



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

MÓDSZERTANI ÚTMUTATÓ A PÁRTOK GAZDÁLKODÁSA TÖRVÉNYESSÉGÉNEK ELLENŐRZÉSÉHEZ

Jóváhagyom:



Domokos László
elnök

2016. 12. 14.

TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK	2
RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	3
ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR	5
BEVEZETÉS	7
1. AZ ELLENŐRZÉS KERETEI	8
1.1. Az ellenőrzés jogszabályi alapjai	8
1.2. Az ellenőrzés célja és hatóköre	8
1.3. Az ellenőrzés típusa	9
2. AZ ELLENŐRZÉS ELŐKÉSZÍTÉSE, AZ ELLENŐRZÉSI KRITÉRIUMOK	9
3. A LÉNYEGESSÉG MEGHATÁROZÁSA	10
4. BIZONYOSSÁG, KOCKÁZATELEMZÉS	11
5. AZ ELLENŐRZÉSI ELJÁRÁS MEGHATÁROZÁSA, AZ ELLENŐRZÉS VÉGREHAJTÁSA	11
5.1. Ellenőrzési eljárások	11
5.2. Mintavétel	12
5.3. Az ellenőrzési munkafolyamat dokumentálása	12
5.4. Az ellenőrzési bizonyítékok megszerzésének eszközei	13
5.5. Az ellenőrzési bizonyítékok értékelése, következtetések levonása, megállapítások megfogalmazása	13
5.6. A számvevőszéki jelentés összeállítása	13

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye
ÁSZ	Állami Számvevőszék
ÁSZ tv.	Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény
INTOSAI	„ <i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i> ”, Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete
ISSAI	„ <i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> ”, a Leg- főbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete által ki- adott nemzetközi ellenőrzési standardok
Párttörvény	A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény
Ptk.	Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
Számv. tv.	A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény

ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR

költségvetésből juttatott támogatás	A pártok támogatására fordítható összeget a központi költségvetésről szóló törvény állapítja meg az I. Országgyűlés fejezet, 8. Pártok támogatása címben, az összeg felosztási arányait a Párttörvény 5. § (2) bekezdése határozza meg. Nem jogosult támogatásra az a párt, amely az országgyűlési választásokon részt vett választók szavazatának 1%-át nem szerzi meg.
párt gazdálkodása	A Párttörvény 4-9. §-a határozza meg a pártok gazdálkodását
párt	A Párttörvény 1. §: <i>„E törvény hatálya azokra az egyesületekre terjed ki, amelyek nyilvántartott tagsággal rendelkeznek, és amelyek a nyilvántartásba vételüket végző bíróság előtt kinyilvánítják, hogy e törvény rendelkezéseit magukra nézve kötelezőnek ismerik el”.</i>

BEVEZETÉS

Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel való felelős gazdálkodás ellenőrzését, ezzel elősegíti az átláthatóságot, az elszámoltathatóságot és az elszámoltatás érvényesülését a közpénzekkel, a közvagyonnal való gazdálkodásban.

Az ÁSZ ellenőrzési feladatait az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ tv.) és más törvények állapítják meg. Az ÁSZ függetlenségének egyik sarokköve, hogy – törvényi felhatalmazása keretei között – maga alakítja ki ellenőrzéseinek szakmai szabályait, módszereit, dönt az általa alkalmazandó ellenőrzési standardok köréről, valamint önállóan határozza meg az ellenőrzés területeit, témáit. Törvényben előírt ellenőrzési feladatok esetén – tekintettel az ellenőrzés típusára és gyakoriságára – az ÁSZ az ellenőrzést a törvényi előírásoknak megfelelően végzi. Az ÁSZ a törvényi előírások alapján kétfévente köteles a központi költségvetésből rendszeres támogatásban részesülő pártok gazdálkodásának törvényességét ellenőrizni¹.

Az ÁSZ a nemzetközi ellenőrzés-szakmai előírások, az INTOSAI XXI. Kongresszusa által 2013 októberében elfogadott új ISSAI III. szintű ellenőrzési standardokat („*Fundamental Auditing Principles*”, Alapvető ellenőrzési elvek) irányadónak tekintve, valamint a módosult nemzeti jogszabályi környezet figyelembevételével alakítja ki és fejleszti tovább ellenőrzés-szakmai szabályait (módszertanait). Az ISSAI standardok három fő ellenőrzés típust különböztetnek meg: pénzügyi ellenőrzést, megfelelőségi ellenőrzést és teljesítményellenőrzést (lehetővé téve ezek kombinált alkalmazását is).

A Módszertani Útmutató meghatározza a pártok ellenőrzése során alkalmazandó ellenőrzési módszerek alapjául szolgáló egységes elveket és követendő eljárásokat, az ellenőrzésnek az egyes pártok sajátosságaira figyelemmel történő végrehajtásának kereteit. A dokumentum célja, hogy korszerű ellenőrzési módszerek alkalmazásával magas szakmai színvonalú ellenőrzések végrehajtásában segítse az ellenőrzést végző személyeket. Elkészítésénél figyelembe vettük az ÁSZ ellenőrzési felhatalmazását, az ÁSZ tv. előírásait, a pártok gazdálkodására vonatkozó jogszabályok előírásait, az ellenőrzés célját és a megfelelőségi ellenőrzésre vonatkozó standardokat.

A Módszertani Útmutató jogszabályi hivatkozásokat tartalmaz. Amennyiben a Módszertani Útmutató kiadásának időpontja után azokban változás történik, úgy a hivatkozásban a mindenkor hatályos előírások értendők.

Jelen Módszertani Útmutatót az ÁSZ a honlapján közzéteszi, amely együtt értelmezendő „A számvevőszéki ellenőrzés általános alapelvei” és „A megfelelőségi ellenőrzés alapelvei” című módszertani dokumentumokkal.

¹ A Párttörvény 10. § (1)-(3) bekezdése és az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdés a) pontja.

1. AZ ELLENŐRZÉS KERETEI

1.1. Az ellenőrzés jogszabályi alapjai

Magyarország Alaptörvénye szerint² a pártok az egyesülési jog alapján, szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek, működésük és gazdálkodásuk részletes szabályait sarkalatos törvény, a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Párttörvény) határozza meg.

A Párttörvény értelmében³ „a párt gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére az Állami Számvevőszék jogosult”, „államigazgatási szerv a pártok gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult”, továbbá „az Állami Számvevőszék kétévenként ellenőrzi azoknak a pártoknak a gazdálkodását, amelyek a központi költségvetésből rendszeres támogatásban részesültek”. Az ÁSZ tv.⁴ előírja, hogy „Az Állami Számvevőszék – törvény rendelkezéseinek megfelelően – törvényességi szempontok szerint ellenőrzi a pártok gazdálkodását”. Jogszabályi rendelkezés hiányában az ÁSZ maga határozza meg, milyen rendszerességgel ellenőrzi a Párttörvény alapján, költségvetésből juttatott támogatásban nem részesülő pártok gazdálkodása törvényességét.

A pártnak mint az egyesület különös formájának működésére és gazdálkodására a Párttörvény (mint különös törvény), a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Számv. tv.) és a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) szabályait kell alkalmazni⁵.

1.2. Az ellenőrzés célja és hatóköre

Az ellenőrzés célja, hogy az ÁSZ – mint az Országgyűlés legfőbb ellenőrző szerve – független és szakmailag megalapozott véleményt adjon a pártok mint ellenőrzött szervezetek gazdálkodásának törvényességéről. Az ellenőrzés eredményeinek célzott felhasználói a nyilvánosság, a jogalkotó, továbbá a pártok szervezetei és tagsága.

Ennek keretében az ellenőrzés területei az alábbiak.

1. A párt pénzügyi kimutatásának ellenőrzése

- Az éves pénzügyi kimutatás elkészítése, elfogadása és közzététele a Magyar Közlönyben⁶ és a párt internetes honlapján.
- A pénzügyi kimutatások és a könyvvezetés adatainak egyezése.

2. A párt gazdálkodásának és könyvvezetésének ellenőrzése

- A számvitelre vonatkozó szabályozás megfelelése a vonatkozó jogszabályi előírásoknak.
- A könyvvezetés megfelelése a vonatkozó jogszabályi és belső előírásoknak.

² Magyarország Alaptörvényének VIII. cikk (3)-(4) bekezdése.

³ A Párttörvény 10. § (1)-(3) bekezdése.

⁴ Az ÁSZ tv. 5. § (11) bekezdés a) pontja.

⁵ A Civil tv. 4. § (1) bekezdése és a Párttörvény 1. §-a.

⁶ Párttörvény 9. § (1) bekezdése

- A gazdálkodás szabályozottságának megfelelése a vonatkozó jogszabályi előírásoknak.
- A hitel- és ingatlanügyletek, illetve az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény alapján felvett hitelek felhasználása, a szerződésben foglalt kötelezettségek teljesítésének szabályszerűsége, valamint a párt által bérelt, állami, önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok bérleti szerződéseiben előírtak betartása.
- A gazdálkodással összefüggő, egyéb jogszabályokban meghatározott előírások betartása.
- A gazdálkodás ellenőrzési rendszerének szabályozottsága és szabályszerű működése, ezen belül a jogszabály által előírt kötelező esetekben a felügyelő bizottság⁷ létrehozása, annak feladatellátása.

3. A párt működéséhez igénybe vett források szabályszerűsége

- A párt működéséhez igénybevett források (különösen a támogatás, vagyoni hozzájárulás, adomány) igénybevételének során a jogszabályi előírások betartása.
- A vagyon használatára vonatkozó jogszabályok betartása

4. A korábbi ÁSZ ellenőrzések során megfogalmazott javaslatokban foglaltak végrehajtása

- Az ÁSZ korábbi ellenőrzése során tett, intézkedést igénylő megállapításaihoz készített intézkedési tervekben megfogalmazott feladatok végrehajtása, az intézkedési tervekben előírt határidők betartása.

Az ellenőrzött időszak a költségvetésből juttatott támogatásban részesült pártok esetében az előző ellenőrzött időszakot követő két, pénzügyi kimutatással lezárt üzleti év, a támogatásban nem részesült pártok esetében az ÁSZ által megjelölt időszak.

Az ÁSZ évente ellenőrizheti a pártok éves pénzügyi kimutatásának közzétételére vonatkozó törvényi előírások betartását.

1.3. Az ellenőrzés típusa

Az ellenőrzés típusa megfeleléségi, azon belül szabályszerűségi ellenőrzés, amely annak megállapítására irányul, hogy a pártok betartották-e a jogszabályok, egyéb szabályok és megállapodások előírásait.

2. AZ ELLENŐRZÉS ELŐKÉSZÍTÉSE, AZ ELLENŐRZÉSI KRITÉRIUMOK

A megfeleléségi ellenőrzés legfontosabb eleme a pártokra vonatkozó szabályozások és megállapodások azonosítása. Az ÁSZ ezek alapján határozza meg az ellenőrzési kritériumokat és az alkalmazandó ellenőrzési eljárásokat.

⁷ A Ptk. 3:82. §-a, hatályos 2014. március 15-től.

Az ellenőrzés tárgya és a megfelelő kritériumok meghatározása érdekében az ellenőrzést végző személynek meg kell ismernie az ellenőrzött szervezetet, működése, gazdálkodása körülményeit. Ezek az ismeretek képezik az alapját az ellenőrzés során az ellenőrzést végző személy szakmai véleménye kialakításának, a lényegesség meghatározásának és a kockázatelemzésnek.

Az ellenőrzést végző személynek olyan mélységű és mértékű ismereteket kell szereznie a pártról, melyek révén azonosítani tudja azokat az eseményeket, amelyek jelentős hatással lehetnek gazdálkodására, a pénzügyi kimutatásra, továbbá az ellenőrzési eljárásokra, az ellenőrzés végrehajtására, a megállapításokra és a számvevőszéki jelentés tartalmára.

Az ellenőrzést végző személynek meg kell ismernie a vonatkozó jogszabályi környezetet, a párt szervezetét, működését és gazdálkodó tevékenységét, ezeken belül a párt számviteli, belső vezetési és ellenőrzési rendszerét, eszközei, forrásai, bevételei és ráfordításai jellegét, gazdálkodó tevékenysége egyéb jellemzőit és belső szabályozását, illetve a szerveik működését.

A párt gazdálkodása megismerésének forrásai többek között a működését érintő jogszabályok, a párt belső szabályzatai, a korábbi éves beszámolóit, pénzügyi kimutatásait, az ellenőrzés részére készített tanúsítványok, adatszolgáltatások, belső és külső ellenőri jelentések, különösen a korábbi számvevőszéki jelentések.

A megismerésnek folyamatosnak kell lenni az ellenőrzés későbbi szakaszaiban is. Az ismereteket aktualizálni kell, és folyamatosan mérlegelni kell az információk helytállóságát. A párt működésének, gazdálkodásának megismerése az azokra hatást gyakorló külső, és a párt sajátosságait kifejező belső tényezőkre terjed ki.

3. A LÉNYEGESSÉG MEGHATÁROZÁSA

Az ÁSZ úgy készíti elő és hajtja végre az ellenőrzést, hogy képes legyen meghatározni, hogy a pártok gazdálkodásával kapcsolatos információ minden lényeges szempontból megfelel-e a meghatározott ellenőrzési kritériumoknak.

A pártok megfelelőségi ellenőrzése során a lényegesség megállapítása történhet egy adat, információ vagy azok összességének természete vagy összefüggései (előfordulásának körülményei) alapján.

Egy információ akkor lényeges **a természete szerint**, ha annak hiánya vagy hibás tartalma befolyást gyakorolhat az ellenőrzés eredményeinek célzott felhasználóira, továbbá ha speciális előírások vonatkoznak egyes ügyletek, számok bemutatására.

Természete szerint lényeges hiba különösen a pártok pénzügyi kimutatásának ellenőrzése során, ha az egy naptári év alatt adott, ötszázezer forintot meghaladó hozzájárulásokat (a hozzájárulást adó megnevezésével és az összeg megjelölésével) nem tüntették fel külön⁸.

⁸ Párttörvény 9. § (2) bekezdése

Az **összefüggések szerinti** lényegesség minőségi jellegű, melynek az ellenőrzési vélemény kialakítása során van kiemelt jelentősége. Egy hiba lehet, hogy természete szerint nem lényeges, azonban összefüggései miatt igen.

Az esetleges lényeges meg nem felelések azonosítása érdekében a megszerzett bizonyítékokat az ÁSZ az előre meghatározott lényegességhez képest értékeli. A megfelelőségi ellenőrzés megállapításait megfelelő összefüggésbe kell helyezni, például a meg nem felelések alapulhatnak a meg nem felelés eseteinek számán, vagy a pénzben kifejezett értékükön.

4. BIZONYOSSÁG, KOCKÁZATELEMZÉS

A bizonyosság megszerzésének forrásai lehetnek:

- a kontrollok működésének vizsgálata, amely információt nyújt arról, hogy a főbb kontroll tevékenységek alkalmasak-e a hibák megelőzésére, illetve feltárására és kijavítására;
- elemző eljárások alkalmazása, illetve az ellenőrzésre kiválasztott ügyletek teljes körű vagy mintavételen alapuló ellenőrzése.

A pártok ellenőrzése során kockázatelemzésre nem kerül sor, magas ellenőrzési kockázat alapján kell meghatározni az ellenőrzési eljárásokat.

5. AZ ELLENŐRZÉSI ELJÁRÁS MEGHATÁROZÁSA, AZ ELLENŐRZÉS VÉGREHAJTÁSA

Az ellenőrzési eljárások megtervezése olyan eljárások kialakítását jelenti, amelyekkel az ellenőrzés eredményeként megalapozott vélemény alkotható a párt gazdálkodása törvényességének megfelelőségéről.

Az ellenőrzés végrehajtása az ellenőrzést végző személyek felkészülését, az ellenőrzési programban foglalt feladatok, az abban előírt ellenőrzési eljárások elvégzését foglalja magában.

5.1. Ellenőrzési eljárások

Az ellenőrzés során alkalmazott eljárásokat az ÁSZ úgy határozza meg, hogy azok elegendőek legyenek az ellenőrzés valamennyi célja teljesítéséhez. Az ellenőrzési eljárásokat, azok jellegét, ütemezését és terjedelmét az ÁSZ az ellenőrzött területre vonatkozó szabályok körének, összetettségének figyelembe vételével tervezi meg.

Az ellenőrzési eljárások megtervezésekor az ÁSZ figyelembe veheti az ellenőrzött területet érintő korábbi, illetve eltérő típusú ellenőrzések eredményeit és összefüggéseit, valamint dönthet más ellenőrzések eredményeinek felhasználásáról is.

Az ellenőrzés során az ÁSZ **közvetlen, részletes ellenőrzési megközelítést**, illetve ennek megfelelően ellenőrzési eljárásként az adatok teljes körű vagy mintavételen alapuló ellenőrzését és elemző eljárásokat alkalmaz.

Az **elemző eljárások** körébe tartozik a pénzügyi információk, a jelentős gazdasági mutatók és trendek elemzése, beleértve különösen az olyan folyamatokat, összefüggéseket, amelyek nincsenek összhangban más releváns információkkal vagy eltérnek az előre jelzett nagyságrendektől. Az elemző eljárás azon a feltételezésen alapul, hogy a pénzügyi-gazdálkodási folyamatok tételei között a jövőben is érvényesülő összefüggés áll fenn.

Az ellenőrzési bizonyítékok megszerzésének módszerei (megfigyelés, szemrevételezés, információkérés stb.) közül egy vagy több is alkalmazható. Az **ügyletek, tételek ellenőrzését** a sokaság minden elemére vagy egy kiválasztott csoportjára lehet elvégezni. Utóbbi esetben az ellenőrzést végző személy a sokaságból kiválasztott statisztikai minta ellenőrzése alapján, kivetítés alkalmazásával fogalmazza meg véleményét.

Az ellenőrzés előkészítése során minden ellenőrzési területhez hozzá kell rendelni a megfelelő ellenőrzési eljárásokat.

5.2. Mintavétel

Az ügyletek, tételek ellenőrzésének megtervezése során meg kell határozni, hogy az egyes ellenőrzési területeken teljes körű vagy minták alapján történő ellenőrzést folytat le az ÁSZ.

Az ÁSZ az éves költségvetési törvényekben meghatározott költségvetési támogatások⁹, valamint az egyéb hozzájárulások, adományok esetében elsődlegesen teljes körű ellenőrzést folytat le. Amennyiben – az ellenőrzést végző személy mérlegelése alapján – a teljes körű ellenőrzés során csak aránytalanul nagy ráfordítással szerezhető meg az elegendő és megfelelő ellenőrzési bizonyíték, alternatív eljárásként mintavételt kell alkalmazni.

Az egyéb ellenőrzési területek esetében meg kell határozni a mintavételi módszereket és az elégséges ellenőrzési bizonyosság megszerzéséhez szükséges mintaméretet.

Az ÁSZ a következő statisztikai mintavételi módszereket alkalmazza: egyszerű véletlen vagy rétegzett mintavétel. A mintavétel szempontjait, a kiválasztott minták méretét az ellenőrzést végző személynek dokumentálnia kell. Az ÁSZ a minta ellenőrzésével nyert véleményét kivetíti a sokaság (adott ellenőrzési terület) egészére.

5.3. Az ellenőrzési munkafolyamat dokumentálása

Az ellenőrzést végző személynek az egyes munkafolyamatok elvégzését mind az előkészítés, mind az ellenőrzés végrehajtása során dokumentálnia kell. Az ellenőrzési dokumentációnak teljesnek és kellően részletesnek, annak alapján az ellenőrzésnek rekonstruálhatónak kell lenni.

⁹ Az éves költségvetési törvények I. Országgyűlés fejezetének a Pártok támogatása címében meghatározott előirányzatai az általános országgyűlési választásokon, országos listán mandátumot szerzett pártok támogatására.

5.4. Az ellenőrzési bizonyítékok megszerzésének eszközei

Az ellenőrzési bizonyítékok összegyűjtésére többek között az alábbi módszerek állnak rendelkezésre.

- A **megfigyelés** egy folyamat vagy eljárás lefolytatásának megtekintését jelenti.
- A **szemrevételezés** a nyilvántartások, dokumentumok, egyéb iratok vagy fizikai eszközök vizsgálatát foglalja magában, amely során az ellenőrzést végző személy mérlegeli a szemrevételezett dokumentumok szabályszerűségét, megbízhatóságát, figyelemmel kell lennie a csalás kockázatára.
- Az **információkérés** a párton belüli és kívüli releváns személyektől írásban történik. Információkérés útján szerzett bizonyíték önmagában általában nem minősül elegendőnek és megfelelőnek, ezért azt más típusú eljárásokkal együtt hajtja végre az ellenőrzést végző személy. Az információkérés akkor a legeredményesebb, ha olyan releváns és tájékozott személyekkel folytatják, akiket felhatalmaztak a szervezet nevében történő nyilatkozattételre.
- A **megerősítés** olyan információkérés, amely során a párttól független, harmadik féltől érkezik információ vagy írásban megerősíti a párt vezetése az ellenőrzés folyamán tett szóbeli nyilatkozatait.
- Az **elemző eljárások** körébe tartozik az adatok összevetése vagy a vélhetően nem összhangban lévő, kiugró ingadozások vagy kapcsolatok ellenőrzése.

Az összegyűjtött ellenőrzési bizonyítékokat az ellenőrzési során folyamatosan, megfelelően dokumentálni kell.

5.5. Az ellenőrzési bizonyítékok értékelése, következtetések levonása, megállapítások megfogalmazása

Az ÁSZ a mennyiségi és a minőségi szempontokra tekintettel értékeli a megszerzett bizonyítékokat, és azok alapján megállapításokat tesz, következtetéseket von le.

Az ellenőrzési megállapítások az ellenőrzött területen az ellenőrzési céloknak megfelelően összegyűjtött ellenőrzési bizonyítékok alapján feltárt tényleges helyzetet az ellenőrzési kritériumok szerint minősítik.

A következtetések levonásához az ÁSZ áttekinti és értékeli az ellenőrzési eljárások eredményeit. Az ÁSZ az ellenőrzés során azonosított hibákat abból a szempontból értékeli, hogy azok egyedileg vagy együttesen lényegesek-e, és meghatározza, hogy azok milyen hatást gyakorolhatnak az ellenőrzés eredményeire. Ehhez az ÁSZ mérlegeli a hibák természetét és összegét, valamint az előfordulásuk körülményeit.

5.6. A számvevőszéki jelentés összeállítása

Az ellenőrzés eredményeit és következtetéseit hosszú formátumú számvevőszéki jelentésben kell összefoglalni.

Az ÁSZ az ellenőrzött párt részére javaslatot tehet. Az ÁSZ felhívhatja az ellenőrzés eredményei célzott felhasználóinak figyelmét a folyamatban lévő helyesbítő intézkedésekre.