirányzatok) alátámasztottságának, teljesíthetőségének, a közfeladatok ellátásához szükséges pénzügyi források meglétének az értékelése és az azokkal kapcsolatos kockázatok feltárása, valamint az államadósság-szabály minősítése jelenti.

Az alátámasztottság, teljesíthetőség és a források rendelkezésre állásának értékelésével, a kockázatok feltárásával az ÁSZ által kialakított vélemény elkészítésének célja a döntéshozók figyelmének felhívása a kitűzött költségvetési egyenleg, valamint az államadósság-szabály betarthatóságára vonatkozó kockázatok mérséklési lehetőségeire.

A számvevőszéki véleményben ismertetésre kerülnek azok a tényezők, amelyek lényeges hatást gyakoroltak az ellenőrzés lefolytatására, az ellenőrzés egyéb feltételeire (pl. dokumentumok rendelkezésre állása, a dokumentumok tartalmának változásai).

A véleményadásról készülő ÁSZ jelentés formájának, szerkezetének kialakításánál figyelembe kell venni az ÁSZ vonatkozó előírásait. Így a véleményt tartalmazó dokumentumnak alapvetően tartalmaznia kell a címét, az elkészítésért felelősök megnevezését, az ellenőrzés jogalapját, célját, módszerét, az ellenőrzött időszak megjelölését, az alkalmazott kritériumokat, továbbá logikailag megfelelően felépítve, közérthetően megfogalmazva az ellenőrzés alapján készült véleményt, a költségvetési hiánycél, valamint az előirányzatok teljesíthetőségére vonatkozó megállapításokat, következtetéseket, javaslatokat.

Egyértelműen ismertetni, azonosítani kell az előirányzatok, valamint a fejezeti költségvetések megalapozottságának, kockázatosságának a kritériumait.

A kockázatos, illetve a nem/részben alátámasztott és nem teljesíthető, előirányzatokat a vélemény összegzőjében meg kell jeleníteni, minősítésüket meg kell indokolni.

A vélemény az ellenőrzési programhoz illeszkedve választ ad az ellenőrzési célokban feltett kérdésekre.

A véleményben szereplő javaslatok megvalósításának nyomon követési előírásait külön eljárásrend tartalmazza.

3. AZ ÁSZ KT RÉSZÉRE VÉGZETT TÁMOGATÓ TEVÉKENYSÉGE A VÉLEMÉNY ELKÉSZÍTÉSÉHEZ KAPCSOLÓDÓAN

Az ÁSZ a költségvetési véleményezési feladatához kapcsolódóan elemző tevékenységgel támogatja a KT-nak a Gst.-ben megfogalmazott alábbi feladatai elvégzését:

- a költségvetési törvényjavaslat tervezetére vonatkozó véleményadás, amelynek részét képezi az államadósság-szabály érvényesüléséről szóló vélemény adása;
- a költségvetési törvényjavaslat országgyűlési vitájának lezárását követően, az országgyűlési zárószavazást megelőzően az államadósság-szabály érvényesülésének véleményezése.

A KT döntése alapján az ÁSZ elemzést készít a költségvetési törvényjavaslatban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó törvényjavaslatokról, valamint a költségvetés tervezésével kapcsolatos egyéb kérdésekről.

A költségvetési törvényjavaslat tervezetéről és a költségvetési törvényjavaslatról szóló KT vélemény kialakítása érdekében az ÁSZ a pénzügyi, költségvetési folyamatokat folyamatosan értékeli, amelynek során monitoring tevékenységet végez.

Az államadósság-szabály teljesülésének értékeléséhez az ÁSZ értékeli az államadósság-mutató kiszámítása jogszabályoknak való megfelelést is a költségvetési törvényjavaslat országgyűlési zárószavazását megelőzően.

4. A VÉLEMÉNYADÁST ALÁTÁMASZTÓ ELLENŐRZÉSI BIZONYÍTÉKOK

4.1. Bizonyítékok összegyűjtésére vonatkozó általános szabályok

A véleményadást alátámasztó bizonyítékok összegyűjtése megfigyelés, szemrevételezés, dokumentum- és információkérés, valamint elemző eljárások elvégzésével történik.

A bizonyítékok összegyűjtési módszereinek alkalmazásánál, valamint az összegyűjtött bizonyítékok dokumentálásánál figyelembe kell venni az ellenőrzés típusától független, az ÁSZ-nál egységesen kialakított előírásokat.

A dokumentumok bekérése az ÁSZ törvény vonatkozó előírásainak betartásával történik. Az ellenőrzést végző számvevő az ellenőrzés során az adat-betekintési, adatkezelési jogát az ÁSZ törvény 27. §-a alapján gyakorolja. Az ellenőrzött szervezetek az ÁSZ törvény 28. §-ában foglalt közreműködési kötelezettségük alapján teljesítik az adatszolgáltatást a vélemény nyilvánosságra hozataláig.

Az ellenőrzés során törekedni kell arra, hogy a véleményadás alátámasztását szolgáló, összegyűjtött dokumentumok, adatok révén az ellenőrzési kockázat szintje alacsony maradjon. Ennek érdekében figyelembe kell venni mind az előirányzatok tervezését alátámasztó dokumentumokat, adatokat, mind az alátámasztottságnak ellentmondó bizonyítékokat, illetve az adathiányt.

A véleményezéshez az adatszolgáltatás az államháztartásért felelős minisztérium, a fejezeteket irányító szerv (pl. minisztériumok), illetve az általuk a tervezéssel megbízott intézmények (pl. nemzeti adóhatóság, Kincstár, társadalombiztosítási feladatok ellátásáért felelős szervezetek) által történik.

A véleményezést megalapozó elsőrendű adat- és információforrások közé tartoznak az ellenőrzött előirányzatok tervezéséért felelős fejezetek, valamint azok irányító szerveinek feladatait ellátó intézmények tervezéshez készített dokumentumai (Tájékoztató alapján készített utasítások, indokolások), valamint a költségvetési törvényjavaslat és indokolása azok módosításaival együtt.

A Tájékoztatóban, valamint a költségvetési törvényjavaslatban foglalt konkrét adatoktól függenek a véleményezés megalapozottságához szükséges konkrét adat- és információforrások.

Az ellenőrzés minden szakaszában meghatározó, hogy a vizsgált előirányzatokkal, adatokkal kapcsolatosan milyen tartalmú információ szükséges, és az milyen forrásból származik.

4.2. Az ellenőrzés során felhasználandó speciális ellenőrzési bizonyítékok köre és leírása

A véleményadáshoz kapcsolódó ellenőrzés során az ellenőrzési program mellékletét képező tanúsítványokat, monitoring táblákat és visszatekintő táblákat használnak fel a számvevők. Ezeken kívül minden olyan, az ellenőrzött által készített és rendelkezésre álló számítási modellt, módszertant, stratégiát, belső levelezést stb. fel lehet használni, amelyek a véleményadás megállapításait alátámasztják.

A véleményadás ellenőrzésekor több különböző témájú tanúsítvány kiküldésére kerül sor: a nemzetgazdasági elszámolásokhoz kapcsolódó tanúsítványok az adó- és vámbevételek, a kormányprogramok kiadáscsökkentő és bevételnövelő intézkedései, egyes támogatások, az állami kezességvállalás és egyéb kiadások, valamint az európai uniós támogatások adatainak bekérésére szolgálnak. A fejezeti tanúsítványokkal az ÁSZ a fejezetek egyes kiadásairól és bevételeiről, valamint a tervezéssel összefüggő szervezési feladatokról kér be információkat. Az Alapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai tanúsítványai az egyes alapok főbb kiadásainak és bevételeinek, az önkormányzati tanúsítványok pedig a helyi önkormányzatok központi költségvetési forrásaiból származó bevételeinek, hozzájárulásainak adatait tartalmazzák.

A tanúsítványokat az államháztartásért felelős minisztérium, a Kincstár, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai, az Alapok, valamint a fejezeti irányító szervek részére kell kiküldeni.

A felkészülés során a tárgyévi előirányzatok alakulásának értékeléséhez a Kincstár, a nemzeti adóhatóság, a fejezeti irányító szervek, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai és az európai uniós támogatásokat kezelő szervezetek által kitöltött *monitoring táblák* formájában történő adatszolgáltatását szükséges felhasználni. A költségvetés véleményezését megalapozó ellenőrzést támogatja a monitoring táblák elemzése. A monitoring táblákat az adók, a központi alrendszer bevételei, a fejezetek támogatásai, a finanszírozási tételek, a kezesség és viszontgarancia, az Alapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai bevételeinek és kiadásainak, valamint az európai uniós támogatások első hat-hét havi adatai alapján töltik ki a felelős szervezetek.

A *visszatekintő táblák* az előirányzatok a tervévet megelőző három év tendenciáira irányuló megfigyelés célját szolgálják. Ennek alapja a vonatkozó évek költségvetési és zárszámadási törvényei alapján az eredeti és módosított előirányzatok és azok teljesítési adatai közötti eltérések táblázatos formában történő kimutatása és értékelése. A visszatekintő táblákat az ellenőrzésben résztvevő számvevők töltik ki az ÁSZ-nál rendelkezésre álló adatok és dokumentumok alapján. Az eredeti előirányzathoz való viszonyítással és az eltéréseket okozó tételek vizsgálatával következtetéseket lehet levonni arról, hogy a tervezés megfelelő, illetve reális volt-e.

4.3. A bekérendő dokumentumok köre

4.3.1. Az ellenőrzés során bekérendő dokumentumok

Az ellenőrzés előkészítési szakaszában kiértékelésre kerülnek az ellenőrzésbe bevont szervezetek arról, hogy a véleményadás alátámasztása érdekében szükséges dokumentumok előkészítéséről gondoskodjanak.

Az államháztartásért felelős miniszternek, illetve a Kormánynak jogszabályban előírt feladatai teljesítésének ellenőrzésére a tervezési munkafolyamatokra vonatkozóan a következő dokumentumokat szükséges bekérni:

- a gazdaság- és pénzügypolitika fő irányait tartalmazó, és ennek részeként, vagy kapcsolódóan, az adópolitika és a költségvetés politika céljait meghatározó (államadósság csökkentésével összhangban álló költségvetési egyenleg célt is tartalmazó) dokumentumokat;
- a tervezés részletes ütemtervét és tartalmi követelményeit tartalmazó Tájékoztatót, illetve egyéb szabályzatokat;
- a költségvetési törvényjavaslat fejezetei tervezett kiadási és bevételi előirányzatainak módszertani, számítási háttérét, az azokkal összefüggő stratégiát;
- a központi költségvetés bevételeinek és kiadásainak, valamint a költségvetési egyenlegének a költségvetési évet követő három évre tervezett összegére (középtávú tervezés) vonatkozó stratégiákat, modelleket, alátámasztó számításokat;

-
- nyilatkozat arra vonatkozóan, hogy a fenntartható fejlődés stratégiai kritériumait a tervezésnél figyelembe vették-e, illetőleg az előirányzatok kialakításánál a megvalósítandó intézkedések hatásaival számoltak-e.

Emellett szükséges bekérni a meghatározó előirányzatokra és azok változására vonatkozó dokumentumok körét az egyes fejezeteket irányító szervektől, amelyek a következők:

- a fejezetet irányító szerv – a jogszabályban meghatározott feladatai teljesítésével és a határidők betartásával kapcsolatos – dokumentumai, módszertanok, szabályzatok, a tervezési követelményeket, ütemezést előíró dokumentumok;
- az államháztartásért felelős minisztérium által meghatározott fejezeti keretszám és kapcsolódó dokumentumai, valamint a fejezet által az irányítása alá tartozó költségvetési szervek részére kiadott, a bevételi és kiadási előirányzatok tervezhető összegét tartalmazó intézményi keretszámok;
- az ellenőrzéssel érintett szervezet által az előirányzatok megalapozottsága érdekében megtett intézkedések (előzetes igényfelmérések, szervezési elképzelések, körlevelek, utasítások stb.);
- jogszabályokban, közjogi szervezetszabályozó eszközökben előírt, az előirányzatok tervezésére hatást gyakorló intézkedések, feladatok megvalósításáról szóló dokumentumok;
- az ellenőrzési program egyes pontjai szempontjából, valamint a tanúsítványokban foglalt adatok alátámasztása céljából szükséges dokumentumok (háttérszámítások, illetve szöveges anyagok).

4.3.2. A helyszíni ellenőrzés során, illetve azt követően bekérendő dokumentumok

A 4.3.1 pontban részletezett dokumentumokon túl szükségessé válhat további dokumentumok bekérése is, amelyek az ellenőrzés támogatásához szükségesek, a korábbi felsorolásban nem szerepeltek, de a feldolgozott adatok, valamint a számvevői jelzések alapján bekérendőek.

Az ellenőrzés végrehajtása során kialakított minősítéseket az ÁSZ a Kormánynak előzetesen benyújtott előirányzatokra, illetve az ezekhez a tárcák által kidolgozott háttérdokumentumokra alapozza, azonban a helyszíni ellenőrzés befejezését követően, a költségvetési törvényjavaslat Országgyűlésnek való benyújtásáig terjedő időszakban az ellenőrzésbe vont előirányzatok összege változhat, valamint olyan dokumentumok keletkezhetnek, amelyek a kialakított minősítéseket befolyásolhatják. Ennek megfelelően további adatbekérésekre kerülhet sor, amely adatkéréseket, illetve dokumentumküldési kötelezettséget az ellenőrzési minősítéseket tartalmazó jegyzőkönyvek rögzítik.

4.4. A KT részére végzett támogató munkához bekért dokumentumok köre

A véleményadást támogató helyszíni ellenőrzést követően is folyó, a költségvetési törvényjavaslathoz kapcsolódó, a KT munkáját támogató tevékenységét, a véleményadáshoz bekért dokumentumokon túl további dokumentumok bekérése támogatja.

A támogató munka dokumentumai:

- A prognózis készítői által felhasznált nemzetközi és hazai statisztikai adatok, hazai és nemzetközi intézetek elemzései, prognózisai;
- A tárgyévi költségvetés végrehajtására vonatkozó tényadatok és éves várható adatok, amelyet időszakosan – illetve szükség szerint – kér be az ÁSZ a monitoring táblák formájában;
- A törvényjavaslat Országgyűlésnek való benyújtásától a zárószavazásig benyújtott és elfogadott módosító indítványok, valamint az azokat megalapozó dokumentumok, háttérszámítások, tanulmányok, indokolások;
- A költségvetési egyenlegcél betartását szolgáló kormányzati intézkedések dokumentumai;
- A nemzeti adóhatóságtól, az államháztartásért felelős minisztériumtól, valamint egyéb szervezetektől kért, a tárgyévi költségvetés teljesülésére vonatkozó havi adatok;
- A KT munkáját támogató tevékenységre vonatkozó feladatok elvégzéséért felelős személy által bekért egyéb dokumentumok.

5. DOKUMENTÁLÁS

5.1. Az ellenőrzési bizonyítékok dokumentálása

A minősítő vélemény kialakítása érdekében az ellenőrzés teljes folyamatában minden begyűjtött, a minősítést alátámasztó információt, adatot dokumentálni kell. Ezek közé tartoznak a számvevők által készített feljegyzések, emlékeztetők, háttérszámítások, email-ek is.

Az ellenőrzött szervezetektől átvett és az ellenőrzés során kialakított véleményt, értékelést alátámasztó dokumentumokat az ÁSZ dokumentációs rendszerében kell rögzíteni.

A dokumentumokat elsődlegesen elektronikus formában kell elkérni az ellenőrzött szervezetektől.

A nem hivatali kapun keresztül érkezett elektronikus dokumentumot az átadó szervezet arra jogosult képviselője által aláírt és a szervezet hivatalos bélyegzőlenyomatával ellátott iratjegyzék kíséretében kell átvenni, amely tanúsítja az elektronikus formában átadott dokumentum hitelességét.

5.2. A jegyzőkönyv dokumentálása

Az ellenőrzést végző személy köteles ellenőrzési megállapításait írásba foglalni és azt az ellenőrzési programban meghatározott időben és módon az ellenőrzésvezetőjének rendelkezésére bocsátani. A véleményezést megalapozó ellenőrzés esetében ezt jegyzőkönyvben kell megtenni. A jegyzőkönyvet mind a számvevő, mind az ellenőrzött szervezet aláírásra jogosult képviselője aláírásával látja el.

A jegyzőkönyvet a helyszíni ellenőrzés lezárásaként kell felvenni. A jegyzőkönyv tartalmazza a számvevő által ellenőrzött területre vonatkozó valamennyi programpontra adott, az ellenőrzési megállapításokon alapuló választ.

A számvevő az ellenőrzött szervezet aláírásra jogosult képviselőjétől a jegyzőkönyv részeként „teljességi nyilatkozatot” kér az átadott dokumentumok teljes körűségéről.

A jegyzőkönyv elkészítésének, dokumentálásának célja az ellenőrzés során kialakított vélemény, értékelés alátámasztása, a számvevő által végzett ellenőrzési tevékenység igazolása. A dokumentumokat úgy kell összegyűjteni és rendszerezni, hogy az biztosítsa a számvevő – ellenőrzési tevékenységen alapuló – megállapításainak, minősítő véleményének felülvizsgálhatóságát.

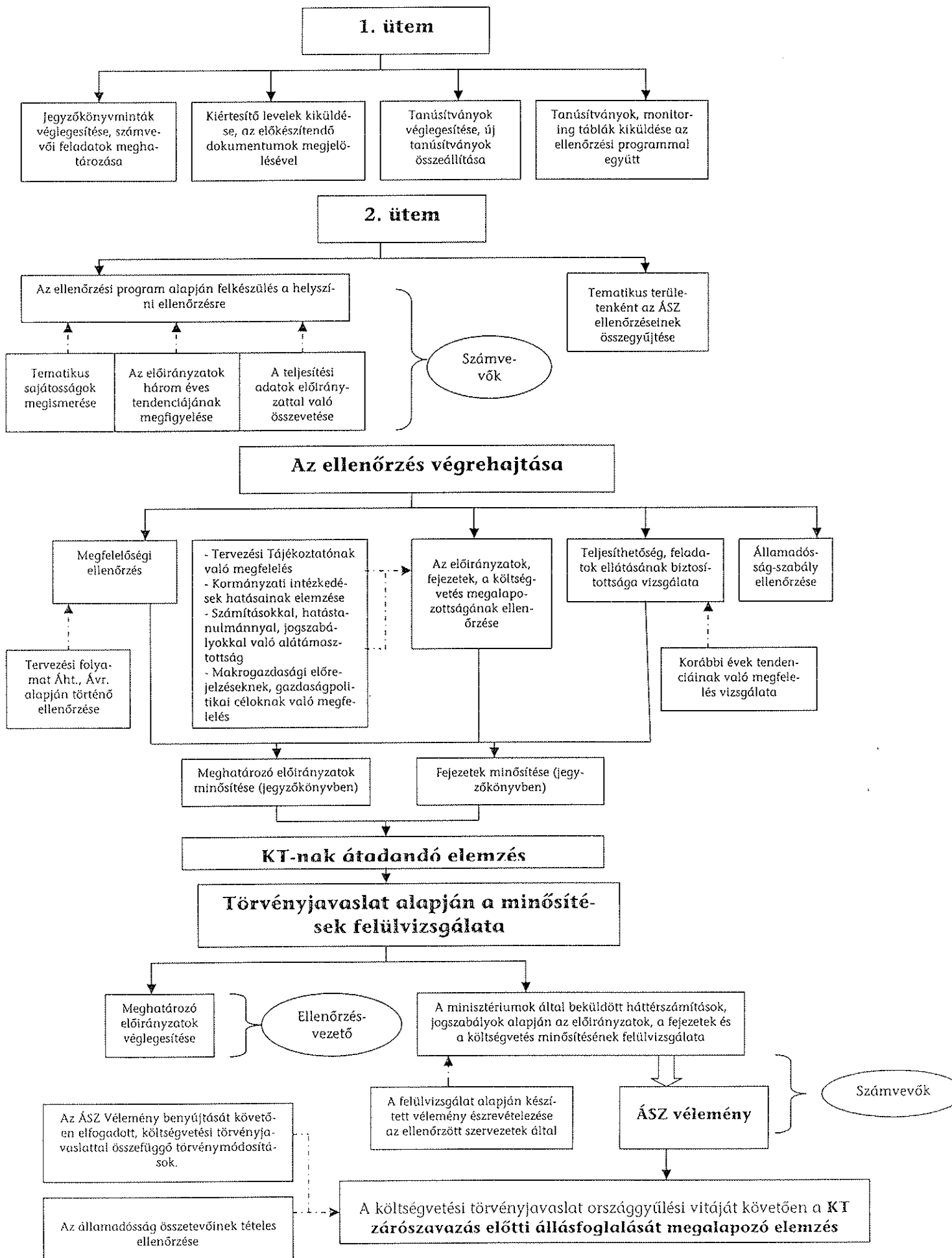
A jegyzőkönyvet alátámasztó dokumentumokról a számvevők dokumentációs jegyzéket állítanak össze.

A jegyzőkönyvet a dokumentációs jegyzékkel és az ellenőrzésvezető által meghatározott egyéb dokumentumokkal együtt az ellenőrzésvezető vizsgálhatja felül.

PC

A költségvetési törvényjavaslat számvevőszéki véleményezését megalapozó ellenőrzés ütemezése

1. SZÁMÚ MELLÉKLET



JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE

Törvények

2011. évi CXCV. törvény	Magyarország Alaptörvénye
2011. évi LXVI. törvény	az államháztartásról
2011. évi CXCV. törvény	az Állami Számvevőszékről
2011. évi CLXXXIX. törvény	Magyarország gazdasági stabilitásáról
2011. évi XXXVI. törvény	a tárgyévi központi költségvetésről szóló törvény
1998. évi XXXIX. törvény	Magyarország helyi önkormányzatairól
2001. évi XX. törvény	az Országgyűlésről
2007. évi CVI. törvény	a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és a társadalombiztosítás szerveinek állami felügyeletéről
2010. évi LXXXVII. törvény	a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról
	az állami vagyonról
	a Nemzeti Földalapról

Rendelet

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

Munkatábla

A költségvetési törvényjavaslat bevételi főösszegéhez (BFÖ) viszonyított nagyság alapján kiválasztott előirányzatok köre

A tárgyév központi költségvetéséről szóló törvényének bevételi főösszege:		M Ft	
A tervév központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatának bevételi főösszege*:		M Ft	
FEJEZET	BEVÉTELI ELŐIRÁNYZAT MEGNEVEZÉSE	TERVÉVI MEGHATÁROZÓ ELŐIRÁNYZAT (A TÁRGYÉVI BFÖ ALAPJÁN) M Ft	TERVÉVI MEGHATÁROZÓ ELŐIRÁNYZAT (A TERVÉVI BFÖ ALAPJÁN)* M Ft

*Az előzetes vélemény felülvizsgálata szakaszában történő véglegesítés során szükséges kitölteni.

Munkatábla

A költségvetési törvényjavaslat kiadási főösszegéhez (KFÖ) viszonyított nagyság alapján kiválasztott előirányzatok köre

A tárgyév központi költségvetéséről szóló törvényének kiadási főösszege:		M Ft	
A tervév központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatának kiadási főösszege*:		M Ft	
FEJEZET	KIADÁSI ELŐIRÁNYZAT MEGNEVEZÉSE	TERVÉVI MEGHATÁROZÓ ELŐIRÁNYZAT (A TÁRGYÉVI KFÖ ALAPJÁN) M Ft	TERVÉVI MEGHATÁROZÓ ELŐIRÁNYZAT (A TERVÉVI KFÖ ALAPJÁN)* M Ft

*Az előzetes vélemény felülvizsgálata szakaszában történő véglegesítés során szükséges kitölteni.

Munkatábla

A felülről nyitott előirányzatok köre a tárgyévben és a tervévben

FEJEZET	ELŐIRÁNYZAT MEGNEVEZÉSE	TERVÉVI MEGHATÁROZÓ ELŐIRÁNYZAT (A TÁRGYÉVI FELÜLRŐL NYITOTT JELLEG ALAPJÁN) M Ft	TERVÉVI MEGHATÁROZÓ ELŐIRÁNYZAT (A TERVÉVI FELÜLRŐL NYITOTT JELLEG ALAPJÁN)* M Ft
BEVÉTELI ELŐIRÁNYZAT			
KIADÁSI ELŐIRÁNYZAT			

* Az előzetes vélemény felülvizsgálata szakaszában történő véglegesítés során szükséges kitölteni.

Munkatábla

Az Állami Számvevőszék által a tervévet megelőző három évben történő véleményadás során kockázatosnak ítélt előirányzatok köre

ELŐIRÁNYZAT MEGNEVEZÉSE	KÖLTSÉGVETÉSI ÉV			M Ft MEGHATÁROZÓ ELŐIRÁNYZAT*
	Tervév -3	Tervév-2	Tervév-1	Tervév
Közvetlen bevételek és kiadások (felsorolás)				
Költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok (felsorolás)				
Elkülönített állami pénzalapok és társadalombiztosítás pénzügyi alapjai (felsorolás)				
Önkormányzati alrendszer (felsorolás)				

*A korábbi véleményadások során kockázatosnak ítélt terület a tervévi költségvetésben.

Munkatábla

Az új előirányzatok köre

<i>M Ft</i>			
FEJEZET	ELŐIRÁNYZAT MEGNEVEZÉSE	TERVÉVI ÚJ ELŐIRÁNYZAT	TERVÉVI ÚJ ELŐIRÁNYZAT*
BEVÉTELI ELŐIRÁNYZAT			
KIADÁSI ELŐIRÁNYZAT			

* Az előzetes vélemény felülvizsgálata szakaszában történő véglegesítés során szükséges kitölteni.

Figure 1

A költségvetési előirányzatok és kockázati besorolásuk

Mrd Ft

[illegible]

A kockázat minősítése alacsony, ha a tervezett előirányzattól való eltérés mértéke 5% alatti, közepes, ha 5-10% közötti, és magas, ha meghaladja a 10%-ot.

