

Dr. Bán Erika

AZ ELLENŐRZÉS ALAPJAI

PR-301/19

Budapest, 2019

perfekt

Szerző:

Dr. Bán Erika
egyetemi adjunktus
BGE-PSZK

Lektor:

Salamon Péter
ellenőrzési szakértő

Szerkesztő:

Dr. Bán Erika

A kézirat lezárva: 2019. április

ISBN 978 963 394 847 7

A kiadvány szerzői jogi védelem alatt áll, arról másolat készítése
a kiadó előzetes engedélye nélkül tilos.
A kiadvány másolása és jogosulatlan felhasználása bűncselekmény.

Kiadja Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó
Zártkörűen Működő Részvénytársaság

A kiadásért felelős: Szepessy Hajnalka vezérigazgató
Borítóterv: Pástiné Korda Ágnes
Terjedelem: 24,15 (A/5) ív
Prospektpop Nyomda

Tartalomjegyzék

Előszó	9
1. Az ellenőrzés fogalma, jellemzői és szabályozása	11
1.1. Az ellenőrzés értelmezése, az ellenőrzés fogalma és tartalma	12
1.2. Az ellenőrzés szabályozása	21
1.3. Az ellenőrzés lényegesebb jellemzői	24
1.4. Az ellenőrzés fajtái, csoportosítása	27
1.4.1. Az ellenőrzés időpontja (az időtényező) szerint	28
1.4.2. Az ellenőrzéssel szemben támasztott követelmény szerint	29
1.4.3. Az ellenőrzés tartalma szerint	31
1.4.4. Az ellenőrzések nagysága szerint	31
1.4.5. Az ellenőrzötthöz való viszonya szerint	33
1.4.6. Az ellenőrzés gyakorisága szerint	34
1.4.7. Az ellenőrzés részletessége szerint	35
1.4.8. Az ellenőrzések szervezése szerint	36
1.4.9. Sajátos ellenőrzések	37
2. A vállalatok tulajdonosi ellenőrzése	39
2.1. Nemzetközi társasági modellek	44
2.2. Európai léptékű vállalatok	45
2.3. Magyar tagállami szabályozás	46
2.3.1. A gazdasági társaság szervei	48
2.3.1.1. Tagok gyűlése	49
2.3.1.2. Igazgatóság és bizottságai (igazgatótanács)	49
2.3.1.3. Felügyelőbizottság	51
2.3.1.4. Auditbizottság	54
2.3.1.5. Könyvvizsgálat	57
2.4. Részvénytársaságok sajátosságai	67
3. Szervezetten belüli ellenőrzés	69
3.1. Belső kontrollrendszer	70
3.1.1. Kontrollkörnyezet	72
3.1.2. Kockázatértékelés	72
3.1.3. Kontrolltevékenységek	74
3.1.4. Információ és kommunikáció	78
3.1.5. Monitoring	78
3.1.6. COSO II. modell	79

3.1.7. A belső kontrollrendszer értékelése, felülvizsgálata	81
3.2. Függetlenített belső ellenőrzés	81
3.3. Belső ellenőrzés és csalásmegelőzés	86
4. A vállalatok állami ellenőrzésének kiemelt területei	93
4.1. Az Országgyűlés	94
4.2. A köztársasági elnök	100
4.3. Helyi önkormányzatok	102
4.3.1. Az önkormányzat kapcsolatrendszere	105
4.3.2. Az önkormányzatokra vonatkozó ellenőrzések az államháztartási kontrollokon keresztül	106
4.3.2.1. Az önkormányzati belső kontrollrendszer elemei	109
4.3.2.2. Az európai közösségi szabályozás helyi önkormányzatokat érintő legfontosabb területei	112
4.3.3. Az önkormányzati adóhatóság	112
4.4. Kormány és minisztériumok	113
4.5. Kormányzati hivatalok	115
4.5.1. Fővárosi és megyei kormányhivatalok	116
4.5.2. Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI)	118
4.6. Központi hivatalok	121
4.6.1. Nemzeti Adó- és Vámhivatal	121
4.6.1.1. Jogszabályi keretek	122
4.6.1.2. Az adóhatósági ellenőrzés két fajtája	126
4.6.1.3. Általános ellenőrzési szabályok	127
4.6.1.4. Az ellenőrzés folyamata	128
4.6.2. Magyar Államkincstár	131
4.7. Autonóm államigazgatási szervek	134
4.7.1. Közbeszerzési Hatóság	134
4.7.2. Gazdasági Versenyhivatal	137
4.7.3. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság	140
4.8. Alkotmánybíróság	144
4.9. Bíróságok, ügyészség, cégbíróságok	145
4.10. Állami Számvevőszék	148
4.11. Magyar Nemzeti Bank	153
5. Az ellenőrzés általános módszertana	157
5.1. Az ellenőrzések megszervezése és lefolytatása	157
5.2. Az ellenőrzési tevékenység tervezése	159
5.2.1. A tervezés előkészítése	162

5.2.1.1. Kockázatelemzés	163
5.2.1.2. A szervezet folyamatainak azonosítása és megértése	164
5.2.1.3. A kockázati tényezők és a főbb kontrollpontok azonosítása, elemzése	165
5.2.1.4. A kockázatelemzés végeredményének kialakítása	166
5.2.2. Stratégiai ellenőrzési terv	168
5.2.3. Az éves ellenőrzési terv (munkaterv)	168
5.3. Az ellenőrzések végrehajtása	170
5.3.1. Az ellenőrzésre való felkészülés és adminisztratív előkészítés ...	171
5.3.1.1. Az ellenőrizendő szervezetre, tevékenységre vonatkozó ismeretek megszerzése	173
5.3.1.2. Az ellenőrzési célok kijelölése és az ellenőrzési feladatok meghatározása	175
5.3.1.3. Az ellenőrizendő egységek, területek kijelölése	176
5.3.1.4. Az ellenőrizendő időszak meghatározása	176
5.3.1.5. Az ellenőrzési kockázat felmérése, becslése	177
5.3.1.6. Az ellenőrzési eljárások kijelölése	178
5.3.1.7. A vizsgálatvezető kijelölése	179
5.3.1.8. Az ellenőrzésben résztvevők kiválasztása	179
5.3.1.9. Az ellenőrzés időbeosztásának kialakítása	181
5.3.1.10. Az ellenőrzési program összeállítása	181
5.3.1.11. Az esetlegesen szükséges elővizsgálat és próbavizsgálat lebonyolítása	183
5.3.1.12. Speciális szakmai ismeretek megszerzése	184
5.3.1.13. A megbízólevél elkészítése	185
5.3.1.14. az ellenőrzés időszükségletének nyilvántartása	186
5.3.1.15. az ellenőrzött szervezet vezetőjének értesítése	186
5.3.1.16. Kérdőív elkészítése, tesztelése	187
5.3.2. A vizsgálati program végrehajtása	187
5.3.3. Az ellenőri megállapítások dokumentálása	211
5.3.4. Az ellenőrzés minőségbiztosítása	219
5.4. Az ellenőrzés megállapításainak hasznosításával kapcsolatos feladatok	223
Irodalomjegyzék	227
Mellékletek	231

Előszó

A vállalati működés sikerességéhez hozzátartozik a gazdálkodási folyamatok alapos ismerete. Nélkülözhetetlenek az objektív, megbízható, valós gazdasági információk a szervezetek helyzetéről. Szükség van a tevékenység átláthatóságára, elszámoltathatóságára.

Magyarországon az elmúlt években jelentősen megváltozott a gazdálkodó szervezetek működési környezete. Megfigyelhető a piaci, illetve a különböző gazdasági kapcsolatok kiszélesedése, módosulása, fejlődése, amely magával hozta az ellenőrzés jogszabályi környezete, és a gazdálkodáshoz tartozó más tényezők átalakulását is. A hazai jogszabályi környezetre például jelentős hatást gyakorolnak az Európai Unió által megfogalmazott irányelvek és az előírások körét bővítik az uniós rendeletek – teljes jogú tagságunk az Európai Unióban immáron 15 éves múltat tekint vissza. Lényegesen bővült a gazdálkodó szempontjából értelmezett külső ellenőrzési környezet, akár a különböző ellenőrzési feladatokat ellátó szervezetek tekintetében, akár az új ellenőrzési módszerek, eljárások kapcsán. A gazdálkodási körülmények, a külső ellenőrzési környezet alakulása hatással van a gazdálkodó szervezetek belső ellenőrzési gyakorlatára is, a belső ellenőrzési környezet feladataira, alkalmazott módszereire egyaránt.

Az ellenőrzési gyakorlatot meghatározó szempontok folyamatosan változnak, alakítják a gazdálkodót érintő ellenőrzések tartalmát, az ajánlott vagy kötelezően alkalmazandó ellenőrzési feladatok tekintetében. A változások, az ellenőrzések körének, területének bővülése, értelmezése és végrehajtása jelentős feladatokat ró a gazdálkodókra.

A változások nemcsak az ellenőrzés rendszerét alakították, hanem hatással voltak az ellenőrzések tartalmára, feladataira, az ezek keretében alkalmazott módszerekre, eszközökre is.

E könyv célja az ellenőrzési ismeretek belső ellenőrzési hangsúllyal bemutatott megalapozása, részletesen tárgyalva a szervezeten belüli és a hatósági ellenőrzések legfontosabb elemeit is. Tartalma megfelel a mérlegképes könyvelői képzés ellenőrzési ismeretek tematikában szereplő **alapvető ellenőrzés rendszertani és módszertani követelményeknek** – a vállal-

kozások tényleges tevékenységeinek ellenőrzése már nem képezi részét, de azokkal kiegészítve teljes egészében lefedi az ellenőrzés tematikát.

A szerző szándéka szerint e könyv jól hasznosítható a felsőoktatásban, a felsőfokú szakmai képzésekben, mindazon képzésekben, amelyeknek része az ellenőrzési ismeretek oktatása.

Budapest, 2019. április 25.

A szerző

5. Az ellenőrzés általános módszertana

Az ellenőrnek ismernie kell az ellenőrzött tevékenységhez kapcsolódó előírásokat, szabályozókat, valamint különböző módszereket, eljárásokat kell alkalmaznia a tényhelyzet feltárásához és az esetleges eltérések kimunkálásához, az értékelésének megalapozásához. Az ellenőrzések során az ellenőrzött területen érvényesülő tényleges gyakorlati tevékenység minősítő értékelését hajtja végre. A valós helyzet, állapot, és az elvárások, követelmények eltérhetnek egymástól, ezekre vonatkozóan az ellenőr megállapításokat tesz, ok-okozati összefüggésekre alapozva következtetéseket von le. Megállapításaival megerősíti a jól végzett gyakorlat megfelelőségét, vagy rávilágít a hibákra, hiányosságokra. A hibák megszüntetésére a külső, hatósági ellenőrzés gyakran utasítást ad, kikényszeríti a szabályszerű működést. A tulajdonosi érdek vezérelte ellenőrzések esetén a hibák, hiányosságok megszüntetésére javaslatot tesznek a belső ellenőrök, könyvvizsgálók, hogy a tevékenység minőségét, hatékonyságát javítsák. Az ellenőrzésekkel szemben támasztott alapvető követelmények közül az objektivitás szerint minden ellenőri megállapításnak bizonyítottnak kell lennie függetlenül az eltérés irányától, vagyis a pozitív és a negatív megállapításoknak is mindenkor megalapozottnak kell lenniük.

5.1. Az ellenőrzések megszervezése és lefolytatása

Ellenőrzést általában az ellenőrzések megvalósítása érdekében létrehozott ellenőrző szervezetek, hatóságok vagy olyan szervezetek, személyek végeznek, amelyek, illetve akik tevékenységeikhez az ellenőrzés is hozzátartozik. Az ellenőrzések megszervezésének, az ellenőrző szervezet kialakításának vannak olyan **általános elvei és gyakorlati követelményei**, amelyek függetlenek a szervezet sajátosságaitól, és amelyek érvényesítése fontos feltétele a sikeres ellenőrző munkának.

Az ellenőrzési folyamat legfőbb elemei, lépései a következők:

1. **Tervezés** (előkészítés, kockázatelemzés, stratégiai és éves ellenőrzési tervek elkészítése)
2. **Végrehajtás** (felkészülés az ellenőrzésre, az ellenőrzés lebonyolítása)

3. **Írásba foglalás** (a jegyzőkönyv vagy jelentés tervezetének elkészítése, egyeztetés, az írásba foglalás lezárása, a megállapítások kommunikálása)
4. **Nyomon követés** (intézkedési tervek véleményezése, intézkedések végrehajtásának nyomon követése, utóellenőrzés)

Előre meg kell határozni az ellenőrzési tevékenység kialakításakor, majd az ellenőrzési feladatok általános követelmények szerinti végrehajtása érdekében az ellenőrzést végző szervezeteknél a következőket:

- a szervezeti és működési követelmények,
- az ellenőrzési tevékenység céljai, feladatai és konkrét szabályai,
- az ellenőrzésekre vonatkozó eljárások, módszerek, az egyes ellenőrzések végrehajtásának főbb lépései,
- az ellenőrzési dokumentumok tartalmi és formai követelményei,
- az ellenőrzések nyilvántartási rendje,
- az ellenőrzést végzők jogai és kötelezettségei,
- az ellenőrökre vonatkozó etikai követelmények (Etikai Kódex) stb.

Az előbbieken felsorolt követelmények legtöbb esetben – a szervezeti és működési szabályzat, vagy ellenőrzési szabályzat túlmenően – részletesen az ún. ellenőrzési kézikönyvben kerülnek rögzítésre. Az **ellenőrzési kézikönyv** tartalmazza az ellenőrzési tevékenységgel szemben támasztott követelményeket, ellenőrzési eljárásokat, módszereket és technikákat, amelyeket az ellenőröknek figyelembe kell venniük annak érdekében, hogy munkájuk, illetve az ellenőrzések eredményei megbízhatóak legyenek.²¹ Az ellenőrzési kézikönyv célszerű tartalma a 2. számú mellékletben található.

Az ellenőrzési kézikönyv tartalmi elemeként célszerű elkészíteni az **etikai kódexet**, amely összefoglalja azt, hogy az egyes ellenőröktől és ellenőrző szervezetektől milyen alapelvek és viselkedési elvek szerinti magatartás tanúsítását várjuk el. Az ellenőrzési folyamat minden lépésének végrehajtása során érvényesülniük kell ezen elveknek. Az **etikai kódex** célja a szakmán belüli viselkedési kultúra erősítése és a magatartási szabályokat rögzítő olyan követelményrendszer felállítása, amelyet az ellenőröknek feladatuk ellátása során követniük kell. Az ellenőrök munkájának és magatartásának mindenkor és minden körülmények között feddhetetlennek kell lennie. Az ellenőrzés során elkövetett hiba, a magánéletben tanúsított méltatlan viselkedés rossz fényt vet az ellenőrök tisztességére, megkérdőjelezi az ellenőrzés

²¹ Giday Zoltán (szerk.): Ellenőrzési szakkifejezések és magyarázatuk (szótár és glosszárium). Állami Számvevőszék, Budapest, 2005., 63. o.

megbízhatóságát és szakértelmét, tágan értelmezve az ellenőrzési szakmára is káros befolyással van. Ugyanakkor az etikai kódex elfogadása, az abban foglalt elvek betartása növeli a bizalmat az ellenőrök és munkájuk iránt. A belső ellenőrzés nemzetközi standardjai szerinti alapelveket, a kapcsolódó viselkedési elveket, és azok lényegét a 3. számú melléklet tartalmazza.

5.2. Az ellenőrzési tevékenység tervezése

A tervek elkészítésének jelentőségét elsősorban az adja, hogy a feladatok és a végrehajtásukhoz rendelkezésre álló feltételek, erőforrások felmérésén és megvalósításuk lehetőségeinek megfogalmazásán keresztül növekedhet az ellenőrzéseknek a szervezettsége és hatékonysága, ami összességében a szervezet működésének szervezettségét és hatékonyságát is növeli.

Az adott tervidőszakra tervezett ellenőrzési területek kiválasztása, az ellenőrzések sorrendjének meghatározása és ütemezése nem ötletszerű, hanem már a tájékozódásnak megfelelően információk, különböző megfontolások alapján, tudatosan történik.

A tervezési céloknak megfelelő részletezettségű terveket jellemzően írásban rögzítik, és többszintű tervezést valósítanak meg. A többszintű tervezés azt jelenti, hogy az ellenőrző szervezetek, illetve a belső ellenőrzés is többféle – **kockázatelemzésre épülő** – tervet készítenek, azaz legalább stratégiai és éves ellenőrzési tervet (munkatervet) állítanak össze.

Az általában 3-7 évre szóló **stratégiai terv** készítése alapvetően a hosszú távú (stratégiai) célok kijelölésére, valamint az ezekhez tartozó stratégiai fejlesztések, fejlesztési irányok meghatározására irányul. A stratégiai terv általában tartalmazza:

- a stratégiai célokat, a hosszú távú célkitűzéseket,
- a vizsgált területeket, figyelembe véve a szervezet struktúrájában vagy tevékenységében tervezett vagy egyéb várható változásokat,
- az ellenőrzési tevékenység információs igényeit,
- a stratégiai időtávon érvényesülő kockázati tényezőket és azok értékelését,
- a szervezet fejlesztési elképzeléseit,
- az ellenőri létszám szükséglet felmérését és ezzel összefüggésben az ellenőrök hosszú távú képzési tervét,
- az ellenőrzési tevékenység tárgyi feltételeit.

A több évre, stratégiai időszakra vonatkozó ismeretekre, célkitűzésekre alapozva lehet összeállítani az úgynevezett ellenőrzési munkatervet.

A stratégiai tervezést a gördülő tervezés módszerével kell elvégezni, azaz a tárgyévben ismét át kell értékelni a szervezet működését befolyásoló feltételeket, a kockázatok esetleges változásait, és ezek fényében – szükség esetén – át kell dolgozni a stratégiai ellenőrzési tervet, majd a tárgyévet kivéve a tervből azt egy további évvel kell kiegészíteni. Így a stratégiai ellenőrzési terv időintervalluma az évek múlásával nem változik.

Az **éves (operatív) ellenőrzési munkaterv** az ellenőrök feladatait és a feladatok végrehajtásának feltételeit meghatározó előirányzat. Lényeges a feladatok fontossági sorrendjének megállapítása, a **prioritások** kijelölése, amelyet többek között az ellenőrizendő területek kiválasztásához kapcsolódó kockázatelemzés is megalapoz.

Az ellenőrzési munkaterv kidolgozásához szükséges **információk** lehetnek például:

- a környezet változása a tervidőszakban (például az európai uniós és a magyar jogszabályi változások, a gazdasági – politikai környezet változása),
- a stratégiai terv,
- a vezetői testületek elvárásai (rövidtávú elvárásai, tehát amelyeket a stratégiai terv nem biztos, hogy tartalmaz),
- az ellenőrzési kötelezettségeket meghatározó jogszabályi előírások (az ellenőrzés területére vonatkozóan vagy az ellenőrzés előírt gyakoriságára vonatkozóan),
- az ellenőrzésre vonatkozó felkérések, megbízások,
- az ellenőrzés hatáskörébe tartozó szervezeteket érintő információk, bejelentések,
- az utóvizsgálatra vonatkozó igények,
- az ellenőrző szervezet emberi erőforrás állományára és azok felhasználására vonatkozó ismeretek (ellenőrök létszámának nagysága és összetétele, a munkaerő-szükséglet és munkaerő-fedezet alakulásának adatai stb.),
- technikai feltételekre vonatkozó információk stb.

Az ellenőrzési munkaterv összeállításakor alapvető jelentőségű a különböző előirányzott ellenőrzési feladatok szakmai tartalmának, munkaigényének, munkaidő-szükségletének figyelembevétele, ugyanis az ellenőri kapa-

citás meghatározza a tervezett időszakban elvégezhető ellenőrzési feladatok végrehajthatóságát.

Az ellenőrzési tervet úgy kell összeállítani, hogy a nem tervezhető, vagy a soron kívüli ellenőrzések is végrehajthatóak legyenek; az így megtervezett ún. **tartalékidő** biztosítja a terv realitását. A tartalékidő a váratlanul felmerülő, de indokolt ellenőrzési feladatok idejét jelenti, amelynek nagyságrendjét legtöbbször csak nagyvonalú becsléssel, elsősorban a korábbi évek tapasztalatát figyelembe véve lehet meghatározni. Nem lehet a tartalékidő terhére elszámolni az ellenőrök szakmai továbbképzésének időszükségletét – jöhetnek nem konkrét ellenőrzési feladat elvégzéséhez kötődő időről van szó –, hiszen ennek nagyságrendje előre tervezhető és szükséges is tervezni azt, ugyanis csak a szakmai tudás folytonos frissítésével, fejlesztésével képes az ellenőr felelősségteljesen végrehajtani tényfeltáró, értékelő tevékenységét.

A tervezési folyamat végeredményeként összeállított **ellenőrzési munkaterv** – legalább – **tartalmazza:**

- az ellenőrzési tervet megalapozó elemzéseket, különös tekintettel a kockázatelemzésre,
- az ellenőrzések célját, s az ahhoz kapcsolódó tervezett ellenőrzések tárgyát,
- az ellenőrizendő szervezetek, főfolyamatok, projektek stb. megnevezését,
- az egyes ellenőrizendő időszakok megjelölését,
- az ellenőrzések típusát és módszereit,
- az ellenőrzések ütemezését,
- a szükséges ellenőrzési kapacitás meghatározását.

A tervezés folyamata és maguk az ellenőrzési (stratégiai és operatív) tervek fenti bemutatása általánosságban vonatkozik a hatósági- vagy tulajdonosi érdeket megtestesítő ellenőrzési tevékenységre. A továbbiakban tekintsük át a függetlenített belső ellenőrzések tervezésének jellegzetességeit is, elsősorban a Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete (IIA) ajánlásai alapján!

Az IIA Végrehajtási normája előírja, hogy a belső ellenőrzés vezetőjének **kockázatalapú terveket** kell készítenie, hogy meghatározhassa a belső ellenőrzési tevékenységnek a szervezet céljaival összhangban álló prioritásait. A belső ellenőrzési szervezet vezetője figyelembe veszi a vezetés által a kü-

lönböző tevékenységekre és részszervezetekre meghatározott kockázatviselési szinteket, ennek hiányában a felső vezetéssel és a vezető testülettel (például interjú, vagy kérdőíves megkérdezés formájában) folytatott egyeztetés után a saját kockázat-megítélésére hagyatkozik.

A belső ellenőrzési megbízásokat legalább évente végzett, dokumentált kockázatelemzésen alapuló tervben kell rögzíteni. Ebben a folyamatban figyelembe kell venni a felső vezetés és a vezető testület igényeit.

A belső ellenőrzés tervezési folyamatával szemben a következő **alaptervető követelmények** fogalmazhatóak meg:

- **Kockázatalapú** (a tervezést a folyamatokra és az azokban rejlő kockázatokra kell alapozni).
- **Jövőorientált** (a legmagasabb kockázatú folyamatok ellenőrzését a stratégiai terven túl a rövid távú tervekbe is meghatározott rendszerességgel újra bele kell foglalni). Ugyanakkor figyelni kell arra, hogy bizonyos időközönként minden terület, folyamat, tevékenység ellenőrzésére sor kerüljön, ne csak a legkockázatosabbakra.
- **Folyamatos** (a gördülő tervezés segítségével a stratégiai ellenőrzési tervet évente célszerű aktualizálni, s ez alapján meghatározni a következő esztendő éves ellenőrzési tervét).
- **Rugalmas** (a szervezet kockázati struktúráját érdemes időről időre újra értékelni, és az ellenőrzési terveket ennek megfelelően módosítani).

5.2.1. A tervezés előkészítése

A tervezés előkészítése magában foglalja:

- az előkészítő lépéseket, ezen belül a belső ellenőrzés (ellenőrzési listák segítségével)
 - elemzi a kontrollkörnyezet változásait, amit figyelembe vesz majd a tervezés során;
 - a folyamatgazdák elvégzik – a vezetők véleményét is kikérve – a folyamatok rangsorolását a szervezet célkitűzéseire viszonyított fontossági sorrendben;
 - értelmezi a szervezet aktuális célkitűzéseit, s hogy ezek elérésének támogatásához a vezetők mit várnak el a belső ellenőrzéstől, amelynek eredményeként a vezetőkkel együtt kialakítják a belső ellenőrzés fókuszát;
- a kockázatelemzést.

Különösen fontos a tervezés előkészítésekor a folyamatok fontosságának meghatározása, vagyis hogy azok a szervezet célkitűzéseinek elérésében mekkora szerepet játszanak. A kockázatelemzés során az adott folyamat súlyát fogja megadni a folyamat fontossága, amelynek nagyságát a vezetők bevonásával célszerű megítélni és több fokozatú skálán szerepeltetni. Ezzel kapcsolatban viszont figyelni kell arra, hogy az egyes területek, projektek vezetői mindig a sajátjukat értékelik a legkockázatosabbnak (ezzel sokszor valamilyen előnyt szeretnének kicsikarni a felső vezetésből), vagy a legkevésbé kockázatosnak (ezzel lehetőség kikerülni az ellenőrzés alá vont területek, projektek sorából).

Alapvető fontosságú a szervezet stratégiai időtávú és rövidtávú célkitűzéseinek pontos ismerete, annak érdekében, hogy az ellenőrzési erőforrásokat ezen célok elérésének támogatására mozgósíthassák. A vezetőknek is lehetnek elvárásaik a belső ellenőrzéssel szemben, például az, hogy az ellenőrzés az erőforrásait egy általuk kiemelt terület ellenőrzésére használják fel, illetve az elvárások vonatkozhatnak a belső ellenőrzés működési rendjének módosítására is. Az azonosított célok és elvárások alapján a belső ellenőrzés a szervezeti vezetőkkel közösen kialakítja a belső ellenőrzés fókuszát. A belső ellenőrzési fókusz megadja azokat a főbb elemeket, amelyek mentén az ellenőrök a kockázatokat elemezni fogják, és amelyekre a feladataik ellátása érdekében koncentrálni fognak.

5.2.1.1. Kockázatelemzés

A kockázatelemzési folyamat célja, hogy azonosítsa, elemezze, rangsorolja és dokumentálja a szervezet folyamataiban és főbb szervezeti egységeinél létező kockázatokat. A kockázatelemzés szolgáltatja a legfontosabb információt a belső ellenőrzési tevékenységek, konkrét ellenőrzések előkészítéséhez is. A Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete (IIA) a kockázatelemzéshez használható ellenőrzési listát állított össze, mely egységesíti és könnyebbé teszi ezt a folyamatot. Számos kockázatelemzési modell lehet a belső ellenőrzési vezető segítségére a potenciálisan ellenőrzendő területekre vonatkozó prioritások meghatározásában. A legtöbb kockázatmodell olyan **kockázati tényezőkre** alapoz az ellenőrzési feladatok prioritásának meghatározásában, mint például a **készpénzforgalom jelentősége, az eszköz likviditás, a vezetés kompetenciája, a belső kontrollok minősége, a stabilitás vagy változékonyság mértéke, a legutóbbi ellenőrzés időpontja, a tevékenység összetettsége, a vezetés és az alkalmazottak közötti kapcsolat minősége,**

stb. A felsorolásba be kell venni a humánerőforrás kockázatot (a szükséges létszám megléte, a szaktudás szerinti összetétel, stb.) A kockázatelemzésre különböző technikák léteznek tehát, amelyek közül a továbbiakban egy folyamat alapú kockázatelemzési módszertan lépéseinek bemutatása következik.

5.2.1.2. A szervezet folyamatainak azonosítása és megértése

A kockázatelemzés első lépése a szervezet valamennyi, az elemzésbe bevont fő- és alfolyamatainak meghatározása. A belső ellenőrzésnek meg kell értenie a főbb folyamatokat. Interjúkat és munkamegbeszéléseket kell tartani a folyamatgazdákkal, valamint a folyamat szempontjából kulcsfontosságú személyekkel. E megbeszélések alkalmával figyelemmel kell lenni a következők feltárására:

- Meg kell ismerni a folyamat célját és tárgyát.
- Meg kell ismerni a folyamat általános jellemzőit. (A folyamat kezdete, vége, inputjai és outputjai, eredményei és változásai, részfolyamatai, informatikai vezéreltsége, és a vezetők által meghatározott egyéb fontos tényezők.) Ebben nagy segítséget nyújt az ellenőrzés számára az adott szervezeti egység által elkészített ellenőrzési nyomvonal.
- Milyen kulcsfontosságú teljesítménymutatók értelmezhetőek? A kulcsfontosságú teljesítménymutatókat alkalmazzák a folyamatnak a meghatározott kritikus sikertényezők és szervezeti célok szempontjából történő monitoringjához. (Egy nagyon leegyszerűsített példával élve: egy kereskedelmi vállalkozás vizsgált időszakában egyik kiemelt szervezeti cél az értékesítés mennyiségének növelése legalább öt százalékkal. A cél eléréséhez rendelt egyik kritikus sikertényező a vállalkozás tapasztalatainak megfelelően az áruválasztékot biztosító beszerzési tevékenység. Kulcsfontosságú teljesítménymutató lehet a beszerzendő áruk szerződéses fedezettsége, vagy a tényleges és előirányzott beszerzések összhangja, azaz a beszerzés ütemességének alakulása.) Meg kell határozni a követendő eljárásokat a kedvezőtlenül alakuló kulcsfontosságú teljesítménymutatók esetén. (Előző példánkat folytatva meg kell keresni a szükséges eljárást arra az esetre, ha a beszállítások nincsenek időben vagy kellő mértékben szerződésekkel biztosítva, illetve ha a beszállítások elmaradnak a vállalkozás által meghatározott ütemtől, így fenakadást okozva az értékesítésben. Az eljárás lehet – csak ötletszerűen

– az optimális beszerzési téte nagyság meghatározása; új beszerzési források felkutatása; a stratégiai beszállító partnerekkel való érdemi kommunikáció; a raktározott átlagos készlet szint nagyságának felülvizsgálata...stb.) Végül a folyamat teljesítményének folyamatos fejlesztése érdekében benchmarkingot célszerű alkalmazni, vagyis a kulcsfontosságú teljesítmény mutatókat külső és belső összehasonlításhoz kell alávetni a legjobb gyakorlat felkutatása érdekében.

Azután, hogy az elemzésbe bevont valamennyi folyamat meghatározásra és értelmezésre került, meg kell vizsgálni a működési folyamatok belső ellenőrzési fókuszhoz viszonyított relatív jelentőségét (alacsony, közepes, magas), ami függ a belső ellenőrzési fókusz minden elemének relatív fontosságától, valamint a folyamatok relatív fontosságától.

A belső ellenőrzésnek természetesen tisztában kell lennie azzal, hogy a szervezeti célok megvalósításához valamennyi fő- és al folyamat hozzájárul. A tervezés, a kockázatelemzés időszakában mégis vannak olyan folyamatok, amelyek az aktuális szervezeti célok szempontjából relatíve fontosabbak vagy kevésbé fontosak.

Ez a módszer tehát arra alkalmas, hogy a legfontosabb folyamatokat meghatározza az elfogadott belső ellenőrzési fókusz vonatkozásában.

5.2.1.3. A kockázati tényezők és a főbb kontrollpontok azonosítása, elemzése

Kockázatnak minősül minden olyan esemény, tevékenység vagy tevékenység elmulasztása, ami befolyásolhatja a szervezet működését, a célok elérését. Minden egyes fő- és al folyamathoz hozzá kell rendelni a folyamatot leginkább jellemző, objektíven értékelhető kockázati tényezőt. Minden kockázatnak van bekövetkezési valószínűsége (magas, közepes, alacsony) és van a bekövetkezésének hatása, például a célokra gyakorolt hatása (magas, közepes, alacsony). E kettő (súlyozott) szorzata alapján lehet a kockázatokat sorrendbe állítani.

A belső ellenőrzési tevékenységnek értékelnie kell a szervezet irányítását, működését, információs rendszerét fenyegető kockázatokat, különös tekintettel:

- a pénzügyi és működési adatok megbízhatóságára és zártságára,
- a működés hatékonyságára és eredményességére,
- a vagyontvédelemre,

- a törvények, a szabályzatok és a szerződések betartására,
- a humánerőforrás alakulásának szerepére.

A **kontrollpontok** a folyamatok végrehajtásáért felelős folyamatgazdák által kialakított olyan csomópontok, ahol a folyamat eredményes működése szempontjából fontos kontroll- vagy ellenőrzési lépéseket valósítanak meg. A belső ellenőrzési tevékenységnek értékelnie kell a szervezet irányítási, működési és információs rendszerekre vonatkozó, kockázatokat kezelő kontrolljainak megfelelőségét és hatékonyságát.

A belső ellenőrzésnek látnia kell a kontrollpontok rendszerét, azokra vonatkozó információit dokumentálja, hogy a kontrollpontokat és az azonosított jelentős kockázatokat közvetlenül egymáshoz kapcsolja. A kockázatelemzés során értékelni kell az egyes fő- és alfolyamatokhoz tartozó egyedi kockázatokat, majd összesíteni kell azokat.

5.2.1.4. A kockázatelemzés végeredményének kialakítása

A belső ellenőrzésnek össze kell vetnie az egyes folyamatok átfogó kockázatelemzését a működési folyamatok jelentősége feltérképezésének és elemzésének eredményeivel. A folyamat összesített kockázatai értékelését két tényezőtől kell levonni:

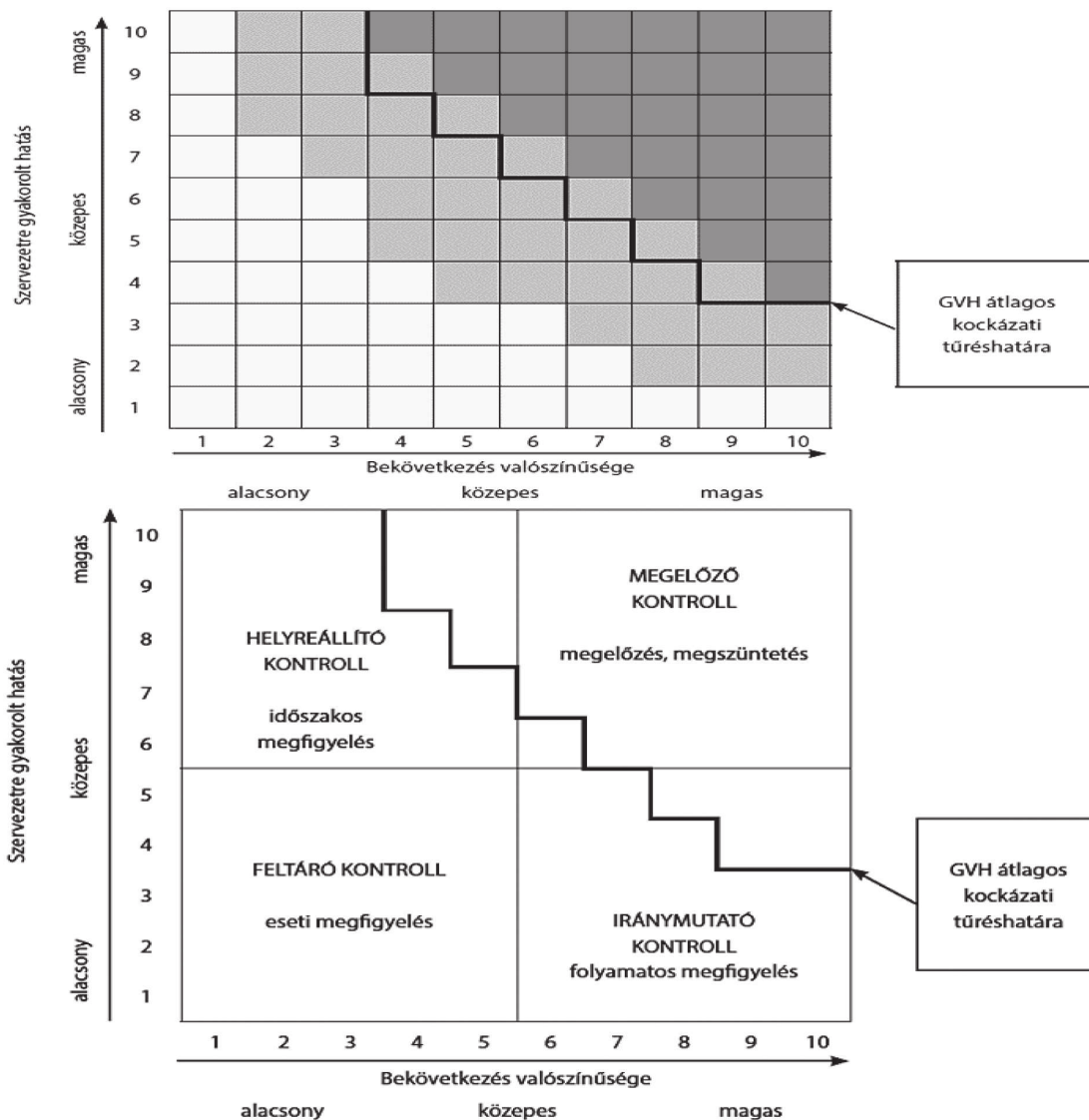
- a vizsgált folyamat mennyire fontos,
- a vizsgált folyamat mennyire kockázatos.

Az értékelés végeredménye adja meg, hogy elsődlegesen mire irányuljon az ellenőrzési erőforrások elosztása az ellenőrzés tervezési szakaszában. Fontos, hogy a belső ellenőrzés saját szakmai ítélőképességére, tapasztalataira támaszkodjon a végleges kockázatelemzés során, de egyúttal vonja be a folyamatgazdákat, az érintett vezetőket a felmérés logikai alapjának közös értelmezése érdekében, hogy az ellenőrök és a folyamatok felelősei között konszenzus alakulhasson ki a kockázatelemzés végeredményét illetően.

Ez a kockázatelemzési módszer nem mentes a szubjektivitástól, ugyanakkor a folyamatgazdákkal folytatott viták valószínűségét csökkenti, mivel az elemzési kritériumokat velük együtt, team munkában közösen határozzák meg.

Jellemző, hogy az azonosított és értékelt kockázatokat egy kétdimenziós, ún. kockázati térképbe helyezik (a tengelyeken a kockázat bekövetkezésének valószínűsége és annak szervezetre gyakorolt hatása szere-

pel), ezt szemlélteti az alábbi ábra, valamint hozzá szorosan kapcsolódóan az alkalmazandó kontrollokat:



5. ábra: Kockázati mátrix és az alkalmazandó kontrollok

Forrás: 2. melléklet a 25/2015. (XII. 4.) GVH utasításhoz

Az ábrában szereplő megelőző kontroll vállalkozás esetén valóban irányulhat az adott folyamat, tevékenység megszüntetésére, de egy költségvetési szervnél ez kizárt.

A belső ellenőrzés által készített ellenőrzési célú kockázatelemzésnek a szervezet vezetése által összeállított stratégiai és az egyes szervezeti egységekre kidolgozott taktikai kockázatelemzésen kell alapulnia (Salamon, 2014., 67–72. oldal), és fel kell ölelnie valamennyi, az adott szervezet vagy

szervezeti egység tevékenységében, a folyamatokban, illetve a környezetben rejlő főbb kockázati típust (Salamon, 2014., 72.-76. oldal).

5.2.2. Stratégiai ellenőrzési terv

A stratégiai ellenőrzési terv lényegi tartalma az 5.2. alfejezet első részében található.

A stratégiai ellenőrzési terv nem konkrét ellenőrzési feladatokat, hanem a belső ellenőrzés átfogó céljaira, a folyamatok kockázataira és a belső ellenőrzés fejlesztésének irányára vonatkozó megállapításokat tartalmaz. A stratégiai tervek várhatóan a szervezet kockázatokkal szembeni hozzáállását, valamint a tervbe vett célkitűzések megvalósításának nehézségi szintjét is tükrözik.

5.2.3. Az éves ellenőrzési terv (munkaterv)

Az éves operatív ellenőrzési terv lényegi tartalma az 5.2. alfejezet első részében található.

Az ellenőrzési tervek megvalósíthatóságának biztosítása szempontjából kulcsfontosságú az erőforrások megfelelő elosztása. Az **erőforrás-szükséglet felmérése** során különböző lényeges szempontokra érdemes figyelemmel lenni, ezek:

- az azonosított kockázatok jelentősége,
- a tervezett ellenőrzés típusa,
- az ellenőrizendő tevékenységek összetettsége,
- az ellenőrök képzettsége, szakmai gyakorlata, hozzáértése,
- a tevékenység kapcsán rendelkezésre álló ismeretek szintje,
- a vizsgált tevékenységgel, illetve az ellenőrzött területtel kapcsolatos korábbi ellenőrzési tapasztalatok, stb.

A tervezett ellenőrzések elvégzéséhez szükséges ellenőri napok száma az erőforrás-szükséglet felmérése alapján történhet meg. A rendelkezésre álló éves ellenőrzési erőforrás bizonyos – a belső ellenőrzési szervezet által meghatározott – százalékát célszerű a korábbi évek tapasztalatát figyelembe véve a soron kívüli ellenőrzések elvégzésére elkülöníteni.

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