



NEMZETGAZDASÁGI  
MINISZTERIUM

# **ÁLLAMHÁZTARTÁSI BELSŐ KONTROLL STANDARDOK ÉS GYAKORLATI ÚTMUTATÓ**

**2017. szeptember**

## TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK	2
BEVEZETŐ	4
AZ ÚTMUTATÓBAN HASZNÁLT RÖVIDÍTÉSEK	8
MIÉRT FONTOS A BELSŐ KONTROLLRENDSZER KIALAKÍTÁSA?	10
TÍZ MEGFONTOLÁSRA ÉRDEMES SZEMPONT	35
A. ÁLLAMHÁZTARTÁSI BELSŐ KONTROLL STANDARDOK	37
B. GYAKORLATI ÚTMUTATÓ	61
I. KONTROLLKÖRNYEZET	61
1.1. A KONTROLLKÖRNYEZET ÉS ÖSSZETEVŐINEK BEMUTATÁSA	62
1.1.1. A VEZETÉS FILOZÓFIÁJA ÉS STÍLUSA	62
1.1.2. A CÉLOK KITŰZÉSE ÉS A TELJESÍTMÉNY ÉRTÉKELÉSE	64
1.1.2.1. A CÉLOK KITŰZÉSE	64
1.1.2.2. A TELJESÍTMÉNY MÉRÉSE ÉS ÉRTÉKELÉSE	67
1.1.2.3. AZ EGYÉNI TELJESÍTMÉNY MÉRÉSE	71
1.1.3. AZ INTEGRITÁS ÉS ETIKAI ÉRTÉKEK	72
1.1.4. ELKÖTELEZETTSÉG A SZAKÉRTELEM MELLETT	76
1.1.5. A TEVÉKENYSÉGHEZ ILLESZKEDŐ SZERVEZETI STRUKTÚRA	82
1.1.6. BELSŐ SZABÁLYZATOK KIALAKÍTÁSA, A FELELŐSSÉGI- ÉS FELADATKÖRÖK MEGHATÁROZÁSA	83
1.1.7. HATÉKONY SZERVEZET IRÁNYÍTÁS KIALAKÍTÁSA	90
1.1.8. A KOCKÁZATI TŰRÉSHATÁR MEGHATÁROZÁSA	92
1.2. A FELADATMEGOSZTÁS A SZERVEZETEN BELÜL – KI, MIÉRT FELELŐS A KONTROLLKÖRNYEZET KIALAKÍTÁSÁBAN	95
1.3. A FOLYAMATOK AZONOSÍTÁSÁNAK MÓDSZERTANA ÉS GYAKORLATA	98
1.3.1. A FOLYAMATOK FELTÉRKÉPEZÉSE ÉS LEÍRÁSA	98
1.3.2. FOLYAMATGAZDÁK SZEREPE	100
1.3.3. FOLYAMATTÉRKÉP	102
1.3.3.1. BIZONYOSSÁGI TÉRKÉP	104
1.3.4. FOLYAMATLEÍRÁS ELKÉSZÍTÉSE	105
1.3.5. A FOLYAMATÁBRA KÉSZÍTÉS TECHNIKÁJA	107
1.3.6. ELLENŐRZÉSI NYOMVONALAK ELKÉSZÍTÉSE	110
1.4. A SZERVEZETI INTEGRITÁST SÉRTŐ ESEMÉNYEK KEZELÉSE	113
II. INTEGRÁLT KOCKÁZATKEZELÉSI RENDSZER	116
2.1. AZ INTEGRÁLT KOCKÁZATKEZELÉSI RENDSZER KIALAKÍTÁSA	116
2.2. FELADATMEGOSZTÁS A SZERVEZETEN BELÜL – KI, MIÉRT FELELŐS A KOCKÁZATKEZELÉSI RENDSZER KIALAKÍTÁSÁBAN ÉS MŰKÖDTETÉSÉBEN	122
2.3. AZ INTEGRÁLT KOCKÁZATKEZELÉSI RENDSZER KIALAKÍTÁSA 100 FŐ ALATTI KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK ESETÉBEN	124
2.4. A KOCKÁZATKEZELÉS MÓDSZERTANA ÉS LÉPÉSEI	124
2.4.1. ALAPFOGALMAK	124
2.4.2. A KOCKÁZATI UNIVERZUM MEGHATÁROZÁSA	127
2.4.3. KOCKÁZATOK AZONOSÍTÁSA, A KOCKÁZATOK MEGFOGALMAZÁSA	128

2.4.4.	KOCKÁZATÉRTÉKELÉSI KRITÉRIUM MÁTRIX	133
2.4.5.	KOCKÁZATOK ÉRTÉKELÉSE	136
2.4.6.	KOCKÁZATI TÉRKÉP	139
2.4.7.	KOCKÁZATKEZELÉSI STRATÉGIÁK	140
2.4.8.	AZ INTEGRÁLT KOCKÁZATKEZELÉSI INTÉZKEDÉSI TERV	142
2.4.9.	A KOCKÁZATI KITETTSÉG NYOMON KÖVETÉSE	144
<b>III.</b>	<b>KONTROLLTEVÉKENYSÉGEK</b>	<b>146</b>
3.1.	ALAPFOGALMAK	146
3.2.	FELADATMEGOSZTÁS A SZERVEZETEN BELÜL – KI, MIÉRT FELELŐS A KONTROLLTEVÉKENYSÉGEK KIALAKÍTÁSÁBAN ÉS MŰKÖDTETÉSÉBEN	152
3.3.	A KONTROLLTEVÉKENYSÉGEK KIALAKÍTÁSÁNAK LÉPÉSEI, FOLYAMATA	153
3.3.1.	KONTROLLSTRATÉGIÁK ÉS MÓDSZEREK KIVÁLASZTÁSA	154
<b>IV.</b>	<b>INFORMÁCIÓ ÉS KOMMUNIKÁCIÓ</b>	<b>157</b>
<b>V.</b>	<b>NYOMON KÖVETÉSI RENDSZER (MONITORING)</b>	<b>166</b>
5.1.	A MONITORING RENDSZER KIALAKÍTÁSA ÉS MŰKÖDTETÉSE (BELSŐ KONTROLLRENDSZERRE VONATKOZÓAN)	167
5.1.1.	A MONITORING ALAPFELTÉTELEINEK BIZTOSÍTÁSA	168
5.1.2.	KONTROLLKOK FELTÉRKÉPEZÉSE ÉS RANGSOROLÁSA: MELY KULCSKONTROLLKOKRA FÓKUSZÁLJON A MONITORING?	169
5.1.3.	INFORMÁCIÓK KIVÁLASZTÁSA: MILYEN INFORMÁCIÓKAT HASZNÁLJON FEL AHHOZ, HOGY MEGFELELŐ MINŐSÉGŰ ÉS MENNYISÉGŰ INPUT ÁLLJON RENDELKEZÉSRE A BELSŐ KONTROLLRENDSZER ÉRTÉKELÉSÉHEZ?	169
5.1.4.	MONITORING TEVÉKENYSÉG TÍPUSOK KÖZÖTTI VÁLASZTÁS (FOLYAMATBA ÉPÍTETT MONITORING, EGYEDI ÉRTÉKELÉS)	169
5.1.5.	MELY SZERVEZETI SZINTEN TÖRTÉNIEN AZ ÉRTÉKELÉS?	172
5.2.	SZERVEZETI TELJESÍTMÉNY MONITORINGJA	173
5.3.	VISSZAJELZÉS A MONITORING EREDMÉNYEIRŐL – AZ EREDMÉNYEK KOMMUNIKÁLÁSA	175
5.4.	A BELSŐ ELLENŐRZÉS SZEREPE A MONITORINGBAN	175
<b>VI.</b>	<b>VEZETŐI NYILATKOZAT A BELSŐ KONTROLLRENDSZER MŰKÖDÉSÉRŐL</b>	<b>178</b>
6.1.	ÚTMUTATÓ A KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK BELSŐ KONTROLLRENDSZERÉRŐL ÉS BELSŐ ELLENŐRZÉSÉRŐL SZÓLÓ 370/2011. (XII. 31.) KORM. RENDELET 1. SZ. MELLÉKLETÉBEN SZEREPLŐ VEZETŐI NYILATKOZAT KITÖLTÉSÉHEZ	178
6.2.	ÖNELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK A NYILATKOZAT KITÖLTÉSÉHEZ	180
	<b>FELHASZNÁLT IRODALOM</b>	<b>187</b>

## BEVEZETŐ

*Kinek szól és mit tartalmaz  
ez az útmutató ?*

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 62. §-a alapján az államháztartásért felelős miniszter ellátja – az Állami Számvevőszék véleményének kikérésével – az államháztartás belső kontrollrendszerének – amely magában foglalja az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzést – a nemzetközi standardokkal összhangban lévő fejlesztésével, szabályozásával, koordinációjával és harmonizációjával kapcsolatos feladatokat, megalkotja az ezekhez kapcsolódó jogszabályokat, módszertani útmutatókat, valamint ellátja a szakmai egyeztető fórumok működtetésével és kötelező továbbképzések szervezésével kapcsolatos feladatokat. Az Áht. 69. § (2) bekezdése értelmében a belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért **a költségvetési szerv vezetője felelős az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók figyelembevételével.**

Jelen útmutató lefekteti a Magyarországi Államháztartási Belső Kontroll Standardokat, valamint gyakorlati útmutatóul szolgál a **költségvetési szervek vezetői** és a munkatársaik számára a belső kontrollrendszer megfelelő kialakításában és működtetésében. Az útmutató elkészítésének kettős célja volt, egyfelől rendszerbe foglalni a belső kontrollrendszerrel kapcsolatos kötelezettségeket, elvárásokat; másfelől gyakorlati segítséget nyújtani az egyes kontrollelemek kialakításában. Fontos kiemelni, hogy **a belső kontrollrendszer** túlmutat a pénzügyi-gazdálkodási kérdéskörön, tehát **vonatkozik a szervezet minden egyes tevékenységére.** Ezt szem előtt tartva jelen útmutató egyfajta segédletként, rendszerbe foglalja mindazon jogszabályi előírásokat, szakmai ajánlásokat és jó gyakorlatokat, amelyeket egy költségvetési szerv vezetőjének figyelembe kell vennie.

Jelen útmutató az államháztartásért felelős miniszter által a belső kontrollrendszerek kialakítása és működtetése vonatkozásában a korábbi években kiadott **négy útmutatót rendezi egy útmutatóba**, frissített, bővített tartalommal. A Belső Kontroll Kézikönyvet (2010), az Útmutatót a költségvetési szervek monitoring rendszeréhez (2011), a Magyarországi Államháztartási Belső Kontroll Standardokról szóló útmutatót (2012), valamint a Vezetői nyilatkozat útmutatót (2013) váltja fel a belső kontrollrendszer kialakítását, fejlesztését és önértékelését támogató egységes útmutató. Meg kell említenünk, hogy jelen útmutató a belügyminiszter és a nemzetgazdasági miniszter által 2016 novemberében közzétett **Módszertani útmutatók a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez**<sup>1</sup> c. útmutatókkal összhangban készült.

Az útmutató első részében a belső kontrollrendszerre vonatkozó alapelvek találhatóak, ezt követik a gyakorlati útmutatások és a módszertani leírások. Helyenként talán tankönyvi részletességgel tartalmaz ismereteket, de ezt jó okkal teszi; tekintettel arra, hogy az útmutató célközönsége eltérő mélységű ismeretekkel rendelkezik a belső kontrollrendszer vonatkozásában, ezért szükséges annak részletesebb kifejtése. Magyar nyelvű szakirodalom – ahogy az útmutató végén található irodalomjegyzékből is látható – korlátozottan áll

<sup>1</sup><http://korrupciomegelozes.kormany.hu/modszertani-utmutatok-a-belső-kontrollrendszer-es-az-integritasiranyitasi-rendszer-fejlesztesehez>

rendelkezésre, így az útmutató révén a kontrollrendszerben járatanabb felhasználók is megszerezhetik a szükséges háttérismeretet, a jártasabbak pedig feleleveníthetik ismereteiket.

Az útmutató a nemzetközileg elismert standardok figyelembe vételével, azoknak megfelelően határozza meg a hazai államháztartási belső kontroll standardokat, adaptálva azokat a hazai közigazgatási környezetre. A standardok alkalmazása körvonalazza a költségvetési szervek vezetői, szakemberei számára, hogy szervezetük belső kontrollrendszerének kialakításához milyen alapelveket vegyenek figyelembe.

**A belső kontrollrendszer** – a nemzetközi gyakorlattal összhangban, az **INTOSAI** (International Organization of Supreme Audit Institutions), a **COSO** (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), a **COBIT** (The Control Objectives for Information and related Technology) stb. ajánlásaira alapozva – magában foglalja a korszerű szervezetirányítási, menedzselési elemeket is, amelyek nagyobb részével a költségvetési szervek vezetői eddig is tisztában voltak, és napi tevékenységükben alkalmazták azokat.

A gyakorlati megvalósítás részletei szervezetenként változhatnak, ezért a belső kontrollrendszer kialakításánál figyelembe kell venni az adott szervezetre vonatkozó jogszabályokat (pl. vannak jogszabályi előírások, amelyeknek a hatálya a központi költségvetés meghatározott körére terjed ki), a szervezet tevékenységi körét, méretét, a gazdálkodás volumenét. Ugyanakkor szeretnénk megjegyezni, hogy ha egy szervezet nem is tartozik egy adott jogszabályi előírás hatálya alá, saját magára nézve akkor is irányadónak tekintheti a szabályozást és alkalmazhatja azt (pl. integritás tanácsadó kinevezése jó gyakorlatnak tekinthető bármely szervezetben).

A rendszer egyes elemein belül a kontrollok mennyiségének, minőségének és szigorúságának meghatározása a költségvetési szerv vezetőjének joga és felelőssége. A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban: Bkr.) 3. §-a csak a belső kontrollrendszer egyes elemeinek kötelező alkalmazását írja elő, az államháztartásért felelős miniszter által közzétett jelen standardok, illetve a gyakorlati útmutatók azok kifejtését tartalmazzák, és javaslatokat tesznek a megvalósításukra.

A belső kontrollrendszer nem egy statikus, kőbe vésett rendszer, hiszen annak dinamikusan kell követnie a költségvetési szerv céljaiban, feladataiban bekövetkező változásokat oly módon, hogy a szükséges kontrollok beépítése alkalmas legyen az új, módosult feladatok követésére, de ne váljon túlszabályozottá, a folyamatokat indokolatlanul lelassítóvá, és/vagy túlságosan költségessé. A kontrollok lényege, hogy nem egyszeri ellenőrzési tevékenységet jelentenek, hanem különböző folyamatokba épített kontrollpontok vagy szervezeti szintű kontrollok (pl. minőségbiztosítás, kockázatelemzés, ösztönző rendszer, etikai kódex stb.) alkalmazását.

Az INTOSAI ellenőrzési standardjai szerint: *„Minden szervezet kötelessége, hogy erőforrásai védelme érdekében megfelelő kontrollrendszert alakítson ki. A szervezet kötelessége az is, hogy biztosítsa a kontrollok jelenlétét és megfelelő működését annak érdekében, hogy a szervezet megfeleljen a törvényben meghatározott feladatkörének és a reá vonatkozó szabályozásoknak, valamint, hogy a döntéshozatali folyamatban érvényesüljön a feddhetetlenség és a korrektség.”*

A közszférára vonatkozó INTOSAI belső kontroll standardok alapján: *„A belső kontroll egy dinamikus, összetett folyamat, amely folyamatosan alkalmazkodik a szervezetet érő változásokhoz. A vezetésnek és a dolgozók minden szintjének részt kell vennie ebben a folya-*

matban, hogy a kockázatokat meghatározzák, és ésszerű biztosítékot nyújtsanak a szervezet küldetésének teljesítéséhez, és kitűzött céljai eléréséhez.”



Az **Áht.** tartalmazza a hazai költségvetési intézmények vonatkozásában az államháztartási kontrollok, illetve azon belül a belső kontrollrendszer fogalmát:

**61. § (1)** Az **államháztartási kontrollok** célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítása.

**69. § (1)** A **belső kontrollrendszer** a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy megvalósuljanak a következő célok:

- a) a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtják végre,
- b) az elszámolási kötelezettségeket teljesítik, és
- c) megvédik az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használattól.

(2) A belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője felelős az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók figyelembevételével.

Az **Áht.** hivatkozott előírásaival összhangban a **Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény** (továbbiakban: **Mötv.**)

**119. § (3)** A jegyző köteles – a jogszabályok alapján meghatározott – belső kontrollrendszert működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.

(4) 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.

**Fontos hangsúlyozni, hogy ez az útmutató nem egy kötelezően elkészítendő belső szabályzat, hanem egy felhasználói kézikönyv, amely segítséget nyújt a belső kontrollrendszer „összeszerelésében”.** A benne foglaltak a költségvetési szerv vezetőjét támogatják abban, hogy a jogszabályi előírásoknak megfelelő belső kontrollrendszert ki tudja alakítani, illetve a lehető leghatékonyabban tudja azt működtetni.

Felmerül a kérdés, hogy kit is kell a költségvetési szerv vezetője alatt érteni? Néhány esetben ez nem egyértelmű, ezért a Bkr. meghatározza, hogy **a belső kontrollrendszerért való felelősség vonatkozásában egyes szervezeteknél kit kell érteni a költségvetési szerv vezetője alatt**, tehát ki felelős a belső kontrollrendszer megfelelő kialakításáért és működtetéséért.

#### **A költségvetési szerv vezetője:**

- központi költségvetési szerv esetén a központi költségvetési szerv első számú vezetője;
- minisztérium esetén a miniszter vagy a miniszter döntése alapján a közigazgatási államtitkár;
- kormányhivatalok esetén a kormány megbízott;
- helyi önkormányzat esetén a jegyző, főjegyző;
- társult képviselő-testület esetén a társulási megállapodásban meghatározott önkormányzat jegyzője;
- térségi fejlesztési tanács esetén a térségi fejlesztési tanács munkaszervezetének vezetője;

- helyi önkormányzati költségvetési szerv és nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv esetén annak első számú vezetője.

**Kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek esetében a költségvetési szerv vezetője:**

- az alapítvány, közalapítvány kezelője, illetve kezelő szervének (szervezetének) elnöke, továbbá – ha az alapítvány kezelő szerve (szervezete) elkülönült jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagy állami szerv – a kezelő szerv (szervezet) egyszemélyi felelős vezetője;
- a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap vezérigazgatója;
- a Magyar Kármentő Alap Kármentő Bizottságának elnöke;
- egyéb jogi személy esetén a vezető tisztségviselő vagy a vezető tisztségviselőkből álló testület vezetője.

**Felsőoktatási intézmények esetében** a költségvetési szerv első számú felelős vezetője a rektor, azonban a Bkr. szerint a költségvetési szerv vezetőjére vonatkozó rendelkezéseket a kancellár tekintetében kell alkalmazni.

Kiemelendő, hogy a belső kontrollrendszer megfelelő kialakítása a költségvetési szerv vezetőjének feladatkörébe tartozik, annak létrehozása, működtetése semmiképp sem delegálható a belső ellenőrzésre.

Az útmutató B.VI. fejezete segítséget kíván nyújtani abban, hogy a költségvetési szervek vezetői fel tudják mérni az általuk irányított szervezet belső kontrollrendszerének kialakítottságát és értékelni tudják annak működését, amely elengedhetetlen feltétele a vezetői elszámoltathatósági nyilatkozat (Bkr. 1. számú melléklet) megalapozásának.

Az útmutató végén összegyűjtöttük a felhasznált irodalmat, amely ajánlott szakirodalom jegyzékként is szolgál a téma iránt mélyebben érdeklődők számára.

Az útmutató az alábbi honlapon kerül közzétételre:

<http://allamhaztartas.kormany.hu/belso-kontroll-szakmai-anyagok>

Az útmutatóval kapcsolatos észrevételeket és javaslatokat a következő címre kérjük küldeni:

Nemzetgazdasági Minisztérium  
Államháztartási Szabályozási Főosztály  
Államháztartási Belső Kontrollok Osztály  
1051 Budapest, József nádor tér 2-4.  
E-mail: [aszf@ngm.gov.hu](mailto:aszf@ngm.gov.hu)  
<http://allamhaztartas.kormany.hu/>

**Az útmutatóban használt rövidítések**

Áhsz.	4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről
Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
Áttv.	2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről
Ávr.	368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
Bkr.	370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
BSC	Balanced Scorecard
Btk.	2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
CCM	Continuous Control Monitoring
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
COBIT	The Control Objectives for Information and related Technology
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete (UN; United Nations)
Hjt.	2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról
Hszt.	2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
IIA	The Institute of Internal Auditors (Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete)
Infotv.	2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
Intr.	50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről
KCI	Key Control Indicators
KEI	Key Exposure Indicators
KKM	Kockázatértékelési Kritérium Mátrix
KPI	Key Performance Indicators
KRI	Key Risk Indicators
KTK	Közigazgatási Továbbképzési Kollégium
Kttv.	2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
Kjt.	1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról
Kbt.	2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
MKK	Magyar Kormánytisztviselői Kar
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
Mvt.	1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről
NKE	Nemzeti Közszolgálati Egyetem
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet)
Pkbtv.	A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény
Szabálysértési törvény	2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
Számv. tv.	2000. évi C. törvény a számvitelről
SzMSz	Szervezeti és Működési Szabályzat
Stratr.	38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról
VIR	Vezetői Információs Rendszer
2013. évi L. tv.	2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról
234/2011. Korm. rendelet	234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról



273/2012. Korm. rendelet	273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről
10/2013. Korm. rendelet	10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékelésről
272/2014. Korm. rendelet	272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

## MIÉRT FONTOS A BELSŐ KONTROLLRENDSZER KIALAKÍTÁSA?

*Milyen hozzáadott értéket jelent a szervezet számára?*

Fontos annak megértése, hogy a megfelelő belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése mennyire elengedhetetlen alapelem, melynek kapcsán érdemes a szervezeti kereteken, sőt az államháztartási kontrollok rendszerén is túlmutatóan megvizsgálni és megérteni a modern közigazgatással szemben támasztott követelményeket, az ezzel kapcsolatos nemzetközi szakmai trendeket.

### 1. A jó kormányzás

A „jó kormányzás” (good governance) fogalmát a nyolcvanas évek végétől elsősorban a Világbank kezdte el használni azzal kapcsolatban, ahogy egy kormány az adott ország gazdasági és szociális erőforrásait kezeli. A jó kormányzás kifejezés a közügyek megkülönböztetés nélküli és átlátható intézésére és a köztulajdonnal való gazdálkodására utal<sup>2</sup>.

Az ENSZ és más nemzetközi szervezetek meghatározásai alapján a „jó kormányzás” az állam olyan működési módja, amelyet konszenzuskeresés, részvételre ösztönzés, esélyegyenlőség, átláthatóság, elszámoltathatóság, eredményesség, hatékonyság, valamint a jogállamiság tisztelete jellemez.

A „jó kormányzás” koncepciója értelmében, ha javítani akarunk a kormányzás minőségén, nem elegendő a kormányzat intézményeire, a jogszabályokra, összpontosítani, hanem kiemelt figyelmet kell fordítani – más alapelvek között – az átláthatóságra, a számon kérhetőség biztosítására és az érdekeltek döntésekbe való bevonására.

#### A jó kormányzás kritériumai a Világbank szerint:

- nyilvánosság és elszámoltathatóság;
- politikai stabilitás és erőszakmentesség,
- hatékonyság;
- minőségi szabályozás;
- jogállamiság;
- korrupció kizorítása.

#### Az OECD jó kormányzási alapelvei:

- a jogállamiság tisztelete;
- nyíltság, átláthatóság, elszámoltathatóság a demokratikus intézmények irányában;
- korrekt és egyenlő bánásmód az állampolgárokkal, ideértve a beleszólás és részvétel rendszerét;

---

<sup>2</sup> Calame, 2003

- hatékonyság, hatékony szolgálat;
- világos, átlátható és alkalmazható törvények és szabályozók;
- konzisztencia és koherencia a politikaformálásban;
- az etikai magatartásra vonatkozó magas elvárások.

**A 2001. évi, európai kormányzásról szóló fehér könyvében az Európai Bizottság szintén meghatározta a jó kormányzás öt alapelvét:**

- **nyitottság** – átlátható tevékenység, hozzáférhető és mindenki számára érthető információk közzététele;
- **részvétel** – minél szélesebb részvétel biztosítása a jogalkotástól a végrehajtásig;
- **elszámoltathatóság** – felelősségi körök pontos és világos meghatározása;
- **hatékonyság** – hatékony munkavégzés, döntéshozás a lehető legalacsonyabb szakértői szinten;
- **összhang** – az irányelveknek és a megtett intézkedéseknek összhangban kell állniuk és könnyen érthetőnek kell lenniük.

A fenti öt alapelv alkalmazásával kapcsolatban az Európai Bizottság felhívja a figyelmet az **arányosság és a szubszidiaritás elvének** szem előtt tartására is.

Az **Európai Unió Költségvetési Főigazgatósága** által működtetett **Államháztartási Belső Kontroll Munkacsoport**<sup>3</sup> 2015 novemberében kiadott egy állásfoglalást<sup>4</sup> (**position paper**), amely összefoglalja az államháztartási kontrollrendszerekre vonatkozó legfőbb alapelveket:

**Az államháztartási kontrollok:**

- célja a jó kormányzás támogatása a köz érdekében;
- teljesítmény-orientált;
- a COSO és INTOSAI standardokon alapszik;
- alapköve az „elszámoltathatósági háromszög”: hatáskör, felelősség, elszámoltathatóság;
- a [Három védelmi vonal \(The Three Lines of Defense Model\)](#) mentén van kialakítva;
- kötelező eleme a független belső ellenőrzési funkció;
- tartalmazza a központi harmonizációs funkciót, amely biztosítja, hogy az itt felsorolt alapelvek beépítésre és alkalmazásra kerüljenek;
- dinamikus koncepció, ezért folyamatos fejlesztést igényel.

Jól látható, hogy a különböző nemzetközi szervezetek a „jó kormányzás” kritériumait lényegében megegyező módon azonosították, amely bár elsősorban kormányzati szinten értelmezendő, ugyanakkor szervezeti vetülettel is rendelkezik. Levonható az a következtetés, hogy a jó kormányzás nem valósulhat meg anélkül, hogy a közigazgatás minden intézménye ne működne ezeknek az alapelveknek megfelelően.

## **2. A felelős szervezetirányítás**

A felelős szervezetirányítási elvek és ajánlások eredendően a magánszférában alakultak ki. A felelős szervezetirányítási elvek a vállalatirányítási pozíciók felelősségének minél szigorúbb szétválasztásával, a belső kontrollrendszerrel, és ezen belül főképp a kockázatkezelés és a belső

<sup>3</sup>Public Internal Control Working Group: [http://ec.europa.eu/budget/pic/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/pic/index_en.cfm)

<sup>4</sup><http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2015/CD02PrinciplesofPIC-PositionPaper.pdf>

ellenőrzés, mint kiemelt szervezetrányítási eszközök szerepével foglalkoznak. Az ajánlások értelmében a belső kontrollok és a kockázatkezelés a szervezeti kultúrába ágyazódva, a megfelelő irányítási folyamatok és eljárások megvalósításán keresztül képezik a belső kontrollrendszer (internal control system) részét.

A belső ellenőrzés (internal audit), a szervezetrányítás fontos pillére, amely működése során független és objektív visszajelzést nyújt a szervezetrányítás számára, a vezetők felelősségi körébe tartozó belső kontrollok és a kockázatkezelés működésének megfelelőségéről.

#### A felelős szervezetrányítás:

- jelentősen növeli a szervezet átláthatóságát;
- megalapozottabb vezetői döntéseket eredményez;
- hozzájárul a szervezet integritásának megteremtéséhez;
- csökkenti a visszaélések számát;
- elősegíti a célok elérését;
- javítja a hatékonyságot;
- támogatja a számonkérhetőség megvalósulását;
- a közsférában eredményesen növeli az adott szervezet iránti társadalmi bizalmat.

### 3. A szervezetrányítás három védelmi vonala

A Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete (IIA - The Institute of Internal Auditors – [www.theiia.org](http://www.theiia.org)) 2013-ban alkotta meg a szervezetrányítás három védelmi vonalának modelljét, amely a már ismert belső és külső kontrolelemeket rendszerezi és helyezi új megvilágításba.

Az alábbi képen látható a Három védelmi vonal modellje. A három pillér közötti különbséget elsősorban a végrehajtástól viszonyított „távolság” vagy úgy is fogalmazhatnák, hogy „függetlenség” mértéke jelenti.



A közigazgatás sajátossága, és egyben az egyik legfontosabb megkülönböztető jegye a versenyszférával szemben, hogy a tulajdonos és a menedzsment nem különül el. Hiszen a versenyszférában a tulajdonosok például az Igazgatótanácson keresztül irányítják a szervezetet, melynek tevékenységét a felügyelő bizottság és sok esetben audit bizottság is felügyeli. A közszférában ez a plusz elem, amely többek között a belső ellenőrzés függetlenségét is erősíti, csak hiányosan van jelen. Hiányzik a központi költségvetés területén, ugyanakkor megtalálható a helyi önkormányzatok esetében, ahol a polgármester, jegyző és képviselő testület elkülönül, illetve megtalálható az állami tulajdonú vállalatok esetében is.

A belső kontrollrendszer lényege úgy fogalmazható meg, hogy az a szervezetrányítás elválaszthatatlan eszközeként, magában foglalja mindazon szabályokat, eljárásokat, gyakorlati módszereket és szervezeti struktúrákat, amelyeket arra a célra terveztek, hogy segítséget nyújtson a vezetésnek céljai eléréséhez, megelőzze, vagy feltárja és korigálja a célok elérését akadályozó eseményeket. A belső kontrollrendszer hozzájárul ahhoz, hogy a szervezet a tevékenységét szabályosan és hatékonyan folytassa, biztosítva a vezetés politikájának érvényesülését, a vagyon védelmét, a nyilvántartások és beszámolók teljességét és pontosságát, és mindezekről pontos, időbeni információkat nyújtson a vezetés számára.

Fontos kiemelni, hogy a belső kontrollrendszer hatóköre túlnő a pénzügyi elszámolásokkal kapcsolatos ügyeken, a szervezet pénzügyi- és számviteli egységeinek munkáján, hiszen az egész szervezetet átszövi. Természetesen a pénzügyi kontrolloknak kiemelt jelentősége van, mert a közpénzek teszik lehetővé a célok teljesítését. Ugyanakkor egy szervezetet nemcsak pénzügyi szempontból kell irányítani, hanem összességében, funkciója, illetve feladatai teljesítése szempontjából is. Tehát a belső kontrollrendszernek **ki kell terjednie a szervezet teljes egészére**, és a szervezetben folytatott minden tevékenységre.

#### 4. A COSO keretrendszer

A belső kontrollrendszer meghatározása és leírása többféleképpen is történhet. A szakirodalom, illetve a különböző nemzetközi szervezetek többféle megközelítést alkalmaznak. A megközelítéstől függetlenül bizonyos elemek mindegyiknél megtalálhatóak. A nemzetközi gyakorlatban a különféle modellek, leírások közül a COSO keretrendszer terjedt el leginkább, ez alkalmazható referenciaként, de megemlíthető az INTOSAI GOV 9100 standard is, amely szintén a COSO keretrendszer 5 fő elemét használja kiindulási alapként. Az INTOSAI XVII. Kongresszusa már 2001-ben is egyetértett abban, hogy a közszféra belső kontrollrendszerre vonatkozó standardjainak a COSO belső kontrollokra kialakított egységes koncepcióján kell alapulnia.

A COSO modell alapelvei általánosan megfogalmazottak, így különböző típusú és méretű szervezetek irányításához is megfeleltethetőek, valamint teljes mértékben érvényesíthetőek a közigazgatásban is.

A COSO célja az volt, hogy a belső kontrollokkal kapcsolatos koncepciókat, definíciókat és módszereket, valamint az ezzel kapcsolatos vezetői feladatokat és kötelezettségeket egységes rendszerbe foglalja.

A COSO által kiadott dokumentum volt az első ajánlás, amely **a belső kontrollt folyamatok rendszereként definiálta**, amelyet egy szervezet menedzsmentje és munkatársai alakítanak ki

oly módon, hogy észszerű biztosítékot nyújtson a célok elérésében az alábbi kategóriák területén:

- a működés eredményessége és hatékonysága;
- a pénzügyi jelentések megbízhatósága; és
- megfelelés az alkalmazott törvényeknek és előírásoknak.

A COSO által definiált belső kontroll keretrendszer 5 eleme (kontrollkörnyezet, kockázatkezelés, kontrolltevékenységek, információ és kommunikáció, monitoring) **nem egymást követő tevékenységek sorozata, hanem egymást kiegészítő, egymással szoros kölcsönhatásban álló mechanizmusok halmaza.**

## **5. A COSO III keretrendszerben meghatározott 17 alapelv és a felelős szervezetirányítás összefüggései**

Ebben a fejezetben arra szeretnénk rávilágítani, hogy a COSO III<sup>5</sup> és a Három védelmi vonal modellje hogyan függ össze egymással, az abban foglaltak milyen módon értelmezhetőek, és valósíthatóak meg a gyakorlatban, amelyhez a Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete által kiadott útmutatót<sup>6</sup> vesszük alapul, részletesen bemutatva és értelmezve ezen összefüggéseket.

---

<sup>5</sup> A COSO modell legutóbbi frissített változata 2013 májusában került közzétételre.

<sup>6</sup> Leveraging COSO across the three lines of defense by The Institute of Internal Auditors, 2015

## Kontrollkörnyezet

### 1. Elkötelezettség az integritás és etikai értékek mellett

<i>Első védelmi vonal</i>	<i>Második védelmi vonal</i>	<i>Harmadik védelmi vonal</i>	<i>Vezető testület/Költségvetési szerv vezetője</i>
<i>Mindhárom védelmi vonal szereplőitől elvárható, hogy tevékenységük során elkötelezettséget mutassanak az integritás és az etikai értékek mellett.</i>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- A vezetőknek jó példával kell elől járniuk, összhangban a szervezet értékeivel.</li> <li>- Olyan célkitűzések meghatározása, amely összhangban van a szervezet által meghatározott etikai értékekkel.</li> <li>- Az egyéni teljesítményértékelések oly módon történő kialakítása, amely biztosítja annak értékelését, hogy a munkatársak az elvártaknak megfelelően viselkednek.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Az etikai értékek megsértésének jelzésére és kivizsgálására vonatkozó eljárás kialakítása és működtetése.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A szervezet etikus magatartásának felmérése, beleértve az arra vonatkozó stratégia, kommunikáció és egyéb intézkedések hatékonyságát és eredményességét.</li> <li>- Annak felmérése, hogy a szervezet célkitűzései összhangban vannak-e a szervezet etikai értékeivel.</li> <li>- Bizonyosság nyújtása, hogy a kívánt etikai környezet kialakítása érdekében tett intézkedések eredményesek.</li> <li>- Tanácsadó tevékenység keretében segíti a szervezetet az etikus környezet kialakításában.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Folyamatosan figyelemmel kíséri a szervezet etikai környezetét és az annak elérését célzó intézkedéseket.</li> <li>- Felelős a megfelelő kontrollkörnyezet kialakításáért, ennek keretében a példamutatásért, az etikai értékek következetes kommunikációjáért és betartásának megköveteléséért.</li> </ul>

### 2. Teljes körű felelősségvállalás

Ez az alapelv a magánszektorban az Igazgatótanácsnak a menedzsmenttől való függetlenségét hangsúlyozza, illetve meghatározza az Igazgatótanácsnak a belső kontrollrendszerek kialakítására és működtetésére vonatkozó általános felelősségét. Magyarországon a központi költségvetésben ez a két funkció nem különül el egymástól, ezért ez a felelősség a költségvetési szerv vezetőjét terheli<sup>7</sup>. A helyi önkormányzatok esetében viszont értelmezhető, tekintettel arra, hogy a vezető testület a képviselő testület, és a jegyző a költségvetési szerv vezetője (menedzsment/vezetés), illetve azon kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezeteknél, ahol fellelhető az effajta elkülönítés.

<sup>7</sup> IIA definíció: **Vezető testület (Board)** – A szervezet vezetésével és tevékenységének felügyeletével megbízott legmagasabb szintű irányító testület; jellemzően egy igazgatókból álló független csoport (pl. igazgatótanács, felügyelő bizottság, kuratórium). Ha nincs ilyen csoport, akkor a „vezető testület” a társaság vezetője. A „testület” lehet olyan ellenőrző bizottság is, amelyre az irányító testület bizonyos funkciókat ruházott át.

<b>Első védelmi vonal</b>	<b>Második védelmi vonal</b>	<b>Harmadik védelmi vonal</b>	<b>Vezető testület/Költségvetési szerv vezetője</b>
<p>- Beszámolók készítése a vezető testület/költségvetési szerv vezetője részére a belső kontrollrendszerek kialakításáról és megfelelőségéről (pl. Bkr. 1. számú mellékletének alátámasztása).</p>	<p>- A szervezetben átfogóan kialakított olyan tevékenységek (pl. kockázatmenedzsment, nyomon követés, minőségbiztosítás stb.), amelyeket a vezetés azért alakít ki, hogy támogassa a belső kontrollrendszer működését, illetve visszajelzéseket küldjön annak működéséről a vezető testület/költségvetési szerv vezetője részére.</p>	<p>- Bizonyosság nyújtása a belső kontrollrendszer megfelelőségéről, értékelve, hogy az egyes kontroll elemek megfelelően és hatékonyan vannak-e kialakítva (szabályozva), valamint azokat a szabályzatoknak megfelelően működtetik-e.</p> <p>- Javaslatok tétele a vezető testület részére az ehhez az alapelvhez kapcsolódó témák megtárgyalására.</p>	<p>- Felelős azért, hogy hozzáértő tagokkal rendelkezzen, akik függetlenek a vezetéstől és tárgyilagosan tudnak mérlegelni és döntéseket hozni.</p> <p>- Felelős a belső kontrollrendszer kialakításáért, működtetéséért és folyamatos fejlesztéséért.</p> <p>- Rendszeresen kapcsolatba lép a belső ellenőrzéssel, illetve a második védelmi vonal szereplőivel vagy azok vezetéstől független együttműködő partnereivel.</p>

### 3. Szervezeti keretek, hatás- és felelősségi körök, beszámolási útvonalak kialakítása

<b>Első védelmi vonal</b>	<b>Második védelmi vonal</b>	<b>Harmadik védelmi vonal</b>	<b>Vezető testület/Költségvetési szerv vezetője</b>
<p>- A célok elérését szolgáló beszámolási útvonalak, továbbá megfelelő hatás- és felelősségi körök kialakítása és működtetése.</p> <p>- A vezető testület ellátása a számára szükséges információkkal.</p>	<p>- Együttműködés a vezetéssel a célok elérése érdekében az operatív működés támogatása révén.</p>	<p>- Bizonyosság nyújtása a szervezeti struktúrák, a beszámolási útvonalak, és a hatás- és felelősségi körök megfelelőségéről és hatékonyságáról, összhangban a szervezeti célkitűzésekkel.</p> <p>- Kialakítja a saját eljárásait az Alapszabálynak (Internal Audit Charter) megfelelően, beleértve a megfelelő beszámolási útvonalat és felhatalmazást is.</p> <p>- Rendszeresen beszámol a vezető testület/költségvetési szerv vezetője részére a függetlensége és tárgyilagossága sértetlenségéről, illetve amennyiben az sérül, erről haladéktalanul tájékoztatja a vezető testületet/költségvetési szerv vezetőjét.</p>	<p>- Jóváhagyja a szervezeti célkitűzéseket és felügyeli a szervezeti struktúrák, a hatás- és felelősségi köröknek valamint a beszámolási útvonalaknak a célokkal összhangban történő működtetését és fejlesztését.</p> <p>- Kialakítja a feladatainak ellátásához szükséges saját eljárásait és a bizottságait, beleértve az audit bizottságot.</p> <p>- Az audit bizottság jóváhagyja az kockázatkezelési eljárásokat és kontrollfunkciókat, ideértve a belső ellenőrzési tevékenységet is.</p>



#### 4. Elkötelezettség a kompetenciák mellett

<b>Első védelmi vonal</b>	<b>Második védelmi vonal</b>	<b>Harmadik védelmi vonal</b>	<b>Vezető testület/Költségvetési szerv vezetője</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Megfelelő kompetenciákkal rendelkező munkatársak kiválasztása, fejlesztése és megtartása a célok elérése érdekében.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Megfelelő kompetenciákkal rendelkező munkatársak kiválasztása, fejlesztése és megtartása a célok elérése érdekében.</li> <li>- Biztosítja a munkatársak és a tevékenységek megfelelő összhangját a vezetéssel.</li> <li>- Ez megvalósulhat pl. rotációval a különböző menedzsment funkciók között.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Megfelelő kompetenciákkal rendelkező munkatársak kiválasztása, fejlesztése és megtartása a célok elérése érdekében.</li> <li>- Értékeli és bizonyosságot nyújt arról, hogy a belső szabályzatok és eljárások hatékonyak, különösen az alábbiakkal kapcsolatban: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Humánerőforrás menedzsmenttel kapcsolatos szabályzatok</li> <li>o Kiválasztási eljárás gyakorlata</li> <li>o Képzési tervek</li> <li>o Teljesítmény-menedzsment</li> <li>o Munkatársaknak nyújtott támogatások rendszere</li> <li>o Karriertervezés</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Felügyeli azt, hogy a vezetők elkötelezettek-e a megfelelő kompetenciákkal rendelkező munkatársak kiválasztására, fejlesztésére és megtartására a célok elérése érdekében.</li> <li>- Biztosítja azt, hogy rendelkezik a feladatai ellátásához szükséges kompetenciákkal.</li> <li>- Biztosítja azt, hogy az ösztönző- és támogatási rendszer összhangban van a meghatározott kockázati tűréshatárral és a szervezet hosszú távú célkitűzéseivel.</li> </ul>

#### 5. Az elszámoltathatóság gyakorlati érvényesítése

<b>Első védelmi vonal</b>	<b>Második védelmi vonal</b>	<b>Harmadik védelmi vonal</b>	<b>Vezető testület/Költségvetési szerv vezetője</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minden munkatárs elszámoltatható legyen a célok eléréséért a saját felelősségi területén. Ideértve a célkitűzések megismertetését, a teljesítmény-értékelési rendszer működtetését, illetve minden olyan intézkedést, amelyek támogatják a munkatársak elszámoltathatóságát.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A második védelmi vonal munkatársai folyamatosan figyelemmel kísérik és beszámolnak a releváns belső kontrollok működéséről, eredményéről.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bizonyosság nyújtása a releváns belső kontrollok működéséről.</li> <li>- Javaslatok tétele az elszámoltathatóság erősítése érdekében, hangsúlyozva, hogy a belső ellenőrzésnek nincs, és nem is lehet felelőssége a döntéshozatalban.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Felügyeli, hogy a vezetés biztosítja-e a munkatársak elszámoltathatóságát.</li> <li>- Biztosítja, hogy az ösztönző- és támogatási rendszer összhangban legyen a meghatározott kockázati tűréshatárral és a szervezet hosszú távú célkitűzéseivel.</li> </ul>

## Kockázatkezelési rendszer

### 6. Megfelelő célkitűzések meghatározása

Minden munkatársnak meg kell ismernie és meg kell értenie a szervezet átfogó stratégiáját és célkitűzéseit.

<i><b>Első védelmi vonal</b></i>	<i><b>Második védelmi vonal</b></i>	<i><b>Harmadik védelmi vonal</b></i>	<i><b>Vezető testület/Költségvetési szerv vezetője</b></i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- A célkitűzések meghatározása kulcsfontosságú eleme a szervezet irányításának a stratégiai tervezés részeként.</li> <li>- A vezető testület/költségvetési szerv vezetője felügyeletével szervezeti szintű célkitűzések meghatározása, összhangban a szervezeti küldetéssel és stratégiával.</li> <li>- A célkitűzések megfelelő részletességgel történő meghatározása annak érdekében, hogy a megvalósítás kockázatai beazonosíthatóak legyenek.</li> <li>- A kockázati tűréshatár megfelelő alkalmazása.</li> <li>- A szervezeti szintű célok alábontása további részcélokra a szervezet minden szintjén.</li> <li>- A célkitűzéseknek minden esetben konkrétan, mérhetőnek, megvalósíthatónak (elérhetőnek), relevánsnak és időhöz kötöttnek (határidő) kell lenniük.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nem felel a szervezeti egység szintű célkitűzések meghatározásáért, de közreműködhet azok kialakításában, végrehajtásában, a megvalósítás nyomon követésében és a végrehajtásról történő beszámolásban pl. megfelelőségi ellenőrzés (compliance) vagy minőségbiztosítás keretében.</li> <li>- Annak a felmérése, hogy megfelelő kockázattűrési határokat vesznek-e figyelembe.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Annak igazolása, hogy a célkitűzéseket meghatározták, azok konkrétak, mérhetőek vagy megfigyelhetőek, megvalósíthatók (elérhetőek), relevánsak és időhöz kötöttek.</li> <li>- Szervezeti szintű felülvizsgálata a célkitűzés meghatározás folyamatának – ez önálló ellenőrzési megbízás keretében is elvégezhető.</li> <li>- Vizsgálhatja egyes konkrét célkitűzések és részcélok meghatározását önállóan vagy egy adott szakterületet érintő egyéb belső ellenőrzési vizsgálat során.</li> <li>- <b>Nem vehet részt a célkitűzések meghatározásában</b> (kivéve a saját tevékenységének fejlesztésére vonatkozókat).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Felügyeli a szervezeti célok meghatározását, elősegítve, hogy a szervezet által teremtett értékek létrehozására vonatkozó döntések során figyelembe vegyék a magas szintű célkitűzéseket.</li> <li>- Meghatározza az alkalmazandó kockázati tűréshatárokat és biztosítja, hogy azokról a szervezet munkatársai tudomást szerezzenek a szervezet minden szintjén.</li> </ul>

## 7. Kockázatok azonosítása és elemzése

<b>Első védelmi vonal</b>	<b>Második védelmi vonal</b>	<b>Harmadik védelmi vonal</b>	<b>Vezető testület/Költségvetési szerv vezetője</b>
<p>- A szervezeti célokat veszélyeztető kockázatok azonosítása és kezelése.</p> <p>- A vezető testület/a költségvetési szerv vezetője felügyeletével azonosítja (javaslatot tesz) a kockázattűrési határokat, kezeli a kockázatokot és kijelöli a kockázatok kezelésére kialakított kontrollok végrehajtásáért felelősöket.</p> <p>(*Ez a saját felelősségi szintjén azonosítható és kezelhető kockázatokra vonatkozik, tehát nem elegendő csak az első védelmi vonal bevonása a kockázatok azonosításába, értékelésébe és kezelésébe!)</p>	<p>- A kockázatkezelési rendszer (funkció) működtetése (a vezető testület/a költségvetési szerv vezetőjének delegált jogkörében, a végső felelősség náluk marad), amely magába foglalja az alábbiakat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Belső használatú útmutató készítése (esetleg képzés), amely biztosítja, hogy a kockázatkezelés során azonos definíciókat, módszertant, értelmezést, értékelést és eljárásokat alkalmazzanak.</li> <li>○ A kockázattűrési határok jellemzése (útmutatás a meghatározásukhoz).</li> <li>○ Kockázat értékelési rendszer kialakítása.</li> <li>○ Kockázatkezelési Bizottság létrehozása és folyamatos működtetése vagy Kockázatkezelési menedzser alkalmazása a kockázatkezelési rendszer koordinálása érdekében.</li> <li>○ A folyamatfelelősök kijelölése – az egyes kockázatokhoz meghatározott kockázatkezelési intézkedésekért felelősök kijelölése).</li> <li>○ Kockázatkezelési intézkedési terv kidolgozása, amely tartalmazza az azonosított kockázatokot, azok értékelését, valamint az azok kezelésére meghatározott intézkedéseket és felelősöket.</li> <li>○ Nyomon követési és beszámolási rendszer kialakítása a kockázatkezelési intézkedési terv végrehajtására vonatkozóan az érintettek részére.</li> <li>○ Biztosítja, hogy a kockázatokról teljes körű tájékoztatást nyújt a belső ellenőröknek, külső tanácsadóknak és egyéb értékelőknek.</li> <li>○ Biztosítja, hogy a kialakított kockázatkezelési rendszerbe minden érintett bevonásra kerül, beleértve a külső partnereket és távmunkában dolgozókat is.</li> </ul> <p>- Speciális szakterületek, mint például a biztonsági vagy megfeleléségi funkciót ellátók is bevonásra kerülnek a kockázatkezelési folyamatba, különösen a kockázati tűrési határok meghatározásába.</p>	<p>- Figyelembe veszi a szervezet kockázatkezelési rendszerét a kockázatalapú (stratégiai- és éves) ellenőrzési tervek elkészítéséhez és végrehajtásához.</p> <p>- Moderátorként segítheti a kockázatkezelési tevékenységet, de ez a tevékenysége nem sértheti a függetlenségét és a tárgyilagosságát.</p> <p>- A kockázatalapú éves ellenőrzési terv kialakítása során figyelembe veszi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Az eredendő és a maradvány kockázatok azonosítását és felmérését.</li> <li>○ Az egyes kockázatok csökkentésére kialakított kontrollokat, szükséghelyzeti tervek (contingency plan) és nyomon követési eljárásokat.</li> <li>○ A kockázatok azonosításának, a kockázati leltárnak a teljességét és pontosságát.</li> <li>○ A kockázatkezelési rendszer dokumentáltságának a megfelelőségét.</li> </ul>	<p>- Lefekteti a szervezet átfogó stratégiáját és célkitűzéseit, beleértve a stratégiára vonatkozó kockázatok azonos értelmezését.</p> <p>- Felügyeli és felelős a kockázatkezelési rendszer kialakításáért és működtetéséért.</p>

## 8. A súlyos integritási (csalási, korrupciós) kockázatok kiemelt kezelése

<i><b>Első védelmi vonal</b></i>	<i><b>Második védelmi vonal</b></i>	<i><b>Harmadik védelmi vonal</b></i>	<i><b>Vezető testület/Költségvetési szerv vezetője</b></i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Olyan eljárásokat működtet, amelyek alkalmasak a csalások, visszaélések, korrupció azonosítására, megelőzésére és felderítésére.</li> <li>- Közreműködik a csaláskitetttség felülvizsgálatában a belső ellenőrzéssel és/vagy külső ellenőrökkel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Biztosítja, hogy a kockázatelemzések és a kontrolltevékenységek kialakítása során figyelembe vegyék a csalások, visszaélések és a korrupció kockázatát is.</li> <li>- Eseti bizottságok munkacsoportok működtetése, amelynek főfeladata a csalások megelőzése és felderítése.</li> <li>- Kialakítja a szervezeti szintű szabályzatokat és eljárásokat, amelyek a csalások kezelésére (megelőzésére, észlelésére, felderítésére és nyomon követésére) irányulnak.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Az IIA standardok előírják, hogy a belső ellenőröknek kellő szakértelemmel kell rendelkezniük a visszaélések kockázatának értékeléséhez és a vizsgálataiknak mindig ki kell terjedniük a visszaélések kockázatainak a felmérésére az ellenőrzött területen.</li> <li>- A belső ellenőrnek elegendő tudással kell rendelkeznie ahhoz, hogy értékelje a visszaélés kockázatát és azt, hogy a szervezet hogyan kezeli ezt, de <b>nem várható el tőle olyan szintű szakértelem, mint egy elsősorban visszaélések feltárására és kivizsgálására szakosodott szakembertől.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Felelős a szabálytalanságok kezelésért, különös tekintettel a csalások, visszaélések és a korrupció megelőzésére, észlelésére és felderítésére.</li> <li>- Felelős azért, hogy demonstrálja és megteremtse a csalások, visszaélések és korrupció megelőzéséhez és felderítéséhez való hozzáállást (példamutatással és a zéró tolerancia elvének következetes alkalmazásával).</li> <li>- A vezető testületet/a költségvetési szerv vezetőjét rendszeresen tájékoztatni kell a szervezet csalási- és korrupciós kitérttségéről.</li> </ul>

## 9. Változások figyelemmel kísérése és elemzése

<i><b>Első védelmi vonal</b></i>	<i><b>Második védelmi vonal</b></i>	<i><b>Harmadik védelmi vonal</b></i>	<i><b>Vezető testület/Költségvetési szerv vezetője</b></i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- A napi működés során folyamatosan figyeli és értékeli a bekövetkező változásokat, illetve a változások által okozott vagy valószínűsíthető, a célok elérését és a kontrollrendszer működését hátrányosan befolyásoló hatásokat.</li> <li>- A vezető testület/a költségvetési szerv vezetője részére jelzi a változások által előidézett vagy valószínűsíthető negatív hatásokat, hogy a vezető testület/a költségvetési szerv vezetője meg tudja hozni az azok kiküszöböléséhez szükséges intézkedéseket.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Közreműködik a változások hatásainak rendszer-/szervezeti szintű felmérésében.</li> <li>- Proaktívnak kell lennie a változásokhoz való szervezeti alkalmazkodásban.</li> <li>- Rendszeresen nyomon követi és figyelembe veszi a szervezet szabályozási környezetének változásait és a változásoknak a megfelelőségre (szabályszerű működésre) gyakorolt kockázatát.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Azonosítja és felméri a változások által okozott vagy okozható hatásokat mind a kockázatelemzés, mind belső ellenőrzések végrehajtása során.</li> <li>- Rendszeresen tájékoztatja a vezetést az előre látható változásokról és azok hatásairól, felhívva a figyelmet a kockázatokra (pl. döntés előkészítés során vagy tanácsadó tevékenység keretében).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Felelős azért, hogy a vezetés kialakította-e azokat az eljárásokat, amelyek lehetővé teszik a változások figyelemmel kísérését, felméri a szervezetre gyakorolt hatásukat, valamint elősegítik a szervezetnek a változásokhoz való alkalmazkodását.</li> </ul>

## Kontrolltevékenységek

### 10. A kontroll eljárások körültekintő kiválasztása és kialakítása

<i>Első védelmi vonal</i>	<i>Második védelmi vonal</i>	<i>Harmadik védelmi vonal</i>	<i>Vezető testület/Költségvetési szerv vezetője</i>
<p>- A napi működés szintjén hatékonyan működteti a meghatározott kontrolltevékenységeket. A vezetés (menedzsment) azonosítja, felméri, kontrollálja és csökkenti a kockázatokat, továbbá a szervezet célkitűzéseivel és a meghatározott részcélokkal összhangban kialakítja a szabályzatokat és eljárásokat / folyamatokat. A felelősségi hierarchiából következően, a középvezetők kialakítják és működtetik a részletes eljárásokat, amelyek lehetővé teszik a munkatársak számára a szabályozással összhangban lévő tevékenységének irányítását és felülvizsgálatát.</p> <p>- Ez az első védelmi vonal jellegzetes felelőssége, mivel azokat a folyamatokat és kontrollokat működteti a mindennapokban, amelyeket a vezetés alakított ki a számára.</p> <p>- Ki kell alakítani a megfelelő vezetői ellenőrzési pontokat és felülvizsgálatot, hogy biztosítsák a szabályszerű működést, és hogy felhívják a figyelmet azokra az esetekre, amikor a kontroll nem megfelelően működik vagy a folyamatok nem működnek vagy egyéb váratlan eseményekre.</p>	<p>- A második védelmi vonal jellegéből fakadóan nyomon követi az egyes kontrolltevékenységek megfelelő működését, és arról folyamatosan visszacsatolást ad a vezetés számára.</p> <p>- A vezetés megbízásából részt vesz az egyes kontrolltevékenységek továbbfejlesztésében, de ez nem jelenti a felelősség átvételét a vezetéstől.</p>	<p>- Bizonyosságot nyújt arról, hogy az egyes kontrolltevékenységeket megfelelően alakították-e ki, hatékonyan működtetik-e, és azok megfelelően csökkentik-e a célok elérését veszélyeztető kockázatokat az elfogadható szintre.</p> <p>- Javaslatokat tesz a kontrolltevékenységek hatékonyabbá és eredményesebbé tételére érdekében, amely természetesen nem érinti a vezetés felelősségét, hiszen azt nem veszi át.</p>	<p>- Folyamatosan figyelemmel kíséri és elősegíti azt, hogy a belső kontrollrendszer képes-e az elfogadható szintre csökkenteni a célok elérését veszélyeztető kockázatokat.</p>

### 11. Az alkalmazott technológiák kontrolljainak kialakítása

<b>Első védelmi vonal</b>	<b>Második védelmi vonal</b>	<b>Harmadik védelmi vonal</b>	<b>Vezető testület/Költségvetési szerv vezetője</b>
<p>- Az alkalmazott technológiák vonatkozásában kialakítja és végrehajtja a kontrollokat, beleértve a technológiák alkalmazásához szükséges eljárások és folyamatok kialakítását és megismertetését, valamint annak biztosítása, hogy a kialakított IT kontrollok megfelelően szolgálják a célok elérését.</p> <p>- Olyan folyamatok kialakítása, amelyek lehetővé teszik az új technológiákkal kapcsolatban felmerülő kockázati kitettség felmérését és megfigyelését.</p>	<p>- A második védelmi vonal képviselői gyakran végeznek olyan tevékenységet, amelyek egyes technológiai kontrollok megfigyelésére vonatkoznak.</p> <p>- Információ biztonsággal foglalkozó szervezeti egységek közreműködnek a technológiai kontrollok kialakításában és folyamatos fejlesztésében.</p>	<p>- Annak felmérése, hogy a szervezet informatikai irányítási rendszere támogatja-e a szervezet stratégiáját és céljainak elérését.</p> <p>- Bizonyosság nyújtása arról, hogy a technológiai kontrollok hatékonyak, eredményesek és teljes körűen kiépítettek, illetve ha szükséges javaslatok tétele azok továbbfejlesztéséhez.</p> <p>- Annak érdekében, hogy megőrizze függetlenségét és tárgyilagosságát a belső ellenőrzés nem választ vagy vezet be kontrollokat, csak javaslatot tehet.</p> <p>- A belső ellenőröknek megfelelő tudással kell rendelkezniük az IT kockázatokról és kontrollokról, hogy megfelelően el tudják látni az ezzel kapcsolatos feladatukat. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy minden belső ellenőrnek IT szakértőnek kell lennie, mintha IT auditor lenne.</p>	<p>- Általános felelősséggel rendelkezik a kontrollok irányításában, értékelésében és figyelemmel kísérésében. Ennek az általános felügyeletnek ki kell terjednie az IT irányításra is, különösen az alábbi szempontokra:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Szervezeti és irányítási struktúrák,</li> <li>○ Felsővezetés és támogató funkciók,</li> <li>○ Stratégiai és operatív tervezés,</li> <li>○ Feladatellátás és teljesítménymérés,</li> <li>○ IT szervezet és kockázatkezelés.</li> </ul>

### 12. A kontrolltevékenységek végrehajtásának biztosítása

<b>Első védelmi vonal</b>	<b>Második védelmi vonal</b>	<b>Harmadik védelmi vonal</b>	<b>Vezető testület/Költségvetési szerv vezetője</b>
<p>- A kontrolltevékenységeket folyamatba építetten kell kialakítani a mindennapos munkavégzéshez – az ezeket szabályozó eszközöknek világosan tartalmazniuk kell az elvárásokat és az eljárások során elvégzendő konkrét tevékenységeket.</p> <p>- Megalapozza a vezetés felelősségét és elszámoltathatóságát.</p>	<p>- A szabályszerűség folyamatos megfigyelése a vezetés által meghatározott kulcsfolyamatok esetében.</p> <p>- Segíti a vezetést a folyamatok és eljárásrendek fejlesztésében és megismertetésében.</p> <p>- Biztosítja, hogy a kockázatokat folyamatosan nyomonkövessék, figyelembe véve a meghatározott kockázati tőrés határokat.</p>	<p>- Bizonyosság nyújtása a folyamatok, eljárásrendek és egyéb kontrolltevékenységek megfelelő kialakításáról és működtetéséről.</p> <p>- Javaslatokat tesz a folyamatok és eljárásrendek fejlesztésére, de nem rendelkezik hatáskörrel, az azokkal kapcsolatos döntések meghozatalára.</p>	<p>- Általános felelősséggel rendelkezik annak biztosításáért, hogy a kialakított folyamatok és eljárásrendek elősegítsék a célok elérését.</p>

## Információs és kommunikációs rendszer

### 13. Releváns információk használatának biztosítása

<i>Első védelmi vonal</i>	<i>Második védelmi vonal</i>	<i>Harmadik védelmi vonal</i>	<i>Vezető testület/Költségvetési szerv vezetője</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Olyan információs rendszerek kialakítása és működtetése, amelyek napi szinten biztosítják a feladatellátást, illetve az információ megosztását az egész szervezetet áthatva.</li> <li>- A költség-haszon elvét szem előtt tartva biztosítja, hogy a továbbított információ jellege, mennyisége és pontossága arányban van és hozzájárul szervezeti célok eléréséhez.</li> <li>- Az információk megfelelősége és integritása a vezetés felelőssége. Ez a felelősség kiterjed minden a szervezet által kezelt adatra, beleértve az adatok tárolásának módját is. Az információ megfelelősége és integritása magába foglalja a pontosságot, a teljességet és a biztonságot, mint kritériumot is.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Információgyűjtés a szervezet minden tevékenységére vonatkozóan, a nyomon követési rendszer működtetéséhez.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bizonyosság nyújtása az információk megbízhatóságára és integritására (sérülés-mentességére), valamint a kapcsolódó kockázati kitettségre. Ez magába foglalja mind a belső, mind a külső kockázati kitettséget, beleértve a más szervezetekkel való kapcsolatban rejlő kockázatokat is.</li> <li>- Rendszeresen felméri a szervezet azon eljárásait és gyakorlatát, amelyek az adatok/információk megbízhatóságát és integritását hivatottak biztosítani, illetve javaslatot tesz azok fejlesztésére. Ilyen felmérésre sor kerülhet önálló ellenőrzési megbízásként vagy integráltan elvégezve minden egyes ellenőrzés során, amely az éves ellenőrzési tervben szerepel.</li> <li>- Azonnal jelzi a felső vezetés/költségvetési szerv vezetője részére, ha olyan tényt vagy eseményt tár fel, amely veszélyezteti az adatok megbízhatóságát és integritását.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Az információk hasznosítása a döntéshozás során annak érdekében, hogy figyelemmel kísérje a szervezet sikerességét, megelőzze a kockázatokat, és kommunikáljon a külső partnerekkel, érdekeltekkel.</li> <li>- Rendszeresen kap beszámolókat a szervezet belső kontrollrendszerének működéséről és hatékonyságáról.</li> </ul>

### 14. Hatékony belső kommunikációs rendszer kialakítása

<b>Első védelmi vonal</b>	<b>Második védelmi vonal</b>	<b>Harmadik védelmi vonal</b>	<b>Vezető testület/Költségvetési szerv vezetője</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Olyan folyamatok kialakítása és működtetése, amely biztosítja minden munkatárs számára a szükséges információk rendelkezésre állását, hogy az által minden alkalmazott megértse és végrehajtsa a belső kontroll kötelezettségeit.</li> <li>- A megfelelő információ kommunikálása a vezető testület számára annak érdekében, hogy teljesítsék a feladataikat a szervezet céljainak elérése érdekében.</li> <li>- Különálló kommunikációs csatornák kialakítása, mint például a visszaélés bejelentéssel kapcsolatos forródrót, amelyek arra szolgálnak, hogy „hibamentesen” lehetővé tegyék az anonim és bizalmas kommunikációt, abban az esetben, amikor a szokásos csatornákon ezek nem működnek hatékonyan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Az információ áramlás nyomon követése, az információ összegyűjtése és összefoglaló tájékoztatás készítése az 1. és 3. védelmi vonalak, valamint a vezető testület/költségvetési szerv vezetője részére a sajátos kontrollokra vonatkozóan.</li> <li>- Felelősséget vállalhat a különálló kommunikációs csatornákért, mint például a visszaélés bejelentéssel kapcsolatos forródrót.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bizonyosságot nyújt a kommunikáció teljessége, pontossága és minősége szempontjából a vezető testület/költségvetési szerv vezetőjének igényei szerint.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kialakítja és kommunikálja az elvárásokat a szervezet minden szintjére vonatkozóan.</li> <li>- Útmutatást szükséges adnia a tájékoztatás jellegére vonatkozóan, hogy milyen információt vár el az egyes védelmi vonalaktól.</li> </ul>

### 15. Külső kommunikáció

<b>Első védelmi vonal</b>	<b>Második védelmi vonal</b>	<b>Harmadik védelmi vonal</b>	<b>Vezető testület/Költségvetési szerv vezetője</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Olyan folyamatok biztosítása, amelyek lehetővé teszik, hogy a kommunikáció helytálló és aktuális legyen a külső felek számára (például az érdekeltek, állampolgárok, részvényesek, tulajdonosok, partnerek, szabályozók, ügyfelek és a pénzügyi elemzők).</li> <li>- Olyan nyílt kommunikációs csatornák</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Az egyes szabályozókkal, külső ellenőrökkel és egyéb speciális csoportokkal végzett tájékoztatást kivéve, általában a második védelmi vonal nem kommunikál a külső felekkel a belső kontrollok tevékenységét érintő dolgokról.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bizonyosságot nyújt, hogy a létfontosságú kommunikáció mások számára pontos legyen.</li> <li>- Rendes körülmények között a belső ellenőrzési funkció nem kommunikál a külső</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tájékoztatást és beszámolókat kell kapniuk a belső kontrollrendszer működéséről és hatékonyságáról, hogy a külső ügyfelekkel való kommunikációt megelőzően a vezetés ennek alapján alakítsa ki a véleményét.</li> </ul>



<p><i>létrehozása és biztosítása, amely engedélyezi az ügyfelektől, fogyasztóktól, szállítóktól, külső ellenőroktől, szabályozóktól, pénzügyi elemzőktől és másoktól érkező helytálló információk eljutását a vezető testület felé.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Helytálló információk kommunikálása a vezetői testület számára a külső partnerek által végzett értékelésekről.</i></li> <li>- <i>A kommunikáció megfelelő módszerének kiválasztása és biztosítása annak érdekében, hogy a kommunikáció módja megfeleljen az időzítésnek, a célközönségnek, a kommunikáció jellegének, valamint a jogi, a szabályozói és a bizalmassági követelményeknek és elvárásoknak.</i></li> <li>- <i>Megfelelő rendelkezések létrehozása az olyan esetekre, mint például:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>o <i>kötelező jóváhagyás szükségessége a szervezeten kívülre küldendő információra, beszámolókra;</i></li> <li>o <i>útmutató kidolgozása az engedély nélkül vagy csak engedéllyel kiadható információra;</i></li> <li>o <i>felhatalmazás készítése arra nézve, hogy mely külső partnerek milyen információt kaphatnak meg;</i></li> <li>o <i>adatvédelmi előírások, szabályozói követelmények és jogi szempontok meghatározása információ szervezeten kívüli jelentésére vonatkozóan;</i></li> <li>o <i>továbbá a bizonyossági szintek, tanácsok, javaslatok, vélemények, irányelvek és egyéb információ sajátosságainak meghatározása, amelyek magukba foglalják az információ szervezeten kívüli kommunikációját.</i></li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Ha a belső kontrollokra vonatkozó szervezeti riportok külsőleg készülnek, a második védelmi vonal funkciói közé tartozik biztosítani a vezetés számára, hogy tevékenységük eredményeivel támogassák a vezetés véleményét.</i></li> </ul>	<p><i>partnerekkel a belső kontroll működését érintő ügyekben.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Meg kell vitatniuk az álláspontjukat és a véleményüket a külső ellenőrökkel azért, hogy az megfelelően szerepeljen a belső kontrollrendszerrel készült külső jelentésekben.</i></li> </ul>
---	--	--	--

**Nyomon követési rendszer (monitoring)**

**16. Folyamatos és időszakos értékelések végrehajtása**

<b><i>Első védelmi vonal</i></b>	<b><i>Második védelmi vonal</i></b>	<b><i>Harmadik védelmi vonal</i></b>	<b><i>Vezető testület/Költségvetési szerv vezetője</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Megválasztja és kialakítja a folyamatos és az időszakos értékelések egyensúlyát, figyelembe véve a folyamatok változásának mértékét, továbbá a kockázatoktól függően módosítja az időszakos értékelések gyakoriságát és hatókörét. (Ezeket az értékeléseket elvégezheti a 2. védelmi vonal is.)</li> <li>- Biztosítja, hogy az értékelők, akik a folyamatos és az időszakos értékeléseket végzik elegendő tudással rendelkezzenek ahhoz, hogy megértsék, amit értékelnek.</li> <li>- A belső kontrollrendszer jelenlegi kialakítását és állapotát fel lehet használni a folyamatos és az időszakos értékelések viszonyítási alapjául.</li> <li>- Időszakonként jelentést készít a felső vezetésnek a szervezeti kockázatkezelési tevékenység végrehajtásáról.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A felső vezetés utasítása szerint elvégzi a folyamatos és az időszakos értékeléseket annak érdekében, hogy monitorozza a belső kontrollrendszer különböző elemeinek helyzetét.</li> <li>- Elvégzi a folyamatos és az időszakos értékeléseket annak érdekében, hogy ellenőrizze, hogy a megállapított kockázati tőrészhatáron belül teljesítik-e a célkitűzéseket.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bizonyosságot nyújt arról, hogy a folyamatos vezetői értékelések az üzleti folyamatokba beépítésre kerültek-e és megfelelően alkalmazkodnak-e a változó körülményekhez.</li> <li>- Bizonyosságot nyújt arról, hogy a vezetés felmérései által közölt információk korrektek és pontosak.</li> <li>- Bizonyosságot nyújt arról, hogy a belső kontrollrendszer az elváraknak megfelelően működik és a kockázatokat a kockázati tőrészhatáron belül kezeli.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Felügyeli és elszámoltatja a vezetőket a választott belső kontrollelemek kiválasztásáért, kialakításáért, működtetéséért és annak értékeléséért.</li> <li>- Rendszeres jelentéseket kap a szervezeti kockázatokról és a kockázatkezelési rendszer hatékonyságáról.</li> </ul>

### 17. Az eltérések értékelése és jelentése

<b>Első védelmi vonal</b>	<b>Második védelmi vonal</b>	<b>Harmadik védelmi vonal</b>	<b>Vezető testület/Költségvetési szerv vezetője</b>
<p>- Információt szolgáltat a hiányosságokról azok számára, akik a korrekciós intézkedések meghozataláért felelősek, valamint erről megfelelően tájékoztatja a vezető testületet/a költségvetési szerv vezetőjét is.</p> <p>- Nyomon követi, hogy a hiányosságokat időben felszámolták-e.</p>	<p>- Átruházhatják rájuk az ellenőrzési és a jelentési felelősséget a speciális típusú kontroll hiányosságokra vonatkozóan.</p>	<p>- Kialakítja és működteti a belső ellenőrzési megállapítások és intézkedési javaslatok végrehajtásának nyomon követési rendszerét. Ez a rendszer általában magába foglalja a következőket:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Azt az időkeret, amelyen belül válaszolni kell, hogy megtették-e a szükséges intézkedéseket.</li> <li>○ A vezetés részéről az ellenőrzési megállapítások vonatkozásában tett intézkedések megfelelőségének értékelését.</li> <li>○ Az intézkedések végrehajtásának elfogadását vagy el nem fogadását (indokolt esetben).</li> <li>○ Utóellenőrzés elvégzését (ha szükséges).</li> <li>○ A vezetés megfelelő szintjére történő kommunikációt a nem kielégítő végrehajtási jelentések vagy megtett intézkedésekről, beleértve a kockázatok becslését, megítélését.</li> </ul>	<p>- Biztosítja, hogy megfelelő időben tájékoztatást kapjon a kontrollhiányosságokról, annak érdekében, hogy időben korrekciós intézkedéseket tegyen a jelentős kontrollhiányosságok megszüntetésére.</p> <p>- Megfelelő rendszerességgel kiértékeli a folyamatos és az időszaki értékelések eredményét.</p>

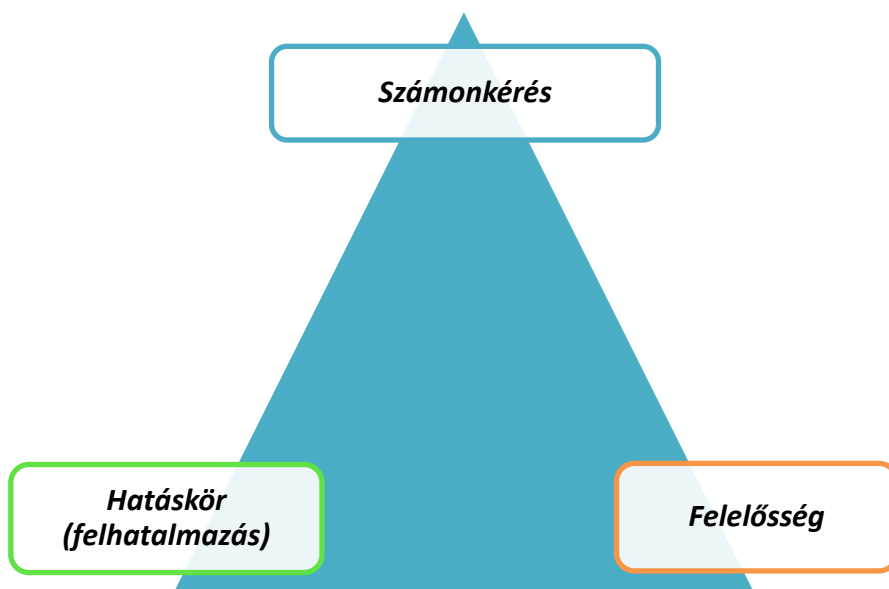
## 6. Felelősség, elszámoltathatóság, átláthatóság

Az elszámoltathatóság (számonkérhetőség), az átláthatóság és a felelősség tartalmi különbségét mindenkinek ismernie szükséges, akit valamilyen formában érint a vezetői elszámoltathatóság, akár úgy, mint elszámoltatásra kötelezett, akár úgy, mint elszámoltató.

A **felelősség (responsibility)** tartalma az, hogy a vezető vagy a munkatárs köteles egy meghatározott feladatot az előírt követelményeknek megfelelően ellátni. Az előbbi gondolatmenetet tovább folytatva, a vezetőknek az a felelőssége, hogy a rábízott eszközöket és forrásokat a kijelölt célnak megfelelően, és az előírt módon használja fel, aki pedig az adott célra az eszközöket, forrásokat rábízta, az jogosult a teljesítésről a vezetőt elszámoltatni.

Az **elszámoltathatóság (accountability)** azt jelenti, hogy a vezető vagy a munkatárs felelős a tevékenységéért, a rábízott eszközök és források felhasználásáért, az érintettek pedig jogosultak **számon kérni** azt, hogy a felhasználás valóban az ő érdekükben, és az elvártnak megfelelően történt-e. Ebből következik, hogy az elszámoltathatóság tágabb fogalom, mint a felelősség, mert magában foglalja a számonkérést és a teljesítményértékelését követő következményeket is. Amikor elszámoltathatóságról beszélünk, akkor a hangsúly a teljesítményen van, tulajdonképpen a tényleges felelősségre vonhatóságról, a felelősségre vonás általános feltételeinek fennállásáról beszélünk. Megjegyzendő, hogy a feladatot lehet delegálni, de a felelősséget és az elszámoltathatóságot nem!

### ***Elszámoltathatósági háromszög (accountability triangle)***



Az **átláthatóság (transparency)** az egyik előfeltétele az elszámoltathatóságnak, vagyis annak, hogy a felelősök tevékenységükért, döntéseikért elszámoltathatóak, felelősségre vonhatóak legyenek. Az érintettek igénylik, és részükre biztosítani szükséges, hogy a célok elérése érdekében folytatott tevékenységekről, folyamatokról, a rendszeres, vagy időközönkénti tájékoztatást, azaz valamilyen formában megbízható, időszerű, a tevékenység szempontjából fontos információkat közzé- vagy hozzáférhetővé legyenek téve.

## 7. Az elszámoltathatóság megteremtése a szervezeten belül

Az elszámoltathatóság megteremtése rendkívüli fontossággal bír a szervezet számára. A szervezet első számú vezetője felelős és elszámoltatható az általa irányított szervezet teljes tevékenységéért, ugyanakkor fontos, hogy a szervezeten belül is kialakításra kerüljenek a felelősségi körök.

Az **elszámoltathatóság** a kötelezettség – számonkérés – következmény fogalomrendszerén keresztül ragadható meg legjobban. Az elszámoltathatóság kialakításának feltételei a szervezet minden működési szintjén:

- a célkitűzések pontos, mindenki számára egyformán érthető meghatározása;
- a célkitűzések megvalósításához szükséges és elégséges erőforrások rendelkezésre bocsátása – a célkitűzéseknek mindig egyensúlyban kell lenniük a rendelkezésre álló erőforrásokkal;
- világosan elkülönített felelősségi körök;
- a hatáskörök megfelelő elválasztása, a munkatársak felhatalmazása;
- megbízható nyomon követési és beszámolási rendszer kialakítása;
- mérhető teljesítményindikátorok és azzal összefüggő releváns ösztönző rendszer kialakítása; a teljesítmény folyamatos értékelése;
- a teljesítés elismerése, illetve nem teljesítés esetén a megfelelő intézkedések, korrekciók megtétele.

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

- a belső kontrollrendszer a teljes tevékenységi kört lefedi;
- a belső kontrollrendszert az emberek működtetik, ezért nagyon fontos a humán erőforrás menedzsment erőssége;
- a belső kontrollrendszer alaphangját a menedzsment hozzáállása adja meg;
- a belső kontrollrendszernek szerves része a teljesítménymenedzsment és a kockázatmenedzsment;
- a belső kontrollrendszer a kontrollok hatékonyságára koncentrál, nem azok mennyiségére;
- a belső kontrollrendszer a feladatok megfelelő elosztását és a tevékenységek folyamatos nyomon követését igényli.

## 8. Az integritás menedzsment és a belső kontrollrendszer összefüggései

Szervezetekre és intézményekre vonatkoztatva a fogalom lényege, hogy az integritás-alapon működtetett szervezet a rendeltetésének megfelelően látja el feladatait; **működése átlátható, elszámoltatható, tisztességes, etikus, feddhetetlen és sebezhetetlen**. A követett értékek, célok és az egyes személyek viselkedése összhangban áll, a szervezetek és munkatársaik minden szükséges lépést megtesznek, hogy a követett értékeknek megfelelően végezzék munkájukat.

A közigazgatási szervek esetében az integritás azt jelenti, hogy az adott intézmény működése megfelel a szervet létrehozó jogszabályban meghatározott közérdekű céloknak (közfeladatok

ellátása).<sup>8</sup> Ebből következően egy integritás alapon működtetett intézményben alapvetően a rendeltetésszerű működés követelményéhez mérik a belső folyamatokat. A szervezeti integritás kulcsa mindazonáltal a menedzsment, amely - felépíti a szervezet rendeltetésének megfelelő struktúrát, - megalkotja a szervezeti rendre és a működésre vonatkozó szabályokat, - értékek mellett köteleződik el, - stratégiát alkot a rendeltetés szerinti célok elérésére, - erőforrások hozzárendelésével szervezi a stratégiából levezethető feladatok végrehajtását, - ellenőrzi a működést és a célok teljesülését. Az integritás követelményei szerint működtetett szervezet vezetése tehát jól felfogott érdekei szerint mindent megtesz annak érdekében, hogy alkalmazottai ellenálljanak a kísértéseknek.

A szervezetnél zajló folyamatokat ezért úgy kell megtervezni, hogy a köztisztviselők ne legyenek kitéve kísértésnek. Nem szabad túlzó, vagy lehetetlen (esetleg egymásnak ellentmondó) követelményeket támasztani a munkatársakkal szemben, továbbá célszerű rendszeresen és érthetően emlékeztetni az alkalmazottakat az értékelvű működés fontosságára. Mindenkor biztosítani kell emellett, hogy a vezetők jó példát mutassanak, nyitott és átlátható szervezetet kell működtetniük, ahol szabad kritikát gyakorolni és hibákat elkövetni anélkül, hogy ennek fegyelmi következményei lennének.

2016 során megtörtént a Bkr. összehangolása Intr.-el. A módosítás célja a párhuzamosságok kiszűrése és az összhang megteremtése volt a két rendelet között. A módosítással jogszabályi szinten is egyértelműsítésre került a belső kontrollrendszer és az integritás menedzsment közötti szoros kapcsolat. Hiszen ahogy korábban már levezettük az integritás fontos alapelve a jó kormányzásnak, szervezeti szinten pedig a belső kontrollrendszernek, amelyet a szervezet minden tevékenységében érvényesíteni kell.

Az Intr. a következőképpen definiálja az integritást: **az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése** [2. § a)].

Az Intr.-ben továbbá meghatározásra kerül az integritásirányítási rendszer fogalma is: **az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely az államigazgatási szerv integritás alapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a Bkr. szerinti kontrollkörnyezethez illeszkedve 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** [2. § b)].

Az összehangolás eredményeképpen az értelmezést segítő a Bkr. 2.§. (u) pontjában definiálásra került a „szervezeti integritást sértő esemény” kifejezés, amely úgy került meghatározásra, hogy mind a korábbi „szabálytalanságok” fogalmi körét, mind az íratlan és egyéb értékalapú szabályok megsértésének eseteit is lefedje, tehát megfeleljen az „integritás” legszélesebb értelemben vett definíciójának, amely a két rendelet összhangba hozásának alapkövét jelentette.

---

<sup>8</sup> Pallai Katalin: *Integritás és integritásmenedzsment*

A korábbi szabályozásban a Bkr. kötelezően előírta a szabálytalanságkezelési szabályzat elkészítését, ugyanakkor az Intr. előírta, hogy a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására általános eljárásrendet kell kialakítani, amely kiterjed a bejelentések előzetes értékelésére, a bejelentés kivizsgálásához szükséges információk összegyűjtésére, az érintettek szükség esetén történő meghallgatására, a vonatkozó dokumentumok átvizsgálására, a szükséges intézkedések megtételére, jogkövetkezmények alkalmazására, a bejelentő szervezeten belüli védelmére, illetve elismerésére, valamint a számára – amennyiben elérhetősége rendelkezésre áll – a vizsgálat eredményéről való visszajelzésre. Tekintettel arra, hogy a két rendelet által szabályozott „rendellenességeket” azonos módon, egy eljárásrend keretében célszerű szabályozni, bevezetésre került a mindkét területet magába foglaló egységes eljárásrend – **a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje** – elkészítésére vonatkozó előírás.

További párhuzamosságként jelentkezett a kockázatok kezelésére vonatkozó előírás. A Bkr. a szervezet minden tevékenységére és kockázatára kiterjedően eddig is előírta a kockázatok felmérését, értékelését és kezelését is magába foglaló kockázatkezelési rendszer kialakítását, míg az Intr. ennek egy részterületére, az integritási és korrupciós kockázatok felmérésére és kezelésére tartalmazott kötelező előírást. A Bkr. módosításával egyértelműsítve lett, hogy ezen kockázatokat, illetve más ágazati jogszabályban előírt kockázatkezelést (pl. informatikai, biztonsági stb.) az **integrált kockázatkezelési rendszerben** kell megvalósítani, tehát nem új eljárások és párhuzamos tevékenységek keretében.

Ennek támogatására definiálásra került az integrált kockázatkezelési rendszer, amely olyan folyamatalapú kockázatkezelési rendszer, amely a szervezet minden tevékenységére kiterjed, egységes módszertan és eljárások alkalmazásával, a szervezet célkitűzéseinek és értékeinek figyelembevételével biztosítja a szervezet kockázatainak teljes körű azonosítását, azok meghatározott kritériumok szerinti értékelését, valamint a kockázatok kezelésére vonatkozó intézkedési terv elkészítését és azok nyomon követését.

Új szabályként, a gyakorlati alkalmazás elősegítése érdekében előírásra került a folyamatok rendszerezésének és a folyamatgazdák kijelölésének kötelezettsége, amely korábban csak a gyakorlati útmutatásokban jelent meg. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatták, hogy a jogalkalmazók nem ismerték fel ennek jelentőségét és nélkülözhetetlenségét. A folyamatok felmérése és rendszerezése adja az alapját többek között a kockázatmenedzsmentnek és a monitoring rendszernek is, amelyek nélkül nem lehet megfelelő belső kontrollrendszert kialakítani és működtetni. Hiszen a folyamat nem más, mint a szervezeti célok megvalósulása érdekében tudatosan megtervezett lépések, tevékenységek és cselekedetek sorozata; a folyamatok célja pedig a belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése által a szervezeti célkitűzések megvalósítása.

Szintén a végrehajtás támogatása érdekében került új szabályként a módosításba, hogy az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására ki kell jelölni egy szervezeti felelőst. Amennyiben a szervezet rendelkezik integritás tanácsadóval, akkor őt kell kijelölni. Itt megjegyzendő, hogy erre a feladatra a belső ellenőr nem jelölhető ki felelősként, tekintettel arra, hogy ez a feladat az operatív tevékenység része. Ezzel az integritás tanácsadók tehát kulcsszereplőivé válnak a belső kontrollrendszer működtetésének. Ezen előírás mellett az Intr. 5. § (1) bekezdésébe beépítésre került, hogy **az államigazgatási szervek hivatali szervezetének**

vezetője az integritási és korrupciós kockázatok kezelésében való támogatásra, az integritásirányítási rendszer és a belső kontrollrendszer egyes elemei működtetésének koordinálására integritás tanácsadót jelöl ki.

Az Intr. hatálya kizárólag az államigazgatási szervekre terjed ki, tehát azon szervezetek esetében pl. helyi önkormányzatok, akik nem tartoznak a hatálya alá, csak a Bkr.-ben előírtakat kell érvényesíteni.

Az integritás tanácsadó gondoskodik tehát a belső kontrollrendszer vonatkozásában a kontrollkörnyezet kialakításának és az integrált kockázatkezelésnek a koordinációjáról, valamint a hivatali szervezet vezetője általi meghatalmazása esetén ellátja a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos feladatokat. **Ahol nincs kijelölt integritás tanácsadó, ott – a költségvetési szerv vezetőjének döntése alapján – szabálytalanságfelelős, belső kontroll koordinátor és/vagy kockázatmenedzser segítheti a költségvetési szerv vezetőjét a belső kontrollrendszer kialakításában és működtetésében. Ennek a feladatkörnek kialakítása nem azt jelenti, hogy ez a munkatárs egy személyben látja el a belső kontrollrendszer kialakítását, hanem egy olyan hatáskört jelent, amely a szervezeten belül koordinálja, összefogja, folyamatosan figyelemmel kíséri a belső kontrollrendszer vagy a belső kontrollrendszer bizonyos elemeinek a működését és jelzi a vezető számára, amennyiben intézkedésre van szükség.**

## 9. Szervezeti kultúra

*A vállalaton belül gyakorolt vezetési stílus és a vállalati élet szokásainak összessége.<sup>9</sup>  
Szervezet, stratégia, munkaerő, vezetési stílus, rendszerek, eljárások, koncepciók, értékrendszer.<sup>10</sup>  
Tudat, szemlélet, vezetési elvek, szervezet működése, munka-környezet, technika, technológia,  
alkalmazkodó képesség.<sup>11</sup>  
Előfeltevés, hiedelmek, értékek, rituálék, szimbólum, tárgyak<sup>12</sup>*

A szervezeti kultúra fogalmát a vezetéstudomány jeles képviselői különféleképpen határozták meg. A szervezeti kultúra lényegében egyfajta összetartó erő, látható és láthatatlan elemekkel. A szervezeti kultúra alatt a szervezetben megjelenő értékek<sup>13</sup>, attitűdök, szokások, vélekedések, hiedelmek összefüggő rendszerét értjük, amelynek közvetve és közvetetten tapasztalható részei vannak. A szervezeti kultúra hat a szervezeti tagok viselkedésére, attitűdjeire, mivel alakítja a szervezet atmoszféráját, azt, hogy hogyan bánik tagjaival, céljaival, környezetével, és ezáltal befolyásolja a szervezet eredményességét, a változásokhoz való alkalmazkodóképességét<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Réthy I.-Radó A. ~ Károly Róbert Főiskola, Gazdálkodási Kar, Marketing és Vezetéstudományi Tanszék, Gyöngyös, 2004

<sup>10</sup> Peters, T. J.: A siker nyomában. Közgazdasági és Jogi Kiadó Budapest, 1990

<sup>11</sup> Joó L.: A vállalati kultúra a gazdasági sikerek szolgálatában. Szakszervezetek Fővárosi Művelődési Háza Budapest, 1987

<sup>12</sup> Bakacsi-Balaton-Dobák-Máriás (szerk.): Vezetés- szervezés. Aula. Budapest, 1991

<sup>13</sup> **Értékek alatt a szervezet célkitűzéseiben, stratégiájában is megjelenő, a kialakítani kívánt szervezeti kultúrát összekötő értékrendet kell érteni.**

<sup>14</sup> Kovács és mtsai, 2005



Ha végigvesszük a COSO modell öt elemét és alapelveit, akkor egyértelműen felismerhető, hogy a szervezeti kultúra kiépítéséhez szükséges elemek a belső kontrollrendszerben a kontrollkörnyezet elemei között találhatóak meg. A nemzetközi standardok értelmezése szerint a **kontrollkörnyezet** (a szakirodalom gyakran kiemeli a „tone at the top”<sup>15</sup> jelentőségét a kontrollkörnyezet alapjaként) meghatározza egy szervezet felső szintű vezetésének az egész szervezetre kiható stílusát, a vezetők és alkalmazottak belső kontrollokhoz való viszonyát, tudatosságát. A kontrollkörnyezet kialakítása azért fontos, mert ez adja meg az egész szervezet működésének a kereteit, fekteti le a szervezeti kultúra alapkövét.

A kontrollkörnyezetet sokféleképpen lehet jellemezni, és az egyes elemeit további részekre bontani, hangsúlyozva ezzel az egyes elemek jelentőségét, de mindenképp tartalmazza – függetlenül a csoportosítás szempontjától – az alábbi összetevőket:

- a vezetés filozófiája és stílusa;
- a célok kitűzése és a teljesítmény értékelése;
- az egyéni és szervezeti integritás és etikai értékek;
- elkötelezettség a szakértelem mellett - az emberi erőforrásokkal kapcsolatos politika és gyakorlat (humánpolitika);
- a tevékenységhez illeszkedő szervezeti struktúra;
- belső szabályzatok kialakítása, a felelősségi körök kijelölése, a kapcsolódó feladatkörök pontos meghatározása és a munkatársakkal való megismertetése;
- hatékony szervezet irányítás kialakítása - a folyamatok és a résztvevők megfelelő megtervezése, megszervezése és a feltételek ésszerű biztosítása;
- kockázati tűréshatár meghatározása.

A fenti felsorolásban jól beazonosíthatóak azok az elemek, amivel a korábbiakban a szervezeti kultúrát jellemeztük. Az erős szervezeti kultúra kialakításának feltétele tehát a megfelelő kontrollkörnyezet kialakítása. A kontrollkörnyezet, a szervezeti kultúra lényegében azt a közeget teremti meg, amiben az integritás megvalósulhat.



<sup>15</sup> A vezetés példamutatását jelenti, arra utal, hogy a vezetés „hangneme”, hozzáállása befolyásolja a szervezet munkatársainak magatartását.

Vezetéstudományi kutatások bizonyítják, hogy az erős szervezeti kultúra erősíti a szervezet munkatársainak lojalitását, a célokkal való azonosulást, a csoportkohéziót, és ezáltal magasabb fokú tudatosságot, stabilitást, kiszámíthatóságot és követhetőséget eredményez.

Robbins, Judge (2007) szerint az erős kultúrájú szervezet magasabb teljesítményre képes, és a szervezet tagjai körében nagyobb megalégedettséget eredményez. Az erős szervezeti kultúra, a közösen osztott értékek fokozzák a szervezet céljaival való azonosulást, emelik a teljesítményt, motiváló erejűek a munkatársak számára. A munkatársak hosszabb távú megtartásával együtt jár, hogy a szervezet hatékonyabban képes felhasználni a múltbeli tapasztalatait, vagyis fokozott tanulási kompetenciát eredményez.

Ezzel szemben a gyenge szervezeti kultúrákat rövid-távú gondolkodás, erkölcsi problémák, következetlenség, érzelmi kitörések, „klikkesedés” (zárt szubkultúrák) a klikkek közötti versengés és elitizmus jellemzi. A kulturális váltás egy meglehetősen összetett, gyakran fájdalmas, de minden esetben hosszantartó (6-10 év) folyamat, mégis bizonyos helyzetekben szükségessé válhat, hogy nagy következetességgel a szervezet kialakult kultúráját a vezetés tudatosan megváltoztassa. Ilyen helyzetek alakulhatnak ki olyankor, amikor a szervezet értékrendje a megjelölt céllal nem egyeztethető össze (például korrupció elleni harc), a kialakult nézetek és szokások a szervezet céljai elérését hátráltatják vagy a szervezet teljesítőképessége elégtelennek bizonyul.

A változás legnagyobb akadályát általában az jelenti, ha a változás látszólag ellentétben áll a szervezeti kultúra alapvető elemeivel és működésével, mint például a közös értékrend vagy a szervezeti viselkedés normái. A vezetés szerepe meghatározó a kultúra megváltoztatásában, ám nem kizárólagos. A kultúraváltás jellemzően időigényes, hosszú távú folyamat eredménye.

## TÍZ MEGFONTOLÁSRA ÉRDEMES SZEMPONT A BELSŐ KONTROLLRENDSZER KIALAKÍTÁSÁHOZ ÉS MŰKÖDTETÉSÉHEZ

- 1. Az aláírással járó felelősség.** Fel kell ismerni, hogy az aláírás minden esetben felelősségvállalás az aláírt dokumentum tartalmáért, emellett tanúsítja a kontroll végrehajtását. Nem lehet tehát egy mögöttes tartalom nélküli kézjegy.
- 2. A vezetői magatartás hatása a szervezetre.** Minden vezetőnek tudatában kell lennie annak, hogy az általa választott és tanúsított vezetői stílus, hozzáállás, etikai értékek és kockázatvállalási hajlandóság fogja meghatározni a szervezeti kultúrát.
- 3. Tervezés nélkül nincs teljesítmény.** A célok elérésének alapvető feltétele a megalapozott tervezés, amelyhez megfelelő teljesítményértékelési rendszer párosul. Ez lehetőséget teremt a munkatársak bevonására már a célkitűzések meghatározásánál, amely megalapozza a célokkal való könnyebb azonosulást, a munkatársak motivációját a célkitűzések megvalósításában való közreműködésre.
- 4. Minden célkitűzéshez/feladathoz felelőst és határidőt kell rendelni.** A célkitűzések végrehajtásáért felelős személy és a végrehajtás határideje meghatározásának hiányában a célok teljesülése a véletlenre van bízva. Fontos, hogy a felelős számára biztosítani kell minden felhatalmazást és erőforrást, amely szükséges a célok megvalósításához.
- 5. A delegálás felelőssége.** Fontos szem előtt tartani, hogy a feladatok delegálása során a felelősséget csak részben adjuk át. A delegálás megfelelőségéért, a feladat elvégzéséért való végső felelősség és elszámoltathatóság továbbra is megmarad. Ezért minden esetben mérlegelni kell, hogy az adott feladat végrehajtásához a delegált személy/szervezeti egység rendelkezik-e megfelelő kompetenciával.
- 6. A belső kontrollrendszert az emberek hozzák működésbe.** A belső kontrollrendszer minőségét elsősorban az határozza meg, hogy a szervezetet hogyan irányítják. A megfelelő szervezeti kultúra és az ahhoz illeszkedő vezetési stílus megválasztása megalapozza a belső fegyelmet a szervezeten belül.
- 7. A kulcskontrollok szerepe.** A belső folyamatok kritikus pontjain szükség van kulcskontrollok kiépítésére. A kulcskontrollok általában olyan feltáró kontrollok, amelyek lezárnak egy folyamatot vagy időszakot, illetve adatokat összesítenek, hasonlítanak össze.
- 8. Megtalálni az egyensúlyt az irányítás és a mikro menedzsment között.** Alaposan meg kell fontolni, hogy egy adott feladat elvégzését milyen módon lehet úgy irányítani, hogy ne igényeljen olyan mértékű beavatkozást a folyamatokba, amely már akadályozza a munkavégzést és rontja a hatékonyságot, ugyanakkor elfogadható szintű bizonyosságot nyújt a célok elérésére.

**9. Tartsuk szem előtt, hogy a belső kontrollrendszer fő célja a célkitűzések elérésének biztosítása.**

*Ha egy kontroll nem működik megfelelően, akkor azt fejleszteni kell – ez nem jelenti feltétlenül további kontrollok kiépítését. Minden kontroll kiépítésekor mérlegelni kell a költség-haszon elvének alkalmazásával.*

**10. Követni kell a szabályokat.**

*Minden szabály annyit ér, amennyit betartanak belőle, legyen szó akár belső, akár külső szabályokról. A tevékenységre vonatkozó külső és belső szabályzatokat meg kell ismertetni minden munkatárssal, és azok betartását következetesen meg kell követelni. A belső szabályzatokban foglaltaknak érthetőnek és betarthatónak kell lenniük. A menedzsmentnek kiemelt szerepe van a szabálykövetésben példamutatással.*

## A. ÁLLAMHÁZTARTÁSI BELSŐ KONTROLL STANDARDOK

### A standardok céljai:

- a költségvetési szervek belső kontrollrendszerének kialakítása során egységesen követendő alapelvek meghatározása;
- az államháztartási belső kontrollokkal kapcsolatos kötelezettségek, elvárások, javaslatok rendszerbe foglalása;
- a jogszabályi előírások gyakorlati megvalósításához, a tevékenységek értékeléséhez viszonyítási alap nyújtása;
- az államháztartás belső kontrollrendszerben már meglévő kötelezettségek megerősítése, illetve ezen kötelezettségekre történő figyelemfelhívás;
- a költségvetési szerv folyamatai és működése színvonalának javításának elősegítése;
- a hazai és nemzetközi bevált gyakorlatok államháztartási környezetben való alkalmazásának elősegítése.

### A magyarországi államháztartási belső kontroll standardok



A standardok egy része jogszabályokban is rögzített előírásokon alapul, ezek természetesen kötelező jelleggel bírnak, amelyeket **piros** színnel jelöltük a továbbiakban, míg **zöld** színnel az ajánlás jellegűeket.

## 1. KONTROLLKÖRNYEZET

### 1.1. Célok és szervezeti felépítés

#### 1.1.1. A költségvetési szerv hatékony feladatellátása érdekében a stratégiai és operatív célrendszerét írásban kell rögzíteni.

**Magyarázat:** Az államháztartás rendszerébe tartozó minden szervezetet valamilyen társadalmi igény kielégítése céljából hoznak létre, vagy közvetlenül jogszabályi előírás alapján, vagy áttételesen, a jogszabályok által nyújtott lehetőségnek megfelelően. Mindkét esetben fontos, hogy a létrehozott költségvetési szerv alapvető, a társadalmi igényekkel összhangban álló stratégiai céljait írásban (pl. stratégiai tervben) fektessék le. A hosszú távú stratégiai célok teljesíthetősége egy olyan operatív célrendszer kialakítását és írásban való rögzítését követeli meg, amely objektíven mérhető, és – a szükséges feltételeknek a költségvetési szerv vezetése általi megteremtése esetén – alkalmas a munkatársak megfelelő motiválására, a célokkal való azonosulásuk biztosítására, a hatékony feladatellátásra, a feladatok teljesülésének mérésére, a céloktól való eltérés kockázatainak időben való felismerésére és kezelésére.

#### 1.1.2. Ajánlott, hogy a költségvetési szerv célrendszerét annak minden vezetője és munkatársa teljes körűen megismerje.

**Magyarázat:** A költségvetési szerv stratégiai célkitűzéseinek hatékony megvalósításában a szervezet valamennyi munkatársának aktívan részt kell vennie. Ehhez szükséges, hogy a vezetés a stratégiai cél mellett, az arra épülő szervezeti egységekre és személyekre lebontott operatív, éves vagy esetenként még ennél is rövidebb időszakra meghatározott célokat egyértelműen megfogalmazva, a szervezeti hierarchia minden szintjén ismertesse meg a munkatársakkal, és fogadtassa el velük, hogy azokkal azonosulni tudjanak, és tevékenységüket azoknak alárendelve végezzék.

#### 1.1.3. A szervezeti felépítést áttekinthetően, részletesen szükséges bemutatni, illetve annak elérhetőségét a költségvetési szerv minden munkatársa számára biztosítani kell.

**Magyarázat:** A költségvetési szervnél foglalkoztatottak számára kiemelt fontossággal bír a költségvetési szerv szervezeti felépítésének – azon belül különösen a saját maguk által elfoglalt helyük és szerepük, alá- és fölé rendeltségük, tevékenységük más személyekkel, szervezeti egységekkel való kapcsolódásának – ismerete. Ezért minden munkatárs számára biztosítani kell, hogy megismerje a költségvetési szerv szervezeti felépítését.

### 1.2. Belső szabályzatok

#### 1.2.1. Komplex szabályzatrendszer kialakítása szükséges a szervezet megfelelő működtetése érdekében, ideértve a költségvetési szerv munkatársainak biztonságát szolgáló szabályzatokat (pl. tűzvédelmi rend, munkavédelmi rend, katasztrófa elhárítási terv, informatikai biztonsági szabályzat).

**Magyarázat:** A költségvetési szervek tevékenységének fő irányait, kereteit általában jogszabályok határozzák meg, amelyek azonban nem írhatnak elő minden egyes szerv számára részletes követelményeket. A szervezet vezetésének kötelezettsége, hogy elkészítsék azokat az egymással és a jogszabályokkal is összhangban álló belső szabályzatokat, amelyek együttesen megteremtik

munkatársaik számára a biztonságos munkavégzéshez szükséges feltételeket, körülményeket, egyidejűleg megszabják a helyes, biztonságos gyakorlat kialakításához szükséges követelményeket.

### 1.2.2. A mérhetőség és a számonkérhetőség érdekében ajánlott a költségvetési szerven belül az alapvető célok teljesítésének előrehaladását jelző indikátorrendszer kialakítása.

**Magyarázat:** A költségvetési szerv vezetésének folyamatosan információval kell rendelkeznie arról, hogy a stratégiai, és az arra épülő operatív célkitűzések megvalósítása hogyan alakul. A célok megvalósításának előrehaladását folyamatosan figyelemmel kell kísérni, és lehetőség szerint előre meghatározott, a különböző, de egymással kapcsolatban álló területek kölcsönös kontrolljára is alkalmas mutatószámok (indikátorok) alkalmazásával naprakészen célszerű mérni a teljesítés alakulását, mivel az hívja fel elsődlegesen a vezetés figyelmét a céloktól való elmaradásra, a megvalósítást akadályozó tényezőkkel kapcsolatos korrekciós intézkedések meghozatalának szükségességére.

### 1.2.3. Az indikátorrendszer tartalmazza a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség, valamint a megbízhatóság értékelésére szolgáló mutatókat.

**Magyarázat:** A költségvetési szerv vezetésének tevékenységével szemben az egyik legfontosabb, jogszabályi előírás, hogy a rájuk bízott eszközöket, forrásokat gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen használják fel. Ki kell alakítani azokat a mutatószámokat (indikátorokat), amelyekkel külön-külön és egymással összefüggésben is mérni lehet a gazdaságosságot, a hatékonyságot és az eredményességet. A célszerűen megválasztott indikátorok teszik lehetővé a vezetés számára, hogy megfelelő intézkedésekkel arányossá tegyék a szervezet céljai eléréséhez a három kategória érvényesülését. A megbízhatóság az információ bizalmassága, sértetlensége és rendelkezésre állásának biztosítása a szervezetben.

### 1.2.4. Elengedhetetlen minden olyan folyamat, tevékenység, feladat részletes szabályainak meghatározása, amely különféle kötelezettségeket, illetve jogokat állapít meg az egyes munkatársak számára.

**Magyarázat:** A költségvetési szerv céljainak megfelelő munkavégzés alapvető feltétele, hogy a szervezeten belül folytatott minden tevékenység és feladat tartalma egyértelműen, közérthetően legyen meghatározva. A vezetésnek ezért gondoskodnia kell arról, hogy a feladat ellátásra vonatkozó belső szabályzatok kellő részletességgel, közérthetően, elsajátításra alkalmas módon írják elő a munkatársak számára az adott tevékenységi körben ellátandó feladataikat a velük szemben támasztott követelményeket, kötelezettségeket, és jogait. A gördülékeny munkavégzés biztosításához és az esetleges felelősségre vonás érvényesítéséhez szükséges a munkaköri leírások naprakésszé tétele.

### 1.2.5. Ajánlott minden olyan folyamat, tevékenység, feladat részletes szabályainak meghatározása, amely a költségvetési szerv tevékenységére hatással van.

**Magyarázat:** A költségvetési szerv működését alá kell rendelni a szervezet vezetése által, a külső hatások figyelembevételével kitűzött céloknak, mert csak ezáltal biztosítható azok teljesítése. A szervezet működésére ható különböző külső tényezőhöz alkalmazkodva, a szervezet egymással kapcsolatban álló, de szervezeten kívüli tevékenységeit, folyamatait, feladatait úgy kell szabályozni, hogy a szabályok a pozitív hatásokat integrálják, ugyanakkor a negatív tényezők hatásait mérsékeljék.



**1.2.6. Az informatikai szolgáltatások egyre szélesebb körű használata – a költségvetési szervek esetében is – változó és mindig megújuló kockázatot jelent. A kockázati tényezők hatékony kezelése érdekében egységes értelmezéseket, iránymutatásokat ajánlott biztosítani az informatikai eszközök felhasználói számára, rögzítve azokat a szabályokat, melyeket a munkakörükhöz rendelt adatok kezelése során követniük kell.**

**Magyarázat:** Az informatikai szolgáltatások (szoftverek és hardverek) használata mind látható, mind rejtett kockázatot is hordoz magában. Szükséges a nem megfelelő tudással rendelkező, vagy újonnan belépő, vagy új feladatkört ellátó munkatársak oktatása, a használatát ismertető szabályzatok (például: informatikai rendszerbiztonsági dokumentumok) megfelelő kidolgozása, illetve az információvédelmet, információbiztonságot, adat- és titokvédelmet érintő jogszabályok megismertetése, amelyek megsértése, illetve be nem tartása esetén magatartásuk, mulasztásuk, vagy esetleges hiányos munkavégzés feltárása büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására ad okot. Szükséges továbbá a felső vezetők és a belső ellenőrzés felkészítése az informatikai szolgáltatások irányításának és ellenőrzésének bevált gyakorlataira.

**1.2.7. A szabályzatok között kiemelt fontosságú a jogszabályi szinten előírt, a költségvetési szervek belső felmerült szervezeti integritást sértő események feltárásával, kivizsgálásával és kezelésével kapcsolatos eljárásokat tartalmazó szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje, melynek elkészítéséért a költségvetési szerv vezetője a felelős.**

**Magyarázat:** Minden költségvetési szerv tevékenységében előfordulhat, hogy egyes munkatársak gondatlanságból vagy a szabályok szándékos megsértésével, az előírásoktól eltérő szabálytalan gyakorlatot folytatnak. A költségvetési szerv vezetésének gondoskodnia kell a szervezeti integritást sértő események bekövetkezésének megakadályozásáról, előfordulásuk mérsékléséről, mivel ezek az események a szervezet számára kárt okozhatnak, és veszélyeztetik a meghatározott célok elérését. A költségvetési szerv vezetője köteles szabályozni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét – és annak gyakorlati alkalmazását biztosítani – amely garanciát jelent a szervezeti integritást sértő események időbeni feltárására, és a szükséges intézkedések megtételére. A szervezeti integritást sértő események kezelésére vonatkozó szabályzat hozzájárul a kontrollkörnyezet teljességéhez, biztosítja a kockázatkezelés eredményességét és az információk hatékony és megfelelő áramlását.

**1.2.8. A szervezet megfelelő működése érdekében szükséges, hogy valamennyi olyan szabályzatot megismerjenek a költségvetési szerv munkatársai, amely érinti őket, illetve a munkavégzésüket.**

**Magyarázat:** A költségvetési szerv munkatársai munkájukat a jogszabályokban foglalt követelmények, és a szervezet céljainak teljesítését biztosítani hivatott, a vezetés által kiadott belső szabályzatok, folyamatleírások alapján kell, hogy végezzék. A vezetésnek gondoskodnia kell arról, hogy az általános követelményeket, magatartás-szabályokat tartalmazó szabályzatokat minden munkatárs a közvetlen feladataik ellátására vonatkozó speciális szabályzatokat az érintett munkatársak megismerjék, mivel ez utóbbiak ismerete ad biztosítékot a megfelelő, szakszerű munkavégzésre és a számonkérésre.

**1.2.9. A költségvetési szerv vezetője által, vagy a szervezet belső szabályozó eszközeinek kiadásáról szóló eljárásrend szerint arra felhatalmazást kapott vezető által jóváhagyott szabályzatokat, eljárásrendeket rendszeresen felül kell vizsgálni.**



**Magyarázat:** A jogszabályi környezet változásait a költségvetési szerv szabályzataiban át kell vezetni. Ezért szükséges az időközönkénti felülvizsgálat, illetve az adott vonatkozó jogszabályi változások mielőbbi átvezetése.

### 1.3. Feladat- és felelősségi körök

**1.3.1. A szervezeti célok teljesítése érdekében elvégzendő alapvető feladatokat írásban kell rögzíteni.**

**Magyarázat:** Az alaptevékenység teljesítésének feltétele, hogy egy arra épülő célrendszert alakítson ki a vezetés, és gondoskodjon arról, hogy a szervezeti célok teljesítéséhez szükséges alapvető feladatokat, tevékenységi köröket alapító okiratban, és szükség szerint egyéb alapidokumentumban (pl.: stratégiai tervben) egyértelműen megfogalmazva rögzítsék.

**1.3.2. A költségvetési szerv fő feladataiból kiindulva meg kell határozni az egyes szervezeti egységek feladatait/részfeladatait, amelyet írásban is rögzíteni kell (pl. SzMSz-ben, ügyrendekben, egyéb belső szabályzat(ok)ban).**

**Magyarázat:** A költségvetési szerv alapidokumentumban rögzített fő feladatainak végrehajtásában a szervezeti egységek általában egymáshoz szorosan kapcsolódva, egymás tevékenységét kiegészítve, kivételes esetekben pedig, teljesen önállóan vesznek részt. A vezetésnek meg kell határoznia az egyes szervezeti egységek sajátos feladatait, a szervezeti célok megvalósításában játszott szerepüket, együttműködési kötelezettségeiket más szervezeti egységekkel, és ezeket a költségvetési szerv teljes tevékenységét lefedő szabályzatban (Szervezeti és Működési Szabályzat), illetve részletesebben az egyes szervezeti egységekre vonatkozó ügyrendekben, a gazdálkodás részletes rendjét belső szabályzatban kell rögzíteni.

**1.3.3. A költségvetési szerv minden munkatársának rendelkeznie kell munkaköri leírással, amelyeket az adott szervezeti egység funkcióinak figyelembevételével kell kialakítani.**

**Magyarázat:** A szervezeti egységek meghatározott feladatait a költségvetési szerv működésében betöltött szerepéből, funkciójából kiindulva, az adott szervezeti egységben a munkaköri leírása alapján érintett munkatársnak kell végrehajtania. A szervezeti egység feladatellátásának szabályait, eljárásrendjét a belső szabályzatoknak és folyamatleírásoknak konkrétan meg kell határozniuk. Az adott munkakörhöz kapcsolódó, a munkatárs jogait, kötelezettségeit, felelősségét részletesen tartalmazó a kinevezési okmány mellékletét képező munkaköri leírás, egyfelől a vezetés által megkívánt színvonalú munkavégzés, másfelől a munkatársak megfelelő munkakörülményeinek biztosítása miatt is szükséges.

**1.3.4. Biztosítani kell, hogy a költségvetési szerv minden munkatársa a munkaköri leírásában foglaltakat teljes mértékben megismerje, továbbá szükséges, hogy az egyes feladatok pontos tartalmáról részletes tájékoztatást kapjon a megfelelő személytől.**

**Magyarázat:** A költségvetési szervnél kinevezett, illetve alkalmazásban álló minden munkatársnak ismernie kell az általa betöltött munkakörrel kapcsolatos, személyre szabott követelményeket, feladatokat, jogokat és felelősséget tartalmazó munkaköri leírását. A vezetésnek gondoskodnia kell arról, hogy a munkaköri leírásban foglaltakat a munkatárs megismerje, továbbá, hogy a konkrét feladatellátással kapcsolatos teendőkről közvetlen vezetőjétől a megfelelő tájékoztatást és segítséget megkapja, egyúttal a vezetői ellenőrzések során meg kell győződni az adott ismeretek tényleges elsajátításáról, gyakorlati hasznosításáról.

**1.3.5. Ajánlott, hogy a költségvetési szerv minden munkatársa és vezetője tisztában legyen azzal, hogy kinek tartozik, illetve, hogy ki tartozik neki beszámolóval munkájáról.**

**Magyarázat:** A költségvetési szervekben az alá- és fölérendeltségi viszonyok általában egyértelműen szabályozva vannak. Viszonylag ritka, de előfordul a lineáristól eltérő szervezeti felépítés (pl.: projekt esetében). A szervezeti felépítéstől függetlenül, az irányítás esetleges zavarainak elhárítása céljából mindenütt egyértelműen meg kell határozni, és írásban lefektetve tudatosítani kell, hogy az adott munkakörben dolgozó részére ki és milyen módon, mire adhat utasítást, illetve a munkatársnak mikor, milyen formában és kinek kell beszámolnia munkájáról.

**1.3.6. Ajánlott, hogy az egyes felelősségi szintek rendszerét és kapcsolatát, illetve a hivatalos dokumentumok aláírásának és jóváhagyásának előírt útvonalát az ellenőrzési nyomvonal (szöveges, táblázatokkal vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírás) segítségével megismerhetővé tegyék a költségvetési szerv minden munkatársa számára.**

**Magyarázat:** A munkaköri leírásoknak tartalmazniuk kell minden beosztott és vezető esetében, hogy munkavégzése során miért tartozik felelősséggel. A gyorsabb, pontosabb ügyintézését segíti, ha minden folyamat ellenőrzési nyomvonala tartalmazza az ügyintézéshez kapcsolódó dokumentumok kezelésének útvonalát oly módon, hogy azt minden munkatárs megismerhesse, és megértve azt képes legyen alkalmazni.

**1.4. A folyamatok meghatározása és dokumentálása**

**1.4.1. A költségvetési szervnek rendszerezni kell a folyamatait, és a költségvetési szerv vezetőjének ki kell jelölnie a folyamatok működésében részt vevő szervezeti egységeket, valamint a folyamatért általános felelősséget viselő folyamatgazdákat.**

**Magyarázat:** A folyamatok azonosítása lehetővé teszi a tevékenységek tudatos megtervezését és végrehajtását, a folyamatban részt vevők számára világossá teszi a folyamatban betöltött szerepüket, a szervezeti egységek egymáshoz való viszonyát, a beszámolási útvonalat, ezáltal átláthatóvá teszi a folyamatokat. A folyamatok rendszerezése magába foglalja a folyamatábrák és folyamatleírások elkészítését és a folyamatgazdák kijelölését. A folyamatok azonosítása képezi alapját a kockázatkezelési rendszernek. A folyamatok azonosítása lehetőséget nyújt a vezetés számára a folyamatok hatékonyság szempontjából való felülvizsgálatára is, továbbá annak megítélésére, hogy a szervezeti struktúrához megfelelően illeszkednek-e a folyamatok.

**1.4.2. A költségvetési szerv fő folyamataira vonatkozóan a jogszabályokban előírt ellenőrzési nyomvonalakat írásos formában is rögzíteni kell.**

**Magyarázat:** Az ellenőrzési nyomvonalakat a jogszabályi előírás szerint többféle változatban is el lehet készíteni: szöveges, táblázatokkal, vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírással. Ügyelni kell arra, hogy kidolgozottsága 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.

**1.4.3. Gondoskodni kell az ellenőrzési nyomvonalak naprakészen tartásáról, illetve a vonatkozó szakmai jogszabályokkal való összhangjáról.**

**Magyarázat:** A költségvetési szervek működésére ható külső és belső tényezőkhez a vezetésnek folyamatosan alkalmazkodnia kell. A vezetés dönti el a hangsúlyeltolódásokat, hogy a külső, vagy a belső tényezőkhez kíván-e adott időszakban jobban, vagy kevésbé alkalmazkodni. Ennek megfelelően a vezetésnek, a feladatváltozásra is figyelemmel, naprakészen kell módosítania belső szabályzatait, folyamatleírásait. A belső szabályzatok, folyamatleírások változásával összhangban szükséges az ellenőrzési nyomvonalak minél rövidebb időtartamon belüli módosítása, korszerűsítése.

## 1.5. Humánerőforrás

### 1.5.1. A hatékony munkavégzéshez elengedhetetlen, hogy a szervezet által kitűzött célok eléréséhez szükséges humánerőforrás-kapacitás rendelkezésre álljon.

**Magyarázat:** A költségvetési szerv alapvető céljai, küldetése, főbb feladatai határozzák meg, hogy milyen mennyiségű és szakmai összetételű humánerőforrásra van szüksége. A szakember ellátottság döntő mértékben a munkaerőpiac helyzetétől, és a költségvetési szerv anyagi lehetőségétől („fizetőképes keresletétől”) függ, de befolyásoló tényezők – többek között – a közigazgatás szolgáltatási színvonalának növelését célzó, a munkatársak iskolai és szakmai végzettségére, szakmai gyakorlatára vonatkozó jogszabályi (a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló kormányrendelet) előírások is. Mindezeket figyelembe véve, a lehetőségeket felmérve azokat a megoldásokat kell felvázolni a döntéshozók számára, amelyekkel biztosítani lehet a szükséges szakember ellátottságot. Kiemelt figyelmet indokolt fordítani a kulcsemberek azonosítására, és helyettesítési képesség megteremtésével a kulcsemberek kockázat csökkentésére.

### 1.5.2. A jogszabályokkal összhangban minden egyes munkakör esetében meg kell határozni a betöltésükhöz szükséges elvárt tudást és képességeket.

**Magyarázat:** A munkatársak foglalkoztatására vonatkozó jogszabályi (pl. a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló kormányrendelet) előírásokat figyelembe véve kell a költségvetési szerveknél kialakított minden egyes munkakörre meghatározni az iskolai végzettséggel, a szakmai képzettséggel, szakmai gyakorlattal kapcsolatos azon követelményeket, amelyek a munkakör betöltésének, az új munkatárs felvételének előfeltételét képezik. A követelményeket írásba kell foglalni, és a munkaerő toborzás során a pályázati feltételek között ismertetni kell, biztosítva, hogy megfelelő színvonalú munkavégzésre alkalmas munkatársak jelentkezzenek és kerülhessenek felvételre.

### 1.5.3. A munkaerő-kiválasztás során maximálisan figyelembe kell venni a meghirdetett pozícióval szemben támasztott képzettségi és egyéb megfelelőségi követelményeket.

**Magyarázat:** A munkakörök betöltésére meghirdetett pályázatokban pontosan és egyértelműen kell megfogalmazni azokat a követelményeket, amelyek az adott munkakör betöltésénél relevánsak. Indokolt külön kitérni azokra a sajátosságokra, amelyek a munkakör betöltésénél előnyt jelentenek emellett ajánlott ismertetni azokat a kedvező feltételeket, amelyek vonzóvá tehetik a potenciális jelentkezők számára a meghirdetett pozíciót. Mindezen információk birtokában lehet a legnagyobb biztonsággal kiválasztani a legmegfelelőbb pályázót.

### 1.5.4. Ajánlott, hogy az egyes pozíciókat csak a megfelelő kompetenciájú személyek töltsék be, ezért a felvételi interjúkon mind a szakmailag illetékes vezető, mind a humánerőforrás gazdálkodásért felelős szervezeti egység munkatársának jelenléte indokolt.

**Magyarázat:** A megfelelően kiválasztott munkaerő végzettsége és képzettsége alapján alkalmas kell, hogy legyen az adott pozíció betöltésére. A felvételi interjúkon a jelentkezőket szakmai és emberi szempontból is értékelni kell, hogy a jelentkezők személyes tulajdonságainak, valamint szakértelmének, tapasztalatának az összehasonlítása alapján lehessen kiválasztani a legmegfelelőbb munkaerőt. Amelyik költségvetési szervnél ez megoldható, a felvételi interjúkon ajánlott az illetékes szakmai vezető mellett a humánpolitikai vezető vagy az általa kijelölt munkatársának jelenléte is.

**1.5.5. Ajánlott gondoskodni az újonnan betöltött pozíciók ellátásához szükséges képzések megvalósításáról, illetve az új belépők megfelelő információkkal, jogosultságokkal és technikai eszközökkel való ellátásáról a munkavégzés minél gördülékenyebb megkezdése érdekében.**

**Magyarázat:** A költségvetési szerv fő céljai és feladatai által meghatározott konkrét munkakör olyan helyi sajátosságokat is tartalmazhat, amelyek megfelelő színvonalú ellátása csak kiegészítő képzéssel oldható meg. A zökkenőmentes folyamatos munkavégzés biztosítása céljából célszerű az új belépők részére, a munkakör ellátásával kapcsolatos minden szükséges információt időben átadni, és a munkavégzéshez szükséges technikai eszközöket, azok kezelési útmutatóit, valamint az informatikai rendszerekhez, beléptető rendszerekhez való jogosultságokat rendelkezésre bocsátani.

**1.5.6. Ajánlott meghatározni az egyes munkakörökhöz kapcsolódó további képzési követelményeket a már meglévő képzések és a rendelkezésre álló erőforrások mérlegelésének függvényében.**

**Magyarázat:** A munkavégzés hatékonyságának növelése igényli a munkakör ellátás színvonalának folyamatos fejlesztését, a legjobb gyakorlatok átvételét és azok alkalmazását. Ennek egyik eszköze a munkatársak folyamatos szakmai továbbképzése, hogy a változó követelményeknek minél jobban meg tudjanak felelni. A költségvetési szerv vezetésének a feladata, hogy a munkatárssal szemben képzettségi szintjének, tapasztalatának figyelembevételével olyan továbbképzési követelményeket támasszon, amelyek megvalósítását a rendelkezésre álló erőforrások lehetővé teszik, és amelyek ténylegesen, szakmailag segítik a hatékonyabb munkavégzést.

**1.5.7. Ajánlott gondoskodni az egyéni képzési tervek kialakításáról a képzési követelmények, és a munkatársak igényeinek figyelembevételével.**

**Magyarázat:** A vezetésnek megfelelő információkkal kell rendelkeznie az adott munkakör ellátásához szükséges követelményekről, és a munka színvonalának javítását szolgáló képzési, továbbképzési lehetőségekről. Ezek figyelembe vételével ajánlott meghatározni az adott munkakört betöltő munkatársra vonatkozó, a munkatárssal is egyeztetett egyéni képzési tervet, biztosítva a megvalósításhoz szükséges feltételeket is.

**1.5.8. Gondoskodni kell az egyéni képzési tervek (igények) alapján összeállított éves képzési terv összeállításáról, az esedékes képzések megszervezéséről, illetve az érintett munkatársak tájékoztatásáról.**

**Magyarázat:** Az egyes munkakörökben foglalkoztatottak egyéni képzési tervei alapján szükséges összeállítani a költségvetési szerv képzési irányonként részletezett, átfogó, a folyamatos munkavégzés feltételeit is figyelembe vevő, az érintett munkahelyi vezetőkkel egyeztetett éves képzési tervét. Ezt követően gondoskodni kell arról, hogy valamennyi érintett beosztott és vezető

is megfelelő tájékoztatást kapjon a tervben foglaltak ütemezéséről. Emellett ajánlott, hogy a képzésben résztvevők helyettesítéséről távollétük idejére az érintett vezető megfelelő mértékben gondoskodjon.

**1.5.9. Minden munkatárs munkateljesítményét évente kétszer a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékelnie kell és el kell végeznie a minősítést, valamint az értékelés, minősítés eredményét meg kell vitatni a kormánytisztviselővel.**

**Magyarázat:** A munkatársak teljesítményének rendszeres szóbeli értékelése mellett szükséges, hogy a teljesítmények értékelésének írásos nyoma is maradjon. Ez nem jelenti azt, hogy minden egyes szóbeli értékelést írásba kell foglalni. Szükséges azonban a munkatársak teljesítményét évente legalább egyszer átfogóan értékelni, és az értékelést írásban rögzítve a munkatárssal megismertetni, hogy annak alapján munkáját a szükséges irányba fejleszthesse. Az értékelésnek olyannak kell lennie, hogy az alkalmas legyen a jogszabály(ok) által előírt minősítés elkészítéséhez is.

**1.5.10. Az értékelésnél ajánlott kitérni arra, hogy a képzések mellett milyen módon lehetne növelni az adott személy teljesítményét.**

**Magyarázat:** Az értékelés tartalmát oly módon ajánlott kialakítani, hogy abból egyértelműen kitűnjenek a munkatársak munkavégzésének erősségei és gyenge pontjai, valamint a gyenge pontok okai. Az értékelés alapján ki kell dolgozni és ismertetni kell a munkatárssal a képzési lehetőségeket, továbbá azokat az anyagi és erkölcsi ösztönzési módokat, amelyekkel motiválni lehet a munkatársat a munkateljesítményének növelésére.

**1.5.11. Megfelelő intézkedésekkel ajánlott biztosítani a gyenge teljesítményt nyújtó munkatársak feladatellátásának fejlesztését.**

**Magyarázat:** Elsősorban a munkáltatói jogkör gyakorlójának feladata, hogy a beosztottak teljesítményének értékelését követően, a teljesítmény alakulásának ok-okozati összefüggéseire tekintettel kidolgozza, és foganatosítsa azokat az intézkedéseket, amelyek egyrészt a munkavégzés feltételeinek javításával, a munkafolyamat racionalizálásával, másrészt a munkatárs képességeinek, személyes kompetenciáinak fejlesztésével, gyakorlottságának növelésével, szemléletének korszerűsítésével, hozzáállásának javításával hozzájárulhatnak a gyenge teljesítményt nyújtó munkatárs felzárkóztatásához.

**1.5.12. A rendelkezésre álló források függvényében meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a jól és magas színvonalon teljesítő munkatársak megfelelő jutalmazásban, elismerésben részesüljenek.**

**Magyarázat:** A jól és magas színvonalon dolgozó munkatársak húzóerőt gyakorolhatnak a többi munkatárs teljesítményére is. Ajánlott, hogy a jól és tartósan magas színvonalon teljesítő munkatársak teljesítményét erkölcsileg is elismerve, anyagilag, a rendelkezésre álló források függvényében vagy egyéb elismerésben történő részesítés útján (pl.: minősítés alapján szakértői, illetve vezetői utánpótlás adatbázisba helyezés) honorálják, ezáltal ösztönözve, hogy teljesítményét továbbra is legalább ugyanilyen, illetve még magasabb színvonalon lássa el, egyidejűleg motiválva a többi munkatársat is a jobb teljesítményre.



## 1.6. Etikai értékek és integritás

**1.6.1. Ajánlott, ha rendelkezésre áll egy, a költségvetési szerv számára alkalmazható etikai kódex, amely pontosan körülhatárolja – többek között – az etikus magatartással és az integritással kapcsolatos elvárásokat.**

**Magyarázat:** A különböző foglalkoztatási jogszabályok csak általánosságban határozzák meg a főbb etikai követelményeket. Egyes szakmák esetében előfordulhatnak általánosan meghatározott etikai követelmények is (például az államháztartásért felelős miniszter által kiadott etikai kódex, mely a költségvetési belső ellenőrökre vonatkozik). Az általános érvényű követelményeket figyelembe véve, célszerű, ha azokat a költségvetési szerv vezetése a helyi viszonyok miatt szükséges speciális követelményekkel kiegészítve, olyan módon fogalmazza meg, hogy azokkal a munkatársak azonosulni tudjanak, és alkalmazásukkal hozzájáruljanak a szervezet pozitív megítéléséhez. A költségvetési szerv közérdeket szolgáló jellege és társadalmi jelentősége miatt a dolgozóival szembeni erkölcsi elvárásoknak általában meg kell haladniuk az adott társadalmi berendezkedésben érvényesülő általános követelményszintet.

Az „integritás” – egyik gyakran használt jelentése szerint – az elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti, vagyis olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek megfelel. Integritás-irányítási rendszer bevezetése a szervezetben a szervezethez rendelt közfeladatok integritás szempontú ellátását, az érték alapú működéssel (integritással) összefüggő szervezeti követelmények következetes érvényesítését jelenti.

A szervezet önálló integritáspolitikájának megfogalmazása erősíti a szervezet identitását, a szervezeti értékek, működési alapelvek meghatározása útján. Az integritáspolitikai összefügg a szervezeti integritást sértő események kezelésének folyamatszabályozásával, a szervezetben felállítandó bejelentővédelmi rendszerrel és a rendszeres, a feladat-monitorozáshoz illeszkedő kockázatmenedzsment bevezetésével.

Az önálló integritáspolitikai meghatározását követően olyan belső szabályzás kidolgozása és életbe léptetése ajánlott, mely meghatározza az integritás alapú szervezeti működés érdekében az egyes szereplők által ellátandó feladatokat, illetve főbb folyamatokat és biztosítja az alábbi részértékek érvényesülését:

- Transzparencia;
- Felelősség és számonkérhetőség;
- Tisztességes eljárás;
- Diszkrimináció tilalma;
- Elkötelezettség meghatározott értékek iránt.

**1.6.2. Ajánlott, hogy minden vezető és munkatárs megismerje a költségvetési szerv belüli etikus magatartásra és az integritásra vonatkozó szabályokat/normákat.**

**Magyarázat:** A vezetés által kidolgozott, a beosztottak és vezetők számára meghatározott és írásban rögzített erkölcsi és magatartásszabályokat minden beosztott és vezető számára megismerhetővé kell tenni. Meg kell győződni arról, hogy az előírásokat valóban megismerték, és gyakorlati tevékenységük megfelel az etikai kódexben foglaltaknak, így olyan magatartást tanúsítanak munkaköri feladataik ellátása során, amely megfelel a közigazgatásban dolgozókkal szembeni elvárásoknak.

**1.6.3. Elvárás, hogy a vezetők példát mutassanak a munkatársak számára az etikai normák mindennapi munkavégzés során történő betartásával kapcsolatban.**

**Magyarázat:** A jól kidolgozott etikai kódex minden munkatárssal szemben azonos követelményeket támaszt. A vezetők magatartásával szemben azonban magasabb követelményeket kell támasztani, mivel az ő tevékenységük alapvetően befolyásolja az általuk vezetett beosztottak erkölcsi hozzáállását. Ezért a vezetőktől, a feddhetetlenség mellett, meg kell követelni a példamutatást, mind a munkavégzés, mind a magánélet terén.

**1.6.4. Szükséges az etikai értékeknek és integritásnak a költségvetési szerv minden egyes tevékenysége esetében történő érvényesítése.**

**Magyarázat:** Az etikai kódexnek – az általános etikai értékek rögzítése mellett – a költségvetési szervek céljai és feladatstruktúrája által meghatározott sajátos szakmai etikai követelményeket is tartalmaznia kell. A vezetés felelőssége, hogy a szervezetben olyan belső kontrollrendszert alakítson ki, amely minden egyes tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és integritás tényleges érvényesítésének biztosítására.

## 2. INTEGRÁLT KOCKÁZATKEZELÉSI RENDSZER

### 2.1. A kockázatok meghatározása és felmérése

**2.1.1. A költségvetési szerv vezetőjének gondoskodnia kell az integrált kockázatkezelési rendszer kialakításáról és működtetéséről, amit szükséges írásban (pl. kockázatkezelési szabályzatban) szabályozni.**

**Magyarázat:** A jogszabály a költségvetési szerv vezetőjének feladatává teszi az integrált kockázatkezelési rendszer kialakítását és működtetését, amely egy folyamatalapú kockázatkezelési rendszer. A szervezet minden tevékenységére ki kell terjeszteni, egységes módszertan és eljárások alkalmazásával, a szervezet munkatársainak széleskörű bevonásával, a szervezet célkitűzéseinek és értékeinek figyelembevételével biztosítani kell a szervezet kockázatainak teljes körű azonosítását és kezelését. A kockázatmenedzsment során fel kell mérni és meg kell állapítani a költségvetési szerv tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatokat, valamint meg kell határozni az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítésének folyamatos nyomon követésének módját.

**2.1.2. Gondoskodni kell a költségvetési szerv tevékenységeivel kapcsolatos kockázatok felméréséről, illetve összegyűjtéséről. Hatékony és szükséges, ha a tevékenységekkel mindennapi szinten foglalkozó munkatársak és vezetők bevonásra kerülnek a felmérésbe.**

**Magyarázat:** A költségvetési szervek működésére, ezen keresztül céljaik elérésére számos külső és belső kockázati tényező gyakorol különböző mértékű hatást, amelyekre a költségvetési szerv vezetőinek valamilyen formában reagálniuk kell. Alapvető követelmény, hogy a költségvetési szerv vezetése lehetőség szerint a szervezetet érintő valamennyi kockázatot – beleértve a támogató, funkcionális folyamatok (informatika, humán erőforrás, jogi szolgáltatások stb.) kockázatait is – ismerje meg, mérje fel, gyűjtse össze és csoportosítsa olyan módon, hogy azok alkalmasak legyenek az elemzés és értékelés elvégzéséhez, a kockázatok rangsorolásához. A kockázatok felmérése során kiemelt figyelmet kell fordítani az integritási és korrupciós

kockázatok azonosítására. A kockázatkezelés nem képzelhető el a kockázatokkal közvetlenül szembesülő helyi vezetők (folyamatgazdák) és beosztottak ismereteinek felhasználása nélkül. Ezért a költségvetési szerv vezetőjének úgy kell kialakítania a kockázatkezelés gyakorlatát, hogy az alapvetően, a kockázatok által közvetlenül érintett vezetők és beosztottak által közösen felülvizsgált tapasztalataira épüljön. Az informatikai tevékenységet érintő működési kockázatok rendszeres felmérésének és értékelésének elvégzése különösen is indokolt az informatikai környezetet jellemző gyors változásokból eredő kihívásokhoz való alkalmazkodás céljából.

### 2.1.3. Ajánlott a beazonosított kockázatok és kockázati tényezők egy erre a célra kialakított adatbázisban (integrált kockázati leltár) történő rögzítése.

**Magyarázat:** A kockázatkezelés egy állandóan változó folyamat, mivel a kockázatok megjelenési formája, tartalma, hatása is állandó változáson, módosuláson megy keresztül. Ebben, a szervezettől független tényezőkön kívül, szerepe van a feltárt kockázatokra való vezetői reakcióknak is, amelyek révén egyes kockázatok meg is szűnhetnek, és újak keletkezhetnek. Ezért hasznos, ha a vezetés gondoskodik egy olyan nyilvántartási rendszer kialakításáról, amely alkalmas a kockázatok változásainak, a kezelés során tett intézkedések következményeinek folyamatos nyomon követésére, továbbá a kockázatkezelési tevékenységek tervezésére, rangsorolására, ütemezésére.

### 2.1.4. Ajánlott a munkatársak tájékoztatása a beazonosított kockázatokról és kockázati tényezőkről.

**Magyarázat:** A hatékony kockázatkezelés nem képzelhető el a munkatársak és a helyi vezetők aktív közreműködése nélkül. A beosztottak és a helyi vezetők által feltárt kockázati tényezőkkel a későbbiekben is a helyi vezetők és munkatársak szembesülnek. Ezért a beazonosított kockázatokról és kockázati tényezőkről azokat a beosztottakat és vezetőket, akiknek a tevékenységét az adott kockázat érinti tájékoztatni javasolt.

## 2.2. A kockázatok elemzése és értékelése

### 2.2.1. Minden egyes beazonosított kockázat vonatkozásában ajánlott a bekövetkezése valószínűségének és a költségvetési szervre gyakorolt hatásának meghatározása.

**Magyarázat:** A költségvetési szerv vezetésének a kockázatokra való reakcióját döntő mértékben határozza meg a kockázatok bekövetkezésének valószínűsége, valamint a költségvetési szervre gyakorolt hatása. Emiatt válik fontossá, hogy minden egyes kockázat tekintetében meghatározásra kerüljön a szervre gyakorolt hatás mértéke és a bekövetkezés valószínűsége, mivel e két tényező együttes értékelésével alakítható ki a kockázati tényezők rangsora, és az a módszer illetve gyakorlat, amely alkalmas a kockázatok elemzésére.

### 2.2.2. Ajánlott a kockázatokhoz rendelt értékek írásos vagy elektronikus formában történő rögzítése.

**Magyarázat:** A kockázatokról vezetett nyilvántartás elengedhetetlen része a kockázati tényezők jellege, tartalma szerint kialakított csoportokon belüli rangsor kialakítása, amely a kockázatok költségvetési szervre gyakorolt hatásának és bekövetkezési valószínűségének meghatározására használt értékeken alapul. Ezeket az értékeket minden kockázat esetében hozzárendelt módon, írásos vagy elektronikus formában rögzíteni kell, és szükséges a változások átvezetése, hogy a



vezetés naprakész információkkal rendelkezzen a kockázati kitettség mértékéről, megfelelő időben meghozhassa a szükséges intézkedéseket és nyomon követhesse az intézkedések hatékonyságát.

### **2.2.3. A költségvetési szerv vezetőjének meg kell határoznia az egyes folyamatok, illetve a költségvetési szerv kockázati tűréshatárának szintjét.**

**Magyarázat:** A kockázatkezelés célja, hogy a kockázatok hatásának mértékét, és/vagy bekövetkezési valószínűségét mérsékelje, a kockázati tűréshatár alá csökkentse, illetve amennyiben lehetséges, megszüntesse. A kockázatok költségvetési szervre gyakorolt hatása folyamatonként eltérő lehet. A költségvetési szerv vezetőjének kell eldöntenie – megfelelő összehasonlító értékelés alapján – hogy a költségvetési szerv egészére, és azon belül az egyes folyamatok sajátosságaira tekintettel, milyen mértékű kockázati tűréshatárokat állapít meg.

### **2.2.4. Meg kell határozni azokat a kockázatokat, illetve kockázati tényezőket, amelyek a költségvetési szerv kockázati tűréshatárain (szervezeti szinten, illetve szervezeti egység szinten vagy egyes folyamatokra vonatkozóan) belül, illetve azon kívül helyezkednek el (kockázati térkép).**

**Magyarázat:** A költségvetési szerv vezetője által meghatározott tűréshatárok figyelembevételével, a beazonosított kockázati tényezők rangsorát szervezeti egységenként vagy folyamatonként úgy kell kialakítani, hogy egyértelműen láthatóak legyenek a tűréshatáron kívül elhelyezkedő kockázati tényezők, amelyek kezelésével ebből következően foglalkozni kell. Emellett szükséges azon kockázati tényezők meghatározása is, amelyek a tűréshatáron belüli elhelyezkedésük miatt nem igényelnek kezelést, mivel annak létezését a vezetés tudomásul vette, tekintettel a kockázatkezelés várható, a kockázat hatásának mértékét meghaladó költségére.

## **2.3. A kockázatok integrált kezelése**

### **2.3.1. A kockázatkezelési rendszer fő célja, hogy a tűréshatáron belüli értékre csökkentse a költségvetési szerv kockázati tűréshatárán kívül elhelyezkedő kockázatokat.**

**Magyarázat:** A kockázatok kezelése a költségvetési szerv vezetésének egyik legfontosabb feladata, mert a kockázatok negatív hatásai késleltetik, akadályozzák, egyes esetekben lehetetlenné teszik a szervezet céljainak tervszerinti elérését. A jól kialakított és működtetett kockázatkezeléssel a vezetés számára lehetővé válik, hogy azonosítsa, rangsorolja a kockázatokat, továbbá a kockázatok bekövetkezését megelőzze, megszüntesse, vagy azok hatását mérsékelje, szinten tartsa.

### **2.3.2. A kockázatok kezelésének módját (elfogadás, áthárítás, megszüntetés, kezelés) minden egyes kockázat esetében külön kell meghatározni.**

**Magyarázat:** A költségvetési szervet érintő kockázatokat hatásuk, bekövetkezési valószínűségük, jellegük és tartalmuk függvényében, különböző módszerekkel lehet kezelni. A vezetés feladata annak eldöntése, hogy az egyes kockázatokat hajlandó-e elfogadni, azokat egy „jobbán tűrő” szervezeti egységre áthárítani, lehetőség szerint megszüntetni, vagy bekövetkezése esetében megfelelő módon kezelni, szinten tartani, vagy mérsékelni. A szervezet céljaira, működésére ható kockázatok kezelésére alkalmasnak ítélt módokat egyedileg, minden kockázati tényezőre külön kell meghatározni, és a kezeléssel megbízott munkatársaktól meg kell követelni az előírt kockázatkezelési módszer következetes alkalmazását.

**2.3.3. Figyelembe kell venni, hogy adott kockázatra adott válasz (intézkedés) mértéke és költségei arányban legyenek a kockázat által jelentett negatív következmények mértékével és költségvetési hatásával.**

**Magyarázat:** Az egyes kockázatok eltérő mértékben gyakorolnak hatást a költségvetési szerve, ennek megfelelően a kezelésük is eltérő költségkihatással jár. A vezetésnek – a kockázat hatásának ismeretében – fel kell mérnie, hogy az általa kidolgozott, és az adott kockázat kezelésére alkalmas módszereknek mi a várható költsége, és olyan megoldást kell választania, amelynek költsége nem haladja meg a kockázat bekövetkezése miatt várható kár mértékét.

**2.3.4. Az egyes kockázatokra adott válaszlépések kidolgozásáért és végrehajtásáért felelős személyeknek rendelkezniük kell a feladat ellátásához szükséges eszközökkel és a megfelelő szaktudással.**

**Magyarázat:** A vezetésnek megfelelő információkkal kell rendelkeznie arról, hogy a költségvetési szerv különböző tevékenységeit, funkcióit, szervezeti egységeit, folyamatait érintő kockázatok kezelésével megbízott munkatársak milyen szakmai ismeretekkel rendelkeznek. Biztosítani kell, hogy a munkatársak a szükséges kockázatkezelési szaktudással rendelkezzenek, és a kezeléshez szükséges anyagi-technikai eszközök rendelkezésükre álljanak.

**2.3.5. Ajánlott a feladatellátás folytonosságát veszélyeztető tényezők (humán erőforrás hiánya, technikai eszközök hiánya, új informatikai rendszerre való áttérés, jogszabályi változások stb. folytán előálló fennakadások) megelőzése, illetve mielőbbi megszüntetése.**

**Magyarázat:** A folyamatos feladatellátást veszélyeztető tényezők nagy részének mérséklésére, megszüntetésére a vezetésnek stratégiaileg is fel kell készülnie, és kompetenciája révén képesnek kell lennie azok bekövetkezésének megelőzésére, illetve megszüntetésére. Ezért minden előre látható jelentősebb kockázati tényező kezelésére, már stratégiai szinten ki kell dolgozni azokat a módszereket, amelyek alkalmasak a költségvetési szerv céljainak elérését veszélyeztető tényezők hatékony kezelésére.

**2.3.6. A szabályszerű és hatékony működéshez hozzájárulásuk érdekében a külső-, belső szabályozóknak nem megfelelő működés kiváltó okait meg kell szüntetni, illetve intézkedéseket kell kidolgozni az előirányzatokkal, vagyonnal való gazdálkodás szabályozókkal szükséges összhang biztosítása érdekében.**

**Magyarázat:** A költségvetési szerv alapvető céljai között fontos elem a jogszabályoknak, közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, belső szabályzatoknak megfelelő működés. Ebből következően kiemelt figyelmet kell fordítani azokra a kockázati tényezőkre, amelyek a jogszabályokkal, közjogi szervezetszabályozó eszközökkel, belső szabályzatokkal összhangban álló működést akadályozzák. Ki kell dolgozni azokat az intézkedéseket, amelyekkel biztosítható a külső és a belső szabályzatok összhangja, és meg kell követelni, hogy a tényleges tevékenység megfeleljen az azokban előírtaknak, mert csak így oldható meg az előirányzatokkal, vagyonnal való szabályszerű gazdálkodás.

## 2.4. A kockázatkezelés teljes folyamatának felülvizsgálata

**2.4.1. Gondoskodni kell az egyes kockázati tényezők csökkentése érdekében hozott intézkedések megvalósításának nyomon követéséről.**

**Magyarázat:** Ki kell dolgozni – kockázati nyilvántartás adatainak felhasználásával – egy olyan információs jelentéstételi rendszert, amely minden egyes kockázat esetében alkalmas a kezelésére kialakított módszer tényleges alkalmazására, hatékonyságának nyomon követésére, mérésére, a hozott intézkedésektől eltérő gyakorlat jelzésére. Ez lehetővé teszi a vezetés számára a korrekciós intézkedések szükség szerinti időben történő meghozatalát.

#### 2.4.2. Ajánlott, hogy a költségvetési szerv a beazonosított kockázatokat év közben legalább egyszer felülvizsgálja.

**Magyarázat:** A beazonosított kockázatok kezelésére vonatkozó felülvizsgálat évente legalább egy alkalommal történő elvégzése elengedhetetlen feladat. A felülvizsgálatnak ki kell terjednie arra, hogy a kockázatok kezelését az előírtaknak megfelelően végezték-e, milyen változások következtek be, a kezelés kellően hatékony és eredményes volt-e. A rendszer működésének korszerűsítéséhez az egyedi kockázatok éves felülvizsgálata alapján lehet általános, a kockázatkezelési rendszer egészére vonatkozó javaslatokat megfogalmazni.

#### 2.4.3. Ajánlott a kockázatkezelési folyamat minden egyes elemének (kockázatok felmérése, elemzése, kezelése) legalább évenkénti teljes felülvizsgálata.

**Magyarázat:** A vezetés által kialakított és működtetett kockázatkezelési rendszernek le kell fednie a költségvetési szerv teljes működését. A vezetésnek elemi érdeke, hogy a rendszer egészének célszerű működéséről, hatékonyságáról, eredményességéről, és nem utolsósorban gazdaságosságáról, az összefüggéseket is bemutató, megalapozott információkhoz jusson. Az egyedi kockázati tényezők kezelésének tapasztalatait figyelembe véve, a kockázatkezelési rendszer éves általános felülvizsgálata során ki kell térni arra, hogy a folyamat egyes elemeinél alkalmazott tevékenység minden részletében megfelel-e a kockázatkezelési szabályzatban foglaltaknak.

#### 2.4.4. Ajánlott a felülvizsgálatok során feltárt hiányosságok mielőbbi kijavítása, illetve a hatékonyabb feladatellátást biztosító módszerek és eszközök lehetőség szerinti bevezetése.

**Magyarázat:** Az éves felülvizsgálatok célja a kockázatkezelési rendszer működésében előforduló hiányosságok feltárása, és a tapasztalatok birtokában hasznosítható javaslatok megtétele a vezetés számára. A kapott információk, javaslatok alapján a vezetés feladata intézkedni olyan módszerek kidolgozásáról, amelyek alkalmasak a hiányosságok megszüntetésére, a feladatellátás hatékonyságának növelésére, és a kockázatkezeléssel megbízott munkatársak részére egyidejűleg biztosítani kell a magasabb színvonalú munkavégzéshez szükséges eszközöket.

### 2.5. Szervezeti integritást sértő események

#### 2.5.1. Kiemelt figyelmet kell fordítani a költségvetési szerven belül a súlyos szervezeti integritást sértő események (csalás, illetve korrupciós bűncselekmények) mint kiemelt kockázatok kezelésére.

**Magyarázat:** Az államháztartás területén előforduló szervezeti integritást sértő események minősített eseteit jelentik a tudatosan elkövetett súlyos cselekmények (csalások, korrupciók), amelyeket a költségvetési szervre gyakorolt rendkívül veszélyes, kárt okozó jellegük és tartalmuk miatt, kiemelten kell kezelni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje szerint, melyben hangsúlyos szerepet kell kapnia a büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény gyanúját felvető események kezelésének. A

legtágabb értelemben a korrupció az integritás hiányát jelenti.

Társadalmi-szociális értelemben korrupciónak tekintjük a jogszabályi, vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz előírásába vagy közérkölcsebe ütköző cselekedetet, magatartást, amelynek során valaki pénzért vagy más juttatásért, illetve juttatásra való kilátásért cserébe jogosulatlan előnyhöz juttat másokat. A korrupciós bűncselekményeket a Btk. nevesíti (vesztegetés, vesztegetés elfogadása, befolyás vásárlása, befolyással üzérkedés).

### 3. Kontrolltevékenységek

#### 3.1. Kontrollstratégiák és –módszerek

##### 3.1.1. Ajánlott a szervezet minden tevékenysége esetében a megfelelő (megelőző, feltáró, korrekciós) kontrollok részletes szabályainak kialakítása.

**Magyarázat:** A költségvetési szervek kockázatainak mérséklésére, megszüntetésére olyan kontrollok folyamatokba, rendszerekbe való beépítésére van szükség, amelyek hatékonyan képesek jelezni, megelőzni a kockázat előfordulását, vagy bekövetkezése esetén hatását mérsékelni, illetve esetleg meg is szüntetni. A kockázat jellegétől, tartalmától függően szükséges meghatározni, hogy céljaik szerint milyen kontroll alkalmazható az adott kockázat esetében.

##### 3.1.2. A kontrollokat az egyes folyamatok/területek sajátosságait figyelembe véve ajánlott kialakítani.

**Magyarázat:** A költségvetési szervekben belül, a különböző területeken igen sok, egymástól eltérő funkciójú folyamat zajlik. A folyamatok szabályos és hatékony működése egyedi jellegük miatt igényli, hogy célszerűen kialakított, a folyamat jellegéhez alkalmazkodó olyan egyedi kontrollpontok kerüljenek beépítésre, amelyek aktív vagy passzív módon képesek a kockázatok bekövetkezését megakadályozni, vagy hatásukat, bekövetkezési valószínűségüket mérsékelni, ezáltal segítve a folyamat elvárt színvonalú működését, a szervezet céljainak elérését. Az információs technológia (továbbiakban: IT) területén megkülönböztetjük a manuális, automatizált, és általános IT kontrollokat. Automatizált kontrollok növelhetik a hatékonyságot, az általános IT kontrollok pedig megteremtik azt a környezetet, amiben megbízhatóan működnek az alkalmazás kontrollok.

##### 3.1.3. A költségvetési szerv külső felek részére juttatott írásbeli dokumentumai, költségvetési szervek belülről és kívülről készített jelentései, állásfoglalásai, illetve pénzügyi kötelezettségvállalást és teljesítést magában foglaló tevékenységei esetében biztosítani szükséges a „négy szem” elvének (a tevékenység elvégzésének az azt elvégzőtől független másik személy által történő felülvizsgálata) érvényesülését.

**Magyarázat:** A költségvetési szerv vezetőjének jogszabályokban meghatározott kötelezettsége, hogy a szervezet belső kontrollrendszerének működéséről a jogszabályokban meghatározott formában és tartalommal megalapozott nyilatkozatot adjon. A nyilatkozat megalapozottságát a belső kontrollrendszer hatékony működésével, azon belül a „négy szem elvének” alkalmazásával éri el, amelyet különösen a pénzügyi tranzakciók esetében indokolt előírni a súlyos szabálytalanságok megakadályozása céljából.

**3.1.4. Gondoskodni kell a költségvetési szervek belül az adatok biztonságos tárolásáról, kezeléséről, feldolgozásáról és továbbításáról, illetve az informatikai rendszerekhez való hozzáférési jogosítványok szükséges és elégséges elv szerinti meghatározásáról és kiosztásáról, illetve azok időszakos felülvizsgálatáról.**

**Magyarázat:** A költségvetési szervek tevékenységét, a folyamatokat az adatok és információk áramlása kíséri, amelyek ismerete, elemzése, felhasználása nélkül a vezetés nem tud célirányos, megalapozott döntéseket hozni. A helyes vezetői döntésekhez szükséges, hogy a vezetés több év adataival, információival rendelkezzen, ami igényli azok megbízható archiválását, nyilvántartását, tárolását és védelmét. Gondoskodni kell arról is, hogy az adatokhoz, információkhoz csak az arra jogosultak férjenek hozzá.

**3.1.5. A kontrollokat – a folyamat összetettsége és jelentősége függvényében – a szervezeti célokkal összhangban kell kialakítani.**

**Magyarázat:** A költségvetési szerv vezetőjének és az egyes szervezeti egységek vezetőinek kötelessége és felelőssége az általa vezetett (irányított), felügyelt szervezeti egység vagy folyamat, rendszer működésének ellenőrzése és az előírástól eltérő gyakorlat megszüntetése, vagy a megszüntetést segítő javaslatok megtétele.

**3.1.6. A kontrollok kialakításakor figyelembe kell venni, hogy a kontrollok alkalmazásának erőforrásigénye (emberi, eszköz, költség stb.) ne haladja meg az alkalmazásukkal elérni kívánt haszon vagy az általuk elkerülni kívánt kár nagyságát.**

**Magyarázat:** A költségvetési szerv kockázatainak mérséklésére, megszüntetésére szolgáló kontrollok beépítése és működtetése az ahhoz szükséges emberi erőforrás és eszközigeny miatt költségvonzattal járhat. A kontrollok beépítésénél ügyelni kell arra, hogy a kontroll bevezetésének költsége ne legyen nagyobb, mint annak a kárnak a nagysága, amit a kontroll bevezetésével el kívánnak kerülni, ideértve a reputációs (jó hírnév kockázatából eredő) veszteséget is.

**3.1.7. Biztosítani kell, hogy a folyamatleírásokban és az ellenőrzési nyomvonalakban minden kialakított kontrolltevékenység részletesen és pontosan megjelenítésre kerüljön.**

**Magyarázat:** Az ellenőrzési nyomvonalak kialakításának egyik fontos követelménye, hogy abban egyértelműen legyen meghatározva – a feladatellátásért felelős személy kijelölése mellett – a feladatellátás kontrollja/ellenőrzése, és az azért felelős személy. Ezért az ellenőrzési nyomvonalban meghatározott ellenőrzési pontokon elvégzendő kontrolltevékenységeket világosan kell megfogalmazni, hogy abból az ellenőrzés végrehajtásának módszere és technikája is kiderüljön, és alkalmas legyen az elvégzett kontrolltevékenységek kellő mélységű dokumentálására.

**3.1.8. A speciális szakterületek (pl. informatika) esetében a vonatkozó kontroll szakértelem és tapasztalat belső, vagy külső rendelkezésre állását biztosítani szükséges a feladat végzéséhez indokolt mértékben.**

**Magyarázat:** A nemzetközi ellenőrzési normák szerinti követelmény, hogy a speciális területeken a kontrollrendszer kialakítását, illetve ellenőrzését olyan szakember végezze, aki rendelkezik a szükséges szakértelemmel és tapasztalattal a területre vonatkozóan.

### 3.2. Feladatkörök szétválasztása

**3.2.1. Az egyes folyamatokkal kapcsolatos engedélyezési, végrehajtási, rögzítési, kontroll, illetve pénzügyi teljesítési tevékenységeket külön szervezeti egységekhez, személyekhez kell delegálni.**

**Magyarázat:** Az egyes folyamatokon belül ajánlott különválasztani a végrehajtási, ellenőrzési és pénzügyi teljesítési tevékenységeket, hogy az így kialakuló „ellenérdekeltség” révén csökkenteni lehessen a szabálytalanságok, különösen a súlyosabb szabálytalanságok bekövetkezésének lehetőségét. A feladat- és hatáskörök folyamaton belüli szétválasztása, pontos elhatárolása ugyanis automatikusan hozzájárul a folyamatok felügyelet és kontroll alatt tartásához, mérsékelve a kockázatok bekövetkezésének valószínűségét.

**3.2.2. Az egyes (szakmailag) elkülönülő tevékenységek végrehajtását végző szervezeti egységek és személyek szervezeten belül függetlenek legyenek egymástól, illetve ne legyenek egymással alá-fölérendeltségi viszonyban.**

**Magyarázat:** A szervezet szerint relatív súlyosnak értékelt szabálytalanságok újbóli bekövetkezésének egyik oka, ha nem szüntetik vagy változtatják meg az elkövetés lehetőségének körülményeit. Amennyiben az egymással összefüggő tevékenységet folytató, de szervezeten belül elkülönülő szervezeti egységek és/vagy személyek egy vezető alá tartoznak, ez lehetővé teszi, hogy a szervezeti egységeket, személyeket szabálytalan munkavégzésre utasítsák. Ennek megakadályozását szolgálja, ha a szervezeti egységek egymástól szervezeten belül függetlenek, egymásnak nem adhatnak feladatokat, de egymást az együttműködés során ellenőrizhetik.

**3.2.3. Amennyiben a költségvetési szerv kis létszámából adódóan a feladatoknak a 3.2.1. és 3.2.2. pontokban meghatározott mértékű szétválasztása nem lehetséges, úgy a vezetőnek hasznos lehet számításba vennie az ezzel járó kockázatot, és ajánlott megtennie a kockázat csökkentésére irányuló szükséges lépéseket.**

**Magyarázat:** A kis létszámmal működő költségvetési szerveknél, ahol egy-egy munkatárs egy személyben több feladatot is el kell, hogy lásson, a legnagyobb kockázatot az jelenti, hogy általában nincs lehetőségük az összeférhetetlenség kiszűrésére, az alá- és fölérendeltség viszonyok kiküszöbölésére. A vezetőnek – a kockázatok feltárása után – meg kell tennie a szükséges lépéseket a kockázatok mérséklésére.

### 3.3. A feladatvégzés folytonossága

**3.3.1. Biztosítani kell, hogy a szervezeten belül kilépők írásban rögzítsék és átadják az általuk ellátott feladatokkal kapcsolatos mindazon információkat, amelyek nélkülözhetetlenek a feladat további zökkenőmentes ellátása szempontjából, illetve ne legyen lehetőségük a szervezet információit eltulajdonítani, módosítani és törölni.**

**Magyarázat:** A költségvetési szerv folyamatos működése alapvető követelmény, mivel feladatai ellátása során társadalmi igényeket kell kielégítenie. A folyamatos működés megköveteli, hogy a munkavégzéshez szükséges minden adat, információ úgy álljon rendelkezésre a feladatot ellátó munkatársnak, hogy azokból nyomon lehessen követni az adott feladattal kapcsolatos korábbi tevékenységeket akkor is, ha áthelyezés vagy kilépés miatt személycsere okán a munkakör átadás-átvételére kerül sor. Ilyen esetekben írásban kell rögzíteni a munkaköri feladatok átadás-



átvételét, a folyamatos feladatellátáshoz szükséges információk biztosítása céljából.

**3.3.2. Ajánlott, hogy a munkakör átadás-átvételi dokumentációból egyértelműen megállapítható legyen, hogy a feladatokból melyeket végezte el az átadás-átvétel napjáig a kilépő, illetve azt követően milyen folyamatban lévő feladatokat kell elvégeznie az átvevő munkatársnak.**

**Magyarázat:** A munkatárs feladatai elvégzéséért felelősséggel tartozik. Ez azt igényli, hogy amikor kilépnek a költségvetési szervtől, lehetőleg ne maradjanak utánuk befejezetlen ügyek, illetve – csak hosszabb távon megoldható feladatok esetében – egyértelműen derüljön ki, hogy a kilépő által ellátott feladat átadás-átvételkori helyzete hol tart. A kilépő folyamatban lévő ügyei egyértelműen beazonosítható módon kerüljenek átadásra. Ez – azon túl, hogy a folyamatos munkavégzést segíti – a hiányosságok felszámolásához szükséges intézkedésekre is felhívja a figyelmet, továbbá egyértelművé teszi a későbbi felelősségre vonás tisztázását is.

**3.3.3. Ajánlott a költségvetési szervek számára, hogy olyan kontrollokat vezessenek be, amelyek biztosítják a működés folytonosságát és biztonságát.**

**Magyarázat:** A költségvetési szervek, mint közfeladatot ellátó szervek, folyamatos tevékenységük során tesznek eleget a jogszabályokban meghatározott kötelezettségeiknek. Feladatellátásuk során ügyelniük kell arra, hogy az állampolgárok a költségvetési szerv által részükre nyújtott szolgáltatásokat folyamatosan, változatlan vagy javuló színvonalon igénybe vehessék.

## 4. INFORMÁCIÓS ÉS KOMMUNIKÁCIÓS RENDSZER

### 4.1. Információ és kommunikáció

**4.1.1. Ajánlott olyan hatékony információs és kommunikációs szabályozást kialakítani és működtetni, amely magában foglalja a költségvetési szerven belüli, illetve a külső partnerekkel folytatott horizontális és vertikális kommunikáció alapvető szabályait.**

**Magyarázat:** Egyetlen költségvetési szerv sem képes megfelelő, a külső szervek felé irányuló, illetve belső információs és kommunikációs rendszer nélkül működni. Egyfelől alapfeltétel, hogy a vezetés az általa kitűzött célokat, a teljesítésükkel összefüggő feladatokat, a feladatok teljesítését szolgáló előírásokat, követelményeket és feltételeket minden munkatársával megismertesse. Másfelől viszont a vezetésnek információkhoz kell jutnia a feladatok végrehajtásának, a kitűzött célok elérésének helyzetéről, a célok elérését veszélyeztető kockázatokról. Ezek az információk biztosítják a külső partnerekkel kapcsolatos információs kapcsolatok objektivitását. A szervezeti egységek együttműködésének is alapvető feltétele a kölcsönös információcsere.

**4.1.2. A költségvetési szerv belső szabályzatainak ajánlott kiterjedniük az információátadás különböző formáinak meghatározására, az információ tartalmának hitelesítésére, letagadhatatlanságára, illetve a bizalmas információk kezelésének módjára.**

**Magyarázat:** A szervezeten belüli információátadásnak számos formája ismert. Célszerű, ha a vezetés az információ csoportjai tartalmának, fontosságának, a gyors célba juttatás igényének figyelembe vételével határozza meg, hogy azokat milyen kommunikációval juttatja el munkatársaihoz. Tekintettel az információk megbízhatóságának fontosságára, a vezetésnek szabályzatokat kell kialakítania, amelyek biztosítják, hogy hivatalos formában csak hiteles

információk áramolhassanak a szervezeten belül, és kerülhessenek indokolt esetben a szervezeten kívülre, továbbá, hogy a bizalmas információkhoz illetéktelenek ne juthassanak hozzá.

#### **4.1.3. Biztosítani kell, hogy a munkatársak a munkájuk végzéséhez szükséges információkhoz maradéktalanul és időben hozzáférhessenek.**

**Magyarázat:** A költségvetési szervben belüli információáramlásnak csak közvetett célja a tevékenységéről szóló, az irányító szervek részére megküldött beszámolók készítésének megalapozása. Az alapvető célja az, hogy a költségvetési szerv vezetése által kitűzött célok teljesítéséhez a vezetés iránymutatást adjon munkatársainak, és a végrehajtásról, a feladatok ellátásáról a vezetés megbízható visszajelzéseket kapjon, amelyek alapján megteheti a szükséges korrekciós intézkedéseket. Ebből következik, hogy a célirányos, hatékony és eredményes működés csak akkor valósulhat meg, ha minden munkatársnak időben rendelkezésére állnak a feladatellátáshoz számára szükséges információk.

#### **4.1.4. A költségvetési szerv minden szintjén törekedni kell arra, hogy a közölt információ az adott szinten elégséges, pontos, megbízható, teljes, releváns, időben rendelkezésre álló, jóváhagyott, érvényes, kizárólag jogosultak számára megismerhető, előírásoknak megfelelő és közérthető legyen.**

**Magyarázat:** A nem célirányos, pontatlan, nem egyértelműen megfogalmazott információk félreértésekre adnak okot, és az elvárttól eltérő, esetenként szabálytalan munkavégzéshez vezethetnek. Ez csak úgy küszöbölhető ki, ha az információk hatékony felhasználása céljából kidolgozzák azokat a módszereket, amelyek alkalmasak arra, hogy az információkat pontosan fogalmazzák meg, gondoskodva tartalmuk megbízhatóságáról, a konkrét feladat elvégzéséhez szükséges valamennyi, a feladattal összefüggő információ időben történő átadásáról.

#### **4.1.5. Olyan vezetői információs rendszert szükséges működtetni, amely rendelkezésre tudja bocsátani mindazon információkat, illetve az információk alapján összeállított jelentéseket, amelyek az egyes vezetői döntések meghozatalához, illetve azok megfelelő alátámasztásához elengedhetetlenek.**

**Magyarázat:** A vezetésnek folyamatosan kell döntéseket hoznia, amelyek azonban csak akkor lehetnek célszerűek és megalapozottak, ha megbízható és pontos információk felhasználásán alapulnak. A vezetésnek egy olyan vezetői információs rendszert kell kidolgoznia és működtetnie, amely eleget tesz a standardok és a vonatkozó jogszabály(ok) követelményeinek, és megbízhatóvá teszi a vezetői döntéshozatalt, ezáltal a külső szervek részére adott jelentések (pl. külső ellenőrzések során a költségvetési szerv információt köteles szolgáltatni ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szervként, vagy ellenőrzött szervként is) tartalmát.

## **4.2. Iktatási rendszer**

#### **4.2.1. A költségvetési szerv működése során keletkezett és hozzá érkezett iratokat nyilvántartásba kell venni.**

**Magyarázat:** A költségvetési szervek működésének funkcionális folyamata az ügykezelés, amely megköveteli, hogy minden iratot, amely a szervezethez érkezik vagy a szervezeten belül keletkezett, vagy a szervezeten kívülre került megküldésre úgymint megfelelően összekapcsolva, olyan nyilvántartásba rögzítsenek, amely megfelelő áttekintést képes nyújtani az adott ügyirat teljes vertikumáról, előzményéről, az ügyintézés időintervallumáról.



#### 4.2.2. Gondoskodni kell az iktatási rendszerbe való bekerülés, a rendszerben való tárolás, illetve a rendszerből való kikérés és lekérdezés részletes szabályozásáról, a rendszer kezelésére jogosult, felelős személyek megjelölésével.

**Magyarázat:** Egy-egy ügygel a költségvetési szervekben nemcsak egy személy, hanem az esetek többségében több szervezeti egység munkatársa is foglalkozik. Ajánlott, hogy minden lépés úgy legyen dokumentálva, hogy abból kiderüljön, mikor és ki foglalkozott az ügygel, és a határidők betartására kerültek-e, a kapott utasításokkal kapcsolatban milyen intézkedés meghozatalára került sor, mert ez teremti meg az alapját az esetleges felelősségre vonás, jövőbeni, illetve visszamenőleges érvényesítési lehetőségnek.

#### 4.2.3. A megfelelő kontrollrendszer érdekében rendelkezni kell az iktatási rendszerben lévő dokumentumokhoz való hozzáférési jogosultságok meghatározásáról, a nem nyilvános információk, a minősített adatok, és a személyes adatok védelméről.

**Magyarázat:** A költségvetési szervek működése során előfordul, hogy olyan iratok kerülnek – többnyire külső szervektől – a szervezethez, amelyek titokvédelmi előírások alá tartoznak. Az ilyen iratok kezelésére kiemelt figyelmet kell fordítani, hogy véletlenül se kerüljenek illetéktelen kezekbe. Hasonló szigorral kell előírni a bizalmas információkat tartalmazó iratok kezelését. Ez azt igényli, hogy az ilyen iratokhoz visszakereshető módon, és csak a költségvetési szerv erre külön feljogosított vezetője, munkatársa férhessen hozzá.

#### 4.2.4. Az iktatási rendszerben biztosítani kell az intézkedést igénylő ügyek előrehaladásának, előzményének, illetve az intézkedési határidők betartásának nyomon követhetőségét.

**Magyarázat:** A költségvetési szervhez érkező beadványok elintézésére a vonatkozó jogszabály általában meghatározott határidőt ír elő, amely indokolt esetben meghosszabbítható. Az ügyintézésben, az esetek jó részében, több munkatárs is részt vesz, így az iratok kezelését időrendi és logikai sorrendben más és más személy végzi. Szükséges egy olyan iktatási rendszer kialakítása, amelyből nemcsak az derül ki, hogy mikor érkezett a beadvány a szervezethez, hanem az is, hogy az ügy elintézésében ki, mikor, mennyire részt vett, mit tett és betartotta-e a számára előírt határidőt.

### 4.3. Szervezeti integritást sértő események jelentése

#### 4.3.1. A költségvetési szervekben ki kell alakítani a szervezeti integritást sértő események jelentésének rendjét és feltételeit.

**Magyarázat:** A vezetésnek folyamatosan informálódnia kell, hogy munkatársaik az etikai kódexnek, a célok elérését segítő szabályzatoknak, folyamatleírásoknak, eljárási rendeknek megfelelően, vagy azoktól eltérően végzik-e tevékenységüket. Különösen fontos a szervezeti integritást sértő eseményekről vagy az ilyen jellegű kockázatokról minél előbb tudomást szerezni, hogy a megszüntetéséhez szükséges intézkedéseket mielőbb megtehesse. Ezért ki kell alakítani a szervezeti integritást sértő események jelentéstételi rendszerét, amely garanciát nyújt a szabálytalanságok jelentésére, feltárására, hatékony és gyors kezelésére. A jelentések írásbeli és szóbeli fogadására is megfelelő platformokat kell kialakítani (pl. külön erre a célra kialakított postacím, elektronikus cím, telefonvonal, vagy a jelentések fogadására megbízott személy (integritás tanácsadó vagy szabálytalanság felelős)).

**4.3.2. A felelős vezető köteles gondoskodni a jelentett esetek alapos kivizsgálásáról.**

**Magyarázat:** A szervezeti integritást sértő események észlelése és jelentése önmagában még nem jelenti minden esetben azt, hogy a jelzett tevékenység valóban szabályszerű. A szervezeti integritást sértő esemény tényét csak hozzáértő szakemberek bevonásával végzett vizsgálat állapíthatja meg. A vizsgálat során kell megállapítani azt is, hogy a szervezeti integritást sértő esemény szándékos, vagy gondatlan cselekmény következménye, mivel a megszüntetésére hozandó intézkedés iránya, területe, hatása is ettől függ. Ezért fontos, hogy a szabályzatban megjelölt illetékes vezető a tudomására jutott szervezeti integritást sértő eseményt kompetenciájának keretei között alaposan vizsgálja ki, és megalapozott jelentést küldjön tovább.

**4.3.3. A költségvetési szervnek bejelentő védelmi rendszert kell kiépítenie. Ügyelni kell arra, hogy a jelentést tévő személlyel szemben nem alkalmazható semmiféle hátrányos elbánás, jelentéséért felelősségre nem vonható.**

**Magyarázat:** A célok elérését veszélyeztető szabálytalanságok feltárásában nem csak a felső vezetés, hanem a költségvetési szerv minden munkatársa érdekelt. Ezért elvárható, hogy a szabálytalanságokat, az észlelésüket követően, belátható időn belül jelezzék. A szabálytalanságot feltáró és az azt jelentő munkatársat azonban védelemben kell részesíteni, ami különösen akkor indokolt, ha a szabálytalanságot elkövetőnek lehetősége van a jelentést tevővel szemben retorziókat alkalmazni. Emiatt szükséges, hogy a szabályzat előírásai mellett a felső vezetés következetes magatartással akadályozza meg, hogy a jelentéstevőt jelentéséért hátrányos megkülönböztetés érje, vagy jogosulatlanul felelősségre vonják.

**5. NYOMON KÖVETÉSI RENDSZER (MONITORING)****5.1. A szervezeti célok megvalósításának nyomon követése****5.1.1. Ajánlott a költségvetési szerv tevékenységeivel kapcsolatos nyomon követési stratégia kialakítása.**

**Magyarázat:** A költségvetési szerv vezetésének folyamatosan megalapozott információval kell rendelkeznie arról, hogy az egyes szervezeti egységek, és ezen keresztül az egész szervezet tevékenysége megfelelően szolgálja-e a vezetés által kitűzött célok elérését. Ezért olyan nyomon követési stratégiát kell kialakítani, amely minden szervezeti egységre, funkcióra kiterjedően, lehetővé teszi a nem előírászerű tevékenység mielőbbi feltárását, a korrekciós intézkedések kellő időben való meghozatalát, a későbbi bekövetkezés megelőzését.

**5.1.2. Ajánlott biztosítani az egyes indikátorok megvalósulásának folyamatos nyomon követését, értékelését és felülvizsgálatát.**

**Magyarázat:** A vezetés által kitűzött szervezeti célok elérését szolgáló feladatok / folyamatok teljesítésének mérésére kidolgozott mutatószámok a tevékenység során különböző irányban és mértékben változnak. A vezetésnek folyamatosan látnia kell, hogy a teljesítmények a költségvetési szerv célkitűzéseinek megfelelően, vagy attól eltérő módon alakulnak-e. Ezért folyamatosan kontrollálniuk kell, hogy a kitűzött célok teljesítése hol tart, a teljesítés mérését biztosító mutatószámok megfelelőek-e a teljesítménykövetelmények meghatározására, mérésére, értékelésére.

### 5.1.3. Ajánlott az indikátor meghatározott határértékeitől való eltérések okainak felderítése, és az okok megszüntetésére, illetve mérséklésére szolgáló intézkedések megtétele.

**Magyarázat:** Az indikátorok határértékei a célok teljesítésének aktuális helyzetét jelzik, és hasznuk abban mutatkozik meg, hogy az attól való pozitív vagy negatív eltérés felhívja a figyelmet az adott területen szükséges változtatásra. Az eltérések okait is fel kell tárni, és negatív eltérés esetén meg kell hozni azokat az intézkedéseket, amelyek alkalmasak a kiváltó okok megszüntetésére vagy mérséklésére.

## 5.2. A belső kontrollok értékelése

### 5.2.1. Ajánlott a költségvetési szerv belső kontrollrendszerének legalább évenkénti felülvizsgálata és értékelése önértékelés, illetve – amennyiben a rendelkezésre álló források lehetővé teszik – külső értékelő bevonásának segítségével.

**Magyarázat:** A költségvetési szervek külső és belső környezete – és ahhoz alkalmazkodva – céljai, feladatai, eszközei és forrásai is folyamatosan változnak. A vezetésnek folyamatosan nyomon kell követnie a szervezet belső kontrollrendszerét, hogy a céljai elérésének megfelelő módosításához szükséges intézkedéseket megtehesse. A kontrollok folyamatos nyomon követése mellett azonban szükséges, hogy a vezetés évente legalább egyszer átfogóan értékelje, hogy a belső kontrollrendszer megfelel-e a vele szemben támasztott követelményeknek, a szervezet működésének és megfelelő alapot nyújt-e a jogszabályok által előírt beszámolóknak objektív összeállításához. Ennek egyik eszköze a költségvetési szerv vezetője által évente kötelezendően elkészített, a belső kontrollrendszer működéséről szóló vezetői nyilatkozat. A nyilatkozatban megfogalmazott fejlesztések nyomon követése elengedhetetlen a belső kontrollrendszer eredményes, hatékony és gazdaságos működtetéséhez.

### 5.2.2. A költségvetési szerv vezetőjének intézkednie kell a belső ellenőrzés, illetve egyéb belső vagy külső vizsgálat által feltárt, a belső kontrollrendszert érintő hibák kijavításáról, a szükséges intézkedések azonnali megtételéről.

**Magyarázat:** A belső kontrollrendszer felülvizsgálata nem öncélú, hanem a működés gazdaságosságát, hatékonyságát, eredményességét segítő eszköz, amelyet a célok teljesítésének helyzetével összehasonlítva szükséges célirányosabbá tenni. A kitűzött szervezeti célok teljesítését akkor képes a belső kontrollrendszer jobban támogatni, ha minden elemét folyamatosan, a változó körülményekhez igazítva korszerűsítik, fejlesztik. Ez azt igényli, hogy a belső vagy külső ellenőrzés által a rendszer működésében feltárt hibákat, felismerésüket követően, megfelelő intézkedésekkel küszöböljék ki, szüntessék meg, illetve azok jövőbeni bekövetkezését előzzék meg.

## 5.3. Belső ellenőrzés

### 5.3.1. A költségvetési szervnél gondoskodni kell funkcionálisan független belső ellenőrzés kialakításáról és működtetéséről.

**Magyarázat:** A jogszabályi előírásokban foglalt feltételek kivételével minden költségvetési szervben belül önálló belső ellenőrzési egységnek kell működni. A belső ellenőrzésnek úgy kell elhelyezkednie a szervezeti hierarchiában, amely biztosítja a független feladatellátását. Ezt úgy kell megvalósítani, hogy a belső ellenőrzés a szervezet első számú vezetője, illetve vezető testülete közvetlen alárendeltségébe tartozzon. A Bkr. szerint a költségvetési szerv vezetője a miniszter döntése alapján a közigazgatási államtitkár is lehet. A belső ellenőrzés ellátásához

részben vagy egészben külső szolgáltató is igénybe vehető.

**5.3.2. A belső ellenőrzés tevékenységét a nemzetközi belső ellenőrzési standardok, illetve a magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardok előírásaival összhangban kell, hogy végezze.**

**Magyarázat:** A jogszabályi előírásoknak megfelelően a belső ellenőrzést végző személy munkáját a nemzetközi, valamint az államháztartásért felelős miniszter által közzétett magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardok, útmutatók szerint végzi. A standardok alkalmazásának pontos módjáról a belső ellenőröknek mindig az adott helyzet figyelembe vételével, illetve saját szakmai megítélésük alapján kell dönteniük. Amennyiben egy adott standard a költségvetési szerv vonatkozásában nem értelmezhető, ott azt nem kell alkalmazni.

**5.3.3. Az informatikai ellenőrzés területén ajánlott az ISACA informatikai ellenőrzési normáinak, ellenőrzési eljárásainak és vizsgálati program mintáinak az alkalmazása.**

**Magyarázat:** Az informatikai irányítási, kockázatkezelési, biztonsági és ellenőrzési területen számos nemzetközi és hazai szabvány és ajánlás létezik. Általában a szabványoknak való teljes körű megfelelés csak akkor elvárt, ha erre kifejezett vezetői igény vagy megfelelési (jogszabályi vagy szerződéses) kényszer van. A gyakorlatban a szabványok és ajánlások a szakemberek számára a bevált gyakorlatok gyűjteményeként szolgálnak, amelyek segítségével eredményesebben és hatékonyabban érhetik el a céljaikat. Az informatikai biztonság és így az informatikai ellenőrzés területén használtak közül a leglényegesebbek a Belső ellenőrzési normák (IIA és ISACA). A nemzetközi informatikai ellenőrzési szabványok (ISACA) betartása kötelező minden CISA végzettségű informatikai ellenőr számára, akárcsak a belső ellenőrzési normák betartása. Az informatikai ellenőrzésre vonatkozóan az IIA készített útmutatókat az általános és az egyes speciális ellenőrzésekre vonatkozóan, ezekre GTAG néven hivatkoznak. Az ISACA ellenőrzési útmutatók betartása erősen ajánlott kategóriába sorolt, azaz indokolni kell az azoktól való eltérést. Viszont az ISACA eljárások, és audit eszközök használata csak akkor javasolt, ha az adott helyzetben alkalmazhatóak.

## B. GYAKORLATI ÚTMUTATÓ

Fontos leszögezni, hogy a belső kontrollrendszer elemeit mindig összefüggéseikben kell vizsgálni. Bár a COSO modell egyenként írja le a rendszer elemeit, azok nem egymástól függetlenül léteznek. Az egyes elemek szinergiában vannak, egymást erősítik, támogatják. Akkor mondható el egy kontrollrendszeréről, hogy megfelelően működik, ha minden eleme megfelelően van kialakítva és működtetve.

Például az integritásirányítással kapcsolatos elemek nem csak egy helyen, hanem a belső kontrollrendszert teljesen átszőve lelhetőek fel. Ennél a példánál maradva a **kontrollkörnyezet** alapozza meg, adja meg a viszonyítási alapot azzal, hogy egyrészt megteremti azt a szervezeti kultúrát, amely támogatja az egyéni és a szervezeti integritást, másrészt belső szabályzat keretében megalkotja többek között az etikai kódexet, az integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét is. Az **integrált kockázatkezelés** részeként fel kell mérni az integritást veszélyeztető kockázatokat, és integrált kockázatkezelési intézkedési tervet kell készíteni azok mérséklésére. A **kontrolltevékenységek** keretében pedig ki kell építeni azokat a kontrollpontokat, amelyek szükségesek a korrupció, a csalások vagy más integritást sértő események bekövetkezésének megakadályozásában. A szervezet **információs és kommunikációs rendszerét** úgy kell kialakítani, hogy az ilyen nem várt, nem kívánatos események jelentését és kezelését biztosítsák. A kommunikációs rendszernek továbbá azt is biztosítani kell, hogy minden munkatárs tisztában legyen az elvárásokkal, illetve ha mégis bekövetkezne ilyen esemény, akkor visszajelzést kapjon arról is, hogy milyen intézkedéseket hoztak, és annak milyen következményei lettek a szervezet és az érintett egyén(ek) számára. A **nyomon követési rendszer (monitoring)** keretében folyamatosan nyomon kell követni az kockázatkezelésre vonatkozó intézkedési tervek megvalósulását és hatásosságát. Ugyanígy a monitoring rendszer részét képezi, hogy a belső ellenőrzés időről időre ellenőrzést végez a szervezet kontrollrendszerének megfelelő működtetésére vonatkozóan és visszacsatolást ad a vezetők számára arról, hogy hol szükséges a kontrollrendszer fejlesztése.

### I. KONTROLLKÖRNYEZET



**A Bkr. 6. §-a a következőket írja elő a kialakítandó kontrollkörnyezettel kapcsolatban:**

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

- a) világos a szervezeti struktúra, a folyamatok átláthatóak,
- b) egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok,
- c) meghatározottak, ismertek és elfogadottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén,
- d) átlátható a humánerőforrás-kezelés,
- e) biztosított a szervezeti célok és értékek irányában való elkötelezettség fejlesztése és elősegítése.

(2) A költségvetési szerv vezetője köteles olyan szabályzatokat kiadni, folyamatokat kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források átlátható, szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.

(2a) A költségvetési szerv vezetője rendszerezi a költségvetési szerv folyamatait, kijelöli a folyamatok működésében részt vevő szervezeti egységeket, valamint a folyamatért általános felelősséget viselő vezető beosztású személyt (a továbbiakban: folyamatgazda).

(3) A költségvetési szerv vezetője köteles elkészíteni és rendszeresen aktualizálni a

költségvetési szerv ellenőrzési nyomvonalát, amely a költségvetési szerv működési folyamatainak szöveges, táblázatokkal vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését.

(4) A költségvetési szerv vezetője köteles szabályozni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét.

(4a) A szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje tartalmazza:

a) a bejelentett kockázatok és események előzetes értékelésének módszertanát,

b) a bejelentés kivizsgálásához szükséges információk összegyűjtésének módját,

c) az érintettek meghallgatásának eljárási szabályait,

d) a vonatkozó dokumentumok átvizsgálásának szabályait,

e) a szervezeti integritást sértő események elhárításához szükséges intézkedéseket,

f) az alkalmazható jogkövetkezményeket,

g) a bejelentő szervezeten belüli védelmére, illetve elismerésére, valamint a vizsgálat eredményéről való tájékoztatására vonatkozó szabályokat és

h) a szervezeti integritást sértő események bekövetkezésének megelőzésére kialakított eljárási szabályokat.

(5) A költségvetési szerv vezetőjének felelőssége olyan belső kontrollrendszer kialakítása, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására.

## 1.1. A kontrollkörnyezet és összetevőinek bemutatása

### 1.1.1. A vezetés filozófiája és stílusa

Vonatkozó standardok:	1.6.1., 1.6.2., 1.6.3., 1.6.4., 1.2.7.
-----------------------	--

Jelen útmutatónak nem célja a különböző vezetési filozófiák és stílusok ismertetése, ugyanakkor a kontrollkörnyezet hatékony kialakításának egyik sarokköve a vezetés filozófiája és stílusa, amely széles körűen kihat a szervezet működésére, valamint a kockázatvállalás mértékére.

A belső kontrollrendszer hatékony működtetése érdekében a vezetőnek el kell köteleződnie a kontrollrendszer mellett és ezt az elkötelezettségét a tetteivel (példamutatás) és következetességével demonstrálnia is kell a munkatársak részére. Különösen fontos tehát, hogy a szervezet vezetője hogyan „viselkedik” a szervezet működésének mindennapjaiban.

Vegyünk sorra néhány tényezőt, amelyekből tetten érhető a vezetés filozófiája és stílusa:

- kialakította-e a szervezet jövőképét, célkitűzéseit, és az ezzel összhangban álló értékeit, és ezekkel összhangban cselekszik-e;
- milyen szintű személyes integritással rendelkezik;
- felelősségvállalás szintje;
- megfelelő kommunikáció, átláthatóság;
- követi-e és következetesen betartatja-e a jogszabályokat és a saját maga által megalkotott belső szabályokat;
- a vezető által választott vezetési stílus illeszkedik-e a szervezethez, elfogadható-e a szervezet számára;
- milyen a hozzáállása a kulcsfolyamatokhoz;
- munkatársak motiválása, az eredmények elismerése;



- hogyan alakította ki a szervezet kockázati tűrőképességét – döntéseit hirtelen, nagyobb kockázatot vállalva vagy alaposabban, alacsony kockázatot vállalva hozza-e meg;
- a megszokottól eltérő helyzetekben tanúsított magatartás – milyen gyorsan, hogyan és kellő hatékonysággal reagál-e az ilyen helyzetekre;
- hogyan kezeli a mulasztásokat, hibákat, ezzel kapcsolatban hol húzódik a tolerancia határa.

A különböző vezetési stílusok más-más jellemzővel rendelkeznek, ezáltal különféle módon hatnak a szervezet munkatársaira. Fontos megérteni, hogy nincs jó vagy rossz vezetési stílus, a tanulmányok által leírt vezetési stílusok általában nem tisztán jelennek meg egy vezetőnél, gyakori, hogy a stílusjegyek keverednek. A vezetőnek a megfelelő vezetési stílus kialakítása érdekében figyelembe kell vennie a saját személyiségét és a környezeti adottságokat is (pl. ha új vezető kerül egy szervezethez, feszültséget okozhat, ha a korábbi vezetőnek nagyon eltérő volt a vezetési stílusa). A vezetőknek tisztában kell lenniük a saját vezetési stílusukkal, illetve azzal, hogy az milyen hatással van a szervezetre, tekintettel arra, hogy a vezető által mutatott példának szervezeti kultúra formáló ereje van.

A vezetői magatartásnak példamutatónak kell lennie az etikai értékek kialakítása és az integritás megteremtése vonatkozásában is. A vezetőknek biztosítaniuk kell a szervezeten belüli egységes szemléletet, a megfelelő munkaerőcsőt, amit a vezetésnek a vezetői példamutatás körülményeit meghatározó:

- etikai kódex kiadásával;
- világos és egyértelmű feladat elhatárolással;
- az eljárásrendek átgondolt kialakításával;
- a hatáskörök és a kapcsolódó felelősség pontos megfogalmazásával;
- a teljesítménykövetelmények teljesítéséhez szükséges feltételek biztosításával;
- a nem megfelelő munkavégzés következetes szankcionálásával kell elősegítenie.

Emellett a vezetésnek következetesnek kell lennie a vezetésnek az etikai szabálytalanságok elkövetőivel szemben is, hogy a visszaélések ne maradjanak feltáratlanul és megtorlatlanul.

**A vezetőkkel szemben, a minden alkalmazottra vonatkozó etikai elvárásokon kívül, további speciális magatartási követelményeket célszerű támasztani. Ezek a következők:**

- személyes példamutatás;
- tartózkodás a személyes előnyöktől;
- reális feladatkitűzés és következetes számonkérés;
- munkatársai ösztönzése, tehetségük kibontakoztatásának és érvényesülésének elősegítése;
- megfelelő hangnem használata;
- munkatársai véleményének, ötleteinek, javaslatainak kikérése és hasznosítása;
- munkatársai jogos érdekvédelme;
- beosztottait ne utasítsa személyes céljait, egyéni érdekeit szolgáló munkavégzésre, tevékenységre;
- tanúsítson kellő szociális érzékenységet munkatársai problémáinak megoldásában;
- támogassa a nehézségekkel küzdő beosztottakat;
- a munkavégzéssel összefüggő ellenőrzés, számonkérés, ösztönzés, illetve elismerés során legyen következetes és igazságos;

- munkatársai minősítése során kerülje az általánosítást és szubjektivitást.

## 1.1.2. A célok kitűzése és a teljesítmény értékelése

### 1.1.2.1. A célok kitűzése

Vonatkozó standardok:	1.1.1, 1.1.2, 1.1.3
-----------------------	---------------------

Ellentétben a vállalkozói szférával a költségvetési szervek alapvető célját, a társadalmi igényeket közvetítő jogszabály határozza meg. Az Áht. értelmében a „költségvetési szerv jogszabályban vagy az alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy.”



**Áht. 8/A. § (1)** Az Országgyűlés vagy a Kormány által alapított költségvetési szerv alapításáról jogszabályban, más alapító szerv által alapított költségvetési szerv esetén alapító okiratban kell rendelkezni. Jogszabállyal alapított költségvetési szerv esetén – a jogszabályban megjelölt alapítási időpontot megelőzően – a költségvetési szerv alapításáról alapító okiratot is ki kell adni.

(2) Az alapító okiratot és annak módosítását az alapító szerv – az Országgyűlés vagy a Kormány által alapított költségvetési szerv alapító okiratát és annak módosítását az irányító szerv, a minisztérium és a kormányhivatal alapító okiratát és annak módosítását a miniszterelnök – adja ki a kincstár által rendszeresített formanyomtatvány alkalmazásával. Az alapító okirat kiadására jogosult személy e tevékenységében nem helyettesíthető.

(3) A Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv alapító okiratának kiadásához és módosításához – a miniszterelnök által kiadott alapító okirattal rendelkező költségvetési szerv és a honvédelemért felelős miniszter által alapított költségvetési szerv kivételével – az államháztartásért felelős miniszter előzetes egyetértése szükséges.

**Ávr. 5. § (1)** Az **alapító okirat tartalmazza a költségvetési szerv**

- megnevezését magyar nyelven,
- székhelyét, telephelyeit,
- alapításáról rendelkező jogszabály teljes megjelölését, ha az alapításról jogszabály rendelkezett,
- irányító szervének vagy felügyeleti szervének megnevezését, székhelyét,
- illetékességét, működési területét,
- közfeladatát, alaptevékenységét, ezek kormányzati funkció szerinti megjelölését és főtevékenységének államháztartási szakágazati besorolását,
- vezetőjének megbízási rendjét, és
- alkalmazásában álló személyek jogviszonyának megjelölését.

(2) Az alapító okirat – az (1) bekezdésben foglaltakon túl – az alábbiak fennállása esetén tartalmazza a költségvetési szerv

- megnevezését idegen nyelven és rövidített nevét,
- jogelődjének megnevezését, székhelyét,
- vállalkozási tevékenysége felső határát a módosított kiadási előirányzatok arányában,
- megszűnésének időpontját vagy pontos feltételét, ha a költségvetési szerv határozott időre vagy bizonyos feltétel bekövetkeztéig jön létre.

(3) Ha az Áht. 9. § a) pontja szerinti hatáskörök gyakorlására jogosult és az irányító szerv személye nem azonos, az alapító okiratban mindkettőt meg kell jelölni.

(4) Az alapító okirat módosítása esetén el kell készíteni és a módosító okirathoz csatolni az alapító okirat módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változatát is. Az alapító okirat módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változatát nem kell aláírni, azon a Kincstár igazolja, hogy az alapító okirat egységes szerkezetbe foglalt változata megfelel az alapító



*okirat módosítások szerinti tartalmának.*

Az alapító okirattal összhangban stratégiai tervet szükséges készíteni, amely rögzíti a hosszabb távú haladási irányokat, és a megvalósítandó célok fontossági sorrendjét. A stratégiai tervet az arra épülő éves, vagy még annál is rövidebb időtartamú, lehetőség szerint a szervezeti egységekre lebontott, viszonylag zárt és mérhető operatív célokra indokolt bontani. A költségvetési szerv vezetése a számára meghatározott alapvető cél ismeretében írja elő a szervezet alrendszeire, folyamataira, szervezeti egységeire, és/vagy az egyénekre bontott, konkrét kritériumokat és felelősöket is megjelölő, számonkérhető operatív célokat, a teljesítés indikátorait, amelyek a stratégiai kontroll elemeiként működnek.

A költségvetési szerv vezetésének tevékenységével szemben az egyik legfontosabb jogszabályi előírás, hogy a rájuk bízott eszközöket, forrásokat gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen használják fel. Ennek mérésére ki kell alakítani azokat a mutatószámokat (indikátorokat), amelyekkel külön-külön és egymással összefüggésben is mérni lehet a gazdaságosságot, a hatékonyságot és az eredményességet.

**Példa**

- Az oktatók leterheltségének mérőszámaként használható:
  - az egy oktatóra jutó tanulók száma,
  - a kötelező és a kötelező óraszám fölötti tevékenységek óraszám, illetve egymáshoz való viszonyítása,
  - az oktatói munka minőségének év közbeni mérésére alkalmas a teszt, illetve dolgozat eredmények alakulása (a százalék- arány és a tendencia mérésével).
- Az okmányirodákban célszerű mérni:
  - az ügyfelek számának héten, napon belüli számát; ügycsoportok szerinti megoszlását;
  - ügycsoportonként az átlagos ügyintézési időtartamot;
  - az ügyfelek elégedettségi szintjét (pl. kérdőíves felméréssel).

A költségvetési szféra célhierarchiája:

- törvények által megfogalmazott társadalmi cél;
- a Kormány irányítása alá tartozó költségvetési szervek esetén a Kormány által meghatározott célok (pl. kormányprogram), valamint a Kormány által elfogadott ágazati stratégiák;
- a szervezeti célok megfogalmazása, lebontása szervezeti egységekre;
- teljesítménycélok kitzúzése a munkatársak részére.

**Példa**

- Társadalmi célkitűzés az iskolázottság, valamint az oktatás színvonalának általános emelése, amit az Országgyűlés törvényben fogalmaz meg.
- A Kormány kormányrendeletben előírja a hatáskörébe tartozó különböző oktatási intézmények (egyetemek, főiskolák, közép- és általános iskolák) számára az általános szakmai végrehajtási követelményeket, egyidejűleg biztosítva a cél eléréséhez szükséges eszközöket és forrásokat.
- Az oktatási intézmények a törvény és a kormányrendeletek (esetleg a miniszteri rendelet) ismeretében kitzúzzák azokat a konkrét célokat, amelyek teljesítésével segítik a társadalmi célkitűzés megvalósítását. Az intézmények a szervezeten belül úgy osztják fel munkatársaik között a feladatokat, hogy azok teljesítése mérhető legyen.

A Strat. a stratégiai tervdokumentumok előkészítésére, társadalmi véleményezésére, elfogadására, közzétételére, megvalósítására, nyomon követésére, valamint előzetes, közbenső és utólagos értékelésére, továbbá felülvizsgálatára vonatkozó követelményeket fekteti le. Meghatározza továbbá a stratégiai tervdokumentumok típusait, időtávját, alapvető követelményeit, rögzíti a tervdokumentumok hierarchiáját, valamint szabályozza a stratégiai tervek előkészítésének, elfogadásának és felülvizsgálatának folyamatát.



**Strat. 11. § (1) A III. Fejezetben megállapított felelősségi rend szerint kell előkészíteni az e rendeletben megállapított tartalmi elemeket tartalmazó**

- a) országelőrejelzést;
- b) nemzeti középtávú stratégiát;
- c) miniszteri programot és
- d) intézményi munkatervet [a továbbiakban az a)–d) pont együtt: kötelezően előkészítendő stratégiai tervdokumentumok].

(2) A IV. Fejezetben megállapított felelősségi rend szerint a stratégiai tervdokumentum elfogadására jogosult döntése alapján lehet előkészíteni és elfogadni az e rendeletben megállapított tartalmi elemeket tartalmazó

- a) hosszú távú koncepciót;
- b) fehér könyvet;
- c) szakpolitikai stratégiát;
- d) szakpolitikai programot és
- e) intézményi stratégiát [a továbbiakban az a)–e) pont együtt: nem kötelezően előkészítendő stratégiai tervdokumentumok].

A szervezet magasabb szintjein elegendő a célokat általánosabban megfogalmazni. Minél alacsonyabb szintre delegálják a célokat, annál konkrétabban, mérhető követelmények támasztásával, a megvalósíthatóságra figyelemmel, az érintettek által elfogadható módon kell azokat meghatározni.

A költségvetési szerv alapvető stratégiai-, és az arra épülő rövidebb távú (éves, negyedéves) céljait minden munkatársnak ismernie kell.

A célrendszer megismertetésénél arra kell törekedni, hogy a munkatársak a célrendszer általános jellegű ismertetése mellett, az egyéni célra ható releváns követelményekről, lehetőleg írásos formában (körlevélben, leiratban vagy elektronikus módszerrel, például e-mailben, e-learningen vagy intraneten keresztül) értesüljenek. Ennek visszaigazolható megoldása a csoport- vagy munkaértekezleteken való információátadás.

Ebben két fontos feladat hárul a vezetőkre:

- egyrészt el kell fogadtatni a munkatársakkal a számukra kitűzött egyéni célt és feladatot, valamint az ezzel járó felelősséget;
- másrészt meg kell értetni, hogy a számára kitűzött cél hogyan kapcsolódik a költségvetési szerv alapvető célkitűzéséhez, és az egyéni célkitűzés teljesítése miképpen segíti a helyi és a társadalmi célok megvalósítása színvonalának emelését.

A célokkal való azonosulás elősegítése érdekében indokolt, hogy a célhierarchia alapján, az érintett célcsoportok tagjaival személyes konzultációk keretében ismertessék és vitassák meg a célok tartalmát, értelmét. Fontos követelmény, hogy a célok megértéséről a vezetők szintenként és összességében is visszacsatolást kapjanak.

Ezen túlmenően minden alkalmazottnak **ismernie kell az általa végzett tevékenységgel szembeni tartalmi, mennyiségi és minőségi követelményeket**. Tudatosulnia kell annak is, hogy milyen konkrét, személyes felelősséggel tartozik az általa végzett munkáért, illetve milyen feladatért vehető fel másokkal együttes felelőssége. Ismernie kell azokat a feladatellátáshoz szükséges módszereket és eszközöket.

A célkitűzések meghatározása önmagában nem elegendő, annak érdekében, hogy a végrehajtás nyomon követhető és igazolható legyen teljesítménymutatók kidolgozása szükséges.

### 1.1.2.2. A teljesítmény mérése és értékelése

A költségvetési szerv vezetésének folyamatosan információkkal kell rendelkeznie arról, hogy a stratégiai, és az arra épülő operatív célkitűzéseinek megvalósítása hogyan alakul. A célok megvalósításának előrehaladását folyamatosan figyelemmel kell kísérni, és lehetőség szerint előre meghatározott, a különböző, de egymással kapcsolatban álló területek kölcsönös kontrolljára is alkalmas mutatószámok (indikátorok) alkalmazásával naprakészen célszerű mérni a teljesítés alakulását, mivel az hívja fel elsődlegesen a vezetés figyelmét a céloktól való elmaradásra, a megvalósítást akadályozó tényezőkkel kapcsolatos korrekciós intézkedések meghozatalának szükségességére. Ennek érdekében nyomon követési és jelentéstételi rendszert kell működtetni. Mivel a felelősség vállalása és érvényesítése megköveteli az írásbeliséget, fontos iránymutató szerepe van annak is, hogy a köztisztviselők számára írásban legyen rögzítve: kinek, mikor, miért, milyen mértékben tartoznak felelősséggel, kinek és mikor, milyen tartalommal kell jelentést tenniük végzett munkájukról, tapasztalataikról, döntéseikről.

A szervezeten belüli beszámoltatási rendszer alapvetően hierarchikus, és kétirányú információáramlás révén tölti be funkcióját. Felülről lefelé, a felső vezetéstől indulva a végrehajtás szintjéig differenciáltan és egyre konkrétan, részletesebben határozzák meg a különböző vezetői szintekre, illetve személyekre vonatkozó követelményeket. Alulról felfelé a követelmények teljesítéséről szóló részletes tájékoztatók jutnak el – részben változatlan formában és tartalommal, részben összevont, szintetizált módon – a magasabb szintű vezetőkhez.

A **teljesítménymérés** célja a működés eredményességének, gazdaságosságának és hatékonyságának az értékelése, folyamatos nyomon követése, hogy támogassa a szervezet működésével kapcsolatos döntéseket megfelelő tartalmú adatok összegyűjtésével, feldolgozásával, elemzésével és értelmezésével. A tervezés – végrehajtás – visszacsatolás – cselekvés (PDCA: Plan – Do – Check – Act) cikluson belül a mérés biztosítja a visszacsatolást, jelzéseket az esetleg szükséges beavatkozáshoz, információkat a döntések támogatásához a stratégia és a megvalósítás szintjén egyaránt. **Teljesítménykritériumok**nak nevezzük az értékelési szempontoknak, a közpénzfelhasználást minősítő vizsgálati eljárásoknak, számításoknak, mutatóknak stb. az összességét, míg a **teljesítménymutatók** a teljesítménykritériumok részét képező, naturáliákban mérhető és kifejezhető mutatókat jelentik. A teljesítmény mérésére leginkább a mutatók és mérőszámok alkalmasak. A **mérőszámok (measures)** a programtól közvetlenül elvárt eredményre vonatkoznak, annak valamilyen mennyiségi jellemzőjét határozzák meg, ezzel szemben a **mutatók (indicators)**

olyan tevékenységekkel kapcsolatos teljesítmények mérésére szolgálnak, amelyekhez nehéz vagy költséges közvetlen mérőszámokat rendelni (pl. megfelelő adattartalom hiányában), ezek inkább a teljesítményváltozás irányát és mértékét határozzák meg, és kevésbé a teljesítmény abszolút mértékét.

A közszolgálati szektorban sokszor nehézségekbe ütközünk, amikor a teljesítményekhez konkrét mérőszámokat szeretnénk rendelni, mivel a célokat jellemzően annyira általános formában határozzák meg, hogy nem írnak elő mérhető, természetes követelményeket, így a tevékenységek, folyamatok, ráfordítások elvárt outputjai, hatásai az esetek többségében nehezen meghatározhatóak. A teljesítmény-ellenőrzés sikeressége szemszögéből a legjobb, ha a teljesítménykövetelmények pontosan meghatározottak, tartalmazznak mennyiségi és minőségi mutatókat, célokat is.

#### **A teljesítmény-mérőszámokkal és -mutatókkal szemben támasztott követelmények az alábbiakban foglalhatók össze a közszolgálati szektorban:**

- **homogenitás**, azaz amennyiben a mutatókat és mérőszámokat összehasonlításra használják, azonos legyen minden megfigyelésnél a mérés tartalma és a mérés körülményei;
- **alkalmasság**, azaz a mutatók és mérőszámok olyan dolgokra irányuljanak, amelyek mennyiségi alakulása ténylegesen függ a szervezet, tevékenység, folyamat teljesítményétől;
- **szintbeli megfelelés**, azaz egy szervezeten belül különböző mutatókat és mérőszámokat kell alkalmazni ugyanazon tevékenységekkel kapcsolatos teljesítmény mérésére az aggregáltság szintjétől függetlenül;
- **mellékhatásoktól mentesség**, azaz valamely mérőszám vagy mutató teljesítésére való törekvés közben ne keletkezzenek szándékos vagy akaratlan nem kívánatos mellékhatások, a korlátozott kapacitások miatt ugyanis a szervezet úgy csoportosítja az erőforrásokat, hogy azok a mért teljesítményt elősegítő tevékenységeket támogassák, akár a nem mért tevékenységek rovására;
- **racionális**, azaz törekedni kell arra, hogy olyan mutatókat és mérőszámokat alkalmazzunk, amelyek olyan tevékenységek teljesítményét mérik, amelyek előállítása ténylegesen szükséges (nem igényel túlságosan nagy pénzügyi vagy időráfordítást), viszont nem szabad kizárólag azokra a mutatókra koncentrálni, amelyek már amúgy is rendelkezésre állnak vagy könnyen előállíthatók. Emellett figyelniük kell arra is, hogy a szervezet se túl sok, se túl kevés mutató- és mérőszámot ne alkalmazzon. Ha a szervezet túl sok mércét állít fel, akkor azok nem tükrözik a célok összességét, és a szervezetet arra ösztönzik, hogy néhány célt hangsúlyozzon a többi rovására, a túl sok mutató érdemben nem segíti a döntéshozást;
- **többoldalúság**, azaz amennyiben a szervezetnek többféle eredmény elérését kell biztosítani, akkor többféle teljesítmény-mérőszámot és -mutatót kell alkalmaznia, vagy olyan összetett mérőszámot, amely a szervezet tevékenységét gyakorlatilag lefedi.

A teljesítményértékelési módszereknél a leginkább elterjedtek az olyan összetett mutatószámrendszerek, amelyek pénzügyi és nem pénzügyi mutatókat, minőségi és mennyiségi mutatókat egyaránt alkalmaznak, ezeket egymással összekapcsolhatjuk, és hozzárendelhetjük a teljesítménymutatókat a szervezet konkrét céljaihoz.

Példa

Egy hatékony, és főként hasznos **teljesítménymutató rendszer** kialakítása során használhatunk egy nagyon egyszerű, de lényegre törő szervezetűt, amely a teljesítménymutató céljaival kapcsolatos elvárásokat foglalja össze. Ezt a szakirodalom **SMART** céloknak nevezi:

- *S, mint specifikus, vagyis részletes, mindenki által érthető (világos célok);*
- *M, mint mérhető, vagyis a kitűzött cél megvalósulását, annak mértékét számszerűsíteni, ellenőrizni tudjuk;*
- *A, mint attraktív, vagyis kihívást jelentő, vagyis a cél által kitűzött eredmények elérése kihívást jelent;*
- *R, mint reális, vagyis legyen „témába vágó” és elérhető;*
- *T, mint tervezett időtartamra szóló, vagyis legyen belátható időszakon belül megvalósítható.*

A teljesítménymenedzsment rendszerrel szembeni elvárások:

- **Stratégiai szemléletű:** a teljesítménymérési rendszernek lehetővé kell tennie a vezetők számára, hogy figyelemmel kísérhessék a hivatal stratégiai és szervezeti célkitűzéseikhez képest megtett előrehaladást.
- **Teljes:** a teljesítménymérési rendszernek a hatékonyságra, eredményességre, outputra, minőségre, szolgáltatási szintre és pénzügyi teljesítményre vonatkozó mérési alapokat kell magában foglalnia, és a szervezet összes jelentős alkotóelemére ki kell terjednie.
- **Releváns:** a teljesítménymérés eredményeinek relevánsnak kell lenniük a vezetők, az osztály, az adatok felhasználói és harmadik fél számára.
- **Konzisztens:** a célok körülírásához és definiálásához használt kifejezéseknek konzisztensnek kell lenniük. A konzisztenciának az egyes évek, célok, és – ahol lehetséges – szervezetek között is fenn kell állnia.
- **Pontos:** a mérési eredményeket olyan pontossággal kell rögzíteni, amely lehetővé teszi a felhasználó számára, hogy megítélje a teljesítmény szintjét, illetve megállapítsa az előző évekhez képest esetlegesen bekövetkezett változást.
- **Időszerű:** a teljesítménymérési adatokat azonnal elő kell állítani.
- **Rendszer teljesítmény-értéke:** a teljesítménymérési rendszernek a szervezet szempontjából az ár-érték arány elvével összhangban kell állnia (pl.: kialakítása nem lehet túlságosan költséges, lehetővé kell tennie a munkaerő számára, hogy hatékonyan állítsa elő, illetve kezelje az információkat stb.).
- **Hosszú távú:** lehetséges legyen az alkalmazott mutatókon keresztül a teljesítmény hosszabb időtávon keresztül történő megítélése.
- **Fejlődést elősegítő:** adjon lehetőséget a teljesítményjavító intézkedések megalapozására.

A teljesítménymérés vagy egyszerűen **mérőszámokkal** (pl. egy felsőoktatási óra költsége, egy km közút fenntartása, egy m<sup>2</sup> zöldfelület kialakítása, stb.), vagy arányszámokkal, **indikátorokkal** történik. (Pl. egy tanárra jutó havi óraszám, egy traumatológus által ellátott esetszám, egy közhasznú munkás által karbantartott útfelület, stb.).

A **teljesítménymérés kritériumainak meghatározása** az egyik legfontosabb lépés a teljesítmény-ellenőrzés során. A teljesítménymérés a teljesítmény konkrét számszerűsítését jelenti. **A teljesítménymutatók** információt nyújtanak a teljesítményről, amennyiben közvetlen méréseket nehéz végrehajtani. A teljesítménymutatókat a célkitűzések és a célkitűzések elérésében legnagyobb szerepet játszó kulcs sikertényezők (**Key Success Factors**)

figyelembevételével kell kialakítani. A teljesítménymutatóknak (**Key Performance Indicators**) pontosan jellemezni kell a célkitűzések elérését, illetve előrehaladását.

Példa	
<i>Példák teljesítménymutatókra:</i>	
<b>Terület/tevékenység</b>	<b>Teljesítménymutatók</b>
Szállítás	A járművek %-os kihasználtsága Egy járműóra jutó költség Kihasznált járműidő (%) Átlagos üzemanyag költség (per km)
Raktározás	Készletforgási sebesség Elfekvő készletek aránya
Nyomdai szolgáltatások	Egy nyomtatott oldal költsége Átlagos átfutási idő Határidőre elkészített megrendelések (%)
Készpénz begyűjtése	Tranzakció átlagos költsége Egy pénztárosra jutó tranzakciók száma
Képzés	Képzésben részt vett munkatársak száma (fő) Képzési terv megvalósulási foka (%) Képzés sikeressége (megfelelt/nem megfelelt aránya)
Ügyfélszolgálat	Egy munkatársra jutó megkeresés (db/fő) Átlagos ügyintézési idő (nap)

Az operatív tevékenységek szintjére lebontott stratégiai akciók teljesítményének mérési lehetőségei meglehetősen korlátozottak, ha csak a hagyományos számviteli-alapú kimutatásokra épülő módszereket alkalmazzuk. A szakirodalomban leggyakrabban említett problémák a következők:

- az információ általában nem áll megfelelő időben rendelkezésre a döntéshozatalhoz;
- az információ nem megfelelő bontásban érhető el;
- a pénzügyi mutatók túlsúlya és a nem pénzügyi információk hiánya;
- a stratégiai szemlélet hiánya - a mutatók gyakran nem kapcsolódnak a szervezet stratégiai céljaihoz;
- a folyamatszemlélet hiánya;
- rugalmatlanság, a teljesítmény mérésére alkalmazott módszerek rugalmatlanok, nem képesek követni a környezet, illetve a stratégia változásait;
- a kimutatások, jelentések drágán, nagy erőforrás igényel készülnek, de gyakorlati hasznuk gyakran kevés.

A pénzügyi és nem pénzügyi mutatók összekapcsolására alkalmazható a **Kiegyensúlyozott Mutatószámrendszer (Balanced Scorecard)**, melynek lényege, hogy a szervezet stratégiájából vezeti le a célkitűzéseket és a mutatókat. A teljesítményméréséhez négy nézőpontot egyensúlyoz ki, biztosítva ezeknek a célkitűzések elérésében játszott szerepének figyelembevételét. Ez a négy nézőpont a következő: a vevők, a tanulás és fejlődés, a működési folyamatok és a pénzügy. Az államigazgatásban természetesen a vevők aspektusban az állampolgárok elégedettségét kell érteni, de ezzel együtt jól alkalmazható módszer.



### 1.1.2.3. Az egyéni teljesítmény mérése

A célrendszer átgondolt, egymásra épülő, személyekig ható meghatározása azért is fontos, mert a költségvetési szervek munkatársai tevékenységét, annak eredményeit, az alapvető célhoz való hozzájárulását a Kttv., az Áttv., a Hjt., a Hszt., a Kjt. előírásai alapján rendszeresen értékelni, minősíteni kell.



*A Kttv. 130. § (1) bekezdése alapján a kormánytisztviselő munkateljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékeli (teljesítményértékelés).*

*Az ehhez kapcsolódó végrehajtási szabályokat a közszolgálati egyéni teljesítménymérésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet tartalmazza.*

A vezetőknek gondoskodnia kell a **feltételeknek a megteremtéséről**, az eszközök, források rendelkezésre bocsátásáról, amelyek a feladatellátáshoz szükségesek (munkaköri leírásban, illetve belső szabályzatokban kell rögzíteni). Fontos, hogy az alkalmazottak az illetékes, a munkafolyamatot irányító, felügyelő közvetlen helyi vezetőtől **rendszeres segítséget kapjanak** a feladat céljának megértéséhez, a szükséges információk eléréséhez, a technikai megoldások, módszerek elsajátításához, a munkavégzést segítő vagy akadályozó tényezők megismeréséhez. A vezetők feladatai közé tartozik továbbá, hogy ellenőrzik munkatársaik tevékenységét, mérik teljesítményüket, a kompetenciájukba tartozó esetekben korrekciós intézkedések tesznek meg, illetve a kompetenciájukat meghaladó esetekben javaslat tehetnek a felettesek felé.

**A felső- és középvezetők** feladata a felelősségi körükbe tartozó tevékenységek irányítása, az általuk vezetett munkatársak követelményeknek megfelelő teljesítésének figyelemmel kísérése. Ezt a feladatot áttételesen az ellenőrzési pontok előírászerű működésének vizsgálatával, illetve a hozzájuk beosztott vezetők jelzéseire, beszámolóira támaszkodva végzik, és amelyekről a vonatkozó belső szabályzat előírásainak megfelelő formában és tartalommal, meghatározott időnként jelentést adnak feletteseiknek.

A költségvetési szerveknél alkalmazott közszolgálati tisztviselők, közalkalmazottak tevékenysége időközönkénti minősítésének legfontosabb közös szabályait törvények írják elő, de az átsorolásuknak is az a feltétele, hogy előtte mindenképpen sor kerüljön a köztisztviselő minősítésére. Az egyes ágazatoknál alkalmazandó részletes minősítési szabályokat a törvényi felhatalmazás alapján az illetékes miniszterek állapítják meg, és azokat a költségvetési szerv vezetésének figyelembe kell vennie. A munkáltató mulasztásos törvénysértést követ el, ha az előírt időtartamon belül nem minősíti a közszolgálati tisztviselőt.

A teljesítményértékelés dokumentumait össze kell gyűjteni, és nyilván kell tartani, mivel azok egyrészt az adott évi javadalmazásnál is befolyásoló tényezők, másrészt azokból világossá válik az érintett dolgozó munkavégzési színvonalának tendenciája, fejlődése, vagy esetleg visszaesése.

A rendszeres és eseti teljesítményértékeléseken alapuló minősítés mindig írásban kell, hogy megtörténjen, és azt a minősítéssel meg kell ismertetni. Amennyiben a minősítési jogkör nem a közszolgálati tisztviselő közvetlen feletteséhez van telepítve, a közvetlen felettest is meg kell

hívni a minősítés ismertetésére, mivel a minősítési jogkörrel rendelkező vezetőknek figyelembe kell vennie a közvetlen vezető véleményét.

Elsősorban a munkáltatói jogkör gyakorlójának feladata, hogy a beosztottak teljesítményének értékelését követően, a teljesítmény alakulásának ok-okozati összefüggéseire tekintettel kidolgozza és fogantatosítsa azokat az intézkedéseket, amelyek egyrészt a munkavégzés feltételeinek javításával, a munkafolyamat racionalizálásával, másrészt a munkatárs képességeinek, személyes kompetenciáinak fejlesztésével, gyakorlottságának növelésével, szemléletének korszerűsítésével, hozzáállásának javításával hozzájárulhatnak a gyenge teljesítményt nyújtó munkatárs felzárkóztatásához.

A teljesítmény alapú, jövőbeni teljesítménycélokat kitűző, és azok elérését jutalmazó kompenzációs megoldások jelentik a **teljesítményösztönzést**, amelynek szorosan illeszkednie kell a szervezet stratégiai elképzeléseihez, lehetőségeihez és a teljesítményértékelés eredményeihez.

Fontos, hogy a dolgozók hosszabb távon mutatott magas színvonalú munkája az éves teljesítmények értékelésén alapuló időszakos minősítésének figyelembevételével kerüljön elismerésre. Ez nem mond ellent annak, hogy egy-egy, a költségvetési szerv számára fontos, kiemelt feladat magas színvonalú ellátására egyedileg is ösztönözzék a munkatársakat. Ügyelni kell azonban arra, hogy a célprémiumok, jutalmazások ne váljanak a besorolás szerinti bér – esetenként a teljesítménykövetelmények támasztása nélküli – rendszeres kiegészítőjévé, mert az veszélyezteti az anyagi elismerésen alapuló ösztönző rendszer hatékonyságát.

Adott költségvetési szervben belül a tartósan kiemelkedő munkát végző dolgozók elismerésének egyik fontos eszköze a karrier segítése, a vezetővé való előléptetés, ami viszont a dolgozó vezetői képességeinek fejlesztését igényli. Ennek megfelelően gondoskodni kell arról, hogy a vezetői utánpótlásban szereplő személyek célirányos képességfejlesztő képzéseken vegyenek részt.

### 1.1.3. Az etikai értékek és integritás

Vonatkozó standardok:	1.6.1., 1.6.2., 1.6.3., 1.6.4., 1.2.7.
-----------------------	--

A Bkr. alapján a költségvetési szerv vezetőjének felelőssége az olyan belső kontrollrendszer kialakítása, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és integritás érvényesítésének biztosítására.

A szervezet vezetőjének felelőssége a szervezet „sértetlenségének”, integritásának biztosítása. Ez leghatékonyabban úgy érthető el, ha integritásirányítási rendszert vezet be. Az integritásirányítás a vezetési és irányítási rendszernek a szervezet és a szervezetben dolgozó egyének integritásának biztosítására irányuló, a belső kontrollrendszerbe illeszkedő funkcionális alrendszere, amely 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.



A hivatások, szakmák szabályozásának egyik alapját minden esetben a közösen képviselt értékek jelentik, amelyeket hagyományosan etikai kódexben rögzítenek. A közszférára, és a közszférában működő szervezetek számára is kiemelkedő fontosságú, hogy munkatársaik azonos értékek mentén végezzék a tevékenységüket, így az általános hivatásetikai kódexeken túl a szervezet sajátosságainak, működési környezetének és az ügyfeleinek figyelembe vételével indokolt lehet a szervezet saját etikai kódexének kidolgozása is. Amennyiben ilyenell a szervezet nem rendelkezik, akkor e helyett is az általános hivatásetikai kódexeket kell alkalmazniuk, például a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexét<sup>16</sup> vagy a Magyar Rendvédelmi Kar Hivatásetikai Kódexét<sup>17</sup>. Ezek mellett az ágazati etikai kódexek mellett horizontális kódexek is létezhetnek, például az államháztartási belső ellenőrök szakmai etikai kódexe, melyet az államháztartásért felelős miniszter tett közzé.

A költségvetési szerv jól kidolgozott etikai kódexe minden munkatárssal szemben azonos követelményeket ír elő. A vezetők magatartásával szemben azonban sajátos követelményeket is támasztani kell, mivel az ő tevékenységük alapvetően befolyásolja az általuk vezetett beosztottak erkölcsi hozzáállását. Ezért a vezetőktől – a feddhetetlenség mellett – meg kell követelni a magas szintű példamutatást is mind a munkavégzés, mind a magánélet terén. Akár rendelkezik a szervezet saját etikai kódexszel, akár valamelyik hivatásetikai kódexet alkalmazza, minden esetben a vezető felelőssége a munkatársak tájékoztatása a rájuk vonatkozó etikai kódexről. A tájékoztatáson túl a vezetőnek kell olyan szervezeti kultúrát kialakítani, amelyben biztosított az etikai kódex betartatása, az esetleges etikai vétségek feltárása, kivizsgálása és szükség esetén szankcionálása is következetesen és átlátható módon valósul meg.

Az etikai kódex tartalmának kialakításánál fontos szempont, hogy az **megfelelően szolgálja a költségvetési szerv céljainak elérését**, mindenki számára egyaránt közérthető, világos, félre nem érthető legyen, minél szélesebb konszenzuson alapuljon, hogy a dolgozók ne azt érezzék, hogy az elvárásokat diktatórikus módon erőltetik rájuk. Az **etikai kódexek közös jellemzője**, hogy:

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

Az OECD által 9 országban végzett, a **közszolgálati etikával** kapcsolatos nemzetközi összehasonlító elemzése például arra a következtetésre jutott, hogy az etikai infrastruktúrának nyolc kulcseleme van:

- szervezeten kívüli elemek:
  - a politikai elkötelezettség,
  - a jogi keretek,
  - a koordináló testület és
  - a közvélemény,

<sup>16</sup> Hatályos: 2014. november 1-től. Elérhető: <http://mkk.org.hu/node/145>

<sup>17</sup> <http://www.brdz.hu/html/main/2013/rendvedelmietikaikodex.pdf>

amelyek biztosítják a közigazgatási szervezetrendszerre, vagy akár a tágabb közszférára vonatkozó szabályokat, és együttesen biztosítják a tekintélyt, valamint a magatartási normák tartalmát, biztosítva megsértésük esetén a szankcionálhatóságot.

- szervezeten belüli elemek
  - a számonkérési-ellenőrzési mechanizmusok,
  - a magatartási kódexek,
  - a közszolgálati foglalkoztatási feltételrendszer és
  - a szervezeti szocializáció,

amelyek adaptálják a külső elemeket, és azokat az adott közigazgatási szervezet belső környezetéhez igazítják, továbbá iránymutatást adnak az alkalmazottaknak a követendő magatartásra.

A Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex elsősorban a közszolgálat által eddig is vallott értékekből következő elveket és részletszabályokat foglalja írásba, és teszi ezzel számon kérhetővé, továbbá olyan részletszabályokat is tartalmaz, amelyek a kormánytisztviselőket védik nemcsak a saját tévedéseiktől, de az esetleges vezetői hibáktól, vagy rosszhiszemű külső támadásoktól is.

#### **Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex Alapelvei:**

- hűség elve;
- nemzeti érdek elve;
- elkötelezettség elve;
- felelősség elve;
- szakszerűség elve;
- hatékonyság elve;
- tisztességesség elve;
- méltóság elve;
- pártatlanság elve;
- igazságosság elve;
- méltányosság elve;
- arányosság elve;
- védelem elve;
- előítélet-mentesség elve;
- átláthatóság elve;
- együttműködés elve;
- lelkiismeretesség elve;
- példamutatás elve;
- támogatás elve;
- számonkérés elve;
- szakmai szempontok érvényesítésének elve.

A hivatásetikai alapelveknek való megfelelés érdekében szükséges betartani és a viselkedés etikai mércéjéül elfogadni a következő szabályokat:

- bejelenteni a visszaéléseket;
- megőrizni az elfogulatlanságot;
- tartózkodni a hivatali munkával összeegyeztethetetlen tevékenységektől;
- ajándékok elfogadásától való tartózkodás;

- a felkínált jogtalan előnyök visszautasítása;
- a mások befolyása alá kerülés megelőzése;
- hivatali helyzettel való visszaélés elkerülése;
- az adatokkal és információkkal való visszaéléstől való tartózkodás;
- a hivatali és közforrások felelős felhasználása;
- vezetői szerepben fokozott felelősséget vállalása;
- munkahelyváltás esetén is tisztességes eljárás.

Méltatlanná válik hivatalára az a kormánytisztviselő, aki a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex rendelkezéseit a Kttv.-ben meghatározott általános magatartási követelmények súlyos megsértésével szegi meg, és amely magatartás az elkövetett cselekmény tárgyi súlya és az elkövetés körülményei alapján alkalmas arra, hogy az elkövető által betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja [Kttv. 64. § (1) bekezdés].

Fontos, hogy akikre vonatkoznak a magatartási szabályok, azok ismerjék meg és fogadják el, hogy milyen értékek tiszteletben tartását kívánják meg tőlük a hivatali tevékenység során. Ezért a vezetésnek gondoskodnia kell arról, hogy:

- az etikai kódexben előírt követelményeket egyértelműen, félreérthetetlenül, megvalósítható módon fogalmazzák meg;
- az etikai kódex tartalmának kialakításába a költségvetési szerv valamennyi alkalmazottját bevonja, és reális véleményüket beépítse a végső változatba;
- a végleges változatot a helyben rendelkezésre álló lehetőségekre tekintettel (pl. írásos formában vagy elektronikus úton, külső érintettek számára hozzáférhető módon, a honlapon vagy faliújságon) eljuttassa minden érintetthez.

Amennyiben az elvek kihirdetését nem előzi meg a kollégák bevonása annak előkészítésébe, vagy az elvekkel kapcsolatos valódi konszenzus más módon történő kialakítása, akkor egy a kódex bevezetése önmagában nem képes garantálni az elvárt eredményt.

A nevelés, a helyes magatartás kialakításának egyik leghatékonyabb eszköze a **példamutatás**. A személyes demonstráción túl ez jelenti az igazi elkötelezettséget a fontos értékek, követendő erkölcsi elvek mellett úgy, hogy a döntéshozó vezetők megteremtik a feltételeit, a lehetőségét és az eszközeit annak, hogy a munkatársak a szorgalmazott magatartást maguk is elsajátíthassák, és a támogatott értékeket a szervezeti szocializáció során személyiségükbe beépíthessék.

A vezetőktől joggal várható el, hogy a velük szemben támasztott etikai követelményeket tevékenységük során maradéktalanul betartsák, mert csak így léphetnek fel kellő eréllyel az általuk vezetett munkatársakkal szemben, amennyiben azok magatartása nem felel meg az etikai kódexben foglalt elvárásoknak. A vezetőkkal szembeni követelmények betartását ezért folyamatosan és kiemelten kell felügyelni.

#### Példa

*Jó gyakorlatok:*

- *A szervezeti célkitűzések összhangban vannak a szervezeti értékekkel;*
- *Az egyéni célkitűzések összhangban vannak a szervezeti célkitűzésekkel;*

- Az új belépők és a munkatársak belső képzés keretében megismerik a szervezeti célokat, szervezeti értékeket, az etikai kódexet és az íratlan magatartási szabályokat;
- „Dilemma képzés” az etikus viselkedésről konkrét esetek megtárgyalásával;
- Tudatosság ébresztő képzések szervezése a szervezeti integritás vonatkozásában;
- Munkatársak integritás képzésen való részvétele;
- Formális megállapodás kötése a munkáltató és a munkavállalók között a szervezeti értékekről és etikai kódexről;
- A kiválasztási eljárások során az etikus magatartásra vonatkozó kritériumok megfogalmazása;
- Az etikus magatartásra vonatkozó elvárások beépítése a munkaköri leírásokba;
- Integritás tanácsadó alkalmazása (ahol jogszabály előírja ott kötelező, de olyan szervezetek is alkalmazhatnak integritás tanácsadót, akik nem tartoznak az Intr. hatálya alá);
- A szervezeti értékeinek megjelenítése a szervezet honlapján, intranetén, valamint az irodákban kifüggesztve;
- A szervezeti integritást sértő események bejelentési rendszerének kialakítása;
- Bejelentő védelem működtetése;
- Összeférhetlenségi nyilatkozatok megkövetelése;
- Ösztönző rendszerek kialakítása összhangban a szervezeti célkitűzésekkel és a teljesítménymenedzsmenttel;
- 360° értékelések a munkatársakra és a vezetőkre vonatkozóan is;
- Rendszeres információáramlás és visszajelzés a felső vezetéstől a munkatársak részére (pl. állománygyűlés, köriratok, belső hírlevelek)
- A kiváló teljesítmény elismerése;
- Felső vezetés elérhetőségének biztosítása – munkatársak bizalommal osszák meg meglátásaikat a szervezettel kapcsolatban a vezetőkkel;
- Munkatársak elégedettségének rendszeres mérése, az eredmények átláthatósága, valós intézkedések hozatala a munkakörülmények javításában;
- Kilép munkatársakkal kérdőív kitöltetése;
- Karriertervezés;
- Fiatal tehetségek program;

#### 1.1.4. Elkötelezettség a szakértelem mellett

Vonatkozó standardok:	1.5.1., 1.5.2., 1.5.3., 1.5.4., 1.5.5., 3.3.1., 3.3.2.
-----------------------	--

**A költségvetési szervek humánerőforrás mennyiségi és minőségi, valamint szakmai szükségletét alapvetően a kitűzött célból következő feladat struktúrája határozza meg. A szükségletek kielégítésének lehetőségeit azonban számos külső és belső tényező befolyásolja, amelyek ismeretének vagy elemzésének hiánya jelentős kockázati tényező.**

Humánpolitikának nevezzük az emberi erőforrásokkal kapcsolatos politikát és gyakorlatot, amelynek során a vezetésnek gondoskodnia kell a dolgozók átgondolt kiválasztásáról, a célok teljesítésére való motiválásáról, a vezetés céljaival való azonosulásukról, a követelmények valamennyi munkatárssal való megismertetéséről és elfogadtatásáról, a vezetés által kialakított erkölcsi és anyagi ösztönzők gyakorlati alkalmazásáról, a pozitív munkahelyi légkör kialakításáról, a vezetők és beosztottak jó kapcsolatrendszerének megteremtéséről, a dolgozók szakértelmének, képességeinek, készségeinek célirányos fejlesztéséről, szükség szerinti iskolai és szakmai képzéséről, továbbképzéséről.

Az OECD – a tagállamok részére a humánerőforrás-gazdálkodás tekintetében – ajánlasként fogalmazta meg, hogy a tisztesség elvét a gyakorlatban is valósítsák meg, és ahhoz eszközként használják fel

- az érdemeken alapuló kiválasztást a felvételnél, és az előmeneteli rendszer kialakításánál;
- az erkölcsös munkavégzéshez szükséges munkakörülmények és feltételek megteremtését;
- a munkaértékelésen alapuló igazságos anyagi és erkölcsi megbecsülést.

A költségvetési szerv alapvető céljai, küldetése, főbb feladatai határozzák meg, hogy milyen mennyiségű és szakmai összetételű humán erőforrásra van szükség. A szakemberrel való ellátottság döntő mértékben a munkaerőpiac helyzetétől, és a költségvetési szerv anyagi lehetőségétől („fizetőképes keresletétől”) függ, de befolyásoló tényezők – többek között – a közigazgatás szolgáltatási színvonalának növelését célzó, a munkatársak iskolai és szakmai végzettségére, szakmai gyakorlatára vonatkozó jogszabályi (a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló kormányrendelet) előírások is. Mindezeket figyelembe véve, a lehetőségeket felmérve azokat a megoldásokat kell választani, amelyekkel biztosítani lehet a szükséges szakember ellátottságot. Indokolt kiemelt figyelmet fordítani **a kulcsemberek azonosítására, és kulcsember-kockázat csökkentésére a helyettesítési képesség megteremtésével.**

A kulcsember pozíciók kialakulásának és az ebből fakadó kockázatok kialakulásának lehetőségét csökkentik, ha létezik jól működő szervezetirányítási rendszer, feltérképezettek és jól dokumentáltak a folyamatok, az integrált kockázatkezelési intézkedési tervben számolnak az ehhez kapcsolódó veszélyekkel, valamint a szervezeti folyamatok átláthatóak. Kulcsember pozíció több területen is keletkezhet, a leggyakoribb kialakulási tényezők:

- ha egy munkatárs egyedül rendelkezik valamilyen ismerettel (folyamat, eljárás; nem dokumentált a folyamat, vagy nem elég részletesen);
- ha egy adott szakterületen szerzett tudás olyan szakismeret, amely túl bonyolult az átadáshoz, magas szakmai végzettséget és/vagy többéves szakmai gyakorlatot igényel;
- pozícióból, beosztásból fakadóan (hiányzó kontrollok, nem visszakövethető működés, stb.);
- fizikai vagy logikai hozzáféréstől fakadóan: a fizikai hozzáférés kulcskérdés az információs rendszerek esetén.

A pozícióból, beosztásból fakadó kiemelt jogosultságok mindig kockázatot jelentenek. Javasolt a kiemelt felhasználók megfelelő monitoringja és csak a szükséges mértékű hozzáférés biztosítása. Számos más tényező is vezethet kulcsember pozíciók kialakulásához. Egy ilyen kialakult helyzetnek több szempontból is van kockázata. A dokumentálatlan szervezeti tudás reprodukciója költségigényes, továbbá közvetlen és közvetett károkat okozhat a tudás szervezetből való kikerülése (például bizonyos információk, tudás birtokában mások előnyhöz juthatnak stb.). Egy adott folyamat dokumentálatlansága révén olyan rés alakulhat ki, amelyben nincsenek jelen a kontrollok, annak változására, és minőségére nincs objektív rálátás, nem ismertek a kockázatok, így azok kezeletlenül maradnak. Ennek következtében a folyamat végrehajtása, eredményessége esetlegessé válhat. Veszélyt jelent, hogy nem visszakereshető és nem reprodukálható a döntési folyamat.

Tipikus példák a kulcsember pozícióra egy szervezetben:

- a saját területén egyedi végzettséggel és tudással rendelkező kolléga, aki egyedül, egy személyben látja el a funkciót;

- vezetői pozíciók;
- informatikai osztály dolgozói, akik adott területen, funkciók és rendszerek fölött teljes hozzáféréssel rendelkeznek;
- beszállítók, akik egyedi szolgáltatást nyújtanak, egyedi rendszert fejlesztenek.

Általános törekvés kell, hogy legyen a dokumentálás, a folyamatokba épített kontrollpontokon keresztül a változások kezelése, a kulcsemberek pozíciókból fakadó kockázatok minimalizálása.

A vezetés feladata, hogy felmérje az egyes munkakörökhöz szükséges szakértelmet, és ennek alapján pontosan definiálja a szakmai elvárásokat. Ennek érdekében az alábbi követelményeket kell teljesíteni:

- a munkakörök belső szabályozása, a munkakörök kialakításakor azok elemzése és a munkakörök folyamatos „karbantartása”;
- szervezeti és egyéni célkitűzések, munkaköri leírások, amelyek egyértelművé teszik az elvárt szakmai kompetenciákat mindenki számára;
- a munkakörök és a munkakörök betöltéséhez szükséges feltételek folyamatos felülvizsgálata és szükség szerinti korrigálása.

A vezetés feladata, hogy megfelelő helyre megfelelő szakmai összetételű létszámot, illetve a feladat ellátására alkalmas vezetőt biztosítsanak. A feladat- és hatásköröket úgy alakítsák ki és rögzítsék a munkaköri leírásokban, ami biztosítja a döntéshozatalt és az elszámoltathatóságot.

A munkatársak foglalkoztatására vonatkozó jogszabályi (pl. a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló kormányrendelet) előírásokat figyelembe véve kell a költségvetési szerveknél kialakított minden egyes munkakörre meghatározni az iskolai végzettséggel, a szakmai képzettséggel, szakmai gyakorlattal kapcsolatos azon követelményeket, amelyek a munkakör betöltésének, egy munkatárs kinevezésének előfeltételét képezik. A követelményeket írásba kell foglalni, és a munkaerő toborzás során a pályázati feltételek között ismertetni kell, biztosítva, hogy megfelelő színvonalú munkavégzésre alkalmas munkatársak jelentkezzenek és kerülhessenek felvételre.

**Új munkatárs felvételek**or meg kell győződni a jelentkező végzettségét, képzettségét igazoló dokumentumok valóságáról (pl. közjegyző által hitelesített dokumentumok bekérésével), a referenciák helytállóságáról (a referenciát adó megkeresésével), a jelentkező személyiségével összefüggő pozitív és negatív tulajdonságokról, magánéleti körülményeiről a személyiségi jogok védelméről szóló törvény korlátozó előírásainak figyelembe vételével stb.



A Kttv. 6. §-a **bevezette a kompetencia-vizsgálatot**. A törvény megfogalmazása értelmében kompetencia-vizsgálat során a pályázóval szemben a különböző munkakörökre előírt követelmények és a pályázó tényleges készségeinek és képességeinek összevetése, munkaalkalmasságának felmérése történik, amely során személyes interjú, alkalmassági teszt, értékelő központ alkalmazható.

Ahhoz, hogy a jelentkezőt minél objektívebben ítélhessék meg, szükséges, hogy ahol felvételi/kiválasztási bizottságot működtetnek, annak mindenképpen legyen tagja:

- azon szervezeti egység a vezetője, amelyhez az adott munkakör tartozik, mivel megfelelő pályázati kiírás esetén ő állapította meg a munkakör betöltésének szakmai követelményeit, továbbá
- a felvételek megszervezéséért, lebonyolításáért, a humánerőforrás-gazdálkodásért felelős vezető vagy munkatársa.

A felsoroltakon kívül a költségvetési szerv jogállásától, méretétől, szakmai struktúrájának összetételétől, szervezeti felépítésétől, létszámától függően természetesen a felvételi/kiválasztási bizottság további személyekkel bővíthető.

A megfelelő összetétel biztosíthatja „a több szem többet lát” elvét, és csökkenti a szubjektivitást. A felvételi/kiválasztási bizottságnak célszerű előre összeállított, strukturált szakmai interjúkkal meggyőződni a jelölt szakmai felkészültségének mélységéről, emberi kvalitásairól, a költségvetési szervvel kapcsolatos ismereteiről. A felvételi eljárás során, a formai követelmények és a végzettséget, képzettséget bizonyító igazolások meglétének ellenőrzése mellett, személyes meghallgatás keretében célszerű meggyőződni a jelentkező ambícióiról, érdeklődési köréről, probléma érzékenységéről, problémamegoldó képességéről, kommunikációs képességeiről, önmagával szembeni kritikai készségéről, számítógép kezelési ismereteiről stb.

A felsoroltakat célszerű azoknál a kisebb költségvetési szerveknél is alkalmazni, ahol az alacsony létszám miatt nem célszerű felvételi/kiválasztási bizottságot létrehozni. Ezeknél a szerveknél is indokolt, hogy a jelentkező felvételével kapcsolatos teendőket legalább két illetékes vezető együttesen végezze. Ez lehetővé teszi, hogy a meghirdetett munkakört, megfelelő kompetenciával (a munkavégzéshez szükséges, szakértelemmel, személyes készségekkel, képességekkel, motivációval és egyéb pozitív tulajdonságokkal) rendelkező személlyel töltsék be.

A költségvetési szerveknél a körültekintő felvételi eljárás különösen fontos a magasabb vezetői beosztások betöltésénél. Ez esetben ugyanis a pályáztatást jogszabály teszi kötelezővé, és az adott vezetői beosztásra külső és belső pályázók is jelentkezhetnek. A nem megfelelő kiválasztás (a nem megfelelő gyakorlat, az elvárt erkölcsi magatartás hiánya, az emberekkel való bánni tudás hiányosságai) a későbbiekben esetenként súlyos következményekkel járhat.

#### Példa

Az intézményeket fenntartó önkormányzat jegyzőjének kell gondoskodnia arról, hogy

- a pályázati felhívást, amelynek tartalmaznia kell a munkahely és a beosztás megjelölését, a magasabb vezetői beosztásra történő megbízás időtartamát, a megbízás kezdő napját és megszűnésének időpontját, a vezetői megbízáshoz előírt és az azokat kiegészítő feltételeket, a beosztáshoz kapcsolódó juttatásokat, a pályázat benyújtásának formáját, határidejét és helyét, a pályázat tartalmi követelményeire vonatkozó esetleges egyéb igényeket, valamint a pályázat elbírálásának határidejét – pl.: egy adott minisztérium hivatalos lapjában – közzé tegyék.
- a pályázati eljárásban biztosítani kell, hogy a pályázat iránt érdeklődők a pályázatok előkészítéséhez szükséges tájékoztatást megkapják, továbbá azt, hogy az intézményt megismerhessék.
- a pályázatnak tartalmaznia kell a pályázó szakmai életrajzát, az intézmény vezetésére vonatkozó programját, a szakmai helyzetelemzésre épülő fejlesztési elképzeléseit, valamint a pályázati felhívásban megfogalmazott tartalmi követelményeket.



A zökkenőmentes folyamatos munkavégzés biztosítása érdekében célszerű az új belépők részére a munkakör ellátásával kapcsolatos minden szükséges információt időben átadni, és a munkavégzéshez szükséges technikai eszközöket, azok kezelési útmutatóit, valamint az informatikai rendszerekhez, beléptető rendszerekhez való jogosultságokat a lehető legrövidebb időn belül rendelkezésre bocsátani.

Az új munkatárs a képzések és továbbképzések segítségével, hosszú szocializációs folyamat révén válik a szervezet teljes értékű tagjává, amelynek során fokozatosan azonosul a szervezettel, megérti és átveszi a szervezeti értékeket, normákat, a hatékony teljesítményhez kívánatos magatartásformákat, elsajátítja a munkaköréhez szükséges ismereteket. A közigazgatási, költségvetési szervezetbe kerülést követően kívánatos, hogy a szabályzatok, folyamatleírások megismerésével egyidejűleg kerüljön sor a szakmai fogások, eljárások megtanulására, és a közigazgatási értékek, a köztisztviselői, közalkalmazotti etikai normák és követendő magatartások elsajátítására is. Szükség van a **szervezeti szocializációt aktívan segítő eljárásokra**, amelyek közül kiemelkedő szerepe van az egyéni és a csoportos oktatásnak, képzésnek, amely lehet bevezető képzés (azonnal a munkába állást követően), vagy időszakonként rendezett felfrissítő–megerősítő jellegű. Az oktatás során a közigazgatási és a kiegészítő speciális szakmai ismeretek mellett elsajátíthatók az etikus köztisztviselői, közalkalmazotti magatartást meghatározó jogszabályok, valamint – ha van – az etikai kódex előírásai és iránymutatásai is.

A célkitűzések teljesítéséhez szükséges, hogy **megfelelően képzett munkatársak lássák el a feladatokat. A szakmaiságot már a kiválasztás során biztosítani kell, s a karrier teljes időtartama alatt gondoskodni kell a folyamatos továbbképzésről.** A továbbképzéssel kapcsolatos igény elsősorban a közigazgatással szemben fogalmazódik meg abban az értelemben, hogy a köztisztviselő számára biztosítani kell a továbbképzésre való jogot, valamint az ehhez szükséges feltételeket. Etikai szempontból emellett az is elvárható, hogy a köztisztviselő önképzéssel is járuljon hozzá szakmai ismereteinek karbantartásához és bővítéséhez.



*A közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló **273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 3. § (1)** bekezdése szerint a kormánytisztviselő, köztisztviselő továbbképzése állami feladat.*

***8. § (1)** A közigazgatási szerv elkészíti a kormánytisztviselő, köztisztviselő éves egyéni továbbképzési tervét, valamint az egyéni tervek összesítésével elkészíti az intézmény éves továbbképzési tervét.*

*(2) A közigazgatási szerv gondoskodik a kormánytisztviselő, köztisztviselő munkaköri feladataihoz illeszkedő belső, választható továbbképzésekről*

*a) saját vagy más közigazgatási szerv, illetve a szervezetrendszer kiszolgáló belső képzőintézmény által nyilvántartásba vett, vagy minősített belső továbbképzés lebonyolításával,*

*b) felsőoktatási vagy felnőttképzési intézmény által biztosított képzési szolgáltatással.*

*(3) A közigazgatási szerv a belső továbbképzési programok megvalósításával összefüggő feladatai körében a belső továbbképzésekről nyilvántartást vezet, a képzések eredményét rögzíti az NKE által biztosított informatikai alkalmazásban.*

***19. § (1)** bekezdése alapján az egyéni továbbképzési tervek elkészítéséről a munkáltatói jogkör gyakorlója gondoskodik az éves teljesítményértékelés figyelembevételével, az NKE által biztosított informatikai alkalmazás használatával, tárgyév február 1-je és március 15-e között. Az egyéni továbbképzési terv*

elkészítéséhez szükséges útmutatót az NKE adja ki és teszi közzé.

Továbbá a (2) bekezdés értelmében az egyéni továbbképzési tervben a közigazgatási szerv köteles szerepeltetni mindazon továbbképzéseket, amelyek

a) az adott munkakört betöltő kormánytisztviselő, köztisztviselő munkaköréhez és fejlesztéséhez szükséges

b) a Kormány, a miniszter vagy az ágazati miniszter elrendel.

**22. §-a** szerint a **közszolgálati vezetőképzés** rendszere a vezetői utánpótlás képzését, a vezető rendszeres továbbképzését és a vezető magas szintű kiválósági képzését (a továbbiakban: közszolgálati vezetőképzés) foglalja magában. A közszolgálati vezetőképzés programjait a közszolgálati továbbképzési programkínálaton belül az NKE fejleszti és működteti. A közszolgálati vezetőképzési programok megvalósítására az NKE jogosult. A közszolgálati vezetőképzésben alkalmazott programot, minősítést követően a KTK felveszi a minősített programjegyzékre.

Minden évben legalább egyszer a **létszám- és utódlási tervek**, valamint az intézményi fejlesztési tervek alapján meg kell állapítani a költségvetési szerv számára szükséges, de hiányzó kompetenciákat, és fel kell mérni az alkalmazottak képzési igényeit. A költségvetési szerv által meghatározott, és az egyéni képzési igények összehasonlításával, el kell készíteni a személyzetfejlesztési tervet, amelyet minden érintett dolgozóval célszerű egyeztetni. A 273/2012. Korm. rendelet megfogalmazásában az **egyéni továbbképzési terv**: a közszolgálati tisztviselő tárgyévra meghatározott tanulmányi kötelezettségeinek és egyéni fejlesztési igényeinek teljesítését biztosító képzési terv [2. § (1) bekezdés c) pont]. Az **éves továbbképzési terv** pedig a munkáltatónál foglalkoztatott kormánytisztviselők, köztisztviselők egyéni továbbképzési terveinek összessége [2. § (1) bekezdés e) pont].

A költségvetési szerv és az alkalmazott – a törvényi előírások alapján – **tanulmányi szerződésben** rögzítheti, hogy a munkáltató az alkalmazott milyen iskolai rendszerű, vagy iskolán kívüli tanfolyami képzését támogatja, milyen formában, milyen tartalommal, továbbá, hogy milyen képzettség vagy kompetencia megszerzését várja el az alkalmazottól, és annak elmaradása esetén milyen szankciókat alkalmaz.

A folyamatos feladatellátás biztonságának egyik lényeges kockázati tényezője, hogy egyes dolgozók távoznak a költségvetési szervtől. A munkatárs kötelezettsége munkaviszonya megszűntetésekor (megszűnésekor), hogy a munkakörét a belső szabályzat szerint jegyzőkönyvvel átadja, és a munkáltatóval elszámoljon. A munkakör-átadás és az elszámolás feltételeit a költségvetési szerv vezetése köteles megfelelően biztosítani. Amennyiben a munkatárs a feltételek biztosítása esetén sem tesz eleget a munkakör átadás-átvételi, illetve az elszámolási kötelezettségének, úgy az megalapozhatja a jogellenes munkaviszony megszüntetés jogkövetkezményeit, vagyis a munkáltatónak azt az igényét, hogy az alkalmazott a rá irányadó felmondási időre járó átlagkeresetet, illetve a munkáltató ezt meghaladó kárát megfizesse.

A munkakör átadás-átvételi jegyzőkönyvnek legalább a következő adatokat, információkat kell tartalmaznia:

- az átadás-átvételi jegyzőkönyv készítésének időpontját és helyét, a jelenlévők nevét, beosztását;
- a munkaviszony megszűnésének időpontját;
- az átadónál lévő, átadásra kerülő ügyek iratainak és státuszának a listáját;

- az átadó személyes használatára szolgáló eszközök (mobiltelefon, számítógép, számológép, személygépkocsi stb.) felsorolását;
- az irodai berendezés leltár szerinti számbavételét;
- a személyesen használt, és másnál nem leltározott jogszabálygyűjtemények, szakkönyvek és más kiadványok felsorolását;
- tájékoztatást a folyamatban lévő tárgyalásokról;
- a jelenlévők által az átadáshoz feltétlenül szükségesnek tartott egyéb tényeket és megállapításokat;
- az átadó, az átvevő, a szakmailag illetékes közvetlen vezető aláírását.

A jegyzőkönyvet a kilépő, a munkakört átvevő munkatárs, valamint az illetékes közvetlen vezető írja alá. Amennyiben átvevő munkatársat nem lehet kijelölni, akkor a közvetlen vezetőnek kell átvennie a feladatkört, ami formailag csak annyi különbséget jelent, hogy ez esetben a felettes vezető jelenlétében kell az átadás-átvételi eljárást lefolytatni, és a felettes vezető is aláírja a felvett jegyzőkönyvet. A munkakör átadás-átvételi jegyzőkönyvből, amennyiben azt kellő körültekintéssel állították össze, egyértelműen kiderül, hogy a munkatárs kilépésekor melyek azok az általa kezelt ügyek, amelyek végrehajtása még folyamatban van. Lehetnek azonban az ügyek, feladatok között olyanok is, amelyeket a kilépő munkatárs az előírt határidőre, megfelelő színvonalon befejezett. Ezek az ügyek, feladatok általában nem képezik az átadás-átvételi jegyzőkönyv tárgyát. Ezért az átadáskor célszerű annak – esetleg mellékletben való – rögzítése, hogy az elintézett ügyek, feladatok között van-e olyan, amely a későbbiekben valamilyen szempontból ismét előkerülhet, és utólagos intézkedést, vagy a korábbi intézkedés hatásának ellenőrzését igényli.

Rendkívüli fontossággal bírhat annak megállapítása, hogy az el nem végzett feladatokat milyen tényezők (személyi, tárgyi, szervezeti stb.) befolyásolták, mert ez teremti meg az alapját az új dolgozóval szembeni konkrét követelmények támasztásának, illetve amennyiben a kilépő nem megfelelő, hanyag munkája, szándékos mulasztása, szabálytalan munkavégzése miatt nem teljesült valamilyen feladat, akkor ez nyújt lehetőséget a kilépővel szembeni, jogszabályok keretei közötti felelősség érvényesítésére. Fentieket a munkakör átadás-átvételi jegyzőkönyvben, a mulasztás okát megfelelően alátámasztó dokumentumok egyidejű csatolásával, rögzíteni kell, és a kilépővel tudomásul kell vetetni.

### 1.1.5. A tevékenységhez illeszkedő szervezeti struktúra

Vonatkozó standardok:	1.1.3., 1.3.1., 1.3.2., 1.3.3., 1.3.4., 1.3.5., 1.3.6., 1.4.1., 3.2.1., 3.2.2., 3.2.3.
-----------------------	--

A költségvetési szerv vezetőjének a feladata **olyan szervezeti struktúra kialakítása, amely szolgálja a hatékony és eredményes munkavégzést, támogatja az egymáshoz kapcsolódó folyamatok végrehajtását, elősegíti a munkavégzéshez szükséges információk áramlását, valamint logikusan építi fel a beszámolási útvonalat.** A szervezeti struktúra kialakításakor törekedni kell arra, hogy a szervezeti struktúra ne legyen túlságosan bonyolult és átláthatatlan. A szervezeti struktúra megfelelőségét rendszeres időközönként felül kell vizsgálni a munkaterhelés, a feladat- és felelősségi körök és a jövőben jelentkező feladatok függvényében.

A költségvetési szervek általában lineáris irányítással működnek, amelynek alapkövetelménye a feladatok és hatáskörök, valamint a felelősség egyértelmű elhatárolása. A költségvetési szervnél foglalkoztatottak számára kiemelt fontossággal bír a költségvetési szerv szervezeti felépítésének – azon belül különösen a saját maguk által elfoglalt helyük és szerepük, alá- és fölrendeltségük, tevékenységük más személyekkel, szervezeti egységekkel való kapcsolódásának – ismerete. Ezért minden munkatárs számára biztosítani kell, hogy megismerje a költségvetési szerv szervezeti felépítését, folyamatrendszerét.

### 1.1.6. Belső szabályzatok kialakítása, a felelősségi- és feladatkörök meghatározása

Vonatkozó standardok:	1.2.1., 1.3.1., 1.3.2., 1.3.3., 1.3.4., 1.3.5., 1.3.6., 1.4.1., 1.4.2., 1.4.3.
-----------------------	--

A jogszabályok egymásra épüléséhez hasonlóan, a belső szabályzatok is **hierarchikusan épülnek fel**, és együttesen az általános, minden dolgozót érintő követelményektől indulva az egyénre szabott, konkrét és részletes feladatokig meghatározzák az elvárt, követendő magatartást. A fontosabb belső szabályok a következők:

- az alapító okirat;
- a szervezeti és működési szabályzat (SzMSz) és mellékletei;
- az ügyrendek;
- a belső szakmai és pénzügyi szabályzatok;
- az utasítások;
- a folyamatleírások;
- az ellenőrzési nyomvonalak;
- a munkaköri leírások;
- útmutatók, kézikönyvek.

A költségvetési szervek tevékenységének fő irányait, kereteit általában jogszabályok határozzák meg, amelyek azonban nem írhatnak elő minden egyes szerv számára részletes követelményeket. Az Áht. 10. § (5) bekezdése értelmében a költségvetési szerv feladatai ellátásának részletes belső rendjét és módját a szervezeti és működési szabályzat állapítja meg. A szervezeti egységekre vonatkozó szabályokat a költségvetési szerv SzMSz-ben vagy a szervezeti egységek ügyrendjében, a gazdálkodás részletes rendjét belső szabályzatban kell meghatározni.



**Ávr. 13. § (1)** A költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzata tartalmazza

- a) a költségvetési szerv alapításáról szóló jogszabály teljes megjelölését, ha a költségvetési szerv alapításáról jogszabály rendelkezett,
- b) a költségvetési szerv alapító okiratának keltét, számát, az alapítás időpontját,
- c) az ellátandó, és a kormányzati funkció szerint besorolt alaptevékenységek, rendszeresen ellátott vállalkozási tevékenységek megjelölését,
- d) azon gazdálkodó szervezetek részletes felsorolását, amelyek tekintetében a költségvetési szerv alapítói, tulajdonosi (tagsági, részvényesi) jogokat gyakorol,
- e) a szervezeti felépítést és a működés rendjét, a szervezeti egységek – ezen belül a gazdasági szervezet – megnevezését, feladatait, a költségvetési szerv szervezeti ábráját,
- f) azon ügyköröket, amelyek során a szervezeti egységek vezetői a költségvetési szerv képviselőjeként járhatnak el,
- g) a szervezeti és működési szabályzatban nevesített munkakörökhöz tartozó feladat-

*és hatásköröket, a hatáskörök gyakorlásának módját, a helyettesítés rendjét (ideértve – a költségvetési szerv vezetőjének és gazdasági vezetőjének akadályoztatása esetén vagy ha a tisztség ideiglenesen nincs betöltve – az általános helyettesítés rendjét), az ezekhez kapcsolódó felelősségi szabályokat,*  
*h) jogszabályban meghatározott kivétellel a munkáltatói jogok gyakorlásának – ideértve az átruházott munkáltatói jogokat is – rendjét, és*  
*i) azoknak a költségvetési szervezetnek a felsorolását, amelyek tekintetében a költségvetési szerv az Áht. 10. § (4a) és (4b) bekezdése alapján a 9. § (1) bekezdése szerinti feladatokat ellátja.*

Az Ávr. 13. § (5) bekezdése értelmében a költségvetési szerv szervezeti egységei által ellátott feladatok munkafolyamatainak leírását, a szervezeti egység vezetőinek és alkalmazottainak feladat- és hatáskörét, a helyettesítés rendjét, továbbá a szervezeti egység költségvetési szervezen belüli belső és azon kívüli külső kapcsolattartásának módját, szabályait – ha azokról a szervezeti és működési szabályzat vagy a költségvetési szerv más szabályzata nem rendelkezik – a szervezeti egységek **ügyrendje** tartalmazza.

Alapvető követelmény, hogy az SzMSz hatályos tartalmát minden munkatárs megismerje. Ezért célszerű az SzMSz-t, a dolgozó tevékenységét érintő ügyrendet és belső szabályzatokat, valamint a szervezeti ábrát a felvételkor a munkatárs rendelkezésére bocsátani, illetve ezek elérhetőségét folyamatosan biztosítani a munkatársak részére (pl. közös meghajtó vagy intranet segítségével).

A folyamatleírások és az ellenőrzési nyomvonal elkészítése során az SzMSz-ben, ügyrendekben és a belső szabályzatokban található információk alapján kell azonosítani a folyamatokat, amely lehetővé teszi a szervezet minden munkatársa és vezetője számára a folyamatok átlátását. A folyamatok azonosítása és a szervezeti felépítés hierarchiájának megismerése lehetővé teszi a kiemelt, a fejlesztési és az egyéni célok összefüggéseinek, és a feladatok egymásra épülésének logikai felépítését és annak megértését, az adott szervezeti egység és abban foglalkoztatott egyén szerepét a költségvetési szerv tevékenységében.

A költségvetési szervek céljai, feladatstruktúrája a működés során változhat, amely az SzMSz, a szervezeti ábra, az ügyrendek, folyamatleírások és ellenőrzési nyomvonalak változását is jelenti. A változó tartalmakat minden érintettnek szükséges megismernie, ezért a módosítást körlevelekben kell közölni, és a szerv honlapján, belső hálózatán, intranetén elérhetővé tenni.

A költségvetési szerv céljainak megfelelő munkavégzés alapvető feltétele, hogy a szervezeten belül folytatott minden tevékenység és feladat tartalma egyértelműen, közérthetően kerüljön meghatározásra. A vezetésnek ezért gondoskodnia kell arról, hogy a feladat ellátásra vonatkozó belső szabályzatok kellő részletességgel, közérthetően, elsajátításra alkalmas módon írják elő a munkatársak számára az adott tevékenységi körben ellátandó feladataikat a velük szemben támasztott követelményeket, kötelezettségeket, és jogait.



**A Kttv. 75. § (1) bekezdés d) és e) pontja** értelmében az államigazgatási szerv köteles a kormánytisztviselő feladatait és a munkakör betöltésével kapcsolatos követelményeket (végzettség, szakképzettség, szakképesítés, tapasztalat, képességek) munkaköri leírásban rögzíteni. A munkaköri feladatok ellátását úgy kell megszervezni, hogy a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja.

A szervezeti egységek meghatározott feladatait a költségvetési szerv működésében betöltött szerepéből, funkciójából kiindulva, az adott szervezeti egységben a **munkaköri leírása** alapján érintett munkatársnak kell végrehajtania. A szervezeti egység feladatellátásának szabályait, eljárásrendjét a belső szabályzatoknak és folyamatleírásoknak konkrétan meg kell határozniuk. Az adott munkakörhöz kapcsolódó, a munkatárs jogosítványait, kötelezettségeit, felelősségét részletesen tartalmazó munkaköri leírás, egyfelől a vezetés által megkívánt színvonalú munkavégzés, másfelől a munkatársak megfelelő munkakörülményeinek biztosítása miatt is szükséges. A vezetésnek gondoskodnia kell arról, hogy a munkaköri leírásban foglaltakat a munkatárs megismerje, továbbá, hogy a konkrét feladatellátással kapcsolatos teendőkről közvetlen vezetőjétől a megfelelő tájékoztatást és segítséget megkapja, egyúttal a vezetői ellenőrzések során meg kell győződni az adott ismeretek tényleges elsajátításáról, gyakorlati hasznosításáról.

A munkaköri leírás elemei a következők lehetnek:

Nyilvántartási elemek	Tartalmi (feladatorientált) elemek
A munkakört betöltő személy adatai	A munkakör célja
A munkakör adatai	A munkakörhöz tartozó feladatok, hatáskörök, jogkörök
Munkáltatói és irányítási jogkörök	A munkakör-specifikáció
Vezető esetében alárendeltségébe tartozó munkakörök	A felelősségi kör meghatározása
Helyettesítési kapcsolatok	A kapcsolattartás terjedelme és módja
A munkakör jellege	A munkakör státuszának helyzete, leírása
A munkakör száma és megnevezése	Záradék
A munkakör betöltéséhez előírt végzettség/képzettség/ismeretek/gyakorlat	

A belső szabályzatok elkészítésekor figyelemmel kell lenni arra, hogy:

- átfogóan szabályozzák-e a szervezeti egységek alá- és fölérendeltségi viszonyait, együttműködési kötelezettségeiket, jogait, kötelezéseiket, és
- tartalmuk megfelel-e a velük szemben támasztott követelményeknek, azaz tartalmazzák-e a tevékenységek összehangolásának előírásait, és az adott feladat ellátásáért való felelősség egyértelmű elkülönítését;
- vertikálisan és horizontálisan is megfelelően kapcsolódnak egymáshoz;
- az alkalmazottak számára érhetőek-e munkavégzésükkel összefüggő jogaik és kötelezettségeik?

A szabályzatok teljes körű, a költségvetési szerv működésének minden területére kiterjedő összeállítása **igényli a szerv különböző szintű szakmai vezetőinek aktív közreműködését**. A költségvetési szerv vezetőjének ezért biztosítania kell, hogy minden vezető (folyamatgazda) gondoskodjon arról, hogy:

- az általa vezetett szervezeti egység, vagy irányított és felügyelt folyamat a törvényeken, jogszabályokon alapuló, azokkal összhangban álló belső szabályzatok alapján működjön;
- a szabályozottság korszerűsítését folyamatosan, a központi jogszabályok, és egyéb külső tényezők változásával összhangban kezdeményezze, betartásukat folyamatosan kísérelje figyelemmel;



- a feladataira, hatásköreire, felelősségeire, beszámolási és elszámoltatási kötelezettségeire vonatkozó követelményeknek maradéktalanul tegyen eleget.

A belső szabályzatok, a szervezet strukturális felépítését követve, szintenként eltérő tartalommal, de konzisztens, egységes szemlélettel fogalmazzák meg a követelményeket, előírva, hogy **mit** kell a munkatársaknak tenniük. Ebből következik, hogy **a munkatársaknak a megfelelő munkavégzés céljából meg kell ismerniük:**

- az általános, mindenkire egyaránt vonatkozó követelményeket tartalmazó szabályzatokat;
- a speciális, csak egy-egy szervezeti egységre, folyamatra és az abban résztvevőkre vonatkozó előírásokat.

Alapvető követelmény, hogy a költségvetési szerv dolgozói, beosztásuktól függetlenül, a munkakörükre közvetve ható jogszabályi előírásokkal, és az azokra épülő belső szabályzatok tartalmával tisztában legyenek, ismerjék a célkitűzéseket, valamint az SzMSz előírásait és a szervezeti felépítést, annak érdekében, hogy a munkatársak lássák és megértsék az adott szervezeti egységen belüli szerepüket, a működési szintjük felfelé és lefelé irányuló vertikális, valamint a szervezeti egységekkel való együttműködés horizontális kapcsolatait.

A vezetésnek gondoskodnia kell arról, hogy a munkakörhöz kapcsolódó szabályzatokat a dolgozók már a **belépés időpontjában** megismerjék. Az esetleges **változások átvezetését** követően szintén biztosítani kell, hogy a munkatársak megismerjék és megértsék a változások lényegét, azokkal azonosulni tudjanak, és az abban foglaltakat betartsák.

A szakmai tevékenységekre vonatkozó szabályzatokon kívül, a munkaszerződés/kinevezés aláírása előtt a dolgozó **rendelkezésére kell bocsátani az élet- és vagyonvédelemmel, az egyéni és kollektív köztisztviselői, illetve közalkalmazotti jogokkal összefüggő szabályzatokat.** Átvételükről írásos nyilatkozatot kell kérni, és tartalmuk megértéséről, a megfelelő gyakorlati használatáról meg kell győződni (pl. belső tesztek, kérdőívek segítségével).

A költségvetési szervek részére jogszabályban meghatározott belső szabályzatok és egyéb dokumentumok:

Jogszabályhely	Dokumentum megnevezése
Áht. 8/A. § (1)	alapító okirat
Áht. 10. § (5), Ávr. 13. § (1)	szervezeti és működési szabályzat
Áht. 10. § (5), Ávr. 13. § (5)	ügyrendek
Kttv. 75. § (1) bekezdés d), Kjt. 39. § (2), Mt. 46. § (1) d)	munkaköri leírások
Ávr. 13. § (2) a)	a tervezéssel, gazdálkodással, az ellenőrzési, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok teljesítésével kapcsolatos belső előírásokat, feltételeket magába foglaló szabályzat



<b>Ávr. 13. § (2) b)</b>	a beszerzések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrend
<b>2015. évi CXLI. tv. 27. § (1)</b>	közbeszerzési szabályzat
<b>Ávr. 13. § (2) c)</b>	a belföldi és külföldi kiküldetések elrendelésére és lebonyolítására, elszámolására vonatkozó szabályzat
<b>Ávr. 13. § (2) d)</b>	az anyag- és eszközgazdálkodási szabályzat (számviteli politikában nem szabályozott kérdések)
<b>Ávr. 13. § (2) e)</b>	a reprezentációs kiadások felosztásának, azok teljesítésének és elszámolásának szabályzata
<b>Ávr. 13. § (2) f)</b>	a gépjárművek igénybevételének és használatának rendje
<b>Ávr. 13. § (2) g)</b>	a vezetékes és mobiltelefonok használatának rendje
<b>Ávr. 13. § (2) h), Infotv. 29-30. §, 35. §</b>	a közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek intézésének, továbbá a kötelezően közzéteendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendje
<b>Mötv. 107. §</b>	vagyonszerzés (önkormányzatok)
<b>Ltv. 10. § (1)</b>	iratkezelési szabályzat
<b>2013. évi L. tv. 2.§ k), 11.§ (1) f)</b>	informatikai rendszer biztonsági szabályzat
<b>Bkr. 6. § (3)</b>	folyamattérkép, folyamatleírások, ellenőrzési nyomvonalak
<b>Bkr. 6. § (4)</b>	szervezeti integritást sértő események kezelési rendje, integrált kockázatkezelés eljárásrendje Mintaszabályzat elérhető az alábbi útmutató 1. számú függelékében: <a href="http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/c/12/a1000/III%20r%C3%A9sz.pdf">http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/c/12/a1000/III%20r%C3%A9sz.pdf</a>
<b>Bkr. 17. § (1)</b>	belső ellenőrzési kézikönyv
<b>Áhsz. 51. § (2)</b>	számlarend
<b>Áhsz. 50. § (1), Számv. tv.14. § (3)</b>	számviteli politika
<b>Számv. tv.14. § (5) a)</b>	eszközök és a források leltárkészítési és leltározási szabályzata (számviteli politika keretében)
<b>Számv. tv.14. § (5) b)</b>	eszközök és források értékelési szabályzata
<b>Áhsz. 50. § (3) – (4), Számv. tv. 14. § (5) c)</b>	önköltségszámítás rendje

<b>Áhsz. 50. § (1), Számv. tv. 14. § (5) d)</b>	pénzkezelési szabályzat
<b>Infotv. 24. § (3)</b>	adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat
<b>Áttv. 22. § (1), (3)</b>	állami tisztviselő részére (kormányrendeletben szabályozottakon túl) nyújtott visszatérítendő, illetve vissza nem térítendő szociális jóléti, kulturális, egészségügyi juttatás (családalapítási célú kedvezményes kölcsön, lakhatási, lakásépítési és -vásárlási támogatás, iskoláztatási támogatás, illetményelőleg, tanulmányi ösztöndíj, képzési, továbbképzési, nyelvtanulási támogatás, üdülési hozzájárulás) mértékét, feltételeit, az elbírálás és elszámolás rendjét, valamint a visszatérítés szabályait tartalmazó szabályzat
<b>Kttv. 75. § (5)</b>	közszolgálati szabályzat (ennek részét képezheti a cafetéria szabályzat is)
<b>Kttv. 177. § (4)</b>	közszolgálati adatvédelmi szabályzat
<b>Kjt. 2. §</b>	kollektív szerződés, közalkalmazotti szabályzat
<b>10/2013. Korm. rendelet 9. § (3)</b>	teljesítményértékelési szabályzat
<b>Mvt. 2. § (3)</b>	munkavédelmi szabályzat
<b>1996. évi XXXI. tv. 19. §</b>	tűzvédelmi szabályzat
<b>234/2011. Korm. rendelet 7. §</b>	katasztrófavédelmi terv
<b>234/2011. Korm. rendelet 29. §</b>	munkahelyi veszélyelhárítási terv
<b>2003. évi CXXV. tv. 63. § (4)</b>	esélyegyenlőségi terv

A szervezeti integritást sértő események kezeléséről részletesen az [1.4. pontban](#) olvashatnak.

Ezen túlmenően a költségvetési szervek méretüktől, feladatstruktúrájuktól és természetesen a vezetés felkészültségétől, magatartásától függően számos további, a költségvetési szerv által ellátott **speciális szakmai tevékenységekre, feladatkörökre vonatkozó belső szabályzatokat is készíthetnek.**

A belső szabályzatok a jogszabályi előírásokkal nem lehetnek ellentétesek. A szabályzatokkal szembeni általános követelmény, hogy abban a szakmai specialitásokon kívül minden esetben szerepelnie kell:

- a céljának, tárgyának;
- jogszabályi alapjának és a szabályzat kiadása indokoltságának;
- személyi, tárgyi, területi, időbeli, szervezeti hatályának;

- belső szabályozó rendelkezéseknek, amelyek egyértelműen leírják, hogy az adott tevékenységet, folyamatot hogyan kell végrehajtani, a felelősök és határidők megjelölésével;
- a jóváhagyó/kiadmányozó beosztásának, aláírásának;
- a jóváhagyás dátumának.

A belső szabályzatok kiadását a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23-24. §-ai szabályozzák, mely alapján **normatív határozatban szabályozhatja:**

- az Országgyűlés, a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, az Alkotmánybíróság, a Költségvetési Tanács a szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját;
- a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését;
- a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját.

**Normatív utasításban szabályozhatja:**

- a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az előző pontban meghatározott államigazgatási szerv kivételével a központi államigazgatási szerv vezetője, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, valamint a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke (a továbbiakban együtt: polgármester) és a jegyző a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét.

**Törvényben meghatározott tárgykörben normatív utasítást adhat ki:**

- az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az önálló szabályozó szerv, valamint a minisztérium hivatali szervezetének vezetője, amely a szerv állományába tartozó személyekre kötelező.

**A közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes. A közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabály rendelkezése nem ismételhető meg.**

A jogszabályok megkövetelik, hogy **a költségvetési szervek belső szabályzataikat időközönként tekintsék át, 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 is.

**A megfelelő szabályozottság biztosítása érdekében:**

- folyamatosan figyelemmel kell kísérni a külső tényezők változását, alakulását;
- ki kell jelölni azokat a területeket, amelyek szabályozásáról a központi előírások következtében helyileg kell gondoskodni;
- meg kell határozni azokat a területeket, feladatokat, funkciókat, amelyekre direkt módon nem érvényesíthetők a központi jogszabályokban foglalt előírások, de amelyek szabályozása nélkül a célok elérése veszélybe kerülhet;

- külső tényező indikálta változtatás esetén konzultálni szükséges a folyamatgazdával, illetve az érintettekkel;
- a szervezeti szintű szabályozottság megfelelő minősége érdekében az érvényben lévő belső szabályokat rendszeres időközönként felül kell vizsgálni, amelynél figyelembe kell venni a külső tényezők változása mellett a belső kontrollrendszer működésének tapasztalatait, a belső ellenőrzés megállapításait, valamint a külső ellenőrzések észrevételeit, javaslatait.

### 1.1.7. Hatékony szervezet irányítás kialakítása

Vonatkozó standardok: 3.1.1., 3.1.2.

A költségvetési szerv vezetője köteles **olyan szervezetiirányítási rendszert, belső szabályozást, folyamatokat kialakítani és működtetni** a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források **átlátható, szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes** felhasználását.



**Az Áht. 9. §-a** szerint, ha törvény eltérően nem rendelkezik, **a költségvetési szerv irányítása a következő hatáskörök gyakorlását jelenti:**

- a költségvetési szerv alapítása, átalakítása és megszüntetése, ideértve az alapító okirat és annak módosítása, valamint a megszüntető okirat kiadására vonatkozó hatáskör gyakorlását,
- a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,
- a költségvetési szerv vezetésére kinevezés vagy megbízás adása, a költségvetési szerv vezetőjének felmentése vagy a vezetői megbízás visszavonása, és – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – a költségvetési szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,
- a költségvetési szerv gazdasági vezetőjének kinevezése vagy megbízása, felmentése vagy megbízásának visszavonása,
- a költségvetési szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági ellenőrzése,
- a költségvetési szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,
- jogszabályban meghatározott esetekben a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,
- egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés, és
- a költségvetési szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a c)–i) pont szerinti irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.



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

A **Bkr. 4. §-a** alapján a belső kontrollrendszer tartalmazza mindazon elveket, eljárásokat és belső szabályzatokat, melyek biztosítják, hogy

- a költségvetési szerv valamennyi tevékenysége és célja összhangban legyen a szabályszerűséggel, szabályozottsággal, valamint a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség követelményeivel,
- az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodásban ne kerüljön sor pazarlásra, visszaélésre, rendeltetésellenes felhasználásra,

c) megfelelő, pontos és naprakész információk álljanak rendelkezésre a költségvetési szerv működésével kapcsolatban, és  
 d) a belső kontrollrendszer harmonizációjára és összehangolására vonatkozó jogszabályok végrehajtásra kerüljenek a módszertani útmutatók figyelembevételével.

A gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség követelményeit a Bkr. értelmező rendelkezései a következőképpen határozzák meg:

**Gazdaságosság:** annak követelménye, hogy az erőforrások felhasználásához kapcsolódó kiadás vagy ráfordítás az elérhető legkisebb legyen, a jogszabályban meghatározott vagy általánosan elvárható minőség mellett [Bkr. 2. § i) pont]. A kiinduló pont a szolgáltatás elvárt, igényelt minősége, és ezen minőség eléréséhez minimálisan szükséges költség kapcsolata, azaz minél kisebb ráfordítással érik el az előírt minőségű és mennyiségű szolgáltatást.

**Hatékonyság:** annak követelménye, hogy az előállított termékek, nyújtott szolgáltatások, az ellátott feladat más eredményének értéke, vagy az azokból származó bevétel a lehető legnagyobb mértékben haladja meg a felhasznált erőforrásokhoz kapcsolódó kiadásokat vagy ráfordításokat [Bkr. 2. § j) pont]. A kiinduló pont a nyújtott szolgáltatás és az annak megvalósításához felhasznált források kapcsolata, azaz a rendelkezésre álló forrásokból a lehető legnagyobb teljesítményt érik el.

**Eredményesség:** annak követelménye, hogy a kitűzött célok – az elfogadott módosításokat, változó körülményeket figyelembe véve – megvalósuljanak, a tevékenység tervezett és tényleges hatása közötti különbség a lehető legkisebb mértékű legyen, vagy a tényleges hatás legyen kedvezőbb a tervezettnél [Bkr. 2. § g) pont]. A rendelkezésre álló források felhasználásával a célul kitűzött hatás mennyiségét és minőségét milyen mértékben (hány százalékban) sikerül elérni vagy túlteljesíteni.

#### Példa

1. Egy költségvetési szervnél a kitűzött cél az átlagos ügyintézési időtartam jogszabályban meghatározott 21 munkanapról 8 munkanapra való csökkentése, változatlan minőség mellett.
  - A gazdaságosságot lehet mérni azáltal, hogy az ügyintézés változatlan színvonalát megtartva, a papír alapú ügyintézésről az elektronikus ügyintézésre való áttéréssel, a papír felhasználás csökkentése, illetve az informatikai eszközök rendszerbe állítása egyenlegében átlagosan egy ügyre vetítve milyen költségmegtakarítással járt. (Ilyen esetben azonban fontos az ügyfél elégedettség mérése is.)
  - A hatékonyság mérhető azzal, hogy a jogszabályban meghatározott 21 munkanapos ügyintézési határidővel szemben, mennyi a tényleges átfutási idő, és a gyorsabb ügyintézés milyen többlet ráfordítást igényelt. (Fajlagos mutatóként: egy ügy elintézésének költsége hogyan alakult.)
    - Az eredményesség mérésére alkalmas a terv- és tényadat összehasonlítása, a példánál maradva az ügyintézés a tervezett 8 munkanappal szemben ténylegesen hogyan alakult (index-számítással, százalékos arány kimutatásával).
2. Az önkormányzatnál a helyi adóbevételek 10%-os növelését tűzik ki célul.
  - Eredményessége természetesen a tényleges adóbevételek tervezettel való összevetés révén válik mérhetővé.
  - A hatékonyság azon keresztül ítéhető meg, hogy sikerült-e felmérni minden adóalanyt, azokhoz időben eljutottak-e a felszólítások, bővült-e emiatt az adózók köre.
  - A gazdaságosságot az jelzi, hogy a többlet adóbevételt milyen ráfordítással (adóalanyok felkutatása, a kiértékelések előállítási és postaköltsége) érték el.

Figyelemmel kell lenni arra, hogy a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség **csak optimális esetben erősíti egymást:**

- nem biztos, hogy ami eredményes, az egyben gazdaságos is (pl. a szolgáltatás költsége meghaladja, az ellenértékéként kapott bevételt);
- a hatékonyság sem jár mindig együtt a gazdaságossággal (pl. az átfutási idő csökkentése jelentős többlet ráfordítást igényelhet);
- előfordulhat az is, hogy a kitűzött eredményességi szintet elérik, de a hatékonyság nem javul (pl. az idegen nyelvet magasabb óraszámokban oktatják, de az alkalmazott oktató felkészületlensége és/vagy a tanulók nem kellő aktivitása miatt az idegen nyelv elsajátításának színvonala nem javul);
- **ezért folyamatos értékelésekkel, és célirányos intézkedésekkel kell a három tényező közötti összhangot megteremteni és fenntartani.**

A hatékony szervezeti irányítás kialakítása érdekében a Bkr. előírja, hogy a költségvetési szerv vezetőjének megszereznie kell a költségvetési szerv folyamatait, kijelölni a folyamatok működésében részt vevő szervezeti egységeket, valamint a folyamatért általános felelősséget viselő vezető beosztású személyeket: a folyamatgazdákat. (A folyamatok azonosításának és módszertanának részletes ismertetése az [1.3. pontban](#) található.)

A költségvetési szerv vezetője köteles elkészíteni és rendszeresen aktualizálni a költségvetési szerv ellenőrzési nyomvonalát, amely a költségvetési szerv működési folyamatainak szöveges, táblázatokkal vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését.

### 1.1.8. A kockázati tűréshatár meghatározása

Vonatkozó standardok:	2.2.3, 2.2.4.
-----------------------	---------------

Ezen pont a nemzetközi standardokban az igazgatóság és az audit bizottság aktív szerepvállalását tartalmazza. Magyarországon a költségvetési szervek vonatkozásában ezek nem értelmezhető kategóriák, az igazgatóság és az audit bizottság által betöltött funkciók egy kézben, a költségvetési szerv vezetőjének kezében összpontosulnak. Az igazgatóság és az audit bizottság fő funkciója egy olyan rálátás, számonkérés biztosítása, amely elősegíti a szervezet megfelelő működését és felügyeleti funkciót tölt be a vezetőség felett. Ide tartozik a vezetés által meghatározott, és alkalmazott kockázati tűréshatár megfelelőségének folyamatos nyomon követése is.

A költségvetési szerv vezetőjének gondoskodnia kell arról, hogy minden egyes kockázati tényező esetében kerüljön meghatározásra az a tolerancia szint, tűréshatár, amely irányt mutat arra vonatkozóan, hogy az adott kockázattal kell-e foglalkozni, vagy annak viszonylag alacsony hatása, illetve kiküszöbölésének – az elérhető eredményhez képest – magas költsége miatt tudomásul veszi létezését, és „együtt él” vele. A vezetés kockázati tűrőképessége kockázatvállalási hajlandóságának mértékétől függ, de költségvetési szervnél a kockázatvállalásnak esetenként jogszabályi korlátai is lehetnek.

Figyelemmel kell lenni arra is, hogy az egyes folyamatokat érintő kockázatok tűréshatárait a vezetés úgy állapítsa meg, hogy azok együttes mértéke ne haladja meg a szervezet egészére meghatározott tűréshatárt. Ezért is fontos, hogy menetközben folyamatosan figyeljék az egyes kockázati tényezők, különösen a nagyobb hatású tényezők alakulását, hogy időbeni intézkedésekkel akadályozzák meg a szervezeti tűréshatár túllépését.

A **kockázati tűréshatár (toleranciaszint)** a kockázati kitétségeknek azt a szintjét jelenti, ami felett a szervezet legfelső vezetése mindenképpen válaszintézkedést kíván tenni a felmerülő kockázatokra. A kockázati tűréshatárhoz szorosan kapcsolódik a „tolerancia szint”, ami azt a százalékos (esetleg abszolút számban kifejezett) mértéket jelenti, amilyen mértékű plusz-mínusz irányú eltérést a vezetés még megengedhetőnek tartja az eredetileg kitűzött céltól. A költségvetési szerv vezetője részben a múltbeli tapasztalatokra alapozva, részben a kockázatok feltárása, azonosítása, felmérése és összegyűjtése során szerzett információkat felhasználva állapíthatja meg az egyes kockázati tényezők szervezeti és folyamatszintű tűréshatárait, valamint a tűréshatárokat meghaladó súlyú kockázatok kezelésének módját.

A kockázattűrő képesség meghatározása meglehetősen szubjektív, azonban a megfelelő kockázati stratégia kialakításának elengedhetetlen feltétele. A kockázati tűréshatár meghatározását az alábbi tényezők befolyásolják adott szervezeten belül:

- szervezeti kultúra;
- jogszabályok;
- erőforrások rendelkezésre állása;
- technikai lehetőségek.

A megfelelő toleranciaszint kialakítása különböző nézőpontokból vizsgálható, annak függvényében, hogy a felmerült kockázat negatív, illetve pozitív hatású (ebben az esetben: lehetőségről beszélünk). Negatív hatás, fenyegetettség esetén a tűréshatár, a kockázatnak való kitétség azon maximális mértékét jelenti, amely még elfogadható, tolerálható, a kockázati szint csökkentésére irányuló kezelés nélkül. Pozitív hatás, lehetőség felmerülése esetén a tűréshatár azt a szintet jelképezi, amely a szervezet eredményessége érdekében magasabb kockázatot vállalhat, oldja fel azon korlátozásokat, intézkedéseket, kontrollokat, amelyek az ellen hatnak, hogy hatékonyabban és/vagy eredményesebben végezze a feladatait.

A vezetők kockázatokkal kapcsolatos felelősségének terjedelme az egyes szinteken eltérő, ezért az egyes vezetési szintek számára különböző tolerancia szintek meghatározása indokolt:

- **Szervezeti szintű kockázati tűréshatár** – Az egész szervezetre vonatkozó összes kockázat mértékét figyelembe véve kerül kialakításra. A vezetés megítéli a kockázatoknak való kitétség elfogadható mértékét, és egy általános tolerancia szintet határoz meg a szervezet számára (költségvetési szervek esetén ez a minisztérium, önkormányzat stb. egészének működése során felmerülő kockázatokra vonatkozó kockázati tűréshatárt jelenti).
- **Delegált kockázati tűréshatár** – A szervezet egészére megállapított kockázati tűréshatárt alapul véve kerül meghatározásra úgy, hogy az egyes folyamatok vonatkozásában vagy szervezeti szinteken a kockázatok mértéke még elfogadható legyen/maradjon. Mivel egy adott kockázat a magasabb szervezeti szinten pontosan akkora fenyegetettséget jelent, mint az alacsonyabb szinteken (költségvetési szervek



esetén ez a minisztérium, önkormányzat stb. egyes főosztályainak, részlegeinek feladat végrehajtása során felmerülő kockázatokra vonatkozó kockázati tűréshatárt jelenti), ezért a delegált tűréshatár csak kisebb lehet a szervezet egészére megállapított kockázati tűréshatárnál. (Ugyanis a szervezet egészének is vannak olyan kockázatai, amelyek csak a legfelső szinten kezelhetők, és ezért nem delegálhatók.)

- **Projekt kockázati tűréshatár** – Szervezeti szinten az adott időszak alatt futó projektek kockázta is jelentkezik. Ezért a projektekre vonatkozó tűréshatárt is a szervezet egészére megállapított kockázati tűréshatár figyelembe vételével kell meghatározni. A projekt időtartama alatt változhat az elfogadhatónak ítélt kockázat mértéke (kötségvetési szervek esetén ez például egy valamelyik operatív program keretén belül elnyert pályázati projekt végrehajtása során felmerülő kockázatokhoz rendelt kockázati tűréshatárt jelentheti).

A fentiek alapján látható, hogy a szervezeti szintű és a delegált kockázati tűréshatárokat a szervezet egésze tekintetében – minden vezetési szinten, minden folyamatban és részfolyamatban – össze kell hangolni egymással. Ez azt is jelenti, hogy az egyes folyamatok esetében eltérő lehet a tűréshatár függően attól, hogy milyen mértékben befolyásolja az adott folyamat a szervezeti célok teljesülését.

A delegált kockázati tűréshatár alkalmazása azt jelenti, hogy ha egy alacsonyabb szervezeti szinten (vagy egy projektnél) jelentkező kockázat eléri az adott szint/projekt számára meghatározott határértéket, akkor annak kezelését át kell adni egy magasabb szervezeti egység számára. Ez lehetővé teszi a magasabb kapacitású szinten a szükséges lépések megtételét, amibe beletartozhat az alacsonyabb szervezeti szint tűréshatárának kibővítése is. Ez azt jelenti, hogy ha egy vezető úgy érzi, hogy a saját kockázatait nem tudja kezelni a saját szintjén, azonnal jeleznie kell a következő, magasabb vezetési szintnek, ahol még lehet mód a beavatkozásra.

Fontos, hogy a tűréshatárok a szervezet minden szintjén ismertté váljanak, és az érintettek azonosuljanak velük, mert ez biztosítja az alapot a releváns kockázatok mennyiségi és minőségi méréséhez, valamint a szükséges válaszlépések meghozatalához.

## 1.2. A feladatmegosztás a szervezeten belül – ki, miért felelős a kontrollkörnyezet kialakításában

Kontroll-környezet	Költségvetési szerv vezetője	A szervezet vezetői	Munkatársak	Belső Kontroll Koordinátor (ha kijelölésre került)	Integritás tanácsadó	Belső ellenőrzés
<b>A vezetés filozófiája és stílusa</b>	Megfelelő vezetési stílus kialakítása; példamutatás; következetesség; eredmények elismerése; a nem teljesítés szankcionálása; szervezeti kultúra kialakítása.	Megfelelő vezetési stílus kialakítása; példamutatás; következetesség; eredmények elismerése; a nem teljesítés szankcionálása.	Azonosulás a szervezeti kultúrával;	Visszajelzések a vezetés számára; Javaslatok a szervezeti kultúra fejlesztésére vonatkozóan;	Visszajelzések a vezetés számára; Javaslatok a szervezeti kultúra fejlesztésére vonatkozóan a szervezeti és az egyéni integritás erősítése érdekében;	<b>Általános feladata: Bizonyosság nyújtása és tanácsadás a belső kontrollrendszer kialakításának és működtetésének megfelelőségéről; Javaslatok megfogalmazása a belső kontrollrendszer fejlesztésére vonatkozóan;</b>
<b>A célok kitűzése, beszámoltatás, teljesítmény-értékelés</b>	Stratégia szintű célok meghatározása; A célkitűzések ismertetése; Teljesítménymenedzsment rendszer kialakítása; Motiválás; Elszámoltathatóság megteremtése;	Operatív célok meghatározása; célok lebontása a munkatársak részére; Célok ismertetése; Teljesítmény-értékelés;	Célkitűzések megismerése, elfogadása és végrehajtása;	A meghatározott célok megismerése és figyelembe vétele a feladatai ellátása során;	A meghatározott célok megismerése és figyelembe vétele a feladatai ellátása során;	
<b>Integritás és etikai értékek</b>	Integritásirányítási rendszer kialakítása és működtetése; Etikai kódex kialakítása; Etikai elvárások ismertetése; Az etikai kódex betartása és betartatása; Az etikai kódex megsértésének jelzése; Személyes integritás fejlesztése;	Közreműködés az etikai kódex kialakításában; Az etikai kódex megismerése és betartása és betartatása; Az etikai kódex megsértésének jelzése; Személyes integritás fejlesztése;	Közreműködés az etikai kódex kialakításában; Az etikai kódex megismerése és betartása; Az etikai kódex megsértésének jelzése; Személyes integritás fejlesztése;	<i>Ahol az integritás tanácsadó mellett belső kontroll koordinátor is kijelölésre került: Együttműködés az integritás tanácsadóval;</i>	Vezetők és munkatársak támogatása az integritásirányítási rendszer kialakításában és működtetésében; Tanácsadás; Munkatársak tájékoztatása; Integritás képzés szervezése; Integritási intézkedési tervek és beszámolók előkészítése; Munkacsoport működtetése;	

Kontroll-környezet	Költségvetési szerv vezetője	A szervezet vezetői	Munkatársak	Belső kontroll koordinátor (ha kijelölésre került)	Integritás tanácsadó	Belső ellenőrzés
<b>Elkötelezettség a szakértelem mellett</b>	Hatékony humánpolitika kialakítása; Humánerőforrás szükséglet meghatározása és biztosítása; Munkakörök kialakítása; Az egyes munkakörök betöltéséhez szükséges szakértelem és kompetenciák meghatározása; Gondoskodás a munkatársak folyamatos képzéséről;	Egyéni képzési tervek elkészítése; Közreműködés a munkakörök kialakításában és a munkakörökhöz rendelt szakmai követelmények meghatározásában;	Önképzés; Egyéni képzési célok elérése;	Általános rálátás a humánpolitikai folyamatokra;	Új belépők tájékoztatása az integritásirányítási rendszerről;	
<b>A tevékenységhez illeszkedő szervezeti struktúra</b>	Átlátható szervezeti struktúra kialakítása; Folyamatszemplélet érvényesítése; Az információk áramlását elősegítő szervezeti struktúra kialakítása;	Közreműködés a szervezeti struktúra kialakításában, javaslatok tétele azok fejlesztésére;	Közreműködés a szervezeti struktúra kialakításában, javaslatok tétele azok fejlesztésére;	Közreműködés a szervezeti struktúra kialakításában, javaslatok tétele azok fejlesztésére;	A szervezeti struktúra átfogó ismerete;	
<b>Belső szabályzatok kialakítása, a felelősségi- és feladatkörök meghatározása</b>	A jogszabályban előírt belső szabályzatok kiadása, azok rendszeres felülvizsgálatának és frissítésének biztosítása; A belső szabályzatok ismertetésének biztosítása; A felelősségi- és feladatkörök meghatározása;	Ügyrendek, munkaköri leírások elkészítése a munkatársak részére; Jogszabályban előírt belső szabályzatok előkészítése; Belső szabályzatok ismertetése a munkatársakkal;	A szervezetben betöltött szerepének, felelősségi és feladatkörének megértése; Belső szabályzatok ismerete;	Koordináció; Javaslatok tétele a fejlesztésre; Kockázatkezelési szabályzat előkészítése;	Integritást sértő események kezelésére vonatkozó eljárásrend előkészítése;	

Kontroll-környezet	Költségvetési szerv vezetője	A szervezet vezetői	Munkatársak	Belső Kontroll Koordinátor (ha kijelölésre került)	Integritás tanácsadó	Belső ellenőrzés
<b>Hatékony szervezet irányítás kialakítása</b>	Folyamatok kialakítása és működtetése; Folyamatok azonosítása, folyamatleírások és ellenőrzési nyomvonalak elkészítése, rendszeres felülvizsgálata és frissítése; Munkacsoport felállítása a folyamatok feltérképezésére, a folyamatleírások és ellenőrzési nyomvonalak elkészítésére; Az egyes folyamatokban résztvevő szervezeti egységek és a folyamatgazdák kijelölése; Folyamatok rendszeres felülvizsgálata és fejlesztése;	<i>Folyamatgazdaként</i> az adott folyamat leírásának és ellenőrzési nyomvonalának elkészítése, karbantartása; <i>Minden vezető</i> részt vesz azon folyamatok alakításában, amelyben a szervezeti egysége részt vesz; Folyamatok rendszeres értékelése; Javaslattétel a folyamatok fejlesztésére;	Közreműködés a folyamatleírások és ellenőrzési nyomvonalak elkészítésében; Javaslattétel a folyamatok fejlesztésére;	Közreműködés a folyamatok feltérképezésének koordinációjában; Javaslattétel a folyamatok fejlesztésére; <i>Ha nincs integritás tanácsadó a szervezetenél:</i> <i>Folyamatok feltérképezésének koordinációja;</i> <i>Munkacsoport működtetése;</i>	Folyamatok feltérképezésének koordinációja; Munkacsoport kialakítása;	
<b>Kockázati tűréshatár meghatározása</b>	Kockázati tűréshatár meghatározása és folyamatos nyomon követése;	Delegált tűréshatárok kezelése; Vezető tájékoztatása olyan kockázatok felmerüléséről, amelyek kezelése meghaladja a kompetenciáját;	Vezető tájékoztatása olyan kockázatok felmerüléséről, amelyek kezelése meghaladja a kompetenciáját;	Kockázati tűréshatárok figyelemmel kísérése; Szükség esetén javaslattétel azok módosítására;	Kockázati tűréshatárok figyelemmel kísérése; Szükség esetén javaslattétel azok módosítására;	

## 1.3. A folyamatok azonosításának módszertana és gyakorlata

### 1.3.1. A folyamatok feltérképezése és leírása

Vonatkozó standardok:	1.4.1.
-----------------------	--------

A folyamatok rendszerezése és azonosítása szükséges és fontos követelmény, ami biztosítja a szervezet tudatos működését, valamint keretet ad a belső kontrollrendszer kiépítéséhez. A folyamatok azonosítása lehetővé teszi az átlátható működést, a folyamatgazdák kijelölése egyértelművé teszi a felelősségi viszonyokat. Az azonosított folyamatok mentén célszerű kialakítani az ellenőrzési nyomvonalakat, elvégezni a kockázatkezelést, amely által biztosított a szervezet teljes lefedettsége, rendszerezettsége és áttekinthetősége. Ennek érdekében a Bkr.-ben előírásra került a folyamatok rendszerezésének és a hozzájuk tartozó folyamatgazdák kijelölésének kötelezettsége. Ez a követelmény korábban csak a gyakorlati útmutatásokban jelent meg, de a gyakorlati tapasztalat azt mutatja, hogy a jogalkalmazók nem ismerték fel ennek a jelentőségét. A folyamatok felmérése és rendszerezése nélkül pedig nem lehet megfelelő belső kontrollrendszert kialakítani.

**Folyamat**nak nevezzük a szervezeti célok megvalósulása érdekében tudatosan megtervezett lépések, tevékenységek és cselekedetek sorozatát, amelyek oly módon lettek kialakítva és szabályozva, hogy kiszámítható és elvárások szerinti eredményt produkáljanak. Fontos megjegyezni, hogy a folyamatok célja nem a kontrollok beépítése, hanem a belső kontrollrendszer megfelelő kialakítása és működtetése által a szervezeti célkitűzések megvalósítása. A belső kontrollrendszer legoptimálisabb kialakítása is csak **ésszerű bizonyosságot** nyújt, nem jelenthet 100%-os garanciát a célok elérésére, a hiányosságok és csalások megelőzésére és felderítésére. A kontrollrendszer kialakításában mindig mérlegelni kell a **költség-haszon elvét**, tehát azt, hogy egy újabb kontrollelem beépítése mibe kerül a szervezet számára. Ennek meghatározásakor a nem könnyen számszerűsíthető szempontokat is figyelembe kell venni, mint például a feladatvégzésre fordított idő meghosszabbodása nyújt-e annival nagyobb bizonyosságot, hatékonyabban csökkenti-e a kockázatokat.

#### A folyamatok feltérképezésének és leírásának lépései:

- a szervezeti stratégia és célrendszer ismeretében össze kell állítani a szervezeti tevékenységek halmazából azok célja és funkciója alapján meghatározható folyamatok listáját;
- a szervezeti funkciókat alá kell bontani a főfolyamatokkal és részfolyamatokkal, összekapcsolva a szervezeti célokkal (folyamattérkép);
- kulcsfolyamatok azonosítása – azon folyamatok, amelyek eredményessége jelentősen befolyásolja a szervezeti célok elérését;
- a folyamatban résztvevő szervezeti egységek beazonosítása, a folyamatok alapos tanulmányozása alapján a folyamatgazdák kijelölése;
- részletes folyamatleírások és ellenőrzési nyomvonalak elkészítése.

A folyamatmenedzsment, a folyamatleírások és az ellenőrzési nyomvonalak hatékonyságának a következő feltételei vannak:

- **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 szintjén a munkatársak 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, ezért fontos a bevonásuk a folyamatok folyamatos fejlesztésébe;
- **a szabályozottság folyamatos karbantartása, a változások folyamatos dokumentálása:**
  - a szabályzatokat a megváltozott körülmények figyelembevételével korszerűsíteni kell, és az annak megfelelően végzett tevékenységet dokumentálva kell nyilvántartani;
- **a hibák, hiányosságok rögzítésének és a következetesség elvének betartása:**
  - az ellenőrzési nyomvonal által lefedett tevékenység végrehajtása során előforduló hibát, hiányosságot jelezni és dokumentáltan korrigálni kell;
- **a monitoring rendszernek alkalmasnak kell lennie:**
  - a belső kontrollrendszer 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 és külső ellenőrzési tapasztalatok hasznosításának értékelésére.

A folyamatok rendszerezése és azonosítása, a célkitűzésekkel való összehangolása jó alkalmat ad a szervezetnek a hatékonyság növelésére, valamint a teljesítményorientált működés kialakítására. A folyamatok azonosítása, a folyamatleírások elkészítése során szükséges a folyamatok egyszerűsítésének, standardizálási lehetőségeinek feltárása. A folyamatok kialakításánál hangsúlyt kell fektetni a kontrollpontokra, meg kell vizsgálni – figyelembe véve a kockázatokat – hogy a folyamat egyes lépéseinél milyen kontrollpontokra van szükség, kiszűrhetőek a felesleges, párhuzamos kontrollok, és ez által hatékonyabbá tehetik a folyamatokat. A folyamatok azonosítása lehetőséget teremt arra is, hogy az egyes tevékenységekhez kapcsolódó teljesítménykövetelmények kialakítására is gondot és időt fordítson a szervezet. A folyamatleírások elkészítése során célszerű meghatározni azokat a mutatószámokat, amelyek egy része a stratégiai célok teljesülését, más része pedig az adott folyamat végrehajtásának hatékonyságát méri.

A folyamatok feltérképezése, a folyamattérkép (folyamatlista), valamint a folyamatleírások és ellenőrzési nyomvonalak elkészítése alapos előkészítést és megfelelő részletességű kidolgozást igényel, ezért javasoljuk erre vonatkozóan egy **ütemterv elkészítését**. A Bkr. új rendelkezései, bár elvi szinten nem tartalmazzak új előírást, mivel az ellenőrzési nyomvonalak elkészítése korábban is előírás volt, de a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy gyakran ezek csak a gazdálkodás folyamataira vonatkoztak, illetve az ellenőrzési nyomvonalak szervezeti egységenként készültek el, nem pedig folyamatszempléletben. Emiatt előfordulhat, hogy a Bkr. 2016. október 1-jén hatályba lépett rendelkezéseinek való megfelelés több szervezet számára is gondot okoz majd, mert korábban nem teljes körűen és/vagy nem

folyamatszempléletben készítették el az ellenőrzési nyomvonalukat. Figyelembe véve a szervezet adottságait, erőforrásait ez esetben szükséges egy megvalósítható ütemezést készíteni, mivel a teljes folyamat lebonyolítása akár **egy évig is eltarthat** egy nagyobb, széles portfólióval rendelkező szervezetnél.

### 1.3.2. Folyamatgazdák szerepe

Vonatkozó standardok:	1.4.1.
-----------------------	--------

A **folyamatgazdák kijelölése** a vezetés irányító munkája tekintetében kulcsfontosságú lépés! Mivel napjainkban a fontosabb szervezeti folyamatokban több szervezeti egység is részt vesz, ezért a folyamatstruktúra jelentősen eltér a szervezeti struktúrától. Ennek következtében a folyamat szemléletű irányításhoz nélkülözhetetlen feladatokat a szervezeti hierarchia idegennek érzi. Az eddigi gyakorlati tapasztalatok alátámasztják, hogy számos költségvetési szervnél okoz problémát a szervezeti struktúrát átlépő feladatok végrehajtása. Az ilyen jellegű feladatok végrehajtására a szervezeti hierarchia követése nem a legalkalmasabb eszköz. A szervezeti hierarchiából adódó akadályok megszüntetésére a szervezeti folyamatokat jól ismerő munkatársak részvételével célszerű egy munkacsoportot létrehozni, és egy szervezeti koordinátort kijelölni, akik elkészítik a szervezet folyamattérképét, a folyamatok leírását és az ellenőrzési nyomvonalakat.

A folyamatgazdának azt kell kijelölni, aki az adott folyamat megvalósításában a legfontosabb szerepet tölti be, így lehet például a folyamat szakmai felelőse, a projektgazda vagy az előirányzat gazdája.

A folyamatgazdák kijelölése azonban nem jelenti azt, hogy ezt követően a folyamatgazdák lesznek az egyszemélyes felelősei az adott folyamat megfelelő működésének. Ez abban az esetben fordulhatna elő, ha csak egyetlen szervezeti egység venne részt egy adott folyamatban. Folyamatgazdát kell kijelölni a főfolyamatok és a részfolyamatok esetében, illetve ha folyamatok bontása kettőnél több szintű, akkor a további szintekre vonatkozóan is. Ebből tehát egyértelműen látszik, hogy a főfolyamat gazdája a részfolyamat tekintetében általános felelősséggel tartozik, és a részfolyamat folyamatgazdája a saját részéért felel, de együttműködik a főfolyamat gazdájával. Tekintettel arra, hogy a részfolyamatok más főfolyamatok részfolyamataival is kapcsolódhatnak, létrejönnek a folyamatok közötti horizontális kapcsolatok is, különösen jellemző ez a szakmai folyamatok és a támogató folyamatok közötti kapcsolatokra. Például egy szakmai konferencia megszervezése nem képzelhető el a támogató folyamatok nélkül, ugyanakkor a szakmai konferencia szervezője nem veszi át a szerződéskötési vagy a kifizetési folyamatért való felelősséget, de a folyamatának eredményes végrehajtásához hozzátartozik azon folyamatrészek ismerete is.

A folyamatgazdák kijelölése nem érinti a Szervezeti és Működési Szabályzatban és más belső szabályozókban meghatározott feladat- és hatásköröket. A folyamatgazda felelősségébe az tartozik, hogy a folyamatleírások és ellenőrzési nyomvonalak naprakészek és pontosak legyenek, illetve a folyamatot megfelelően ismerje ahhoz, hogy azonosítani tudja a bennük rejlő kockázatokat és szükség esetén a kockázatok kezelésére javaslatot tegyen. Ha egy adott folyamatban több szervezeti egység is részt vesz, akkor a folyamatgazda az ő bevonásukkal készíti el a folyamatleírást, az ellenőrzési nyomvonalat, illetve azonosítja a kockázatokat és



tesz javaslatot a kezelésükre. A folyamatgazdáknak mindenképpen támaszkodniuk kell a folyamatban részt vevő munkatársak tapasztalataira.

**A folyamatgazda tehát a folyamat kialakításáért, dokumentálásáért és fejlesztéséért felel (ezt jelenti a folyamatért való általános felelősség), de nem veszi át a folyamatban résztvevőktől a felelősséget a folyamatban betöltött szerepük vonatkozásában.**

Az Intr. alapján az integritás tanácsadó gondoskodik a belső kontrollrendszer vonatkozásában a kontrollkörnyezet kialakításának és az integrált kockázatkezelésnek a koordinációjáról. Tekintettel arra, hogy a folyamatok azonosítása és leírása előfeltétele a kockázatkezelési rendszer megfelelő működésének, célszerű, hogy a folyamatok feltérképezésének és leírásának a koordinálását is az integritás tanácsadó lássa el. Nagyobb szervezetek esetében indokolt lehet belső kontroll koordinátor vagy folyamatmenedzser kijelölése, esetleg folyamatmenedzsermentért felelős szervezeti egység létrehozása is, azonban ebben az esetben sem képzelhető el a folyamatok feltérképezése és leírása a folyamatokat mélységében ismerő, a folyamatokat működtető munkatársak közreműködése nélkül.

A folyamatgazdák kötelessége az általuk irányított folyamat egészének átfogó ismerete. Pontosán kell tudniuk, hogy a folyamat különböző szakaszain melyek a külső és/vagy belső hatások miatt bekövetkező változások, a folyamat újabb kockázatos területei. Jelezniük kell a változások miatt szükséges aktuális feladatokat, és lehetőség szerint azok megoldásának feltételeit és módját. Kötelességüknek a folyamatgazdák csak abban az esetben tudnak teljes egészében megfelelni, ha a jogszabályi környezet változásaiból a feladatkörükre vonatkozó előírásokhoz azok megjelenését, hatálybalépését követően azonnal hozzájutnak, és folyamatosan tanulmányozzák. Nem szabad azonban a jogszabálykövetést csak a folyamatgazdák belátására bízni, ezt a követelményt munkaköri leírásukban is rögzíteni kell.

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 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:

- első lépésként gondoskodni kell kiegészítésükről, pontosításukról, hogy az adott tevékenységre vonatkozóan az egységes értelmezést és végrehajtást biztosítsák;
- következő lépésként 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 tevékenységét;
- harmadik lépés a tevékenységek folyamatainak, eljárásrendjeinek körültekintő megfogalmazása, a folyamatleírások és a szabályzatok közötti összhang megteremtése, mivel azok együttesen teszik lehetővé az ellenőrzési nyomvonal helyes kialakítását.

### 1.3.3. Folyamattérkép

Vonatkozó standardok:	1.4.1
-----------------------	-------

A folyamattérkép egy áttekinthető ábrában tartalmazza a szervezet összes tevékenységét az azokhoz kapcsolódó szervezeti célokkal együtt. A szervezet funkcióit, tevékenységi köreit és főfolyamatait tetszés szerint csoportosíthatjuk annak megfelelően, hogy melyik illeszkedik jobban a szervezet sajátosságaihoz. A folyamattérkép elkészítése azért is fontos és elengedhetetlen, mert ez képezi alapját az integrált kockázatkezelési rendszernek.

**A folyamattérképek elkészítésében a belső ellenőrzés csak a saját folyamatai vonatkozásában vehet részt.**

A főfolyamat logikailag összetartozó részfolyamatok halmaza. Egy részfolyamatnak azt tekintjük, amely egy folyamatábrával leírható, jól elkülöníthető inputtal és outputtal rendelkezik. Az alábontás mélysége a szervezet tevékenységének összetettségétől függ. A folyamattérképet olyan mélységben kell elkészíteni, hogy az átláthatóság se sérüljön, ugyanakkor minden lényeges főfolyamatot és részfolyamatot tartalmazzon. Például kettébonthatjuk alaptevékenységekre és támogató tevékenységekre, amelyeket tovább bonthatunk főfolyamatokra, részfolyamatokra és az azokat alkotó tevékenységekre.

Alulról, a végrehajtási szintről kiindulva úgy kell írásba foglalni a költségvetési szerven belül végzett feladatokat, hogy az egy folyamatba foglalható tevékenységeket jellemzőik alapján megfelelően csoportosítsák, megteremtve a rendszerré szervezés feltételeit is. Az egyes folyamatokat egymástól tartalmilag jól elkülönítve, de kapcsolódási pontjaikat meghatározva, a kontrollrendszer követelményeinek megfelelően kell rögzíteni. A tevékenységek ésszerű csoportosítása a folyamatokban résztvevő, a végrehajtásért felelős valamennyi vezető és munkatárs szoros együttműködését, tapasztalataik, javaslataik hasznosítását igényli.

A tevékenységeket a költségvetési szerv működésének főfolyamatai figyelembevételével kell csoportosítani. Alapkövetelmény, hogy olyan tevékenységcsoportok kerüljenek kialakításra, 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 tevékenységcsoportok, a részfolyamatok, a folyamatok, ebből következően a folyamat-leírások kapcsolódhatnak egymáshoz

- vertikálisan, amikor az egyik tevékenységcsoportot egy szinttel feljebb „felügyelik”;
- és horizontálisan, amikor az egyik tevékenységcsoportot a vele érdekviszonyban álló másik tevékenységcsoportot ellátók ellenőrzik.

A folyamatok rendszerezésénél, a folyamat leírások és az ellenőrzési nyomvonalak kialakításánál alapkövetelmény olyan tevékenységcsoportok kialakítása (homogenizálása), amelyek több elemi tevékenységet összefoglalóan képesek leírni.

Rendkívüli fontossággal bír a szervezet alaptevékenységeinek és támogatótevékenységeinek összehangolása. Amennyiben a folyamatok rendszerezésénél, a folyamat dokumentációjának elkészítésénél erre a szempontra nagy hangsúlyt helyeznek, és logikusan építik ki a kapcsolatrendszert, a folyamatok alá- és fölé rendeltségének viszonyát, valamint az azonos szintű, egymásra utalt, egymást kiegészítő folyamatok kapcsolódási pontjain ellátandó feladatok körét és tartalmát, a koordinációs követelményeket, akkor az ellenőrzési nyomvonal képes lesz a szervezet folyamataiban meglévő valamennyi kockázat meghatározására, azonosítására. Figyelembe kell venni az intézményrendszer többszintű működését, az egyes szintek feladat- és funkcióbeli sajátosságait, a szintek hierarchiájában végbemenő dokumentumáramlást, valamint az egyes szintek egymásra hatása esetén a kapcsolódás módját.

Amennyiben a fent említett követelményeket nem veszik figyelembe (pl. nem fogalmazzák meg pontosan a folyamatok, a tevékenységek határait, tartalmát, a folyamatirányítási felelősséget, az indokltnál kevesebb ellenőrzési pontot építenek be a folyamatokba, nem rögzítik egyértelműen az ellenőrzés módszerét stb.), akkor az esetleges átfedések, félreértések, félremagyarázások miatt nem alakulhat ki a szervezet egészét átfogó hatékony rendszer, és nagy valószínűséggel működési zavarok keletkeznek.



Példa folyamattérképre:

Folyamattérkép		Kapcsolódó szervezeti célkitűzés	Folyamatgazda
Főfolyamat	Részfolyamat		

### 1.3.3.1. Bizonyossági térkép

A folyamattérkép további alábontásával áttekinthető térképet, ún. **bizonyossági térképet (assurance map)** készíthetünk az egyes folyamatokra vonatkozóan, a szervezeti célkitűzések – kockázati tényezők – alkalmazott kontrollok feltüntetésével. Ezen táblázat elkészítése nem lehetséges a szervezeti célok kijelölése, a kockázatkezelés megfelelő működése, részletes folyamatleírások és ellenőrzési nyomvonalak, valamint a belső ellenőrzés közreműködése nélkül, ugyanakkor alátámasztja a Bkr. 1. számú mellékletében szereplő vezetői nyilatkozatot.

Bizonyossági térkép / Főfolyamat neve:						
Részfolyamat megnevezése	Szervezeti célkitűzés	Kockázati tényezők	Első szintű kontrollok	Második szintű kontrollok	Belső ellenőrzés	Külső ellenőrzés
Részfolyamat 1	kapcsolódó célok felsorolása	releváns kockázati tényezők felsorolása	meglévők felsorolása típus szerint, illetve szükséges-e további intézkedés? I/N Ha igen, milyen:	meglévők felsorolása típus szerint, illetve gyakoriság szükséges-e további intézkedés? I/N Ha igen, milyen:	Legutóbbi vizsgálat mikor volt? Milyen megállapítást tett?	Legutóbbi vizsgálat mikor volt? Milyen megállapítást tett?
Részfolyamat x	kapcsolódó célok felsorolása	releváns kockázati tényezők felsorolása	meglévők felsorolása típus szerint, illetve szükséges-e további intézkedés? I/N Ha igen, milyen:	meglévők felsorolása típus szerint, illetve gyakoriság szükséges-e további intézkedés? I/N Ha igen, milyen:	Legutóbbi vizsgálat mikor volt? Milyen megállapítást tett?	Legutóbbi vizsgálat mikor volt? Milyen megállapítást tett?

### 1.3.4. Folyamatleírás elkészítése

Vonatkozó standardok:	1.4.1.
-----------------------	--------

A folyamatleírások minősége kulcsfontosságú az ellenőrzési nyomvonalak használhatósága szempontjából is. A folyamatleírások minőségét alapvetően meghatározza az elkészítésükhöz választott módszer és szemlélet. Folyamatokról lévén szó, ez csak a folyamatszemlélet lehet. Mivel a szervezet a fő célkitűzések érdekében főfolyamatokat működtet, amelyek eredményességéhez számos részfunkciónak és részfolyamatnak jól kell működnie, ezért a megközelítés iránya csak a "top-down" lehet.

A legfontosabb folyamatokból kiindulva, felülről lefelé haladva kell írásba foglalni a költségvetési szerven belül végzett folyamatokat. A szervezeti kulcsfolyamatok részfunkcióinak nagyobb léptékű leírásától kell a végrehajtási szintek felé haladni úgy, hogy az adott főfolyamatba foglalható részfunkciókat ellátó „tevékenységcsoportokat” logikai sorrendben leírják. A logikai sorrendet az egymásnak átadott-átvett input/output-ok; a funkcionális megelőzés-követés relációk és a párhuzamosság határozzák meg. Eközben a több tevékenységből álló, önálló funkcióval felruházható összes lényeges „részfolyamatot” azonosítják, és a folyamatleírás következő szintjén ezt is kifejtik. Ez a módszer biztosítja az egyes folyamatok egymástól tartalmilag jól elkülönített leírását, ugyanakkor lehetővé teszi a különböző folyamatok kapcsolódási pontjainak meghatározását is, amit ugyancsak rögzíteni kell majd az ellenőrzési nyomvonalon.

#### Példa

*A folyamatleírás elkészítéséhez nyújt segítséget a SIPOC módszer.*

*Az adott folyamat felméréséhez össze kell gyűjteni azokat az információkat, amelyek a folyamatleíráshoz szükségesek. Ehhez fontos, hogy az adott folyamatot jól ismerő munkatársak vegyenek részt a folyamatleírás elkészítésében. A felmérés csoportmunkában a leghatékonyabb, így biztosítva, hogy ne maradjon ki semmilyen lényeges információ. Fontos, hogy a folyamatban részt vevő szervezeti egységek képviselői vegyenek részt a munkában. A munkát megkönnyítendő „post-it”-ek alkalmazása célszerű egy táblán vagy flipchart papíron vagy egyszerű csomagolópapíron. A „post-it”-eket a munka során tetszőlegesen újra lehet rendezni, míg megállapodás nem születik azok megfelelő logikai és időbeli sorrendjükről. Dokumentumban (word vagy excel) elég akkor elkészíteni, amikor már mindenki egyetért az abban foglaltakkal.*

*A SIPOC módszer lényege, hogy az alábbiaknak megfelelően rendszerezik a folyamat jellemzőit:*

<b>Supplier</b>	<b>Input</b>	<b>Process</b>	<b>Output</b>	<b>Customer</b>
Közreműködő / folyamatban részt vevő / ügyfél	Az adott folyamat / részfolyamat elindításához és végrehajtásához szükséges dokumentum(ok) / információk / informatikai rendszer / egyéb feltételek	A folyamat lépései	Eredmény	Az eredmény felhasználója

**A folyamatleírásnak tartalmaznia kell:**

- a folyamat megnevezését;
- a folyamat célját, inputjait és elvárt outputjait;
- a folyamatnak és a részfolyamatoknak a szervezeti célkitűzésekkel való kapcsolatát;
- a folyamatgazda megnevezését (nagyobb szervezetek esetében folyamatgazdákat a részfolyamatokhoz is célszerű kijelölni, különösen abban az esetben, ha a főfolyamat nagyon összetett – ez esetben kvázi „folyamatgazda-helyettesek”-ként segítik a folyamatgazda munkáját);
- a folyamatban résztvevőket és a köztük lévő feladatmegosztást;
- a folyamatot szabályozó jogszabályokat és belső szabályzatokat;
- a folyamatot támogató informatikai rendszereket;
- a folyamathoz tartozó részfolyamatokat, a folyamatstruktúráját;
- a folyamat átfutási idejét;
- a folyamat erőforrás igényét;
- azon folyamatok megnevezését, amely az adott folyamathoz kapcsolódik vagy kapcsolódhat;
- **a részfolyamatok lépéseit és kapcsolódási pontjait folyamatábrával szemléltetett módon;**
- **ellenőrzési nyomvonal.**

Példa folyamatleírásra, amely egy dokumentumban tartalmazza a folyamatábrát és a táblázatos ellenőrzési nyomvonalat is:

<b>folyamat megnevezése:</b>	
<b>Folyamat célja:</b>	
<b>Folyamat inputjai:</b>	
<b>Folyamat elvárt outputjai:</b>	
<b>A folyamathoz tartozó részfolyamatok felsorolása, a folyamatstruktúra bemutatása:</b>	
<b>Folyamatgazda:</b>	
<b>Folyamatban közreműködnek:</b>	
<b>Szervezeti egység / Külső partner megnevezése:</b>	<b>A közreműködő szerepköre, felelősségi köre:</b>
<b>A folyamatra vonatkozó jogszabályok:</b>	

<b>A folyamatra vonatkozó belső szabályozó eszközök:</b>
<b>A folyamatot támogató informatikai rendszerek:</b>
<b>A folyamat átfutási ideje:</b>
<b>A folyamat erőforrás igénye:</b> (pl. ügy/emberóra)
<b>Más folyamatokhoz való kapcsolódás:</b>
<b>A főfolyamat és részfolyamatok lépéseinek és kapcsolódási pontjainak bemutatása (folyamatábra):</b>
<b>Ellenőrzési nyomvonal:</b> (táblázat beszúrása, ha a folyamatára nem „ellenőrzési nyomvonal” részletezettségű)

A folyamatábrák olyan részletességgel is elkészíthetők, hogy azok ellenőrzési nyomvonalként is funkcionálhatnak, azonban a tapasztalatok azt mutatják, hogy ha túl sok információt sűrítünk egy folyamatábrába, annak követhetősége látja kárát, ezért a bonyolultabb folyamatok esetében célszerűnek tartjuk az ellenőrzési nyomvonalakat külön táblázatban is elkészíteni. A folyamatleírások a megadott általános információkkal, a folyamatábrával és az ellenőrzési nyomvonallal együtt képezik egy folyamat dokumentációját. Ha azt a megoldást választjuk, hogy a folyamatábrákat ellenőrzési nyomvonalként használjuk, azokat olyan részletességgel kell elkészíteni, hogy megfeleljenek az ellenőrzési nyomvonal tartalmi kritériumainak (ld. [1.3.6 pont](#)). Kisebb szervezetek és egyszerűbb folyamatok esetében elegendő vagy a folyamatábrás vagy a táblázatos kidolgozása az ellenőrzési nyomvonalknak.

### 1.3.5. A folyamatábra készítés technikája

A folyamatábra egy olyan szimbólum sorozat (térkép), amely leírja hogyan, milyen logikai sorrendben és lépésekben kell egy adott tevékenységet, feladatot elvégezni. A folyamatábra segíti a folyamatok megértését és elemzését. A folyamatábra fontos eszköze a szabályozásnak, a racionalizálásnak és az automatizálásnak, melynek elkészítése segítséget ad a folyamatok megértéséhez és továbbfejlesztéséhez.

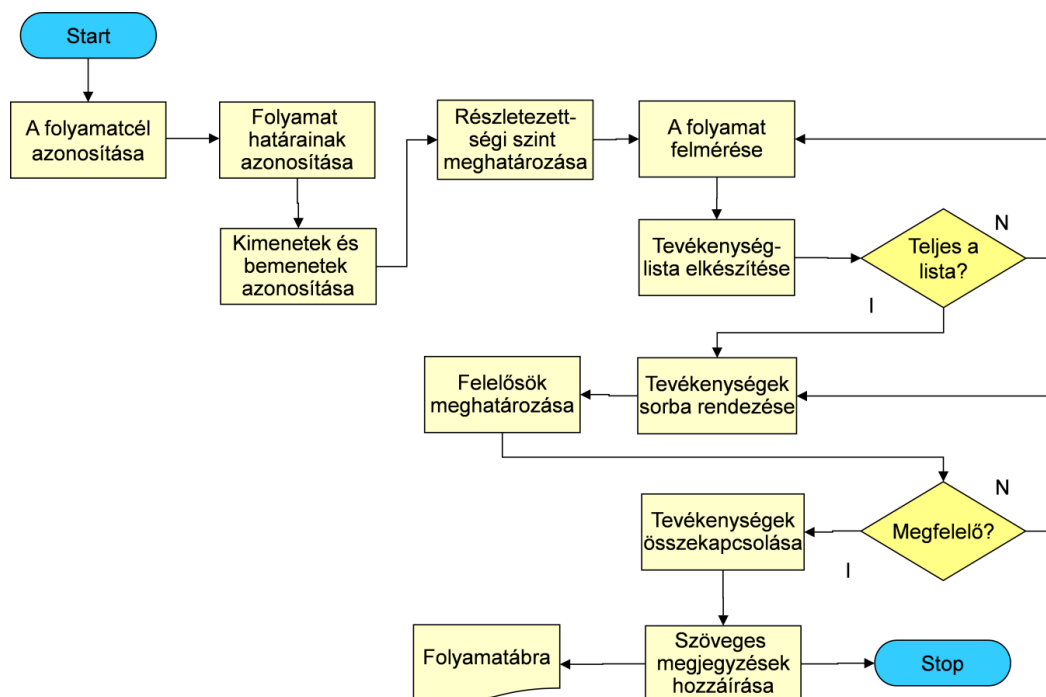
A folyamatábra a folyamatot felépítő tevékenységeket, a folyamat kapcsolatait (bemeneteit és kimeneteit) és az egyes tevékenységek végrehajtásáért felelős szereplőket (egyének, szervezeti egységek) tartalmazza. Szintén tartalmazhatja, hogy az egyes tevékenységekhez milyen adathordozó (dokumentum, információforrás, tároló eszköz) kapcsolódik. A folyamatábráknak több típusa, megjelenítési módja is elterjedt a gyakorlatban, és a költségvetési szerv saját döntési körébe tartozik, hogy melyiket alkalmazza.

#### **A folyamatábra készítés lépései:**




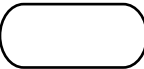



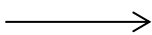
- határozzuk meg a folyamat bemeneteit és kimeneteit (inputjait és outputjait);
- határozzuk meg, hogy milyen lépések szükségesek, illetve milyen lépésekben történik a folyamat kimeneteinek az előállítása;
- az egyes lépéseket kapcsoljuk össze egymással (kössük össze nyilakkal);
- az egyes lépésekhez (tevékenységekhez) határozzuk meg, hogy ki a felelőse).



Példa: Folyamatábra készítés folyamatábrája<sup>18</sup>



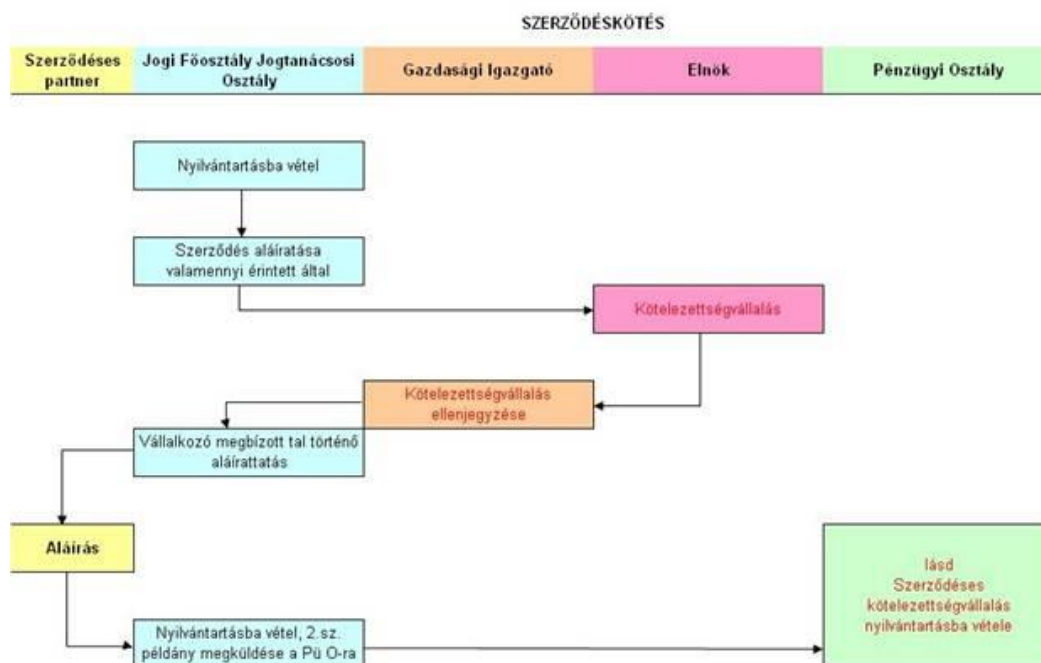
A folyamatábra készítés során leggyakrabban alkalmazott szimbólumok a következők:

	Művelet, tevékenység, eljárás		Kapcsolat, folytatás
	Döntés		Folyamat kezdete-vége
	Alkalmazott informatikai rendszer		Adatáramlás, -mozgás
	Dokumentum		Adatfolyam, -áram

A folyamatábra áttekinthetőségét segíti, ha a folyamat résztvevőit oszlopokban elkülönítve ábrázoljuk, úgy hogy a folyamat lépéseinek szimbólumai kövessék a szereplők változásait, az adott lépés szimbólumát az azért felelősnek az oszlopában függőlegesen feltüntetve.

<sup>18</sup> Forrás: <http://www.leanforum.hu/index.php/szocikkek/160-folyamatabra-2>

Költségvetési szerv vezetője	Szervezeti egység 1	Szervezeti egység 2	Szervezeti egység 3	Szervezeti egység 4



A folyamatábrát elkészíthetjük úgy is, hogy a baloldalon az adott folyamatszakszért felelős szervezeti egységet tüntetjük fel és mellette vízszintesen ábrázoljuk a folyamatot addig a pontig, amíg egy új szervezeti egység nem lép be a folyamatba, majd az új sorban folytatjuk a folyamatábrát.

Adott folyamatszakszakszért felelős szervezeti egység	Folyamatszakasz ábrázolása
Szervezeti egység 1	
Költségvetési szerv vezetője	
Szervezeti egység 2	
Szervezeti egység 3	
Költségvetési szerv vezetője	
Szervezeti egység 1	

### 1.3.6. Ellenőrzési nyomvonalak elkészítése

Vonatkozó standardok:	1.4.1., 1.4.2., 1.4.3.
-----------------------	------------------------

Az ellenőrzési nyomvonal elkészítésének összetett folyamatában az egymással kapcsolatban álló szervezeti egységek közösen végzett munkája során az alapul vett folyamatok természetes koordinációja, és az együttműködés színvonala is folyamatosan javítható. Továbbá a jól kialakított ellenőrzési nyomvonalak segítik a szervezet új munkatársait is a betanulásban.

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 hatékonyság és eredményesség követelményeinek érvényesüléséről;
- az ellenőrzési pontok helyéről, típusáról;
- az elvégzett ellenőrzések dokumentálásának követelményeiről, formájáról.

Az ellenőrzési nyomvonalak kidolgozásában résztvevőknek ismerniük és érteniük kell:

- a folyamatok célját;
- saját feladataikat és azok kapcsolódási pontjait mások tevékenységéhez;
- saját és mások munkájával kapcsolatos ellenőrzési kötelezettségüket és annak értelmét, hasznosságát;
- felelősségük jellegét, tartalmát, mértékét, és határait;
- a velük együttműködési kapcsolatban álló munkatársak feladatait, ellenőrzési kötelezettségét és felelősségét.

Amennyiben az ellenőrzési nyomvonal kialakításánál az említett követelményeket nem veszik figyelembe (pl. nem fogalmazzák meg pontosan a folyamatok, tevékenységek határait, tartalmát, a folyamat irányítási felelősségét stb.), akkor az esetleges átfedések, félreértések, félremagyarázások miatt nem alakulhat ki a szervezet egészét átfogó, az egymást támogató részfunkciókat megvalósító folyamatok rendszere, és az ellenőrzési nyomvonalak ellentmondást fognak tartalmazni.

Az ellenőrzési nyomvonal akkor megfelelő, ha a [kontrolltevékenységek](#) leírásával is kiegészítésre kerül. A megfelelően elkészített ellenőrzési nyomvonal nem csak az események egymást követő logikai sorrendjét tartalmazza, hanem abban megjelöli a feladatok elvégzéséért, ellenőrzéséért felelős személyeket és hatáskörüket; továbbá azokat az ellenőrzési pontokat, amelyeken a vezetői ellenőrzést el kell végezni, meghatározva azt is, 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 a szükségesnek tartott intézkedéseket.

**Az ellenőrzési nyomvonal elkészítésének hozzáadott értéke a szervezetnél:**

- az ellenőrzési nyomvonal egy standardot jelent, eljárások együttesét, amelyek alapján meghatározhatók valamennyi folyamatban a felelősök és az ellenőrzési pontok;
- az ellenőrzési nyomvonal segítségével könnyen és gyorsan azonosítható a hibás működés, és a hozzá tartozó felelős;
- megmutatja, hogy a teljes folyamat minősége az egyes résztevékenységekért felelős közreműködőkön is múlik;
- a különböző szervezeti egységek kapcsolatában nagyobb rugalmasság, jobb együttműködés, koordináció várható az ellenőrzési nyomvonal kialakításától;
- az ellenőrzési nyomvonal eljárások, ellenőrzések együttesét jelenti, ami a költségvetési szerv teljes működését lefedi, a teljes feladatellátásra kiterjed, vagyis a működtetés jobbításának fontos eszköze;
- a megbízható ellenőrzési nyomvonal segítségével feltérképezhető a szervezet összes folyamatában rejlő működési kockázat;
- a hibásan kialakított ellenőrzési nyomvonal gátolhatja a szervezet folyamatainak pontos ismeretét, így a működtetésüket;
- az ellenőrzési pontok elégtelensége vagy az átfedések kialakulása működési zavarokhoz vezethet.

Egy példa az ellenőrzési nyomvonal kialakítására:

Főfolyamat	Részfolyamat	Munkafolyamat lépései	Input (adat, dokumentum)	Az adott lépést végző (munkakör, szervezeti egység)	Tevékenység jellege: V – végrehajtó E – ellenőrző J – jóváhagyó	Ha ez egy kontroll- tevékenység: kontroll- célkitűzés	Ha ez egy kontroll- tevékenység: kontroll típusa M – megelőző F – feltáró H - helyrehozó	Output (adat, doku- mentum)	Kapcsolódó nyilvántartás vagy informatikai rendszer
<b>Főfolyamat megnevezése:</b>									
	Részfolyamat 1 megnevezése:								
		lépés 1							
		lépés 2							
		lépés 3							
		lépés 4							
	Részfolyamat 2 megnevezése:								
		lépés 1							
		lépés 2							
		lépés 3							
		lépés 4							
	Részfolyamat 3 megnevezése:								
		lépés 1							
		lépés 2							
		lépés 3							
		lépés 4							

Az ellenőrzési nyomvonal egy-egy sorának a folyamatára egy-egy szimbólumával kell azonosnak lennie. Ha valaki csak a táblázatos formában elkészített ellenőrzési nyomvonal megoldást választja, akkor szintén sérül az átláthatóság, a táblázatok sorai között könnyű elveszni. Azt javasoljuk, hogy a folyamatérképet, a folyamatleírásokat és az ellenőrzési nyomvonalakat egy dokumentumban, szövegesen, folyamatábrával és táblázatban bemutatva készítsék el, annak érdekében, hogy olyan dokumentumok keletkezzenek, amelyek hasznosak a szervezet számára.

Az oszlopok tovább bővíthetők pl. a kockázatok felsorolásával vagy a kockázati leltár megfelelő soraira vonatkozó hivatkozással, a határidővel, a vonatkozó jogszabályi vagy belső szabályozó meghatározott pontjával, mérőszám vagy bármely az adott folyamat szempontjából lényeges jellemzővel.

## 1.4. A szervezeti integritást sértő események kezelése

Vonatkozó standardok:	1.2.1., 1.6.1., 1.6.2., 1.6.3., 1.6.4., 2.5.1., 4.3.1., 4.3.2., 4.3.3.
-----------------------	--

A korábbi szabályozásban a Bkr. kötelezően előírta a szabálytalanságkezelési szabályzat elkészítését. Ezzel párhuzamosan az Intr. is előírta, hogy a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és integritási, valamint korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására általános eljárásrendet kell kialakítani, amely kiterjed a bejelentések előzetes értékelésére, a bejelentés kivizsgálásához szükséges információk összegyűjtésére, az érintettek szükség esetén történő meghallgatására, a vonatkozó dokumentumok átvizsgálására, a szükséges intézkedések megtételére, jogkövetkezmények alkalmazására, a bejelentő szervezeten belüli védelmére, illetve elismerésére, valamint a számára – amennyiben elérhetősége rendelkezésre áll – a vizsgálat eredményéről való visszajelzésre.

Korábban a szabálytalanság fogalmát csak az európai uniós támogatások lebonyolítására vonatkozó jogszabályok határozták meg, amit a korábbi államháztartási kontrollokra vonatkozó útmutatások a következőképpen írtak le: a szabálytalanság valamely létező szabálytól (törvény, rendelet, utasítás, szabályzat stb.) való eltérést jelent, amely az államháztartás működési rendjében, a költségvetési gazdálkodás bármely gazdasági eseményében, az állami feladatellátás bármely tevékenységében, az egyes műveletekben előfordulhat. Fogalomköre széles, a korrigálható mulasztások vagy hiányosságok, illetve a fegyelmi, szabálysértési, büntető, illetve kártérítési eljárás megindítására okot adó cselekmények egyaránt beletartoznak, és a költségvetési szerv számára kiemelt kockázatot jelentenek. Ez összhangban áll azzal, hogy az Európai Unió, a költségvetés szempontjából azokat a cselekményeket sorolja a szinonim fogalomként és azonos tartalommal kezelt csalás (szabálytalanság) kategóriájába, amelyek kárt okoznak (okozhatnak) az Unió költségvetésének. Az államigazgatási szerveket érintően a szabálytalanságok kezelésére vonatkozó követelmény az Európai Unióhoz való csatlakozást megelőző jogharmonizáció során épült be a hazai szabályozásba. Az uniós meghatározás egyértelműen azokat a súlyosabb szabálytalanságokat kezeli csalásként, amelyek feltételezik a szándékosságot. Ezeket a súlyos, szándékos szabálytalanságokat (csalás, sikkasztás, vesztegetés, félrevezetés, tudatos károkozás, korrupció, költségvetési csalás) a magyar joggyakorlat külön-külön értelmezi és kezeli.

Félreértésekre adhatott okot az eltérő terminológia. Egyrészt a tapasztalat azt mutatta, hogy a jogalkalmazók körében az a nézett alakult ki, hogy a szabálytalanság csak az írott szabályok megsértését jelenti, így szűkített értelemben használták ezt a kifejezést. Emellett az Intr. hatálybalépésekor sokakban felmerült a kérdés, hogy a két rendelet azonos dolgot szabályoz-e vagy két külön eljárásrendet kell kialakítani. Ennek feloldása érdekében a két rendelet összehangolása során az volt a kiindulási pont, hogy a két rendelet által szabályozott „rendellenességeket” azonos módon, egy eljárásrend keretében célszerű szabályozni. Ennek érdekében bevezetésre került a mindkét területet magába foglaló egységes eljárásrend – a szervezet integritását sértő események kezelése eljárásrendjének – elkészítésére vonatkozó előírás, de ehhez szükséges volt a terminológiai harmonizálása is. Habár a „szabálytalanság” fogalma a Bkr.-ben is mint gyűjtőfogalom jelent meg, helyette a módosítást megelőző szakértői egyeztetések eredményeképpen - az értelmezést segítő –

a Bkr.-ben definiálásra került a „szervezet integritását sértő esemény” kifejezés, amely úgy lett meghatározva, hogy mindenki számára egyértelművé tegye, hogy a korábbi „szabálytalanságok” fogalmi körét, beleértve az íratlan és egyéb értékalapú szabályok megsértésének eseteit is lefedi, tehát megfelel az „integritás” legszélesebb értelemben vett definíciójának.

Amennyiben a szervezet kinevezett integritás tanácsadót – vagy jogszabályi kötelezettségének megfelelően, vagy vezetői döntés alapján – a korábbi szabálytalanságkezelési feladatokat az integritás tanácsadó is elláthatja, de azt sem zárja ki a jogszabály, hogy a szabálytalanságfelelős az integritás tanácsadóval együttműködve tovább végezze a tevékenységét, ebben az esetben a feladatmegosztást célszerű a szervezeti integritást sértő események kezelési rendjében szabályozni. Azoknál a szervezeteknél, ahol nem kötelező az integritás tanácsadó kinevezése, ettől függetlenül jó gyakorlatnak tekinthető integritás tanácsadó, vagy a szervezeti integritást sértő események kezeléséért felelős, vagy belső kontroll koordinátor kijelölése, aki ellátja – a költségvetési szerv vezetője döntésének megfelelően részben vagy egészben – az integritás tanácsadó feladatkörébe utalt feladatokat.

A 272/2014. Korm. rendelet 1. melléklet VIII. fejezete rendelkezik az EU támogatások felhasználása során észlelt szabálytalanságok kezeléséről. Az EU támogatások vonatkozásában szabálytalanság az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikk 36. pontjában foglaltak, az EMVA forrás esetén a KAP rendelet 2. cikk (1) bekezdés g) pontjában foglaltak, továbbá nemzeti jogszabály, a támogatási szerződés, az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 38. cikk (7) bekezdésében meghatározott finanszírozási megállapodás vagy a végső kedvezményezett és a pénzügyi közvetítő között kötött szerződés, illetve a végső kedvezményezett javára kiadott kezességvállalási nyilatkozat alapján a végső kedvezményezettet terhelő kötelezettségek megsértése, amelyek eredményeképpen Magyarország pénzügyi érdekei sérülnek, illetve sérülhetnek. Csalásnak minősül az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény és az azt kiegészítő jegyzőkönyvek, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés 35. Cikkének (2) bekezdése alapján megtett nyilatkozat kihirdetéséről szóló 2009. évi CLIX. törvénnyel kihirdetett, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény 1. cikk (1) bekezdése szerinti fogalom, valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 396. §-a szerinti költségvetési csalás. A szabálytalanságfelelős az irányító hatóság, a kifizető ügynökség vagy az alapok alapját végrehajtó szervezet alkalmazásában álló, a szabálytalansági eljárással kapcsolatos feladatok ellátására kijelölt személy.

A 272/2014. Korm. rendelet 10. §-ának (2) bekezdése alapján az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium:

- az irányító hatóságok bevonásával meghatározza a csalás elleni politikát, különösen a csalás megelőzése, annak azonosítása, jelentése, valamint a jogosulatlanul kifizetett összegek és az esetleges késedelmi kamatok visszafizettetése, szankcionálása tekintetében;
- az irányító hatóságok együttműködésével kidolgozza a csalás elleni politika hatékony megvalósításához szükséges eljárást és módszertant;



- ellátja a központi koordinációt a csalás kockázatelemzésének támogatására fejlesztett informatikai rendszer alkalmazásával kapcsolatban;
- ellátja a központi koordinációt az európai uniós támogatásokkal kapcsolatos büntetőfeljelentések és folyamatban lévő büntetőügyek tekintetében, ennek keretében gondoskodik ezen ügyek nyilvántartásba vételéről, továbbá a beérkező bűnügyi megkeresések megválaszolásáról;
- működteti a belső és közérdekű bejelentési rendszert;
- **koordinálja az integritásirányítási rendszer működtetésével kapcsolatos feladatokat az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszternek az európai uniós fejlesztésekért felelős államtitkára által felügyelt programok lebonyolításában részt vevő szervezeteknél;**
- gondoskodik a csalás elleni tudatosság növeléséről;
- együttműködik a csalások hatékony és eredményes megelőzése, felderítése, szankcionálása, valamint a csalástól való elrettentés érdekében az érintett intézményekkel.

Tekintettel arra, hogy az EU-s támogatások lebonyolításában résztvevő szervek is központi költségvetési szervek, így meg kell felelniük a Bkr. és az Intr. vonatkozó rendelkezéseinek is. Ezen szervek esetén a szervezeti integritást sértő események kezelési rendjében szabályozni szükséges az EU-s támogatások kapcsán észlelt szabálytalanságok kezelésének rendjét, az integritás tanácsadó és az EU-s támogatások lebonyolításában résztvevő szervezeti egység (irányító hatóság, közreműködő szervezet, igazoló hatóság) szabálytalanság felelősenek együttműködését.

**Az Intr. 8. §-a előírásainak megfelelően a rendészetért felelős miniszter az államháztartásért felelős miniszterrel közösen, a szervezeti integritást sértő eseményekre vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására módszertani útmutatót tett közzé, amely részletesen foglalkozik a szervezeti integritást sértő események kezelésével, és amely minden költségvetési szerv számára megfelelő útmutatást nyújt a fentiekben részletezett – értelemszerű – eltérésekkel. Az útmutató az alábbi linken érhető el:**

<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/c/12/a1000/III%20r%C3%A9sz.pdf>

## II. INTEGRÁLT KOCKÁZATKEZELÉSI RENDSZER

### 2.1. Az integrált kockázatkezelési rendszer kialakítása

Vonatkozó standardok: 2.1.1.



**Bkr. 2. § m) integrált kockázatkezelési rendszer:** olyan folyamatalapú kockázatkezelési rendszer, amely a szervezet minden tevékenységére kiterjed, egységes módszertan és eljárások alkalmazásával, a szervezet célkitűzéseinek és értékeinek figyelembevételével biztosítja a szervezet kockázatainak teljes körű azonosítását, azok meghatározott kritériumok szerinti értékelését, valamint a kockázatok kezelésére vonatkozó intézkedési terv elkészítését és az abban foglaltak nyomon követését;

**Bkr. 7. § (1)** A költségvetési szerv vezetője köteles integrált kockázatkezelési rendszert működtetni.

(2) Az (1) bekezdésben előírt tevékenység során fel kell mérni és meg kell állapítani a költségvetési szerv tevékenységében rejlő és szervezeti célokkal összefüggő kockázatokat, valamint meg kell határozni az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítésének folyamatos nyomon követésének módját.

(3) Az integrált kockázatkezelési rendszer magában foglalja a jogszabályban előírt kockázatkezelési kötelezettségeket, amelynek működtetése során figyelembe kell venni az ágazati útmutatókat is.

(4) A költségvetési szerv vezetője az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására szervezeti felelőst jelöl ki. Belső ellenőr szervezeti felelősnek nem jelölhető ki. Ha a költségvetési szerv integritás tanácsadóit foglalkoztat, akkor az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálásával kapcsolatos feladatokat az integritás tanácsadó látja el.

(5) A folyamatgazdáknak együtt kell működniük az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására kijelölt szervezeti felelőssel.

A belső kontrollrendszer öt elemén belül a kockázatkezelés biztosítja azt, hogy a szervezeti célok elérését veszélyeztető kockázatok azonosításra, értékelésre és a lehető legalacsonyabb szintre csökkenthetőek legyenek. A Bkr. a szervezet minden tevékenységére és kockázatára kiterjedően eddig is előírta a kockázatok felmérését, értékelését és kezelését is magába foglaló kockázatkezelési rendszer kialakítását, míg az Intr. ennek egy részterületére, az integritási és korrupciós kockázatok felmérésére és kezelésére tartalmazott kötelező előírást. Ez a kettőség párhuzamosságként jelentkezett, és sokakban felmerülhetett a dilemma, hogy az integritási kockázatok felmérését vajon a Bkr. által előírt kockázatkezelési rendszerben, vagy külön kell-e elvégezni. A két jogszabály 2016 október 1-jén hatályba lépett módosítása egyértelművé teszi, hogy ezen kockázatokat, illetve más ágazati jogszabályban előírt kockázatkezelést (pl. informatikai, biztonsági stb.) az integrált kockázatkezelési rendszerben kell megvalósítani, tehát nem új eljárások és párhuzamos tevékenységek keretében.

Az integritásirányítás eszközeként alkalmazandó kockázatkezelés nem lehet eredményes a szervezet működési folyamatainak teljes körű ismerete nélkül, illetve akkor, ha annak megvalósítása a Bkr. szerinti kockázatkezelés keretében elvégzendő kockázatszemléstől függetlenül történik. A kockázatkezelési gyakorlatban jelenleg fennálló párhuzamosságokat megszüntetni úgy lehetett, ha a különböző jogszabályokban előírt kockázatkezelés egyetlen koordinált folyamatban valósul meg, amely így valamennyi szervezeti munkafolyamat vonatkozásában lehetővé teszi a bennük rejlő kockázatok (beleértve az integritási vagy

korruptiók kockázatok) azonosítását, a kockázatok értékelését, a szükséges védelmi mechanizmusok (kontrollok) rendelkezésre állásának számbavételét, hiányosság esetén az ellenálló képesség erősítésére vonatkozó intézkedések (további kontrollok) megvalósítását.

A kockázatkezelés feltétele, hogy ismertek legyenek azok a szervezeti célok és tevékenységek, amelyekre vonatkozóan a releváns kockázatokat meg lehet állapítani, mérni és a válaszlépéseket meghatározni. Gyakorlati tapasztalatok világítottak rá a megvalósítás nehézségére, amelyet a költségvetési szervek folyamatszemplétű gondolkodásának hiánya jelent. A folyamatok azonosítása azért fontos, mert növeli a szervezet tudatos működését, valamint keretet ad a belső kontrollrendszer kiépítéséhez. A folyamatok azonosítása lehetővé teszi az átlátható működést, a folyamatgazdák kijelölése egyértelművé teszi a felelősségi viszonyokat, az azonosított folyamatok mentén célszerű kialakítani az ellenőrzési nyomvonalakat, elvégezni a kockázatkezelést, amely által biztosított a szervezet teljes lefedettsége, rendszerezettsége és áttekinthetősége. Ennek érdekében a Bkr.-ben előírásra került a folyamatok rendszerezésének és a hozzájuk tartozó folyamatgazdák kijelölésének kötelezettsége.

A végrehajtás támogatása érdekében került bevezetésre a Bkr.-ben – szintén új szabályként – **az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására vonatkozó szervezeti felelős** kinevezésének kötelezettsége (nevezhetjük belső kontroll koordinátornak vagy belső kontroll felelősnek<sup>19</sup> is). Amennyiben az adott szervezet rendelkezik integritás tanácsadóval, akkor erre a feladatra őt kell kijelölni. Tekintettel arra, hogy ez a feladat operatív tevékenység, **belső ellenőr nem jelölhető ki.**

Az államigazgatási szervek esetében tehát az integritás tanácsadók kulcsszereplőivé válnak a belső kontrollrendszer működtetésének. A koordinációs feladataikról részletesen rendelkezik a Belügyminisztérium és a Nemzetgazdasági Minisztérium által közösen kiadott *Módszertani útmutatók a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez* c. dokumentum I. rész 3.1. pontja<sup>20</sup>.

Azoknál a költségvetési szerveknél, ahol már eddig is volt kijelölve belső kontroll koordinátor, kockázatkezelő vagy létrehoztak olyan szervezeti egységet, amely a folyamatmenedzsmentért vagy a kockázatkezelésért volt felelős, ott az integritás tanácsadónak még könnyebb feladata van a kontrollrendszer koordinálásában, hiszen ezen szereplők bevonásával, velük együttműködve kell a koordinátori feladatait ellátnia. A jogszabály módosítás célja nem az, hogy a helyenként már jól kialakított folyamatokat felülírja, hanem ott, ahol ezen funkciók még nem kerültek kialakításra, segítséget és iránymutatást nyújtson. Fontos továbbá megjegyezni, hogy a belső ellenőrzés által az éves ellenőrzési tervezés során végzett kockázatelemzés nem azonos, nem része és nem is helyettesítheti a szervezet kockázatkezelési rendszerét. A belső ellenőrzésnek ugyanakkor támaszkodnia kell a szervezet kockázatkezelési rendszerében azonosított kockázatokra.

---

<sup>19</sup> Fontos megjegyezni, hogy a belső kontroll koordinátor vagy belső kontroll felelős nem veszi át az egész belső kontrollrendszerének kialakításáért és működtetéséért való felelősséget, annak működtetésében vállal szerepet, az egyes szervezetekben eltérő feladatkörrel és felhatalmazással rendelkezhet.

<sup>20</sup> <http://korruptciomegelozes.kormany.hu/download/a/12/a1000/l%20r%C3%A9sz.pdf>

A Bkr. a költségvetési szerv vezetőjének feladatává teszi az integrált kockázatkezelési rendszer kialakítását és működtetését. A kockázatmenedzsment során fel kell mérni és meg kell állapítani a költségvetési szerv tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatokat, valamint meg kell határozni az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítésének folyamatos nyomon követésének módját.

**A felelős szervezetrányítás egy olyan átfogó kockázatkezelési keretrendszer megvalósítását igényli, amely hozzájárul ahhoz, hogy a vezetés:**

- egységesen értelmezhesse a stratégiai célok elérését, az eredményesség növelését gátló, késleltető kockázatokat, és a kezelésükre kialakított módszereket;
- megfelelően orientálja a munkatársakat a kockázatok és várható hatásuk olyan időben való jelzésére, amikor még megelőző módon lehet a védekező intézkedéseket, döntéseket meghozni;
- elfogadtassa minden munkatárssal a kockázatok kezelésének kialakított gyakorlatát, és a jó munkahelyi légkör megteremtésével ösztönözze őket a kockázatkezelésben való részvételre;
- a megfelelő kockázatkezelés segítségével készített, a vezetés kockázatkezelési tevékenységéről szóló jelentés körültekintő, teljes körű és megbízható legyen.

**A felsorolt követelmények teljesítésével kapcsolatban a vezetés feladata:**

- a szervezet egészét átfogó kockázatkezelési stratégia kialakítása;
- a kockázattűrő képesség mértékeinek meghatározása;
- a kockázatkezelési folyamatok előírása, feltételeinek biztosítása, és betartásának megkövetelése;
- a kockázatokkal kapcsolatos információk folyamatos szolgáltatása;
- a kockázatokra adott válaszokkal összefüggő döntéshozatal;
- a kockázatokra való tényleges reagálás megvalósítása;
- a kockázatkezeléssel kapcsolatos elszámoltathatóság biztosítása.

A költségvetési szervek működésére, ezen keresztül céljaik elérésére számos külső és belső kockázati tényező gyakorol különböző mértékű hatást, amelyekre a költségvetési szerv vezetőinek valamilyen formában reagálniuk kell. Alapvető követelmény, hogy a költségvetési szerv vezetése lehetőség szerint a szervezetet érintő valamennyi kockázatot – beleértve a támogató, funkcionális folyamatok (informatika, humán erőforrás, jogi szolgáltatások stb.) kockázatait is – ismerje meg, mérje fel, gyűjtse össze és csoportosítsa olyan módon, hogy azok alkalmasak legyenek az elemzés és értékelés elvégzéséhez, a kockázatok rangsorolásához. A kockázatkezelés azonban nem képzelhető el a kockázatokkal közvetlenül szembesülő vezetők (folyamatgazdák) és munkatársak ismereteinek felhasználása nélkül. Ezért a költségvetési szerv vezetőjének úgy kell kialakítania a kockázatkezelés gyakorlatát, hogy az alapvetően a kockázatok által közvetlenül érintett vezetők és beosztottak által közösen felülvizsgált tapasztalataira épüljön.

A kockázatkezelés egy állandóan változó folyamat, mivel a kockázatok megjelenési formája, tartalma, hatása is állandó változáson, módosuláson megy keresztül. Ebben a szervezettől független tényezőkön kívül szerepe van a feltárt kockázatokra való vezetői reagálásoknak is, amelyek révén egyes kockázatok meg is szűnhetnek, és újak keletkezhetnek. Ezért a vezetésnek gondoskodnia kell egy olyan nyilvántartási rendszer kialakításáról, amely alkalmas

a kockázatok változásainak, a kezelés során tett intézkedések következményeinek folyamatos nyomon követésére, továbbá a kockázatkezelési tevékenységek tervezésére, rangsorolására, ütemezésére.

A kockázatkezelés a szervezet céljai elérésével kapcsolatos kockázatok azonosításának és elemzésének, valamint a megfelelő válaszok meghatározásának folyamata. A folyamat magában foglalja:

- a kockázatok azonosítását;
- a kockázatok kiértékelését;
- a szervezet kockázatokra való hajlamosságának (kockázatérzékenységének, kockázattűrésének) értékelését;
- a válaszok kialakítását a kockázatokra;
- az integrált kockázatkezelési intézkedési tervek megvalósítása, valamint a kockázatok és a kockázatokra kialakított válaszok folyamatos monitoringját.

#### **Az Integrált Kockázatkezelési Szabályzat/Eljárásrend tartalmazza:**

- a kockázatkezelés folyamatában résztvevők – a költségvetési szerv vezetőjének, a kockázatkezelési bizottság/munkacsoportnak és a szervezet más munkatársainak – feladatait és hatáskörét;
- a kockázatkezelési bizottság/munkacsoport tagjainak felsorolását;
- az integrált kockázatkezelési folyamat egyes lépéseit (ld. előző felsorolás), az egyes lépések belső ütemezését és felelőseit (**a kockázatok kezelését éves ciklusban kell megvalósítani, az ütemezést úgy kell kialakítani, hogy a kockázatkezelési rendszerből a belső ellenőrzés és az integritás tanácsadó is ki tudja nyerni a saját feladat ellátásához szükséges információkat**);
- a szervezetre adaptált kockázatelemzési módszertant (a kockázatkezelés folyamatának sajátosságából adódik, hogy az alkalmazott értékelési kritériumok évente változhatnak és függenek az azonosított kockázatoktól – így ezek kialakításának csak a szempontjait kell meghatározni);
- a kockázatkezelési folyamatban alkalmazott mintadokumentumokat.

A kockázatok teljeskörű felmérésének elvégzéséhez elengedhetetlen a költségvetési szerv minden hierarchiai szintjén dolgozó munkatársainak bevonása. A költségvetési szerv vezetője által kijelölt folyamatgazda is csak akkor tudja körültekintően leírni az általa irányított és ellenőrzött folyamatot, valamint felismerni és meghatározni annak erős és gyenge pontjait, kockázatait, ha előzőleg, és a folyamatleírás különböző fázisaiban is támaszkodik a folyamatban résztvevő munkatársainak véleményére, észrevételeire, javaslataira. A folyamatgazda, vagy a kockázatok felmérésével megbízott munkatárs, személyes interjúk vagy célirányosan összeállított kérdőívek kitöltése révén ismerheti meg az adott folyamatban résztvevők által kockázatosnak ítélt területeket, tevékenységeket, amelyek alapját képezhetik a kockázatfelmérés, összegyűjtés és azonosítás feladatainak. A stratégiai jellegű kockázatok a felső vezetés tagjai képesek leginkább feltárni, míg egy működési folyamat kockázatait a végrehajtási szinten dolgozók. Tekintettel arra, hogy a rendszert alkotó egyes folyamatok vertikálisan és horizontálisan is kapcsolódnak egymáshoz, nem elegendő, ha a folyamatok kockázati tényezőit csak önmagukban tárják fel és értékelik, mert előfordulhat, hogy egy adott folyamat kockázatát egy kapcsolódó folyamatba beépített kontroll kiszűri, semlegesíti. Az egyes folyamatok kockázatainak előzőekben ismertetett

módon történő meghatározása mellett szükséges hasonló módszerrel felmérni és meghatározni a szervezeti szintű kockázatokat is, különös figyelemmel a költségvetési szerv kiemelt céljait veszélyeztető legfontosabb kockázatokra (kulcskockázatok).

A következőkben az integrált kockázatkezelési rendszer kialakítása jó gyakorlatának jellemzőit mutatjuk be. Tekintettel arra, hogy a kockázatkezelés nem individuálisan végzett tevékenység, a megfelelő működtetéséhez szükség van a szervezet minden szintjének bevonására, ennek legkézenfekvőbb módja kockázatkezelési bizottság/munkacsoport létrehozása.

#### **A kockázatkezelési bizottság/ munkacsoport tagjai:**

- integritás tanácsadó (bizottság/munkacsoport koordinátora);
- kockázatmenedzser (ha nincs integritás tanácsadó, de van a szervezetben kockázatmenedzser, akkor ő lesz a munkacsoport koordinátora);
- belső kontroll koordinátor;
- folyamatgazdák, nagyobb szervezet esetén a folyamatgazdák képviselői.

A belső ellenőrzés csak megfigyelőként vehet részt a kockázatkezelés folyamatában – kivéve, amikor a belső ellenőrzési folyamat folyamatgazdjaként jár el. A belső ellenőrzés függetlenségének és objektivitásának megőrzése érdekében nem vehet részt operatíván a kockázatkezelési folyamatban, de tekintettel arra, hogy a belső ellenőrzés átfogó ismeretekkel rendelkezik a szervezetről és a szervezet kockázatairól – **kizárólag tanácsadási tevékenysége keretében** –, független értékelés nyújtásával segítheti a kockázatkezelési bizottság/munkacsoport munkáját.

Jó gyakorlat nagy szervezet esetén a többszintű munkacsoport létrehozása, a kockázatkezelési feladatok ütemezése.

#### **A kockázatkezelési bizottság/munkacsoport feladatai:**

- a folyamattérkép és folyamatleírások mentén előkészíti a kockázatok felmérését (ha nincsenek azonosított folyamatok, akkor el kell készítenie azt a folyamatlistát (kockázati univerzumot), amely mentén a kockázatok azonosítását el kell végezni);
- a folyamattérkép és a folyamatleírások biztosítják a kockázatkezelési rendszer teljes körűségét és zártságát;
- a folyamatok mellett – ha a szervezetnél projektek keretében is végeznek munkát – érdemes a projekteket külön egységként kezelni a kockázatkezelési rendszerben;
- kockázatok kis csoportokban (célszerű folyamatonként, az adott folyamatban résztvevő minden szervezeti egység képviselőjének részvételével megszervezni) történő azonosításának megszervezése, lebonyolítása – integrált kockázati leltár (risk inventory) kialakítása;
- az azonosított kockázatok csoportosítása, rendszerezése;
- az azonosított kockázatok alapján a kockázati tényezők meghatározása;
- a meghatározott kockázati tényezők alapján elkészíti a kockázatértékelés alapját képező kockázati kritérium mátrixot;
- a folyamatgazda azonosítja a felelősségi körébe tartozó folyamat kockázatait, elkészíti a kockázatok értékelését, javaslatot tesz a kockázatviselési tűrészatharra és a kockázatra adott javasolt válaszokat azon kockázatok esetében;

- a folyamatgazdák szintjén nem kezelhető kockázatok esetében a kockázatok értékelését, a delegált kockázati étvágyat és a kockázatok kezelésének stratégiáját a bizottság/munkacsoport alakítja ki, mindemellett felülvizsgálja az egyes szervezetek által elkészített elemzéseket és intézkedési javaslatokat is – ezeket összefoglalja és felterjeszti a költségvetési szerv vezetőjének jóváhagyásra;
- az első évet követő években évente legalább egyszer felülvizsgálja az előző évi integrált kockázatkezelési intézkedési tervek hatékonyságát, megvalósulását.

A szervezet életében már önmagában nagy változást hoz a kockázatkezelési rendszer bevezetése, ezért az első évben célszerű lehet egy egyszerűbb módszertan kialakítása, amelyet a következő évek során fokozatosan lehet továbbfejleszteni.

#### **A kockázatkezelési tevékenység akkor lesz hatékony, ha**

- a kockázatkezelési tevékenységet integrálják az adott szervezet folyamataiba;
- a kockázatkezelési intézkedési tervet következetesen végrehajtják, illetve végrehajthatják;
- a kockázatkezelési intézkedési terv végrehajtását ellenőrzik, szükség esetén a szükséges beavatkozásokat megteszik;
- a kockázatelemzés eredményeinek szükség szerinti gyakorisággal történő aktualizálását, és ez alapján a kockázatkezelési intézkedési terv módosítását, végrehajthatják;
- a lezárult kockázatkezelési intézkedési terveket értékelik.

#### **Példa**

<i>Rossz gyakorlat</i>	<i>Jó gyakorlat</i>
<i>A kockázatkezelés dokumentumai csak a fióknak készülnek.</i>	<i>A kockázatkezelést a szervezeti célok és működés javítása érdekében a szervezet minden szintjének bevonásával végzik.</i>
<i>Belső ellenőrök végzik el vagy koordinálják.</i>	<i>A felső vezetés elvárásaként, vezetői iránymutatás mellett a szervezet minden szintjének bevonásával végzik.</i>
<i>A jogszabálynak megfelelés a célja a kockázatkezelésnek.</i>	<i>Teljesítményszemléletben és rendszerszintű megközelítéssel, a szervezeti kultúrába beépülve valósul meg az integrált kockázatkezelés.</i>
<i>A kockázatkezelés módszertana nem az adott szervezetre szabottan kerül kialakításra.</i>	<i>A kockázatkezelés módszertana az adott szervezetre szabottan kerül kialakításra.</i>
<i>A kockázatkezelésre használt eszközök között csak a „kemény” kontrollok találhatók meg.</i>	<i>A kockázatok kezelésére „kemény” és „puha” kontrollokat egyaránt alkalmaznak, figyelembe veszik az egyes kontrollok közötti kölcsönhatásokat, szinergiákat.</i>
<i>Eseti vagy egyszeri tevékenység a szervezetnél.</i>	<i>Rendszeres és integrált kockázatkezelés.</i>
<i>Statikus, nyilvántartás jellegű.</i>	<i>Dinamikus, a változásokhoz alkalmazkodó és folyamatosan fejlődő tevékenység a szervezeten belül.</i>
<i>Adminisztrációs teher a szervezet számára.</i>	<i>Szervezetfejlesztési lehetőség és értékteremtő tevékenység a szervezet számára.</i>



## 2.2. Feladatmegosztás a szervezeten belül – ki, miért felelős az integrált kockázatkezelési rendszer kialakításában és működtetésében

Integrált kockázatkezelés	Költségvetési szerv vezetője	Folyamatgazdák	Munkatársak	Kockázatkezelési Bizottság / Munkacsoport	Az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására kijelölt szervezeti felelős (Integritás tanácsadó/ Belső Kontroll Koordinátor / Kockázat-menedzser)*		Belső ellenőr
<b>Integrált kockázatkezelési rendszer kialakítása és működtetése</b>	Kockázatkezelési Szabályzat kiadása; Kockázatkezelési Bizottság / Munkacsoport felállítása	Kockázatkezelési szabályzat véleményezése;	Kockázatkezelési szabályzat véleményezése;	Kockázatkezelési Szabályzat előkészítése; Kockázati univerzum meghatározása;	<i>A Bkr. 7. § (4) bekezdése alapján a költségvetési szerv vezetője az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására szervezeti felelőst jelöl ki. Ha a költségvetési szerv integritás tanácsadót foglalkoztat, akkor az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálásával kapcsolatos feladatokat az integritás tanácsadó látja el. Ha van integritás tanácsadó és ettől függetlenül belső kontroll koordinátor és/vagy kockázat</i>	Kockázatkezelési Bizottság / Munkacsoport koordinálása;	<b>Bizonyosságot nyújtó tevékenysége</b> keretében értékeli a szervezet kockázatkezelési rendszerét és javaslatot tesz annak fejlesztésére;
<b>Kockázatok azonosítása</b>	Közreműködik a szervezeti szintű kockázatok azonosításában;	Felelős a szervezeti és a folyamat szintű kockázatok azonosításában;	Közreműködik a szervezeti és a folyamat szintű kockázatok azonosításában;	Az azonosított kockázatok csoportosítás, átfedések kiszűrése; Integrált Kockázati Leltár (Risk Inventory) készítése;		A kockázatok kis csoportokban történő azonosításának megszervezése, lebonyolítása;	<b>Tanácsadó tevékenysége keretében</b> – a szervezetről és a szervezeti kockázatokról való átfogó ismereteivel – támogatja a
<b>Kockázatok értékelése</b>	Jóváhagyás;	A Kockázati Kritérium Mátrix alkalmazásával értékeli a kockázatokat; A kockázatok értékelésével meghatározza a folyamat kockázatosságát;	Közreműködik a kockázatok értékelésében;	Kockázati Kritérium Mátrix kialakítása; Kockázatok értékelésének összegzése; Kockázati Térkép elkészítése;		Kockázatkezelési Bizottság / Munkacsoport koordinálása;	kockázatok elemzését; <b>A belső ellenőrzés folyamatgazdája</b> ként azonosítja és értékeli a saját folyamatának kockázatait, meghatározza a
<b>Integrált Kockázatkezelési intézkedési terv készítése</b>	Kockázati tűréshatár meghatározása; Jóváhagyás; Munkatársak	Javaslatot tesz a kockázatok csökkentésére vonatkozó stratégiára	Megismeri a szervezet azonosított kockázatait és	Integrált Kockázatkezelési Intézkedési terv előkészítése;		Kockázatkezelési Bizottság / Munkacsoport koordinálása;	kockázatok csökkentésére vonatkozó intézkedéseket;

	tájékoztatásának biztosítása az azonosított kockázatokról;	és a szükséges intézkedések megtételére;	közreműködik a kockázatok csökkentésére kialakított válaszlépések végrehajtásában;		<i>menedzser is kijelölésre került, akkor együttműködnek a feladataik ellátásában.</i>		
<b>Az Integrált Kockázatkezelési Intézkedési terv nyomon követése</b>	Beszámoltatás	Beszámol az Integrált Kockázatkezelési Intézkedési terv végrehajtásáról;	Visszacsatolást ad a bevezetett intézkedések hatásosságáról;	Az Integrált Kockázatkezelési Intézkedési terv nyomon követéséről szóló beszámoló összeállítása;		Kockázatkezelési Bizottság / Munkacsoport koordinálása;	

\*Ha egy szervezetnél mindhárom feladatkör bevezetésre kerül, akkor belső szabályzatban és / vagy munkaköri leírásban – meg kell határozni a feladatkörök elhatárolását és az egymással való együttműködésüket.

### **2.3. Az integrált kockázatkezelési rendszer kialakítása 100 fő alatti költségvetési szervek esetében**

A kockázatkezelési rendszer kialakítását minden esetben a szervezeti sajátosságokhoz kell adaptálni. Az egyik ilyen legkritikusabb sajátosság – amit szükséges figyelembe venni – a szervezet mérete, a tevékenység összetettsége. A belső kontrollrendszer kiépítésével kapcsolatban – a költségvetési szervek méretének vonatkozásában – is határértéknek tekinthetjük az Áht. 10. § (4a) bekezdésében meghatározottakat, mely szerint nem rendelkezik gazdasági szervezettel az a költségvetési szerv, amelynek az éves átlagos statisztikai állományi létszáma a 100 főt nem éri el.

Az Áht. és a Bkr. a költségvetési szerv méretétől függetlenül minden költségvetési szervezetre hatályos, így a költségvetési szerv vezetője felelős a belső kontrollrendszer kialakításáért az államháztartásért felelős miniszter által közétett útmutatók figyelembevételével. Egy 100 fő alatti szerv esetében a szervezeti struktúra és a folyamatok könnyebben átláthatóak, a vezetők és a munkatársak közötti interakció közvetlenebb, ugyanakkor a kockázattudatos működés egy kis szervezet esetében is szükséges és hasznos.

#### **Az integrált kockázatkezelési rendszer kialakításának minimum feltételei kisméretű költségvetési szervek esetén:**

- a folyamatokat azonosítani kell, a folyamatleírásokat és az ellenőrzési nyomvonalakat el kell készíteniük – ez teremti meg a kockázatkezelés alapját;
- rendelkezniük kell kockázatkezelési szabályzattal;
- ki kell jelölni a kockázatkezelés koordinálásáért felelős személyt;
- a kockázatok azonosítását és értékelését dokumentálni kell;
- készíteniük kell integrált kockázatkezelési intézkedési tervet, amit időszakonként (min. évente) felül kell vizsgálni.

Kisméretű költségvetési szervek esetében a kockázatkezelési munkacsoportot ki lehet váltani azzal, hogy vezetői értekezlet keretében azonosításra kerülnek a kockázatok, ami alapján összeállításra kerül a kockázati leltár. A kockázatok értékelésének legegyszerűbb formája, ha mind a valószínűséget, mind a hatást egy négyfokozatú skálán becsülik meg. A kockázatok értékelését követően pedig összeállításra és elfogadásra kerül az integrált kockázatkezelési intézkedési terv.

### **2.4. A kockázatkezelés módszertana és lépései**

#### **2.4.1. Alapfogalmak**

Mielőtt belevágunk a kockázatkezelési módszertan ismertetésébe, célszerű értelmezni a kockázat fogalmával a köznyelvben gyakran szinonimaként használt rokon értelmű fogalmakat, mint például a probléma, a hiányosság, a bizonytalanság, a veszély, a véletlenszerű események, a váratlan események. E fogalmaknak a kockázatkezelés területén is van használható jelentése, ezért érdemes megvizsgálni e fogalmak egymáshoz való viszonyát is. Másfelől kockázatkezelési célokra nem csak hétköznapi fogalmakat használnak.

Ezért a fenti fogalmak összefüggései mellett az alapvető kockázatkezelési fogalmak és a szakkifejezések jelentésével is tisztában kell lenni mi is a kockázat, a kockázati tényező, a kockázat bekövetkezési valószínűsége, az információ, a kockázat által okozott kár várható értéke, az eredendő és maradvány kockázat.

**Kockázat** alatt pontosan előre nem látható, de azért nem elhanyagolható eséllyel, véletlenszerűen bekövetkező – tehát még be nem következett – eseményt értünk. A kockázatok sokszor váratlan, véletlen események, azonban, ha a szervezet előzetesen felkészül az adott területen tipikusnak bizonyult kockázatok bekövetkezésére, akkor már nem lehetnek teljesen váratlanok. Ha a lehetséges kockázatok bekövetkezésére a szervezet éber és felkészült, akkor a bekövetkező kockázatok kezelésére az integrált kockázatkezelési intézkedési tervben meghatározottaknak megfelelően jár el. A felkészültség lehetővé teszi a gyors reagálást és a káros hatások mielőbbi csökkentését. Fontos további ismérve a kockázatnak, hogy mindig kapcsolatban van a szervezet célkitűzéseivel (hiszen azok elérésnek lehetőségeit csökkenti, illetve meggátolja). Ebből következik, hogy ha egy szervezetnél nincsenek világos célok meghatározva, akkor nehézkes a kockázatok felmérése, így nehéz hatékony kockázatkezelési válaszlépéseket meghatározni a felmerülő kockázatokra.

Lehet-e egy **problémát** kockázatnak nevezni? A válasz röviden nem, mert a probléma a jelenre vonatkozik, tehát amikor a probléma felmerül, már jelen van a szervezet életében. De! A problémák általában kockázati tényezőkké válnak. **A kockázati tényezők a kockázatok kiváltó okainak tekinthetők, általános jellemzőjük, hogy olyan tényezők, amik kockázatot generálnak. Több kockázati tényező egymást erősítő hatásaként pedig vagy a kockázatok bekövetkezésének esélyét vagy a hatását növelik, legrosszabb esetben mindkettőt.** A kockázat mindig egy esemény, a kockázati esemény bekövetkezését több ok, tényező is előidézheti, ezeket nevezzük kockázati tényezőnek. Fontos tehát annak feltérképezése, hogy az azonosított kockázatok milyen ok(ok)ra vezethetők vissza, és ebből látni fogjuk, hogy egy kockázati tényező sok kockázatot okozhat, illetve egy kockázatnak több oka is lehet. Például a „humánerőforrás hiánya” nem értelmezhető kockázati eseményként csak kockázati tényezőként, de még ezt a kockázati tényezőt is további tényezőkre lehet bontani. A humánerőforrás hiányát ugyanis több dolog is okozhatja, hogy csak néhány példát említsünk: ez lehet mennyiségi hiány vagy minőségi hiány, a mennyiségi hiányt okozhatja, hogy későn kaptunk észbe, és későn kezdtük el egy üres álláshely betöltését, de okozhatja az is, hogy a szervezetre vagy szervezeti egységre meghatározott létszám nem elegendő az adott feladat megfelelő színvonalon történő ellátására. A minőségi hiány jelentheti, hogy az adott juttatási feltételek mellett nem lehet megfelelő képzettségű munkatársat felvenni, de jelentheti azt is, hogy a munkakör egy hiány szakma, vagy azt is, hogy nem biztosítottuk a munkatársak megfelelő képzését. Ebből a rövid kis elemzésből láthatjuk, hogy miért fontos a kockázati esemény pontos megfogalmazása. Ha nem fejtük vissza a kockázati tényezőket, akkor nem tudjuk megfelelően értékelni a kockázatot, és nem is tudunk megfelelő védekező mechanizmusokat kialakítani, mert a különböző kiváltó okokra különböző intézkedéseket kell tenni. A kockázati tényezőknél továbbá fontos szerepük van a kockázatok értékelésében is, hiszen az azonosított kockázatok kockázati tényezőinek összessége jellemzi a szervezet kockázatoságát, így értékelési kritériumként is alkalmazhatóak. A kockázati tényezők között tehát fennállnak különböző összefüggések, hierarchiák, illetve különbséget kell tenni kulcs kockázati tényezők és kevésbé jelentős kockázati tényezők között is. Kulcs kockázati tényezőknél azokat a tényezőket kell tekinteni, amelyek jelentős hatással vannak a szervezeti

célok megvalósítására, amelyek nem csak kis mértékben hátráltatják, hanem legrosszabb esetben meg is akadályozhatják azok elérését.

**A kockázatkezelés során a kockázatok három minőségben értelmezhetőek:**

▪ **Eredendő kockázat (Inherent Risk)**

A folyamatokban rejlő összes kockázat, ami a belső kontrollrendszer létezésétől függetlenül létezik. A kockázatok azonosítása során az eredendő kockázatokat kell felmérni, vagyis nem kell figyelembe venni a már működő kontrollokat, csak később a válaszlépések meghatározásánál kell majd figyelembe venni a már kialakított kontrollrendszert, és annak mérlegelésével összeállítani a kockázatkezelési intézkedési tervet.

▪ **Kontrollkockázat (Control Risk)**

Annak a kockázata, hogy a kiépített kontrollok a nem megfelelő kialakítás vagy nem megfelelő működtetés miatt nem képesek a hibák megelőzésére vagy feltárására.

▪ **Maradvány (reziduális) kockázat**

A vezetés által a kockázatokra adott válasz után fennmaradó kockázat, aminek már a tűréshatár alatt kell lennie.

A következő fogalom, amelyet korábban említettünk, a **hiányosság**. A hiányosság minden esetben létező, tényszerűen igazolható dolog. A probléma és a hiányosság közötti különbségtételt legkönnyebben úgy világíthatjuk meg, ha használjuk a jól vagy nem jól strukturált probléma fogalmát. Jól strukturált probléma esetén a szituáció átlátható, érthető, ezért a hiányosság könnyen azonosítható. Nem jól strukturált probléma esetén először meg kell vizsgálni magát a problémát, majd ki kell dolgozni a válaszokat. A hiányosság megszüntetése általában intézkedést kíván. Az intézkedés elvégzése jelenthet feladatot vagy problémát. Egy hiányosságot, ami fennáll, soha nem lehet kockázatként kezelni. Van azonban egy nagyon fontos összefüggés a tapasztalható hiányosságok és a még be nem következett kockázatok között. Ha az általános tapasztalatok szerint egy hiányosságról jól tudjuk, hogy egy vagy több, még be nem következett, nem kívánatos esemény (azaz kockázat) tényleges bekövetkezésében közrejátszhat, akkor azt mondhatjuk, hogy ez a megfigyelhető hiányosság az adott kockázat(ok)nak kockázati tényezője. Ez az összefüggés a későbbiekben nélkülözhetetlen lesz, mert a kockázatkezelésben kiemelt jelentősége van: kapcsolatot teremt ugyanis a jelenben már észrevehető, megfigyelhető események és a jövőben esetleg bekövetkező, váratlan események között. Hiányosság például egy belső szabályzat hiánya, ami egy jelenlévő kockázati tényező, amelyről, ha elemezzük, azt fogjuk megállapítani, hogy több, fontos kockázatnak is lehet tényezője. Hiszen nagyon sok olyan, nem kívánatos esemény bekövetkezhet miatta (pl. a folyamat végrehajtásának határideje kitolódik, indokolatlan költségek merülnek fel, netán sikkasztásra ad esélyt), amelyek kritikusak lehetnek valamilyen cél elérése tekintetében. Ez a példa utal a kockázatmenedzsment tevékenység lényegére: a cél a teljes körű és dokumentált módon végrehajtott kockázatfeltárás, melynek eredménye alapján a kritikus kockázatok azonosítása és a kritikus kockázatok legfontosabb tényezőinek kezelése; röviden fogalmazva ez a tudatos kockázatmenedzsment.

A **bizonytalanság** a köznyelvben azt jelenti, hogy a jövőben valahol, valamikor különböző események következhetnek be, amelyek egyaránt lehetnek jók és rosszak. A jelenben fennálló bizonytalanság – a következmények tekintetében – a jövőre vonatkozik, ennyiben a bizonytalanság a kockázathoz hasonló, amely ugyancsak egy a jövőben esetleg bekövetkező esemény. A bizonytalanság tekintetében a „jó” és a „rossz” szubjektív meghatározások, hiszen

ami a bizonytalanságban szenvedőnek „rossz” (pl. a forint árfolyamának erősödése az exportőrnek) az másvalakinek kifejezetten nagyon „jó” lehet (például Olaszországban a magyar síelőnek). Mindenesetre nagyon fontos, hogy ki-ki pontosan tisztában legyen egy-egy jövőbeli esemény kapcsán azzal, hogy ha az bekövetkezik, akkor az a számára kedvező vagy kedvezőtlen esemény lesz-e. Továbbá nagyon fontos azt is észrevenni, hogy egy adott esemény bizonytalansága nem mindenki számára ugyanakkora, a szervezet hierarchiájában az információval ellátottság is különböző lehet, ezért előfordulhat, hogy a szervezet legalacsonyabb szintjén azonosított kockázatot a munkatársak magas kockázatúnak ítélik meg, míg a vezetők, akik több információval rendelkeznek azon a területen, nem tartják olyan magas kockázatúnak. A bizonytalanság tehát információhiányként is értelmezhető. Ha a bizonytalanság az információ hiánya, akkor az információ = bizonyosság. Ez a megfogalmazás áll talán legközelebb a belső kontrollok szemléletéhez. A szervezet vezetői és munkatársai a feladataik elvégzéséhez megbízható (helytálló, releváns és lehetőleg jelentős) és elegendő információt igényelnek.



## 2.4.2. A kockázati univerzum meghatározása

Vonatkozó standardok:	1.4.1.
-----------------------	--------

**Ha a szervezet elkészítette a folyamat térképét és a folyamatok listája rendelkezésre áll, akkor azt kell a kockázati univerzumnak tekinteni,** ez fogja meghatározni a kockázatkezelés alapját, struktúráját. Ha a kockázatkezelési bizottság/munkacsoport úgy érzékeli, hogy a folyamatok azonosítása nem teljeskörű, vagy más okból nem fedi le a szervezet minden tevékenységi körét, folyamatát vagy projektjeit, akkor a bizottság feladata a kockázati univerzum elemeinek meghatározása.

A kockázati univerzum meghatározásához az alábbi táblázatot lehet használni, természetesen a benne szerepeltetett információk köre tetszés szerint bővíthető a szervezet sajátosságainak figyelembe vételével.

Folyamattérkép / Kockázati univerzum		Kapcsolódó szervezeti célkitűzés	Szervezeti egység(ek) / Folyamatgazda
Főfolyamat	Részfolyamat		

### 2.4.3. Kockázatok azonosítása, a kockázatok megfogalmazása

Vonatkozó standardok:	2.1.2., 2.1.3., 2.1.4.
-----------------------	------------------------

A kockázatokat minden esetben a szervezeti célokhoz kapcsolódóan, a szervezet egészére nézve és az egyes folyamatokhoz kapcsolódóan is azonosítani kell. A kockázatok azonosításakor az **eredendő kockázatok**at kell feltárni. Ez azt jelenti, hogy nem szabad figyelembe venni a már kialakított kontrollrendszert, azt csak a kockázati érték meghatározását követően, integrált kockázatkezelési intézkedési terv elkészítése során kell figyelembe venni. A kockázatok azonosítását a kialakított folyamattérkép és folyamatlisták mentén kell elvégezni, ez lényegében meghatározza a munkacsoportok struktúráját is. A kockázatok azonosításakor azonban az adott folyamat kockázatainak azonosításán túl, a szervezet egészét veszélyeztető kockázatokat is azonosítani kell.

A folyamatkockázatok meghatározásának legegyszerűbb kollektív módszere a moderátor által vezetett „**brainstorming**”, amely **workshopok vagy kiscsoportos megbeszélések** keretében valósulhat meg. Nagyon fontos a megbeszéléseken résztvevők kompetencia szerinti összetétele, ezért törekedni kell arra, hogy azon minden releváns szakterület képviselője részt vegyen, de ezen kívül célszerű néhány olyan munkatárs, vezető részvételét is lehetővé tenni, akik csak közvetve érintettek az adott folyamat által, mert így biztosítható, hogy a meghatározások közérthetőek, a kapott eredmények pedig, megbízhatóak legyenek.

A résztvevőkkel szembeni követelmény, hogy:

- saját szakterületüket nagyon alaposan ismerjék;
- lehetőleg más területre is legyen rálátásuk;
- törekedjenek a konszenzusra;
- kreativitás jellemezze őket.

A kockázati tényezők workshop keretében végzett feltárása során gondoskodni kell arról, hogy:

- alapos és körültekintő legyen az előkészítés, mivel az a siker záloga;
- a tényezők feltárása több lépésben (megvitatás, szűrés, azonosítás) történjen;
- a feltárás végén csak azok a tényezők maradjanak meg, amelyekre nézve a résztvevők egyetértése teljes;
- a workshopon történeteket úgy kell dokumentálni, hogy annak alapján azok számára is világos legyen a feltárt tényezők tartalma, akik a workshopokon nem vettek részt.

#### Példák a kockázati típusok listájára, amely segíti, irányítja a kockázatok azonosítását:

- stratégiai kockázatok;
- működési kockázatok;
- humán erőforrás kockázatok;
- pénzügyi kockázatok;



- megfelelőségi kockázatok;
- integritási kockázatok, ezeken belül a korrupciós cselekmények kockázata<sup>21</sup>;
- biztonsági kockázatok;
- informatikai kockázatok;
- külső kockázatok stb.

A kockázatok azonosításának **kritikus pontja a kockázatok megfelelő megfogalmazása**. A kockázatot úgy kell megfogalmazni, hogy tartalmazza:

- az esemény kiváltó **okát**;
- az esemény **hatását**;
- és azt, hogy mely **szervezeti célra** van hatással az adott esemény.

Ha a kockázatot nem megfelelően, nem kellő részletességgel fogalmazzuk meg, akkor fennáll a veszélye, hogy mások számára nem értelmezhető, a kockázatok csoportosítása, rendszerezése során „ elveszhet”, esetleg a kockázati tényezőkre nem leszünk képesek visszavezetni, vagy nem elég konkrét ahhoz, hogy megfelelő, a kockázatot hatékonyan csökkentő válaszlépést fogalmazzunk meg a mérséklésére. A kockázatok azonosítása teljes körűségének biztosítására sorvezetőt alkalmazhatunk, ami tetszőleges – a szervezeti sajátosságokat figyelembe vevő – csoportosítású kockázati típusokat tartalmaz.

Példa a kockázatok helyes megfogalmazására:

<b>Tevékenység / Cél:</b> "Új számítógépes rendszer bevezetése az év végéig, az utólagos ellenőrzések eredményeinek vizsgálatához"	
<b>A kockázat szöveges leírása</b>	<b>Megjegyzés</b>
"Új számítógépes rendszer bevezetésének <b>elmulasztása</b> az utólagos ellenőrzések eredményeinek vizsgálatához."	<b>ROSSZ:</b> Az itt megfogalmazott kockázat egyszerűen ellentéte a végrehajtani kívánt tevékenységnek/célnak.
"Személyzet hiánya."	<b>NEM JÓ:</b> Ez a kockázati leírás nem ad elegendő információt az érintett tevékenységre/célra gyakorolt hatásról, illetve nem tárja fel a kockázat pontos okát.
"A megfelelő személyzet hiánya késéseket eredményezhet a rendszer bevezetésében."	<b>NEM ROSSZ:</b> Ebben az esetben a célra gyakorolt hatás már említésre kerül, igaz nem teljesen precízen. A kockázat okáról azonban nem ad felvilágosítást.
"Jelentősen késhet a projekt megvalósítása (nagyjából 10-12 hónappal) mert nem áll rendelkezésre megfelelő személyzet. Ennek oka részben az elégtelen munkaerő továbbképzés."	<b>IDEÁLIS:</b> Számszerű becslést tartalmaz a lehetséges hatásról és az ok is beazonosításra került.

<sup>21</sup> Az integritási és korrupciós kockázatok azonosításához segítséget nyújt az Állami Számvevőszék és a Belügyminisztérium által kiadott [Módszertani útmutató az államigazgatási szervek korrupció-megelőzési helyzetének felméréséhez, korrupció ellenes kontrolljai kiépítéséhez és érvényesítésük ellenőrzéséhez.](#)

A kockázatok azonosításának eredményeképpen el kell készíteni az **Integrált Kockázati Leltárt**, amibe minden azonosított kockázatot fel kell vezetni. A kockázatkezelési bizottság/munkacsoport feladata a különböző fórumokon azonosított kockázatok rendszerezése, az esetleges duplikációk kiszűrése. Azonos vagy nagyon hasonló tartalmú kockázatok esetén, megfontolandó azok összevonása, de ez csak abban az esetben lehetséges, hogy ha az adott kockázat nem szorosan kapcsolódik az adott folyamathoz, hanem a szervezet egészére vonatkozik. Ennek azért van jelentősége, mivel a különböző folyamatokban előfordulhatnak hasonló kockázatok, de az adott folyamatra vetítve eltérhet azok értékelése, illetve különbözhetnek a csökkentésükre alkalmazható intézkedések és annak a felelősei.

*Példa az Integrált Kockázati Leltár lehetséges tartalmára:*

<b>Kockázati esemény</b>	<b>Vonatkozó kockázati tényezők felsorolása</b>	<b>Veszélyeztetett szervezeti célkitűzés(ek)</b>	<b>Érintett folyamat(ok)</b>	<b>Folyamat- gazda</b>	<b>Integritási kockázat vagy korrupciós kockázatot hordoz-e?</b>	<b>Integrált Kockázat- kezelési Intézkedési terv* (hivatkozás a vonatkozó pontjára)</b>

*\*Ezt az oszlopot a kockázatok azonosításkor még nem tudjuk kitölteni, de az integrált kockázatkezelési intézkedési terv elkészítését követően fel kell tüntetni a nyilvántartásban, mert így lesz teljes a leltár.*

Egy másik lehetséges példa a Kockázati Leltár lehetséges tartalmára:

Ebben a példában a táblázat végig követi az kockázatok azonosítását és értékelését is, egészen addig a döntésig, hogy szükséges-e további intézkedés meghozatala a kockázatnak a kockázati tűrőhatár alá csökkentéséhez.

Fő-folyamat megnevezése:	Folyamatgazda beosztása, szervezeti egység	Azonosított kockázatok	Vonatkozó kockázati tényezők	Veszélyeztetett szervezeti célkitűzés	Integritási, vagy korrupciós kockázatot hordoz-e?	EREDENDŐ KOCKÁZATOK*									
						Valószínűség	Folyamatra vetített valószínűség	Hatás				Hatás összérték	Folyamatra vetített hatás összérték	Eredendő kockázati érték	Folyamat kockázati értéke
								Értékelési kritérium 1.	Értékelési kritérium. 2.	Értékelési kritérium. 3.	Értékelési kritérium. 4.				
Rész-folyamat 1.		Azonosított kockázat 1.					A kockázatok valószínűség értékeinek átlaga					Kritériumok értékének átlaga	A kockázatok hatás összértékeinek átlaga	Valószínűség x Hatás összérték	A kockázati értékek átlaga
		Azonosított kockázat 2.						Kritériumok értékének átlaga	Valószínűség x Hatás összérték						
		Azonosított kockázat 3.						Kritériumok értékének átlaga	Valószínűség x Hatás összérték						
Rész-folyamat 2.		Azonosított kockázat 1.				A kockázatok valószínűség értékeinek átlaga					Kritériumok értékének átlaga	A kockázatok hatás összértékeinek átlaga	Valószínűség x Hatás összérték	A kockázati értékek átlaga	
		Azonosított kockázat 2.						Kritériumok értékének átlaga	Valószínűség x Hatás összérték						
		Azonosított kockázat 3.						Kritériumok értékének átlaga	Valószínűség x Hatás összérték						

\*Elhagyható oszlopok

Az előző oldali táblázat folytatása:

Alkalmazott kontrollok	MARADVÁNY KOCKÁZAT											Kezelési stratégia	Szükséges intézkedés	Integrált Kockázatkezelési Intézkedési Terv vonatkozó pontja
	Valószínűség	Folyamatra vetített valószínűség	Hatás						Folyamatra vetített hatás összérték	Maradvány kockázati érték	Folyamat kockázati értéke			
			Értékelési kritérium 1.	Értékelési kritérium 2.	Értékelési kritérium 3.	Értékelési kritérium. 4.	Hatás összérték							
Kontrollok felsorolása								Kritériumok értékének átlaga		Valószínűség x Hatás összérték		Szükséges további intézkedés (Elkerülés / Csökkentés / Áthárítás, megosztás / Viselés)?		
Kontrollok felsorolása		A kockázatok valószínűség értékeinek átlaga						Kritériumok értékének átlaga	A kockázatok hatás összértékeinek átlaga	Valószínűség x Hatás összérték	A kockázati értékek átlaga	Szükséges további intézkedés (Elkerülés / Csökkentés / Áthárítás, megosztás / Viselés)?		
Kontrollok felsorolása								Kritériumok értékének átlaga		Valószínűség x Hatás összérték		Szükséges további intézkedés (Elkerülés / Csökkentés / Áthárítás, megosztás / Viselés)?		
Kontrollok felsorolása								Kritériumok értékének átlaga		Valószínűség x Hatás összérték		Szükséges további intézkedés (Elkerülés / Csökkentés / Áthárítás, megosztás / Viselés)?		
Kontrollok felsorolása		A kockázatok valószínűség értékeinek átlaga						Kritériumok értékének átlaga	A kockázatok hatás összértékeinek átlaga	Valószínűség x Hatás összérték	A kockázati értékek átlaga	Szükséges további intézkedés (Elkerülés / Csökkentés / Áthárítás, megosztás / Viselés)?		
Kontrollok felsorolása								Kritériumok értékének átlaga		Valószínűség x Hatás összérték		Szükséges további intézkedés (Elkerülés / Csökkentés / Áthárítás, megosztás / Viselés)?		
Kontrollok felsorolása								Kritériumok értékének átlaga		Valószínűség x Hatás összérték		Szükséges további intézkedés (Elkerülés / Csökkentés / Áthárítás, megosztás / Viselés)?		

## 2.4.4. Kockázatértékelési Kritérium Mátrix

A kockázatok azonosítását követően el kell végezni azok elemzését, a kockázatoknak a kockázati tényezőkre való visszavezetését, a kockázati tényezők közötti összefüggések feltárását. A kockázatok és a kockázati tényezők igen változatosak. A különféle típusok definiálása és az e típusokba történő formális besorolása alapvetően elméleti jelentőségű, és elsősorban a módszertanok, technikák fejlesztése során hasznosítható.

### A kockázati tényezők meghatározásának főbb szempontjai:

- mivel a kockázatelemzés valamilyen céltól való eltérést előidéző kockázatok és kockázati tényezők feltárására irányul, ezért a kockázati tényezők meghatározása során is ügyelni kell arra, hogy a tényezők alkalmasak legyenek az eltérések mérésére (ilyenek lehetnek az adott folyamat hatékonyságának mérésére alkalmas, előzetesen kialakított mutatószámok);
- olyan kockázati tényezők azonosítása szükséges, amelyek közvetlen kapcsolatban állnak az értékelendő kockázatokkal, mert így az értékelés relatíve könnyen elvégezhető;
- meg kell becsülni a feltárt kockázati tényezők által generált események bekövetkezési valószínűségét, és a bekövetkezés esetén várható hatását a résztvevők által meghatározott hatástényezőkre;
- az értékelés elvégzéséhez be kell gyűjteni minden rendelkezésre álló információt;
- definiálni kell az értékelő skálákat, amelyek lehetővé teszik a különböző dimenziójú és jelentéstartalmú tényezők azonos módon történő mérését, majd ezek alapján a résztvevőknek, minden tényezőre közös álláspontot kialakítva, el kell végezniük az értékelést;
- az értékelés eredménye alapján meg kell határozni a kockázati tényezők fontossági sorrendjét, és ennek ismeretében, ki kell választani a kritikus kockázati tényezőket.

### Példák eseményekre, amelyek kockázatot generálnak (=kockázati tényezők):

Működési	Informatikai/ Kommunikációs	Megfelelőségi	Pénzügyi	Személyi	Reputációs
Irodák megsemmisülése	Nem megfelelő internet kapcsolat	Szerződészegések	Költségvetési megszorítások	Kulcsszerepet betöltő munkatársak elvesztése	Negatív sajtó visszhang
Munkatársak nem elérhetőek	Adatok megsemmisülése	Nem szabályos működés	Támogatások elvesztése	Balesetek	Szolgáltatási szint nem megfelelősége
Eszközök meghibásodása	Adatok nem elérhetőek / az adatokat nem lehet visszaállítani	EU büntetés a kötelezettségzegések miatt	Lopás vagy sikkasztás	Integritás hiánya	Bizalomvesztés
Erőforrások hiánya	Adatok nem megbízhatóak	Szabályozás hiánya	Finanszírozási problémák	Nem megfelelő képzettség és tapasztalat	
Szállítás hiánya	Vírusátadás				

Berendezések hiánya	Informatikai eszközök meghibásodása				
---------------------	-------------------------------------	--	--	--	--

Az értékelési kritériumok egységes értelmezése és alkalmazása érdekében ki kell alakítani a szervezetre jellemző kockázati tényezők alapján a **Kockázatértékelési Kritérium Mátrixot** (KKM). A mátrix meghatározza az egyes értékelési kritériumok vonatkozásában, hogy az alkalmazott skála egyes fokozatainak mi a jelentése, támpontul szolgál az értékelésben résztvevők számára a kockázati értékek meghatározásában. A KKM tehát minden egyes kockázati tényezőhöz elemzési kategóriákat rendel, a vezetés kockázati toleranciája alapján. Ezeknek a toleranciáknak mind a vezetés kockázathoz való viszonyulásának, mind a kockázati tényező alapjául szolgáló célkitűzés fontosságának meg kell, hogy feleljenek.

Ahogy a [2.4.1. pontban](#) már kifejtettük, hogy a kockázati tényezőkből kell az értékelési kritériumokat kialakítani, de ez nem jelenti azt, hogy az összes kockázati tényezőt értékelési kritériumként kell alkalmazni. A kockázati tényezők közül a legjellemzőbbeket és a célok elérésében legkritikusabbakat célszerű kiválasztani. Az egyes kockázati tényezők jellegéből fakadóan vagy a kockázatok bekövetkezésének *valószínűségét* vagy a *hatását* befolyásolják, esetleg mindkettőt, de ilyenkor elegendő az egyik összetevőjeként megjeleníteni. Mind a Hatást, mind a Valószínűséget felbonthatjuk több értékelési kritériumra, erről a kockázatkezelési bizottságnak/munkacsoportnak kell döntenie.

**Célszerű lehet az első évben nem túlbonyolítani az értékelést, tehát a Hatás és Valószínűség értékét egyaránt egy négyfokozatú skálával jellemezni és az alapján elvégezni a kockázatok értékelését. Az Hatás és a Valószínűség értékének meghatározásának minél pontosabb becslésére ajánlott azokat értékelési kritériumokra bontani.**

Az értékelési kritériumok skáláit az adott szervezetre kell szabni. A kockázatkezelési rendszer kialakítása történhet különböző összetettségben, amelyet befolyásol a szervezet mérete, a szervezet tudatossága, valamint a szervezet érettségének szintje is a kockázatkezelés vonatkozásában.

Példa a Kockázatértékelési Kritérium Mátrixra:

HATÁS		
Értékelési Kritérium	Értelmezés	Érték
Lényegesség	A kockázat hatása az éves költségvetés 1%-nál kevesebb összeget tesz ki.	1
	A kockázat hatása az éves költségvetés 2-24 %-át tesz ki.	2
	A kockázat hatása az éves költségvetés 25-49 %-át tesz ki.	3
	A kockázat hatása az éves költségvetés több mint 50%-át tesz ki.	4

<b>Sérülékenység</b>	Jól szabályozott és kontrollált rendszer, ahol nagyon alacsony a szabálytalanságok, csalások előfordulásának lehetősége.	1
	Jól szabályozott és kontrollált rendszer, ahol ritkán fordulnak elő szabálytalanságok vagy csalások.	2
	Megfelelően szabályozott, de időnként előfordulhatnak szabálytalanságok vagy csalások.	3
	Korábbi ellenőrzési tapasztalatok alapján gyenge a kontrollkörnyezet, és előfordulnak szabálytalanságok és csalások.	4
<b>Reputációs érzékenység</b>	Nincs mérhető reputációs kockázat.	1
	Előfordulhat reputációs veszteség.	3
	Olyan terület, amely ki van téve a közvéleménynek, így a reputációs veszteség nagy károkat okozhat.	5
<b>Folyamat jelentősége a szervezeti célok elérésében</b>	Ha nem működik megfelelően, akkor csak hátráltatja a célok elérését.	1
	Ha nem működik megfelelően, akkor jelentősen befolyásolja a célok elérését, amire a múltban már volt is példa az adott területen.	5

<b>VALÓSZÍNŰSÉG</b>		
<b>Szint</b>	<b>Értelmezés</b>	<b>Érték</b>
Alacsony	Bekövetkezhetsé, de nem valószínű	1
Közepes	Elképzelhető, hogy bekövetkezik a jövőben	2
Magas	1-2 éven belül bekövetkezhets	3
Nagyon magas	Várhatóan bekövetkezik a közeljövőben	4

Ahogy a fenti példákól láthatjuk az egyes kritériumok esetében eltérő fokozatú skálát is meghatározhatunk. Célszerű a skálák kialakításakor figyelembe venni, hogy lehetőleg **páros számú skálát határozzunk meg** annak érdekében, hogy ne a skálák közepére tolódjanak az eredmények. Egy három fokozatú skála esetében sokszor megfigyelhető, hogy a középső értéket választják az értékelők, egy négy fokozatú skála esetében viszont mindenképpen dönteni kell, hogy inkább kisebb vagy inkább nagyobb a középértékhez képest a kockázat hatása vagy valószínűsége. Az egyes skálák értékének meghatározásakor az adott érték többszörösével is léptethetjük, ami azt fogja jelenteni, hogy más értékelési tényezőhöz képest az adott tényező esetében súlyozást alkalmaztunk. Ennek alkalmazása célszerű lehet a kockázati tényezők közötti összefüggések érvényre juttatása érdekében.

A kockázatelemzés folyamatában minden egyes azonosított kockázatot a KKM használatával kell értékelni. Ezután az azonosított kockázat átfogó elemzéséhez a hatásokra és a valószínűségekre vonatkozó ismereteket, becsléseket össze kell kapcsolni. Fontos



megemlíteni, hogy a KKM a kockázatelemzési folyamat teljes szubjektivitását nem tudja kiszűrni. Ez a kockázatelemzési mód a folyamatgazdákkal folytatott viták valószínűségét szintén csökkenti, mivel a kritériumok a szervezet vezetőivel együtt, közösen kerülnek meghatározásra. A KKM összeállításához több lépcsőben lehet eljutni.

### 2.4.5. Kockázatok értékelése

Vonatkozó standardok:	2.2.1., 2.2.2.
-----------------------	----------------

A kockázati értéket a Valószínűség és a Hatás értékek szorzataként kapjuk meg. A kockázatok értékelése során több megközelítést lehet alkalmazni:

- az egyes kockázatok esetében az értékelési kritériumokra adott pontszámok átlagaként; vagy
- az egyes kockázatok esetében az értékelési kritériumokra adott pontszámok összegeként; vagy
- a legnagyobb pontszám alapján (azaz, ha a kockázati tényezők közül egy a legmagasabb értéket kapta, akkor a kockázat valószínűsége vagy célokra gyakorolt hatása a legnagyobb pontszámot fogja kapni).

Egy adott folyamathoz azonosított összes kockázat kockázati értékének átlagával vagy összesen értékével megkapjuk a folyamat kockázati értékét. A legnagyobb pontszám figyelembe vételénél fennáll a veszélye, hogy minden kockázati esemény végül magas kockázatú lesz, ennek alkalmazása tehát kevésbé informatív és objektív, mint a másik kettőé, ezért az első két megközelítés alkalmazását javasoljuk. Azonban fontos, hogy egy adott szervezeten belül, az összehasonlíthatóság érdekében, egységesen csak az egyik kiválasztott megközelítést szabad alkalmazni.

Általában a hatás megítélése kevésbé okoz nehézséget, mint a bekövetkezés valószínűségének megbecslése. Ha az adott kockázat múltbeli előfordulására vonatkozóan sikerül információt szereznünk – vagy például már egy ideje figyelemmel kísérjük a kockázatot, és közben összegyűltek ilyen adataink –, akkor felhasználhatjuk ezeket a kockázat bekövetkezési esélyének becsléséhez.

Nem minden esetben áll azonban rendelkezésre múltbeli statisztika, így ahhoz, hogy a vizsgált kockázat bekövetkezési esélyét értékeljük, meg kell próbálni valamilyen értékelhető információt szereznünk a kockázatról. Minél több információt sikerül begyűjteni, annál jobb szakértői becslést tudunk adni a bekövetkezés esélyére. Ebben a kockázat és a kockázati tényezők közötti már megismert összefüggés lesz segítségünkre. Logikusan végiggondolva, ha egy megfigyelhető tényről tapasztalatból tudjuk, hogy együtt jár bizonyos kockázati eseményekkel, akkor a tény megfigyelése alapján számíthatunk az esemény bekövetkezésére. Ha egy megfigyelhető tényről tapasztalatból tudjuk, hogy együtt jár bizonyos kockázati eseményekkel, akkor a tény többszöri megfigyelése alapján sokkal nagyobb esélyt adhatunk az esemény bekövetkezésének. Ha több, esetleg egymástól független, megfigyelhető tényről is tudjuk tapasztalatból, hogy együtt jár bizonyos kockázati eseményekkel, akkor minél több ilyen tényt tapasztalunk, annál inkább számítunk a kockázati esemény bekövetkezésére. Látszólag ehhez a méréshez sincsen egzakt eredményt adó műszerünk, de a kockázat bekövetkezési esélyét így a céljainkhoz elegendő pontossággal becsülhetjük.

Példa a kockázati érték számításához:

Valószínűség	Hatás (több értékelési kritériumból tevődik össze)	Magyarázat
4	3+2+1+5	A Hatás értéke átlagérték számítással: 2,75 Kockázati érték: 4*2,75=11
4	3+2+1+5	A Hatás értéke az értékelési kritériumokra adott pontok összeadásával: 11 Kockázati érték: 4*11=44
4	3+2+1+5	A Hatás értéke a legnagyobb pontszám figyelembevételével: 5 Kockázati érték: 4*5=20

A fenti példából is láthatjuk, hogy önmagában a végeredményként kapott összeg egy abszolút érték, önmagában nem értelmezhető, csak a többi kockázathoz/folyamathoz képest nyer értelmet. Amennyiben még finomabbra szeretnénk hangolni a kockázatok értékelését, az egyes értékelési kritériumokat súlyozhatjuk is.

Valószínűség	Hatás (több értékelési kritériumból tevődik össze)	Magyarázat
4	(3*2)+2+1+5 ebben az esetben az első kritérium súlyozást kapott, tehát az értékét 2-szeres súllyal kell figyelembe venni	A Hatás értéke átlagérték számítással: 3,5 Kockázati érték: 4*3,5=14

Egy-egy értékelési kritérium értékének meghatározása az értékelésben résztvevők véleményére alapozott, szubjektív becléssel történik. Az értékelés két módon is elvégezhető:

- az egyik esetben a résztvevők közötti **konszenzus** alapján;
- a másik megoldás, ha az egyes résztvevők által adott pontértékek **számítani átlagát** kiszámítják.

Bármelyik megoldást választják is, az erős szubjektivitás miatt mindenképp írásban kell rögzíteni, hogy miképpen alakul ki az értékelés végeredménye. Erre több szempontból is szükség van:

- egyrészt, hogy azok az érintettek is megfelelően legyenek informálva, akik az értékelésnek nem voltak aktív részesei;
- másrészt, hogy a későbbiekben, a hozott intézkedések által kiváltott változások hatásai mérhetőek legyenek;
- a vezetés megalapozott információkhoz juthasson a kockázatértékelés alkalmazott módszereinek eredményeiről, hatékonyságáról.

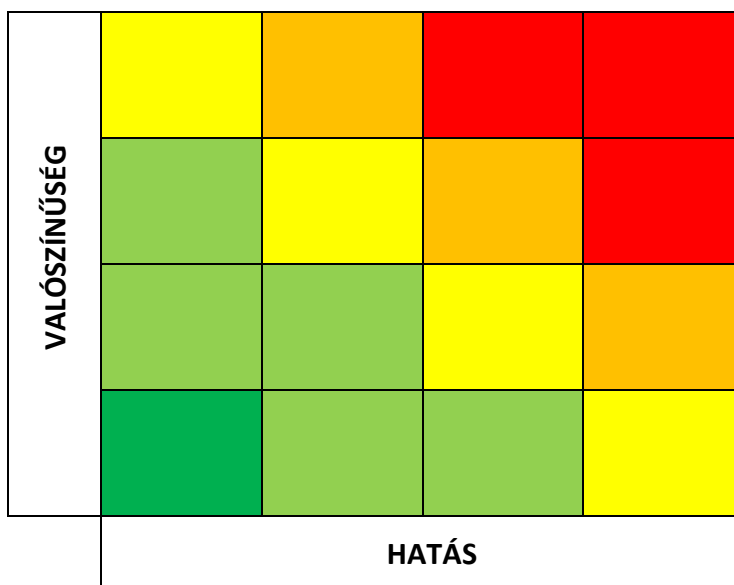
Példa a kockázatok értékelésére:

Főfolyamat megnevezése	Azonosított kockázatok	Valószínűség	Folyamatra vetített valószínűség	Hatás						Kockázati érték	Folyamat kockázati értéke
				Értékelési Kritérium* 1	Értékelési Kritérium 2	Értékelési Kritérium 3	Értékelési Kritérium 4	Hatás összérték	Folyamatra vetített hatás összérték		
Főfolyamat 1	Azonosított kockázat 1		A kockázatok valószínűség értékeinek átlaga					Kritériumok értékeinek átlaga	A kockázatok hatás összértékeinek átlaga	Valószínűség * Hatás összérték	A kockázati értékek átlaga
	Azonosított kockázat 2										
	Azonosított kockázat 3										
Főfolyamat 1	Azonosított kockázat 1										
	Azonosított kockázat 2										
	Azonosított kockázat 3										

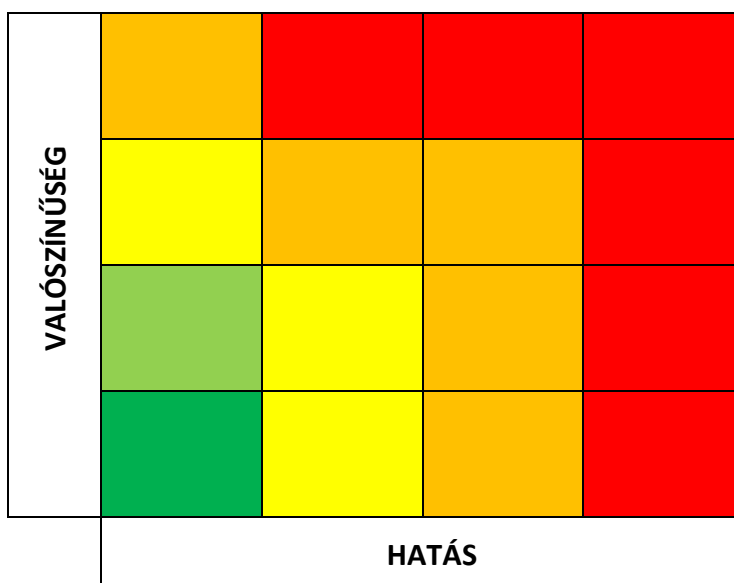
\* A Kockázatértékelési Kritérium Matrixban meghatározott értékelési kritériumok.

### 2.4.6. Kockázati Térkép

A kockázatok értékelése után azokat rangsorolni kell annak érdekében, hogy az erőforrásokat a kulcskockázatok kezelésére fordítva a leghatékonyabban használják fel. A kockázati térképen a kockázatok értékelésének eredményeképpen meghatározott valószínűségi és hatás értékek alapján, mind a folyamatokat, mind az egyes kockázatokot el lehet helyezni. A kockázati térkép segítségével láthatóvá válnak a kockázati tűréshatárok is, amelyeket különböző színekkel jelöltünk az alábbi ábrán:



A kockázati térkép Y és X tengelyei skáláinak összhangban kell lenniük a hatás és valószínűség értékeléséhez alkalmazott értékelési kritériumok skáláival. A kockázati tűréshatár a narancssárgával és pirossal jelölt területeket jelenti. Azokra a folyamatokra és kockázatokra, amelyek ide esnek, a szervezetnek mindenképpen meg kell fogalmaznia valamilyen válaszlépést. A kockázati tűréshatár meghatározása (ld. 1.1.8.) tehát nagyon egyszerűen megfogalmazva azt jelenti, hogy melyik kockákat színezzük narancssárgára és pirosra. A fenti ábrában egy átlagos helyzetet ábrázoltunk, de nem szükséges feltétlenül szimmetrikusan meghúzni a kockázati tűréshatárt, a vezetés saját döntése alapján ez akár így is kinézhet:



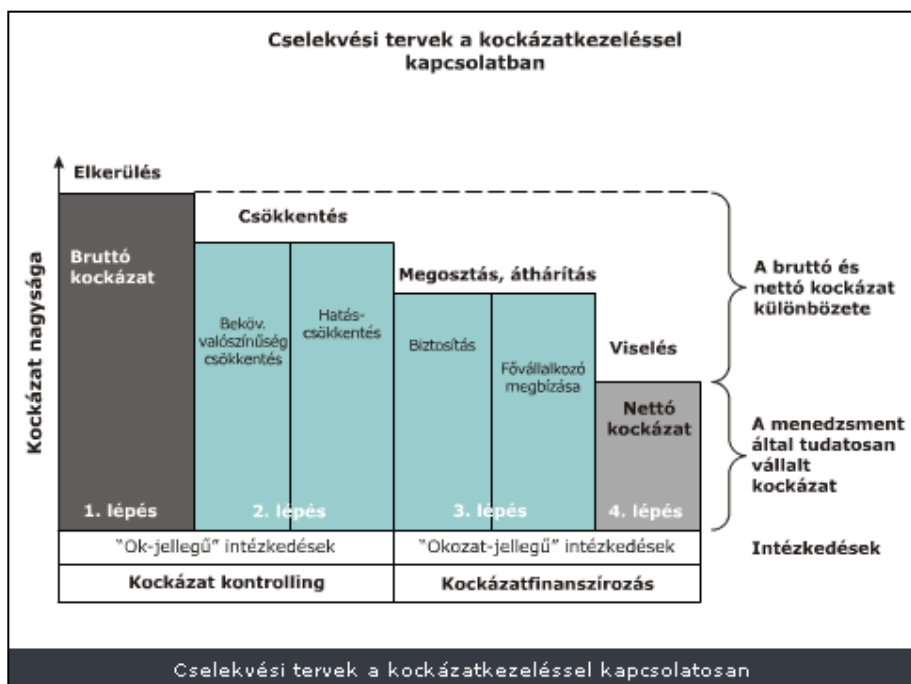
## 2.4.7. Kockázatkezelési stratégiák

Vonatkozó standardok: 2.3.1., 2.3.2., 2.3.3.,

A kockázatértékelést követően tudatos döntést kell hozni a kockázatvállalásról. A kockázati étvágy vagy másképpen a kockázati tűréshatárok meghatározását a [1.1.8. pontban](#) fejtettük ki részletesen. A kockázatok csökkentésére irányuló döntés azt jelenti, hogy minden egyes kockázat esetén választani kell kockázatkezelési stratégiát, és annak megfelelően integrált kockázatkezelési intézkedési tervet kell készíteni. A választott stratégia és intézkedés nem a kockázat teljes eliminálását jelenti, ez a legtöbb esetben nem is lehetséges, hanem a kockázati kitettség csökkentését a menedzsment által előzetesen meghatározott kockázati tűréshatár alá. A toleranciaszint meghatározása azt is jelenti, hogy a kockázatcsökkentő intézkedések után is megmarad egy bizonyos szintű, tolerálható kockázat. **A kockázati tűréshatár felett elhelyezkedő minden egyes kockázat esetében a kialakított kockázatkezelési stratégiának, intézkedésnek tükröznie kell a szervezet vezetési filozófiáját, tolerancia szintjét, valamint a közérdek képviselőjét.**

**A kockázatkezelési stratégia kialakításakor tehát mérlegelni kell:**

- ha egy adott folyamat esetén a kockázatértékelés során becsült eredendő kockázat már alacsonyabb, mint az adott folyamatra megállapított tűréshatár, akkor ennek a folyamatnak az eredendő kockázatát nem szükséges kezelni;
- ha egy adott folyamat esetén a kockázatértékelés során becsült eredendő kockázat még magasabb, mint az adott folyamatra megállapított tűréshatár, akkor ennek a folyamatnak az eredendő kockázatát valamilyen technikával kezelni kell;
- a kockázatok várható hatása és a kockázatok kezelésére irányuló intézkedések közötti arányosságot, amennyiben egy kockázat csökkentése aránytalanul nagyobb költséggel jár, mint a kockázat bekövetkezése esetén a szervezetet érő anyagi hátrány, akkor vagy más módot kell választani a kockázatkezelésre, vagy a kockázat viselését kell választani.



**A kockázatok elkerülése** – alapvetően a kockázati események bekövetkezése lehetőségének a kivédését szolgáló eljárásokat foglalja magában. Előfordulhatnak olyan folyamatok, amelyek

kockázatait csak akkor csökkenthetők elfogadható szintre, ha megszüntetnénk az adott tevékenységet. A kormányzati szférában erre nagyon korlátozott lehetőség van. A közszféra által ellátott közfeladatokat nem lehet megszüntetni amiatt, mert túl magas kockázatot hordoznak magunkban. A piaci szférában természetesnek vesszük, hogy egy-egy vállalat felszámolásához vezethet az, ha annak várható haszna alatta marad a várható költségének. A közszférában a reálisan elvárhatótól messze elmaradó eredmények vagy a gazdasági racionalitással nem indokolható magas költségek esetén ilyen közvetlen döntéseket nehezebben hozhatnak meg; noha a gyenge eredmény a közcélok nemteljesítését – vagyis egyértelműen a közhaszon elmaradását jelenti; és az indokolatlan költségeket és a kezeletlen kockázatok miatt bekövetkező veszteségeket is az adófizetőktől, az állampolgároktól, a helyi közösségektől vagy más szervezetektől elvont forrásból kell finanszírozni.

**Kockázatok áthárítása, megosztása** – ennek lényege, hogy megpróbálunk olyan partnert találni, aki átvállalja a kockázatot – a kockázat kezelésének felelősségével együtt. Erre persze általában csak valamilyen kompenzáció fejében hajlandó:

- tipikus áthárítás a **biztosítás**, amikor egy biztos költség vállalásával eladjuk a biztosítónak a bizonytalanságot (a kockázatunkat) – másként mondva bizonyosságot vásárolunk;
- tipikus áthárítás a **fedezeti ügylet** is, amikor az azonnali biztos költséget jelentő opciós díj fejében csökkentjük a bizonytalanságot (pl. az árfolyamkockázatot);
- bizonyos feladatok **kiszervezése (outsourcing)**, illetve bizonyos esetekben egy alvállalkozó megfelelően körültekintő bevonása is eredményezheti bizonyos kockázatok áthárítását. Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy ennek során újabb, eddig még nem lévő, úgynevezett másodlagos kockázatok (secondary risks) jelenhetnek meg, amelyeket ugyancsak figyelembe kell vennünk a potenciális, kezelendő kockázatok között, illetve a költségvetési szerv felelősségét általában nem csökkenti, ha a feladatát külső erőforrás bevonásával végzi el; vagyis egy alvállalkozó alkalmazása általában vagy automatikusan nem jelenti pl. a jogi a kockázatok áthárítását is.

**Kockázatok csökkentése (risk mitigation)** – a legtöbb kockázat esetében ezt alkalmazzuk, mert a folyamatok a legtöbb esetben nem szüntethetők meg, és a kockázataik nem is háríthatók át. A kockázat csökkentéséhez szükséges akciótervek azoknak a kontrolloknak a kidolgozását és bevezetését vagy kifejlesztését írják elő, amelyek a toleranciaszintek alá tudják vinni a kockázatokat, hiszen az eredendő kockázat csökkentése a belső kontrollrendszer célja és feladata. Ez egyrészt irányulhat a kockázat bekövetkezési valószínűségének befolyásolására annak érdekében, hogy az adott kockázat kisebb valószínűséggel következzen be, másrészt pedig előre felkészülünk a kockázat bekövetkezésére, és mindent megteszünk annak érdekében, hogy képesek legyünk gyorsan, hatékonyan reagálni, ezáltal csökkentve a hatást.

**Kockázatok viselése** – a kockázatok megtartását jelenti, azok tudatos vállalásával. Ez akkor lehetséges, ha az eredendő kockázat nem jelentős, vagy ha a megvalósítható kontrollok várható hatása nincs arányban a kockázatkezelés felmerülő költségével, illetve előfordulhat, hogy a szervezet nem ismer lehetőséget az adott kockázat megfelelő szint alá csökkentésére.

## 2.4.8. Az Integrált Kockázatkezelési Intézkedési terv

Vonatkozó standardok:	2.3.4., 2.3.5., 2.3.6., 2.4.1.,
-----------------------	---------------------------------

A kockázatok csökkentésére kialakított stratégiákat és válaszlépéseket intézkedési tervbe kell foglalni, amelyet a költségvetési szerv vezetője hagy jóvá. A szükséges intézkedések meghatározásakor figyelembe kell venni a szervezetenél már alkalmazott kontrollokat is. Elképzelhető olyan eset, hogy a kockázati érték magas egy kockázat esetében, mivel az értékeléskor az eredendő kockázatot kellett figyelembe venni, azonban a folyamatgazda és a kockázatkezelési bizottság/munkacsoport véleménye szerint a már alkalmazott kontrollok alkalmasak a kockázatnak a kockázati tűrőhatár alá csökkentésére, így további intézkedés bevezetésére már nincs szükség. Első lépésként tehát végig kell venni az integrált kockázati leltárt és elemezni, hogy hol van szükség valamilyen kockázatkezelési válaszlépésre.



Példa a kockázatkezelési stratégia kialakítására (amennyiben a kockázati leltár nem tartalmazza ezeket az adatokat):

Azonosított kockázat	Vonatkozó kockázati tényezők felsorolása	Integritási kockázatot vagy korrupciós kockázatot hordoz-e?	Kockázati érték	Érintett folyamat / projekt / szervezeti egység	Veszélyeztetett célkitűzés	Alkalmazott kontrollok	Kezelési stratégia	Szükséges intézkedés	Határidő	Intézkedésért felelős személy

Példa az integrált kockázatkezelési intézkedési tervre:

Szükséges intézkedés	Az intézkedés által kezelni kívánt kockázat / kockázati tényező	Érintett folyamat / projekt / szervezeti egység	Határidő és a beszámolás formája	Intézkedésért felelős személy	Megvalósítás státusza

## 2.4.9. A kockázati kitettség nyomon követése

Vonatkozó standardok:	2.4.2., 2.4.3., 2.4.4.
-----------------------	------------------------

Ahogy az előzőekben láthattuk a **kockázatelemzést úgy kell tekinteni, mint egy adott időpontban elkészült pillanatfelvételt**. Ebből szinte automatikusan következik, hogy az elemzés elvégzését követően olyan új információk láthatnak napvilágot, amelyek az elemzés eredményét alapvetően befolyásolhatják. Ezért egy olyan rendszert szükséges kiépíteni, ami ezeket a változásokat figyelemmel kíséri. Ennek legalapvetőbb eszköze a kockázati leltár és az intézkedési terv végrehajtásának év közbeni felülvizsgálata.

Egy gyorsan változó külső-belső környezetben működő szervezetnek érdemes **kulcs kockázati indikátorrendszert** kialakítania, amely segítségével rendszeresen és folyamatosan nyomon követheti a kulcs kockázati tényezőket. Amennyiben a kockázati kitettséget jelző mutatószámok (Key Risk Indicators - KRI) tényértékei alapján a kockázati kitettség nő, indokolt lehet az elemzés ismételt elvégzése. Ez gyorsan elvégezhető, mivel a feladat csak az új információkból következő kockázatok felvételéből és értékeléséből, illetve az ismert és azonosított kockázatok törléséből eredő elemzési eredmény átvezetéséből áll. Ennek alapján a kritikus tényezők listája is megváltozhat, ami maga után vonhatja az integrált kockázatkezelési intézkedési terv módosítását is.

### Példa

Az alábbi tényezők fennállása növeli a kockázati kitettséget:

- **Intézményi kockázatterületek:** jelentős rendszerek működtetése; összetett rendszerek, folyamatok; magas árbevétel/előirányzat; változó intézményi struktúra/jogszabályi környezet; minősített adatokat felhasználó/előállító területek; földrajzilag távol elhelyezkedő iroda; bonyolult eljárásrend; nagy leterheltség stb.
- **Múltbeli tapasztalatok alapján magas kockázati besorolással rendelkező területek, tevékenységek:** korábbi vizsgálatok által feltárt szabálytalansági esetek (különösen csalás); a korábbi önértékelések által feltárt kontrollhiányosságok, stb.
- **Magas kockázati besorolású tevékenységek:** engedélyezés (különösen, ha egyedi mérlegelési jogkör kapcsolódik hozzá); beszerzések; kiszervezés formájában megvalósuló tevékenységek; nagyarányú manualitással járó tevékenységek (vagyis ahol az emberi hiba valószínűsége magas), stb.

A **kockázati kitettséget jelző mutatószámok** a kockázati szempontból kritikus területek és tényezők feltárására és nyomon követésére alkalmazhatók. Fontos, hogy a kiválasztott mutatók kellően érzékenyek és rugalmasak legyenek; azaz jelezzék a kockázati kitettség változását, és a tapasztalatoknak megfelelően módosíthatók, fejleszthetők legyenek. A megfelelő indikátorok kialakítását segíti, ha az érintett szervezeti egységek folyamatgazdáit és munkatársait is bevonják a mutatószámok meghatározásába. **A kulcsindikátoroknak több típusa létezik.** Az intézmények alkalmaznak többek között ún. kulcskontroll indikátorokat (Key Control Indicator – KCI) és kulcs kitettségindikátorokat (Key Exposure Indicator – KEI) is. A kulcs kontroll indikátorok a belső kontrollok és a monitoring hatékonyságát hivatottak mérni; ilyen indikátor például az egy hónapra eső ellenőrzések száma. A kitettség indikátorok abból az elvi alapból indulnak ki, hogy a működési kockázat a tevékenység méretétől függ. Ennek megfelelően a tevékenység, egy-egy folyamat górcső alá vétele előzi meg ezen indikátorok képzését. Ilyen indikátor többek között a hatósági ügyek száma, támogatási szerződések száma, kötelezettségvállalás összege,

közérdekű bejelentések száma, kulcspozícióban lévő munkatársak távozása, fluktuáció, előirányzat felhasználás időarányos mértéke, egy munkatársra jutó ügyek/ügyfelek száma, speciális végzettséggel rendelkező munkatársak száma (pl. mérlegképes könyvelő) stb.

A kulcs kockázati indikátorok kialakításakor három alapvető követelményt kell figyelembe venni: a hatékonyságot, az összehasonlíthatóságot és az egyszerű kezelhetőséget. Fontos, hogy a szervezetben elfogadott kulcs kockázati indikátorok célirányosak legyenek, ténylegesen tükrözzék a vállalt kockázatot és hasznos, a kockázatkezelésben felhasználható, objektív információkat nyújtsanak a kockázatmenedzsmentnek. Lényeges követelmény a közös nevező (százalék, darab, összeg, időtartam stb.) használata, amely megkönnyíti az összehasonlítást, az ellenőrzést, és támogatja az elemzési, értékelési folyamatokat. Nem elhanyagolható szempont a kezelhetőség, az egyszerűség és az átláthatóság, a megbízható adatforrások elérhetősége és a költséghatékony információgyűjtés.

Egy egységes, megbízható és hatékonyan működő kulcs kockázati indikátorrendszer **folyamatalapú megközelítést** igényel, és összefüggésben van a kulcs teljesítménymutatók rendszerével (Key Performance Indicators), azokhoz hasonlóan rávilágítanak a folyamatok kritikus sikertényezőire. A folyamatokhoz hozzá kell rendelni a folyamat specifikus kulcs kockázati indikátorokat a folyamatgazdák segítségével, továbbá minden mutatóhoz meg kell határozni azt az értéket, amely fölött „piros”-ra vált a jelzőrendszer. A kulcs kockázati indikátorok esetében azt is figyelnie kell a rendszernek, hogy bizonyos indikátorok hatása összeadódhat és bár egyenként még nem vált „piros”-ra, de az együttes, egymást erősítő hatásuk már kritikus lehet a célkitűzések teljesítésére nézve.

A kulcs kockázati indikátorok alakulását rendszeresen (ajánlott havonta) nyomon kell követni és szükség, azaz „piros” jelzés esetén ki kell vizsgálni az okokat és meg kell tenni a szükséges intézkedéseket.

### III. KONTROLLTEVÉKENYSÉGEK

Vonatkozó standardok:	3.1.1., 3.1.2., 3.1.3., 3.1.4., 3.1.5., 3.1.6., 3.1.7., 3.1.8., 3.2.1., 3.2.2., 3.2.3., 3.3.3.
-----------------------	--



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

(2) A kontrolltevékenység részeként minden tevékenységre vonatkozóan biztosítani kell a szervezeti célok elérését veszélyeztető kockázatok csökkentésére irányuló kontrollok kiépítését, különösen az alábbiak vonatkozásában:

a) a döntések dokumentumainak elkészítése (ideértve a költségvetési tervezés, a kötelezettségvállalások, a szerződések, a kifizetések, a támogatásokkal való elszámolás, a szabálytalanság miatti visszafizettetések dokumentumait is),

b) a döntések célszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontú megalapozottsága,

c) a döntések szabályszerűségi szempontból történő jóváhagyása, illetve ellenjegyzése, valamint

d) a gazdasági események elszámolása (a hatályos jogszabályoknak megfelelő könyvvizetés és beszámolás).

(3) Az (2) bekezdés a), c) és d) pontjában felsorolt tevékenységek feladatköri elkülönítését biztosítani kell.

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

a) engedélyezési, jóváhagyási és kontrolleljárások,

b) a dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférés,

c) beszámolási eljárások.

#### 3.1. Alapfogalmak

**Kontrollnak** nevezzünk minden olyan intézkedést, amelyet a vezetés a szervezet célkitűzéseinek elérésének biztosítása érdekében vezet be és működtet. Az IIA meghatározása szerint kontrollnak nevezünk minden olyan intézkedést a vezetés, a vezető testület és egyéb felek részéről, amely arra irányul, hogy kezelje a kockázatot és növelje a célok, célkitűzések megvalósulásának a valószínűségét. Az Áht. 61. § (1) bekezdése alapján az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő **szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítása.**

A vezetés megtervezi, megszervezi és irányítja azoknak a szükséges intézkedéseknek a végrehajtását, amelyek biztosíthatják a célok és célkitűzések elérését. **A kontrolltevékenységek a kontrollstratégia megválasztását, a kontrollelemek kiépítését és működtetését foglalja magába.** A **kontrolltevékenységek** a szervezeti hierarchia minden szintjén és minden működési területén biztosítják, hogy a vezetés iránymutatásai és instrukciói a célokra ható kockázatok kezelésével kapcsolatban úgy kerüljenek végrehajtásra, hogy a vezetés által meghatározott kockázat a tűréshatáron belül maradjon. A kontrollkörnyezet puha és kemény kontrollok kiépítésével megteremti a belső kontrollkörnyezetet, a kockázatmenedzsment során elemezzük azokat a kockázatokat, amelyek veszélyeztetik a célkitűzések elérését, és amelyek eredményeképpen a költségvetési szerv vezetője döntést hoz, hogy mely kockázatokat milyen módon kezeli. Azt is láthatjuk, hogy a leggyakrabban alkalmazott kockázatkezelési stratégia valamely kontrollelemnek a kialakítása és működtetése. Azért fontos ezt rendszerben kezelni és

értelmezni, mert könnyen belekavarodhatunk, hogy mi a kontrolltevékenységek és mi a kontrollkörnyezet része. A legegyszerűbb megkülönböztetés, hogy a kockázatkezelési rendszer alapján a kontrolltevékenységek tudatos megválasztásával kezeljük a kockázatokat, amelyek belső szabályzatként jelennek meg a kontrollkörnyezet részeként.

A kontrolltevékenységek kialakítása akkor lehet hatékony és megfelelő, ha azokat a szervezeti célkitűzések és a kialakított folyamatok figyelembevételével, a kockázatok teljeskörű felmérésével, az azonosított kockázatok pontos elemzésével és értékelésével alapozzák meg. A belső kontrollrendszer különböző elemeinek tehát rendszert alkotva kell együttműködniük (a célok, felelősségek és feladatkörök, folyamatok kialakítása, irányítása, kockázatok ismerete, stb.).

Példa
<p>Gondoljuk végig, hogy mi történik, ha a kontrolltevékenységek megfelelő kialakításához és működtetéséhez szükséges feltételek nem teljesülnek:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>ha a célok nem világosak:</b> a végrehajtók nem tudnak célirányosan tevékenykedni, sőt még a vezető sem tudja elég pontosan, mit is akar, ilyen feltételek mellett nem lehet a (cél elérést veszélyeztető) kezelhető kockázati tényezőket sem megfelelően azonosítani;</li> <li>▪ <b>ha a kritérium nem egyértelmű:</b> nem lehet majd tudni, hogy mihez képest kell értékelni a kontroll információkat, mikor kell beavatkozni;</li> <li>▪ <b>utasítás nem megfelelősége:</b> kommunikáció (irányítási információ) nélkül nem működhet célszerűen a folyamat;</li> <li>▪ <b>a folyamat működtetéséhez szükséges erőforrások biztosítása:</b> az eredményhez megfelelő erőforrások és személyzet is kell;</li> <li>▪ <b>kontrolltevékenység hiányában:</b> nem kap a döntéshozó kontroll információt;</li> <li>▪ <b>a kontrollok működéséből nyert információ nem megfelelősége:</b> nem világos, hogy lényeges-e az eltérés és be kell-e avatkozni;</li> <li>▪ <b>kockázatok azonosításának hiánya:</b> ha nem ismerjük a kockázatokat, nem tudjuk már előzetesen, hogy mit tehetünk ellene;</li> <li>▪ <b>kockázati tényezők azonosításának hiánya:</b> ha nem ismerjük a kockázati tényezőket, nem tudjuk befolyásolni őket;</li> <li>▪ <b>döntés nem megfelelősége, hiánya:</b> hiába látjuk a célt, ismerjük a kritériumot, látjuk a kockázatot, tudjuk azt is mit kellene tennünk, ha nem merjük időben meghozni a döntést a szükséges beavatkozásról;</li> <li>▪ <b>beavatkozás hiánya:</b> ha a döntést nem hajtják végre, akkor semmi hatást nem érhetünk el.</li> </ul>

Az INTOSAI GOV 9100 standardok szerint ahhoz, hogy a kontrolltevékenységek hatékonyak legyenek, megfelelőek, az adott időszakra vonatkozó tervnek megfelelően funkciójukat tekintve következetesnek, valamint költség-hatékonyak, átfogónak, észszerűnek, továbbá közvetlenül a kontrollcélkitűzésekre vonatkozóan kell lenniük.

A kockázatelemzés eredményeinek figyelembe vételével egy folyamat kialakításakor vagy felülvizsgálatakor át kell gondolni, hogy a kockázatok megfelelő csökkentése érdekében milyen kontrollokat kell beépíteni a folyamatba, és azokat célirányosan hová kell elhelyezni. A kontrollok bevezetésekor meg kell határozni az adott kontroll célját, vagyis a **kontrollcélkitűzést (control objective)**. A kontrollcélkitűzés leírja, hogy a kontroll bevezetésétől milyen eredményt várunk, tehát milyen jellegű kockázatot vagy hibát fog csökkenteni, mire irányul az adott kontroll (pl. teljesség, pontosság, szabályszerűség, gazdaságosság, eredményesség stb.)

A kontrolltevékenységek átszövik az egész szervezetet, annak minden szintjét és minden tevékenységét. A preventív, a detektív és a korrektív kontrollok szerves egysége teljes rendszert

alkot. A kontrolltevékenységek eredménye egy folyamat vagy egy rendszer vonatkozásában akkor megfelelő, ha az ott működtetett kontrollok együttesen helytálló, releváns, hiteles, elegendő és megbízható információt nyújtanak a kockázatkezelési tevékenység során azonosított és kritikusnak, tehát kezelendőnek minősített kockázatok tényezőiről, azokat az adott kontrollcélkitűzések elérésével igazolhatóan és folyamatosan a kockázati tűréshatár alatt tartják.

Az INTOSAI standardok szerint a szervezetnek egyensúlyt kell biztosítania a **megelőző és feltáró kontrolltevékenységek** között. A célok elérése érdekében a kontrolltevékenységekhez szükségszerűen **helyrehozó műveletek**nek is kell kapcsolódnia.

A következő oldalakon lévő táblázatok segítségével tekintsük át a kontrolltevékenységek típusait:

Kontrolltevékenység csoportok	Jellemzői	Alkalmazás
<p><b>Megelőző kontrollok (preventive):</b></p> <p>Alapvető célja, hogy a hibás lépések, nem előírászerű teljesítések esetén megakadályozzák a folyamat továbbvitelét, s így előzzék meg a nagyobb hibák bekövetkezésének lehetőségét.</p>	<p><b>Engedélyezési és jóváhagyási eljárások</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- felhatalmazás keretein belül teljesíthető;</li> <li>- annak biztosítására, hogy csak a vezetés szándékának megfelelő, indokolt tranzakciókat és eseményeket kezdeményezzenek;</li> <li>- dokumentálni kell;</li> <li>- szabályszerűség és célszerűség vizsgálatára terjed ki;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kötelezettségvállalás ellenjegyzése és utalványozása;</li> <li>- az aláírási jog gyakorlása;</li> <li>- érvényesítés;</li> <li>- a négy szem elvének alkalmazása (egy adott feladatot ellátó személy munkáját egy másik személy felülvizsgálja);</li> </ul>
	<p><b>Felhatalmazás</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- egyes tevékenységek ellátására csak meghatározott személyek felhatalmazása;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ávr. általánosan, a kötelezettségvállalási szabályzat az adott szervezetnél határozza meg, hogy ki lehet kötelezettségvállaló, ellenjegyző, érvényesítő, utalványozó;</li> <li>- delegált jogkörök (SZMSZ);</li> </ul>
	<p><b>Feladat- és felelősségi körök elhatárolása</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a hiba, veszteség, hibás műveletek kockázatának, valamint annak a kockázatnak a csökkentése, hogy az ilyen problémákat nem észlelik;</li> <li>- a feladatkörök és felelősségi körök szisztematikus, több személyre történő felosztása biztosítja a hatékony és kiegyensúlyozott kontrollt;</li> <li>- kis szervezetnél előfordulhat, hogy a feladatkörök elhatárolása nem megvalósítható, ez külön kockázatot jelent, amire a vezetésnek figyelemmel kell lennie;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ávr. 60. § (1) A kötelezettségvállaló és a pénzügyi ellenjegyző ugyanazon gazdasági esemény tekintetében azonos személy nem lehet. Az érvényesítő ugyanazon gazdasági esemény tekintetében nem lehet azonos a kötelezettségvállalásra, utalványozásra jogosult és a teljesítést igazoló személlyel;</li> <li>- például a tranzakciók végrehajtását, jóváhagyását és nyilvántartását más személy vagy szervezeti egység végzi;</li> <li>- munkatársak rotációja;</li> </ul>
	<p><b>Hozzáférési kontrollok</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- forrásokhoz és nyilvántartásokhoz való hozzáférés kontrolljai;</li> <li>- a vagyontárgyak fizikai ellenőrzésére, az információk biztonságára kialakított ellenőrzési pontok, amelyek egy adott tevékenységben való részvételt, illetve felügyeletet csak meghatározott személyek számára tesznek lehetővé;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- jelszavakkal biztosított hozzáférés;</li> <li>- rendszerek biztonságának és integritásának biztosítása;</li> <li>- biztonsági és logikai ellenőrzési pontok;</li> <li>- záruk, belépőkártyák, riasztók;</li> </ul>
	<p><b>Igazolás</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- valami meglétének, teljesülésének vagy pontosságának igazolása;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- teljesítésigazolás;</li> <li>- nyilvántartásba vétel előtti kontrollok;</li> </ul>
	<p><b>Belső szabályozó eszközök</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- belső szabályzatok;</li> <li>- útmutatás;</li> <li>- képzés;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- folyamatok standardizálása;</li> <li>- folyamattérkép, folyamatleírások, ellenőrzési nyomvonalak;</li> <li>- vezetői utasítások;</li> <li>- eljárásrendek.</li> </ul>



<p><b>Feltáró kontrollok (detective):</b></p> <p>Azon kontrollok, amelyek a már bekövetkezett hibákat tárják fel, rámutatva a hiba, hiányosság előfordulásának tényén kívül, a szervezetre gyakorolt hatására is. Utólagos jellegük ellenére, visszatartó erejűek.</p>	<p><b>Egyeztetések</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a dokumentumok és/vagy adatok adott körének egy másikkal való összehasonlítása;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- készletellenőrzések;</li> <li>- készletegyeztetések;</li> <li>- egyenleg visszaigazoltatások;</li> <li>- analitikával való egyeztetések;</li> <li>- automatikus kontrollok tranzakció-limitekre;</li> <li>- leltározás;</li> <li>- rovancs;</li> </ul>
	<p><b>Működési teljesítmény vizsgálata</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- teljesítménymenedzsment;</li> <li>- a folyamatok, tevékenységek hatékonyságát és eredményességét vizsgáló intézkedések;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kontrolling működtetése;</li> <li>- minőségbiztosítás;</li> <li>- a hálótervek végrehajtásának figyelemmel kísérése;</li> <li>- a meghatározott teljesítmények alakulásának ellenőrzése (teljesítménymutatók alkalmazásával);</li> <li>- projektek megvalósításáról szóló áttekintések;</li> <li>- más, azonos feladatot ellátó szervek, szervezeti egységek adataival, gyakorlatával, eredményeivel való összehasonlítás (benchmarking);</li> <li>- belső ellenőrzési vizsgálat;</li> </ul>
	<p><b>Műveletek, folyamatok, tevékenységek vizsgálata</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nyomon követési eljárások;</li> <li>- a műveletek, folyamatok és tevékenységek időszakonkénti felülvizsgálata annak érdekében, hogy megfeleljenek a hatályban lévő szabályozásnak, irányítási elveknek, eljárásrendeknek és egyéb követelményeknek.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- független felülvizsgálatok;</li> <li>- belső ellenőrzési vizsgálat;</li> </ul>
	<p><b>Beszámoltatás</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beszámoltatással (személyesen számon kéri az érintett munkatársától a végrehajtás megtörténtét és eredményét);</li> <li>- helyszíni tapasztalatszerzéssel (a konkrét folyamat, ügylet előirtaknak megfelelő lebonyolítását a helyszínen is megismerléli);</li> <li>- intézkedések nyomon követésével (beszámolók bekérésével, belső vagy külső ellenőrök megbízásával);</li> </ul>	
<p><b>Helyrehozó kontrollok (corrective):</b></p> <p>Kialakításuk célja a már bekövetkezett, nemkívánatos esemény következményeinek kijavítása. Ezek biztosítékként is szolgálhatnak az elszervedett veszteségek, károk miatt elmaradt haszon bizonyos mértékű visszaszerzésére, a pénzeszközök vagy szolgáltatási képesség terén. Például, egy beruházás</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ezen kontrollok esetében a kontrolltevékenységektől nem csak azt követelik meg, hogy adjanak információt a kockázatról, hanem azt is, hogy ha az a kockázat meghaladja a tűréshatárt, akkor hajtsanak végre valami hatásos intézkedést annak érdekében, hogy a kockázatot ismét megbízhatóan a tűréshatár alá csökkentsék;</li> <li>- egy negatív hatású cselekmény, esemény elkerülésének</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- olyan szerződési feltételek kikötése, amelyek kedvezőtlen esemény esetén jobb pozíciót eredményeznek vagy csökkentik is a veszteséget;</li> <li>- biztosítás kötése;</li> <li>- garanciák kikötése;</li> <li>- helyreállítási terv;</li> </ul>	

<p>kivitelezése során a műszaki ellenőr által megkifogásolt „teljesítés” kötbérezése, illetve a garanciális javításokra szolgáló tartalék visszatartása.</p>	<p><i>lehetőségeire hívják fel a figyelmet, és így lehetőséget adnak a várható negatív hatást megelőző, vagy mérséklő intézkedés meghozatalára, a hibás gyakorlat ismétlődésének megakadályozására;</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- üzletfolytonossági terv;</li> <li>- back-up fájlok;</li> <li>- katasztrófa terv;</li> </ul>
--	---	--

### 3.2. Feladatmegosztás a szervezeten belül – ki, miért felelős a kontrolltevékenységek kialakításában és működtetésében

Kontrolltevékenységek	Költségvetési szerv vezetője	Középvezetők / Folyamatgazdák	Munkatársak	Belső ellenőr
<b>Kontrolltevékenységek kialakítása és működtetése</b>	<p>A kontrollpontok megfelelő kialakítása a kockázatkezelés eredményének és a kitűzött célkitűzések figyelembe vételével;</p> <p>A beépített kontrollok megfelelő működésének folyamatos nyomon követése, ennek érdekében teljesítménymenedzsment és arra épülő, információs- és nyomon követési rendszer kialakítása;</p> <p>Szükség esetén beavatkozás – azaz a kontrolltevékenységek fejlesztése;</p> <p>Leggyakrabban alkalmazott eszközei: az információs rendszer által szolgáltatott adatok elemzése, az írásbeli és szóbeli beszámoltatás, az aláírási jog gyakorlása;</p>	<p>A hozzájuk tartozó folyamat adminisztratív felügyelete;</p> <p>A kontrollok eredményének felhasználásával folyamatosan jelezniük kell, ha a folyamatok várhatóan nem a vezetés által kitűzött céloknak megfelelő eredménnyel végződnek;</p> <p>A folyamatok egymásra épülése miatt, a „magasabb szintű” folyamatot felügyelő folyamatgazda ellenőrzi/ellenőrizteteti az „alacsonyabb szintű” folyamatban résztvevők tevékenységét;</p> <p>Leggyakrabban alkalmazott eszközei: a beszámoltatás, a hálótervezés, a helyszíni és a teljesítmény ellenőrzés, a kontrolling, valamint a nyomon követés;</p> <p>Az ellenőrzési pontok előírászerű működésének felülvizsgálata;</p> <p>A helyi vezetők (folyamatgazdák) általi ellenőrzések folyamatosak, azokban dominál a helyszíni és a teljesítmény ellenőrzés, valamint a nyomon követés módszere;</p> <p>A helyi vezetőknek (folyamatgazdáknak) közvetlenül ellenőrizniük kell munkatársaik tevékenységét, mérni teljesítményeiket, és az általuk felügyelt folyamatokba épített kontrollok gazdaságosságát, eredményességét, hatékonyságát;</p> <p>A hibák, hiányosságok feltárása esetén a kompetenciájukba tartozó esetekben meghozzák a szükséges intézkedéseket, illetve megteszik feletteseiknek és a kapcsolódó folyamatok folyamatgazdáinak, az indokoltnak tartott intézkedésekre vonatkozó javaslatokat;</p>	<p>A folyamatban résztvevők kötelezettsége, hogy a folyamatleírásban rögzített módon végezzék munkájukat, és folyamatosan végezzenek önellenőrzést;</p> <p>Jelezzék vezetőiknek, a folyamatgazdáknak, ha az elvárt célok teljesítésének valamely feltétele hiányzik, vagy egy tényező akadályt jelent;</p>	<p><b>Bizonyosságot nyújtó tevékenysége</b> keretében értékeli a szervezet kontrolltevékenységeit és javaslatot tesz azok fejlesztésére;</p> <p><b>A belső ellenőrzés folyamatgazdája</b>-ként kialakítja a belső ellenőrzési folyamat sikerességét biztosító kontrollokat, beleértve a nemzetközi standardok által előírt minőségbiztosítási követelményekre;</p>

### 3.3. A kontrolltevékenységek kialakításának lépései, folyamata

Vonatkozó standardok:	3.1.1, 3.1.2., 3.1.3., 3.1.4., 3.1.5., 3.1.6., 3.1.7., 3.1.8., 3.2.1., 3.2.2., 3.2.3., 3.3.3.
-----------------------	---

A kontrolltevékenység részeként a kockázatkezelési rendszer eredményeit felhasználva

- megfelelő kontrollcélkitűzések megfogalmazásával;
- rendszerszemlélettel;
- racionálisan megválasztott kontrolleljárással;
- a kontrollpontok megfelelő kijelölésével

a szervezet tevékenységére ható negatív kockázatok csökkentésére, esetleges kizárására kell törekedni. Ahogy azt korábban már elfogadtuk a kockázatok megszüntetésére nagyon szűk körben van lehetőség, tehát a kontrolltevékenységek kialakítása és működtetése során is az észszerű bizonyosság szintjét kell megcélozni, tehát a bevezetett és működtetett kontrollok észszerű bizonyossággal csökkentsék a kockázatokat a tűréshatár alá. A kontrolltevékenység kialakítása és működtetése kritikus sikertényező a szervezeteknél. A megfelelően kialakított kontrollok akkor lesznek hatékonyak és eredményesek, ha azokat előírászerűen és következetesen alkalmazzák is.

#### A kontrolltevékenységek kialakításának főbb lépései a következők:

- a szervezeti célok, a kulcsfontosságú teljesítménymutatók, a folyamatleírások, a belső szabályozók, az ellenőrzési nyomvonalak és az azonosított kockázatok ismerete – ha ezek közül valamelyik hiányzik, az növeli a kontroll kockázatát, tehát a kialakított kontrolltevékenységek nem érik el a kívánt hatást – ha valamelyik vagy több hiányzik, érdemes a hiány pótlásával kezdeni;
- kontrollstratégiák és módszerek kiválasztása – a kockázatok, kockázati tényezők lehetséges kezelési módjainak feltárása, elemzése, értékelése – fel kell mérni a kockázati tényezők közötti ok-okozati összefüggéseket és kölcsönhatásokat, valamint a kezelésükre tervezett kontrollok közötti kölcsönhatásokat is;
- az egyes kockázatok, kockázati tényezők vonatkozásában a kontroll célkitűzések meghatározása;
- a beavatkozási pontok meghatározása – annak meghatározása, hogy hol vannak azok a kulcsfolyamatok és azon belül azok a kulcspontok, ahol kontrollok kiépítése szükséges;
- az alkalmazandó kontrollok kijelölése, azonosítása;
- a kontrolltevékenységek megtervezése;
- a kontrolltevékenységek beépítése a folyamatokba, a belső szabályozó eszközökbe, a folyamatleírásokba és ellenőrzési nyomvonalakba;
- a kontrolltevékenységek delegálása - megfelelő erőforrások és személyzet meglétének ellenőrzése, esetleges oktatás;
- hasznos lehet a kontrollok tesztelése is egy szimulált helyzetben, hogy megállapítható legyen, hogy megfelelően működnek-e;
- a kontrolltevékenységek nyomon követési rendszerének kialakítása.

A kontrolltevékenységek kialakítása nem jelent valami teljesen új, eddig még soha nem látott, nem alkalmazott, teljesíthetetlen követelményt. Arról van szó, hogy a költségvetési szervek belül egyébként is létező és működő folyamatokat (amelyek kiszámítható eredmények

eléréséhez tudatosan megtervezett lépéseket, tevékenységeket és cselekedeteket tartalmaznak) kell fejleszteni, és azt megfelelően írásban rögzíteni.

A kontrolltevékenységekre vonatkozó követelmények:

- legyenek hatásosak, azaz a kockázatkezelési tevékenység során azonosított és kritikusnak (tehát kezelendőnek) minősített kockázati tényezőkre képesek tényleges, igazolható hatást gyakorolni;
- támogassák a szervezet folyamatait és támasszák alá a vezetés döntéseit megfelelő minőségű, elegendő és megbízható információval – tehát a kontrolltevékenység csökkentse le annak esélyét, hogy a kontrolltevékenység a döntéshez téves információt ad vagy a folyamat nem megfelelő eredményt produkál;
- legyen költséghatékony - minden kontrolltevékenységnek megvannak a maga költségei és lényeges, hogy ezek ne haladják meg a kockázat bekövetkezésének megakadályozásából származó haszon mértékét;
- legyen időszerű - az időszerűség ugyanolyan kritikus követelmény, mint a megbízhatóság, vagyis a kontrolltevékenységek általnyújtott információt még azt megelőzően el kell juttatni a beavatkozáshoz már éppen megfelelő hatáskörrel rendelkező döntéshozói szintre, amikor a kockázat bekövetkezése megakadályozható.

### 3.3.1. Kontrollstratégiák és módszerek kiválasztása

A stratégiai célkitűzések alapozzák meg a szervezet törvényes és hatékony működését, határozzák meg az elkészített jelentések viszonyítási alapját, tartalmát, megbízhatóságát. A szerv egészére vonatkozó stratégiai célokhoz, és az azokhoz kapcsolódó, szintenként eltérő tartalmú, de egymással konzisztens módon összefüggésben álló egyéb célokhoz kell kapcsolódnia a vezetés kontrollstratégiájának is, tartalmazva

- az elérendő stratégiai célok egységes értelmezésének biztosítását, az eredményesség növelését gátló, késleltető kockázatoknak, és a kezelésükre kialakított módszereknek a megalapozását;
- a költségvetési szerv minden alkalmazottjának megfelelő orientálását a kockázatok és várható hatásuk olyan, időben való jelzésére, amikor még megelőző módon lehet a védekező intézkedéseket, döntéseket meghozni;
- a kockázatok kialakított kezelési gyakorlatának minden alkalmazott általi elfogadtatását, és a jó munkahelyi légkör megteremtésével, a kockázatkezelésben való részvételre való ösztönzését;
- megfelelő kockázatkezeléssel a vezetés kockázatkezelési tevékenységéről szóló jelentés körültekintő, teljes körű és megbízható elkészítését.

A belső kontrollokat úgy kell beépíteni a szervezet működésébe, hogy azok a tervezés, a végrehajtás, a folyamatos figyelemmel kísérés és az értékelés (monitoring) alapvető irányítási folyamatainak integrált részévé váljanak. Ezekhez szükséges az alábbiak összehangolása:

- a stratégiai és szervezeti célokhoz jól illeszkedő indikátorok meghatározásának, mérési módszereinek megjelölésének;
- a kockázatkezelés során alkalmazott válaszlépések kiválasztásának, és nyomon követésének;
- a kontrollok beépítésénél a gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség követelményeinek érvényre juttatásának.

A kontrolltevékenységek beépítése, működtetése, értékelése során figyelemmel kell lenni arra, hogy a felsorolt elemek között nem alá- és fölérendeltségi viszony működik, hanem a működtetésből adódóan kölcsönös egymásra utaltság mozgatja őket, továbbá, hogy az elemek nem csak egymást követő tevékenységek sorozatát jelentik, hanem célirányos rendszert alkotó, egymást kiegészítő, egymással szoros kölcsönhatásban álló, egymást feltételező, esetenként átfedő mechanizmusok körét. Ezért bármelyik elem végrehajtásának minősége, és az érintett felelősök hozzáállása nagymértékben befolyásolja a többi elem hatékonyságát, megbízhatóságát.

Ahogy azt már korábban láttuk az ellenőrzési nyomvonal kialakítása során kiemelt szerepet kap az adott folyamat sajátosságainak figyelembevételével kialakított és beépített kontrollok, ellenőrzési pontok meghatározása és dokumentálása. A kontrolldokumentációnak – függetlenül attól, hogy az ellenőrzési nyomvonalban vagy belső szabályzatban jelenik meg – tartalmaznia kell a kontroll leírását, részletes tartalmát:

- a kontroll folyamaton belüli helyét;
- a kontroll típusát (megelőző, feltáró, helyrehozó);
- az alkalmazott kontrolleljárást,
- a kontroll során alkalmazandó kritériumokat (ellenőrzés szempontja pl. pontosság, érvényesség, teljesség stb.);
- a kontroll felelősét, az ellenőrzést végző munkakörét;
- a kontrolltevékenység elvégzésének gyakoriságát, időpontjait;
- a kontroll eredményeként esetlegesen alkalmazandó intézkedést (pl. javításra visszaküldés, felettesnek jelentés stb.)
- a kontroll működésének bizonyítékait, az ellenőrzés elvégzésének dokumentumait.

Azt, hogy mely tevékenység esetében, melyik kontrolltípust célszerű alkalmazni – esetleg egyidejűleg többet is –, a folyamatgazdák szakmai és gyakorlati ismeretei, felelősen tett javaslatai alapján határozható meg. Mindegyik kontrolltípus esetében gondoskodni kell azonban arról, hogy írásban rögzítsék a kontroll alkalmazásának szabályait, hogy kinek, mit, mikor, hogyan kell az adott ponton az ellenőrzéskor elvégezni.

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 az ügyintézőhöz, aki a feladat ellátásában a feltárt hibát elkövette. Ezzel ugyan lelassul a teljesítés, de kiküszöböli a kockázat későbbi hatását, biztosítja a szabályos ügymenetet.

A kontrolltevékenységek kialakításánál is fontos a **szubszidiaritás elve**, amelynek lényege, hogy minden döntést azon a legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol az optimális informáltság, a döntési felelősség, és a döntések hatásainak következményei a legjobban láthatók és érvényesíthetők. Ez a kontrollpontok pozicionálásánál is kiemelt szempont kell, hogy legyen. Ugyanakkor ügyelni kell arra, hogy egy-egy vezető kezében ne összpontosuljon túlságosan sok információ és eszköz, és ne kapjon lehetőséget arra, hogy döntésének végrehajtását csak ő ellenőrizze. Amennyiben ugyanis az irányítási eszközök egy személy kezében összpontosulnak, ez lehetőséget ad az azokkal való visszaélésre. Ügyelni kell arra is, hogy a vezetői hierarchia lépcsőfokait is tartsák be, azaz a magasabb szintű vezető „ne lépje át” a hozzá beosztott vezetőt, ne vegye el annak kompetenciáját, ne adjon közvetlen utasításokat a beosztott munkatárs számára, a dolgozó közvetlen vezetőjének tudta nélkül. Az ilyen gyakorlat ugyanis

megakadályozza a közvetlen vezető ellenőrzési jogosítványainak érvényesítését, hosszabb távon pedig megbontja a költségvetési szerv rendjét.

A kis létszámmal működő szervezeteknél többnyire nincs mód arra, hogy a feladatokat több részre bontva, különböző dolgozók között osszák fel. Ezeken a helyeken még a kötelezettségvállalással összefüggő ellenjegyzési, érvényesítési, teljesítésigazolási feladatok is csak nagy nehézségek árán (pl. megfelelő végzettséggel, képzettséggel rendelkező érvényesítő hiánya, közlekedési gondok a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok között stb.) oldhatók meg. Nyilvánvaló, hogy ilyen esetekben a belső kontrollrendszer sem lesz olyan színvonalú, mint egy nagyobb, humán erőforrás szempontjából jobban ellátott költségvetési szervnél. Ezenél a költségvetési szerveknél rendkívül fontos, hogy ismerjék meg a minden költségvetési szervekre ható általános érvényű kockázatokat, és vizsgálják, vizsgáltassák meg, hogy náluk is hatnak-e ezek a kockázatok. A feladat szétválasztás helyett, ezeken a területeken az összeférhetlenség kizárásával célszerűbb – ha a dolgozók képzettsége, végzettsége erre lehetőséget nyújt – a rotáció módszerével élni, azaz az egyes munkakörökben dolgozók feladatait időközönként cserélni. Másik lehetséges mód, hogy azon feladatok esetében, ahol szolgáltatók által készített, folyamatba épített ellenőrzésre alkalmas megbízható eljárásrendek, számítógépes szoftverek vásárolhatók, azokat alkalmazzák, a speciális kockázatok kezelésére pedig, dolgoztassák ki velük a kezelésre alkalmas módszereket. A „négy szem elve” is alkalmazható bizonyos fokig (korlátozott mértékben), mivel nincs garancia arra, hogy a másik személy képes szakmai szempontból megfelelő ellenőrző szerepet betölteni. Előrelépést jelentett ebből a szempontból a közös hivatalok kialakítása, amely nagyságrendjétől függően különböző mértékben, de képes a feladatmegosztásokat hatékonyan megoldani. Ugyancsak célirányos megoldás külső szolgáltatások meghatározott időközönkénti igénybevétele, elsősorban a pénzügyi kihatással járó tevékenységek szabályosságának felülvizsgálatára.

A kontrolltevékenységek kialakításához a már korábban említett [bizonyossági térkép](#)et is használhatjuk. A bizonyossági térkép összefoglalóan tartalmazza a már beépített és működtetett kontrollokat folyamatonként, segítve annak megállapítását, hogy hol szükséges újabb kontrollpontot beépíteni, vagy esetleg egy már meglévő kontrollpontot módosítani, megerősíteni.



## IV. INFORMÁCIÓ ÉS KOMMUNIKÁCIÓ

Vonatkozó standardok: 4.1.1., 4.1.2., 4.1.3., 4.1.4., 4.1.5., 4.2.1., 4.2.2., 4.2.3., 4.2.4.



**Bkr. 9. § (1)** A költségvetési szerv vezetője köteles olyan rendszereket kialakítani és működtetni, melyek biztosítják, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljuttatnak az illetékes szervezethez, szervezeti egységhez, illetve személyhez.  
**(2)** Az információs rendszerek keretében a beszámolási rendszereket úgy kell működtetni, hogy azok hatékonyak, megbízhatóak, pontosak és összehasonlíthatóak legyenek, a beszámolási szintek, határidők és módok világosan meg legyenek határozva.

Az információ és a kommunikáció nélkülözhetetlen a költségvetési szerv és a belső kontrollrendszer működéséhez. A költségvetési szervek egyik fő erőforrása, a szerv működését integráló folyamatok alkotóeleme, a megfelelő információk, adatok gyűjtése, tárolása, áramoltatása, felhasználása.

A költségvetési szerv információs és kommunikációs rendszerének biztosítania kell:

- a munkavégzéshez, a döntések hozatalához **megfelelő, releváns, időszerű, aktuális, friss, pontos és hozzáférhető információ** rendelkezésre állását;
- **beszámoltatási rendszer** kialakítását;
- **belső információáramlást** és a kommunikációs csatornák kiépítését (horizontális, vertikális, mátrix);
- **iratkezelés, irattározás, titkos ügykezelés** – dokumentumok teljeskörű nyilvántartása és tárolása, nyomon követése a fellelhetőség és visszakereshetőség biztosítása érdekében;
- a **szervezeti integritást sértő események / kockázatok jelentését**<sup>22</sup>;
- a **külső kommunikációt**, amely magába foglalja a költségvetési szerv állampolgárokkal, irányító szervvel, tulajdonossal, médiával, társ szervekkel és érdekérvényesítővel<sup>23</sup> való kommunikációját;
- a **személyes adatok megfelelő kezelését és védelmét**<sup>24</sup>, az átláthatóság követelmények teljesítéséhez kapcsolódóan a **közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok kezelését**, valamint a **panaszok és közérdekű bejelentések kezelését**<sup>25</sup>;
- megfelelő és megbízható **informatikai háttér**et, tekintettel arra, az adatgyűjtés, tárolás, felhasználás általában információs technológiával (IT), vásárolt szoftverek, vagy saját maguk által előállított programok használatával történik (pl. iktató program, a könyvelési programok, szövegszerkesztő, adatbázisok stb.).

A kommunikációs rendszer kialakítása és működtetése során figyelemmel kell lenni arra, hogy:

- abban minden olyan adat és információ megjelenjen, és kerüljön feldolgozásra, amely alapvetően szükséges a szervezet irányítása és ellenőrizhetősége szempontjából;
- az információ, és az azt áramoltató kommunikációs csatornák és eszközök egymást kiegészítő tényezők, bármelyikben meglévő gyengeség vagy hiányosság negatívan hat a másik minőségére.

<sup>22</sup> <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/c/12/a1000/III%20r%C3%A9sz.pdf>

<sup>23</sup> <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/az-erdekervenyesitokkal-valo-kapcsolattartasrol-szolo-modszertani-utmutato>

<sup>24</sup> [https://www.naih.hu/files/2016\\_11\\_15\\_Tajekoztato\\_munkahelyi\\_adatkezelesek.pdf](https://www.naih.hu/files/2016_11_15_Tajekoztato_munkahelyi_adatkezelesek.pdf)

<sup>25</sup> <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/c/12/a1000/III%20r%C3%A9sz.pdf>

A munkatársak munkájának minőségét és a vezetők döntési képességét az információ minősége jelentősen befolyásolja, ezért fontos, hogy az információ megfelelő, releváns, időszerű, aktuális, friss, pontos és hozzáférhető legyen. A vezetői hierarchián keresztül, egyre jobban specializáltan, és célratörőbb tartalommal jutnak el végül az információk a végrehajtó munkatársakhoz. Ügyelni kell azonban arra, hogy a többszörös áttétel miatt az eredeti induló információ lényeges tartalma ne torzuljon. A visszacsatolással szemben viszont az a követelmény, hogy az információk szintetizálása során ne forduljon elő lényeges adatvesztés. Ennek érdekében meg kell határozni, és meg kell szerezni a döntéshozatalhoz szükséges információkat, és olyan formában kell azokat nyilvántartani és időben továbbítani, ami képessé teszi az érintetteket arra, hogy elvégezzék a belső kontrollal kapcsolatos, és más irányú kötelezettségeiket (megfelelő időben a megfelelő emberekkel történő kommunikáció). Ennek megvalósítását támogatja a szervezet informatikai rendszere amely:

- képes minden esemény, tranzakció pontos, teljeskörű és ellenőrzött feldolgozására;
- az adott szintre, a végrehajtáshoz szükséges, megfelelő mennyiségű és minőségű; kellően pontos, releváns információkat a megfelelő időpontban juttatja el;
- megoldja, hogy minden dolgozó a feladat elvégzéséhez szükséges adatokhoz, információkhoz hozzájusson, azokat felhasználhassa, és
- védi a szervezet információs rendszerét az illetéktelen behatolásoktól.

A költségvetési szerv vezetésének kell gondoskodnia arról, hogy minden szintre eljussanak az átgondolt, a munkavégzéshez és a megalapozott döntéshozatalhoz szükséges információk.

#### Példa

*Könnyen belátható, hogy amennyiben a rendelkezésre álló információ:*

- **mennyisége kevés** - például nem ismerik az iskolai oktatást igénylők várható számát, akkor annak költségeit, de a tanárok létszámát sem lehet megfelelő pontossággal megtervezni. Amennyiben az információ túlságosan sok, a példánál maradva a körzet lakosságának kor és nem szerinti összetételét, jövedelmi viszonyait is tartalmazzák az információk, akkor a nem releváns információk kiszűrése felesleges energiákat köt le;
- **minősége nem megfelelő** - például nem ad tájékoztatást arról, hogy milyen színvonalú szolgáltatást igényelnek, hajlandók-e a költségekhez hozzájárulni, milyen a szolgáltatásnyújtásra alkalmas dolgozók munka-erőpiaci kínálata stb., akkor a hozott döntés nem lesz összhangban a társadalmi elvárásokkal;
- **időszerűség szempontjából nem megfelelő** - például ha nem követi a változásokat, és korábbi időszakok adatait a szükséges korrekciók nélkül tartalmazza, vagy amely a döntéshozatal után érkezik;
- **nem releváns** - az információ az adott munkakör ellátásához nem kapcsolódik, a döntéshozó, a feladatot ellátó számára felesleges;
- **pontossága nem kellően megalapozott**, mert ha nem hitelesített, illetve téves adatokat tartalmaz, az rossz döntésekhez vezethet;
- **részletessége nem célirányos**, ezért nem felel meg a döntéshozatal igényeinek, nem elég részletes a megalapozott döntés meghozásához;
- **nem közérthető**, mert megfogalmazása magyartalan, helytelenül alkalmazza a szakmai fogalmakat (terminus-technikusokat), akkor az adott feladat elvégzése nem tervezhető megfelelően.

A **középvezető (folyamatgazda)** számára, a követelményeket támasztó előírások mellett, elsősorban az általa felügyelt folyamatok kontrolljai alapján megszerzett információk a fontosak, mert azok nem előírászerű működése esetén intézkedési és jelentési (beszámolási) kötelezettségei keletkeznek. Emellett fontosak számára a vertikálisan vagy horizontálisan kapcsolódó folyamatok kapcsolódási pontjain működő kontrollok jelzései is, mivel 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 szintetizálva, már alrendszerek működését befolyásoló adatokhoz lehet jutni, amelyeket elemezve, indokolt lehet az általánosabb, az egyedi és helyben megoldható problémákon túlmutató intézkedéseknek, korrekcióknak a magasabb szintű vezetők általi meghozatala. A vertikális szervezeti felépítésből következően, végső soron a kontrollok által jelzett, kiemelten jelentős hiányosságok felszámolása szükségessé teheti a költségvetési szerv vezetőjének döntését.

A döntéshozatalhoz, így az intézkedések meghozatalához, minden vezetői szinten az ott hasznosítható információkra van szükség. A felső vezetés kötelezettsége gondoskodni arról, hogy a szükséges szakmai, pénzügyi, statisztikai információk a kellő mennyiségben és minőségben, a megfelelő időpontban és megfelelő tartalommal az adott szintű vezető rendelkezésére álljanak. E követelmény teljesítése lényegében a nemzetközileg elfogadott **szubszidiaritás elvéből** következik, amelynek lényege, hogy minden döntést azon a legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol az optimális informáltság, a döntési felelősség, és a döntések hatásainak következményei a legjobban láthatók és érvényesíthetők. Amennyiben a belső információs rendszer helyesen lett kialakítva, akkor az információk többlépcsős oda-vissza áramoltatása révén, minden szintre annyi és olyan információ jut el, amennyi az adott vezető kompetenciájába tartozó döntéshez, intézkedéshez szükséges, ami biztosítja az adatok hatékony kezelését, mentesíti a vezetőket a döntésükhöz nélkülözhető információkkal való foglalkozástól, elemzéstől. Fontos követelmény, hogy a különböző vezetői szintre érkező információk feldolgozását, értékelését követően, a szabályozásnak megfelelően, a felsőbb szintű vezetők kapjanak tájékoztatást a szabálytalanul végzett tevékenységekről, a megszüntetésükre, mérséklésükre hozott intézkedésekről és azok eredményeiről. Ugyanakkor, az alsóbb szinten működő, a jelzést küldő vezetőknek is visszajelzést kell kapniuk a feletteseik által tett intézkedésekről, mert csak így garantálható a kontrollrendszer céloknak megfelelő működése.

A költségvetési szerv vezetőjének beszámolási kötelezettségeit magas szintű jogszabályok, törvények, kormányrendeletek írják elő. A beszámolást felelősséggel végző vezetőnek, miután jogi felelőssége tudatában kell az előírt tartalmú nyilatkozatokat, jelentéseket megtennie, gondoskodnia kell arról, hogy a szervezeti egységek szabályos működéséről folyamatosan megbízható adatokhoz, információkhoz jusson. Ennek eszközeként célszerű kialakítani és működtetni a **Vezetői Információs Rendszert (VIR)**.

A VIR jellemzően információs technológián (IT) alapul, amellyel szemben követelmény, hogy a működése biztonságos és megbízható legyen, melynek összetevői:

- a fizikai biztonság (a helységek kialakítása, a helységek és a berendezések védelme, a beléptetés szabályozása);
- a logikai biztonság (a rendszerek kialakítása, a jogosultságkezelés);
- a humán biztonság (a munkatársak megfelelő képzettsége, a dolgozói mozgásokkal kapcsolatos folyamatok kialakítása, a biztonsági tudatosság fejlesztése);
- az adminisztratív biztonság (a dokumentációs/szabályzati háttér – pl. katasztrófa-terv).

Jól szervezett költségvetési szerveknél az IT által támogatott adatszolgáltatást és feldolgozást a **VIR** úgy oldja meg, hogy minden szintre csak olyan mennyiségű releváns információ érkezzon,

amely az átgondolt és indokolt intézkedés, döntés meghozatalához elengedhetetlenül szükséges. Ennek figyelembevételével kell megoldani, hogy

- a felső vezetéstől, alapvetően a vezetés céljaival, az irányítási és vezetési követelményekkel, a folyamatok szabályozásával, az eljárási rendekkel, kapcsolatos információk;
- a középvezetők által irányított, felügyelt folyamathoz közvetlenül kapcsolódó folyamatokban részt vevő munkatársaktól, a folyamatokért felelős vezetőktől érkező információk

a kellő időben, megalapozott, pontos, hiteles tartalommal, és a szükséges mennyiségben megérkezzenek.

A VIR azonban csak akkor töltheti be szerepét, ha a vezetés előre meghatározza, hogy

- milyen célra (stratégiai, napi döntéshozatalhoz, eseti elemzésekhez stb.), milyen formában (automatizált, egyedi stb.), milyen mélységű (elemi, szintetizált stb.) és milyen tartalmú (kötelező jelentés, alkalmi tájékoztatás, belső felhasználás stb.) információkra van szüksége;
- az információk milyen csatornákon jussanak el a vezetés különböző szintjeire;
- vezetői szintenként milyen tartalmú, milyen mennyiségű és minőségű információt nyújtson a helyi döntéshozatal megalapozásához;
- a végrehajtással kapcsolatban milyen információkat mikor, hová, milyen formában és tartalommal kell az adott szintről vertikálisan vagy horizontálisan továbbítani.

A felsorolt követelmények teljesítése mellett szükséges, hogy a vezetési hierarchia szerint a felettesek folyamatosan ellenőrizzék, nemcsak az általuk irányított, felügyelt területen végzett munkát, hanem az adott területről érkező információk valóságtartalmát, megbízhatóságát is.

A VIR bevezetése több lépcsőben valósítható meg:

- Az első munkafázis célja a követelmények megfogalmazása a kiválasztandó rendszerrel szemben. Nagyon fontos, hogy a rendszer felhasználói pontosan határozzák meg igényeiket, hogy minden, a döntések meghozatalához szükséges, releváns információ bekerüljön a rendszerbe. A VIR létrehozásakor gondoskodni kell a biztonsági intézkedések, biztonsági mechanizmusok egyidejű beépítéséről, mivel az utólagos beépítés nagyobb költséggel jár, és nem lesz kellően hatékony.
- A tervezés fázisában, a működési folyamatok kialakítása során, az alkalmazott eszközök lehetőségeit figyelembe véve, folyamatlépésenként meg kell határozni a résztvevő szervezeteket, az elvégzendő feladatokat, a feladatokhoz használt inputokat, és létrejövő outputokat, illetve a feladatokhoz tartozó meghatározó időpontokat, átfutási időket. Itt történik meg az alkalmazandó eszköz kiválasztása is.
- A bevezetés, implementáció a részletes tervezés során kialakított rendszer üzembe állítása: mintarendszer (hardver- és szoftverelemek) telepítése; tesztelések (hálózat, prototípus, folyamatok), módosítások; felhasználói, üzemeltetői csoportok oktatása; adatbetöltések, próbaüzem, rendszerátadás.
- Végül a követő fejlesztés, üzemeltetés fázisában a felmerülő hibák elhárítása, valamint az adminisztrációs feladatok ellátása a cél, mint például az új felhasználók felvétele a rendszerbe és jogosultságának beállítása, napi karbantartási feladatok, help-desk stb.

## **A VIR segítséget nyújt a kontrollok értékeléséhez is.**

### **A bevezetésük fázisában:**

- a célok és a megjelölt határidők realitásának, a vállalati infrastruktúrába való beillesztési lehetőségnek;
- a rendelkezésre álló erőforrásoknak és szakértelemnek az előzetes elemzésével;
- a megvalósulás előrehaladásának és a bekövetkezett változásoknak menet közbeni értékelésével;
- a végső értékelés során a célkitűzések megvalósulásának és a fenntartható működőképesség várható eredményének elemzésével;

### **A működtetésük fázisában:**

- folyamatos felügyelettel, illetve különálló értékelésekkel a monitoring tevékenység keretei között, illetve a vezetési folyamatokba beépítve;

### **A jelentési kötelezettség idején:**

- a kontrollok végrehajtásával kapcsolatos, ún. „kulcsindikátorokhoz” szükséges adatbázisok szolgáltatásaival, amelyek nélkül nem lehet megalapozott, a valóságot hűen tükröző éves jelentést készíteni a belső kontrollokról.

A költségvetési szervek információs és kommunikációs rendszerét úgy kell kialakítani és szabályozni, hogy az alkalmas legyen objektív módon tájékoztatást nyújtani az irányító szerveknek és az ügyfeleknek. Másrészt biztosítani kell azt is, hogy a kívülről érkező információk, a megfelelő kommunikációs csatornákon át, eljussanak ahhoz a szervezeti egységhez, amely az információkat hasznosítani tudja.

Az irányító szervek részére készülő beszámolók objektivitása, megalapozottsága megköveteli, hogy a működés minden eseményéről egyértelmű, dokumentumokkal alátámasztott belső jelentések álljanak rendelkezésre, bemutatva a működés szabályosságát, megbízhatóságát, célirányosságát. Ez azt igényli, hogy a működés minden területének szabályozása tartalmazza a kommunikációs és információs igényeket, valamint az azokhoz való hozzájutás módját. Ezért a rendszer leírásának tartalmaznia kell, hogy kinek mi a feladata az információk továbbítása során, ki, mikor, kinek és milyen tartalmú információt kell, hogy adjon, és miképpen kell meggyőződni arról, hogy az információ időben eljutott a címzettekhez, és azt meg is értették. Lehetőség szerint kerülni kell az információk többszörös áttétellel való továbbítását, menet közbeni módosításait, értelmezéseit, mert ez az információk torzulásához vezethet. Különösen igaz ez a szóbeli kommunikációra.

Rendkívül fontos a költségvetési szerv által külsők részére adott információk, jelentések, tájékoztatók formai, tartalmi és technikai kiadásának szabályozása. Kifelé természetesen csak megalapozott, megbízható, a költségvetési szervekben már leellenőrzött, hitelesített információk adhatók ki. E körben az írásos információk hitelesítése általában megfelelő.

Egy rendszer akkor képes az elvárt módon, a kitűzött célok elérését segítve működni, ha a rendszert alkotó folyamatok között megfelelő az információk áramlása. Ezért fontos, hogy a költségvetési szervekben kialakított kommunikációs és információs rendszer biztosítsa, hogy vertikálisan, tehát a hierarchikusan egymásra épülő fő- és a részfolyamatokhoz az adott terület zavarmentes, szabályozott tevékenységéhez szükséges időpontban, kellő mennyiségben és

megfelelő minőségben, a szervezet irányíthatósága és ellenőrizhetősége szempontjából fontos, fentről lefelé irányuló kommunikációk (célok és elvárások, értékelés, feladatok kijelölése, kontrollfelelősök megnevezése stb.) eljussanak. A felső vezetés által adott útmutatásoknak, információknak biztosítania kell az adott ponton a megfelelő kompetenciával rendelkező vezető döntéseinek megalapozását, illetve az alulról felfelé áramló információk (kockázatok azonosítása, a hiányosságok, csalások, a szabálytalanságok bemutatása, beszámolás a működésről és a pénzügyekről stb.) rendeltetési helyükre, végső soron a felső vezetéshez való eljutását, a visszacsatolást.

A költségvetési szerveken belül a **vertikális** információáramlás feltételeit, a szervezet általános érvényű szabályaitól kezdve, a részterületek szabályozásán át, az egyedi, konkrét feladatellátás szabályozásáig, az eseti utasításig, egymásra épített, hierarchikus előírásokkal lehet biztosítani. Ezek a szabályozások teremtik meg az elvi alapját annak, hogy minden vezető és beosztott megismerje a feladat ellátásához a munkavégzés helyén elengedhetetlenül szükséges követelményeket, feltételeket, kompetenciákat, felelősséget, és a munkavégzéshez kapcsolódó értékelési és beszámolási kötelezettségeket, tisztában legyen az alá- fölérendeltség viszonyaival. A szabályzatokban előírtak munkatársak általi megismeréséről és gyakorlati alkalmazásáról a vezetésnek meg kell győződnie, amit a visszacsatolással, a végzett munkáról való beszámoltatással ér el oly módon, hogy minden vezető kötelezettsége az általa vezetettek munkájának figyelemmel kísérése, értékelése és arról feletteseinek tájékoztatása.

Biztosítani kell, hogy a **horizontálisan**, a rendszert alkotó, egymás tevékenységét kiegészítő, egymásra hatást gyakorló folyamatok funkcionális kapcsolódási pontjaira beépített kontrollok hatékony működéséhez szükséges információkat a folyamatgazdák, illetve az ellenőrzést végzők úgy kapják meg, hogy azok tegyék lehetővé az érintettek közötti együttműködést, véleménycserét, együttes fellépést, közös döntési javaslatot a nem előírásnak megfelelő feladatellátás akadályainak megszüntetésére, a szabályozás korrigálására.

A **horizontális** információáramlás fontos feltétele a költségvetési szerv működésének. Amíg a vertikális információáramlás az alá- fölérendeltség viszonyain alapul, tehát a felettes utasíthatja beosztottját, a beosztott pedig, köteles tájékoztatni felettesét, addig a horizontális információk áramlása általában azonos szinten álló vezetők, szervezeti egységek között zajlik és feltételezi a kölcsönösséget, az egymásra utaltságot, a koordinált együttműködést.

#### Példa

*Egy közbeszerzési eljárásban a szakmai szervezeti egység mellett részt vesz a jogi és a pénzügyi osztály is, munkájuk számos ponton úgy kapcsolódik egymáshoz, hogy egymás nélkül nem oldhatnák meg a közös feladatukat. Mindegyik résztvevő végzi a saját feladatát, de folyamatosan, a folyamatleírásban előírtaknak megfelelően, tájékoztatják egymást minden olyan körülményről, amely befolyásolhatja az előírásnak megfelelő munkavégzést:*

- *a pénzügyi osztály a szakmai szervezeti egységet, a fedezet meglétéről vagy hiányáról;*
- *a szakmai szervezeti egység a jogászt, ha a beérkező ajánlat szakmailag nem felel meg az ajánlati felhívásban előírtaknak;*
- *a jogi osztály a szakmai szervezeti egységet és a pénzügyi osztályt, ha az ajánlati felhívás, illetve az ajánlat nincs összhangban a törvényi előírásokkal stb.*

Hasonló információáramlásra van szükség minden olyan területen, ahol különböző, egymást kiegészítő tevékenységek, fő- vagy részfolyamatok kapcsolódnak egymáshoz. Az információ kötelező áramoltatását ilyen esetekben is a vezetés írja elő, de az információt nyújtó, és azt



fogadó szervezeti egységek közül egyik sincs utasítási joggal felhatalmazva. Az információk megfelelő, célirányos áramoltatását a folyamatgazda felügyeli, és az ő kötelezettsége, az előírásoknak megfelelően végrehajtás.

Az információk áramlását a megfelelő kommunikációs eszközökkel megbízhatóvá kell tenni, mind vertikálisan, mind horizontálisan. A vezetésnek gondoskodnia kell azoknak a kommunikációs eszközöknek a rendelkezésre bocsátásáról, amelyek biztosítják a szükséges információáramlást. A kommunikációs eszközöknek az a szerepe, hogy

- a vezetés követelményeit, a felülről lefelé irányuló információáramlás révén, minden érintett kellő időben megismerje, és tartalmát megértse;
- egyértelművé tegye a vezetés kockázatkezeléssel kapcsolatos elvárásait, az adott vezetővel, munkatárssal szemben támasztott konkrét követelményeket;
- a végrehajtási szintről felfelé irányuló tájékoztatásokkal tegye lehetővé, hogy a vezetés megfelelő időben értesüljön a végrehajtás során szerzett tapasztalatokról, megalapozva a döntéshozatalt;
- a horizontális információáramlással, az azonos szintű szervezeti egységek, vezetők közös feladataik elvégzését, kölcsönös információcserével segítsék.

A kommunikációs eszközök közé tartoznak a belső szabályzatokon, a folyamatleírásokon és a közvetlen utasításokon kívül az értekezletek, az intranet használata, a közös mappák kialakítása, az ismertető előadások, a konzultációk, a képzés és oktatás, a hírlevelek, a használati útmutatók, technológiai leírások stb., amelyek a hatékonyabb munkavégzést segítik.

A költségvetési szervhez érkező információk szervezeten belüli útját szabályozni kell. Az információáramlás módját folyamatleírásokban célszerű meghatározni, amelyeknek ki kell terjednie arra, hogy a beérkező információt, annak jellegétől (irányító szervtől, üzleti partnertől, ügyféltől stb. kapott) és tartalmától (felhívás, utasítás, megrendelés, szállítás, kérelem, panasz stb.) függően:

- a költségvetési szerv mely szervezeti egységeihez kell továbbítani (szignálás);
- melyek azok, amelyeket mindenki számára elérhetővé kell tenni (jogszabályok, körlevelek) és melyek azok, amelyek csak a szerv meghatározott egységei számára fontosak (pénzügyi tranzakciók, szerződéskötések, pályázatok stb.) továbbá, hogy
- kihez kerüljön az eredeti, és kikhez a másolati példányok;
- az információk címzettjei az információkat milyen célra használhatják.

#### Példa

*Egy megkötött szerződés eredeti példányát célszerű a jogászhoz küldeni, míg a másolatokból a szerződés által érintett szakmai szervezeti egységnek, és természetesen a pénzügynek is rendelkeznie kell egy példánnyal, hogy feladataikat képesek legyenek megfelelően ellátni. A szerződésben foglalt teljesítését az érintett egységeknek együttesen kell figyelemmel kísérni, a költségvetési szerv ezzel kapcsolatos feladatait megoldani. A partner által elvégzett feladatokat a szakmai szervezeti egység igazolja, hitelesíti a hozzá érkezett számlán és/vagy az ahhoz kapcsolt jegyzőkönyvvel. A szakmai teljesítésigazolás alapján kerülhet sor az ellenérték kifizetésére, vagy annak megtagadására, megkifogásolására, és a könyvviteli nyilvántartásba vételre. A nem megfelelő teljesítés miatti kötbérezésre a jogász bevonásával kerülhet sor.*

A szabályozásnak foglalkoznia kell a szervezeten belüli információátadás különböző formáival:

- rendelkezni kell arról, hogy ki, mikor, kinek adhat **szóbeli** utasítást, és kérhet szóbeli beszámolást. ennek keretében elő kell írni, hogy a jelentősebb utasítások kiadásának



legyen utólagosan ellenőrizhető írásos nyoma, amit célszerű, az utasítást adó és az utasított aláírását is tartalmazó, „formanyomtatványok” alkalmazásával biztosítani;

- az írásbeli információáramlást is célszerű előre elkészített mintadokumentumok használatával végezni, továbbá meg kell határozni, hogy milyen módon lehet körleveleket, útmutatókat, egyedi utasításokat kiadni, kinek és milyen körben van ezek kiadására jogosultsága;
- az informatikai rendszer keretében, e-mailen eljuttatott információk esetében olyan információtechnikai megoldást kell választani, amely biztosítja a kiküldés időpontjának, az e-mail tartalmának visszakereshetőségét, és a visszacsatolást arról, hogy a címzettek az információt mikor kapták meg, és azt meg is ismerték.

Az információáramlás bármely módját, eszközét választják is, mindegyik esetben külön kell foglalkozni azokkal az információkkal, amelyek a költségvetési szerv szempontjából bizalmasan kezelendők, amelyek illetéktelenekhez jutása ellentétes a szerv érdekeivel.

Az államháztartás szervezetei, így a költségvetési szervek működésének egyik fontos követelménye az írásbeliség, a tevékenység, a feladatkiadás és a feladat elvégzésének dokumentálása. Ezért kiemelt szerepe van a költségvetési szervekhez kívülről, az irányító szervektől, üzleti partnerektől, ügyfelektől érkezett, és a szervezeten belül keletkezett, az ügyintézés különböző fázisaiban tett intézkedések módját, formáját és tartalmát rögzítő iratok nyomon követésének. Az iratok kezelésének eljárásrendjét **iratkezelési szabályzatban** kell meghatározni, amelynek tartalmaznia kell az iratkezeléssel foglalkozók hatáskörét, jogait, kötelezettségeit, és az iratoknak a szervezeten belüli útját.

#### Példa

*Nagy segítséget jelentenek az ügyintézésben a szervezeten belül létrehozott, és a gyakorlati munkavégzéshez használt formanyomtatványok, amelyek megfelelő tartalma lehetőséget nyújt az egyes tranzakciók, ügyek összehangolt intézésére és folyamatos nyomon követésére:*

- *például egyetlen lapon meg lehet oldani, hogy egy konkrét kötelezettségvállalással kapcsolatos tevékenység minden lépését rögzítsék: időpont, a kezdeményező személye, a kötelezettségvállaló személye, az értékhatár feltüntetésével együtt, az ellenjegyző személye stb.*
- *hasonló célokra alkalmasak az igénylések, a meghatalmazások, elismervények, nyugták, nyilatkozatok, aláírási címpéldányok, amelyek rendezik az eljárás módját, a jogosultságokat, és egyben lehetővé teszik a visszakeresést.*

Minden közfeladatot ellátó szervnek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok átláthatók, megismerhetők legyenek. A közérdekű adat megismerésére adatigényt nyújthat be bárki, amelynek az adott adatkezelő szervnek az Alaptörvényben és az Infotv.-ben foglalt kötelezettség alapján a megismerési korlátokat figyelembe véve, eleget kell tennie. Amikor egy közérdekű adatigényt teljesít a közfeladatot ellátó szerv tudnia kell, hogy a közérdekű adatok visszatartása, közérdekű adattal való visszaélés vétségét, míg amennyiben a közérdekű adatok kiadásával személyes adatokat is megismerhetővé tesz, személyes adattal való visszaélés vétségét valósítja meg. A megismerési eljárás, mindig egy vékony határvonalon zajlik, a mérleg két serpenyőjében az információszabadság és az információs önrendelkezés joga helyezkedik el.



A **2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (továbbiakban: Infotv.) 26. § (1) foglaltak alapján** az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot - az e törvényben meghatározott kivételekkel - erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.

**30. § (6)** A közfeladatot ellátó szervnek a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot kell készítenie.

A törvény végrehajtási szabályait a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet tartalmazza.

Az adatfelelős szerv vezetőjének kötelessége arról gondoskodni, hogy a közzétett adatok pontosan és naprakészen kerüljenek közlésre, hitelességükért és az adatok frissítéséért az adatközlő felelősséggel tartozik.



**Az Infotv. 7. § (2)** Az adatkezelő, illetve tevékenységi körében az adatfeldolgozó köteles gondoskodni az adatok biztonságáról, köteles továbbá megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek e törvény, valamint az egyéb adat- és titokvédelmi szabályok érvényre juttatásához szükségesek.

(3) Az adatokat megfelelő intézkedésekkel védeni kell különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés, valamint a véletlen megsemmisülés és sérülés, továbbá az alkalmazott technika megváltozásából fakadó hozzáférhetetlenné válás ellen.

A Kttv. és a Kjt. is felveti a köztisztviselő, a közalkalmazott, az ügykezelő felelősségét az állam- és a szolgálati titok megtartásáért, a közérdekű adatok védelméért, valamint azért is, hogy illetéktelen személynek, szervnek nem adhat tájékoztatást olyan tényekről, amelyek tevékenysége során jutottak tudomására, kiszolgáltatásuk az állam, a közigazgatási szerv munkatársa, vagy az állampolgár számára hátrányos, vagy jogellenesen előnyös következményekkel járna.

## V. NYOMON KÖVETÉSI RENDSZER (MONITORING)

Vonatkozó standardok:	5.1.1., 5.1.2., 5.1.3., 5.2.1., 5.2.2., 5.3.1., 5.3.2, 5.3.3.
-----------------------	---



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

Ebben a fejezetben a következő kérdésekre keressük a választ:

- Mit jelent a nyomon követés (monitoring) mint tevékenység?
- Hogyan csoportosíthatjuk a monitoring tevékenységeket?
- Miért tekintjük a belső ellenőrzést is monitoring tevékenységnek?
- Kik és hogyan végeznek monitoring tevékenységet egy szervezeten belül?
- Melyek a jó monitoring rendszer kialakításának lépései?

A monitoring egy **dinamikus folyamat**, amely a szervezet fő céljait, a külső/belső adottságokat, valamint a belső kontrollrendszer egyéb elemeit folytonosan figyelemmel kíséri és értékeli, a külső/belső változásokhoz pedig alkalmazkodik. A monitoring **általánosságban** a különböző szintű szervezeti célok megvalósításának folyamatát kíséri figyelemmel, melynek során a releváns eseményekről és tevékenységekről (együtt: folyamatokról) rendszeres jelleggel, strukturált, döntéstámogató információkhoz jutnak a szervezet vezetői. Bár a monitoring rendszerek felépítése költségvetési szervenként különböző lehet, az alábbiakban megegyeznek:

- a vezető felelőssége kiépíteni és működtetni a monitoring rendszert;
- a szervezet egészére kiterjedőnek kell lennie;
- kockázati alapon kell működnie, vagyis szűkös erőforrások esetén a célok megvalósítását leginkább veszélyeztető folyamatokra kell fókuszálnia;
- a változó körülményekhez igazodva folyamatosan megújulónak kell lennie.

A monitoring rendszerrel szemben általános követelmény, hogy az legyen alkalmas:

- a belső kontrollok működéséről megfelelő, intézkedésekre alkalmas, folyamatos információk biztosítására;
- a különböző tevékenységi körök kapcsolódási pontjain előírtak betartásának figyelemmel kísérésére;
- a tevékenységekben meglévő kockázatok jelentkezésének észlelésére, és mérséklésükre, megszüntetésükre vonatkozó javaslatok megtételére;
- a belső ellenőrzés ellenőrzési tapasztalatai hasznosításának értékelésére.

A költségvetési szerv vezetőjének évente értékelnie kell a költségvetési szerv belső kontrollrendszerének minőségét (ld. VI. fejezet). A beszámolást a költségvetési szerv vezetője akkor tudja korrekt, megalapozott módon megtenni, ha a kontrollrendszer (ideértve természetesen a belső ellenőrzést is) tapasztalatait felhasználva működteti és hasznosítja a monitoring rendszert. A monitoringnak - vizsgálati terület szempontból - alapvetően két fajtáját különböztethetjük meg: a szervezeti teljesítmény, illetve a belső kontrollrendszer monitoringját.

A **szervezeti teljesítmény monitoringja** a stratégiai célok teljesüléséhez kapcsolható, mérhető, mutatószámokban kifejezett output értékeket követi nyomon és értékeli. A **belső kontrollrendszer monitoringja** a rendszerlemek folyamatos figyelemmel kísérését jelenti

(adatok gyűjtése, elemzése, értékelése). Célja, hogy a vezetés számára bizonyosságot adjon a belső kontrollrendszer eredményes működéséről. Két típusa:

- a folyamatba épített monitoring (az operatív tevékenységek keretén belül működtetett, folyamatos adatgyűjtés és adatelemzés); valamint
- az egyedi értékelés (rendszeres időközönként végzett, általában – de nem feltétlenül - a folyamatba épített monitoring által szolgáltatott információkra alapozott értékelő tevékenység, mely során a folyamatba épített monitoring tevékenységeket is vizsgálja).

Leegyszerűsítve úgy is fogalmazhatunk, hogy a szervezeti teljesítmény monitoringja azt figyeli, mit értünk el, a belső kontrollrendszer monitoringja pedig azt elemzi, hogy ezt a teljesítményt hogyan értük el. **Jelen útmutató elsősorban a belső kontrollrendszer működését vizsgáló monitoring folyamatokat mutatja be.**

### **5.1. A monitoring rendszer kialakítása és működtetése (belső kontrollrendszerre vonatkozóan)**

A COSO 2009-ben készítette el a **belső kontrollrendszer monitoring elemére vonatkozó útmutatót (Guidance on Monitoring Internal Control Systems<sup>26</sup>)**. Az útmutató célja az volt, hogy segítse a vállalatokat a belső kontrollrendszeren belüli, eredményesen és hatékonyan működő monitoring rendszerek kialakításában, valamint tudatosítsa annak fontosságát. A tevékenységek, programok teljes „életútját” követő monitoring rendszer kiépítésére és fenntartására van szükség ahhoz, hogy a megvalósításról tárgyhoz tartozó, megbízható és kellő időben adott információk álljanak rendelkezésre. A jól működő monitoring rendszernek lehetővé kell tenni, hogy a tevékenységek, programok céljai teljesítésének megítéléséhez, hatékonyságának és eredményességének értékeléséhez megfelelő információkat, adatokat lehessen felhasználni. A megfelelő monitoring rendszer egyben azt is biztosítja, hogy a tevékenységek, programok megvalósítása során felmerülő problémákat, nehézségeket megfelelő időben lehessen érzékelni és a szükséges intézkedéseket meg lehessen hozni.

A monitoring célja tehát:

- rendszeres, pontos és megbízható információk álljanak a vezetés részére a belső kontrollrendszer szükséges átalakítására vonatkozó döntéshozatalhoz (a párhuzamos adatszolgáltatások elkerülése, illetve a visszajelzések dinamikussága érdekében javasolt szabályozni az információáramlást a helyi adottságok függvényében);
- a vezetés rendszeres visszajelzéseket kapjon a belső kontrollrendszer működéséről és a felmerülő problémákról, hiányosságokról;
- mérhető legyen a belső kontrollrendszer működésének hatékonysága.

A stratégiailag jól kialakított és működtetett monitoring hozzájárul a szervezet kockázatkezelési rendszerének tartós és hatékony működéséhez. Ehhez a monitoringnak biztosítania kell, hogy:

- a mindennapi feladatok elvégzésére létrehozott kontrollok a szervezet minden szintjén, minden területén, minden funkcióban megfelelően működjenek;
- folyamatosan a felügyelete alatt tartson minden folyamatot, és az azokba beépített kontrollokat;

<sup>26</sup> [https://www.coso.org/Documents/COSO\\_Guidance\\_On\\_Monitoring\\_Intro\\_online1\\_002.pdf](https://www.coso.org/Documents/COSO_Guidance_On_Monitoring_Intro_online1_002.pdf)

- a kockázatokkal és a kontrollok működésével kapcsolatos, a vezetés számára nélkülözhetetlen információk jól megalapozottan, és kellő időben eljussanak a felső vezetéshez;
- a különböző szintű vezetők kockázatkezeléssel kapcsolatos beszámoltatására rendszeres időközönként kerüljön sor.

Amennyiben a monitoring rendszer a felsoroltakat képes megoldani, akkor egyidejűleg biztosítja azt is, hogy a vezetés megfelelő intézkedésekkel rugalmasan tudjon reagálni a változó külső és belső körülményekhez, és folyamatosan, a szükséges mértékben fejlessze, korszerűsítse tevékenységét. A monitoring rendszer hatékony működésének alapfeltétele a megfelelően kialakított és működtetett jelentéstételi rendszer is. A belső kontrollokban található hiányosságokat, minden vezetőknek, a hiányosság észlelését követően azonnal jelentenie kell. Ennek iránya, a szervezeti egységtől kiindulva, a jelentési folyamatban alulról felfelé történik a megfelelő magasabb szintekre. A felső vezetés által meghatározott, határértékeket meghaladó, jelentős hiányosságokat a felső vezetés tudomására kell hozni, egyes esetekben pedig gondoskodni kell azok nyilvánosságra hozataláról is.

### 5.1.1. A monitoring alapfeltételeinek biztosítása

A belső kontrollok monitoring folyamatainak eredményes és hatékony működéséhez alapfeltétel, hogy azt megfelelően támogassa a szervezeti kultúra és struktúra. Olyan **vezetői hozzáállásra és iránymutatásra van szükség**, amely megfelelően hangsúlyozza és tudatosítja a kontrollrendszer – azon belül a monitoring – jelentőségét. A szervezeten belül mindenkinek tisztában kell lennie a célokkal, az azokat veszélyeztető kockázatokkal, valamint a kontrollok jelentőségével.

#### Példa

- Például a vezető fordítson kiemelt figyelmet az eljárásrendek kialakítására és rendszeres felülvizsgálatára, megújítására, megismertetésére a szervezet dolgozóival. Ezekben a folyamatokban a szervezet minden munkavállalója vegyen részt a saját felelősségi körében. Hasznos, ha a költségvetési szerv belső kontrollrendszerének éves értékeléséről a munkavállalók visszajelzést kapnak a kontrollok általános és saját területüket érintő működéséről.
- Kialakítható továbbá például egy olyan – a belső kontrollokra vonatkozó – önértékelési rendszer, amelyben a szervezeti egység részvételét minden esetben pozitívan értékeli, függetlenül attól, hogy kontrollhiányosság feltárára került, vagy sem. Természetesen külön „díjazható”, ha az esetleges kontrollhiányosságra az érintett szervezeti egység mutat rá a belső ellenőrzés által folytatott vizsgálatok ideje alatt, vagy a belső ellenőrzési vizsgálatról függetlenül jelzi azt. Bár az önértékelés objektivitása alacsony, mégis egyrészt ez lehet az első szűrő, amely rávilágít a kontrollhiányosságokra, másrészt kihangsúlyozza a munkavállalók személyes felelősségét a monitoring folyamatokban.
- A belső kontrollrendszer eseti önértékelésére, valamint más szervezetfejlesztési célok megvalósításához is alkalmazható eszköze a minőségfejlesztési szemléletű CAF-rendszer, vagyis a közös értékelési keretrendszer (angolul: Common Assessment Framework), amelynek már több mint másfél évtizedes múltja van a magyar közigazgatásban. A CAF-rendszerről további információk, és a bevezetéséhez segítség a <https://caf.kim.gov.hu> internetes címen található.

Olyan szervezeti struktúrát kell kialakítani, amelyben a **szerepek és felelősségek világosan elkülönítettek**, ezáltal a belső kontrollrendszer figyelemmel kísérése és értékelése is egyszerűbbé, eredményesebbé és hatékonyabbá válik. Fontos hangsúlyozni, hogy a belső kontrollrendszer – így a monitoring – kialakítása és működtetése a vezető felelősségi körébe tartozik. Bár a belső ellenőrzés tanácsadóként szerepelhet a folyamatban, nem rendelkezhet

döntési joggal a belső kontrollrendszerrel kapcsolatos kérdésekben. Ahhoz, hogy a szervezet folyamatait megfelelően tudjuk figyelemmel kísérni, ismernünk kell a fennálló működési folyamatokat, kapcsolódó kockázatokat és kontrolltevékenységeket. Tehát **a monitoring rendszer kialakítása is a folyamatalapú és figyelembe veszi a kockázatkezelés során azonosított kockázatokat és meghatározott válaszlépéseket.**

### **5.1.2. Kontrollok feltérképezése és rangsorolása: Mely kulcskontrollokra fókuszáljon a monitoring?**

Az azonosított kockázatok mérséklése érdekében kialakított kontrollok közül ki kell választani azokat, amelyek elégtelen működése esetén a szervezetet jelentős veszteség érheti (pénzügyi, reputációs, egyéb), vagy a működésükben bekövetkező hiba/hiányosság más kontrollok eredményességét csökkenti. Ezek - ún. **kulcskontrollok** - figyelemmel kísérése során a vezetés kellő mennyiségű és minőségű információkhoz juthat a kontrollok általános működéséről. Ilyen kulcskontroll lehet például az automatikus számlaegyeztetés, a négy szem elvét alkalmazó adatbevitel, a hozzáférési jogosultságok engedélyezési folyamata.

### **5.1.3. Információk kiválasztása: Milyen információkat használjon fel ahhoz, hogy megfelelő minőségű és mennyiségű input álljon rendelkezésre a belső kontrollrendszer értékeléséhez?**

Az értékelések elvégzéséhez közvetlen és/vagy közvetett információkra van szükség. A **közvetlen információ** a kontrollok működését bizonyítja, származhat a kontroll közvetlen megfigyeléséből vagy teszteléséből. A **közvetett információk** a kontrollált folyamat adataiból származnak (ilyenek például a működési statisztikák, a teljesítménymutatók, vagy a kulcskockázati mutatók), ezek alapján következtetni lehet a kontrollok eredményességére, hatékonyságára. A közvetlen és közvetett információk közötti választást szervezeti belső, vagy külső tényezők is befolyásolják. Így közvetlen információkat célszerű nagyobb mértékben felhasználni, ha például nagyobb valószínűséggel merülhet fel kontrollhiányosság, vagy ha gyakoriak a személyi, a szervezeti, vagy a technológiai változások az adott területen, illetve ha a legutóbbi értékelés óta több idő telt el, mint ahogyan azt korábban – kockázati alapon – tervezték. A felhasznált információ mennyiségét növelni kell, ha a kontrollhiányosság valószínűsége nagy, ha magas a manualitás aránya az adott munkafolyamatban, amikor csalás kockázata magas, ha gyakoriak a változások az adott területen, vagy ha a kontroll összetett.

### **5.1.4. Monitoring tevékenység típusok közötti választás (folyamatba épített monitoring, egyedi értékelés)**

A szervezet számos monitoring tevékenység közül választhat aszerint, hogy mely folyamat illeszkedik leginkább a szervezeti struktúrába, kultúrába. A monitoring megvalósulhat folyamatba épített monitoring (**ongoing monitoring**) és egyedi vizsgálatok, értékelések (**separate evaluation**) formájában. A gyakorlatban a folyamatba épített monitoring és az egyedi értékelések megfelelő kombinációja teszi lehetővé, hogy a belső kontrollrendszer működéséről elegendő információ álljon rendelkezésre.

A **folyamatba épített monitoring** olyan rutintevékenységek összessége, ahol

- a figyelemmel kísérés és az értékelés az operatív működésbe beágyazott;



- gyakran valós idejű, de mindenképpen jellemzője a hiba bekövetkezte és az észlelés között eltelt rövid idő;
- a monitoringot végző személy maga is részt vesz az adott munkafolyamatban, vagy valamilyen felelőssége áll fenn azzal kapcsolatban;
- a munkafolyamatért felelős vezető kapja az információt (elsődlegesen).

**Példa**

A folyamatba épített monitoring az alábbi formákban valósulhat meg például:

- rendszeresen végzett vezetői felülvizsgálati, felügyelői tevékenységek;
- egyéb szervezetekkel, szervezeti egységekkel való napi összehasonlítás, napi statisztikai elemzések készítése (pl. trend-analízis) külső/belső adatok felhasználásával;
- automatizált monitoring folyamatok, amelyek során a kontrollok értékelése is informatikai eszközökkel valósul meg.

A folyamatba épített monitoring eredményeképp a kontrollhiányosságok azonosítása és felszámolása még akkor megtörténhet, mielőtt azok jelentős kárt okoznának a szervezetnek. Az azonnali jelzés ezért kulcsfontosságú, a felelős személy(ek)nek minden fontos eseményről azonnali információt kell kapniuk, ilyen esemény lehet pl. a kockázati szint megugrása, kedvezőtlen esemény bekövetkezte, kirívó adatok megjelenése, súlyos kontrollhiányosság.

**Példa**

**Példák a folyamatba épített monitoringra:**

- számlaállományok automatikus egyeztetése;
- napi/heti leltárjelentés küldése a vezető részére a kiugró állományok figyelemmel kísérésére (pl. egészségügyi intézményben egyes vakcinák állománya; rendelkezésre álló notebook-ok állományára vonatkozó információk);
- call centert (telefonos operátor egységet) működtető intézményeknél (pl. rendőrségnél, kórházaknál) az ügyfélhívások várakozási idejének alakulása (napi/heti/havi szinten), az adatok statisztikai elemzése (pl. ügyintézőkre lebontva, átlagok számítása, kiugró teljesítmények szűrése);
- eseményregiszter, incidensnapló vezetése (vagyis a rendellenes események adatainak automatikus rögzítése);
- likviditási mutatók napi alakulása, elemzése (trendvonal felállítása, kiugrások követése), bizonyos szint elérésekor automatikus üzenet a vezetőknek.

**Információtechnológiai megoldások** alkalmazásával jelentősen növelhető a monitoring hatékonysága, valamint csökkenthető a hiányosság bekövetkezte és az észlelés közt eltelt idő, ezáltal a potenciális kár nagysága.

**Példa**

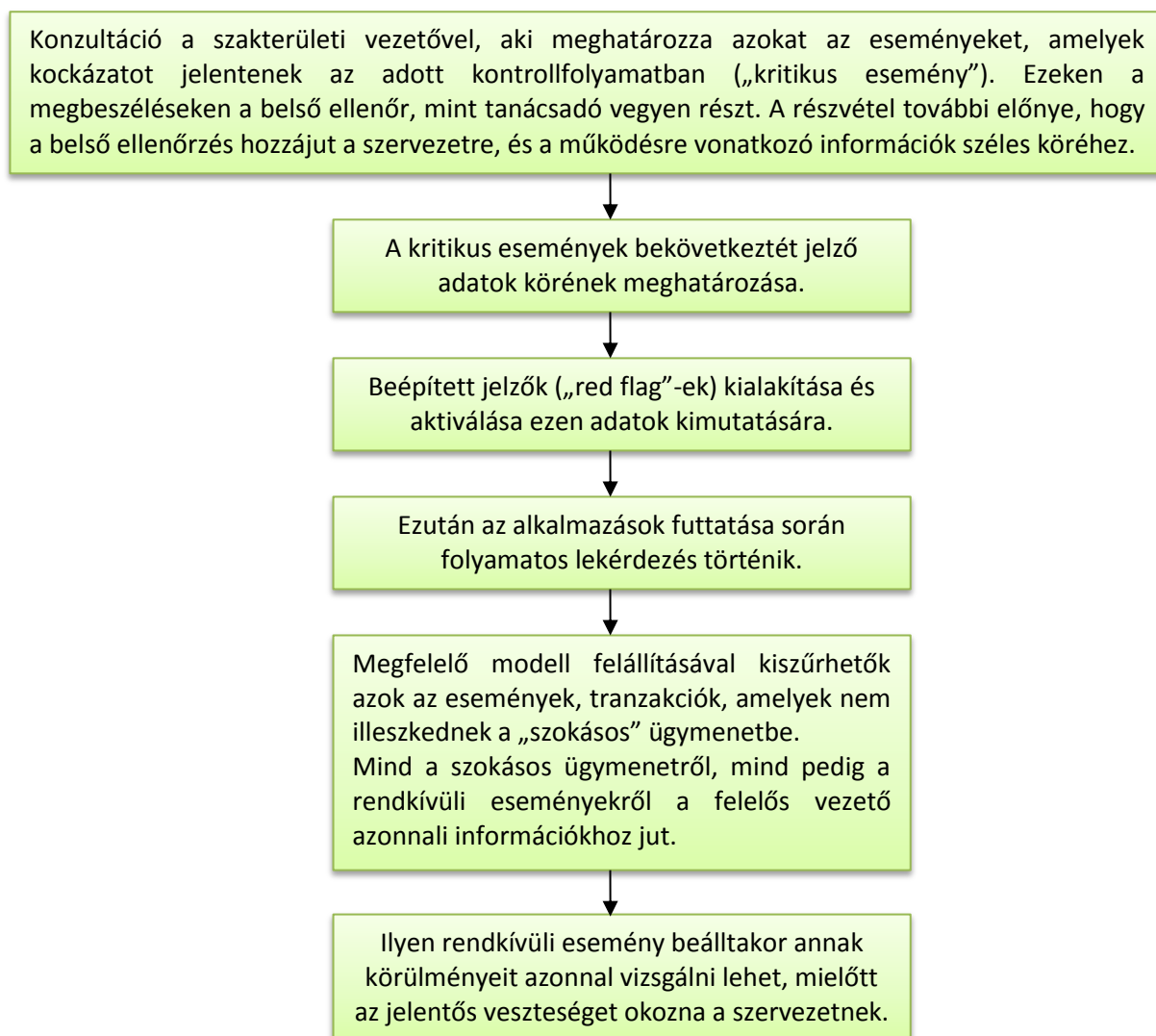
- e-közigazgatásban az ügyfélkapun keresztül indított ügyek nyomon követése, statisztikák készítése;
- kórházaknál a kötelező elektronikus adatszolgáltatás;
- adatbevitelnél, számlaegyeztetésnél rögzítés/jóváhagyás figyelemmel kísérése;
- hozzáférési jogosultság kiadásának IT által támogatott folyamatának nyomon követése;
- automatikus incidens jelentések készítése (rendellenes események adatainak elemzése, automatikus üzenet küldése az érintetteknek);
- a belső ellenőrzés által megfogalmazott javaslatokra született intézkedési tervek megvalósításának nyomon követése az erre a célra esetlegesen kialakított intranetes felületen.

Egyfajta folyamatba épített monitoring technika az ún. **folyamatos kontroll monitoring (CCM=Continuous Control Monitoring)**, amely a nemzetközi gyakorlatban a legdinamikusabban terjedő eljárás. A CCM az automatizált kontrollok eredményességét és hatékonyságát vizsgálja.



Az automatizált kontroll minden olyan ügyletnél megtörténik, ahol teljesülnek az előre meghatározott feltételek (pl. szállítói számlák adatainak egyeztetése kifizetés előtt, feladatkörök szétválasztása bizonyos ügyleteknél, számlaegyeztetés kettős finanszírozás elkerülésére), feladata a hibák/csalás megelőzése, valós idejű (vagy közel valós idejű) észlelése. A CCM során maga a kontroll tesztelése megy végbe automatikusan (pl. megtörtént-e minden szükséges adat egyeztetése, az egyes kontrolllépések között eltelt idő beleillik-e a szokásos ügymenetbe, vannak-e fennakadások a kontrollfolyamatban). A folyamatos kontroll monitoring olyan eljárás, amely elsősorban számítástechnikai monitoring alkalmazások segítségével a kontrollok valós idejű ellenőrzését végzi. Célja, hogy az anomáliákat időben jelezze, mielőtt azok jelentős veszteséget okoznának a szervezetnek.

**A CCM működését az alábbi folyamatábra vázolja:**



A belső ellenőrzés a folyamatban – a BSC kialakításánál említettekhez hasonlóan – egyrészt tanácsadói szerepben működik, másrészt feladata a trendvonalra nem illeszthető események vizsgálata.

Az **egyedi értékelések** formájában megvalósuló monitoring:

- az operatív működéstől függetlenül valósul meg;

- általában – de nem feltétlenül – periodikusan ismétlődő (havi/negyedéves/éves), vagy ütemezett;
- az értékelő szervezetileg is elkülönül az operatív működéstől;
- az értékelés eredményének végső címzettje a költségvetési szerv vezetője.

Az egyedi értékelés gyakran hasonló formában valósul meg, mint a folyamatba épített monitoring (pl. számlaállományok egyeztetése), azonban a két monitoring technika között a különbség számottevő. Az egyedi értékelést egyrészt külső, objektív, az operatív működéstől független egység végzi, másrészt az egyedi értékelés tárgya a belső kontrollok működése (egyedileg és összességében is) mellett a folyamatba épített monitoring eredményességének vizsgálata is. Amennyiben a folyamatba épített monitoring megbízhatóan és jól működik, az egyedi értékelés során felhasználhatók annak információi.

#### Példa

##### **Példák egyedi értékelésre:**

- *belső ellenőrzési tevékenység, amely során vizsgálhatóak (az előző példánál maradva) pl. a készletezési tevékenység, a likviditási politika, vagy a telefonos ügyfélszolgálat működtetése. A belső ellenőrzés feladata annak vizsgálata – és ennek során elegendő bizonyítékkal alátámasztva, megfelelő bizonyosságot adni arra vonatkozóan –, hogy a vezetés által kialakított és működtetett belső kontrollrendszerek és –eljárások megfelelően működnek-e. A belső ellenőrzés szerepe a szervezet méretének és összetettségének növekedésével egyre jelentősebbé válik;*
- *külső ellenőrzések, pl. könyvvizsgáló, Állami Számvevőszék, Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság által végzett vizsgálatok;*
- *bírói végrehajtások ellenőrzésével megbízott jegyzői referens tevékenysége helyi önkormányzatnál;*
- *vezetői látogatások a vizsgált szervezeti egységekhez, amelyek során a vezető közvetlen információkhoz jut a munkafeltételekről, a munkafolyamatokról.*

### 5.1.5. Mely szervezeti szinten történjen az értékelés?

A monitoring folyamatokban a szervezet dolgozóinak jelentős hányada részt vesz, bár ez sok esetben nem tudatosul. A monitoring rendszer inputját jelentő adatok előállítása, azok eljuttatása az értékelőhöz tipikusan a vizsgált kontrollfolyamatban részt vevő munkavállalók feladata. Az értékelés viszont különböző szervezeti szinteken valósulhat meg aszerint, hogy milyen típusú kockázat merül fel, milyen kontrollról van szó, mennyire automatizált a folyamat. Általánosságban elmondható, hogy amennyiben az értékelés objektivitása a legfontosabb tényező (pl. ha a csalás kockázata magas), akkor az operatív folyamatoktól távol eső, független értékelőnek kell az értékelést elvégezni (ilyen pl. a belső ellenőrzés, belső ellenőrzési vizsgálatot végző külső szakértő, vagy külső ellenőrzést végző szerv). Amennyiben pedig a szakterületi kompetencia elengedhetetlen az értékelésnél, akkor inkább az operatív működésben részt vevők értékeljenek annak ellenére, hogy ezeknek a megoldásoknak az objektivitása alacsony.

Ennek megfelelően az alábbi szinteken történhet az értékelés.

- **Önértékelés:** a legkevésbé objektív értékelési forma, azonban egyrészt mindenképpen jó kiindulópontot jelenthet a későbbi értékelések számára, másrészt az adott munkavállalóban tudatosítja a saját felelősségi körébe tartozó kontrollok fontosságát.

**Példa**

Függetlenül attól, hogy objektív vagy szubjektív tényezők játszzák a nagyobb szerepet az indikátor értékektől való eltérés mérésénél, minden esetben szükséges, hogy az eltérés okait a monitoring keretei között feltárják. Ennek eszközeként alkalmazhatók az **önértékelések**, amelyek – természetesen – a konkrét teljesítmény elérésében legközvetlenebbül érintett beosztott dolgozó véleményét, önmagáról, saját tevékenységéről alkotott képet nyújtják, és amelyek épp ezért, csak a vezetők felülvizsgálatával együtt alkalmasak objektívebb értékelésre. Erre szolgáló eszközök például:

- a terv-tény adatok folyamatos összehasonlítása;
- a vezetői jelentésben szereplő adatok összevetése a költségvetési tényadatokkal;
- a külső forrásokból, és a belső információs csatornákból származó adatok egyeztetése (államkincstári, banki átutalások, terhelések adatainak összehasonlítása a pénzügy által nyilvántartott adatokkal);
- az eszköznyilvántartásban szereplő adatok és a tényleges eszközállomány összehasonlítása (pl. leltár);
- a szerződések teljesítésének figyelemmel kísérése (műszaki tartalom módosulása, határidő késedelem).

- **Munkatárs, felügyelő értékelése:** valamennyire objektív értékelés, ahol a munkafolyamatban rejlő kontrollhiányosságokra nagyobb valószínűséggel fény derül. Leginkább a folyamatba épített monitoring során alkalmazzák.
- **Független értékelés:** objektív értékelési forma, ahol az értékelő nem visel semmilyen felelősséget az adott folyamatban és szervezetileg is független a folyamatért felelős szervezeti egységtől. Ilyen lehet pl. egy különálló szervezeti egység/csoport, a belső ellenőrzés, illetve külső ellenőrzést végző fél.

## 5.2. Szervezeti teljesítmény monitoringja

A szervezeti teljesítmény monitoringjára alkalmazható az [1.1.2.2. fejezet](#)ben már említett Balanced Scorecard (BSC) módszer, amely egy teljesítmény-értékelési modell.

Az elmúlt évek egyik legismertebb teljesítmény-értékelési modellje az ún. Balanced Scorecard (BSC) modell. A BSC-t eredetileg profitorientált vállalatok számára fejlesztették ki, de alkalmazható a közszférába tartozó intézmények esetében is. **Lényege, hogy információkat nyújtson a vezetés számára a stratégiai célkitűzések megvalósításának folyamatáról, támogassa a vállalati tervezést, a stratégia kommunikálását, a stratégia lebontását konkrét intézkedésekké, a célelérés nyomon követését és az új stratégiai célok kitzűését.**

A folyamatokat négyféle nézőpontból vizsgálja:

- „**fejlődés és tanulás nézőpontja**” – ahol az erőforrások és a szervezeti kultúra kerül vizsgálatra,
- „**vevői nézőpont**” – itt az ügyfelekkel való viszonyt elemzi,
- „**belső folyamatok**” – ahol a működési célok eléréséhez szükséges tevékenységeket, magát a feladatellátást elemzi,
- „**pénzügyi nézőpont**” – itt a gazdálkodás hatékonysága kerül a fókuszba.

**A BSC kiépítésének lépései a következők:**

1. Stratégiai térkép kialakítása, a célok megfogalmazása a különböző nézőpontok szerint (mely célok a nézőpontok különbözőségének ellenére logikai kapcsolatban állnak egymással), időtávok meghatározása (pl. 3-5 év stratégiai célokra, éves, féléves, negyedéves).

**Példa**

**Erőforrásokra és a szervezeti kultúrára vonatkozóan:**

- folyamatosan magas képzettségi szintű humán-erőforrás állomány;
- korszerű eszközpark kialakítása, fenntartása;
- korszerű információs technológiai megoldások alkalmazása;
- kedvező, támogató munkahelyi légkör megteremtése;

**Ügyfélkapcsolatokra vonatkozóan:**

- a költségvetési szerv szolgáltatásait igénybevevők elégedettsége;
- a költségvetési szerv általánosan kedvező megítélése;

**Működésre vonatkozóan:**

- szabályozottság elérése és fenntartása;
- hatékony és racionális munkafolyamatok;

**Gazdálkodásra vonatkozóan:**

- átlátható pénzügyi folyamatok;
- a követelésállomány elfogadható szinten tartása;
- optimális likviditási helyzet kialakítása, fenntartása.

2. Mutatók megfogalmazása és kialakítása, melyekkel az egyes nézőpontok szerinti célok eléréséhez szükséges folyamatok állapotát mérhetjük. A mutatórendszer kialakítása során meg kell határozni a mérési módszereket (szükséges input adatok, képletek), a bázis értékeket, az elérni kívánt célértékeket (tűréshatárral), esetleg mérföldköveket az időközi teljesítmények mérésére.

**Példa**

**Erőforrásokra és a szervezeti kultúrára vonatkozóan:**

- a kötelező, illetve az opcionális képzéseken résztvevők aránya;
- a képzésekre fordított idő aránya a ledolgozandó óraszámhoz viszonyítva;
- a tényleges beruházások éves összege az eszközpark éves fejlesztési előirányzatához viszonyítva;
- a dolgozói elégedettségi kérdőív kérdéseire adott válaszok változása az előző időszakhoz képest; munkahelyen belüli mobilitási mutatók; fluktuációs értékek;

**Ügyfélkapcsolatokra vonatkozóan:**

- ügyfél elégedettségi kérdőív kérdéseire adott válaszok változása az előző időszakhoz képest;
- ügyfelek számának alakulása (csak ott érdemes vizsgálni, ahol az adott közszolgáltatást több költségvetési szerv is ellátja, pl. iskolák, egészségügyi intézmények);

**Működésre vonatkozóan:**

- várakozási idők alakulása;
- az ügyiratok feldolgozási mutatói;
- interneten keresztül indított ügyek mutatói;
- munkaidő beosztás mutatók, dolgozói leterheltség alakulása;
- munkacsoportokra vonatkozó összehasonlító adatok alakulása;
- elektronikus úton lebonyolított műveletek arányának alakulása az összes művelethez viszonyítva (darabszám, óraszám alapján);

**Gazdálkodásra vonatkozóan:**

- működésre fordított kiadások/személyi költség arányának alakulása a költségvetési kiadási előirányzathoz viszonyítva (időarányosan, pl. negyedévre vetítve);
- kötelezettségek aránya a követelésállományhoz/saját tőke+tartalékokhoz viszonyítva (rövid/hosszú távra), határidőn túli követelések, kötelezettségek mutatói;
- likviditási mutatók;
- egy dolgozóra/munkaóra jutó bevétel, kiadás.

3. Akciótervek készítése, amely során meghatározásra kerül az intézkedés, a felelős, a szükséges erőforrások, a határidő, a mérföldkövekhez tartozó teljesítési mutatók.

Természetesen – mint minden módszer – a BSC is az adott költségvetési szerv sajátosságainak figyelembevételével alakítandó ki, a fenti leírás csak egy lehetőséget vázol fel.

A belső ellenőrzés szerepe egyrészt a kezdeti stádiumban, a teljesítmény-értékelési rendszer kialakítása során, tanácsadói funkció keretén belül jelenik meg. A későbbiekben – a rendszer működésekor – a belső ellenőrzésnek azokra a folyamatokra, területekre érdemes fókuszálnia, ahol egy adott mutató értéke az átlagostól jelentősen eltér, vagyis a trendvonalától jelentősen távol esik. A trendvonal felállítása (valamint az elfogadható mértékű szórás meghatározása) mindig nagy körültekintést igényel, bizonyosságot kell szereznünk arra vonatkozóan, hogy az valóban a „jó gyakorlatok” eredményeit tartalmazza. Ezért kezdetben – a bizonyosság megszerzése érdekében- a trendvonalra illeszkedő értékekhez tartozó folyamatokat vizsgáljuk.

### 5.3. Visszajelzés a monitoring eredményeiről – az eredmények kommunikálása

A monitoring folyamat a jogszabályi előírásoknak és a belső szabályzatokban foglaltaknak megfelelően szóbeli, vagy dokumentált módon jelentéstétellel zárul. A jelentésnek tartalmaznia kell az azonosított hiányosságokat és a végső következtetéseket a belső kontrollrendszer eredményességére és hatékonyságára vonatkozóan. Attól függően, hogy az adott monitoring folyamatot milyen kontroll nyomon követésére és értékelésére alakították ki (vagyis kulcskontroll, vagy nem), a jelentés címzettje változhat.

#### Példa

- *alacsony besorolású kockázatból fakadó veszteség csökkentésére alkalmazott kontroll monitoringjának eredményéről szóló jelentést általában az adott munkafolyamatért közvetlenül felelős vezető kapja meg. Természetesen, ha az értékelő magasabb szintű vezetésnek köteles beszámolni, abban az esetben nem elégséges a közvetlenül érintett vezetőnek történő beszámolás (mint pl. a belső ellenőrzés, vagy külső értékelő esetében);*
- *amennyiben egy kulcskontroll értékelése a cél, akkor a beszámolás magasabb szinten történik.*

A figyelemmel kísérés és az értékelés gyakorisága is változó. A folyamatba épített monitoringgal szembeni elvárás általában az, hogy a felelős vezető naprakész információkkal rendelkezzen a szervezet működéséről, ezért az értékelések gyakoribbak (heti/napi/vagy még rövidebb időtávúak, esetleg valós idejűek). Az egyedi értékelés átfogóbb és visszatekintő jellege miatt az értékelések között eltelt időszak hosszabb. A következtetések levonása és a javaslattevés után a szükséges intézkedés megvalósításának nyomon követése szintén a monitoring része.

### 5.4. A belső ellenőrzés szerepe a monitoringban

**A belső ellenőrzés által ellátott tevékenységek jelentős része a belső kontrollrendszer monitoringjához sorolhatók** (azon belül is egyedi értékelések; ennek magyarázatát lásd később), hiszen a belső ellenőrzés legfontosabb feladata a belső kontrollrendszer működésének vizsgálata, értékelése annak eredményessége és hatékonysága növelése érdekében. Ide tartoznak az éves ellenőrzési terv szerinti és a soron kívül elrendelt belső ellenőrzési vizsgálatok, a belső ellenőrzés monitoringot támogató tanácsadói tevékenysége, valamint a belső ellenőrzési tevékenység minőségbiztosítási felülvizsgálata is.

**Példa**

A belső ellenőrzés a teljesítményellenőrzések során például az alábbi kérdéseket vizsgálhatja:

- **Erőforrások:**  
A célkitűzések megvalósításához szükséges valamennyi erőforrás rendelkezésre áll-e (mint az eredményesség alapfeltétele)? A szervezet rendelkezésére álló erőforrásokkal a célkitűzések teljes körűen megvalósíthatók-e? A finanszírozási források hozzá lettek-e igazítva a szervezeti célokhoz? Az erőforrások tervezésének, biztosításának, felhasználásának folyamata megfelel-e a szabályszerűség, gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség követelményeinek? Rendelkezik-e a szervezet az erőforrások gazdaságos felhasználásának mérésére alkalmas eljárásokkal, rendszerekkel (pl. kontrolling, monitoring)?
- **Folyamatok:**  
Megfelelően működnek-e a szervezeti erőforrások felhasználását, az eredmények elérését mérő és értékelő felülvizsgálati, monitoring, kontrolling és egyéb vezetői ellenőrzési rendszerek? Megfelelően működik-e a szervezet beszámolási rendszere (mint az átláthatóság, elszámoltathatóság alapfeltétele)?

A belső ellenőrzésnek kiemelten kell fókuszálnia az alábbiakra:

- javaslatok tétele a belső kontrollrendszer fejlesztésére;
- a kockázatkezeléssel kapcsolatos tanácsadás;
- a kulcsfontosságú kockázatok jelzése;
- a kockázatokra adott válaszlépések, intézkedések értékelése, és
- bizonyosság nyújtása arról, hogy a belső kontrollrendszer működése megfelelő.

**A belső ellenőrzés szerepe a belső kontrollrendszerben tehát a következő:**

- a belső kontrollrendszeren belül a „monitoring” rendszerem része;
- egyedi értékelést végez kockázati alapon elkészített terv szerint;
- általában közvetett információkat használ fel a folyamatba épített monitoring által megállapítottakat is feldolgozva;
- független mind funkcionálisan, mind szervezetileg.

A jogszabályi előírások és a fentiek alapján elmondható, hogy a belső ellenőr/ belső ellenőrzési egység közvetlenül az első számú vezetés alá kell, hogy tartozzon, így a szervezet bármely operatív – akár monitoring – tevékenységet végző szervezeti egységétől függetlenül kell működnie. **A belső ellenőrzés részt vesz a monitoring megvalósításában egyedi értékelés formájában, de nem valósítja meg azt teljes körűen.**

A belső ellenőrzés fókuszába, a változó igényekhez alkalmazkodva – a korábbi, a pénzügyi kontrollok szabályos működésének ellenőrzése helyett – fokozatosan a szervezet kockázatkezelése, célirányos működésének gazdaságossága, hatékonysága és eredményessége, valamint a pénzügyi jelentések tartalmát, megbízhatóságát szolgáló kontrolltevékenységek vizsgálata kell, hogy kerüljön.

A belső ellenőrzési tevékenység kialakításáról, működtetéséről, tapasztalatairól szóló **éves ellenőrzési jelentésben a belső ellenőrzésnek értékelnie kell a belső kontrollrendszert az adott évben elvégzett vizsgálatok tapasztalatai alapján**, ezzel is támogatva a költségvetési szerv vezetőjét a belső kontrollrendszer értékelése során.



A **Bkr. 49. §-ának (1) bekezdése** alapján az éves ellenőrzési jelentés elkészítéséért a belső ellenőrzési vezető felelős, amelyet jóváhagyásra megküld a költségvetési szerv vezetőjének.

**48. §** Az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutató figyelembevételével elkészített éves ellenőrzési jelentés, illetve összefoglaló éves ellenőrzési jelentés az alábbiakat tartalmazza:

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.

A belső kontrollrendszer kialakításával, működési környezetével, működtetésével kapcsolatos kockázati kitettséget vizsgálhatja a belső ellenőrzés, illetve egyéb szervezeten belüli vagy kívüli fél. A vizsgálatok, ellenőrzések értékeléssel zárulnak, amelyek feltárhatnak rendszerhibákat, kontrollhiányosságokat, egyéb problémákat. A nem kívánatos kockázati kitettség csökkentése érdekében intézkedési tervet szükséges kidolgozni, amelyben az intézkedések leírása szerepel megjelölve a felelős személyeket, a határidőket, a feladat teljesítésének „mérőkövetit”.



A **Bkr. 14. § (1) bekezdése** alapján a költségvetési szerv vezetője gondoskodik a **külső ellenőrzések** koordinációjáról és éves bontásban nyilvántartást vezet a külső ellenőrzések javaslatai alapján készült intézkedési tervek végrehajtásáról a 47. § (2) bekezdése szerinti tartalommal. A költségvetési szerv vezetője ezen feladatot átruházhatja bármely szervezeti egység vezetője részére.

A **Bkr. 47. §-a** szerint a belső ellenőrzési vezető a 46. § (1) bekezdésében meghatározott tájékoztatás alapján éves bontásban nyilvántartást vezet, amellyel a **belső ellenőrzési** jelentésekben tett megállapításokat, javaslatokat, a vonatkozó intézkedési terveket és azok végrehajtását nyomon követi.

Látható, hogy nagy hangsúly van a belső kontrollrendszer kialakításán és működtetésén, folyamatos monitoringján, valamint a rendszert érintő javaslatok, észrevételek hasznosulásán. Mindezek együttesen lehetővé teszik, hogy a belső kontrollrendszer biztosítsa a beszámolók hitelességét, valamint a vezetői elszámoltathatóságot, megfelelően a hazai és a közösségi szabályoknak.



## VI. VEZETŐI NYILATKOZAT A BELSŐ KONTROLLRENDSZER MŰKÖDÉSÉRŐL

### 6.1. Útmutató a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 1. sz. mellékletében szereplő vezetői nyilatkozat kitöltéséhez

A vezetői elszámoltathatósági nyilatkozatban a költségvetési szerv vezetője beszámol a a belső kontrollrendszer kialakításáról és működtetéséről. Fontos, hogy **a szervezet minden tevékenységére vonatkozóan szükséges megtenni a nyilatkozatot, nem csupán a pénzügyi folyamatok vonatkozásában!**

**A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) 11. §-a alapján** a költségvetési szerv vezetője köteles a Bkr. 1. számú melléklete szerinti **nyilatkozatban** értékelni a költségvetési szerv belső kontrollrendszerének minőségét. Ha a költségvetési szervnél év közben változás történik a szerv vezetője személyében, vagy a költségvetési szerv átalakul, megszűnik, a távozó vezető, illetve az átalakuló, megszűnő költségvetési szerv vezetője köteles az 1. mellékletet az addig eltelt időszak vonatkozásában kitölteni, és az új vezetőnek, illetve a jogutód költségvetési szerv vezetőjének átadni, aki azt saját nyilatkozatához mellékel.

A fejezethez tartozó költségvetési szerv vezetője a nyilatkozatot az éves költségvetési beszámolóval együtt küldi meg az irányító szervnek. A fejezetet irányító szerv vezetője a tárgyévet követő év **április 30-áig** megküldi az államháztartásért felelős miniszternek az általa vezetett költségvetési szervekre vonatkozó nyilatkozatot, és a fejezethez tartozó költségvetési szervekre vonatkozó nyilatkozatok másolatát. A nyilatkozatok határidőre történő teljes körű beérkezése érdekében javasolt az irányító szerveknél erre a feladatra egy felelős személy kinevezése, aki szervezeten belül összefogja a nyilatkozatok elkészítésének tevékenységét, a nyilatkozatokat időben továbbítja és az NGM-mel rendszeres kapcsolatot tart. A vezetői nyilatkozatot a helyi önkormányzati költségvetési szervek esetében ajánlott megküldeni az irányító szerv (képviselő testület, közgyűlés) vezetőjének.

**A vezetői elszámoltathatósági nyilatkozat elkészítése a költségvetési szerv vezetőjének felelőssége, amelynek elkészítése nem delegálható a belső ellenőrzésre.**

A nyilatkozat aláírása nem egyszerű formai aktus, hanem tartalmi kérdés. **A költségvetési szerv vezetője arról nyilatkozik, hogy a megfelelő kontrollkörnyezetet kialakították, a szervezeti stratégiának megfelelően határozták meg az éves célokat, a célok megvalósítása érdekében kialakításra kerültek a szükséges folyamatok, a célokat veszélyeztető kockázatokat felmérték és kezelték, a folyamatokra megfelelő kontrollokat alakítottak ki, biztosították a szervezeten belüli (és a szükséges külső) információáramlást, valamint minden folyamatra vonatkozóan biztosították a nyomon követhetőséget, felülvizsgálatot, visszacsatolást.** A költségvetési szerv vezetője csak akkor tud nyilatkozni minderről, ha az egyes területek vezetőit beszámoltatja, és a beszámolókat összegzi. Amennyiben valamely területen/folyamatban hiányosságok

voltak/vannak, az adott vezető nyilatkozik arról, hogy ezeket milyen módon tervezték/tervezik megszüntetni.

A vezetői elszámoltathatósági nyilatkozat célja, hogy a költségvetési szervek vezetői nyilatkozzanak arról, hogy az általuk vezetett szervezet megfelelő folyamatokat működtet feladatainak megfelelő ellátása érdekében. A nyilatkozat elősegíti, hogy a költségvetési szervek vezetői megalapozott információkkal rendelkezzenek a vezetésük alatt álló költségvetési szerv működéséről és ez alapján a valóságnak megfelelően tölthessék ki és írassák alá az éves beszámolóval együtt a Bkr. mellékletében szereplő nyilatkozatot. A nyilatkozat megfelelő alátámasztásához a szervezeten belül, a szervezet minden szintjére kiterjedő beszámolási rendszert ajánlott kiépíteni tekintettel arra, hogy a költségvetési szerv vezetője felelős a belső kontrollrendszer kialakításáért és működtetéséért, de ebben a szervezet minden munkatársa részt vesz és a maga felelősségi területén szintén felelős a kontrollrendszer megfelelő működtetéséért. A vezetői nyilatkozatok alátámasztását és elkészítését szintén segítő jó gyakorlat a szervezetenél **a belső kontroll koordinátor kijelölése, aki koordinálja az önértékelést, a vonatkozó információk összegyűjtését, és – amennyiben van a szervezetenél – együttműködik a kockázatkezelővel, szabálytalanságfelelőssel és az integritás tanácsadóval.**

#### A vezetői beszámolási rendszer használata a nyilatkozat elkészítéséhez

Az adott költségvetési szerv vezetője a költségvetési szervre kötelező vezetői ellenőrzési rendszerben előírt, az adott költségvetési év során működtetett beszámoló rendszert alátámasztó jelentések, ellenőrzési listák összegzése, értékelése alapján teszi meg a nyilatkozatot. A beszámolási rendszer alapvető elemei a következők lehetnek:

- a belső kontrollrendszer önértékelése;
- a költségvetési szerv éves beszámolója (számviteli törvény és végrehajtási rendeletei alapján);
- a belső ellenőrzés működéséről készített éves ellenőrzési jelentés (Bkr. 49. § alapján);
- a költségvetési szervet vizsgáló külső ellenőrök által készített ellenőrzési jelentések.

A szervezet vezetője dönthet úgy, hogy hasonló tartalmú nyilatkozatot kell minden szervezeti egység vezetőjének kiállítania. A nyilatkozatokon keresztül bizonyosodhat meg a költségvetési szerv vezetője arról, hogy a szervezeten belül jól körülhatárolt a felelősségi körök meghatározása, működtetése, a vezetők a szervezet minden szintjén tisztában voltak a célokkal és azok elérését szolgáló eszközökkel annak érdekében, hogy végre tudják hajtani a kitűzött feladatokat, és értékelní tudják az elért eredményeket. Amennyiben a vezető elszámoltatása során hiányosságokra derül fény, a vezető felelősségre vonható, tettei vagy mulasztása következményeiért felelősséggel tartozik.

A nyilatkozat kitöltésekor a kontrollrendszer egyes elemeinek értékelésekor **nem elegendő a minimális információk megadása (pl. működik, biztosított, megvalósult), szükségesnek tartjuk, hogy valamennyi kontroll elem értékelése mindenre kiterjedően, megfelelő terjedelmű és mélységű tájékoztatás formájában történjen meg.** A példaértékűen kitöltött nyilatkozatok rendszeres bemutatása segítséget nyújthat a jó gyakorlatok elsajátításában. Ezek a nyilatkozatok a belső kontrollrendszer mind az 5 elemének tételes értékelését tartalmazták összhangban az államháztartási belső kontroll standardokkal, konkrétumokat írtak le, nem általános jellegű megfogalmazásokat, az Útmutató kérdéssorait használták, felsorolták a fejlesztést igénylő területeket, az előírt időben elkészültek és határidőre továbbításra kerültek az NGM Államháztartási Szabályozási Főosztály részére.

A vezetői nyilatkozatban a költségvetési szerv vezetője nyilatkozik továbbá arról is, hogy az általa vezetett költségvetési szerv gazdasági vezetője eleget tett a tárgyévben esedékes továbbképzési kötelezettségének a belső kontrollok témakörében. Itt az „igen” válasz **csak abban az esetben** jelölhető meg, ha a gazdasági vezető továbbképzési kötelezettsége az adott évben merült fel, és azt teljesítette is. Amennyiben az adott évben nem állt fent továbbképzési kötelezettsége, akkor a „nem” választ szükséges megjelölni ezzel a megjegyzéssel. További olyan esetben pedig – ha szintén nemleges a válasz – fontos a képzés elmaradásának rövid, szöveges indoklása.

## 6.2. Önellenőrző kérdések a nyilatkozat kitöltéséhez

**Ebben a fejezetben ajánlás jelleggel segítséget kívánunk nyújtani a belső kontrollrendszer egyes elemeinek éves értékeléséhez.** A nyilatkozatot tevő – a vezetői elszámoltathatóság követelményének megfelelően – az értékelés során áttekinti az elemek (kontrollkörnyezet, kockázatkezelési rendszer, kontrolltevékenységek, információs és kommunikációs rendszer, nyomon követési rendszer (monitoring)) kialakításának és működtetését.

A belső kontrollrendszer egyes elemeinél feltüntetett, számozott kérdések jogszabályi kötelezettségen alapulnak (a kötelezettséget meghatározó jogszabályi hivatkozások zárójelben találhatóak). A táblázatokban minden elemre vonatkozóan megtalálhatóak egyéb kérdések is (dőlt betűvel), amelyek a rendszerelemek értékelését támogatják, ezáltal a nyilatkozat megtételében nyújthatnak segítséget.

**A feltüntetett kérdések tovább bővíthetők, illetve az adott szervezeti szinten nem releváns kérdések elhagyhatóak.** A táblázat és a táblázatban szereplő kérdéssor is ajánlás, a Bkr.-ben szereplő nyilatkozat mellett (vagy annak részeként is) szerepeltethető.

<b>1. Kontrollkörnyezet</b>		<b>Válasz</b>
1.1.	Rendelkezésre állt hatályos, egységes szerkezetbe foglalt alapítói okirat? [Áht. 8/A. § (1) és Ávr. 5. §]	
1.2.	Rendelkezésre állt hatályos szervezeti és működési szabályzat? [Áht. 10. § (1), (5); Ávr. 13. § (1)]	
1.3.	A költségvetési szerv stratégiai és operatív célrendszere, valamint szervezeti felépítése írásban rögzített és a szervezet tagjai számára megismerhető volt? [Bkr. 6. § (1)] [A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 11. §, amennyiben a költségvetési szerv a jogszabály hatálya alá tartozott]	
1.4.	Rendelkezésre álltak a jogszabályok alapján kötelezően elkészítendő szabályzatok? <i>Így különösen:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ a Számv. tv. által előírt szabályzatok (számlarend, bizonylati rend, számviteli politika, valamint annak keretében az eszközök és a források leltárkészítési és leltározási szabályzata; eszközök és források értékelési szabályzata; önköltségszámítás rendjére vonatkozó belső szabályzat; pénzkezelési szabályzat) [Számv. tv. 14.</li> </ul>	

<p>§ (5));</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ a Kttv. által előírt szabályzatok (közszolgálati szabályzat, közszolgálati adatvédelmi szabályzat) [Kttv. 75. § (5) és 177. § (4)];</li> <li>▪ a Kbt. által előírt szabályzat [Kbt. 27. § (1)];</li> <li>▪ a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény 9. § (4) bekezdésében előírt iratkezelési szabályzat;</li> <li>▪ adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat [Infotv. 24. § (3)];</li> <li>▪ a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzat [Infotv. 30. § (6) és 35. § (3)];</li> <li>▪ fizikai biztonságra vonatkozó szabályzatok (pl. tűzvédelmi szabályzat a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény alapján).</li> </ul>	
<p>1.5. Belső szabályzatban rendezettek voltak a működéshez kapcsolódó, pénzügyi kihatással bíró, jogszabályban nem szabályozott kérdések? [Áht. 10. § (5); Bkr. 6. § (2)]</p> <p><i>Különösen az alábbiak tekintetében [Ávr. 13. § (2)]:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ tervezéssel, gazdálkodással - így különösen a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, teljesítés igazolása, érvényesítés, utalványozás gyakorlásának módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével -, ellenőrzési, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok teljesítésével kapcsolatos belső előírások, feltételek;</li> <li>▪ beszerzések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrend;</li> <li>▪ belföldi és külföldi kiküldetések elrendelésével, lebonyolításával, elszámolásával kapcsolatos kérdések;</li> <li>▪ az anyag- és eszközgazdálkodás számviteli politikában nem szabályozott kérdései;</li> <li>▪ reprezentációs kiadások felosztása, azok teljesítésének és elszámolásának szabályai;</li> <li>▪ gépjárművek igénybevételének és használatának rendje;</li> <li>▪ vezetékes és mobiltelefonok használata;</li> <li>▪ közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek intézésének, továbbá a kötelezően közvéleményre hozatalának rendje.</li> </ul>	
<p>1.6. Amennyiben a szervezeti egységekre vonatkozó szabályokat nem határozták meg a szervezeti és működési szabályzatban vagy egyéb szabályzatban, akkor azokat kialakították és írásban rögzítették a szervezeti egységek ügyrendjeiben? [Áht. 10. § (5); Ávr. 13. § (5)]</p>	
<p>1.7. A jogszabályi kötelezettségeknek megfelelő ellenőrzési nyomvonalak kialakításra kerültek, írásban rögzítettek? [Bkr. 6. § (3)]</p>	
<p>1.8. Rendelkezésre állt legalább két éven belül felülvizsgált belső ellenőrzési kézikönyv? [Bkr. 17. §]</p>	
<p>1.9. A jogszabályi kötelezettségeknek megfelelő munkaköri leírások kialakításra kerültek, írásban rögzítettek és azokat aláírták? [Kttv. 75. § (1) bekezdés d) pontja, Munkatörvénykönyve (Mt.) 212. § (2)]</p>	

bekezdés]	
1.10. Kialakításra került a jogszabályi kötelezettségeknek megfelelő teljesítmény-értékelési rendszer? [Kttv. 130. § és a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet; Kjt. 40. § (2) – (12)]	
1.11. Biztosított volt olyan belső kontrollrendszer kialakítása, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására? [Bkr. 6. § (5)]	
1.12. Kialakításra került a Bkr. 6. (4) bekezdésében meghatározott, a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje?	
1.13. A kialakított eljárásrend tartalmazza a Bkr. 6. § (4a) bekezdésben foglaltakat? <ul style="list-style-type: none"> <li>a. a bejelentett kockázatok és események előzetes értékelésének módszertanát,</li> <li>b. a bejelentés kivizsgálásához szükséges információk összegyűjtésének módját,</li> <li>c. az érintettek meghallgatásának eljárási szabályait,</li> <li>d. a vonatkozó dokumentumok átvizsgálásának szabályait,</li> <li>e. a szervezeti integritást sértő események elhárításához szükséges intézkedéseket,</li> <li>f. az alkalmazható jogkövetkezményeket,</li> <li>g. a bejelentő szervezeten belüli védelmére, illetve elismerésére, valamint a vizsgálat eredményéről való tájékoztatására vonatkozó szabályokat és</li> <li>h. a szervezeti integritást sértő események bekövetkezésének megelőzésére kialakított eljárási szabályokat.</li> </ul>	
1.14. Kialakításra került a Bkr. 6. (4) bekezdésében meghatározott, integrált kockázatkezelés eljárásrendje?	
1.16. Kijelölésre került az Intr. 5. §-ban meghatározott integritás tanácsadó (amennyiben a költségvetési szerv a jogszabály hatálya alá tartozott)?	
<p><i>Ajánlott az alábbi kérdések átgondolása a kontrollkörnyezet értékelése során:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>A fenti dokumentumok érintettek általi megismerése és megértése biztosított volt?</i></li> <li>▪ <i>A szervezeti célok teljesítéséhez szükséges erőforrások (humánerőforrás, eszközök, információ stb.) rendelkezésre álltak? Ha nem teljes körűen, akkor milyen intézkedéseket hajtottak végre a hiányosságok negatív hatásainak mérséklésére?</i></li> <li>▪ <i>A költségvetési szerv céljainak teljesítésére vonatkozóan kialakításra került indikátorrendszer? Az indikátorrendszer tartalmazza az eredményesség, a gazdaságosság, a hatékonyság mutatóit?</i></li> <li>▪ <i>Biztosított volt az alkalmazottak képzettségi szintje és gyakorlata? Megfelelő kompetenciákkal rendelkeztek feladataik ellátásához? Ennek felmérése megtörtént? Amennyiben hiányosságok merültek fel ezeken a területeken, milyen intézkedések történtek a problémák orvoslására?</i></li> </ul>	
Egyéb megjegyzés:	

<b>2. Integrált kockázatkezelési rendszer</b>	
2.1. A költségvetési szerv vezetője működtetett integrált kockázatkezelési rendszert? [Bkr. 7. § (1)]	
2.2. Megtörtént a költségvetési szerv tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatok felmérése, megállapítása? [Bkr. 7. § (2)]	
2.3. Meghatározták az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint a teljesítésük folyamatos nyomon követésének módját? [Bkr. 7. § (2)]	
<p><i>Ajánlott az alábbi kérdések átgondolása az integrált kockázatkezelési rendszer értékelése során:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>A szervezet egészére vonatkozóan, a szervezeti célokat figyelembe véve kialakításra került átfogó kockázatkezelési stratégia (önállóan, vagy egyéb dokumentum részeként)?</i></li> <li>▪ <i>A kockázatkezelési rendszer egyes elemeinek (kockázati tényezők meghatározása; kockázati események és azok bekövetkezési valószínűségének és a hatások meghatározása, elemzése; kockázati tűréshatár meghatározása; kockázatok rangsorolása; kockázatkezelési módszerek; nyomon követés, felülvizsgálat) kialakítása, szabályozása és működése biztosított volt?</i></li> <li>▪ <i>Milyen dokumentumok készültek a kockázatkezelési folyamat során?</i></li> <li>▪ <i>Megtörtént a kockázatkezelési folyamatokért felelős személyek/csoportok kijelölése, támogatása?</i></li> <li>▪ <i>Meghatározták a kockázati tényezőket?</i></li> <li>▪ <i>Meghatározták és elemezték a kockázati eseményeket, azok valószínűségeit, valamint a kockázati események bekövetkeztekor a költségvetési szervre gyakorolt hatásokat?</i></li> <li>▪ <i>Felmérték a korrupciós kockázatokat?</i></li> <li>▪ <i>Nyilvántartották a kockázati tényezőket, valamint a kockázatokra vonatkozó információkat?</i></li> <li>▪ <i>Meghatározták a költségvetési szerv kockázati tűrőképességét („kockázati étvágy”)?</i></li> <li>▪ <i>Rangsorolták a kockázatokat?</i></li> <li>▪ <i>Felmérték az egyes kockázatkezelési módszerek alkalmazásának lehetőségeit (megszüntetés, áthárítás, kezelés, elfogadás)?</i></li> <li>▪ <i>Meghatározták a maradványkockázatokat?</i></li> <li>▪ <i>Meghatározták a kockázati események bekövetkeztekor alkalmazandó eljárásokat, azok felelőseit, a vonatkozó határidőket?</i></li> <li>▪ <i>Biztosított volt a kockázati tényezők, kockázati események nyomon követése?</i></li> <li>▪ <i>Ha az integrált kockázatkezelési rendszerrel kapcsolatban hiányosságokat tártak fel (belső, külső ellenőrzés, vagy egyéb vizsgálat révén), megtették a szükséges intézkedéseket a probléma megszüntetése érdekében?</i></li> </ul>	
Egyéb megjegyzés:	



<b>3. Kontrolltevékenységek</b>	
3.1. A kontrolltevékenységek részeként minden tevékenységre biztosított volt a szervezeti célok elérését veszélyeztető kockázatok csökkentésére irányuló kontrollok kiépítése? [Bkr. 8. § (2)]	
3.2. Biztosított volt a döntések dokumentumainak elkészítése (ideértve a költségvetési tervezés, a kötelezettségvállalások, a szerződések, a kifizetések, a támogatásokkal való elszámolás, a szabálytalanság miatti visszafizettetések dokumentumait is)? [Bkr. 8. § (2) a)]	
3.3. Biztosított volt a döntések célszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontú megalapozottsága? [Bkr. 8. § (2) b)]	
3.4. Biztosított volt a döntések szabályszerűségi szempontból történő jóváhagyása, illetve ellenjegyzése? [Bkr. 8. § (2) c)]	
3.5. Biztosított volt a gazdasági események elszámolása (a hatályos jogszabályoknak megfelelő könyvvezetés és beszámolás)? [Bkr. 8. § (2) d)]	
3.6. Biztosított volt a Bkr. 8. § (2) bekezdésének a), c) és d) pontjában felsorolt tevékenységek feladatköri elkülönítése? [Bkr. 8. § (3)]	
3.7. A költségvetési szerv vezetője biztosította a költségvetési szerv belső szabályzataiban a felelősségi körök meghatározásával legalább az alábbiak szabályozását: a) engedélyezési, jóváhagyási és kontrolleljárások, b) a dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférés, c) beszámolási eljárások? [Bkr. 8. § (4)]	
<p>Ajánlott az alábbi kérdések átgondolása a kontrolltevékenységek értékelése során:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Megállapították azokat az egységes elveket, amelyek mentén a kulcskontrollok, illetve egyéb kontrollok kialakítása és működtetése történik?</i></li> <li>▪ <i>A szervezet minden tevékenységére kialakításra és írásban rögzítésre kerültek a szükséges kontrolleljárások?</i></li> <li>▪ <i>Ezek biztosították a kockázatelemzés során meghatározott maradványkockázatok kockázati tőrés határ alá csökkentését?</i></li> <li>▪ <i>A kontrolltevékenységek kialakítása során figyelembe vették a belső kontroll standardokat?</i></li> <li>▪ <i>A kontrolltevékenység lefolytatására vonatkozó kontrolldokumentáció tartalmazta a szükséges információkat?</i></li> <li>▪ <i>A költségvetési szerv külső felek részére juttatott írásbeli dokumentumai, költségvetési szervek belülről és kívülről készített jelentései, állásfoglalásai, illetve pénzügyi kötelezettségvállalást és teljesítést magában foglaló tevékenységei esetében biztosított volt a „négy szem” elvének (a tevékenység elvégzésének az azt elvégzőtől független másik személy által történő felülvizsgálata) érvényesülése?</i></li> <li>▪ <i>Biztosított volt az, hogy az egyes folyamatokkal kapcsolatos engedélyezési, végrehajtási, rögzítési, kontroll, ellenőrzési, illetve pénzügyi teljesítési tevékenységek külön szervezeti egységekhez,</i></li> </ul>	



<p>személyekhez delegáltak legyenek?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Szervezeti, személyi változás esetén biztosított volt a feladatvégzés folytonossága, készítettek átadás-átvételi jegyzőkönyvet?</li> <li>▪ A kialakított kontrollok működését vizsgálták eredményességi, gazdaságossági, hatékonysági és szabályszerűségi szempontból? A vizsgálatok tapasztalatait hasznosították?</li> </ul>	
Egyéb megjegyzés:	
<b>4. Információs és kommunikációs rendszer</b>	
4.1. A költségvetési szerv vezetője kialakított és működtetett olyan rendszereket, amelyek biztosították a megfelelő információk megfelelő időben való eljutását az illetékes szervezethez, szervezeti egységhez, személyhez? [Bkr. 9. §]	
4.2. A költségvetési szerv eleget tett az Infotv.-ben meghatározott, a közérdekű adatokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettségeknek? [Infotv. 27. § (1), 32-34. §]	
4.3. A költségvetési szerv vezetője eleget tett az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényben meghatározott kötelezettségeknek (amennyiben a költségvetési szerv a jogszabály hatálya alá tartozott)?	
4.4. A költségvetési szerv vezetője biztosította az Intr. 10. §-ban foglaltak megvalósítását (amennyiben a költségvetési szerv a jogszabály hatálya alá tartozott)?	
4.5. A költségvetési szerv vezetője eleget tett az iratkezelésre vonatkozó jogszabályi kötelezettségeknek? Az iratkezelés gyakorlata megfelelt az előírásoknak? [1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről, valamint a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet alapján]	
<p>Ajánlott az alábbi kérdések átgondolása az információ és kommunikáció értékelése során:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kialakították és írásban rögzítették a szervezeten belüli, illetve a külső partnerekkel folytatott horizontális és vertikális kommunikációra vonatkozó szabályokat?</li> <li>▪ Rendelkezésre állt olyan szabályzat, amely biztosította, hogy a közölt információ elégséges, pontos, megbízható, teljes, releváns, időben rendelkezésre álló, jóváhagyott, érvényes, kizárólag jogosultak számára megismerhető, előírásoknak megfelelő és közérthető legyen?</li> <li>▪ Kialakították és írásban rögzítették a jelentéstételre vonatkozó szabályokat?</li> <li>▪ Kialakították és írásban rögzítették a bizalmas információk kezelésére vonatkozó belső szabályzatot?</li> <li>▪ A mindennapi gyakorlatban megvalósult a fenti szabályzatoknak megfelelő információáramlás?</li> <li>▪ Amennyiben probléma jelentkezett, biztosított volt a szervezeti infokommunikációs rendszer tapasztalatok alapján történő fejlesztése?</li> </ul>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kialakítottak vezetői információs rendszert? A vezetői információs rendszerben biztosított volt minden olyan információ fellelhetősége, amely szükséges a vezetői döntések meghozatalához (pl. gazdasági, pénzügyi események, jelentések, működési statisztikák stb.)?</li> <li>▪ Kialakították a szervezeti integritást sértő esemény gyanújának bejelentésére vonatkozó eljárásrendet? Biztosított a szervezeti integritást sértő esemény gyanújának a kivizsgálása?</li> <li>▪ Biztosított volt a bejelentő-védelem?</li> </ul>	
Egyéb megjegyzés:	
<b>5. Nyomon követési rendszer (Monitoring)</b>	
5.1. A költségvetési szerv vezetője kialakította a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert (a továbbiakban: monitoring rendszer)? [Bkr. 10. §]	
5.2. Végeztek operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos nyomon követést? [Bkr. 10. §]	
5.3. Végeztek operatív tevékenységek keretében megvalósuló eseti nyomon követést? [Bkr. 10. §]	
5.4. A költségvetési szerv vezetője gondoskodott az operatív tevékenységektől független belső ellenőrzés kialakításáról és megfelelő működtetéséről? [Áht. 70. § (1); Bkr. 15. § (1)]	
5.5. A költségvetési szerv vezetője biztosította a belső ellenőrzés szervezeti és funkcionális függetlenségét? [Bkr. 18 - 19. §]	
5.6. A költségvetési szerv vezetője biztosította a belső ellenőrzés működéséhez szükséges forrásokat <sup>27</sup> ? [Bkr. 15. § (1)]	
<p>Ajánlott az alábbi kérdések átgondolása a monitoring értékelése során:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kidolgozták azokat az elveket, amelyek alapján a monitoring eszközök kialakításra kerültek? Meghatározták azokat a célokat, amelyeket a monitoring eszközök alkalmazásával el akartak érni?</li> <li>▪ Milyen folyamatba épített monitoring eszközöket, eljárásokat alkalmaztak?</li> <li>▪ Milyen egyedi értékelés formájában megvalósuló monitoring eszközöket alkalmaztak?</li> <li>▪ Ezek az eszközök elégségesek és megfelelőek voltak ahhoz, hogy a vezetés az elvárt mennyiségű és minőségű döntéstámogató információkhoz jusson?</li> <li>▪ Kivizsgálták a monitoring eljárások során észlelt problémák okait?</li> <li>▪ Megtették a szükséges intézkedéseket a monitoring eljárások során észlelt problémák megszüntetése érdekében (ideértve a belső, illetve külső ellenőrzések során feltárt problémák megszüntetését is)?</li> <li>▪ A költségvetési szerv vezetője gondoskodott a külső ellenőrzések koordinációjáról, valamint a Bkr. 14. §-ában meghatározott nyilvántartás vezetéséről?</li> </ul>	
Egyéb megjegyzés:	

<sup>27</sup> Ideértve mindazokat az erőforrásokat, amelyek a belső ellenőrzési tevékenység megfelelő ellátásához szükségesek (emberi erőforrás, eszközök, költségvetés, információ stb.).

## FELHASZNÁLT IRODALOM

### Az útmutató elkészítéséhez felhasznált szakirodalom:

- COSO Guidance on Monitoring Internal Control Systems, 2009  
[http://www.coso.org/documents/coso\\_guidance\\_on\\_monitoring\\_intro\\_online1\\_002.pdf](http://www.coso.org/documents/coso_guidance_on_monitoring_intro_online1_002.pdf)
- COSO, Risk Assessment in Practice, 2013  
[http://www.coso.org/documents/COSOAnnncOnlineSurvvy2GainInpt4Updt2IntrnlCntrlIntgratdFrmwrk%20-%20for%20merge\\_files/COSO-ERM%20Risk%20Assessment%20inPractice%20Thought%20Paper%20October%202012.pdf](http://www.coso.org/documents/COSOAnnncOnlineSurvvy2GainInpt4Updt2IntrnlCntrlIntgratdFrmwrk%20-%20for%20merge_files/COSO-ERM%20Risk%20Assessment%20inPractice%20Thought%20Paper%20October%202012.pdf)
- COSO, Internal Control – Integrated Framework, Executive Summary, 2013  
[http://www.coso.org/documents/990025p\\_executive\\_summary\\_final\\_may20\\_e.pdf](http://www.coso.org/documents/990025p_executive_summary_final_may20_e.pdf)
- INTOSAI GOV 9100 – Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector, 2004  
<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>
- Nemzetgazdasági Minisztérium, Magyarországi államháztartási belső kontroll standardok, 2012  
<http://allamhaztartas.kormany.hu/belso-kontroll-szakmai-anyagok>
- Nemzetgazdasági Minisztérium, Útmutató a költségvetési szervek monitoring rendszeréhez, 2011
- Nemzetgazdasági Minisztérium, Útmutató a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 1. sz. mellékletében szereplő vezetői nyilatkozat kitöltéséhez, 2013
- The Institute of Internal Auditors (IIA), A belső ellenőrzés nemzetközi standardjai  
<http://allamhaztartas.kormany.hu/belso-ellenorzesi-standardok>
- IIA Position Paper, The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control, 2013  
<https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf>
- Nemzetgazdasági Minisztérium, Magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardok, 2012  
<http://ngmszakmaiteruletek.kormany.hu/download/7/af/a0000/Magyarorsz%C3%A1gi%20%C3%A1llamh%C3%A1ztart%C3%A1si%20bels%C5%91%20ellen%C5%91rz%C3%A9si%20standardok%202012.pdf>
- Nemzetgazdasági Minisztérium, Belső Ellenőrzési Kézikönyv minta, 2014  
<http://allamhaztartas.kormany.hu/belso-ellenorzesi-szakmai-anyagok>
- Pénzügyminisztérium, Belső Kontroll Kézikönyv, 2010
- Pénzügyminisztérium, Teljesítmény-ellenőrzési módszertan, 2009
- Pallai Katalin: Bevezető gondolatok a közigazgatási integritás és integritásmenedzsment témájához, 2014
- Pallai Katalin: Integritás és integritásmenedzsment
- Standards for Internal Control in New York State Government, 2007. október  
[http://www.osc.state.ny.us/agencies/ictf/docs/intcontrol\\_stds.pdf](http://www.osc.state.ny.us/agencies/ictf/docs/intcontrol_stds.pdf)
- Norman Marks: A Look into the Future: The Next Evolution Of Internal Audit, 2009
- Continuous Auditing/Continuous Monitoring, KPMG, 2009
- Thomson Reuters, The state of internal audit, 2013
- World Food Programme, Manager’s Guide to Internal Control, 2011
- Leveraging COSO across the three lines of defense by The Institute of Internal Auditors, 2015  
<https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/2015-Leveraging-COSO-3LOD.pdf>
- PEMPAL Internal Audit Community of Practice, Risk Assessment in Audit Planning, 2014  
[https://www.pempal.org/sites/pempal/files/attachments/rap\\_guide\\_eng.pdf](https://www.pempal.org/sites/pempal/files/attachments/rap_guide_eng.pdf)
- Pénzügyi Szemle, Pulay Gyula: A jó kormányzás és a közpolitika alkotás folyamata, 2012  
<http://www.penzugyiszemle.hu/vitaforum/a-jo-kormanyzas-es-a-kozpolitika-alkotas-folyamata>
- Európai Unió, Költségvetési Főigazgatóság, What are Public Managers Accountable for?, 2012  
[http://ec.europa.eu/budget/events/pic2012\\_doc08.pdf](http://ec.europa.eu/budget/events/pic2012_doc08.pdf)
- Worldbank, Management Accountability for Public Financial Management  
<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/32AccountabilityforPFMKhan.pdf>
- Európai Unió, Költségvetési Főigazgatóság, Principles of Public Internal Control, Position Paper, 2015  
<http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2015/CD02PrinciplesofPIC-PositionPaper.pdf>
- OECD SIGMA, The Principles of Public Administration, 2014

- <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>
- Európai Unió, Költségvetési Főigazgatóság, Towards An Optimal Internal Control Environment, 2015  
<http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2015/CD05ICenvironment-DiscussionPaper.pdf>
- Belügyminisztérium – Nemzetgazdasági Minisztérium: Módszertani útmutatók a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez, 2016  
<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/modszertani-utmutatok-a-belső-kontrollrendszer-es-az-integritasiranyitasi-rendszer-fejlesztesehez>
- Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódex, 2014. november 1-től hatályos  
<http://mkk.org.hu/node/145>
- Állami Számvevőszék-Belügyminisztérium, Módszertani útmutató az államigazgatási szervek korrupció-megelőzési helyzetének felméréséhez, korrupció ellenes kontrolljai kiépítéséhez és érvényesítésük ellenőrzéséhez, 2015  
<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/3/70/41000/M%C3%B3dszertani%20%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf>
- Európai Unió, Költségvetési Főigazgatóság, Assurance Maps, 2015  
<http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2015/CD09AssuranceMaps-BackgroundPaper.pdf>
- Európai Unió, Költségvetési Főigazgatóság, Illustrating essential Internal Control elements, 2017  
[http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2017/CD\\_02\\_DP\\_IllustratingEssentialElements.pdf](http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2017/CD_02_DP_IllustratingEssentialElements.pdf)
- Európai Unió, Költségvetési Főigazgatóság, The three lines of defence in public sector environment , 2017  
[http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2017/CD\\_04\\_ThreeLinesOfDefenseInPublicSector.pdf](http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2017/CD_04_ThreeLinesOfDefenseInPublicSector.pdf)