

# Költségvetési szervek belső ellenőrzése



Füredi-Fülöp Judit – Győrffi Dezső –  
Győrffi György – Pál Tibor –  
Pleszkó Renáta – Printz János Károly –  
Várkonyiné Juhász Mária

**Szerzők:**

Dr. Füredi-Fülöp Judit  
Gyórfi Dezső  
Gyórfi György  
Prof. Dr. Pál Tibor  
Pleszkó Renáta  
Dr. Printz János Károly  
Várkonyiné Dr. Juhász Mária

**Szakmai lektor:**

Prof. Dr. Lentner Csaba

**Olvasószerkesztő:**

Császár-Biró Anna

**A kézirat lezárásának dátuma:**

2019. augusztus 14.

**Kiadja:**

© NKE, 2019

**Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert  
dékán

*A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.*

# TARTALOM

<b>I. A BELSŐ ELLENŐRZÉS HATÁSKÖRE, FELADATAI, CÉLJAI .....</b>	<b>8</b>
1. A költségvetési ellenőrzés az ellenőrzési rendszerben.....	8
2. A költségvetési ellenőrzést meghatározó államháztartás rendszere .....	8
3. Belső ellenőrzés a költségvetési gazdálkodásban .....	9
3.1. Vezetői ellenőrzés .....	9
3.2. A munka folyamatába épített belső ellenőrzés.....	10
3.3. Függetlenített belső ellenőri szervezet .....	21
4. Az ellenőrzés hatáskörét, feladatait és céljait meghatározó belső ellenőrzési alapszabály .....	25
<b>II. A BELSŐ ELLENŐRRE VONATKOZÓ SZAKMAI, ETIKAI KÓDEX .....</b>	<b>27</b>
1. A belső ellenőrzési tevékenységre vonatkozó alapelvek és magatartási szabályok, elvárások.....	29
1.1. Feddhetetlenség .....	29
1.2. Függetlenség, tárgyilagosság és pártatlanság .....	29
1.3. Titoktartás .....	33
1.4. Szakértelem .....	34
1.5. Együttműködés .....	38
1.6. Összeférhetetlenség.....	40
<b>III. A BELSŐ ELLENŐRZÉSI TEVÉKENYSÉGRE VONATKOZÓ BELSŐ SZABÁLYOK, ELJÁRÁSOK, KOCKÁZATELEMZÉS .....</b>	<b>42</b>
1. A belső ellenőrzési tevékenység irányítása.....	42
1.1. Belső ellenőri humánerőforrás-gazdálkodás.....	42
1.2. Humánerőforrás-tervezés és kapacitásfelmérés .....	43
1.3. Kiválasztási folyamat .....	43
1.4. A munkakörök, a felelősség- és feladatmegosztás kialakítása .....	44
1.5. Munkaköri leírás.....	44
1.6. A belső ellenőrzési csoport kompetenciája.....	45
1.7. Helyettesítés .....	45
1.8. Értékelés.....	45
1.9. Folyamatos továbbképzés.....	46
2. A belső ellenőrzési tevékenység értékelése .....	46
2.1. A belső ellenőr (egyéni) teljesítményének értékelése.....	47
2.2. A belső ellenőrzés csoportszintű teljesítményének értékelése.....	48
2.3. Külső minőségértékelés .....	48
<b>IV. A BELSŐ ELLENŐRZÉS TERVEZÉSÉNEK ELŐKÉSZÍTÉSE, KOCKÁZATELEMZÉS ...</b>	<b>50</b>
1. A tervezés előkészítésének lépései .....	50
1.1. Általános felmérés.....	50
1.2. A folyamatok és folyamatgazdák azonosítása.....	51
1.3. A belső ellenőrzési fókusz kialakítása .....	51
1.4. A kritikus folyamatok elemzése és az ellenőrzött szervezet vezetőivel való egyeztetése.....	52
1.5. A kockázatelemzési kritérium mátrix (KKM) elkészítése .....	53
2. Kockázatelemzés.....	54
2.1. A folyamatok megértése .....	55
2.2. A kockázatok megértése .....	56
2.3. Az egyedi kockázatok összegzése folyamatok szerint.....	59
2.4. A folyamat teljes körű értékelésének elkészítése.....	59

<b>V. A BELSŐ ELLENŐRZÉS TERVEZÉSE</b> .....	61
1. A tervezés alapelvei.....	61
1.1. <i>Stratégiai ellenőrzési terv</i> .....	62
1.2. <i>Éves ellenőrzési terv</i> .....	64
<b>VI. AZ ELLENŐRZÉSRE VALÓ FELKÉSZÜLÉS</b> .....	65
<b>VII. AZ ELLENŐRZÉS VÉGREHATÁSÁNAK TERVEZÉSE</b> .....	66
1. A rendelkezésre álló háttérinformációk összegyűjtése .....	66
2. Az ellenőrzés célkitűzéseinek, hatókörének és tárgyának a meghatározása .....	66
3. Az ellenőrzési program elkészítése .....	66
4. Vizsgálati eljárások és módszerek .....	67
<b>VIII. AZ ELLENŐRZÉS VÉGREHAJTÁSA</b> .....	68
1. Helyszíni vizsgálat megkezdése, nyitó megbeszélés .....	69
2. Az ellenőrzési munkalapok használata .....	69
2.1. <i>A munkalapokra vonatkozó követelmények</i> .....	70
2.2. <i>A munkalapok felülvizsgálata</i> .....	70
2.3. <i>Az ellenőrzési iratokhoz való hozzáférés</i> .....	71
3. Az interjú mint a folyamatok és a kockázatok elemzésének eszköze .....	71
4. Az ellenőrzési pontok vagy folyamatok (kontrollok) értékelése .....	72
5. A tesztelés szerepe az ellenőrzési pontok vagy folyamatok (kontrollok) értékelésében .....	73
6. A bizonyítékok beszerzése, nyilvántartása és a teljességi nyilatkozat .....	76
7. Az ellenőrzési jegyzőkönyv, súlyos hiányosság .....	79
8. A belső ellenőrzési jelentés szerkezetére, tartalmára vonatkozó előírások .....	79
8.1. <i>A belső ellenőrzési jelentés elkészítése, felülvizsgálata, egyeztetése és lezárása</i> .....	80
8.2. <i>A belső ellenőrzést értékelő éves beszámolók, jelentések</i> .....	83
<b>IX. AZ ELLENŐRZÉSI MEGÁLLAPÍTÁSOK HASZNOSÍTÁSÁNAK, AZ ELLENŐRZÉST KÖVETŐ INTÉZKEDÉSEK ELRENDELÉSÉNEK SZABÁLYAI</b> .....	86
1. Az intézkedési terv .....	86
2. Az ellenőrzések nyomon követése .....	86
2.1. <i>Az intézkedési terv végrehajtásának nyomon követése</i> .....	86
2.2. <i>Utóvizsgálat</i> .....	87
<b>X. AZ ELLENŐRZÉS SORÁN BÜNTETŐ, SZABÁLYSÉRTÉSI, KÁRTÉRÍTÉSI, ILLETVE FEGYELMI ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSÁRA OKOT ADÓ CSELEKMÉNY, MULASZTÁS VAGY HIÁNYOSSÁG FELTÁRÁSA ESETÉN ALKALMAZANDÓ ELJÁRÁS</b> .....	89
1. A belső ellenőrzés szerepe a szabálytalanságok észlelése esetén .....	89
<b>XI. AZ ELLENŐRZÉSI DOKUMENTUMOK NYILVÁNTARTÁSÁNAK, TÁROLÁSÁNAK ÉS MEGŐRZÉSÉNEK RENDJE</b> .....	91
<b>XII. GLOSSZÁRIUM</b> .....	94
<b>A KÖNYVBEN ELŐFORDULÓ JOGSZABÁLYOK ÉS RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE</b> .....	98
<b>FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM</b> .....	99

# ELŐSZÓ A KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK BELSŐ ELLENŐRZÉSE SZAKKÖNYVHÖZ

A költségvetési rend szerint gazdálkodók körében a belső ellenőrzés jelentősége felértékelődött. A pénzügyi és vagyoni folyamatok szabályszerűségének és hatékonyságának ellenőrzése, majd az ellenőrzési tapasztalatok vezetési szintre való visszakapcsolása legközvetlenebb módon a belső ellenőrzés által biztosítható. Lényeges ugyanakkor, hogy Magyarország 2010 utáni közpénzügyi gazdálkodásának stabilitását és normakövető gyakorlatát ez a „helyi szintű” ellenőrzési nyomvonal csak bizonyos keretek között biztosítja, hiszen az ellenőrzési hierarchiában feljebb pozicionált Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a Magyar Államkincstár, de különösen az Állami Számvevőszék feladatköre arra irányul, hogy az államháztartásban centralizálódó és újraelosztásra kerülő közpénzek a legmagasabb színvonalú államműködést, a legteljesebb körű közszükséglet kielégítést valósítsák meg. Sőt, az Állami Számvevőszék és a Pénzügyminisztérium a belső ellenőrzési standardok folyamatos módszertani fejlesztésével biztosítja a gazdálkodási környezethez igazodó belső ellenőrzési gyakorlatok és elméleti háttér megújulását. A költségvetési intézmények belső ellenőrzése a felsőbb szintű ellenőrző hatóságok részéről – egy-egy ellenőrzés megkezdésekor – tesztelésre kerül, vagyis az ellenőrző hatóságok első feladata, hogy a belső ellenőrzés minőségéről meggyőződjenek. Nyilván a jól funkcionáló belső kontrollrendszerek a külső ellenőrzés hatékonyságához is hozzájárulhatnak, ám lényeges, hogy alapos belső ellenőrzési módszertan csak az Állami Számvevőszék és más, kormányzati ellenőrzési funkcióval rendelkező hatóságok együttműködése által lehetséges, amelyben a költségvetési rend szerint gazdálkodóknál működő választott könyvvizsgálók, illetve a Magyar Könyvvizsgálói Kamara is, annak Költségvetési Tagozata oroszlánrészt vállal. A közpénzügyi ellenőrzés országgyűlési (Állami Számvevőszéki), kormányzati és belső ellenőrzési szintje így egységes és koherens egészet kiteve jól szolgálják a közpénzügyi és nemzeti vagyongazdálkodási folyamatokat. E megújított, jogszabályi és módszertani szempontból megerősített ellenőrzési szintek közös munkájának gyümölcse, hogy Magyarországon a felelőtlen, következmények nélküli államháztartási gazdálkodás korszaka véget ért. Az Alaptörvény, a közpénzügyekre, költségvetési ellenőrzésre és Állami Számvevőszékre vonatkozó sarkalatos törvények és más jogszabályok egységes egészet képeznek, erős jogszabályi felhatalmazási keretet adnak, amelynek kitöltése a költségvetési ellenőrzést és gazdálkodást folytatók felelőssége.

E jól szervezett államműködési mechanizmusban a Nemzeti Közszerológati Egyetemre is kitüntetett szerep hárul. 2012-ben indítottuk el az „Államháztartási gazdálkodás és ellenőrzés” majd 2018-ban a „Vezetés és gazdálkodás a közszolgálatban” szakirányú továbbképzési szakokat, biztosítandó az államháztartási gazdálkodás minél színvonalasabb vitelét, szakember-utánpótlását.<sup>1</sup>

Az „Államháztartási gazdálkodás és ellenőrzés” szakirányú továbbképzési szak stratégiai célkitűzése, hogy a hallgatók megismerjék Magyarország Alaptörvényében *A közpénzek* és *A helyi önkormányzatok* című cikkelyek tartalmát, illetve az államháztartás viteléhez kapcsolódó sarkalatos törvényeket és egyéb kiemelkedő jelentőségű jogszabályokat, a gazdálkodási és ellenőrzési módszertant, s ezáltal alkalmassá váljanak a közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Kormányrendelet 1. melléklet 1. pontja szerinti belső ellenőri feladatok ellátására. A gyakorló államigazgatási szakemberek beiskolázásával és célirányos képzésével az a koncepció, hogy a kormány- és köztisztviselők, illetve a közalkalmazottak a magyar állam újjászervezésének tudományos hátterét, módszertani alapjait a kijelölt tantárgyi kataszterek keretében elsajátítsák. Ennek segítségével, gyakorlati munkájukkal segíthetik elő a „Jó Állam” működését. A továbbképzési szak keretei között

<sup>1</sup> Reményeink szerint a meglévő két államháztartási továbbképzési szakirányunk mellé – a Magyar Könyvvizsgálói Kamarával, MKVK Oktatási Kft.-vel közösen – a 2020-as tanévben el tudjuk indítani a Költségvetési számviteli és adóügyi szakértői képzést is, amely az egyetemi oklevél mellé mérlegképes könyvelői képesítést is biztosít.

szervezetten biztosítható az állam megváltozott államigazgatási, gazdaságpolitikai, gazdaságszervező, ellenőrző és szabályozó tevékenységéhez szükséges elméleti és gyakorlati tudásanyag esettanulmányok segítségével történő átadása. 2019 tavaszán további – képzési és kimeneti követelményeket is érintő – stratégiai javaslatok merültek fel, amelyek a képzési program tartalmi átdolgozását, a képzési igényekhez való még erősebb hozzáigazítását indokolták.

A tartalmi továbbfejlesztés oka, hogy az Alaptörvényben és a hozzá kötődő közpénzügyi tárgyú sarkalatos törvényekben megszabottan, az államháztartás szervezetében, gazdálkodásában, annak metodikájában alapvető, a rendszer működését folyamatosan erősítő változások álltak be. A sikeres konszolidációs időszakot követően a közjő szolgálata, a közérdek érvényesítése erősebben, sőt, magasabb hatékonyságot megkövetelve jelenik meg, amelyben az Állami Számvevőszékre, a Magyar Államkincstárra, a Magyar Nemzeti Bankra, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalra összetettebb feladatok hárulnak. A nemzeti tulajdonban lévő vállalatok, sőt az önkormányzatok gazdálkodása is minőségibb pályára került, amelyet a költségvetési rend szerint gazdálkodó szervezetek személyi állományának fejlesztésére hivatott *Államháztartási gazdálkodás és ellenőrzés* szakirányú továbbképzési szakunk a képzési profiljába beemelt. Az új ismeretkörök beépítése<sup>2</sup> az államháztartás gazdálkodási területén irányítói, ellenőri feladatokat ellátók kompetenciáinak a komplexitás, az egyes területek közötti kooperáció, átlátó képesség fokozása érdekében történt. A jól kormányzott állam költségvetési és ellenőrzési szervezeteiben gazdálkodási feladatokat ellátókat mint felelős, alapos ismeretekkel felruházott vezetők képességeinek fejlesztése a Nemzeti Közszolgálati Egyetem társadalmi felelőssége, amely e szak kereteit áthatja.

A másik „zászlóshajónk”, a „Vezetés és gazdálkodás a közszolgálatban” szakirányú továbbképzési szak a költségvetési szerveknél, kiemelten a közigazgatásban pénzügyi-gazdálkodási felelősséggel is dolgozó vezetők pénzügyi-gazdálkodási ismereteinek bővítését célozza. A képzés célja a gazdálkodási ismeretek bővítése mellett a jó államháztartási gazdálkodási gyakorlatok megismertetésével a tudatosabb, etikusabb és magasabb felelősségi szinten történő vezetői döntések támogatása, oktatási megalapozása. A szak a komplex közpénzügyi ismeretek és a vezetői szemlélet fejlesztésével olyan állami vezetők képzését tűzte ki célul, akik az állami és az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás feladatait átfogó megközelítéssel, a „jó kormányzás” értékeinek integrálásával, rendszerszemlélettel tudják kezelni, középpontban ezen területek etikai, integritási és fenntarthatósági kérdéseivel. A képzés a költségvetési szerveknél gazdálkodási felelősséggel dolgozó vezetők egyéni fejlesztését elméleti és gyakorlati módszerek segítségével is biztosítani kívánja. Kiemelt szerepet kap a felelős gazdálkodás standardjainak, módszereinek és a számvevőszéki és egyéb állami ellenőrzések tapasztalatainak gyakorlati foglalkozásokon történő elemzése. Az itt megszerzett ismeretekkel a vezetői eszköztár és szemléletmód egy tudatosabb, hatékonyabb, átláthatóbb és etikus gazdálkodás alapjait teremti meg, amely az újjászervezett állampénzügyi menedzsment elvárásaihoz igazodik.

Az államháztartás működésének szakemberhátterét biztosító képzéseinkhez korszerű tudástanyag hozzárendelése elengedhetetlen. A meglévő szakkönyvekhez<sup>3</sup> így az elmúlt években – jobbra a Közpénzügyi Kutatóintézet munkatársainak kutatási alapján és kapcsolati hálójában – elkészítettük

<sup>2</sup> Mint például Kincstári gazdálkodás, Közüzemi vállalatok gazdálkodása, Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás, Az ellenőrzés etikája, kommunikációja és társadalmi felelőssége, Belső ellenőrzési esettanulmányok, Költségvetési belső kontrollrendszer és kockázatmenedzsment és más tantárgyak. A részletes tantárgyi mátrixainkat lásd a könyv végén.

<sup>3</sup> Lentner Csaba: Közpénzügyek és államháztartástan. NTKK – Dialóg Campus, 2013, Lentner Csaba (szerk.): Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. NTKK – Dialóg Campus, 2015, Lentner Csaba: Rendszerváltás és pénzügypolitika – Tények és tévhitek, Akadémiai Kiadó, 2016, Lentner Csaba: A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig, L' Harmattan Kiadó, 2019, továbbá a Kormányzati és közigazgatási feladatok közgazdasági és közpénzügyi megalapozása (2016-2019 Dialóg Campus), Pénzügyi és Költségvetési Igazgatás (2015-2018, Dialóg Campus, Államháztartási ismeretek (2015-2018 Dialóg Campus) jelenlegi és korábbi (folyamatosan hatályosított) közigazgatási szakvizsgára felkészítő szakanyagok említendőek elsősorban.

---

a *Közüzemi vállalatok gazdálkodása*,<sup>4</sup> a *Kincstári gazdálkodás*,<sup>5</sup> *Közszolgálati kommunikáció, etika és társadalmi felelősségvállalás*,<sup>6</sup> *Állami vagyongazdálkodás*,<sup>7</sup> *Közpénzügyi gazdálkodási kockázatok*,<sup>8</sup> *Közpénzügyi szabályosság és etika*,<sup>9</sup> *Átláthatóság a közpénzügyekben*,<sup>10</sup> *Gyakorlat a közpénzügyi ellenőrzésben*<sup>11</sup> című tankönyveket. E munkában szoros szakmai, lektorálási együttműködésre törekedtünk az Állami Számvevőszékkel, útmutatásait igyekeztünk érvényesíteni.

E tankönyvek sorából méltán emelkedik ki, már csak hiánypótló jellegét és autentikus szerzői körét illetően is a *Költségvetési szervek belső ellenőrzése*<sup>12</sup>, amely a Nemzeti Közszolgálati Egyetemmel stratégiai együttműködésben álló Magyar Könyvvizsgálói Kamara munkatársai által készült. A Kamara vezető tisztségviselői oktatóként részt vesznek államháztartási képzéseinkben, így a tananyagfejlesztés e speciális területen Györffi Dezső (Költségvetési Tagozat) és Prof. Dr. Pál Tibor (kamarai elnök), továbbá Dr. Füredi-Fülöp Judit, Györffi György, Pleszkó Renáta, Dr. Printz János Károly (Költségvetési Tagozat elnöke, címzetes egyetemi tanárunk) és Várkonyiné Dr. Juhász Mária könyvvizsgáló szakértők közreműködésével valósult meg. A szerzők szakmai koncepciója, hogy a költségvetési gazdálkodás szervezésének, eredményességének, hatékonyságának egyik fontos feltétele, hogy megfelelő kontrolltevékenység segítse a szakmai és gazdasági folyamatokat, a vagyoni és pénzügyi helyzet megítélését. A döntések előkészítésének, a költségvetési gazdálkodás nyomon követésének egyik fontos eszköze a jól szervezett belső ellenőrzés.

E kiadvány tehát a belső ellenőrzés megszervezéséhez, végrehajtásához nyújt ismereteket, módszereket, abból kiindulva, hogy a vezetők átfogó képet kapjanak az adott költségvetési szerv gazdálkodásáról, másrészt a döntésekhez, a gazdálkodás minősítéséhez elengedhetetlenek az egyes részterületekről a belső ellenőrzés útján nyerhető információk. A szerzők törekedtek, hogy – egy kézikönyvnek megfelelően – a belső ellenőrzés logikai sorrendjében tárgyalják a vizsgálatok tervezését, elvégzését, a megállapítások, következtetések és javaslatok írásba foglalásának, a jelentéskészítésnek a módszereit. A könyv végén a belső ellenőrzéshez kötődő fontosabb jogszabályok gyűjteménye és egy fogalomtár is segíti a szakemberek ismereteinek bővítését.

E kiadvány tehát nem csak tankönyv, sőt, szakkönyvnek szántuk a költségvetési szektorban dolgozók számára, amelyből a hallgatóink felkészítését is végezzük. Reményeink szerint így a *Költségvetési szervek belső ellenőrzése* kiadvány jó szolgálatot tehet az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerében dolgozók számára, mindazoknak, akik elkötelezettek a közpénzügyi folyamatok szabályos, etikus és hatékony alakításában.

Prof. Dr. Lentner Csaba  
egyetemi tanár, szakfelelős  
Nemzeti Közszolgálati Egyetem

---

<sup>4</sup> Hegedűs Szilárd PhD – Molnár Petronella (Közpénzügyi Kutatóintézet) közreműködésében. (Dialóg Campus, 2019).

<sup>5</sup> Hegedűs Szilárd PhD – Molnár Petronella (Közpénzügyi Kutatóintézet) (Dialóg Campus, 2019)

<sup>6</sup> Béres Dániel PhD (az ÁSZ volt munkatársa, docens) (Dialóg Campus, 2019)

<sup>7</sup> Boros Anita PhD. habil. egyetemi docens, NKE ÁKK (Dialóg Campus 2018, 2019)

<sup>8</sup> Kisgergely István c. egyetemi docens (Dialóg Campus, 2019)

<sup>9</sup> Kisgergely István c. egyetemi docens (Dialóg Campus, 2019)

<sup>10</sup> Péterfalvi Attila, elnök – Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (Dialóg Campus, 2018)

<sup>11</sup> Bócz Sándor (KEHI elnöki kabinet vezetője) (Dialóg Campus, 2019)

<sup>12</sup> A szakkönyvhöz rövidesen egy „Belső ellenőrzési esettanulmányok” című kiadvány is készül.

# I. A BELSŐ ELLENŐRZÉS HATÁSKÖRE, FELADATAI, CÉLJAI

## 1. A KÖLTSÉGVETÉSI ELLENŐRZÉS AZ ELLENŐRZÉSI RENDSZERBEN

A költségvetési ellenőrzés fogalmának, tartalmának és terjedelmének meghatározására a szakirodalomban és a gyakorlatban egyaránt több közelítésmóddal lehet találkozni.

A témával foglalkozó szakemberek egy része abból indul ki, hogy valamennyi „költségvetési irányultságú” ellenőrzés ide sorolandó, mások szerint csak azok, amelyek jogszabályok által költségvetési ellenőrzésnek minősített feladatokat hajtanak végre.

Az általános követelményeket elsősorban a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó különböző jogszabályokból ismerhetjük meg, melyek között természetesen kiemelt helyet foglal el a 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (a továbbiakban: Áht.).

Az államháztartási törvény egyrészt meghatározza a költségvetési gazdálkodás, az államháztartás működésének rendszerét, fő szabályait, másrészt definiálja az államháztartási ellenőrzés céljait, azok megvalósításának módját, szervezeti rendjét.

Az államháztartás rendszerében megkülönböztetünk külső és belső ellenőrzést:

- *A külső ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat az Állami Számvevőszék látja el. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenységének korlátozása nélkül az Áht.-ban meghatározott esetben külső ellenőrzést a kincstár is végezhet.*
- *Kormányzati szintű ellenőrzést a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI), az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF), valamint a Magyar Államkincstár (MÁK) végezhet.*
- *Az államháztartás belső ellenőrzése a költségvetési szervek belső kontrollrendszere – beleértve a belső ellenőrzést is – keretében valósul meg.*

## 2. A KÖLTSÉGVETÉSI ELLENŐRZÉST MEGHATÁROZÓ ÁLLAMHÁZTARTÁS RENDSZERE

Az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerből áll.

- a) Az államháztartás központi alrendszerébe tartozik:
  - az állam,
  - a központi költségvetési szerv,
  - a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestület, valamint
  - a köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv.
- b) Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozik:
  - a helyi önkormányzat,
  - a helyi nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat az Möt. és az Njt. szerint létrehozott társulás, valamint a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény alapján létrejött területfejlesztési önkormányzati társulás,
  - a térségi fejlesztési tanács, valamint
  - az előzőekben felsoroltak által irányított költségvetési szerv.

Az Áht. az államháztartás helyi szintjeként a helyi önkormányzatok és a helyi nemzetiségi önkormányzatok költségvetését jelöli meg.



A törvény előírja, hogy az államháztartás egyes alrendszereiben a gazdálkodást éves költségvetés alapján kell lefolytatni. Ebből következik, hogy a költségvetési ellenőrzésnek – mind a külső, mind a belső ellenőrzésnek – az államháztartás mindkét alrendszerében jelen kell lennie, figyelembe véve az egyes alrendszerek sajátosságait is.

### 3. BELSŐ ELLENŐRZÉS A KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁSBAN

A költségvetési gazdálkodás rendszeres kontrollja, a folyamatos visszajelzések szempontjából kiemelt jelentősége van a belső ellenőrzésnek.

A jól felépített és folyamatosan működő belső ellenőrzés a költségvetési szerveknél a vezetés egyik legfontosabb támasza lehet.

A költségvetési szervek saját tevékenységére és a gazdálkodására irányuló belső ellenőrzési rendszere egyaránt kiterjed:

- a vezetők ellenőrzési tevékenységére,
- a munkafolyamatba (a tevékenység folyamatába) épített ellenőrzésre, valamint
- a függetlenített belső ellenőr(ök) feladataira.

A belső ellenőrzési feladatok ellátásának követelményeit az Áht., valamint a Bkr. rögzíti.

Az önkormányzatokra vonatkozó sajátos eljárási szabályokat és követelményeket a Möt. 119. § szabályozza, mely többek között előírja, hogy a jegyző köteles gondoskodni – a belső kontrollrendszeren belül – a belső ellenőrzés működtetéséről az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével. A helyi önkormányzat belső ellenőrzése keretében gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is.

A Bkr. 15. §-a előírja, hogy az Áht. 70. § (1) bekezdése értelmében a belső ellenőrzés kialakításáról, megfelelő működtetéséről és függetlenségének biztosításáról a *költségvetési szerv vezetője* köteles gondoskodni, emellett köteles a belső ellenőrzés működéséhez szükséges forrásokat biztosítani. Ezen túl a Bkr. 15. §-a fontos követelményként fogalmazza meg, hogy a belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet, vagy szervezeti egység jogállását, feladatait a költségvetési szerv *szervezeti és működési szabályzatában* elő kell írni.

A Bkr. garanciális szabályként írja elő, hogy a költségvetési szerv vezetője köteles biztosítani a belső ellenőrzés működéséhez szükséges forrásokat.

#### 3.1. VEZETŐI ELLENŐRZÉS

A vezetők irányító tevékenységének részét képező vezetői ellenőrzés eszközei különösen:

- a vezetői és felsőbb döntések, jogszabályok végrehajtásával kapcsolatos szakmai, pénzügyi-gazdasági és más információk, a rendszeres vagy eseti statisztikai és egyéb adatok hasznosítása, elemzése, értékelése;
- a feladatok meghatározásáról és teljesítéséről, az intézkedések végrehajtásáról a beosztott vezetők és dolgozók rendszeres és eseti beszámoltatása (szóban vagy írásban);
- az aláírási (kötelezettségvállalási, utalványozási, ellenjegyzési, láttamozási stb.) jog gyakorlása során szakmai és gazdasági kihatással járó intézkedések indokoltságának, tartalmi helyességének, szabályszerűségének vizsgálata;
- közvetlen tapasztalatok szerzése céljából a munkahelyeken végzett helyszíni ellenőrzés.

A vezetők ellenőrzési kötelezettségét munkaköri leírásuknak kell tartalmaznia, amelynek – az előzők mellett – magában kell foglalnia a belső ellenőrzési rendszer működtetésével és fejlesztésével kapcsolatos feladatokat is.

## 3.2. A MUNKA FOLYAMATÁBA ÉPÍTETT BELSŐ ELLENŐRZÉS

### 3.2.1. Az ellenőrzési nyomvonal felépítése, készítése

A kialakított kontrollkörnyezet részeként a Bkr. értelmében a költségvetési szerv vezetője köteles elkészíteni és rendszeresen aktualizálni a költségvetési szerv ellenőrzési nyomvonalát, amely a belső ellenőrzésnek támasza és egyben tárgya is. Az ellenőrzési nyomvonal a költségvetési szerv működési folyamatainak szöveges vagy táblázatba foglalt vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, továbbá az irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését.

Az ellenőrzési nyomvonal a folyamatokra vonatkozó egyes tevékenységeket, a tevékenységek jogi alapját, felelősét, ellenőrzését, nyomon követését, a kapcsolódó dokumentumokat felölelve:

- egységes folyamatként bemutatja a költségvetési szerv működésének, egyes tevékenységeinek egymásra épülő eljárásrendjeit, teljes egészében tartalmazva az ellenőrzési pontok (típusok) összességét;
- rögzíti a költségvetési szervekre jellemző valamennyi tevékenységet, valamennyi „szereplő”, funkció együttes koordinálásával;
- valamennyi résztvevő számára írott és átlátható formában meghatároz feladatokat (követendő eljárásokat), megmutatja a szervezet folyamatba épített ellenőrzési rendszerének hiányosságait, így felgyorsítja az irányítás felelősségi szintjeinek megfelelő folyamatok szükséges mértékű átalakítását, elősegíti a működtetés színvonalának, valamint a nyújtott szolgáltatások értéknövekedését.

*Az ellenőrzési nyomvonal célja, hogy egy adott folyamatra vonatkozóan áttekintést adjon a vezetőknek, a folyamatban részt vevő munkatársaknak, a belső és a külső ellenőröknek arról, hogy:*

- mi az adott tevékenységek tartalma,
- mi a feladatellátás jogszabályi vagy egyéb alapja,
- milyen dokumentumok szolgálnak alapul a nyomvonal kialakításához,
- kik felelősek a feladatellátásért,
- hol kell kontrollokat beépíteni a folyamatba,
- ki jogosult a feladatellátás ellenőrzésére,
- milyen módon kell az ellenőrzést végrehajtani,
- hogyan kell a könyvekben való nyilvántartást elvégezni.

A jogszabályok kötelezővé teszik, hogy a költségvetési szervek belső szabályzataikat a jogszabályváltozásoknak vagy a feladatváltozásnak megfelelően korszerűsítsék. Ennek keretében a kontrollrendszer felülvizsgálatával össze kell kapcsolni az ellenőrzési nyomvonalaknak a szabályzatok, jogszabályi előírások, illetve a feladatváltozások által indokolt mértékű és tartalmú módosítását.

Az ellenőrzési nyomvonal kialakításának egyik fontos követelménye, hogy abban egyértelműen legyen meghatározva a feladatellátásért felelős személy, a feladatellátás ellenőrzése és az azért felelős személy. Ezért az ellenőrzési nyomvonalban meghatározott ellenőrzési pontokon elvégzendő kontrolltevékenységeket úgy kell megfogalmazni, hogy abból az ellenőrzés végrehajtásának módszere és technikája is kitűnjön, és alkalmas legyen az elvégzett feladatok kellő mélységű dokumentálására.

Az ellenőrzési nyomvonal rendszere – a költségvetési gazdálkodás alapvető folyamataira és a számviteli elszámolás rendjére fókuszálva – az alábbi négy fő részből állhat:

- a költségvetés tervezése, a költségvetési előirányzatok megállapítása és módosítása,
- az operatív gazdálkodás,
- a számviteli nyilvántartás és elszámolás,
- a költségvetés végrehajtásáról történő beszámolás.

Az operatív gazdálkodás, a számviteli nyilvántartás és elszámolás mint a főfolyamatok ellenőrzési nyomvonalai – az áttekinthetőség biztosítása érdekében – tovább tagozódnak. Az operatív gazdálkodásról készült ellenőrzési nyomvonal a *költségvetési szerv* gazdálkodásának egymást követő folyamatait és azok felelőseit mutatja be, melyek nevezetesen a következők:

- a kötelezettségvállalás,
- a pénzügyi ellenjegyzés,
- a teljesítésigazolás,
- az eszközök nyilvántartásba vétele,
- az érvényesítés,
- az utalványozás,
- a pénzügyi teljesítés.

A költségvetési szerv operatív gazdálkodásának egymás melletti folyamatairól pedig a következő részletes ellenőrzési nyomvonalak kell rendelkezésre álljanak:

- a humán erőforrásokkal való gazdálkodás,
- a készletgazdálkodás,
- a szolgáltatások igénybevételével kapcsolatos gazdálkodás,
- a befektetett eszközökkel való gazdálkodás,
- a vagyontárgyakkal való egyéb gazdálkodási feladatok.

Az operatív gazdálkodás vertikális és horizontális folyamatairól készült ellenőrzési nyomvonalak együttesen, egymást kiegészítve biztosíthatják a kockázati tényezők lehető legteljesebb körű feltárásának a lehetőségét.

A számviteli nyilvántartás és elszámolás – az operatív gazdálkodáshoz hasonlóan – kiemelten fontos főfolyamatot képvisel a költségvetési szerv gazdasági feladatellátásának rendszerében. A költségvetési és pénzügyi számvitel sajátos elszámolása miatt a főkönyvi könyvelés és az analitikus nyilvántartások csak együttesen biztosíthatják a teljes körűséget, a számvitel zárt rendszerét. Mindezekre való tekintettel a költségvetési szerv főkönyvi könyvelését bemutató ellenőrzési nyomvonal a következőkkel egészül ki:

- az analitikus nyilvántartások ellenőrzési nyomvonala,
- a főkönyvi könyvelés és az analitikus nyilvántartások adatai egyeztetésének ellenőrzési nyomvonala.

### **3.2.2. Az ellenőrzési nyomvonal jelentősége**

A felelősségi szintek terén az ellenőrzési nyomvonal:

- a) egy standardot jelent, eljárások együttesét, amelyek alapján meghatározhatók valamennyi folyamatban a felelősök és az ellenőrzési pontok;
- b) segítségével könnyen és gyorsan azonosítható a hibás működés, és a hozzá tartozó felelős;
- c) megmutatja, hogy a teljes folyamat minősége az egyes résztvevőkenységekért felelős közreműködőkön is múlik.

A szervezeten belüli együttműködés erősítése terén:

- a) a különböző szervezeti egységek kapcsolatában nagyobb rugalmasság, jobb együttműködés, koordináció várható az ellenőrzési nyomvonal kialakításától;
- b) az ellenőrzési nyomvonal eljárások, ellenőrzések együttesét jelenti, amely a költségvetési szerv teljes működését lefedi, a teljes feladatellátásra kiterjed, vagyis a működtetés jobbításának fontos eszköze.

A szervezeti működés terén:

- a) a megbízható ellenőrzési nyomvonal segítségével feltérképezhető a szervezet összes folyamatában rejlő működési kockázat;
- b) a hibásan kialakított ellenőrzési nyomvonal gátolhatja a szervezet folyamatainak pontos ismeretét, így a működtetésüket. Az ellenőrzési pontok elégtelensége vagy az átfedések kialakulása pedig működési zavarokhoz vezethet.

Az ellenőrzési nyomvonal információt szolgáltat a belső és a külső ellenőr számára:

- a) a szervezet felépítésére;
- b) a belső kontrollrendszerének működésére;
- c) a folyamatok és részfolyamatok vertikális és horizontális kapcsolódási pontjaira;
- d) a belső felelősségi rendszer kiépítettségére;
- e) a vezetők elszámoltathatóságára vonatkozóan, megalapozottabbá téve:
  - az ellenőrzési tervek átgondolt összeállítását,
  - a konkrét ellenőrzések fókuszának meghatározását,
  - a folyamatok nyomon követését.

### 3.2.3. Az ellenőrzési nyomvonallal szemben támasztott követelmények

A költségvetési szerv fő folyamataira vonatkozóan az ellenőrzési nyomvonalakat írásos formában is rögzíteni szükséges.

Az ellenőrzési nyomvonalak háromféle változatából bármelyik megoldást is választja a vezetés, biztosítani kell, hogy annak kidolgozottsága mellékleteivel együtt alkalmas legyen a felelősségi és információs szintek és kapcsolatok, továbbá irányítási és ellenőrzési folyamatok kellő mélységű bemutatására, lehetővé téve az ellenőrzési nyomvonalak alapvető céljának teljesülését, a tevékenységek nyomon követését és utólagos ellenőrzését.

Az ellenőrzési nyomvonalnak mint szabályzatnak meg kell felelnie azon követelménynek, hogy szakmai irányítást nyújtson az adott területen dolgozóknak:

- az ellátandó feladat jellegéről, tartalmáról, a végrehajtás és az ellenőrzés módjáról;
- a tevékenységük és az előírások közötti összhang megteremtésének lehetőségeiről;
- a hatékonyság és eredményesség követelményeinek érvényesüléséről;
- a beépítendő ellenőrzési pontok helyéről, típusáról;
- az elvégzett ellenőrzések dokumentálásának követelményeiről, formájáról.

A költségvetési szerv tevékenységét jellemző valamennyi működési folyamathoz (a szervezeti célok megvalósulása érdekében tudatosan megtervezett lépések, tevékenységek és cselekedetek sorozatához) hozzá kell rendelni ellenőrzési nyomvonalat. A szabályszerűen követett és dokumentált folyamatok megmutatják a művelettel kapcsolatos információkat, a művelet időpontját, a feladat elvégzésének módját, az alátámasztó (beérkező és kimenő) dokumentumokat.

A fő folyamatokat három csoportba lehet osztani:

- a) a *reál – szakmai, értékteremtő* főfolyamatok, amelyek a szervezet alapító okiratában rögzített közzefeladat, illetve alaptevékenység eléréséhez szükséges szakmai tevékenységeket tartalmazzák;
- b) a *pénzügyi, támogató* főfolyamatok, amelyek a bevételekkel és kiadásokkal kapcsolatos tevékenységeket ölelik fel;
- c) az *irányítást segítő* információs folyamatok, amelyek mind a reál, mind a pénzügyi folyamatokban zajló eseményekről szolgáltatnak a vezetés számára azonnali vagy utólagos adatokat, információkat.

Az ellenőrzési nyomvonal kialakításának első lépése a *folyamatok és folyamatgazdák* azonosítása. Az adott költségvetési szerv működési folyamatait a főfolyamatok mentén kell csoportosítani, majd a főfolyamatokat megfelelő módon, oszthatóságuk alapján részfolyamatokká kell bontani, és meg kell határozni, hogy az adott folyamat (részfolyamat) működtetéséért ki a felelős folyamatgazda.

A *rendszer- és folyamatleírások* a belső szabályzatokra épülnek, és azok eljárásrendjeként lényegében azt fogalmazzák meg, hogy a belső szabályzatokban előírt követelményeket hogyan, milyen feltételek esetén, milyen módszerekkel lehet és kell teljesíteni. A működési folyamatok szabályozottságára lehet alapozni az ellenőrzési pontok, ellenőrzési nyomvonalak elkészítését.

A folyamatleírásoknak tartalmazniuk kell a folyamat:

- célját, tárgyát,
- a kezdő- és végpontját,
- az inputjait és outputjait,
- a kulcsfontosságú teljesítménymutatóit,
- más folyamatokhoz való kapcsolódásukat,
- a folyamatban résztvevők feladatát, jog- és hatáskörét, kötelezettségeit,
- a beépített ellenőrzési pontokat, azok szerepét, tartalmát, módszerét,
- a végrehajtás és ellenőrzés dokumentálásának követelményeit, formáját, tartalmát.

A folyamatleírás mint eljárásrend garantálhatja, hogy minden elvégzett feladatról készül egy, a feladat ellátásáért felelős által kitöltött dokumentum, továbbá hogy az elvégzett ellenőrzési lépést is dokumentálja. (Például az ellenőrzést végző az általa ellenőrzött tevékenységhez kapcsolódó dokumentumon feltünteti az ellenőrzés időpontját, és aláírja általában a formanyomtatványként készülő iratot.)

Az ellenőrzési nyomvonal kialakításakor, modelljének felépítésekor alapkövetelmény olyan *tevékenységcsoportok kialakítása* (homogenizálása), amelyek több elemi tevékenységet összefoglalóan magukban foglalnak, például az alábbi tagolásban:

- általános gazdasági tevékenységcsoport (minden olyan tevékenység, amely egy költségvetési szerv gazdasági kereteit teremti meg),
- az adott költségvetési szervezetre vonatkozó napi operatív tevékenységek,
- a költségvetési szerven keresztüláramló pénzügyi transzferek elkülönítése.

A folyamatgazdáknak a folyamatleírások és az ellenőrzési nyomvonalak elkészítése során támaszkodniuk kell a folyamatban részt vevő munkatársak tapasztalataira, véleményére. Az egyes folyamatokat egymástól tartalmilag jól elkülönítve, de kapcsolódási pontjaikat meghatározva, a kontrollrendszer követelményeinek megfelelően kell rögzíteni. A tevékenységek észszerű csoportosítása a folyamatokban résztvevő, a végrehajtásért felelős valamennyi vezető és munkatárs szoros együttműködését, tapasztalataik, javaslataik hasznosítását igényli.

A tevékenységcsoportokat, részfolyamatokat a költségvetési szerv működésének főfolyamatai figyelembevételével kell meghatározni. Ez a gyakorlatban két megoldással végezhető el.

- a) Az *egyik megoldási mód*, amely elsősorban új költségvetési szervek létrehozásakor, vagy a tevékenység új feladattal való bővülése alkalmával indokolt, hogy az alapító okiratban rögzített alaptevékenység és feladatok alapján meghatározott főfolyamatokat a folyamatokat alkotó speciális szakmai, pénzügyi és információs tevékenységcsoportok szerint részfolyamatokká bontják.
- b) A *másik megoldás*, amely főképpen a már működő költségvetési szervek esetében alkalmazható sikeresen, hogy a „technológiailag” egymáshoz szorosan kapcsolódó, illetve egymásra épülő tevékenységcsoportokat, részfolyamatokat egy-egy átfogó főfolyamatba integrálják.

Mindegyik megoldás alapkövetelménye, hogy olyan tevékenységcsoportokat alakítsanak ki, amelyek az adott költségvetési szerv több elemi tevékenységét képesek integrálni és leírni. A választott megoldásnak mindenképpen azt kell szolgálnia, hogy a tevékenységcsoportok részfolyamatokká, azok főfolyamatokká, a főfolyamatok pedig átlátható, jól működő rendszerré legyenek összevonhatók.

A költségvetési szervek belül ugyanazzal a tevékenységcsoporttal a szervezet több szintjén, és/vagy több szervezeti egységében is foglalkoz(hat)nak, de természetesen a különböző szervezeti és vezetői szinteken eltérő az adott tevékenység formája, tartalma, funkciója, a dokumentumáramlás és az elszámolás, valamint az ellenőrzési kötelezettség módja. A tevékenységcsoportok kialakításakor többféle megoldás is lehetséges. Amennyiben a költségvetési szervet jellemző kulcstevékenység, a szervezet alapvető céljaival összhangban egyértelműen meghatározott, el kell készíteni, és el kell fogadni az ellenőrzési nyomvonal kialakítása *ütemtervét*, amely a következőket tartalmazza:

- a) A *tevékenységcsoportok kialakítását és fontossági sorrendjük meghatározását*, amely megoldható például:
  - a reál (szakmai), a pénzügyi és az információs folyamatokhoz való integrálódás alapján,
  - a projektszemlélet szerinti feladatstruktúra figyelembevételével,
  - a költségvetési szerv életében betöltött szerepük fontossága alapján,
  - az egymáshoz kapcsolódásuk, egymásutániségük sorrendjére alapozottan stb.
- b) A szervezeten belüli *információs és felelősségi szintek kialakítását*, amely történhet:
  - vertikálisan, amikor az egyik tevékenységcsoportot egy szinttel feljebb „felügyelik”,
  - és horizontálisan, amikor az egyik tevékenységcsoportot a vele „érdekviszonyban” álló másik tevékenységcsoportot ellátók ellenőrzik.

Mindkét esetben elengedhetetlen, hogy a vonatkozó leírások egyértelműen rögzítsék, hogy az adott szinten (helyen) mikor és milyen információkat kell a vezetőnek és/vagy a beosztottnak megkapnia, amelyek alapján képes lesz saját feladatát az elvárt színvonalon ellátni, és azért felelősséget vállalni, illetve ellenőrzési feladatának eleget tenni.
- c) Az *alapidokumentumok meglétének és összhangjának megismerését*, hogy azok:
  - megfelelően szabályozzák-e a szervezeti egységek alá- és fölérendeltségi viszonyait, és tartalmazzák-e a tevékenységek összehangolásának előírásait, továbbá
  - az adott folyamatért való felelősség egyértelmű elkülönítését.
- d) Az *ellenőrzési nyomvonal elkészítési ütemtervének megvalósítását*, amely magában foglalja:
  - az ellenőrzési nyomvonal kialakításának eseményeit,
  - a tevékenységek sorrendjének kialakítását,
  - a folyamatleírások, folyamatábrák, táblázatok teljes körű elkészítésének időbeli ütemezését.

A költségvetési szerv vezetésével szembeni követelmény, hogy a vonatkozó jogszabályi előírásokra, a társadalmi (ügyfél) elvárásokra, a kitűzött célok elérésében betöltött szerepére figyelemmel határozza meg a tevékenységek, folyamatok fontossági sorrendjét. Ez azt jelenti, hogy a költségvetési szervekre legjellemzőbb, illetve a szervezet életében legfontosabb folyamat élvezzen prioritást.

A *főfolyamatot* csak olyan *folyamatokra*, a folyamatokat olyan *részfolyamatokra*, végül olyan *egyedi tevékenységekre* szabad bontani, amelyek szervesen összetartoznak, egymásra épülnek, vagy egymást kiegészítik.

A beépített ellenőrzési pontoknak tartalmazniuk kell:

- az ellenőrzési feladat tartalmát,
- az ellenőrzést végző személy munkaköri beosztását,
- az ellenőr feladatát, jogait és kötelezettségeit,
- az ellenőrzés elvégzésének időpontját,
- az ellenőrzés lefolytatásának módszerét,
- az ellenőrzés végrehajtásának technikai eszközeit,
- az ellenőrzés elvégzésének dokumentumait.

Az ellenőrzés módszerei lehetnek:

- *vezetői* (beszámoltatás különböző írásos és/vagy szóbeli formái),
- *szervezeti* (hatáskörök, jogosultságok, felelősségi körök érvényesítése),
- *jóváhagyási* (engedélyezés, megelőzési ellenőrzések),
- *működési, műveleti* (egyeztetési eljárások, számviteli, számszaki kontrollok),
- *hozzáférfési* (fizikai védelem, beléptetési technikák, jelszavas védelem),
- *megszakítási* (rendkívüli események alkalmával követendő eljárás).

A költségvetési szerv ellenőrzési nyomvonalainak mindhárom változatnál alapkövetelmény az írásbeliség.

#### *A./ A szöveges változat*

A szöveges leírás az összefüggő gazdasági és más, a szervezetben zajló eseményeket, folyamatokat foglalja magában. Ez a megoldás az ellenőrzési nyomvonal tartalmát részletesen rögzíti, mivel a gazdasági (és más) eseményeket elemi mélységig, az általános és speciális leírásokat is tartalmazva írja le a folyamatokat. Az ellenőrzési nyomvonal szöveges változatában ki kell térni:

- az alkalmazott rendszer, folyamat teljes körű áttekintésére,
- a rendszer teljes dokumentációjára, beleértve a végrehajtási és pénzügyi folyamatok dokumentációját,
- a rendszerben bekövetkezett változások dokumentálásának módjára,
- a könyvelési rendszer működésére, az információ áramlására, az egyeztetésekre és a dokumentálásukra,
- a jelentősebb tranzakciók, ügyletek történeti leírására,
- az iratkezelésre,
- a monitoringrendszer működésére.

#### *B./ A táblázatos változat*

Az ellenőrzési nyomvonal táblázatos változata a gazdasági események teljes folyamatát mutatja be a tervezéstől a végrehajtáson keresztül a beszámolásig, megjelölve a folyamatot, a feladatokat, a felelősöket, az ellenőrzési pontokat, a felhasznált adatbázist, mint a szöveges változat.

Ennek megfelelően *a táblák fejlécét a következő tartalommal célszerű elkészíteni:*

- a) *Sorszám:* a folyamat lépéseinek egymásutánosságát, sorrendjét jelzi.
- b) *Tevékenység/feladat:* a folyamat adott lépésének tartalmát tömören fogalmazza meg.
- c) *Jogsabályi alap:* az adott tevékenység elvégzését előíró jogszabály és/vagy belső szabályzat, normatív rendelkezés megjelölése.
- d) *Előkészítés:* a feladatellátás feltételeinek megteremtésére, az azzal kapcsolatos szervezési feladatok megoldására irányul.

- e) *Keletkező dokumentum*: az előkészítéshez kapcsolódó adatbázis megteremtését, felhasználását követően áll rendelkezésre, és a további munkálatok alapját képezi (papíralapú vagy elektronikus formátumban).
- f) *Felelős/kötelezettségvállaló*: az a személy, aki a tevékenység/feladat végrehajtásáért felelős.
- g) *Pénzügyi ellenjegyző*: az a személy, aki a kötelezettségvállalás pénzügyi ellenjegyzésére jogosult.
- h) *Teljesítés igazolása*: a beszerzés, szolgáltatás megvalósulásának igazolása.
- i) *Határidő*: amelyet a tevékenység/feladat adott lépésének végrehajtására jogszabály vagy belső szabályzat, utasítás előír.
- j) *Ellenőrzés/érvényesítés*: az a személy, aki felelős az addig elvégzett feladat, illetve elkészült anyag kontrollálására (a „négy szem elvét” is érvényesítve, azaz minden tranzakciót legalább két személy ellenőrizzen).
- k) *Utalványozás*: az arra feljogosított, általában magasabb beosztású vezető, aki dönthet az addig elvégzett feladat elfogadásáról, a folyamat továbbviteléről.
- l) *Pénzügyi teljesítés*: a jóváhagyás után, jogszabályi előíráson vagy szerződésen alapuló feltételek teljesítését követő kifizetés.
- m) *Könyvvizetésben való megjelenés*: a folyamat adott lépésének, pénzügyi következményeinek nyilvántartása.

Nem minden lépés esetében értelmezhető a fejléc valamennyi rovata (például a pénzügyi teljesítés egy konkrét esetben csak akkor, ha tényleges kifizetésre került sor). A táblázatos formátum egyértelmű kitöltéséhez jelölni kell például „N. É.” (nem értelmezhető) megjegyzéssel, ha a szóban forgó lépésben az adott rovatba nem kerülhet információ.

### *C./ A folyamatábrás változat*

Az ellenőrzési nyomvonal folyamatábraként lényegében ugyanazokat az információkat tartalmazza, mint a táblázatos változat, de az egyes lépések esetében szemléletesen arra helyezi a hangsúlyt, hogy kik vesznek részt a megoldásban, és a folyamat mely pontján kerül sor ellenőrzésre (jóváhagyásra).

Az ellenőrzési nyomvonal mindegyik változatához célszerű a jobb és gyorsabb áttekintést, a megértést is szolgáló mellékleteket csatolni, legalább a következők szerint:

- a) *A tevékenységek folyamatábrái*  
A költségvetési szerv tevékenységét átfogóan lefedő ellenőrzési nyomvonal alapját képező főfolyamat folyamatokra, részfolyamatokra, gazdasági eseményekre, tranzakciókra bomlik.  
Amennyiben ezeket egyetlen ellenőrzési nyomvonalként kezelnék, az áttekinthetlenné, ebből következően nehezen nyomon követhetővé tenné a költségvetési szerv tevékenységét, kontrollrendszerének működését, ezért célszerű a folyamathoz kapcsolódó tevékenységek folyamatábráit csatolni.
- b) *A dokumentumtérkép*  
A dokumentumtérkép minden egyes, az adott folyamatban felhasznált dokumentum szervezeti egységek közötti útvonalait tartalmazza. Pontos kimutatja, hogy melyik útvonalon, kihez kerül a dokumentum eredeti, és kihez a másolati példánya.
- c) *A számlastruktúra és számla magyarázatok*  
A szakmai teljesítésigazolásokot követő pénzügyi teljesítésekhez kapcsolódó számviteli elszámolás és a könyvvitelben való megjelenítés, az egyértelmű és pontos nyilvántartás szükségessé teszi a számlarend és a számlák tartalmának ismeretét, bemutatását.



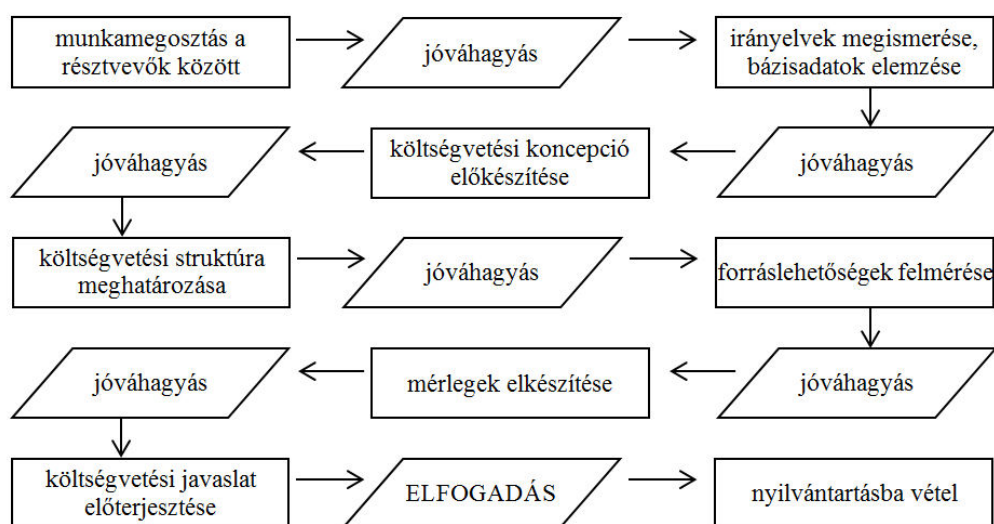
d) *Az iratmozgás folyamatábrája*

Elsősorban a költségvetési szervhez beérkező és iktatott anyagok szervezeti egységekhez való eljuttatását, valamint a szervezeti egységeknél keletkező és a költségvetési szervtől ugyancsak iktatás után kimenő iratok kezelését, útvonalát mutatja be, kapcsolódóan a dokumentumtérképhez.

e) *A főkönyv inputjai és outputjai*

A különböző folyamatok főkönyvi nyilvántartásokhoz való kapcsolódási pontjait regisztrálja, bemutatva azokat a követelményeket, amelyeknek a beérkező információknak meg kell felelniük, mert csak ebben az esetben oldható meg az adott tevékenység könyvvezetésben való megjelenítése.

A folyamatleírások összehangolása, a fő- és részfolyamatok vertikális és/vagy horizontális kapcsolódási pontjainak kialakítása, megfelelő tartalommal való kitöltése elengedhetetlen feladat. Általános érvénnyel kell meghatározni az ellenőrzési nyomvonal definícióját, az adott költségvetési szervnél alkalmazott leírás szerzői jogvédelmét, amennyiben külső céggel vagy belső munkatársakkal készítették el, de szellemi terméként védeni kívánják.



1. ábra: A költségvetés tervezésének ellenőrzési nyomvonala

Forrás: A BEK minta melléklete

### 3.2.4. Az ellenőrzési nyomvonalak aktualizálása

A költségvetési szervek működésére számos külső és belső tényező hat, amelyek szinte állandó változásban vannak, amihez a vezetésnek folyamatosan alkalmazkodnia kell. Ennek megfelelően a feladatváltozásra is figyelemmel naprakészen kell módosítaniuk belső szabályzatait, folyamatleírásait, hogy a megfelelés követelményeinek eleget tehessenek. A belső szabályzatok, folyamatleírások változásával összhangban szükséges az ellenőrzési nyomvonalak reális időtartamon belüli módosítása, korszerűsítése, amelyet a folyamatgazdáknak kell elvégezniük.

A jogszabályok kötelezővé teszik, hogy a költségvetési szervek belső szabályzataikat időközönként áttekintsék, és a jogszabályváltozásoknak vagy a feladatváltozásnak megfelelően korszerűsítsék azokat. Ennek keretében a kontrollrendszer felülvizsgálatával össze kell kapcsolni az ellenőrzési nyomvonalaknak a szabályzatok, jogszabályi előírások, illetve a feladatváltozások által indokolt mértékű és tartalmú módosítását.

Az ellenőrzési nyomvonalak naprakészen tartásában meghatározó szerepük van a folyamatgazdáknak, akik – amennyiben a költségvetési szerv nem folyamatalapon szervezett – lehetnek:

- *szakmai logika alapján* a folyamat indítói, az előirányzat gazdái vagy
- *jogi felfogás alapján* a jogszabályban, belső szabályzatban, esetleg utasításban megjelölt személyek.

A folyamatgazdák kötelessége az általuk irányított folyamat egészének átfogó ismerete, beleértve az ellenőrzési nyomvonalak alkalmazása hatékonyságának fő feltételeit, amelyek a következők:

*a) A vezetők és a munkatársak pozitív magatartása és aktív részvétele*

- A vezetés anyagi és erkölcsi ösztönzők alkalmazásával biztosíthatja az új módszerek bevezetésekor az érintettek aktív, alkotó részvételét.
- A végrehajtás legalsó szintjén a munkatársak a folyamatgazdával közösen közvetlenül érzékelik:
  - a kapott feladatok megvalósításának pozitív vonásait vagy nehézségeit,
  - a feltételek meglétét vagy esetleges hiányát,
  - a kedvező vagy a nem megfelelő munkahelyi légkört,
  - a vezetés határozott, pozitív irányú döntéseinek vagy következtelen magatartásának hatásait.

*b) A szabályozottság folyamatos korszerűsítése, a változások folyamatos dokumentálása*

A szabályzatokat a megváltozott jogszabályok, körülmények figyelembevételével rendszeresen korszerűsíteni kell, és az annak megfelelően végzett tevékenységüket dokumentálva kell nyilvántartani.

*c) A hibák, hiányosságok rögzítésének és a következetesség elvének betartása*

- Az ellenőrzési nyomvonal által lefedett tevékenység végrehajtása során előforduló hibát, hiányosságot jegyzőkönyvben kell rögzíteni, és a korrekciós intézkedésekről is jól áttekinthető, időrendi sorrendben felvett nyilvántartást kell vezetni.
- A következetesség elvének betartása azt igényli, hogy a költségvetési szerv által kialakított számviteli rendet lehetőleg ne változtassák gyakran, bár erre a számviteli szabályok változásai miatt rendszeresen szükség van.

*d) A szervezeten belüli monitoringrendszer működésének hatékonysága*

A monitoringrendszernek alkalmasnak kell lennie:

- a belső kontrollok – beleértve a folyamatba épített ellenőrzést is – működéséről megfelelő, intézkedésekre alkalmas, folyamatos információk biztosítására,
- a különböző tevékenységi körök kapcsolódási pontjain előírtak betartásának figyelemmel kísérésére,
- a tevékenységekben meglévő kockázatok észlelésére és mérséklésükre, megszüntetésükre vonatkozó javaslatok megtételére,
- a javaslatok hasznosulásának értékelésére,
- a belső ellenőrzés működési tapasztalatai hasznosításának értékelésére.

A folyamatgazdáknak a belső szabályzatok teljes vagy részleges hiányát, nem egyértelmű megfogalmazását, a változásokhoz való lassú alkalmazkodását azonnal jelezniük kell, mert ezek a tények nagymértékű kockázatokat jelentenek a megbízható munkavégzés, és ezen keresztül a költségvetési szerv céljainak elérése szempontjából. Hiányzó szabályzatok esetében nincs mód az adott területre, folyamatra vonatkozó ellenőrzési nyomvonal kiépítésére, rosszul meghatározott, megfogalmazott feladatok, követelmények esetén a vezetés a hibás szabályzatra épülő ellenőrzési nyomvonalból nem jut megbízható információkhoz.

Amennyiben a szabályzatok, írásban kiadott utasítások áttekintése során kiderül, hogy azok a velük szemben támasztható követelményeknek nem felelnek meg, akkor:

- gondoskodni kell kiegészítésükről, pontosításukról, hogy az adott tevékenységre vonatkozóan az egységes értelmezést és végrehajtást biztosítsák;
- össze kell hangolni a különböző területeken folyó tevékenységekre vonatkozó szabályzatokat oly módon, hogy azok a belső szabályzatok hierarchiáját követve, együttesen, teljes egészében fedjék le a költségvetési szerv alapító okiratában megfogalmazott alaptevékenység(ek)et;
- a folyamatleírások és a szabályzatok közötti összhang megteremtése érdekében a tevékenységek folyamatait, eljárásrendjeit körültekintően meg kell határozni, mivel azok együttesen teszik lehetővé az ellenőrzési nyomvonal helyes kialakítását.

A folyamatok és a tevékenységek határainak kijelölése mellett fontos, hogy a költségvetési szerv vezetése a vonatkozó jogszabályi követelményekre, a társadalmi (ügyfél-) elvárásokra, a kitűzött célok elérésében betöltött szerepükre figyelemmel határozza meg a tevékenységek, folyamatok fontossági sorrendjét. Ez azt jelenti, hogy a költségvetési szervezetre legjellemzőbb, valamint a szervezet életében legfontosabb folyamat élvezzen elsőlegességet. A további folyamatokat is ennek az alapelvnek a figyelembevételével lehet és kell rangsorolni, ügyelve arra, hogy az ellenőrzési nyomvonalaknak követniük kell a folyamatok hierarchiáját.

### **3.2.5. Az ellenőrzési nyomvonalak szerepe a kontrolltevékenységben**

Az ellenőrzési nyomvonalak kialakításának egyik fontos követelménye, hogy abban egyértelműen legyen meghatározva a feladatellátásért felelős személy, a feladatellátás ellenőrzése és az azért felelős személy. Ezért az ellenőrzési nyomvonalban meghatározott ellenőrzési pontokon elvégzendő kontrolltevékenységeket úgy kell megfogalmazni, hogy abból az ellenőrzés végrehajtásának módszere és technikája is kitűnjön, és alkalmas legyen az elvégzett feladatok kellő mélységű dokumentálására.

Az ellenőrzési nyomvonal kialakítása során kiemelt szerepet kap az adott folyamat sajátosságainak figyelembevételével kialakított és beépített kontrollok, ellenőrzési pontok meghatározása és automatikus működtetése, valamint az ellenőrzés megtörténtének dokumentálása.

A *kontrolldokumentációnak* tartalmaznia kell:

- a kontroll leírását, részletes tartalmát,
- a kontroll bevezetésének okát,
- a kontroll bevezetésének folyamaton belüli helyét,
- a kontroll típusát (vezetői, szervezeti, működési, jóváhagyási, hozzáférési, megszakítási),
- az ellenőrzés lebonyolításának módszerét,
- az ellenőrzés végrehajtásának technikai eszközeit;
- a kontroll kategóriáját (manuális, IT-függő manuális, automatikus),
- a kontroll felelősét, az ellenőrzést végző személy megnevezését, munkaköri beosztását, jogait és kötelezettségeit,
- a kontrolltevékenység elvégzésének gyakoriságát, időpontjait,
- a kontroll működésének következményét,
- a kontroll működésének bizonyítékait, az ellenőrzés elvégzésének dokumentumait.

Az ellenőrzési pontok kijelölésekor az ott elvégzendő, megfelelő kontrolltevékenységeket pontosan kell meghatározni, részletesen rögzítve, hogy:

- kinek és mikor kell az adott ellenőrzési lépést megtennie,
- milyen követelmények teljesülésére kell ügyelnie,
- milyen ellenőrzési módszereket és eszközöket alkalmazhat,

- milyen módon és keretek között teheti meg, vagy kinél és milyen formában kell kezdeményezni a szükségesnek tartott intézkedéseket,
- mikor és milyen információkat kell megkapnia, amelyek alapján képes lesz saját feladatát az elvárt színvonalon ellátni, valamint az ellenőrzési feladatának eleget tenni, és azért felelősséget vállalni.

Az ellenőrzési nyomvonalhoz kapcsolódó kontrollpontokon végzett ellenőrzések egyik lényeges szempontja, hogy amennyiben a feladatot nem megfelelően végezték el, az adott ponton nemcsak megállítják a folyamatot, hanem visszautalják ahhoz a dolgozóhoz, aki a feladat ellátásában a feltárt hibát elkövette. Ezzel ugyan lelassul a folyamat, a teljesítés, de kiküszöbölhető a kockázat későbbi hatása, biztosítható a szabályos ügymenet.

### 3.2.6. Az ellenőrzési nyomvonal alkalmazásának információs háttere

Az ellenőrzési nyomvonalakban rögzített ellenőrzési pontok, kontrollok céljuknak megfelelően az esetek döntő többségében azonnal felhasználható információkat adnak a különböző szintű vezetők számára. Az információk jelzésértékűek abból a szempontból, hogy az ellenőrzött tevékenységet a kitűzött céloknak megfelelően végzik, vagy a cél elérése a nem megfelelő munkavégzés miatt veszélyben van.

A költségvetési szerv vezetésének kell gondoskodnia arról, hogy minden szintre eljussanak a kompetenciáknak megfelelő, az átgondolt, megalapozott döntéshozatalhoz szükséges információk. Az adott feladat elvégzése nem tervezhető megfelelően, ha a rendelkezésre álló információ:

- *menyisége kevés* vagy éppen túlságosan sok (utóbbi esetben a nem releváns információk kiszűrése felesleges energiákat köt le),
- *minősége nem megfelelő* (nem ad kellő tájékoztatást a döntésekhez),
- *időszerűség szempontjából nem megfelelő* (nem követi a változásokat, korábbi időszakok adatait a szükséges korrekciók nélkül tartalmazza, vagy amely a döntéshozatalt követően válik ismertté),
- *nem releváns* (az információ az adott tevékenységhez nem kapcsolódik, a döntéshozó, a feladatot ellátó számára felesleges),
- *pontossága nem kellően megalapozott* (nem hitelesített, illetve téves adatokat tartalmaz),
- *részletessége nem kellő*, illetve nem felel meg a döntéshozatal céljának, igényeinek,
- *nem közérthető* (helytelenül, pontatlanul definiálja a szakmai fogalmakat).

A helyi vezető (a folyamatgazda) számára a követelményeket támogató előírások mellett elsősorban az általa felügyelt folyamatba beépített kontrollok alapján megszerzett információk a fontosak, mert azok nem előírászerű működése esetén intézkedési és jelentési (beszámolási) kötelezettségei keletkeznek. Emellett fontosak a folyamatok vertikális vagy horizontális kapcsolódási pontjain működő kontrollok jelzései is, szintén a rendszert alkotó, egymással szoros kapcsolatban álló folyamatok együttesen biztosítják a hatékony működést. A kapcsolódási pontokon előforduló hibákra, hiányosságokra vonatkozó információk ismeretében a „társfolyamatok” folyamatgazdáinak közösen kell megoldási javaslatot kidolgozniuk.

Felsőbb vezetői szinten, az egyedi kontrollok jelzéseit értékelve az alrendszer működését befolyásoló információkhoz lehet jutni, amelyek alapján indokolt lehet az egyes intézkedések, korrekciók magasabb szintű vezetők általi meghozatala, míg kiemelten jelentős hiányosságok felszámolása szükségessé teheti a költségvetési szerv vezetőjének döntését.

### 3.3. FÜGGETLENÍTETT BELSŐ ELLENŐRI SZERVEZET

#### 3.3.1. Függetlenített belső ellenőr megbízásának feltételei

A költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet az Áht. 70. § (4) bekezdésében foglalt előírások szerint csak az végezhet, aki az erre irányuló szándékát a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvény szerint az államháztartásért felelős miniszter részére bejelentette. Költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenység ellátásával csak az bízható meg, aki cselekvőképes, büntetlen előéletű, nem áll a belső ellenőrzés körébe tartozó tevékenység vonatkozásában a foglalkozástól eltiltás hatálya alatt, továbbá rendelkezik a jogszabályban előírt végzettséggel és gyakorlattal.

Belső ellenőrzési tevékenységet az végezhet, aki:

- a) jogász, közigazdász, okleveles közigazdász, gazdaságinformatikus, informatikus közigazdász, igazgatásszervező, közigazgatás-szervező, okleveles közigazgatási szakértő, okleveles közigazgatási menedzser végzettséggel vagy olyan főiskolai vagy egyetemi végzettséggel, amely a könyvviteli szolgáltatást végzők nyilvántartásba vételéről szóló kormányrendelet szerinti nyilvántartásba vételt lehetővé teszi, vagy
- b) gazdasági mérnöki szakképzettséggel, vagy
- c) az *a)* és *b)* pontba nem tartozó felsőfokú iskolai végzettséggel és
  - okleveles pénzügyi revizori,
  - pénzügyi-számviteli szakellenőri,
  - ellenőrzési szakelőadó,
  - okleveles könyvvizsgálói,
  - költségvetési ellenőri,
  - mérlegképes könyvelői,
  - a Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezetének okleveles belső ellenőri (CIA),
  - az Information Systems Audit and Control Association (ISACA) Nemzetközi Szervezetének okleveles informatikai rendszerellenőri (CISA),
  - közigazgatási gazdálkodási és ellenőrzési szakértői,
  - felsőfokú költségvetési,
  - felsőfokú államháztartási,
  - államháztartási gazdálkodási és ellenőrzési,
  - elektronikus információbiztonsági vezetői,
  - integritás tanácsadói

szakképesítéssel, és

az *a)* és *c)* pont szerinti esetben legalább kétéves, a *b)* pont szerinti esetben legalább ötéves ellenőrzési, költségvetési, pénzügyi, számviteli vagy az adott költségvetési szerv tevékenységi körébe tartozó területen szerzett szakmai gyakorlattal rendelkezik.

Ha a költségvetési szerv belső ellenőrzési szervezeti egységgel rendelkezik, a költségvetési szerv vezetője a felsőfokú iskolai végzettségűeknek felmentést adhat az *a)*, *b)*, *c)* pontokban meghatározott szakmai gyakorlati feltétel alól, de ebben az esetben is köteles gondoskodni arról, hogy a belső ellenőrzési szervezeti egység rendelkezzen mindazzal a szaktudással, gyakorlattal és egyéb ismerettel, amely a feladatok elvégzéséhez szükséges.

Belső ellenőrzési tevékenységet az folytathat, aki eleget tesz a kétévenkénti továbbképzési kötelezettségének.

A gazdasági szervezettel rendelkező központi költségvetési szervek esetén legalább egy fő belső ellenőrt kell foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban alkalmazni. Ettől eltérni csak a fejezetet irányító szerv vezetőjének írásos jóváhagyásával lehet, amihez minisztérium, valamint a Miniszterelnöki Kormányiroda esetében a Hivatal elnökének előzetes véleményét is ki kell kérni.

A gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szervek belső ellenőrzését a gazdasági szervezetének feladatait ellátó költségvetési szerv, vagy az irányító szerv által kijelölt szerv végezhet. Ettől eltérni csak a fejezetet irányító szerv vezetőjének írásos jóváhagyásával lehet.

A helyi önkormányzatok esetében – különösen a kisebb önkormányzatoknál – számtalan esetben előfordul, hogy az önkormányzat nem foglalkoztat belső ellenőrt, viszont a belső ellenőrzési feladatokat akkor is el kell látni. Ebben az esetben lehetőség van – meghatározott feltételek mellett – külső szolgáltató bevonására.

A Bkr. szabályai szerint ha a költségvetési szerv nem foglalkoztat belső ellenőrt, a költségvetési szerv vezetője (önkormányzatok esetében a jegyző) köteles gondoskodni a költségvetési szerv belső ellenőrzési tevékenységének külső szolgáltató bevonásával történő megszervezéséről és ellátásáról.

Amennyiben a belső ellenőrzési tevékenység ellátásába részben vagy egészben külső szolgáltatót vonnak be, a külső szolgáltató a belső ellenőrzési tevékenység során minősített adatot csak abban az esetben ismerhet meg, amennyiben a külső szolgáltató megfelel a jogszabályokban meghatározott minősített adat védelmére vonatkozó előírásoknak.

A belső ellenőrzési tevékenység megszervezésére vonatkozó megállapodásban rendelkezni kell a Bkr. 22. § (1) és (2) bekezdésében foglalt tevékenységek (azaz a belső ellenőrzési vezetői feladatok) és köteleességek ellátásának módjáról.

### **3.3.2. Külső szolgáltató igénybevételének szükségessége és annak feltételei, alapelvei**

Amennyiben a költségvetési szervnél – a belső ellenőrzési alapszabályban foglaltak szerint – a belső ellenőrzési tevékenységet külső szolgáltató bevonásával látják el, az erre vonatkozó megállapodásban rendelkezni kell a belső ellenőrzési vezetői feladatok és köteleességek ellátásának módjáról.

A külső szolgáltató bevonásának – az arra irányuló felmérés elvégzését követően – a következő indokai lehetnek:

- A belső ellenőrzési tevékenység ellátásába külső szolgáltató bevonása ideiglenesen kiegészítő jelleggel (például hosszabb táppénz esetén) történik [Bkr. 16. § (1) bekezdés a) pontja].
- A belső ellenőrzési vezető jogosult külső szakértő bevonására javaslatot tenni a költségvetési szerv vezetőjének, amennyiben a meglévő belső ellenőrzési erőforrások nem megfelelőek az elvégzendő feladatok jellegéhez képest (speciális szakértelmet igénylő ellenőrzések: például IT ellenőrzés, környezetvédelmi ellenőrzés, adózás, szakfordítások, közbeszerzési szakértelmesség stb.) [Bkr. 16. § (1) bekezdés b) pontja].
- A költségvetési szerv nem rendelkezik belső ellenőrzési egységgel, illetve belső ellenőrrel, mivel önálló belső ellenőrzési egység kiépítése vagy belső ellenőr teljes munkaidőben történő foglalkoztatása nem lenne gazdaságos. [Bkr. 16. § (2) bekezdés].

A külső szolgáltató munkája során be kell tartania a vonatkozó jogszabályi előírásokat, a kapcsolódó nemzetközi és hazai ellenőrzési standardokat, illetve *A belső ellenőrökre vonatkozó etikai kódex* előírásait, és meg kell felelnie az adott szervezet belső ellenőrzési kézikönyvében foglalt elvárásoknak.

A munka elvárt eredményessége szempontjából nagyon fontos, hogy a költségvetési szerv kelendő alapossggal járjon el a külső szolgáltató bevonásakor, a végrehajtandó feladatok szempontjából megfelelő gyakorlatot szerzett és tapasztalt szolgáltatóval szerződjön, aki regisztrált belső ellenőr is egyben. Amennyiben a költségvetési szerv vezetője vagy a belső ellenőrzési vezető külső szolgáltató munkáját szándékozik igénybe venni, a megállapodás megkötése előtt meg kell vizsgálni és értékelni kell a külső szolgáltató kompetenciáját, függetlenségét és tárgyilagosságát a teljesítendő feladatok tekintetében, valamint figyelemmel kell lenni a következőkre:

- a megbízás teljesítéséhez szükséges szaktudás, gyakorlat és egyéb ismeretek rendelkezésre állása,
- a külső szolgáltató esetleges vagyoni érdekeltsége a szervezettel kapcsolatban,
- a külső szolgáltató esetleges személyes vagy szakmai kapcsolatai a felső vezetéssel vagy a szervezet más tagjával,
- a külső szolgáltató esetleges múltbeli kapcsolatai a szervezettel vagy a vizsgált tevékenységgel,
- a külső szolgáltató egyéb, a szervezet számára nyújtott, folyamatban lévő szolgáltatásai.

Ezen kívül szükséges, hogy a cég képviselőjében belső ellenőrzési tevékenységet végezni kívánó személy regisztrált belső ellenőr legyen.

Amennyiben a külső szolgáltató bevonásával megvalósítandó belső ellenőrzési tevékenység a külső szolgáltató, valamint munkatársainak nemzetbiztonsági ellenőrzését, illetve vagyonyilatkozattételét teszi szükségessé, a belső ellenőrzési vezetőnek a külső szolgáltató bevonására tett javaslata kapcsán figyelembe kell vennie a fenti kötelezettségek teljesítése által okozott többletterheket, a kötelezettségek teljesítéséhez szükséges határidőket, és a javaslatát ezen szempontok figyelembevételével kell megtennie a költségvetési szerv vezetője felé. Ezen kötelezettség(ek)et a külső szolgáltató szerződésébe is bele kell foglalni.

A külső szolgáltató munkájának felülvizsgálata esetén a belső ellenőrzési vezetőnek vagy – amennyiben a belső ellenőrzési vezetői feladatokat a külső szolgáltató látja el – a *költségvetési* szerv vezetőjének értékelnie kell az elvégzett munkát.

### 3.3.3. A külső szolgáltatóval kötött megállapodás elemei

Külső szolgáltató igénybevétele esetén írásbeli szolgáltatói megállapodást kell kötni, mely megállapodások formája megbízási vagy vállalkozási szerződés lehet attól függően, hogy milyen céllal kötik a megállapodást. Külső szolgáltató lehet magánszemély vagy jogi személy, akinek a hozzáértéséről, felkészültségéről a költségvetési szerv vezetőjének kötelessége meggyőződni.

A szerződésben rögzíteni kell, hogy:

- a külső szolgáltató a vonatkozó hazai és nemzetközi jogszabályok, valamint belső ellenőrzési standardok, szakmai, etikai normák szerint látja el ellenőrzési feladatait;
- a külső szolgáltató az adott megbízó szervezet által kialakított belső ellenőrzési kézikönyveket és módszertani leírásokat, valamint a nemzetközi, hazai belső ellenőrzési standardok és a nemzetközi legjobb gyakorlat követelményeit is maradéktalanul alkalmazni köteles.

Részletesen meg kell határozni:

- a teljesítendő szolgáltatásokat (beleértve a munka célját és hatókörét),
- azokat a kérdéseket, melyeket a megbízatással kapcsolatos tájékoztatásoknak tartalmazniuk kell,
- az irányadó jogszabályokat, amelyek figyelembevételével kell a tevékenységet végezni,
- a megfelelő nyilvántartásokhoz és fizikai eszközökhöz való hozzáférést, az alkalmazottakkal való kapcsolattartást,
- a megbízással kapcsolatos munkalapok, elkészült jelentések, munkaanyagok stb. tulajdonjogát és lététbe helyezését, illetve szükség szerint a szerzői jogokra vonatkozó előírásokat,
- a tevékenységek ütemezését, a feladatok elvégzésének határidejét,
- a kapcsolattartás módját,
- az együttműködés rendjét: a megbízó szervezet által a külső szolgáltató rendelkezésére bocsátott/bocsátandó dokumentumok felsorolását, az információk átadására és felhasználására vonatkozó előírásokat,

- a külső szolgáltató által készített ellenőrzési program, jelentés átadását a megbízó részére (kinek, mikor, hány példányban),
- az elkészült dokumentumok egyeztetésének, észrevételezésének rendjét,
- az adatvédelemről szóló rendelkezéseket és azok betartásának kötelezettségét, a titoktartásra vonatkozó elvárásokat,
- a díjazás mértékét és ütemezését.

### **3.3.4. A belső ellenőrök regisztrációs kötelezettsége**

Az Áht. 70. § (4) bekezdésében előírtak alapján a költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet – *külső szolgáltató esetében is!* – csak az a személy végezhet, aki az erre irányuló szándékát államháztartásért felelős miniszter részére bejelentette.

### **3.3.5. A belső ellenőrök kötelező szakmai továbbképzése, valamint a folyamatos továbbképzésre vonatkozó alapelvek**

A belső ellenőrök kötelező szakmai továbbképzésére és vizsgakötelezettségére vonatkozó részlet-szabályokat a költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú továbbképzéséről szóló 28/2011. (VIII. 3.) NGM rendelet tartalmazza.

A Bkr. 22. § (2) bekezdés c) pontja rögzíti, hogy a belső ellenőrzési vezető köteles biztosítani a belső ellenőrök szakmai továbbképzését, ennek érdekében – a költségvetési szerv vezetője által jóváhagyott – éves képzési tervet készíteni és gondoskodni annak megvalósításáról. Ezt a követelményt érvényesíteni kell abban az esetben is, ha a belső ellenőrzést külső szolgáltató végzi. Ebben az esetben a külső szolgáltató köteles a továbbképzésről gondoskodni.

A kompetenciafejlesztés része a rendszeres szakmai továbbképzés, amely lehetőséget biztosít az ellenőrök folyamatos fejlődésére. A belső ellenőröknek a szakmai fejlődés érdekében folyamatosan fejleszteniük kell szaktudásukat, gyakorlatukat és egyéb ismereteiket. A szakmai fejlődés minden belső ellenőr egyéni felelőssége, azonban a belső ellenőrzési vezető feladata az egyes belső ellenőrök számára személyre szabott éves képzési terv elkészítése és megvalósítása. A képzési terveket az ellenőrök teljesítményének értékelése és az elvárt szaktudás alapján lehet kialakítani.

A kompetenciafejlesztési folyamat célja az ismeretek, a tudás- és tehetségelemek folyamatos fejlesztése, mivel ezek gyakorlati alkalmazása révén nő az alkalmazottak célorientáltsága és a teljes rendszer hatékonysága, ezáltal nő a szervezet eredményessége.

A kompetencia fogalma felöleli:

- a belső ellenőr által birtokolt ismereteket, tudást (mely lefedi annak szakmai területeit, ugyanakkor kiemelt hangsúllyal tartalmazza a kommunikációs, csapat-együttműködési és rendszerelméleti területeket),
- a napi rutinná fejlesztett készségeket (szintén kommunikációs és csapatműködési elemekkel kiegészített szakmai készségeket),
- olyan szemléletmódbeli, beállítódási jellemzőket, amelyek a korszerű belső ellenőrzési munka elvégzéséhez nyújtanak megfelelő alapot,
- az eddigi életút alapján kialakult személyiségjegyeket (melyek biztosítják a kommunikációs és csapatműködési elemeket),

valamint azokat a tehetségelemeket, amelyek a korszerű belső ellenőrzési munkához, annak önfejlesztési tartalékaihoz szükségesek.



A belső ellenőrök regisztrációjára vonatkozó részletszabályokat a költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú továbbképzéséről szóló 28/2011. (VIII. 3.) NGM rendelet tartalmazza.

#### 4. AZ ELLENŐRZÉS HATÁSKÖRÉT, FELADATAIT ÉS CÉLJAIT MEGHATÁROZÓ BELSŐ ELLENŐRZÉSI ALAPSZABÁLY

A belső ellenőrzési alapszabály az alábbi elemeket tartalmazza:

- a belső ellenőrzés célja,
- a belső ellenőrzés feladata,
- a *Magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardok* és a *Belső ellenőrökre vonatkozó etikai kódex* elfogadása és alkalmazása,
- a szervezeti és funkcionális függetlenség biztosítékai,
- a bizonyosságot adó tevékenység,
- a tanácsadó tevékenység, a tanácsadó tevékenység keretében ellátható feladatok köre,
- a belső ellenőrzési vezető feladatai, felelősségi körei,
- a belső ellenőr jogai és kötelezettségei,
- az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység jogai és kötelezettségei,
- a belső ellenőrzési vezető beszámolásának módja, rendszeressége a költségvetési szerv vezetője számára.

Amennyiben a belső ellenőrzési tevékenység ellátása részben külső szolgáltató bevonásával történik, akkor szükséges meghatározni az alkalmazott belső ellenőr és a külső szolgáltató felelősségi és feladatköreit, a kapcsolattartás formáit.

A belső ellenőrzés alapvető *célja*, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje. *A kitűzött célok elérése érdekében* a belső ellenőrzés rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének eredményességét, gazdaságosságát és hatékonyságát.

*A belső ellenőrzés feladata, hogy a célok megvalósuljanak:*

- információkat gyűjt és értékeli,
- elemzéseket készít,
- ajánlásokat tesz,
- tanácsokat ad a költségvetési szerv vezetője számára a vizsgált folyamatokra vonatkozóan, valamint
- a tudomására jutott jelentős kockázati kitettségről, eseményről, kontrollhiányosságról a vezetést azonnal tájékoztatja.

A belső ellenőrzés az *ellátandó feladatok körében vizsgálja*, hogy a vezetés által kialakított, működtetett belső kontrollrendszer megfelel-e az alábbi követelményeknek:

- a szervezeti célkitűzések összhangban vannak a szervezeti stratégiával,
- a szervezeti célkitűzések elérésére kidolgozott mutatórendszer megfelelő-e,
- a szervezeti folyamatok kialakítása biztosítja-e a célkitűzések megvalósulását,
- a folyamatok belső szabályozása teljes, naprakész, naprakészségük biztosított-e,
- a felelőségek, feladatok egyértelműen meghatározottak-e,
- a kidolgozott programok, tervek és célkitűzések megvalósulnak-e,

- a szervezeti célkitűzések elérését veszélyeztető kockázatokat a szervezet kockázatkezelési rendszere képes-e azonosítani,
- elemezni és azokat – a szervezet kockázatviselési hajlandóságának figyelembe vételével – megfelelően kezelni,
- a költségvetési szerv munkafolyamataiban a belső kontrollok kialakítása megfelel-e az elvárásoknak,
- képesek-e a kockázatokból fakadó veszteségek mérséklésére, és folyamatos korszerűsítésük biztosított-e,
- az alkalmazottak tevékenysége megfelel-e a jogszabályokban, szabályzatokban és a vonatkozó szerződésekben foglalt rendelkezéseknek,
- az eszközökkel gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen gazdálkodnak-e, valamint a vagyon megóvásáról megfelelően gondoskodnak-e,
- az egyes vezetők, szervezeti egységek közötti információáramlás, kommunikáció és együttműködés megfelelő-e,
- a pénzügyi, irányítási és operatív működésre vonatkozó adatok, információk és beszámolók pontosak-e, megbízhatóak-e és a megfelelő időben rendelkezésre állnak-e,
- a szervezet vezetői a releváns eseményekről és tevékenységekről rendszeres jelleggel, strukturált, döntéstámogató információkhoz jutnak-e, s ezáltal biztosított-e a feltárt hiányosságok megszüntetése.

## II. A BELSŐ ELLENŐRRE VONATKOZÓ SZAKMAI, ETIKAI KÓDEX

A Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete (IIA – The Institute of Internal Auditors) 2013-ban alkototta meg a szervezetirányítás három védelmi vonalának modelljét, amely a már ismert belső és külső kontrollelemeket helyezi új megvilágításba. A modell három pillére közötti különbséget lényegében a „függetlenség” mértéke jelenti.

A belső kontrollok öt elemét definiáló COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – a Treadway Bizottság Támogató Szervezeteinek Bizottsága) keretrendszerben meghatározott tizenhét alapelv közül az első az „Elkötelezettség az integritás és etikai értékek mellett”. Ez az alapelv a belső ellenőrzést is magában foglaló harmadik védelmi vonalra a következőket tartalmazza:

- A szervezet etikus magatartásának felmérése, beleértve az arra vonatkozó stratégia, kommunikáció és egyéb intézkedések hatékonyságát és eredményességét.
- Annak felmérése, hogy a szervezet célkitűzései összhangban vannak-e a szervezet etikai értékeivel.
- Bizonyosság nyújtása, hogy a kívánt etikai környezet kialakítása érdekében tett intézkedések eredményesek.
- Tanácsadó tevékenység keretében segíti a szervezetet az etikus környezet kialakításában.

A belső ellenőrzés szereplőitől, a belső ellenőröktől is elvárható, hogy tevékenységük során elkötelezettséget mutassanak az integritás és az etikai értékek mellett, miközben követik és munkájukban érvényesítik is azokat.

Az Államháztartási Belső Kontroll Standardok és Gyakorlati Útmutató (az 1.1.3. pontban) hangsúlyozza, hogy a Bkr. alapján a költségvetési szerv vezetőjének felelőssége olyan belső kontrollrendszer kialakítása, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására. Ez leghatékonyabban úgy érhető el, ha a vezető olyan komplex integritásirányítási rendszert vezet be, amely a vezetési és irányítási rendszernek a szervezet és a szervezetben dolgozó egyének integritásának biztosítására irányuló, a belső kontrollrendszerbe illeszkedő funkcionális alrendszere, és biztosítja a szervezeti kultúra egységét, az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján.

Az útmutató megerősíti, hogy a hivatások, szakmák szabályozásának egyik alappilléret minden esetben a közösen képviselt értékek jelentik, amelyeket hagyományosan etikai kódexben rögzítenek. A közszféra, a közszférában működő szervezetek és megvalósuló funkciók, folyamatok szempontjából is kiemelkedő fontosságú, hogy a munkatársak, a feladatok végrehajtásában résztvevők azonos értékek mentén végezzék tevékenységüket, így az általános hivatásetikai kódexen túl egy-egy szervezet vagy szakterület sajátosságaira figyelemmel indokolt lehet saját etikai kódex kidolgozása, alkalmazása is. Ebből következik, hogy az „ágazati” etikai kódexek mellett létjogosultsága van a „horizontális” kódexeknek, amelyek egy meghatározott tevékenységi körre, szakterületre vonatkoznak, függetlenül attól, hogy mely szervezetnél valósulnak meg, hova tartoznak. Ide sorolható az államháztartási belső ellenőrök etikai kódexe is.

A Bkr. 17. §-ának (3) bekezdése alapján a belső ellenőrzési vezető és a belső ellenőrök a belső ellenőrzési tevékenységet (ideértve mind a bizonyosságot adó, mind pedig a tanácsadó tevékenységet) az államháztartásért felelős miniszter által kiadott etikai kódex figyelembevételével végzik.

A belső ellenőrzési kézikönyv részét képező alapszabálynak tartalmaznia kell a *Magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardok* és a belső ellenőrökre vonatkozó kódex elfogadását és alkalmazását. A *Belső Ellenőrökre Vonatkozó Etikai Kódex* (a továbbiakban: Kódex) érvényes a költségvetési szerveknél belső ellenőrzési tevékenységet folytató személyekre, így a külső szolgáltatókra is.

A Kódex a Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezetének (IIA – Institute of Internal Auditors) etikai kódexének figyelembevételével készült. E dokumentum bevezetésében leszögezi, hogy az Intézet Etikai Kódexének célja, hogy elősegítse a belső ellenőri szakmában az etikai kultúra kialakulását. (Ennek jegyében foglalja magában az Alapelveket és a Viselkedési Szabályokat.)

A hazai kódex a belső ellenőrök feladatellátásával kapcsolatos alapelveket és az elvek gyakorlati megvalósítását jelentő, elvárt magatartási szabályokat tartalmazza. Ennek jegyében egyrészt ismerteti a belső ellenőrzési tevékenységre vonatkozó, kiemelten fontosnak tartott alapelveket, másrészt az egyes alapelvekhez kapcsolódóan magában foglalja az elvárt cselekvési módokat, szabályokat is.

Az etikai kódex alapelveit minden ellenőrzést végző személynek be kell tartania, ami megköveteli, hogy a belső ellenőrök tevékenysége minden esetben és bármely körülmények között feddhetetlen legyen. A belső ellenőrzés során elkövetett hibák, az ellenőrök magánéletének visszasságai, méltatlan magatartásuk visszaüthet az ellenőrzések és az azt végzők megítélésére, megbecsülésére, s meg is kérdőjelezheti az ellenőrzés megbízhatóságát, az ellenőrök tisztességét és szakértelmét.

Az etikai kódexben meghatározott értékek követése viszont növelheti a bizalmat az ellenőrök és munkájuk iránt, még olyan esetekben is, ha az adott magatartási követelmény nem szerepel konkrétan és tételesen a kódexben, de levezethető abból.

A Kódex célja, hogy:

- ismertesse minden érintettel a belső ellenőrzési tevékenység ellátása során kiemelten fontos etikai normákat,
- deklarálja a költségvetési szerv belső ellenőreinek elkötelezettségét az etikai célok mellett,
- nyújtson segítséget a szakmai etikai problémák felismerésében és kezelésében, valamint
- segítse elő a belső ellenőrzési szakmán belüli egységes etikai kultúra kialakulását.

A Kódex érvényesíti az etikai kódexek közös jellemzőit, melyek:

- elsősorban iránymutató funkciót töltenek be,
- megfogalmazzák az irányelveket, és azok alkalmazásának módját, ezáltal fegyelmeznek és motiválnak,
- a magatartási határok kijelölésével, a normák megfogalmazásával ellenőrző szerepük is van.

Az egyes költségvetési szervek jól kidolgozott saját etikai kódexének megfelelően kell szolgálnia az államháztartási szervezet céljainak elérését, minél szélesebb konszenzusra támaszkodva, minden érintett számára közérthető, világos, félre nem érthető módon. Ebből következik, hogy egy adott szervezetbe illeszkedő független belső ellenőrzésre a szóban forgó költségvetési szervekre vonatkozó etikai követelmények és elvárások is hatnak.

A Kódex bevezetője úgy fogalmaz, hogy a független és tárgyilagos belső ellenőrzési tevékenységet ellátóknak a közszférában általános etikai követelményekhez viszonyítva szigorúbb etikai elvárásoknak kell megfelelniük ahhoz, hogy ellenőri véleményüket hitelesnek tartsák és elfogadják. Mind a szakmai, mind az etikai követelményeknek megfelelő munkavégzés megerősíti az ellenőrzés iránti bizalmat, a szakmai megbízhatóságot, és általában kedvező hatást gyakorol a közszférának, a közigazgatásnak, az ellenőrzés rendszerének és az ellenőrök tisztességének társadalmi megítélésére is. A Kódex elfogadása, az abban megfogalmazottak betartása ugyanakkor az egyes szervezetekben is megalapozza a bizalmat ez ellenőrök és munkájuk iránt.

A Kódex bevezetőjében hangsúlyozza azt is, hogy a belső ellenőrzési vezetőnek kiemelt szerepe van a belső ellenőrzés etikus működésének kialakításában. Ez a felelősség magában foglalja a példamutatást, a belső ellenőrök tevékenységének figyelemmel kísérését szakmai etikai szempontból

is, valamint a segítségnyújtást a felvetődő egyéb szakmai problémák felmerülésének elkerülésében, illetve megoldásában.

A Kódex természetesen nem tartalmaz és nem is tartalmazhat útmutatást minden lehetséges, etikai szempontok mérlegelését igénylő helyzetre. Amennyiben olyan kérdés merül fel, amelyet a Kódex iránymutatásai, valamint a belső ellenőrzési vezetővel, majd a költségvetési szerv vezetőjével folytatott egyeztetés sem zár le megnyugtatóan, akkor etikai állásfoglalás kérhető az államháztartásért felelős minisztertől.

## 1. A BELSŐ ELLENŐRZÉSI TEVÉKENYÉGRE VONATKOZÓ ALAPELVEK ÉS MAGATARTÁSI SZABÁLYOK, ELVÁRÁSOK

### 1.1. FEDDHETETLENSÉG

A belső ellenőrök tisztessége, feddhetetlensége alapozza meg azt a bizalmat, amely alapján elfogadják véleményüket, megítélésüket az általuk vizsgált kérdésekben. A belső ellenőr feddhetetlensége, tisztessége megalapozza az ellenőr tevékenyége iránti bizalmat.

A belső ellenőr feddhetetlensége, integritása akkor érvényesül, ha:

- munkáját becsülettel, a tőle elvárható tisztességgel, szakmai gondossággal, hozzáértéssel és felelősséggel végzi;
- a vonatkozó jogszabályoknak és szakmai követelményeknek megfelelően látja el munkáját, alakítja ki szakvéleményét;
- tartózkodik minden olyan tevékenységtől, amely jogszabályellenes vagy belső szabályzatot sért, illetve nem méltó a közfeladat ellátását végzőhöz, a belső ellenőrzési szakmához vagy szervezetükhöz, a költségvetési szervhez;
- tiszteletben tartja a költségvetési szerv célját, hozzájárul azok megvalósulásához, illetve munkáját a közérdek szem előtt tartásával végzi;
- tevékenysége során olyan magatartást tanúsít, amely nem vezet jogtalan hátrány okozásához, illetve jogtalan előny szerzéséhez,
- mindezek által szem előtt tartja szervezetük törvényességi és etikai célkitűzéseit, és elősegíti azok teljesítését.

### 1.2. FÜGGETLENSÉG, TÁRGYILAGOSSÁG ÉS PÁRTATLANSÁG

A belső ellenőrzés függetlensége egyrészt szervezeti függetlenséget jelent. Ennek biztosítéka az, hogy a belső ellenőrzés kialakításáról és működtetéséről a költségvetési szerv vezetője gondoskodik, és a belső ellenőrzést végző személy vagy szervezeti egység közvetlenül a költségvetési szerv vezetőjének alárendelten, szervezetileg az ellenőrzött területektől elkülönítetten helyezkedik el, végzi tevékenységét, jelentéseit közvetlenül a költségvetési szerv vezetőjének küldi meg. A belső ellenőrzés függetlensége biztosítása érdekében a belső ellenőrök a belső ellenőrzési vezető alárendeltségébe tartoznak. A belső ellenőrzés funkcionális függetlenségét kell tükröznie a szervezeti és működési szabályzat részét képező szervezeti ábrának.

A költségvetési szerv vezetője köteles biztosítani a belső ellenőrök funkcionális függetlenségét, ami azt jelenti, hogy belső ellenőr nem rendelkezhet semmilyen, az ellenőrzött tevékenység feletti hatáskörrel, és nem lehet az ellenőrzött tevékenységért felelős.

A belső ellenőr bevonása a szervezet szabályzatainak, rendszereinek, eljárásainak kidolgozásába és végrehajtásába csak tanácsadás, véleményezés jelleggel történhet. A belső ellenőr bizonyosságot

adó ellenőrzési, illetve a nemzetközi, valamint az államháztartásért felelős miniszter által közzétett belső ellenőrzési standardokkal összhangban lévő tanácsadói tevékenységen kívül más tevékenység végrehajtásába nem vonható be.

A gyakorlatban vannak, illetve felmerülhetnek olyan igények, amelyek a belső ellenőrzéstől a függetlenség határait meghaladó részvételt várnak el az adott szervezet feladatainak ellátása kapcsán, ezért ezektől a belső ellenőrnek el kell zárkóznia.

Jellemzőként ide sorolhatók:

- operatív közreműködés, részvétel a szervezet nem belső ellenőrzési terveinek, stratégiájának elkészítésében, összeállításában;
- a költségvetési szerv szervezeti céljainak meghatározása, szervezeti és működési szabályzatának összeállítása;
- aktív részvétel a költségvetési szerv belső szabályzatainak elkészítésében, beleértve a:
  - számviteli rendszerrel kapcsolatos szabályzatokat (számviteli politika, számlarend, számlatükör, eszközök és források leltározási szabályzata, eszközök és források értékelési szabályzata, pénzkezelési szabályzat, önköltségszámítási szabályzat, bizonylati szabályzat és album stb.),
  - a belső kontrollrendszer szabályozását (ellenőrzési nyomvonalak, az integritást sértő események elkerülésének eljárásrendje, az integrált kockázatkezelés szabályozása),
  - az Ávr. 13. §-ának (2) berkezdésében előírt szabályzatokat;
- részvétel a költségvetési szerv – belső ellenőrzéhez közvetlenül nem kapcsolódó – operatív feladatainak ellátásában, így:
  - a szervezet működésével, gazdálkodásával kapcsolatos döntések meghozatalában,
  - intézkedési tervek elkészítésében,
  - a költségvetés összeállításában,
  - szerződések előkészítésében,
  - közbeszerzési eljárások lebonyolításában,
  - projektek irányításában,
  - logisztikai feladatok ellátásában,
  - a szervezet kockázatkezelésében, sőt
  - a pénzgazdálkodással (kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, érvényesítés, utalványozás) összefüggő egyes hatáskörök gyakorlásában;
- felelősként (integritás, kockázatkezelés, adatvédelem, munkavédelem stb.) vagy bizottsági tagként (például fegyelmi eljárásban) szerepvállalás a vizsgált szervezet működések, gazdálkodásának folyamataiban.

A belső ellenőrnek tevékenysége során függetlennek, külső befolyástól mentesnek, pártatlannak és tárgyilagosnak kell lennie.

A belső ellenőr minden esetben objektíven, részrehajlás nélkül jár el bármely szervezet, tevékenység vagy folyamat vizsgálatánál az információk gyűjtése, elemzése, értékelése és közzétevése, valamint állásfoglalások kialakítása és közreadása során. A belső ellenőr megőrzi függetlenségét a vizsgált szervezettől, illetve a külső érdekcsoportoktól.

A belső ellenőr minden lényeges és jelentős körülményt mérlegelve értékeli, véleménye kialakításakor nem befolyásolhatja saját vagy mások érdeke.

A belső ellenőrzési tevékenység független, ha nincs olyan befolyásoló tényező, amely veszélyeztetné a belső ellenőrzés elfogulatlan véleményalkotását. A függetlenség megvalósításának léteznek alapvető feltételei, ilyenek a szervezeti elhelyezkedésre, a jelentéstételi viszonyokra, a hozzáférési jogosultságokra vonatkozó követelmények.

A belső ellenőrzési tevékenység tárgyilagossága azt jelenti, hogy a belső ellenőr magatartása, hozzáállása elfogulatlan, szakmai ítéletét nem rendeli alá semmilyen egyéb szempontnak.

A tárgyilagosság (objektivitás) megvalósulásának feltételei:

- a józan ítélőképesség,
- az előítélet-mentesség,
- a belső ellenőr kapcsolataira, magatartására vonatkozó követelmények, amelyek részben etikai értékek, elvárások.

A függetlenséget és a tárgyilagosságot (objektivitást) veszélyeztető tényezőket minden szinten (vagyis egyéni-belső ellenőri; vizsgálati; funkcionális; szervezeti szinten) kezelni kell.

A belső ellenőrnek befolyástól mentesen kell döntenie:

- a vizsgálat hatókörének meghatározása,
- a vizsgálati módszerek kiválasztása,
- a belső ellenőri munka elvégzése és
- az eredmények kommunikálása során.

A belső ellenőrzési egységnek, belső ellenőrnek olyan helyen kell lennie a szervezeti hierarchiában, ami lehetővé teszi, hogy a belső ellenőrzés megfelelően teljesítse feladatait. Ezt úgy kell megvalósítani, hogy a belső ellenőrzés a szervezet első számú vezetője, illetve vezető testülete közvetlen alárendeltségébe tartozzon.

A belső ellenőrzési egység szervezeti elhelyezkedése függetlenségének sarkköve. Alapvető fontosságú, hogy a belső ellenőrzési vezető közvetlenül és korlátozások nélkül elérhesse az első számú vezetőt.

A szervezeti függetlenség egyik fontos eleme, hogy a belső ellenőrzési vezető funkcionálisan az első számú vezetőnek (vezető testületnek) tartozzon beszámolóval. Ennek előfeltétele, hogy az első számú vezető (vezető testület):

- hagyja jóvá a belső ellenőrzési kézikönyvet;
- hagyja jóvá a belső ellenőrzés kockázatalapú stratégiai és éves ellenőrzési tervét;
- közvetlen tájékoztatást kapjon a belső ellenőrzési vezetőtől a belső ellenőrzés, a belső ellenőrzési szervezet tevékenységének eredményeiről;
- hagyja jóvá a belső ellenőrzési vezető kinevezésére vagy elmozdítására, valamint javadalmazására vonatkozó döntéseket (amennyiben jogszabály másként nem rendelkezik);
- megfelelő módon megbizonyosodjon arról, hogy a belső ellenőrzés hatóköre és erőforrásai mentesek a nem helyénvaló korlátozásoktól;
- hagyja jóvá a belső ellenőrzési beszámolót.

A belső ellenőrnek, belső ellenőrzési egységnek az első számú vezető alatti közvetlen elhelyezkedése biztosíthatja azt is, hogy az ellenőrzések által feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében hozott intézkedések eredményesen megvalósuljanak.

A belső ellenőrök funkcionális függetlenségét a költségvetési szerv vezetője köteles biztosítani, különösen az alábbiak tekintetében:

- az éves ellenőrzési terv kidolgozása, kockázatelemzési módszerek alapján és soron kívüli ellenőrzések figyelembevételével;
- az ellenőrzési program elkészítése és végrehajtása;
- az ellenőrzési módszerek kiválasztása;
- a következtetések és ajánlások kidolgozása, ellenőrzési jelentés elkészítése.

A függetlenség biztosításának egyik záloga, hogy a belső ellenőr bizonyosságot adó ellenőrzési és a nemzetközi, valamint az államháztartásért felelős miniszter által közzétett belső ellenőrzési standardokkal összhangban lévő tanácsadási tevékenységen kívül más tevékenység végrehajtásába nem vonható be.

A belső ellenőrnek nem lehet döntési joga, és nem vállalhat felelősséget a szervezet belső ellenőrzési feladatokon kívüli egyéb tevékenységeiben.

A függetlenség biztosítása érdekében a belső ellenőr nem vehet részt az általa vizsgált költségvetési szerv operatív működésével kapcsolatos feladatok ellátásában, különösen az alábbiakban:

- a költségvetési szerv működésével kapcsolatos döntések meghozatala, ide nem értve a vezetők támogatását az egyes megoldási lehetőségek elemzésével, értékelésével, vizsgálatával, kockázatának becslésével,
- a költségvetési szerv a belső ellenőrzési egységre vonatkozókon kívül eső bármely végrehajtási vagy irányítási tevékenységében való részvétel,
- pénzügyi tranzakció kezdeményezése vagy jóváhagyása, vagy kötelezettség vállalása, a belső ellenőrzési egységre vonatkozókon kívül,
- a szervezet bármely, nem a belső ellenőrzési egység által alkalmazott munkatársa tevékenységének irányítása, kivéve, ha ezek a munkatársak szakértőként segítik a belső ellenőrt,
- belső szabályzatok elkészítése, a belső ellenőrzésre vonatkozókon kívül,
- intézkedési terv elkészítése, a belső ellenőrzésre vonatkozókon kívül.

A belső ellenőrnek ellenőrzési megállapításai, következtetései és javaslati kialakításánál, továbbá minden más esetben is, véleményének kifejtésénél meg kell őriznie a tárgyilagosságot.

A belső ellenőrnek tartózkodnia kell olyan konkrét folyamatok értékelésétől, amelyekben korábban felelős szerepe volt. A tárgyilagosság csorbulása különösen feltételezhető, ha a belső ellenőr olyan tevékenységet ellenőriz, amelyben felelős szerepe volt a megelőző év során.

A belső ellenőröknek a tisztességükre vonatkozó viselkedési szabályok alapján becsületesen, gondosan és felelősségteljesen kell végezni munkájukat. A belső ellenőröknek a legmagasabb szintű tárgyilagosságot kell tanúsítaniuk a vizsgált szervezettel, tevékenységgel vagy folyamattal kapcsolatos információk összegyűjtése, értékelése és kommunikálása során.

A tárgyilagosság érvényesítése megköveteli, hogy a belső ellenőr minden esetben objektíven, kelendő szakmai gondossággal, részleghajlás nélkül járjon el bármely tevékenység vagy folyamat vizsgálatánál az információk gyűjtése, elemzése, értékelése és közlése, valamint szakmai álláspontjának kialakítása és közlése során, továbbá információt csak jogi és szakmai kötelezettségei alapján adjon ki.

A pártatlanság jegyében a belső ellenőrnek minden lényeges és jelentős körülményt kiegyensúlyozottan értékelnie kell, szakmai véleményének kialakítását nem befolyásolhatja saját, vagy más személyek, harmadik fél érdeke.

A tárgyilagosság és pártatlanság megőrzéséhez a belső ellenőrnek:

- tartózkodnia kell minden olyan tevékenységtől, amikor a szakmai célok ütközhetnek a belső ellenőr egyéni érdekével;
- nem szabad részt venni olyan tevékenységben, illetve el kell kerülnie minden olyan kapcsolatot, amely a korrupció veszélyét hordozza magában, vagy amely csorbíthatja értékítéletének pártatlanságát, objektivitását, illetve annak látszatát keltheti;
- nem fogadhat el olyan ajándékot, juttatást vagy bármely előnyt, amely befolyásolhatja objektív szakmai véleményének kialakításában, illetve a befolyásolhatóság látszatát keltheti, csorbíthatja vagy feltételezhetően csorbítaná szakmai megítélését (az erre irányuló kísérletet azonnal jeleznie kell felettesének);
- fel kell tárnia és az ellenőrzési jelentésben be kell mutatnia minden olyan lényeges és jelentős tény, amelyek biztosítják a vizsgált tevékenységről szóló ellenőrzési jelentés teljességét;
- jelentéséhez mérlegelnie kell minden, a vizsgált szervezet, illetve egyéb felek által rendelkezésre bocsátott információt és véleményt, ezek azonban megalapozatlanul nem befolyásolhatják a belső ellenőr saját következtetéseit;
- olyan, kellően megalapozott és objektív jelentést kell készítenie, amelyben a következtetések az államháztartási belső ellenőrzési standardokon, a vonatkozó jogszabályi előírásokon, valamint megfelelő és elegendő ellenőrzési bizonyítékokon alapulnak.

A belső ellenőrnek mindent el kell követnie annak érdekében, hogy elkerülje a függetlensége vagy tárgyilagossága tényleges vagy látszólagos csorbulását.



A függetlenség vagy a tárgyilagosság csorbulása esetén a belső ellenőrnek a körülményekről az érintett feleket tájékoztatnia kell. A tájékoztatás jellege a konkrét helyzettől függ.

A belső ellenőrzés függetlensége, a belső ellenőr tárgyilagossága többek között csorbulhat:

- összeférhetetlenség fennállásakor;
- hatókör korlátozásakor (a belső ellenőrzés célját, terveit, a szükséges vizsgálatok lefolytatását, a belső ellenőrzés költségvetési és humán erőforrás tervezését érintve);
- információhoz, személyekhez, eszközökhöz való hozzáférés szigorításakor, a belső ellenőrzés anyagi forrásainak korlátozásakor.

Amennyiben a függetlenséget vagy az objektivitást veszélyeztető körülmények merülnek fel, a belső ellenőrnek azt jelentenie kell a belső ellenőrzési vezetőnek, aki a problémát megvitatja a költségvetési szerv vezetőjével (vezető testületével).

A belső ellenőröknek a tanácsadó tevékenység elvállalása és elvégzése során is tekintettel kell lenniük arra, hogy függetlenségük, objektivitásuk ezáltal sem csorbulhat, és ha ez mégis feltételezhető, erről a költségvetési szerv vezetőjét tájékoztatni kell.

A belső ellenőr objektivitását a tanácsadói tevékenység önmagában nem befolyásolja hátrányosan. Az objektivitás csorbulása akkor feltételezhető, ha a belső ellenőr tervezi, vezeti be, vagy működteti a kontrollrendszereket, azok részrendszereit vagy folyamatait, illetve felelősséggel részt vesz (vett) ezekben a tevékenységekben.

A belső ellenőr tanácsadói szerepkörében sem hozhat vezetői döntéseket, és nem vállalhat át adott folyamatok kialakításával, irányításával, átalakításával stb. kapcsolatos vezetői felelősséget, feladatokat (például belső szabályzatok kidolgozását, aktualizálását). A tanácsadó tevékenységnek nem lehet célja bármely szintű vezetői felelősségcsökkentés.

A belső ellenőr objektivitása nem sérül, ha a különböző normákra, kontrollokra, egyéb, a folyamatok javítását támogató intézkedésekre még azok bevezetése előtt tesz javaslatot, de nem az ellenőr tervezi meg, vezeti be vagy készíti elő konkrétan az ilyen folyamatokat, rendszereket.

Ha a tanácsadói feladat ellátását az objektivitás sérülése ellenére sem lehet visszautasítani, a feladat elvégzése során kapott eredmények kommunikálásakor az objektivitás sérülésének tényét – például a tanácsadói feladat teljesítéséről szóló írásos anyagokban erre történő utalással – figyelembe kell venni.

Az előbbiekkal összefüggésben fontos szempont, hogy a belső ellenőrök nem fogadhatnak el olyan tanácsadói megbízást, feladatot, amelynek célja olyan körülmények megkerülése, vagy ennek mások számára történő lehetővé tétele, amely követelmények fennállnának egy ellenőrzési feladat ellátása során.

Ha az igényelt tanácsadói szolgáltatásokkal kapcsolatban a belső ellenőrnél fennállhat a függetlenség vagy a tárgyilagosság csorbulásának veszélye, a megbízás elfogadása előtt ezt a megbízó tudomására kell hozni.

### *1.3. TITOKTARTÁS*

A belső ellenőröknek tisztában kell lenniük a birtokukba került információk értékével és bizalmas jellegével.

A titoktartáshoz a belső ellenőrnek bizalmasan kell kezelni minden, az ellenőrzés során tudomására jutott szakmai, személyes vagy egyéb adatot és információt. Megfelelő felhatalmazás nélkül ezeket az információkat a belső ellenőr nem hozhatja nyilvánosságra, harmadik személy(ek) tudomására, hacsak nincs erre törvényes, jogszabályi vagy szakmai kötelezettsége.

A belső ellenőr akkor tudja megfelelően érvényesíteni és igazolni tevékenységének bizalmasságát, ha:

- a belső ellenőrzési feladatok teljesítése során tudomására jutott információkat körültekintően kezeli, azok megfelelő védelméről gondoskodik;
- a tudomására jutott adatokat, információkat személyes célokra, haszonszerzésre, a jogszabályi előírásokkal ellentétes, illetve az ellenőrzött szervezet érdekeit, a közérdeket sértő módon, más szervezetek, illetve személyek javára vagy kárára nem használja fel;
- a belső ellenőrzési munka során tudomására jutott információkat saját hatáskörben sem közvetített, sem közvetlen formában, még beazonosításra alkalmatlan formában sem hozza nyilvánosságra.

Adatvédelmi szempontból a belső ellenőrzésekre is kiterjedő követelményeket foglal magában az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról. Az európai általános adatvédelmi rendelet angol megnevezésének (General Data Protection Regulation) kezdőbetűi alapján GDPR-ként került be a hazai szakmai köztudatba, s ennek kapcsán módosult is az Infotv. A megváltozott adatvédelmi elvárások és előírások a belső ellenőrök által is feldolgozandók és alkalmazandók, s a személyes adatok védelmére vonatkozó követelmények mellett – többek között – megújultak a közérdekű adatok megismerésének és közzétételének szabályai is.

#### 1.4. SZAKÉRTELEM

A belső ellenőrzéseket a feladat elvégzéséhez szükséges szakértelemmel, a szükséges ismeretek és tapasztalatok birtokában és kellő szakmai gondossággal kell végrehajtani.

Tevékenységükhöz a belső ellenőröknek az egyéni feladataik elvégzéséhez szükséges képzettséggel, „illetékességüket” jelentő szakismeretekkel, szakértelemmel és gyakorlattal, tapasztalatokkal és egyéb képességekkel, valamint szükség esetén nyelvismerettel kell rendelkezniük, s meg kell felelniük a vonatkozó jogszabályi előírásoknak.

A szakmai gyakorlatra vonatkozó jogszabályi (Bkr.) előírások alapján:

- költségvetési szervnél belső ellenőrzési vezetőnek az nevezhető ki, aki legalább öt éves, jogszabályban meghatározott szakmai gyakorlattal rendelkezik. A szakmai gyakorlatra vonatkozóan ez a követelmény akkor is alkalmazandó, ha a költségvetési szervnél egy fő látja el a belső ellenőrzési tevékenységet,
- vizsgálatvezetőnek az a belső ellenőr jelölhető ki, aki legalább két éves, jogszabályban meghatározott gyakorlattal rendelkezik,
- ha a költségvetési szerv belső ellenőrzési szervezettel rendelkezik, a költségvetési szerv vezetője a felsőfokú iskolai végzettségűeknek felmentést adhat a Bkr.-ben meghatározott szakmai gyakorlat feltétel alól, de ebben az esetben is köteles gondoskodni arról, hogy a belső szervezeti egység rendelkezzen mindazzal a szaktudással, gyakorlattal és egyéb ismerettel, amely a feladatok elvégzéséhez szükséges.

A belső ellenőr kompetenciája feltételezi, hogy:

- kizárólag olyan bizonyosságot adó és/vagy tanácsadó tevékenységet, megbízást vállal és végez, amelyhez rendelkezik a szükséges ismeretekkel, szakértelemmel és tapasztalattal,
- amennyiben olyan feladatot kap, amelyet megítélése szerint nem tud ellátni, azt jelzi felettségének vagy megbízójának,
- tevékenységét a nemzetközi és hazai belső ellenőrzési standardokon alapuló iránymutatásokkal, ajánlásokkal és az államháztartásért felelős miniszter által kiadott módszertani útmutatókkal összhangban végzi,
- szakmai ismereteit, tevékenysége eredményességét, hatékonyságát és minőségét folyamatosan fejleszti.

A belső ellenőri kompetenciák folyamatosan fejlesztendők, amelynek része a rendszeres szakmai továbbképzés. A szakmai fejlődés minden belső ellenőr egyéni felelőssége, az egyes belső ellenőrök számára szabott éves képzési terv elkészítése – amelyeket a költségvetési szerv vezetője hagy jóvá – és megvalósításának biztosítása viszont a belső ellenőrzési vezető feladata.

Az egyes ellenőrök vonatkozásában a fejlesztendő területeket az elvárt szakértelem és a tényleges szaktudás összevetése adja meg, amelyhez támpontot nyújthat az ellenőrzési szintekre lebontott tudás- és készségleltár.

A belső ellenőrzést végzőktől elvárt szaktudás és belső ellenőrzési képességek a következő csoportokba sorolhatók:

- szakmai végzettség és ismeretek,
- kommunikációs képességek (szóbeli, írásbeli),
- általános ellenőrzési szaktudás (információgyűjtés, problémamegoldás, végrehajtás, változások elősegítése),
- speciális ellenőrzési szaktudás (funkcionális ismeretek, számítástechnikai ismeretek, közbeszerzési ismeretek),
- vezetői kompetenciák (motiválás, irányítás, szervezés, koordinálás, komplex látásmód, kapcsolattartás, kapcsolatépítés, jó erőforrás-gazdálkodás stb.), valamint
- a készség- és személyiségfejlődési eljárások (önképzés, belső ellenőri képességek, kapcsolatépítés és menedzsment).

A belső ellenőrzési kompetenciával, regisztrációval bíró szakemberek elvileg az államháztartás bármely szervezeténél vállalhatnak, elláthatnak ellenőrzési feladatokat. Az általuk végzett ellenőrzések tartalmát, tárgyát és célját a vizsgált szervezet, szervezeti egység, szakterület ágazati hovatartozása és az adott ellenőrzés(ek) típusa határozza meg.

Az előbbiekből következik, hogy a belső ellenőröknek tisztában kell lenniük a különböző ágazatok (egészségügy, szociális ellátás, oktatás, kulturális szolgáltatás, igazgatás stb.) sajátosságaival. Ez általános követelményként – bizonyos mélységig – meg is fogalmazható. A gyakorlatban azonban viszonylag ritka, hogy egy-egy belső ellenőrnek napi munkájában az ágazatok széles spektrumával kapcsolatos ismereteket kell mozgósítania. Leginkább ez a nagyobb – szélesebb intézményhálózatot működtető – helyi önkormányzatoknál fordulhat elő, amelyeknél – az ellenőrzésekben egyre komolyabb figyelmet érdemlő – saját tulajdonú társaságok is részt vesznek a közfeladatok ellátásában. A jellemző inkább az, hogy rövidebb-hosszabb időre a belső ellenőrök is arra a szakmára szakosodnak, amely szervezetük fő profilját jelenti.

A belső ellenőrzések típusait a Bkr. definiálja, és mindegyiknél más és más követelmények kerülhetnek előtérbe a belső ellenőrök készségeit, felkészültségét, ismereteit illetően.

A szabályszerűségi ellenőrzések általános gazdasági-, pénzügyi és ellenőrzési szakmai ismereteket és gyakorlatot igényelnek, biztos eligazodással a jogszabályi háttérben, részletekbe menő tudást a vizsgálat tárgyának joganyagában.

A *pénzügyi ellenőrzéseknél* az általános szakmai ismeretek mellett különösen a számvitel, illetve annak részeként a beszámolóképzés követelményei kerülnek előtérbe, a gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok és a belső szabályok tartalma, az informatikai háttér mellett. Ezek az ellenőrzések jól standardizálhatók, de egy-egy projekt elszámolásának vizsgálata külön felkészülést is igényelhet.

A *teljesítmény-ellenőrzések* az adott vizsgálathoz tartozó információkra épülnek, és az általános szakmai ismeretek mellett olyan sajátos tudást és képességeket igényelnek, amelyek kapcsolódnak az adott szakterülethez, témakörhöz, és kellően megalapozzák a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség megítélését.

A *rendszerellenőrzéshez* átfogó jellege miatt az adott szervezet, szakterület működésével és gazdálkodásával kapcsolatban szinte minden ismeretet kamatoztatni lehet és kell is, de különösen fontos a rendszerszemléletben való gondolkodás, az összefüggések felismerésének képessége, az ellenőrök szintetizáló, elemző készsége.

Az informatikai rendszerellenőrzések a digitalizáció erőterében nem csak felhasználói szinten kívánnak meg ismereteket, készségeket az ellenőroktől, még akkor is, ha a vizsgált szerveknél e területen gyakran elsősorban külső szolgáltatók teljesítményétől függ az informatikai rendszer működésének színvonala.

A belső ellenőrzések során egy adott időszakban a különböző típusú feladatokból áll össze az ellenőrzések választéka, amely nagyobb létszámú ellenőrzési stáb esetén bizonyos specializációt megengedve is teljesíthető, kisebb egységnél az „ellenőrzési mix” viszont komoly szakmai kihívást jelenthet, és külső szolgáltató bevonását is indokolhatja.

Az általuk végzett ellenőrzések eredményességét a szakmai kompetenciák mellett a belső ellenőrök személyiségjegyei is befolyásolhatják. Az ellenőrök jó személyes tulajdonságai közül a szakmai vélemények, anyagok rendszerint az erkölcsi feddhetetlenséget, határozott jellemet, felelősségérzetet, kötelességtudatot, valamint a jó megfigyelőképességet, a megfelelő ítélt- és következtető képességet, valóságérzetet emelik ki.

A belső ellenőrök tevékenységével kapcsolatban az egyik leggyakrabban megfogalmazott követelmény a gondosság, amely alapján véve – alapelveként – magában foglalja az elővigyázatosságot, körültekintést, megbízhatóságot, hitelességet, pontosságot, becsületességet, tisztességet, elfogadást és teljességet.

A belső ellenőrzések során követendő emberi magatartásra a jogszabályok nem adnak mindenre kiterjedő előírásokat, eligazítást. A színvonalas, korrekt ellenőrzési munkának, az ennek során kialakítandó kapcsolatoknak azonban fontos biztosítéka lehet a belső ellenőrök udvarias viselkedése, higgadtsága, határozott, de szükség szerint rugalmas fellépése, tárgyalóképessége és vitakészsége.

A belső ellenőrök változó témakörökben, különböző helyszíneken végzik munkájukat, s ennek során maguk és delegáló szervezetük arcukat is megjelenítik. Ennek tudatos formálására több lehetőség nyílik, a megfelelő „dressz-kód” alkalmazásától a rendszeres testedzésig, amely a nemegyszer komoly fizikai igénybevételt (helyszínek felkeresését, utazást stb.) igénylő feladatok teljesítését is segítheti.

A belső ellenőrzések megtervezéséhez és végrehajtásához a belső ellenőröknek (a belső ellenőrzési vezetőnek, a feladatok végrehajtásában részt vevő munkatársainak, külső szakértőknek) ismernie kell, vagy az előkészítés, felkészülés során meg kell ismernie:

- a vizsgált szervezetet, tevékenységet, folyamatokat,
- az ellenőrzöttre vonatkozó jogszabályokat, a belső szabályzatokat és eljárásrendeket,
- a belső kontrollok rendszerét,
- a szervezet költségvetését, éves költségvetési beszámolóját, pénzügyi és vagyoni helyzetét
- számviteli és informatikai rendszerét, továbbá
- a vezetés és az irányító/felügyeleti szerv(ek) elvárásait,
- az ellenőrzött szolgáltatásait, kimenő teljesítményeit, eredményeit felhasználók mennyiségi és minőségi igényeit, illetve azok teljesítését, működésének és gazdálkodásának kockázatait,
- az ellenőrzés tárgyához kapcsolható korábbi ellenőrzések megállapításait, következtetéseit és javaslatait, valamint az ezek alapján megtett intézkedéseket.

A belső ellenőrnek elegendő tudással kell rendelkeznie ahhoz is, hogy értékelje a visszaélések kockázatát, és azt, hogy a szervezet hogyan kezeli ezeket, de nem várható el tőle olyan szintű szakértelem, mint egy elsősorban ezek feltárására és kivizsgálására szakosodott szakembertől.

A belső ellenőrnek az ellenőrzések végrehajtásához elegendő szinten kell ismernie az informatikai kockázatokat és kontrollokat, valamint az ellenőrzést támogató informatikai alapú vizsgálati módszereket. Az informatikai ellenőrzésekre szakosodott belső ellenőrnek részletesen kell ismernie az informatikai kockázatokat és kontrollokat, valamint az ellenőrzést támogató informatikai alapú vizsgálati módszerekkel kapcsolatban magas fokú szaktudással kell rendelkeznie.

A belső ellenőrnek folyamatosan fejlesztenie kell szaktudását és egyéb képességeit, valamint törekednie kell arra, hogy szakismereteit naprakészen tartsa, tudatosan gyűjtse tapasztalatait.

A belső ellenőrzési vezetőnek biztosítani kell a belső ellenőrök továbbképzésének lehetőségeit, a költségvetési szerv vezetőjével (vezető testületével) egyeztetett módon, a stratégiai célokhoz és a tervezett ellenőrzésekhez igazodóan kell az éves képzési tervet elkészítenie, valamint gondoskodnia kell annak megvalósításáról.

A belső ellenőrzésnek mint egységnek átfogóan is birtokolnia kell vagy el kell sajátítania a feladatai végrehajtásához szükséges tudást, szakismeretet és egyéb képességeket.

Ha a belső ellenőrök nem rendelkeznek az ellenőrzés egészének vagy egyes részeinek végrehajtásához szükséges tudással, szakismerettel és egyéb képességekkel, akkor a belső ellenőrzés vezetőjének megfelelő segítséget kell igénybe vennie szervezeten belüli szakértőktől, illetve külső szolgáltatóktól, az összeférhetetlenségi szabályokra is tekintettel.

A belső ellenőrnek azzal a gondossággal, körültekintéssel és szakmai igényességgel kell eljárnia, ami egy megfelelően alapos és hozzáértő belső ellenőrtől elvárható. A kellő szakmai gondosság azonban nem jelent tévedhetetlenséget.

A belső ellenőrnek tevékenysége során kellő szakmai gondossággal kell figyelembe vennie a következőket:

- az ellenőrzés céljainak eléréséhez szükséges munka mennyisége;
- a bizonyosságot adó eljárások tárgyának relatív összetettsége, jelentősége;
- az irányítási, kockázatkezelési és kontrollfolyamatok megfelelősége és eredményessége;
- jelentős hibák, szabálytalanságok bekövetkezésének, az integritás megsértésének valószínűsége;
- vizsgálati módszerek közötti választás költség-haszon elemzés alapján.

A kellő szakmai gondosság érvényesülése során a belső ellenőrnek fontolóra kell vennie az informatikai alapú ellenőrzési eszközök alkalmazását.

A belső ellenőrnek mindig alaposan értékelnie kell az adatokat, az információkat, az ellenőrzési bizonyítékokat, és fel kell készülnie arra is, hogy a megszerzett adatok, információk hibákat és ellentmondásokat is magukban rejthetnek.

A belső ellenőrnek figyelemmel kell lennie azokra a jelentős kockázatokra, amelyek negatív hatással lehetnek a szervezet célkitűzéseire, működésére, erőforrásaira. A bizonyosságot nyújtó eljárások ugyanakkor önmagukban – még ha kellő szakmai gondossággal is történnek – nem garantálják minden jelentős kockázat feltárását.

Ha az ellenőrzöttnél a belső ellenőrzésével megegyező vagy hasonló célú ellenőrzést vagy szakértői munkát végeztek, a belső ellenőrnek meg kell ismernie és értékelnie kell annak eredményeit, és lehetőség szerint támaszkodnia kell azokra.

A tanácsadói megbízások során a belső ellenőrnek kellő szakmai gondossággal kell figyelembe venni:

- a megbízó igényeit és elvárásait, beleértve a megbízás tervezett eredményeinek jellegét, ütemezését és közlését;
- a megbízás célkitűzéseinek eléréséhez szükséges munka relatív összetettségét és mennyiségét;
- a tanácsadói megbízás költségét a várható haszonnal szemben, azaz, hogy a megbízás teljesítése mennyiben járulna, járulhat hozzá a kockázatkezelés és a szervezeti működési folyamatok javításához, valamint mekkora a hozzáadott értéke.

Ha a belső ellenőrök nem rendelkeznek az adott tanácsadói megbízás egészének, illetve egyes részeinek végrehajtásához szükséges tudással, szakismerettel és egyéb képességekkel, akkor a belső ellenőrzés vezetőjének vissza kell utasítania a megbízást, vagy megfelelő segítséget – így például a bizonyosságot adó tevékenységhez hasonló kritériumok alapján kiválasztott külső szolgáltatót – kell igénybe vennie.

## 1.5. EGYÜTTMŰKÖDÉS

A belső ellenőr köteles olyan magatartást tanúsítani, amely elősegíti az ellenőrök, illetve az ellenőrök és az ellenőrzöttek közötti együttműködést és jó munkakapcsolatok kialakítását.

A belső ellenőrzés során akkor valósul meg jó együttműködés, ha a belső ellenőr:

- az együttműködés révén elősegíti saját maga és munkatársai szakmai fejlődését;
- együttműködik kollégáival, továbbá
- jó munkakapcsolatokat alakít ki és ápol a vizsgált szervezet, terület vezetőivel és munkatársaival.

Fontos, hogy a belső ellenőrzés, belső ellenőrzési egység szervezeti elhelyezkedése biztosítsa az ellenőrzöttel való együttműködést és a belső ellenőrzési tevékenység ellátásához szükséges információkhoz való akadálytalan hozzáférést. Ezen feltételeket célszerű a belső ellenőrzési alapszabályban megjeleníteni.

A belső ellenőrzési vezetőnek közvetlenül kell kommunikálnia és kölcsönös, nyitott és megfelelő szakmai kapcsolatot kell kialakítania és fenntartania a költségvetési szerv vezetőjével (vezető testületével). A belső ellenőrzési vezető és a költségvetési szerv vezetője (vezető testülete) kapcsolatának olyannak kell lennie, amely nem befolyásolja a belső ellenőrzés függetlenségét.

A belső ellenőrzési vezető és a költségvetési szerv vezetője (vezető testülete) között rendszeres egyeztetésnek kell megvalósulnia, amelynek célja, hogy a belső ellenőrzési vezető a lehető legteljesebb mértékben tisztában legyen a szervezet belső kontrolljainak erősségével és gyengeségeivel, valamint a kockázatkezelési rendszer működésével.

A belső ellenőrzési vezetőnek rendszeresen be kell számolnia a költségvetési szerv vezetőjének (vezető testületének) a belső ellenőrzési tevékenység célkitűzéséről, hatóköréről, feladatáról, az éves ellenőrzési terv végrehajtásának állapotáról, valamint az ellenőrzések tapasztalatairól, a feltárt hibákról, hiányosságokról, a megállapításokról, következtetésekről és javaslatokról. A beszámolások során ki kell térni a belső kontrollrendszer öt elemének, a kontrollkörnyezet, az integrált kockázatkezelés, a kontrolltevékenységek, az információ és kommunikáció, valamint a nyomon követés (a monitoring) értékelésére.

A költségvetési szerv vezetőjének (vezető testületének) és a belső ellenőrzési vezetőnek együttesen és rendszeresen át kell tekinteniük és elemezniük kell a belső ellenőrzési tevékenység függetlenségét és objektivitását érintő kérdéseket.

A belső ellenőrzési vezetőnek és a költségvetési szerv vezetőjének (vezető testületének) rendszeresen meg kell vitatnia a belső ellenőrzési tevékenység minőségét és fejlesztésének lehetőségeit.

A belső ellenőrzési vezetőnek ismertetnie kell a költségvetési szerv vezetőjével (vezető testületével) az éves ellenőrzési tervet és a végrehajtásához szükséges forrásigényeket. A belső ellenőrzési vezetőnek ennek kapcsán tájékoztatást kell adni a források esetleges korlátozottságának hatásairól, következményeiről is.

Ha a belső ellenőrzési vezető úgy ítéli meg, hogy a költségvetési szerv vezetője (vezető testülete) egy olyan szintű maradványkockázatot vállalt fel, amely a szervezet szempontjából elfogadhatatlan lehet, akkor azt meg kell tárgyalnia a költségvetési szerv vezetőjével (vezető testületével). Ha a maradványkockázatra vonatkozóan nem tudnak megállapodásra jutni, a belső ellenőrzési vezető köteles ezt írásban rögzíteni.

A rendszeres, érdemi kommunikáció növeli a szervezeti működés hatékonyságát. A közvetlen kommunikáció megvalósítása érdekében a belső ellenőrzési vezetőnek célszerű rendszeresen részt vennie a szervezeti irányítással kapcsolatos, illetve a belső kontrollrendszere vonatkozó vezetői megbeszéléseken. A belső ellenőrzési vezető ezáltal egyrészt értesül a legfontosabb stratégiai és operatív működésre vonatkozó fejleményekről, másrészt lehetőség van megvitatni a rendszerekre, a folyamatokra, a kockázatokra és a kontrollokra vonatkozó kérdéseket, problémákat még a kockázatok kezelésében preventív beavatkozásra nyitva álló szakaszban.

Amennyiben egy szervezetnél viszonylag nagyobb létszámú belső ellenőrzési egység (iroda, főosztály, osztály, csoport vagy részleg) működik, fontos feladat a vezetés és a belső ellenőrzést végző munkatársak közötti, illetve a belső ellenőri gárdán belüli jó együttműködés biztosítása.

Ennek jó gyakorlatát a munkakörelemzés alapozhatja meg, amelyre a belső ellenőrök felelősség- és feladatmegosztása támaszkodhat.

A felelősség- és feladatmegosztás a belső ellenőrök közötti munkamegosztást és együttműködést szabályozza. Munkakörök, illetve ellenőri beosztások szerint írja elő az egyes ellenőrzést végző személyek, illetve a költségvetési szerv vezetőjének jóváhagyói, végrehajtói és közreműködői felelőségeit.

A belső ellenőrzési egységen belül a feladatmegosztás kialakítása a belső ellenőrzési vezető felelősége és feladata. A költségvetési szerveknél a belső ellenőrök három csoportba sorolhatók:

- belső ellenőrzési vezető,
- vizsgálatvezető,
- belső ellenőr.

A három csoport között azonban van (lehet) „átjárás”, mivel a belső ellenőrzési vezető maga is láthat el vizsgálatvezető feladatokat, másrészt erre a feladatokat végrehajtó belső ellenőrök váltakozva kaphatnak megbízást.

Ha egy szervezetnél egy fő látja el a belső ellenőrzési feladatokat, az egyes kategóriák és a hozzájuk kapcsolódó felelősség, feladat egy fő kezében összpontosulhatnak.

A felelősség- és feladatmegosztást a teljes belső ellenőrzési munkára ki kell alakítani, a stratégiai és éves ellenőrzési tervezéstől kezdve, az egyes ellenőrzések feladatain keresztül az (összefoglaló) éves ellenőrzési jelentés elkészítéséig. Mindehhez a hatáskör mátrix alkalmazása nyújthat jól áttekinthető dokumentumot.

A feladatmegosztásnál kiemelt szempont a „négy szem elvének” érvényesülése. Ha a rendelkezésre álló kapacitás lehetővé teszi, minden egyes belső ellenőrzési tevékenységnél egyértelműen el kell különíteni egymástól a végrehajtó és jóváhagyó szerepköröket.

A nemzetközi és a magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardok szerint a független belső ellenőrzési tevékenységet végzőknek kollektíven kell rendelkezniük mindazon szaktudással, gyakorlattal és egyéb ismerettel, amelyek a feladatok végrehajtásához szükségesek, vagy meg kell szerezniük azokat. A belső ellenőrzési egység szakértelmének adott évi megfelelése az éves ellenőrzési terv és kapacitásfelmérés alapján határozható meg.

A belső ellenőrzési feladatok hatékony ellátásához elengedhetetlen, hogy megfelelő legyen az együttműködés az ellenőrzést végzők és az ellenőrzött szervezeti egységek, területek vezetői, illetve munkatársai között, és ez mindkét fél érdeke, sőt kötelezettsége.

A Bkr. 28. §-a szerint az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység vezetője és alkalmazottai kötelesek a belső ellenőrzés végrehajtását segíteni, abban közreműködni, ennek jegyében:

- az ellenőr részére szóban vagy írásban a kért tájékoztatást, nyilatkozatot megadni,
- a dokumentációkba betekintést biztosítani,
- kérés esetén az eredeti dokumentumokat – másolat és jegyzőkönyv ellenében – a megadott határidőre átadni.

Az ellenőrzést végzők és az ellenőrzöttek együttműködése a tervezéstől kezdve, a vizsgálatok előkészítésén át, a végrehajtáson keresztül az írásba foglalásig, majd a realizálásig végigkíséri az ellenőrzések teljes folyamatát és annak szinte minden mozzanatához hozzá kell tartoznia.

Különösen szoros és napi lehet az ellenőrök és az ellenőrzöttek kapcsolata akkor, ha ugyanazon szervezethez, költségvetési szervhez tartoznak. A funkcionálisan független ellenőrök feladataik szempontjából ilyen esetben „quasi” külsők, de minden más tekintetben a többiekkel azonos munkahelyi környezetben töltik munkanapjaikat, ami – a szakmai szabályok betartásának következetessége mellett – a szélesebb értelemben vett munkatársi, emberi kapcsolatainknak sajátos mozgásteret jelent.

Eseti vagy tartós együttműködést kell kialakítani a belső ellenőrzésnek a vizsgált szervezetet, szervezeti egységet felügyelő, irányító szervvel, illetve azok felső vezetőjével, vezetőikkel. Ez a kapcsolatrendszer a vizsgált területre vonatkozóan számos információval, adattal gazdagíthatja az ellenőrök ismeretanyagát, s visszajelzésekkel egyben egyik fokmérője lehet az ellenőrzési célok megvalósulásának.

Szakmai szempontból megkülönböztetett szerepe van az ellenőrzött szervezetnél, szervezeti egységénél, a vizsgált területen kompetenciával bíró más ellenőrző szervekkel történő együttműködésnek.

Az államháztartás szervezeteinél a belső ellenőrök leginkább az Állami Számvevőszék, meghatározott körben a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, esetleg az Európai Unió Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, valamint a Magyar Államkincstár szakembereivel találkozhatnak. Bárhol megjelenhetnek a Nemzeti Adó- és Vámhivatal adóellenőrei, illetve konkrét ügyekben (például közbeszerzések, munkavédelem) valamely hatóság munkatársai. Ha a belső ellenőrzésnek nem is kell minden ilyen esetben keresnie a közvetlen kapcsolatot (és ez fordítva is igaz), hasznos lehet, ha a „máshonnan érkezett” ellenőrzésekről jelzéseket, információkat kap.

A költségvetési szerveknél ellenőrzéseket végezhet a felügyeleti, irányító/középirányító szerv. (Például az egészségügyi szolgáltató intézményeknél az Állami Egészségügyi Ellátó Központ, az önkormányzati szférában a helyi önkormányzat.) Az együttműködést velük nemcsak a hasonló célok, ellenőrzési tematikák indokolják – ami a koordináció, a felesleges párhuzamosságok kiküszöbölésének igényével jár –, hanem az is, hogy a felügyeleti szerv belső ellenőrzési feladatokat át is vállalhat.

A más ellenőrző szervekkel való együttműködés az etikai normák érvényesítését is erősítheti, mivel szinte valamennyi ellenőrző szervezet meghatározza – kódexbe foglalja – saját etikai követelményeit. Érvényes ez a könyvvizsgálatra is, amely – bár az államháztartás szervezeteinek csak szűkebb körére kötelező – ilyen megbízások teljesítése esetén, a belső ellenőrzéshez hasonlóan folyamatos kapcsolatot, együttműködést igényel az auditált szervezettel. Éppen ezért hasznos információkkal szolgálhat a könyvvizsgálók jól kidolgozott etikai követelményrendszere.

A szakma etikai normáira, *A könyvvizsgálói hivatás magatartási (etikai) szabályairól és a fejeletmi eljárásról szóló szabályzatra* a Magyar Könyvvizsgálói Kamara által kiadott könyvvizsgálói jelentésminta is utal, miként a Nemzetközi Etikai Standardok Testülete (IESBA) *Könyvvizsgálók Etikai Kódexe* című dokumentumra is.

A standard könyvvizsgálói jelentésből a belső ellenőrök és a könyvvizsgálók együttműködésének hangsúlyai is levezethetők, a következők alapján: „Megismerjük a könyvvizsgálat szempontjából releváns belső kontrollt annak érdekében, hogy olyan könyvvizsgálati eljárásokat tervezzünk meg, amelyek az adott körülmények között megfelelőek, de nem azért, hogy az Intézmény belső kontrolljainak hatékonyságára vonatkozóan véleményt nyilvánítsunk.”

## 1.6. ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG

A belső ellenőrnek meg kell felelnie minden összeférhetetlenségi előírásnak. A belső ellenőr, illetve a belső ellenőrzési vezető tekintetében fennálló összeférhetetlenségi szabályokról a Bkr. 20. §-a rendelkezik.

Ha a belső ellenőr a vizsgált szervezet számára ellenőrzési vagy tanácsadási tevékenységet végez, biztosítani kell, hogy e tevékenységek ne vezessenek összeférhetetlenséghez.

Ha a belső ellenőri munkakör betöltése a szervezeten belülről történt, vagy a belső ellenőrzési munkatárs más költségvetési szervtől került áthelyezésre/átvételre, akkor az egyes vizsgálatok ellenőri erőforrásainak tervezésénél, valamint az ellenőrzések végrehajtása során kiemelt figyelmet kell fordítani az összeférhetetlenségi szabályok betartására.

Az összeférhetetlenségre vonatkozóan az érintett belső ellenőr – jellemzően a megbízólevéllel egyidejűleg – összeférhetetlenségi nyilatkozatot tehet, amelyre a *Belső ellenőrzési kézikönyv minta* 16. számú iratmintája tartalmaz ajánlást.



A belső ellenőr tekintetében összeférhetetlenség áll fenn, és ezért nem vehet részt bizonyosságot nyújtó tevékenységben, ha:

- az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység vezetőjének vagy alkalmazottjának a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény szerinti közeli hozzátartozója. [A Ptk. 8:1. § (1) bekezdése szerint közeli hozzátartozó: a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és nevelt gyermek, az örökbefogadó, a mostoha- és a nevelőszülő és a testvér.];
- korábban az ellenőrzött szerv vagy szervezeti egység – ide nem értve a belső ellenőrzési egységet – vezetőjének munkáltatói jogköre alá tartozott, a jogviszony megszűnésétől számított egy éven belül;
- az ellenőrizendő szakterülettel vagy szervezettel közös, illetve kapcsolódó program vagy feladat végrehajtásában közreműködött, a program lezárását, illetve a feladat elvégzését követő egy éven belül;
- az adott bizonyosságot nyújtó tevékenység tárgyilagos lefolytatása tőle egyéb okokból nem várható el.

Az összeférhetetlenségről a belső ellenőrzési vezető, a belső ellenőrzési egység vezetőjének személyét érintő összeférhetetlenség esetén a költségvetési szerv vezetője, az összeférhetetlenség okának tudomására jutásától számított 10 napon belül határoz. A döntés meghozataláig az ellenőrt, illetve a belső ellenőrzési egység vezetőjét az összeférhetetlenséggel összefüggésben az adott ellenőrzésben való részvétel alól fel kell menteni.

Tanácsadó tevékenységet a belső ellenőrök azonban olyan folyamatok tekintetében is végezhetnek, ahol korábban felelős szerepük volt. A tanácsadó tevékenység ugyanis független egy később elrendelt ellenőrzéstől.

### III. A BELSŐ ELLENŐRZÉSI TEVÉKENYSÉGRE VONATKOZÓ BELSŐ SZABÁLYOK, ELJÁRÁSOK, KOCKÁZATELEMZÉS

#### 1. A BELSŐ ELLENŐRZÉSI TEVÉKENYSÉG IRÁNYÍTÁSA

A független belső ellenőrzés eredményes irányítása, a belső ellenőrzési erőforrások hatékony, eredményes és gazdaságos felhasználása a belső ellenőrzési vezető felelőssége.

A belső ellenőrzési vezetőnek kell biztosítania, hogy oly módon irányítsa a független belső ellenőrzési tevékenységet, hogy az működésével növelje a szervezet eredményességét. Ennek kapcsán a belső ellenőrzés irányításához kapcsolódó feladatok közül kiemelt jelentőségűek a megfelelő humán-erőforrás-gazdálkodás, a külső szolgáltató esetleges bevonásával kapcsolatos feladatok, valamint a belső ellenőrzési tevékenység értékelésével összefüggő feladatok.

A *belső ellenőrzési vezető feladata* a Belső Ellenőrzési Alapszabálynak, az IIA-standardoknak, a magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardoknak és a belső ellenőrökre vonatkozó etikai kódex előírásainak történő megfelelés biztosítása.

Amennyiben a szervezetenél egy fő látja el a belső ellenőrzési tevékenységet, akkor a Bkr. szerint ő végzi el a Bkr. által a vezetői felelősség körébe sorolt tevékenységeket is.

Ha az önkormányzatok a költségvetési szerveik belső ellenőrzési tevékenységét külső szolgáltató bevonásával látják el, akkor az erre vonatkozó megállapodásban kell rendelkezni a vezetői tevékenységek ellátásáról.

A belső ellenőrzési vezető felelőssége, hogy a belső ellenőrök számára folyamatos visszacsatolást és értékelést adjon személyes teljesítményükről.

Az értékelési folyamat magában foglalja:

- Az előző évi készség- és tudásleltár, illetve fejlesztési terv felülvizsgálatát az előre meghatározott, fejlesztésre irányuló lépések teljesítésének értékelése érdekében.
- A belső ellenőr szakértelmének értékelését a készség- és tudásleltár, illetve fejlesztési terv aktuális kitöltése során. A tervnek tartalmaznia kell az egyeztetett fejlesztési lépéseket, amelyek az egyéni képzési terv kialakításának alapjául szolgálnak minden belső ellenőr tekintetében.
- Az ellenőrzéseket követő felmérések eredményeinek összegzését és elemzését.

A belső ellenőrzés legalapvetőbb követelménye a belső ellenőrök függetlensége. A függetlenség csorbulhat több tényező miatt, ilyenek például a személyes összeférhetlenség, a hatókör-korlátozás, az adatokhoz való hozzáférés beszűkülése, a finanszírozás korlátozása.

A belső ellenőrzés függetlenségének biztosítása érdekében a belső ellenőrök a belső ellenőrzési vezető alárendeltségébe tartoznak. A belső ellenőrzési vezető közvetlenül a költségvetési szerv vezetőjének alárendelten végzi feladatait, kijelöléséről a költségvetési szerv vezetője gondoskodik. (Ha a szervezetenél egy fő látja el a belső ellenőrzési tevékenységet, akkor ő végzi el a vezetői felelősség körébe sorolt tevékenységeket is.)

#### 1.1. BELSŐ ELLENŐRI HUMÁNERŐFORRÁS-GAZDÁLKODÁS

Belső ellenőri humán-erőforrás-gazdálkodás fő elemei a következők:

- a) humán-erőforrás-tervezés és kapacitásfelmérés,
- b) kiválasztási folyamat,
- c) a munkakörök, a felelősség- és feladatmegosztás kialakítása,
- d) munkaköri leírás,

- e) a belső ellenőrzési csoport kompetenciája,
- f) helyettesítés,
- g) értékelés,
- h) folyamatos továbbképzés.

## 1.2. HUMÁNERŐFORRÁS-TERVEZÉS ÉS KAPACITÁSFELMÉRÉS

A kapacitásfelmérés a rendelkezésre álló, a munkakörökhöz és munkafolyamatokhoz rendelhető humán erőforrások mennyiségi és minőségi felmérését, elemzését jelenti. Ehhez a belső ellenőrzési vezető stratégiai ellenőrzési tervet készít, amely – összhangban a szervezet hosszú távú céljával – meghatározza a belső ellenőrzésre vonatkozó stratégiai fejlesztéseket a következő négy évre. A stratégiai tervnek tartalmaznia kell többek között a szükséges erőforrások felmérését elsősorban a létszám, képzettség, tárgyi feltételek tekintetében, illetve a belső ellenőrzésre vonatkozó fejlesztési és képzési tervet. A stratégiai ellenőrzési tervvel összhangban kell összeállítani a tárgyévét követő évre vonatkozó éves ellenőrzési tervet.

A kapacitásfelmérést a stratégiai ellenőrzési terv kialakítása után lehet elvégezni és végrehajtása során az elvégzendő munka mellett egyéb tényezőket is figyelembe kell venni. Ilyen egyéb tényezők lehetnek például a képességfejlesztés, a tréningek (megszerezhető-e a szükséges tudás képzések révén), illetve szabadságok tervezése (az adott időben rendelkezésre áll-e a szükséges ellenőri kapacitás). A kapacitásfelmérést az éves ellenőrzési tervek előrehaladtával, illetve esetleges módosulásával összhangban rendszeres időközönként aktualizálni kell. A kapacitásfelmérés eredményeképpen a belső ellenőrzési vezető meg tudja határozni, hogy a rendelkezésére álló humán erőforrás elégséges-e a tervezett munka elvégzésére, vagy további erőforrásokat kell bevonnia.

Ha a rendelkezésére álló humán erőforrás nem elégséges a tervezett munka elvégzésére, akkor erről a belső ellenőrzési vezető tájékoztatja a költségvetési szerv vezetőjét. A belső ellenőrzési vezető javaslatot tehet:

- ideiglenes kapacitás kiegészítésre, vagy
- speciális szakértelem szükségessége esetén külső szolgáltató bevonására.

## 1.3. KIVÁLASZTÁSI FOLYAMAT

A kiválasztási eljárás célja, hogy biztosítsa a megfelelő képzettséggel és szakértelemmel rendelkező munkaerő rendelkezésre állását.

A belső ellenőrzési vezető feladata a szakmai döntések meghozatala, így

- a kiválasztási kritériumok meghatározása (például a jogszabályok által előírt szakmai tapasztalat, gyakorlat, szükséges szakértelem),
- az értékelés módszereinek jóváhagyása,
- a tesztek követően a kiválasztási interjúk lefolytatása,
- a felvételizők szakmai értékelése, és végül
- a kiválasztási javaslattevél.

A kiválasztás adminisztratív feladatait ugyanakkor a költségvetési szerv humánpolitikáért felelős szervezeti egysége látja el.

A belső ellenőri munkakör betöltése történhet:

- a költségvetési szerv más szervezeti egységénél foglalkoztatott személy áthelyezésével/átvételével;
- külső felvétellel.

A kiválasztási folyamatnál az összeférhetlenségi szabályok betartására is kiemelt figyelmet kell fordítani. (Az összeférhetlenség olyan helyzet, amikor a belső ellenőrnek a munkájával konkuráló szakmai vagy személyes érdekei vannak, és ezek az érdekek megnehezíthetik feladatai pártatlan végrehajtását.)

#### 1.4. A MUNKAKÖRÖK, A FELELŐSSÉG- ÉS FELADATMEGOSZTÁS KIALAKÍTÁSA

A munkakör a szervezet szabályozási egysége, melyhez célszerű hozzárendelni:

- a feladatot,
- a felelősségi kört,
- a munkavégzés helyét,
- a munkavégzés rendjét,
- a munkakör kapcsolatait.

A munkakörök felülvizsgálatát rendszeresen el kell végezni.

A felelősség- és feladatmegosztást a teljes belső ellenőrzési munkára ki kell alakítani, mivel ez szabályozza a belső ellenőrök közötti munkamegosztást és együttműködést. Munkakörök, illetve ellenőri beosztások szerint írja elő az egyes ellenőrzést végző személyek, illetve a költségvetési szervezet vezetőjének:

- jóváhagyói,
- végrehajtói és
- közreműködői felelősségeit.

A végrehajtó és a jóváhagyó szerepköröket el kell különíteni belső ellenőrzési tevékenység során a „négy szem elvének” érvényesülése érdekében. A hatáskör-mátrix segítségével a szerepkörök elkülöníthetőek a stratégiai és éves ellenőrzési tervezéstől kezdve az egyes ellenőrzések elvégzésének feladatain keresztül az (összefoglaló) éves ellenőrzési jelentés elkészítéséig.

Hatáskör-mátrix	Szervezet vezetője	Belső ellenőrzési vezető	Vizsgálatvezető	Belső ellenőrzési munkatárs
Tevékenység 1	J	V	K	K
Tevékenység 2		J	V/K	K
...				

#### 1.5. MUNKAKÖRI LEÍRÁS

A munkaköri leírás olyan dokumentum, amely az ellenőrzési munka elvárásait fogalmazza meg az ellenőr számára. A munkakör formai (például munkakör neve, szervezeti helye) és tartalmi (például fő felelősségek, teljesítménymutatók) elemeit tartalmazza, fő célja, hogy segítse az egyes munkakörök, felelősségi területek pontos behatárolását, a munkakör jellemzőinek, feltételeinek meghatározását.

## 1.6. A BELSŐ ELLENŐRZÉSI CSOPORT KOMPETENCIÁJA

A független belső ellenőrzési tevékenységet végzőknek kollektíven rendelkezniük kell mindazzal a szaktudással, gyakorlattal és egyéb ismerettel, mely a feladatok ellátásához szükséges, vagy meg kell szerezniük ezeket. Ahogy már korábban láttuk, a stratégiai tervezés alapján elvégzett éves ellenőrzési terv és kapacitásfelmérés után határozható meg a belső ellenőrzési csoport szakértelmének adott évi megfelelősége. Amennyiben a belső ellenőrzési vezető azt állapítja meg, hogy a belső ellenőrzés kollektívan nem rendelkezik olyan szakértői állománnyal, amely az éves ellenőrzési terv megfelelő szintű végrehajtását biztosítani tudja, köteles tájékoztatni a költségvetési szerv vezetőjét, és javaslatot is kell tennie:

- külső szolgáltató igénybevételére vagy
- új belső ellenőrök felvételére.

## 1.7. HELYETTESÍTÉS

A belső ellenőrzési vezetőnek fel kell készülnie azokra az esetekre, amikor az ellenőrök szabadsága, betegsége vagy váratlan felmondása miatt bizonyos feladatokat ideiglenesen más ellenőröknek kell elvégezniük. A helyettesítési rend kialakításának célja tehát a munka folytonosságának megőrzése a létszám változása esetén. Ennek érdekében meg kell határozni, hogy egyes munkakörök között, illetve azonos munkakörökön belül milyen helyettesíthetőség van. A helyettesítési rend meghatározása során fokozott figyelmet kell fordítani arra, hogy az ellenőrzési munka végzése során a „négy szem elve” sértetlen maradjon.

## 1.8. ÉRTÉKELÉS

A belső ellenőrzési vezető felelős azért, hogy a belső ellenőrök számára folyamatos visszacsatolást és értékelést adjon személyes teljesítményükről. Új felvétel esetén a belső ellenőrzési vezető minden belső ellenőr esetében felméri annak tudás- és készségletartárát, illetve meghatározza a fejlesztési tervet.

Megnevezés	Értékelés	Fejlesztési terv	Státusz
Szakmai végzettségek			
Ismeretek			

A szakmai végzettségek, ismeretek értékelése során célszerű az oktatásban már bevált ötfokozatú skálát használni (1 – nincs /gyenge; 2 – elégséges; 3 – folyamatban/közepes; 4 – átlagos; 5 – van/átlag feletti), ahol az 1–3-asra értékelt kategóriák értelemszerűen fejlesztést igényelnek. Az évente elvégzett értékelési folyamat magában foglalja:

- Az előző évi értékelés során előírt fejlesztésre irányuló lépések teljesítésének felülvizsgálatát.
- A belső ellenőr szakértelmének aktuális értékelését.
- Az ellenőrzéseket követő felmérések eredményeinek összegzését, elemzését.

## 1.9. FOLYAMATOS TOVÁBBKÉPZÉS

A belső ellenőrzési vezető köteles biztosítani a belső ellenőrök szakmai továbbképzését, ennek érdekében kell az egyes belső ellenőrök számára személyre szabott éves képzési tervet készíteni és gondoskodni annak megvalósításáról. A képzési terveket az ellenőrök teljesítményének értékelése és az elvárt szaktudás alapján lehet kialakítani, majd a költségvetési szerv vezetőjével jóváhagyatni. A képzési tervek megvalósításához szükséges időt be kell ütemezni az éves és stratégiai ellenőrzési tervekbe.

A belső ellenőröknek a szakmai fejlődés érdekében folyamatosan fejleszteniük kell szaktudásukat és egyéb ismereteiket. A kompetenciafejlesztési folyamat célja az ismeretek, tudás, készségek, szemléletmód és tehetségelemek folyamatos fejlesztése, melynek része a rendszeres szakmai továbbképzés, ahol lehetőség nyílik az ellenőrök folyamatos fejlődésére. Hangsúlyt kell fektetni a belső ellenőrök kötelező képzése mellett a releváns szakmai képesítések megszerzésére is.

## 2. A BELSŐ ELLENŐRZÉSI TEVÉKENYSÉG ÉRTÉKELÉSE

A belső ellenőrzési tevékenységet értékelő eljárások módszerei elsősorban a következők lehetnek:

- a) egyéni teljesítményértékelés (év végén);
- b) belső ellenőrzési csoport teljesítményének mérése (általában évente egyszer végzett önértékelés, az éves ellenőrzési jelentés elkészítésével párhuzamosan);
- c) külső minőségértékelés (rendszeres időközönként, legalább 5 évente);
- d) az államháztartásért felelős miniszter azon tevékenysége, eljárása, melynek keretében figyelemmel kíséri és vizsgálja a jogszabályok, irányelvek, módszertani útmutatók, valamint a belső ellenőrzésre vonatkozó nemzetközi standardok alkalmazását és végrehajtását (eseti jellegű értékelés).

A teljesítményértékelés a szervezet stratégiai céljainak elérését támogató, a humán erőforrás-menedzsment részét képező eszköz, melynek lényegi eleme, hogy horizontális és vertikális kommunikáció segítségével folyamatos visszajelzést és ezáltal fejlődést biztosít mind az egyén, mind a szervezet számára. A teljesítményértékelés szoros összefüggésben van más humán erőforrás-rendszerekkel, mint a javadalmazással, a képzéssel, a karrierfejlesztéssel, utódlással.

A belső ellenőrzési vezető feladata megfelelő teljesítményértékelési folyamat kialakítása és működtetése a belső ellenőrzési csoporton belül. A megfelelően kialakított teljesítményértékelés visszajelzést ad a belső ellenőrzés és a belső ellenőrök hatékonyságáról és eredményességéről, alapja a személyes és csoportszintű fejlesztési terveknek, illetve az előléptetésnek és a javadalmazás változtatásának. Amennyiben a szervezet

- rendelkezik önálló teljesítményértékelési rendszerrel, bevezetett módszertannal, valamint a teljesítményértékelést támogató segédletekkel, a belső ellenőrök teljesítményértékelését nem indokolt külön – a belső ellenőrök teljesítményértékelésére vonatkozó ajánlások alapján – is elvégezni.
- még nem rendelkezik önálló, a teljes szervezetre vonatkozó teljesítményértékelési rendszerrel, az alábbi ajánlások figyelembevételével célszerű a belső ellenőrök teljesítményértékelését elvégezni.

A teljesítményértékelés elsődleges eszközei:

- az ellenőrzést követő felmérőlap, amely az ellenőrzött szervezeti egységektől érkező minőségi visszacsatolás és a belső ellenőrzés teljesítményével kapcsolatos vélemények összegyűjtésének elsődleges eszköze. Az ellenőrzést követő felmérőlapot a vizsgálatvezető küldi meg az ellenőrzött terület vezetőjének az ellenőrzési jelentés megküldésével egyidejűleg. Minden elvégzett ellenőrzés után javasolt használni, már az első kapcsolatfelvételnél meg lehet említeni, hogy a belső ellenőrzés kéri az ilyen formában történő visszajelzést (is). A felmérőlapok beérkezését követően a vizsgálatvezető és a belső ellenőrzési vezető értékeli és összesíti a felmérés eredményeit. A felmérő lapok rávilágítanak a belső ellenőrzés és egy-egy belső ellenőr elfogadottságára, megítélésére, és hosszabb időtávon keresztül alkalmazva megfelelően objektív képpel szolgálhatnak. Célszerű ellenőrzésenként és időszakonként a felmérőlapok belső ellenőrzési szervezeten belül való közös kiértékelése, amelynek eredménye a belső ellenőrzés munkájáról szóló beszámolóba is beépíthető.
- A kulcsfontosságú teljesítménymutatók (KTM) olyan teljesítmény-mérőszámok, amelyek lehetővé teszik a belső ellenőrzési vezető számára, hogy mennyiségi méréseket végezzen, és a belső ellenőrzés teljesítményét erre alapozva értékelje. A teljesítménymutatók elemzése (például felhasznált munkaidő, elfogadott javaslatok száma) segíti a belső ellenőrzési vezetőt abban, hogy összehasonlítást végezzen a belső ellenőrzés adott időszakra vonatkozó teljesítményével kapcsolatosan, és azonosítsa azon területeket, ahol fejlődésre van szükség. A KTM-eket az éves ellenőrzési tervben meghatározott alapvető információk és az ellenőrzési nyilvántartásban szereplő ellenőrzési információk felhasználásával lehet kiszámolni. A vizsgálatvezetőnek meg kell győződnie arról, hogy a szükséges adatokat úgy tartják nyilván az egyes végrehajtott ellenőrzésekkel kapcsolatosan, hogy azokból a belső ellenőrzési vezető ki tudja számolni a KTM-eket.
- A belső ellenőrzési vezető felelőssége, hogy évente minimum egyszer elvégezze az önértékelést. Ennek keretében értékeli az éves ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítését, bemutatja a bizonyosságot adó tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezőket, a tanácsadó tevékenységet. Elkészítéséhez a belső ellenőrzési vezető felhasználhatja az ellenőrzött területtől, szervezeti egységtől érkező visszajelzéseket és véleményeket, melyek összegyűjtésének elsődleges eszköze az ellenőrzést követő felmérés.

## 2.1. A BELSŐ ELLENŐR (EGYÉNI) TELJESÍTMÉNYÉNEK ÉRTÉKELÉSE

A belső ellenőrök teljesítményéről évente átfogó értékelést kell készíteni, az elvégzett ellenőrzések után tett értékelések és visszajelzések alapján. Az értékelés során a tényleges teljesítményt össze kell vetni a munkaköri leírásokban és éves tervekben megfogalmazott elvárásokkal.

Az értékelést előzetesen megfogalmazott és kommunikált értékelési kategóriák szerint, a teljesítmények objektív mérése alapján kell elvégezni, a folyamat megfelelő dokumentálása mellett. A teljesítményértékelési kategóriákat úgy kell kialakítani, hogy azok az ellenőrzés végrehajtása szempontjából kritikus területeket fedjenek le, mint például az ellenőrzések végrehajtása vagy a kommunikáció. Az értékelési kategóriákon belül a teljesítmény mérésére és összehasonlítására alkalmas, lehetőleg objektív célokat és mérőszámokat kell meghatározni, amelyek egyediek, mérhetőek, megvalósíthatóak, reálisak, időtartamhoz kötöttek.

## 2.2. A BELSŐ ELLENŐRZÉS CSOPORTSZINTŰ TELJESÍTMÉNYÉNEK ÉRTÉKELÉSE

Az egyes ellenőrök teljesítményének mérése mellett a belső ellenőrzési vezető feladata a belső ellenőrzési csoport (szervezeti egység) teljesítményének mérése is, ami az alábbiakról ad információt az éves ellenőrzési jelentésben:

- mennyire fogadhatók el a belső ellenőrzés megállapításai,
- mennyire hatékony és eredményes a belső ellenőrzés működése,
- milyen szinten képes a belső ellenőrzési szervezet bizonyossággal szolgálni a szervezet vezetését és a szervezet tevékenységét ellenőrző, felügyelő egyéb szervezetek számára, valamint
- melyek a belső ellenőrzés teljesítményének javítására vonatkozó lehetőségek.

## 2.3. KÜLSŐ MINŐSÉGÉRTÉKELÉS

Az IIA Normák szerinti külső értékeléseket ötévente legalább egyszer el kell végeztetni egy szervezeten kívüli, képesített, független értékelő személlyel vagy csoporttal. A belső ellenőrzési vezetőnek meg kell tárgyalnia a vezető testülettel, hogy

- szükség van-e gyakoribb külső értékelésre, és
- megfelelő-e a külső értékelő személy vagy csoport képesítése és függetlensége, beleértve bármely lehetséges összeférhetetlenséget.

A belső ellenőrzési tevékenység külső minőségértékelését úgy kell elvégezni, hogy ennek alapján a belső ellenőrzési tevékenység és a Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete Standardjainak és Gyakorlati Útmutatóinak összhangjáról véleményt lehessen alkotni. A belső ellenőrzési tevékenység értékelése mellett a külső minőségértékelésnek lehetőség szerint fejlesztési javaslatokat is tartalmaznia kell, melynek célja az ellenőrzési tevékenység eredményesebb és hatékonyabb végzésének elősegítése. Ezek a külső minőségértékelések különösen értékesek lehetnek a belső ellenőrzési vezető, valamint a belső ellenőrök számára.

A külső minőségértékelést végzőkkel szembeni követelmények:

- függetlennek kell lenniük a szervezettől és a vizsgált belső ellenőrzési tevékenységtől,
- a minőségértékelést végző csoportnak olyan személyekből kell állnia, akik szakmailag kompetensek a belső ellenőrzés és a külső minőségértékelés terén egyaránt,
- az értékelendő szervezettel és annak alkalmazottaival kapcsolatosan minden kötelezettségtől, érdekeltségtől mentesnek kell lenniük,
- kiválasztáskor figyelembe kell venni az értékelő valós vagy látszólagos összeférhetetlenségét, amely a szervezettel vagy annak belső ellenőrzési tevékenységével meglévő jelenlegi vagy múltbeli kapcsolatainak tulajdoníthatóan alakulhat ki,
- a feddhetetlenség elvének értelmében az értékelést végző csapatnak becsületesnek és pártatlannak kell lennie, (A titoktartási követelményeket be kell tartaniuk. A szolgáltatásokat és a közösség bizalmát nem szabad személyes nyereségnek vagy előnyöknek alárendelni. Az objektivitás elve pártatlan, az ítéletalkotás szempontjából becsületes hozzáállásra, valamint az összeférhetlenségek elkerülésére kötelez.)
- jól kell ismerniük a nemzetközi és hazai standardokat, jártasnak kell lenniük a legjobb szakmai gyakorlatok (best practices) terén, továbbá legalább három év friss vezetői szintű tapasztalattal kell rendelkezniük a belső ellenőrzés gyakorlatában,
- olyan képzett ellenőrzési szakembereknek kell lenniük, mint a belső ellenőrzés területén releváns gyakorlattal rendelkező közigazdászok, jogászok, CIA- vagy CISA-okleveles ellenőrök, akik IIA minőségbiztosítási ellenőrök, egyéb kompetens ellenőrök, tanácsadók, külső ellenőrök vagy egyéb, a belső ellenőrzés szakmájában dolgozó külső szolgáltatók,



- az információs technológiák terén szakmai tapasztalattal kell rendelkezniük. (Más területek szakértői is segíthetik a külső értékelést végző csapat munkáját, például a statisztikai mintavétel terén képzett személyek is részt vehetnek az értékelés bizonyos részeiben.)

A külső minőségértékelésnek számos elvárásnak kell megfelelnie:

- az IIA Normáknak,
- a magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardoknak,
- a belső ellenőrökre vonatkozó etikai kódexnek,
- a belső ellenőrzési Alapszabálynak,
- belső szabályzatainak, eljárásainak, gyakorlatainak,
- az alkalmazandó jogszabályoknak és szabályozási követelményeknek,
- a szervezet felső vezetése által a belső ellenőrzési tevékenységgel szemben megfogalmazott elvárásoknak,
- a belső ellenőrzési tevékenység során alkalmazott eszközöknek, módszereknek és legjobb gyakorlatoknak.

A belső ellenőrzési vezető dönthet úgy, hogy a külső minőségértékelést az úgynevezett „független külső jóváhagyással végzett önértékelés” módszerével végezze el, melynek legfőbb jellemzői az alábbiak:

- átfogó és részletesen dokumentált önértékelési folyamat;
- egy képzett minőségértékelő által végzett független helyszíni jóváhagyás;
- gazdaságos idő- és erőforrás-szükséglet.

Ebben az esetben a belső ellenőrzési vezető által vezetett csoport végzi az önértékelést. Egy képzett, független értékelő megvizsgálja az önértékelést annak érdekében, hogy jóváhagyja az eredményeket, s ugyanakkor kifejezze véleményét a tevékenység Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete Standardjainak való megfeleléséről.

A külső minőségértékelés előzetes eredményeit az értékelés folyamán és végén meg kell beszélni a belső ellenőrzési vezetővel. A végső eredményeket közölni kell a belső ellenőrzési vezetővel, illetve a szervezet vezetőjével. Indokolt esetben a szervezet felügyeletét ellátó szervet is tájékoztatni kell a külső minőségértékelés eredményeiről. A tájékoztatásnak a következőket kell tartalmaznia:

- Egy strukturált értékelési folyamat alapján megfogalmazott véleményt a belső ellenőrzési tevékenység standardoknak való megfelelésére vonatkozóan. A „Standardoknak megfelelő” kifejezés azt jelenti, hogy a belső ellenőrzési tevékenység gyakorlata, egészében véve, eleget tesz az IIA Standardokban foglalt követelményeknek. Hasonlóképpen, a „nem a Standardoknak megfelelő” kifejezés azt jelenti, hogy belső ellenőrzési tevékenység gyakorlatában tapasztalt hiányosságok hatása olyan jelentős és annyira súlyos, hogy veszélyezteti a belső ellenőrzési tevékenység feladatainak ellátását. A külső értékelés eredményeire vonatkozó vélemény megfogalmazása megbízható ítéletalkotást, feddhetetlenséget és kellő szakmai gondosságot feltételez.
- Mind az értékelés alatt megfigyelt, mind pedig a tevékenységben esetleg használható legjobb gyakorlat alkalmazásának felmérését és értékelését.
- Fejlesztési javaslatokat, ahol ez lehetséges.
- A belső ellenőrzési vezető válaszát, amely egy intézkedési tervet tartalmaz, és megjelöli a végrehajtási határidőket.

## IV. A BELSŐ ELLENŐRZÉS TERVEZÉSÉNEK ELŐKÉSZÍTÉSE, KOCKÁZATELEMZÉS

### 1. A TERVEZÉS ELŐKÉSZÍTÉSÉNEK LÉPÉSEI

Az ellenőrzési munka megtervezéséhez a belső ellenőrzési vezető – kockázatelemzés alapján – stratégiai ellenőrzési tervet és éves ellenőrzési tervet készít, amelyeket a költségvetési szerv vezetője hagy jóvá.

Az ellenőrzés-tervezési folyamat során a következő kulcsfontosságú alapelveket kell követni:

- A tervezést folyamatokra és az azokban rejlő kockázatokra kell alapozni. (Az ellenőrzési feladatok prioritásainak kidolgozása során a folyamat alapú kockázatelemzés eredményeit felhasználva kell eljárni.)
- A tervezésnek a jövőbe kell tekintenie. (A stratégiai ellenőrzési tervnek négy évet kell lefednie. A legmagasabb kockázatú folyamatok vizsgálatát minél korábbi időpontra kell tervezni.)
- A tervezésnek folyamatosnak kell lennie. (Célszerű betartani a gördülő tervezés elvét, a stratégiai ellenőrzési tervet szükség szerint kell felülvizsgálni. Ezzel párhuzamosan év végén el kell készíteni a következő évre vonatkozó éves ellenőrzési tervet.)
- A tervezésnek rugalmasnak és aktualizálnak kell lennie. (Előfordulhat, hogy azok a területek, amelyek egy adott időpontban jelentős kockázatúnak minősültek, a továbbiakban már nem lesznek azok, és fordítva. Ezért a szervezet kockázati struktúráját évente értékelni, és az ellenőrzési terveket ennek megfelelően módosítani kell.)

A tervezés előkészítése magában foglalja a kockázatelemzést megelőző előkészítő lépéseket, valamint magát a kockázatelemzést is. A kockázatelemzést megelőző előkészítés során a belső ellenőrzés:

- elemzi a külső és belső kontrollkörnyezetet annak érdekében, hogy azonosítsa az ellenőrzés tervezése során figyelembe veendő változásokat;
- értelmezi a szervezet célkitűzéseit, beleértve a belső ellenőrzés céljait is;
- azonosítja a folyamatokat, illetve az adott folyamat irányításáért, működtetésért felelős személyeket, azaz a folyamatgazdákat, és a vezetőkkel egyeztet az egyes folyamatok – a szervezet célkitűzéseire viszonyított – fontosságáról;
- megvitatja a vezetőkkel, mit várnak el a belső ellenőrzéstől;
- a vezetőkkel közösen meghatározza a belső ellenőrzési fókuszot.

A tervezés előkészítési folyamatát a belső ellenőrzési vezető irányítja, a belső ellenőrök pedig aktív közreműködésükkel segítik a munkáját.

#### 1.1. ÁLTALÁNOS FELMÉRÉS

Az általános felmérés részeként a költségvetési szerv külső és belső kontrollkörnyezetének vizsgálatára kerül sor. A környezet változásának elsődleges forrásai:

- hazai és európai uniós jogszabályi változások,
- gazdasági-politikai környezet változása,
- a szervezet stratégiájának, célkitűzéseinek, rövid és hosszú távú feladattervének változása;
- belső szervezeti változások,
- belső eljárások, ellenőrzési nyomvonalak, kézikönyvek változása.

Ezek a változások a szervezet folyamataiban rejlő kockázatok azonosítása szempontjából kiemelten fontosak. Az általános felmérés célja, hogy megismerje a költségvetési szerv legalapvetőbb működési kérdéseit a belső ellenőrzés.

## 1.2. A FOLYAMATOK ÉS FOLYAMATGAZDÁK AZONOSÍTÁSA

A költségvetési szerv vezetőjének megszereznie kell a költségvetési szerv folyamatait, ki kell jelölnie a folyamatok működésében részt vevő szervezeti egységeket, valamint az egyes folyamatokért általános felelősséget viselő vezető beosztású személyeket, a folyamatgazdákat.

Ha ezek azonosítása korábban már megtörtént, akkor a rendelkezésre álló folyamatlistát kell figyelembe venni, de a belső ellenőrzés mérlegelheti megfelelőségét, teljes körűségét. Amennyiben a folyamatok azonosítása nem történt meg, akkor a belső ellenőrzésnek kell meghatározni. A belső ellenőrzés a folyamatok és folyamatgazdák azonosítása során a szervezet működési folyamataira koncentrál. A folyamatok és folyamatgazdák azonosítását, valamint a folyamatok fontosságának például 1–5-ig terjedő skálán történő elemzését lehetőleg a szervezet vezetésével közösen kell elvégezni. A vezetők bevonása történhet vezetői interjúk, munkamegbeszélések keretében, illetve az elkészült folyamatlista a vezetés részére észrevételezésre történő megküldésével is. A kialakított ellenőrzési nyomvonalak segíthetnek a szervezet folyamatainak azonosításában, megértésében.

Főfolyamat	Rész-, alfolyamatok	Folyamatgazda neve
1.	1.	
	2.	
	3.	
2.	1.	
	2.	

Folyamatlista

A szervezet folyamatait főfolyamatok mentén kell csoportosítani (például: humánerőforrás-gazdálkodás), amelyek rész-, alfolyamatokra oszthatók (például: munkaerő-felvétel; képzés). Az ellenőrzési nyomvonal és a működési folyamatok nem ugyanazt jelentik, nem egymás szinonimái. Az ellenőrzési nyomvonal elkészítése feltételezi, hogy a működési folyamatok már pontosan és teljes mértékben feltárára kerültek az adott költségvetési szervnél.

## 1.3. A BELSŐ ELLENŐRZÉSI FÓKUSZ KIALAKÍTÁSA

A belső ellenőrzési fókusz a belső ellenőröknek és a költségvetési szerv vezetőjének azon közös nézetét, elképzeléseit jelenti, hogy a belső ellenőrzésnek elsősorban mely területekre kell koncentrálnia. A tervezés-előkészítési folyamat egyik legfontosabb lépése a belső ellenőrzési fókusznak a szervezet vezetőivel a kockázatelemzéshez lefolytatott interjúkon, vagy egyéb munkaértekezleteken, munkamegbeszéléseken történő közös kialakítása. A belső ellenőrzési fókusz segíti a magas kockázatúnak tekintett folyamatok rangsorolását, illetve az ellenőrzött tevékenységek és egységek közötti erőforrás-allokáció meghatározását, azaz a belső ellenőrzéssel szemben támasztott vezetői elvárások azonosítását.

Működési környezet	Célkitűzések	Belső ellenőrzési fókusz
<p>Jogszábai környezet</p> <p>Hazai elvárások</p> <p>Európai Unió elvárások stb.</p>	<p>Kormányzati célkitűzések</p> <p>Szervezeti célok (pl. költségcsökkentés, hatékonyság növelése, szervezetátalakítás)</p> <p>Egyéb célok (pl. közszolgálati jogviszonyban állók kompetenciaszintjének növelése, a szervezet egy épületben történő elhelyezése)</p>	<p>Fókusz #1 – az előirányzatok tervezése, az előirányzatok felhasználásának hatékonysága</p> <p>Fókusz #2 – humánerőforrás-gazdálkodás</p> <p>Fókusz #3 – belső kontrollrendszer stb.</p>

#### 1.4. A KRITIKUS FOLYAMATOK ELEMZÉSE ÉS AZ ELLENŐRZÖTT SZERVEZET VEZETŐIVEL VALÓ EGYEZTETÉSE

A vezetőknek lehetnek speciális elvárásai a belső ellenőrzéssel szemben. A vezetők elvárásai alatt annak meghatározása értendő, hogy a vezetők milyen kérdésköröket, feladatokat illetően számítanak a belső ellenőrzés bizonyosságot adó, illetve tanácsadó tevékenységére. Ezek az elvárások általában a vezetők egyes, a szervezet működésével kapcsolatos főbb elgondolásaiból adódnak (például: egy speciális működési irányelvnek való megfelelés). Ezeket az elvárásokat az éves ellenőrzési terv elkészítése során figyelembe kell venni.

A szervezet célkitűzéseinek feltárása során többek között a következő kérdéseket kell megvitatni:

- a szervezet stratégiai időtávú és éves célkitűzéseit,
- azokat a folyamatokat, körülményeket, amelyek kritikusak a hosszú és rövid távú célkitűzések eléréséhez,
- azokat a tényezőket, amelyeket vezetők a legnagyobb kockázatnak ítélnék meg a szervezet vonatkozásában, illetve hogy az azonosított kockázatot kezelik-e,
- a szervezet kontrollkörnyezetében bekövetkezett változásokat, amelyek különös figyelmet igényelnek a következő években/évben.

A belső ellenőrzési fókusz az elfogadott szervezeti célkitűzések és egyeztetett vezetői elvárások alapján a belső ellenőrzésnek és a szervezeti vezetőknek közösen kell kialakítania. A belső ellenőrzési fókusz megadja azokat a főbb elemeket, amelyek mentén az ellenőrök a kockázatokat elemezni fogják, és amelyekre a belső ellenőrzés a feladatainak ellátása érdekében koncentrálni fog.

### 1.5. A KOCKÁZATELEMZÉSI KRITÉRIUM MÁTRIX (KKM) ELKÉSZÍTÉSE

A Kockázatelemzési Kritérium Mátrix a szervezet folyamataira vonatkozó, következetes kockázatelemzés végrehajtásának elsődleges eszköze. Kockázati tényező:

- olyan tényező vagy körülmény, ami előidézhetheti a kockázatokat,
- olyan helyzet, amely kedvez a kockázatok bekövetkezésének.

Egy azonosított kockázat hatásának megítélésére a KKM elemzési segítséget nyújt. Minden egyes kockázati tényezőhöz a KKM elemzési kategóriákat rendel a vezetők kockázathoz való viszonyulásának, illetve a kockázati tényező alapjául szolgáló célkitűzés fontosságának megfelelően.

Az egyes fő- és alfolyamathoz meghatározott kockázatokat a KKM-ben meghatározott kockázati tényezők mentén a következő két szempont alapján kell értékelni:

- a kockázati tényező bekövetkezési valószínűsége, valamint
- a kockázati tényező célokra gyakorolt hatása.

Mindkettő esetében négy kategória lehet: magas, jelentős, mérsékelt és alacsony; vagy számszerű értékkel, például magas: 4, jelentős: 3, mérsékelt: 2, alacsony: 1.

KOCKÁZATI TÉNYEZŐK	CÉLOKRA GYAKOROLT HATÁS			
	1 (alacsony)	2 (mérsékelt)	3 (jelentős)	4 (magas)
<b>Értékelési kritérium #1</b> Például: Pénzügyi hatás	<i>A kockázat hatása az éves költségvetés 1%-ánál kevesebb összeget tesz ki.</i>	<i>A kockázat hatása az éves költségvetés 2–24%-át teszi ki.</i>	<i>A kockázat hatása az éves költségvetés 25–49%-át teszi ki.</i>	<i>A kockázat hatása az éves költségvetés több mint 50%-át teszi ki.</i>
<b>Értékelési kritérium #2</b>				
KOCKÁZATI TÉNYEZŐK	VALÓSZÍNŰSÉG			
	1 (alacsony)	2 (mérsékelt)	3 (jelentős)	4 (magas)
<b>Értékelési kritérium #1</b> Például: Szervezeti változások	<i>4 évente vagy ritkábban fordul elő változás.</i>	<i>Háromévente fordul elő változás.</i>	<i>Kétévente fordul elő változás.</i>	<i>Évente előfordul változás.</i>
<b>Értékelési kritérium #2</b>				

A kontrollpontok a folyamatok végrehajtásáért felelős folyamatgazdák által kialakított olyan folyamatok, ahol az eredményes működés szempontjából fontos kontroll- vagy ellenőrzési lépéseket valósítanak meg. A belső ellenőrzésnek látnia kell a kontrollpontok rendszerét, a kockázatelemzés során a legfontosabb kontrollpontokat fel kell tárni és az azonosított jelentős kockázatokat közvetlenül hozzájuk kell kapcsolni.

A kockázatelemzés során értékelni kell az egyes fő- és alfolyamatokhoz tartozó egyedi kockázatokat, majd összesíteni kell azokat.

Folyamatok		A kockázat súlya (1–10)*	Hatás (1–4)	Valószínűség (1–4)	Összesen:
1.	<b>Főfolyamat #1</b>				43
	<b>1.1. Folyamat #1</b>				32
	<b>Kockázat #1</b>	7	4	2	56
	<b>Kockázat #2</b>	2	2	1	4
	<b>Kockázat #3</b>	6	3	2	36
	<b>1.2. Folyamat #2</b>				54
	<b>Kockázat #1</b>	8	3	3	72
	<b>Kockázat #2</b>	6	3	2	36

\* Az oszlop elhagyható.

A belső ellenőrzés összesíti a hatások és valószínűségek értékelését a folyamatokhoz rendelt egyedi kockázatokra vonatkozóan. (Az összesítés során a kockázatokhoz súly is rendelhető.)

## 2. KOCKÁZATELEMZÉS

A kockázatelemzési folyamat célja a stratégiai ellenőrzési terv és az éves ellenőrzési terv megvalósítása, annak érdekében, hogy a belső ellenőrzés arra a területekre fókuszálja kapacitásait, ahol a legnagyobb kockázatokat látja.

Amennyiben a szervezet rendelkezik megfelelő integrált kockázatkezelési rendszerrel, a belső ellenőrzés figyelembe veszi az integrált kockázatkezelési rendszerben azonosított kockázatokat. A belső ellenőrzés az integrált kockázatkezelési rendszerben azonosított kockázatokat a saját értékelési szempontjainak, szakmai ítéletének megfelelően átértékelheti, azokhoz további kockázatokat azonosíthat. A szervezet által azonosított kockázatokból kiindulva határozza meg a lehetséges ellenőrizendő területeket, témákat. A stratégiai ellenőrzési tervben kell az egyes éves ellenőrzési tervekre eső ellenőrzési területeket felosztani, a kockázatok szintje és a szervezeti célkitűzésekhez való viszonyuk alapján. A belső ellenőrzésnek lehetőleg azt a területet kell kiválasztania ellenőrzésre, amely területen a leginkább segíteni tudja a szervezet hatékonyabb működését és a célkitűzések elérését.

Amennyiben a szervezetnél nincs megfelelően működő integrált kockázatkezelési rendszer, akkor a belső ellenőrzésnek saját magának kell a kockázatelemzést elvégeznie, de ez nem azonos a kockázatok kezelésével. Ebben az esetben a kockázatelemzés célja, hogy azonosítsa, elemezze, rangsorolja és dokumentálja a szervezet folyamataiban és főbb szervezeti egységeinél létező kockázatokat annak érdekében, hogy az éves ellenőrzési tevékenységet a költségvetési szerv vezetőivel egyetértésben meghatározott belső ellenőrzési fókusszal összehangolják. A kockázatelemzés szolgáltatja a legfontosabb információt a belső ellenőrzési tevékenységek (konkrét ellenőrzések) előkészítéséhez is.

## 2.1. A FOLYAMATOK MEGÉRTÉSE

A folyamatokban rejlő főbb kockázatok azonosításának első lépéseként a belső ellenőrzésnek meg kell értenie a főbb folyamatokat. Ennek érdekében – a vonatkozó belső szabályzatok megismerését követően –, ha szükséges a folyamatgazdákkal, illetve a folyamatba bevont kulcsfontosságú személyekkel interjúkat és munkamegbeszéléseket kell tartani.

A folyamatgazdákkal folytatott megbeszélés során az általános összefüggésekből kiindulva, fokozatosan el kell jutni az egyedi jellemzők megértéséig:

- a folyamat célja és tárgya (A folyamat céljainak közvetlenül kapcsolódniuk kell a szervezet céljaihoz, illetve a meglévő egyéb célokhoz, például jogszabályi megfelelés.),
- a folyamat általános jellemzése (A folyamatok kezdete, vége, kulcsfontosságú inputjai, outputjai, eredményei és változásai, a részfolyamatok, az információ technológia hatása a folyamatra, illetve más vonatkozó és fontos információk.),
- kulcsfontosságú teljesítménymutatók (KTM) (A KTM-eket használják a folyamatnak a meghatározott kritikus sikertényezők és szervezeti célok szempontjából történő monitoringjához).

Azt követően, hogy az elemzésbe bevont valamennyi folyamat meghatározásra és értelmezésre került, szükséges megvizsgálni a működési folyamatok belső ellenőrzési fókuszhoz viszonyított relatív jelentőségét.

A működési folyamatok belső ellenőrzési fókuszhoz viszonyított relatív jelentősége magas, közepes és alacsony lehet, ami függ:

- a belső ellenőrzési fókusz minden elemének relatív fontosságától (például: mi a legfontosabb célkitűzés);
- a folyamatok relatív fontosságától (például: ez a folyamat kritikus-e a célkitűzés elérése szempontjából).

Ezt az elemzést a költségvetési szervezet vezetőivel, a folyamatgazdákkal, illetve a folyamatban érintett kulcsszereplőkkel közösen célszerű elvégezni, konszenzusra kell jutni a folyamatok fontosságának összesített értékelése tekintetében.

Fontos hangsúlyozni, hogy a működési folyamatok relatív jelentősége nem egyfajta vita a folyamatok létjogosultságáról, adott folyamat relatív jelentőségét mindig az aktuális szervezeti célokhoz való hozzájárulás mértékéhez képest kell megállapítani. A belső ellenőrzésnek természetesen tisztában kell lennie azzal, hogy egy szervezet folyamatai nem önkényesen, hanem a szervezeti célok megvalósítása érdekében kerültek kialakításra, az adott cél vagy rész cél eléréséhez minden egyes folyamat és al folyamat hozzájárul. Ugyanakkor a tervezés, kockázatelemzés időszakában minden bizonnyal vannak olyan folyamatok, amelyek relatív fontossága az aktuális szervezeti célok alapján magasabb vagy alacsonyabb. Ez a módszer tehát arra alkalmas, hogy a legfontosabb folyamatokat meghatározza az elfogadott belső ellenőrzési fókusz vonatkozásában. A feltérképezés és az elemzés eredményeit a folyamatok összesített kockázatelemzésének eredményével együtt kell felhasználni a kockázatelemzés végső eredményének kialakításához.

Folyamatok	Belső ellenőrzési fókusz #1	Belső ellenőrzési fókusz #2	Belső ellenőrzési fókusz #3	Belső ellenőrzési fókusz #4	Belső ellenőrzési fókusz #5	Belső ellenőrzési fókusz #6	Belső ellenőrzési fókusz #7	Belső ellenőrzési fókusz #8	Folyamat jelentősége (0 – 1,33: <i>alacsony</i> ; 1,34 – 2,66: <i>közepes</i> ; 2,67 – 4,	
	(1 – <i>alacsony</i> ; 4 – <i>magas</i> )								átlag	értékelés
<b>Főfolyamat #1</b>									<b>1,25</b>	<b><i>alacsony</i></b>
Folyamat #1	1	2	2	1	2	1	1	2	<b>1,50</b>	<b><i>közepes</i></b>
Folyamat #2	1	1	1	1	1	1	1	1	<b>1,00</b>	<b><i>alacsony</i></b>
<b>Főfolyamat #2</b>									<b>3,17</b>	<b><i>magas</i></b>
Folyamat #2	4	3	3	4	2	4	2	4	<b>3,25</b>	<b><i>magas</i></b>
Folyamat #3	2	3	4	4	2	4	2	3	<b>3,00</b>	<b><i>magas</i></b>
Folyamat #4	3	3	4	4	2	3	4	3	<b>3,25</b>	<b><i>magas</i></b>

A fő- és alfolyamatok belső ellenőrzési fókuszhoz viszonyított relatív fontosságának elemzését mátrix alkalmazásával célszerű elkészíteni.

## 2.2. A KOCKÁZATOK MEGÉRTÉSE

Kockázatnak minősül minden olyan esemény, tevékenység vagy éppen tevékenység elmulasztása, ami befolyásolhatja a szervezet működését, a célok elérését (explicit vagy implicit). Minden kockázatnak két lényeges jellemzője van:

- a bekövetkezésének valószínűsége;
- a bekövetkezés hatása (például: a szervezeti célok elérésére gyakorolt hatás, befolyás).

A belső ellenőrzés tervezését megalapozó kockázatelemzés során szervezeti folyamatokat vetünk alá átfogó elemzésnek és értékelésnek. A kockázatelemzés elsődleges célja, hogy az egyes folyamatokban rejlő kockázatokat, vagyis a kedvezőtlen vagy nem kívánt esemény bekövetkezésének valószínűségét mérlegelje és valószínűsítse. A folyamatokban rejlő kockázatok ugyanis veszélyeztethetik a működési célkitűzések vagy a teljesítménykritériumok elérését, éppen ezért a kockázatelemzés egyes módszerei a belső ellenőrzés teljes hatókörét érintően alkalmazhatók.

Minden szervezetet egy meghatározott cél érdekében hoztak létre, illetve hogy működésével egy meghatározott célt szolgáljon. Ennek megvalósítása vagy teljesítése során azonban olyan tényezők is szerepet játszanak, amelyek bekövetkezése és hatása bizonytalan. Bizonytalanságuk a szervezet működésének, felépítésének összetettségéből, illetve a környezet (gazdasági, társadalmi, politikai, természeti stb.) összetettségéből és kiszámíthatatlan változásaiból fakad.

A kockázatkezelés szempontjából a kockázat azt a lehetőséget jelenti, hogy egy esemény vagy intézkedés befolyásolja a szervezet azon képességét, hogy célkitűzéseit elérje. Kockázatok egyaránt eredhetnek annak eshetőségéből, hogy a lehetőségeket nem realizálják, és annak lehetőségéből, hogy a hátrányos események bekövetkeznek.

A kockázat mint fogalom általában negatív kategóriaként jelenik meg. Azonban a kockázat pozitív is lehet. (Felfogható a bekövetkező események várható érték körüli szórásaként is). Így a kockázat fogalmát úgy is meghatározhatjuk, hogy mindazon események összessége, amelyek bekövetkezési lehetősége hatással van egy szervezet céljainak elérésére.

A kockázat hatása szerint két csoportba sorolható:

- negatív kockázat,
- pozitív kockázat.



Egy terület tényleges vagy potenciális kockázatának értékeléséhez véleményt kell alkotni az adott terület kulcsfontosságú tényezőinek meghatározása és mérlegelése alapján, amelyek az elvégzett tevékenységekkel, a létező kontrollrendszerekkel, múltbéli és valószínűsíthető jövőbeli eseményekkel, a működési környezettel stb. kapcsolatosak. A pénzügyi és gazdasági tényezők ebben a folyamatban általában nagyobb hangsúllyal jelennek meg.

A kockázati kategóriák egy lehetséges osztályozása a következők szerint történhet:

- *pénzügyi és gazdasági* (Bevétel volumene, kiadások, készpénz összege, likviditás és forgó-, illetve tőkeeszközök értéke, egyéb befektetett erőforrások értéke, a művelet értéke a szervezet számára.),
- *magatartási* (A vezetőség és a munkatársak személyes tulajdonságai és értékei, szerepek és helyzetek, tisztesség, megbízhatóság, motiváció, a belső ellenőrzéssel szemben tanúsított hozzáállás, elszámoltathatóság és kontroll.),
- *történeti* (Múltbéli veszteségek, hibák, szabálytalanságok, kontrollvétségek stb. volumene, gyakorisága és oka. Ez a fennálló aggályokat is magában foglalja.),
- *működési* (Műveletek mérete, komplexitása, műszaki jellege, láthatósága, érzékenysége, stabilitása, változás mértéke és valószínűsége, a műveletekben, munkatársak személyében és folyamatokban rejlő inherens kockázat, elhelyezkedés, delegálás.),
- *környezeti* (Külső tényezők: pénzügyi, gazdasági, jogi stb., a környezet dinamizmusa, kapcsolódások más rendszerekhez, más műveletektől való függés, például informatika, vezetőség, közvélemény aggályai. Belső kontrollhoz kapcsolódó: A problémák megelőzésére, észlelésére és korrigálására, a rendszerek gyengeségeinek kiemelésére és kijavítására, a kellemetlen események kezelésére és a célkitűzések elérésének elősegítésére tervezett belső kontrollok megléte és eredményessége.),
- *közvélemény* (A közvéleményre gyakorolt hatás).

Fontos, hogy a vezetőség véleményét, megítélését figyelembe kell venni arra vonatkozóan, hogy mely területeket kell nagy kockázatúnak tekinteni.

### 2.2.1. A kockázatok azonosítása

Miután viszonylag részletesen megismerte és megértette a fő- és alfolyamatokat, a belső ellenőrzésnek azonosítania kell a folyamathoz kapcsolódó kockázatokat. Ehhez segítséget nyújthatnak a folyamatleírások, az ellenőrzési nyomvonalak, a kockázati leltár, valamint ha nincs megfelelő kockázatkezelés a szervezetnél, akkor a folyamatgazdáknak megküldött kockázatelemzési kérdőív.

Az alábbi, a belső ellenőrzési fókusszal és a folyamat jellegével összefüggő kérdések megválaszolása segít a jelentős kockázatok azonosításában:

- Melyek azok a tényezők, amelyeknek jól kell működniük ahhoz, hogy a folyamat a céloknak megfelelően funkcionáljon?
- A folyamaton belül milyen hiba, gyengeség akadályozhatja a célok teljesítését?
- Tartalmaz-e a folyamat eredendően olyan feltételt, amely pénzügyi vagy egyéb veszteséget eredményezhet?

## 2.2.2. A főbb ellenőrzési pontok azonosítása

Folyamatok		A kockázati tényező súlya (S) (1–10)	Hatás (1–4) (H)	Valószínűség (1–4) (V)	Összesen:	Kontrollpontok azonosítása
<b>Főfolyamat #1</b>					átlag	
<b>1.1.</b>	<b>Folyamat #1</b>				átlag	
	<b>Kockázat #1</b>	7	<i>belső ellenőrök értékelése</i>	<i>belső ellenőrök értékelése</i>	= S * H * V	<i>(kontrollfolyamatok, kontrollpontok leírása)</i>
	<b>Kockázat #2</b>	2	<i>belső ellenőrök értékelése</i>	<i>belső ellenőrök értékelése</i>	= S * H * V	<i>(kontrollfolyamatok, kontrollpontok leírása)</i>
<b>1.2.</b>	<b>Folyamat #2</b>				átlag	
	<b>Kockázat #1</b>	8	<i>belső ellenőrök értékelése</i>	<i>belső ellenőrök értékelése</i>	= S * H * V	<i>(kontrollfolyamatok, kontrollpontok leírása)</i>
	<b>Kockázat #2</b>	6	<i>belső ellenőrök értékelése</i>	<i>belső ellenőrök értékelése</i>	= S * H * V	<i>(kontrollfolyamatok, kontrollpontok leírása)</i>
	<b>Kockázat #3</b>	10	<i>belső ellenőrök értékelése</i>	<i>belső ellenőrök értékelése</i>	= S * H * V	<i>(kontrollfolyamatok, kontrollpontok leírása)</i>

A kockázatelemzés végeredményének kialakításához a belső ellenőrzésnek össze kell vetnie

- az egyes folyamatok átfogó kockázatelemzését (a folyamatok kockázatáról és a kontrollpontok azonosításáról, lásd Kockázatelemzési Kritérium Mátrix)
- a működési folyamatok jelentősége feltérképezésének és elemzésének (a folyamatok jelentőségének és a belső ellenőrzési fókuszának a feltérképezéséről) eredményeivel.

Ennek során két összetevőt kell bemutatni:

- az adott folyamat mennyire jelentős, fontos,
- az adott folyamat mennyire kockázatos.

Ebből a két tényezőtől kell a végső következtetést levonni, amely a folyamat „összesített kockázatait értékelését” adja.

Az értékelés végeredménye mutatja meg, hogy elsődlegesen mire irányuljon az ellenőrzési erőforrások elosztása az ellenőrzés tervezési szakaszában.

## 2.2.3. Az egyedi kockázatok elemzése

A költségvetési szerv vezetőjének gondoskodnia kell arról, hogy minden egyes kockázati tényező esetében határozzák meg azt a tolerancia szintet, *tűrészhatárt*, amellyel a vezetés irányt mutat, hogy az adott kockázattal kell-e foglalkozni, vagy annak viszonylag alacsony a hatása az elérhető eredményhez képest, magas költsége miatt tudomásul veszi létezését, és „együtt él” vele. A tűrészhatár kijelölése során az alábbiakat kell szem előtt tartani:

- A kockázati tényezők egy részének hatása közvetlen értékadatokkal mérhető (például az egyes mérlegsorokhoz vagy bevételi, kiadási előirányzatokhoz kapcsolódó kockázatok esetében).
- A kockázati tényezők egy másik, a szakmai tevékenységeket érintő részében ugyancsak jól kialakíthatók a megfelelő mérőszámok (például a készletek kezelése során előforduló természetes veszteség mértéke).
- Egyes tevékenységek kockázataiban esetében nem vagy csak nehezen alakíthatók ki a tűréshatár szintjei (például szerződéskötések, jogszabályértelmezések). Ezeken a területeken is törekedni kell azonban arra, hogy lehetőség szerint a feladat ellátásáért felelős munkatárs által is értelmezhető követelményeket támasszanak (például határidő-késedelem gyakorisága és mértéke).

A kockázati tűréshatárhoz szorosan kapcsolódik a „toleranciaszint”, amely azt a százalékos (esetleg abszolút számban kifejezett) mértéket jelenti, amilyen mértékű plusz-mínusz irányú eltérést a vezetés még megengedhetőnek tart az eredetileg kitűzött céltől. A kockázati tűréshatár a kockázatnak való kitettségnak azt a szintjét jelenti, amely felett a szervezet mindenképpen válaszingedményt tesz a felmerülő kockázatokra.

A tűréshatár azt fejezi ki:

- negatív hatás (fenyegetettség) esetén, ami még elfogadható, tolerálható,
- pozitív hatás esetén, maximum milyen mértékű kockázatot hajlandó elvállalni a szervezet a lehetőség kiaknázása érdekében.

Mindkét esetben a kockázati tűréshatár a vezetőség által kijelölt olyan határértékeket jelent, amelyek egyértelműen meghatározzák a szervezet minden dolgozója számára, hogy maximálisan mekkora mértékű kockázatot vállalhatnak a szervezet egyes tevékenységei kapcsán.

### 2.3. AZ EGYEDI KOCKÁZATOK ÖSSZEGZÉSE FOLYAMATOK SZERINT

A költségvetési szervnél az előírt kockázati nyilvántartás adatainak felhasználásával egy olyan információs jelentési rendszert kell kidolgozni, amely alkalmas minden egyes kockázat esetében a kezelésére kialakított módszer tényleges alkalmazásának és azon keresztül hatékonyságának nyomon követésére, mérésére, a hozott intézkedésektől eltérő gyakorlat jelzésére, amely lehetővé teszi menet közben a korrekciós intézkedések szükség szerinti meghozatalát a vezetés számára.

Szükséges azonban, hogy mindenki tájékozott legyen a „saját” folyamatairól, akár vertikálisan, akár horizontálisan kapcsolódó folyamatok kockázatairól is, különösen, ha a két folyamat közötti kapcsolat egyben ellenőrzési, kockázatkiszűrési, illetve csökkentési feladatot is tartalmaz, mivel az a személyes feladatvégzést és felelősségét is érinti. A kapcsolódó folyamatok kockázatainak csökkentése, mérséklése, esetleg megszüntetésének elősegítése miatt biztosítani kell, hogy valamennyi érintett vezető és beosztott hozzájusson a szakterületét érintő, azonosított kockázatok listájához a kockázatkezelés során tett intézkedésekről, valamint mindazon kapcsolódó információkhoz, amelyek segítik a kockázatkezelés fontosságának megértését, az ezzel összefüggő tevékenységük tartalmát és a költségvetési szerv életében betöltött szerepét.

### 2.4. A FOLYAMAT TELJES KÖRŰ ÉRTÉKELÉSÉNEK ELKÉSZÍTÉSE

A kockázatelemzés végeredményének kialakításához (kockázatelemzés összesítéséhez) a belső ellenőrzésnek saját szakmai ítélőképességére (például szakmai tudására, eddigi ellenőrzési tapasztalataira) kell támaszkodnia. A végleges kockázatelemzést meg kell vitatni a költségvetési szerv vezetőivel és a legfontosabb folyamatokért felelős személyekkel annak érdekében, hogy a felmérés logikai alapja közös értelmezést nyerjen, illetve a kockázatelemzés eredményére vonatkozóan konszenzus alakul-

jon ki. Erre az egyik legmegfelelőbb fórumot a fókuszmegbeszélések jelentik, amelyek a gyakorlatban már számos költségvetési szervnél jól beváltan működnek, legalább éves rendszerességgel a tervezés időszakában.

Folyamatok <i>átlag</i>	Folyamat jelentősége	Folyamat kockázatos-sága	Összegzés		Kapcsolat a stratégiai tervvel és éves ellenőrzési tervvel
	<i>átlag</i>	<i>átlag</i>	<i>átlag</i>	<i>Értékelés</i>	
<b>Főfolyamat #1</b>					
	<b>Folyamat #1</b>				
	<b>Folyamat #2</b>				
<b>Főfolyamat #2</b>					
	<b>Folyamat #1</b>				
	<b>Folyamat #2</b>				
	<b>Folyamat #3</b>				
	<b>Folyamat #4</b>				

A kockázatelemzés végeredményének szemléletes ábrája, az úgynevezett „kockázati térkép” alkalmas lehet arra, hogy áttekinthetően bemutassa a kockázatelemzés végeredményét, az egyes folyamatok végső kockázati besorolásának megfelelően.

<b>Hatás</b>	<b>4</b>				
	<b>3</b>				
	<b>2</b>				
	<b>1</b>				
		<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
		<b>Valószínűség</b>			

*Kockázati térkép*

## V. A BELSŐ ELLENŐRZÉS TERVEZÉSE

A Bkr. 29. § (1) bekezdés alapján az ellenőrzési munka megtervezéséhez a belső ellenőrzési vezető kockázatelemzés alapján – az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutató figyelembevételével – stratégiai ellenőrzési tervet és éves ellenőrzési tervet készít, amelyeket a költségvetési szerv vezetője hagy jóvá.

A társult önkormányzatok stratégiai ellenőrzési tervének és éves ellenőrzési tervének összeállítása a belső ellenőrzési feladatok és a rendelkezésre álló kapacitások összehangolásának érdekében az érintett helyi önkormányzatok jegyzői, főjegyzői írásos véleményének figyelembevételével történik.

A jóváhagyást követően a költségvetési szerv vezetője a tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési tervét megküldi a fejezetet irányító szerv belső ellenőrzési vezetője részére minden év november 15-ig.

Helyi önkormányzati költségvetési szerv esetén a belső ellenőrzési vezető a tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési tervét megküldi a jegyző, illetve főjegyző részére a tárgyévet megelőző év november 30-ig. Társulás esetén a belső ellenőrzési vezető a tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési tervét megküldi a létrehozott költségvetési szerv vezetője és a társulási tanács elnöke részére.

Helyi önkormányzati költségvetési szervek esetében az éves ellenőrzési tervet a képviselő-testület a tárgyévet megelőző év december 31-ig hagyja jóvá.

A társult feladatellátás során készített stratégiai ellenőrzési terv és éves ellenőrzési terv magában foglalja:

- a) a társulásban részt vevő önkormányzatoknak a képviselő-testület által jóváhagyott stratégiai ellenőrzési terveit és éves ellenőrzési terveit,
- b) a társulásra és az általa irányított költségvetési szervekre vonatkozó, a társulási tanács által jóváhagyott stratégiai ellenőrzési tervet és éves ellenőrzési tervet.

A társult feladatellátásra vonatkozó, a), b) pontok szerinti stratégiai ellenőrzési terveket és éves ellenőrzési terveket összesítve a társulás munkaszervezeti feladatát ellátó, vagy közös feladatellátás esetén a feladatellátást végző, intézményi társulás esetén az intézmény székhelye szerinti önkormányzat által kijelölt költségvetési szerv vezetője tájékoztatásul a társulás vagy annak irányító szerve elé terjeszti.

### 1. A TERVEZÉS ALAPELVEI

Az ellenőrzés tervezési folyamata során a következő kulcsfontosságú alapelveket célszerű követni:

- *A tervezést folyamatokra és az azokban rejlő kockázatokra kell alapozni:*  
Az ellenőrzési feladatok prioritásainak kidolgozása során a belső ellenőrzés vezetője irányítja a belső ellenőrzést.
- *A tervezésnek a jövőbe kell tekintenie:*  
A stratégiai ellenőrzési tervnek a Bkr. 30. § (1) bekezdése alapján négy évet kell lefednie. A legmagasabb kockázatú folyamatok vizsgálatát minél korábbi időpontra kell tervezni. Az ilyen folyamatokat meghatározott rendszerességgel, 1-2 évente újra bele kell foglalni az éves ellenőrzési tervbe.
- *A tervezésnek folyamatosnak kell lennie:*  
A tervezés folyamatában mindvégig célszerű betartani a gördülő tervezés elvét, a stratégiai ellenőrzési tervet szükség szerint kell felülvizsgálni. Ezzel párhuzamosan év végén – kockázatelemzés alapján – el kell készíteni a következő évre vonatkozó éves ellenőrzési tervet.

- *A tervezésnek rugalmasnak és aktualizáltnak kell lennie:*

Az ellenőrzések tervezésének a szervezetre ható változásokhoz igazodnia kell. Előfordulhat, hogy azok a területek, amelyek egy adott időpontban jelentős kockázatúnak minősültek, a továbbiakban már nem lesznek azok és fordítva. Ezért a szervezet kockázati struktúráját évente értékelni, és az ellenőrzési terveket ennek megfelelően módosítani kell.

## 1.1. STRATÉGIAI ELLENŐRZÉSI TERV

A Bkr. 29. § (1) bekezdése értelmében a stratégiai ellenőrzési tervet a belső ellenőrzési vezető kockázatelemzés alapján készíti, és a költségvetési szerv vezetője hagyja jóvá.

### *A stratégiai terv:*

- hosszú távra határozza meg a belső ellenőrzés célját, valamint tevékenységének és fejlesztésének irányait;
- segít abban, hogy a belső ellenőrzés céljának megvalósítását ne a meglévő feltételek korlátozzák, hanem megtalálja annak a módját, hogy a célok eléréséhez szükséges feltételeket előre átgondoltan megteremtse;
- a rendelkezésre álló információk rendszerezése és a kockázatelemzés révén lehetővé válik az erőforrások optimális tervezése és elosztása, illetve az ellenőrzési célkitűzések hatékonyabb meghatározása;
- a stratégiai terv hozzájárul a belső ellenőrzés – és általa a költségvetési szerv – céljainak eléréséhez, eredményességéhez;
- a stratégiai terv lehetővé teszi a belső ellenőrzés tevékenységének, céljának jobb megértését a költségvetési szerv számára;
- a stratégiai terv képezi az alapját az éves ellenőrzési tervnek.

Amennyiben a költségvetési szerv rendelkezik a hosszú távú célokat is kijelölő szervezeti stratégiával vagy feladattervvel, akkor a belső ellenőrzésnek ezt a stratégiai ellenőrzési terv elkészítéséhez figyelembe kell vennie. Amennyiben a költségvetési szerv nem rendelkezik formalizált, írott és a szervezet vezetője által jóváhagyott szervezeti stratégiával, feladattervvel, akkor a belső ellenőrzésnek a kockázatelemzés megalapozására lefolytatott interjúk keretében kell felmérnie a hosszú távú szervezeti célokat. A szervezeti célok azonosítása és elemzése kijelöli a belső ellenőrzés számára, hogy hosszú távon mely területekre, folyamatokra koncentrálja az ellenőrzési erőforrásokat.

A stratégiai terv nem konkrét ellenőrzési feladatokat, hanem a belső ellenőrzés átfogó céljaira, a folyamatok kockázataira és a belső ellenőrzés fejlesztésének irányára, prioritásaira vonatkozó összegzést tartalmaz. A belső ellenőrzési vezető kockázatelemzés alapján, összhangban a szervezet hosszú távú céljaival, stratégiai tervet készít, amely meghatározza a belső ellenőrzés irányait és súlypontjait, a feladatellátáshoz szükséges erőforrásokat, valamint a belső ellenőrzésre vonatkozó stratégiai fejlesztéseket. Az ellenőrzési célokat az adott szervezet céljaihoz igazítva kell meghatározni. A stratégiai tervet a belső ellenőrzési vezető készíti el, és a költségvetési szerv vezetője hagyja jóvá. A stratégiai terv általában 3-4 évre készül, a szervezet tevékenységi körét, sajátosságait és célkitűzéseit figyelembe véve a következő tartalommal:

- A szervezet hosszú távú célkitűzései, stratégiai céljai:
  - a szervezet tevékenységének rövid bemutatása;
  - a szervezet stratégiájának és célkitűzéseinek összefoglalása – a tervezés során a szervezet céljairól, stratégiájáról megszerzett információk összegyűjtése, amelyek figyelembevételre kerültek a belső ellenőrzési fókusz kialakítása során;
  - a belső ellenőrzés céljainak leírása a szervezet célkitűzéseivel összhangban;
  - a belső ellenőrzés tanácsadó tevékenységének irányai, prioritásai.

- b) A belső kontrollrendszer általános értékelése:
- belső kontrollrendszer kialakítása, hatékonysága;
  - kontrollkörnyezet felmérése során megszerzett információk;
  - korábbi ellenőrzések megállapításai a kontrollrendszer vonatkozásában;
  - szervezet szabályozottsága (SZMSZ, munkaköri leírások, belső eljárásrendek, belső utasítások, működési kézikönyvek stb.);
  - ellenőrzési nyomvonal, megléte, megfelelősége;
  - kockázatkezelés;
  - szervezet szabályszerű működése;
  - szabálytalanságkezelés (előző időszakban feltárt szabálytalanság, szabálytalanság gyanúja, külső ellenőrzések elmarasztaló megállapításai stb.);
  - szervezet gazdaságos, hatékony és eredményes működése;
  - információáramlás;
  - iratok kezelése, rendelkezésre állása;
  - döntés-előkészítés stb.
- c) A kockázati tényezők és értékelésük:
- az alkalmazott kockázatelemzési módszertan rövid bemutatása;
  - a kockázatelemzés eredményeinek értékelése (kockázati tényezők, értékelésük, kialakult sorrend, a legkockázatosabb folyamatok felsorolása, előző időszakhoz viszonyított változásainak esetleges bemutatása, a kockázatelemzés eredményeinek a szervezet kockázatkezelése keretében végzett kockázatelemzéssel való összevetése);
  - kockázati térkép bemutatása (előző időszakhoz viszonyított változásainak esetleges bemutatása);
  - vezetés figyelmének felhívása a kiemelkedően nagy kockázatokra.
- d) A belső ellenőrzésre vonatkozó fejlesztési és képzési terv:
- az ellenőrzési feladatok végrehajtásának biztosítása érdekében milyen fejlesztések (például tárgyi, humán, szakértelem, informatikai eszközök, szoftverek, elhelyezés stb.) szükségesek a belső ellenőrzésben.
  - a stratégiában kitűzött ellenőrzési célok teljesítése érdekében milyen képzésekre van szükség;
  - képzések ütemezése;
  - képzések elérhetősége, költségvonzata, finanszírozási forrása.
- e) A szükséges erőforrások felmérése:
- a stratégiában kitűzött ellenőrzési célok teljesítéséhez szükséges kapacitásigény, humán-erőforrás-szükséglet meghatározása;
  - rendelkezésre álló humán erőforrások értékelése (létszám, szakértelem);
  - van-e szükség külső szakértő bevonására (kapacitáshiány vagy szaktudáshiány miatt);
  - belső ellenőrök teljesítményértékelése, módszertan, eredmények összefoglalása;
  - ellenőrzést követő felmérőlapok korábbi tapasztalatai.
  - a stratégiában kitűzött ellenőrzési célok megvalósításához szükséges és rendelkezésre álló tárgyi és információs igény, az esetleges különbségek kezelése.
- f) Az a) – c) pont alapján meghatározott ellenőrzési prioritások és ellenőrzési gyakoriság:
- ellenőrzési célok meghatározása a szervezet célkitűzéseivel összhangban, valamint az ellenőrzési célok összekapcsolása a kockázatelemzés eredményeivel (ellenőrzési prioritások);
  - az ellenőrzési gyakoriság meghatározása területenként, folyamatonként;
  - szükséges ellenőrzések típusainak, alkalmazandó módszertanok meghatározása.

*(A stratégiai terv tartalmára bemutatott lehetőségek példaként szolgálnak!)*

## 1.2. ÉVES ELLENŐRZÉSI TERV

A Bkr. 31. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a belső ellenőrzési vezető – összhangban a stratégiai ellenőrzési tervvel – összeállítja a tárgyévet követő évre vonatkozó éves ellenőrzési tervet.

Az éves ellenőrzési terv összeállítása során figyelembe kell venni a rendelkezésre álló információkat arra vonatkozóan, hogy az európai uniós támogatások intézményrendszerének más, ellenőrzést végző szervezetei a tervezés évére vonatkozóan milyen, a szervezetet érintő ellenőrzések lefolytatását tűzték ki célul (például Európai Bizottság, EUTAF, irányító hatóság, Állami Számvevőszék, KEHI stb. tervezett ellenőrzései). Kerülni kell a párhuzamos munkavégzést, az ugyanazon témákat, folyamatokat érintő ellenőrzéseket.

### a) Erőforrások elosztása

Az erőforrások elosztása az ellenőrzési tervek megvalósíthatóságának biztosítása szempontjából kulcsfontosságú lépés. Egy tervezett ellenőrzés erőforrás szükségleteinek felmérése során elsősorban a következőket kell figyelembe venni:

- az azonosított kockázatok jelentősége;
- a tervezett ellenőrzés típusa;
- az ellenőrizendő tevékenységek összetettsége;
- a tevékenység kapcsán rendelkezésre álló ismeretek szintje;
- a tevékenységekkel kapcsolatosan és a bevont ellenőrzendő területeken szerzett korábbi ellenőrzési tapasztalatok;
- az ellenőrök képzettsége, hozzáértése és szakmai gyakorlata.

A tervezett ellenőrzések elvégzéséhez szükséges ellenőri napok száma az erőforrás-szükséglet felmérés alapján becsülhető meg. Az ellenőrzési kapacitás meghatározásánál figyelembe kell venni az ellenőrök egyéb elfoglaltságait is.

Az ellenőrzési célnak és feladatoknak megfelelően, valamint a kockázatelemzés eredményeivel összhangban kell megválasztani az ellenőrzés végrehajtásához szükséges vizsgálati eljárásokat és módszereket.

A soron kívüli ellenőrzések szükségessége nem várt eseményekből adódik, így a soron kívüli ellenőrzések számát és erőforrás-szükségletét az ellenőrzési tervezés során nem lehet előre pontosan meghatározni. Általános szabályként a soron kívüli ellenőrzések elvégzésére ezért a rendelkezésre álló éves ellenőrzési erőforrás 10-30%-át kell elkülöníteni az ellenőrzési tervezés során.

### b) Az éves ellenőrzési terv módosítása

A Bkr. 31. § (5) bekezdése alapján az éves ellenőrzési tervet a belső ellenőrzési vezető a költségvetési szerv vezetőjének egyetértésével módosíthatja.

Az éves ellenőrzési terv módosításának két legtipikusabb esete az ellenőrzés/tanácsadás elhagyása, illetve új ellenőrzés/tanácsadás felvétele. Mindkét esetre jellemző, hogy vagy a költségvetési szerv vezetőjének javaslata, vagy a belső ellenőrzési vezető kezdeményezése (például ellenőrzési párhuzamosság elkerülése) alapján kerül rájuk sor.

Soron kívüli az az ellenőrzés, amelynek tárgya konkrétan nem határozható meg előre, de a tervben kapacitást terveznek rá. Ezzel szemben már terven felülinek minősül az az ellenőrzés, amit a tervezett és a soron kívüli kapacitáson felül valósítanak meg (például egy tervezett ellenőrzés helyett).

Az alábbi esetekben jellemzően nem szükséges az éves ellenőrzési terv módosítása:

- az ellenőrzés tervezett kezdete vagy vége módosul;
- az ellenőrzött szervezetek, szervezeti egységek körének bővítésére kerül sor;
- az ellenőrzendő időszak kibővítése vált szükségessé.



## VI. AZ ELLENŐRZÉSRE VALÓ FELKÉSZÜLÉS

Az ellenőrzések végrehajtása az éves ellenőrzési tervben foglalt ellenőrzések módszeres elvégzését jelenti. A végrehajtási folyamat legfőbb célja, hogy minden egyes ellenőrzött folyamaton és területen a főbb kockázatok kezelésére létrehozott kontrollok megfelelőségét minősítse, valamint megállapítsa, hogy a folyamatok az elvárásoknak megfelelően működnek-e, illetve a szükséges ellenőrzési pontok vagy folyamatok hiányosak-e.

A felkészülési folyamatot a kockázatelemzés során azonosított főbb kockázati tényezőkre és a vonatkozó ellenőrzési célkitűzésekre kell alapozni.

A belső ellenőrzés:

- szabályszerűségi ellenőrzés,
- pénzügyi ellenőrzés,
- rendszerellenőrzés,
- teljesítmény-ellenőrzés, és az
- informatikai rendszerek ellenőrzése

keretében valósulhat meg a költségvetési szerveknél.

A felsorolt ellenőrzési típusok eltérő tartalmára való tekintettel, azok szakszerű végrehajtását külön-külön központilag kiadott módszertani útmutatók segítik. E kiadványok, valamint azok glosz-száriuma ellenőrzési típusonként tartalmazzák az alkalmazandó vizsgálati módszereket, eljárásokat, továbbá az ellenőrzés főbb lépéseit és szakaszait, amelyeket a belső ellenőrnek – a felkészülés, a program összeállítása és az ellenőrzés végrehajtása során egyaránt – figyelembe kell vennie.

## **VII. AZ ELLENŐRZÉS VÉGREHATÁSÁNAK TERVEZÉSE**

A belső ellenőrnek a végrehajtás megtervezésekor a következő szempontokat kell figyelembe vennie:

- a vizsgálni kívánt tevékenység/folyamat célkitűzéseit és azokat az eszközöket, amelyekkel a tevékenység teljesítményét kontrollálja;
- a tevékenységhez kapcsolódó lényeges kockázatokat, célkitűzéseket, erőforrásokat és műveleteket, valamint mindazokat az eszközöket, amelyekkel a kockázat lehetséges hatása elfogadható szinten tartható;
- a tevékenység kockázatkezelési és kontrollrendszerének eredményességét, megfelelőségét,
- a tevékenység kockázatkezelési és kontrollrendszerének lényeges javítására rendelkezésre álló lehetőségeket.

### **1. A RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ HÁTTÉRINFORMÁCIÓK ÖSSZEGYÚJTÁSA**

A belső ellenőrnek meg kell vizsgálnia az ellenőrzött folyamathoz, szervezeti egységhez, illetve tevékenységhez kapcsolódóan rendelkezésre álló információkat, amelyeknek forrásai a következők lehetnek:

- a kockázatelemzés és az ellenőrzés tervezése során azonosított kockázatok, célok,
- a vonatkozó törvények, rendeletek, szabályzatok és útmutatók;
- az elkészített ellenőrzési nyomvonalak;
- a korábbi évek ellenőrzési dokumentumai;
- a külső ellenőrzést végzők ellenőrzési jelentései.

### **2. AZ ELLENŐRZÉS CÉLKITŰZÉSEINEK, HATÓKÖRÉNEK ÉS TÁRGYÁNAK A MEGHATÁROZÁSA**

Az ellenőrzési célkitűzés annak tág megfogalmazása, hogy az ellenőrzés mire irányul. A célok meghatározásánál a kockázatelemzés során azonosított kockázatok jellegzetességeit kell figyelembe venni.

Az ellenőrzés tárgyának rögzítése során a belső ellenőr meghatározza, hogy az ellenőrzés mit foglaljon magába, mire irányuljon. Ez a kockázatelemzés során nyert folyamatismertet, a háttérinformációk és az ellenőrzési cél segítségével határozható meg. Az ellenőrzés tárgyának a meghatározásánál figyelembe kell vennie minden vonatkozó és fontos rendszert, nyilvántartást és fizikai vagyontárgyat, amelyek a tevékenységhez kapcsolódnak.

### **3. AZ ELLENŐRZÉSI PROGRAM ELKÉSZÍTÉSE**

Az azonosított kockázatok, az ellenőrzés célkitűzései és hatóköre alapján a belső ellenőrnek a részletes ellenőrzési program kidolgozásánál az alábbiakat kell figyelembe vennie:

- az ellenőrzött szervezeti egység működéséről, gazdálkodásáról rendelkezésre álló információkat;
- az ellenőrzés tárgyát, részletes feladatait;
- az ellenőrzés célját;

- az ellenőrzött szervezeti egységnél lefolytatott korábbi ellenőrzések tapasztalatait;
- az adott ellenőrzés lefolytatásához szükséges szakértelmet és kapacitást;
- az adott ellenőrzés lefolytatásához szükséges időt és annak ütemezését;
- az esetlegesen felmerülő összeférhetetlenséget a belső ellenőr és az ellenőrzött szervezeti egység, annak vezetője és közalkalmazottjai között;
- az ellenőrzés céljainak eléréséhez szükséges tesztelés célterületeit és mértékét;
- a szükséges tesztelés jellegét és hatókörét, beleértve az ellenőrzési pontok vagy folyamatok (kontrollok) tesztelésének módját is.

#### **4. VIZSGÁLATI ELJÁRÁSOK ÉS MÓDSZEREK**

Az ellenőrzés céljának és feladatának megfelelően, valamint a kockázatelemzés alapján kell megválasztani a vizsgálati eljárásokat és módszereket, amelyek a következők lehetnek:

- eljárások és rendszerek szabályzatainak elemzése és értékelése;
- pénzügyi, számviteli és statisztikai adatok, költségvetések, beszámolók, szerződések;
- programok elemzése és értékelése;
- folyamatok és rendszerek működésének tesztelése;
- dokumentumok és nyilvántartások vizsgálata;
- közvetlen megfigyelésen alapuló ellenőrzés (interjú, rovincsolás, szemle, mintavételes vizsgálat) ;
- informatikarendszer-tesztelési eljárások.

## VIII. AZ ELLENŐRZÉS VÉGREHAJTÁSA

A belső ellenőrzés két fő feladata a bizonyosságot adó és a tanácsadói tevékenység végrehajtása, amelyet Bkr., valamint a Bkr. 17. §-a szerint elkészített BEK szabályoz. A bizonyosságot adó tevékenység nem más, mint maga az ellenőrzés végrehajtásához kapcsolódó feladatok összessége, amelyek a következők a Bkr. 21. § (2) bekezdés előírásai alapján:

- a) elemezni, vizsgálni és értékelni a belső kontrollrendszerek kiépítésének, működésének jogszabályoknak és szabályzatoknak való megfelelését, valamint működésének gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét;
- b) elemezni, vizsgálni a rendelkezésre álló erőforrásokkal való gazdálkodást, a vagyon megóvását és gyarapítását, valamint az elszámolások megfelelőségét, a beszámolók valóságát;
- c) a vizsgált folyamatokkal kapcsolatban megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat megfogalmazni a kockázati tényezők, hiányosságok megszüntetése, kiküszöbölése vagy csökkentése, a szabálytalanságok megelőzése, illetve feltárása érdekében, valamint a költségvetési szerv működése eredményességének növelése és a belső kontrollrendszerek javítása, továbbfejlesztése érdekében;
- d) nyilvántartani és nyomon követni a belső ellenőrzési jelentések alapján megtett intézkedéseket.

Az ellenőrzési feladatok során a belső ellenőröknek mindig szem előtt kell tartaniuk az ellenőrzés célkitűzéseit. Az ellenőrzési célkitűzések elérése és az ellenőrzési program megfelelő végrehajtása érdekében a belső ellenőrnek:

- ismernie kell azon kérdésköröket, amelyeket az előző ellenőrzések nem vizsgáltak (az előző ellenőrzések munkalapjai segítenek ennek megítélésében);
- minden szokatlan adatra, tényre rá kell kérdeznie;
- folyamatosan fel kell jegyeznie az ellenőrzés lefolytatása során észlelt hiányosságokat, a kontrolltevékenységek gyengeségeit (megállapítások, következtetések és javító szándékú javaslatok formájában), ugyanakkor célszerű feljegyeznie a jó gyakorlatokat is;
- megállapításait és következtetéseit a bizonyítékok elemzésére és értékelésére kell alapoznia.

Az ellenőrzést Bkr. 35. § (2)–(3) bekezdés előírásai alapján szükség szerint a helyszínen, illetve adatbekérés útján, elsősorban az ellenőrzés tárgyához, céljához és időszakához kapcsolódó dokumentációk alapján a belső kontrollrendszer értékelésével, valamint az ellenőrzési programban meghatározott ellenőrzési módszerek alkalmazásával kell végrehajtani. Az adatbekérés útján kapott információk valóságát az ellenőr – a rendelkezésére álló eszközökkel – köteles vizsgálni. Mind a helyszíni, mind az adatbekérés útján végzett vizsgálatokat az előzetesen elkészített ellenőrzési program szerint kell elvégezni. Ezt felügyeli a belső ellenőrzési vezető, és ettől eltérni a vizsgálatvezető kezdeményezésével csak a belső ellenőrzési vezető jóváhagyásával lehet [Bkr. 33. § (3) bekezdés].

Ha az ellenőrzést végzők a helyszíni vizsgálat mellett döntenek, annak megkezdéséről az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység vezetőjét 3 munkanappal megelőzően szóban vagy írásban tájékoztatni kell. A belső ellenőrzési vezető az ellenőrzés ténye mellett tájékoztatja az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység vezetőjét:

- az ellenőrzés céljáról és formájáról,
- jogszabályi felhatalmazásról,
- valamint az ellenőrzés várható időtartamáról.

Az előzetes bejelentést abban az esetben nem kell megtenni, ha az – a rendelkezésre álló adatok, információk alapján – megghiúsíthatná az ellenőrzés eredményes lefolytatását. Az előzetes bejelentés mellőzéséről a belső ellenőrzési vezető hozhat döntést.

## 1. HELYSZÍNI VIZSGÁLAT MEGKEZDÉSE, NYITÓ MEGBESZÉLÉS

A belső ellenőrök a helyszíni vizsgálat során elvégzik az ellenőrzési programban meghatározott módszerek mentén az ellenőrzés lépéseit, majd az feltárják az adott folyamatban rejlő kockázatokat, az ellenőrzési pontokat vagy folyamatokat (kontrollokat), ha az ellenőrzés célja úgy kívánja, ezeket részletesen elemzik, és sor kerül a kontrollok tesztelésére és hatékonyságuk értékelésére.

A helyszíni vizsgálat általában nyitó megbeszéléssel kezdődik. A nyitó megbeszéléseken az ellenőrzött terület felelős vezetője (folyamatgazdája), az ellenőrzést végzők és lehetőség szerint a belső ellenőrzési vezető vesz részt, és fő céljai a következők:

- a megbízólevelek bemutatása az ellenőrzött szerv/szervezeti egység vezetőjének;
- tájékoztatás az ellenőrzés célkitűzéseiről, tárgyáról, az ellenőrizendő időszakról és az ellenőrzés módszereiről;
- az ellenőrzés megkezdéséhez szükséges adatok, dokumentumok bekérése,
- az ellenőrzött szervezetnél elvégzendő ellenőrzési munka időkereteinek meghatározása, a szükséges interjúk, tesztelések stb. ütemezése.

A nyitó megbeszélés az ellenőrzöttel való munkakapcsolatok kialakításában fontos szerepet játszik. Az ellenőrzött szervezettel folytatott megfelelő kommunikáció és kialakított megfelelő együttműködés biztosítja, hogy:

- a belső ellenőrök megkapják a belső ellenőrzés végrehajtásához szükséges információkat, adatokat, az igényelt formában és a szükséges határidőn belül;
- az ellenőrzöttek nyitottabban beszélnek az elvégzett feladatokról, az esetlegesen felmerülő problémákról és azok megoldási lehetőségeiről;
- a belső ellenőrök által tett megállapítások és levont következtetések reálisabbak, valamint az ezeken alapuló intézkedési javaslatok az ellenőrzöttek által elfogadhatóbbak lesznek.

A helyszíni munkavégzés alatt fontos a megfelelő kommunikáció az ellenőrzést végzők és az ellenőrzöttek között. Mindkét félnek tudatosítania kell, hogy a vizsgálat elvégzése a szervezet érdekeit szolgálja, amely közös céljuk. A helyszínen elvégzett munka dokumentációjára a belső ellenőrök munkalapokat készítenek.

## 2. AZ ELLENŐRZÉSI MUNKALAPOK HASZNÁLATA

A munkalapok készítése alapvetően arra szolgál, hogy az ellenőrzést végzők bizonyítani tudják az általuk elvégzett munkát és azt, hogy az ellenőrzés során tett megállapítások, következtetések és javaslatok megállják a helyüket (tehát bizonyítékkal alátámasztottak). Az ellenőrzési munkalapok rendszerezése, formátuma és tartalma az ellenőrzés jellegéből adódóan eltérő lehet, azonban általában a következő tényeket kell dokumentálniuk:

- adott vizsgálatnak az ellenőrzési program szerinti végrehajtását;
- a kontrollrendszer megfelelőségének és hatékonyságának vizsgálatát és értékelését;
- a végrehajtott ellenőrzési eljárásokat, az összegyűjtött információkat, a megállapításokat és levont következtetéseket;
- az ellenőrzési munka felülvizsgálatát;
- az ellenőr és az ellenőrzött terület kommunikációját.

A munkalapok elkészítése során a belső ellenőröknek különös figyelmet kell fordítaniuk a munkalapokra vonatkozó követelményekre. Így lehetséges az, hogy az ellenőrzést végző belső ellenőr által készített munkalap a vizsgálatvezető kezében segítség a jelentésírásban, az ellenőrzöttek kezében válasz a vitatott kérdésre, a felülvizsgáló kezében pedig bizonyíték a belső ellenőr szakmai jártasságára.

## 2.1. A MUNKALAPOKRA VONATKOZÓ KÖVETELMÉNYEK

A munkalapokat következetes tartalmi és formai elemekkel, valamint jól áttekinthetően kell elkészíteniük a belső ellenőröknek úgy, hogy megkönnyítsék a felülvizsgálatot. Ezért legyenek:

- világosak, tömörek és teljeseek;
- „gazdaságosak”, kerüljék a szükségtelen ismétléseket vagy felsorolást;
- logikusak és egységes stílusúak; továbbá
- a releváns és lényeges információkra korlátozódjanak;
- egyszerű stílusban íródjanak.

Minden munkalapnak számozottnak kell lennie, így lehetővé válik a munkalapok rendszerezése és azonosítása:

- a munkalapokon szereplő számnak utalnia kell a kapcsolódó ellenőrzési program lépéseire;
- az ellenőrzési program lépéseit megfelelő sorrendben kell számozni, például az ellenőrzési program 1. lépésére az 1. munkalapnak kell hivatkoznia;
- ha egy programlépéshez több munkalap készül, a munkalapokat a következőképpen célszerű számozni: 1-1, 1-2, 1-3 stb.

Szükség szerint kereszthivatkozást kell alkalmazni a belső ellenőrzési vezetői felülvizsgálat megkönnyítése, a munkalapon szereplő információk azonosításának elősegítése, illetve az ellenőrzési jelentés elkészítésére való felkészülés érdekében. A kereszthivatkozás egy adott, egyedi számot vagy tényt egy másik munkalaphoz köt, ezáltal biztosítható, hogy:

- az egyik munkalapon lévő információ megegyezik a másik munkalapon szereplővel;
- minden egyes ellenőrzési programlépést elvégeznek és dokumentálnak;
- minden megállapítást megfelelő bizonyítékokkal támasztanak alá.

A munkalapok elkészítésére vonatkozó követelmények betartása hozzájárul ahhoz, hogy az ellenőrzés során készült ellenőrzési munkalapok általában:

- az ellenőrzés során folytatott kommunikáció alapjai;
- az ellenőrzött személyekkel való megbeszélések alapját képezik;
- alapul szolgálnak az ellenőrzés folyamatának és elvégzésének folyamatos minőségbiztosításához, felülvizsgálatához;
- segítséget nyújtanak az ellenőrzések megtervezésében, végrehajtásában, az eredmények dokumentálásában, a jelentésírásban;
- dokumentálják, hogy az ellenőrzési célokat elérték-e;
- megkönnyítik egy kívülálló, harmadik fél számára az elvégzett munka és az ellenőrzés eredményeinek értelmezését;
- segítik a belső ellenőrzési munkatársak szakmai fejlődését;
- segítséget nyújtanak az újonnan felvett belső ellenőrök képzésében;
- útmutatóul, háttérinformációként és referenciaként szolgálnak a későbbi ellenőrzésekhez.

## 2.2. A MUNKALAPOK FELÜLVIZSGÁLATA

A belső ellenőrzési vezető felelőssége a folyamatos minőségbiztosítás keretében a megfelelő felülvizsgálat biztosítása a munkalapok minősége és megfelelősége tekintetében. A felülvizsgálat bizonyítékként a felülvizsgáló a nevével, kézjegyével és dátummal lát el minden munkalapot a felülvizsgálatot követően.

A munkalapok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat a szervezeti adottságokhoz igazítottan kell kialakítani.

### 2.3. AZ ELLENŐRZÉSI IRATOKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS

Az ellenőrzési mappa, beleértve az ellenőrzési munkalapokat, a belső ellenőrzés birtokában maradnak mind az ellenőrzés végrehajtása során, mind pedig az ellenőrzést követő időszakban. Biztosítani kell, hogy a belső ellenőrzési vizsgálatok irataihoz való hozzáférés illetéktelen személyek számára ne legyen lehetséges. Minden olyan kérést, amely ellenőrzési anyagokhoz való hozzáférésre irányul, a belső ellenőrzési vezetőhöz kell címezni, aki felelős az ellenőrzési dokumentumokhoz való hozzáférés felügyeletéért.

A költségvetési szerv vezetése vagy külső ellenőrök kérhetik az ellenőrzési iratokhoz (beleértve a munkalapokat, jelentéseket, terveket, egyéb iratokat stb.) való hozzáférést, mert ez elengedhetetlen lehet az ellenőrzési megállapítások és javaslatok alátámasztásához vagy megmagyarázásához, illetve az ellenőrzési dokumentumok más célra történő felhasználásához. Ezeket a hozzáférési kérelmeket a belső ellenőrzési vezetőnek kell jóváhagynia. Abban az esetben, ha a hozzáférési kérelem külső féltől érkezik, a Bkr. 44. § (3) bekezdése alapján a költségvetési szerv vezetője – a belső ellenőrzési vezető véleményének kikérésével – dönthet úgy, hogy a lezárt ellenőrzési jelentést vagy annak kivonatát nyilvánosságra vagy harmadik fél tudomására hozza az adatvédelemre vonatkozó jogszabályok figyelembevételével.

## 3. AZ INTERJÚ MINT A FOLYAMATOK ÉS A KOCKÁZATOK ELEMZÉSÉNEK ESZKÖZE

Az interjú az ellenőrzéshez szükséges információk gyűjtésének egyik eszköze. Az interjú során a belső ellenőr kérdéseket tesz fel, s a kapott válaszokat kiértékeli. Az interjú alanya az ellenőrzés tulajdonságaitól függően lehet:

- a szervezet, szervezeti egység vezetője,
- a folyamatért felelős személy (folyamatgazda),
- a folyamatban részt vevő vagy részfolyamatért felelős munkatárs,
- a szervezeten kívülálló harmadik személy.

Az interjú formai szempontból lehet:

- strukturált,
- félig strukturált,
- strukturálatlan,

attól függően, hogy a belső ellenőr az interjú menetét mennyire határozta meg előre. Az interjú formája függ az interjú céljától. A belső ellenőrök általában az interjú előtt végiggondolják, hogy milyen információkat szeretnének begyűjteni, és ahhoz alakítanak ki egy interjúvázlatot azokkal a kérdésekkel, amelyeket szeretnének feltenni, de ettől – a válaszoktól függően – akár el is térhetnek (félig strukturált).

Akármilyen típusú interjúra is kerül sor, a belső ellenőrök erre mindig tudatosan előre felkészülnek, hiszen egy sikeresen elvégzett interjú a következőket segíti:

- *A folyamatok jobb megértését:*

A folyamatokhoz általában készülnek folyamatleírások, azonban ezek nem mindig fedik a valóságot. Lehetséges, hogy az elkészült dokumentumok elavultak, de előfordulhat az is, hogy a folyamatokkal kapcsolatos elképzeléseket nem sikerül a gyakorlatba átültetni (például: létszámhiány, finanszírozás hiánya miatt). Az interjú során azonban az interjúalany elmondja feladatkörét, hatáskörét és felelősségi körét, rávilágít az adminisztrációs folyamatokra és az azokhoz használt dokumentumokra stb., ami által körvonalazódik az ellenőrzött folyamat.

- *A kockázatok és a kockázatokhoz rendelt ellenőrzési pontok vagy folyamatok feltárását:*  
Különösen a rendszerellenőrzés során – amikor a vizsgálat középpontjában a szervezet kontroll rendszere, az ellenőrző folyamatok és pontok (kontrollok) állnak – az interjú fontos eszköz a szervezet folyamatainak és a kockázatainak, valamint a szervezet által kialakított kontrollok feltérképezésében. Már az ellenőrzés tervezése során kialakul egy kép a szervezet folyamatairól, belső kontrollrendszeréről és ezekhez kapcsolódó kockázatairól, az interjú során azonban további kockázatok és kontrollok azonosíthatók be, amelyek az eredeti kockázatelemzésben nem vagy nem kellő részletességgel szerepeltek.
- *A gyakorlatban meglévő kockázatok és a hozzájuk kapcsolódó kontrollok működésének megismerését:*  
Az ellenőrzés végrehajtása során további kockázatokra és kontrollokra derülhet fény, azok értékelése és elemzése is feladata lehet az ellenőrzésnek. Az ehhez szükséges információ beszerzésére pedig remek lehetőséget biztosít egy interjú.
- *Az ellenőrzés eredményeinek megerősítését és a feltárt hiányosságok okának felderítését:*  
A dokumentumalapú ellenőrzések során tapasztaltakra az interjú során a belső ellenőrök rákérdeznek, így megerősítve az ellenőrzés során eddig tapasztaltakat. Ha pedig hiányosságot észlelnek, annak okára rákérdezve fény derülhet a feltárt hiányosságok magyarázatára, ami segít a hiányosság körülményeinek jobb megértésében és javaslatok megfogalmazásában.

A helyszíni ellenőrzés egésze alatt nagyon fontos a belső ellenőrök és az ellenőrzöttek közötti kommunikáció, amelynek egyik formája az interjú, de a dokumentumalapú ellenőrzések, a kontrollok tesztelése során is merülnek fel kérdések – különösen akkor, ha a belső ellenőr valamilyen szokatlan, furcsa adattal találkozik –, amiket az ellenőrök felmerülésükkor megvitatnak az ellenőrzöttekkel. Így tulajdonképpen a helyszíni ellenőrzés egy hosszúra nyúlt interjú, amelynek során az ellenőrzés közben felmerült kérdések megvitatása történik.

Az interjú lefolytatása hozzájárul az ellenőrzési cél eléréséhez, s az ellenőrzési pontok vagy folyamatok értékelését is elősegíti.

#### **4. AZ ELLENŐRZÉSI PONTOK VAGY FOLYAMATOK (KONTROLLOK) ÉRTÉKELÉSE**

Az ellenőrzési pontok vagy folyamatok – más néven kontrollok – a folyamatgazdák által kialakított olyan ellenőrzési csomópontok, amelyek a folyamat helyes működését hivatottak biztosítani, ezért a belső ellenőrnek a belső ellenőrzési folyamat minden lépésében ezekre kiemelt figyelmet kell fordítania.

A belső ellenőrzés tervezésénél be kell azonosítani azokat a folyamatokat, ahol a legnagyobb a kockázata a helytelen működésnek a szervezeten belül. Előfordulhat, hogy a folyamatban rejlő kockázatok, a folyamatban meglévő kontrollok nem megfelelő működéséből vagy hiányából adódnak. Ha az ellenőrzés célja megkívánja, az ellenőrzés során a kockázatok és kontrollok beazonosítása is megtörténik – a tervezés során kialakított elvárások figyelembevételével. Ez után pedig a kontrollok értékelését kell elvégezni.

A belső kontrollrendszer vizsgálata során három kérdésre kell választ adni:

- a) Mi az, ami meghibásodhat az adott folyamatban?
- b) Mik azok az intézkedések, amelyek gátat szabnak annak, hogy a folyamatban hiba keletkezzen?
- c) A folyamat meghibásodása érdekében tett intézkedések megfelelő szintre csökkentik-e a kockázatokat?



Ezek biztosítják a kockázatok beazonosítását, valamint az azokhoz tartozó kontrollokat. A belső kontrollrendszer és kontrollok működésének értékelését a következő kérdések segítik:

- a feltárt kockázatok mindegyikére van-e egy vagy több kontrolltevékenység,
- az adott kontroll milyen hatékonyan csökkenti, vagy eredményesen kezeli a hozzá tartozó kockázatot,
- a vizsgált kontroll hogyan járul hozzá a kockázat megelőzéséhez, a hibák, hiányosságok feltárásához,
- ha egy kockázathoz több kontroll is tartozik:
  - a kontrollok együttesen és külön-külön milyen hatékonyak, és a hatékonyságuk egymástól függ-e,
  - vannak-e felesleges kontrolltevékenységek, amelyek az együttes hatást csökkentik,
- ha csak egy kontroll tartozik az adott kockázathoz:
  - az megfelelően csökkenti-e a hozzá rendelt kockázatot,
  - rendeltetésének megfelelően képes-e kiszűrni a hiányosságokat és szabálytalanságot, vagy
  - más kontroll alkalmazása is szükséges.

A belső kontrollrendszer és kontrollok működésével kapcsolatos kérdések megválaszolása, elemzése és értékelése tesztelés segítségével végezhető el.

## 5. A TESZTELÉS SZEREPE AZ ELLENŐRZÉSI PONTOK VAGY FOLYAMATOK (KONTROLLOK) ÉRTÉKELÉSÉBEN

Ha az ellenőrzés célja a belső kontrollrendszer működésének értékelése, a kontroll eljárások tesztelése bizonyítékot szolgáltat arra vonatkozóan, hogy a kontroll eljárások nem előzik meg, vagy nem tárják föl a működési hiányosságokat.

A tesztek száma és mélysége függ attól, hogy a kontrollrendszer megfelelő működéséről milyen bizonyossága van a belső ellenőrnek (előző vizsgálatok, tervezés és előkészítési lépések tapasztalatai), de függ az aktuális ellenőrzés során tapasztaltaktól is.

A belső kontrolltevékenység tesztelésére vonatkozó tervet az ellenőrzési program tartalmazza, melyet felül kell vizsgálni, és pontosítani kell annak tükrében, hogy a kontrolltevékenység menet közbeni vizsgálata során milyen eredmények születtek.

A kontrolltevékenység tesztelésének folyamata általában az alábbi lépésekből tevődik össze:

- a) azon kontrollok kiválasztása, amelyek tesztelését el kell végezni,
- b) megfelelő tesztelési technikák kiválasztása,
- c) mintanagyság, mintavételezési eljárás kiválasztása,
- d) teszt elvégzése és eredmények összegzése.

### a) Tesztelésre kiválasztott kontrollok

Abban az esetben, ha a hatékonyság csak más kontrollokkal együtt biztosított, minden releváns kontrolltevékenység tesztelését el kell végezni. Ennek segítségével ki lehet szűrni a felesleges kontrollokat. Amennyiben a hatékonyság nem biztosított, a kontroll tesztelésére sort kell keríteni.

*b) Tesztelési technikák*

Az ellenőrzési célkitűzéseknek megfelelően a belső ellenőrnek ki kell választani, hogy a kontroll tesztelése milyen eljárással végezhető el. A rendszeralapú-, valamint a közvetlen vizsgálati megközelítéssel alkalmazható főbb tesztelési eljárások a következők:

- bizonylatolás (dokumentum átvizsgálása),
- újraértékelés,
- számítás, (átszámítás, újraszámítás),
- megfigyelés,
- analitikus eljárások,
- visszaigazolás,
- összehasonlítás,
- rovincsolás,
- kísérlet.

*c) Mintavételezés*

A mintavételezési eljárás akkor alkalmazható, ha nincs elég kapacitás vagy nincs lehetőség a felmerülő sokaság egészét vizsgálni.

A mintavételi eljárás lehet:

- nem valószínűségi mintavétel és
- valószínűségi mintavétel.

A két eljárás között az a különbség, hogy a valószínűségi mintavétel során a tételek kiválasztása azonos valószínűséggel történik, a nem valószínűségi mintavétel során vannak tételek, amelyek kiválasztására nagyobb az esély.

A mintavételezéshez a következő módszerek tartoznak:

*Nem valószínűségi mintavétel:*

- *Egyszerűen elérhető alanyok:*

Azok a tételek kerülnek ellenőrzésre, amelyek könnyen hozzáférhetők. (Például: Amelyek dokumentumai átadásra kerültek, bár a belső ellenőrzés esetében a szervezeti egység vezetője – az ellenőr kérésére – köteles nyilatkozni arról, hogy minden releváns dokumentumot a belső ellenőrök rendelkezésére bocsájtott.)

- *Szakértői kiválasztás:*

A kiválasztás során egy hozzáértő személy a tapasztalatai alapján választja ki a megfelelő tételt. (Például: A kockázat értékelése alapján van kiválasztva az a terület, folyamat, részleg, amely a vizsgálat tárgyát képezi.)

- *Hólabda módszer:*

A vizsgált alanyokat a belső ellenőr megkéri, hogy javasoljon további személyeket a vizsgálathoz. (Például: Ha interjú során megkérjük a folyamatvezetőt, hogy javasoljon olyan munkatársakat, akik interjúztatása a vizsgált folyamat jobb megértését, további kockázatok feltárását és a kontrolltevékenység megismerését segíti.)

- *Kvótás mintavétel:*

A vizsgált egyedeket előre meghatározott jellemzők alapján választják ki a mintába úgy, hogy a mintában ugyanolyan eloszlást kövessenek a jelentősnek ítélt jellemzők alapján. (Például: A vizsgált időszak minden hónapjából kerül a mintába meghatározott mennyiségű tétel.)

*Valószínűségi mintavétel:*

– *Egyszerű véletlen mintavétel:*

A tételek a véletlen segítségével kerülnek kiválasztásra, és semmilyen más tényező nem befolyásolja a kiválasztást. (Például: A mintába kerülő tételek sorszámát random szám generátor segítségével választják ki.)

– *Szisztematikus mintavétel:*

Minden „k-adik” elem kerül a mintába. Az, hogy hányadik, a minta és a sokaság nagyságától függ. (Például: Az ellenőrzési időszak alatt keletkezett minden 10. kifizetés kerül az ellenőrzési mintába.)

– *Rétegzett mintavétel:*

Ha ismerjük a teljes sokaságot, valamint heterogén populáció esetén alkalmazható. A teljes sokaságot homogén csoportokba rendezzük, és abból veszünk mintát. Hasonló eredményt kapunk a kvótás mintavétel esetén. (Például: A munkabér számfejtésének ellenőrzésekor munkakör alapján csoportokat képeznek, és minden csoportból meghatározott számú munkavállaló kerül kiválasztásra a vizsgálathoz.)

– *Csoportos mintavétel:*

A természetben előforduló csoportokból egyszerű véletlen mintát veszünk, és a csoportba tartozó összes tételt vizsgáljuk. (Például: Az összes 2019-es évben aktivált tárgyi eszköz bekerülési értékének megállapítását leellenőrzik.)

– *Többlépcsős csoportos mintavétel:*

A csoportos mintavételhez hasonló módszer, annyi különbséggel, hogy az ellenőrizendő csoport kiválasztása több lépcsőben történik. (Például: Az összes olyan, 2019-es évben aktivált tárgyi eszköz bekerülési értékét vizsgálják, aminek a bekerülési értéke meghaladja a 200 000 forintot.)

A megfelelő mintavételi eljárás és mintanagyság kiválasztása az előzetes ellenőrzések eredménye, az interjúk és egyéb vizsgálatok alapján történik. Ez függ az ellenőrzés céljától, a kontrolltevékenység hatékonyságától, az ellenőrzési kapacitástól és a felmerülő költségektől.

*d) Teszt elvégzése és eredményeinek összegzése*

Bármely tesztelés elvégzése során elegendő és megbízható bizonyítékot kell szerezni annak igazolására, hogy a kontroll az előírásoknak megfelelően működnek-e. A dokumentációnak megfelelő bizonyítékkal kell szolgálnia ahhoz, hogy a munkalapokat felülvizsgáló megállapíthassa, hogy mit teszteltek, és a tesztelésnek mi volt az eredménye.

Ha a tesztelés azt mutatja, hogy a kontrolltevékenység nem az elvárásoknak megfelelően működött, akkor három lehetőség van a kontrolltevékenységekkel szembeni kifogások kezelésére, mielőtt még az ellenőrzési jelentésbe megállapításként bekerülne:

- A kontrolltevékenység gyengeségének, hiányosságának vizsgálata.
- Az adott kontrollért felelős személlyel egyeztetni kell a kontroll eljárásokkal szembeni kifogásokat, a hiba jellegének megértése érdekében (vajon az egész sokaságot vagy csak annak egy bizonyos részét érinti-e, például: egyes egységeket vagy osztályokat), a hiba időhorizontjának megértése érdekében (például: a hó végi folyamatok során), illetve azért, hogy az ellenőr megfelelő ismeretekkel rendelkezzen a kifogással kapcsolatosan, arról összességében véleményt tudjon alkotni.
- Minden olyan kontroll eljárást figyelembe kell venni, amely a kifogásolt kontroll által érintett kockázatot célozza, a kifogásolt kontrollt helyettesíti, vagy hatással van rá.

## 6. A BIZONYÍTÉKOK BESZERZÉSE, NYILVÁNTARTÁSA ÉS A TELJESSÉGI NYILATKOZAT

A bizonyítékok beszerzésére vonatkozóan a Bkr. 26. § és 40. §-ának előírásai az irányadóak. A Bkr. 26. § d) pontja alapján a belső ellenőr köteles megállapításait, következtetéseit és javaslatait tárgyszerűen, a valóságnak megfelelően írásba foglalni, és azokat elegendő és megfelelő bizonyítékkal alátámasztani.

A bizonyosságot adó tevékenység végrehajtása során a következő két kérdésre célszerű választ adni:

- Hogyan kellene működniük az ellenőrzött folyamatoknak?
- Hogyan működnek az ellenőrzött folyamatok?

A folyamatok működésére vonatkozó szabályok feltérképezése nagyrészt az ellenőrzés megkezdése előtt már megtörténik. Az ellenőrzés előkészítő lépéseinek végeredményeként kiválasztásra kerül az ellenőrizendő folyamat. A folyamatról készített kockázatértékelés alapján meghatározhatók az ellenőrzés fő feladatai, célja, tárgya és az ellenőrzés típusa.

Az ellenőrizendő folyamatok elvárt működését jogszabályok, belső szabályzatok, utasítások határozzák meg. Ezek alapján találkozhatunk eredményességi, hatékonysági, gazdaságossági kritériumokkal, normákkal, teljesítménymutatókkal, az elvárt működést tartalmazó folyamatleírásokkal. Ha az ellenőrzés fő tulajdonságai körvonalazódtak, akkor az ellenőrzött folyamattal szembeni elvárások – különös tekintettel az ellenőrzés tárgyára – könnyen átalakíthatók ellenőrzési kritériumokká.

Ellenőrzési kritériumokat nemcsak az ellenőrzés előkészítésének szakaszában kell megfogalmazni. A belső ellenőröknek az ellenőrzés végrehajtása során az előzetesen megfogalmazott kritériumok felülvizsgálatát, kiegészítését és újabb kritériumok megfogalmazását kell elvégezniük.

Az ellenőrzött folyamatokkal szembeni elvárások feltérképezésével párhuzamosan az ellenőrzési folyamatok valódi működését is meg kell ismernie a belső ellenőröknek, a valós működésről pedig bizonyítékokat kell gyűjteni.

Az ellenőrzés céljainak megvalósításához szükséges elegendő és megfelelő ellenőrzési bizonyíték megszerzéséhez alapvetően két út választható:

*a) a rendszeralapú ellenőrzési megközelítési mód:*

A rendszeralapú megközelítési mód során a belső ellenőr az ellenőrzött szervezet, tevékenység vagy folyamat belső kontrollrendszerének megbízhatóságát ellenőrzi és értékeli, miközben csak minimális közvetlen vizsgálatot végez. Ha a belső kontrollrendszer működését megfelelőnek találja, akkor feltételezi, hogy a kontroll rendszer megfelelő működése biztosítja a folyamat, tevékenység kielégítő végbemenetelét. Ezt pedig arra alapozza, hogy a jól kialakított és az elvártak szerint működő kontrollrendszer képes a hiányosságok és hibák megelőzésére és kiszűrésére. Ha a kontrollrendszer működése kifogásolható, a belső ellenőr feltárja ennek okát, és javaslatot tesz annak javítására.

*b) a közvetlen ellenőrzési megközelítési mód:*

A közvetlen ellenőrzési megközelítési mód alkalmazása során – a rendszer alapú megközelítési móddal ellentétben – a szükséges ellenőrzési bizonyosság beszerzése nem a belső kontrollrendszer megbízhatóságának ellenőrzésével történik, hanem tételek közvetlen elemzésével valósul meg. Ebben az esetben a rendszer vizsgálatát nem végzik el – kivéve, ha az ellenőrzéssel szemben ez specifikus elvárás –, így pedig az ellenőrök nem rendelkeznek a kontrollók kielégítő működéséről bizonyítékkal.

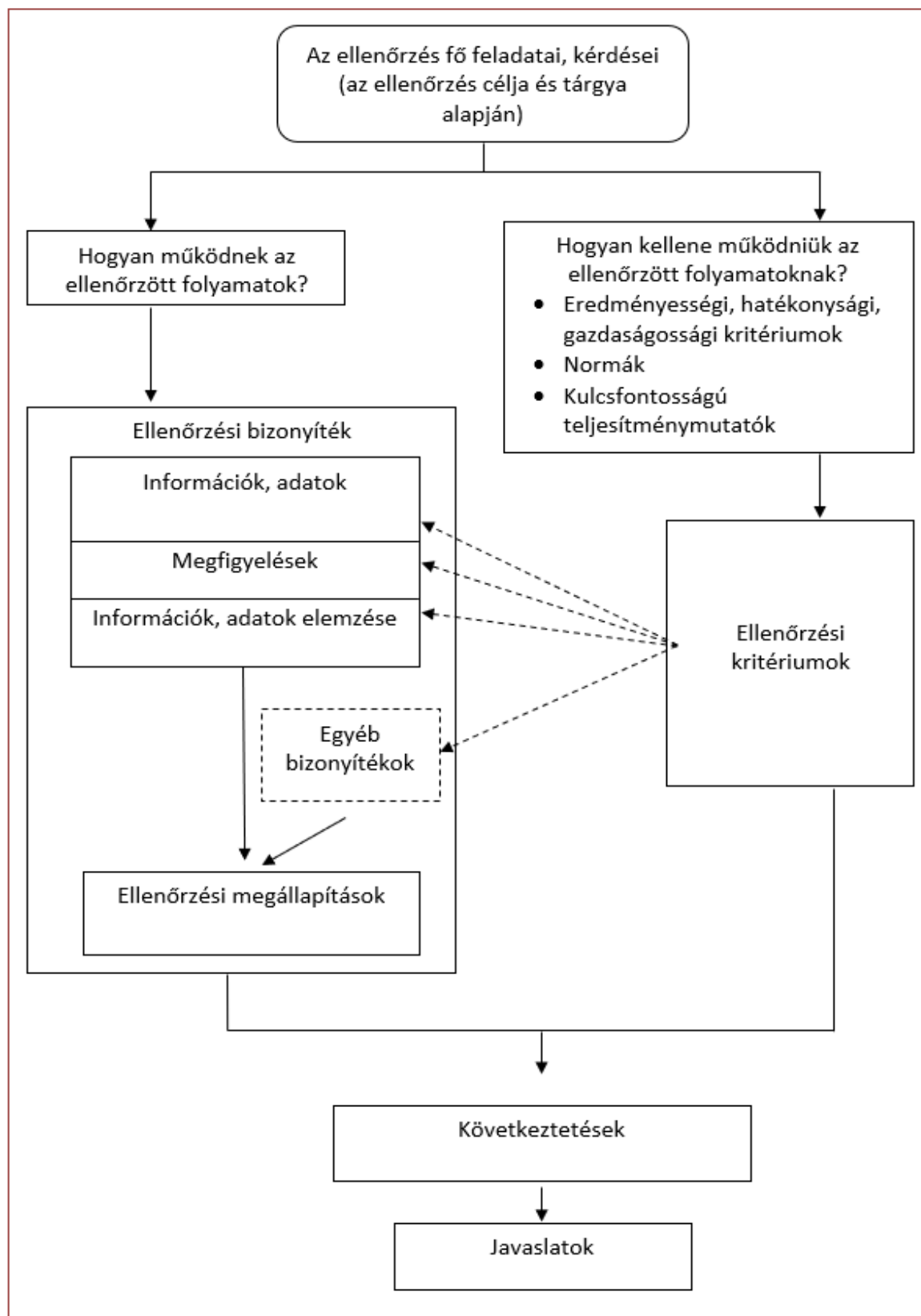
A végső döntés tehát annak a mérlegelésétől függ, hogy melyik megközelítés gazdaságosabb és hatékonyabb az ellenőrzési feladat egészének elvégzése, azon belül egyes céljainak elérése szempontjából. A döntéshez figyelembe kell venni azt az alapvető követelményt is, hogy a rendszeralapú megközelítés alkalmazása esetén a kontrollok részletes tesztelése mellett el kell végezni bizonyos mennyiségű közvetlen vizsgálatot is.

Az ellenőrzési bizonyítékok tehát olyan információk, adatok, amelyek összehasonlíthatók az ellenőrzési kritériumokkal, és tanúsítják a folyamat valódi megvalósulását. A Bkr. 40. § (2) bekezdése szerint ilyen bizonyítékok lehetnek:

- a) az eredeti okirat, amely a gazdasági esemény elsődleges okirata, bizonylata,
- b) a másolat, amely az eredeti okirat szöveghű, hitelesített másolata,
- c) a kivonat, amely az eredeti okirat meghatározott részének, részeinek szöveghű, hitelesített másolata,
- d) a tanúsítvány, amely több eredeti okiratnak az ellenőr által meghatározott szövegrészét és számszaki adatait tartalmazza,
- e) a közös jegyzőkönyv, amely olyan tényállás igazolására szolgál, amelyről nincs egyéb okirat, de amelynek valóságát az ellenőr és az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység illetékes vezetője, alkalmazottja közösen megállapítja, és e tényt aláírásukkal igazolják,
- f) a fénykép, videofelvétel vagy más kép-, hang- és adatrögzítő eszköz, amely alkalmazható az ellenőr által szemrevételezett helyzet, állapot hiteles igazolására,
- g) a szakértői vélemény, amely a speciális ismereteket igénylő szakkérdésekben felkért szakértő által adott értékelés,
- h) a nyilatkozat, amely az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység alkalmazottjának olyan írásbeli vagy szóbeli kijelentése, amely okirat hiányában vagy meglévő okirattal ellentétesen valamilyen tényállást közöl,
- i) a többes nyilatkozat, amely több személynek külön-külön vagy együttesen tett nyilatkozata ugyanazon tényállásról,
- j) az informatikai rendszerben rögzített, feldolgozott, onnan lekérdezéssel paraméterek, illetve szűrési feltételek beállításával nyerhető adat.

A Bkr. 36. § szerint az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység vezetője köteles teljességi nyilatkozatot adni, amelyben igazolja, hogy az ellenőrzött feladattal összefüggő, felelősségi körébe tartozó valamennyi okmányt, illetve információt hiánytalanul az ellenőr rendelkezésére bocsátotta.

A belső ellenőr köteles a Bkr. 26. § h) pontja alapján az eredeti dokumentumokat az ellenőrzés lezárásakor hiánytalanul visszaszolgáltatni, illetve ha az ellenőrzés során büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja merül fel, az eredeti dokumentumokat a szükséges intézkedések megtétele érdekében a belső ellenőrzési vezető útján az ellenőrzött költségvetési szerv vezetőjének jegyzőkönyv alapján átadni.



Forrás: BEK minta melléklete

## 7. AZ ELLENŐRZÉSI JEGYZŐKÖNYV, SÚLYOS HIÁNYOSSÁG

A Bkr. 40. § (2) bekezdés e) pontja lehetővé teszi a belső ellenőrök számára, hogy bizonyítékként vegyenek számba olyan tényállást is, amihez nincs dokumentum. Ebben az esetben jegyzőkönyvet készítenek, ahol mindkét fél aláírásával igazolja a szóban forgó tényállás elfogadását, ami ezek után bizonyítékként szolgál.

Ilyen jegyzőkönyvre van szükség például, ha az árvíz során megsemmisült vagy elveszett egy ellenőrzéshez szükséges irat, vagy ha a belső ellenőrök pénztárrovanccsal győződnek meg arról, hogy a pénztár záró egyenlegével megegyező összeg található a pénztárban stb.

Súlyos hiányosság gyanújának észlelésénél is célszerű a belső ellenőröknek jegyzőkönyvet készíteni. Ez azért fontos, mert a Bkr. 22. § és 26. §-ának előírásai szerint, ha az ellenőrzés során a belső ellenőr büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúját észleli, haladéktalanul jelentést kell tennie a belső ellenőrzési vezetőnek. A belső ellenőrzési vezetőnek pedig erről haladéktalanul tájékoztatni kell a költségvetési szerv vezetőjét – a költségvetési szerv vezetőjének érintettsége esetén az irányító szerv vezetőjét –, majd pedig javaslatot kell tennie a megfelelő eljárások megindítására, ami nem várhat a belső ellenőrzési jelentés vagy annak tervezetének elkészültéig.

Súlyos hiányosságok lehet például:

- a gazdálkodási rendet sértő mulasztás,
- a személyi és/vagy anyagi felelősség megállapítása alapjául szolgáló mulasztás,
- a szabálytalanság,
- a károkozás,
- az egyéb jogsértő cselekmények gyanúja.

## 8. A BELSŐ ELLENŐRZÉSI JELENTÉS SZERKEZETÉRE, TARTALMÁRA VONATKOZÓ ELŐÍRÁSOK

Minden elvégzett ellenőrzésről készül egy belső ellenőrzési jelentést vagy – több kapcsolódó témájú ellenőrzési jelentés alapján – összefoglaló ellenőrzési jelentés, melyek minden esetben összefoglalják az ellenőrzésre vonatkozó általános adatokat (tárgya, célja, időszaka, helyszíni ellenőrzés kezdete és vége stb.), valamint az ellenőrök által tett megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat. Az ellenőrzési megállapítások olyan megfigyelések, tapasztalatok, észrevételek, amelyek a vizsgált folyamatok, tevékenységének működésére, a működés „mikéntjére” vonatkoznak. A megállapításoknak mindig relevánsnak kell lenniük az ellenőrzés célja, tárgya, a főbb ellenőrzési feladatok szempontjából. A belső ellenőrnek nem elegendő pusztán a folyamatok, tevékenységek megfigyelt működését leírnia, a megállapításokat mindig az ellenőrzési kritériumokkal, ellenőrzési feladatokkal összefüggésben kell rögzítenie. Az ellenőrzés nyomán tett következtetéseket, majd javaslatokat annak figyelembevételével kell megfogalmaznia, hogy a vizsgált folyamatoknak, tevékenységeknek *hogyan kellene működniük*.

Jelentést nemcsak az elvégzett ellenőrzések alapján készítenek, hanem bizonyos időszakonként a belső ellenőrzési tevékenységről is beszámolnak. A beszámolóban bemutatják a belső ellenőrzés által elvégzett tevékenységet önértékelés alapján (az elvégzett bizonyosságot adó és tanácsadói tevékenység, azokat gátló és segítő tényezők stb.), tartalmazzák a belső kontrollrendszer működésének értékelését az ellenőrzési tapasztalatok alapján, valamint az intézkedési tervek megvalósítását. A jelentések elkészítésének gyakoriságát, tartalmukat a Bkr. és a BEK szabályozza. A Bkr. összefoglaló éves ellenőrzési jelentés elkészítését írja elő, de a belső ellenőrzési kézikönyv révén további jelentések elkészítését is elrendelheti a szervezet.

## ***8.1. A BELSŐ ELLENŐRZÉSI JELENTÉS ELKÉSZÍTÉSE, FELÜLVIZSGÁLATA, EGYEZTETÉSE ÉS LEZÁRÁSA***

A belső ellenőrzési jelentés elkészítésére, tartalmára és a kapcsolatos teendőkre a Bkr. 39., 41–44. §-ai az irányadók. Ezek alapján a belső ellenőr a megállapításait, következtetéseit és javaslatait tartalmazó ellenőrzési jelentést, vagy több kapcsolódó témájú ellenőrzési jelentés alapján összefoglaló ellenőrzési jelentést készít. Az ellenőrzési jelentés összeállítása során a főbb követelmények és feladatok a következők szerint csoportosíthatók:

- a megállapítások, következtetések és javaslatok részletes ismertetése,
- az ellenőrzési jelentés tartalma,
- a belső ellenőrzési jelentés elkészítéséért felelős személy,
- a jelentéstervezet megküldése egyeztetésre,
- az egyeztető megbeszélés,
- az ellenőrzés lezárása,
- kísérlőlevél a lezárt ellenőrzési jelentés megküldéséhez.

### ***8.1.1. A belső ellenőrzési jelentés elkészítéséért felelős személy***

Az ellenőrzési jelentés elkészítéséért, annak tartalmáért, a levont következtetésekért és a kapcsolódó javaslatokért a Bkr. 39. § (2) bekezdés alapján a vizsgálatvezető, a megállapítások valóságáért és alátámasztásáért a vizsgálatot végzők felelősek.

Mivel a vizsgálatvezető felelőssége az ellenőrzési jelentéstervezet, majd az ellenőrzési jelentés elkészítése, át kell tekintenie a munkalapokon szereplő, az ellenőrzés során tett megállapításokat, majd ezekre alapozva kell elkészítenie az ellenőrzési jelentés tervezetét. Az ellenőrzési jelentéstervezetnek tartalmaznia kell az ellenőrzött terület vezetőinek minden olyan válaszát, válaszára tett módosítást, amelyben az ellenőrzés során már megegyeztek. Következő lépésként a belső ellenőrzési vezetőnek felül kell vizsgálnia az ellenőrzési jelentés tervezetét és az annak alapjául szolgáló munkalapokat, hogy megbizonyosodjon arról, minden megállapítás és következtetés pontos és bizonyítékokkal megfelelően alátámasztott.

### ***8.1.2. A belső ellenőrzési jelentés tartalmi és formai követelményei***

A Bkr. 39. § (3) bekezdése határozza meg azokat a tartalmi elemeket, amelyeket az ellenőrzési jelentésben szerepeltetni kell. Ez alapján az ellenőrzési jelentés tartalmazza:

- a) az ellenőrzést végző szerv, illetve szervezeti egység megnevezését,
- b) az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység megnevezését,
- c) az ellenőrzésre vonatkozó jogszabályi felhatalmazás megjelölését,
- d) a Bkr. 21. § (3) bekezdésében meghatározott ellenőrzés típusát,
- e) az ellenőrzés tárgyát,
- f) az ellenőrzés célját,
- g) az ellenőrzött időszakot,
- h) a helyszíni ellenőrzés kezdetét és végét,
- i) az alkalmazott ellenőrzési módszereket és eljárásokat,
- j) vezetői összefoglalót,
- k) az ellenőrzési megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat, valamint a köztük fennálló összefüggéseket,
- l) az ellenőrzött időszakban az ellenőrzött területért (vagy feladatért) felelős vezetők nevét, beosztását,
- m) a jelentés dátumát és az ellenőrzésben közreműködött ellenőrök, szakértők nevét és aláírását.



Az ellenőrzés tartalmára vonatkozó előírásokat összefoglalóan a következő ábra szemlélteti.

<b>Belső ellenőrzési jelentés tartalma</b>	
<p><b>Az ellenőrzésre vonatkozó általános adatok</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• az ellenőrzést végző szerv, illetve szervezeti egység megnevezése;</li> <li>• az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység megnevezése;</li> <li>• az ellenőrzésre vonatkozó jogszabályi felhatalmazás megjelölése;</li> <li>• a Bkr. 21. § (3) bekezdésében meghatározott ellenőrzés típusa;</li> <li>• az ellenőrzés tárgya;</li> <li>• az ellenőrzés célja;</li> <li>• az ellenőrzött időszak;</li> <li>• a helyszíni ellenőrzés kezdete és vége;</li> <li>• az alkalmazott ellenőrzési módszerek és eljárások;</li> <li>• az ellenőrzött időszakban az ellenőrzött területért (vagy feladatért) felelős vezetők neve, beosztása;</li> <li>• a jelentés dátuma és az ellenőrzésben közreműködött ellenőrök, szakértők neve és aláírása.</li> </ul>	<p><b>Megállapítások, következtetések és javaslatok</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A megállapítások fontossági sorrendben.</li> <li>• Külön jelölve, hogy melyik javaslat igényel intézkedést.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Vezetői összefoglaló</b></p> <p>Az ellenőrzéssel kapcsolatos legfontosabb információk:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a következtetések, megállapítások és javaslatok;</li> <li>• a vizsgált területről, folyamatról, kontroll tevékenységről kialakított összesített vélemény.</li> </ul>

*Az ellenőrzésre vonatkozó általános adatok* szerepeltetésével az ellenőrzés és az ellenőrzés elvégzésének jellemzői könnyen beazonosíthatók.

A *megállapításokra, következtetésekre és a javaslatokra* a Bkr. 41. § (1)–(3) bekezdései az irányadóak, amelyek az alábbiakat tartalmazzák.

A megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat úgy kell lényegre törően és világosan megfogalmazni, hogy:

- a) az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység egészének működése, gazdálkodása vagy az ellenőrzött tevékenység objektíven értékelhető legyen,
- b) vegye figyelembe a működéssel, gazdálkodással, tevékenységgel kapcsolatos kockázatokat,
- c) azok végrehajthatók, teljesítésük pedig ellenőrizhető és számon kérhető legyen.

A belső ellenőr köteles az ellenőrzési jelentésben objektíven szerepeltetni minden olyan lényeges tényt, pozitív és negatív megállapítást, hiányosságot és ellentmondást, amely biztosítja a vizsgált tevékenységről szóló ellenőrzési jelentés teljességét.

A belső ellenőrök az ellenőrzési jelentés elkészítésénél kötelesek értékelni minden, a vizsgált szervezet, illetve egyéb felek által rendelkezésükre bocsátott információt és véleményt, azonban ez utóbbi nem befolyásolhatja a belső ellenőrök tényeken alapuló megállapításait, következtetéseit.

A megállapítások tehát az ellenőrzési tényállás ismertetésére szolgálnak, bemutatják a belső kontrollrendszer esetleges gyengeségeit, a feltárt kockázatokat. Éppen ezért az a helyes, ha a megállapítások:

- pontosak és ellenőrzési bizonyítékokkal alátámasztottak,
- az ellenőrzési programra, illetve a vizsgált területre hivatkoznak,
- jelentőségük alapján sorba rendezettek.

A megállapításokat azok folyamatokra gyakorolt hatása alapján kell sorba rendezni, beleértve a belső kontrollrendszer hatékonyságára és eredményességére gyakorolt hatásukat is. A megállapítások rangsorolásának a megállapításra vonatkozó kockázat rangsorolásához kell igazodnia.

A megfogalmazott megállapításoknak és következtetéseknek a folyamatokra és a szervezet működésének célkitűzéseire gyakorolt lehetséges kockázatát/hatását ugyancsak célszerű a belső ellenőröknek röviden ismertetniük a jelentésben.

A jelentésben megfogalmazott megállapítások és következtetések alapján a belső ellenőröknek ajánlásokat, javaslatokat kell megfogalmazniuk a feltárt hiányosságok, gyengeségek kijavítására, vagy éppen a hatékonyabb, eredményesebb, gazdaságosabb működésre. A javaslatok kapcsán jelölni szükséges, hogy azok intézkedést igényelnek-e, vagy esetleg már az ellenőrzés során kijavításra kerültek.

Az ellenőrzési jelentés *vezetői összefoglalójában* a Bkr. 41. § (4) bekezdése alapján az az ellenőrzés eredményét és a feltárt hiányosságokat összefoglaló értékelést kell adni, és az ellenőrzéssel kapcsolatos legfontosabb információkat kell kiemelni:

- a megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat;
- a vizsgált területről, folyamatról, kontrolltevékenységről kialakított összesített véleményt.

Az ellenőrzési jelentés formai követelménye csupán annyi, hogy az ellenőrzési jelentésnek egy standard formát kell követnie az áttekinthetőség érdekében.

### **8.1.3. A jelentés átadása egyeztetésre és a megismerési záradék**

A jelentés megküldésére vonatkozóan a Bkr. 42. §-a az irányadó. Az első bekezdés rendelkezik arról, hogy a belső ellenőrzési vezető a jelentés tervezetét, illetve annak kivonatát egyeztetés céljából megküldi az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység vezetőjének, továbbá annak, akire vonatkozóan a jelentéstervezet megállapítást vagy javaslatot tartalmaz. Az ellenőrzési jelentéstervezetben annak lezárásáig fel kell tüntetni a „Tervezet” szót.

A belső ellenőrzési vezető a jelentéstervezetet egy kísérőlevéllel együtt küldi meg, amely a következőket tartalmazza:

- határidő (főszabályként 8, maximum 30 nap) az észrevételek megtételére (lehetőleg dátummal, hogy egyértelmű legyen);
- a határidő elmulasztását egyetértésnek kell tekinteni; de
- a nemleges választ is jelezni kell határidőn belül (így elkerülhető a félreértés és több ellenőrzött esetén is számon tartható, hogy ki nem tett még észrevételt);
- az ellenőrzöttnek is lehetősége van az egyeztető megbeszélés kezdeményezésére; valamint
- nemleges válasz esetén akár már intézkedési terv is elkészíthető és megküldhető.

Az észrevétel elfogadásáról vagy elutasításáról a vizsgálatvezető dönt, amelyről az észrevételezési határidő lejártától számított 8 napon belül az érintetteknek írásbeli tájékoztatást ad, és indokolja az el nem fogadott észrevételeket, vagy kezdeményezi az egyeztető megbeszélés összehívását.

#### **8.1.4. Az egyeztető megbeszélés**

Az egyeztető megbeszéléssel kapcsolatos szabályokat a Bkr. 43. §-a tartalmazza, mely szerint, ha az érintettek részéről a megállapításokat vitatják, akkor egyeztető megbeszélést kell tartani, bármelyik fél kezdeményezésére.

Az egyeztető megbeszélésen részt vesz(nek):

- a vizsgálatvezető,
- az ellenőrzést végző belső ellenőrök,
- az ellenőrzést végző szerv belső ellenőrzési vezetője,
- az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység vezetője,
- irányított szervnél végzett ellenőrzés esetén annak belső ellenőrzési vezetője,
- valamint a vizsgálatban érintett egységek vezetői és szükség szerint más olyan személy, aki- nek meghívása a vizsgálat tárgya vagy megállapításai miatt indokolt.

Az egyeztető megbeszélésről jegyzőkönyvet kell készíteni, amelyet csatolni kell az ellenőrzési jelentéshez, valamint szükséges bemutatni a fennmaradt vitás kérdéseket, álláspontokat.

Indokolt esetben a belső ellenőrzési vezető az észrevételek átvezetése után a jelentéstervezetet az érintetteknek ismételtén megküldheti visszamutatás céljából 5 napos határidővel, erre különösen akkor lehet szükség, ha a tervezetben jelentős változások történtek az egyeztető megbeszélésen meg- vitatottaknak megfelelően.

#### **8.1.5. A jelentés lezárása és megküldése az ellenőrzött szerv részére**

Az egyeztetést követően gondoskodni kell az ellenőrzés lezárásáról. Egy adott ellenőrzés akkor tekinthető lezártnak, ha az ellenőrzési jelentést (vagy annak kivonatát) az ellenőrzést végző költség- vetési szerv vezetője megküldte az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység részére (illetve annak, akire vonatkozóan megállapítást vagy javaslatot tartalmaz).

Végezetül az ellenőrzést végző költségvetési szerv vezetője a kísérőlevélben tájékoztatja a cím- zetteket az ellenőrzés lezárásáról, megküldi a lezárt ellenőrzési jelentést és szükség esetén felkéri az ellenőrzöttet az intézkedési terv elkészítésére.

A Bkr. 44. § (2) bekezdése alapján, ha az ellenőrzés során büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja me- rül fel, az nem befolyásolja az ellenőrzés lezárását.

## **8.2. A BELSŐ ELLENŐRZÉST ÉRTÉKELŐ ÉVES BESZÁMOLÓK, JELENTÉSEK**

A Bkr. előírásainak megfelelően a BEK tartalmazza a bizonyosságot adó tevékenységre vonatkozó eljárási szabályokat, amelyek magukban foglalják az éves (összefoglaló éves) ellenőrzési jelentések és egyéb beszámolók (például negyedéves, féléves beszámolók, egyéb tájékoztató dokumentumok) elkészítése során követendő szabályokat is. A BEK-ben az alábbi pontokat ajánlott itt kifejtetni:

- beszámolók elkészítéséért felelős személy, a jóváhagyó(k), a címzettek, határidők meghatá- rozása,
- beszámolók tartalma, szerkezete,
- beszámolás eljárási folyamatai.

### 8.2.1. Az éves (és összefoglaló éves) ellenőrzési jelentés

A BEK-ben meglévő éves (összefoglaló éves) ellenőrzési jelentésre vonatkozó szabályokat a Bkr. 48–49. §-ának rendelkezései figyelembevételével határozzák meg.

Bkr. 29. és 48. §-ának megfelelően a belső ellenőrzési vezető az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutató figyelembevételével készíti el az éves ellenőrzési tervét, illetve az éves ellenőrzési jelentését. Az útmutatót az államháztartásért felelős miniszter minden év szeptember 15-ig teszi közzé, tartalmazza az éves (és összefoglaló éves) ellenőrzési jelentés felépítését, amelyet az *1. számú táblázat* szemléltet.

A jelentés felépítése a Bkr. 48. §-ában meghatározott tartalmi előírásokat követi, melyek a következők:

- a) a belső ellenőrzés által végzett tevékenység bemutatása önértékelés alapján az alábbiak szerint:
  - aa) az éves ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelése,
  - ab) a bizonyosságot adó tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezők bemutatása,
  - ac) a tanácsadó tevékenység bemutatása,
- b) a belső kontrollrendszer működésének értékelése ellenőrzési tapasztalatok alapján az alábbiak szerint:
  - ba) a belső kontrollrendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének növelése, javítása érdekében tett fontosabb javaslatok,
  - bb) a belső kontrollrendszer öt elemének értékelése,
- c) az intézkedési tervek megvalósítása.

Az éves (és összefoglaló éves) ellenőrzési jelentések elkészítésének elsődleges célja segíteni a fejezetet irányító szerv vezetőjét, illetve helyi önkormányzat esetén a jegyzőt, a polgármestert és a képviselő-testületet abban, hogy fejezeti, illetve helyi önkormányzati szinten áttekinthesse, elemezhesse, értékelhesse a fejezetet irányító szerv/helyi önkormányzat, valamint a felügyelete alá tartozó költségvetési szervek tárgyevi belső ellenőrzési tevékenységét, az ellenőrzési tervek teljesítését, valamint a belső ellenőrzési tevékenység által tett megállapítások hasznosítását.

Az éves jelentések elkészítése erősíti a vezetői felelősség/elszámoltathatóság rendszerét, mivel a költségvetési szervek vezetői tudatos felelősséget vállalnak a jelentés elkészítéséért, figyelembe véve azt, hogy a beszámolás végső célja a Kormány tájékoztatása az államháztartási belső kontrollrendszer helyzetéről és működéséről. Mindemellert az összefoglaló éves ellenőrzési jelentésekből nyerhető információk támogatják az államháztartásért felelős miniszternek az államháztartási belső kontrollrendszerek vonatkozásában végzett központi koordinációs és harmonizációs tevékenységét.

1. számú táblázat: Az éves (és összefoglaló éves) ellenőrzési jelentés felépítése

Vezetői összefoglaló	
Tartalomjegyzék	
<b>I. A belső ellenőrzés által végzett tevékenység bemutatása önértékelés alapján [Bkr. 48. § a) pont]</b>	
I/1. Az éves ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelése [Bkr. 48. § aa) pont]	I/2. A bizonyosságot adó tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezők bemutatása [Bkr. 48. § ab) pont]
I/1/a) A tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési terv teljesítése, az ellenőrzések összesítése	I/2/a) A belső ellenőrzési egység(ek) humán-erőforrás-ellátottsága
I/1/b) Az ellenőrzések során büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja kapcsán tett jelentések száma és rövid összefoglalása	
I/2/b) A belső ellenőrzési egység és a belső ellenőrök szervezeti és funkcionális függetlenségének biztosítása [Bkr. 18-19. §-a alapján]	
I/2/c) Összeférhetlenségi esetek (Bkr. 20. §-a alapján)	
I/2/d) A belső ellenőri jogokkal kapcsolatos esetleges korlátozások bemutatása	
I/2/e) A belső ellenőrzés végrehajtását akadályozó tényezők	
I/2/f) Az ellenőrzések nyilvántartása	
I/2/g) Az ellenőrzési tevékenység fejlesztésére vonatkozó javaslatok	I/3. A tanácsadó tevékenység bemutatása [Bkr. 48. § ac) pont]
<b>II. A belső kontrollrendszer működésének értékelése ellenőrzési tapasztalatok alapján [Bkr. 48. § b) pont]</b>	
II/1. A belső kontrollrendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének növelése, javítása érdekében tett fontosabb javaslatok [Bkr. 48. § ba) pont]	II/2. A belső kontrollrendszer öt elemének értékelése [Bkr. 48. § bb) pont]
<b>III. Az intézkedési tervek megvalósítása [Bkr. 48. § c) pont]</b>	
<b>Mellékletek</b>	
1. számú melléklet: Létszám és erőforrás	
2. számú melléklet: Ellenőrzések	
3. számú melléklet: Tevékenységek	
4. számú melléklet: Intézkedések	
5. számú melléklet: Európai uniós támogatások intézményrendszerében végzett belső ellenőrzési tevékenység	
6. számú melléklet: Belső ellenőrzési kapacitás helyzetelemzés	

## **IX. AZ ELLENŐRZÉSI MEGÁLLAPÍTÁSOK HASZNOSÍTÁSÁNAK, AZ ELLENŐRZÉST KÖVETŐ INTÉZKEDÉSEK ELRENDELÉSÉNEK SZABÁLYAI**

### **1. AZ INTÉZKEDÉSI TERV**

A Bkr 45. § (1)–(6) bekezdései szabályozzák az intézkedési tervvel kapcsolatos előírásokat.

A lezárt ellenőrzési jelentés kézhezvételétől számított 8 napon belül intézkedési tervet kell készíteni, és megküldeni a költségvetési szerv vezetője és a belső ellenőrzési vezetője részére. Indokolt esetben a belső ellenőrzési vezető javaslatára a költségvetési szerv vezetője ennél hosszabb, legfeljebb 30 napos határidőt is megállapíthat.

Az intézkedési terv elkészítéséért, végrehajtásáért és a megtett intézkedésekről történő beszámolásért az ellenőrzött, valamint a javaslattal érintett szerv, illetve szervezeti egység vezetője felelős.

A költségvetési szerv vezetője az intézkedési terv jóváhagyásáról az intézkedési terv kézhezvételétől számított 8 napon belül – a belső ellenőrzési vezető véleményének kikérésével – dönt.

Az intézkedési tervben a – belső ellenőr megállapításai alapján – szükséges intézkedéseket kell meghatározni a végrehajtásáért felelős személyek és a vonatkozó – a későbbiekben számon kérhető – határidők megjelölésével. Ha a feladat jellege túlmutat az egy éven, akkor részfeladatokat, illetve részhatáridőket kell meghatározni, ahol értelmezhető.

Az ellenőrzött szervezeti egység vezetője az intézkedési tervben meghatározott egyes feladatok végrehajtására legfeljebb egy alkalommal – a határidő lejártát megelőzően – határidő-, illetve feladatmódosítást kérhet a költségvetési szerv vezetőjétől. A kérelem elfogadásáról vagy elutasításáról a költségvetési szerv vezetője – a belső ellenőrzési vezető véleményének kikérésével – dönt, és erről tájékoztatja az ellenőrzött szervezeti egység vezetőjét és a belső ellenőrzési vezetőt is. A költségvetési szerv vezetője a kérelem elbírálásának jogát átruházhatja a belső ellenőrzési vezetőre, aki rendszeresen beszámol a határidő-módosítási kérelmekről és azok elfogadásáról vagy elutasításáról.

### **2. AZ ELLENŐRZÉSEK NYOMON KÖVETÉSE**

A Bkr. előírásai szerint a BEK tartalmazza az ellenőrzési megállapítások hasznosításának nyomon követését, amely az alábbi folyamatokra terjed ki:

- az intézkedési terv elkészítésére vonatkozó eljárási szabályok, felelősök, határidők megjelölésével;
- intézkedési terv végrehajtásának nyomon követése;
- utóellenőrzés lefolytatása.

#### ***2.1. AZ INTÉZKEDÉSI TERV VÉGREHAJTÁSÁNAK NYOMON KÖVETÉSE***

Az ellenőrzések nyomon követésének (Bkr. 46–47. §-ai) az a folyamata, melynek keretében a költségvetési szerv belső ellenőrzése értékeli, hogy az ellenőrzött terület vezetői által az ellenőrzési jelentésben foglalt megállapítások, következtetések és javaslatok kapcsán végrehajtott intézkedései megvalósultak-e, mennyire voltak megfelelőek, hatékonyak és időszerűek. Az ellenőrzési megállapítások nyomon követésének elsődleges eszközei:

- az intézkedési terv végrehajtásának figyelemmel kísérése;
- utóellenőrzés.

Az ellenőrzött szervezeti egység vezetője az intézkedési tervben meghatározott egyes feladatok végrehajtásáról az intézkedési tervben meghatározott legutolsó határidő lejártát követő 8 napon belül írásban beszámol a költségvetési szerv vezetője részére, és ezen beszámolót egyúttal tájékoztatásul megküldi a belső ellenőrzési vezető részére is.

A beszámolóban tartalmaznia kell a megtett intézkedések rövid leírását, a végre nem hajtott intézkedések okát és esetlegesen az intézkedési tervben meghatározott határidő-, illetve feladatmódosítási kérelmet.

Ha az ellenőrzött szerv, szervezeti egység vezetője az intézkedési tervben meghatározott egyes feladatok végrehajtásáról a meghatározott határidőn belül nem számol be, és határidő-hosszabbítást sem kért, a költségvetési szerv vezetője, illetve a belső ellenőrzési vezető utóellenőrzést kezdeményezhet a soron kívüli feladatokra tervezett kapacitásának a terhére.

A belső ellenőrzési vezető a kapott tájékoztatás alapján éves bontásban nyilvántartást vezet, amelylyel a belső ellenőrzési jelentésekben tett megállapításokat, javaslatokat, a vonatkozó intézkedési terveket és azok végrehajtását nyomon követi.

A nyilvántartásnak tartalmaznia kell:

- az ellenőrzési jelentésben szereplő javaslatot,
- az elfogadott intézkedési tervet,
- az intézkedési terv alapján végrehajtott intézkedések rövid leírását, és
- a végre nem hajtott intézkedések okát.

Minisztérium, valamint a Miniszterelnöki Kormányiroda esetében a miniszter a tárgyévet követő év február 28-áig írásban beszámol a KEHI elnöke részére a minisztérium, valamint a Miniszterelnöki Kormányiroda által a tárgyévben végzett belső ellenőrzések javaslatai alapján készült intézkedési tervek végrehajtásáról.

## 2.2. UTÓVIZSGÁLAT

A végrehajtott intézkedések hatékonyságát szükség esetén utóellenőrzés keretében vagy a területet érintő következő ellenőrzés során felül kell vizsgálni.

Az utóellenőrzés az intézkedések nyomon követése érdekében elrendelt ellenőrzés, amelynek célja, hogy a belső ellenőrzés bizonyosságot szerezzen az elfogadott intézkedések végrehajtásáról, vagy arról a tényről, hogy ha az ellenőrzött szerv, illetve az ellenőrzött szervezeti egység vezetője nem, vagy nem az elfogadott intézkedésnek megfelelően hajtja végre az intézkedéseket, továbbá meggyőződni arról, hogy a végrehajtott intézkedésekkel a megállapított kockázat ténylegesen megszűnt vagy a kockázati tőrészhatár alá csökkent.

Az utóellenőrzés hasonlít a „hagyományos” ellenőrzésre, azonban az ellenőrzési célok és az ellenőrzés tárgya szűkebb, csak az ellenőrzési jelentésben leírt hiányosságokra, valamint a kapcsolódó javaslatok végrehajtására terjed ki. Ugyanazt a tervezési, végrehajtási és jelentési eljárást kell követni egy utóellenőrzés elvégzése során, mint bármely más ellenőrzéskor, figyelembe véve az alábbiakat:

- Az alapellenőrzés jelentésének megállapításait, következtetéseit és javaslatait át kell tekinteni annak meghatározása érdekében, hogy az utóellenőrzés mire terjedjen ki.
- Az intézkedés értékeléséhez használt ellenőrzési tesztelést és eljárást megfelelően meg kell tervezni.
- Szükség szerint helyszíni ellenőrzést kell végezni, és az elvégzett ellenőrzési munkát dokumentálni kell.
- A végrehajtás esedékességi dátumát igazolni kell, és ha szükséges, felül kell vizsgálni.

Ha a belső ellenőr az utóellenőrzés során megállapítja, hogy a korábbi ellenőrzés során feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében nem történtek meg a megfelelő lépések, akkor arról a szervezet vezetőjét tájékoztatni kell.

*Az intézkedési tervvel kapcsolatos feladatok rendje*

<b>Feladat</b>	<b>Határidő</b>	<b>Felelős</b>	<b>Megjegyzés</b>
<b>intézkedési terv elkészítése és megküldése</b>	lezárt ellenőrzési jelentés kézhezvételétől számított 8 nap	ellenőrzött, valamint a javaslattal érintett szerv, illetve szervezeti egység vezetője	indokolt esetben a belső ellenőrzési vezető javaslataira a költségvetési szerv vezetője legfeljebb 30 napos határidőt is megállapíthat
<b>döntés az intézkedési terv jóváhagyásáról</b>	az intézkedési terv kézhezvételétől számított 8 nap	költségvetési szerv vezetője	
<b>intézkedési terv végrehajtása</b>	intézkedési tervben megjelölt határidő	az ellenőrzött, valamint a javaslattal érintett szerv, illetve szervezeti egység vezetője	ha a feladat jellege egy éven túlmutat, akkor részfeladatokat, illetve részhatáridőket kell meghatározni.
<b>intézkedési terv alapján megtett intézkedésekről történő beszámolás</b>	az intézkedési tervben meghatározott legutolsó határidő lejártát követő 8 nap	az ellenőrzött, valamint a javaslattal érintett szerv, illetve szervezeti egység vezetője	



# X. AZ ELLENŐRZÉS SORÁN BÜNTETŐ, SZABÁLYSÉRTÉSI, KÁRTÉRÍTÉSI, ILLETVE FEGYELMI ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSÁRA OKOT ADÓ CSELEKMÉNY, MULASZTÁS VAGY HIÁNYOSSÁG FELTÁRÁSA ESETÉN ALKALMAZANDÓ ELJÁRÁS

## 1. A BELSŐ ELLENŐRZÉS SZEREPE A SZABÁLYTALANSÁGOK ÉSZLELÉSE ESETÉN

A Bkr. 17., 22., 26. és 44. §-ai tartalmaznak előírásokat az ellenőrzés során büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság feltárása esetén alkalmazandó eljárásokra, valamint a kapcsolódó kötelezettségekre vonatkozóan.

A büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmények köre a vonatkozó jogszabályok alapján határozható meg:

- a büntető eljárás megindítására okot adó cselekmények a Btk. vonatkozó paragrafusai alapján a következők:

Büntett/vétség	Jogszabály-hely	Büntett/vétség tartalma
<b>A számvitel rendjének megsértése</b>	Btk. 403. § (1)	A számvitelről szóló törvényben vagy a felhatalmazásán alapuló jogszabályokban előírt bizonylati rend megsértése vagy könyvvezetési, beszámolóképzési kötelezettség megszegése, és ezzel a) a megbízható és valós képet lényegesen befolyásoló hiba előidézése, vagy b) az adott üzleti évet érintően vagyoni helyzete áttekintésének, illetve ellenőrzésének megghiúsítása
<b>Vesztegetés</b>	Btk. 290. § (1)	gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző személynek vagy rá tekintettel másnak jogtalan előny adása vagy ígérete, köteletség megszegése fejében
<b>Költségvetési csalás</b>	Btk. 396. § (1)	a) költségvetésbe történő befizetési kötelezettség vagy költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában más tévedésbe ejtése, tévedésben tartása vagy a valós tény elhallgatása, b) költségvetésbe történő befizetési kötelezettséggel kapcsolatos kedvezmény jogtalan igénybe vétele, c) költségvetésből származó pénzeszközök a jóváhagyott céltól eltérő felhasználása <b>és ezzel egy vagy több költségvetésnek vagyoni hátrány okozása</b>
<b>A költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása</b>	Btk. 397. §	a gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója által a felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség teljesítésének elmulasztása, és ezáltal annak lehetővé tétele, hogy a költségvetési csalást a gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozója a gazdálkodó szervezet tevékenysége körében elkövesse
<b>Sikkasztás</b>	Btk. 372. § (1)	rábízott idegen dolog jogtalan eltulajdonítása, vagy azzal sajátjaként rendelkezés
<b>Hütlenné válás</b>	Btk. 376. § (1)	idegen vagyontárgy kezelésével megbízott személy által az ebből folyó köteletségének megszegésével vagyoni hátrány okozása
<b>Csalás</b>	Btk. 373. § (1)	jogtalan haszonszerzés végett más tévedésbe ejtése, vagy tévedésben tartása, és ezzel kár okozása

- Szabálysértési eljárás megindítására okot adó cselekmények – a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 1. § (1) szerint – az a törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra.
- Kártérítési eljárás megindítására okot adó cselekmények megítélésénél a Ptk. 6:519. §-át kell alapul venni, miszerint aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentesül a felelősség alól a károkozó, ha bizonyítja, hogy magatartása nem volt felróható.
- Fegyelmi eljárás, illetve felelősség tekintetében az Mt. és a Kttv. megfelelő rendelkezései az irányadók.

Büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság esetén összefoglaló néven: *szervezeti integritást sértő eseményekről beszélhetünk.*

Kezelésük általános célja, hogy a különböző jogszabályokban és szabályzatokban meghatározott előírások sérülésének, megszegésének megelőzéséhez, megakadályozásához hozzájáruljon, illetve azok sérülése, megsértése esetén a megfelelő állapot helyreállítása, hibák, hiányosságok, tévedések korrigálása, felelősség megállapítása, hathatós intézkedések foganatosítása megtörténjen.

A belső ellenőrzés meghatározó szerepet játszik abban, hogy a szervezeti integritást sértő eseményekre utaló jelek azonosításra kerüljenek. A költségvetési szervek belső ellenőreinek kiemelt figyelmet kell fordítaniuk a csalások, korrupció elkövetésére utaló jelekre.

Az ellenőrzés során feltárt büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság, illetve annak gyanúja esetén mind a belső ellenőrnek, mind a belső ellenőrzési vezetőnek pontosan meghatározott kötelezettségei vannak:

- a belső ellenőr köteles haladéktalanul jelentést tenni a belső ellenőrzési vezetőnek,
- a belső ellenőrzési vezető köteles haladéktalanul tájékoztatni és a megfelelő eljárások megindítására vonatkozó javaslatait megtenni a költségvetési szerv vezetője – illetve a költségvetési szerv vezetőjének érintettsége esetén az irányító szerv vezetője – felé ilyen gyanú felmerülése esetén.

Ugyanakkor a fenti események nem befolyásolják az ellenőrzés lezárását, azonban az eredeti ellenőrzési dokumentumokat a szükséges intézkedések megtétele érdekében a belső ellenőrzési vezető útján az ellenőrzött költségvetési szerv vezetőjének indokolt – jegyzőkönyv alapján – átadni.

Összefoglalva tehát, ha a belső ellenőr vizsgálata során olyan súlyos hiányosság gyanúját észleli, amelynek alapján jelentős negatív hatással fenyegető kockázat bekövetkezése valószínűsíthető, akkor haladéktalanul kezdeményeznie kell a folyamatgazdánál a szükséges intézkedések megtételét, illetve a belső ellenőrzés vezetőjét és rajta keresztül a költségvetési szerv vezetőjét késlekedés nélkül informálnia kell. Ez utóbbinál nem várhat a belső ellenőrzési jelentés vagy annak tervezetének elkészültéig. Súlyos hiányosság gyanújának észlelése esetén a belső ellenőröknek célszerű azonnal jegyzőkönyvet felvennie.

## **XI. AZ ELLENŐRZÉSI DOKUMENTUMOK NYILVÁNTARTÁSÁNAK, TÁROLÁSÁNAK ÉS MEGŐRZÉSÉNEK RENDJE**

A Bkr. előírásainak megfelelően a BEK-nek tartalmaznia kell az ellenőrzési dokumentumok formai követelményeit, az alkalmazott iratmintákat. A BEK-ben az alábbi pontokat ajánlott itt kifejteni:

- az ellenőrzési dokumentumok meghatározása (például beérkező, kimenő dokumentumok, munkalapok);
- az ellenőrzési dokumentumok kezelésére, tárolására vonatkozó általános és specifikus szabályok (az elektronikus formában tárolt dokumentumokra vonatkozóan is, például könyvtárstruktúra, jogosultságok);
- nyilvántartásokra vonatkozó előírások (például szerkezete, tartalma);
- az egyes ellenőrzésekhez tartozó dokumentumok megőrzésére vonatkozó szabályok (az ellenőrzési mappa felépítése, tartalma, az elektronikus formájú mappára is);
- az ellenőrzési dokumentumokhoz való hozzáférés.

A Bkr. 22. és 50. §-ai rendelkeznek az ellenőrzési dokumentumok megőrzéséről, nyilvántartásáról.

A belső ellenőrzési vezető köteles:

- gondoskodni a belső ellenőrzések nyilvántartásáról, valamint az ellenőrzési dokumentumok megőrzéséről, illetve a dokumentumok és az adatok biztonságos tárolásáról, valamint
- a belső ellenőrzési tevékenység során kezelt adatokat illetően betartani az adatvédelmi és minősített adatok védelmére vonatkozó előírásokat, valamint gondoskodni arról, hogy a belső ellenőrzést végzők tevékenységüket ezek figyelembevételével végezzék.

A belső ellenőrzési vezető köteles nyilvántartást vezetni az elvégzett belső ellenőrzésekről és gondoskodni az ellenőrzési dokumentumok megőrzéséről. A nyilvántartásnak tartalmaznia kell:

- az ellenőrzés azonosítóját,
- az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egységek megnevezését,
- az ellenőrzés tárgyát,
- az ellenőrzés kezdetének és lezárásának időpontját,
- az ellenőrzés lefolytatásában részt vett vizsgálatvezető, a belső ellenőr és a szakértő nevét,
- a vizsgált időszakot,
- az intézkedési terv készítésének szükségességét.

Természetesen ennek előfeltétele, hogy a belső ellenőr az elvégzett ellenőrzési munkáról minden fontos információt és adatot – amelyek bizonyítékkul szolgálnak a megállapítások és következtetések, a vélemények alátámasztásához, valamint igazolják, hogy az ellenőrzést a Bkr. által előírt követelményeknek megfelelően végezték el – megfelelően dokumentálja.

Az ellenőrzésekhez tartozó dokumentumok nyilvántartását úgynevezett ellenőrzési mappák képezik. A mappáknak tartalmuk jellege alapján két fajtája van:

Ellenőrzési mappák		
Fajtája	Konkrét ellenőrzés mappája	Általános belső ellenőrzési mappa
Tartalma	Aktuális ellenőrzés munkalapjai	<p>Korábbi belső ellenőrzésekre és a kontrollrendszerre vonatkozó releváns információk:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stratégiai és operatív tervek;</li> <li>• Szerződések, együttműködési dokumentumok;</li> <li>• A szervezet tevékenységeinek, folyamatainak leírása;</li> <li>• Jogszabályi háttér, belső szabályzatok, módszertanok;</li> <li>• A belső kontrollrendszer egyes elemeit alátámasztó dokumentumok, például ellenőrzési nyomvonal, folyamatábrák, kockázatkezelési szabályzat, szervezeti integritást sértő események kezelési rendje, vezetői elszámoltathatóság dokumentumai, számviteli eljárások szabályai stb.;</li> <li>• Szervezeti ábra a felelős személyek beosztásának és nevének megjelölésével, valamint a felelősségi körök bemutatásával;</li> <li>• Korábbi ellenőrzési jelentések;</li> <li>• Egyéb hasznos információk.</li> </ul>

Az általános belső ellenőrzési mappa lényegében egy olyan információhalmaz, amelyet az adott szervezet belső ellenőrei gyűjtenek össze. Szerepe, hogy háttér-információval szolgáljon az ellenőrnek az ellenőrzött szervezetekről, szervezeti egységekről, folyamatokról, a belső kontrollrendszeréről, a vonatkozó stratégiai és operatív tervekről, jogszabályokról és belső szabályzatokról, módszertanokról, az esetleges egyéb ellenőrzések eredményeiről, vagyis a rendszerről. Ezt a mappát folyamatosan aktualizálni szükséges.

A konkrét ellenőrzési mappát az adott feladatért felelős belső ellenőr kezeli, a munkalapok mappában történő elhelyezésével. A munkalapok az ellenőrök birtokában vannak, és fontosságuk miatt biztonságos őrzésükről, valamint tartalmuk bizalmas kezeléséről nekik kell gondoskodniuk. Az ellenőrzés során elkészített vagy kapott munkalapokat úgy kell rendezni és iktatni, hogy az a belső ellenőrzési vezetői felülvizsgálatot és a szükséges ellenőrzési információk visszakeresését megkönnyítse. Ezért minden ellenőrzési dokumentumot, nyilvántartást az adott ellenőrzésre vonatkozó mappába le kell fűzni, illetve elektronikus mappa esetén oda lementeni.

#### *Az ellenőrzési dokumentumokhoz való hozzáférés*

Az ellenőrzési mappa, beleértve az ellenőrzési munkalapokat, a belső ellenőrzés birtokában marad mind az ellenőrzés végrehajtása során, mind pedig az ellenőrzést követő időszakban. Biztosítani kell, hogy a belső ellenőrzési vizsgálatok irataihoz való hozzáférés illetéktelen személyek számára ne legyen lehetséges. Minden olyan kérést, amely ellenőrzési anyagokhoz való hozzáférésre irányul, a belső ellenőrzési vezetőhöz kell címezni, aki felelős az ellenőrzési dokumentumokhoz való hozzáférés felügyeletéért.

A költségvetési szerv vezetése vagy külső ellenőrök kérhetik az ellenőrzési iratokhoz (beleértve a munkalapokat, jelentéseket, terveket, egyéb iratokat stb.) való hozzáférést, mert ez elengedhetetlen

lehet az ellenőrzési megállapítások és javaslatok alátámasztásához vagy megmagyarázásához, illetve az ellenőrzési dokumentumok más célra történő felhasználásához. Ezeket a hozzáférési kérelmeket a belső ellenőrzési vezetőnek kell jóváhagynia. Abban az esetben, ha a hozzáférési kérelem külső féltől érkezik, a Bkr. 44. § (3) bekezdése alapján a költségvetési szerv vezetője – a belső ellenőrzési vezető véleményének kikérésével – dönthet úgy, hogy a lezárt ellenőrzési jelentést vagy annak kivonatát nyilvánosságra vagy harmadik fél tudomására hozza az adatvédelemre vonatkozó jogszabályok figyelembevételével.

Általános szabályként az ellenőrzési iratokat a belső ellenőrzésnek kell megőriznie az adott költségvetési szerv irattári tervének megfelelő ideig. Az ellenőrzési iratokat biztonságos és védett helyen kell tárolni.

#### *Elektronikus dokumentumkezelés*

Az ellenőrzési dokumentumokat (minden dokumentumot, beleértve a megbízólevéltől a munkalapokon át a jóváhagyott ellenőrzési jelentésig és intézkedési tervig) nem szükséges papíralapon elkészíteni, amennyiben az elektronikus aláírás és iratkezelés feltételei biztosítottak az adott költségvetési szervnél. Ebben az esetben a BEK-ben rögzíteni kell ennek tényét, továbbá gondoskodni kell az adatok biztonságos tárolásáról, valamint a megfelelő jogosultságok kiosztásáról is.

## XII. GLOSSZÁRIUM

**Alapszabály (Charta)** – A belső ellenőrzési alapszabály olyan írásos dokumentum, amely meghatározza a tevékenység célját, hatáskörét és felelősségét. Az Alapszabálynak a) meg kell határoznia a belső ellenőrzési tevékenység helyét a szervezeten belül, b) felhatalmazást kell adnia a feladat elvégzéséhez szükséges dokumentumokhoz és vagyontárgyakhoz való hozzáféréshez, illetve hogy az alkalmazottak a kért információt vagy tájékoztatást megadják és c) meg kell határoznia a belső ellenőrzési tevékenység hatáskörét.

**Analitikus eljárások** – A felhasznált adatokra való rákérdezés technikája nagyon hatékonyan használható nagy mennyiségű tranzakció és adat esetében; használható trendek, statisztikai irányvonalak meghatározására, hatáselemzésre és a mintakiválasztáshoz, illetve a végrehajtott kontroll, valamint a tesztelési folyamat hatékonyságának igazolására.

**Az ellenőrzési jelentés lezárása** – a belső ellenőr által elkészített, az ellenőrzött szervezettel egyeztetett, az elfogadott észrevételek átvezetésével véglegesítésre került és aláírt ellenőrzési jelentésnek az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység vezetőjének történő megküldése. Amennyiben az ellenőrzés során büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja merül fel, a költségvetési szerv vezetőjének feladata a szükséges intézkedések megtétele, ez azonban a belső ellenőrzés lezárását nem befolyásolja.

**Belső ellenőr** – A költségvetési szervnél főállásban foglalkoztatott vagy megbízási jogviszony keretében belső ellenőrzési tevékenységet ellátó személy.

**Belső ellenőrzés** – A belső ellenőrzés független, tárgyilagos, bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, melynek célja, hogy az adott szervezet működését fejlessze, és eredményességét növelje. A belső ellenőrzés a szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti a szervezet kockázatkezelési, valamint kontroll- és szervezeti irányítási eljárásainak eredményességét.

**Belső ellenőrzési vezető** – A szervezeten belül a belső ellenőrzési tevékenységért felelős legmagasabb pozíció. Belső ellenőrzési tevékenységnél *általában* ez a belső ellenőrzési egység vezetője. Abban az esetben, ha a belső ellenőrzési tevékenységet külső szolgáltató végzi, a belső ellenőrzési vezető az a személy, akinek felelőssége felügyelni a szolgáltatási szerződést és az erre a tevékenységre vonatkozó általános minőségbiztosítást, jelentést tenni a felső vezetésnek és a belső ellenőrzési tevékenységgel kapcsolatban érintett testületnek, valamint nyomon követni az ellenőrzési feladat eredményeit. Amennyiben az adott szervezetnél egy fő látja el a belső ellenőrzést, ez a személy belső ellenőrzési vezetőnek minősül.

**Bizonylatolás (dokumentum átvizsgálása)** – A bizonylatolás a tételek végigkövetését jelenti egészen az alapszabálydokumentumig a kontroll-eljárások működésének bizonyításához.

**Bizonyosságot adó szolgáltatások** – Kockázatkezelési, kontroll- és szervezeti irányítási eljárások független értékelésére szolgáló bizonyítékok objektív vizsgálata a szervezet számára, amelyek lehetnek pénzügyi, teljesítmény-, szabályszerűségi, rendszerbiztonsági és kellő gondosságra vonatkozó ellenőrzési feladatok.

**Csalás** – Minden jogellenes cselekedet, amelyet félrevezetés, elhallgatás vagy a bizalom megsértése jellemez. Ezek a cselekedetek nem függenek erőszakos fenyegetés vagy fizikai kényszer alkalmazásától. Csalást személyek vagy szervezetek követnek el pénz, tulajdon, vagy szolgáltatás szerzése céljából, fizetés vagy szolgáltatásnyújtás elvesztésének elkerülésére, valamint személyes vagy üzleti előny szerzése érdekében.

**Ellenőrzési feladat** – Egy konkrét belső ellenőrzési megbízás, feladat vagy vizsgálati tevékenység, mint például a belső ellenőrzés, a kontrollrendszer szervezeti önértékelése, a csalásvizsgálat vagy a tanácsadás. Egy ellenőrzési feladat többféle feladatot vagy tevékenységet is magában foglalhat annak érdekében, hogy a kapcsolódó célkitűzések meghatározott csoportját megvalósítsa.

**Ellenőrzési feladat célkitűzései** – Belső ellenőrök által készített átfogó deklarációk, amelyek meghatározzák az ellenőrzési feladat tervezett célkitűzéseit.

**Ellenőrzési feladat munkaprogramja** – Olyan dokumentum, amely felsorolja az ellenőrzési feladat során követendő eljárásokat, a feladatterv teljesítése céljából.

**Ellenőrzési nyomvonal** – A szervezet végrehajtási, pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési folyamatainak szöveges, illetve táblázatba foglalt és folyamatábrákkal szemléltetett leírása. Strukturális és Kohéziós Alapok esetében az Európai Unió által előírt, a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap támogatásai felhasználásának rendszervizsgálati eszköze, melynek eredményeképp elkészül a program lebonyolítási és működési leírása szövegesen, táblázatba foglalva, illetve folyamatábrával szemléltetve, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, továbbá irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését.

**Eredményesség** – Egy adott tevékenység céljai megvalósításának mértéke, a tevékenység szándékolt és tényleges hatása közötti kapcsolat.

**Érték- és eredményesség növelés** – Az érték- és eredményességnövelés olyan fejlesztési célú eljárásokra vonatkozik, melyek a bizonyosságot adó szolgáltatások, valamint a tanácsadó tevékenység révén lehetővé teszik a szervezeti célok megvalósítását, meghatározzák a működés fejlesztésének lehetőségeit, és/vagy csökkentik a szervezet kockázatoknak való kitettséget.

**Etikai Kódex** – A belső ellenőrzési szakma gyakorlatára vonatkozó alapelveket, illetve a belső ellenőröktől elvárt magatartásra vonatkozó szabályokat tartalmazza. Az etikai kódex mind azokra a személyekre, mind azokra a szervezeti egységekre vonatkozik, amelyek belső ellenőrzési tevékenységet végeznek. Az Etikai Kódex célja az etikai kultúra előmozdítása a belső ellenőrzés területén.

**Fennmaradó kockázat** – Az a kockázat, amely a vezetés olyan jellegű intézkedései ellenére is fennmarad, amelyeket a nemkívánatos események hatásának és valószínűségének csökkentése céljából hozott, beleértve a kockázat kezelésére vonatkozó kontrolltevékenységeket is.

**Forráslehívás** – Strukturális Alapok esetén az irányító hatóság, illetve Kohéziós Alap esetén a Kohéziós Alap közreműködő szervezet azon tevékenysége, melynek során biztosítja a támogatás összegének rendelkezésre állását a lebonyolítási (bank)számlákon, annak érdekében, hogy a kedvezményezett támogatásra jogosult számlái megtérítésre, a szállítói számlák ellenértéke kifizetésre, illetve az előfinanszírozás keretében nyújtott előleg átutalásra kerüljön.

**Gazdaságosság** – Egy adott tevékenység ellátásához felhasznált erőforrások költségének optimalizálása a megfelelő minőség biztosítása mellett.

**Hatékonyság** – Egy adott tevékenység során előállított termékek, szolgáltatások és egyéb eredmények, valamint az előállításukhoz felhasznált források közötti kapcsolat. Költséghatékonyság elemzésekor a belső ellenőr az eredményeket a költségek függvényében értékeli, míg munkahatékonyság vizsgálatakor a befektetett munkával, illetve az alkalmazott létszámmal összefüggésben.

**Hitelesítés** – Olyan tevékenység, melynek során az irányító hatóság a kifizető hatóság felé tanúsítja az irányítási és ellenőrzési rendszereinek, beleértve közreműködő szervezetei irányítási és ellenőrzési rendszereinek hatékony működését, továbbá a jogszabályi előírásokkal, valamint a közösségi politikákkal való összhangját, illetve a költségnyilatkozatok valódiságát, valamint melynek során a közreműködő szervezet az irányító hatóság felé tanúsítja a támogatási igénylésben, Kohéziós Alap esetén a költségkimutatásban szereplő költségek megfelelőségét.

**Igazolás** – Olyan tevékenység, amely során a kifizető hatóság az Európai Bizottság felé tanúsítja a költségnyilatkozatok pontosságát és megfelelőségét, valamint az irányító hatóság és közreműködő szervezetei irányítási és ellenőrzési rendszereinek hatékony működését, továbbá utóbbiak jogszabályi előírásokkal, valamint közösségi politikákkal való összhangját.

**Kísérlet** – A kísérlet nem más, mint valamilyen mesterséges folyamat tudatos előidézése ellenőrzési célból. Műszaki jellegű ellenőrzéseknél jellemző.

**Kockázat** – Egy olyan esemény bekövetkezésének lehetősége, amely hatással lehet a célkitűzések megvalósítására. A kockázatot a következmények és a valószínűség szempontjából mérjük.

**Kockázatelemzés** – Objektív módszer az ellenőrizendő területek kiválasztására, mely meghatározza a pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszerekben rejlő kockázatokat.

**Kockázatkezelés** – Az olyan várható események és helyzetek beazonosítását, értékelését, kezelését és kézben tartását felölelő folyamat, amely megfelelő biztosítékot nyújt arra nézve, hogy a szervezet eléri célkitűzéseit.

**Kontroll** – A vezetés, a felső vezetés és mások minden olyan intézkedése, amely arra irányul, hogy *kezelje* a kockázatokat és növelje annak valószínűségét, hogy az általános célokat és a részletes célkitűzéseket eléri. A vezetés megtervezi, megszervezi és irányítja a teljesítéshez szükséges intézkedéseket, amelyek reális biztosítékot nyújtanak arra, hogy a kitűzött célokat és célkitűzéseket eléri.

**Kontroll eljárások** – Szabályzatok, eljárások és tevékenységek, amelyek a kontrollrendszer részei, és amelyek biztosítják, hogy a kockázatkezelési eljárás által meghatározott kockázat a tűréshatáron belül maradjon.

**Kontrollkörnyezet** – A felső vezetés és a vezetés magatartása és intézkedései a szervezeten belül a kontroll jelentőségére vonatkozóan. A kontrollkörnyezet biztosítja a belső kontrollrendszer elsődleges célkitűzésének eléréséhez a fegyelmet és a struktúrát. A kontrollkörnyezet a következő összetevőkből áll:

- feddhetetlenség és etikai értékek;
- a vezetés filozófiája és működési stílusa;
- szervezeti felépítés;
- felhatalmazás és a felelősség megosztása;
- humán erőforrás-politika és -gyakorlat;
- az alkalmazottak szakértelme.

**Külső szolgáltató** – A szervezettől független személy vagy cég, aki/amely speciális ismeretekkel, gyakorlattal és tapasztalattal rendelkezik egy adott területen.

**Megfelelő kontroll** – Megfelelő a kontroll, ha a vezetés oly módon tervezi és szervezi meg tevékenységét, ami megfelelően biztosítja, hogy a szervezet eredményesen kezeli kockázatait, és tevékenységének általános céljait és részletes célkitűzéseit hatékonyan és gazdaságosan el tudja érni.

**Megfigyelés** – A megfigyelés valamely, mások által végrehajtott tevékenység, eljárás figyelemmel kísérését jelenti (például a szervezet által végrehajtott leltározáson való részvétel).

**Nemzetközi belső ellenőrzési standardok** – A Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete által kiadott és a pénzügyminiszter által közzétett iránymutatások, amelyek segítik meghatározni a belső ellenőrzés céljai eléréséhez szükséges tevékenységeket és eljárásokat, valamint viszonyítási alapot adnak a belső ellenőrzési tevékenység eredményeinek értékeléséhez.

**„Négy szem elve”** – Minden végrehajtott és pénzügyi tranzakció engedélyezését megelőzően az adott feladatot ellátó személy munkáját egy másik személy teljeskörűen felülvizsgálja, beleértve az ellenőrzési listák és a kitöltési útmutatók alkalmazását is.

**Objektivitás** – Elfogulatlan hozzáállás, amely lehetővé teszi a belső ellenőrök számára, hogy az ellenőrzési feladatot őszinte meggyőződéssel hajtsák végre, és ne tegyenek lényeges minőségi kompromisszumokat. Az objektivitás megköveteli a belső ellenőröktől, hogy a belső ellenőrzéssel kapcsolatos döntéseiket ne rendeljék alá mások véleményének.

**Összeférhetetlenség** – Minden olyan kapcsolat, amely nem, vagy vélhetően nem a legjobban szolgálja a szervezet érdekeit. Az összeférhetetlenség hátrányosan befolyásolja az egyén képességét arra vonatkozóan, hogy objektíven teljesítse kötelezettségét.

**Összehasonlítás** – Az összehasonlítás két vagy több dokumentum, fizikálisan létező tétel, illetve adat közötti azonosságok és eltérések vizuális vagy elektronikus eszközökkel történő meghatározása. Tipikus formája a pénzügyi adatok egymás közötti vagy a pénzügyi és a nem pénzügyi adatok, tételek közötti összefüggések elemzése. Az összehasonlítás révén szerzett bizonyíték megbízhatósága döntően a vizsgált összefüggés valószínűségétől és a felhasznált adatokra vonatkozó kontrolleszközök létezésétől, illetve megfelelő működésétől függ.



**Rovancsolás** – A rovancs során az ellenőrzést végző személy jelenlétében a felelős személy valamit megszámlál. Legtipikusabb példája a pénztárrovancs.

**Szabályszerűség** – A szabályzatoknak, terveknek, eljárásoknak, jogszabályoknak, rendelkezéseknek, szerződéseknek és más követelményeknek való megfelelés.

**Számítás (átszámítás, újraszámítás)** – A számítás, átszámítás újraszámítás az alapbizonylatok és a könyvelési nyilvántartások számszaki felülvizsgálatából áll (például a forrásadatok és a számviteli nyilvántartások aritmetikai helyességének ellenőrzése), vagy pedig önálló számítások elvégzését jelenti. Ez a részletes ellenőrzési eljárások egyik legfőbb módszere, minthogy az ezzel szerzett bizonyíték általában megbízható.

**Szervezetirányítás** – Olyan folyamatok és szervezeti struktúrák együttese, amelyeket a szervezet felső vezetése alkalmaz annak érdekében, hogy biztosítsa a tájékoztatást, irányítsa, vezesse és folyamatosan nyomon kövesse a szervezet célkitűzéseinek megvalósítása érdekében folytatott tevékenységeket.

**Támogatási szerződés** – Strukturális Alapok esetében az irányító hatóságnak, illetve Kohéziós Alap esetében a közreműködő szervezetnek a kedvezményezettel kötött szerződése, amely a támogatás felhasználásának részletes feltételeit tartalmazza.

**Tanácsadás** – A belső ellenőrzés a vizsgálati megállapítások és tapasztalatok alapján átfogó véleményt alakít ki a vizsgált tevékenységről, szervezetről, és javaslatokat készít a vezetés részére a szabályos, hatékony, gazdaságos és eredményes tevékenység érdekében teendő intézkedésekre.

**Tanácsadói szolgáltatás** – Tanácsadói és egyéb, azzal összefüggő megbízás alapján végzett szolgáltatói tevékenység, amelynek jellegéről és hatóköréről megállapodás születik a megbízóval, és amelynek célja, hogy a szervezet irányítási, kockázatkezelési és kontroll tevékenységének értékét és eredményességét növelje anélkül, hogy a belső ellenőr vezetői felelősséget vállalna át. Ilyen tevékenységek: tanácsadás, javaslattevés, folyamatok egyszerűsítése és képzés.

**Újraértékelés** – Az újraértékelés nem más, mint a meglévő kontroll eljárások újbóli értékelése, az ellenőrzés eredményeinek, illetve az alkalmazottak által elért eredmények és a vezetők által megtett intézkedések összehasonlítása.

**Veszélyeztetés** – Az egyéni objektivitás és szervezeti függetlenség veszélyeztetése személyes összeférhetetlenséget, hatásköri korlátozásokat, az adatokhoz, alkalmazottakhoz, vagyontárgyakhoz, valamint a forrásokhoz (anyagi eszközökhöz) való hozzáférés korlátozását rejtheti magában.

**Visszaigazolás** – A visszaigazolás az ellenőrzött szervezet nyilvántartásaiban található információk megerősítésére szolgál. Például az ellenőr a követelések visszaigazolását kéri az adósokkal történő közvetlen kommunikáció útján. Visszaigazolással ellenőrzési bizonyíték szerezhető, például a vevői és a szállítói egyenlegeknek, a bankszámlaegyenlegeknek és hitelállományoknak, egyes szerződések tartalmának, idegen helyen tárolt készletek meglétének vagy a peres ügyek állásának megerősítésére. A visszaigazolás széles körben, ugyanakkor nagy körültekintés mellett alkalmazható eszköz. Alkalmazása esetén az ellenőrnek különös figyelmet kell fordítania arra, ha a szervezeten kívüli külső felekkel kommunikál, hiszen a belső ellenőrzés alapesetben nem terjed ki a szervezet üzletfeleinek, partnereinek ellenőrzésére. Ilyen esetben a kommunikáció csak információkérés, tájékozódás lehet.

**Vizsgálatvezető** – A belső ellenőrzési vezető által kijelölt, az ellenőrzési program összeállításáért és az adott ellenőrzés irányításáért felelős személy. Amennyiben az adott szervezetnél egy fő látja el a belső ellenőrzést, ez a személy vizsgálatvezetőnek minősül.

**Zárónyilatkozat** – A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal által készített nyilatkozat, mely összegzi a korábbi években végzett ellenőrzések során tett megállapításokat, elbírálja a záró kifizetés iránti kérelem megalapozottságát, valamint a kiadásokról szóló záró igazolás tárgyát képező ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét, az Európai Bizottság és a pénzügyminiszter által kiadott módszertani útmutatások alapján.

## A KÖNYVBEN ELŐFORDULÓ JOGSZABÁLYOK ÉS RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

- Mötv.** Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
- Áht.** az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- Nvtv.** a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény
- Szt.** a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény
- Ákrt.** az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
- Infotv.** az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
- Njt.** a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény
- Stab.tv.** Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- Jat.** a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
- Ptk.** Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
- Btk.** a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
- Ávr.** az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet
- Áhsz.** az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet
- Bkr.** a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet
- NGM. rend.** a költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú továbbképzéséről szóló 28/2011. (VIII. 3.) NGM rendelet
- BEK** Belső ellenőrzési kézikönyv minta (Nemzetgazdasági Minisztérium, 2017.)

**FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM**

1. A belső ellenőrökre vonatkozó etikai kódex (2012. április). Budapest, Nemzetgazdasági Minisztérium.
2. Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutató (2017. szeptember). Budapest, Nemzetgazdasági Minisztérium.
3. Ámon-Bary et al (2014): Könyvvizsgálat és ellenőrzés. Budapest, MKVK.
4. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek szakmai szabályai. Elérhetőség: [www.asz.hu](http://www.asz.hu) (utolsó letöltés: 2019. július 30.)
5. Belső ellenőrzési kézikönyv és FEUVE (2009). Budapest, ERVIK.
6. Belső ellenőrzési kézikönyv minta Nemzetgazdasági Minisztérium (2017).
7. Boros Anita (2019): Megfelelőség ellenőrzésének egyes kérdései az állami tulajdonú gazdasági társaságok esetében. Budapest, Pénzügyi Szemle.
8. Györffi Dezső – Vigvári András (é. n.): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Budapest, Complex kiadó.
9. Györffi Dezső (2012): Belső ellenőrzési kézikönyv kidolgozása, jóváhagyása, tartalma, felülvizsgálata. Budapest, Önkormányzati pénzügy közigazgatási szaklap 2012/11. szám, Complex kiadó.
10. Györffi Dezső (2013): A belső ellenőrzés által alkalmazott kockázatelemzés és kockázatkezelés szabályai. Budapest, Önkormányzati pénzügy közigazgatási szaklap 2013/5. szám, Complex kiadó.
11. Györffi György (2013): A belső ellenőri feladatok ellátása külső szolgáltató bevonásával, a belső ellenőrök képesítési követelményei. Budapest, Önkormányzati pénzügy közigazgatási szaklap 2013/12. szám, Complex kiadó.
12. Györffi György (2013): Etikai követelmények, jogok és kötelezettségek a belső ellenőrzésben. Budapest, Önkormányzati pénzügy közigazgatási szaklap 2013/6. szám, Complex kiadó.
13. Györffi György (2013): FEUVE a helyi önkormányzatoknál és a költségvetési szerveiknél. Budapest, Önkormányzati pénzügy közigazgatási szaklap 2013/7–8. szám, Complex kiadó.
14. Györffi György (2013): Szabálytalanságok kezelése az önkormányzati szerveknél I. Budapest, Önkormányzati pénzügy közigazgatási szaklap 2013/10. szám, Complex kiadó.
15. Györffi György (2013): Szabálytalanságok kezelése az önkormányzati szerveknél II. Budapest, Önkormányzati pénzügy közigazgatási szaklap 2013/11. szám, Complex kiadó.
16. Kovács Árpád (2017): Az ellenőrzés rendszere és módszerei. Budapest, Perfekt kiadó.

17. Lentner Csaba (2013): Közpénzügyek és államháztartástan. Budapest, Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó, Dialóg Campus.
18. Lentner Csaba (2015): Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás – Közpénzügyek és államháztartástan II. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Dialóg Campus.
19. Lentner Csaba (2017): Az államháztartás számveteli alapelveinek és kontrollrendszerének vázlatos bemutatása. In. Zéman Zoltán (szerk.): Évtizedek a számvetelben. Controllerinfo Tanulmánykötet. Budapest, Copy & Consulting.
20. Lentner Csaba (2017): Kormányzati és közigazgatási feladatok közgazdasági és közpénzügyi megalapozása. Budapest, Dialóg Campus.
21. Lukács János (2019): Ellenőrzés és könyvvizsgálat alapjai. Budapest, MKVK Oktatási Központ.
22. Magyarországi államháztartási belsőellenőrzési standardok – Útmutató (2012. június). Budapest, Nemzetgazdasági Minisztérium.
23. Nagy Orsolya – Németh Edit (2009): Államháztartási szakellenőrzés. Budapest, Perfekt kiadó.
24. Printz János, Dr. (2002): Költségvetési ellenőrzés. Budapest, Perfekt kiadó.
25. Printz János, Dr. (2012): Államhatalmi és költségvetési ellenőrzés. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem.
26. Printz János, Dr. (2012): Általános ellenőrzési ismeretek, az ellenőrzés módszertana, elemzés. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem.
27. Zéman Zoltán – Tóth Antal (2018): A stratégiai pénzügyi kontrollig és menedzsment. Akadémiai Kiadó.

## Államháztartási gazdálkodás és ellenőrzés szakirányú továbbképzési szak

**Tanterv és vizsgakövetelmények**  
**Szakfelelős: Prof. Dr. Lentner Csaba egyetemi tanár**

Sorszám	Tantárgy neve	Félév	Típus	Óraszámok összesen	Óraszámok (elmélet+gyakorlat)	Kreditérték	Számonkérés módja	Tantárgyfelelős
<b>1.</b>	<b>I. félév</b>			<b>100</b>	<b>60+40</b>	<b>29</b>		
1.1.	Állampénzügyek	I.	kötelező	10	10+0	3	kollokvium	Prof. Dr. Lentner Csaba
1.2.	Integritás és bizalom a közigazgatásban	I.	kötelező	10	10+0	3	kollokvium	Prof. Dr. Kis Norbert
1.3.	Közjog és alkotmányosság	I.	kötelező	10	10+0	3	gyakorlati jegy	Prof. Dr. Stumpf István
1.4.	Államháztartási gazdálkodás	I.	kötelező	10	10+0	4	kollokvium	Prof. Dr. Lentner Csaba
1.5.	Gazdasági jog – felelős társaságirányítás	I.	kötelező	10	10+0	3	kollokvium	Dr. habil. Kecskés András PhD
1.6.	Államháztartási számvitel	I.	kötelező	10	10+0	4	kollokvium	Prof. Dr. Pál Tibor
1.7.	A közpénzügyi ellenőrzés módszertana	I.	kötelező	10	0+10	3	gyakorlati jegy	Prof. Dr. Csapodi Pál
1.8.	Az ellenőrzés etikája, kommunikációja és társadalmi felelőssége	I.	kötelező	10	0+10	2	gyakorlati jegy	Dr. Béres Dániel PhD
1.9.	Közigazgatási informatika	I.	kötelező	10	0+10	2	gyakorlati jegy	Dr. Sasvári Péter PhD
1.10.	Adóigazgatás	I.	kötelező	10	0+10	2	gyakorlati jegy	Dr. Hegedűs Szilárd PhD
<b>2.</b>	<b>II. félév</b>			<b>100</b>	<b>40+60</b>	<b>31</b>		
2.1.	Költségvetési szervek belső ellenőrzése	II.	kötelező	15	15+0	4	kollokvium	Prof. Dr. Pál Tibor
2.2.	Belső ellenőrzési esettanulmányok	II.	kötelező	15	0+15	4	beszámoló	Dr. Printz János
2.3.	Közpénzügyi ellenőrzés	II.	kötelező	15	15+0	4	kollokvium	Prof. Dr. Kovács Árpád
2.4.	Önkormányzatok pénz- és vagyongazdálkodása	II.	kötelező	15	0+15	4	gyakorlati jegy	Prof. Dr. Lentner Csaba
2.5.	Közüzemi vállalatok gazdálkodása	II.	kötelező	10	0+10	3	gyakorlati jegy	Dr. Hegedűs Szilárd PhD
2.6.	Bankmenedzsment – bankkapcsolatok	II.	kötelező	10	10+0	3	gyakorlati jegy	Dr. Kolozsi Pál Péter PhD
2.7.	Költségvetési belső kontrollrendszer és kockázatmenedzsment	II.	kötelező	10	0+10	3	gyakorlati jegy	Kisgergely István
2.8.	Pályázati menedzsment	II.	kötelező	10	0+10	2	gyakorlati jegy	Dr. habil. Csiszárík-Kocsir Ágnes PhD
2.9.	Szakedolgozat	II.	kötelező			4	aláírás	
	<b>ÖSSZESEN</b>			<b>200</b>	<b>100+100</b>	<b>60</b>		

## Vezetés és gazdálkodás a közszolgálatban szakirányú továbbképzési szak

### Tanterv és vizsgakövetelmények Szakfelelős: Prof. Dr. Lentner Csaba egyetemi tanár

Sorszám	Tantárgy neve	Félév	Típus	Óraszámok összesen	Óraszámok (elmélet+ gyakorlat)	Kreditérték	Számonkérés módja	Tantárgyfelelős
<b>1.</b>	<b>I. félév</b>			<b>70</b>	<b>50+20</b>	<b>29</b>		
1.1	Közszolgálati etika és integritás	I.	Kötelező	12	9+3	5	kollokvium	Prof. Dr. Kis Norbert
1.2	Közpénzügyi mechanizmusok	I.	Kötelező	12	9+3	5	kollokvium	Prof. Dr. Lentner Csaba
1.3	Közszolgálat kommunikációja	I.	Kötelező	12	6+6	4	beszámoló	Dr. Béres Dániel PhD
1.4	Államháztartási számvitel és controlling	I.	Kötelező	12	6+6	5	gyakorlati jegy	Prof. Dr. Pál Tibor
1.5	Átláthatóság a közpénzügyekben	I.	Kötelező	10	8+2	5	kollokvium	Dr. Péterfalvi Attila András PhD
1.6	Közpénzügyi gazdálkodási kockázatok	I.	Kötelező	12	12+0	5	kollokvium	Kisgergely István
<b>2.</b>	<b>II. félév</b>			<b>84</b>	<b>44+40</b>	<b>31</b>		
2.1	Közpénzügyi szabályosság és etika	II.	Kötelező	14	14+0	5	kollokvium	Kisgergely István
2.2	Gyakorlat a közpénzügyi ellenőrzésben	II.	Kötelező	16	6+10	6	beszámoló	Dr. Bócz Sándor
2.3	Kincstári gazdálkodás	II.	Kötelező	14	14+0	5	kollokvium	Prof. Dr. Lentner Csaba
2.4	EU projektmenedzsment	II.	Kötelező	12	4+8	5	beszámoló	Dr. Pintér Tibor PhD
2.5	Állami vagyongazdálkodás	II.	Kötelező	14	0+14	5	kollokvium	Dr. habil Boros Anita PhD
2.6	Közüzemi vállalatok gazdálkodása és kockázatkezelése	II.	Kötelező	14	6+8	5	beszámoló	Dr. Hegedűs Szilárd PhD
	<b>ÖSSZESEN</b>			<b>154</b>	<b>94+60</b>	<b>60</b>		

**A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa.**



Nemzeti Közsolgálati Egyetem;  
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

**Felelős Kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert  
dékán

**Címe:**

1083 Budapest, Üllői út 82.

**Kiadói szerkesztő:**

Császár-Biró Anna

**Tördelőszerkesztő:**

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-151-0 (PDF)

