

A FENNTARTHATÓ KÖLTSÉGVETÉS ÓRE

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZEREPE A KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSÉBEN ÉS VÉGREHAJTÁSÁBAN

Domokos–Pulay–Pető–Pongrácz



„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításával, javasolataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését.” (ÁSZ törvény 1. § [4])

TANULMÁNY SOROZATUNK DARABJAI:

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

1

A LEGFŐBB ELLENŐRZŐ INTÉZMÉNYEK HOZZÁJÁRULÁSA A JÓ KORMÁNYZÁSHOZ

Domolcsay-Pulay-Pály-Németh-Micszáros

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátgatja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

2

A JÓ KORMÁNYZÁS TÁMOGATÁSÁNAK FUNDAMENTUMAI AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK ALKOTMÁNYOS HEVYZETE, JOGSÍTVÁNYAI, FÜGGTELENSÉGE

Domolcsay-Németh-Micszáros-Székely

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátgatja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

3

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HOZZÁJÁRULÁSA A MINŐSÉGI JOGALKOTÁSHOZ

Mészáros-Nagy-Domolcsay-Gergely-Pozsa-Fülöp

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátgatja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

4

AZ ELLENŐRZÉSEK ÉS AZOK HASZNOSULÁSA AZ ELLENŐRÖZÖTTÉK SZINTJÉN

Domolcsay-Hentő-Gál-Pálmá

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátgatja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

5

A KÖZPÉNZ-FELHASZNÁLÁS TRANSPARENTSÁGA AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK MINT A KÖLTSÉGVETÉSI ÁTLÁTHATÓSÁG INTÉZMÉNYI BIZTOSÍTÉKA

Horváth-Németh-Domolcsay

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátgatja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

6

AZ INTEGRITÁS KULTÚRÁJÁNAK MEGHONOSÍTÁSA A MAGYAR KÖZSFÉRÁBAN

Domolcsay-Pulay-Szabán-Gergely-Szabó

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátgatja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

7

A FENNTARTHATÓ KÖLTSÉGVETÉS ÖRE AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZEREBE ÉS VEGYEHATÁSÁBAN

Domolcsay-Pulay-Pécs-Pongrácz

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátgatja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

8

A JÓ KORMÁNYZÁS TÁMOGATÁSA A SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSEK TERVEZÉSI FOLYAMATAI SORÁN

Jakócs-Domolcsay-Németh

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátgatja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

9

ÉRTÉKÖRZÉS ÉS ÉRTÉKTEREMTÉS – AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZERVEZETI MŰKÖDÉSÉNEK MEGÚJÍTÁSA

Domolcsay-Pulay-Farkascsizki

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátgatja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

10

A KORMÁNYZÁS EREDMÉNYESSÉGÉNEK TÁMOGATÁSA CÉLSZERES ÉS VEZÉSKÉNT ÉS TELJESÍTMÉNYMÉRÉS ÉS SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSEK MEGÚJÍTÁSÁBAN

Domolcsay-Németh-Jakócs

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátgatja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

11

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HOZZÁJÁRULÁSA AZ „ÁLLAMMENEDZSMENT” MEGÚJÍTÁSÁHOZ

Domolcsay-Várpalotai-Jakócs-Németh-Makkai-Horváth

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátgatja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A JÓ KORMÁNYZÁS ÉPÍTŐKÖVEI – FÓKUSZBAN A LEGFŐBB PÉNZÜGYI ELLENŐRZŐ SZERV, AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

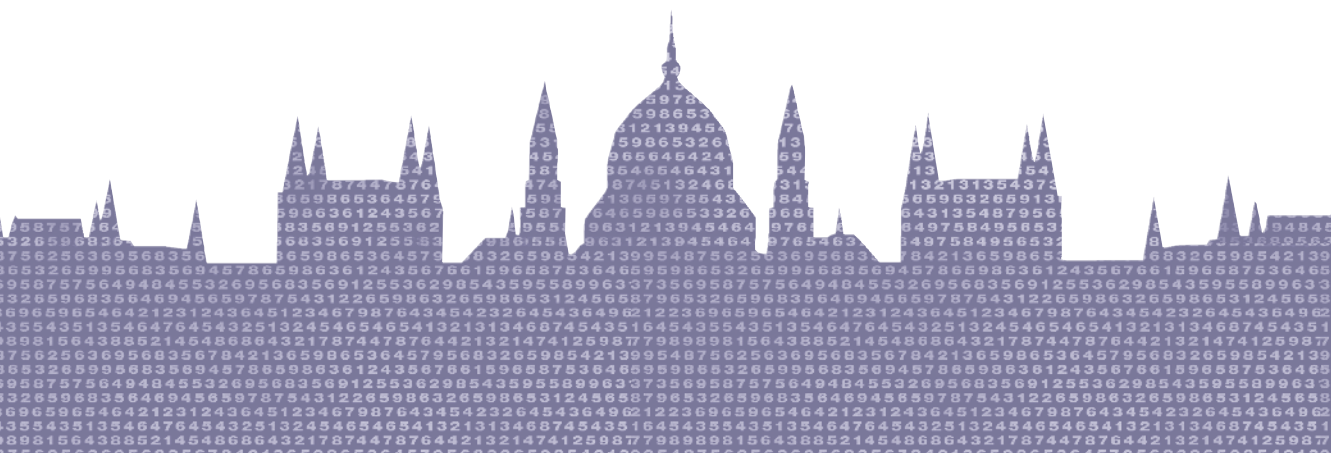
Tanulmány sorozat

A FENNTARTHATÓ KÖLTSÉGVETÉS ÓRE

Az Állami Számvevőszék szerepe
a költségvetés tervezésében és végrehajtásában

KULCSSZAVAK:

ellenőrzés, zárszámadás, intézkedés, számvitel, adó, Költségvetési Tanács,
költségvetés, törvényjavaslat, szinergia, kockázat



SZERKESZTŐ:

Prof. Dr. NÉMETH ERZSÉBET felügyeleti vezető

SZERZŐK:

DOMOKOS LÁSZLÓ az Állami Számvevőszék elnöke

Dr. PULAY GYULA az Állami Számvevőszék felügyeleti vezetője

PETŐ KRISZTINA az Állami Számvevőszék felügyeleti vezetője

PONGRÁCZ ÉVA az Állami Számvevőszék számvevő főtanácsosa

KIADJA AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ISBN: 978-615-5222-10-8

A JÓ KORMÁNYZÁS ÉPÍTŐKÖVEI – FÓKUSZBAN A LEGFŐBB
PÉNZÜGYI ELLENŐRZŐ SZERV, AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

TANULMÁNY SOROZATUNK DARABJAI AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HONLAPJÁN,

A www.asz.hu/hu/a-jo-kormanyzas-epitokovei OLDALON OLVASHATÓAK

TARTALOM

■ 1 Bevezetés	7
■ 2 A költségvetési törvény végrehajtásának ellenőrzése	9
2.1 Jogi szabályozás	9
2.2 Az ellenőrzés célja, típusa, hatóköre	10
2.3 Az ellenőrzés végrehajtása	10
2.4 Kockázatok azonosítása	11
2.5 Az ellenőrzések eredményei	12
■ 3 Az ÁSZ a változások kritikusa és számon kérője	14
3.1 Az ÁSZ szerepe	14
3.2 Tapasztalatok	15
■ 4 A költségvetési törvényjavaslat véleményezése	16
4.1 Kockázatok azonosítása a költségvetés tervezésének folyamatában	16
■ 5 Az ÁSZ Költségvetési Tanácsban betöltött szerepe, feladata	20
5.1 Szinergiák a Költségvetési Tanács és az ÁSZ tevékenységében	20

ÖSSZEFOGLALÓ

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. A Számvevőszék jogállásából és feladataiból adódóan az egyetlen olyan nem kormányzati szerv, amely januártól decemberig rálát a költségvetésre. Ennek két fő pillére a – jogszabályban és a számvevőszéki stratégiában előírt, éves gyakorisággal elvégzendő – költségvetés végrehajtásának ellenőrzése és a költségvetési törvényjavaslat véleményezése. A zárszámadási ellenőrzés célja, hogy átfogó és objektív képet adjon a zárszámadási törvényjavaslat megfelelőségéről, a törvényjavaslatban szereplő adatok megbízhatóságáról, az Alaptörvény államadósságra vonatkozó előírásai érvényesüléséről. Az Állami Számvevőszék az ellenőrzést évente a makrogazdasági folyamatok összefüggéseiről szóló elemzéssel egészíti ki.

Az Állami Számvevőszék törvényi kötelezettsége, hogy az Országgyűlés számára véleményt adjon a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat megalapozottságáról, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségéről. Az Állami Számvevőszék a költségvetési törvényjavaslat véleményezéséhez kapcsolódó ellenőrzéssel párhuzamosan elemzéseket készít a Költségvetési Tanács részére. Az elemzésekben a Számvevőszék véleményt nyilvánít a költségvetési törvényjavaslat tervezetéről, az államadósságmutató kidolgozására vonatkozó eljárásokról, a tervezett államadósság összegét megalapozó számításokról, azok alátámasztottságáról, valamint a költségvetési törvényjavaslat parlamenti zárószavazását megelőzően az Alaptörvényben rögzített államadósság-szabály érvényesüléséről, vagyis arról, hogy a törvényjavaslat elfogadásához szükséges feltételek teljesültek-e. Emellett a Számvevőszék elemzéseket készít a tárgyévet megelőző és a tárgyévi költségvetési folyamatokról.

Az Állami Számvevőszékről szóló, 2011. július 1. óta hatályos új törvény értelmében az

Állami Számvevőszék megállapításaival, javaslataival, tanácsaival támogatja az Országgyűlés munkáját, annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját. A Számvevőszék törvényi kötelezettségének teljesítésével elő kívánja segíteni, hogy az Országgyűlés mind a költségvetési, mind a zárszámadási törvény elfogadásával kapcsolatban a lehető legjobb, leginkább megalapozott döntést hozhasson. Ez a számvevőszéki munka célja, ez szolgálja az ország, a magyar állampolgárok és a nemzetgazdaság érdekeit.

1. BEVEZETÉS

A legfőbb ellenőrző intézmények többségének az állami költségvetés végrehajtásának ellenőrzése az egyik alapvető feladata. A fő cél annak megállapítása, hogy a kormánynak a központi költségvetés végrehajtásáról az Országgyűlés részére készített beszámolója (zárszámadás) valós és megbízható képet ad-e a megelőző évi költségvetés folyamatairól. Ez a közpénzekkel, a közvagyonnal való gazdálkodásnak és az erről történő beszámolásnak az átláthatósága, elszámoltathatósága és elszámoltatása szempontjából kiemelten fontos feladat. Ugyanakkor a megelőző évi folyamatok ellenőrzése a tárgyévben csak kevés információt szolgáltat a jövőbeni pénzügyi kockázatok azonosítására.

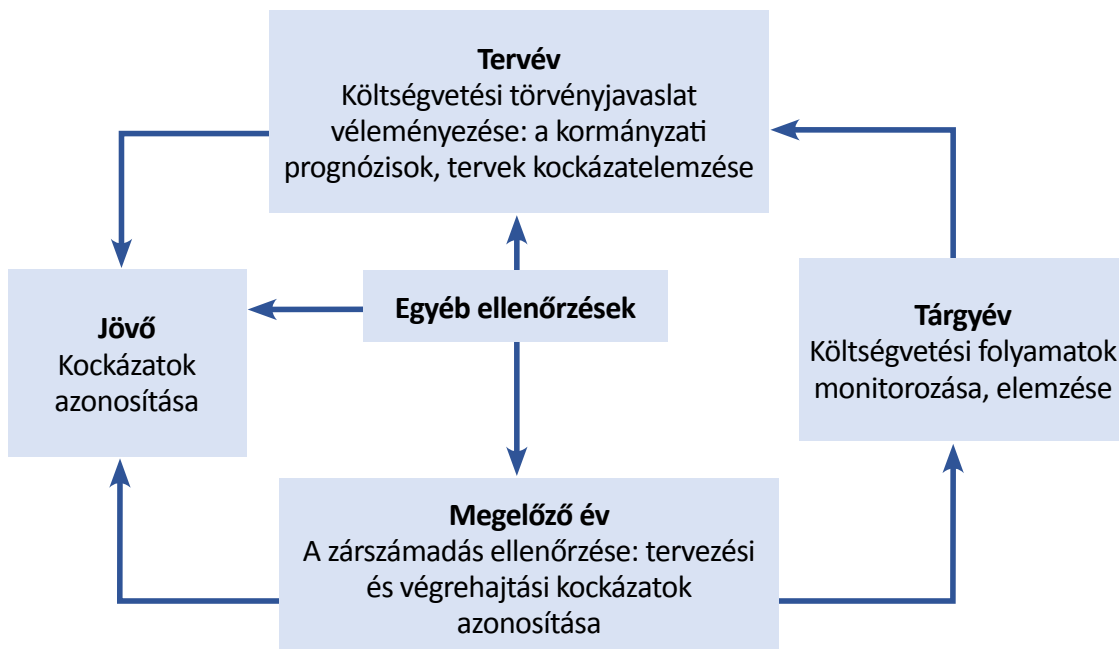
Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) törvényben előírt feladata az állami költségvetés végrehajtásának ellenőrzése mellett az állami költség-

vetésre vonatkozó – a kormány által benyújtott – törvényjavaslat véleményezése. Az ellenőrzés célja annak értékelése, hogy a központi költségvetési törvényjavaslat összeállítása megfelel-e a jogszabályi előírásoknak, a törvényjavaslat bevételi és kiadási előirányzatait a makrogazdasági előrejelzéseket is figyelembe véve tervezték-e meg, valamint biztosították-e a tervezésnél alkalmazott módszerek, háttérszámítások, hatástanulmányok, valamint az állami szabályozó eszközök javasolt módosításai a törvényjavaslat megalapozottságát.

Az ÁSZ-nak ez a tevékenysége az elmúlt négy évben tovább bővült. 2011. január 1-jétől ugyanis egy olyan független testület, a Költségvetési Tanács (Tanács) jött létre Magyarországon, amelynek egyik tagja hivatalból az ÁSZ elnöke. A Tanács egy új alkotmányos intézmény Magyarországon, melynek szerepe a felelős költségvetés tervezés szakértő segítése és felügyelete (Smuk, 2013). A Tanács még az Országgyű-

1. ábra

Az Állami Számvevőszék költségvetési folyamatokkal kapcsolatos tevékenységei



Forrás: Pulay Gy, 2015

lésnek történő benyújtás előtt véleményezi az állami költségvetésre vonatkozó törvényjavaslat tervezetét. Véleményét a kormánynak küldi meg, amely azt a törvényjavaslat véglegesésekor – belátása szerint – figyelembe veszi. A Tanácsnak azonban egy fontosabb jogköre is van. A Tanács közvetlenül a költségvetési törvényjavaslat elfogadása előtt vétőjogot gyakorolhat. 2012. január 1-je mérföldkövet jelent a közpénzügyekben (Domokos, 2012a). Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény) szerint az Országgyűlés csak olyan költségvetésről szóló törvényt fogadhat el – abban az esetben, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja –, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza (államadósság-szabály). Szükség volt egy olyan szabályozásra, amely keretek közé szorítja a költségvetési politikát, és ezzel segít fenntartható pályára állítani az államadósságot. (Balatoni – Tóth, 2012) E szabály betartása felett a Tanács őrködik, ugyanis a Tanácsnak kell megállapítania, hogy a törvényjavaslat elfogadása esetén teljesül-e az államadósság-szabály. Ha nem, akkor a Tanács nem adja meg a hozzájárulását a központi költségvetési törvényjavaslat megszavazásához, azaz megvétőzza annak elfogadását. Ilyen esetben a kormánynak kell olyan, a kiadásokat mérséklő vagy a tartalékokat növelő módosító javaslatot benyújtania a költségvetési törvényjavaslathoz, amely elfogadása esetén a Tanács már valószínűsíti az államadósság-szabály teljesülését. Emellett a Tanács feladata, hogy félévente értékeli a költségvetési folyamatok alakulását.

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény értelmében az ÁSZ elemzésekkel segíti a Tanács munkáját. Ez az új feladatkör azt eredményezte, hogy az ÁSZ folyamatosan nyomon követi, ellenőrzi, elemzi és értékeli a költségvetési folyamatokat, rajta tartja a szemét Magyarország költségvetésén. Ezt jól szemlélteti az 1. számú ábra.

2. A KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNY VÉGREHAJTÁSÁNAK ELLENŐRZÉSE

Az ÁSZ Stratégiája tartalmazza, hogy a következetes elszámoltatásban a költségvetés végrehajtása (zárszámadás) ellenőrzésének kiemelt szerepe van, hiszen az ÁSZ megalakulása és történelme szempontjából egyaránt meghatározó a feladat. A közpénzek felhasználásának nyomon követésében szintén nagy szerepet kap a költségvetés végrehajtásának ellenőrzése. Az elmúlt években az új ÁSZ tv.¹ hatálybalépésével előtérbe került az ÁSZ tanácsadási és elemzési tevékenysége, amelynek egyik fókuszterületévé vált a zárszámadás.

Az ÁSZ törvényi kötelezettsége a Magyarország éves költségvetésének végrehajtásáról szóló törvényjavaslat ellenőrzése, melynek során az ÁSZ értékeli a törvényjavaslat megbízhatóságát.

A zárszámadás ellenőrzése az elmúlt évek során folyamatosan fejlődött. Az ÁSZ megújította a költségvetés végrehajtása ellenőrzésének módszertanát, a korábbiaktól eltérő megközelítésű, tartalmú és eljárású ellenőrzési modellt alakított ki.

A zárszámadásról készített jelentéseit – a megújult módszertannal összefüggésben – tömör, áttekinthető formában hozza nyilvánosságra. A 2012. évi költségvetés végrehajtása esetében már a zárszámadás egészének megbízhatóságáról nyilatkozott az ÁSZ.

Az Európai Unióban az európai gazdasági kormányzás megerősítésének egyik fontos eleme a kormányzattól független monitoring és elemző intézmény megléte. Az ÁSZ részben betölti ezt a funkciót is, az Országgyűlés tanácsadó szerveként, valamint a Tanács részé-

re elemzéseket készít. Az ellenőrzési, a monitoring és az elemzési feladatok jól kiegészítik egymást, mivel az ellenőrzés során szerzett tapasztalatok jól hasznosíthatók az elemző munka során. A 2012. évi zárszámadás ellenőrzésétől kezdve az ellenőrzésről szóló jelentés kiegészült az adott évi költségvetési folyamatok makrogazdasági összefüggéseiről szóló elemzésekkel.

A 2012. évi zárszámadásról szóló jelentés volt az első, amely már teljesen az új ÁSZ tv. keretei között készült. A 2011-ben elfogadott jogszabály egyértelműen véget vetett a következmények nélküli ellenőrzések korszakának, így a megállapításokat ezt követően konkrét intézkedési terveknek, illetve intézkedéseknek kellett követniük, amelyek megvalósulását az ÁSZ utóellenőrzés keretében ellenőrizheti.

2.1 Jogi szabályozás

A költségvetés végrehajtásának szabályait az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.), valamint az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról készült, 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Ávr.) vonatkozó jogszabályhelyei tartalmazzák.

A jogalkotó az Alaptörvényben a központi költségvetés végrehajtásának az ellenőrzését az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve részére külön nevesített feladatként határozza meg. Az ÁSZ ellenőrzési feladatait a számvevőszékről szóló törvény (ÁSZ tv.) és más törvények állapítják meg. Az ÁSZ tv.-ben² foglaltak szerint a központi költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadás ellenőrzését az ÁSZ végzi. A törvényi előírások alapján évente köteles a központi költségvetés végrehajtását ellenőrizni.

A törvényben kapott felhatalmazás alapján, függetlenségének részeként az ÁSZ maga alakítja ki ellenőrzésének szakmai szabályait.

¹ Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (ÁSZ tv.)

² ÁSZ tv. 5. § (7) bekezdés

2.2 Az ellenőrzés célja, típusa, hatóköre

A zárszámadási ellenőrzés célja, hogy az ÁSZ független, szakmailag megalapozott véleményt adjon a zárszámadási törvényjavaslatról, az abban szereplő adatok megbízhatóságáról, ezzel támogatva az Országgyűlést a megalapozott döntéshozatalban.

A zárszámadási ellenőrzés során az ÁSZ a zárszámadási törvényjavaslat megfelelőségét és az abban szereplő adatok megbízhatóságát ellenőrzi. A zárszámadás ellenőrzésének célja annak megállapítása, hogy

- a központi költségvetés bevételi és kiadási előirányzatainak teljesítése megfelel-e a jogszabályi előírásoknak és tartalmaz-e lényeges hibát,
- az államháztartás bevételeit a költségvetési törvényben rögzítettekkel összhangban, a közpénzekkel való gazdálkodás jogszabályi követelményeinek megfelelően használták-e fel, a törvényjavaslat valósághűen mutatja-e be a költségvetés végrehajtására vonatkozó pénzügyi adatokat, információkat,
- a költségvetés végrehajtásában jog- és hatáskörrel rendelkezők a költségvetésben meghatározott pénzügyi keretek között szabályszerűen gazdálkodtak-e a közpénzekkel,
- a költségvetés végrehajtásáról készített törvényjavaslat tartalma, szerkezete megfelel-e a törvényi előírásoknak, az Alaptörvény és a Stabilitási törvény³ államadósságra vonatkozó előírásai érvényesültek-e.

A zárszámadási ellenőrzés során az ellenőrzési területek az alábbiak:

- Központi kezelésű előirányzatok,
- Költségvetési szervek,
- Fejezeti kezelésű előirányzatok,
- Elkülönített állami pénzalapok,
- Társadalombiztosítási alapok.

A zárszámadási ellenőrzés típusa megfelelő-ségi ellenőrzés. A megfelelőségi ellenőrzés annak megállapítására irányul, hogy az ellenőrzés tárgyát képező tevékenység vagy működés minden lényeges szempontból megfelel-e a vonatkozó szabályozásnak és követelményeknek.

Általános szabályként az ellenőrzés a zárszámadási törvényjavaslatra és mellékleteire, valamint a zárszámadáskor kötelezően bemutatni rendelt mérlegekre és kimutatásokra terjed ki. Az ellenőrzés keretében az ÁSZ ellenőrzi az Alaptörvényben és a Stabilitási törvényben szereplő, államadósságra vonatkozó előírások teljesülését. Az ellenőrzés egy költségvetési év adataira vonatkozik.

A zárszámadás ellenőrzése a tekintetben is fontossággal bír, hogy az ÁSZ ezen ellenőrzés során azonosítja a költségvetés végrehajtása során felszínre került tervezési és végrehajtási kockázatokat (például egyes adóbevételeket túl magasra terveztek, nem valósultak meg azok az intézkedések, amelyekkel egyes kiadásokat csökkenteni szándékoztak), amelyeket további ellenőrzései során figyelembe vesz. A zárszámadás ellenőrzés keretében feltárt kockázatok alapján további ellenőrzéseket (ún. zárszámadásra épülő ellenőrzések) is végez az ÁSZ.

2.3 Az ellenőrzés végrehajtása

Az ellenőrzés öt fő területet érint (központi kezelésű előirányzatok, költségvetési szervek, fejezeti kezelésű előirányzatok, elkülönített állami pénzalapok, társadalombiztosítási alapok). A zárszámadási ellenőrzés keretében az ÁSZ minden ellenőrzött területen a gazdálkodás és az előirányzat felhasználás megfelelőségét (szabályszerűségét), a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó szabályokkal való összhangját ellenőrzi.

Az ellenőrzés során feltárt hibákat, amelyek esetében a meg nem felelés áll fenn, az ÁSZ két fő csoportba sorolja: megfelelőségi (szabálysze-

³ Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény

rúségi) hibák, illetve a zárszámadási törvényjavaslat adatainak megbízhatóságát befolyásoló (megbízhatósági) hibák. A Számvevőszék értékeli a beazonosított hibákat a tekintetben, hogy azok egyedileg vagy együttesen lényegesek-e és meghatározza, hogy azok milyen hatást gyakorolnak a zárszámadási ellenőrzés eredményeire. Az ÁSZ a zárszámadási törvényjavaslat egésze tekintetében is mérlegeli a hibák jellegét és összegét, továbbá előfordulásuk körülményeit.

Az ÁSZ az ellenőrzései során statisztikai módszereket alkalmaz, annak szabályai szerint jár el. A zárszámadási törvényjavaslatról készült jelentésben az ÁSZ a zárszámadási törvényjavaslat megbízhatóságát befolyásoló hiba összegét viszonyítja a lényegességi küszöb értékhez.

2.4 Kockázatok azonosítása

Az ÁSZ számára – a tanulmányok, elemzések összeállítása által – még szélesebbé vált a kockázatok azonosításának és jelzésének

lehetősége. Az elemzések rendszere a jövőbeni kockázatokot segít azonosítani, mivel rámutat a költségvetési tervezés és végrehajtás visszatérő problémáira (pl. költségvetési tartalékok, maradvány felhalmozódás). Megfelelő tartalék nélkül nem lehet a hiánycélt biztonságosan teljesíteni. A túl nagy tartalékok viszont a növekedéstől vonnak el erőforrásokat. Ha a tartalékok szükségtelennek bizonyulnak, akkor az év végi kapkodó elköltésük – nagy valószínűséggel – pazarláshoz vezethet.

Jövőbeni kockázatot jelent a költségvetési maradványok felhalmozódása is. A magyar szabályok szerint a tárgyévben fel nem használt költségvetési előirányzat egy része (maradvány) meghatározott feltételekkel átvihető a következő évre. Ez a tárgyévben megtakarítást, a következő évben viszont túlköltekezést jelent. Ezért a tárgyévi megtakarítást szorgalmazó intézkedések következtében egyre nő a maradvány összege. A kockázat nagyságát jelzi, hogy a 2014. év végére felhalmozódott maradvány jelentős mértékben megnövekedett a 2013. évihez képest. (lásd 2. számú ábra)

2. ábra

A költségvetési maradvány összege 2007-2014. években (milliárd forint)



Forrás: Az ÁSZ saját összeállítása a zárszámadási adatok alapján

Az ÁSZ tapasztalatai alapján a költségvetés tervezésében és végrehajtásában rendszeresen visszatérő hiányosságok komoly jövőbeni pénzügyi kockázatot jelentenek. Mindez hátrányosan érinti a közpénzügyi védelmi rendszert, csökkentve ez által a pénzügyi válságokkal szembeni ellenálló képességet. A kockázatok azonosításával az ÁSZ, mint legfőbb ellenőrző szerv, jelentős mértékben hozzájárulhat a pénzügyi válságokkal szembeni védelmi rendszer megerősítéséhez.

2.5 Az ellenőrzések eredményei

Az ÁSZ zárszámadás során szerzett ellenőrzési tapasztalatai nagymértékben hozzájárulnak ahhoz, hogy mely kérdéskörök, területek kerülnek fókuszba és ezt követően kiemelten ellenőrzésre, illetve elemzésre. Többek között a zárszámadás során szerzett tapasztalatoknak az eredménye, hogy az ÁSZ ellenőrzései és elemzései során kiemelten foglalkozik az adózás kérdéseivel, ideértve az adóigazgatás konkrét kérdéseit is. Az adóbevételek és az adózás kérdéseinek fokozott ellenőrzését azoknak a tényeknek a kockázatelemzése alapozta meg, amelyeket az ÁSZ a zárszámadások ellenőrzése során a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál, illetve korábban az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalnál feltárt.

Kiemelésre érdemes továbbá, hogy néhány évvel ezelőtt az ÁSZ a korrupció ellenes stratégiájában változást hajtott végre. Ma már elsősorban nem arra törekszik, hogy minél több korrupciós esetet tárjon fel, hanem a korrupció megelőzésére fókuszál. Ennek legeredményesebb módszere az ÁSZ szerint, hogy támogatja az integritás, azaz a korrupció elleni ellenálló-képesség kultúrájának kialakulását, megerősödését a magyar közszférában. Az új ÁSZ tv. új lehetőséget teremtett a Számvevőszék számára az integritás kultúra terjesztésére azáltal, hogy feladatai közé emelte a tanácsadói tevékenységet és a jó kormányzás támogatását is. A 2013. évi zárszámadás ellen-

őrzése során az ÁSZ kiterjesztette ellenőrzési tevékenységét az ellenőrzésbe bevont szervezetek integritásának felmérésére. A közszféra esetében az integritás feltérképezése a megbízhatóság megítéléséhez nélkülözhetetlen. A zárszámadás ellenőrzése keretében összesen 167 szervezet esetében mérte fel az ÁSZ az integritás helyzetét kérdőíves megkérdezéssel, amelyek értékelését is elvégezte. Az ellenőrzés során az integritás kérdéskörének fókuszba helyezésével érvényesült az ÁSZ tanácsadó szerepe.

A 2012. évi zárszámadás ellenőrzése változást jelentett az előző évekéhez képest. Abban különbözött a korábbi évektől – egyben előrelépést is jelentve –, hogy a zárszámadás egészének megbízhatóságáról adott véleményt az ÁSZ. Első alkalommal értékelte a zárszámadás összeállításának folyamatát, valamint ellenőrizte a törvényjavaslatban szereplő adatok helytállóságát és alátámasztottságát. A 2012. évi zárszámadási törvényjavaslatot az ÁSZ megalapozottnak, az adatokat megbízhatónak, a költségvetés végrehajtását jogszerűnek minősítette (Pongrácz, 2015).

2012. évre vonatkozóan összesen 105 beszámolót és elszámolást ellenőrzött, és ebből három esetben adott korlátozott véleményt. A 2011. évre vonatkozó ÁSZ ellenőrzés is 105 beszámolót és elszámolást érintett, de öt korlátozott és egy elutasító záradékkal zárult. Az ÁSZ a különbséget a fejlődés jeleként értékelte. A beszámolók megbízhatósága a felelős közpénzgazdálkodás alapja. A 2012. évi költségvetés végrehajtása összességében a felelős gazdálkodás irányába tett lépést jelenti.

Az ÁSZ a 2012. évi zárszámadás ellenőrzése során az ellenőrzésre kijelölt összes költségvetési szervnél és fejezeti kezelésű előirányzatnál minősítette a belső kontrollrendszer kiépítettségét és működését. Az ellenőrzött intézmények 85%-a részben megfelelő vagy megfelelő minősítést kapott. A nem megfelelő kategóriába jellemzően az ellenőrzésbe frissen bekerült új intézmények kerültek.

A 2013. évi zárszámadás ellenőrzése során a zárszámadási törvényjavaslatot az ÁSZ megalapozottnak, az adatokat megbízhatónak minősítette.

Az ÁSZ a 2013. évre vonatkozóan összesen 131 beszámolót és elszámolást (26-tal többet, mint a 2012. évet illetően) ellenőrzött és ebből két esetben adott elutasító véleményt. Korlátozó vélemény nem volt. Az ellenőrzött beszámolók közül egyet értékelt az ÁSZ nem megbízhatónak, és látta el elutasító véleménnyel.

A belső kontrollrendszerek kiépítettségét és működését 63 intézmény és 17 fejezeti kezelésű előirányzat esetében értékelt az ÁSZ. Az értékelt rendszerek 75%-a kapott megfelelő, 22,5%-a részben megfelelő és 2,5%-a nem megfelelő minősítést. Az előző évben az ellenőrzés alá vont belső kontrollrendszerek 15%-a nem minősült megfelelőnek. A javulás annak köszönhető, hogy az ellenőrzöttek nagyobb figyelmet fordítottak a monitoring tevékenységre, az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követésre, valamint a belső ellenőrzésre.

A 2014. évi zárszámadás ellenőrzése során az ÁSZ megállapította, hogy az államháztartás központi alrendszere 2014. évi törvényi előirányzatainak teljesítése, a hiány és az államadósság alakulása megfelelt az Alaptörvény, a Stabilitási törvény és a költségvetésről szóló törvény előírásainak. Az ellenőrzés megállapította, hogy a központi költségvetés teljesített bevételi és kiadási főösszege nem tartalmaz lényeges hibát, a bevételi és kiadási teljesítési adatok megbízhatók. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak, valamint az elkülönített állami pénzalapoknak a teljesített bevételi és kiadási adatai szintén megbízhatók.

3. AZ ÁSZ A VÁLTOZÁSOK KRITIKUSA ÉS SZÁMON KÉRŐJE

Az ÁSZ – a Stratégiájában foglaltaknak megfelelően – az államháztartás komplex folyamatainak átláthatósága érdekében rendszerszemléletű/holisztikus megközelítésű, egymásra épülő, a szinergia-hatást kihasználó, összefoglaló értékelésekre lehetőséget adó ellenőrzéseket végez. Az egyes ellenőrzések során az ÁSZ figyelemmel kíséri az államháztartás egészét érintő rendszerszintű változásokat. A 2014. évben bekövetkezett legjelentősebb ilyen jellegű változás az eredményszemléletű számvitelre való áttérés volt. Ez indokolta, hogy a 2013. évi zárszámadás ellenőrzése során annak feltérképezésére is sor kerüljön, hogy megtörtént-e az államháztartás egyes alrendszereiben az eredményszemléletű számvitelre való áttérés.

Az Európai Unió Tanácsának a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló 2011/85/EU Irányelvéhez kapcsolódó jogharmonizáció keretében az államháztartási számvitelben 2014. január 1-jétől párhuzamosan kell pénzforgalmi szemléletű költségvetési számvitelt és eredményszemléletű pénzügyi számvitelt alkalmazni.

A kormány a közpénzügyi, költségvetési rendszer megújításának részeként a 2013. év elején megalkotta az új számviteli kormányrendeletet, amellyel az államháztartás valamennyi szintjén 2014. január 1-jétől bevezetésre került az eredményszemléletű számviteli rendszer. Az új számviteli rendszer bevezetésének célja a pénzügyi beszámolók áttekinthetőségének fokozása, az elszámoltathatóság biztosítása, a költségvetés tervezésére, az évközi folyamatok mérésére és a döntések alátámasztására szolgáló hatékonyabb eszközök biztosítása volt.

3.1 Az ÁSZ szerepe

Az ÁSZ 2012 tavaszán nemzetközi felmérést végzett (EU tagállamok, EU-n kívüli angol nyelvű országok, Svájc és Oroszország) számvevőszékek körében az államháztartás beszámolási rendszerének típusáról, az eredményszemléletre történő átállásról, a nemzeti számvevőszéknek az eredményszemléletre való átállásban betöltött szerepéről.

A felmérés szerint az országok jelentős különbségeket mutattak. Egyes országok már sikerrel bevezették és az államháztartás mind egyik alrendszerének számvitele, beszámolása eredményszemléletű volt, azonban nem mind alkalmazták az eredményszemléletű költségvetés tervezést. Más országokban – ideértve Magyarországot is – az államháztartás minden szintjében megmaradt a pénzforgalmi vagy módosított pénzforgalmi szemlélet és nem volt átállási reform folyamatban, konkrét ütemtervvel. A többi megkérdezett országban megkezdték az áttérést, és egyes országokban vegyes megoldást alkalmaztak.

A felmérés alapján a számvevőszékek lehetséges szerepe az eredményszemléletre való áttérés során: jogszabály-tervezetek, szakmai szabályozások véleményezése; részvétel az átállást elősegítő szakmai testületekben; az átállás témakörének tárgyalása a számvevőszéki ellenőrzésekben; kísérleti jellegű eredményszemléletű beszámolók ellenőrzése, véleményezése.

Az ÁSZ a kezdetektől fogva támogatta az eredményszemléletű számvitelre történő átállást. Az ÁSZ elnöke már a 2012-es zárszámadás expozéjában felhívta az Országgyűlés figyelmét az eredményszemléletű államszámviteli rendre való áttérés jelentőségére, amely „tovább javítaná a közpénzzel és a közvagyonnal kapcsolatos átláthatóságot és elszámoltathatóságot, ami a közbizalom növelésével tovább segítené a jobb közpénzügyi gazdálkodást.” (Domokos, 2013b)

Az új rendszerek bevezetésekor általában jelentkeznek átmeneti nehézségek. Az eredményszemléletű számvitelre való áttérés esetében azonban ezeket a nehézségeket messze túlszárnyalják azok az előnyök, amelyek az átállást követik.

Az ÁSZ 2013. évi zárszámadási ellenőrzésének célja volt annak értékelése is, hogy a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét elősegítő eredményszemléletű államháztartási számviteli rendszer kialakításának előkészületei megtörténtek-e a fejezeteknél és az intézményeknél, elvégezték-e az államháztartás számvitelének 2014. évi megváltozásával kapcsolatos feladatokat.

3.2 Tapasztalatok

Az ÁSZ az ellenőrzések megállapításai alapján vagy önálló formában – az eredményszemléletű számvitel témakörében – tanulmányokat, elemzéseket, valamint cikksozortat készített, amelyeket az ÁSZ honlapján, illetve a Pénzügyi Szemlében folyamatosan megjelentetett. A szakmai eseményekről, a tanulmányok, cikkek megjelenéséről az ÁSZ Hírportálon tájékoztatta a közvéleményt.

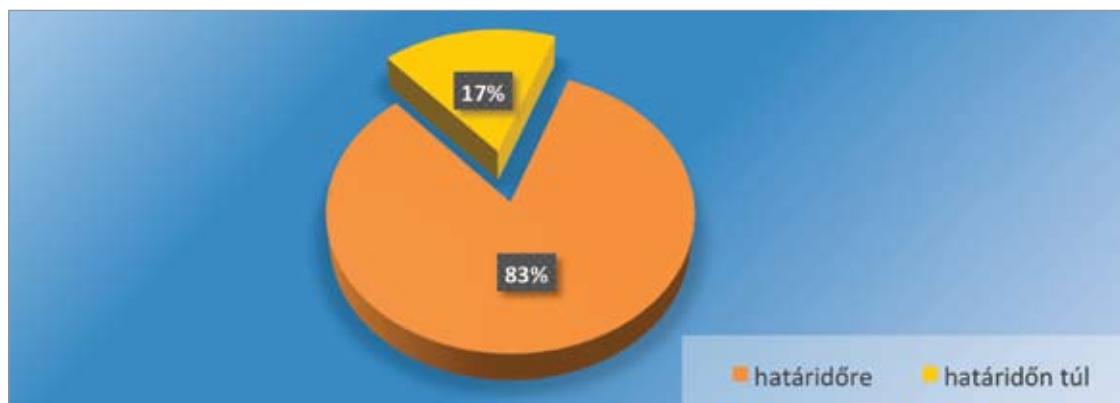
Az eredményszemléletű számvitelre való átállás során az államháztartási információs rendszer kialakításával kapcsolatosan a szervezetek többsége teljesítette az előírásokat, néhány szervezetnél azonban a kitűzött határidőhöz képest csúszás jelentkezett. Az ellenőrzött szervezetek 17%-a jelezte, hogy alapvetően a kialakított informatikai rendszer hiányosságai miatt nem tudta tartani az előírt határidőt. Az ellenőrzött szervezetek által 2014. március 31-éig elkészítendő rendező mérleg határidőre történő elkészítésének alakulását a 3. ábra szemlélteti.

A szervezetek – három intézmény kivételével – a Nemzetgazdasági Minisztérium rendeletében⁴ meghatározottak szerint teljesítették az előírtakat. (Pongrácz É. - Kuszinger A., 2014)

„Az ellenőrzés során tapasztalt – átállással járó – nehézségek, problémák ellenére szilárd meggyőződésünk, hogy az eredményszemléletű számvitel hozzájárul a pontosabb elszámoláshoz, megteremtí az üzemgazdasági elszámolás lehetőségét a költségvetési szervek körében.” (Domokos, 2014a) Emellett javítja a közpénzel és a közvagyonnal kapcsolatos átláthatóságot és elszámoltathatóságot, ami a közbizalom növelésével tovább segíti a jobb közpénzügyi gazdálkodást.

3. ábra

A rendező mérleg 2014. március 31-ei határidőre történő elkészítésének alakulása az ellenőrzött szervezeteknél



Forrás: Pongrácz É. – Kuszinger A., 2014

⁴Az államháztartás számvitelének 2014. évi megváltozásával kapcsolatos feladatokról szóló 36/2013. (IX. 13.) NGM rendelet (NGM rendelet)

4. A KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYJAVASLAT VÉLEMÉNYEZÉSE

Az ÁSZ törvényi kötelezettsége, hogy az Országgyűlés számára véleményt adjon a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat megalapozottságáról, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségéről. Az ÁSZ kötelezettsége teljesítése érdekében a központi költségvetési előirányzatok tervezését végző szerveknél, elsősorban a Nemzetgazdasági Minisztériumnál, illetve a költségvetési fejezetek irányító szervezeteinél végzi ellenőrzését. Az ÁSZ-nak immár negyed évszázados gyakorlata van ebben a munkában, hisz a számvevők 25 éve dolgoznak annak érdekében, hogy Magyarországnak évről évre a lehető legmegalapozottabb és leginkább alátámasztott költségvetési törvénye legyen.

„A véleményezési jogkör nem klasszikus számvevőszéki feladat. Az ÁSZ ebben a folyamatban nem is mint klasszikus ellenőr, illetve auditáló, hanem mint az Országgyűlés tanácsadója van jelen. Rámutatunk hiányosságokra, felhívjuk a figyelmet a kockázatokra és jelezzük, hogy mely jogszabályt szükséges minél gyorsabban elfogadni, illetve hol kell pontosítani. Véleményünk tehát egyfajta szervezető a képviselők és figyelemfelhívás a kormány számára.” (Domokos, 2012b)

2. táblázat

Lefedettség a 2013-2016. évi költségvetési törvényjavaslatok véleményezése során (százalék)

	költségvetési törvényjavaslat			
	2013. évi	2014. évi	2015. évi	2016. évi
ellenőrzött bevételi előirányzatok a bevételi főösszeg %-ában	88	93,6	88,9	89,7
ellenőrzött kiadási előirányzatok a kiadási főösszeg %-ában	82	88,6	82,7	83,6

Forrás: a 2013. évi, a 2014. évi, a 2015. évi és a 2016. évi költségvetési törvényjavaslatról szóló ÁSZ vélemények

4.1 Kockázatok azonosítása a költségvetés tervezésének folyamatában

Az ÁSZ Stratégiájában az ellenőrzési tevékenység fejlesztése keretében célként fogalmazta meg, hogy a környezeti változásokra, az Európai Uniónak a tagországok költségvetésének előzetes egyeztetésére vonatkozó, bevezetendő szabályaira is figyelemmel a költségvetés véleményezése új hangsúlyokat kap. Ezzel összhangban az ÁSZ megújította a költségvetésről adott vélemény megalapozása érdekében módszertani útmutatóját.

A véleményezést megalapozó ellenőrzés fókuszában a költségvetési egyenlegcél betartása szempontjából meghatározó szerepet betöltő előirányzatok (meghatározó előirányzatok), valamint azok kockázatainak feltárása áll. A meghatározó előirányzatok a költségvetési egyenlegcél betartására meghatározó hatást gyakorló, a központi alrendszer bevételi, illetve kiadási főösszegek 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. A korábbi évek véleményezési tapasztalatai alapján a kockázatosnak nem minősülő előirányzatok kiszűrésre kerülnek, így a figyelem a tényleges kockázattal rendelkező területekre összpontosul. A meghatározó előirányzatok köre kibővül azokkal az újként

megjelenő előirányzatokkal, amelyeket a tervévi költségvetési törvényjavaslat tartalmaz. Az ÁSZ kiemelten ellenőrzi az új előirányzatokat, amelyeket tapasztalati adatok még nem támasztanak alá, ezért teljesülésük jelentős bizonytalanságot hordoz alapos háttérszámítások, hatástanulmányok nélkül. Az ellenőrzésre kijelölt meghatározó és új bevételi, valamint kiadási előirányzatok összege el kell, hogy érje a költségvetési törvényjavaslat bevételi és kiadási főösszegének legalább 80%-át.

A 2. számú táblázat adatai alapján kijelenthető, hogy a költségvetési törvényjavaslatok véleményezése során az ÁSZ biztosította a módszertani útmutatóban meghatározott 80% feletti lefedettséget, így alkalmas volt – az előirányzatok minősítését követően az összesített vélemények alapján – a költségvetési törvényjavaslat egészének megítélésére.

Az ellenőrzésbe bevont meghatározó és új előirányzatok minősítése a módszertani útmutatóban rögzítettek alapján történik. Kockázatos egy bevételi előirányzat, ha az átadott dokumentumok alapján a tervévi teljesülése várható, illetve egy kiadási előirányzat, ha felhasználása várhatóan meghaladja a tervezett összeget. A költségvetési előirányzatok minősítési rendszerét a 3. számú táblázat foglalja össze.

Az ÁSZ minősítése során a bevételek esetében az alátámasztottságot és teljesíthetőséget, míg a kiadásoknál az alátámasztottságot és azt szükséges értékelni, hogy a tervezett előirányzat biztosítja-e a közfeladat ellátását. Az alátámasztottság hiánya ellenére a bevételi előirányzat lehet teljesíthető és a kiadási előirányzat tervezett összege biztosíthatja a közfeladat ellátását. A 2015. és a 2016. évi költségvetési törvényjavaslat bevételi és kiadási előirányzatainak ÁSZ minősítéseit az ellenőrzött bevételi és kiadási előirányzatok összegének a %-ában a 4. számú táblázat tartalmazza.

Felmerül a kérdés, hogy a központi költségvetés teljesülése szempontjából mi jelenti a legfőbb kockázatokat. Domokos (2014b) exposéjában hangsúlyozta, hogy az egyik legnagyobb kockázat a makrogazdasági helyzet és a nemzetközi környezet alakulása. Azt is hozzátette, hogy az ÁSZ véleménye nem makrogazdasági elemzés, nem minősíti a kormány által bemutatott makrogazdasági pályát, a gazdasági növekedésre, az inflációra és az gazdasági fejlődésre vonatkozó egyéb mutatókat, azokat elfogadottnak tekinti. Továbbá nem alkot véleményt a gazdasági- és társadalompolitikai prioritásokról, mert nem feladata. Az ÁSZ-nak nem a makrogazdasági modellezőkkel versenyezve kell a

3. táblázat

A költségvetési előirányzatok minősítésének rendszere

		ELŐIRÁNYZATOK MINŐSÍTÉSE			Bevételek teljesíthetősége	Kiadási előirányzat megfelelősége
		Megalapozott	Részen megalapozott	Nem megalapozott		
ALÁTÁMASZTOTSÁG	Alátámasztott	X			Teljesíthető	Az összeg elegendő a feladat ellátásához
	Részen alátámasztott		X		Alulteljesítés	
	Nem alátámasztott		X		Teljesíthető	Az összeg nem elegendő a feladat ellátásához
				X	Alulteljesítés	

Forrás: ÁSZ Módszertani útmutató

4. táblázat

A 2015. és a 2016. évi költségvetési törvényjavaslat bevételi és kiadási előirányzatainak ÁSZ minősítése az ellenőrzött bevételi és kiadási előirányzatok összegének a %-ában

	KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYJAVASLAT			
	2015. évi		2016. évi	
	bevételi előirányzatok	kiadási előirányzatok	bevételi előirányzatok	kiadási előirányzatok
Megalapozott	71,9%	93,38%	89,55%	96,60%
Részben megalapozott	26,9%	6,58%	10,27%	2,92%
Nem megalapozott	1,2%	0,04%	0,18%	0,48%

Forrás: a 2015. évi és a 2016. évi költségvetési törvényjavaslatról szóló ÁSZ vélemények

jövőbeni pénzügyi válság kockázatait előre jelezniük, hanem a közpénzügyi rendszer gyenge pontjainak feltárásával tudnak rámutatni azokra a kockázatokra, amelyek felerősíthetik a pénzügyi válságokat vagy gyengíthetik a közpénzügyi rendszer ellenálló-képességét a pénzügyi válságokkal szemben.

Sajátos kockázatot képviselnek a költségvetés teljesülése szempontjából az ún. felülről nyitott, azon belül is a külön engedély nélkül túlléphető költségvetési előirányzatok. A felülről nyitott előirányzatok a központi alrendszer azon – a költségvetési törvény mellékletében felsorolt – előirányzatai, amelyek teljesülése módosítás nélkül eltérhet az előirányzattól. A 2016. évi költségvetési törvényjavaslatban az évközben túlléphető kiadási előirányzatok összege eléri a kiadási főösszeg 53,3%-át, 8822,9 Mrd Ft-ot. (Ugyanezen összegek a 2015. évi költségveté-

si törvényjavaslatban 57,6%, 9946,3 Mrd Ft, a 2014. évi költségvetési törvényjavaslatban 56,4%, 9528,2 Mrd Ft volt.) Ezen belül a külön szabályozás nélkül túlléphető előirányzatok összege 6301,9 Mrd Ft, ami a kiadási főösszeg 38,1%-a. (Ugyanezen összegek a 2015. évi költségvetési törvényjavaslatban 37,4%, 6453,8 Mrd Ft, a 2014. évi költségvetési törvényjavaslatban 39,6%, 6681,9 Mrd Ft volt.) Ez azt jelenti, hogy a központi költségvetés kiadási főösszegének több mint 50%-át kitevő előirányzatokról nem lehet pontosan tudni, hogy mekkora lesz év végén a felhasználásuk. Az elmúlt években ezeket az előirányzatokat megfelelő ráhagyással tervezték meg, ezért a felülről nyitottsággal járó kockázat nem okozott tényleges költségvetési túllépést. Sőt, 2013-ban összességében 56,9 Mrd Ft-tal kevesebbet használtak fel az előirányzott összegnél. Közgazdasági szem-

5. táblázat

A 2015. és a 2016. évi költségvetési törvényjavaslat implicit tartalékai (Mrd Ft-ban)

	költségvetési törvényjavaslat	
	2015. évi	2016. évi
az államadóság-mutató implicit tartaléka	260,0	305,6
GDP arányos hiány implicit tartaléka	200,0	351,9

Forrás: a 2015. évi és a 2016. évi költségvetési törvényjavaslatról szóló ÁSZ vélemények

pontból megállapítható, hogy egy 56,9 Mrd Ft-os „rejtett tartalék” volt a központi költségvetésben. Ez azonban nem átlátható és rugalmasan felhasználható módon állt rendelkezésre, ezért a tartalék valódi mértékéhez nem járul hozzá.

Új elemként jelenik meg a költségvetési törvényekben az esetleges makrogazdasági változásokat tovább ellensúlyozó ún. implicit tartalék. Az államadósság-mutató 0,1 százalékpontonál magasabb mértékű javulása, illetve a GDP arányos hiány 3%-os korláthoz képest történő kedvezőbb alakulása egyúttal egy implicit tartalékot is jelent a makrogazdasági és a költségvetési kockázatok kezelésére. A 2015. és a 2016. évi költségvetési törvényjavaslat implicit tartalékainak összegét az 5. számú táblázat tartalmazza.

A tartalékok esetében kedvező fejlemény, hogy Magyarország 2016. évi központi költségvetési törvényében a fejezeteknél most első ízben ún. fejezeti stabilitási tartalékot képeztek összesen 35,0 Mrd Ft-os összegben, amely tovább növeli a költségvetés teljesíthetőségének biztonságát.

Az országgyűlési hasznosulások közül kiemelkedik a költségvetési törvényjavaslatról készített számvevőszéki vélemény. A költségvetési vélemény jelzi, hogy mely területeken szükséges a törvénytervezet javítása a végszavazásig. A tapasztalatok azt bizonyítják, hogy a kormány minden évben javít a költségvetési törvényjavaslat több pontján.

5. AZ ÁSZ KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCSBAN BETÖLTÖTT SZEREPE, FELADATA

A Tanács három főből álló, az Országgyűlés Alaptörvényhozó tevékenységét támogató testület, amelynek fő feladata biztosítani, hogy a költségvetési törvény megfeleljen a pénzügyi szabályoknak. Kiemelkedő szakmai ismeretekkel és tapasztalattal rendelkező elnökét Magyarország köztársasági elnöke nevezi ki hat éves időtartamra. A Tanács másik két tagja a Magyar Nemzeti Bank és az ÁSZ mindenkori hivatalban lévő elnöke. A Tanács jogállását és feladatát Alaptörvény, annak részletezését a Stabilitási törvény határozza meg. A Tanács működését a legfelső szintű ellenőrző szervezet és a jegybank elemző apparátusa támogatja, amit 2013-tól a Tanács titkársága létrejöttétől, annak szervezésében, egyre nagyobb arányban külső tudományos és elemző kapacitások növekvő mértékben segítenek (Kovács Á., 2014). Az ÁSZ elemzései elsősorban arra a szakértelemre épülnek, amelyet a költségvetéssel kapcsolatos ellenőrzések során az ÁSZ kifejlesztett.

5.1 Szinergiák a Költségvetési Tanács és az ÁSZ tevékenységében

A szinergia szempontjából rendkívül fontos – hangsúlyozta előadásában Domokos (2013a) –, hogy az ÁSZ ellenőrzései révén folyamatosan, szinte az egész évben nyomon követi a költségvetési folyamatokat, hiszen az év elején kezdődő zárszámadási ellenőrzés még véget sem ér, amikor megkezdődik a költségvetési törvényjavaslat véleményezését megalapozó ellenőrzés. Ezen felül az ÁSZ rendszeresen ellenőrzi a költségvetés alakulásában meghatározó szerepet játszó intézményeket. Így az ÁSZ

első kézből jut a költségvetést érintő információkhoz a helyi önkormányzatok és a központi költségvetési szervek (pl. egyetemek, kórházak) ellenőrzése révén is.

A Tanács legfontosabb feladata örökölni azon, hogy a központi költségvetés elfogadása során az államadósság csökkenésének Alaptörvényben rögzített célkitűzése teljesüljön. Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan költségvetést, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét, továbbá mindaddig, amíg az államadósság magasabb ennél az értéknél az Országgyűlés csak olyan büdzsét fogadhat el, amely az államadósság csökkentését tartalmazza. Az ÁSZ mindennapi munkájának egyfajta irányítóje az államadósság-szabály (Domokos, 2014c). Az ÁSZ az államadósság-szabály figyelembevételével határozza meg ellenőrzési tervét, ez az egyik fókuszpontja számos ellenőrzésnek és elemzésnek is, és ennek elérése érdekében tesz az ÁSZ javaslatokat, illetve lát el tanácsadói feladatokat is. Az államadósság-szabályból adódó ÁSZ ellenőrzési feladat az államadósság kezelésének ellenőrzése is. Ezt a területet az ÁSZ korábban ötévente célzott ellenőrzés keretében vizsgálta, legutóbb 2012-ben.

A Tanács munkájának minél hatékonyabb támogatása érdekében az ÁSZ fő törekvése, hogy ellenőrzései eredményeit és tapasztalatait rendszerszerűen beépítse a Tanács döntéselőkészítési, döntéshozatali mechanizmusába (Domokos, 2012a). Ennek érdekében az ÁSZ intézkedéseket tett, amelyek a Tanács egy-egy alapvető feladatához kapcsolódtak. Az ÁSZ első intézkedése volt, hogy a tárgyév költségvetési folyamatainak szisztematikus követését és elemzését lehetővé tevő monitoring rendszert kiépítette. Ezen kívül a költségvetési törvényjavaslat véleményezésére új módszertani útmutatót és az adósságszabály teljesülésének ellenőrzésére segédletet dolgozott ki.

A Tanácsot támogató tevékenység hatékonyabb ellátását biztosító számvevőszéki munka két részre osztható: a jogszabályi kötelezettség-

ből adódó feladatokra és a kötelező feladatok ellátását támogató egyéb feladatokra. A Stabilitási törvény előírásai alapján állandó, évente ismétlődő, kötelező feladatként jelentkezik a költségvetési folyamatok félévenkénti elemzése és az államadósság várható alakulásának értékelése; a költségvetési törvényjavaslat tervezetének véleményezése; az államadósság-szabály érvényesülésének zárószavazás előtti értékelése a Magyarország központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat véleményezését megalapozó ellenőrzés során. A kötelező feladatokon túl a Tanácsnak egyéb feladatai is lehetnek. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó törvényjavaslatok, illetve a központi költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek egyéb módon történő felhasználásával kapcsolatos bármely kérdések véleményezése.

Az ÁSZ által nyújtott támogató tevékenység a kötelező és az egyéb támogató feladatoknál egyaránt írásbeli dokumentum elkészítésével zárul. Ez minden feladat esetében elemzést jelent, amely tartalmazza az ÁSZ értékelését, véleményét, jelzéseit és esetleges ajánlásait is. A Tanács részére végzett ÁSZ munka – hasonlóan a költségvetés véleményezéséhez – a „jó kormányzás” támogatását szolgálja. Az elemzések hozzájárulnak a Tanács döntéseinek megalapozásához és az éves költségvetések megalapozottságának fejlesztéséhez. Domokos (2014c) kiemelte, hogy a megújított Tanács jelentései sikeresen fedik le a magyar gazdaság folyamatait, helyesen mérik fel a kockázatokat, és jól prognosztizálják az államháztartási helyzet alakulását. Ennek eredményeként a Tanács évről évre olyan jelzéseket küld, amelyeket a törvényalkotók megfogadnak, és ezáltal javul a költségvetés minősége.

IRODALOMJEGYZÉK

Tudományos közlemények, egyéb kutatási eredmények:

1. **Balaton A. – Tóth G. Cs. (2012):** Az új magyar adósságszabály értékelése. In: Közgazdasági Szemle. LIX. évf. 1107-1137. oldal
2. **Domokos L. (2012a):** az Állami Számvevőszék elnöke előadása: Az államadósság mérséklése: kötelezettség és lehetőség, Közgazdász Vándorgyűlés, Eger, 2012. szeptember 28.
3. **Domokos L. (2012b):** az Állami Számvevőszék elnöke előadása: Hogyan segíti az Állami Számvevőszék a költségvetés tervezésének megalapozását? MPGEKE konferencia, Budapest, 2012. július 10.
4. **Domokos L. (2013a):** az Állami Számvevőszék elnöke előadása: A költségvetési törvényjavaslat véleményezésének tanulságai. Szinergiák a Költségvetési Tanács és az Állami Számvevőszék tevékenységében, Költségvetési Tanács konferencia, 2013. július 16.
5. **Domokos L. (2013b):** Az Állami Számvevőszék elnöke parlamenti expozéja: Magyarország 2012. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló törvényjavaslatról és a hozzá kapcsolódó számvevőszéki jelentésről, Országgyűlés Plenáris ülés, 2013. szeptember 17.
https://www.asz.hu/storage/files/files/Orszaggyulesi_hozzaszolasok/Zarszamadas_expose/az_allami_szamvevoszek_elnokenek_expozeja_magyarorszag_2012_evi_koltsegvetesenek_vegrehajtasarol_szolo_torvenyjavaslatrol_es_a_hozza_kapcsolodo_szamvevoszeki_jelentesrol.pdf
6. **Domokos L. (2014a):** Az Állami Számvevőszék elnöke parlamenti expozéja: Magyarország 2013. évi központi költségvetése végrehajtásáról szóló törvényjavaslatról, a hozzá kapcsolódó számvevőszéki jelentésről és a 2013. évi költségvetési folyamatok makrogazdasági összefüggéseinek elemzéséről, Országgyűlés Plenáris ülés, 2014. október 14.
https://www.asz.hu/storage/files/files/Orszaggyulesi_hozzaszolasok/Zarszamadas_expose/az_allami_szamvevoszek_elnokenek_expozeja_magyarorszag_2013_evi_kozponti_koltsegvetese_vegrehajtasanak_ellenorzese.pdf
7. **Domokos L. (2014b):** az Állami Számvevőszék elnöke parlamenti expozéja: Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat véleményezése, Országgyűlés Plenáris ülés, 2014. november 19.
https://www.asz.hu/storage/files/files/Orszaggyulesi_hozzaszolasok/Koltsegvetes_expoze/2015_evi_koltsegvetesi_velemeny_elnok_expoze_elhangzott.pdf
8. **Domokos L. (2014c):** Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék. In: Polgári Szemle 10. évf. 1-2.
Online: <http://www.polgariszemle.hu/index.php?view=article&ID=581>
9. **Kovács, Á. (2014):** Költségvetési tanácsok Kelet-Közép-Európa országaiban In: Pénzügyi Szemle. LIX. évfolyam, 3. szám, 345-363. oldal
10. **Pongrácz É. – Kuszinger A. (2014):** Az eredményszemléletű számvitel bevezetésének problémái a zárszámadási ellenőrzés tapasztalatai alapján.
Online: <http://www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-eloadasok/az-eredmenyszemleletu-szamvitel-bevezetesenek-problemai-a-zarszamadasi-ellenorzes-tapasztalatai-alapjan>

11. **Pongrácz É. (2015):** A költségvetés végrehajtásának ellenőrzése, jogi szabályozása, ellenőrzési módszertana és gyakorlata. In Lentner Cs. (szerk.): Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás, Közpénzügyek és államháztartástan II., Kiadó: NKE Szolgáltató Kft., Budapest 2015, 125-150. oldal
12. **Pulay Gy. (2015):** Role of the State Audit Office of Hungary in the Detection of Risks Potentially Leading to a Financial Crisis EUROSAI-ARABOSAI Conference Katar
13. **Smuk P. (2013):** A Költségvetési Tanács a magyar alkotmányos rendszerben. In: Jog, állam, politika. 1. szám, 195-204. oldal

Az Állami Számvevőszék által kibocsátott jelentések, tanulmányok és egyéb dokumentumok:

14. **1289 Vélemény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról, Állami Számvevőszék, 2012. június**
Online: <https://www.asz.hu/storage/files/files/%c3%96sszes%20jelent%c3%a9s/2012/1289j000.pdf>
15. **1297 Jelentés a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről, Állami Számvevőszék, 2012. augusztus**
Online: <https://www.asz.hu/storage/files/files/%c3%96sszes%20jelent%c3%a9s/2012/1297j000.pdf>

JEGYZETEK

JEGYZETEK

JEGYZETEK



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK | Székhely: 1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10. | Postacím: 1364 Budapest 4. Pf. 54
Központi e-mail: szamvevoszek@asz.hu | Internet honlap: www.asz.hu