



NEMZETGAZDASÁGI
MINISZTERIUM

ÚTMUTATÓ

A költségvetési szervek monitoring rendszeréhez

2011. november

Tartalomjegyzék

1. Bevezető	3
2. Jogszabályi háttér	4
3. A monitoring rendszer kialakítása és működtetése (belső kontrollrendszerre vonatkozóan)	5
3.1. A monitoring alapfeltételeinek biztosítása	5
3.2. A monitoring rendszer kialakítása	6
3.2.1 Kockázatértékelés: Melyek a szervezet fő céljait veszélyeztető kockázatok?	6
3.2.2 Kontrollok feltérképezése és rangsorolása: Mely kulcskontrollokra fókuszáljon a monitoring?	6
3.2.3 Információk kiválasztása: Milyen információkat használjon fel ahhoz, hogy megfelelő minőségű és mennyiségű információ álljon rendelkezésre a belső kontrollrendszer értékeléséhez?	7
3.2.4 Monitoring tevékenység típusok közötti választás (folyamatba épített monitoring, egyedi értékelés)	7
3.2.5 Mely szervezeti szinten történjen az értékelés?	9
4. Visszajelzés a monitoring eredményeiről – az eredmények kommunikálása	10
5. Felhasznált irodalom	10
6. Mellékletek	11

1. Bevezető

Jelen útmutató célja, hogy tájékoztatást nyújtson a költségvetési szervek vezetői, belső ellenőrei és a közsférában dolgozók részére a monitoring folyamatokról, a monitoring rendszerről, illetve a belső ellenőrzés helyéről a monitoring rendszeren belül. Az útmutatóban az alábbi kérdésekre keressük a választ:

- Mit jelent a 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 **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 szerveként 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 monitoringnak - vizsgálati terület szempontból - alapvetően két fajtáját különböztethetjük meg: a szervezeti teljesítmény, illetve a belső kontrollrendszer monitoringját.

I. A **szervezeti teljesítmény monitoringja** a stratégiai célok teljesüléséhez kapcsolható, mérhető, mutatószámokban kifejezett output értékeket követi nyomon és értékeli.

II. A **belső kontrollrendszer monitoringja** a szerelemek folyamatos figyelemmel kísérését jelenti (adatgyűjtés, elemzése, értékelése). Célja, hogy a vezetés számára bizonyosságot adjon a belső kontrollrendszer eredményes működéséről. Két típusa:

A) a folyamatba épített monitoring (az operatív tevékenységek keretén belül működtetett, folyamatos adatgyűjtés és adatelemzés), valamint

B) 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.

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.

Jelen útmutató elsősorban a belső kontrollrendszer működését vizsgáló monitoring folyamatokat mutatja be. A továbbiakban a vonatkozó jogszabályi áttekintést követően az eredményes és hatékony monitoring rendszer kiépítésének lépései kerülnek bemutatásra, példák segítségével megvilágítva a leírtakat.

2. Jogszabályi háttér

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 2009. január 1-től hatályos módosítása bevezette a hazai költségvetési intézmények vonatkozásában az államháztartási kontroll, illetve azon belül a belső kontrollrendszer és a belső kontroll fogalmát. Ennek megfelelően például a belső kontrollrendszer kontrolltevékenységek eleme már magában foglalja a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést (a továbbiakban: FEUVE). Egy költségvetési szerv belső kontrollrendszere azonban nemcsak szigorúan vett pénzügyi ellenőrzéseket jelent, hanem – a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően – korszerű szervezetirányítási, menedzselési elemeket is tartalmaz.

A belső kontrollrendszer koncepciója nemzetközileg elismert szervezetek pl. a COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Treadway Bizottságot Támogató Szervezetek Választmánya) és az INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions – Legfőbb Ellenőrzési Intézmények Nemzetközi Szervezete) ajánlásain alapul, mintegy integrálva azokat.

A hatályos szabályozás értelmében – az említett nemzetközileg széleskörűen alkalmazott koncepciókkal összhangban – a monitoring rendszer része a belső ellenőrzés:

- az Áht. 49. § (5) bekezdésének u) pontja szerint a fejezetet irányító szerv beszámol az államháztartásért felelős miniszternek az irányítása alá tartozó költségvetési szerv belső kontrollrendszerének és az annak részét képező ellenőrzés működéséről,
- az Áht. 121. § (2) bekezdésének e) pontja írja elő, hogy a költségvetési szerv vezetője felelős a belső kontrollrendszer, ezen belül a monitoring rendszer kialakításáért, működtetéséért, folyamatos nyomon követéséért, vizsgálatáért,
- az Áht. 121/B. §-ának (1) bekezdése határozza meg, hogy a belső ellenőrzés a belső kontrollrendszer keretén belül működik, illetve
- az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ámr.) 160. §-ának (2) bekezdése mondja ki, hogy a költségvetési szerv monitoring rendszerének része a belső ellenőrzés.

Az Ámr. 160. §-a alapján a költségvetési szerv vezetője köteles olyan monitoring rendszert működtetni, amely lehetővé teszi a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését. A költségvetési szerv monitoring rendszere az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követésből, valamint az operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzésből áll.

A belső kontrollrendszer működésének monitoringját támogatja a belső ellenőrzés, amelynek kiemelt feladata:

- a belső kontrollrendszer bevezetésének támogatása, fejlesztésének segítése,
- a kockázatkezeléssel kapcsolatos tanácsadás, a kulcsfontosságú kockázatok kezelésének felülvizsgálata,
- a kockázatokra adott válaszlépések megkönnyítése, az intézkedések értékelése, és
- bizonyosság nyújtása arról, hogy a belső kontrollrendszer működése a célnak megfelelő.

3. A monitoring rendszer kialakítása és működtetése (belső kontrollrendszerre vonatkozóan)

Az alábbiakban a monitoring rendszer eredményes és hatékony működésének alapfeltételei, kialakítása és működtetése kerül bemutatásra. Az útmutató nagyban felhasználja a COSO vonatkozó iránymutatásait, azokat példákkal érthetőbbé téve.

A COSO által kidolgozott belső kontrollrendszer öt egymáshoz kapcsolódó, egyformán fontos elemből áll. Négy elem a rendszer kialakításához és működtetéséhez kapcsolódik (kontrollkörnyezet, kockázatkezelés, kontrolltevékenységek, információ és kommunikáció). Az ötödik elem – a monitoring – a belső kontrollrendszer folyamatos figyelemmel kísérését és értékelését jelenti, szerepe az, hogy információkat szolgáltatson a belső kontrollok működéséről.

A COSO 2009-ben készítette el a **belső kontrollrendszer monitoring elemére vonatkozó** útmutatót (Guidance on Monitoring Internal Control Systems, A belső kontrollrendszerek monitoringjára vonatkozó iránymutatás). 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 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.

3.1. A monitoring alapfeltételeinek biztosítása

A belső kontrollok monitoring folyamatainak eredményes és hatékony működéséhez alapfeltétel, hogy azt megfelelően támogassa a szervezeti kultúra és struktúra. Vagyis:

- 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.
 - 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 értékelik, 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.
- Olyan szervezeti struktúrát kell kialakítani, amelyben a **szerepek és felelőségek 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 a jelenlegi állapotok és folyamatok feltérképezésével, felmérésével kezdődik.**

3.2. A monitoring rendszer kialakítása

A monitoring rendszer kiépítése az alábbi lépésekből áll.

3.2.1 Kockázatértékelés: Melyek a szervezet fő céljait veszélyeztető kockázatok?

A kockázatok azonosítása és felmérése után azokat rangsorolni kell annak érdekében, hogy az erőforrásokat a kulcskockázatok kezelésére fordítva a leghatékonyabban használják fel.

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.

3.2.2 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 elvű adatbevitel, a hozzáférési jogosultságok engedélyezési folyamata.

3.2.3 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.

3.2.4 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) 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 bekövetkezése 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).

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 bekövetkezése, kirívó adatok megjelenése, súlyos kontrollhiányosság.

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 vezetőnek.

Információtechnológiai megoldások alkalmazásával jelentősen növelhető a monitoring hatékonysága, valamint csökkenthető a hiányosság bekövetkezése és az észlelés közt eltelt idő, ezáltal a potenciális kár nagysága. Például:

- 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).

B) 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.

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.

A gyakorlatban a két típus megfelelő kombinációja teszi lehetővé, hogy a belső kontrollrendszer működéséről elegendő információ álljon rendelkezésre.

3.2.5 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 előállítás, 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.
- 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.

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 belső ellenőr/belső ellenőrzési egység szervezeti, feladatköri és szervezeti függetlenségét az alábbi jogszabályok írják elő:

- **szervezeti hierarchia:** Áht. 121/B. §-ának (4) bekezdése
- **feladatköri és szervezeti függetlenség:** Áht. 121/B. §-ának (5) bekezdése
- **funkcionális függetlenség elemei:** a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ber.) 6-7. §

Emellett a pénzügyminiszter 2/2009. (XII. 4.) PM irányelve az államháztartási belső ellenőrzési standardokról (3000), illetve a Belső Ellenőrzés Szakmai Gyakorlatának Nemzetközi Normái (1100) határozzák meg a függetlenség és tárgyilagosság kritériumait.

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.

4. 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. Például:

- 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 javaslatétel után a szükséges intézkedés megvalósításának nyomon követése szintén a monitoring része.

5. Felhasznált irodalom

Az útmutató elkészítéséhez felhasznált jogszabályok, módszertanok és egyéb források:

- Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény
- Az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19.) Korm. rendelet
- A költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet
- COSO Guidance on Monitoring Internal Control Systems, 2009
- NGM Belső Ellenőrzési Kézikönyv minta /2009/
<http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/allamhaztartasert-felelos-allamtikarsag/hirek/blso-ellenorzesi-kezikonyv-minta>
- NGM Belső Kontroll Kézikönyv /2010/
<http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/allamhaztartasert-felelos-allamtikarsag/hirek/belso-kontoll-kezikonyv>
- NGM Teljesítmény-ellenőrzési módszertan /2009/
<http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/allamhaztartasert-felelos-allamtikarsag/hirek/teljesitmeny-ellenorzesi-modszertan>
- Standards for Internal Control in New York State Government, 2007. október
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

6. Mellékletek

Monitoring

Szervezeti teljesítmény monitoringja
/1. számú melléklet/

Belső kontrollrendszer monitoringja

Folyamatba épített
monitoring
/2. számú melléklet/

Egyedi értékelés
/3. számú melléklet/

1. számú melléklet

A Balanced Scorecard (BSC) módszer – 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 az 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 kitűzését.**

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).

Erőforrásokra és a szervezeti kultúrára vonatkozóan, pl.:

- folyamatosan magas képzettségi szintű humán-erőforrás állomány,
- korszerű eszközpark kialakítása, fenntartása,
- korszerű információs technológiai megoldások alkalmazása,
- kedvező, támogató munkahelyi légkör megteremtése.

Ügyfélkapcsolatokra vonatkozóan, pl.:

- a költségvetési szerv szolgáltatásait igénybevevők elégedettsége,
- a költségvetési szerv általánosan kedvező megítélése.

Működésre vonatkozóan, pl.:

- szabályozottság elérése és fenntartása,
- hatékony és racionális munkafolyamatok.

Gazdálkodásra vonatkozóan, pl.:

- 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.

Erőforrásokra és a szervezeti kultúrára vonatkozóan, pl.:	
	<ul style="list-style-type: none"> • 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, stb.
Ügyfélkapcsolatokra vonatkozóan, pl.:	
	<ul style="list-style-type: none"> • 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), stb.
Működésre vonatkozóan, pl.:	
	<ul style="list-style-type: none"> • 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, pl.:	
	<ul style="list-style-type: none"> • 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, stb.

3. Akciótervek készítése, amely során meghatározásra kerül az intézkedés, a felelős, a szükséges erőforrások, a határidő, a mérföldkövekhez tartozó teljesítési mutatók.

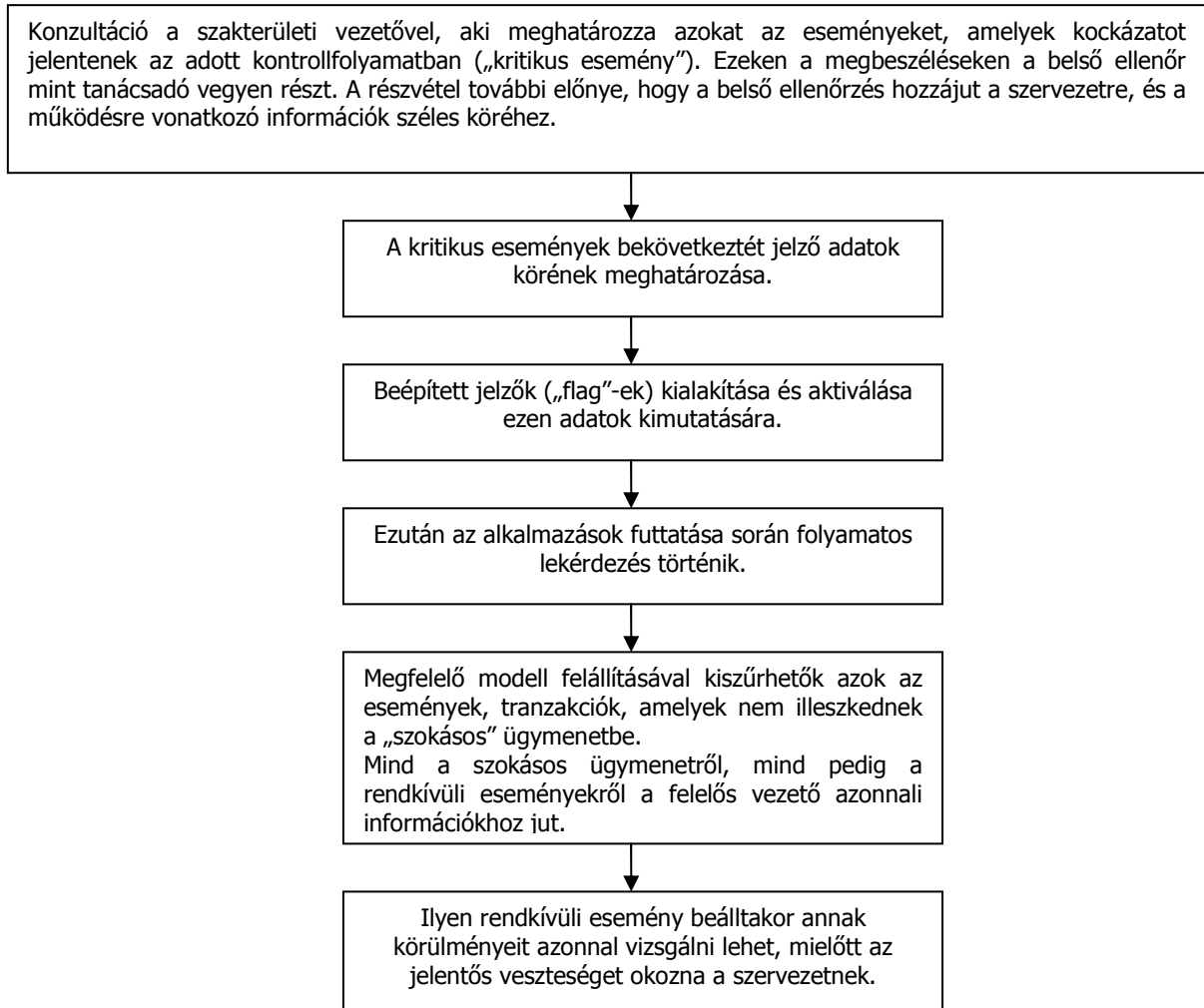
Természetesen – mint minden módszer – a BSC is az adott költségvetési szerv sajátosságainak figyelembevételével alakítandó ki, a fenti leírás csak egy lehetőséget vázol fel.

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 trendvonalról 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.

Folyamatos kontroll monitoring (Continuous Control Monitoring, CCM), egyfajta folyamatba épített monitoring technika

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.

Belső ellenőrzés mint egyedi értékelés

A belső ellenőrzés egyik fő feladata a szervezet belső kontrollrendszerének vizsgálata, **a szervezet tevékenységeinek, folyamatainak vizsgálata kontrollpontok megfelelősége szempontjából**, akár kontrollhiányosság feltárásával. Ez történhet pl. tanácsadó tevékenység keretében, amely során súlyos kontrollhiányosságra is fény derülhet, és így akár a belső ellenőrzés bizonyosságot adó ellenőrzési fókuszába is bekerülhet az adott szervezet/folyamat.

A teljesítményellenőrzések során pl. 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)?