

A BELSŐ ELLENŐRZÉS FELADATAI A SZERVEZET SZABÁLYOZOTT MŰKÖDÉSÉNEK BIZTOSÍTÁSÁBAN A KÖZSZFÉRA TERÜLETÉN

Tasks of Internal Audit to Conduce the Regulated Operation of Organizations in Public Sector

Dr. KOVÁCS Róbert PhD

adjunktus

Soproni Egyetem, Lámfalussy Sándor Közgazdaságtudományi Kar

Dr. KOVÁCS Tamás PhD

adjunktus

Soproni Egyetem, Lámfalussy Sándor Közgazdaságtudományi Kar

Absztrakt

A belső ellenőrzés bizonyosságot adó tevékenysége körében ellátandó feladatai közé tartozik a belső kontrollrendszerek és folyamatok működésének a jogszabályoknak és a belső szabályzatoknak való megfelelés értékelése és vizsgálata. A bizonyosságot adó tevékenységek során releváns ellenőrzési típusok közül a tanulmány a szabályszerűségi ellenőrzés (tevékenység megfelelően szabályozott-e) folyamatára és eredményeinek értékelésére teszi a hangsúlyt. Megírásával az volt a célunk, hogy megvizsgáljuk mennyire terjedt el az a belső ellenőrzési szemlélet, amely képes a közszféra szereplőinek munkáját és céljait segíteni, támogatni, ezzel tevékenyen részt vállalni abban a közös munkában, mely a közérdek védelmét szolgálja. Cikkünkben jogszabályok, útmutatók és ajánlások alapján igyekszünk feltárni, hogy miként segítheti a belső ellenőrzés a döntéshozók munkáját a kialakítandó és folyamatosan aktualizálásra szoruló szabályozási környezet meglétének és teljességének biztosításában.

Kulcsszavak: belső ellenőrzés, szabályszerűségi vizsgálat, tanácsadás

JEL kódok: H83, M42, M48

Abstract

The tasks of internal auditors include the evaluation and examination of the operation of internal control systems and processes in compliance with laws and internal regulations. Among the types of audit relevant to the assurance providing activities, the study focuses on regularity audit. Our goal is to examine the extent of the internal audit approach that is capable of helping the public sector's work and goals. In our article, we try to find out how internal audit can help decision-makers work to ensure the existence and completeness of the regulatory environment that needs to be developed and constantly updated.

Keywords: internal audit, regularity audit, advisory role

JEL Codes: H83, M42, M48

1. Bevezetés, célkitűzés

Minden szervezet (magán és költségvetési) körül különböző érdekek képviselői (érdekhordozók) találhatók. Ezek érdekei ütközhetnek egymással, de céljaik elérésére valamilyen szintű konszenzus alakul ki. A konszenzus „testet ölthet” törvényben, rendeletben, vagy szakmai szervezet által diktált általánosan elfogadott iránymutatásban is, amelyek betartása megkövetelendő (Varga, 2013). A közpénzzel gazdálkodó szervezetektől azt várjuk el, hogy a társadalom és a gazdaság számára fontos működésük során a rájuk bízott

eszközöket, forrásokat felelősen és átláthatóan kezeljék, az általuk nyújtott szolgáltatások megfelelő színvonalúak legyenek. Elengedhetetlen követelmény a biztonságos, a szabályszerű, a tévedéseket és visszaéléseket kizáró működés. A közérdek miatt kulcsfontosságú szempont tehát az ellenőrizhetőség, a számonkérhetőség, mely biztosíthatja, hogy a közszféra intézményei a különböző érintettek céljainak megfelelő funkciókat töltsék be.

A szabályozottság, elszámoltathatóság szempontjából az elmúlt két évtizedben Magyarország ellenőrzési intézményrendszere sok változáson ment keresztül, mely többek között az Európai Unióhoz való csatlakozás direkt, illetve a globalizáció és társadalmi folyamatok indirekt következménye.

Cikkünkben különböző szabályozó elemek (jogszabályok, útmutatók és ajánlások) alapján igyekszünk feltárni, hogy miként segítheti a belső ellenőrzés a döntéshozók munkáját a kialakítandó és folyamatosan aktualizálásra szoruló szabályozási környezet meglétének és teljességének biztosításában.

2. A belső kontrollrendszerrel és a belső ellenőrzésről általánosságban, röviden

A belső kontroll és belső ellenőrzés fogalma, értelmezése, szervezeti elhelyezkedése sokat változott a XX. század elejétől. Heier és szerzőtársai szerint 2004-ig a belső kontroll fogalmának meghatározása, értelmezése, alkalmazásának területei, valamint a körülötte folytatott viták fejlődése gyakran inkább egy ország gazdasági helyzetében bekövetkezett változásokra vagy egy vállalat tevékenységére adott reakciónak köszönhető (Heier et al., 2005, p. 41. idézi Pfister, 2009). Gondolva a 2008-as válságra és az ezt követő fejleményekre, ez – egy részben biztosan – ma is így van.

A szabályozói környezet kapcsán több lépésben (különböző jelentések, standardok, jogszabályok révén) jutott el a világ a belső kontrollrendszer és belső ellenőrzés jelen felfogásához. Kenyeres et al. (2016) a számvitel és az adózás szerepét elemzi a nemzetközi globalizációs folyamatokban. Publikációjuk témánkat érintően kiemeli, hogy jelenlegi gazdasági folyamatok országhatáron átnyúló jellemvonásokkal rendelkeznek, ezért az ellenőrzés folyamatainak és sztenderdjeinek is globalizált jellegűnek kell lennie. Az időbeli változásokra, különböző értelmezésekre e helyen nem térünk ki, történeti rövid betekintésre pedig – többek között – Kovács 2016-os cikkének részlete lehet alkalmas.¹

A mai szabályozás több országban is az angolszász hagyományokon alapul (Blumné Bán-Vörös, 2010, Swinkels, 2012). Merétei-Vida (2006) rámutat a belső kontroll kapcsán, hogy az angolszász kontrollrendszer-koncepciók (COSO², CoCo³, Turnbull⁴) nagy része hasonló, vannak közös elemeik, de persze azért megvannak a különbségek is. Pfister (2009, p. 1.) a COSO és a CoCo keretrendszer fogalmainak kombinációjaként azt mondja, hogy a *belső kontroll* egy olyan folyamat, amelyet a társaság igazgatósága, a menedzsment és az alkalmazottai befolyásolnak, és amelyet azért hoznak létre, hogy ésszerű bizonyosságot nyújtsanak olyan szervezeti célok elérését illetően, mint (1) a hatékony és eredményes

¹ Kovács (2016) a pénzügyi intézményekre fókuszál, de rövid történeti összefoglalója a belső kontroll és ellenőrzési terület „egészére” vonatkozik.

² A COSO eredetileg egy szervezet, a „The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission” rövidítése. Munkájának eredményeként adták ki 1992-ben az Internal Control – Integrated Framework című, alapműnek tekinthető, azóta többször korszerűsített dokumentumot, amelyre (illetve a keretrendszerre) több forrásban is szintén a COSO rövidítéssel utalnak.

³ A Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) által megalkotott Guidance on Control/Criteria of Control (CoCo) elnevezésű keretrendszer.

⁴ A Turnbull-útmutató a belső kontrollrendszer felépítésével és működésével foglalkozó útmutató az Egyesült Királyságban (Merétei-Vida, 2006).

működés, (2) a belső és külső pénzügyi beszámolás megbízhatósága és (3) a vonatkozó jogszabályoknak, előírásoknak és a belső szabályzatoknak való megfelelés.

Merétei-Vida (2006) egyszerű választ ad arra, hogy a *belső kontrollrendszer* miért hívják rendszernek: a kontrollrendszer különböző elemek integráns egészeként fogható fel, amelyben nem csak kontrollszabályzatok és folyamatok találhatók.

Magyarországon az államháztartás területén a 2009-es év számít az egyik legújabb mérföldkőnek, mert ekkortól jelentette a változások irányát a COSO modell megközelítésének átültetése a hazai jogszabályi rendszerbe és gyakorlatba. A több elemből álló belső kontrollrendszer szerves része a belső ellenőrzés. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) alapján a belső revizor bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenysége keretében a külső és belső követelményeknek való megfelelést, a tervezést, gazdálkodást, és a közfeladatok ellátását vizsgálva fogalmaz meg megállapításokat és javaslatokat a költségvetési szerv vezetője számára.

3. A belső ellenőri tevékenység egy költségvetési szervezetnél: az ellenőrzési terv összeállításának jelentősége

Az államháztartásról szóló törvénynek, valamint a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011.(XII.31.) Korm. rendeletnek (Bkr.) megfelelően a közpénzek felhasználásában résztvevő költségvetési szervezetek kötelesek belső ellenőrzési rendszert működtetni abból a célból, hogy a szervezet vezetője számára bizonyosságot nyújtsanak az általa kiépített és működtetett pénzügyi irányítási és kontroll rendszerek megfelelőségét illetően. Az Áht. 61.§-a alapján az államháztartási kontrollok alapvető célja az államháztartási pénzeszközökkel, vagyonnal történő szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás. A költségvetési szerv belső kontrollrendszerének kialakításáért és működtetéséért a költségvetési szerv vezetője felelős, aki köteles – a szervezet minden szintjén érvényesülő – és a követelményeknek megfelelő

- kontrollkörnyezetet,
- integrált kockázatkezelési rendszert,
- kontrolltevékenységeket,
- információs és kommunikációs rendszert, és
- nyomon követési rendszert (monitoring)

kialakítani, működtetni, ezek megfelelő működését folyamatosan nyomon követni, vizsgálni (Bkr. 3. §).

A belső kontroll keretrendszer öt eleme nem egymást követő tevékenységek sorozata, hanem egymást kiegészítő, egymással szoros kölcsönhatásban álló mechanizmusok halmaza. A belső kontrollrendszer nem alakítható ki egyetlen, kampányszerű tevékenység eredményeként, hanem fokozatosan kiépített és egymással összehangolt intézkedések és tevékenységek sorozataként, évek alatt „jön létre”, amikor már a gazdálkodó egység működésében minden területen megjelenik és folyamatosan működik. A belső kontroll tehát nem egy esemény vagy körülmény, hanem irányítói műveletek sokasága, amelyek beleszövődnek a szervezet minden tevékenységébe, folyamatosan működik azokban. Szerves részét képezik annak a módnak, ahogyan a vezetés a szervezetet működteti. A belső kontrollrendszer összefonódik a szervezet tevékenységeivel, és akkor a leghatékonyabb, ha teljesen beépül a szervezet infrastruktúrájába, és szerves részét képezi a szervezet lényegének.

Ha összefoglaljuk a legfontosabb tudnivalókat a kontrollrendszeréről, amit végeredményképpen kapunk az a bizonyosság a célok eléréséről, illetve az elszámoltathatóság:

- a belső kontrollrendszer a teljes tevékenységi kört lefedi;

- a belső kontrollrendszert az emberek működtetik, ezért nagyon fontos a humánerőforrás menedzsment erőssége;
- a belső kontrollrendszer alaphangját a vezetés hozzáállása adja meg;
- a belső kontrollrendszernek szerves része a teljesítménymenedzsment és a kockázatmenedzsment;
- a belső kontrollrendszer a kontrollok hatékonyságára koncentrál, nem azok mennyiségére;
- a belső kontrollrendszer a feladatok megfelelő elosztását és a tevékenységek folyamatos nyomon követését igényli. (NGM, 2017a)

A belső kontrollrendszer szerves része a belső ellenőrzés, aminek célja, hogy munkájával támogassa a szervezet hatékony, gazdaságos és eredményes működését. A belső ellenőrzés az alaptevékenységet leíró működési folyamatokat abból a célból ellenőrzi, hogy a vezetők által a kockázatok kezelésére létrehozott kontrollok megfelelőségét értékelni tudja. Ilyen kontrollok a hatáskörök, szabályzatok, szervezeti tagozódás, felelősségi körök.

A belső ellenőr tevékenységét az éves ellenőrzési terve alapján végzi. Az éves ellenőrzési terv készítése során kiemelt figyelem irányul az ellenőrzések tudatos egymásra épülésére, az ellenőrzési célok és irányok összehangolására. Az ellenőrzések alkalmával készített elemző összegzések, átfogó helyzetértékelések a szervezet felső vezetésének munkáját segítik.

A Bkr. 29. § (1) bekezdés szerint az ellenőrzési munka megtervezéséhez a belső ellenőr kockázatelemzés alapján éves ellenőrzési tervet készít, amelyet a költségvetési szerv vezetője hagy jóvá. Az éves ellenőrzési terv kockázatelemzés alapján felállított prioritások és a belső ellenőrzés rendelkezésre álló erőforrások figyelembe vételével, a Stratégiai Ellenőrzési Tervvel összhangban kerül összeállításra. (NGM, 2017b)

Az aktuális éves ellenőrzési terv elkészítése során az alábbi szempontokat ajánlott figyelembe venni:

- az ellenőrzési prioritások meghatározása,
- az ellenőrzési lefedettség növelése,
- az ellenőrzés hozzáadott-értékének növelése,
- a rendszerellenőrzések arányának növelése.

Az éves ellenőrzési tervnek tartalmaznia kell:

- a) az ellenőrzési tervet megalapozó elemzések és a kockázatelemzés eredményének összefoglaló bemutatását;
- b) a tervezett ellenőrzések tárgyát;
- c) az ellenőrzések célját;
- d) az ellenőrizendő időszakot;
- e) a rendelkezésre álló és a szükséges ellenőrzési kapacitás meghatározását;
- f) az ellenőrzések típusát;
- g) az ellenőrzések tervezett ütemezését;
- h) az ellenőrzött szervek, illetve szervezeti egységek megnevezését;
- i) a tanácsadó tevékenységre tervezett kapacitást;
- j) a soron kívüli ellenőrzésekre tervezett kapacitást;
- k) a képzésekre tervezett kapacitást;
- l) az egyéb tevékenységeket.

3.1. A szervezeti kockázatelemzés és az ellenőrzési tervet megalapozó egyéb elemzések

A Bkr. 29. §. (1) pontja alapján az éves tervezés előkészítése magában foglalja a kockázatelemzést megelőző lépéseket és magát a kockázatelemzést is.

A kockázatelemzési folyamat célja, hogy a tevékenységeknél azonosítsa, elemezze és dokumentálja a költségvetési szerv folyamataiban és szervezeti egységeinél meglévő kockázatokat, valamint összehangolja a költségvetés szerv vezetőivel egyetértésben meghatározott belső ellenőrzési fókusszal. Az ellenőrzési tervet megalapozó kockázatelemzés a Belső Ellenőrzési Kézikönyv kockázatelemzési modellje alkalmazásával készül. A kockázatok elemzése során a belső ellenőrzés felméri és megállapítja a költségvetési szerv szakmai tevékenységében valamint gazdálkodásában rejlő kockázatokat, és meghatározza az egyes kockázatokkal kapcsolatos kontrollpontok kijelölésének és folyamatos nyomon követésének módját. A belső ellenőrzési terv készítése során azoknak a kockázatoknak és veszélyeknek kitett területek kerülnek előtérbe, melyek jelentős kihatással lehetnek a szervezetre. Az ellenőrzések tekintetében magas prioritású rendszerek beazonosításához nemcsak a kockázatértékelés kerül előtérbe, hanem más lehetséges tényezők hatása is értékelésre kerül (pl. a vezetőség javaslatai alapján). (NGM, 2017b)

Az egyes rendszerek kockázatelemzése a kockázati tényezők, és azok súlya alapján kerül megvalósításra. A kockázati szempontból kiemelt szervezeti folyamatok esetén 5 olyan tényező kerül meghatározásra, amely hatással van az adott folyamat megvalósulására és ezáltal a rendszer működésére:

- emberi erőforrások,
- jogszabályok változásai,
- szervezeti változás,
- kontrollok megbízhatósága,
- költségvetés.

Minden releváns szervezeti folyamatra vonatkozó kockázati értékelést el kell végezni, és meghatározni az egyes kockázati tényezők rendszerekre gyakorolt súlyozott hatását. A belső ellenőrzési terv azoknak a kockázatoknak és veszélyeknek kitett területeknek az értékelése alapján kerül kidolgozásra, melyek jelentős kihatással lehetnek az egész szervezetre. (ABPE, 2017)

3.2. A kockázati tényezők feltárása és értékelése egy központi költségvetési szerv vonatkozásában

Az éves ellenőrzési munkaterv összeállításakor a kockázatok minősítésén alapuló megközelítés kell előtérbe kerüljön. Az ellenőrzési erőforrások azokra a területekre összpontosulnak, amelyekben legnagyobb a hibás működés előfordulásának valószínűsége.

A Belső Ellenőrzés a költségvetési szerv vezetésével közösen elvégzi a folyamatok és folyamatgazdák azonosítását. A folyamatgazdák segítségével, a releváns ellenőrzési nyomvonalak tekintetében, a munkaértekezleteken történt megbeszélések, egyeztetések során nevesítésre kerülnek a folyamatok, kontrollpontok, ezáltal a folyamathoz kapcsolódó jelentős kockázatokat is meg lehet határozni. Jó, ha az így azonosított releváns kockázatok összhangban vannak a költségvetési szerv fejlesztési terveiben szervezeti szinten azonosított főbb kockázati körökkel. Ilyen kockázati pontok lehetnek:

- intézményi kockázatok, emberi erőforrás kockázatok: Az intézményi kockázatok közül a szervezeti problémák (pl. HR-okok, személyi erőforrás hiánya) miatt felmerülő, akadozó színvonalú, hatékonyságú feladatellátás tűnik a legvalószínűbb kockázatnak.

- pénzügyi-gazdasági kockázatok és a költségvetésre gyakorolt hatás kockázata: alapvető elvárás e tekintetben, hogy a szervezet költségvetése stabil, a működés feltételei biztosítottak legyenek, a meghozott döntések nem növelik a fenntartás költségeit. Szigorú, takarékos, feladatorientált szemlélettel a vezetés képes legyen a költségvetési keretek között végrehajtani a feladatokat.
- jogszabály változási, szabályozási kockázatok: a jogszabályokhoz igazodó belső szabályzatok kidolgozása és folyamatos felülvizsgálata nélkülözhetetlen a stabilitás fenntartásához. Ennek biztosítására nagy hangsúlyt kell helyezni a visszacsatolásra és a belső ellenőrzés javaslataira.
- infrastrukturális-, szervezeti változás kockázata, műszaki kockázatok: itt a releváns kockázat az, hogy a szervezeti és intézményi fejlesztések nem az ütemezésnek megfelelő időben, nem a tervezett műszaki paraméterekkel, vagy nem az előírányzott költségvetéssel realizálódnak.

A szervezetre ható kockázatok elemzésével és kezelésével kapcsolatosan a szervezet vezetése stratégiai irányt is megfogalmaz, amely koherenciát kell mutasson a szervezet belső ellenőrzési fókuszával: a kockázatok minimalizálása érdekében a működés folyamatos monitoringozása, a megfelelő beavatkozási pontok időben történő azonosítása, a szükséges kockázatminimalizáló döntések meghozatala, a jelentkező kockázatok mérséklése érdekében. A kockázatelemzés ezen beavatkozási pontok helyzetét igyekszik beazonosítani, a belső ellenőrzésnek világosan át kell látnia ezen kontrollpontok rendszerét.

A kockázatelemzés célja tehát megállapítani az egyes rendszerek és folyamatok kockázatának mértékét, feladata pedig meghatározni az ellenőrzések gyakoriságát. A kockázatosabb területek kiválasztása a kockázati pontozás módszerével történt. A kockázat rangsorolását a kockázati tényezők súlya, illetve előfordulási valószínűsége és szervezetre gyakorolt hatása alapján kell elvégezni. Általában a Belső Ellenőrzés az alábbi kockázati tényezőket azonosítja a feltárt folyamatok szempontjából, ezek befolyásolhatják az adott folyamat kimenetelét, hatással lehetnek a rendszer működésére.

1. táblázat: A legfontosabb kockázati tényezők súlyozása

	<i>Kockázati tényező</i>	<i>Bekövetkezési valószínűség</i>	<i>Alkalmazott súly</i>	<i>Ponthatár</i>
1.	Emberi erőforrások	1-5	5	5-25
2.	Jogszabályok változásai	1-5	3	3-15
3.	Szervezeti változás	1-5	4	4-20
4.	Kontrollok megbízhatósága	1-5	5	5-25
5.	Költségvetés	1-5	5	5-25

Forrás: saját szerkesztés

Az egyes területekre vonatkozó kockázati pontokat a súlyok és a valószínűségek szorzata határozta meg, mely alapján alacsony-, közepes- és magas kockázatúnak minősülnek az érintett folyamatok.

A kockázatelemzés során a költségvetési szerv szervezeti egységei, folyamatgazdái megjelölik az általuk kockázatosnak ítélt tevékenységeket, folyamatokat, hatásköröket. A működési és ellenőrzési nyomvonalak mindinkább komplexebbé válásával az azonosított folyamatok köre dinamikusan bővíthet. A folyamatgazdák javaslatait a Belső Ellenőrzés

megvizsgálja és a hosszú távú stratégiai céljait és az ellenőrzési fókusz prioritásait figyelembe véve kiegészíti az általa kockázatosnak ítélt folyamatokkal. Ezt követően az egyes területekre vonatkozó különböző típusú kockázatok hatása rendszerérintettség alapján súlyozásra kerül. (NGM, 2017b)

A kockázati prioritások számításának módszerét illetve a kockázati sávok meghatározását a következő táblázat szemlélteti.

2. táblázat: A kockázati pontok szervezeti hatás alapján történő minősítése

Kockázati pont= Súlyok x Valószínűség	Kockázati pontok száma	Kockázati pontok minősítése
	21 – 40	alacsony
	41 – 70	közepes
	71 - 105	magas

Forrás: saját szerkesztés

A Belső Ellenőrzés az éves munkaterv elkészítésekor a belső ellenőrzés adott évi munkaidő mérlegének ellenőrzésre fordított napokat a magas illetve közepes kockázatú területek ellenőrzésére összpontosítja.

4. Egy releváns ellenőrzési program az éves belső ellenőrzések vonatkozásában: a belső szabályozó eszközök meglétének vizsgálata és jelentősége

A tervezett ellenőrzések vizsgálati programja az éves ellenőrzési terv része, az ellenőr ez alapján hajtja végre ellenőrzéseit. A belső szabályozói eszközök meglétének ellenőrzése, főleg egy fiatal szervezet életében, a folyamatos, eredményes és hatékony működés biztosításának egyik fontos kritériuma. A rendszerellenőrzésnek minősülő vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az adott szervezet számára a jogszabályban előírt szabályzatok rendelkezésre állnak-e, megfelelnek-e a jogszabályi előírásoknak és aktualizálásuk megfelelő-e.

A költségvetési szervek tevékenységére vonatkozó követelmények döntő részét törvények, valamint kormány-, miniszteri és helyi intézményi rendeletek írják elő. Egyetlen költségvetési szerv sem működhet törvényesen úgy, hogy a tevékenységére vonatkozó jogszabályokban foglaltakat figyelmen kívül hagyja, ezért a céloknak megfelelő működést a jogszabályi előírásokkal összhangban álló belső szabályzatok kiadásával alapozzák meg.

Az Áht. 10. § (1) kimondja, hogy „A költségvetési szerv vezetője felelős a közfeladatok jogszabályban, alapító okiratban, belső szabályzatban foglaltaknak megfelelő ellátásáért, valamint a költségvetési szerv számára jogszabályban előírt kötelezettségek teljesítéséért.”

Az Áht. 10. § (5) bekezdése értelmében „a költségvetési szerv feladatai ellátásának részletes belső rendjét és módját a szervezeti és működési szabályzat állapítja meg. A szervezeti egységekre vonatkozó szabályokat a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatában vagy a szervezeti egységek ügyrendjében, a gazdálkodás részletes rendjét belső szabályzatban kell meghatározni.”

A belső szabályzatok elkészítésekor figyelemmel kell lenni arra, hogy:

- átfogóan szabályozzák-e a szervezeti egységek alá- és fölrendeltségi viszonyait, együttműködési kötelezettségeiket, jogaikat, kötelezéseiket, és
- tartalmuk megfelel-e a velük szemben támasztott követelményeknek, azaz tartalmazzák-e a tevékenységek összehangolásának előírásait, és az adott feladat ellátásáért való felelősség egyértelmű elkülönítését;
- vertikálisan és horizontálisan is megfelelően kapcsolódnak egymáshoz;

- az alkalmazottak számára érthető-e munkavégzésükkel összefüggő jogaik és kötelezettségeik. (PM, 2010)

A vizsgálat elvégzése során, az ellenőrzési programban található javasolt lépések figyelembevétele mellett, az alábbiakban szereplő pontokban ajánlott a vizsgálat folyamatát végrehajtani.

1. ellenőrzési pont: Komplex szabályzatrendszer meglétének ellenőrzése, a szervezet megfelelő működtetése érdekében.

A költségvetési szervek tevékenységének fő irányait, kereteit általában jogszabályok határozzák meg, amelyek azonban a költségvetési szervek eltérő céljai és feladatstruktúrája miatt nem írhatnak elő minden egyes szerv számára részletes követelményeket. A költségvetési szerv vezetésének kötelezettsége, hogy a vonatkozó jogszabályokat a helyi viszonyokra adaptálják és készítsék el azokat az egymással és a jogszabályokkal is összhangban álló belső szabályzatokat, amelyek együttesen megteremtik a munkavállalóik számára a biztonságos munkavégzéshez szükséges körülményeket, valamint a helyes, biztonságos gyakorlat kialakításához szükséges követelményeket.

A témában összeállítandó belső ellenőrzési program az adott költségvetési szerv teljes belső szabályzati megfelelését kell, hogy vizsgálja:

- A belső szabályzatok egy részének elkészítését törvények, kormányrendeletek (pl. a számviteli, a közbeszerzési törvény, az Áht., az Ámr., a Ber., a 281/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet stb.) írják elő. Viszont a vonatkozó jogszabályok a szakmai tevékenységi körök szabályozása mellett különböző, a vagyon- és személyvédelem biztosítására vonatkozó jogszabályi előírások, speciális belső szabályzatok kialakítását is megkövetelik. E szabályzatok elkészítése minden költségvetési szerv számára kötelező oly módon, hogy a jogszabályban foglalt követelményeket a szabályzatnak tartalmaznia kell, és azokat csak a helyi sajátosságokkal lehet kiegészíteni.
- A fentiek mellett az egyes szabályzatok csak olyan költségvetési szerveknél kerülnek kialakításra, amelyeknél azok nagyságrendje, vagy más szempontok miatt szükségessé válnak, ezek főleg szakmai szabályozási köröket érintenek. A költségvetési szervek méretüktől, feladatstruktúrájuktól függően, számos további, a költségvetési szerv által ellátott speciális szakmai tevékenységekre, feladatkörökre vonatkozó belső szabályzatokat is készítenek. (PM, 2010)

Másrészt az egyes tevékenységi köröket egyidejűleg több törvényi vagy más jogszabályi előírás is érinti, amelyekkel szemben elvárás, hogy konzisztens módon, egymással összhangban fogalmazzák meg a szakmai és egyéb követelményeket. A belső szabályzatokra is igaz, hogy a „magasabb szintű” előírásokkal nem lehet ellentétes az azt részletező „alacsonyabb szintű” szabályzat. A szabályzatokkal szembeni általános követelmény, hogy abban a szakmai specialitásokon kívül minden esetben szerepelnie kell az alábbi sajátosságoknak:

- a céljának, tárgyának,
- jogszabályi vagy egyéb alapjának,
- személyi, tárgyi, területi, időbeli, szervezeti hatályának,
- a jóváhagyó/kiadmányozó beosztásának, aláírásának,
- a jóváhagyás dátumának.

2. ellenőrzési pont: Azon folyamatok, tevékenységek, feladatok részletes szabályai meghatározásának megléte, amely az adott költségvetési szerv tevékenységére hatással lehet.

A vezetés a szervezet működését alá kell rendelnie a külső hatások figyelembevételével kitűzött céloknak. A költségvetési szerv működését számos külső tényező befolyásolja,

amelyekre a vezetésnek nincs közvetlen ráhatással, de amelyekhez céljaik megfogalmazásánál és azok elérése feltételeinek kialakításánál alkalmazkodnia kell. Ezek közül a fontosabbak:

- a költségvetés méretének (nagyságrendjének) változásai,
- a jogszabályok módosulásai,
- az infláció alakulása,
- a létszám hiány és a belső fluktuáció,
- a feladat struktúra változása,
- az operatív programok módosulása stb.

Ezért a megfelelő szabályozottság biztosítása érdekében az adott szervezetnek:

- folyamatosan figyelemmel kell kísérni a tevékenységére ható külső tényezők helyzetét, változásait, és azokhoz alkalmazkodva kell a belső szabályzatokat kialakítani, módosítani;
- ki kell jelölni azokat a területeket, amelyek szabályozásáról a központi előírások következtében helyileg kell gondoskodni;
- a külső hatások miatt szükségessé váló új belső szabályozás, vagy a meglévő szabályzat jelentős módosítása esetén a folyamatgazdával előzetes konzultációt kell lefolytatni, illetve a kidolgozott belső szabályzatot véglegesítés előtt ismét egyeztetni kell az érintettekkel;
- a szervezeti szintű szabályozottság megfelelő minősége érdekében az érvényben lévő belső szabályokat rendszeres időközönként felül kell vizsgálni, amelynél figyelembe kell venni a munkafolyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés tapasztalatait, a belső ellenőrzés megállapításait, valamint a külső ellenőrzések észrevételeit, javaslatait. (PM, 2010)

A megfelelő szabályozottság biztosítása érdekében meg kell válaszolni néhány sarkalatos kérdést is.

A vezetés figyelemmel kíséri a szervezetre ható külső tényezők változásait? A belső szabályzatok minden külső tényező változásához igazodnak?

A jogszabályok megkövetelik, hogy a szervezet belső szabályzataikat időközönként tekintsék át, és a jogszabályváltozásoknak vagy a feladatváltozásnak megfelelően korszerűsítsék azokat.

A belső szabályzatok kialakításába bevonták a folyamatgazdákat?

A szabályzatok teljes körű, szervezet működésének minden területére kiterjedő összeállítása igényli a különböző szintű szakmai vezetők aktív közreműködését. Minden vezető (mint folyamatgazda) gondoskodjon arról, hogy

- az általa vezetett szervezeti egység, vagy irányított és felügyelt folyamat a törvényeken, jogszabályokon alapuló, azokkal összhangban álló belső szabályzatok alapján működjön;
- a szabályozottság korszerűsítését folyamatosan, a központi jogszabályok, és egyéb külső tényezők változásával összhangban kezdeményezze, betartásukat folyamatosan kísérje figyelemmel;
- a feladataira, hatásköreire, felelőségeire, beszámolási és elszámoltatási kötelezettségeire vonatkozó követelményeknek maradéktalanul tegyen eleget.

Figyelembe vették a belső és a külső ellenőrzés szabályzatok korszerűsítésre vonatkozó javaslatait?

A belső ellenőrzés tevékenysége során:

- a) elemzi és értékeli a belső kontrollrendszer működését (a kontrollkörnyezetet, kockázatkezelést, kontrolltevékenységeket, az információáramlást és kommunikációt, valamint a nyomon követés folyamatait), vizsgálja eredményességét, hatékonyságát és gazdaságosságát;
- b) az ellenőrzés során megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat fogalmaz meg a vizsgált folyamatokkal kapcsolatban a kockázati tényezők, hiányosságok megszüntetése, kiküszöbölése vagy csökkentése, a szabálytalanságok megelőzése, illetve feltárása érdekében, valamint a szervezet működése eredményességének növelése és a belső kontrollrendszerek javítása, továbbfejlesztése érdekében;
- c) elemzi, vizsgálja a rendelkezésre álló erőforrásokkal való gazdálkodást, a vagyon megővését és gyarapítását, valamint az elszámolások megfelelését, a beszámolók valódiságát;
- d) a belső ellenőrzési jelentések alapján megtett intézkedéseket nyomon követi.

Az ellenőrzési jelentésekben megfogalmazott megállapítások és következtetések alapján a belső ellenőrzési vezetőnek ajánlásokat, javaslatokat kell megfogalmaznia a feltárt hiányosságok, gyengeségek kijavítására, vagy éppen a hatékonyabb, eredményesebb, gazdaságosabb működésre. A megfogalmazott ajánlások hasznosulása céljából az ellenőrzött szervnek intézkedési tervet kell készítenie. Az intézkedési terv elkészítéséért, végrehajtásáért és a megtett intézkedésekről történő beszámolásért az ellenőrzött, valamint a javaslattal érintett szerv, illetve szervezeti egység vezetője felelős. (NGM, 2017b)

3. ellenőrzési pont: Megtörtént minden olyan folyamat, tevékenység, feladat részletes szabályai meglétének ellenőrzése, amely különféle kötelezettségeket, illetve jogokat állapít meg az egyes alkalmazottak számára.

Az adott költségvetési szerv céljainak megfelelő munkavégzés alapvető feltétele, hogy a szervezeten belül folytatott minden tevékenység és feladat tartalma egyértelműen, közérthetően legyen meghatározva. A vezetésnek ezért gondoskodnia kell arról, hogy a feladat ellátásra vonatkozó belső szabályzatok elemi szintig lemenő részletességgel, egyénre szabottan, elsajátításra alkalmas módon írják elő az adott tevékenységi körben a munkatársakkal szembeni követelményeket, kötelezettségeket, valamint egyértelműen és érvényesíthetően határozzák meg jogait.

Az ebben az ellenőrzési pontban megválaszolendő kérdések lehetnek:

A kialakított szabályzatok lefedik a szervezet teljes tevékenységét?

A szabályzatok elkészítésénél figyelemmel kell lenni arra, hogy azok egymáshoz ne csak vertikálisan, hanem horizontálisan is konzisztens módon kapcsolódjanak, és együttesen fedjék le mindazokat a folyamatokat, tevékenységeket, feladatokat, amelyek elvégzéséhez az adott szervezetnek elemi érdekei fűződnek.

A szabályzatok egyértelműen írják elő az érintettek feladatait, jogait és kötelezettségeit? A szabályozás hiányában történik párhuzamos vagy felesleges munkavégzés?

A belső szabályzatok, előírások hierarchikusan épülnek fel, és együttesen, az általános, minden dolgozót érintő követelményektől indulva az egyénre szabott, konkrét és részletes feladatokig meghatározzák az elvárt, követendő magatartást. Meg kell vizsgálni azt, hogy:

- átfogóan szabályozzák-e a szervezeti egységek alá- és fölérendeltségi viszonyait, együttműködési kötelezettségeiket, jogait, kötelezéseiket, és
- tartalmuk megfelel-e a velük szemben támasztott követelményeknek, azaz tartalmazzák-e a tevékenységek összehangolásának előírásait, és az adott feladat ellátásáért való felelősség egyértelmű elkülönítését.

Viszont a szervezetnek törekednie kell arra, hogy a szabályzatokban előírt feladatokat felesleges és párhuzamos munkavégzés nélkül, hatékonyan és eredményesen végezze el. Teljes bizonyossággal csak úgy lehet meggyőződni ezen feltételek teljesüléséről, ha az adott szervezeti munkakörökhöz kapcsolódó, a munkatárs jogosítványait, kötelezettségeit, felelősségét részletesen tartalmazó munkaköri leírások is rendelkezésre állnak. Ezek egyfelől a vezetés által megkívánt színvonalú munkavégzés, másfelől a munkatársak megfelelő munkakörülményeinek biztosítása miatt is szükségesek. (PM, 2010)

4. ellenőrzési pont: Annak vizsgálata, hogy a szervezet dolgozói megismerhetnek-e valamennyi olyan szabályzatot, amely érinti őket, illetve munkavégzésüket.

Mindenféle szervezet dolgozói – így a költségvetési szerveké is – munkájukat a jogszabályokban foglalt követelmények és a vezetés által kiadott belső szabályzatok, folyamatleírások alapján kell, hogy végezzék. Ezek lehetnek általános, illetve – szintén valamilyen érdek (közérdek) védelmében kialakított - speciális követelmények. Az érdekek védelmében kell biztosítani pl. az összeférhetetlenséget, a bizalmas adatok védelmét, a korrupció elleni küzdelmet is. Mindez viszont csak akkor lehetséges, ha a munkatársak ismerik és alkalmazzák a törvényeket és az egyéb szabályokat (Szóka, 2016). A vezetésnek gondoskodnia kell arról, hogy az általános követelményeket, magatartás-szabályokat tartalmazó szabályzatokat minden dolgozó megismerje, továbbá, hogy azokat a speciális szabályzatokat is megkapják, amelyek közvetlen feladataik ellátására vonatkoznak, mivel ez utóbbiak ismerete ad biztosítékot a megfelelő munkavégzésre és a számonkérésre.

Az ellenőrzés során érdemes az alábbi kérdések megválaszolására koncentrálni:

Az új belépőknek belépésük alkalmával milyen szabályzatokat bocsátottak rendelkezésükre?

A szervezet vezetésének gondoskodnia kell arról, hogy a munkakörhöz kapcsolódó szabályzatokat a dolgozók már a belépés időpontjában megismerjék, amit legegyszerűbben úgy lehet megoldani, hogy a belépéskor minden releváns szabályzatot írásos formában rendelkezésükre bocsátanak, vagy ha a szabályzatokat elektronikus formában tartják nyilván, lehetővé teszik a nyilvántartáshoz való hozzájutást, amelynek módjáról tájékoztatják az új dolgozót.

Milyen módon győződnek meg arról, hogy a dolgozó megismerte a szabályzatokban foglalt előírásokat? A szabályzatok módosítását követően, azokról milyen módon kap a dolgozó tájékoztatást?

A dolgozó munkavégzését közvetlenül érintő szabályzatokat a dolgozók rendelkezésére kell bocsátani, átvételükről írásos nyilatkozatot kérni, és tartalmuk megértéséről, a megfelelő gyakorlati használatáról meggyőződni (belső oktatással, tesztek, kérdőívek segítségével).

A jogszabályok és – azokkal összefüggésben – a belső szabályzatok viszonylag gyakori változása miatt fontos, hogy a változásokról minden munkatárs minél előbb értesüljön. A módosulásokról az alkalmazott kommunikációs csatornákon keresztül kell tájékoztatni az érintetteket. (PM, 2010)

5. Befejezés

A XX. század utolsó negyedében egyre inkább előtérbe került a vállalatirányítás és azon belül a belső kontrollrendszer, amelynek végeredménye a 90-es években megszülető számos keretrendszer-modell, ajánlás. Ezen modellek és ajánlások idővel az államháztartás alrendszereiben is – a sajátosságokhoz igazítva – megjelentek. A jó belső kontrollrendszer közvetlenül befolyásolja az adott szervezet működésének minőségét, megbízhatóságát (Vigvári, 1999).

Cikkünkben a közszféra szervezeteinek szabályozott működésének biztosítását hivatott hazai szabályozói háttér meglétét dolgoztuk fel és egy releváns ellenőrzési program pontjait ismertettük. Annak érdekében, hogy a belső ellenőrzés megfelelően betöltse funkcióját, természetesen a gyakorlatba történő átültetés és minőségi belső ellenőri tevékenység is szükséges. Egyelőre konkrét kutatást még nem végeztünk, de személyes tapasztalataink nekünk is hasonlóak Széphegyi-Jónás et al. (2017) megfigyeléseihez: a belső ellenőr tevékenysége eseteként inkább névleges, a kötelezően előírt feladatokat látják el, de nem érdekeltek az eredmény felmutatásában, így a minőség eseteként gyenge lehet, olyan valóságos produktum nem képződik, mely a szervezet fejlesztéséhez hozzájárulhatna. Más esetekben ugyanakkor a belső ellenőr tevékenysége meghatározó jelentőségű a szervezet vezetője és a szervezet döntéseiről felelősök számára. A kutatás egyik lehetséges folytatásának az eltérések és okok feltárását, és a legjobb gyakorlatok megismerését jelöltük meg.

Irodalomjegyzék

1. ABPE (2017): *Általános belső ellenőrzési modul tananyaga – 02.* Államháztartási Belső Pénzügyi Ellenőrzési Módszertani és Képzési Központ, Budapest.
2. Blumné Bán E. – Vörös L. (2010): *Az ellenőrzés rendszere és általános módszertana.* Saldo.
3. Kenyeres S., Vágyi F. R., Varga J. (2016): A számvitel és az adózás szerepe a globalizált világgazdaságban [Accounting and Taxation in the globalized World Economy]. *Gazdaság és Társadalom* 2016:(3) pp. 83-95.
4. Kovács T. (2016): *Belső kontroll funkciók a pénzügyi intézményekben – nemzetközi történeti és fogalmi kitekintés.* In: Kulcsár L., Resperger R. (szerk.) *Európa: Gazdaság és Kultúra = Europe: Economy and Culture: Nemzetközi Tudományos Konferencia Sopron, 2016. november 10.* Tanulmánykötet. 1070 p. Sopron: Nyugat-magyarországi Egyetem Kiadó, 2016. pp. 132-137.
5. NGM (2017a): *Államháztartási Belső Kontroll Standardok és Gyakorlati Útmutató.* Nemzetgazdasági Minisztérium, Budapest.
6. NGM (2017b): *Belső Ellenőrzési Kézikönyv minta.* Nemzetgazdasági Minisztérium, Budapest.
7. Pfister, J. A. (2009): *Managing organisational culture for effective internal control. From practice to theory.* Physica-Verlag HD.
8. PM (2010): *Belső Kontroll Kézikönyv.* Pénzügyminisztérium, Budapest.
9. Swinkels, W. H. A. (2012): *Exploration of a theory of internal audit: a study on the theoretical foundations of internal audit in relation to the nature and the control systems of Dutch public listed firms.* Delft: Eburon. Letöltve 2016. november 11-én https://pure.uva.nl/ws/files/1636945/112506_06.pdf linkről.
10. Széphegyi-Jónás A. – Löblin J. – Földi P. (2017): *Ellenőrzés az önkormányzatoknál – egy önkormányzat belső ellenőrzési gyakorlatának elemzése.* In: Kovács T., Szóka K. (szerk.) *XI. Soproni Pénzügyi Napok: „Információs aszimmetria a pénzügyekben, a számvitelben és a tanácsadásban” pénzügyi, adózási és számviteli konferencia: Konferenciakötet.* 130 p. Sopron: Soproni Felsőoktatásért Alapítvány, 2017. pp. 117-130.
11. Szóka K. (2016): *Controlling at the modern and responsible organizations.* In: Bölcseki E. (szerk.) *Ethical economic thinking and competitiveness: International Conference on "Ethical economic thinking and competitiveness",* 235 p. Budapest: Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, pp. 200-208.

12. Varga J. (2013): *A számvitel célja, feladata*. In: Parádi-Dolgos A., Polyák I., Varga J. (szerk.): *A magyar számvitel rendszere*, 316 p. Sopron: A Soproni Felsőoktatásért Alapítvány, pp. 16-43.
13. Vigvári A. (1999): *A banki belső ellenőrzés aktuális kérdései*. *Bankszemle* 43. évf. 10-11. sz. 6-16. old.
14. 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.
15. 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről