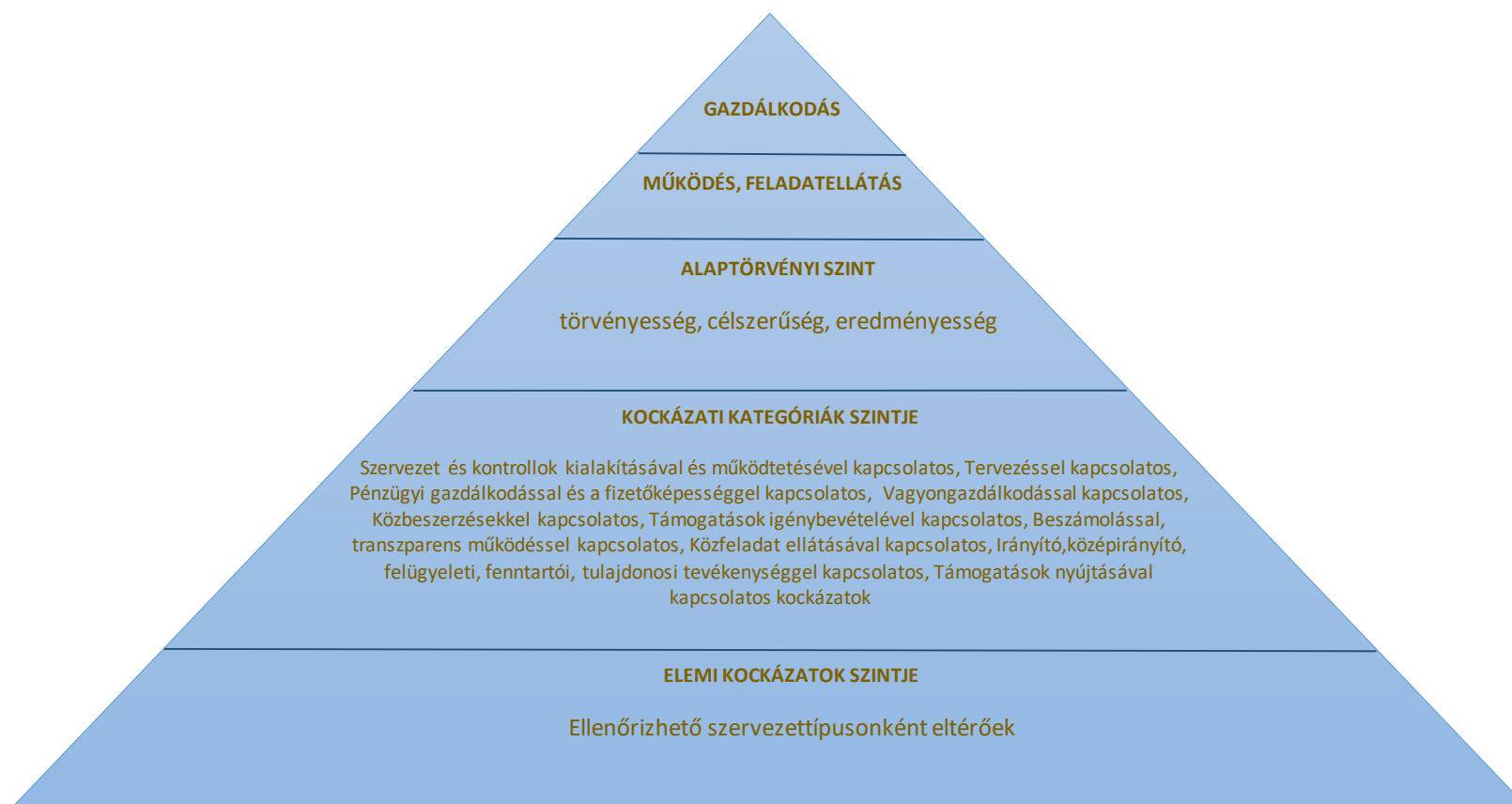


AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK KOCKÁZATELEMZÉSI KERETRENDSZERE

Az Állami Számvevőszék (továbbiakban: ÁSZ) stratégiai célja, hogy azonosítsa az ellenőrzött területeket és általa ellenőrizhető szervezetek gazdálkodását érintő kockázatokat és olyan ellenőrzéseket végezzen, amelyek ezen kockázatok feltárását és jobbító szándékú javaslatok megfogalmazását célozzák. Ellenőrzési témaválasztásait kockázatelemzéssel alapozza meg, az ellenőrzött szervezetek kiválasztását kockázat-alapon végzi. Mindezen feladatok támogatására kockázatelemzési keretrendszert alakított ki és működtet.

Kockázatelemzési keretrendszer- kockázati piramis



A kockázati piramis legfelső szintje a „Gazdálkodás”, mely alatt az ÁSZ ellenőrzései során az erőforrások felelős felhasználásával összefüggő tevékenységek, döntések összességét érti. Az Alaptörvény, valamint a közpénzekkel, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok rögzítik azokat az elveket, szempontokat és követelményeket, amelyek mentén ezen tevékenységek végzése szükséges és elvárható. Az ÁSZ gyűjti, elemzi és értékeli az általa ellenőrizhető szervezetek gazdálkodását (működését és feladatellátását) érintő kockázatokat, nyomon követi azok változásait.

A piramis második szintje a Működés, Feladatellátás. A működési kockázatok közé soroljuk a szervezet saját gazdálkodásával összefüggő, a szervezet céljainak elérését befolyásoló tényezőket. A feladatellátással kapcsolatos kockázatok közé soroljuk az államháztartás központi és helyi szintjén a közfeladatok ellátásával, az irányítással, felügyelettel, a fenntartói feladatellátással, a tulajdonosi joggyakorlással, továbbá az államháztartásból származó támogatások nyújtásával kapcsolatban felmerült kockázatokat, beleértve az előkészítést, a támogatási döntést, a támogatás kifizetését és a felhasználás ellenőrzését.

A piramis harmadik szintje az „Alaptörvényi szint”, amely a működési és feladatellátási kockázatokat – törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint – bontja tovább. A **törvényesség** szempontjából kockázatot jelent, ha az ellenőrzött szervezet nem tesz eleget a jogszabályokban, valamint a belső szabályzatokban előírt kötelezettségeinek, vagy azokkal ellentétesen működik, gazdálkodik, látja el a jogszabályokban előírt feladatait. A **célszerűség** követelménye vonatkozásában kockázatot jelent, ha a forrásokat nem a közfeladatok ellátására, nem a meghatározott célra, vagy nem a szükséges mértékben használják fel, továbbá, ha a felhasználás módja nem észszerű, nem racionális, az erőforrások felhasználásával kapcsolatos döntéshozatal nem tudatos, nem körültekintő eljárással, a döntések következményének, kimenetének vizsgálata nélkül történik. Az **eredményesség** tekintetében kockázatot jelentenek a hiányzó, nem egyértelmű vagy ellentmondásos célkitűzések, a nem megfelelő intézkedések, az, ha a célkitűzések végrehajtása a gyakorlatban nem lehetséges, a szervezeten belüli irányítási, vezetési hiányosságok, vagy ha nem kezelik prioritásként a célok megvalósítását, a kitűzött célokat és szándékolt eredményeket nem valósítják meg.

A piramis negyedik szintje a kockázati kategóriák szintje, amelyek a kockázati piramis harmadik, Alaptörvényi szintjével mátrixot alkotnak. A kockázati mátrix és az ÁSZ által ellenőrizhető szervezeti körökre a mátrix alapján készített kockázati térkép az ÁSZ egységes kockázatelemzési keretrendszerének alapja.

A kockázati mátrixban elhelyezett kockázati kategóriába soroljuk az ellenőrzéseink negatív megállapításait, az ellenőrzés fókuszterületeit, továbbá az ÁSZ látóterébe került közérdekű bejelentéseket, a sajtóban megjelent információkat. A kockázati mátrix alapján kerülnek besorolásra – a pénzügyi/gazdasági/egyéb adatokból számított – mutatószámok is.

Kockázatelemzési keretrendszer- kockázati mátrix

KOCKÁZATI KATEGÓRIA									ALAPTÖRVÉNY SZERINTI SZEMPONT			
									Törvényesség	Célszerűség	Eredményesség	
SZINT	SZINT	SSZ	SZINT	SSZ	SZINT	SSZ	A	B	C			
1	GAZDÁLKODÁS	2	1	MŰKÖDÉS	3	01	Szervezet és kontrollok kialakításával és működtetésével kapcsolatos kockázatok	✓	✓	✓		
					3	02	Tervezéssel kapcsolatos kockázatok	✓	✓	✗		
					3	03	Pénzügyi gazdálkodással és a fizetőképességgel kapcsolatos kockázatok	✓	✓	✓		
					3	04	Vagyongazdálkodással kapcsolatos kockázatok	✓	✓	✓		
					3	05	Közbeszerzésekkel kapcsolatos kockázatok	✓	✓	✓		
					4	01	Nyilvántartás	✓	✗	✗		
					3	06	Támogatások igénybevételével kapcsolatos kockázatok	4	02	Felhasználás	✓	✓
		4	03	Elszámolás, beszámolás	✓	✗	✗					
		3	07	Beszámolással, transzparens működéssel kapcsolatos kockázatok	✓	✗	✗					
		2	2	FELADATELLÁTÁS	3	01	Közfeladat ellátásával kapcsolatos kockázatok	✓	✓	✓		
		3			02	Irányító, középírányító, felügyeleti, fenntartói, tulajdonosi tevékenység kockázatai	✓	✓	✓			
		4			01	Előkészítés	✓	✓	✓			
		3			03	Támogatások nyújtásával kapcsolatos kockázatok	4	02	Döntés, kifizetés	✓	✓	✓
		4					03	Ellenőrzés	✓	✓	✓	

Működési kockázatok

Szervezet és kontrollok kialakításával és működtetésével kapcsolatos kockázati kategóriába tartoznak a következő témákkal kapcsolatos kockázatok: belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése (kontrollkörnyezet kialakítása, kontrolltevékenységek működtetése, kockázatkezelés, információs és kommunikációs rendszer, nyomon követési – monitoring rendszer, belső ellenőrzés); szervezet működéséhez kapcsolódó belső szabályozottság; személyi állomány, tárgyi feltételek megléte, szervezeti struktúra kialakítása; képviselő-testületi működés, jegyzőhöz tartozó szabályozási feladatok ellátása; gazdasági társaság első számú vezetőjének szabályozási tevékenysége; felügyelőbizottság kialakítása, feladatellátása.

Tervezéssel kapcsolatos kockázati kategóriába tartoznak a következő témákkal kapcsolatos kockázatok: a (kötségvetés) tervezéssel összefüggő belső szabályozás; a költségvetési rendeletek/határozatok tartalma; a (kötségvetés) tervezéssel összefüggő adatszolgáltatások teljesítése; a költségvetés tervezés során az előirányzatok indokoltsága, bevételi, kiadási előirányzatok módosítása; az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknál a stratégiai, üzleti tervezés.

Pénzügyi gazdálkodással és a fizetőképességgel kapcsolatos kockázati kategóriába tartoznak a következő témákkal kapcsolatos kockázatok: pénzügyi, számviteli területen a gazdálkodás szabályozottsága, gazdálkodási jogkörgyakorlás, a feladatok és hatáskörök szétválasztása, az összeférhetetlenségre vonatkozó előírások; a bevételek beszedése, elszámolása, kötelezettségvállalások nyilvántartása, kiadások (ráfordítások) elszámolása, a tranzakciók számviteli nyilvántartása; közszolgáltatás nyújtása esetén a nyújtott közszolgáltatás díjának meghatározása, illetve módosítása, kalkulációval való alátámasztottsága; vezető tisztségviselők, felügyelőbizottsági tagok díjazása az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknál; pénzügyi helyzet, likviditás (követeléskezelés, kötelezettségek).

Vagyongazdálkodással kapcsolatos kockázati kategóriába tartoznak a következő témákkal kapcsolatos kockázatok: vagyongazdálkodás szabályozottsága; vagyonelemek beszerzése, hasznosítása, értékesítése, selejtezése és nyilvántartása; vagyongazdálkodással összefüggő bevételek és kiadások (ráfordítások) számviteli nyilvántartása; a kötelezettségvállalások nyilvántartása, gazdálkodási jogkörgyakorlás vagyongazdálkodási, számviteli területen; a beszerzésekre vonatkozó előírások; vagyonértékelés; vagyonkimutatás, állapot és értékmegóvás.

Közbeszerzésekkel kapcsolatos kockázatok közé tartoznak a következő témákkal kapcsolatos kockázatok: a közbeszerzésekre vonatkozó belső szabályozás; közbeszerzések előkészítése, lefolytatása vagy annak hiánya. Jellemzően a Közbeszerzési törvény megsértéséhez köthető kockázatok.

Támogatások igénybevételével kapcsolatos kockázati kategóriába tartoznak a következő témákkal kapcsolatos kockázatok:

- **Nyilvántartás:** támogatási előleg, illetve a támogatás számviteli elszámolása és elkülönített nyilvántartása.
- **Felhasználás:** támogatás felhasználás könyvviteli elszámolása; felhasznált támogatási összegek elkülönített nyilvántartása; támogatás (cél szerinti) felhasználása, célok és indikátorok teljesülése.
- **Elszámolás, beszámolás:** törvény szerinti éves számviteli beszámolóban a kapott/felhasznált támogatás elszámolása; a kedvezményezett tájékoztatási és nyilvánosságra hozatali kötelezettsége; támogatásból finanszírozott projekt megvalósításával összefüggő beszámolási kötelezettség teljesítése.

Beszámolással, transzparens működéssel kapcsolatos kockázati kategóriába tartoznak a következő témákkal kapcsolatos kockázatok: költségvetési / számviteli beszámoló jogszabályi előírásoknak való megfelelés, adatainak megbízhatósága (főkönyvi kivonattal, leltárral való alátámasztottság, analitikákkal való egyezősége), számviteli alapelvek érvényesülése; könyvelési tételeket alátámasztó tranzakciók megbízhatósága; belső és külső ellenőrzések költségvetési/számviteli beszámolókat/azok sorait illető megállapításai, melyek az adott évi beszámolóra számszaki hatást gyakorolhatnak; a beszámoló elkészítésével, jóváhagyásával, letétbe helyezésével, közzétételével kapcsolatos határidők betartása; könyvvizsgálat; beszámolási kötelezettségek teljesítése, az adatszolgáltatási és közzétételi kötelezettségek teljesítése.

Feladatellátási kockázatok

Közfeladat ellátásával kapcsolatos kockázati kategóriába tartoznak a következő témákkal kapcsolatos kockázatok: közfeladatellátás kereteinek kialakítása, belső szabályozottság; kötelező és önként vállalt feladatok jogszabályi előírásoknak való megfelelés, ellátása; feladatellátás finanszírozási forrásai és a feladatellátáshoz szükséges vagyonelemek, eszközök rendelkezésre állása; feladatellátással összefüggésben szakmai beszámolási kötelezettség teljesítése.

Irányító, középirányító, felügyeleti, fenntartói, tulajdonosi tevékenység kockázatai kategóriába tartoznak a következő témákkal kapcsolatos kockázatok: nemzetgazdasági ágazatra vonatkozó kormányzati célkitűzések, ágazati stratégiák, programok, fejlesztések; ágazati/kormányzati irányítás; irányító (középirányító), felügyeleti, fenntartói, tulajdonosi döntések megalapozottsága; irányítószervi feladatellátás (ideértve a középirányítói tevékenységet); alapítói jogok, egyéb irányítási,

felügyeleti és ellenőrzési jogok gyakorlása; fenntartói feladatellátás a szabályozottság, a beszámolási kötelezettség és ellenőrzési feladatok ellátása kapcsán; felügyeleti, tulajdonosi joggyakorlással összefüggő feladatok ellátása; tulajdonosi ellenőrzés működtetése, a részesedések feletti tulajdonosi jogkörgyakorlás állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknál.

Támogatások nyújtásával kapcsolatos kockázati kategóriába tartoznak a következő témákkal kapcsolatos kockázatok:

- **Előkészítés:** pályázat útján vagy pályázati rendszeren kívül (hatósági határozattal vagy szerződéssel, támogatói okirattal vagy szerződéssel, jogszabály vagy egyedi döntés alapján) nyújtott támogatásoknál a döntéselőkészítés, az eljárás szabályozottsága;
- **Döntés, kifizetés:** pályázat útján nyújtott támogatásnál a pályázat elbírálása, a pályázatról való döntés, a döntés pályázati felhívással való összhangja; pályázati rendszeren kívül (hatósági határozattal vagy szerződéssel, támogatói okirattal vagy szerződéssel, jogszabály vagy egyedi döntés alapján) nyújtott támogatásnál
 - a kérelmező jogszabályban meghatározott előfeltételeknek való megfelelése;
 - a jogosultak köre, a támogatás mértéke jogszabályi előírásoknak való megfelelése;
 - a támogatásra jogosultak között a jogszabályban megállapított mérlegelési szempontok alapján rangsor megállapítása, a támogatás mértékéről való döntés.

Valamennyi támogatásnál a valós tartalom (adóalanyiség, értékarányos árazás) megítélése, a támogatás kifizetése.

- **Ellenőrzés:** támogatást nyújtó/lebonyolító szervezet ellenőrzési feladatainak ellátása; a támogatás szerződésszerű felhasználásának, a fenntartási kötelezettség teljesítésének ellenőrzése; a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizettetése.

A **kockázati piramis ötödik, elemi kockázatok szintjén** az ÁSZ által ellenőrizhető szervezetekhez tartozó releváns, elemi kockázatok tartoznak, amelyek azonban szervezeti körönként eltérőek lehetnek.

Az ÁSZ a **kockázatelemzési keretrendszerben foglaltakon kívül** az ellenőrzött témakörök meghatározása és az ellenőrzött szervezetek kiválasztása során a következő szempontokat is értékeli:

- Az érintett közpénz, közvagyon nagysága;
- A témával érintett társadalmi hatás, a területi hatókör;
- A fennálló kockázatok aktualitása, időbelisége;
- A közérdeklődésre számot tartó témák;
- A jelentős jogszabályváltozással, kormányzati intézkedéssel érintett területek, szervezetek;
- Az ellenőrizhető területekre vagy szervezetekre vonatkozó más ellenőrzések megállapításai;
- Az ÁSZ ellenőrzései során összegyűjtött tapasztalatok;

- A nemzetközi ellenőrzési példák.

Az ÁSZ-nak az egyes szektorokba tartozó szervezeteknél eltérő ellenőrzési felhatalmazása, jogosítványai vannak. Így az ellenőrizhető szervezetek egy részénél a kockázati térkép egyes elemei nem relevánsak. A Kockázati térkép az ÁSZ által ellenőrizhető szervezeti körönként részletezi, hogy az ÁSZ az adott szervezetekre mely kockázatokot tekinti az ellenőrzése szempontjából relevánsnak.