

Dr. Benkő János

# BELSŐ KONTROLL

(Az integritás tanácsadó lehetőségei és feladatai a belső kontrollrendszerben)



MAGYARY  
PROGRAM



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

SZÉCHENYI 2020



Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE



„ ...az integritásirányítás nem a szabályokon alapuló és az értékeken alapuló megközelítések közötti választás, hanem e kettőnek a megfelelő és rugalmas mértékű elegye.”<sup>1</sup>

## Bevezető és megjegyzések

Az integritás szemlélet és gyakorlat elterjesztése valamint a korrupció megelőzés a vezetői kultúra, a belső kontrollrendszer eddigieknél hatékonyabb fejlesztését, alkalmazását, továbbá a kockázatokban való gondolkodást teszi szükségessé. Ez a tanulmány a belső kontrollrendszerrel kapcsolatos fogalmakat értelmezi, a belső kontrollrendszer alkotó elemeinek jellemzőit ismerteti és azt a mozgásteret, valamint azokat a kapcsolódási pontokat mutatja be, amelyeket az integritás tanácsadók részére a belső kontrollrendszer biztosít, és amelyek ismeretében, illetve alkalmazásával eredményesen bekapcsolódhatnak az integritás menedzsment kialakításába és fejlesztésébe.

1. A standardok, jogszabályok, útmutatók, publikációk a céljuknak megfelelő munka definíciókat alakítottak ki. Ezért közülük egyiket sem lehetett alapul venni, hanem ezekből alkotott munka definíciókat<sup>2</sup> alkalmaz ez a tanulmány is. Az Áht.<sup>3</sup> és a Bkr.<sup>4</sup> a hazai belső kontrollrendszert illetően keretszabályozásnak tekinthető ugyanis annak egészét és pilléreit egyaránt - a standardokhoz képest - rendkívül tömören határozza meg, és az öt pillér alkotóelemeiből is csak a lényegeseket emeli ki. Ezáltal jelentős mozgásteret enged az intézményi vezetőknek. Emiatt és a terjedelmi korlátok miatt ez a tanulmány is elsősorban a jogszabályokban érintett elemekkel foglalkozik. A tanulmány megállapításai – a belső kontrollrendszer működéséről és az intézmények korrupciós kockázati területeiről, valamint az integritás kontrollokról – az ÁSZ ellenőrzéséből és az Integritás felmérésből rendelkezésre álló információkra támaszkodnak (ÁSZ 2012/a), (ÁSZ 2012/b), (ÁSZ 2014).

2. A belső kontroll keretrendszer hazai működése igen rövid múltra tekint vissza, jóllehet annak egyes elemei már korábban is működtek. Amint az a számvevőszéki ellenőrzés megállapításaiból kitűnik, a belső kontrollrendszer működtetésében számos területen, és különösen annak súlyponti elemein vannak fejlesztési lehetőségek és feladatok. (Az ÁSZ jelentés összefoglalójából kiemelt részleteket a fehér szövegdobozok tartalmazzák.)

3. Ez a tanulmány a belső kontrollrendszernek csak az integritás tanácsadó tevékenységével kapcsolatos néhány – a szerző szerint – legfontosabb elemét emeli ki.

4. A kis szervezetek belső kontrollrendszere működési sajátosságainak jellemzőit csupán érinti a tanulmány.

### 1. A belső kontrollrendszer kialakulása

A belső kontrollrendszer fogalmának és tartalmának fejlődése három évtizedre tekint vissza. A belső kontroll keretrendszer működésére vonatkozó követelményeket standardok és jogszabályok is szabályozzák. A fogalmi és tartalmi kibontakozás szorosan kapcsolódik a felelős vállalati irányítás elméletének és gyakorlatának fejlődéséhez. Az Egyesült Államokban 1985-ben létrejött a Treadway<sup>5</sup> nemzeti bizottság, amelyet a pénzügyi jelentésekkel kapcsolatos csalások elleni küzdelemre

<sup>1</sup> OECD (2009) 9. o.

<sup>2</sup> A tanulmány a fogalmak kialakításában és a belső kontrollrendszer elemei jellemzőinek meghatározásában (ÁSZ (2012/a), ÁSZ (2012/b), ÁSZ (2013,2014), PM (2012) és az INTOSAI (2004) irodalmakra támaszkodott

<sup>3</sup> A 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

<sup>4</sup> 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről

<sup>5</sup> Első elnökéről, James C. Treadway, Jr.-ról nevezték el

hoztak létre. Ezen bizottság támogatására alakult öt szakmai szervezetből a COSO<sup>6</sup>, amely megtette az első lépéseket a belső kontroll keretrendszer kidolgozására (1992), és azóta is tartó munkája nyomán alakul ki és fejlődik a belső kontrollrendszer elmélete és gyakorlata.<sup>7</sup> A COSO keretrendszer olyan alapot jelentett, amelyhez viszonyítva a vállalatok és szervezetek értékelní és fejleszteni tudták irányítási és ellenőrzési rendszerüket.

Kezdetben a COSO szerint a belső kontrollrendszer kiépítése és működése a jogszabályoknak való megfelelést és a beszámolók, pénzügyi jelentések hitelességének biztosítását szolgálta, vagyis szűken vett pénzügyi szemléletet tükrözött. Az ezredfordulóra a belső kontrollrendszer fogalma, felfogása számottevően fejlődött és bővült, különösen az újabb pénzügyi, korrupciós botrányok miatt a hagyományos pénzügyi szemlélet mellett teret kaptak abban a tevékenységek etikai szempontjai és egyre erőteljesebb szerepet kapott a vezetői kontroll. A belső kontrollrendszer értelmezésének és alkalmazásának új elemei a következők lettek:

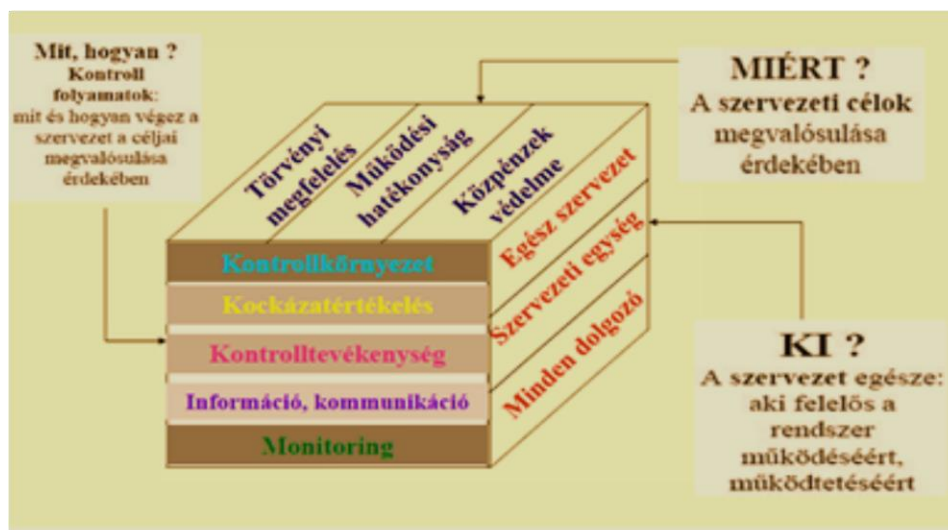
- a belső kontrollrendszert nemcsak a szabályzatok, folyamatszabályozások együttese adja, hanem a pénzügyi botrányok, a korrupció elleni küzdelem ráirányították a figyelmet arra, hogy a hard kontrollok mellett kiemelt szerepe van a szoft kontrolloknek, a vezetési kultúrának, a vezetés filozófiájának,<sup>8</sup>
- előtérbe került a korrupció, a csalások megelőzése érdekében az etikuss magatartás a pénzügyi beszámoló hitelességéért viselt vezetői felelősség követelménye,
- működését az emberi tényező befolyásolja és viszont,
- kialakításának, működésének és fejlesztésének alapja a kockázatelemzés,
- a belső kontrollrendszer működése sem nyújt teljes, hanem csak ésszerű bizonyosságot.

---

<sup>6</sup> The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (A Treadway bizottságot támogató társaságok bizottsága)

<sup>7</sup> A belső kontroll keretrendszer kidolgozására más törekvések is voltak ezeket képviseli Nagy-Britanniában az ún. Turnbull jelentés, Kanadában pedig a CoCo (Criteria of Control/Guidance on Control) keretrendszer

<sup>8</sup> Lásd bővebben: Merétei-Vida Zsolt Belső kontrollrendszer különböző felfogások tükrében



Forrás: Dr. Benedek Mária (2014), Belső kontrollok az önkormányzatoknál

A COSO megjelenésével egyidejűleg (1992-ben) a Számvevőszékek Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) a közsférára is kidolgozta a belső kontrollrendszer működésére vonatkozó követelményeket standardok formájában. A korrupció elleni küzdelem, az etikai követelmények előtérbe kerülésével sor került a közsféra 1992-ben kiadott standardjainak korszerűsítésére, melyet az INTOSAI 2004-ben „Irányelvek a belső kontroll standardokhoz a közsférában”<sup>9</sup> címen jelentetett meg. Az EU Bizottság szintén kiadott standardokat a saját szervei számára 2007-ben.

## 2. A belső kontrollrendszer hazai szabályozása



<sup>9</sup> Sajátosságuk, hogy a közsféra szervezetei számára határozzák meg a belső kontrollrendszer kiépítésének és működésének követelményeit, tehát nem kifejezetten ellenőrzési standardok

A költségvetési szervezetek belső kontrollrendszere napjainkban már magában foglalja a korszerű, felelős szervezetirányítás elemeit (kontrollkörnyezet, kockázatkezelés, kontrolltevékenység, információ és kommunikáció, monitoring). Az államháztartás belső kontrollrendszerének szabályozása háromszintű. A törvényi szintet az Áht. és a Mőtv.<sup>10</sup>, a rendeletit pedig az Ávr.<sup>11</sup> és a Bkr. jelenti. Ezekhez kapcsolódnak az NGM és jogelődje által kibocsátott útmutatók (belső kontroll standardok és kézikönyvek). A közszféra belső kontrollrendszerének hazai szabályozása a vonatkozó nemzetközi standardok elveire támaszkodik.

Magyarországon az uniós csatlakozás előtti időszakban a belső kontrollrendszerre vonatkozó jogszabályok még nem voltak hatályban, ekkor az angol nyelvű szakkifejezések a jogi szabályozásban és a gyakorlatban való alkalmazása számos értelmezési problémát és zavart okozott, elég itt utalni az audit, és a kontroll fogalmakra.

A kontrolltevékenység során irányítást is és nem csak ellenőrzést kell végezni. A kontrollban az irányításért való felelősség jelenik meg, míg az ellenőrzés mások végrehajtással összefüggő felelősségét minősíti és tesz megállapításokat. Az ellenőrzés kontrollal szembeni leglényegesebb különbsége, hogy az ellenőr független az ellenőrzött tevékenységtől, abba nem is avatkozhat be, azaz az ellenőr nem felelős az általa ellenőrzött tevékenység megfeleléséért.<sup>12</sup>

Az értelmezési problémák miatt a költségvetési szervek belső ellenőrzésére vonatkozó kormányrendelet<sup>13</sup> a belső ellenőrzés számára olyan feladatokat is megfogalmazott, amelyek a belső kontroll korszerű értelmezése szerint nem ellenőrzési, hanem irányítási, azaz kontroll feladatokat jelentettek. A belső kontrollrendszert, mint fogalmat és gyakorlatot – az uniós elvárásoknak megfelelően - először 2003-ban az államháztartási törvény és a belső ellenőrzésről szóló kormányrendelet vezette be. A fennálló ellentmondások feloldására született az Áht. 2003. decemberi módosítása, amelyben – az EU Bizottság kérése alapján - elválasztották egymástól a belső kontrollal kapcsolatos feladatokat és felelősségeket, a belső ellenőrzési funkció feladataitól. Az értelmezési zavarokat azonban, mégsem sikerült megszüntetni, mert a jogszabályokban, majd később a módszertani útmutatókban is, egy új elem a – kontroll és az ellenőrzés fogalmát élesen el nem

<sup>10</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

<sup>11</sup> 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról

<sup>12</sup> ÁSZ (2012/b) 17-18. o.

<sup>13</sup> A központi, a társadalombiztosítási és a köztestületi költségvetési szervek kormányzati, felügyeleti, valamint belső költségvetési ellenőrzéséről szóló 15/1999. (II. 5.) Korm. rendelet

határoló – FEUVE, azaz a folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés, majd ezt követően 2009-től a „folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés” fogalma jelent meg, ami a 2012. évi Bkr. szerint továbbra is érvényben maradt. Az NGM az ÁSZ-t arról tájékoztatta a belső kontrollrendszer 2012. évi ellenőrzése során, hogy a jogszabályi rendelkezések felülvizsgálata során a fogalmi eltéréseket rendezni fogják, az eltelt több mint két év alatt a rendezésre még nem került sor.<sup>14</sup>

### **3. Belső kontrollrendszer fogalma**

A belső kontrollrendszer a szervezetrányítás elválaszthatatlan eszköze, az a folyamatrendszer, amely magában foglalja a célok elérése érdekében a vezetés által kialakított politikákat, szabályokat, eljárásokat, gyakorlati módszereket, és szervezeti struktúrákat. A belső kontrollrendszer integrált folyamatrendszer, amely szerves részét képezi annak a módnak/kultúrának, ahogyan a vezetés a szervezetet működteti. A belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért, fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője a felelős az Áht. és a Bkr. rendelkezései szerint, továbbá az államháztartásért felelős miniszter által kiadott módszertani útmutatók figyelembevételével. Tehát a költségvetési szervezet vezetőjének döntésén múlik, hogy a jogszabályi előírások alapján és a standardok ajánlásainak figyelembevételével milyen belső kontrollrendszert hoz létre és működtet. Tehát, a rendszer egyes elemein belül a kontrollok mennyiségének, minőségének és szigorúságának meghatározása tekintetében a költségvetési szerv vezetőjének számottevő mozgástere van. A kontrolltevékenységek az intézmények vezetői és munkatársai révén valósulnak meg, azáltal amit csinálnak és mondanak. A belső kontrollt, a belső kontrollrendszert az emberek hozzák működésbe, akiknek tudniuk kell, mi a feladatuk, miért felelősek, meddig terjed felhatalmazásuk.

A belső kontrollrendszer összefonódik a szervezet tevékenységeivel, és akkor a leghatékonyabb, ha teljesen beépül a szervezet infrastruktúrájába, és szerves részét képezi a szervezet lényegének. A belső kontrollt sokkal inkább beépíteni, mint kiépíteni kell. A belső kontrollrendszer dinamikusán változó, összetett folyamatrendszer, amelyet folyamatosan hozzá kell igazítani a szervezetet érő változásokhoz.

---

<sup>14</sup> ÁSZ (2012/b) 18. o.

A belső kontrollrendszer azt a célt szolgálja, hogy a költségvetési intézmények működése, gazdálkodása átlátható és elszámoltatható legyen, tevékenységüket szabályszerűen, etikusan, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen végezzék, teljesítsék elszámolási kötelezettségeket és megvédjék erőforrásaikat a veszteségektől, a nem rendeltetésszerű használatától és a károktól.

Indokolt megjegyezni, hogy az Áht.<sup>15</sup> és az INTOSAI GOV 9100-as standard által meghatározott célok között jelentős különbség van, ugyanis az Áht. nem is tartalmazza a tevékenységek etikus végzésére vonatkozó kitélt.

A belső kontrollrendszer megfelelő kialakításának és működtetésének kiemelt szerepe van az intézmények integritásának fejlesztésében, a korrupciós kockázatok megelőzésében, feltárásában és kezelésében. A jól kialakított és működtetett belső kontrollrendszerrel minimálisra csökkenthető a hibák, szabálytalanságok elkövetésének lehetősége.

#### **4. A belső kontrollrendszer korlátai**

A belső kontrollrendszer működése hozzájárulhat a kockázatok mérsékléséhez, azonban azzal is tisztában kell lenni, hogy még egy jól működő, vagyis hatékony belső kontrollrendszer is csak ésszerű védelmet képes szolgáltatni. Ennek oka, hogy a belső kontrollrendszernek is vannak eredendő korlátai. Lehetnek olyan tények, amelyeket a döntéshozatal során tévesen ítélnek meg, továbbá emberi hibák miatt a belső kontrollrendszerben is működési zavar keletkezhet (például nem megfelelő kontroll alkalmazását ítélték célszerűnek, vagy annak kialakításakor, illetve módosításakor tévedtek). A jól megválasztott kontroll önmagában még nem ad biztosítékot, nem nyújt védelmet a szabálytalansággal szemben, hiszen lehetséges, hogy a kontroll által „szolgáltatót” információkat nem használják fel, mert az azokért felelős munkatárs nem érti a feladatát, vagy nem tesz megfelelő intézkedéseket. Emellett a kontrollok kijátszhatók két vagy több ember összefogásával, vagy a belső kontroll vezetés által történő felülírásával. A kontrollok működését az is gátolhatja, ha a vezetés nem időben, vagy egyáltalán nem reagál a kontrollokból származó jelzésekre.

---

<sup>15</sup> Az Áht. 61. § (1) szerint az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítása.



Azonban azt is hangsúlyozni kell, hogy a rendszer egésze bármennyire jól kiépített is a szabálytalanságok, a kockázatok azonosítására, kivédésére csak akkor lesz alkalmas, ha azt működtetik is.

A kisebb intézmények méretükből adódóan kevés munkatárssal működnek és ez korlátozhatja a feladatok megosztásának lehetőségét. Ilyen intézmény esetében azonban a vezető képes lehet közvetlen felügyeletet gyakorolni. Ez a felügyelet kompenzálhatja a feladatok megosztásának általában korlátozottabb lehetőségét. A kis szervezeteknél különösen nagy jelentősége van az etikus vezetői magatartásnak és a személyes példamutatásnak. Ugyanakkor kis szervezeteknél a vezetőknek könnyebben nyílik lehetőségük felülírni a kontrollokat, mert az ilyen intézmények belső kontrollrendszere kevésbé strukturált.

## 5. A belső kontrollrendszer elemei

*Az Bkr.3.§ szerint költségvetési szerv vezetője felelős a belső kontrollrendszer keretében – a szervezet minden szintjén érvényesülő – megfelelő*

- *kontrollkörnyezet,*
- *kockázatkezelési rendszer,*
- *kontrolltevékenységek,*
- *információs és kommunikációs rendszer,*
- *nyomon követési rendszer (monitoring) kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért.*

### 5.1. Kontrollkörnyezet<sup>16</sup>

*A Bkr.6.§ (1) szerint a költségvetési szerv vezetője köteles olyan kontrollkörnyezetet kialakítani, amelyben*

- a) világos a szervezeti struktúra,*
- b) egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok,*
- c) meghatározottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén,*
- d) átlátható a humánerőforrás-kezelés.*

A kontrollkörnyezet adja meg a vezetés egész szervezetre kiható hozzáállását, tudatosságát, intézkedéseit. A kontrollkörnyezet többek között magában foglalja a vezetés cselekedeteit, az általa megfogalmazott normákat és viszonyulását a kontrollhoz. Átfogóan hat arra, hogyan alakítják ki a stratégiát és célokat, a kontrolltevékenységeket. A kontrollkörnyezet meghatározza az intézmény alapszellemét, az intézményi kultúrát, az etikai elvárásokat, amelyek megfelelő kommunikációja és megtartása révén azok beépülnek a szervezetbe, befolyásolva ezzel a munkatársak kontrolltudatosságát. A kontrollkörnyezet összetevői képezik a belső kontrollrendszer alapját, s magukban foglalják a szervezet működtetésének

<sup>16</sup> A kontrollkörnyezetet szoft kontroll összetevőknek is nevezik - Merétei-Vida Zsolt: Belső kontrollrendszer különböző felfogások tükrében 93.o.

elveit és kereteit. A kontrollkörnyezet befolyásolja a rendszer felépítését, a hatáskörök és felelősségek kijelölését, az információátadás szervezettségét, a belső kommunikáció működését, a vezetés hozzáértés iránti elkötelezettségét és az emberi erőforrások minőségét, a monitoring rendszer működtetését, a belső ellenőrzés kialakítását. A kontrollkörnyezet minősége alapvető mértékben meghatározza, hogy a rendszeren belül hogyan érvényesülnek a kontrolleljárások. Ha gyenge a kontrollkörnyezet, nem valószínű, hogy a kontrolleljárások eredményesen működnek.

A megfelelően kialakított belső kontrollrendszer egyértelművé teszi a felelősségi viszonyokat, tartalmazza a folyamatleírásokat, az ellenőrzési nyomvonalat, kialakítása és működése az intézményi stratégiával, az alapító okirattal, az SZMSZ-szel és az ügyrenddel koherens irányítási, szabályozási és ellenőrzési rendszert alkot.

#### **5.1.1. Kontrollkörnyezet elemei**

A kontrollkörnyezet jogszabály szerinti elemei lényegében azonosak a standardban megfogalmazottakkal, csupán sorrendi eltérés mutatkozik, hogy ez utóbbi az első helyen emeli ki a tisztesség és az etikai értékek kommunikálását. Ez a megfogalmazás az aktív vezetői példamutatás fontosságát fejezi ki. Meg kell jegyezni, hogy a kormányrendelet pedig – igaz az alkotó elemek közül utolsónak - kifejezetten az integritás követelményeit fogalmazza meg, mely szerint érvényre kell juttatni a költségvetési szerv működésében a szakmai felkészültség, a pártatlanság és elfogulatlanság, az erkölcsi feddhetetlenség értékeit, valamint biztosítani a közérdekek előtérbe helyezését az egyéni érdekekkel szemben.

Rendszerszemléletű megközelítésben az integritás szemlélet, a korrupció megelőzés kontrollkörnyezetbe építésének alapfeltételét képezi a vonatkozó stratégia kidolgozása. Ezen túlmenően súlyponti kérdés az integritás szemléletet, valamint a korrupció megelőzést támogató humánpolitikai gyakorlat feltételeinek a megteremtése, továbbá az ellenőrzési nyomvonal és a szabálytalanságok nyilvántartásának integritás szempontú korszerűsítése.

##### **5.1.1.1. Integritás és korrupció megelőzési stratégia kialakítása**

Az ÁSZ Integritás adatfelvétele szerint ma még messze nem általános, hogy az intézményi stratégiai tervek célul tűznék ki a szervezeti kultúra javításának, az integritásszemlélet fejlesztésének és a korrupció elleni fellépés kérdéskörét. A

jelenlegi szabályozás éves intézkedési tervek kidolgozását és azok teljesítéséről integritás jelentés készítését írja elő. Ezek a tapasztalatok, továbbá kockázatértékelések eredményei már lehetővé teszik stratégiai terv kidolgozását, melynek léte az integritás menedzsment, a korrupció megelőzés intézményi működésbe, a belső kontrollrendszerbe történő beépítési folyamatát nagymértékben elősegíti, és a folyamat végrehajtást egyben tudatosabbá is teszi.

A korrupció megelőzés stratégiai kérdésként való kezelése a megvalósításához szükséges folyamatok, feladatok, továbbá a nyomon követés egymásra épülő belső szabályzatokban való rögzítését is megkerülhetetlenné teszi. Az integritással, a korrupció megelőzéssel kapcsolatos felelősségek, kontrollpontok, beszámolási kötelezettségek mindenbe beépülnek az alapító okirattól kezdve a szabályzatokon keresztül az útmutatókig.

#### **5.1.1.2. Integritás, etika, szervezeti kultúra**

Az intézményi kultúra, az integritás, a korrupció megelőzés szempontjából különös jelentősége van az etikai értékeknek, a feddhetetlenségnek. A közsférában alkalmazott személyi állomány minőségét szolgálják a humánerőforrás gazdálkodásban kialakított és gyakorolt eljárásrendek (pályázat kiírása a betöltendő munkakörre, erkölcsi bizonyítvány szükségessége, benyújtott dokumentumok hitelességének ellenőrzése, állásinterjú, felvételi bizottság), foglalkoztatást megelőző értékelések (tudásfelmérés, szükséges képességek, kompetenciák), vagy nyilatkozattétel a gazdasági érdekeltségekről az összeférhetetlenség kizárása érdekében. A már állományban lévők személyi integritását erősíti az etikai szabályzat, az ajándékok, a meghívások elfogadásának szabályozása, a „négy szem elve” gyakorlat oktatása és alkalmazása.

A korrupció megelőzése szempontjából azonban nem csupán a belső szabályozottságnak és a speciális intézkedéseknek van jelentősége, hanem a korrupcióval kapcsolatos külső és belső bejelentő, a közérdekű panaszokat kezelő rendszerek kiépítésének és működtetésének, valamint a szervezeten belüli bejelentők védelme biztosításának is.

#### **5.1.1.3. Ellenőrzési nyomvonal**

Az ellenőrzési nyomvonal célja, hogy áttekintést adjon a vezetőknek, a folyamatgazdáknak (kockázathordozóknak), a folyamatban résztvevő munkatársaknak, a belső és a külső ellenőröknek az intézmény működési folyamatairól azok tartalmáról, jogszabályi alapjáról, a felelősökről, a

kontrollpontokról, a beavatkozásra jogosultokról. Ennek érdekében az ellenőrzési nyomvonal szöveges, táblázatos, vagy folyamatábra formában tartalmazza az intézményi folyamatok, tevékenységek előzőekben felsorolt jellemzőit, a hozzájuk tartozó információs szinteket, kapcsolatokat lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését. A jól elkészített ellenőrzési nyomvonal segítségével feltérképezhető a szervezet összes folyamatában rejlő működési kockázat. Az ellenőrzési nyomvonal lényegében egy standard, amely alapján megállapíthatók valamennyi folyamatban a felelősök és az ellenőrzési pontok. A jól kiépített nyomvonal elősegíti, támogatja a koordinációt. Az ellenőrzési nyomvonal kialakításának első lépése a folyamatok és a folyamatgazdák azonosítása.

#### **5.1.1.4. Szabálytalanságok nyilvántartása**

Minden vezetőnek meg kell határoznia az általa vezetett területre vonatkozó jogszabályok, belső szabályzatok előírásainak és a – helyi tapasztalatok figyelembevételével – a lehetséges szabálytalanságok körét, csoportjait, azok minősítését. Szabálytalanságokat szándékosan és gondatlanságból is el lehet követni. A szándékos szabálytalanság súlyosabb, hiszen az elkövető tudatosan, többnyire valamilyen előny megszerzése érdekében követi azt el (korrupció, csalás, sikkasztás, vesztegetés, félrevezetés, tudatos károkozás). Ugyanakkor a gondatlanságból bekövetkezett szabálytalanság a véletlen, a figyelmetlenség, a hanyagul végzett munka miatt következik be.

A költségvetési szervezet vezetésének gondoskodnia kell a szabálytalanságok bekövetkezésének megakadályozásáról, előfordulásuk mérsékléséről. Ezért szabálytalanságkezelési szabályzatot kell készíteni és azt a gyakorlatban is alkalmazni kell a szabálytalanságok időbeni feltárása és a szükséges intézkedések megtétele érdekében. A szabálytalanságkezelés a bekövetkezés valószínűségének csökkentést illetve bekövetkezés esetén a helyreállítás elősegítését és a felelősség érvényesítést szolgálja. A szabálytalanságokat szervezeti és személyi tényezők egyaránt kiválthatnak. A szervezeti tényezők miatt bekövetkezett szabálytalanságok a vezetők nem megfelelő magatartásából származnak, mulasztásuk a belső szabályozottság, a működési rend hiányosságaiaként jelennek meg, lehetővé téve a szabálytalanság elkövetését. A jelentősebb szervezeti tényezők – a teljesség igénye nélkül – a következők: megelőzési stratégia hiánya, belső kontrollok hiánya, információ hiány, fluktuáció. A szabálytalanság személyi tényezők miatt is

bekövetkezhet: általános és/vagy speciális szakmai ismeretek hiánya, önkontroll hiánya, pénzügyi problémák.

A kockázatok és különösen a korrupciós kockázatok kezelésének szabályozása a kontrollkörnyezet egyik súlyponti elemét képezi, melynek kialakításával és alkalmazásával kapcsolatos ismereteket a „Korrupciós kockázat elemzés és Integritás jelentés készítése” modul tartalmazza.

Az Állami Számvevőszék 2012.évi ellenőrzése<sup>17</sup> során a legmagasabb megfeleléségi szintet a kontrollkörnyezet érte el, amelyet a szervezeti struktúra, a belső szabályozottság és a humánerőforrás kezelés minősítése alapján határoztak meg. Az intézmények szervezeti struktúrája, a felelősségi, hatásköri viszonyok és a feladatok meghatározása, valamint a belső szabályzatok a jogszabályoknak és a belső kontroll standardoknak megfeleltek. A ... közbeszerzés és az információ biztonság szabályozása terén még mutatkoztak hiányosságok. Erre utal, hogy a közbeszerzési szabályzatok közel háromnegyede nem határozta meg a közbeszerzés teljes folyamatát lefedő, azok ellenőrzését támogató, átfogó eljárásokat és az azokat támogató egyéb dokumentumokat, nyomon-követési listákat. Az informatikai szabályzatok az intézmények ötödénél nem rendelkeztek működésfolytonossági vagy katasztrófa-elhárítási tervvel.<sup>18</sup>

## 5.2. Kockázatkezelés<sup>19</sup> (megelőzésen alapuló kockázatkezelés)

*A Bkr. 7.§(1) szerint a költségvetési szerv vezetője köteles kockázatkezelési rendszert működtetni, melynek során fel kell mérni és meg kell állapítani a költségvetési szerv tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatokat, valamint meg kell határozni az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítésének folyamatos nyomon követésének módját. A költségvetési szerv vezetője köteles a kockázati tényezők figyelembevételével kockázatelemzést végezni és kockázatkezelési rendszert működtetni. A kockázatelemzés során fel kell mérni és meg kell állapítani a költségvetési szerv tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatokat. A kockázatkezelés keretében meg kell határozni az egyes kockázatokkal kapcsolatos intézkedéseket és megtételük módját.*

A kockázat annak valószínűségét jelenti, hogy egy vagy több esemény, vagy intézkedés nem kívánt módon befolyásolja a rendszer működését, céljainak megvalósulását. A kockázatkezelés a szervezet átfogó céljait veszélyeztető külső és belső tényezők, tevékenységek, folyamatok, műveletek azonosítása és kihatásainak elemzése, valamint kezelésükre, közömbösítésükre adott válaszok ismétlődő

<sup>17</sup> Az ellenőrzés a 25 legfontosabb központi költségvetési szervre és 11 fejezetnél a fejezeti kezelésű előirányzatokra (pályázat útján elnyerhető források) terjedt ki

<sup>18</sup> ÁSZ (2012/b) 12-16. o.

<sup>19</sup> A belső kontrollrendszerben használt kockázatkezelés gyűjtőfogalom, mely magában foglalja a kockázatok azonosítását, elemzését, értékelését, kelését és az egész folyamat ismétlődő felülvizsgálatát

folyamata. A kockázatok értékelése végül kevés számú kulcsfontosságú kockázat kiválasztását eredményezi.

Az integritás szemlélet, a korrupció megelőzés a kialakult gyakorlattól eltérő kockázatkezelési módszerek alkalmazását igényli, melynek elemei az integritáson és a megelőzésen alapuló megközelítés, a konkrét kockázat helyett a kockázati területre koncentráció.

Minden szervezet működésében vannak olyan kritikus faktorok (adottságok, működési mód, feladatkör), amelyek gyengesége, azaz a szervezeti integritás sérülése kedvező környezetet, illetve lehetőségeket biztosít a korrupció számára. Amennyiben viszont az integritás egyes összetevői érvényesülnek egy szervezet működésében, akkor feltételezhető, hogy sokkal kevésbé fordul elő intézményi korrupció. Ebből következik, hogy ha megerősítik azokat az intézményi sajátosságokat, faktorokat, amelyek biztosítják, illetve növelik egy szervezet integritását (vagyis védettségét a külső és belső kedvezőtlen befolyásoktól), akkor a korrupciós magatartásmódok esélye és károkozó képessége csökkenthető, vagyis van lehetőség a korrupció megelőzésére.

A kockázatkezelések jellemzően a múltba összpontosítanak és a már bekövetkezett események, kockázatok alapján vonnak le következtetéseket, tesznek javaslatokat. A megelőzésen alapuló, hatékony kockázatkezelés kulcsa azonban a kockázatok bekövetkezésének megakadályozása, kivédése. A cél olyan kockázati tényezők kiválasztása, amelyek segítségével azonosíthatók a potenciálisan magas kockázatú területek, és feltárhatók a valószínű problémák azok bekövetkezése előtt. A kockázatelemzés során éppen azokat a tényezőket kell azonosítani, amelyek megváltoztatása a korrupció kockázati kitettség mérsékléséhez, vagy megszüntetéséhez vezet.

A konkrét kockázatok pontosan definiált nem kívánatos események, amelyek a cselekvő személy, a cselekmény, a hely, az idő, valamint az okozott kár ismertetésével írhatók körül. A veszélyeztetettség ennél elvontabban határozható meg, és azokra a területekre vonatkoztatható, ahol nagyobb valószínűséggel léphetnek fel a kockázatok. Azért érdemes a veszélyeztetett területeket a kockázatkezelés középpontjába állítani, mert megismerésük segíthet a felmerülő

problémák azonosításában és megoldásában anélkül, hogy az összes lehetséges kockázatot részletesen meghatároznánk.

A megelőzésen alapuló kockázatkezelési rendszer ciklikus folyamat, melynek részei: az azonosítás, az elemzés, az értékelés, a kezelés és a monitorozás, felülvizsgálat, vagyis a folyamatos javítás.

### **5.2.1. Kockázatok azonosítása (Mi fordulhat elő, hol, miért és hogyan?)**

Az integritás-alapú szervezeti kultúrára az egyik legsúlyosabb veszélyt a korrupciós kockázatok – illetve azok realizálódása – jelenti. A korrupciós cselekmények szándékos szabálytalanságok. A különböző típusú és feladatkörű szervezeteknek eltérő típusú korrupciós kockázatokkal kell szembenéznük, amelyeknek mind a kihatása, mind pedig a bekövetkezésük valószínűsége és így a várható károk mértéke is különböző. Fontos, hogy ne maradjanak olyan területek, amelyek a kockázatok szempontjából lehetséges veszélyforrásnak tekinthetők.

Az ellenőrzési nyomvonal, a szabálytalanságok nyilvántartása, önértékelés (részleteiben később) alapján felmérhető a veszélyeztetettség, vagyis megállapító, hogy a szervezet mely területeken van kitéve az integritással kapcsolatos szabálysértések veszélyének, a korrupciós kockázatoknak. Az eljárás során a kockázati területek mellett a kockázathordozók (szervezetek, személyek) azonosítása is megtörténik. A kockázatazonosítás célja mind teljesebb körű kockázati lista összeállítása az integritás és korrupció megelőzés célkitűzéseit veszélyeztető tényezőkről. A kockázati területek feltárásában a hasonló intézményeknél előforduló típus kockázatok (benchmarking), a saját intézménynél a belső ellenőrzés, a külső ellenőrzés megállapításaiból, az erre a célra szervezett önértékelés, az ÁSZ Integritás projekt keretében kitöltött adatokból és indexekből lehet kiindulni.

A jelentős kockázatok gyakran kapcsolódnak jelentős, nem rutinszerű ügyletekhez, vagy megítéléstől függő ügyekhez. A nem rutinszerű ügyletek azok, amelyek vagy a méretük, vagy a jellegük miatt szokatlanok, és amelyek ebből kifolyólag nem gyakran fordulnak elő. Ilyenek lehetnek többek között pl. nagy összegű pályázati pénz felhasználása, jelentős összegű közbeszerzés lebonyolítása, szakértői tevékenység igénybevétele. Az ÁSZ Integritás felmérés során gyakran elfordult kockázati

területek: nagy összegű pályázati forrás, nagy összegű közbeszerzés az intézményi összes bevételhez képest, vagyongazdálkodás (ingatlan bérbeadás, értékpapírok, koncessziók). A közszolgáltatások terén szintén komoly korrupciós kockázatot jelent, a hatósági tevékenység, ha az intézmény szolgáltatás kapacitását tartósan és jelentős mértékben meghaladja a kereslet, saját hatáskörben megállapított díjakkal kapcsolatos méltányosság gyakorlása, engedélyezési tevékenységek, a szolgáltatás csak „sorban állással” érhető el, külső szakértők alkalmazása.<sup>20</sup>

### **5.2.2. Kockázatelemzés (Mi a valószínűsége és lehetséges hatása?)**

A lehetséges kiváltó ok/okok és a kiváltott illetve várható hatások és azok valószínűsége alapján készül az elemzés. A kockázatelemzés során a kockázatokat kiváltó eseményeket, okokat kell feltárni, mert ezeket kell kezelni ugyanis, ezáltal akadályozható meg a kockázatok bekövetkezése, illetve mérsékelhető azok kihatása. A kockázatokat attól függetlenül be kell azonosítani, hogy azok forrására a szervezet alkalmaz-e kontrollt, vagyis a nem nyilvánvaló kockázati forrásokat és okokat is fel kell tárni.

Az ÁSZ Integritás felmérésének (4 év adatai állnak rendelkezésre) tapasztalatai szerint a közszféra intézményeinél a humánpolitika, a szolgáltatások nyújtása, a pénzfelhasználás és a vagyon gazdálkodás területén is kimutathatók kockázatos területek. Az intézményeknél a jelentős fluktuáció, egyes szolgáltatások esetében a kínálat messze elmarad a kereslettől, a szervezetek még mindig nem készültek fel az éves pénzforgalmukban jelentős nagyságrendet képviselő, időnként azt meghaladó uniós források szabályos felhasználására (szabályos közbeszerzések lebonyolítása és a beszerzett, beruházással létrehozott objektumok szerződés szerinti minőségének ellenőrzésére, vagyis a szakmai teljesítményértékelésre). Az intézmények alap- és funkcionális tevékenységeik ellátásában igen jelentős szerepet tölt be a magánszféra vagy beszállítóként, vagy kiszervezés révén (jogszabályalkotás, uniós pályázatok előkészítése, közbeszerzések lebonyolítása, belső ellenőrzés) ugyanakkor az alkalmazás feltételeit a szervezetek töredéke szabályozza. Ritkán érvényesítik a pályázatok lebonyolításában, a teljesítések igazolásában résztvevő munkatársaik, vezetőik összeférhetetlenségére vonatkozó

---

<sup>20</sup> ÁSZ (2013, 2014)



elvárásokat. Alig működtetnek a korrupciómentes forrásfelhasználást biztosító kontrollokat.<sup>21</sup>

### 5.2.3. Kockázatok értékelése (Mik a prioritások?)

A kockázatértékelés célja a kockázatok rangsorolása, mégpedig a bekövetkezésük valószínűségének, hatásuk nagyságrendje és kezelhetőségük függvényében, vagyis annak megállapítása, hogy melyek a legkockázatosabb területek, ahol intézkedéseket kell fogantatosítani. A kockázatértékelést lényegében kezelhetőségi vizsgálatnak lehet tekinteni. Meg kell vizsgálni, hogy a kiváló okokra, hatótényezőkre vonatkozó kontrollok léteznek-e és hatékonyan működnek-e. Ennek megítéléséhez az ellenőrzési nyomvonal és szabálytalanságok nyilvántartása ad információkat. A kezelhetőségre vonatkozó vizsgálat eredményeként átfogó képet kapunk a feltárt kockázatok jellegéről, illetve arról, hogy az egyes kockázati tényezőket milyen mértékben lehet, illetve kell kezelni. Az értékelés során azt is meg kell állapítani, hogy van-e, illetve megfelelő-e a védettség az egyes kockázatok ellen. Az értékelés során jelentős szerepet játszik a kockázatvállalási/kockázattűrési szint, amely azt fejezi ki, hogy milyen szintű kockázatokkal való szembenézésre felkészült a szervezet és hogy mennyire felkészült a kockázatok kezelésére. Ha jó kontrollrendszerrel rendelkezik, sokkal magasabb szintű kockázatokat visel el, mint gyenge kontrollrendszer esetén. A kockázatértékelés kulcsszerepet játszik a kezeléshez szükséges kontrolltevékenységek kiválasztásában. Az elemzést követően a korrupciós kockázatok prioritás szerinti sorba rendezésére kerül sor. A kockázatértékelésben mind szélesebb körben támaszkodnak az önértékelésre.

Kockázat önértékelés során az alulról felfelé irányuló megközelítés érvényesül. a módszer alkalmazását a Bkr. is javasolja, sőt a lebonyolítást támogató kérdéslista is rendelkezésre áll az NGM honlapján. Ezt a módszert alkalmazzák Hollandiában az un. SAINT modell keretében<sup>22</sup> Az önértékelés elvégezhető kérdőíves adatfelvétellel, vagy egy jól előkészített kockázatértékelő workshop eredményeinek felhasználásával. A két megközelítési mód nem zárja ki kölcsönösen egymást, a kockázatértékelési folyamat támogatása a felülről lefelé és alulról felfelé történő vizsgálatok eredményeivel kívánatos mind a szervezet szintjén, mind az egyes tevékenységek esetében jelentkező kockázatok azonosításához. Alapos szakmai felkészülést, szervezési előkészítést igényel az önértékelési workshop forgatókönyvének elkészítése és maga a lebonyolítás és arról vezetői tájékoztató készítése. (Ennek részleteire más tananyagok kitérnek).

<sup>21</sup> ÁSZ (2013,2014)

<sup>22</sup> Lásd erről bővebben: <http://www.courtofaudit.nl/english/Publications/Topics/IntoSAINT>

#### **5.2.4. Kockázatok kezelése (Mit csináljunk?)**

A kockázatkezelés célja az értékelt, rangsorolt kockázatok kockázati tényezőinek kezelésére alkalmas kontrollok meghatározása, vagy a már meglévők módosítása. A kulcsfontosságú kockázatok kezelésére kell koncentrálni, a kontrollok meghatározása mellett a kockázathordozó munkatársakkal és vezetőikkel kommunikálni a lehetséges megoldásokról. A kezelhetőségi vizsgálat és a hatásválószínűség vizsgálat alapján lehet dönteni arról, hogy mely kockázatok kerüljenek az ellenőrzési nyomvonalba. A kockázatok kezelésének módját minden egyes kockázat esetében külön kell meghatározni.

A kezelés hagyományos módszerei közül az áthárítás, megosztás nem jöhet szóba, hanem a kockázatok megelőzésére és mérséklésére kell koncentrálni. Az általános gyakorlat szerint vannak olyan kockázatok, amelyeket csak úgy lehet kezelni, ha az adott tevékenységet beszüntetjük. A közsférában a tevékenységek megszüntetésének lehetősége a magánszférával összehasonlítva esetenként korlátozott (lehetetlen). Számos tevékenységet azért végez a kormányzat, mert a vele járó kockázatok olyan magasak, hogy nincs más mód arra, hogy a közérdeket szolgáló cél, eredmény elérhető legyen (nincs más, aki felvállalná a kockázatokat).

Az ÁSZ 2012. évi ellenőrzése során az ellenőrzött költségvetési szerveknél a kockázatkezelés a második legalacsonyabb megfelelőségi szintet elérő kontrollpillér volt. A kockázatkezelési tevékenység szabályozásáról az intézmények nem gondoskodtak teljes körűen és a gyakorlati alkalmazásban is voltak hiányosságok. A hiányosságokhoz hozzájárult, hogy nem értékelték a csalás, korrupció kockázatát, az elfogadható kockázati szintet, a kockázati reakciót és a válaszintézkedéseket sem határozták meg.<sup>23</sup>

#### **5.2.5. Ellenőrzés és felülvizsgálat (Jól csináljuk?)**

A szervezet kockázatprofilját és az ahhoz illeszkedő kontrollokat rendszeresen felül kell vizsgálni, és újra értékelni, hogy a kockázatprofil továbbra is érvényes legyen, a válaszok továbbra is a kockázatokra irányulnak, arányosak azokkal, és a kockázatmérséklő kontrollok továbbra is hatékonyak.

A kockázatok kezelésére hozott döntések rendszeres felülvizsgálatának vezetési folyamatba be kell épülnie. Emellett az „azonosítás – elemzés – értékelés – kezelés” folyamatot – kell alkalmazni a váratlan, korábban nem tapasztalt tranzakciók, folyamatok jelentkezése esetében. Ezt a tevékenységet a monitoring és belső

---

<sup>23</sup> ÁSZ (2012/b) 12-16. o.

ellenőrzés látja el, feladatuk és működésük jellemzőit a következő fejezetek tartalmazzák.

Nem valószínű, hogy kis intézmények rendelkeznek teljes részletességgel kialakított kockázatkezelési folyamattal. Ilyen szervezeteknél a vezetés a kockázatokat a tevékenységekben, munkafolyamatokban való közvetlen személyes részvételen keresztül azonosítja. A kis intézményeknél a közvetlen vezetői megítélés esetén a szubjektív elemek dominálnak, háttérbe szorulnak olyan megelőző kontrollok, mint a négy szem elve, a rotáció. Megnövekedett szerepe van a vezetői példamutatásnak, ugyanakkor nagy a veszélye a szubjektív megítélésnek.

## 6. Kontrolltevékenységek

*A Bkr.8.§ (1) szerint a költségvetési szerv vezetője köteles a szervezeten belül kontrolltevékenységeket kialakítani, melyek biztosítják a kockázatok kezelését, hozzájárulnak a szervezet céljainak eléréséhez.*

*A költségvetési szerv vezetője köteles a költségvetési szerv belső szabályzataiban a felelősségi körök meghatározásával legalább az alábbiakat szabályozni:*

- a) engedélyezési, jóváhagyási és kontrolleljárások,*
- b) a dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférés,*
- c) beszámolási eljárások.*

A kontrolltevékenységek azok az elvek (politikák), eljárások és mechanizmusok, amelyeket a kockázatok meghatározása és a szervezet céljainak elérése érdekében alakítanak ki, és hajtanak végre. Az intézményi folyamatokba, rendszerekbe olyan kontrollokat kell beépíteni és működtetni, amelyek képesek jelezni, megelőzni a kockázatok előfordulását, vagy a bekövetkezés esetén annak hatását mérsékelni, esetleg teljes mértékben közömbösíteni. A kontrollok magukban foglalhatják többek között az engedélyezési és jóváhagyási eljárásokat, a kulcsszerepet képező beosztások elhatárolását, szétválasztását, a vagyonelemekhez és számviteli nyilvántartásokhoz való fizikai hozzáférést. Minden szervezet sajátos célokkal, folyamatokkal és kockázatokkal rendelkezik, ezért a kontrolltevékenységek is szervezet specifikusak. A kontrolltevékenységek átszövik az egész szervezetet, annak minden szintjét és minden funkcióját. Magukban foglalják a különböző megelőző és feltáró kontrollok egész sorát, a kockázat megelőzésre tekintettel a tanulmány csak a megelőző kontrollok néhány jellemzőjét mutatja be.

- Engedélyezési és jóváhagyási eljárások

A tranzakciók és események engedélyezését és végrehajtását a munkatársak csak felhatalmazottságuk keretein belül teljesíthetik. Az engedélyezés a fő eszköz annak biztosítására, hogy csak a vezetés szándékának megfelelő, indokolt tranzakciókat és eseményeket kezdeményezzenek.

- Feladatkörök elhatárolása (engedélyezés, feldolgozás, nyilvántartásba vétel, felülvizsgálat)

Ezeket a kontrollokat a hibák, veszteségek, hibás műveletek kockázatának megakadályozására alkalmazzák. A tranzakciók, vagy események fontos szakaszainak kontrollálása a feladatkörök és a felelőségek szisztematikus, több személyre, szervezetre történő szétosztásával biztosítható. Ezt a célt szolgálja többek között a négy szem eleve és a rotáció.

- Forrásokhoz és nyilvántartásokhoz való hozzáférés kontrolljai

Az eszközök, források védelmére alkalmazzák ezeket a kontrollokat. Ezért a hozzáférést azokra a felhatalmazott személyekre korlátozzák, akik elszámolási kötelezettséggel tartoznak a források megőrzéséért és/vagy felhasználásáért. A korlátozás foka a forrás sebezhetőségétől, vagy rendeltetés ellenes használat kockázatától függ.

- Műveletek, folyamatok és tevékenységek felülvizsgálata

A műveleteket, folyamatokat és tevékenységeket időnként felül kell vizsgálni annak biztosítása érdekében, hogy megfeleljenek a hatályban lévő szabályozásoknak, irányítási elveknek, eljárásrendeknek és a megváltozott körülményeknek. A szervezet tevékenységeinek az ilyen típusú felülvizsgálatát világosan meg kell különböztetni a belső kontroll monitoringjától.

- Felügyelet (feladatkör meghatározás, felülvizsgálat és jóváhagyás, útmutatás)

A hozzáértő felügyelet segítséget nyújt a kontroll célok eléréséhez. Egy munkatárs feladatkörének meghatározása, munkájának felülvizsgálata és jóváhagyása feloleli a következőket: a feladatkör, a felelőség és beszámolási kötelezettségek meghatározása és közzlése; munkavégzés időszakonkénti felülvizsgálata; a munka jóváhagyása (igazolása) a kritikus pontokon.

- Teljesítmény vizsgálata

A teljesítményt a meghatározott normákkal (standardokkal) összevetve rendszeresen értékelni kell a hatékonyság és eredményesség szempontjából. Amennyiben a teljesítés nem felel meg a meghatározott céloknak, vagy normáknak (standardoknak), az adott folyamatokat és tevékenységeket felül kell vizsgálni a szükséges javítások érdekében. A személyes teljesítményértékelés ösztönző hatását növeli, ha annak anyagi következményei is vannak.

A kockázatok kezelésére célzott, azok sajátosságaira hatni képes kontrollokat kell alkalmazni. Nem várható jobb eredmény a kontrollok tömegének bevetésétől, a túlszabályozottság mivel lassítja a munkát, ösztönözhet a kontrollok megkerülésére.

Éppen ezért az úgynevezett kulcskontrollokat célszerű alkalmazni. A kulcskontrollok főbb sajátosságai:

- megelőzik, illetve feltárják a lényeges hibákat,
- biztosítják más kontrollok (egy vagy több) működési hibájának feltárását kiküszöbölését,
- legalább két, vagy több működési hiba ellen biztosítanak védelmet,
- ellenőrizhetőek, azaz megbizonyosodhatunk helyes működésükről.

A kontrollok működése során mindig figyelemmel kell lenni a kontrollok eredményességét akadályozó tényezőkre:

- az ellenőrzési pontok vagy folyamatok szándékos vagy véletlen figyelmen kívül hagyása,
- az ellenőrzési pontok, folyamatok alkalmazása során történt emberi hibák,
- normál működéstől való eltérés (felelős távolléte, különösen leterhelt időszakok),
- a szokásostól eltérő méretű, jellegű tranzakciók,
- változások, vagy nem szokványos eljárások miatti hiba,
- a kontrollok vezetői szintű „felülírása”.

Felmerül a kérdés, mi különbözteti meg az integritáskontrollokat a belső kontrolloktól, ha mindkét kontrollrendszer célját a szervezet szabályos működése képezi. Ehhez meg kell vizsgálni a belső kontrollrendszer és az integritás irányítási rendszer viszonyát és eszközeinek azonosságát és különbségét egyaránt.<sup>24</sup> A 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet szerint a „integritásirányítási rendszer: a vezetési és irányítási rendszernek a szervezet integritásának biztosítására irányuló, a belső kontrollrendszerbe illeszkedő funkcionális alrendszere.”

Egyrészt azonosítani kell, hogy melyek az integritásirányításnak a belső kontrollrendszerbe illeszkedő és azzal azonos módon kezelhető elemei, másrészt azonosítani és elemezni szükséges az integritás irányítási rendszer és az integritás kontrollok azon elemeit, amelyek nem részei a belső kontrollrendszernek. Az integritásirányítás nemcsak „kemény”, hanem „puha” eszközökkel/kontrollokkal is dolgozik. Éppen emiatt az integritás tanácsadónak a belső kontrollrendszerben alkalmazott eszközök, a szabályossági kontrollok (kemény kontrollok) mellett más eszközöket is kell alkalmaznia: ezek az ún. puha kontrollok (az értékek és vezérlő elvek) és ezek intézményi követése. Az integritáskontrolloknak behatárolható három olyan csoportja van, amelyek működése már nemcsak szabályosságot, hanem integritást is szolgálja. Ezek:

- a kötelező szabályozási szintnél szigorúbb belső szabályok (a jogszabályban előírtnál kisebb összegű közbeszerzésnél is bekérnek több ajánlatot),
- olyan kötelezően végrehajtandó belső szabályok, amelyeknek az alkalmazását jogszabály nem írja elő (külső szakértőre is kiterjesztik az összeférhetlenségi követelményeket),
- a dolgozók önkéntes normakövetését feltételező kontrollok (kódexek, nyilatkozatok, programok, képzések stb.).

---

<sup>24</sup> Pulay Gyula (2014) 151-166.o.

Kis szervezetekben túl kevés az alkalmazott ahhoz, hogy a feladatkörök elhatárolása teljességgel megvalósítható legyen. Ilyen esetekben a vezetésnek különösen ügyelnie kell a kockázatokra, és gondoskodnia kell a hiányzó kontrollok helyettesítéséről (kompenzálásáról). Kis intézményeknél a kontroll figyelemmel kísérése a vezetőnek/vezetésnek a tevékenységekben való intenzív részvétele során valósul meg, ezért ezeknél a szervezeteknél bizonyos kontrolltevékenységek nem relevánsak a vezetés által alkalmazott kontrollok miatt. Például a vezetés egyedüli jogosultsága (jelentős beszerzések a jóváhagyása) a fontos ügyletek kontrollját biztosíthatja, csökkentve vagy megszüntetve részletesebb kontrolltevékenységek szükségességét. Ugyanakkor a kontrollok felülírásnak veszélye fennáll.

Az ÁSZ 2012. évi ellenőrzése megfelelőnek minősítette az ellenőrzésbe bevont intézmények kontrolltevékenységét, vagyis a szabályos működést biztosító intézkedések meghozatalát és azok betartását. A gazdálkodásban a négy szem elve érvényesült, a feladat- és hatáskörök szétválasztása megtörtént. Legnagyobb hiányosság a közbeszerzések ellenőrzése területén volt tapasztalható, ahol a kontrollok működését nem támogatták megfelelően az ellenőrzési listák.<sup>25</sup>

## 7. Információ és kommunikáció

*A Bkr. 8.§ (1) szerint a költségvetési szerv vezetője köteles olyan rendszereket kialakítani és működtetni, melyek biztosítják, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljuttatnak az illetékes szervezethez, szervezeti egységhez, illetve személyhez. Az információs rendszerek keretében a beszámolási rendszereket úgy kell működtetni, hogy azok hatékonyak, megbízhatóak és pontosak legyenek, a beszámolási szintek, határidők és módok világosan meg legyenek határozva.*

Az információ és kommunikáció nélkülözhetetlen az összes kontroll célok megvalósításához.

### 7.1. Információ

A szervezet teljesítményével kapcsolatos információ és kommunikáció ad lehetőséget a műveletek szabályszerűségének, etikusságának, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének értékelésére. A vezetés döntéseinek hatékonyságát befolyásolja az információ minősége, amelynek megfelelőnek, időben rendelkezésre állónak, aktuálisnak, pontosnak és elérhetőnek kell lennie, ugyanilyenek kell lennie munkatársak feladatellátására vonatkozó információknak is.

### 7.2. Kommunikáció

A hatékony kommunikáció lefelé, horizontálisan és felfelé irányuló információ áramoltatást jelent a szervezetben, annak minden részében és teljes struktúrájában.

<sup>25</sup> ÁSZ (2012/b) 12-16.o

Minden alkalmazottnak tisztában kell lennie saját szerepével a belső kontrollrendszerben, valamint azzal, hogy saját tevékenysége hogyan viszonyul mások munkájához. Az egyik legkritikusabb kommunikációs csatorna a vezetés és az alkalmazottak közötti kommunikáció. Különös jelentősége van a kockázathordozó munkatársak és szervezetek és a vezetés közötti kommunikációnak. A vezetésnek naprakész információval kell rendelkeznie a teljesítményekről, fejlődésről, kockázatokról és a belső kontroll működéséről, valamint más vonatkozó eseményekről és kérdésekről.

Az alkalmazottak tudomására kell hozni a szervezet kockázatterzékenységét és kockázattűrő képességét, fel kell hívni a figyelmüket a szerepükre és felelősségükre a belső kontroll elemeinek működtetése és támogatása vonatkozásában. A belső és külső kommunikáció révén megszerzett információ (input) alapján a vezetésnek végre kell hajtania a szükséges műveleteket, és időben gondoskodnia kell annak nyomon követéséről.

Az integritás tanácsadó akkor tudja eredményesen végezni a munkáját, ha biztosított bekapcsolódása az intézményi információs rendszerbe, vonatkozik ez a feladatellátáshoz szükséges és az annak során keletkezett információkra, valamint a vertikális és a horizontális információkra egyaránt. Információval kell rendelkeznie arról, hogy megtörténik-e a hatáskörébe tartozó incidensek regisztrálása és azokról a vezetés tájékoztatása. Kezdeményeznie kell a hatáskörébe tartozó szabályzatok integritásra és a korrupció megelőzésre vonatkozó kiegészítését, a hatáskörébe tartozó megelőző kontrollok kialakítását. Az ellenőrzési nyomvonal ismeretében, a szabálytalanságok elemzése, értékelése alapján javaslatot tesz a szükséges intézkedésre, megelőző kontrollok beiktatására. Hasonlóképpen a belső ellenőrzési jelentésekből tájékozódik arról, hogy a belső kontrollrendszer, mely területeinek fejlesztésével mérsékelhetők a korrupciós veszélyek és megtörténtek-e az ellenőrzések, a monitoring jelentések alapján szükséges intézkedések. A bejelentések kezelésével kapcsolatos információs gyakorlat kialakításában is kezdeményező szerepet kell betöltenie.

Az ÁSZ 2012. évi ellenőrzése szerint az ellenőrzött intézményeknél az információ és kommunikáció volt a második legmagasabb megfelelési szintű kontrollpillér. A belső szabályzatok az információ átadásának formáját meghatározták, az alkalmazottak a munkavégzéshez szükséges információkhoz időben hozzájutottak, a szabályzatok rendelkezésre álltak. Hiányosságként értékelte az ellenőrzés azonban, hogy az ellenőrzött intézmények közel fele nem rendelkezett kommunikációs stratégiával, emellett néhány intézmény nem alakította ki a szabálytalanságok, korrupciógyanú-jelentés megfelelő eljárásrendjét.

## 8. Monitoring

*A Bkr. 10. § szerint a költségvetési szerv vezetője köteles kialakítani a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert, mely az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követésből, valamint az operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzésből áll.*

A monitoring a szervezeti célok megvalósításának folyamatát kíséri figyelemmel, és ennek során a legfontosabb tranzakciókról, tevékenységekről (együtt folyamatokról) rendszeresen, strukturált, döntéstámogató információkat szolgáltat. Kiépítése a vezetői feladatot és felelősséget jelent, az egész szervezetre ki kell terjednie, kockázati alapon működik és permanensen megújul. A monitoring célja, hogy biztosítsa a kontrolloknak a létrehozási szándék szerinti működését és annak módosítását a körülmények változása esetén, ehhez folyamatosan figyelemmel kell kísérni és értékelni kell (együtt: „monitoring”) a rendszert. A belső kontroll tevékenységeket egyértelműen meg kell különböztetni a szervezet tevékenységeinek, műveleteinek vizsgálatától. A monitoring rutintevékenységek, egyedi értékelések, vagy e kettő kombinációja révén valósul meg.

A folyamatos monitoring beépül a szervezet normális, ismétlődő működési tevékenységeibe. Magában foglalja a vezetés rendszeres felügyelet-ellátó tevékenységét, valamint más műveleteket, amelyeket az alkalmazottak hajtanak végre feladatkörük ellátása keretében. Végrehajtása folyamatosan, a történésekkel egy időben valósul meg, dinamikusan reagál a változó feltételekre, ezáltal hatékonyabb, mint a külön elvégzett értékelések. Miután a külön értékelésekre az incidenseket követően kerül sor, a folyamatos monitoringgal a problémák feltárása, azonosítása gyorsabban megtörténhet. A monitoringot végző személy maga is részt vesz az adott munkafolyamatban, vagy valamilyen felelőssége áll fenn azzal kapcsolatban és a munkafolyamatért felelős vezetőnek továbbítja az információt. A rendszer inputját képező adatok előállítására és továbbítására a munkafolyamatban



résztevő munkatársak feladata. Folyamatos monitoring esetében a vezetők naprakész információkkal kell rendelkeznie. Amennyiben magas kockázatú eseményről van szó pl. korrupció, vagy valamilyen szándékos szabálytalanság gyanúja áll fenn mindenképpen az adott folyamattól távol eső, független értékelőnek kell elvégeznie a szükséges vizsgálatot.

Az egyedi értékelések az operatív működéstől függetlenül valósulnak meg, az értékelő szervezetileg is elkülönül az értékelt folyamattól. Az értékelés végső címzettje az első számú vezető. Az egyedi értékelések gyakorisága és hatóköre elsősorban a kockázatértékeléstől és a folyamatos monitoring tevékenységek hatásosságától függ. A külön értékelések megvalósíthatóak önértékelés formájában, vagy a kontrollok kialakításának felülvizsgálata és közvetlen tesztelése révén is.

A monitoring során feltárt rendellenességeket jelenteni kell a döntési pozícióban lévő felettesnek. A belső kontroll hiányosságairól szóló információ megfelelő vezető számára történő biztosítása kritikus pontot képez. Kulcskontroll működésének monitoringja esetén a beszámolás magasabb szinten történik. A vezetők kötelesek kiértékelni a megállapításokat és meghatározni a megfelelő intézkedéseket. A megoldás folyamata a monitoring jelentéssel kezdődik, és csak akkor fejeződik be, amikor kijavították a hiányosságokat, vagy nem indokoltak a vezetői intézkedések.

A belső kontrollrendszer működéséről készített vezetői nyilatkozat elkészítéséhez közreadott NGM útmutató az önértékelés módszerét ajánlja. Egyes vélemények szerint az önértékelés legkevésbé tekinthető objektív értékelési formának, más vélemények szerint viszont jól előkészített önértékeléssel megbízható információk szerezhetők. Azt is meg kell jegyezni, hogy az önértékelés az abban résztvevőkben növeli a kontrolltudatosságot.

Mint ahogy belső kontrollrendszer működésnek értékelése önértékeléssel is elvégezhető, ugyanúgy végezhető önértékelés az integritás, a korrupció megelőzés helyzetéről. Amint azt a kormányrendelet előírja, az intézményeknél évente december 31-ig el kell mérni az integritás és korrupciós kockázatokat és ez alapján egyéves korrupció megelőzési intézkedési tervet kell készíteni a kockázatok kezelésére. A korrupció megelőzési intézkedési terv a kormányzati stratégiáról szóló 38/2012. (III.12.) kormányrendelet 15. alcíme szerinti intézményi munkaterv melléklete. Az éves korrupció megelőzési intézkedési terv végrehajtását és annak

eredményeit a hivatali szervezet vezetőjének a tárgyév december 31-éig nyilvános integritásjelentésben kell összefoglalnia. Mindkét dokumentum megalapozását jól előkészített és jól megszervezett önértékelési workshop nagymértékben támogathatja. Az integritás tanácsadó a workshop módszertani megalapozásával, előkészítésével elősegítheti, hogy az intézményi integritás és korrupció megelőzési kultúráról megalapozott információkhoz juthasson a vezetés.

Az ÁSZ 2012. évi ellenőrzése az ellenőrzésbe bevont intézményeknél legalacsonyabb megfelelési szintet a monitoring tevékenység érte el. Az intézmények között jelentős eltérések mutatkoztak. Az alacsony minősítést az okozta, hogy nem készítettek monitoring stratégiákat, nem működtették a monitoring rendszert, elmaradt a belső kontrollrendszerek önértékelése, a belső ellenőrzés nem vizsgálta a kontrollrendszert teljes körűen.<sup>26</sup>

### 8.1. Vezetői nyilatkozat a belső kontrollrendszer működéséről

*A Bkr. 10.§ (1) szerint költségvetési szerv vezetője köteles a rendelet 1. melléklet szerinti nyilatkozatban értékelni a költségvetési szerv belső kontrollrendszerének minőségét. A fejezetet irányító szerv vezetője a tárgyévet követő év április 30-áig megküldi az államháztartásért felelős miniszternek a saját szervezetére vonatkozó nyilatkozatot, valamint a fejezethez tartozó költségvetési szervek nyilatkozatai alapján összefoglaló jelentését az államháztartásért felelős miniszter által kiadott módszertannak megfelelően.*

A költségvetési szerv vezetőjének feladat és hatásköre, felelőssége mellett a követelményeknek való megfelelésről is nyilatkoznia kell a vezetői elszámoltathatósághoz tartozó nyilatkozat készítésével. Az éves költségvetési beszámolással egyidejűleg elkészítendő vezetői nyilatkozat a költségvetési szerv által – a jogszabályi előírásoknak megfelelően, kötelezően – működtetett vezetői beszámolási rendszeren alapul, melyet kiegészíthet az önellenőrzés módszere.

Az ÁSZ 2012. évi ellenőrzése szerint: A költségvetési szerv vezetői által tett nyilatkozatok a kontrollrendszerekre vonatkozó értékelések, – ideértve az egyes fejlesztendő területek megnevezését, és a fejlesztés irányát is – nem jelentenek kellő garanciát arra vonatkozóan, hogy a kontrollok megfelelően működnek. Ennek következtében ezek a nyilatkozatok nem töltik be szükséges mértékben funkciójukat.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> ÁSZ (2012/b) 12-16. o.

<sup>27</sup> ÁSZ (2012/b) 43. o.

## 9. Belső ellenőrzés

*Áht. 70. § (1) szerint a belső ellenőrzés kialakításáról, megfelelő működtetéséről és függetlenségének biztosításáról a költségvetési szerv vezetője köteles gondoskodni. A belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet tevékenységét a költségvetési szerv vezetőjének közvetlenül alárendelve végzi, jelentéseit közvetlenül a költségvetési szerv vezetőjének küldi meg.*

A monitoring rendszer külön részét képezi a független belső ellenőrzés, amely vizsgálataival, tanácsaival jelentős szerepet tölt be a belső kontrollrendszer fejlesztésében, hatékonyságának javításában, de nem visel elsődleges felelősséget a kialakítás és a működés tekintetében. Ma még a belső ellenőrzésnek nem képezi jogszabályilag meghatározott feladatát az integritás irányítási rendszer működésének ellenőrzése.

Az ÁSZ központi költségvetési intézményeknél és a helyi önkormányzatoknál végzett ellenőrzései alapján megállapította, hogy a belső ellenőrzés és a belső kontrollrendszer működésnek hatékonysága szorosan összefügg. Azoknál a szervezeteknél, amelyeknél a belső ellenőrzés nem működött megfelelően, ott a belső kontrollok kialakításában és működésében is hiányosságok mutathatók ki.

AZ ÁSZ 2012. évi ellenőrzése megállapította, hogy az ellenőrzésbe bevont költségvetési szerveknél a belső ellenőrzés szabályozottsága és működése megfelelő volt. Ugyanakkor ... az intézmények a belsőellenőrzési tevékenységük során nem, illetve nem kielégítő mértékben vizsgálták a belső kontrollrendszer kiépítését és működését, az erőforrásokkal – különös tekintettel a vagyonnal – való gazdálkodást, az elszámolásokat, beszámolókat megbízhatóságát. Az intézmények negyede külső erőforrással biztosította a belső ellenőrzési feladatok ellátását. Az intézmények zöme megfelelőnek ítélte a belső ellenőrzést végző szervezeti egységek ellenőri létszámát, amelynek ellentmond, hogy kapacitás hiányában nem végeztek el kiemelt fontosságú ellenőrzéseket. A belső ellenőrzési tevékenység erősítése azért is kívánatos, mert a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés megfelelése korrelációt mutat. Azon intézményeknél, ahol a belső ellenőrzési tevékenység nem működött megfelelően, ott a belső kontrollokban is hiányosságok voltak.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> ÁSZ (2012/b) 12-16. o.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Ákos Endre (2006): A közsféra belső kontrollrendszerének elvei (1-2.rész). Ellenőrzési Figyelő 2006. 1-2.szám.
- Állami Számvevőszék (2012/a): Jelentés a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés szabályszerűségének a zárszámadási ellenőrzésbe bevont intézményeknél lefolytatott ellenőrzésről. (1298), 2012. szeptember
- Állami Számvevőszék Projektiroda (2012/b): Javaslatok a korrupciós kockázatok kezelésére. Budapest 2012. március
- Állami Számvevőszék (2013): Összefoglaló tanulmány a 2013. évi Integritás felmérés eredményeiről. 2013. november
- Állami Számvevőszék (2014): Összefoglaló tanulmány a 2014. évi Integritás felmérés eredményeiről, 2014. október
- Benedek Mária Dr. (2014): Belső kontrollok és az integritás az önkormányzatoknál. Budapest 2014. december, Jó gyakorlatok szeminárium
- Dormán István Zoltán –Görgényi Gábor – Horváth Margit (2013): A belső kontrollrendszer működésének értékelése a központi költségvetésben. Pénzügyi Szemle 2013. 3. szám 200-219. o.
- INTOSAI (2014): Irányelvek a belső kontroll standardokhoz a közsférában ISSAI GOV 9100. <http://www.asz.hu/modszertan/iranyelvek-a-belső-kontroll-standardokhoz-a-kozsferaban-intosai-gov-9100/issai-9100.pdf>
- Ivanyos János – Roóz József (2012): Új megközelítés a közsféra belső kontrollrendszerének értékelésére. Pénzügyi Szemle 2012/ 364-379. o.
- Merétei-Vida Zsolt ( 2006): Belső kontrollrendszer különböző felfogások tükrében. Szakmai füzetek, BGF, 22. 90-98. o.
- Nemzetgazdasági Minisztérium (2012/a): A magyarországi államháztartási belső kontrollrendszer bemutatása. 2012. július
- Nemzetgazdasági Minisztérium (2012/b): Magyarországi belső kontroll standardok. 2012. december
- Nemzetgazdasági Minisztérium (2013): Útmutató a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és a belső ellenőrzésről szóló 370/2011 (XXII.31.) Korm. rendelet 1. sz. mellékletében szereplő vezetői nyilatkozat kitöltéséhez. 2013. október
- OECD (2009): Egy szilárd integritásirányítási rendszer felé, a megvalósítás eszközei, folyamatai és feltételei, Párizs 2008. november (GOV/PGC(2009)21- magyarra fordított változat 12.o
- Pénzügyminisztérium (2010): Belső ellenőrzési kézikönyv. 2010. <http://ngmszakmaiteruletek.kormany.hu/belső-kontrollrendszer>
- Pénzügyminisztérium (2011): Útmutató a vezetői elszámoltatásához. 2011. március
- Pulay Gyula (2014): A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által. Pénzügyi Szemle 2014/2. szám 151-166. o.
- Szatmári János – Kakatics Lili – Szabó Gyula Zoltán (2014): A 2011-2013. évi integritás felmérések céljai, módszertana és eredményei. Pénzügyi Szemle 2014/2. szám 183-201.o.