

Ivanyos János – Roóz József

Új megközelítés a közsféra belső kontrollrendszereinek értékelésére¹

Cikkünkben a belső kontrollrendszer működésének értékelését alátámasztó új megközelítést ismertetjük. A téma jelentőségét és aktualitását nemcsak az ellenőrzési szakma ajánlásai, mint például a COSO Keretrendszerek és az INTOSAI GOV 9100: Irányelvek a belső kontroll standardokhoz a közsférába, illetve a pénzügyi beszámolásra vonatkozó nemzetközi szabályozások (SOX, EU-direktívák stb.) adják, hanem a magánszférában már széles körben alkalmazott felsővezetői értékelési és elszámoltatási kötelezettségek egyre hangsúlyosabb megjelenése a közsféra szervezeteiben.

BEVEZETÉS – A BELSŐ KONTROLLRENDSZEREK ALKALMAZÁSA

Ahogy az INTOSAI Guidance on Good Governance, a „jó kormányzás” irányelvei, azaz a GOV 9100 Irányelvek bevezetője is tartalmazza: a belső kontrollrendszer értékelése az ellenőrzések lefolytatására vonatkozó általánosan elfogadott standard. A COSO-modellre épülő belső kontrollstandardok irányelveit egyrészt az államháztartás szervezeteinek vezetői használhatják példaként szervezeteik szilárd kontrollkereteinek kialakításához, másrészt a közsféra ellenőrei eszközként alkalmazhatják a belső kontrollrendszer értékeléséhez.

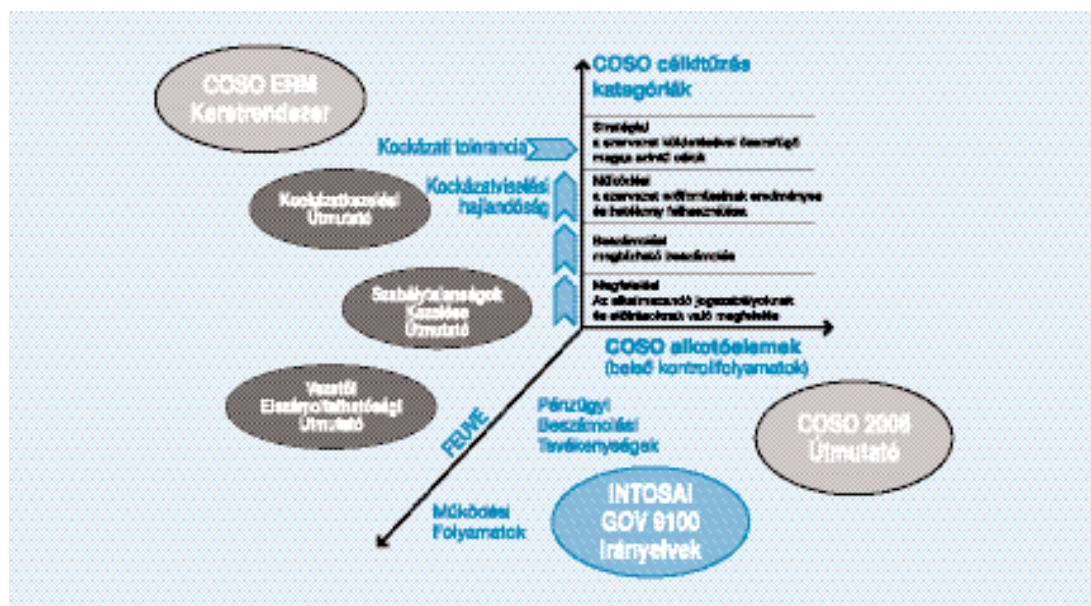
Az 1. ábra segít a belső kontrollrendszer dimenzióinak, illetve a kapcsolódó nemzetközi (COSO-, INTOSAI-) ajánlások és a Pénzügyminisztérium által közzétett útmutatóinak áttekintésében.

A közsféra „jó kormányzás” iránymutatásai visszavezethetők a magánszféra felelős vállalatirányítás – *corporate governance* – alapelveire. Cikkünkben a jó kormányzás, illetve a felelős vállalatirányítás tágabb összefüggéseiből csak a belső kontroll- és kockázatkezelési keretrendszerek szerepét vizsgáljuk, vagyis azt, hogy ezek alkalmazása mennyiben járul hozzá a megfelelő szintű (ésszerű) bizonyosság megszerzéséhez arra vonatkozóan, hogy a szervezet mennyire eredményesen és hatékonyan képes megvalósítani küldetését.

A *belső kontroll* – akár a közsféra, akár a magánszféra vonatkozásában – összetett folyamat, amelyet egy szervezet vezetése és dolgozói valósítanak meg, és a kockázatok meghatározására és ésszerű bizonyosság érdekében alakítanak ki. A cél az, hogy a belső kontroll hozzásegítse a szervezetet

- a vonatkozó törvényeknek és szabályozásoknak való megfeleléshez;
- az elszámolási/beszámolási kötelezettségei teljesítéséhez;
- a működési folyamatok szabályszerű, etikus, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtásához;

A BELSŐ KONTROLLRENDSZER DIMENZIÓI ÉS A KAPCSOLÓDÓ NEMZETKÖZI ÉS HAZAI ÚTMUTATÓK



- a stratégiai céljainak eléréséhez, ideértve a szervezet erőforrásainak a veszteségektől, a nem rendeltetésszerű használattól és károktól való megőrzését.

A következőkben példaként bemutatjuk a 2006-os COSO Útmutatóban leírt azon folyamatokat, amelyek a pénzügyi beszámolás kontrollrendszere vonatkozásában az egyes alkotóelemeket jellemzik.

Kontrollkörnyezet-komponens

- 1 **Feddhetlenség és etikai értékek** – Kialakításra kerülnek a feddhetlenség és az etikus magatartás értékei, különös tekintettel a felső vezetés tagjaira, az elvek megfelelően ismertek és a pénzügyi jelentéskészítés során ezeket alapvető magatartási normaként alkalmazzák.
- 2 **Felügyeleti testület** – A felügyeleti testület (igazgatóság, kuratórium vagy felügyelőbizottság) ismeri és gyakorolja a pénzügyi beszámolással és a vonatkozó belső kontrollrendszerrel kapcsolatos felügyeleti felelősségeket.

- 3 **Vezetési filozófia és munkastílus** – A vezetés filozófiája és működési stílusa támogatja a pénzügyi beszámolás eredményes belső kontrollrendszerének megvalósítását.

- 4 **Szervezeti felépítés** – A szervezet szervezeti felépítése támogatja a pénzügyi beszámolás belső kontrollrendszerének eredményes működését.

- 5 **A pénzügyi beszámolási kompetenciák** – A szervezet olyan személyeket vesz igénybe, akik a pénzügyi beszámolás és a kapcsolódó felügyeleti szerepkörök terén rendelkeznek a szükséges felkészültséggel.

- 6 **Hatáskör és felelősség** – A vezetés és az alkalmazottak megfelelő hatás- és felelősségi körrel rendelkeznek ahhoz, hogy lehetővé tegyék a pénzügyi beszámolás belső kontrollrendszerének eredményes működését.

- 7 **Emberi erőforrás** – Az emberierőforrás-politikák és -gyakorlatok úgy kerültek megtervezésre és bevezetésre, hogy azok lehetővé tegyék a pénzügyi beszámolás belső kontrollrendszerének eredményes működését.

Kockázatértékelés- komponens

- ① *A pénzügyi beszámolás céljai* – A vezetés megfelelő világossággal és elégséges kritérium alkalmazásával határozza meg a pénzügyi beszámolás céljait ahhoz, hogy lehetővé tegye a megbízható pénzügyi beszámolást érintő kockázatok megálapítását.
- ② *Pénzügyi beszámolási kockázatok* – A szervezet megállapítja és elemzi a pénzügyi beszámolás céljainak elérését érintő kockázatokat, és ennek alapján meghatározza a kockázatkezelés módját.
- ③ *A csalás kockázata* – A csalásból eredő lényegileg téves bemutatások lehetőségét kifejezetten figyelembe kell venni a pénzügyi beszámolás céljainak elérését érintő kockázatok felmérése során.

Kontrolltevékenységek-komponens

- ① *Integráció a kockázatértékeléssel* – Intézkedések történnek a pénzügyi beszámolás céljainak elérését veszélyeztető kockázatok kezelésére.
- ② *A kontrolltevékenységek kiválasztása és fejlesztése* – A kontrolltevékenységeket a hozzájuk kapcsolódó költségek és a pénzügyi beszámolás céljainak elérését veszélyeztető kockázatok csökkentésére vonatkozó várható eredményességük figyelembevételével választják ki és fejlesztik.
- ③ *Politikák és eljárások* – A megbízható pénzügyi beszámolásra vonatkozó politikákat kialakítják és a szervezetben teljes körűen kommunikálják, a vezetői utasításba foglalt vonatkozó eljárásokat végrehajtják.
- ④ *Informatika* – A pénzügyi beszámolás céljai elérésének támogatására informatikai kontrollokat terveznek meg és vezetnek be, ahol azok alkalmazhatók.

Információ- és kommunikációkomponens

- ① *A pénzügyi beszámolás információi* – A vonatkozó információkat a szervezet minden szintjén úgy állapítják meg, gyűjtik és alkalmazzák, valamint olyan módon és ütemezéssel osztják szét,

amely támogatja a pénzügyi beszámolás céljainak elérését.

- ② *A belső kontroll információi* – Az egyéb kontrollkomponensek működéséhez szükséges információkat olyan formában és ütemezéssel állapítják meg, gyűjtik, alkalmazzák és osztják szét, amely lehetővé teszi az alkalmazottak számára belső kontrollfeladataik ellátását.
- ③ *Belső kommunikáció* – A kommunikáció a szervezet minden szintjén lehetővé teszi és támogatja a belső kontrollcélok és -folyamatok, valamint a személyes feladatok megértését és végrehajtását.
- ④ *Külső kommunikáció* – A pénzügyi beszámolás céljainak elérésére kiható témákról tájékoztatják a külső partnereket.

Monitoringkomponens

- ① *Folyamatos és egyedi értékelések* – A folyamatos és/vagy egyedi értékelések segítségével tudja a vezetés megállapítani azt, hogy létezik és működik-e a pénzügyi beszámolás belső kontrollja.
- ② *Hiányosságok jelentése* – A belső kontroll hiányosságait időben állapítják meg és közlik a javító intézkedésért felelős felekkel, valamint szükség szerint a vezetéssel és a felügyeleti testülettel.

Az ismertetett mintafolyamatok azt mutatják, hogy a belső kontrollrendszer alkotóelemei (*kontrollkörnyezet, kockázatértékelés, kontrolltevékenységek, információ és kommunikáció, monitoring*) egymással párhuzamos és egymást kiegészítő – a kontrollrendszer egészének hatékony működését biztosító – folyamatok csoportjaiként jelennek meg.

VISSZA A KOCKÁZATKEZELÉSI ALAPOKHOZ!

A szervezeti szintű kockázatkezelés (Enterprise/ Entity Risk Management, ERM) túlmutat a belső kontrollrendszer *kockázatértékelés* komponensén. A működési folyamatok kockázatai

helyett a szervezeti szintű célokat veszélyeztető kockázatokra helyezi a hangsúlyt. A következőkben a kockázatkezelés azon elemeit emeljük ki, amelyek elsősorban a szervezet szintjén (ERM) és nem a működési folyamatok szintjén (a belső kontrollrendszeren belül) jelennek meg.

Célkitűzés állítása

A célkitűzés állításakor a vezetés mérlegeli a szervezet stratégiáját és stratégiai céljait. Meghatározzák a szervezet kockázatviselési szintjét vagy hajlandóságát (*risk appetite*) –, vagyis azt, hogy a stratégia vonatkozásában a vezetés és a felügyeleti testület (igazgatóság) mekkora kockázatot tart elfogadhatónak. Továbbá meghatározzák a kockázati toleranciát (*risk tolerance*), vagyis azt, hogy a meghatározott kockázatviselési szinten a szervezeti céloktól milyen mértékű eltérés engedhető meg.

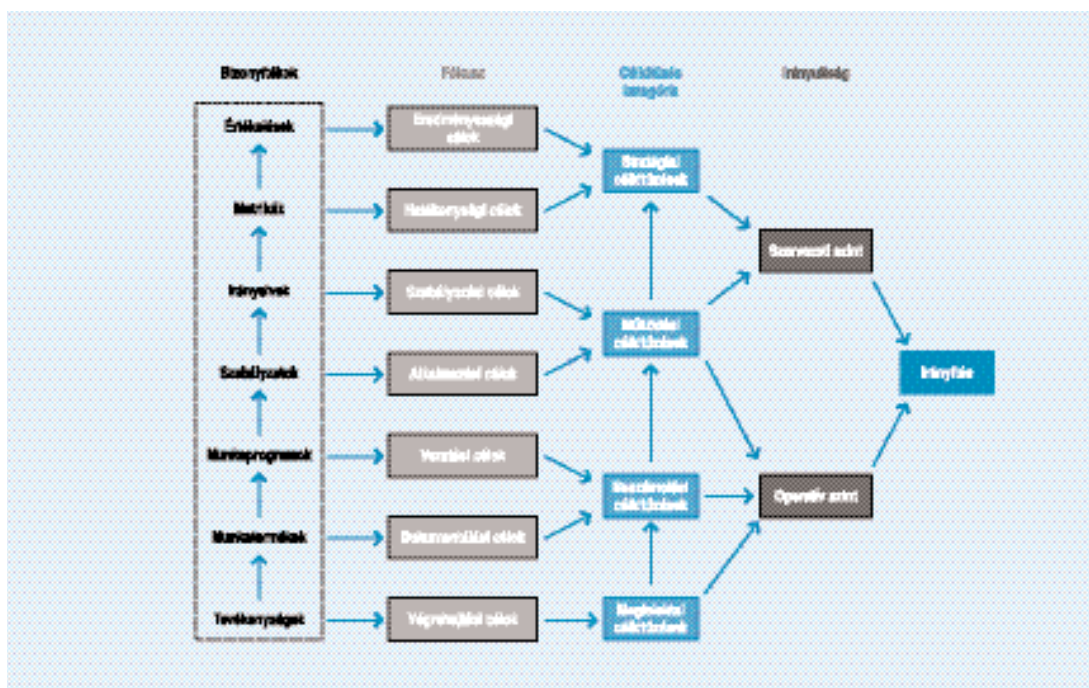
A szervezeti szinten vagy az egyes működési egységek és folyamatok vonatkozásában meghatározott célokat és azoktól való megengedett eltérést megfelelő metrikákkal (mutatószámokkal) kell alátámasztani.

A COSO ERM-modell – a beépülő kontrollrendszerrel együtt – célkitűzés-kategóriákat állít fel. A *stratégiai, működési, beszámolási és szabályszerűségi* célkitűzéseket az ERM esetében a szervezet, az integrált belső kontrollrendszer vonatkozásában a működési egységek és folyamatok céljainak megvalósulásán keresztül kell vizsgálni. Habár az egyes célkitűzés-kategóriák alapján különböző (teljesítmény, pénzügyi vagy szabályszerűségi) vizsgálati típusok határozhatók meg, könnyű belátni, hogy a célkitűzés-kategóriák nem önmagukban léteznek, hanem egymással összekapcsolódva. (Lásd 2. ábra)

Az általunk (is) képviselt megközelítés szerint a célkitűzés-kategóriák egymásra épülnek. A *működési folyamatok szintjén* a megfelelési (szabályszerűségi) célok teljesülése biztosítja,

2. ábra

EGYMÁSRA ÉPÜLŐ CÉLKITŰZÉS-KATEGÓRIÁK



hogy a kockázatkezelés és belső kontrollrendszer kiválasztott vagy előírt követelményei szerint kerülnek a tevékenységek végrehajtásra. A megbízható beszámolás (vagy elszámoltathatóság) céljai feltételezik a megfelelési követelmények teljesülését, vagyis a szervezet kockázatviselési szintje a működési folyamatok kapcsán a megfelelési (szabályszerűségi) követelmények mutatószámaival határozható meg.

A *működési egységek vonatkozásában* a hatékony működés céljai feltételezik a megbízható beszámolás és a szabályszerű végrehajtás követelményeinek teljesülését. Ezen a szinten a szervezet kockázatviselési hajlandóságát a megbízható beszámolás és a megfelelés (szabályszerűség) követelményeinek mutatószámaival írhatjuk elő.

A *szervezet egésze vonatkozásában* a – működési egységek szintjén meghatározott működési célokra lebontott – stratégiai célok feltételezik a hatékony működés, megbízható beszámolás és szabályszerű végrehajtás követelményeinek teljesülését. A szervezet egésze vonatkozásában a kockázatviselés szintjét a működési egységek, működési folyamatok és tevékenységek kapcsán feltételezett működési, beszámolási és megfelelési követelmények mutatószámaival jellemezhetjük.

A *szervezet kockázatkezelési stratégiája vonatkozásában* a kockázatviselés szintjét a belső kontrollrendszer egészére előírt követelmények mutatószámaival írhatjuk le. A konzisztens szervezeti szintű kockázatkezelés tehát feltételezi, hogy a szervezet belső kontrollrendszerének működését megfelelő mutatószámokkal jellemezni lehet. Ezek a mutatószámok a belső kontrollrendszerre vonatkozó célkitűzés-állításban is szerepet kapnak, hiszen ezekkel lehet az adott szintre jellemző kockázati toleranciát meghatározni. Az alsóbb szintű célkitűzés-kategória kontrollkockázati toleranciájának mutatóival a következő célkitűzés-kategóriára vonatkozó kockázatviselési szintet írhatjuk le.

Eseményazonosítás

Az eseményazonosítás tartalmazza azon véletlenül bekövetkező külső vagy belső eseményeket, amelyek kihathatnak a stratégiára és a célok elérésére. Bemutatja, hogy a belső és külső tényezők kombinációja és összejártsága hogyan befolyásolja a kockázatmeghatározásokat (*risk profile*).

A szervezeti szintű kockázatkezelés szempontjából nemcsak a negatív hatású eseményeket (kockázatokat) kell beazonosítani, hanem a kedvező kimenetelű eseményeket – a lehetőségeket – is. Bár a COSO-modellek nem foglalkoznak részletesen a lehetőségek kihasználását támogató folyamatokkal, ezek a szervezet működése szempontjából ugyanolyan fontosak, mint a hagyományos kontrollók.

Általános működési modellek, szabványok, keretrendszerek, illetve részletes működési (például technológiai) előírások is jól használhatók a lehetséges események beazonosítására. A kontrollkeretrendszerek által – a belső kontrollrendszer egyes elemeire, illetve a célkitűzés-kategóriák egymásra épülésére – előírt követelményeket vizsgálva nyerhetünk információkat azokról az eseményekről, amelyeket a kontrollkeretrendszerek kidolgozói fontosnak tartottak.

A belső kontrollrendszer integrálása a kockázatkezelési rendszerbe

Sem a kockázatkezelés, sem a belső kontrollrendszer léte önmagában nem nyújt megfelelő garanciát a szervezet hatékony működésére. A külső és belső kockázatok vagy éppen a lehetőségek beazonosítása kapcsán felmért hatások megfelelő értéken (kockázati tolerancián) belül tartására hozott kockázati válaszokat, illetve az azokat megvalósító kontrollintézkedések eredményeit tekintjük az adott szervezet céljai hatékony elérése biztosítékainak.

Az eltérések és hiányosságok értékelésekor a szervezeti célok megvalósításában kulcsszerepet játszó működési folyamatokat támogató és a szervezeti szintű kontrollok hiányosságai által esetlegesen bekövetkező kockázati toleranciaértéken kívüli következményeket kell figyelembe venni. Az értékelési szempontokat lehetséges a hagyományos kockázati térképpel is szemléltetni (lásd 3. ábra).

Az értékelés, ha nem is szubjektív, de mindenképpen egyedi. Az *egyedi értékelés* jelentőségét alátámasztja az is, hogy a kockázati toleranciaértéken kívüli következmények az eredendő kockázat kezelésére hozott kontrollintézkedések nem megfelelő végrehajtásából is fakadhatnak. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy lényeges (kulcs) kontrollfolyamatot csak akkor lehet megfelelően kialakítani és alkalmazását kiértékelni, ha a szervezeti szintű célok megvalósulásához való kapcsolata mérhető.

A belső kontrollrendszer integrálása a kockázatkezelés rendszerébe azt jelenti, hogy a belső kontrollrendszer működtetésének ered-

ményességét az érintett működési folyamat(ok) következményeinek az előírt kockázattolerancia-értéken belül maradásával kell mérnünk.

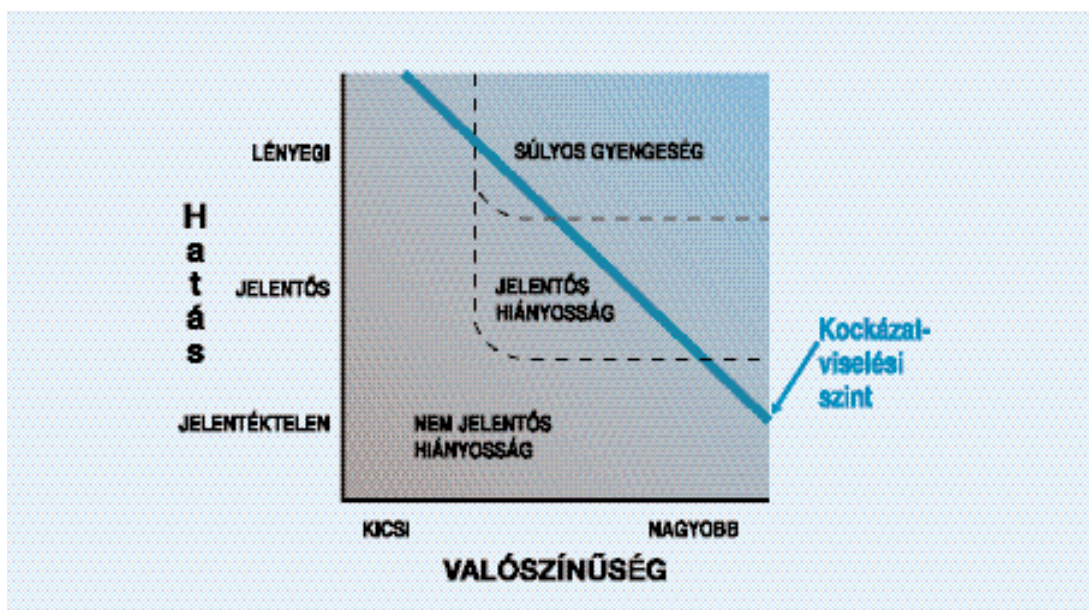
ÚJ MEGKÖZELÍTÉS: AZ ISO/IEC 15504 SZABVÁNY ALKALMAZÁSA A BELSŐ KONTROLLRENDSZER FOLYAMATAINAK FELMÉRÉSÉRE

COSO-alapú folyamatfelmérési modell

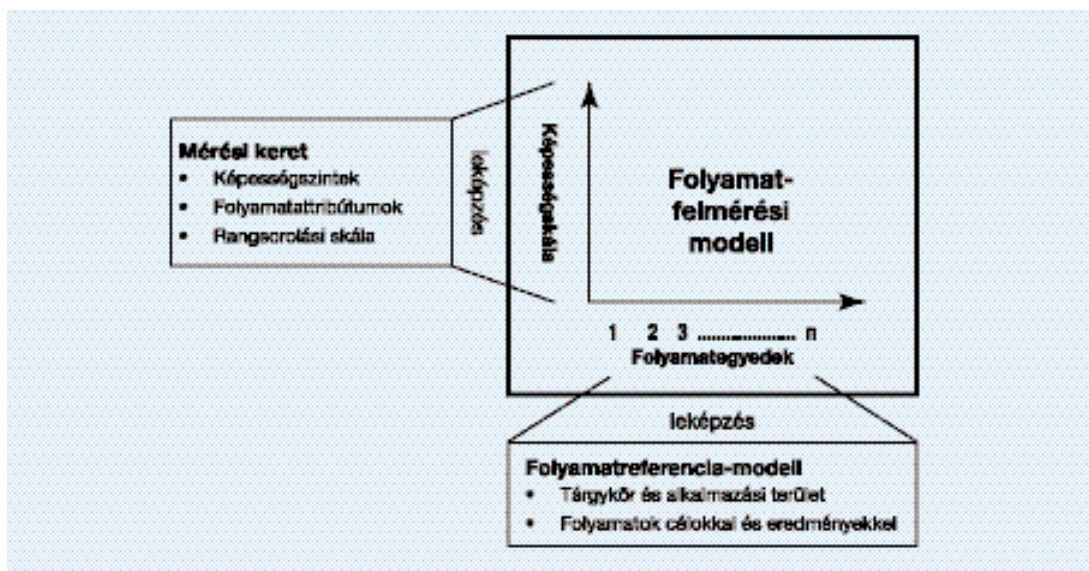
Az ISO/IEC 15504 szabvány a folyamatok felmérésére egy kétdimenziós folyamatképességi modellt határoz meg. Az egyik dimenzió, a folyamatdimenzió, meghatározza a folyamatokat és besorolja azokat a különböző folyamatkategóriákba. A másik dimenzió a képességdimenzió, a folyamattribútumok képességi szintek szerint csoportosított készletét határozza meg. A folyamattribútumok biztosítják a folyamatképesség mérhető jellemzőit. (Lásd 4. ábra)

3. ábra

KONTROLLHIÁNYOSSÁGOK A KOCKÁZATI TÉRKÉPEN



A FOLYAMATFELMÉRÉSI MODELL ELEMEI



Az ISO/IEC 15504-2 előírja, hogy a folyamatreferencia-modellben (PRM-ben) a folyamatok céljai és eredményei, valamint az ezek eléréséhez szükséges és elégséges feltételek meghatározása szerepeljen.

A 2006-os COSO-útmutató húsz alapvető határoz meg, amelyek a belső kontroll Keretrendszer öt komponenséhez kapcsolódó és a közvetlenül azokból kinyert alapvető koncepcionális folyamatokat képviselik. Az egyes elveket az elvhez kapcsolódó jellemzőket képviselő attribútumok támasztják alá. Az útmutató kimondja: „bár általánosságban elvárás, hogy az egyes attribútumok jelen legyenek a szervezetben, elképzelhető, hogy egy elvet lehet úgy alkalmazni, hogy nincs jelen az összes felsorolt attribútum”. A belső kontrollrendszer felmérésének általános szempontjai szerint az attribútumokat úgy kezeljük, mint a vonatkozó elvben leírt „folyamatcél elérésének szükséges és elégséges feltételeit képező folyamat-eredményeket”.

Az 1. táblázat bemutatja, hogyan használható a 2006-os COSO-útmutató tartalma a PRM-leképezés során.

A folyamatfelmérési modell egyes folyamatai a célmeghatározásnak megfelelően kerülnek bemutatásra (lásd az 1. táblázatban szereplő példát). Ezek a célmeghatározások a folyamat egy adott környezetben történő elvégzéséhez kapcsolódó egyedi funkcionális céljait tartalmazzák. Az egyes folyamat-célmeghatározásokhoz a specifikus végeredmények listája tartozik, tartalmazva a folyamat végrehajtásától elvárt pozitív eredményeket.

Egy folyamat célmeghatározásának teljesítése jelenti az első lépést egy olyan (1. szintű) folyamatképesség kiépítésében, ahol az elvárt végeredmények már megfigyelhetők.

A folyamatfelmérési modell képességdimenzióját alkotó képességszintek a folyamatattribútumok olyan készletét mutatják be, amelyek együttes eredményeként jelentősen javul a képesség egy adott folyamat elvégzésére. Az adott folyamat elvégzéséhez szükséges képességszintről szintre jelentősen javul. A szintek ésszerű utat alkotnak bármely folyamatképesség fejlesztési folyamatában és meghatározásuk az ISO/IEC 15504-2 szabványban található. (Lásd 5. ábra)

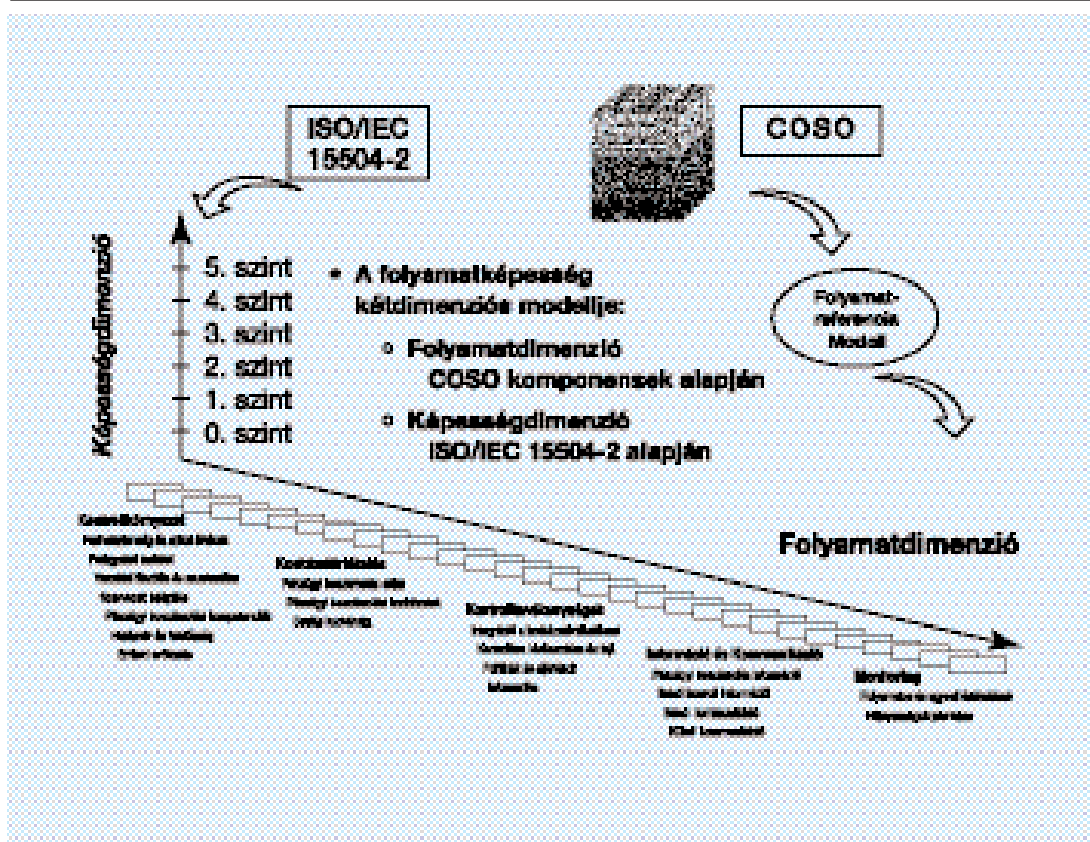
1. táblázat

PÉLDA A 2006-OS COSO-ÚTMUTATÓBÓL SZÁRMAZTATOTT SZABVÁNYOS FOLYAMATLEÍRÁSRA

Folyamatazonosító	IFC.CE.IEV
Folyamat neve	Feddhetlenség és etikai értékek
Folyamat célja	Kialakításra kerülnek a feddhetlenség és az etikus magatartás értékei, különös tekintettel a felső vezetés tagjaira vonatkozóan; ezeket az elveket megfelelően ismerik, és a pénzügyi jelentések elkészítése során alapvető magatartási normaként alkalmazzák.
Folyamateredmények	Az IFC.CE.IEV folyamat sikeres bevezetésének eredményei: <ul style="list-style-type: none"> ❶ világosan megfogalmazott értékek – A felső vezetés világosan megfogalmazott etikai érték-rendszert dolgoz ki, amelynek ismertsége a szervezet minden szintjén biztosított; ❷ a megfelelés ellenőrzése – Folyamatok kerülnek bevezetésre a feddhetlenség és az etikus magatartás elveinek való megfelelés ellenőrzésére; ❸ az eltérés kezelése – A feddhetlenség és az etikus magatartás elveitől való eltérések idő-ben megállapításra kerülnek, azokat megfelelően kezelik és javítják a szervezet megfelelő szintjein.

5. ábra

A BELSŐ PÉNZÜGYI KONTROLL FOLYAMATFELMÉRÉSI MODELLE



A folyamatfelmérési modell arra az elvre épül, hogy egy folyamat képessége felmérhető a folyamatattribútumok elérésének bemutatásával, a felmérési mutatókhoz kapcsolódó bizonyítékok alapján.

A felmérési mutatók két fajtája létezik: az (általános) folyamatképességi mutatók, amelyek a 1-től 5-ig terjedő képességszintekre vonatkoznak, valamint a (specifikus) folyamatvégrehajtási mutatók, amelyek kizárólag az 1. képességszintre vonatkoznak.

A képességszint elhelyezkedő folyamatattribútumokhoz a folyamatképességi mutatók egy olyan készlete tartozik, amely jelzést ad az adott folyamatban lévő attribútum teljesülésének mértékéről. Ezek a mutatók az attribútumcél folyamatbeli teljesüléséhez kapcsolódó jelentős tevékenységekre, erőforrásokra vagy eredményekre vonatkoznak.

A folyamatképesség szintjei és a folyamatattribútumok

Ebben a mérési keretben a képesség mérése az ISO/IEC 15504-2 szabványban meghatározott kilenc folyamatattribútumon (PA) alapszik. A folyamatattribútumok segítségével meghatározható, hogy a folyamat elérte-e az adott képességi szintet. Minden attribútum a folyamatképesség egy meghatározott vonatkozását adja meg. A képességi szinteken belül az attribútumok felsorolása semmilyen egymásutániságot vagy rangsort nem jelent, csak a megnevezésüket szolgálja.

Az ISO 15504 egy „folytonos” modellre épül. Vagyis a felmérésbe bevont minden folyamat önállóan értékelhető a folyamatképesség hatfokozatú rangsorkálóján keresztül (lásd 6. ábra).

0. SZINT – HIÁNYOS FOLYAMAT Ezen a szinten nincs vagy kevés a bizonyíték arra, hogy a folyamat célja következetesen teljesül.

1. SZINT – VÉGREHAJTOTT FOLYAMAT Ezen a szinten egy attribútum van, a *folyamat-végrehaj-*

tás attribútuma, amely annak mértékét mutatja, hogy mennyire teljesül a folyamatcél a folyamat megadott eredményeinek elérésén keresztül.

2. SZINT – IRÁNYÍTOTT FOLYAMAT Ezen a szinten két attribútum van, a *végrehajtás irányításának* és a *munkatermék kezelésének* attribútumai, amelyek annak mértékét mutatják, hogy a folyamat végrehajtása mennyire irányított, illetve a folyamat által előállított munkatermékeket mennyire kezelik megfelelően.

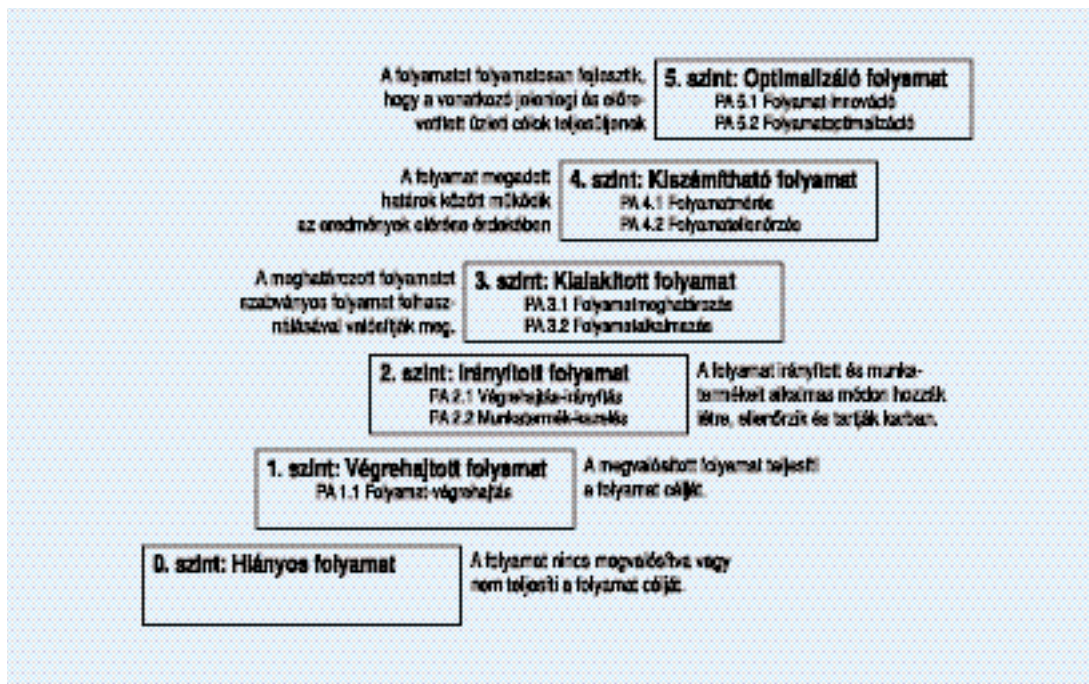
3. SZINT – KIALAKÍTOTT FOLYAMAT Ezen a szinten két attribútum van, a *folyamat meghatározásának* és a *folyamat alkalmazásának* attribútumai, amelyek annak mértékét mutatják, hogy mennyire tartanak karban egy szabványos folyamatot a meghatározott folyamat alkalmazásának támogatására, illetve mennyire alkalmazzák sikeresen a szabványos folyamatot az adott folyamat eredményeinek elérésére.

4. SZINT – KISZÁMÍTHATÓ FOLYAMAT Ezen a szinten két attribútum van, a *folyamatmérés* és a *folyamat-ellenőrzés* attribútumai. Ezek annak mértékét mutatják, hogy mennyire használnak mérési eredményeket annak érdekében, hogy a folyamat végrehajtása támogassa a megfelelő folyamat-végrehajtási célok elérését meghatározott szervezeti és működési célok támogatásához, illetve mennyire irányítják a folyamatot mennyiségi eszközökkel annak érdekében, hogy stabil, megfelelő képességekkel rendelkező és megadott határok között kiszámítható folyamat legyen.

5. SZINT – OPTIMALIZÁLÓ FOLYAMAT Ezen a szinten két attribútum van, a *folyamatinnováció* és a *folyamatoptimalizáció* attribútumai. Ezek annak mértékét mutatják, hogy mennyire határoz meg változtatásokat a folyamatban a végrehajtásban fellépő ingadozások közös okainak elemzése, valamint a folyamatmeghatározás és -alkalmazás innovatív megközelítéseinek vizsgálata következtében, illetve mennyire váltanak ki a folyamat meghatározásában, irányításában és végrehajtásában a változtatások olyan tényleges hatást, hogy elérjék a vonatkozó folyamatfejlesztési célokat.

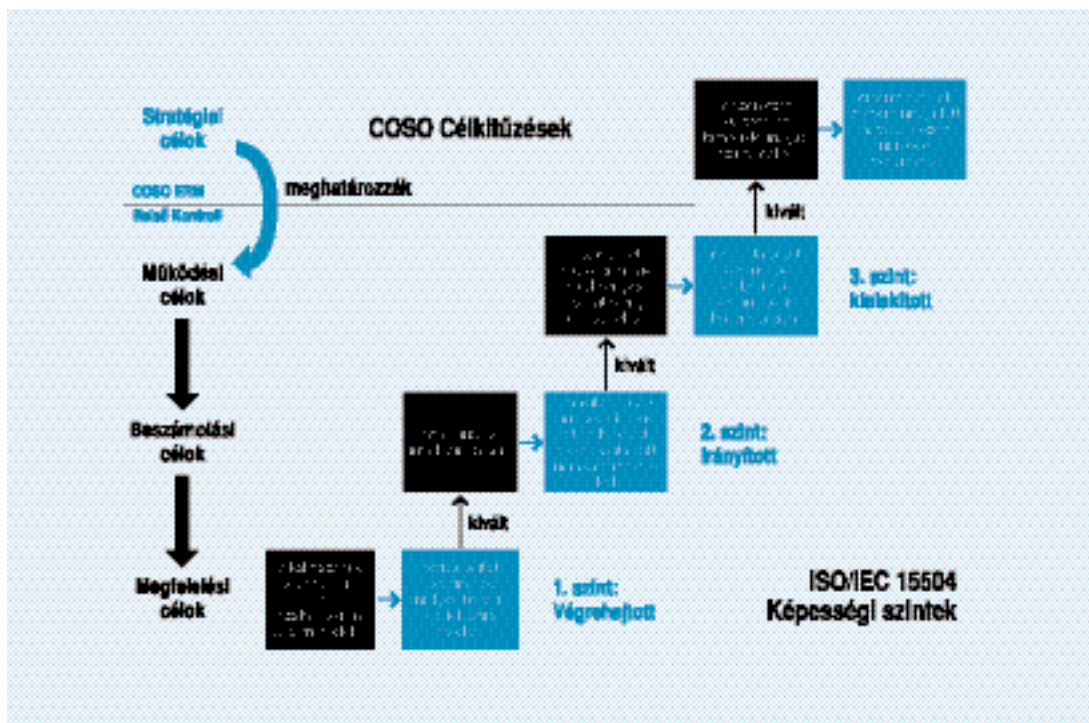
6. ábra

A FOLYAMATKÉPESSÉG SZINTJEI



7. ábra

AZ ISO/IEC 15504 KÉPESSÉGSZINTJEI ÉS A COSO-CÉLKITŰZÉS-KATEGÓRIÁK



Egy adott képességi szint teljesüléséhez az alatta lévő szint(ek) összes attribútumának *hiánytalanul* (minimum 85 százalékban) és az adott szint attribútumainak minimum *nagyjából* (minimum 50 százalékban) kell teljesülnie.

Az irányítási és kontrollfolyamatok képességi szintjei

Az ISO/IEC 15504 szabvány bemutatott mérési keretrendszerének 1. és 2. szintű folyamatattribútumai a folyamatok eset- vagy tevékenységnevezetére összpontosítanak, míg a 3. szinttől az attribútumok a szervezeti egységre vonatkozó szempontokra koncentrálnak. Ezzel a megfigyeléssel könnyebben érthető, hogyan illeszkednek a COSO belső kontroll- és az ERM keretrendszerei a bemutatott felmérési modellbe. A kontroll-, illetve kockázatkezelési alkotóelemek és a célkitűzés-kategóriák mellett a belső kontrollkeretrendszer harmadik dimenziója a működési egységeket és tevékenységet leíró operatív folyamatok, míg az ERM-ben a működési egység-szintet is magába foglaló harmadik dimenzió a szervezeti felépítés.

Az ISO/IEC 15504 folyamatfelmérési modellben a célfolyamat-profilok a kitűzött folyamatképesség azon szintjét határozzák meg, amelyet a vezetés (vagy a felmérés megbízója) a szervezet kockázatviselési szintje és kockázati toleranciája vonatkozásában alkalmasnak talál.

A 7. ábra a képességi szintek és a COSO célkitűzés-kategóriái között alkalmazott leképezést mutatja be, vagyis azt, hogy a folyamatképességi szintek miként alkalmazhatók a COSO-modell célkitűzés-kategóriáinak eredménymutatóiként.

1. SZINT – MEGFELELÉS (VÉGREHAJTOTT FOLYAMAT) A belső kontrollfolyamat létezik és minden vonatkozó külső és belső szabályozásnak megfelelően teljesíti az összes meghatározott eredményt.

Az 1. szinten a vonatkozó működési tevékenységeket olyan szempontból kell vizsgálni, hogy azok bizonyítják-e a *belső kontrollfolyamatok eredményeinek* létezését.

2. SZINT – MEGBÍZHATÓ BESZÁMOLÁS (IRÁNYÍTOTT FOLYAMAT) A fent ismertetett *Végrehajtott folyamat* ezen a szinten már irányított (tervezett, monitorozott és korrigált) formában bevezetésre került és munkatermékei megfelelően vannak kialakítva, kontrollálva és karbantartva.

Az 1. szint teljesülésén felül a belső kontrollfolyamat irányított, és teljesíti a megbízható beszámolás (vezetői elszámoltathatóság) céljait.

A 2. szinten a vonatkozó működési tevékenységeket olyan szempontból kell vizsgálni, hogy a *belső kontrollfolyamatokhoz kapcsolódó* végrehajtás-irányítási és munkatermék-kezelési mutatók felmérhetők-e.

3. SZINT – EREDMÉNYES MŰKÖDÉS (KIALAKÍTOTT FOLYAMAT) Az ismertetett *Irányított folyamat* ezen a szinten a folyamateredmények teljesítésére képes meghatározott folyamat alkalmazásával bevezetésre került.

Az 1. és 2. szint teljesülésén felül a belső kontrollfolyamat – a működési egység szintjén – integrálódott a működési folyamatokkal és teljesíti az „Eredményes és hatékony működés” célját (a működési folyamatok szabályszerű, etikus, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtásán keresztül).

A 3. szinten a vonatkozó működési tevékenységeket a szervezet adott szintjére vonatkozó irányelveivel és eljárásaival együtt olyan szempontból kell vizsgálni, hogy az érintett *működési folyamatok szervezeti szintű szabályozásával kapcsolatos* folyamatmeghatározás- és folyamatalkalmazás-mutatók felmérhetők-e.

4. SZINT – STRATÉGIAI CÉLOK (KISZÁMÍTHATÓ FOLYAMAT) A fent ismertetett *Kialakított folyamat* ezen a szinten meghatározott keretek között működik a folyamateredmények teljesítése céljából.

Az 1., 2. és 3. szint teljesülésén felül a belső kontrollfolyamat beépítésre került a szervezeti

kockázatkezelés rendszerébe és a szervezet küldetésével összhangban és azt támogatva hozzájárul a szervezet stratégiai célkitűzéseinek teljesüléséhez.

A 4. szinten a kulcsfontosságú kontrollokat olyan szempontból kell vizsgálni, hogy azokat hogyan alkalmazzák a stratégia vonatkozásában és a szervezet egészében, valamint a szervezeti szintű kockázatkezelést abból a szempontból, hogy *a szervezet céljainak megvalósulásával kapcsolatos* folyamatmérési és a folyamat-ellenőrzési mutatók felmérhetőek-e.

Az új megközelítés alkalmazásának lehetőségei

Az ISO/IEC 15504-4 szabvány leírja a folyamatjavítás (Process Improvement, PI) és a folyamatképesség-meghatározás (Process Capability Determination, PCD) folyamatait és azok alkalmazásának módját, illetve útmutatást ad a következőkhöz:

- folyamatfelmérés használata,
- folyamatreferencia-modell(ek) kiválasztása,
- célképesség beállítása,
- felmérési input meghatározása,
- folyamattal kapcsolatos kockázat meghatározása az értékelés outputjából,
- folyamatjavítás lépései,
- folyamatképesség meghatározás lépései,
- a felmérés output elemzésének összehasonlíthatósága.

A folyamatjavítás kontextusában a folyamatfelmérés eszközt biztosít a szervezeti egység jellemzéséhez a kiválasztott folyamatok képességére vonatkozóan. Egy megfelelő folyamatfelmérés eredményének elemzése a szervezeti egység céljainak tükrében meghatározza a folyamatokra vonatkozó erősségeket, gyengeségeket és kockázatokat. Ez pedig segít annak meghatározásában, hogy a folyamatok eredményesek-e a szervezeti célok elérésében és ösztönzik-e a javulást.

A belső kontrollrendszer megcélzott képességi szintjeit, illetve attribútumait a folyamatjavítás vonatkozásában a kontrollrendszerre vonatkozó működési célok és a vonatkozó kockázati tolerancia mutatóiként lehet értelmezni.

A folyamatképesség meghatározása egy vagy több megfelelő folyamatfelmérés eredményének elemzésével foglalkozik a működési tevékenységgel kapcsolatos erősségek, gyengeségek és kockázatok meghatározására egy adott szervezeti egységen belül kiválasztott folyamatok felhasználásával. Egy folyamatképesség-meghatározás alapvető inputot biztosíthat a szabályszerűségi ellenőrzés és a felügyeleti vizsgálat számára. A folyamatképesség meghatározása ugyanakkor a folyamattal kapcsolatos kockázatokat is figyelembe veszi.

A belső kontrollrendszer tekintetében a folyamatképesség meghatározása kapcsán vizsgált (előírt) képességi szinteket, illetve ezek attribútumait a magasabb célkitűzés-kategória követelményeinek elérése vonatkozásában a kockázatviselési szint (hajlandóság) mutatóinak lehet tekinteni.

A kontrollfolyamattal kapcsolatos kockázat elemzése

A *kontrollkockázat* alatt annak kockázatát értjük, hogy a kontrollrendszer egyes folyamatai vagy egyes kontrolltevékenységek a tervezett hatást, vagyis a maradványkockázat kívánt értéken (kockázatviselési szinten) belül tartását, nem érik el.

Az átfogó szervezeti kockázatkezelés (ERM) az összes stratégiai, teljesítménybeli, beszámolási és szabályszerűségi célt figyelembe veszi, de a belső kontroll (folyamatokra vonatkozó) kockázatértékelése alkalmazási területét tekintve azokra a lényegi gyengeségekre korlátozódik, amelyeket a belső kontrollok időben nem akadályoznak meg vagy nem tárnak fel. Ugyanakkor az eredendő (*inherens*) működési kockázatok és a kontrollkockázatok határozottan nem függet-

lenek egymástól, és a kockázatvállalási hajlammal (a kockázatviselési szintek elfogadásával) és a kockázati toleranciával (a szervezeti és működési céloktól való eltérések elfogadásával) kapcsolatos döntések jelentősen befolyásolják a kontrollkockázat szintjeinek elfogadását.

A bemutatásra kerülő kockázatértékelési módszertan általánosan alkalmazható minden, az ISO/IEC 15504-2 szabvány követelményeinek megfelelően leírt működési és kontrollfolyamat felmérési eredményeinek felhasználására. A működési folyamatokra alkalmazott képességmeghatározás a belső kontrollrendszer kerete nélkül is megfelelő lehet a kockázatviselési szint mutatóinak meghatározására.

A probléma előfordulásának *valószínűsége* a folyamatattribútum eltéréseinek mértékéből és az előfordulás szerinti képességszintből adódik.

A képességszint-eltéréseket a következők szerint lehet kategorizálni.

NINCS – Nincsenek nagyobb vagy kisebb eltérések

ENYHE – Nincs eltérés 1. szinten, csak kisebb eltérések vannak magasabb szinteken

JELENTŐS – Kisebb eltérés 1. szinten, vagy egy nagyobb eltérés feljebb

LÉNYEGI – Jelentős eltérés 1. szinten, vagy egy-nél több jelentős eltérés feljebb

A folyamatra vonatkoztatott kockázat függ mind az azonosított eltérésből adódó problémafelmerülés *valószínűségétől*, mind pedig a lehetséges *következménytől*. Általában a következmények az eltérés helye szerinti képességszintektől függenek.

A 2. táblázatban bemutatottak szerint a magas kockázat egy alacsonyabb képességszint lényeges eltéréséből ered.

Ha a kockázatokat több képességszinten azonosítják be, akkor a legmagasabb kockázati értéket a folyamattal kapcsolatos kockázatnak kell tekinteni.

A bemutatott megközelítés alapján a kockázatelemzésnek meg kell határoznia, mely folyamat vagy folyamatok kockázatai jelentenek jelentős kontrollhiányosságot vagy a kontrollrendszer lényeges (súlyos) gyengeségét. A 3. táblázatban bemutatjuk, hogy a cél és felmért képességi szinteket tartalmazó folyamatprofil miként alkalmazható a kontrollfolyamat kockázatának megállapításához.

A bemutatott módon vizsgált kontrollfolyamatok megállapított kontrollkockázati besorolásában az alacsony kockázat a kockázatviselési szinten belüli *nem jelentős hiányosságot*; míg a közepes kockázat a kockázatviselési szintet meghaladó *jelentős hiányosságot* jelent. A magas kockázat a kontrollrendszer lényeges

2. táblázat

KÉPESSÉGSZINTEKHEZ TÁRSÍTOTT KOCKÁZATOK

KÖVETKEZMÉNY	VALÓSZÍNŰSÉG		
	A képességszint eltérésének mértéke jelzi		
Az elérés helye szerinti képességszint jelzi	Enyhe	Jelentős	Lényegi
5 – Optimalizáló	Alacsony kockázat	Alacsony kockázat	Alacsony kockázat
4 – Kiszámítható	Alacsony kockázat	Alacsony kockázat	Közepes kockázat
3 – Kialakított	Alacsony kockázat	Közepes kockázat	Közepes kockázat
2 – Irányított	Közepes kockázat	Közepes kockázat	Magas kockázat
1 – Végrehajtott	Közepes kockázat	Magas kockázat	Magas kockázat

BELSŐ KONTROLLFOLYAMATOKKAL KAPCSOLATOS KOCKÁZATÉRTÉKELÉSI PÉLDA

IFC.RA.FRO – Pénzügyi Beszámolás Céljai

	1. szint		2. szint		3. szint		4. szint	
	PA 1.1	PA 2.1	PA 2.2	PA 3.1	PA 3.2	PA 4.1	PA 4.2	
Célprofil	F	F	F	L	L	-	-	
Felmért profil	F	P	L	F	L	-	-	
Folyamatattribútum eltérése	-	Nagy	Kisebb	-	-	-	-	
Képességszint eltérése	-	Jelentős		-	-	-	-	
Képességszint kockázata	-	Közepes		-	-	-	-	
Folyamat kockázata	Közepes							

(súlyos) gyengeségét mutatja. A bemutatott kockázatértékelési módszer tehát alkalmas a hagyományos (a 3. ábrával illusztrált) kontrollkockázati besorolások objektív alátámasztására.

Az ISO/IEC 15504-4 alapú kontrollkockázat-értékelés gyakorlatias eszközt nyújt a *kontrollműködés eredményességének* megítélésére is, vagyis arra, hogy a felmért képességi profilok ésszerű bizonyosságot nyújtanak-e a kapcsolódó szervezeti célok elérésére. Például a kontrollfolyamatokhoz kapcsolódóan megállapított alacsony kockázati besorolások *elfogadhatóan alacsony valószínűséget* jelentenek arra vonatkozóan, hogy az anyagi/pénzügyi jellegű tévedések vagy mulasztások, illetve bármilyen jelentős veszteségek nem kerülnek időben megelőzésre vagy feltárássra a normál munkavégzés keretében.

Az előzőekben bemutatott példa során alkalmaztuk az átfogó szervezeti kockázatkezelés (ERM) megközelítését a belső kontrollrendszer vonatkozásában:

- a kockázatviselési hajlandóság (kockázatviselési szint) előzetes meghatározására a belső kontrollrendszer folyamatainak képességi profiljának alkalmazásával;

- a kockázati tolerancia meghatározására a kulcskontrollfolyamatok vonatkozásában;
- a működési eredményesség (kockázati tolerancia) mérőszámainak folyamatattribútumokhoz való kapcsolására;
- kockázatértékelésre a belső kontrollrendszer cél- és mért folyamatattribútum értékeinek összehasonlításával;
- a belső kontrollrendszer kialakítási és működési eredményességének megállapítására a célképességi profilok teljesülési mértéke, illetve az eltérésekből származó kockázatok megállapítása révén.

Az EU Strukturális Alapok ellenőrzése

Bár a Strukturális Alapok a közösségi költségvetés részét képezik, elköltésének módja az Európai Bizottság és a tagállamok kormányai közötti közös felelősségi rendszeren alapszik:

- a Bizottság tárgyal a tagállamok által javasolt fejlesztési programokról és azokat jóváhagyja, valamint erőforrásokat allokál,
- a tagállamok és régióik irányítják, pályázatok kiválasztásával végrehajtják, ellenőrzik és értékeli a programokat,

- a Bizottság részt vesz a programok monitoringjában, rendelkezésre bocsátja és kifizeti a jóváhagyott kiadásokat és ellenőrzi a létrehozott kontrollrendszereket.

A (működési és pénzügyi) kontrollrendszerek ellenőrzését végezheti az Európai Bizottság és/vagy a tagállam (a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal Magyarországon). A kontrollok folyamatképességének meghatározása mindkét esetre alkalmazható.

Az Európai Számvevőszék 2/2004 számú véleményében (az Európai Unió Hivatalos Lapja C 107/2004) kidolgozott egy javaslatot a Közösség Integrált Kontroll Keretrendszerére, amely tartalmazza az úgynevezett „egységes ellenőrzési modellt”. Az egységes ellenőrzési koncepciónak nincs általánosan elfogadott definíciója, de alapvetően meghatározza, hogy a belső kontrollrendszereknek a kontroll eljárások láncolatán kell alapulniuk, amelyekben a különféle szintű belső ellenőrzési intézmények együttműködnek.

Az egységes ellenőrzési megközelítés közös eredményeken és a költséghatékonyság elveinek prioritási sorrendbe állításán alapszik a kontrollmunkák átfedésének minimalizálására és az ellenőrzés eredményességének maximalizálására az erőforrások adott szintje mellett. A jól definiált és dokumentált kontroll adatok másokkal való megosztása elősegítheti a kontrollok megbízhatóságát a láncolat minden egyes szintjén. Az egyes szinteken formalizált költséghatékonyság-értékelés lehetővé teszi annak kimutatását, hogy az alkalmazott kontrollok optimalizálták az alaptranzakciókban fennmaradó hibakockázatokat.

A rendszeralapú ellenőrzési módszer továbbfejlesztése

A hagyományos értelmezés szerint a rendszeralapú ellenőrzést a már meglévő rendszerek és a hozzájuk kapcsolódó kontrollok határozzák

meg. Ez a megközelítés feltételezi, hogy a meglévő rendszerek lefedik az összes kockázatot és a módszer gyakran „belső kontroll kérdőívekre” támaszkodik: ezek olyan egységes dokumentumok, amelyeket az egyes ellenőrzések végrehajtása során alkalmaznak.

A képességprofilok használata eredményes eszközt biztosít a vezetés számára a kontrollkockázatok megállapításához, megértéséhez és kezeléséhez. Ha a kiválasztott kontrollfolyamatokra vonatkozóan elérik a 4. szintű attribútumokat, a vezetés költséghatékony módon lesz képes bevezetni és alkalmazni a kockázatkezelés elveit.

A folyamat-, valamint a képességdimenziókat egyaránt tartalmazó felmérési modell nem csupán a „belső kontrollkérdőívek” és az ellenőrző listák használatára helyezi a hangsúlyt, hanem figyelembe veszi a vonatkozó felmérési mutatókat is. Az ISO/IEC 15504 szabvány szerinti felmérési folyamat szabványos előírásainak megtartása segít ennek a fejlett mérési módszernek a szektoronként eltérő szabványokat alkalmazó belső és külső ellenőrzési eljárásokba történő bevezetésében.

* * *

A Pénzügyi Szemle olvasóközönségének támogatásával a cikkben ismertetett új megközelítést egyrészt használhatják az államháztartás szervezeteinek vezetői szervezeteik belső kontrollrendszerének kialakításához, javításához és az eredményes működés bemutatásához, másrészt eszközként alkalmazhatják a közsféra ellenőrei a vizsgált belső kontrollrendszerek értékeléséhez. Az egységes – vagyis a nemzetközi folyamatfelmérési szabványnak megfelelő – mind szélesebb körű alkalmazás hozzájárulhat a különböző nemzetközi és nemzeti irányítási és ellenőrzési rendszerek és azok szintjei közötti átjárhatóság biztosításához, így az Európai Számvevőszék által javasolt „egységes ellenőrzési megközelítés” megvalósulásához és a globális válság által még fontosabbá váló költséghatékonyság növeléséhez a közszférában.

JEGYZET

¹ Jelen cikk szerzői 2005 óta foglalkoznak a belső kontrollrendszer értékelésével kapcsolatos módszertan kidolgozásával, illetve a kapcsolódó hazai és nemzetközi képzési programok fejlesztésével. A 2005–2007 közötti időszakban a „Belső Pénzügyi Kontroll Felmérés” európai képesítési keretrendszeren (képeségkártyán) alapuló nemzetközi és magyar nyelvű képzés és vizsgarendszer az európai uniós Leonardo da Vinci Program támogatásával, az L-B-013/2005 számú projektben részt vevő magyar, spanyol, belga, ír és román partnerek közreműködésével jött létre. 2008-tól újabb támogatási szerződés keretében a nemzetközi képzés közös, angol, spanyol, német, román és ma-

gyar nyelvű terminológiai és ontológiai modellje került kidolgozásra, amelynek képzésekben való alkalmazására 2009 végétől került sor. A Budapesti Gazdasági Főiskola vezetésével és a Memolux Kft. szakmai koordinációjával futó nemzetközi projektek eredményeit folyamatosan ismertették és megvitatták neves szakmai műhelyekben és nemzetközi konferenciákon. Ezek közül kiemelhetjük az Európai Számvevőszék magyar tagjának, Halász Gejzának és elnökének, Vitor Caldeiranak előadásait a 2007 szeptemberében az ÁSZ támogatásával Budapesten megtartott, A belső pénzügyi kontrollok szerepe a közszférában című nemzetközi szakmai konferencián.

IRODALOM

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO):

- Internal Control – Integrated Framework (1992)
- Enterprise Risk Management – Integrated Framework (2004)
- Internal Control over Financial Reporting – Guidance for Smaller Public Companies (2006)

INTOSAI GOV 9100 (2004): Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector

ISO/IEC 15504-1:2004 Information technology – Process assessment – Part 1: Concepts and vocabulary

- ISO/IEC 15504-2:2003 Information technology – Process assessment – Part 2: Performing an assessment
- ISO/IEC 15504-2:2003/Cor 1:2004

- ISO/IEC 15504-3:2004 Information technology – Process assessment – Part 3: Guidance on performing an assessment

- ISO/IEC 15504-4:2004 Information technology – Process assessment – Part 4: Guidance on use for process improvement and process capability determination

- ISO/IEC 15504-5:2006 Information technology – Process Assessment – Part 5: An exemplar Process Assessment Model

European Court of Auditors: Opinion No 2/2004 of the Court of Auditors of the European Communities on the 'single audit' model (and a proposal for a Community internal control framework) (Official Journal of the European Union C 107/2004)