

Állami Számvevőszék

**A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK ELEMI
BESZÁMOLÓJÁNAK PÉNZÜGYI
(SZABÁLYSZERŰSÉGI) ELLENŐRZÉSÉNEK
MÓDSZERTANA**

2003. május

001-1

2. Államháztartás Központi Szintjét Ellenőrző Igazgatóság

A központi költségvetési szervek elemi beszámolójának pénzügyi (szabályszerűségi) ellenőrzésének módszertanát készítették:

az Állami Számvevőszék financial audit munkabizottságának munkatársai

A központi költségvetési szerv elemi beszámolója pénzügyi (szabályszerűségi) ellenőrzésének módszertana az Állami Számvevőszék szellemi terméke, további felhasználáshoz, fejlesztéséhez (módosításához, átdolgozásához) az Állami Számvevőszék előzetes hozzájárulása szükséges.

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS	4
A VIZSGÁLT SZERVEZET TEVÉKENYSÉGÉNEK MEGISMERÉSE	11
A TEVÉKENYSÉG MEGISMERÉSÉNEK ELEMEI	12
2. A TEVÉKENYSÉG MEGISMERÉSÉNEK FORRÁSAI	13
3. A TEVÉKENYSÉGRŐL, MŰKÖDÉSÉRŐL SZERZETT ISMERETEK FELHASZNÁLÁSA.....	14
4. DOKUMENTÁLÁS.....	15
5. KONZULTÁCIÓ AZ ELLENŐRZÖTT SZERVEZET VEZETÉSÉVEL.....	16
II. A SZÁMVITELI ÉS A BELSŐ IRÁNYÍTÁSI-SZABÁLYOZÁSI RENDSZER MEGISMERÉSE.....	16
A BELSŐ KONTROLL RENDSZEREK MEGISMERÉSE.....	17
2. A BELSŐ KONTROLL RENDSZEREK MEGISMERÉSÉNEK ESZKÖZEI	21
3. DOKUMENTÁLÁS.....	22
4. KAPCSOLAT AZ ELLENŐRZÖTT SZERVEZET VEZETÉSÉVEL.....	22
III. LÉNYEGESSÉG - BIZONYOSSÁG - KOCKÁZAT	26
1. SPECIFIKUS LÉNYEGESSÉGI KÜSZÖBÖK MEGHATÁROZÁSA	27
2. A KOCKÁZATOK ÉRTÉKELÉSE	28
2.1. Kockázatbecslés	29
2.1.1. Az eredendő kockázat becslése	32
2.1.2. A belső kontroll kockázat becslése.....	33
2.1.3. A feltárási kockázat meghatározása.....	38
3. A BIZONYOSSÁGI MODELL ALKALMAZÁSA.....	39
4. A KOCKÁZATBECSLÉS FELÜLVIZSGÁLATA	45
IV. AZ ELLENŐRZÉSI ELJÁRÁSOK MEGTERVEZÉSE.....	47
1. AZ ELLENŐRZÉSI CÉLOK KÖZÖTTI SÚLYPONTOZÁS	47
2. AZ ELLENŐRZÉSI MEGKÖZELÍTÉS MEGHATÁROZÁSA.....	49
3. MÁSOK MUNKÁJÁNAK FELHASZNÁLÁSÁRÓL HOZOTT DÖNTÉS.....	51
4. A TERVEZÉSKOR FIGYELEMBE VEENDŐ EGYÉB TÉNYEZŐK.....	52
5. AZ ELLENŐRZÉS ÜTEMEZÉSÉNEK ÉS A FELADATOK MEGOSZTÁSÁNAK MEGHATÁROZÁSA.....	53
6. AZ ÁTFOGÓ TERVEZÉSI DOKUMENTUM - FELADATTERV	54
7. AZ ELLENŐRZÉSI MUNKAPROGRAM	55
V. A HELYSZÍNI ELLENŐRZÉS	57
1. AZ ELLENŐRZÉSI BIZONYÍTÉK	57
1.1. Az ellenőrzési bizonyítékok jellege, forrásai és összegyűjtésük eszközei	58
<i>A bizonyíték jellege.....</i>	<i>59</i>
1.1.2. <i>A bizonyíték forrásai</i>	<i>59</i>
1.1.3. <i>Az ellenőrzési bizonyítékok összegyűjtésének eszközei</i>	<i>60</i>
2. AZ ELLENŐRZÉSI ELJÁRÁSOK, MÓDSZEREK.....	61
2.1. A belső kontroll rendszerek tesztelése	62
2.2. Az alapvető vizsgálati eljárások.....	65
2.2.1. <i>A mintavételi eljárás.....</i>	<i>66</i>
2.2.2. <i>A tételek ellenőrzése és az értékelés</i>	<i>69</i>
3. AZ ELLENŐRZÉSI MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉRTÉKELÉSE ÉS VÉLEMÉNYALKOTÁS	73
4. JELENTÉSTÉTEL.....	74

I.

A központi költségvetési szerv elemi beszámolója pénzügyi (szabályszerűségi) ellenőrzésének módszertana

BEVEZETÉS

Az Állami Számvevőszéknek (továbbiakban: ÁSZ) az Alkotmányból és az Állami Számvevőszékről szóló törvényből adódó kötelezettsége a központi költségvetés végrehajtásának, vagyis zárszámadásának ellenőrzése. Az államháztartási törvény kimondja, hogy az Országgyűlés az ÁSZ jelentésével együtt tárgyalja meg a zárszámadási törvényjavaslatot. Az említett törvények azonban konkrét követelményeket nem támasztanak az ellenőrzéssel szemben, annak végrehajtását teljes egészében az ÁSZ-ra bízzák.

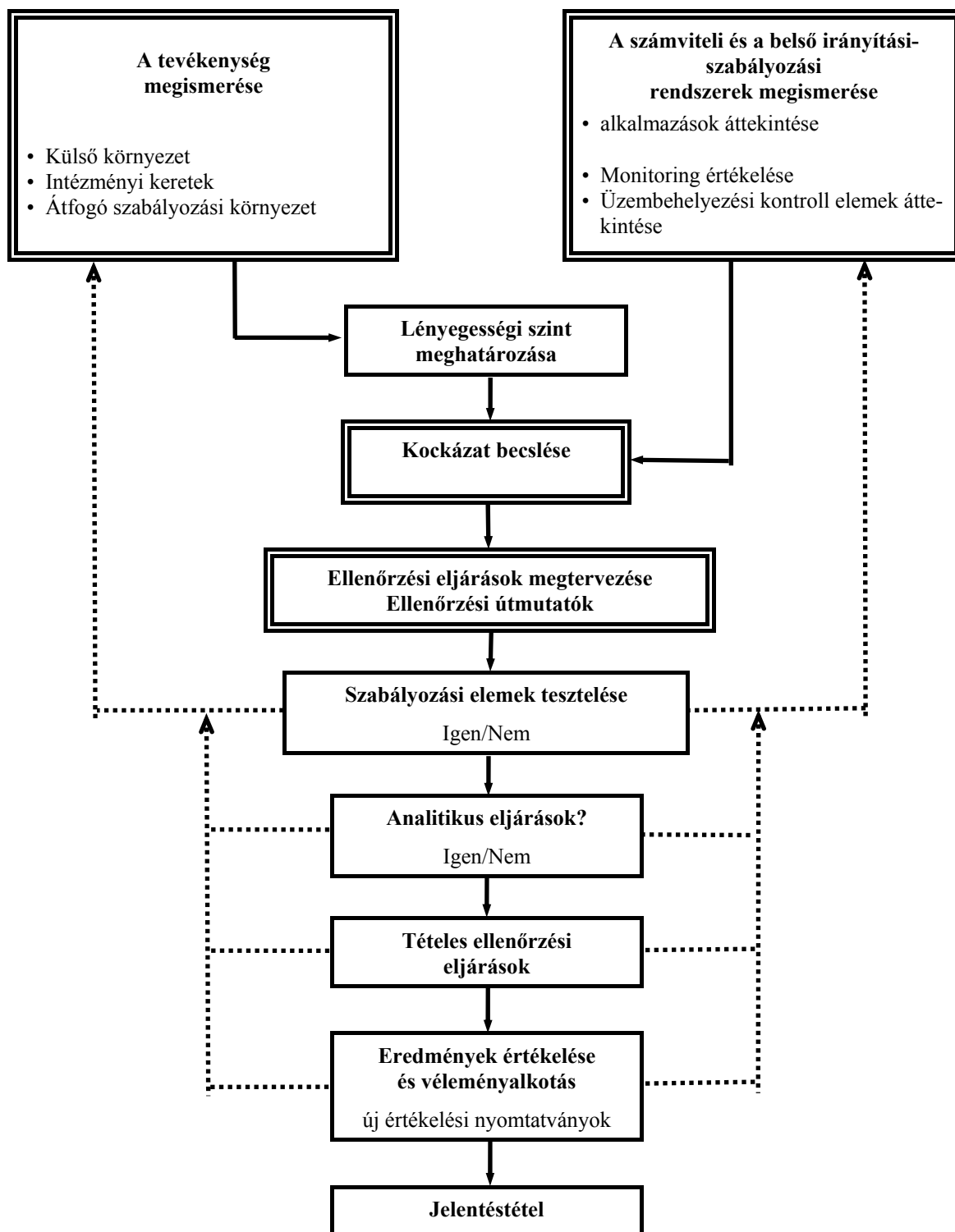
Korábbi gyakorlatunk szerint a zárszámadással kapcsolatban helyszíni ellenőrzéseket végeztünk a központi költségvetés minden egyes fejezeténél¹, a zárszámadási törvényjavaslat elkészítéséért felelős Pénzügyminisztériumban, valamint a Magyar Államkincstárnál, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalban, a Vám és Pénzügyőrségnél, továbbá fejezetenként néhány intézménynél szűrőpróbaszerűen. Az ellenőrzések során - az ÁSZ törvényben rögzített törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempont közül - elsősorban a törvényességre (szabályszerűsége) helyeztük a hangsúlyt, miközben a gazdálkodás célszerűségét is értékeltük és esetenként a gazdálkodás eredményességére is utaltunk. Ellenőrzésünk módszere, alkalmazott eszközei az elmúlt tíz év során folyamatosan formálódtak.

Hazánk uniós csatlakozási folyamatának keretében megtörtént a pénzügyi ellenőrzési rendszer működésének átvilágítása, ami összességében pozitív minősítéssel zárult. Ugyanakkor az is nyilvánvalóvá vált, hogy az ellenőrzési rendszert alkalmassá kell tenni arra, hogy az EU követelményeinek megfelelő bizonyosságot szerezhessen az állami eszközök egyrészt szabályos, másrészt pedig hatékony felhasználásáról, és mindez szükségessé teszi a hazai és a nemzetközi standardokra épülő ellenőrzési módszertanok kidolgozását.

A kihívásokat felismerve kötött - az EU pénzügyi támogatásával - iker intézményi szerződést az ÁSZ az Egyesült Királyság Számvevőszékével (továbbiakban: NAO). A szerződés értelmében az ÁSZ a NAO - hazai viszonyainkra adaptált - financial audit (továbbiakban FA), illetve teljesítményellenőrzési modelljét veszi át. A központi költségvetés végrehajtásának ellenőrzése az FA modell alkalmazásával válik alkalmassá az EU követelményeinek megfelelő bizonyosság megszerzésére.

A NAO financial audit folyamat-modellje a következő:

¹ Költségvetési fejezet alatt a költségvetési tervezés, végrehajtás és beszámolás szempontjából önállóan felügyelt, irányított szervek és előirányzatok összességét értjük.



A modell és az ahhoz tartozó eszközrendszer alkalmazásával a NAO a Parlament felé független véleményt ad a költségvetési szervek² (intézmények) elemi beszámolóiban

²² Az államháztartás részét képező olyan jogi személy, amely a társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgáló jogszabályban, határozatban, alapító okiratban (a továbbiakban együtt: alapító okirat) meghatározott állami feladatokat alaptevékenységként, nem haszonszerzés céljából, az alapító okiratban megjelölt szerv szakmai és gazdasági fel-

kimutatott bevételek és kiadások teljességéről, felmerüléséről, mértékéről és szabályszerűségéről.

A NAO folyamat-modell első öt eleméből (tevékenység megismerése, számviteli és belső irányítási-szabályozási rendszerek megismerése, valamint ezekre építkezve a lényegességi szint meghatározása és a kockázat becslése, és mindezek alapján az ellenőrzési eljárások megtervezése) adódó feladatokat az április 1-jétől március 31-ig tartó költségvetési év folyamán (általában szeptember - március között) végzik el. A helyszíni ellenőrzésre és a jelentés megírására általában az április - június közötti időszak áll rendelkezésükre. Az előzőek szerinti munkaszervezést az teszi lehetővé, hogy a NAO egyes ellenőrzési „igazgatóságain” belül a FA-ra szakosodott osztályoknak lényegében egyedüli feladata az elemi beszámolók ellenőrzése.

Az ellenőrzési feladat végrehajtása az **Egyesült Királyság** költségvetése **zárszámadási gyakorlatához** igazodik. Eszerint minden költségvetési szerv elemi beszámolót készít, és azt benyújtja a Parlamentnek. A beszámolásért való felelősség kétszintű, minden költségvetési szerv felel a saját beszámolójáért; minden minisztérium felel a hozzá tartozó intézmények beszámolóiért, de ezeket a beszámolókat nem összesítik, hanem minden beszámolót benyújtanak a Parlamentnek. Az Egyesült Királyságban a Parlament elé tehát nem nyújtanak be a költségvetés végrehajtásáról felösszesített zárszámadást, így a NAO-nak ilyen jellegű ellenőrzési feladata nincs.

Magyarországon a zárszámadás - a technikai fejezetek kivételével - az intézmények elemi beszámolóinak és a fejezeti kezelésű előirányzatok³ elemi beszámolóinak az összesítése, a Parlament erről az összesített zárszámadásról alkot törvényt. A zárszámadás elkészítésének három felelősségi szintje van:

- minden költségvetési intézmény felelős a saját elemi beszámolójának elkészítéséért, elemi beszámolóját azonban nem nyújtja be a Parlamentnek, hanem átadja azt a fejezetgazdának (minisztérium, országos hatáskörű szerv);
- a fejezet felelős a fejezet szintű zárszámadás elkészítéséért, amit átad a Pénzügyminisztériumnak;
- a Pénzügyminisztérium felelős - a fejezetek zárszámadása alapján - a központi költségvetés zárszámadásának elkészítéséért és a Kormány nevében a zárszámadási törvényjavaslat Parlament elé terjesztéséért.

Az előzőekből következik, hogy az ÁSZ-nak a zárszámadási törvényben megjelenő fejezeti szintű beszámolók megbízhatóságáról kell tájékoztatnia a Parlamentet, ezzel segítve a törvény megalkotását. A fejezeti szintű beszámolók szabályszerűségét, adatainak, állításainak megbízhatóságát azonban nagymértékben befolyásolják az elemi beszámolók. Ezért a fejezeti beszámolókra irányuló Számvevőszéki ellenőrzésnek tisztá-

ügyelete mellett, az alapító okiratban rögzített illetékességi és működési körben, feladatvégzési és ellátási kötelezettséggel végzi.

³³ A fejezet felügyeletét ellátó szerv szabályozási hatáskörébe utalt és kezelésére bízott bevételek és kiadások.

ban kell lennie azzal is, hogy az adott fejezet beszámolójának megbízhatósága szempontjából milyen kockázatot jelentenek az elemi beszámolók esetleges hibái. Ennek megítélésénél a központi költségvetésben, mint az államháztartás központi szintjében működtetett belső kontroll rendszerek tesztelésére is szükség van. A fejezetekhez tartozó intézmények elemi beszámolóinak szabályszerűsége, megbízhatósága megítélése a korábban bemutatott felelősségi struktúra alapján a fejezet felügyeletét ellátó szervezet feladata. Ennek értelmében a fejezethez tartozó intézményi kör elemi beszámolóinak – az ÁSZ egységes módszertana alapján végzett – FA ellenőrzését is a felügyeleti szerv koordinálásával kell megoldani. A felügyeleti szerv intézményének (általában a minisztériumi igazgatási cím, alcím), valamint a felügyeleti szerv által kezelt fejezeti kezelésű előirányzatok elemi beszámolóinak FA minősítése az ÁSZ feladata.

A zárszámadás ellenőrzése keretében, illetve ahhoz kapcsolódóan az ÁSZ-nak tehát ellenőriznie kell valamennyi fejezet beszámolójának megbízhatóságát, ennek keretében:

- tesztelnie kell a központi költségvetésben működtetett belső kontroll rendszereket;
- irányítania és felügyelnie kell a felügyeleti szervek által a fejezethez tartozó intézményi kör elemi beszámolóinak FA ellenőrzését;
- el kell végeznie a felügyeleti szerv és a fejezeti kezelésű előirányzatok elemi beszámolóinak pénzügyi (szabályszerűségi) ellenőrzését;
- az előzőek eredményei alapján minősítenie kell valamennyi fejezet beszámolójának megbízhatóságát

Mindegyik feladat megoldásához specifikus ellenőrzési metodika tartozik. A belső kontroll rendszerek tesztelésének és az elemi beszámoló szabályszerűségi ellenőrzésének metodikája a hazai viszonyokra adaptált NAO módszere és az ÁSZ gyakorlata alapján alakítható ki. A fejezeti beszámoló megbízhatósági ellenőrzésére - ismereteink szerint - Európában nincs példa és ebből következően a módszertana sem alakítható ki. Ennek kidolgozása tehát úttörő jellegű feladatot jelent, ezért első lépésként az elemi beszámoló szabályszerűségi ellenőrzésének magyar folyamat modelljét célszerű elkészíteni és ezt követően - ezen munka tapasztalatait is hasznosítva - került sor a fejezeti beszámoló megbízhatósági ellenőrzési módszertanának kidolgozására.

Az **elemi beszámoló pénzügyi (szabályszerűségi) ellenőrzésének célja** az, hogy lehetővé tegye a számvevői vélemény kialakítását arról, hogy az ellenőrzött szervezetnél a gazdálkodás szabályszerű volt-e, az éves elemi költségvetési beszámolót minden lényeges szempontból a vonatkozó beszámolás készítési elveknek megfelelően állították-e össze, a vizsgálat alá vont tranzakciók, a pénzforgalmi kimutatás, illetve az éves beszámoló nem tartalmaz lényeges téves állításokat, hibákat. Az ellenőrzés során a számvevőnek véleménye kialakításához elegendő és megfelelő bizonyosságot kell szereznie annak érdekében, hogy képes legyen az adott véleményét megalapozó következtetéseket levonni.

Az elegendő és megfelelő bizonyosság megítélés kérdése, megszerzéséhez a különböző esetekben eltérő mélységű, és mennyiségű vizsgálati munka szükséges.

A pénzügyi (szabályszerűségi) ellenőrzéshez olyan módszert kell megalkotni, illetve alkalmazni amely:

- eredményes:** elegendő és megfelelő bizonyítékot nyújt a költségvetési beszámolóval kapcsolatban kialakított számvevőszéki vélemény alátámasztásához;
- hatékony:** az erőforrásokat a legnagyobb kockázatú területekre összpontosítja és olyan módszereket választ, amelyek minimum ráfordítással érik el a kitűzött célokat;
- konstruktív:** biztosítja, hogy olyan tanácsokat tudjunk adni az ellenőrzötteknek, amelyek a saját körülményeiknek megfelelő pénzügyi irányítással és szabályozással kapcsolatban a hibák kijavítását, ismétlődésük megakadályozását, a folyamatok átláthatóságát, rendszerszemléletű megszervezését szolgálják.

A meghatározott szisztéma szerint végrehajtott pénzügyi (szabályszerűségi) ellenőrzés eredményeként a számvevő a lényegességre figyelemmel minősíti a vizsgált szervezet elemi beszámolójának szabályszerűségét, megbízhatóságát. Mindebből következően „felértékelődik” a számvevő egyéni „felelőssége” az ellenőrzés szakszerű, dokumentált elvégzéséért, megállapításai, minősítése helytállóságáért. Részben változik a számvevő egyéni szerepe az ellenőrzés előkészítésében, a felkészülésben, a feladatok megtervezésében is.

Az elemi beszámoló pénzügyi (szabályszerűségi) ellenőrzésének módszertanát - a NAO financial audit folyamatmodellje adaptálásával - e követelmények szem előtt tartásával dolgoztuk ki. A módszertannal célunk és szándékunk, hogy az ellenőrzés általános szabályainak keretei között a speciális ellenőrzési eljárások, megoldások megismertetésén keresztül segítséget adjunk a számvevők részére az elemi költségvetési beszámolóban foglalt állítások helyességének ellenőrzéséhez.

A 2000-ben kidolgozott, és azóta alkalmazott módszertan a gyakorlatban bevált. Az eltelt 3 évben sikeresen alkalmaztuk a költségvetés zárszámadásának vizsgálatában. Az 1999. évi kísérleti – 12 intézményre kiterjedő – Financial Auditot követően 2000-ben 7 költségvetési fejezet, 2 fejezeti jogosítvánnyal rendelkező költségvetési cím, 11 költségvetési intézmény és 4 fejezet fejezeti kezelésű előirányzat beszámolóit, továbbá a központi költségvetés közvetlen bevételei közül az adóbevételek adatait auditáltuk. 2001-ben, pedig teljes körűvé tettük a fejezetek felügyeleti szervei elemi beszámolóinak, - a Magyar Köztársaság költségvetésének I-VIII. fejezete esetében a fejezeti beszámolók – Financial Auditot, valamint 6 fejezet esetében FA módszerrel ellenőriztük a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról készített elemi beszámolókat is. Azonban az eltelt időszakban szerzett tapasztalatok szükségessé tették a módszertan további pontosítását, a magyar költségvetési sajátosságok nagyobb mértékű figyelembe vételét.

A használt fogalmak értelmezése

Költségvetési fejezet: a költségvetési tervezés, végrehajtás és beszámolás szempontjából önállóan felügyelt, irányított szervek és előirányzatok összessége.

Központi költségvetési szerv (intézmény): az államháztartás részét képező olyan jogi személy, amely a társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgáló jogszabályban, határozatban, alapító okiratban (a továbbiakban együtt: alapító okirat) meghatározott állami feladatokat alaptevékenységként, nem haszonszerzés céljából, az alapító okiratban megjelölt szerv szakmai és gazdasági felügyelete mellett, az alapító okiratban rögzített illetékességi és működési körben, feladatvégzési és ellátási kötelezettséggel végzi.

Elemi beszámoló (beszámoló): a központi kezelésű előirányzatnak, a költségvetési szervnek, az alapoknak - a beszámolási és könyvvezetési kötelezettségéről szóló jogszabályok alapján készített - éves költségvetési beszámolója.

Fejezeti kezelésű előirányzatok: a fejezet felügyeletét ellátó szerv szabályozási hatáskörébe utalt és kezelésére bízott bevételek és kiadások.

Belső kontroll rendszerek: a kiépített és működő irányítási, szabályozási rendszerek, továbbá azok környezete és a kontroll eljárások.

Kiemelt költségvetési előirányzatok: a költségvetési törvényben nevesítetten rögzített előirányzatok, amelyek változtatása, felhasználása jogszabályban megkötött keretek között történhet. (Konkrétan: a működési költségvetésen belül a személyi juttatások, a munkaadókat terhelő járulékok, a dologi kiadások, az ellátottak pénzbeli juttatásai, az egyéb működési célú támogatások, kiadások és a kamatfizetések előirányzatai; a felhalmozási költségvetésen belül a beruházások, a felújítások és egyéb felhalmozási célú támogatások, kiadások előirányzatai.)

I.

**A VIZSGÁLT SZERVEZET TEVÉKENYSÉGÉNEK
MEGISMERÉSE**

I.

A VIZSGÁLT SZERVEZET TEVÉKENYSÉGÉNEK MEGISMERÉSE

Az ellenőrzendő szervezet tevékenysége megismerésének jelentősége:

A számvevőknek olyan mértékben kell megismerniük az ellenőrizendő költségvetési szerv tevékenységét, felépítését, szabályozottságát, belső kontroll rendszereit, amely lehetővé teszi, hogy megértsék azokat az eseményeket, tranzakciókat és azt a gyakorlatot, amelyek jelentős hatással vannak a költségvetési szervezet költségvetési beszámolójára, illetve a költségvetési beszámoló ellenőrzésére;

A költségvetési intézmények éves elemi beszámolója (továbbiakban beszámoló) ellenőrzéséhez tehát a számvevőnek olyan mélységű és mértékű ismeretekkel kell rendelkeznie, illetve ismereteket kell szereznie az ellenőrzött költségvetési szerv tevékenységéről, amelyek révén meg tudja határozni azokat az eseményeket, ügyleteket és módszereket, amelyek megítélése szerint jelentős hatással lehetnek a beszámolóra, a vizsgálatra, illetve ezzel összefüggésben a megállapításokra, a minősítésre.

Ezt az ismeretét használja a számvevő az eredendő kockázat és a belső kontroll kockázat becslésekor, valamint a pénzügyi, szabályszerűségi ellenőrzési eljárások jellegének és terjedelmének meghatározásakor.

Az ellenőrzéshez szükséges ismeretek a vizsgált költségvetési szerv működési területét alkotó ágazatról, fejezetről, a szabályozási környezetről szerzett **általános** ismereteket, valamint a vizsgált költségvetési szerv működésével, tevékenységével kapcsolatos **konkrét** ismereteket foglalják magukban.

A vizsgált szervezet tevékenységére, működésére vonatkozó szükséges **ismeretek megszerzése** olyan **folyamatos és összegző munka**, amelynek keretében a számvevő begyűjti és értékeli az információkat, majd az ennek eredményeként összegyűjt ismereteket az ellenőrzés valamennyi szakaszában a bizonyítékhoz viszonyítja.

Mikor kell ismereteket szerezni az ellenőrzött költségvetési szerv tevékenységéről, működéséről?

- az ellenőrzés előkészítése, illetve a számvevő felkészülése időszakában (megalapozás),
- az ellenőrzés végrehajtása során (pontosítás).

A felkészülés időszakában szerzett előzetes ismereteket a számvevő értékeli, illetve a helyszínen, az ellenőrzés során szerzett további információkkal folyamatosan aktualizálja, pontosítja. Fontos azonban, hogy a felkészülés (tervezés) szakaszában a számvevő már kellő intenzitással megismerkedjen a szervezet tevékenységével, működésével. Ha ugyanis a számvevő az ellenőrzés későbbi szakaszában ezektől az információktól jelen-

tősen eltérő ismeretekre tesz szert, akkor a tervezett (és nyilván már részben végrehajtott) eljárások jellegének és terjedelmének módosítására lehet szükség, ami többletmunkát okoz(hat).

A tevékenység ismerete emellett viszonyítási alapként is működik, annak alapján lehet a beszámolóban szereplő állítások valóságát megítélni. Így az ismeret hiánya a számvevő tévedéséhez is vezethet.

Az **előkészítési, felkészülési szakaszban** tipikusan elvégzendő feladatok a következők szerint összegezhetők.

1. A tevékenység megismerésének elemei

A tevékenység megismerésének főbb elemei:

- a vizsgált szervezet külső irányítási–szabályozási–gazdasági környezete;
- a vizsgált szervezet belső viszonyai.

A számvevőnek fel kell tárnia azokat a fontos környezeti szempontokat, amelyekben a vizsgált költségvetési szerv működik.

A számvevőnek:

- meg kell ismernie azokat a külső környezeti tényezőket, amelyek hatással vannak a vizsgált költségvetési szerv jelenére és jövőbeni tevékenységére, működésére,
- át kell tekintenie azt, hogyan funkcionál az ellenőrzött a saját környezetében,
- tisztában kell lenni a vizsgált szervezet működését, tevékenységét meghatározó, illetve befolyásoló szabályozási környezettel.

A költségvetési szerv **külső irányítási–szabályozási–gazdasági környezete magában foglalja:**

- az ellenőrzött szervezetet jelentősen érintő törvényeket és jogszabályokat; költségvetési gazdálkodását érintő sajátos jogszabályokat (kiemelten az Áht. végrehajtása, Kvtv; Sztv. és végrehajtása);
- az elemi költségvetési beszámolóra vonatkozó speciális előírásokat;
- a fejezet feladatrendszerét, struktúráját, az azokban bekövetkezett, költségvetését is érintő változásokat;
- az ellenőrzött költségvetési szerv a fejezet feladatrendszerében, költségvetési struktúrájában elfoglalt helyét, illetve annak esetleges változását, módosulását;
- a szolgáltatását igénybevevők körét, a finanszírozások módját, nagyságrendjét;

- a jelentéstételi kötelezettségek (jogszabályban előírt, felügyeleti szerv által elrendelt beszámolók, bevallások, jelentések) tartalmát, rendszerességét, címzettjeit stb.;
- egyéb, más tényezőket.

A költségvetési szerv belső viszonyait meghatározzák:

- a szervezeti felépítése, területi tagoltsága, gazdálkodás megszervezésének módja, a pénzügyi-gazdasági szervezete, a belső ellenőrzés kiépítettsége;
- a költségvetés nagyságrendje, szerkezete, ebben a finanszírozási források összetétele, a saját bevételek mértéke;
- a pénzügyi helyzet, finanszírozási feszültségek (pénzmaradványok, előirányzatmaradványok alakulása);
- szakfeladatai, feladatmutatói, a tevékenységének jellege (ciklikus vagy folyamatos);
- a vállalkozási tevékenység szerepe, mértéke;
- célfeladatok és forrásuk;
- fejezeti kezelésű előirányzatok, külső segélyforrások, támogatások igénybevétele;
- vagyonszerkezete és annak változásai;
- befektetések, tulajdoni részesedések mértéke.

2. A tevékenység megismerésének forrásai

A számvevő számos forrásból szerez információkat az ágazatról, fejezetről és az ellenőrzött költségvetési szervről.

A megismerés legfontosabb forrásai:

- az ellenőrzött szervezetet jelentős mértékben érintő törvények és jogszabályok, alapító okirat;
- a korábban begyűjtött és dokumentált információk;
- az ellenőrzött szervezet által készített dokumentumok (például előző évek éves költségvetési költségvetései, beszámolóí, belső szabályzatok - SZMSZ, számviteli szabályozások, ügyrendek, munkaköri leírások, -, belső vezetői jelentések, évközi pénzügyi jelentések stb., belső.);
- az ellenőrzött költségvetési szervezettel és a tevékenysége szerinti ágazattal, fejezetével kapcsolatosan szerzett korábbi tapasztalatok;

- a kívánt információkat rendszerbe foglaló, az ellenőrzés előkészítése időszakában készített tanúsítványok (minta összeállítása célszerű);
- a rendelkezésre álló központi adatbázisokból az ellenőrzött szervezetre vonatkozó adatok, a Magyar Államkincstár vonatkozó dokumentumai;
- az ellenőrzött szervezet létesítményeinek, telephelyeinek helyszíni megismerése;
- a költségvetési szerv munkatársaival folytatott megbeszélések, interjúk;
- a belső ellenőrzés jelentéseinek áttekintése, megbeszélés a munkatársakkal ;
- megbeszélések a felügyeleti szerv költségvetési gazdálkodást irányító, ellenőrző munkatársaival;
- felügyeleti szervei rendelkezések, az ellenőrzött szervnél folytatott külső ellenőrzések (felügyeleti költségvetési, APEH, tb., stb. ellenőrzések) anyagai.
- kiadványok (például nemzetgazdasági statisztikák, felmérések, kézikönyvek, szakfolyóiratok, pénzügyi szaklapok);

A tevékenységre, működésre vonatkozó információk megszerzésénél **különös figyelmet kell fordítani a** korábbi időszakhoz (beszámoló évhez) mért **változások megismerésére**. (A jogszabályi változásokkal összefüggésben pl. az új követelmények érvényesítésének vizsgálata mind az ellenőrzési kockázat, mind a lényegesség szempontjából jelentős lehet.)

3. A tevékenységről, működésről szerzett ismeretek felhasználása

A tevékenységről, működésről szerzett ismeretek segítik a számvevőt:

- a problémák felismerésében, a kockázatok becslésében;
- a pénzügyi (szabályszerűségi) ellenőrzés hatékony és eredményes tervezésében és végrehajtásában, ezen belül
 - a vizsgálati célok közötti súlyozásban;
 - a lényegesség megállapításában;
 - az eljárások jellegének, mértékének és ütemezésének meghatározásában;
- a vizsgálati bizonyítékok értékelésében.

Minél több és részletesebb ismerettel rendelkezik a számvevő az ellenőrzött szervezet tevékenységéről, annál jobban fel tudja mérni a **lehetséges kockázatokat**, problémás területeket. Ez egyfelől segíti abban, hogy a pénzügyi szabályossági ellenőrzés tervezésekor meghatározza a kritikus vizsgálati területeket, illetőleg célokat, és kiválassza a megfelelő eljárásokat a beszámolóban esetleg előforduló jelentős hibás állítások feltárására, továbbá, hogy mérsékelje annak kockázatát, hogy azok rejtve maradnak

előtte. Másfelől a tevékenység, a működés alapos ismerete segíti a számvevőt abban is, hogy a lehető leghatékonyabban folytassa le az ellenőrzést.

A tevékenység, a működés ismeretének fontos szerepe van a vizsgálat során **beszerzett bizonyítékok értékelésében**. A megszerzett ismeretek alapján az adott vizsgálati területtel kapcsolatban a számvevőnek előzetes várakozásai alakulnak ki a kiválasztott vizsgálati eljárás eredményét illetően, ezért a kapott vizsgálati eredmények értékelését nagymértékben segíti azoknak az előzetes várakozásokkal való egybevetése. Más esetekben a költségvetési szerv adottságainak, jogi, gazdasági, stb. környezetének ismerete lehetővé teszi, hogy a kapott vizsgálati eredményeket a számvevő az adott sajátos körülmények figyelembevételével értékelje, nem pedig azoktól elvonatkoztatva, kizárólagosan általános megítélés szerint. A tevékenység ismerete nélkül az ellenőrzés eredményét nem lehet elfogadható bizonyossággal megítélni a kivédendő kockázatokkal való összefüggése szempontjából. Például, ha a számvevőnek nincsenek megfelelő ismeretei a belső ellenőrzési rendszer hatékonyságáról, ennek ellenére kisszámú mintát ellenőriz, és azok alapján nem talál jelentős eltéréseket (hibákat), az még nem szolgáltat elfogadható bizonyosságot a jelentős hibás állítások elő nem fordulására nézve.

A tevékenység ismerete alapján a számvevő hiányosságokat fedezhet fel, például a belső kontroll rendszer eredményes működésével kapcsolatban, észlelheti a vezetést foglalkoztató problémákat, stb. Az ezekre vonatkozó észrevételeivel, javaslataival is **segítheti az ellenőrzöttet**.

Az ellenőrzött szervezetnél a költségvetési beszámoló pénzügyi-szabályszerűségi ellenőrzésénél a számvevő aktualizálja és újraértékeli a korábban gyűjtött - beleértve az előző évi munkapapírokból szereplő - információkat is. Ezen felül olyan eljárásokat is alkalmaz, amelyek révén feltárja azokat a lényeges, jelentős változásokat, amelyek az utolsó vizsgálat óta bekövetkeztek.

Összegezve: az ellenőrzött szervezet tevékenységéről szerzett ismeretei segítik a számvevőt a lehetséges kockázatok megítélésében, a kritikus területek feltárásában, a megfelelő ellenőrzési eljárások kiválasztásában. A tevékenység ismerete a vizsgálati eljárások eredményének értékelésekor olyan viszonyítási alapként működik, amely alapján lehetővé válik a hibás állítások feltárása

4. Dokumentálás

A számvevő összegzi a felkészülés, a feladatok tervezése időpontjában rendelkezésére álló valamennyi információt (jogszabályok, az ellenőrzött szerv szabályzatai, belső anyagai, tanúsítványok, a belső és külső ellenőrzések jelentései és más információk). A számvevőnek dokumentálnia kell az ismeretszerző munka eredményeit. A dokumentált ismeretekből levont fontos következtetések segítik a számvevőt konkrét feladattervének elkészítésében. A szerzett ismereteket azért is szükséges dokumentálni, mert az ismeretek nem csak egy adott évi vizsgálat háttérét adják, hanem több évre szóló információkat is szolgáltathatnak (még akkor is, ha évente szükséges az aktualizálásuk).

5. Konzultáció az ellenőrzött szervezet vezetésével

Célszerű, ha a számvevő a megszerzett ismeretek birtokában, azok igazolásaként a konkrét feladatainak megtervezése előtt konzultál az ellenőrzendő költségvetési szerv beszámoló készítéséért felelős vezetőjével. Annak eredményét ugyancsak dokumentálnia kell.

II.

A számviteli és a belső irányítási-szabályozási rendszer megismerése

II.

A SZÁMVITELI ÉS A BELSŐ IRÁNYÍTÁSI-SZABÁLYOZÁSI RENDSZER MEGISMERÉSE

A számviteli és a belső irányítási szabályozási (belső kontroll) rendszer alatt a kiépített és működő irányítási, szabályozási rendszereket, továbbá azok környezetét és a kontroll eljárásokat értjük.

A belső kontroll rendszerek megismerésével képet alkot a számvevő

- a külső szabályok (törvények és más jogszabályok, felügyeleti szervi intézkedések) és a vezetési utasítások következetes érvényesítéséről, illetve alkalmazásáról;
- az intézmény működésének és gazdálkodásának szabályszerűségéről;
- a számviteli nyilvántartások minőségéről, a pénzügyi és vezetői információk megbízhatóságáról, megfelelő időben történő elkészítéséről;
- a gazdasági események feldolgozásáról (beazonosításáról, összegyűjtéséről, elemzésekről, számításokról, osztályozásokról, feljegyzésekről, összegzésekről és jelentésekről);
- az eszközök és az információk védelméről.

A belső kontroll rendszerek működése eredményességének megítélésénél a számvevőnek figyelembe kell vennie a felső vezetés és az érintett vezetők viszonyulását a belső kontroll rendszerekhez. Ebből a szempontból célszerű áttekinteni pl.:

- az irányítási és szabályozási környezet;
- a belső kontroll rendszerek egyes elemei összehangolását, annak vezetői felügyeletét;
- a különböző eljárások és hatáskörök kialakítását, kulcsfontosságú munkakörök különválasztását, illetve meghatározását;
- az eszközök és számviteli nyilvántartások fizikai elérhetőségének korlátozását.

A belső kontroll rendszerek megismerése segíti a számvevőt abban, hogy ellenőrzése során azon elemekre koncentráljon, amelyek összefüggnek a költségvetési beszámolóval, az azokban szereplő állítások valóságát és helyességére szolgáltatnak információt.

A belső kontroll rendszerek működésének megismerése segíti a számvevőt abban, hogy

- ellenőrzése szempontjából meghatározza a belső kontroll rendszerek kulcselemeit;

- felmérje a belső ellenőrzés rendszerek minőségét, megbízhatóságát (milyen mértékben támaszkodhat azokra ellenőrzése során).

A belső kontroll rendszerek megismerése eredményeként a számvevőnek

- meg kell becsülnie a belső ellenőrzési kockázatot
- meg kell határoznia az ellenőrzési kockázat elfogadhatóan alacsony szintre szorításához szükséges eljárásokat.

1. A belső kontroll rendszerek megismerése

A belső kontroll rendszerek elemei:

- a vizsgált szervezet gazdálkodási, elszámolási, számviteli rendszere, az adatfeldolgozás módja;
- a feladat-, jog- és felelősségi körök elkülönítése (engedélyezés, jóváhagyás);
- vagyontárgyak megőrzése (fizikai);
- számszaki és számviteli eljárások;
- személyi feltételek;
- folyamatba épített ellenőrzés (felügyelet);
- vezetés.

A számvevőnek olyan mértékben kell megismernie a **számviteli rendszert**, hogy azonosítani és értelmezni tudja:

- a költségvetési szerv tevékenységeiben előforduló főbb ügyletcsoportokat;
- az ügyletek kezdeményezésének módját;
- az éves beszámolót alátámasztó jelentős számviteli nyilvántartások, dokumentumokat és könyvelési számlákat, valamint
- a számviteli és beszámoló készítési rendszer folyamatát, a jelentősebb gazdasági események és más ügyletek kezdeményezésétől a beszámolóban történő megjelenítésükig.

A számviteli rendszer megismerése alapján a kockázatokat hordozó tranzakciók három fő típusát célszerű elkülöníteni:

- rutin ügyletek;
- nem rutin ügyletek;
- számviteli becslések.

A **rutin ügyletek** körébe tartoznak a működés szokásos gazdasági ügyletei, pl. a szokásos beszerzés, pénzkifizetés vagy pénzbevételezés. A rutin ügyletek nagy számban for-

dulnak elő, ismétlődnek, objektíven mérhetők, elszámolásuk kis mértékben igényel külön megfontolást és minden alkalommal azonos módon dolgozhatók fel. A rutin ügyletek jellegüknél fogva alkalmasak arra, hogy esetükben a vezetés hatékony, folyamatba épített belső kontroll rendszereket működtessen.

A **nem rutin ügyletek** szokásostól eltérő nagyságrendű vagy jellegű, illetve ritkán előforduló ügyletek, pl.: ingatlan eladása, központi beruházás, hitelfelvétel. A nem rutin ügyletek viszonylag kis számban fordulnak elő, előre nem láthatók, gyakran külön megfontolást igényelnek az elszámolás tekintetében, és gyakran kérdéses a gazdasági tartalmuk. A nem rutin ügyletek jellege miatt ezen a területen nehézségbe ütközhet a vezetés számára a hatékony belső irányítási és szabályozási rendszer kialakítása és működtetése.

Számviteli becslés az éves költségvetési beszámolóban szereplő minden olyan összeg vagy tétel, amely csak közelítő számítással támasztható alá, pl.: a hasznos élettartam meghatározása vagy bizonyos elhatárolási tételek. A számviteli becslésekre akkor van szükség, ha egyes gazdasági események eredménye jövőbeni események kimenetelétől függ, vagy a már bekövetkezett eseményekre vonatkozó adatokat nem lehet határidőre vagy költség-hatékonyan előállítani. Lényegüknél fogva a számviteli becslések minden esetben egyedi megfontolást igényelnek.

Az ellenőrzött szervezeteknek rendelkezniük kell **Szervezeti és Működési Szabályzattal (továbbiakban SZMSZ)**, melyben meg kell határozni a szervezet működésének összes vonatkozását érintő feladat- és hatásköröket, felelősséget, valamint a beszámoltatás rendjét. Egyértelműen ki kell jelölni a hatásköröket és a felelősséget.

A belső kontroll rendszerek egyik alapvető eszköze azoknak a **feladatoknak** vagy **munkaköri köteleességeknek** az **elkülönítése**, amelyek esetleges összevonása lehetővé teszi egyazon személy számára egy tranzakció lebonyolítását és nyilvántartásba vételét. A munkaköri köteleességek különválasztása mérsékli a szándékos manipuláció vagy a tévedés kockázatát, és követi az ellenőrzési műveleteket. El kell különíteni egymástól az olyan funkciókat, mint az engedélyezés, a végrehajtás, a nyilvántartásba vétel, valamint - számítógépes könyvviteli rendszer működése esetén - a rendszerfejlesztés és a napi műveletek végrehajtása. A függetlenített belső ellenőrzésnek el kell különülnie a tevékenységek mindennapi irányításától, illetve operatív feladatok végrehajtásától.

A **vagyontárgyak megőrzését** szolgáló eljárásoknak és biztonsági intézkedéseknek szavatolniuk kell, hogy csak az arra illetékes személyek férhessenek hozzá az eszközökhöz. Mindez érinti a dokumentáció közvetlen és közvetett elérését. Ezek a szabályok, eljárások az értékes, mobil, kicserélhető vagy sokak által kívánatosnak tartott eszközök esetén különösen fontosak (pl. készpénz, élelmiszerek, informatikai eszközök).

A döntések és tranzakciók végrehajtásához, illetve lebonyolításához szükség van egy arra felhatalmazott felelős vezető **engedélyére vagy jóváhagyására**. Az engedélyezési hatáskörök a korlátjait meg kell határozni .

A **számszaki és számviteli** eljárási szabályok keretében kell előírni annak ellenőrzését, hogy csak engedélyezett tranzakciókat könyveljenek, illetve dolgozzanak fel, és az összes tranzakciót hiánytalanul, helyesen és pontosan elkönyveljék. Ezek a szabályok elő-

írják az összes bizonylat számszaki pontosságának ellenőrzését, a végösszegek meghatározását és ellenőrzését, a számlák egyeztetését, ellenőrzését, valamint a bizonylatokkal történő elszámoltatást.

A **személyi feltételek** megteremtésére olyan eljárásokat kell kialakítani amelyek biztosítják, hogy az **alkalmazottak** rendelkezzenek a feladatok ellátásához szükséges képzettséggel, képességekkel. A rendszerek megfelelő működése a rendszert működtető alkalmazottak szakmai felkészültségének és tisztességének függvénye. A szakképzett-ségek, a kiválasztás és a képzés, valamint az alkalmazottak személyi tulajdonságai olyan fontos szempontok, amelyeket mindenképpen figyelembe kell venni a belső irányítási és szabályozási rendszerek kialakításánál.

A **folyamatba épített ellenőrzést**, a napi tranzakciók lebonyolításának és elszámolásának **felügyeletét** a belső kontroll rendszerek minden elemének tartalmaznia kell .

A **vezetés** elemeit a napi rutin feladatoktól elkülönítve a vezetés működteti. Ide tartoznak többek között:

- a vezetés által alkalmazott átfogó felügyeleti rendszereszközök;
- a vezetők számára készülő pénzügyi jelentések, tájékoztatók áttekintése és összevetése a költségvetéssel,
- az időszakos vezetői-, és a függetlenített belső ellenőrzés
- minden más különleges felülvizsgálati eljárás.

A belső kontroll rendszerek felmérésekor figyelembe kell venni, hogy a rendszernek vannak belső korlátjai, ami azt jelenti, hogy egyetlen belső irányítási és szabályozási rendszer sem képes teljes biztonsággal megelőzni, feltárni vagy kijavítani a lehetséges hibát. A rendszer belső korlátjai lehetnek többek között:

- a belső ellenőrzés rendszerek többsége a rutinszerű ügyletekre irányul;
- a gondatlanságból, figyelmetlenségből, megítélésbeli tévedésből vagy az utasítások félreértéséből eredő emberi hibák lehetősége;
- a belső kontroll rendszerek kijátszásának lehetősége azáltal, hogy a vezetés egyik tagja vagy valamelyik alkalmazott összejátszik a költségvetési szervezeten kívüli vagy belüli személyekkel;
- annak a lehetősége, hogy egy, a belső kontroll rendszerekért felelős személy visszaélhet beosztásával;
- annak a lehetősége, hogy bizonyos eljárások már nem megfelelőek a feltételekben bekövetkező változások következtében, és romlik a helyzet az eljárások betartását illetően.

A számítógép alkalmazása meghatározza a pénzügyi-számviteli információk feldolgozását, tárolását és továbbítását, valamint hatással lehet a gazdálkodó szervezetnél alkalmazott számviteli és belső ellenőrzési rendszerre. Ezért jelentkezhettek speciális ellenőrzési feladatok, amelyek szükségessé tehetik az ellenőrzési módszerek megváltoztatását.

Például a számítógép alkalmazása:

- megengedheti a névtelenséget és csökkentheti a beszámoltathatóságot;
- lehetővé teszi a jogosulatlan hozzáférést, a számviteli adatok feljegyzés nélküli módosítását;
- megengedheti az inputok vagy az eljárások duplikációját;
- támadható lehet külső és jogosulatlan hozzáférések által;
- elrejtethet vagy láthatatlanná tehet eljárásokat;
- Eltávolíthatja, vagy elhomályosíthatja a gazdasági események nyomvonalát.

A költségvetési szerv számítástechnikai környezetének gyengeségei hátrányosan befolyásolhatják a pénzügyi alkalmazások, a számviteli nyilvántartások és adatok megbízhatóságát és elérhetőségét.

A belső kontroll rendszerek megismerése során számítógépes környezetben a számvevőnek fel kell mérnie

- milyen mértékben használ a vizsgálandó terület, funkció számítógépes adatfeldolgozást vagy számítástechnikai eszközökön tárolt adatokat;
- alkalmasak-e az adott területen alkalmazott ellenőrző eszközök, többek között az intézmény vezetése által alkalmazott eljárások arra, hogy a terület igényeinek megfelelően biztosítsák az adatfeldolgozás és az adatok pontosságát;
- a számítógépes adatfeldolgozás összetettségét; számítástechnikai programok által előállított adatok alkalmazásának mértékét (szemben azokkal az adatokkal, amelyeket az alkalmazás csak rögzít, osztályoz, vagy elemez);
- a számítógépes rendszerek nagyságát (lehetnek olyan körülmények, amelyek lehetetlenné teszik a hatékony belső ellenőrző eszközök alkalmazását, mert nincs elegendő személyzet az egyes munkaköri kötelezettségek megfelelő különválasztásához. Ilyen többek között az az eset, amikor nem lehet teljes mértékben különválasztani a programozók, az operátorok és hozzáférést kezelő adminisztrátorok munkaköri feladatait);
- az adatok érzékenységét és az adatvédelmi kötelezettségeket;
- a vezetői ellenőrzés/ellenőrzési nyomvonal bármely problémáját. A régebbi vagy rosszul megtervezett rendszerekben nehézséget okozhat többek között az egy összegben elkönyvelt adatok részadatainak nyomon követése, vagy annak megbízható ellenőrzése, hogy a végösszegek kalkulációjában az összes odatartozó tranzakciót figyelembe vették-e. A számvevőnek ilyen esetekben fokozottan igénybe kell vennie a számítógéppel támogatott technikákat, hiszen ezek segítségével lehet megítélni az adatok hitelességét. (Az információs rendszer kontroll értékelésének folyamatábráját a mellékletek között mutatjuk meg.)

Miután az adatok és az adatfeldolgozás hitelessége és pontossága meggyőzően bizonyított, és a bizonyítottság mértéke (nem utolsósorban a felhasználó menedzsmentje által alkalmazott kiegészítő ellenőrző eljárásoknak köszönhetően) megfelel a folyamatban levő ellenőrzés követelményeinek, a belső ellenőrző eszközöknek a teljes és részletes

vizsgálatára az ellenőrzés keretében nincs is szükség. Ilyen esetekben azonban be kell szerezni informatikai szakvéleményt vagy a számvevőnek önállóan át kell tekintenie a következő kérdéseket:

Általános vezetési kérdések:

- szervezeti: stratégiai tervezés, az informatikai osztály struktúrája, alá- és fölérendeltségi viszonyai, a kötelezettségek megfelelő különválasztása;
- informatikai biztonságpolitika létezik, megfelel a követelményeknek, megfelelően ismertett és követett;
- folytonosság: adatbiztonsági és adatmegőrzési megoldások;
- információ-technológiai eszközök működtetése.

Szakmai kérdések:

- a hozzáférés ellenőrzésének logikai és fizikai eszközei: a végrehajtás részletes leírása;
- műveletek: a számítógépre vitt összes művelethez megvannak a szükséges engedélyek, az adatfeldolgozás hiánytalan, pontos és azonnali;
- rendszerprogram (beleértve a hozzáférést korlátozó eszközöket);
- a programok karbantartásának és fejlesztésének eljárásai;
- adat- és adatbázis-kezelés;
- adatátvitel;
- (helyi) hálózatok.

A számítógépes környezet felmérésére, illetve a megbízhatóságának megítélésre önálló ellenőrzési módszertan létezik, melynek teljes körű alkalmazásához megfelelő szakmai képzettség szükséges. Ezért a számítástechnikai rendszerek ellenőrzését első alkalommal minden intézménynél számítástechnikai szakembernek az ÁSZ ellenőrzési módszertana alapján kell elvégeznie. A további években - a rendszerben, a környezetében bekövetkező jelentős mértékű változásig – a felülvizsgálat a számvevő feladatát képezi a kontroll rendszer ellenőrzése keretében.

2. A belső kontroll rendszerek megismerésének eszközei

A belső kontroll rendszerek megismerésének elsődleges eszközei:

- az információkérés,
- a folyamatok megfigyelése,
- a dokumentumokba való betekintés,
- az előzőek kombinációi.

A megismerési folyamatban segítik a számvevőt a költségvetési szervvel kapcsolatosan szerzett korábbi ellenőrzési tapasztalatok (beleértve a belső kontroll rendszerek

működése korábbi tesztelésének az eredményeit is), amelyek a következőkkel egészülnek ki:

- a megfelelő vezetők, munkafelügyeletet ellátó személyek és más alkalmazottak kikérdezése a költségvetési szerv különböző szervezeti szintjein, valamint hivatkozások az írásos anyagokra, pl. folyamatok szabályozásai, munkaköri leírások és folyamatábrák;
- a belső kontroll rendszerek által előállított dokumentumok és nyilvántartások megtekintése;
- a költségvetési szerv tevékenységének és működésének megfigyelése, ideértve a számítógépes műveletek megszervezésének, a vezetés körébe tartozó személyek tevékenységének és az ügyletek feldolgozása jellegének megfigyelését is.

A belső kontroll rendszereket megbízhatóságuk szempontjából minősíteni kell.

A belső kontroll rendszerek minősítése:

- **jó:** a belső irányítási és szabályozási eszközök és eljárások az összes előforduló kockázatot megfelelően kezelik és feltételezhetően, kevés kivételtől eltekintve eredményesen működnek;
- **elfogadható:** a belső irányítási és szabályozási eszközök és eljárások bizonyos mértékben alkalmasak az összes előforduló kockázat kezelésére, és esetenként hibásan működnek;
- **gyenge:** a belső irányítási és szabályozási eszközök és eljárások nem minden kockázatra terjednek ki és gyakran hibásan működnek.

3. Dokumentálás

A számvevőnek dokumentálnia kell a belső kontroll rendszerekről szerzett ismereteit. A dokumentálás formáját és terjedelmét (szöveges leírások, kérdőívek, ellenőrző formák, folyamatábrák) a költségvetési szervezet mérete és összetettsége, valamint belső kontroll rendszereinek a jellege szabja meg. Általában minél összetettebb a költségvetési szerv belső kontroll rendszere, illetve minél teljesebb körűek az ellenőrzés eljárási, annál kiterjedtebbnek kell lennie a számvevő által készített dokumentációnak.

A dokumentáció nem csak egy adott évi ellenőrzés háttérét adja, hanem több évre szóló információkat szolgáltat.

4. Kapcsolat az ellenőrzött szervezet vezetésével

Célszerű, ha a számvevő az ellenőrzött szervezet vezetését a belső kontroll rendszerek kiépítettségében és működésében észlelt hiányosságokról tájékoztatja. Ennek a tájékoztatásnak az időzítése és formája a feltárt hiányosságok jellegétől és súlyosságától, valamint a rendelkezésre álló kommunikációs csatornáktól függ. A számvevőnek ezeket a

közléseket is rögzítenie kell az ellenőrzési munkalapokon, így egy későbbi időpontban is hivatkozhat ezekre.

III.
Lényegesség - bizonyosság - kockázat

III. LÉNYEGESSÉG - BIZONYOSSÁG - KOCKÁZAT

Az előző két fejezet szerint megszerzett ismeretek birtokában a számvevőnek az ellenőrzés megtervezésekor abból kell kiindulnia, hogy az ÁSZ az ellenőrzése során a következőket vállalja környezetére felé (Parlament; ellenőrzött szervezet; ellenőrzött felügyeleti szerve; a számvevőszéki jelentést olvasók):

- 95%-os bizonyossággal győződik meg a költségvetési beszámoló megbízhatóságáról
- minden lényeges hibát feltár és amennyiben az összes hiba nem haladja meg az ellenőrzött költségvetési szerv tevékenységét jellemző kiadási főösszeg 2%-át (az általános lényegességi küszöböt, azaz az elfogadható hibahatárt), úgy megbízhatónak minősíti annak költségvetési beszámolóját;

Az éves költségvetési beszámoló információi a beszámolót felhasználók körében - különböző szinten és módon - döntések alapjául szolgálhatnak. Elsősorban a következő évi költségvetés tervezése, az előirányzat-maradványok, pénzmaradványok jóváhagyása, a célra kapott támogatásokkal kapcsolatos elszámolások, a kiemelt előirányzatokkal⁴ való gazdálkodás kötöttségei tekintetében a felügyeleti szerv döntései közvetlenül, a Parlament döntései közvetetten a költségvetési beszámoló adatain alapulnak.

Ezért fontos, hogy a beszámolók ne tartalmazzanak olyan téves állításokat, melyek a beszámolót hasznosítókat döntéseikben lényegesen befolyásolhatják.

Lényegesség

Azt a határértéket, amelyet meghaladóan a beszámolóban szereplő téves állítások összességükben már félrevezetően befolyásolnák a döntést hozókat **lényegességi küszöbnek** nevezzük. Az általános lényegességi küszöböt a költségvetési intézmények tevékenységét leginkább kifejező adat, és a felhasználók az iránti érzékenységet kifejező százalékszám szorzataként állapíthatjuk meg. A költségvetési szervek tevékenysége - tekintettel a zárszámadási törvény 1. és 2/a számú mellékleteire, a beszámoló pénzforgalmi szemléletére - a kiadási főösszeggel jellemezhető.

⁵⁴ A költségvetési törvényben nevesítetten rögzített előirányzatok, amelyek változtatása, felhasználása jogszabályban megköötött keretek között történhet. (Konkrétan: a működési költségvetésen belül a személyi juttatások, a munkaadókat terhelő járulékok, a dologi kiadások, az ellátottak pénzbeli juttatásai, az egyéb működési célú támogatások, kiadások és a kamatfizetések előirányzatai; a felhalmozási költségvetésen belül a beruházások, a felújítások és egyéb felhalmozási célú támogatások, kiadások előirányzatai.)

1. Specifikus lényegességi küszöbök meghatározása

Előfordulhat, hogy a számvető a Parlament, a közvélemény vagy a felügyeleti szerv szempontjából különösen érzékenynek minősíti az ellenőrzött szervezet valamely adatát.

Specifikusan érzékeny adatok lehetnek:

- egyes előirányzat-csoportok, előirányzatok, ha azok a költségvetési beszámolót hasznosítók számára kiemelten fontosak, így pl.:
- a személyi juttatások, ha pl.: jelentős volt a jutalom, illetve a megbízási jogviszonyban foglalkoztatottak aránya;
- a fejezeti kezelésű előirányzatokból, kormányzati tartalékból juttatott összegek, ha azok célja, nagyságrendje a parlamenti beszámolás, vagy egyéb más szempontból jelentőséggel bír;
- mérleg főösszeg, ha jelentősnek ítéltető a vagyon változása;
- a saját bevételek összege, ha az a kiadások fedezete szempontjából jelentősnek, illetve a kapcsolódó költségvetési befizetési kötelezettség számottevőnek ítéltető;
- a vállalkozási tevékenység eredménye, ha e tevékenység aránya a jogszabályban (az alapító okiratban) megengedettet közelíti, illetve ha a vállalkozási tevékenység veszteséges.

Az előző esetekben a számvető a vizsgálatot vezetővel közösen kezdeményezheti az ellenőrzésért felelős főcsoportfőnöknél - az általános lényegességi küszöb mellett/helyett - „specifikus” lényegességi küszöb megállapítását. A javaslatnak figyelemmel kell lennie a hibák jellegére és összefüggéseire is.

A javasolt specifikus küszöbértékek a 0,5%-tól 5%-ig terjedő lényegességi sávban helyezkedhetnek el azzal, hogy az éves költségvetési beszámoló lényegességi küszöbértéke nem haladhatja meg a 2%-os szintet. Az egész beszámolóra meghatározott lényegességi küszöb, mint átfogó érték tehát nem változik meg, de alacsonyabb lényegességi szintet kell meghatározni azokra a területekre, ahol különleges érdeklődésre lehet számítani.

A költségvetési beszámolóban előforduló téves állítások értékük, jellegük és összefüggéseik szerint lehetnek lényegesek.

Érték szerinti lényegesség

Érték szerint lényeges tételnek vagy tételeknek ítéltető az ellenőrzött adatok, ha meghaladják a megállapított lényegességi küszöböt, illetve az adott kiadás vagy bevételi területen belül jelentős súlyt képvisel. Lényegesnek minősíthetünk egy tételt annak alapján is, hogy a bázishoz viszonyítva jelentős változást mutat.

Jelleg szerinti lényegesség

A jelleg szerinti lényegesség sokkal inkább egy elszámolási terület, vagy területek csoportja jellegével, mint értékével kapcsolatos leggyakrabban szabályszerűséget érintő hibákra vonatkozatható. Ritkább esetben az ellenőrzött intézménnyel kapcsolatos érdeklődés - Parlament, média stb. – jelenthet jelleg szerinti lényeges megítélést akkor is, ha ezt az értékek nem indokolják. Jelleg szerinti lényegesnek ítéhető egy beszámoló terület akkor is, ha az adott terület adatai jelentős mértékű eltérést mutatnak az összefüggések, tapasztalatok alapján várható értéktől, vagy a korábbi külső illetve belső ellenőrzések megállapításai ezt indokolják.

Összefüggés szerinti lényegesség

Egy téves állítás (hiba, mulasztás) fontos lehet előfordulásának körülményei vagy összefüggései miatt. Így pl. egy kiemelt előirányzaton belüli kiadás teljesítést túllépéssé változtat vagy a vállalkozás nyereségét veszteséggé alakítja, megváltoztatja több év költségvetési beszámolójából következő trendet.

2. A kockázatok értékelése

Az Állami Számvevőszék által deklarált 5%-os ellenőrzési kockázatnak **három összetevője** van.

- **Eredendő kockázat (Inherent Risk):** a számlaegyenlegek, vagy gazdasági események csoportjainak a lényeges hibás állításra való fogékonysága függetlenül attól, hogy létezik és működik-e belső kontroll. Ez a költségvetési szerv feladatkörével és működésével kapcsolatos olyan sajátosság, amely nem befolyásolható a szervezet által.
- **Belső kontroll kockázat (Control Risk):** annak a kockázata, hogy az ellenőrzött szervezet belső kontroll rendszerei nem képesek megelőzni vagy feltárni a lényeges szabálytalanságot vagy tévedést.
- **Feltárási kockázat (Detect Risk):** annak a veszélye, hogy a számvevő nem tár fel egy, a szervezet belső kontroll rendszerei által nem korrigált lényeges szabálytalanságot vagy tévedést.

Az eredendő kockázat és a belső kontroll kockázat különböznek a feltárási kockázattól, minthogy az előbbiek az ellenőrzött szervezeten belül alakulnak ki. A feltárási kockázatot a számvevő határozza meg és ez a számvevő eljárásának jellegétől, terjedelmétől és időzítésétől függ. A feltárási kockázatot meghatározó ezen tényezőkön keresztül lehet biztosítani az ellenőrzési kockázat elfogadhatóan alacsony mértékét.

A számvevőnek a költségvetési beszámoló tételeire megbontva kell értékelnie az eredendő és a belső kontroll kockázatokat és erre az értékelésre alapozva kell megterveznie azokat az ellenőrzési eljárásokat, amelyek megítélése szerint alkalmasak arra, hogy az ellenőrzési kockázat ne haladja meg az 5%-os mértéket.

Az eredendő és a belső kontroll kockázatok számvevői értékelése és a feltárási kockázat elfogadható mértéke egymással összefügg. Minél nagyobbra értékeli a számvevő az eredendő és/vagy a belső kontroll kockázatot, annál több ellenőrzési munkára lesz szük-

sege ahhoz, hogy az ellenőrzési kockázat 5%-os mértékéhez igazodjon a feltárási kockázat.

Az egyes kockázati elemek közötti logikai összefüggést a következő táblázat szemlélteti:

		A számvevő becslése a belső kontroll kockázatról*		
		Magas	Közepes	Alacsony
A számvevő becslése az eredendő kockázatról	Magas	Legalacsonyabb feltárási kockázat	Alacsonyabb feltárási kockázat	Közepes feltárási kockázat
	Közepes	Alacsonyabb feltárási kockázat	Közepes feltárási kockázat	Magasabb feltárási kockázat
	Alacsony	Közepes feltárási kockázat	Magasabb feltárási kockázat	Legmagasabb feltárási kockázat

2.1. Kockázatbecslés

A számvevőnek a kockázatbecslést a vizsgált szervezet tevékenységének, belső kontroll rendszereinek ismeretében, a korábbi pénzügyi ellenőrzésekből vagy más vizsgálatokból származó tapasztalatok alapján kell elvégeznie.

A kockázatbecslés **célja** meghatározni és dokumentálni:

- a lényeges szintű téves állítás speciális kockázatát, amely befolyásolja a költségvetési beszámoló megbízhatóságát;
- az intézmény vezetőségének lépéseit ezen kockázatokkal kapcsolatban;
- a vezetőség intézkedései függvényében a számvevő ellenőrzési lépéseit bármilyen fennmaradó (reziduális) kockázattal szemben, amit nem csökkentettek megfelelő szintre.

A kockázatbecslést az ellenőrzés megtervezését és programjának elkészítését megelőzően kell a számvevőnek elvégeznie. A becslést kellő alaposággal kell végrehajtani, hiszen csak így lehet megalapozott következtetésekre jutni. Abban az esetben, ha a számvevő évente ellenőrzi a szervezetet, az eredendő kockázatok meghatározásához pl. elegendő háromévenként alapos értékelést végezni, és a közbenső években egy rövid, áttekintő jellegű vizsgálat is elég. A számvevőnek minden esetben figyelembe kell vennie az előző ellenőrzések eredményeit.

* A sátirozott területek a feltárási kockázat mértékére vonatkoznak

A kockázatbecslésnél figyelembe kell venni, hogy nem minden kockázati tényező jelent hibalehetőséget a költségvetési beszámolóra nézve. A kockázatok felmérésekor megkülönböztetjük a lényeges szintű téves állítások speciális kockázatát a potenciális hibalehetőségektől. A lényeges szintű téves állítások speciális kockázatát olyan események, tranzakciók vagy körülmények adják, melyek lényeges hibához vagy szabálytalansághoz vezethetnek, ha azokat nem előzi meg vagy fedezi fel és korrigálja az intézmény irányítása, belső ellenőrzése. Potenciális hibalehetőségek minden tétel esetében léteznek, de önmagukban nem vezetnek lényeges szintű téves állítás kockázatához.

Az előbbiekből következően a kockázatbecslés során a számvevő akkor jár el helyesen, ha becslését a kockázatok súlypontozására alapozza.

A súlypontozást

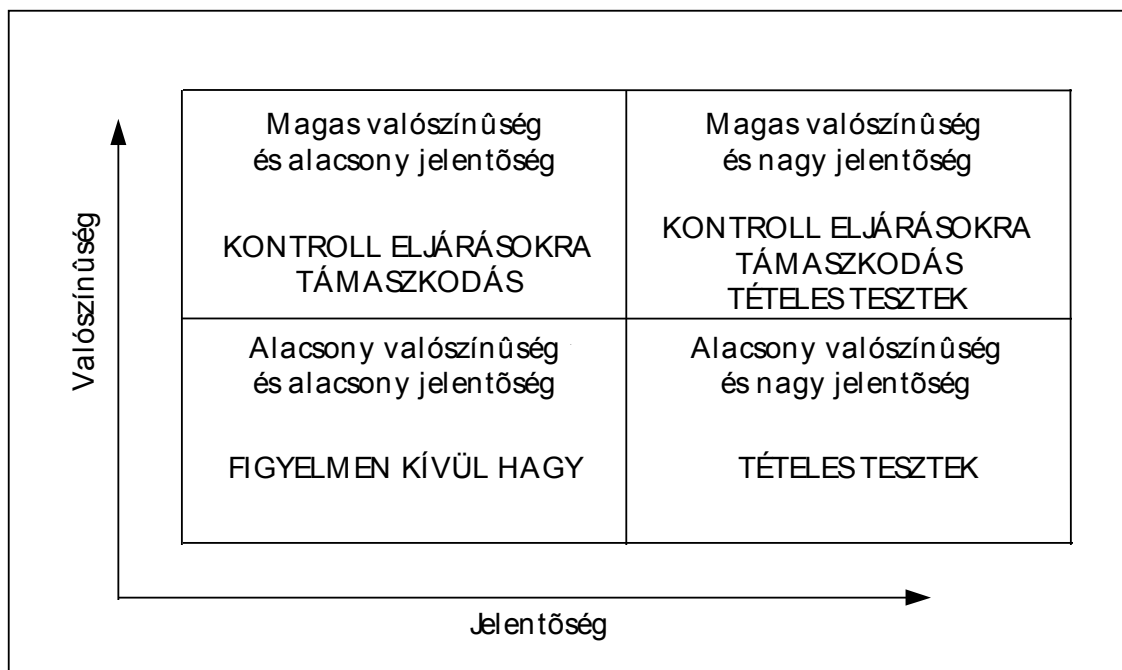
- a környezeti tényezők,
- a működésbeli (operatív) tényezők és
- az információs tényezők (beleértve a pénzügyi és a nem pénzügyi információs rendszerek), mint kockázati források viszonylatában kell elvégezni.

A becslést minden speciális kockázat esetében el kell végezni. A kockázatonkénti elemzés alapján lehet és kell döntenie a számvevőnek, a területhez (a költségvetési beszámoló egyes adataihoz, adatsorozatjaihoz) kapcsolható ellenőrzés módszeréről.

A kockázatok súlypontozásánál a számvevő célszerű, ha irányadó **szempontként** figyelembe veszi:

- a feltárt kockázatok nagyságát, jelentőségét és
- bekövetkezésük valószínűségét.

Hasznos lehet, ha a kockázatok és a kockázatok kezelésével összefüggő ellenőrzési eljárásokat a számvevő a következő **kockázat feltérképező modell**ben helyezi el:



Célszerű a kockázatok felmérésekor, ha olyan általános jellegű, illetőleg az ellenőrzött költségvetési szervezetre adaptált munkalapokat (tesztlapokat) is használni, amelyek előre meghatároznak néhány kockázati tényezőt azok közül, amelyek a főbb kockázatfelmérési kategóriákban szóba jöhetnek. Az előre elkészített munkalapokat (űrlapokat) a felmérés alkalmával pontosítani szükséges a ténylegesen előforduló, feltárt speciális kockázatok leírásának és későbbi minősítésének dokumentálása céljából.

Amikor a számvevő azt vizsgálja, hogy a potenciális kockázati tényezők lényeges szintű téves állítás **speciális kockázata**hoz vezetnek-e, a következőket vegye figyelembe:

- az esemény, tranzakció vagy körülmény előfordulásának lehetősége;
- a kockázati tényező nagyságrendje a költségvetési beszámoló viszonylatában;
- a hiba vagy szabálytalanság szándékos vagy nem szándékos volta (a szándékos téves állításokat különösen nehéz lehet feltárni).

A költségvetési beszámolók lényeges szintű hiba vagy szabálytalanság kockázatának meghatározása mellett a számvevőnek figyelmet kell fordítania az intézményi **vezetés** - kockázatok elhárítása vagy csökkentése céljából tett - **lépéseire**, intézkedéseire is. A felméréshez a számvevő elsősorban az intézmény tevékenységének, a számviteli és a belső kontroll rendszerének megismeréséből, valamint az előző évek ellenőrzéseinek tapasztalataiból hasznosíthatja a rendelkezésre álló információkat.

A vezetés lépései többnyire a következő kategóriákba sorolhatók:

- elkerülés (a vezetés nem vállal kockázatos tevékenységet);
- diverzifikáció (a kockázatot szétterítik az intézményben);
- elfogadás (számolnak a következményekkel);

- intézkedések a kockázat csökkentésére, a magas szintű kockázatok kezelésére (pl. biztosítások);
- a kockázat áttétele (pl. szerződéses partnerekhez);
- kontroll (az intézmény kockázatcsökkentő szabályozása, irányítása).

Kockázatcsökkentő tényezőként a vezetés nem minden intézkedése vehető figyelembe a költségvetési beszámolók és azok egyes tételei esetében. Előfordul ugyanis, hogy ezek éppen további kockázatokat jelenthetnek. A speciális kockázatok csökkentésére irányuló kockázat-szabályozási eljárások értékelése, megítélése keretében a számvevőnek meg kell győződnie az érintett szabályozók operatív eredményességéről is, ha támaszkodni szeretne rájuk.

2.1.1. Az eredendő kockázat becslése

Az eredendő kockázat a számlaegyenlegek vagy a gazdasági események csoportjainak a lényeges hibás állításra való fogékonysága, a kapcsolódó belső kontroll létezésétől függetlenül. A hibás állítás lényeges lehet akár egyedileg, akár más egyenlegekben vagy csoportokban előforduló hibás állításokkal összevontan.

Lényegéből fakadóan az eredendő kockázat egy tranzakciónak vagy egy rendszernek olyan belső sajátossága, amelyet nem lehet befolyásolni, így az eredendő kockázat konstansnak tekinthető. A különböző évek ellenőrzései során ugyanannak a rendszernek az eredendő kockázatát csak akkor lehetséges másképp megítélni, ha változások történtek a rendszerben. Például ha egyik évben nagy számú, kis értékű beszerzéssel történik a készletek feltöltése, a következő évben, pedig kevés, nagy értékű számla ellenében kerül sor a vásárlásra, akkor a beszerzés eredendő kockázata no. Alapvetően azonos rendszerek eredendő kockázata azonban azonos.

Az eredendő kockázat egyaránt függ az ellenőrzött szervezet és az adott tétel (költségvetési beszámoló adat) jellegétől, valamint az adott tétellel kapcsolatos hibalehetőség mértékétől. Ahhoz, hogy a számvevő megbecsülje az eredendő kockázat mértékét, értékelnie kell a szervezet működésének környezetét és az ellenőrizendő tételek jellemzőit.

Az eredendő kockázat becsléséhez a számvevő szakmai megítélését kell használja ahhoz, hogy értékeljen számos olyan tényezőt, mint pl.:

a költségvetési beszámoló (illetve a részét képező pénzforgalmi kimutatás szintjén):

- a vezetés tisztessége;
- a vezetés tapasztalatai és ismeretei, valamint változások a vezetésben az adott időszak folyamán (a vezetés tapasztalatlansága például kihathat a költségvetési szerv költségvetési beszámolóinak elkészítésére);
- a vezetést kényszerítő rendkívüli körülmények, például olyanok, amelyek eleve hajlamosá tehetik a vezetést arra, hogy hibás állításokat közöljön a költségvetési beszámolóban;

- az intézményi feladatok és a pénzügyi források közötti összhang tartós hiánya, illetőleg az ellenőrzött időszakban történő megbomlása, a kapacitások kihasználásának elégtelensége;
- a költségvetési szervezet összetettsége, belső érdekeltségi és elszámolási rendjének bonyolultsága, az egyes szervezeti egységeinek földrajzi szétszórtsága, az önálló és a részben önálló intézményi kapcsolatok hatásköri és elszámolási viszonyai;
- a bevételszerző tevékenységeket, nyújtott szolgáltatásokat érintő változások.

számlaegyenleg és ügyletsoport szintjén:

- olyan mérleg, pénzforgalmi-, eredmény- vagy maradvány-kimutatási kérdések, amelyek érzékenyebbek a hibás állítás lehetőségére (például olyan könyvelési számlák, amelyek az előző időszakban helyesbítést igényeltek, vagy amelyek nagymértékben becslésen alapulnak);
- az alapul szolgáló ügyletek és egyéb események összetett jellege, ami szükségessé teheti e munkájának felhasználását;
- a számlaegyenlegek meghatározásában közrejátszott ítéletalkotás mértéke;
- az eszközök könnyen elvesznek vagy eltulajdoníthatók (olyan eszközök, amelyek rendkívül keresettek és könnyen mozgathatóak, mint például a készpénz);
- szokásostól eltérő és összetett ügyletek lebonyolítása, különösen az időszak vége felé;
- nem megszokott adatfeldolgozás alá eső ügyletek.

2.1.2. A belső kontroll kockázat becslése

A belső kontroll kockázat annak kockázata, hogy a belső kontroll rendszerek valamely hibát nem előznek meg, nem tárnak fel vagy nem javítanak ki. A belső kontroll kockázat szintjét tehát a belső kontroll rendszerek kiépítettségének, működésének eredményessége determinálja. Ebből a sajátosságából fakad az eredendő kockázattól való alapvető eltérése: **a belső kontroll kockázat befolyásolható, a belső ellenőrzési rendszer hatékonyságának javításával csökkenthető.** A költségvetési beszámolók ellenőrzése is a belső kontroll kockázat csökkentése irányában hat, miután feltárhat a belső kontroll rendszerekben gyengeségeket és hiányosságokat és azok kiküszöbölésével a rendszer eredményesebbé válik.

A belső kontroll rendszerek megismerésére támaszkodva a számvevőnek minősítenie kell a kontroll rendszer részét képező kontroll elemek és funkciók megbízhatóságát, működésük eredményességét abból a célból, hogy eldönthesse milyen mértékben támaszkodhat rájuk a költségvetési beszámoló ellenőrzése során. Tehát azt kell mérlegelnie, hogy a működő belső kontrollok milyen arányban csökkentik a kockázatokat.

A kockázat előzetes értékelése azt is lehetővé teszi, hogy a számvevő előzetesen megítélje az ellenőrzési környezet általános minőségét. Ott, ahol feltételezhető, hogy a belső kontroll kockázat jelentős, csekély annak a valószínűsége, hogy a belső kontroll rendszer eredményességének értékelésére rendszeresített, annak működését ellenőrző tesztek

alacsony kockázatot szolgáltatnának. Ez esetben a számvevő hozhat olyan döntést, miszerint sokkal gazdaságosabb más források igénybevételel (az ellenőrzött tételek számának növelésével) bizonyosságot szerezni.

A számvevőnek általában akkor kell magasnak becsülnie a belső kontroll kockázatot több vagy minden állításnál, ha:

- a költségvetési szerv belső kontroll rendszerei nem eredményesek, vagy
- a költségvetési szerv belső kontroll rendszerei működőképességének értékelése nem végezhető el hatékonyan.

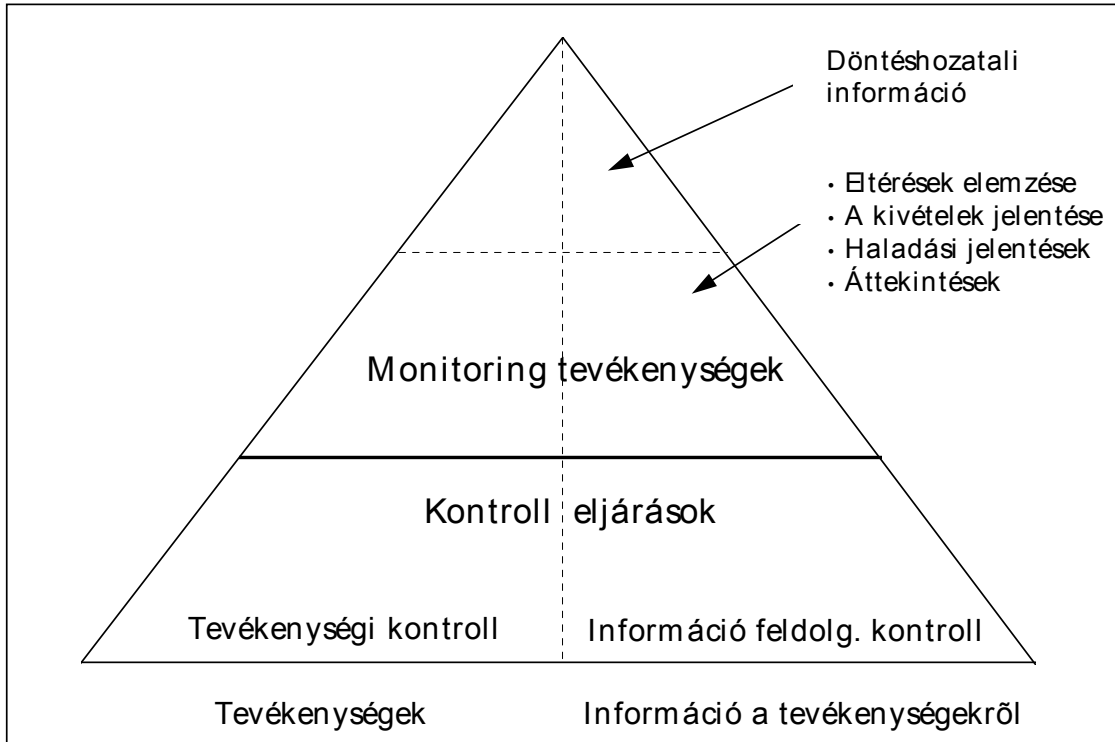
A belső kontroll kockázat tehát nem csak abban az esetben minősül magasnak, ha a belső kontroll rendszer nem eredményes, hanem akkor is, ha az eredményes működésről várhatóan nem vagy nem hatékonyan (az indokoltnál több ráfordítással) lehet meggyőződni. Abban az esetben ugyanis, ha a számvevő a belső kontroll kockázatot a korábbi értékelésnél alacsonyabb szintűre becsüli egy adott területre vonatkozóan, akkor ezt a belső kontroll rendszerek vizsgálatával alá kell támasztania, azaz a számvevő eljárásai között a belső kontroll rendszerek tesztelésének is szerepelnie kell. Ha tehát a belső kontroll rendszerek tesztelését már eleve elvégezhetetlennek vagy kevésbé hatékonyak ítéli, a magasnál alacsonyabbra becsült belső kontroll kockázat nem lesz alátámasztható, és ezért automatikusan magasnak minősíti.

A belső kontroll kockázat előzetes becslése a költségvetési beszámolóban szereplő állítást illetően magas, kivéve, ha a számvevő:

- fel tudja ismerni az adott állításra vonatkozóan azokat a belső ellenőrzési pontokat, amelyek révén valószínűleg megelőzhető vagy feltárható és helyesbíthető valamely lényeges hibás állítás, valamint
- előirányozza a belső kontroll rendszerek tesztelését a becslés alátámasztására.

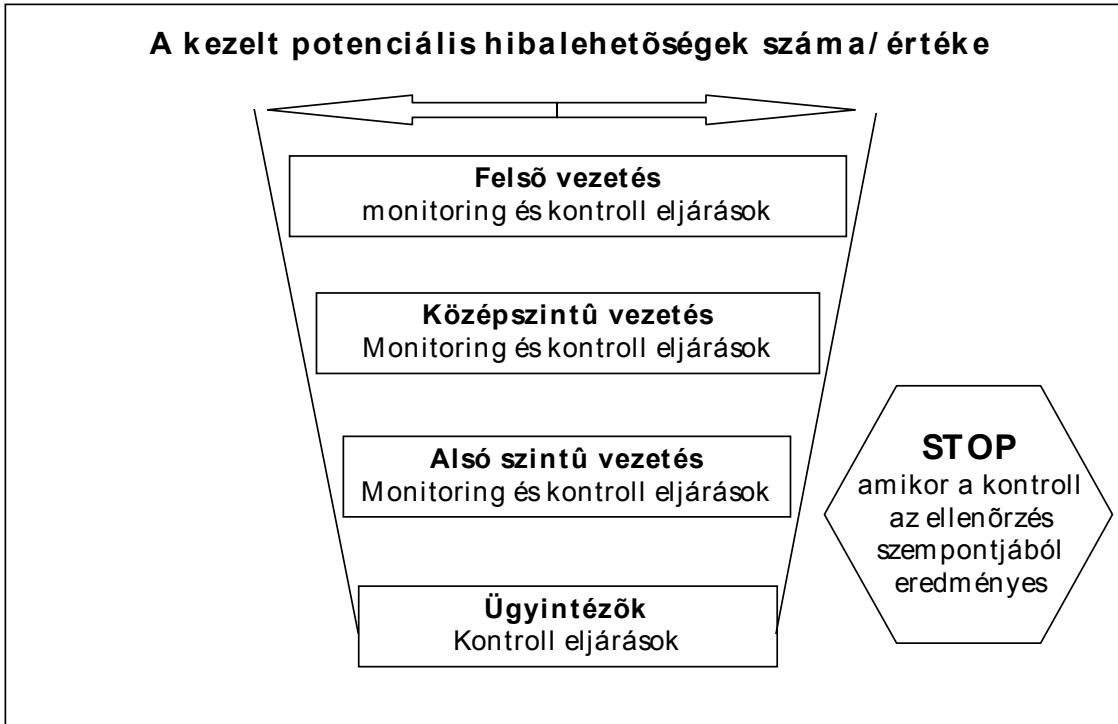
A belső kontroll rendszerek áttekintése során a számvevőnek az intézményi tevékenységek és információs folyamatok, valamint az egyes irányítási és végrehajtási szintek kockázatokkal kapcsolatos szerepét, kontroll-funkcióit is értékelnie kell. Szem előtt kell tartania, hogy az intézményi irányítás magasabb, döntéshozói szintjeit a - tervektől, belső szabályozóktól való eltérések, kivételek értékelésén alapuló - monitoring típusú tevékenységek jellemzik, szemben a végrehajtói szint által alkalmazott kontroll eljárásokkal.

Az intézményi **kontroll kereteket** a következő ábra szemlélteti:



A kockázatok felmérése és a költségvetési beszámolóra gyakorolt hatásuk megítélése a kockázatbecslés idején többnyire nem igényli az ügyintézői szinten alkalmazott kontroll eljárások részletes elemzését. Hasznosabb megoldás, ha a számvevő a kontroll szintek meghatározását és a kontrollok eredményességét felülről történő megközelítéssel vizsgálja meg. A módszer előnye az is, hogy a lényeges szintű téves állításokhoz vezető potenciális hibák köre a felső vezetés szintjén a legszélesebb, innen kiindulva biztosítható hatékonyabban a felmérés teljes körűsége is.

A **kontroll szintek meghatározásának felülről történő megközelítése** a következő sémával illusztrálható:



Az intézmény belső kontroll rendszereinek ismeretét a számvevő jól tudja hasznosítani a kontroll szintek azonosításához, a kontrollok eredményességét alapul vevő kockázatbecsléshez. Ahhoz, hogy a belső kontrollokra való támaszkodás mértéke a felülről történő megközelítés módszerével is biztonságosan értékelhető legyen, szükséges - a szervezeti hierarchia mentén haladva - a **kontroll funkciók értékelése**.

Felülről történő megközelítés:

- annak minősítése, hogy a vezetés hogyan határozza meg a rendszerek megbízhatóságát;
- annak megítélése, hogy a vezetés hogyan használja fel az outputokat a rendszerből;

A kontroll funkciók értékelése felülről történő megközelítés esetén az intézmény - számvevő által megismert - irányítási környezetének megbízhatóságát elemzi. A megismert tények, és körülmények alapján a számvevőnek arra vonatkozóan kell megalapozott - de csak a szükséges mértékig részletes - becslést végeznie, hogy az intézmény vezetése hogyan viszonyul az irányításhoz és szabályozáshoz, milyen mértékű bizalmat táplál a működő rendszerek és azok outputjai iránt. Az értékelést mindazokra a monitoring elemekre és kontroll funkciókra el kell végezni, amelyek hatással vannak/lehetnek a lényeges szintű hibás állítások felfedésére, illetőleg megakadályozására.

A monitoring eredményessége függ:

- az intézményi vezetés által meghatározott fontossági szinttől;
- a monitoring rendszer működésétől a költségvetési beszámoló követelményeinek biztosításával összefüggésben;
- az alapjául szolgáló kontroll eljárásoktól.

Ez azt jelenti, hogy a belső szabályozásnak és irányításnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy - a monitoring keretében - folyamatosan jelezze az intézmény megfelelő szintű vezetése felé a tervektől, belső szabályzatoktól és egyéb követelményektől való eltérést. Ennek előfeltétele, hogy a jelzésre kötelezett hibák, szabálytalanságok mértéke (fontossági szintje), a visszacsatolás és a beavatkozás szabály-rendszere (beleértve a felelősségeket) a belső szabályzatokban egyértelműen rögzítésre kerüljön és a gyakorlatban azokat be is tartásák.

A monitoring rendszer megbízhatóságának minősítésénél a számvevőnek a következő tényezőket is célszerű figyelembe vennie:

- a vezetés saját felelősségének ismerete;
- az elszámoltathatóság foka;
- a monitoring természete;
- a kontroll eljárások felépítése;
- nyilvánvaló siker a téves állítások felfedezésében.

A monitoring alapjául szolgáló kontroll eljárások értékelésénél a számvevőnek szintén addig a szintig kell eljutnia, hogy meg tudja ítélni azok megbízhatóságát.

A kontrollok megbízhatóságára alapozó megközelítés függ:

- a **releváns** kontrolloktól: amelyek a számla egyenlegekhez és a potenciális hibákhoz kapcsolódnak;
- az **eredményes** kontrolloktól: amelyek megelőznek, vagy észlelnek **lényeges** szintű téves állításokat, szabálytalanságokat

Elsődleges szempont a speciális kockázatokra kialakított és működő kontrollok megbízhatóságának elemzése. A számvevő akkor értékelheti megbízhatónak a kontrollokat (más kifejezéssel a belső ellenőrzési kockázatot alacsonynak), és építhet rájuk, ha a belső kontroll rendszerek ismeretében biztos abban, hogy a speciális kockázatok kezelésével összefüggő releváns kontrollokat az intézmény vezetése nemcsak kiépítette, de azok az ellenőrzött időszak egészében eredményesen is működtek. Ennek igazolására indokolt, ha a számvevő áttekinti a megismerés során begyűjtött pozitív bizonyítékokat is (azokat a példákat, amelyek a hibák és szabálytalanságok felfedését és kijavítását tényszerűen mutatják).

Az értékelést az előkészítési szakaszban elégséges a költségvetési beszámoló szempontjából meghatározó monitoring elemekre és azok alapját jelentő kontroll eljárásokra kiterjeszteni, előtérbe helyezve azokat a követelményeket, amelyek a költségvetési beszámoló szempontjából mérvadóak (a költségvetés alapján gazdálkodó szervek beszámolója).

molási és könyvvezetési kötelezettségére, a számviteli alapelvekre, az államháztartás működési rendjére vonatkozó jogszabályi előírásokra).

2.1.3. A feltérési kockázat meghatározása

A feltérési kockázat annak a kockázata, hogy a számvevő alapvető ellenőrzési eljárásai nem tárnak fel egy lényeges hibás állítást. A feltérési kockázat az eredendő kockázattal és a belső kontroll kockázattal együtt alkotja az ellenőrzési kockázatot.

Az eredendő kockázatot és a belső kontroll kockázatot (együttesen a lényeges téves állítások kockázatát) egy adott időben adottságnak vehetjük, a feltérési kockázat azonban az alapvető eljárások terjedelmének növelésével csökkenthető. Ebből következik, hogy az ellenőrzési kockázat 5%-os szintre szorítását a feltérési kockázat még elfogadható szintjének meghatározásával és az ehhez szükséges alapvető ellenőrzési eljárások tervezésével és végrehajtásával lehet elérni.

Minél több az elvégzett tételes vizsgálat, annál nagyobb annak a valószínűsége, hogy a számvevő feltérja a költségvetési beszámolók lényeges hibáit és szabálytalanságait. Annál kisebb tehát a feltérési kockázat. A tételes tesztek megfelelő mennyiségének meghatározásával kell a számvevőnek oly mértékben csökkenteni a feltérési kockázatot, hogy az ellenőrzési kockázat az 5%-ot ne haladja meg.

A feltérési kockázat fordítottja a **bizonyosság**; ez utóbbi forrásai a számvevő által elvégzett alapvető vizsgálatok. Idetartoznak többek között a nagy kockázatú tételek csoportjában az alapvető tételek és jellegüknel fogva fontos tételek, a nagy értékű tételek vizsgálata, az egyéb tételek mintavétel alapján végzett vizsgálata, valamint - bizonyos körülmények között - elemző eljárások.

Figyelembe kell venni azonban azt is, hogy bizonyos feltérési kockázat még abban az esetben is fennáll, ha a számlaegyenlegeket és ügylet-csoportokat 100%-ban vizsgálja a számvevő, mivel például a legtöbb ellenőrzési bizonyíték inkább meggyőző, mint döntő jellegű.

A feltérési kockázat részekre bontható, az ún. mintavétel és nem mintavételi kockázatra. **Mintavételi** kockázaton annak kockázatát értjük, hogy a számvevő a választott mintán végrehajtott eljárásai alapján más következtetésre jut, mint akkor jutott volna, ha az egész állományt megvizsgálja. **Nem mintavételi** kockázat, pedig annak kockázata, hogy a számvevő nem ismer fel egy lényeges hibás állítást, vagy téves következtetésre jut a vizsgált minta alapján.

Az ellenőrzési kockázat három eleme közötti összefüggés kifejezhető matematikai képlet segítségével:

$$AR = IR * CR * DR, \text{ ahol}$$

AR az ellenőrzési kockázat

CR a belső kontroll kockázat

IR az eredendő kockázat,

DR feltérési kockázat

Ebből a képletből megfelelő átrendezéssel bármelyik kockázati tényező értéke kifejezhető. Tekintve, hogy az eredendő (IR) és a belső kontroll kockázatok (CR) adottak, az előírt ellenőrzési kockázat biztosításához a feltárási kockázat (DR) megengedhető legmagasabb mértékét kell meghatározni.

A feltárási kockázat:

$$DR = \frac{AR}{IR * CR}$$

A feltárási kockázat megengedhető legmagasabb mértékének számításánál a következő eljárást kell lefolytatni.

Az eredendő kockázat előzetes értékelése (becslése) alapján a kockázat szintjét számszerűen is ki kell fejezni (pl. alacsony eredendő kockázat esetén az érték 20%).

A belső kontroll rendszerek megismerésére alapozva a belső kontroll kockázat mértékét szintén százalékos arányban kell meghatározni (pl. gyenge minősítés esetén - amikor a belső kontroll rendszer csak hézagosan fedi le a kockázatos területeket és a kontroll eljárások ott is valószínűleg csak kivételekkel működnek eredményesen - az érték 80%).

Az ellenőrzött intézmény eredendő és belső kontroll kockázatainak fenti értékei alapján a feltárási kockázat számítása:

ellenőrzési kockázat (AR):	5%	=	0,05
eredendő kockázat (IR):	20%	=	0,20
belső kontroll kockázat (CR)	80%	=	0,80

Feltárási kockázat (DR): $\frac{0,05}{0,2 * 0,8} = 0,3125$ vagyis 31,25%.

A számszerűsített kockázati szint alapján meghatározható a bizonyosság mértéke is. Mivel a bizonyosság inverze a kockázatnak, az előbbi paraméterek esetén a tételes ellenőrzéstől elvárt feltárási bizonyosság:

$$1,0 - 0,3125 = 0,6875 \text{ azaz } 68,75\%.$$

A gyakorlatban a kockázatok számszerű meghatározására és a matematikai modell alkalmazására általában nincs szükség. Többnyire elégséges az eredendő és a belső kontroll kockázatok kategória szintjének (alacsony-közepes-magas) alkalmazása, az ellenőrzési bizonyosság eléréséhez szükséges ellenőrzési eljárások jellegének és terjedelmének megállapításához pedig a bizonyossági modell használata.

3. A bizonyossági modell alkalmazása

A számvevőnek bizonyosságot kell szereznie arról, hogy a költségvetési beszámoló megfelel a követelményeknek, vagyis a megadott szempontok szerint teljes körű és megbízható adatokat, információkat szolgáltat a felhasználók számára.

A számvevőnek az ellenőrzés egész folyamatában egy elfogadható szintű bizonyosságot kell szereznie. Abszolút bizonyosság elérése azonban nem lehet cél, ennek a számvevő és az ellenőrzött költségvetési szerv oldaláról is korlátai vannak. Totális, a költségvetési év valamennyi tranzakciójára kiterjedő tételes ellenőrzésre nincs lehetőség, de még 100%-os vizsgálat elvégzése esetén sem garantálható minden egyes tétel maradéktalanul pontos megítélése (pl. hamis dokumentumok vagy összejátszás esetén).

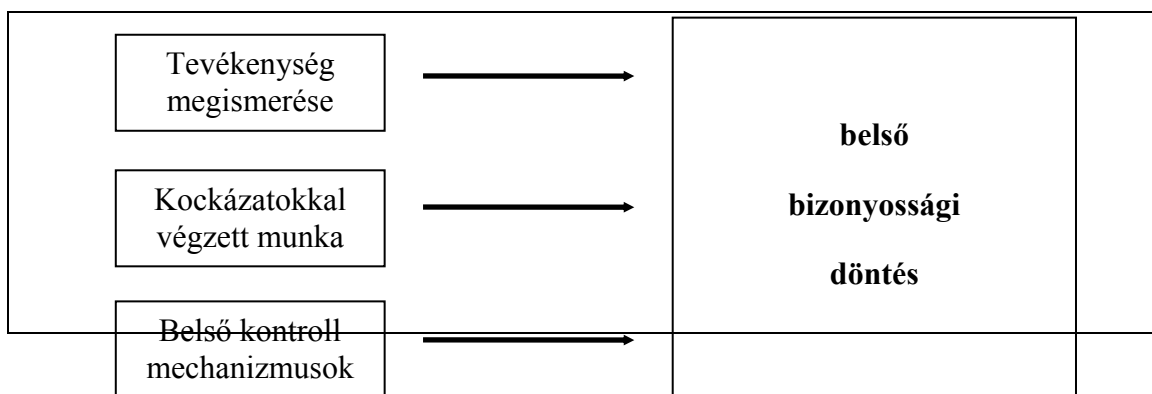
A költségvetési beszámolókkal szemben sem várható el, hogy abszolút pontosak legyenek. A felhasználóknak megalapozott - politikai, gazdasági, költségvetési - döntéseikhez nincs is szükségük abszolút pontosságra, bizonyosságra. Az ellenőrzött szervek belső kontroll rendszerei sem képesek objektíve garantálni a számviteli nyilvántartások teljességét és helyességét, védelmet nyújtani az emberi tévedések és a szándékos jogszerűtlenségek, csalások ellen. A beszámolóban alkalmazott becslések, megítélések eleve forrásai lehetnek a pontatlanságnak.

Az Állami Számvevőszék által deklarált 95%-os bizonyosság eléréséhez szükséges ellenőrzési bizonyítékok összegyűjtése szelektív ellenőrzési eljárásokkal, az ellenőrzés megfelelő időzítésével és terjedelmével biztosítható. Az ellenőrzés előkészítő szakaszában a költségvetési beszámolót készítő költségvetési szerv tevékenységének, környezetének, belső kontroll rendszereinek olyan szintű ismeretére (lásd I-II. részt) kell a számvevőnek szert tennie, hogy reálisan, nagy bizonyossággal meg tudja ítélni az erendő és a belső kontroll kockázatokat, továbbá a kockázatokat csökkentő belső kontrollok eredményességét.

Az ellenőrzési bizonyosság három forrásból tevődik össze:

- erendő bizonyosságból;
- belső kontroll bizonyosságból és
- feltárási bizonyosságból.

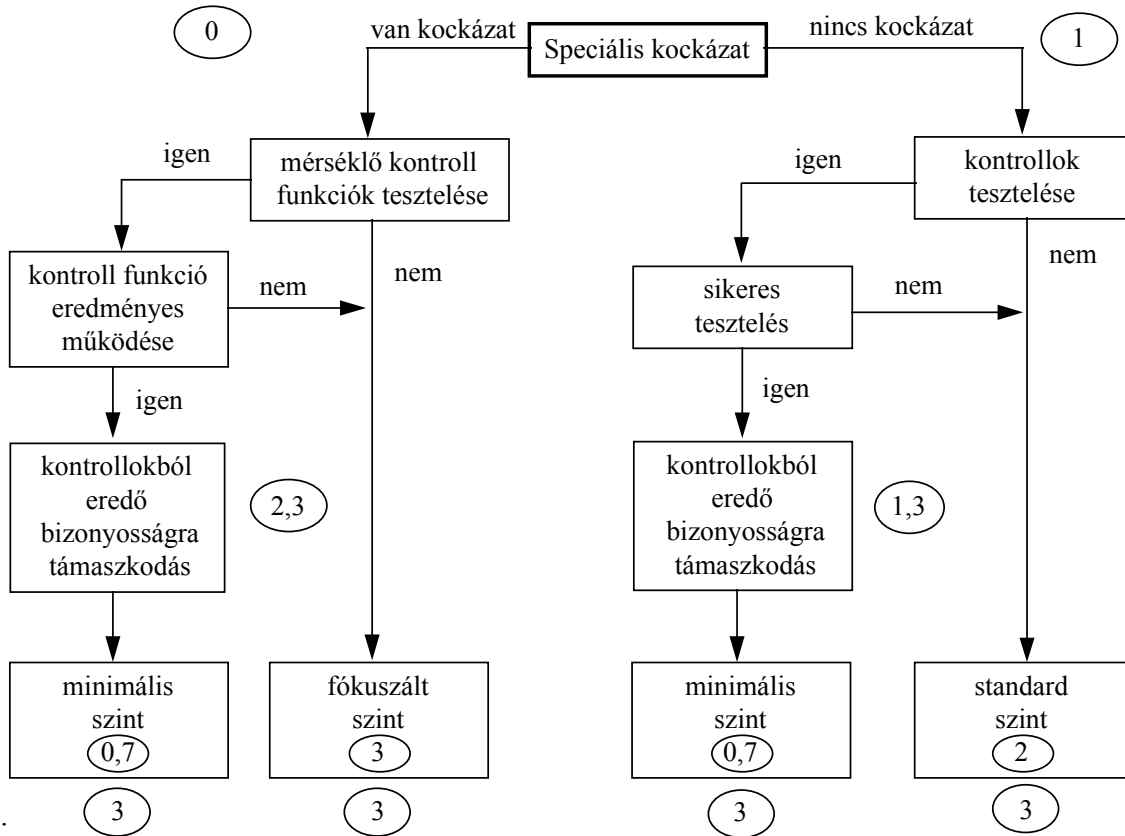
A megismert tények, és körülmények birtokában a számvevőnek minden speciális kockázatnak kitett tételre vonatkozóan állást kell foglalnia abban, hogy a költségvetési beszámoló állításainak helytállóságát veszélyeztető erendő és belső kontroll kockázatokkal szemben mennyiben építhet a belső kontroll környezet és eljárások eredményes működésére.



A mérlegelést kellő megalapozottsággal és körültekintéssel kell elvégezni, mert ez a döntés lényeges hatással van az ellenőrzési eljárások jellegének és terjedelmének meghatározására, így az ellenőrzés tervszerű végrehajtására. Az ellenőrzés 95%-os bizonyossági szintje - az előkészítési szakasz téves belső bizonyossági döntése (a valóságosnál magasabbnak ítélt bizonyosság) esetén is - a helyszíni vizsgálat során az ellenőrzési bizonyítékok, így a tételes tesztek tervezett arányának növelésével elérhető, de ez a kényszerű megoldás nem kalkulált többletmunkát eredményez. A valóságosnál alacsonyabbra becsült bizonyosság esetében, pedig a szükségesnél több tételes ellenőrzéssel jut a számvevő az elfogadható szintű bizonyossághoz.

Célszerű, ha a számvevő a speciális kockázatonkénti döntését az ellenőrzési bizonyossági modell segítségével hozza meg:

Bizonyossági modell



A modellben használt - nemzetközileg alkalmazott - értékek kettős jelentésűek:

- a kontrollok vonatkozásában a megbízhatósági szintet;
- az ellenőrzés vonatkozásában (a folyamatábrában a legalsó szint) az ellenőrzési bizonyosság eléréséhez szükséges feltárási bizonyosságot, az alapvető ellenőrzési szükségletet fejezik ki.

A bizonyossági szinteknek együttesen a 3-as számértéket el kell érniük. Az ellenőrzési kockázat és az ellenőrzési megközelítés összefüggései alapján: minél kisebb a belső kontrollok megbízhatósága, minél kevésbé építhet rájuk a számvevő, annál nagyobb feltárási bizonyosságot kell elérnie az alapvető ellenőrzési eljárások (elsősorban a tételes tesztek) alkalmazásával.

Speciális kockázat és a számvevő számára nem ismert vagy gyenge minősítésű belső kontrollok esetén pl. fókuszált (maximális mértékű) tételes tesztelésre van szükség. Azokon a területeken, amelyek nem jelentenek speciális kockázatot (nincsenek közvetlenül hatással a költségvetési beszámolóban lényeges szintű téves állítások kialakulására) a belső kontrollok működésével és a tételes ellenőrzésekkel szemben is alacsonyabb szintű bizonyossági követelmény támasztható.

A belső kontrollok megbízhatóságának a modellben alkalmazott értékét a belső irányítási és szabályozási rendszer környezetének és eljárásainak minősítése a következő összefüggésben határozza meg:

- nem ismert vagy gyenge minősítésű (nem eredményes) belső kontrollok (bizonyossági értékük: 0);
- speciális kockázatnak kitett területek elfogadható - jó minősítésű belső kontrolljai (bizonyossági értékük maximálisan: 2,3);
- speciális kockázat hiányában, az elfogadható - jó minősítésű belső kontrollok (bizonyossági értékük maximálisan: 1,3).

A belső kontroll bizonyosság értéke - az eredményes működést kifejező - jó minősítés esetén sem haladhatja meg a 2,3-es, illetőleg az 1,3-es szintet, mert minimális ellenőrzésre a költségvetési beszámoló minden tételére vagy ügyletsoportjára irányulóan szükség van.

A modellben szereplő tételes ellenőrzések szintje a következő:

- minimális (értéke: 0,7)
- fókuszált (értéke: 3,0)
- sztenderd (értéke: 2,0)

Nem lehet tételes ellenőrzést nem végezni!

Minimális szintű tételes ellenőrzést a számvevő akkor irányozhat elő, ha a belső kontroll bizonyosságot maximálisra értékeli, a speciális kockázatú területek fókuszált ellenőrzésére, illetőleg speciális kockázat hiányában a sztenderd (közepes méretű) tételes tesztekre pedig akkor van szükség, ha a belső kontroll bizonyosság nulla.

A belső kontroll bizonyosság szélső értékektől eltérő becslése esetén a tételes ellenőrzések szintjét úgy kell megválasztani, hogy az ellenőrzési bizonyosság együttesen elérje a 3-as értéket.

A számvevő a bizonyossági modell alkalmazásával határozza meg a 95%-os bizonyossághoz szükséges tételes ellenőrzéseket. A költségvetési beszámoló számviteli alapelveknek való megfelelést igazoló vagy cáfoló bizonyosság megszerzéséhez szükséges tételes ellenőrzések a következők szerint modellezhetők:

A bizonyosság forrásai	Ellenőrzési célkitűzések					
	Teljesség Bruttó elszámolás	Valódiság Egyedi értékelés	Lényeges- ség Tartalom elsődleges- sége	Világos- ság Követke- zetesség összemé- rés	Szabály- szerűség	Bizonyossági tényező speciális kockázat esetén
Eredendő bizonyosság						0 – ha van 1,0 – ha nincs
Belső kontroll bizonyosság						0 – ha van 1,3-2,3 – ha nincs
Feltárási (tétéles) bizonyosság						különbség a 3,0- hoz
Ellenőrzési (összes) bizonyosság	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	

Az összefüggéseket a következő táblázat is szemlélteti:

A bizonyosság forrásai	Speciális kockázatok esetén		Speciális kockázatok hiányában	
	Nem támaszkodik a kontrollokra	Olyan kontrollokra vonatkozó tesztek tervezzen és hajtson végre, amelyek csökkentik a feltárt kockázatokat	Kontrollokra támaszkodó ellenőrzési stratégiát alkalmazzon	Sztenderd mértékű tétéles ellenőrzést tervezzen és hajtson végre
	Tétéles tesztek tervezzen és hajtson végre	Minimális tétéles ellenőrzést tervezzen és hajtson végre	Olyan kontrollokra vonatkozó tesztek tervezzen és hajtson végre, amelyek igazolják a számvitel megbízhatóságát	
			Minimális tétéles ellenőrzéssel tervezzen	
Eredendő bizonyosság	0.0 nulla	0.0 nulla	1.0 maximum	1.0 maximum
Belső kontroll	0.0	2.3	1.3	0.0

A bizonyosság forrásai	Speciális kockázatok esetén		Speciális kockázatok hiányában	
	nulla	maximum	maximum	nulla
Feltárási (tétéles) bizonyosság	3.0 fókuszált	0.7 minimális	0.7 minimális	2.0 sztenderd
Ellenőrzési (összes) bizonyosság	3.0	3.0	3.0	3.0

4. A kockázatbecslés felülvizsgálata

A kockázatbecslést a költségvetési szerv beszámolójának ellenőrzéséért felelős számvevő készíti el. A becsléshez az intézmény tevékenységére és környezetére, a kockázatokra (különösen a speciális kockázatokra), azok súlypontozására, a számviteli és a belső kontroll rendszerek működésére vonatkozó felmérés írásos dokumentumainak rendelkezésre kell állnia.

A kockázatbecslést a vizsgálatvezető ellenőrzi (amennyiben a számvevő nem ért egyet a felülvizsgálat eredményével, a főcsoportfőnök dönt). A felülvizsgálatnak igazolnia kell, hogy:

1. a kockázatokat teljes körűen meghatározták,
2. a meghatározott kockázatokat felmérték.

A kockázatok teljes körű meghatározásának megállapításakor a felülvizsgálatot végzők figyelembe veszik:

- az előző évi ellenőrzés megállapításait;
- az intézmény belső ellenőrzésének megállapításait;
- az újabb fejleményekből vagy az intézmény feladatváltozásából eredő új kockázatokat;
- az új számviteli és pénzügyi szabályokat;
- a jelentős mértékű számviteli becsült adatokat és megítélt tételeket (pl. az átfutó, függő, kiegyenlítő elszámolásokat).

A felülvizsgálat során megállapított esetleges felmérési, dokumentálási vagy becslési hiányosság, megalapozatlanság esetén - az ellenőrzés tervezett időben történő lefolytatása érdekében - az osztályvezető főtanácsos soron kívül intézkedik a hiányosság megszüntetésére.

IV.

Az ellenőrzési eljárások megtervezése

IV. Az ellenőrzési eljárások megtervezése

Az ellenőrzési eljárások jellege, terjedelme és ütemezése megtervezésének **célja**, hogy az ellenőrzés során a számvevő az erőforrásokat az egyes területek fontosságának és kockázatának függvényében optimálisan ossza fel, s ezáltal az egyes területeken - más területek rovására - végzett túlmunka kockázatát minimalizálja.

A tervezés minden pénzügyi ellenőrzés esetében követelmény. A tervezési munka terjedelme függ az ellenőrzött költségvetési szerv méretétől, az ellenőrzés összetettségétől és a számvevőnek a szervezettel kapcsolatosan szerzett tapasztalataitól, valamint a tevékenység ismeretétől. Az ellenőrzési eljárásokat a számvevőnek az előzőek ismeretében kell megterveznie.

A helyszíni ellenőrzés hatékony végrehajtásának megtervezését az előkészítés során begyűjtött és dokumentált információkra és megbízható becslésekre kell alapozni.

Olyan költség-hatékony ellenőrzési megközelítést kell tervezni, amely igazolhatóan elfogadható szintre csökkenti az ellenőrzési kockázatot. Ez a gondosan mérlegelt ellenőrzési megközelítés

- tükrözni fogja az ellenőrzött költségvetési szervezetről és tevékenységéről szerzett ismereteket;
- figyelembe veszi a lényegesség, különösen a specifikus lényegességi küszöb(ök) tervezésével kapcsolatos döntést és
- megfelel azoknak a speciális kockázati tényezőknek, amelyek a kockázatelemzés során meghatározásra kerültek.

A tervezés folyamatát a számvevőnek a következők szerint kell szakaszolnia:

- az ellenőrzési célok közötti súlypontosítás;
- az ellenőrzési megközelítés meghatározása;
- az intézményi belső ellenőrök és más szakértők munkájának felhasználásáról hozott döntés;
- egyéb, az ellenőrzés során figyelembe veendő tényezők összefoglalása;
- az ellenőrzés ütemezése és amennyiben az ellenőrzésben több számvevő vesz részt, a feladatok megosztása;
- a tervezési tevékenység dokumentálása, átfogó tervezési dokumentum formájában;
- az ellenőrzés feladattervének elkészítése.

1. Az ellenőrzési célok közötti súlypontosítás

Ellenőrzési cél a költségvetési beszámolóban foglalt állítások helyességéről való meggyőződés.

A költségvetési beszámolóban szereplő állításokat, vezetői kijelentéseket, amelyek - direkt vagy egyéb módon kifejezve - a beszámolóban öltenek testet és az Szt. szempontjai szerint kell megítélni:

- **Valódiság:** a beszámolóban szereplő tételeknek a valóságban is megtalálhatóknak, bizonyíthatóknak, és kívülállók által is megállapíthatóknak kell lenniük.
- **Világosság:** a könyvvizetést és a beszámolót áttekinthető, érthető, rendezett formában kell elkészíteni.
- **Következetesség:** a beszámoló tartalma és formája, valamint az azt alátámasztó könyvvizetés tekintetében az állandóságot és az összehasonlíthatóságot biztosítani kell.
- **Összemérés:** A költségvetési évben ténylegesen teljesített kiadásokat és ténylegesen befolyt bevételeket kell számításba venni az előirányzat-, illetőleg a pénzmaradvány megállapításánál (az alap- és a vállalkozási tevékenység esetében is). A bevételeknek és a kiadásoknak ahhoz az időszakhoz kell kapcsolódniuk, amikor azok felmerültek.
- **Egyedi értékelés:** az eszközöket és a kötelezettségeket egyedileg kell rögzíteni és a számviteli szabályoknak megfelelően kell értékelni.
- **Teljesség:** a költségvetési beszámolóban szerepeltetni kell valamennyi bevételt és kiadást, ami a költségvetési évben keletkezett (realizálódott).
- **Bruttó elszámolás:** A bevételek és a kiadások, illetve a kötelezettségek és a követelések egymással szemben nem számolhatók el.
- **Szabályszerűség:** a költségvetési gazdálkodást, beleértve az előirányzatok módosítását és teljesítését, valamint a folyamatos könyvvizetést és a költségvetési beszámoló elkészítését a költségvetési évben hatályos jogszabályok szerint kell folytatni, illetőleg teljesíteni.

Az **ellenőrzési célok** lényegében a számviteli törvényben és a költségvetés alapján gazdálkodó szervek beszámolási és könyvvizetési kötelezettségére vonatkozó kormányrendeletben meghatározott számviteli alapelvek szerinti, a költségvetési beszámolóval szemben támasztott követelményekhez igazodnak, kiegészítve az államháztartás, ezen belül a költségvetési szervek gazdálkodását szabályozó előírások érvényesítésének megítélésével.

Az egyes területeken a különböző ellenőrzési célok eltérő jelentőségűek, a költségvetési beszámolóban szereplő állítások hibás bemutatása kockázatának függvényében. Jelentős az ellenőrzési cél, ha magas kockázatú állítás alátámasztását szolgálja, és alacsony jelentőségű az alacsony kockázatú állítások vonatkozásában.

Az ellenőrzési célok közötti súlypontozás:

- az egyes területeken
 - a jelentős,
 - közepesen jelentős és
 - az alacsony jelentőségű ellenőrzési célok meghatározása;

- a költségvetési beszámoló szintjén a lényegesség alapján a kritikus ellenőrzési célok megjelölése.

Az ellenőrzési célok közötti súlypontozás a számvevő szakmai megítélésének függvénye, így konkrét esetekben eltérő súlypontok is kialakulhatnak. Például ha a tevékenység megismerése alapján a számvevő azt tapasztalja, hogy a vezetés a költségvetési támogatások növelése érdekében az állami feladatok költségvetési fedezetét igyekszik minél rosszabb színben feltüntetni, akkor a bevételek esetében a teljesség, a kiadásoknál pedig a létezés válik jelentős ellenőrzési céllá.

Az ellenőrzési célok közötti súlypontozásnál a számvevőnek a lényegességet is figyelembe kell vennie, és a költségvetési beszámoló egészére vonatkoztatva ez alapján kell kijelölni a jelentős ellenőrzési célokat. Előfordulhat, hogy például önmagában a tárgyi eszközök teljessége jelentős ellenőrzési cél, de a tárgyi eszközök a beszámoló szempontjából nem lényegesek, azért a beszámoló szintjén ez a cél nem lesz jelentős. A költségvetési beszámoló szintjén is jelentős ellenőrzési célokat **kritikus ellenőrzési célok**nak nevezzük.

A gyakorlatban egy költségvetési beszámolónál alacsony számú kritikus ellenőrzési cél kijelölése a reális, mivel egyébként - ha a célok többségét a számvevő kritikusnak minősíti - nem történt meg a súlypontozás.

Az egyes ellenőrzési célok közötti súlypontozás tehát az ellenőrzési célok jelentőség szerinti csoportosítását jelenti. A számvevőnek a **súlypontozást a költségvetési beszámoló egészére és területenként** (kiemelt előirányzatokként, eszköz- és forráscsoportokként) a tevékenység és a belső kontroll rendszerek ismeretében, továbbá a kockázatbecslés, valamint a lényegesség figyelembevételével kell elkészítenie.

A számvevő által a tervezés során kialakított súlypontok (kritikus és jelentős ellenőrzési célok) az ellenőrzés során folyamatos mérlegelést igényelnek, mert az eljárások alapján más jelentős célok is megfogalmazódhatnak.

2. Az ellenőrzési megközelítés meghatározása

Az ellenőrzési megközelítés az eljárások jellegének, tervezett összetételének és terjedelmének meghatározását jelenti.

Az ellenőrzési eljárások alaptípusai:

- **belső kontroll rendszerek tesztelése:** a költségvetési szerv pénzügyi kimutatásaiban szereplő állításokat alátámasztó belső kontrollok (ellenőrzések) folyamatos és eredményes működésének vizsgálata;
- **elemzési eljárások:** a számla egyenlegek alátámasztása különböző mutatószámok és trendek összehasonlító elemzése vagy elfogadhatósági vizsgálata által;
- **adatok tesztelése:** a hat ellenőrzési módszer (összehasonlítás, számítás, visszaigazolás, megtekintés, megfigyelés és kikérdezés) közül egy vagy több alkalmazása egy adott egyenleg vagy ügylet alátámasztására

Ellenőrzési megközelítés: ezek tervezett összetétele.
--

Az elemzési eljárásokat és az adatok tesztelését összefoglalóan alapvető vizsgálati eljárásoknak nevezzük.

Az ellenőrzési **kockázat egyes elemeinek az ellenőrzési megközelítéssel való összefüggései** a következők:

- Minél magasabb a lényeges hibás állítások kockázata (azaz minél alacsonyabb a feltárási kockázat elfogadható szintje),
 - ✓ annál nagyobb mértékben kell az ellenőrzési bizonyosságot alapvető vizsgálati eljárásokkal megszerezni;
 - ✓ annál nagyobb mintanagyságot kell ellenőrizni;
 - ✓ az alapvető vizsgálati eljárásokon belül nagyobb súllyal kell szerepeljenek az adatok tesztelései;
 - ✓ az eljárásokat a fordulónap után kell végrehajtani (nem pedig az elővizsgálat keretében).
- Függetlenül a lényeges hibás állítások kockázatától, bizonyos alapvető vizsgálati eljárásokat el kell végezni.
- Nagyobb valószínűséggel lehet a vezetés által működtetett eredményes kontrollokra támaszkodni a rutin ügyletek esetében, és nem vagy kis valószínűséggel a nem rutin ügyletek és a számviteli becslések esetében. Ennek megfelelően a rutin ügyletekre vonatkozóan a kontroll rendszerek tesztelései kielégítő ellenőrzési bizonyosságot szolgáltathatnak, míg a nem rutin ügyletek és a számviteli becslések területén általában tételes ellenőrzéssel szükséges megszerezni az ellenőrzési bizonyosságot.

Az összefüggések fordított irányban is igazak, tehát ha a feltárási kockázat elfogadható szintje magasabb, akkor az alapvető vizsgálati eljárások terjedelme, illetve a mintanagyság csökkenthető. A számvevő az intézmény tevékenységéről szerzett ismeretei és a kockázatbecslés a kisebb terjedelmű alapvető vizsgálati eljárásokat és az alacsonyabb mintanagyságot alátámasztják, és az ellenőrzési bizonyosságot csak részben kell az alapvető vizsgálati eljárásokból megszereznie, hiszen a belső kontrollok teszteléséből is szert tesz ellenőrzési bizonyítékokra.

Ha a lényeges hibás állítások kockázatát magasnak ítéli meg a számvevő, meg kell vizsgálnia, hogy az alapvető vizsgálati eljárások terjedelmének kiterjesztésével biztosítható-e a feltárási kockázat - és rajta keresztül az ellenőrzési kockázat - elfogadhatóan alacsony szintje.

Az **ellenőrzési megközelítés** lehet:

- rendszerbázisú megközelítés;
- alapvető vizsgálati eljárásokon alapuló megközelítés.

Rendszerbázisú megközelítést akkor alkalmazzon a számvevő, amikor a belső kontroll rendszerek ismeretében a kockázatbecslés során egy adott területhez magas helyett közepes vagy alacsony szintű belső kontroll kockázatot rendelt hozzá (ha az adott területen várhatóan eredményes kontrollok működnek és ezek eredményes működéséről vár-

hatóan meg is lehet győződni) és ennek megfelelően az ellenőrzési eljárásaiban belső kontroll rendszerek tesztelése is szerepelnek.

A rendszerbázisú megközelítés esetén is kell a számvevőnek alapvető vizsgálati eljárásokat terveznie és alkalmaznia, de ilyen esetben ezek aránya alacsonyabb, és az alapvető vizsgálati eljárásokon belül nagyobb arányban szerepelnek elemző eljárások, mint az adatok tesztelése. (Nagy valószínűséggel rendszerbázisú megközelítést lehet alkalmazni a rutin ügyletekre vonatkozóan.)

Alapvető vizsgálati eljárásokon alapuló megközelítést kell alkalmaznia a számvevőnek, amikor a belső kontroll rendszerek ismeretében a kockázatbecslés során egy adott területhez magas feltárási kockázatot rendelt. Ennek megfelelően az ellenőrzési bizonyosság megszerzését teljes mértékben alapvető vizsgálati eljárások végrehajtásával kell tervezni. (A nem rutin ügyletekhez és a számviteli becslésekhez általában alapvető vizsgálati eljárásokon alapuló ellenőrzési megközelítés rendelhető.)

A tervezés során minden egyes területhez hozzá kell rendelni az ellenőrzési megközelítést. Az ellenőrzési megközelítés meghatározása azonban még nem jelenti az elvégzendő feladatok pontos kijelölését, erre az ellenőrzési feladatterv hivatott.

3. Mások munkájának felhasználásáról hozott döntés

A tervezés szakaszában kell felmérnie a számvevőnek, hogy az ellenőrzés során mennyiben van lehetősége, illetve szüksége **külső szakértők** (más ellenőrök vagy informatikusok, jogászok, műszaki szakértők stb.), vagy/és az **intézményi belső ellenőr(ök)** munkájának a felhasználására.

Az ellenőrzési feladat tervezésének szakaszában a belső ellenőr(ök) és más ellenőrök, szakértők jelentései hasznos információkkal szolgálhatnak a számvevő számára a belső kontroll rendszerek eredményességéről, illetőleg hiányosságairól, valamint az ellenőrizendő területeken a múltban előfordult súlyos hibákról.

A más ellenőrök (pl. a KEHI és a felügyeleti szervek ellenőrei) munkájára támaszkodva a számvevő csökkentheti saját munkáját, így erőforrások szabadulhatnak fel más ellenőrzési feladatok ellátásához.

A számvevőnek az ellenőrzés tervezése során kellő körültekintéssel kell eljárnia, amikor számításba veszi más ellenőrök és szakértők már elkészült jelentéseit. A külső jelentések saját munkájára gyakorolt hatásának meghatározása során mérlegelnie kell az ilyen jelentések megbízhatóságát és megfelelőségét. Ehhez meg kell győződnie arról, hogy más ellenőrök és szakértők a munkájukat valóban függetlenül végezték-e az ellenőrzött szervezettől, illetőleg mennyire tárgyilagosan jártak el az ellenőrzés elvégzése során. Ezen kívül a számvevőnek azt is át kell tekintenie

- hogyan illeszkednek más ellenőrök módszerei az ellenőrzési feladathoz;
- elegendő ellenőrzési bizonyíték alapján születtek-e az ellenőrzési megállapítások és következtetések;
- milyen volt az ellenőrzést végző más ellenőr vagy szakértő szakmai, módszertani felkészültsége.

Az ellenőrzött költségvetési szervnél foglalkoztatott belső ellenőr(ök) munkájának felhasználására (felhasználhatóságára) irányuló döntésnél a számvevő a belső kontroll rendszerek megismeréséből, az előző évi ellenőrzések tapasztalataiból származó információkra támaszkodhat.

Az intézményi belső ellenőr(ök) munkájának felhasználásával kapcsolatosan a következőket kell megfontolni:

- a belső ellenőr kinek tartozik jelentési kötelezettséggel,
- milyen intézkedéseket tesz a vezetés a belső ellenőr jelentése alapján;
- milyen korlátozó rendelkezések befolyásolják a belső ellenőr munkáját (különös tekintettel a külső ellenőrökkel fenntartott kapcsolatára);
- a belső ellenőrzést végzők szakmai felkészültsége és kompetenciája, többek között a belső ellenőrök kinevezése, képzése, szakmai tapasztalatai és szakképzettsége;
- a belső ellenőrzések megfelelő tervezése, felügyelete, felülvizsgálata és dokumentálása, a megfelelő vizsgálati programok és munkadokumentumok elkészítése.

A belső ellenőrzés működési feltételeinek és eljárásainak számításba vétele során a számvevőnek mérlegelnie kell azt is, hogy a belső ellenőr(ök) munkájának eredményeit mennyiben tudja felhasználni ellenőrzési bizonyítékként saját ellenőrzéséhez. Ennek megítéléséhez a következő szempontokat kell figyelembe vennie:

- a belső ellenőrzés által összegyűjtött ellenőrzési bizonyítékok mennyisége és minősége megfelel-e az ÁSZ belső követelményeinek, tekintettel arra, hogy a két ellenőrzési tevékenység céljai általában nem azonosak. A megítélésnél a számvevőnek mérlegelnie kell a belső ellenőrzési tevékenység jellegét, időzítését és tartalmát is;
- helyesek-e a belső ellenőr(ök) következtetései, különös tekintettel az összegyűjtött ellenőrzési bizonyítékokra;
- tisztázta-e az intézmény vezetése a belső ellenőr(ök) által feltárt kérdéseket.

A számvevőnek a tervezési dokumentumokban rögzítenie kell az intézményi belső ellenőr(ök) munkájának a saját ellenőrzésénél hasznosítható eredményeit, ellenőrzési célonként és területenként megjelölve a tervezett hasznosítás jellegét és mértékét.

4. A tervezéskor figyelembe veendő egyéb tényezők

A tervezés szakaszában figyelembe veendő különleges vagy lényeges tényezők lehetnek a következők:

- a vállalkozás folytatása számviteli alapelv alkalmazása;
- különleges beszámoló készítési előírások vagy jelentési kötelezettségek;
- határidők, stb.

A számvevőnek számításba kell vennie, hogy az ellenőrzött költségvetési intézménynél a költségvetési beszámoló elkészítésénél figyelembe veszik-e a tárgyévben bekövetkezett szervezeti és feladatváltozásokat (szerkezeti változásokat) is. A költségvetési beszámolóban a feladatok végrehajtása úgy jelenik-e meg, hogy az biztos alapot adjon a jövőbeni pénzügyi tervezés mellett az intézmény szakmai helyzetének és jövőjének reális megítéléséhez. Ennek érdekében a számvevőnek tájékozódnia kell az intézmény jövőjével kapcsolatos kormányzati stratégiáról és az intézményi vezetésnek a költségvetési beszámoló tartalmára kiható elképzeléseiről, terveiről is.

Az intézmények számára a felügyeleti szervek a Pénzügyminisztérium által kiadott beszámoló űrlapok adattartalmán felül további információs igényeket is megfogalmazhatnak, amelyek vizsgálatára - függetlenül a zárszámadásban való megjelenésüktől - az összefüggések feltárása céljából indokolt figyelmet fordítani és a tervezésnél kalkulálni velük. Hasonlóan számolni kell a bonyolult szervezeti felépítésű, egymásnak belső szolgáltatásokat nyújtó, integrált intézmények, valamint az önálló és a részben önálló szervek közötti sajátos elszámolási, beszámoló készítési eljárások ellenőrzésre gyakorolt hatásával.

5. Az ellenőrzés ütemezésének és a feladatok megosztásának meghatározása

A helyszíni ellenőrzés időbeli ütemezésének meghatározásánál a számvevőnek abból kell kiindulnia, hogy a tervezett ellenőrzési megközelítéssel és eljárásokkal 95%-os bizonyossági szinten eleget kell tennie az ellenőrzési céloknak, 5%-ot meg nem haladó kockázattal kell véleményt nyilvánítania az ellenőrzött költségvetési beszámoló követelményeknek való megfeleléséről.

Az elégséges, tárgyhoz tartozó (releváns) és megbízható ellenőrzési bizonyítékok begyűjtésének, dokumentálásának, értékelésének és a következtetések levonásának időszükségletén felül a számvevőnek az ellenőrzött költségvetési szerv vezetésével való tárgyalások, megállapításainak egyeztetése mellett tartalék időt is kell terveznie arra az esetre, ha a kockázatok bármilyen gondosan végzett előzetes felmérése és értékelése ellenére növelnie kell a feltárási bizonyosság szintjét, a tervezettől eltérő ellenőrzési eljárásokat kell alkalmaznia.

A helyszíni ellenőrzés időszükségletének meghatározásánál figyelemmel kell lenni az ellenőrzött intézmény területi elhelyezkedésére, tagoltságára (számolva a vidéki kiküldetések nagyobb időigényével), továbbá arra is, hogy az intézményhez tartozik-e részben önálló vagy ilyen jogosítvánnyal sem rendelkező más szervezet, amelyre az ellenőrzést ki kell terjeszteni.

Olyan pénzügyi (szabályszerűségi) ellenőrzéseknél, ahol a költségvetési szerv beszámolójának ellenőrzésében több számvevő vesz részt, az egyes számvevők feladatait és felelősségi körét egyértelműen, az ellenőrzési területek, célok, eljárások, és időbeli ütemezések pontos meghatározásával kell tervbe venni. Az ellenőrzést végző csoport összetételénél és a közöttük tervezett munkamegosztásnál törekedni kell a folyamatosságra, azaz arra, hogy a korábban már bevont számvevők ugyanarra a munkára kerüljenek.

6. Az átfogó tervezési dokumentum - feladatterv

A zárszámadás ellenőrzési programjához illeszkedően a számvevőnek el kell készítenie az átfogó tervezési dokumentumot, vagyis az ellenőrzési feladattervet. Az ellenőrzési feladatterv lényegét tekintve jelentés a tervezést megelőző előkészítési szakaszból. A számvevő által kellő részletességgel és megalapozottsággal összeállított dokumentumnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy a vizsgálatvezető főtanácsos áttekinthesse a tervezést megelőzően végzett munkát, jóváhagyja az ellenőrzés módszerét, ütemtervét, az ellenőrzést végző számvevők összetételét és az ellenőrzési feladatok közöttük kialakított megosztását. Az ellenőrzési feladatterv funkciója az is, hogy a vizsgálatvezető ennek alapján ellenőrizheti a feladatok teljesítését, majd az ellenőrzést követően értékelheti az elvégzett munkát.

Az ellenőrzési feladatterv kulcsfontosságú dokumentum, amelyet - a szükséges döntések, felülvizsgálatok és az esetleges korrekciók körültekintő elvégzése érdekében - időben kell elkészíteni. A dokumentumnak tartalmaznia kell az összes szükséges információt, ugyanakkor jól áttekinthetőnek, világosnak és tömörnek kell lennie.

Az ellenőrzési feladattervnek a következőket kell tartalmaznia:

- Az ellenőrzésre való felhatalmazást, az ellenőrzés kapcsolódását a központi költségvetés zárszámadásának ellenőrzéséhez.
- Az ellenőrizendő költségvetési szerv és tevékenységének tömör bemutatását, beleértve az előző ellenőrzések eredményeinek és hatásainak rövid leírását.
- Az ellenőrzés célját.
- Az ellenőrzést befolyásoló tényezőket, beleértve a vizsgálandó területek fontosságának, lényegességének meghatározását.
- A kockázatok ellenőrzési célonkénti értékelését, becslését.
- Az ellenőrzés terjedelmét és az elvégzendő vizsgálati eljárások, tesztek típusainak, az ellenőrzési célok teljesítéséhez szükséges bizonyítékok összegyűjtése módjának, helyének és idejének meghatározását, ezen belül:
 - ✓ az általános és/vagy a specifikus lényegességi küszöb(ke)t;
 - ✓ az értékelendő és ellenőrizendő belső kontroll rendszereket, mint például
 - a költségvetési szerv által alkalmazott számviteli politika és az abban bekövetkezett változásokat;
 - az új számviteli vagy ellenőrzési szabályok hatását;
 - a belső kontroll rendszerek tesztelésére és az alapvető vizsgálati eljárásokra várhatóan helyezendő hangsúlyt.
- a más ellenőrök és/vagy szakértők munkája megbízhatóságának értékelését;
- a mintavételi stratégiát;
- a várható problémákat.

- A szükséges erőforrások összetételét és igénybevételüket:
 - az ellenőrzést végző számvevő(k), feladatát, felelősségét;
 - a kiküldetési, utazási szükségletet;
- Az ellenőrizendő költségvetési szervnél a kapcsolattartásért felelős személy részletes adatait.
- Az ellenőrzés ütemtervét, az elkészült jelentéstervezet egyeztetésre, belső minőségbiztosítási felülvizsgálatra bocsátásának időpontját.

Az ellenőrzési feladattervet a vizsgálatvezető főtanácsos hagyja jóvá. A helyszíni ellenőrzés során, az ellenőrzés céljának elérése szükségessé teheti az eredeti ellenőrzési feladatterv módosítását. A módosítást az ellenőrzési feladat teljesítéséért felelős számvevőnek - az okok és az ellenőrzés végrehajtására gyakorolt hatások írásbeli indoklásával - kell kezdeményeznie a vizsgálatvezetőnél.

7. Az ellenőrzési munkaprogram

A számvevőnek az ellenőrzési feladattervben kijelölt ellenőrzési megközelítéssel és a kritikus, valamint jelentős ellenőrzési célokkal összhangban ki kell dolgoznia és dokumentálnia kell az ellenőrzési munkaprogramját, amelyben lefekteti az ellenőrzési feladatterv végrehajtásához szükséges tervezett vizsgálati eljárások jellegét, ütemezését és terjedelmét. Az ellenőrzési munkaprogramnak tartalmaznia kell minden egyes terület ellenőrzési céljait is, és alkalmasnak kell lennie arra, hogy eszközül szolgáljon a munka pontos végrehajtásának ellenőrzéséhez és rögzítéséhez.

Az ellenőrzési munkaprogram elkészítésekor a számvevőnek figyelembe kell vennie az eredendő és a belső kontroll kockázatok becslésének eredményeit, valamint az alapvető vizsgálati eljárások révén elérendő bizonyosság szükséges szintjét, továbbá az alapvető vizsgálati eljárások ütemezését, az ellenőrizendő intézménytől várt koordinációt, a vizsgálatban résztvevő számvevők feladatainak részletes összehangolását.

Az ellenőrzési munkaprogramot beszámoló területenként kell összeállítani, és fel kell rajta tüntetni az adott területen kritikusnak vagy jelentősnek minősített ellenőrzési célokat. A munkaprogram átláthatóbb szerkezetű, ha a különböző eljárásokat csoportosítja, a belső kontroll rendszerek teszteléseire, az elemző eljárásokra és az adatok tesztelésére megbontva tartalmazza.

Az ellenőrzési feladatterv módosítása következtében az ellenőrzési eljárások változtatására is sor kerülhet. Fontos azonban, hogy a munkaprogram tekintetében érvényesüljön egy bizonyos program-fegyelem, tehát önmagában azért, mert valamely eljárást nehéz elvégezni, még nem szabad a könnyebben elvégezhető eljárások felé elmozdulni. Az ellenőrzési munkaprogram módosítására vonatkozó döntést a számvevő kezdeményezésére a vizsgálatvezető hozza meg és ezt az okokkal együtt dokumentálni kell.

Az ellenőrzési munkaprogramon - a helyszíni munka során - fel kell tüntetni a kijelölt eljárások elvégzését, megjelölve az elvégzés idejét és a feladatot végrehajtó számvevőt.

Az ellenőrzési munkaprogramon szereplő jelölések ugyanakkor önmagukban nem elegendők az eljárások eredményeinek dokumentálására, azt külön munkapapírokon kell elvégezni. Az adott eljáráshoz tartozó munkapapírok hivatkozási (referencia) számát az ellenőrzési munkaprogramon is fel kell tüntetni, ezáltal az eljárás eredménye gyorsan visszakereshetővé válik.

V.

A helyszíni ellenőrzés

V.

A HELYSZÍNI ELLENŐRZÉS

A helyszíni ellenőrzést a számvevő a vizsgálatvezető által jóváhagyott ellenőrzési feladatterve, illetőleg a munkaprogramja alapján végzi el azoknak az ellenőrzési eljárásoknak és módszereknek az alkalmazásával, amelyek igazolhatóan biztosítják minden ellenőrzési cél vonatkozásában a legalább 95%-os bizonyossági szint teljesítését. A szükséges ellenőrzési bizonyosság eléréséhez a számvevőnek a helyszíni ellenőrzés során megállapításainak, következtetéseinek és a költségvetési beszámolóról alkotott véleménye alátámasztásához a tárgyhoz tartozó, hiteles és elegendő bizonyítékot kell szereznie.

1. Az ellenőrzési bizonyíték

Ellenőrzési bizonyítékok mindazok az adatok, információk, amelyeket a számvevő megszerez azért, hogy eljusson azokra a végkövetkeztetésekre, amelyeken az ellenőrzési vélemény alapszik. Ellenőrzési bizonyítékoknak minősülnek a költségvetési beszámoló alapjául szolgáló alapbizonylatok és számviteli nyilvántartások, valamint az egyéb forrásokból származó (összegező, elemző stb.) alátámasztó információk. Az egyéb forrásból származó információk között kiemelt jelentősége van a Magyar Államkincstár időszakos és éves - tranzakciós kódontkénti - összesítéseinek.

Mindazon ellenőrzési bizonyítékokat, amelyek a megállapításokat, következtetéseket, a költségvetési beszámolóról alkotott véleményt alátámasztják, a számvevőnek munkapapírokon kell rögzítenie. A munkapapírokon az ellenőrzés megtervezésén, a végrehajtott eljárások jellegén és ütemezésén felül az ellenőrzési bizonyítékok körét és az azokból levont következtetéseket is dokumentálni kell. A munkapapíroknak tehát csak egy része rögzít ellenőrzési bizonyítékokat.

A számvevőnek az ellenőrzés alapján elfogadható szintű bizonyosságot kell szolgáltatnia arra nézve, hogy a költségvetési beszámoló egészében véve nem tartalmaz lényeges hibás állításokat.

Az elfogadható szintű bizonyosság szolgáltatásához

- tárgyyszerű,
- hiteles és
- elegendő

ellenőrzési bizonyítékokat kell a számvevőnek szereznie.

Tárgyszerű (releváns, tárgyhoz tartozó) bizonyíték az ellenőrzés céljaira vonatkozó, odaillő információ. Az ellenőrzési célok tervezési szakaszban történő világos és egyértelmű meghatározása - az alkalmazandó ellenőrzési megközelítés mellett - a bizonyítékok tárgyyszerűségének megítélését is nagy mértékben segíti.

A tárgyyszerű bizonyíték minőségét tekintve tárgyilagos, azaz bizalmat kelt.

Hiteles (hitelt érdemlő) az a bizonyíték, amely elfogulatlan. Az ellenőrzési bizonyíték hitelessége függ a bizonyíték jellegétől, forrásától és összegyűjtésének módszerétől. Az ellenőrzési bizonyítékok különböző formái, forrásai és megszerzésének eszközei közül a számvevőnek a leghitelesebb források és módszerek alkalmazására kell törekednie.

Elegendő ellenőrzési bizonyítéknak minősül minden olyan információ, amely mennyiségét tekintve elégséges a vizsgálati eredmények eléréséhez, azaz a számvevőnek elegendő mennyiségű lényeges ellenőrzési bizonyítékot kell összegyűjtenie a költségvetési beszámolóban foglalt valamennyi állítás alátámasztására. Azt, hogy egy adott esetben mi minősül elegendő ellenőrzési bizonyítéknak, a számvevőnek kell megítélnie a vizsgált intézményről szerzett ismeretei és az adott állítást magában foglaló területre (pl. kiemelt előirányzatra) készített kockázatbecslése alapján. Az ellenőrzési célok megvalósításához felhasználható összes információ lényeges bizonyítéknak minősül. Az ellenőrzött intézményre és tevékenységeire vonatkozó adatok és információk lényeges ellenőrzési bizonyítéknak minősítését a számvevőnek szintén a pontosan, világosan megjelölt ellenőrzési célok alapján kell mérlegelnie.

A vizsgálatvezető felügyelete mellett a számvevőnek kell gondoskodnia arról, hogy a lehető legkisebb ráfordítással gyűjtse össze az ellenőrzés céljainak megvalósításához szükséges tárgyszerű, hiteles és elegendő ellenőrzési bizonyítékokat. A tervezést követően a helyszíni ellenőrzés egész folyamatában is értékelnie kell az alternatív ellenőrzési módszereket. Ez alapján kell - a vizsgálatvezető bevonásával - döntenie arról, hogy melyik az a módszer, amely lehetővé teszi a kívánt eredmények legtakarékosabb megvalósítását. A ráfordításokkal való takarékoság ugyanakkor nem veszélyeztetheti az ellenőrzési bizonyosság kötelező 95%-os szintjének elérését.

Az elfogadható szintű bizonyosság szolgáltatásához elegendő és megfelelő bizonyítékoknak egy további speciális kritériuma is van, ami az **időbeliségből** adódik. Az ellenőrzési folyamat és ennek megfelelően az ellenőrzési bizonyítékok összegyűjtése a fejezeti összesítések és a zárszámadási törvényjavaslat véglegesítését megelőzően megkezdődik. Ebből következően **az ellenőrzési bizonyítékok különböző időpontokból származnak és azoknak a számvevői jelentés kiadásának időpontjában is meg kell felelniük a tárgyszerűség, a hitelesség és az elegendőség követelményének**. Erről a számvevőnek a jelentése kiadását megelőzően meg kell győződnie.

1.1. Az ellenőrzési bizonyítékok jellege, forrásai és összegyűjtésük eszközei

A számvevőnek az ellenőrzési bizonyítékok összegyűjtésénél a következő tényezőket kell figyelembe vennie:

- az eredendő kockázat jellegéről és mértékéről előzetesen kialakított becslését, (mind a pénzügyi kimutatások, mind a számlaegyenleg vagy ügylet-csoport szintjén;)
- a belső kontroll rendszerek jellegét, valamint a belső kontroll kockázat becslését.

Minél magasabb a lényeges hibás állítások kockázata - az eredendő és a belső kontroll kockázat kombinált szintje -, annál kiterjedtebb ellenőrzési bizonyítékokat kell szereznie egy adott állítás vonatkozásában, és annál inkább kell a számvevőnek törekednie arra,

hogyan az állítás helyességét lehetőleg több, az állítás szempontjából tárgyyszerű eljárással is megerősítse. Az ellenőrzési bizonyítékok jellegének és terjedelmének megítélésénél a számvevőnek a következő tényezőket kell mérlegelnie:

- a vizsgálat alá vont tétel lényeges voltát;
- a korábbi ellenőrzések alkalmával szerzett tapasztalatokat;
- az ellenőrzési eljárások eredményeit, különösen az esetlegesen feltárt csalásokat, hamisításokat vagy hibákat is;
- a rendelkezésre álló információk forrását és hitelességét.

1.1.1. A bizonyíték jellege

Az ellenőrzési bizonyíték lehet

- dokumentális,
- vizuális, vagy
- szóbeli.

A **dokumentális** bizonyíték hitelessége a bizonyíték forrásától függ. Az írásos ellenőrzési bizonyítéknak három főbb kategóriája létezik, amelyek a számvevő számára különböző fokú (csökkenő) hitelességet nyújtanak, és amelyek a következők:

- ✓ harmadik fél által készített és tulajdonát képező írásba foglalt ellenőrzési bizonyíték;
- ✓ harmadik fél által készített és a költségvetési intézménynél lévő írásba foglalt ellenőrzési bizonyíték, valamint
- ✓ a költségvetési intézmény által készített és őrzött írásba foglalt ellenőrzési bizonyíték.

A **vizuális** bizonyíték magas fokon hiteles az eszközök, vagyontárgyak meglétének ellenőrzéséhez, de nem használható a tulajdonos, vagy az érték bizonyításához.

A **szóbeli** bizonyíték a legkevésbé hiteles. A számvevőnek lehetőség szerint be kell szereznie a szóbeli bizonyíték dokumentált visszaigazolását (pl. az interjúkról készült emlékeztetők elfogadását). Ha ez nem megvalósítható, a szóbeli bizonyítékot több személlyel, külön-külön végzett interjúval lehet megerősíteni. Az interjúk során - az ellenőrzött intézmény dolgozói részéről - tett kijelentések általában akkor fogadhatók el ellenőrzési bizonyítéknak, ha azokat - közvetlenül, vagy közvetve - más jellegű bizonyítékok is alátámasztják.

1.1.2. A bizonyíték forrásai

Az ellenőrzési bizonyítékokat a számvevő

- összegyűjtheti közvetlenül vagy

- megszerezheti az ellenőrzött intézménytől vagy
- harmadik féltől.

Az ellenőrzési bizonyíték hitelessége általában az egyedi körülménytől függ.

Az ellenőrzési bizonyíték meggyőzőbb, ha a különböző forrásokból származó vagy különböző jellegű bizonyíték tételei összhangban vannak egymással. Ilyen körülmények között a számvevő a bizonyosság magasabb fokára tehet szert, mint ami az ellenőrzési bizonyíték tételeinél elérhető lenne akkor, ha azokat egyedileg venné figyelembe. Ha azonban az egyik forrásból származó ellenőrzési bizonyíték ellentmond a másik forrásból kapottnak, a számvevő határozza meg, milyen kiegészítő eljárások szükségesek az ellentmondás tisztázása céljából.

Az ellenőrzési bizonyítékok hitelességét növeli, ha:

- azok külső forrásból származnak;
- a vonatkozó belső kontroll rendszerek eredményesen működnek;
- a számvevő saját maga szerezte azokat;
- írásban állnak rendelkezésre;
- a különböző forrásból származó bizonyítékok egymással összhangban vannak.

1.1.3. Az ellenőrzési bizonyítékok összegyűjtésének eszközei

Az ellenőrzési bizonyítékok összegyűjtésére szolgáló eszközök a következők szerint csoportosíthatók:

Az ellenőrzési bizonyítékok megszerzésének eszközei

- a szemrevételezés;
- a megfigyelés;
- az információk bekérése (interjú);
- a visszaigazolás;
- a számítás;
- az összehasonlítás

A számvevőnek kell eldöntenie, hogy a bizonyíték megszerzésének melyik módszere a leginkább megbízható, figyelemmel a bizonyíték alternatív megszerzési lehetőségeinek ráfordításaira.

A **szemrevételezés**: irányulhat valamely dokumentumra, bizonylatra vagy egyéb tárgyiasult eszközökre (például a tárgyi eszközökre, a készletekre). A tárgyiasult eszközök szemrevételezése megbízható ellenőrzési bizonyítékot nyújt azok létezéséről, de nem feltétlenül azok tulajdonjogáról vagy értékéről.

A **megfigyelés**: valamely mások által végrehajtott folyamat vagy eljárás megszemlélését jelenti. A megfigyelés legjobb példája az intézmény által végrehajtott leltározáson való részvétel.

A szemrevételezés és a megfigyelés eredményeit (tapasztalatait) a munkapapírokon történő feljegyzés mellett célszerű, ha a számvevő az ellenőrzött költségvetési intézmény dolgozójával együtt aláírt dokumentumban (jegyzőkönyv, közös jegyzőkönyv) is rögzíti.

Az **információk bekérése (interjú)**: információgyűjtés tájékozott személyektől a költségvetési intézményen belül vagy kívül. Az információgyűjtés köre a harmadik féltől írásban bekért hivatalos válaszoktól a költségvetési intézményen belüli személyekkel folytatott beszélgetések alapján beszerzett informális információkig terjedhet.

Az információk bekérése történhet a költségvetési intézményen belül vagy kívül, szóban vagy írásban. Az információk bekérése az intézmény illetékes munkatársainak kikérdezését, a válaszok kiértékelését, megfelelő ellenőrző kérdések feltevését és adott esetben az információk megerősítését is jelenti. Az információk bekérésének speciális esete az ügyfél vezetésétől bekért teljességi nyilatkozat.

A **visszaigazolás**: a számviteli nyilvántartásokban foglalt információk megerősítését kérő levélre adott válasz. A visszaigazolás széles körben alkalmazható eszköz. Visszaigazolással ellenőrzési bizonyíték szerezhető a vevői és szállítói egyenlegeknek, a bankszámla egyenlegeknek és hitel-állományoknak, egyes szerződések tartalmának, idegen helyen tárolt készletek meglétének vagy a peres ügyek állásának megerősítésére.

A **számítás** (átszámítás, újraszámítás): az alapbizonylatok és a könyvelési nyilvántartások számszaki felülvizsgálatából, vagy pedig önálló számítások elvégzéséből áll. Az önálló számítások ugyanakkor a későbbiekben bemutatásra kerülő elemző eljárások alapvető eszközei.

Az **összehasonlítás**: két vagy több dokumentum, fizikálisan létező tétel, illetve adat közötti azonosságok és eltérések vizuális vagy elektronikus eszközökkel történő meghatározása.

2. Az ellenőrzési eljárások, módszerek

A vizsgált költségvetési intézmény költségvetési beszámolója megbízhatóságának, a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók törvényességének és szabályszerűségének megítéléséhez szükséges bizonyítékok összegyűjtése céljából - az ellenőrzési feladattervben meghatározott - különböző típusú ellenőrzési eljárásokat, teszteket kell végrehajtani.

Az ellenőrzési eljárások céljuk szerint:

- belső kontroll rendszerek tesztelése;
- alapvető vizsgálati eljárások (elemző eljárások, az adatok tételes tesztelése).

A különböző ellenőrzési eljárásokat általában kombináltan kell alkalmaznia a számvevőnek. Az ellenőrzött költségvetési intézmény tevékenységének, belső kontroll

rendszerének alacsony szintű ismeretében, illetőleg amikor magas a belső kontroll kockázat, az alapvető vizsgálati eljárásokat, különösen az adatok, tranzakciók tételes tesztelését kell kiterjedtebben végrehajtani. Magas fokú helyismeret és alacsony belső kontroll kockázat esetén a tételes tesztek száma lényegesen csökkenthető, de minimális ellenőrzöttséget a számvevőnek ilyenkor is biztosítani kell.

A rendszerellenőrzési eljárás és a tételes tesztelés arányai közötti választásnál a következő tényezőket is figyelembe kell vennie a számvevőnek:

- annál a költségvetési intézménynél, **ahol a belső irányítási és szabályozási rendszer** földrajzi értelemben szétszórta helyezkedik el vagy egyéb oknál fogva működése **nehezen ellenőrizhető**, a belső kontroll rendszerek tesztelése alacsony hatékonyságú lehet. Ilyen körülmények között az **alapvető vizsgálati eljárások alkalmazását kell előtérbe helyezni**;
- az adatok, tranzakciók **tételes tesztelése** (elsősorban a törvényesség és szabályszerűség megítélésénél használandók) **a belső kontroll rendszerek tesztelésével együtt eredményesek**;
- az ellenőrzési eljárások kombinált alkalmazásával állapítható meg az egyes hibák és a belső kontroll rendszerek hiányosságai közötti közvetlen - ok-okozati - összefüggés.

2.1. A belső kontroll rendszerek tesztelése

A belső kontroll rendszereknek a hibák megelőzésében, feltárásában és helyesbítésében van jelentős szerepük. Tesztelésükkel ellenőrzési bizonyítékok szerezhetők:

- kialakításuk eredményességéről, vagyis arról, hogy megfelelőképpen szervezték-e meg ezeket a lényeges hibás állítások megelőzése, feltárása és helyesbítése érdekében, valamint
- az egész időszakon keresztül való eredményes működésükről.

A belső kontroll tesztelését csak abban az esetben célszerű és/vagy szükséges elvégezni, ha a számvevő támaszkodni kíván azokra, azaz valószínűsítette ezekben a rendszerekben az eredményes ellenőrzések létezését és azt is, hogy erről az eredményes működésről teszteléssel meg lehet győződni.

A költségvetési szervek működésével, gazdálkodásával, könyvvezetésével, ellenőrzésével kapcsolatos jogszabályok többnyire keretjelleget, ebből következően az egyes költségvetési szervek kötelezettsége és egyben felelőssége, hogy a jogszabályi keretek között belső szabályzataikban egyértelműen, következetesen és kellő részletességgel szabályozzák a feladatvégzés rendjét, a kapcsolódó jog- és felelősségi köröket, eljárási szabályokat.

A belső szabályzatok egyes elemei, azok tartalmi színvonala különböző mértékben befolyásolja a költségvetési beszámolóban kimutatott adatok megbízhatóságát, valódiságát.

A költségvetési beszámoló megbízhatóságát befolyásoló szabályozási elemek értékelési szempontjai a következők.

- összhangban vannak-e a jogi szabályozással;
- alkalmasak-e a szabályozó funkció betöltésére;
- teljes körűen tartalmazzák-e a költségvetési szerv szabályozási kompetenciájába utalt feladatokat;
- a feladatok végrehajtásával kapcsolatos hatás- és felelősségi köröket megfelelően meghatározták-e;
- a végrehajtás nyomon követése, az ellenőrzési pontok kellően kiépítettek-e és funkcionálásuk folyamatosan hatékony-e.

A belső szabályozás kulcselemei, azok „fontossági sorrendje” költségvetési szervenként eltérő lehet, függően azok tevékenységétől, a gazdasági-pénzügyi folyamatok megszerzésének módjától. Ennek előrebocsátásával az általánosan érvényes szabályozási kulcselemek a következők:

A költségvetési szervben belüli folyamatok tekintetében:

- a belső ellenőrzés szabályozása;
- a számvitel szabályozása (számviteli politika, számlarend, számlatükör, zárlati és a kapcsolódó egyeztetési folyamatok);
- a pénzügyi jogkörök szabályozása;
- a leltározás, leltárkészítés szabályozása;
- a pénzkezelés szabályozása;
- az informatikai rendszer működtetésének szabályozása.

A költségvetési szerv és a kincstár kapcsolatrendszerében működő kontroll rendszerek:

- az előirányzat felhasználások, módosítások jogszabályban előírt havi egyeztetése;
- az esetleges speciális finanszírozásokra vonatkozó előírások érvényesítésének ellenőrzése.

A költségvetési szerv és a felügyeleti szerv kapcsolatrendszerében működő kontroll rendszerek:

- a beszámoló felülvizsgálata;
- a gazdálkodási jogkör korlátozása;
- a vállalkozási tevékenység eredményességének figyelemmel kísérése;
- a felügyeleti költségvetési ellenőrzés.

A szabályozási elemek értékelésével a számvevő

- felméri, hogy azok mennyiben
 - ✓ alkalmasak a lényeges tévedések megelőzésére vagy kiszűrésére (a számviteli elszámolások megbízhatósága);
 - ✓ biztosítják a vonatkozó törvények és jogszabályok következetes betartását (a beszámolókat alapját képező tranzakciók törvényessége és szabályszerűsége), továbbá
- felméri az ellenőrzés szempontjából fontos szabályozási rendszer-elemek minőségét, valamint, hogy milyen mértékben megbízható a rendszer és mennyire támaszkodhat rá abban az esetben, ha a rendszer ellenőrzése bizonyítékot szolgáltat arra, hogy folyamatosan eredményesen működik.

Ahhoz azonban, hogy a számvevő valóban támaszkodhasson a belső szabályozási rendszerre, részletesen értékelnie, tesztelnie kell azok tényleges működésének eredményességét. Ennek célszerű módszere lehet az értékelést segítő kérdőívek összeállítása.

A belső kontroll rendszerek kulcsfontosságú elemeit jellemzően az ezek tárgyát képező tranzakciókból vagy tevékenységekből vett minta segítségével kell tesztelni. A mintavétel módszerének és az elvégzett tesztek jellegének lehetővé kell tenniük, hogy a számvevő bizonyítékokkal támaszthassa alá a belső kontroll rendszerek folyamatos, következetes működését: pl. a vizsgált időszakban nem lehetnek olyan időintervallumok, amikor kulcsfontosságú feladatokat ellátó alkalmazottak nincsenek a helyükön; minden tranzakcióra kiterjedtek a belső kontroll rendszerek (nagy mennyiségben előforduló, alacsony értéket képviselő tranzakciók; szokatlan tranzakciók; a rendszer által a kezdeti elutasítást követően ismételt feldolgozott tranzakciók stb.).

A számvevőnek döntenie kell arról, hogy mennyi tranzakciót kell tesztelnie ahhoz, hogy elegendő bizonyíték álljon rendelkezésére egy irányítási vagy szabályozási eszköz megítéléséhez. A legkisebb minta nagysága általában 30, bizonyos esetekben azonban 100-nál is több tranzakcióra van szükség.

A minta nagyságának a meghatározásánál a következőket kell mérlegelni:

- a belső kontroll rendszerek adott elemének helyét és jelentőségét a rendszerben;
- annak eredményes működésére milyen mértékben kíván a számvevő támaszkodni és mekkora a vizsgált időtartam;
- a rendszeren keresztül feldolgozott tranzakciók kategóriáit és jellegét;

Miután a belső irányítási és szabályozási rendszer tesztelésének többsége "negatív" bizonyítékkal szolgál, a számvevőnek élnie kell az eszközök hatékony működését igazoló pozitív bizonyítékok összegyűjtésének lehetőségeivel (pl. olyan példák az összegyűjtése, ahol a szabályozási eszközök révén hibákat vagy szokatlan jelenségeket sikerült feltárni).

A belső kontroll rendszerek tesztelése során a számvevőnek meg kell győződnie arról, hogy azon teljes időszak alatt, amikor támaszkodni szeretne azok eredményes

működésére, mindvégig hatékonyan működtek. Ezt figyelembe kell vennie az ellenőrző tesztek megtervezésénél és végrehajtásánál.

A belső kontroll rendszerek tesztelése során célszerű, ha a számvevő **számítógéppel támogatott ellenőrzési technikákat** alkalmaz.

Ilyen eszközök a CAAT-ok, amelyek számos olyan programozott eljárásra vagy csomagra alkalmazhatók, amelyek segítségével a számvevő elvégezheti a belső ellenőrző eszközök vizsgálatát, vagy - gyakrabban - az adatok osztályozását, összehasonlítását vagy további vizsgálatot igénylő adatállományok kiválasztását. Ez különösen fontos akkor, amikor a CAAT-ok segítségével a számvevő szeretne meggyőződni az általa használt adatok pontos és hiánytalan voltáról.

A CAAT az esetek többségében egy olyan visszakereső program (mint pl. az IDEA) használatára utal, amely kiszűri a bizonyos ismérvekkel rendelkező és részletesebb vizsgálatra érdemes tranzakciókat vagy elvégzi a mintavételt.

Néhány példa a CAAT ellenőrzési eljárások és eszközök alkalmazására:

- hibás értékek kiszűrése;
- eltérő értékek kiszűrése;
- tranzakciók feladásának vagy összesítésének vizsgálata;
- számítógépes adatfeldolgozás (pl. valutakonverziók) megisméltése;
- különálló állományok adatainak összehasonlítása;
- számlák lejárat szerinti elemzése;
- rétegeződés.

A CAAT-ok alkalmazása esetén elvégzendő funkciók előzetes dokumentálására van szükség. Alkalmazni kell a bizonyítékokra vonatkozó szabályokat. Így pl. az eredmények előállításához felhasznált összes beállítás, lekérdezés részleteit. Fontos, hogy a számvevőnek módja legyen meggyőződni arról, hogy az alkalmazott CAAT programok hiánytalan és pontos nyilvántartások (bizonylatok) alapján működtek.

A CAAT-ok alkalmazása esetén szakértői segítségre lehet szükség. Miközben a piacon forgalomban levő egyes CAAT termékek szakértői közreműködés nélkül is viszonylag egyszerűen használhatók, összetett feladatok esetében, illetve olyan esetekben, amikor az adatok a szükséges formában nem állnak rendelkezésre, szükség lehet alaposabb programozói ismeretekre. Az ilyen esetekben a CAAT-ok alkalmazásához szakértők igénybevételére is szükség lehet.

2.2. Az alapvető vizsgálati eljárások

Az alapvető vizsgálati eljárásokkal a lényeges hibás állítások esetleges létezésére szerezhető ellenőrzési bizonyosság. Az alapvető vizsgálati eljárások az elemző eljárásokat és az adatok teszteléseit foglalják magukban.

Az **elemző eljárások** a költségvetési beszámolóban szereplő egyenlegeknek becslésekkel, közelítő számításokkal, trend- és arányszámításokkal vagy összehasonlító elemzésekkel való alátámasztását jelentik. Természetüknél fogva az elemző eljárások már képesek jelezni egy-egy egyenlegben a lényeges hibás állításokat, de önmagukban nem képesek a konkrét lényeges hibás állítás feltárására. Az elemző eljárások elvégzését a CAAT-ok alkalmazása nagy mértékben megkönnyítheti (pl. adatállományok összehasonlítása, adatok - megadott kritériumok szerinti - kiválogatása, rétegek képzése, folytonossági hiányok, ismétlődések keresése).

Az **adatok tesztelése**i a már korábban ismertetett hat ellenőrzési eszköz – szemrevételezés, megfigyelés, interjú, visszaigazolás, számítás, összehasonlítás - közül egy vagy több alkalmazását jelentik valamely egyenleget eredményező egyedi tételek vagy ügyletek tesztelésére. Az adatok tesztelését a sokaság minden elemére (a 100% vizsgálata), vagy az elemek egy kiválasztott csoportjára lehet elvégezni. Ez utóbbi esetben a számvevő a teljes adatállományból kiválasztott tételek reprezentatív mintája alapján fogalmaz meg következtetéseket a teljes adatállományról.

2.2.1. A mintavételi eljárás

A számvevőnek el kell döntenie, hogy a tervezett mintavételi eljárás a gyakorlatban is alkalmas-e a szükséges ellenőrzési bizonyítékok megszerzésére. A döntés során többek között az alábbi tényezőket kell figyelembe venni:

- az alapsokaság tételeinek száma és viszonylagos nagysága;
- a hiba lényegessége és elkövetésének eredendő kockázata;
- a különböző tesztekkel és eljárásokkal szerzett bizonyítékok lényegessége és megbízhatósága, valamint a bizonyítékok összegyűjtésének viszonylagos költségei és időtartama.

Miután a számvevő egy alapsokaságról - az ebből kiválasztott tételekből összeállított - minta ellenőrzése alapján mond ítéletet, fontos, hogy a minta reprezentálja azt az alapsokaságot, amelyből összeállították. A minta kiválasztásánál figyelembe kell venni azt is, hogy a mintavételezést megelőzően a sokaságból ki kell emelni - tételes ellenőrzésre - a nagy és a jelentős tételeket, így a mintának a "maradék" sokaságot kell reprezentálnia. A minta vizsgálatának eredményét (a mintában talált vagy nem talált hibát) vonatkoztatja, vetíti a számvevő arra a sokaságra, amelyből a mintát vette. A kivetítés (extrapolálás) a mintavételi eljárás velejárója. (A mintavétellel elérni szándékozott bizonyossági szintnek megfelelően, a tervezés során előzetes becslés alapján meg lehet határozni a minta hiba extrapolációjának azt a mozgásterét, szóródását, amelybe az elvárt bizonyosságnak megfelelően a hiba biztosan beleesik, nem múlja felül vagy alul.)

A mintavétel eredményeinek elemzésénél és értékelésénél a számvevőnek körültekintően kell eljárnia, hogy elfogadható szintre szorítsa a mintavétel kockázatát. Minimálisra kell csökkenteni annak veszélyét, hogy a minta ellenőrzése alapján kialakított következtetései eltérnek attól, amit az alapsokaság egészének vizsgálata alapján megfogalmazott volna.

Egy minta - az ellenőrzött intézménynél alkalmazott informatikai rendszerek és az adatokhoz való hozzáférés függvényében - lehet statisztikai és nem statisztikai. Mindkettő a tervezés mellett, az ellenőrzés lefolytatása és az értékelés szakaszában is szakmai döntéseket követel. A körülményektől függően a számvevőnek arra kell törekednie, hogy a minta kiválasztása statisztikai mintavételezési eljárással történjen. A statisztikai mintavétel szükségessé teszi a véletlenszerű kiválasztási módszerek alkalmazását (és a valószínűség elmélet felhasználását).

Ez lehetővé teszi, hogy a számvevő:

- a tervezés során - a kockázatbecslésre alapozva - meghatározott mintanagyságot az ellenőrzési bizonyítékok már megszerzett szintjéhez igazítsa;
- számszerűen értékelje az eredményeket, valamint
- megbecsülje a mintavételi kockázatot és megfogalmazza az alapsokaság egészére vonatkozó következtetéseket.

Amikor a számvevő - a mintavétel informatikai úton történő elvégzése lehetőségének hiányában - a nem statisztikai mintavétel mellett dönt, fontolóra kell vennie a véletlen mintavételi módszerek alkalmazását. Ez általában növeli annak valószínűségét, hogy a minta reprezentálni fogja az adott alapsokaságot. A számvevőnek minden esetben alaposan végig kell gondolnia, vajon egy nem statisztikai minta megteremtheti-e az adott alapsokaságra vonatkozó következtetések megfogalmazásának valós alapját vagy sem.

A statisztikai és a nem statisztikai mintáknál a mintavétel folyamata általában négy különálló szakaszra bontható:

- a minta megtervezése;
- az ellenőrizendő tételek kiválasztása;
- az ellenőrzés lefolytatása;
- az eredmények értékelése.

A **minta megtervezésének** első lépéseként a számvevőnek el kell végeznie az alapsokaság (maradék sokaság) pontos meghatározását. A statisztikai mintáknál fontos, hogy a sokaság homogén legyen. Más szóval, a sokaságnak hasonló vagy azonos rendszerek által feldolgozott, jelentősen hasonló és ezért hasonló kockázatoknak kitett tételekből kell állnia. Ugyancsak meg kell határozni a kiválasztandó tételeket: ez lehet többek között pénzügyi tranzakció, könyvelési tétel, esetleg - analitikus nyilvántartásban, leltárban szereplő - vagyonelem. A kiválasztásnál figyelmet kell fordítani arra, hogy az adatbázisokban az egyes tételek sok esetben önmagukban is több tranzakcióból állnak (pl. a főkönyvi könyvelésben a feladások).

Fontos, hogy a számvevő egyértelműen meghatározza azt a konkrét ellenőrzési célt, amelyet a minta vizsgálatával meg akar valósítani. A folyamatnak tartalmaznia kell a hiba (tétéles ellenőrzés) vagy a kivétel (a belső kontroll rendszerek ellenőrzése) pontos definícióját.

Az egyes területeken végzett ellenőrzés mintanagyságának meghatározásánál a számvevőnek figyelembe kell vennie, hogy egy nagyobb minta nagyobb valószínűség-

gel lesz reprezentatív, mint egy kisebb. Amennyiben azonban az ellenőrizendő terület a költségvetési beszámoló összességéhez képest viszonylag kisebb jelentőséggel bír, a számvevő elfogadhat egy nagyobb mértékű mintavételi kockázatot.

Az **ellenőrizendő tételek kiválasztási eljárása** során a számvevőnek rendszeresen felül kell vizsgálnia a kiválasztott minta reprezentatív jellegét. Ez különösen fontos egy nem statisztikai minta esetében és különösen akkor, amikor a kiválasztás nem véletlenszerű.

Egy minta kiválasztása során a számvevőnek gondolnia kell arra, hogy az alapsokaságnak egyetlen része se maradjon ki a mintavételből. Például a számítógépes környezetben gyakorta van szükség a minta kiválasztásához alkalmazott adatállomány és az ellenőrzött intézmény számláiban szereplő alapsokaság közötti egyeztetésre és az egyeztetés eredményeinek megfelelő dokumentálására.

Mindezt figyelembe véve a tételes (substantive) tesztek elvégzése céljából a tranzakciók közül kiválasztandó minta nagyságának meghatározásához a számvevőnek a következő eljárást kell alkalmaznia:

$$\text{Pontosság} = (\text{lényegességi küszöb} - \text{várt hiba}) * 0,8 \text{ vagy } 0,9$$

A várt hiba nagyságát az előző évi ellenőrzéseknél a tételes tesztekben talált hibák átlagában, ennek hiányában becsléssel kell meghatározni. (A várt hiba a mintára és nem az összes tranzakcióra vonatkozik.)

A korábbi tapasztalatok hiányában a várt hibák a lényegességi küszöb 15%-ában lehet meghatározni.

A magasabb (0,9) szorzószám alkalmazható, ha a számvevő tapasztalata szerint a hibák egyik évről a másikra viszonylag kis határok között jelentkeznek.

Ha azonban a tranzakciók jellegében nagymértékű változások mutatkoznak, a hibák valószínűsítése bizonytalanabbá válik indokolt az alacsonyabb (0,8) szorzószám alkalmazása. Ugyancsak az alacsonyabb szorzót kell alkalmazni, ha a belső kontroll kockázatot a számvevő az alacsonynál magasabbra értékeli, ezért nagyobb mintán kell elvégezni a tételes tesztek.

Pontosság

Átlagos mintaintervallum =

_____ / Feltárási bizonyossági tényező (0,7-3,0)

A feltárási bizonyosság mértékét a számvevő az eredendő és a belső kontroll kockázatok becslése alapján határozza meg, a bizonyossági modell alkalmazásával. (A feltárási bizonyosság mérőszáma tartalmilag a tételes tesztek végrehajtásának azt a szintjét (mértékét) határozza meg, illetőleg befolyásolja, amelyet ahhoz kell a számvevőnek elvégeznie, hogy az ellenőrzési bizonyosságot a 95%-os szinten teljesíteni tudja.)

$$\text{A minta nagysága} = \frac{\text{Tranzakciók korrigált összege}}{\text{Átlagos minta intervallum}}$$

A tranzakciók korrigált összegét a számvevő úgy állapítja meg, hogy a költségvetési beszámoló szintjén a kiadási főösszeget csökkenti az átlagos mintaintervallumot (lépésközt) meghaladó tranzakciók (nagy tételek) és az egyedi összegüktől függetlenül fontos (lényeges) tételek együttes összegével;

Egy költségvetési beszámolón belül több specifikus lényegességi küszöb alkalmazása esetén az adott beszámoló területekre (pl. kiemelt előirányzatokra, eszköz- és forráscsoportokra) vonatkozóan végzett számításoknál az alapsokaságot (az éves kiadásokat, a vagyont stb.) értelemszerűen az egyes területeknek megfelelő rész-sokaságokra kell felosztani. A kiválasztásra kerülő minták nagyságát - a specifikus lényegességi küszöbök eltérése miatt - területenként kell meghatározni, beleértve a nagy és az adott területen jelentkező fontos tételek előzetes levonását.

Az alap- és/vagy rész-sokaságból levont nagy és fontos tételeket (tranzakciókat) a számvevőnek minden esetben tételelesen kell tesztelnie.

A fenti módszerrel meghatározott mintá(ko)n belül a tételes tesztelésre kerülő tranzakciók kiválasztásához a számvevőnek - amennyiben az adatok informatikai úton hozzáférhetők - az IDEA szoftvert kell igénybe vennie és a véletlen mintavételi vagy a pénzegység alapú (MUS - Monetary Unit Sampling) mintavételezési eljárást kell alkalmaznia. Abban az esetben, amikor a kiválasztott tétel több tranzakcióból áll (pl. főkönyvi feladás), a tételes tesztelésre kerülő egyedi tranzakciót a pénzegység értéknek megfelelően, vagy véletlenszerűen kell kiválasztani.

2.2.2. A tételek ellenőrzése és az értékelés

A kiválasztott **tételek ellenőrzését** - lehetőség szerint - a számvevőnek egy előzetesen meghatározott kérdőív alapján, azt követve kell elvégeznie. Kivételes esetekben, amikor erre nincs szükség, más eljárásokkal kell meghatározni az érintett tételekre vonatkozó - egyenértékű - ellenőrzési szempontokat.

A kérdőíves (tesztlapos) vagy ennek használata nélkül végzett tételes ellenőrzéseknek az ellenőrzési célokhoz igazodóan kell biztosítaniuk a mintában található hibák, eltérések és/vagy szabálytalanságok teljes körű feltárását és dokumentálását.

A hibák, eltérések és szabálytalanságok kiszűrését követően meg kell határozni ezek okát és jellegét. Ez az **értékelés** lehetővé teszi, hogy a számvevő felmérje, milyen hatással vannak az észlelt hibák és eltérések az ellenőrzött költségvetési beszámolóra és magára az ellenőrzésre.

A mintában talált hibák és eltérések értékelését követően a számvevőnek az alapsokaság egészének vonatkozásában meg kell becsülnie a hiba vagy eltérés legfelső szintjét. Ezt a mintában ismertté vált hiba/eltérés mértékének a sokaság egészére történő kivetítésével, extrapolálásával kell megoldania.

Legfelső hibaszint = legvalószínűbb hiba + pontosság + pontossági rés

A legfelső hibaszintet a pozitív és a negatív eltérésekre/hibákra külön is meg kell határozni.

Legvalószínűbb hiba = Feltárt hibák aránya * Átlagos mintaintervallum + 100%-os tesztek hibái

A feltárt hibák aránya a kiválasztott mintán belül a számvevő által helyesnek, szabályszerűnek minősített és a költségvetési beszámolóban, a nyilvántartásokban szereplő - bizonyítottan hibás, szabálytalanul elszámolt stb. - összegek különbségének a kiválasztott minta értékéhez viszonyított együttes aránya.

$$\text{Feltárt hibák aránya} = \sum \frac{\text{Hibás összeg} - \text{Helyes összeg}}{\text{Kiválasztott minta értéke}}$$

Az együttes arányt (a kiválasztott minta „szennyezettségét”) az egyedi hibák, pozitív és negatív előjelű eltérések összevonásával kell meghatározni.

$$\text{Pontosság} = \text{Feltárási bizonyosság} * \text{Átlagos mintaintervallum}$$

Feltárási bizonyossági tényezőként azt az értéket (0,7-3,0) kell alkalmazni, amelyet a számvevő a tételes tesztek elvégzésére szolgáló minta nagyságának meghatározására használt.

$$\text{Pontossági rés} = \text{Feltárt hibák aránya} * \text{Hibaérték} * \text{Átlagos mintaintervallum}$$

A pénzérték alapú mintavétel (MUS) módszerének alkalmazásánál a pontossági részt a hibák/eltérések iránya, előjele szerint, a hibaértékkel történő súlyozás alapján kell kiszámítani. A súlyozáshoz a hibákat/eltéréseket nagyságuk, jelentőségük szerint - előjelenként külön - sorba kell rendezni és a sorszámuknak megfelelő - az 1. sz. táblázatban szereplő - hibaértékkel kell megszorozni. A szorzatokat - előjelenként külön - összeadva és az átlagos mintaintervallummal megszorozva kell a pontossági rés(ek) összegét meghatározni. A feltárási bizonyosság - táblázatban szereplő értékektől - eltérő szintje esetén a **Poisson eloszlás** szerinti tényezőkkel kell a pontossági rés (kiegészítő pontosság) mértékét meghatározni.

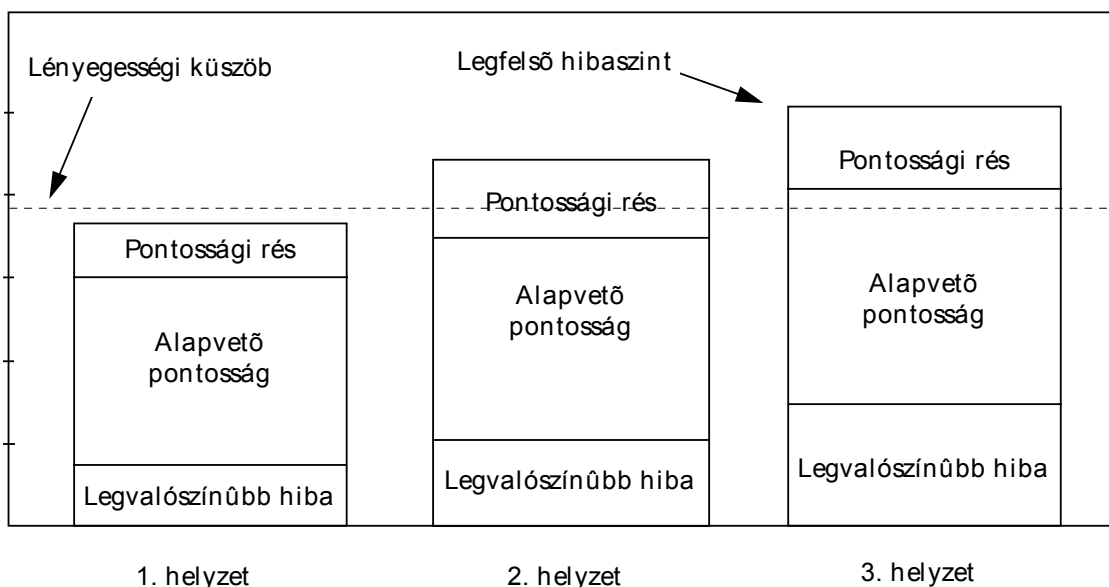
A feltárt hibák nagyságrendi sorrendje	A feltárási bizonyosság szintje				
	3,0	2,3	2,0	1,6	0,7
1. (első szint)	0,75	0,59	0,50	0,39	0,00
2. (második szint)	0,55	0,43	0,38	0,29	0,00
3. (harmadik szint)	0,46	0,36	0,30	0,24	0,00
4. (negyedik szint)	0,40	0,31	0,28	0,21	0,00
5. (ötödik szint)	0,36	0,28	0,23	0,19	0,00
6. (hatodik szint)	0,33	0,26	0,23	0,17	0,00
7. (hetedik szint)	0,30	0,24	0,21	0,16	0,00
8. (nyolcadik szint)	0,29	0,22	0,19	0,15	0,00
9. (kilencedik szint)	0,27	0,21	0,18	0,14	0,00
10. (tizedik szint)	0,26	0,20	0,18	0,13	0,00

1. sz. táblázat

A legvalószínűbb hiba és a pontossági rés(ek) számítását a számvevőnek ellenőrzési területenként külön-külön kell elvégeznie. A legfelső hibaszint megállapításához az ellenőrzési területenként kapott értékeket előjelenként összesíteni kell (az alapvető pontosság összegét csak egyszer kell - a pontossági rés előjelével azonos előjellel - figyelembe venni).

Amennyiben a számvevő az egyes ellenőrzési terület(ek)re specifikus lényegességi küszöböt alkalmaz, ilyen esetben az adott terület(ek) legfelső hibaszintjét is ki kell számítani a lényegességi küszöbhez való viszonyítás céljából.

A hibaszintek egymásra épülését, a lényegességi küszöbhez való viszonyuk alapeseteit a következő ábra szemlélteti:



Következtetések

1. helyzet: A legfelső hibaszint alacsonyabb, mint a legnagyobb elfogadható hiba (lényegességi küszöb). Elfogadható eredmény
2. helyzet: A legfelső hibahatár meghaladja a legnagyobb elfogadható hibát, de a legvalószínűbb hiba és az alap-pontosság együttes összege alacsonyabb, mint a lényegességi küszöb.
3. helyzet: Az alap-pontossággal együtt számított legvalószínűbb hiba meghaladja a lényegességi küszöböt.

Amennyiben a hiba/eltérés becsült összesített mértéke meghaladja a lényegességi küszöböt, a számvevőnek a következőket kell mérlegelnie:

- felkéri az ellenőrzött intézmény illetékes vezetőit, hogy vizsgálják meg a kiszűrt hibákat/eltéréseket és a további hibák/eltérések lehetőségét;
- további vizsgálatokat folytat azzal a céllal, hogy mérsékelje a mintavételi kockázatot és az eredmények értékelésébe beépítendő tűrést;
- más ellenőrzési eljárásokat alkalmaz, hogy további biztosítékot szerezzen.

A további vizsgálatok keretében elemezni kell a már feltárt hibák jellegét, ismétlődését, jelentőségét és a nem mintavételezési kockázat kiszűrése (a számvevő esetleges téves következtetésének elkerülése) céljából felül kell vizsgálni a hibákra, eltérésekre, szabálytalanságokra vonatkozó megállapításokat. A mintavételi kockázat mérséklése érdekében a minta nagyságát is - esetleg más mintavételezési eljárás alkalmazásával - növelni kell. Az így kapott eredményt ismét össze kell vetni a lényegességi küszöbvel; az

annál alacsonyabb hibaszint esetén elfogadhatónak minősíthető a költségvetési beszámoló.

A mintavételi eljárás végső következtetésének és a többi ellenőrzési eljárás eredményeinek együttesen elegendőnek kell lenniük ahhoz, hogy a számvevő eldönthesse, hogy a költségvetési beszámoló elfogadható-e és elkészítse jelentését.

A számvevőnek a mintavételi eljárás során számos döntést kell hoznia. Lényeges, hogy ezeket a döntéseket is megfelelően **dokumentálja**, mert az ellenőrzési munkát felülvizsgálók csak ennek alapján tudják lefolytatni a felülvizsgálatot.

3. Az ellenőrzési megállapítások értékelése és véleményalkotás

Az ellenőrzés tapasztalatainak összegzése a vizsgálatnak már abban a szakaszában megkezdődik, amikor a számvevő a helyszíni vizsgálatot még végzi, annak befejezéséhez közeledik, és már az írásba foglalás feltételeire tekint előre.

Az ellenőrzés tapasztalatainak összegzése mindazon tevékenységek elvégzését jelenti, amelyeket az ellenőrzési program, ellenőrzési feladatterv és munkaprogram alapján dolgozó pénzügyi ellenőrzést végző számvevőnek azért kell elvégeznie, hogy megkezdhesse jelentésének megírását. A jelentésben rögzíti megállapításait, következtetéseit, javaslatait.

Az összegzés célja, hogy a számvevő véleményének, számvevői jelentésének megírásáig elvégezhesse a dokumentált munkaanyagokból a végső értékeléseket, összefoglalja azokat, bizonyítékait feldolgozza úgy, hogy azok megállapításait alátámasszák.

A számvevőnek tehát át kell tekintenie az elvégzett tevékenységét. Át kell tekintenie, hogy megállapításainak alátámasztásához megfelelő bizonyítékkal rendelkezik-e, azokat eddig megfelelően dokumentálta-e. Szükséges esetben még módja van kiegészítő vizsgálatok elvégzésére.

A számvevőnek a költségvetési beszámolóról kialakítandó véleményéhez értékelnie kell:

- a beszámoló összhangját a jogszabályi követelményekkel;
- a költségvetési szerv számviteli politikájának megfelelését a számviteli irányelveknek, a helyi sajátosságoknak és igényeknek, azok értelmezését, következetes alkalmazását;
- a beszámolóból levonható következtetések helyességét.

A megfelelő következtetések levonásához, véleményének, javaslatainak megalapozásához a számvevőnek értékelnie kell:

- az ellenőrzés által feltárt problémákat, és azok lehetséges megoldási módjait;
- a lényeges szintű, jelentős hibákat;
- a lezáratlan ügyeket (kincstári átcsoportosítás, módosítást jóváhagyó engedélyek);
- a következő évre is átnyúló ügyeket.

Az előzőeken túlmenően a számvevőnek mérlegelnie kell a költségvetési szerv illetékes vezetője által adott bizonyítékok elégségességét, tárgyhoz tartozását és megbízhatóságát is. Ha azok lényeges ügyekre vonatkoznak, a számvevőnek mérlegelnie kell azt is, hogy szükséges-e, lehetséges-e más forrásból - az elégségességet, a tárgyhoz tartozást és a megbízhatóságot megerősítő - további bizonyítékok megszerzése a költségvetési szerv vezetése által adott értékelések, közlések megerősítésére.

Ha a költségvetési szerv illetékes vezetője részéről adott bizonyítékoknak ellentmondanak az ellenőrzése során szerzett egyéb bizonyítékok, akkor a számvevőnek meg kell vizsgálnia a körülményeket, és ha szükséges, ismételten felül kell vizsgálnia a kapott bizonyítékok megbízhatóságát. Ha a költségvetési szerv illetékes vezetője megtagadja olyan bizonyíték átadását, amelyet a számvevő szükségesnek ítél, ez a vizsgálati hatókör korlátozásának minősül és arról a vizsgálatvezetőt haladéktalanul tájékoztatni kell .

4. Jelentéstétel

A számvevő ellenőrzése eredményeként megállapításokat tesz, azokból következtetéseket von le, és ajánlásokat fogalmaz meg.

A számvevőnek ellenőrzési megállapításairól, következtetéseiről és javaslatairól jelentést kell készítenie. Az előző pontban foglaltak segítik a számvevőt abban, hogy jelentése összefogott legyen, annak megállapításai, ajánlásai objektívek, megalapozottak, világosak, meggyőzőek, időszerűek legyenek és mutasson rá a pozitív folyamatokra is.

A jelentése megírásához a számvevőnek legalább a következő információkkal kell rendelkeznie:

- az ellenőrzött költségvetési szerv működésének, szabályozási kereteinek összegzése (az ellenőrzés megközelítésének kifejtése, az ellenőrzési tesztek és a megalapozó vizsgálatok közötti arány);
- a jelentős számviteli területekre, számviteli politikára vonatkozó megjegyzések;
- a kulcsfontosságú kockázatok összegzése;
- a mérleg kulcsfontosságú részeire vonatkozó megjegyzések;
- a vizsgált szervezet kiadásaira és bevételeire vonatkozó megjegyzések (előirányzat, előirányzat-módosítás, teljesítés stb.);
- az ellenőrzési eljárások eredményeinek összegzése;
- a bonyolult elvi kérdések, vagy elvi döntések területeinek részletezése;
- az ellenőrzés szempontjai, megválaszolásának összegzése;
- a figyelmet érdemlő más fontos kérdések összegzése;
- következtetés a költségvetési beszámoló megbízhatóságáról adott minősítésre.

Mindezekről a számvevőnek dokumentációval kell rendelkeznie.

A megfelelő dokumentálás különösen fontos az összefoglalásnál, a számvevő által végzett ellenőrzés, illetve megállapításai felülvizsgálatánál és a minőségbiztosításnál, mert:

- segíti az összefoglalást
- bizonyoságot szolgáltat a tekintetben, hogy az ellenőrzési célokat elérték;
- megerősít abban, hogy a jelentést elkészítették;
- értékeli a számvevőnek a munka során és a vizsgált területeken kialakult ítéletét az irányban, hogy hol kellett neki kiegészítő munkákat végeznie azért, hogy a szükséges bizonyítékokhoz jusson és azért, hogy megállapításokat tehessen és ajánlásokat fogalmazzon meg;
- az összegző munkaanyagokból a feladat elvégezhető és a számvevő munkája hatékonyabb és eredményesebb lehessen;
- megteremti a független minőségbiztosítási felülvizsgálat alapját.

A számvevői megállapításoknak tartalmaznia kell:

- az adott témakört szabályozó jogszabályi követelményt, kritériumot;
- az ellenőrzéssel feltárt tényt, helyzetet;
- a (jogszabályi) követelmények és a tényleges helyzet közötti lényeges eltérést;
- az ok okozati összefüggéseket;
- azokat a következményeket, aminek bekövetkezte várható, ha az ellenőrzött nem állítja helyre a szabályos, törvényes állapotot, és;
- azt a hatást, amit a követelmény(ek) és a tényleges helyzet közötti eltérés okoz(hat).

A számvevőnek a tények alapján tett megállapításaihoz szervesen csatlakozik a jogszabályi hivatkozás, legyen az pozitív, vagy negatív tartalmú.

A pénzügyi ellenőrzés során feltárt hibáknál, hiányosságoknál a felhasználó részére is világossá kell tenni, hogy azok:

- javíthatók, vagy helyrehozhatók;
- már nem hozhatók helyre, de megisméltődésüket a jövőben el kell kerülni, mivel kihatnak a következő időszakra,
- már nem hozhatók helyre, de már ún. oka fogyottak.

A számvevői jelentés tartalmának érthetőnek, félreérthetőségtől mentesnek kell lennie. A jelentésnek csak azt kell tartalmaznia, ami lényeges azok számára akinek az készült.

A számvevői jelentésben leírt megállapításokért a számvevő a felelős, felelősségét aláírásával igazolja. A számvevői jelentés nem nyilvános.
--

A következtetésekben a számvevőnek rá kell mutatni arra, hogy a lényeges hibáknak milyen a hatása, a lényegtelen hibáknak mennyi az előfordulása, és ezeknek együtt milyen az összehatása, mennyiben befolyásolják a költségvetési beszámolóról alkotott vélemény megbízhatóságát.

A megállapítások és következtetések gondos mérlegelése alapján a számvevőnek meg kell ítélnie az ellenőrzött szervezet gazdálkodásának szabályszerűségét, **véleményt** kell adnia az éves költségvetési beszámolóról abból a szempontból, hogy az összességében megbízható és szabályszerűen készült. A véleményben külön is nyilatkozni kell, az ellenőrzött szervezeti egység gazdálkodásának és elszámolásainak törvényességéről és szabályszerűségéről.

A számvevő ellenőrzésének el kell jutni addig a pontig, hogy megfelelő kritériumok alapján 95%-os bizonyossággal **minősíteni tudja** a gazdálkodás szabályszerűségét, illetve a költségvetési beszámoló megbízhatóságát.

A vélemények lehetnek:

Elfogadó véleményt a költségvetési beszámolóról akkor adhat a számvevő, ha az összes lényegi vonatkozásban és 95%-os bizonyossággal meggyőződött arról, hogy:

- a költségvetési beszámolót az elfogadott számviteli alapelvek és politikák következetes alkalmazásával készítették el;
- a költségvetési beszámoló megfelel a törvényi előírásoknak és vonatkozó egyéb rendelkezéseknek;
- a költségvetési beszámoló által bemutatott kép megfelel a számvevőnek az ellenőrzött szervezeti egységnél az intézményről szerzett ismereteinek.

Figyelemfelhívó megjegyzéssel minősíti megbízhatónak a beszámolót a számvevő, ha az ugyan eleget tesz az elfogadó vélemény által támasztott követelményeknek, de indokolt felhívni a figyelmet hibákra, hiányosságokra, illetve szabálytalanságokra.

Korlátozott véleménnyel minősíti a költségvetési beszámolót a számvevő abban az esetben, ha az ugyan eleget tesz az elfogadó vélemény által támasztott követelményeknek, de a feltárt hibák hiányosságok, szabálytalanságok befolyásolják a gazdálkodásról a költségvetési beszámoló alapján kialakított képet. A korlátozott véleménynek tartalmaznia kell, hogy a beszámoló összességében megbízható, valós képet ad, kivéve a költségvetési beszámoló azon részeit, amelyekre a korlátozás vonatkozik. A véleményben egyértelműen ki kell fejteni a korlátozás okait, és amennyiben megvalósítható azok beszámolóra gyakorolt hatásának számszerűsítését is.

Elutasító véleményt akkor adhat a számvevő a költségvetési beszámoló megbízhatóságáról, ha ellenőrzése során az ellenőrzött intézményről szerzett ismeretei és a beszámoló

lóban arról tükrözöttek között alapvető a különbség. A tapasztalt, a lényegességi határértéket meghaladó mértékű, a beszámoló megbízhatóságát befolyásoló jelentős hibák, szabálytalanságok kihatásai miatt a beszámoló nem ad a valóságnak megfelelő, korrekt (megbízható és valós) képet a gazdálkodásról.

Nem adható vélemény arról a költségvetési beszámolóról, amelynek ellenőrzése során a számvevő – bármilyen okból – nem tudott elegendő és megfelelő ellenőrzési bizonyítékot szerezni, ahhoz hogy 95%-os bizonyossággal tudja azt minősíteni.

Számvevői javaslat

A számvevő ellenőrzési megállapításai, azokból levont következtetései és a beszámoló megbízhatóságáról adott véleménye alapján **javaslatokat (ajánlásokat)** fogalmaz meg – azok lényegességének sorrendjében – az ellenőrzött szervezet, fejezet részére.

A számvevő javaslatait (ajánlásait) úgy fogalmazza meg, hogy azok építő jellegűek legyenek, és a jövőre vonatkozó rövidebb, vagy hosszabb távon is megállják helyüket.

A jelentés egyeztetése

A számvevőnek jelentését át kell adnia felülvizsgálatra a vizsgálat vezetőjének, majd a felülvizsgálatot követően egyeztetnie kell az ellenőrzött szervezet vezetőjével.

Az ellenőrzött költségvetési szervezet illetékes vezetője – az egyeztetésre a számvevő által átadott – számvevői jelentés átvételét megismerési záradék formájában igazolja. A megismerési záradéknak tartalmaznia kell azt a határidőt, ameddig az ellenőrzött költségvetési szerv vezetőjének alkalma nyílik észrevételeinek, és véleményeltéréseinek tisztázására, valamint annak írásba foglalására és közlésére.

A számvevőnek – a vizsgálatvezető útján és egyetértésével – az ellenőrzött szerv észrevételeire írásbeli választ kell adnia.

Budapest, 2003. május