

Ellenőrzési Figyelő

- **Interjú: Vértés Andrással,
a GKI Gazdaságkutató Zrt. elnökével**
- **Kerekasztal: Több ponton
fehéredik a gazdaság**
- **Ellenőrzés és informatika: Szabványok
a banki kockázatok minősítésére**
- **Kitekintés: Mérhető teljesítmények
a brit önkormányzatoknál**
- **Egyesületi élet: Stabil pénzügyi helyzet**

2006. 2. szám

Ellenőrzési szakfolyóirat



A szerkesztőbizottság elnöke:
Monostori Lajosné

Főszerkesztő:
dr. Janza Péter

Felelős szerkesztő:
Osváth Sarolta

A szerkesztőbizottság tagjai:

dr. Balázs István, BM
Bálint Viktor, ORFK
dr. Lévai János, ÁSZ
Majtényi László, ÁPV Rt.
dr. Matoricz Anna, MPGEKE
Papp János, GKM
dr. Tóth Dezső, VPOP
Juhász István, APEH
dr. Weidlich Edit, PM

A lap alapítója:

Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI)

Kiadásában részt vesznek:

Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal,
Állami Privatizációs és Vagyonkezelő
Részvénytársaság,
Állami Számvevőszék,
Belügyminisztérium,
Gazdasági és Közlekedési Minisztérium,
Országos Rendőrfőkapitányság,
Vám- és Pénzügyőrség
Országos Parancsnoksága

Szerkesztőség:

1126 Budapest, Tartsay Vilmos u. 11/A
Telefon: 224-6919

Az Ellenőrzési Figyelő
értesítéseit, információit
csak a lapra való hivatkozással,
engedéllyel lehet felhasználni.

Másolással, utánkölzléssel és terjesztéssel
kapcsolatos minden jog fenntartva!

Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó

Felelős kiadó:
dr. Kodela László elnök-vezérigazgató

Készült a Magyar Hivatalos Közlönykiadó
gondozásában,
a kiadó lajtosmizsei nyomdájában – 06.2846

HUN ISSN 1218-7631

Tartalomjegyzék

Osváth Sarolta, újságíró Interjú: Túl vagyunk a nagy kijózanodáson	1
Dr. Sebes József, Oktatási és Kulturális Minisztérium, főosztályvezető A közsférában alapszabvány a tisztesség	4
Ákos Endre, ÁSZ, számvevő tanácsos, főtanácsadó A közsféra belső kontrollrendszerének elvei (2. rész)	9
Osváth Sarolta, újságíró Kerekasztal: Több ponton fehéredik a feketegazdaság	14
Iványos János, Memolux Kft., ügyvezető igazgató, a Belső Ellenőrök Magyarországi Szervezetének elnökségi tagja Szabványok alkalmazása a banki működési kockázatok minősítésére (2. rész)	22
David Bray, az Egyesült Királyság Ellenőrzési Bizottságának vezetője Mérhető teljesítmények és minőségi szolgáltatások	32
Dr. Nagy János, az MPGEKE elnökhelyettese Élénkülő szakosztályok, rendezett tagdíjak	34
Magyar Pénzügyi-Gazdasági Ellenőrök Közhasznú Egyesülete Növekvő aktivitás mellett széles körű ismeretterjesztés	36
Asztalos László, az MPGEKE FB elnöke Stabillá vált az egyesület pénzügyi helyzete	37
Egyesületi élet: Ellenőrzési és felügyeleti konferencia, Siófokon	38
Dr. Nagy János, A VPOP országos parancsnoka Búcsú dr. Tóth Dezsőtől	39

Fotó: Galisz Virág

MEGRENDELŐ

Megrendelem az Ellenőrzési Figyelő c. szakfolyóirat 2006. évi száma-
it példányban. Az előfizetési díj 3024 Ft/év
árával.

A megrendeléseket a Magyar Hivatalos Közlönykiadó címére (1085
Budapest, Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest, 62., Pf. 357) lehet fel-
adni. Fax: 338-4746 vagy 318-6668.

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, község, ir. sz.):

Utca, házszám:

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (be-
járat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrum-
ban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu),
illetve megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadó ügyfél-
szolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu)
vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen. Ára: 777 Ft árával.

.....
előfizető neve és cégszerű aláírás

Interjú Vértés Andrással, a GKI Gazdaságkutató Zrt. elnökével

INTERJÚ

Túl vagyunk a nagy kijózanodáson

A kormányzati intézkedések elvileg 1200–1400 milliárd forintos bevételt hoznak, amelyből reálisan mintegy ezer milliárd forinttal lehet számolni. Az, hogy a költségvetési hiány látványos csökkenése mellett mikor érjük el a háromszázalékos GDP-arányt és meg is tudjuk-e tartani, a jövő kérdése, ahhoz nagyon kellenek a reformok – fejtette ki lapunknak Vértés András, a GKI Gazdaságkutató Zrt. elnöke, akivel egyebek közt a költségvetés stabilizációjáról, az állam mozgásteréről és az ellenőrzés felelősségéről beszélgettünk.



Vértés András, a GKI Gazdaságkutató Zrt. elnöke

– *Mi vezetett a nagymértékű költségvetési hiány kialakulásához? Mekkora szerepe van ebben az állami túlköltekezésnek, a pazarlásnak és mekkora az elosztási rendszereknek, a strukturális problémáknak?*

Alapvetően két dolog okozza a magas költségvetési hiányt: az első és fő ok az, hogy Magyarországon az elmúlt tizenöt évben a nyugdíjrendszeren kívül egyetlen komolyabb reform nem történt. Az állam többi működési területén elmaradt az alapvető, lényeges átalakítás. Hiányzik a regionális közigazgatás, nincs versenyképes egészségügy, nem volt vasúti, közlekedési reform és lehetne még sorolni. Így azokon a területeken, ahol az állami dominancia megmaradt, általában nem vagyunk versenyképesek. Az üzleti szféra pedig – ahol az államnak kisebb, vagy nincs is szerepe – normálisan, elég jól működik. A másik fő okot abban látom, hogy a 2000–2003-ig tartó időszakban – kimondottan politikai okokból – szociális és bér célokra a költségvetés a gazdaság teljesítőképességét messze meghaladóan túlköltekezett. Hiába jogos önmagában a szociális kiigazítás, éveken át tíz százalék körüli reálber-növekedést nem bír el egyetlen gazdaság sem, amikor a GDP évente három- négy százalékkal nő.

– *Van-e felelőssége a kialakult helyzetért a pénzügyi ellenőrzésnek?*

Az ellenőrzés felelőssége ebben elég mérsékelt, hiszen a hiány elszaladásáért, a reformok elmaradásáért nem az ellenőrzés felel. Magyarországon elég széles a szürke-, illetve feketegazdaság, s ez csökkenti az állam lehetséges bevételeit, de azért sem elsősorban az ellenőrzés okolható. Bár az is tény, hogy nem elég hatékony. Egyébként az egész modern világ küzd a szürkegazdaság és az ellenőrzés ellentmondásával. Növelni kellene az ellenőrzési apparátust, de ez sok pénzbe kerül. Ugyanakkor korántsem biztos, hogy kellő eredményt hoz, mert egyrészt nem azokat éri el, akik a feketegazdaság jelentős részét produkálják, másrészt a visszatartó ereje sem garantált.

– *Jó irányba vezetnek-e közgazdasági szempontból a kormány tervezett intézkedései? A szigorú költségvetési gazdálkodást hogyan tudja a pénzügyi-ellenőrzési rendszer támogatni?*

Lényegesen jobb irányba megyünk, mint az elmúlt hat évben bármikor. A fordulatot végre kellett hajtani. Ez immár nem politikai kérdés, hanem közgazdasági racionalitás. Nyilván jobb lett volna, ha reformból van több és adóemelésből kevesebb, de szakmailag csak két nagy reformot készítettek elő alaposan: a közigazgatás átalakítását és a regionalitás rendszerét. Az állam működésének megreformálásából – még ha rendkívül gyors is – legfeljebb csak 2008-ban lehet megtakarítás. A regionális reform pedig hiába van előkészítve szakmailag, ha nem jött létre a kétharmados parlamenti egyetértés. Előrehaladás azért lesz, mert pénzt nyilván az fog kapni, aki már létrehozta a regionális intézményrendszert. De nem ugyanaz költségvetési eszközökkel kikényszeríteni azt, amit törvénnyel is lehetett volna. Sajnos lassúbb és bírálatóbb lesz minden megtett lépés. Pedig rendkívül fontos lenne a regionalitás megvalósítása, mert nagyon sok pénzt tud hozni. Bár – optimista alkat lévén – azt sem zárom ki, hogy az önkormányzati választások után, talán az idei év végén vagy a jövő év elején esetleg mégis létrejön a kétharmados többség. Mivel e téren teljes szakmai egyetértés van, még győzhet a józan ész is.

A többi területen, az egészségügyben, az oktatásban és a közlekedésben a reformok előkészítése kevésbé áll jól. A közoktatás átalakítása még hosszadalmasabb és konfliktusokkal terheltbb lesz, mint a felsőoktatásé, hiszen a változások leghamarabb abban nyilvánulnak

meg, hogy pedagógusok ezrei veszítik el az állásukat. A pozitívumok pedig legfeljebb tizenöt év múlva jelentkeznek, amikor a mostani kisiskolások felnőttként dolgozni kezdenek. Az egészségügyben óriási szakmai érdek- és véleménykülönbségek vannak, hosszú évek óta nem sikerül megegyezésre jutni, az érdekképviselőket minden racionális szakmai elképzelésnek ellenáll és, beveti lobbiját az orvosi szakmai elitől a nagy gyógyszercegek, gyógyszerkereskedőkön át mindenkire, aki érdekelt. Summa summarum, a reformoktól – miközben nagyon fontosak – gyors költségvetési javulás nem várható. A kormányknak más megoldást kell keresnie, és az adóemelést kivül nemigen van egyéb eszköz. Azzal együtt mondom ezt, hogy egyáltalán nem vagyok híve az adóemelésnek. Azon lehet vitatkozni, hogy pont ezeket az adókat és pont így kellett-e emelni, de kétségtelen, hogy most meg kellett tenni. Sőt, még egy nagy adóemelés hátra van: a teljes körű ingatlanadózási rendszer bevezetése. Nem lehet megúszni, fel kell készülni rá: az iparüzési adó megszüntetésével ugyanis ez lesz az önkormányzatok meghatározó bevétele.

– *A kormány tervei szerint 2008-ra teljesíti az EU konvergencia feltételeit, egyebek közt három százalék alá szorítja a GDP-arányos költségvetési hiányt. Ön szerint ez reális elképzelés?*

– Meg fogunk lepődni, hogy 2007–2008-ban milyen gyorsan csökken a költségvetés hiánya. Most pesszimista időszak van, ezt tükrözik a felméréseink is: az üzleti és a bizalmi index egyaránt romlik. De túl vagyunk a nagy kijózanodáson. Az intézkedések elvileg 1200–1400 milliárd forintos bevételt hoznak – s mivel bizonyos hatások kioltják egymást –, reálisan ebből mintegy ezermilliárd forinttal számolhatunk. Hogy a költségvetési hiány látványos csökkenése mellett mikor érzük el a háromszázalékos GDP-arányt, és meg is tudjuk-e tartani – az már a jövő kérdése. Ahhoz nagyon kellene a reformok. A gazdaságot ért adóemelési sokk után a hatást azzal lehetne tartósítani, hogy a reformokkal olyan gyorsan megyünk előre, amennyire csak lehet. Az új rendszerek működése pedig hosszú távon biztosítja a költségvetés egyensúlyát, illetve a jóval alacsonyabb hiányt.

– *Nem okozzák-e a versenyképesség további romlását a plusz terhek? Nem vezet-e ez a vállalkozások tízezreinek ellehetetlenüléséhez? Fokozódik-e a nemzetközi tőke kivonulása, megvalósíthatók-e a szükséges beruházások? Mi kellene az ország versenyképességének növeléséhez?*

Önmagában minden adóemelés rontja a versenyképességet, ez igaz. De egyébként nincs baj a mi versenyképességünkkel, nem értek egyet azokkal, akik az ellenkezőjét állítják. A tények azt mutatják, hogy tavaly Magyarországra több működő tőke jött be, mint bármikor. Egyszerűen nem felel meg a valóságnak, hogy nem jön hozzánk a tőke. A nyereségadó még akkor is versenyképes, ha most 16-ról felmegy 20 százalékra, hiszen a régióban csak néhány nálunk kisebb adómértékkel dolgozó ország van. Szlovákia, Románia, Oroszország sorolható ide, ahol 20 százalék alatti az adómérték, de ez nem olyan nagy különbség. És nem is ezen múlik a versenyképesség. Nálunk jól kialakult piac van, elég rugalmas szabályozással, viszonylag fejlett munkaerőpiaccal, képzett és még mindig olcsó munkaerővel. A jelentős mértékű exportnövekedés sem a versenyképesség rom-

lásáról tanúskodik, javul a külkereskedelmi mérlegünk is – tehát semmi olyan jel nincs, ami a gazdaság romló versenyképességére utalna. Nem tartok attól, hogy elmegy Szlovákiába a magyar tőke, de ha elmegy, az sem baj. Örülünk neki, hogy a nagy hazai cégek a térség jelentős befektetőivé váltak. Ez nekünk egyértelműen jó. Miért kéne ezt megakadályozni? A magyar piacon nincs olyan tendencia, hogy a tőke külföldre menekülne. Azzal természetesen egyetértek, hogy amikor majd a költségvetés stabilizálódik, és az államháztartás adóssága a GDP-hez képest csökken, akkor el kell gondolkodni, hogy az állam mit tehet a gazdaság versenyképességének javításáért. S ez nem feltétlenül adócsökkentés. Most vezetnek egy nagy európai versenyképességi vizsgálatot, amelynek egyik fő tapasztalata, hogy az egyes országok biztos nem az adóval versenyeznek, hiszen kétszer akkora adómértékek vannak, mint nálunk. Viszont hatalmas összegeket költenek kutatásfejlesztésre. Az összetétele is érdekes, mert az állam ott nagyjából a GDP 1–2 százalékát költi erre, de a cégek hozzátesznek még két-három százalékot. Nálunk az állami K+F hozzájárulás 0,7–0,8 százalék, a cégek viszont mindössze 0,2 százalékot fordítanak erre célra, azt is néhány multinacionális vállalat. Pedig a kutatásfejlesztésbe, az oktatásba feltétlenül investálni kell. Komoly pénzzel kellene segítenie az államnak az úgynevezett klaszterek kialakulását, a cégek, kutatóintézetek, egyetemek együttműködését. Az sem mellékes szempont, hogy olyan környezetet kell kialakítani, ahol a külföldiek számára kellemes az élet. E téren is van még tennivaló.

– *Mikorra prognosztizálja az euró bevezetését, és milyen előnyöket jelentene ez számunkra?*

Biztosra veszem, hogy 2010–2011-re eurónk lesz. Nem tragédia, ha nem éppen 2010. január elsején. Azt gondolom, hogy talán 2010. július 1. vagy első feléve lenne a legalkalmasabb időpont, mert akkor túl lennénk már a választásokon. Egy új valuta bevezetése mindig technikai nehézségekkel jár, s nem lenne szerencsés, ha ez egybeesne a politikai eseményekkel. Az euró bevezetését makro- és mikrogazdasági okok egyaránt indokolják. Az euró stabil valuta. Magyarország pénzét attól kezdve nem lehet megtámadni, megszűnik az árfolyam-ingadozás, mint kockázati elem, a külkereskedelmi forgalom 80 százaléka árfolyamkockázat nélkül bonyolódhat. Kiszámíthatóvá válik a gazdaság, a magán-személyek számára is egyszerűbb az árak összehasonlítása, a turistaforgalomban megszűnik az átváltás költsége. Makrogazdasági szempontból az euró elsősorban azért előnyös, mert megszűnik a valutakockázat. De a vállalkozásoknak, az önkormányzatoknak is kedvezőbb, ha a fejlesztési hiteleiket euróban veszik fel. Az eurozóna kockázata lényegesen kisebb, illetve elhanyagolható a nemzeti valutához képest.

– *A tervezett intézkedések a gazdaság kifehérítését is megcélozzák. Célravezetőnek tartja-e az ellenőrzések megszigorítását, a beígért módszereket, a vizsgálatok számának erőteljes növelését?*

Minden szándék helyes, ami a gazdaság kifehérítését szolgálja. Az erőket azonban nem a kis cégek ellenőrzésére kellene koncentrálni. Teljesen egyetértek az APEH elnökével, aki azt nyilatkozta, hogy nem a néhány milliós árbevételű betéti és korlátolt felelősségű társaságokkal szemben akarnak elsősorban fellépni. A szürke- és feketegazdaság részesedése egyébként már kevesebb,

mint korábban, amikor harminc százalékra becsültük. Összességében a feketegazdaság szempontjából a helyzetünk nem rossz a nemzetközi rangsorban, a lista közepén állunk. A nagy cigaretta-, szesz-, olaj- és egyéb ügységek lecsengtek már. A túrhétónél minden bizonnyal nagyobb a feketegazdaság az építőiparban, a mezőgazdaságban, a szolgáltatások egy részében – például a szexiparban –, és sorolhatnám. De vannak olyan szolgáltatások, mint például a bejárónő, a kertész és hasonló, vagyis a nagyon kis volumenű háztartási munkák, amelyekkel az ellenőrzésnek valóban nem nagyon érdemes foglalkoznia. Persze, nagyon jó lenne, ha minden foglalkoztatás legális lenne, de nincs akkora ellenőrzési apparátus a világon, amely ezzel elbírna. Tudomásul kellene venni, hogy az ilyen típusú tevékenységek nem bírják el az adót és a járulékkerheket. Ezért vagyok híve az evának. Több százezer kisvállalkozás számára jelent ideális megoldást – még az új, felemelt adómértékkel is. Azt viszont nagyon helyeslem, hogy a látható nagy vagyongyarapodásokat fokozottan ellenőrizni kell. Nem tudom megítélni, hogy ehhez tízezer vagy hány vagyonosodási vizsgálat elvégzése szükséges. Ugyanakkor azt gondolom, hogy a már említett ingatlanadóval például az eltitkolt vagyonok terén is jelentős változást lehetne elérni. De a mai luxusadó százmilliós határa erre nem megoldás, hiszen ha valakinek négy nyolcvanmillió forintos háza van, nem fizet egy fillért sem. A határt egyszeri, 20–25 millió forint értékű ingatlannál kellene meghúzni, és az ingatlanok értékét az önkormányzatok – a bevétel tulajdonosai – állapítanák meg. Ezen kívül vannak még fontos dolgok, amiket következetesen meg

kellene követelni, például a számlaadást. Ebben az ellenőrzésnek meghatározó szerepe van. Az ellenőrzés sok mindent képes befolyásolni: például, hogy az ellenőrzötték érzékeljék, az ellenőrzés bizonyos fokig toleráns az életszerű dolgokkal, de alapvetően nem lehet áthágni a szabályokat, nem lehet hosszan és nagy mértékben elkerülni az adófizetést. Én még azt is el tudom képzelni, hogy a kis cégeknél, amelyeknél hullámzó a konjunktúra – egyik évben nagyon jól, a másokban egyáltalán nem megy –, két- vagy hároméves bevallásokat lehessen készíteni. Az ellenőrzésnek közvetítenie kell a törvényalkotók, a szabályozást készítő felé azokat a gyakorlati megoldásokat, amelyek javítanák az adózási morált. A rugalmasságnak mindenképpen van értelme, hiszen nem az az érdek, hogy az adózó szabályokat szegjen, hanem az, hogy be tudja tartani a szabályokat.

– Mit tart a legszükségesebbnek ahhoz, hogy az Európai Uniótól a 2007–2013-as időszakban várható jelentős összegű forrásokat valóban megkapjuk, és a legmegfelelőbb módon költsük el?

A regionális reformot. Csaknem mindegy, hogy három, vagy hét régió lesz, a lényeg, hogy ne egy fővárosi intézmény döntsön a térségek dolgairól. Óriási lehetőséghez juthatunk, de amíg főnről diktálják, hogy mit kell odalenn csinálni, nagy az ellenállás. A megyék túl kicsi egységek, az EU számára a két-két és fél millió lakosú régiók kezelhetők. Megállapodásra kell jutni, nincs más lehetőség, ezt diktálja a racionalitás.

Osváth Sarolta

KÖZLÖNY

§

A korrupció és lehetséges ellenőrzési, feltárási formái

A közsférában alapszabály a tisztesség

A korrupció lappangó másodlagos újraelosztási rendszer, amely az első rendszer hiányaiból él. A korrupció aláaknázza a kiszámíthatóságot és megbízhatóságot, csökkenti a társadalom átláthatóságát és megrongálja a társadalomba vetett bizalmat, így felbomlasztja a közösségeket.

A korrupció a latin *corrumpere* szóból ered, amelynek jelentése: megtörni, megszegni valamit. A korrupció olyan cselekvésmód, amelynek során egy közhivatalnok (illetve más közjavakat vagy közszolgáltatásokat elosztó személy), megszegi a közjavak elosztásának vagy a közszolgáltatások szervezésének szabályait, amelyeknek végrehajtásáért ő a felelős, egy ügyfél kedvéért, aki megjutalmazza őt a szabályszegés elkövetéséért.

A korrupció aláaknázza a társadalmi bizalmat és a joguralmát, elrontja a közkerékelt és az emberek igazságérzetét, akadályozza a piac működését és eltorzítja a jogszerű elosztási rendszert, csökkenti az általános felelősségérzetet stb. A túlbürokratizált szabályozás és közigazgatás megalázza a korrupciónak. A korrupció elleni harcban az erkölcsi tényező játszhat – és kellene is játszania – főszerepet. Emellett a nevelés fontossága emelhető ki.

A korrupció mérhetetlen károkkal jár, képes a társadalmak stabilitásának és biztonságának veszélyeztetésére, fenyegeti a szociális, gazdasági, politikai fejlődést, és aláássa a demokratikus és morális értékeket.

A korrupcióval szembeni fellépésnek nyilvánosnak és szakmai szempontok által vezéreltnek kell lennie és a korrupció mindhárom fajtájára ki kell terjednie: a *hatalmi korrupcióra*, ez az úgynevezett utcai szintű korrupcióra vonatkozik, ami az állampolgárok és a közigazgatás, a helyi engedélyezési hivatalok, rendőrség, vámszervek, ellenőrök között létrejött kapcsolatban jön létre; az *üzleti korrupcióra*, ami az üzleti vállalkozások különböző szintjein valósul meg, valamint a *politikai igazgatási és pénzügyi korrupcióra*, amely a társadalom legfelsőbb szintjeit érinti.

A korrupció terén a jogi kérdések alapvetően nem büntetőjogiak, hanem más jogágak területét érintik. Fő szerepet játszik a gazdasági élet szabályozása, illetve a tisztességtelen verseny tágan értelmezhető fogalma. A hangsúlyt az átláthatóságra, az ösztönzőkre, a személyes felelősségre és a számonkérhetőségre, illetve az elszámoltathatóságra kell helyezni.

A korrupciómentes közélet és korrupciómentes fellépés érdekében teendő intézkedések öt csoportba sorolhatók:

- azok a feladatok, amelyeknek célja az állam védekező, megelőző szerepének erősítése, ezen belül vizsgálандók a közéleti szereplőkre, a tömeg-kommunikációra, a médiára vonatkozó előírások; intézkedési tervek kialakítása az egyes szerveknél; a nevelés, a képzés és az oktatás kérdései; etikai kódexek megalkotásának

szorgalmazása; a korrupcióhoz kötődő gazdasági előnyök felszámolása;

- az állam információhoz jutásának, az átláthatóságának az elősegítését célzó intézkedések;
- az állami reagálás erősítésére vonatkozó tervek;
- szervezeti kérdések;
- kutatási célok.

Az Európai Unió a korrupcióellenes harcban további intézkedéseket vár el hazánktól. Ismeretes, hogy Magyarország részese az összes korrupcióellenes nemzetközi egyezménynek.

A korrupcióellenes stratégiák általában öt területre koncentrálnak:

- az ország jogrendszere és joggyakorlata,
- társadalompolitikai rendszere,
- közintézmények,
- gazdaságon belüli korrupció,
- médiák szerepe.

Az Európai Unió olyan mechanizmussal rendelkezik, amely kiiktatja, vagy mérsékli a korrupció veszélyét. Ennek eszközei:

- megfelelő jogszabályok,
- megfelelően strukturált intézményrendszer,
- a közvélemény megfelelő tájékoztatása és a
- nyilvánosság.

A standard nyugati modellben a korrupciónak négy kategóriája alakult ki:

- illegális kábítószer, játékok feketepiaci fenntartásból származó korrupció,
- a közpénzek illegális eszközökkel történő befolyásolása, egyének és közösségek javára,
- a hivatali engedélyek és tiltások piacositása, áruba bocsátása,
- a politikusok és pártok kampányainak illegális pénzkezelése.

A korrupció egy országban a politikai korrupción keresztül terjed el. Amilyen politikai magatartás és szervezeti rendszer alakul ki kezdetben egy átalakuló társadalomban a korrupcióval szemben, olyan és akkora lesz a későbbiekben a korrupció mértéke. A gazdasági szféra, a bel- és külföldi gazdasági szereplők korrupciós kihívását, megkísértését állandónak feltételezhetjük. Az a kérdés, hogyan reagál a politikus a kölcsönös szívességet felkínáló gesztusra, a patrónus-kliens viszony megteremtésének kísérletére, mire és milyen mértékben hajlandó az államigazgatásban, a közigazgatásban dolgozó.

A korrupció elsősorban társadalmi és csak másodsorban kriminalisztikai jelenség. Ha a jogállam a korrupcióval szemben hatékonyan akar fellépni, nem mellőz-

heti a hatalommegosztás személyi dimenziójának hangsúlyozását és az erre vonatkozó biztosítékok kiépítését. A döntési pozícióban lévő személyeknek olyan anyagi és erkölcsi megbecsülést kell nyújtani, amely egyrészt egzisztenciálisan nem kényszeríti őket korrupcióra, másrészt a korrumpálás szankciójaként alkalmazott pozícióvesztés és következményei megfontolásra készíteti.

A korrupcióellenes küzdelem rendkívül összetett, ezért nemcsak és nem elsősorban jogi eszközökkel kell e nehéz harcot megvívni. A társadalmi – gazdasági eszközök, lehetőségek elsőlegességére kell a hangsúlyt helyezni.

Míg a polgárjogi-, gazdasági jogi eszközök korrupciós cselekmények elkövetési lehetőségeinek visszaszorítására hivatottak, addig a büntetőjogi eszközök a már megtörtént korrupciós cselekmények megtorlására, az elkövetők felelősségre vonására szolgálnak.

A korrupció gyűjtőfogalom, amelyen nemcsak a megvesztegetést és a megvesztegethetőséget értjük.

A korrupció szempontjából legfrekvenciáltabb ügyfajták: általánosságban az engedélyek, támogatások, kedvezmények, soronkívüliségek, felmentések.

A korrupcióra különösen alkalmas szférák:

- közbeszerzések,
- privatizációk,
- állami, önkormányzati megbízások, megrendelések,
- területrendezési, kisajátítási ügyek.
- törvényalkotási folyamatok.

Az emberek többsége alapvetően gazdasági, morális okokra vezeti vissza a korrupciót; egyrészt a gazdasági fejlettség szintjében, másrészt az adott társadalom erkölcsi állapotában jelöli meg a korrupció okát.

A hazai korrupció leggyakoribb formáinak a számlaadás elmulasztását jelölték meg az emberek.

A második legelterjedtebb korrupciós viselkedés az egészségügyben jellemző, valaki pénzt ad azért, hogy másoknál jobb ellátásban részesüljön, a harmadik, amikor egy vállalkozó pénzt fizet egy-egy állami megrendelés elnyeréséért, a negyedik és ötödik helyen a rendőrök, illetve a banktisztviselők megvesztegetésének különböző formáit említették. A lakosság véleménye szerint a legritkábban bírókat, pedagógusokat és tudósokat vesztegetnek meg. A korrupció legsúlyosabb formájának az emberek azt tartják, ha egy bírót vagy az igazságszolgáltatásban dolgozó más személyt vesztegetnek meg. Ugyancsak rendkívül súlyosnak tartják az emberek a közbeszerzési döntéshozók megvesztegetését, és a politikusok, magas beosztású közhivatalnokok korrumpálását.

A lakosság lényegesen elterjedtebbnek látja a korrupciót, mint akár a politikai döntéshozók, akár a köztisztviselői elit, akár a gazdasági elit tagjai, akik a közfelfogásnál lényegesen pozitívabb képet formálnak a korrupció magyarországi helyzetéről. Ugyanakkor a közvélemény sokkal megengedőbb, elnézőbb a korrupcióval szemben. A lakosság jelentős része mára immunissá vált

a korrupció bizonyos formáival szemben, és magát a jelenséget is lényegesen kisebb mértékű megütközéssel szemléli, mint az elitek tagjai.

A korrupció megnyilvánulásai kultúrafüggőek, azokat az egyes társadalmak (helyi, nemzeti, regionális, globális) fejlettségi szintje, civilizációs állapota, történelmi kódoltsága (tradíciói) határozzák meg.

A korrupció fogalma hétköznapi (laikus) szinten fekete-fehér besorolási logikára épül. Ez a megközelítés a köztudatban nem más, mint a korrupció egyfajta demónizálása.

A korrupció nemcsak a megtermelt javak, valamint a jövedelmek másodlagos elosztási rendszere, hanem a társadalom egyéb, nem anyagi viszonyaiban is elosztási-újraelosztási rendszerként hat, tehát a családi, a szociális, a kulturális és más viszonyokban is érvényesül, makro- és mikroszinten egyaránt.

Korrupció akkor keletkezik, ha a hatalmi (a hatalom ez esetben valami fölött rendelkezési jogot jelenti) és a gazdasági helyzet között egyensúlyvesztés van.

A Btk. a XV. Fejezet VII. címében kilenc korrupciós jellegű bűncselekménycsoportot sorol fel: a hivatali passzív és aktív vesztegetést; a gazdasági passzív és aktív vesztegetést; a hivatali és gazdasági befolyással üzérkedést, s a sajtóval visszaélve elkövetett vesztegetést. A VIII. címében felsorolt törvényi tényállások pedig bűncselekménnyé nyilvánítják a korrupciót a nemzetközi kapcsolatokban.

A korrupciós bűncselekmények fontos jellemvonása végül, hogy többnyire úgynevezett veszélyeztető tényállások. Ez lényegében azt jelenti, hogy a bűncselekmény befejezettségéhez nem szükséges az előny tényleges átadása-átvétele, vagy az alapeseteket tekintve nem kell az sem, hogy a hivatalos személy az előny ellenében bármit is tegyen. A jogalkotó ugyanis – a védett jogi tárgy fontossága miatt – nem várja be a büntetendőséghez a korrump kapcsolat beteljesülését, hanem annak jellegzetes megelőző fázishoz (az előny nyújtásához) már felelősséget társít.

A történelmi tényállástól függően korrupciós bűncselekménynek fogható fel néhány más bűncselekmény is, ha a közélet tisztaságát is sérti. Ilyen például a hivatalos személyre irányuló zsarolás.

A korrupció elleni magyar nemzeti stratégia főbb elemei (kiemelt figyelemmel az államigazgatásra)

A korrupció elleni küzdelem a világ legtöbb országában már hosszabb ideje aktuális feladat. Magyarországon is elemi erővel hozták felszínre a kérdéskör mielőbbi rendezésének igényét az ismertté vált bűncselekmények. A Kormány „Korrupciós csomagtervének” fő célja a tiszta közélet, az etikai magatartás normáinak megteremtése, a civil kontroll erősítése és a civil szervezetek korrupcióellenes küzdelembe való mielőbbi bevonása.

A korrupció elleni nemzeti stratégia legfőbb tételeit először legrészletesebben (a megelőzés és az ellenőrzés mint fő teendők, továbbá a közgondolkodás átalakítása, a döntéshozás átláthatósága és a sajtó szabadsága mint biztosítékot nyújtó feltételek) 1999. július 9-én fogalmazta meg a Kormány. A főbb szempontok, (az azóta tett intézkedések) az következőkben összegezhetők:

Összeférhetetlenségi szabályok

- szükítendő a munkáltató mérlegelési jogköre;
 - felülvizsgálandók az összeférhetlenségi szabályok az önkormányzati képviselőknél, a polgármestereknél, a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai, valamint a köztisztviselők esetében;
 - kizárandó, hogy a közfeladatot ellátók gazdasági vállalkozást folytassanak;
- (Több érdemi intézkedés és módosítás történt a területen.)

Vagyonbevallás

- felülvizsgálandók a vagyonbevallás szabályai;
 - kiterjesztendő a vagyonbevallásra kötelezettek köre (tisztázandó, hogy nyilvános vagy titkos formában és pontosan kikre: a Kormány tagjai, főtisztviselők, bírák, ügyészek, ÁSZ, MNB, fegyveres és rendvédelmi szervek, Kincstári Vagyon Igazgatóság, ÁPV Rt. tisztségviselői, parlamenti képviselők, önkormányzati képviselők, polgármesterek);
 - a közszolgálatban dolgozók vagyonyilatkozatainak ellenőrzésére – amerikai mintára – központi hivatal állítandó fel;
- (Megtörtént a törvénymódosítás és napi gyakorlattá is vált.)

Képviselők

- a mentelmi jog ne érvényesülhessen a közváddal üldözendő köztörvényes bűncselekmények esetében;
 - a képviselő által elkövetett bűncselekmény elévülési idejébe ne számíthassák bele azt az időt, amíg az illető mandátummal rendelkezik;
- (Még nem történt meg a módosítás.)

Köztisztviselők

- a köztisztviselői törvénynek szolgálnia kell a korrupcióval szembeni fellépést;
 - korrupciós ügyek esetében a köztisztségtől való eltiltás lehessen mellékbüntetés;
 - szankcionálandó a korrupciós bűncselekményekre vonatkozó feljelentési kötelezettség elmulasztása;
 - etikai kódex alkotandó: – az alapvető etikai elvárásokat meg kell fogalmazni a korrupció kockázatának kitett foglalkozási ágakban, tekintettel az adott körben kialakult hagyományokra és a közvélemény elvárásaira;
- (A köztisztviselői törvény módosítása során etikai kódexet adtak ki.)

Döntéshozatali mechanizmusok

- a hatósági határozathozatal (az államigazgatási ügyekben) kollektív eljárásban történjen, vagyis a döntés-előkészítésben legalább ketten vegyenek részt;
- (Még nem történt meg.)

Adatkezelés

- szükítendő az üzleti titokként kezelt adatok köre;
- (Az adatkezelési törvényt módosították.)

Közbeszerzés

- szigorítani kell a közbeszerzési törvényt;
- a közbeszerzési eljárásokban kötött szerződésekre vonatkozóan adatszolgáltatási kötelezettség írandó elő;
- az indokolatlan szerződésmódosítások esetére jogkövetkezmény állapítandó meg;

- a közbeszerzési eljárások eredményéről közzétett adatokat a Gazdasági Versenyhivatal elemezze, és indítson eljárást, ha árkartellre vagy egyéb tisztességtelen eljárásra lehet következtetni;

(A közbeszerzési törvényt többször módosították, de még javítható.)

Lobbytörvény

- törvény alkotandó a lobbizásról;
- (Elfogadták az új lobbytörvényt.)

Jövedéki törvény

- újragondolandó a jövedéki törvény;
 - megvizsgálandó, indokolt-e az azonos termékkörökre vonatkozó eltérő adószabályozás;
- (A törvény módosítása megtörtént.)

Pártfinanszírozás

- előirandó, hogy a támogatónak fel kell tárnia a pénz forrását, igazolnia kell legális eredetét;
 - szigorítandó a magánszemélytől származó támogatások bejelentési kötelezettsége;
- (A törvény módosítása folyamatban van és állandó vita alatt áll.)

Büntető törvénykönyv

- büntetési tételek emelése;
 - korrupcióval összefüggő ügyekben lehetővé kell tenni cégek megszüntetését, működésének felfüggesztését vagy felügyeleti ellenőrzés alá vonását;
 - a szervezett bűnözés során szerzett tisztázatlan eredetű vagyon elvonható legyen;
- (Több jelentős törvénymódosítás történt, de az átalakítás még folyamatban van.)

Ügyészség

- a vesztegetéses ügyek nyomozásának koncentrálnia: az ügyészségi nyomozóhivatalok járjanak el ezekben az ügyekben. A Legfőbb Ügyészség dolgozza ki ennek szervezeti rendjét;
 - a Legfőbb Ügyészség vizsgálja felül a korrupció megelőzéséért tett lépéseket, az ellenőrzési mechanizmusokat és hogy mivel biztosítható fokozottabb ellenőrzés, készítsen intézkedési tervet;
 - a korrupciós ügyek gyorsított eljárással intézendők;
 - a vesztegetési ügyekre vonatkozóan szélesítendő a vádalku intézménye;
- (Törvénymódosítás történt, de a teljes körű átalakítás folyamatban van.)

Bíróságok

- a bírósági igazgatás vizsgálja felül a korrupció megelőzéséért tett lépéseket, az ellenőrzési mechanizmusokat és hogy mivel biztosítható fokozottabb ellenőrzés;
- (A fentiekkel összefüggő módosítások folyamatban vannak.)

A nyilvánosság ereje

- szélesebb körben kell tájékoztatást adni a korrupciós bűncselekményekről, bizonyos intézmények kötelezendők, hogy rendszeresen tájékoztassák a közvéleményt a korrupciós ügyekről, illetve gyanúsítottjaikról;

– internetes kapcsolat létesítése a korrupciós ügyek bejelentésére;
(Új törvények születtek: üvegsebtörvény, információszabadságról szóló törvény stb.)

Korrupcióellenes testület

– felügyelőbizottság ellenőrizze szakmailag a korrupcióellenes programot;
(Testületek működnek, de működésük jelenleg formális.)

A korrupció felmerülésének lehetőségeit három irányból közelíthetjük meg:

1. A tevékenység oldaláról

Hivatalnok magatartása:

- jogszabály szerinti
 - = például soron kívüli eljárás, gyorsított ügyintézés
 - = megelőzhető a munkafolyamat szabályozásával
- jogszabálytól eltérő
 - = például jogtalan kifizetés, kbt. előírásainak figyelmen kívül hagyása
 - = megelőzhető a hatás- és jogkör pontos meghatározásával és számonkérésével.

Elkülönítetten érdemes foglalkozni a döntéshozókkal:

- kívülálló szervezetek, személyek támogatására elkülönített összegek elosztása,
- vagyontárgyak, illetve ezek használati jogának elidegenítése,
- kizárólagos jogosítványok átengedése,
- közpénzekből történő beszerzés.

Fontos feladat:

- döntéshozatali folyamat átláthatósága;
- döntés számonkérhetősége – felelősség meghatározható legyen;
- egyedi döntések leszűkítése;
- vezetői ellenőrzés erősítése.

2. Az emberi tényező szempontjából

Cél az etikus kultúra kialakítása, a felelősséget és átláthatóságot előmozdító gyakorlat megvalósítása, a köztisztviselők anyagi elismerésének javítása. Világosan meg kell határozni a korrupció (mindenki számára azonos) fogalmát, fel kell hívni a köztisztviselők figyelmét annak költségnövelő és minőségsökkentő hatására. Etikai kódexen belül rögzíteni kell a kötelező elveket (önzetlenség, tisztesség, objektivitás, felelősség, nyíltság, őszinteség, vezetői elhivatottság).

Alkalmazható módszerek:

- rotáció elve,
- személyiségben rejlő kockázatok vizsgálata (már felvételnél),
- összeférhetetlenségi szabályok szigorítása,
- képzések, tréningek,
- köztisztviselők pénzügyeinek folyamatos figyelemmel kísérése,
- ellenőrzés.

3. Az eszközrendszer (infrastruktúra) szempontjából

- Informatikai jellegű információvédelem (korszerű hálózati kapcsolat, többszintű jogosultság, hozzáférés naplózása),
- kockázatelemzési módszerek kidolgozása,
- Integrált Pénzügyi Vezetési Rendszer kialakítása és folyamatos működtetése,
- ellenőrök felkészítése a speciális feladatra,
- korrupcióellenes munkabizottság felállítása.

Veszélyeztetett területek

Nemzetgazdasági szinten:

- egészségügy
- rendőrség
- minisztériumok
- közhivatalok
- igazságszolgáltatás
- vámszervek
- bankvilág
- hadsereg
- közoktatás

Hatóságok, hivatalok szintjén:

- pénzkezelő helyek
- döntési helyek
- kötelezettségvállalási helyek
- pályáztatási helyek
- ügyfélfogadással járó helyek

A megelőzés és feltárás kapcsán teendő intézkedések

Hatóságokon, hivatalokon belüli feladat:

1. Szabályzatok, névre szóló munkaköri leírások, ügyrendek elkészítése (megelőzés)

Pontosan és közérthetően le kell szabályozni minden munkafolyamatot (teljesítési ideje, eljárás során közreműködők személye). Az ügyfelekkel ismertetni kell az eljárás menetét. Érdemes külön szabályozni az ügyfelekkel, partnerekkel való kapcsolattartás módját, az ajándékelfogadás/el nem fogadás rendjét.

2. Gyakori vezetői és munkafolyamatba épített ellenőrzés (megakadályozás)

A vezetőnek felelősséget kell vállalnia minden besztottjáért. Vizsgálni kell az elhúzó/gyorsított ügyintézés okait. A következő munkafolyamat csak az előző ellenőrzése után kezdődhessen meg. Motiválni kell a dolgozókat a bejelentések megtételére. Önfenntartó körforgás, amelyben a kulcsszereplők folyamatos – önmaguk és mások által – megfigyelés alatt állnak.

3. Kockázatelemzésen alapuló függetlenített ellenőrzés (utólagos feltárás)

Külső ellenőrzési szerv feladata az utólagos ellenőrzés. Bejelentések kivizsgálása, éves ellenőrzési terv szerinti vizsgálatok során a szervezeti egységeknél külön pontként vizsgálni kell a korrupció lehetőségét.

Összefoglaló következtetések és javaslatok

A változtatást akarók (reformerek) számára nem csupán a korrupcióval való szembeszállás fontos, hanem az

is, hogy megszüntessék a fejlődésre és a társadalom egészére gyakorolt negatív hatását.

Ily módon nem a teljes fedhetetlenség elérése a cél, hanem az, hogy a tisztesség alapvetően elterjedjen, ez egyben a kormányok hatékonyságát és tisztességét is megnövelné.

Hol kell tehát a korrupcióellenes erőfeszítéseknek elkezdeniük? Nyilvánvaló, hogy először is meg kell ismernünk a valódi okokat, a kiskapukat, és azokat az ösztönző eszközöket, amelyek a különböző szinteken a korrupciót „praktikákat” elősegítik.

A változások főbb elemei az alábbiak lehetnek:

- a politikai vezetők egyértelmű kötelezettségvállalása a korrupcióval szembeni harc felvételére, annak alapos kivizsgálására,
- a jövőbeni korrupció megelőzésének és a meglévő rendszerek megváltoztatásának elsődleges hangsúlyozása (sokkal inkább ez a megoldás, nem pedig a boszorkányüldözésben való részvétel),
- a tisztességes hozzáállásukat már bebizonyított intézmények által bevezetett átfogó korrupcióellenes jogszabályok alkalmazása (beleértve a nyomozókat, ügyészeket, döntőbírákat),
- a korrupcióra leghajlamosabb kormányzati tevékenységek meghatározása, továbbá a vonatkozó törvény és az adminisztratív eljárások vizsgálata,
- egy olyan program, amely azt biztosítja, hogy a kormányzati alkalmazottak és a politikai vezetők a pozíciójuknak és a rájuk háruló felelősségnek megfelelő fizetést kapjanak, és amely program alapján ezek a fizetések összehasonlíthatóak a magánszektorban szokásos fizetésekkel,
- a kormány és a polgári társadalom közötti társas viszony kialakítása (beleértve a magánszektor, a különböző szakmákat, vallásos szervezeteket),
- a korrupció „magas kockázattal” és „alacsony nyereséggel” járó vállalkozássá tétele.

A kormányok működési módjának változtatására kiemelten javasolható:

- olyan belső pénzügyi vezetői rendszer létrehozása, amely megfelelő és hatékony ellenőrzést biztosít az erőforrások használatára vonatkozóan,
- más típusú belső figyelőmechanizmusok létrehozása, a vitatott döntések gyors és hatékony felülvizsgálatára, (ilyen például a 2004. január 1-jétől belépett Folyamatba Épített Előzetes és Utólagos Vezetői Ellenőrzés is),
- a minőségértékelés mielőbbi bevezetése a belső ellenőrzésben (etikai, szervezeti és működési standardok angol tapasztalatai alapján),
- bármelyik szinten dolgozó menedzser legyen felelős a hozzá tartozó beosztottak munkájáért,
- az ellenőrzés hatékonyságának növelése annak érdekében, hogy a legfelsőbb vezetéshez tartozó tisztviselők

megfelelőképpen ellenőrizhessék és irányíthassák beosztottaik munkáját,

- az angol tapasztalatok alapján a vezetői elszámoltathatóság terén több intézkedés is javasolható:
 - = a kormányzat hatékonyabbá tétele (ennek szervezeti keretei kialakításával),
 - = a vezetés eredményesebbé tétele (fejlesztéssel),
 - = a lehető legjobb használjuk ki a vezetői állományt (folyamatos figyelemmel kíséréssel),
 - = javítsuk a szolgáltatások színvonalát (nyilvános beszámolás és minőségirányítás),
 - = az erőforrásokkal való jobb gazdálkodás ezen a területen is kiemelt feladat;
 - a tisztviselők munkájának meglepetésszerű vizsgálata,
 - a döntéshozói hatalommal felruházott tisztviselők vagyonevallása,
 - annak biztosítása, hogy a sajtó a korrupciós ügyeket szabadon nyilvánosságra hozhassa,
 - a „jó magatartás” jutalmazása,
 - bizonyos időközönkénti közvélemény-kutatás a kormányzat által biztosított szolgáltatások teljesítéséről,
 - nyilvános, versenyképes és nyílt rendszert kell kialakítani az állami közbeszerzésekre vonatkozóan,
 - a kockázatkezelés szélesítésével várható előnyök:
 - = javuló közigazgatási szolgáltatások,
 - = javuló hatékonyság,
 - = megbízhatóbb döntések,
 - = az innováció támogatása;
 - szakmai szervezetek bátorítása (számviteli szakemberek, könyvvizsgálók, jogászok) a véleménynyilvánításra arról, hogy a korrupciós tevékenységekben (beleértve a pénzmosást) való részvétel szakmai szempontból nem tekinthető elfogadhatónak, továbbá arról, hogy a korrupciós tagokat a szervezet kizárja soraiból,
 - az „érdeklődésre” vonatkozó megfelelő előírások felülvizsgálata és betartatása (beleértve az etikai programok bevezetését és az olyan időszakos csoportos megbeszélések rendszeressé tételét, melyek keretében a résztvevők a valós életből és saját tapasztalataikból vett etikai dilemmáikat vitatják meg),
 - az érdekek egyesítése a korrupció megelőzésére a magán üzleti szektorban és a polgári társadalomban egyaránt.
- A korrupcióellenes reform (különböző folyamataival, eljárásaival, választási és megoldási lehetőségeivel együtt) megvalósítására tett igyekezet közepette fontos emlékeztetünkbe vésni: ez olyan hosszú távú folyamat, amely a felsőbb vezetőktől is nyilvános támogatottságot igényel. A magatartási és intézkedési formákat az élet minden területén egyrészt tanítani másrészt megszilárdítani kell.

Sebes József



Fókusz: *Professzionizmus és szakmai integritás*

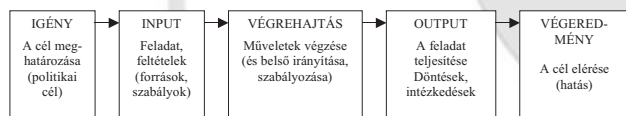
A közsféra belső kontrollrendszerének elvei* (2. rész)

Bár az utóbbi három évben a belső kontroll fogalma egyre egységesebb értelmezést nyer, szélesebb körben azonban még mindig érzékelhető a bizonytalanság. Érdeemesnek látszik áttekinteni azokat a főbb elveket, koncepcionális kérdéseket, amelyek alapul szolgálnak a közsféra belső kontrolljának alapvető feladatai, céljai meghatározásához, s remélhetően hozzájárulnak a közsféra belső kontrollrendszerével kapcsolatos egységes szemlélet megszilárdításához.

Rendszer- és minőség szemlélet, kockázatokon alapuló megközelítés

A rendszerszemlélet, a minőség szemlélet, a kockázatokon alapuló megközelítés – hasonlóan az etikai követelményekhez – szintén a vizsgált törvényelvek megvalósításának egyik aspektusát jelentik. Rövid, együttes értelmezésük a következők szerint lehetséges.

Bármilyen ésszerű emberi tevékenység – így minden kormányzati tevékenység, program és a legtöbb általuk generált folyamat – legalábbis elméletileg – elemezhető az úgynevezett „input/output” modell segítségével, amely leírja, hogyan történik a mozgás egyik pontból a másik felé, bizonyos eszközök segítségével, egy meghatározott cél elérése érdekében.



A modell maga tükrözi a rendszerszemléletet. Szükségtelen részletezni, hogy az ábrázolt folyamat minden egyes eleme csak akkor feleltethető meg a többi (főleg a következő) elemnek, ha tartalmában azokkal azonos alapon – a pontosan meghatározott igényen és célon – nyugszik.

A minőség szemlélet jelenik meg abban, hogy a modell outputja úgy tekinthető, mint a meghatározott cél elérése érdekében alkalmazott INPUT és az elvégzett műveletek eredménye. Nem lehet egy szervezet célja magának a tevékenységnek a végzése, ami azt jelentené, hogy közömbös, milyen lesz az output. Amennyiben viszont a tevékenység nem „önmagáért való”, hanem meghatározott output létrehozására irányul, a meghatározottságtól a mennyiség mellett elválaszthatatlan a minőség kérdése.

A modell továbbá szemlélteti, hogy egy tevékenység outputja a jövőben születik meg. A jövő pedig valószínűség, amely sohasem látható pontosan előre. Magában

hordja annak kockázatát, hogy a várt output, ezáltal a kitűzött cél nem valósul meg.¹⁷

Egyszerűsített logikai levezetéssel:

Az „ésszerű” tevékenység célorientált, olyan eredmény létrehozására irányul, amely egy kitűzött cél (hatás) elérését szolgálja. A cél az elsődleges, a célhoz kell rendelni a tevékenységet. Ezért alapvető jelentősége van annak, hogy a cél kitűzése, majd az eléréséhez szükséges feladatok meghatározása világos, a lehető legpontosabb legyen. A reális célt (várt hatást) mérhető, teljesíthető mennyiségi és minőségi követelmények jellemzik. Ezek alapján határozhatók meg azok a tevékenység(ek), folyamatok, műveletek, amelyek a célnak megfelelő minőségű eredményt hoznak.

A cél megvalósítása egy (vagy több) elvégzendő tevékenység eredménye révén feltételezett, mert mind a tevékenység eredménye, mind pedig annak okozataként a cél (várt hatás) a jövőben teljesül. A jövő valószínűsége bizonytalanságot – kockázatokat – hordoz magában. A jövő kockázataira „ösztonösen” számítunk, de az egyes emberek ismeretei, tapasztalatai és a célok nagysága, a tevékenység(ek) összetettsége különböző.

A kockázat nem küszöbölhető ki. Figyelmen kívül hagyható, vagy különbözőképpen kezelhető ad hoc reakciókkal, vagy előrelátóan, tudatosan megtervezve, két fő jellemzője, valószínűsége és jelentősége alapján. A célszerű (és ésszerű) tevékenységhez hozzátartozik a kockázatok tudatos felmérése, előrelátó, hozzáértő kezelése.

(Megjegyzés: A kockázatokon alapuló megközelítési mód megváltoztatta az ellenőrzés szemléletét, mivel az abszolút bizonyosság helyett csak a célszerű bizonyosság elérése lehet elvárható bármilyen tevékenységtől. Ennek a megközelítésnek a következménye, hogy a statisztikai valószínűség, a valószínűségelmélet lényegében az ellenőrzési tevékenység egyik elvi alapjává vált.)

Az előbbieken áttekintett elvek és kiindulási alapok összefoglalásaképpen megfogalmazható, hogy az államháztartás, közigazgatás törvényelveken, etikán, a minőség- és rendszerszemléleten valamint a kockázatokon alapuló megközelítése feltételezi

* (A Magyar Pénzügyi-Gazdasági Ellenőrök Közhasznú Egyesületének Államháztartás Ellenőrzési Szakosztálya 2005. március 3-i szakmai tanácskozásán elhangzott előadás szerkesztett változata.)

¹⁷ A bizonytalanság egyetemlegességét az általunk ismert univerzumban a kvantumelmélet fogalmazta meg (amelyet az elméleti fizikusok szívesen magyaráznak a „Schrödinger macskája” virtuális kísérlettel) – Sic.

– a tevékenységek megfelelő minőségű végzéséhez szükséges környezet (rendszer, feltételek, követelmények) kialakítását, biztosítását;

– a kockázatok felmérését, értékelését és a megfelelő válaszok kialakítását;

– a tevékenységek rendszerszemléletű irányítását, szabályozását, vagyis kontrollját, a kontrolltevékenységeket,

– a célokkal, feladatokkal összefüggő megfelelő (világos, egyértelmű) információk biztosítását és eljuttatását az érintettekhez (megfelelő kommunikációt mindkét irányban), valamint

– a tevékenységek folyamatos figyelemmel kísérését, időszakonkénti értékelését (monitoring),

– a vezető ellenőrzési feladatainak ellátása eszközeként a függetlenített belső ellenőrzést.

Lényegében ezek képezik egy szervezet belső kontrollját (kontrollrendszerét).

II. Belső kontroll a közszférában

Megszabadítva a „közsféra belső kontrollrendszerének” szélesebb értelmezésű fogalmát a misztifikációtól, szögezzük le, hogy a belső kontroll önmagában nem új találmány. Bármilyen társadalmi formációban létezik és működik (a rendszerváltást megelőzően is létezett és működött) az államháztartás, közigazgatás-irányítási és szabályozási rendszere („kontrollrendszere”), hiszen e nélkül semmilyen állam nem működhet. Mondhatni, ez az állam lényege¹⁸. A rendszerbeli különbségek végső soron az eltérő politikai célokból erednek, amelyek meghatározzák mind az államháztartás átfogó kontrollrendszerével, mind a közsféra szervezeteinek egyedi belső kontrollrendszeirevel kapcsolatos célokat, elveket és követelményeket. Mindamelllett a belső irányítással, szabályozással kapcsolatos számos elv és követelmény egyetemlegesen vonatkozik a különböző társadalmi-politikai formációkra.

Mivel már megállapítottuk, hogy minden emberi tevékenységnek – és társadalmi szinten minden állami tevékenységnek – „belülről fakadó”, szerves, elválaszthatatlan része annak irányítása, szabályozása (amely az érdekek mentén szinte „magától” is jól-rosszul működő rendszerre áll össze), a kérdést nem is úgy kell feltenni, hogy van-e az államháztartásnak belső kontrollrendszere, hanem úgy, hogy ez a kontrollrendszer jó-e? A létező (politika által kialakított) irányítási, szabályozási környezet, a struktúra, szabályok, források, és nem utolsósorban a morális értékek, magatartási elvárások, valamint az azok betartására alkalmazott eszközök, eljárások megfelelnek-e az adott társadalmi formáció céljainak, megfelelően – gazdaságosan, hatékonyan, eredmé-

nyesen – szolgálják-e a politikai elvek, társadalmi-gazdasági célkitűzések megvalósulását?

A megfelelő belső kontrollrendszert nem a semmiből kell létrehozni, kialakítani, hiszen léteznek előzmények. A belső kontrollrendszert a változó céloknak, külső és belső feltételeknek megfelelően szükség szerint (olykor radikálisan) alakítani, folyamatosan fejleszteni kell. Hosszú távon egyetlen kontrollrendszer sem lehet tökéletes, még akkor sem, ha nem történnek nagy változások. A fejlődés során kiderül, hogy egyes szükséges kontrolelemek hiányoznak, más elemek viszont elvesztették hatékonyságukat. A kontrollokat nem „kiépíteni” kell (mint valamilyen független rendszert), hanem sokkal inkább szervesen beépíteni a tevékenységekbe, folyamatokba.

A politikai rendszerváltás óta eltelt másfél évtizedet úgy is tekinthetjük, mint a jogállamiságon alapuló demokrácia, a piacgazdaság által jellemzett társadalmi berendezkedés megszervezésének, az államháztartás, közigazgatás adekvát irányítási, szabályozási rendszere kialakításának és fejlesztésének folyamatát. A rendszerváltás céljának megfelelő állami irányítás és szabályozás kialakítása és érvényre juttatása a tizenöt évben nem szűnő feladatot jelentett, amely különösen koncentrált munkát követelt meg az elmúlt években az Európai Unióhoz való csatlakozás feltételeinek teljesítése során. A rendszerváltás folyamata, a közigazgatás, államháztartás új politikai és gazdasági elveken alapuló működését meghatározó törvények, jogszabályok megalkotása, illetve a meglévők módosítása azért is (volt?) bonyolult, mert e tekintetben sem a „nulláról” indultunk, és számos esetben nehéz volt egy rendszerszemléleten alapuló logikus felépítés lényegében semleges elveit, követelményeit megkülönböztetni a változtatásra szoruló, korábbi politikai célokat szolgáló elemektől, nézetektől. Bár a szabályozások szükséges módosításával, kiegészítésével, az intézményi struktúra fejlesztésével formálisan teljesítettük az államháztartás belső irányítására, szabályozására vonatkozó európai uniós követelményeket, EU-tagállammá válásunkkal e folyamat valójában korántsem zárult le.

Meghatározások

Az eddigiekben a belső kontrollrendszer értelmezésében váltakozva megjelent az egész állam, az államháztartás, mint integrált „szervezet”, vagy csak a közsféra egy adott szervezete. A következő meghatározásokban is tükröződik ez a kétféle (ugyanakkor nem elentmondásos, rendszerszemléletet tükröző) megközelítés, de lassan rátérünk a belső kontroll „elemi” szervezeti szintű kérdéseire (jóllehet mindez kivetíthető a felőbb szinten integrált szervezetekre is).

Általánosan: „A kontroll és monitoring az aktuális eredmények folyamatos összevetése a tervezett eredményekkel mind összességükben (a fő célok elérése), mind részét tekintve és az összehasonlítás alapján a vezetés által foganatosított intézkedés a negatív változatok kijavítására, vagy a kedvező változatok kiválasztására és alkalmazására.”¹⁹

¹⁸ A XIX. században a természettudományos ismeretek összegzésével kiteljesedő ökológia tudománya szerint (amely megalapozta a modern társadalomtudományokat) az embert a többi élőlénytől az különbözteti meg, hogy környezete változásaihoz nem fiziológiailag, hanem objektívációk – eszközök és eljárások, szabályok (v.ö. kontrollok) – kialakítása révén alkalmazkodik. Egyéni és társadalmi méretekben is a „túlélés” alapkérdése mindig is az volt és marad, hogy sikerül-e a változások sebességét követni a választ adó új objektívációk kialakításával. A társadalmi rendszerek kialakulása, fennmaradása, vagy bukása és újjal való felváltása mindig attól függött, hogy sikerült-e a változó környezetre – külső (természeti), és belső (társadalmi) körülményekre – megfelelő választ, objektívációkat találni. Ez maga a történelem.

¹⁹ CIMA Management Accounting fogalomértelmezése.

A közzféra szervezeteire vonatkozóan: „Minden szervezet kötelessége, hogy erőforrásai védelme érdekében megfelelő kontrollrendszert alakítson ki. A szervezet kötelessége az is, hogy biztosítsa a kontrollok jelenlétét és megfelelő működését annak érdekében, hogy a szervezet megfeleljen a törvényben meghatározott feladatkörének és a rá vonatkozó szabályozásoknak, valamint, hogy a döntéshozatali folyamatban érvényesüljön a feddhetetlenség és a korrektség.”²⁰

„A belső kontroll egy dinamikus, összetett folyamat, amely folyamatosan alkalmazkodik a szervezetet érő változásokhoz. A vezetésnek és a dolgozók minden szintjének részt kell vennie ebben a folyamatban, hogy a kockázatokat meghatározzák, és ésszerű biztosítékot nyújtsanak a szervezet küldetésének teljesítéséhez, és kitűzött céljai eléréséhez.”²¹

A belső kontroll fogalma tehát eltér egyes személyek nézőpontjától, akik a szervezet tevékenységeinek valamilyen kiegészítőjeként, vagy szükséges terheként fogják fel. A belső kontrollrendszer összefonódik a szervezet tevékenységeivel és akkor a leghatékonyabb, ha teljesen beépül a szervezet infrastruktúrájába, és szerves részét képezi annak.

A belső kontroll szerepe, feladata

Bármilyen szervezetet valamilyen céllal hoznak létre. A szervezetnek teljesítenie kell küldetését. A közzféra szervezeteinek általánosan az a feladata, küldetése, hogy szolgáltatásokat nyújtsanak, hasznos tevékenységet produkáljanak a köz érdekében. Ez számos rész cél elérésén, funkció, folyamat, tevékenység megvalósításán keresztül valósul meg. A belső kontroll szorosan kapcsolódik a szervezet egyes elkülönített, de egymással összefüggő fő céljai sorához és kimondatlanul is mindig magában hordozza a megfelelő minőség követelményét.

A belső kontrollt a közzférában a szervezetek létrehozásának és működésének céljával összefüggésben kell értelmezni. Az INTOSAI dokumentuma²² hangsúlyozza, hogy a belső kontroll hatóköre túlnő a pénzügyi elszámolásokkal kapcsolatos ügyeken, a szervezet pénzügyi és számviteli egységeinek munkáján, az egész szervezetet átszövi. Ez így logikus, hiszen nem a pénzügyi elszámolás, számviteli munka a szervezet létrehozásának a célja, hanem a fent említett bizonyos feladatok – szociális, politikai célok teljesítése. Eredményes lehet-e egy szervezet tevékenysége – funkcióinak teljesítése –, és lehetséges-e megfelelő pénzügyi elszámolás, pénzügyi és számviteli munka, ha a kontroll nem terjed ki rendszerszemléletben a szervezet minden tevékenységére? Természetesen a pénzügyi kontrollnak kiemelt jelentősége van, mert a közzpénzek azok az általános, konvertálható források, amelyek lehetővé teszik a célok teljesítését, és mert kezelésük, felhasználásuk bizalmi kérdés. Ugyanakkor egy szervezetet nemcsak pénzügyi szempontból kell irányítani, hanem összességében, minden funkciójának teljesítése érdekében. Vagyis a

belső kontrollnak a politikai – szociális és gazdasági – célok teljesítésére, a közzpénzek felhasználására, a költségvetési ciklus fontosságára, a teljesítmény közzférában értelmezhető összetettségére (a hagyományos értékek, mint a törvényesség, becsületesség és átláthatóság, valamint a modern vezetési értékek, mint a hatékonyság és az eredményesség közötti egyensúly biztosítása), és széles értelemben a társadalom általi elszámoltathatóságra kell összpontosítania.

Valamivel részletesebben a célok úgy fogalmazhatóak meg, hogy a szervezet (1) a tevékenységeket (műveleteket) szabályszerűen, etikusan, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen hajtja végre, (2) teljesítse az elszámolási kötelezettségeket, (3) megfeleljen a vonatkozó törvényeknek és szabályozásoknak, (4) megvédje a forrásokat a veszteségektől, nem rendelteszerű felhasználástól és károktól, védelmet biztosítson az eltékozlás, a visszaélések, a hűtlen kezelés, a hibák, a csalás és a korrupció ellen.

„Fekete doboz”

Az első célnál alkalmazott jelzők – *szabályszerűen, etikusan, gazdaságosan* – nem szorulnak különösebb értelmezésre, talán csak az „eredményesen” érdemel néhány szót. A belső kontroll feladatai kapcsán nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy a célok eredményes teljesítése nem pusztán „valamilyen” teljesítést jelent, hanem a célszerűen elérhető legjobb minőségű teljesítést, a célnak, a tevékenység szándékolt hatásának való legjobb megfelelést.

Az *elszámolási kötelezettségek teljesítésével* kapcsolatban talán szükséges megemlíteni, hogy azt nem csak egy meghatározott időponthoz kapcsolódó „számadásként” kell értelmezni, ami előtt és után a közzféra szervezete, vezetője, tisztségviselői, és tulajdonképpen minden alkalmazottja „fekete dobozként” tevékenykedhet, amelybe nem lehet belelátani (nyitottság, átláthatóság!). Az elszámolás egy folyamat, amelynek értelmében a közzféra szervezetei és azokon belül az alkalmazottak döntéseikért, tetteikért felelősséggel tartoznak a közzpénzekkel való gazdálkodás, az elvárások teljesítése és a teljesítmény minden szempontú értelmezése tekintetében. Az elszámoltathatóság pedig abban nyilvánul meg, hogy a szervezet vezetése – a megfelelő belső kontroll kialakítása és működtetése révén – megbízható, időbeni és hozzáférhető pénzügyi és nem pénzügyi információt biztosít (beleértve a teljesítményről és a kontroll eredményességéről szóló információt is), egyrészt a saját belső irányítási feladataihoz, másrészt az elszámoltatásra jogosult – és más külső érdekeltek – számára.

A *források védelme a veszteségektől* (csalástól, lopástól stb.) néhány szót érdemel azzal a korábbi rendszerben széles körben elterjedt nézettel és gyakorlattal szemben, hogy a – lényegében fizikai – védelem képezi a belső ellenőrzés (belső ellenőr) alapvető feladatát (és ezért a megbízhatóság fontosabb a képzettségénél).

A közzpénzek, mint források védelmét sokkal szélesebben kell értelmezni. A megfelelő védelem kérdése már a költségvetés tervezésénél kezdődik. Bár még az „input” szemlélet uralkodik az „output” szemlélet felett,

²⁰ INTOSAI Ellenőrzési Standardok 1.0.31.

²¹ INTOSAI Irányelvek a belső kontroll standardokhoz a közzférában

²² „Irányelvek a belső kontroll standardokhoz a közzférában”

ez nem jelentheti azt, hogy a közpénzeket pusztán elköltsítésre kell elosztani a szervezetek között. A közzsférában széles körben a pénzforgalmi szemléletű költségvetési elszámolást alkalmazzák az eredmény szemléletű elszámolással szemben. A közvagyonot sebezhetőbbé teszi, hogy a közzsféra szervezetei nem mindig rendelkeznek az általuk kezelt vagyon naprakész nyilvántartásával. A pénzforgalmi szemléletű elszámolás nem ad elégséges biztosítékot a beszerzések, a forrásfelhasználás és elosztás megfelelőségére. Ezért a kontrollnak be kell ágyazódnia minden tevékenységbe, amely a szervezet forrásaival kapcsolatos, a beszerzésektől kezdve a kiutalásokig.

A források védelmének a „hagyományos” eszközökön (pénz és vagyontárgyak) túl ki kell terjednie az információk, forrásdokumentumok, nyilvántartások megfelelő védelmére is, amelyek eltulajdonításának, rendeltetésellenes felhasználásának, meghamisításának és megsemmisítésének veszélyét új megvilágításba helyezi az IT-rendszerek széles körű elterjedtsége.

A kontrollok hatásosságának korlátai

Bármilyen jó is a kontrollrendszer, nem nyújthat abszolút biztosítékot a célok elérésére. A belső kontroll hatókörén kívül eső tényezők, vagy a szervezetből eredő hatások is befolyásolhatják a szervezet képességét, hogy elérje céljait. A belső kontroll nem tudja jóvá változtatni a lényegéből eredően gyenge vezetőt. Korlátokat jelent, hogy az emberi megítélés a döntéshozatal során téves lehet, működési zavar állhat elő a legkisebb hibák, tévedések miatt.

Nem elegendő, ha egy kontrollrendszer elegendő kontrollt tartalmaz, ezeket a kontrollokat megfelelően és becsületesen alkalmazni is kell. Annak, hogy egy kontrollrendszer önmagában nem tudja garantálni a szervezet hatékony működését számos oka lehet:

a) A vezetés áthághatja a kontrollok által létesített korlátokat, amelyeket maga állított fel;

b) A feladatkörök elhatárolására szolgáló kontrollok megkerülhetőek az elhatárolt feladatkörök felelős személyek összejátszása révén;

c) Az engedélyezés kontrolljait áthághatják a műveletek, tevékenységek engedélyezésére felhatalmazott személyek;

d) Miközben a kontrollokat működtető személyek becsületessége és hozzáértése a megfelelő személy kiválasztásával és képzésével biztosítható, ezen jellemzők érvényesülését befolyásolhatja a személyre szervezeten belülről, vagy szervezeten kívülről gyakorolt nyomás;

e) Az emberek hibákat követhetnek el egy ügy megítélésében, egy szabály értelmezésében, és a figyelmenlenség, fáradtság, gondatlanság alááshatja a kontrollok hatékony működését;

f) Egy szervezet rutintevékenységeire kialakított kontrollrendszer nehezen, vagy egyáltalán nem képes kezelni a szokásostól eltérő, váratlan ügyeket;

g) A szokványos tevékenységek továbbfejlesztésével, új feladatok megjelenésével járó változásokat a kontrollrendszer nem tudja kezelni, ha fejlesztése e változásoknak megfelelően nem történik meg.

A belső kontrollrendszer elemei²³

A belső kontroll céljának, hatókörének és elemeinek hármass összefüggése:



A mátrix felső síkja a szervezet (és belső kontrollja) fő céljait jelzi, amelyeknek (függőlegesen) át kell hatniuk az egész szervezetet (annak síkjait), és vezérelniük kell a belső irányítás és szabályozás elemeinek konkrét kialakítását és működtetését.

A jobboldali sík és annak vízszintes áthatása minden cél és minden elem felé a szervezetet, annak minden egységét és minden dolgozóját jelöli, akik/amelyek megfelelő tevékenységéhez elengedhetetlen a célok lebontása a megfelelő szintekre, és célok eléréséhez szükséges kontrollelemek biztosítása.

A mátrix elől lévő síkja és hátrafelé történő áthatása azt jelzi, hogy a belső kontroll fő elemeinek át kell szőnie a teljes szervezetet, amelyeket úgy kell konkrétan kialakítani, hogy a szervezet különböző síkjaira lebontott célok (szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes) teljesítését segítsék elő.

A belső kontroll elemei általános keretként fogják át a szervezet működésének valamennyi területét, az alap-, a pénzügyi, valamint az adminisztratív tevékenységeket. A kontrollrendszer fenti elvi elemeinek figyelembevételével a vezetésnek kell kialakítania minden fő tevékenységre azokat a részletes szabályozásokat, eljárásokat, terveket és gyakorlati alkalmazásokat (alrendszereket), amelyek megfelelnek az adott szervezet céljainak, feladatainak, fő tevékenységi területeinek. A vezetésnek biztosítania kell, hogy a belső kontrollrendszer és alrendszerei a gyakorlatban is a szervezet működésének szerves részévé váljanak.

A belső kontrollrendszer – beleértve a belső ellenőrzési funkciót is – kialakításának és működésének fő követelményeit általános hatállyal törvény (Áht.) írja elő.

A belső ellenőrzési funkció, mint az első számú vezető irányítási (kontroll) és ellenőrzési feladatainak teljesítését támogató eszköz, meglehetősen pontosan körülhatárolható a közzsféra minden szervezetében. Vagyis általánosan, önálló jogszabályban „kivülről” előírható a belső ellenőrzési egység kötelező létrehozása, és azok a részletesebb követelmények, feltételek, amelyek megfelelő működését biztosítják (függetlenség az ellenőrzött tevékenységektől, ellenőrzési és hozzáférési hatáskör, az ellenőrzési tevékenység megtervezésének jogosultsága és kötelezettsége, javaslattevési jogosultság és beszámolási kötelezettség az elsőszámú vezetőnek). E jogszabály alapján a szervezet ve-

²³ A COSO által készített ábrázolás, amelyet az INTOSAI is alkalmaz az „Írnyelvek a belső kontroll standardokhoz a közzsférában” című dokumentumában.

zetőjének kell gondoskodnia a belső ellenőrzési funkció további részletes belső szabályozásáról, beleértve a Belső Ellenőrök Etikai Kódexének érvényesítését, a Belső Ellenőrzési Kézikönyv „testre szabott” kidolgozását és alkalmazását.

A belső kontrollal kapcsolatban más a helyzet. Az általános követelmények – mint már eddig is láttuk – rendkívül sokrétűek a célok, hatókör és az eszközök („elemek”) tekintetében. Ezek különböző vonatkoztatható jogszabályokban fogalmazódnak meg²⁴. A jogszabályi rendelkezések teljes számbavétele alapvetően szükséges a koordináció és harmonizáció szintjén a hiányok pótlása és a megfelelő kontrollszándékok érvényesítése érdekében, de a részletes követelmények egyetlen jogszabályba foglalása gyakorlatilag lehetetlen. (Ez az egész jogrendszer szerkezeti átalakítását tenné szükségessé, fő rendező elvként a belső kontrollrendszert választva. Különböző célú törvényekből egyes előírásokat kellene kivenni, vagy ismételni, a különböző törvények végrehajtására irányuló kormány- illetve minisztériumi szintű jogszabályok egyes rendelkezéseit kivenni, vagy ismételni, és mindezeket egy rendeletbe gyűjteni és szintben egymásnak megfeleltetni. Eközben sérülhetne az eredendő szabályozások egységessége, eredendő célja is.) Más szóval, a különböző állami feladatok ellátására létrehozott szervezetekkel (e szervezetek vezetésével) szemben támasztott követelmények a megfelelő belső kontrollrendszer kialakítására és működtetésére nem írhatóak elő egyetlen olyan részletes jogszabályban, mint például a konkrét belső ellenőrzési tevékenység vonatkozásában (bármennyire is kívánatos lenne ez például a szervezetek vezetői részéről). A belső kontrollrendszernek éppen az a lényege, hogy a szervezet vezetése felelős a szervezet céljának megfelelő belső irányítás, szabályozás kialakításáért és érvényesítéséért a vonatkozó, szerteágazó jogszabályi kereteken belül. Elsődlegesen a vezető feladata a szervezet belső irányítása, szabályozása (és azokhoz kapcsolódóan az ellenőrzés), ahhoz kell értenie. E feladattal járó felelősség nem hárítható el azzal, hogy a tennivalók nincsenek egyetlen jogszabályban részletezve.

A belső kontrollrendszer elemeinek értelmezését és kialakításukkal szembeni elvi követelményeket (standard „irányelveket”) részletesen és több oldalról megvilágítja az INTOSAI „Irányelvek a belső kontroll standardokhoz a közszférában” című, az INTOSAI honlapján (<http://www.intosai.org/>), illetve az Állami Számvevőszéknél fordításban elérhető dokumentum, valamint az Állami Számvevőszék Ellenőrzési Kézikönyvének vonatkozó fejezete.

Annak vizsgálata, hogy ezek az elvi követelmények megjelennek-e és hogyan? – a konkrét jogi szabályozásban, az államháztartás szintjén a Pénzügyminisztérium koordinációs és harmonizációs feladatkörébe tartozó kérdés.²⁵ A szervezetek szintjén ezek az elvi követelmények a belső kontrollrendszer megfelelő kialakításában nyújthatnak segítséget a konkrét jogszabályi keretek értelmezéséhez és a belső irányításhoz, szabályozásokhoz. E követelmények szolgálhatnak alapul a kontrollrendszer megfelelőségének vizsgálatához és értékeléséhez is (belső és külső ellenőrzéséhez).

Visszatérve a COSO 2004. évben kiadott, már említett új „jelentésére”: a COSO honlapján elérhető „Enterprise Risk Management Framework” (ERM) mutatja, a belső kontrollal kapcsolatos koncepció folyamatosan fejlődik tovább.

Az ERM lényege a hangsúly eltolódása a kockázatkezelés, mint egy szervezet vezetésének legmeghatározóbb tényezője felé. Míg a korábbi koncepció²⁶ a szervezet vezetőjének figyelme középpontjába a belső kontrollrendszert helyezte, amelyben a kockázatértékelés a belső kontroll egyik elemét képezte, a COSO jelenlegi felfogása szerint a vezető figyelmének középpontjában az átfogó kockázatkezelésnek kell állnia, amelynek csak egyik része („eszköze”) a belső kontroll. Ez az új szemlélet, amelyben a fő szerepet a „vállalkozással” (tevékenységgel) kapcsolatos kockázatkezelés játssza, nem a belső kontroll koncepciója helyett jelent meg (vagyis nem vonja kétségbe annak elfogadott elveit), hanem inkább magába integrálja azt. A szervezetek megfelelő vezetésének kiindulópontjával a kockázatkezelést helyezi előtérbe, ami többek között a megfelelő belső kontrollrendszer kialakításának is kiindulópontjával szolgál. Ennek a hangsúlyváltásnak további következménye, hogy még inkább kihangsúlyozódik bármilyen szervezet megfelelő működtetésének az a fontos előfeltétele, hogy minél pontosabban meg legyen határozva küldetése, céljai (mérhető célok), másrészt a kockázatokra ne csak úgy tekintsen, mint a szervezet céljainak elérését veszélyeztető tényezőkre, hanem a kockázatok egyben lehetőségek, az előny, haszon szerzésének lehetőségei is. Még nagyon idegennek látszik ez a közvetlenül nyilvánvalóan magán-szférára vonatkoztatható szemlélet, ami elsősorban az USA-ban látszik meghonosodni a közszférában is, mindamelllett racionális gondolat Európa számára is, hogy a közszféra szervezetei tevékenységének hatékonyságát, gazdaságosságát és eredményességét céljaik – küldetésük – minél pontosabb meghatározásával, a kockázatkezelés szélesebb körű értelmezésére alapozva fokozzák. Ezzel kapcsolatos a költségvetési tervezés output szemléletének erősítése, és például a teljesítményellenőrzés térhódítása is.

Az INTOSAI Belső Kontroll Standardok Albizottsága a 2004-ben elfogadott „Irányelvek” felülvizsgálata keretében megkezdte annak vizsgálatát, hogy szükséges-e és milyen mértékben a kockázatkezelés ezen kiszélesített koncepciójának érvényesítése az Irányelvek keretében. A felülvizsgálat célul tűzi a belső kontrollrendszer közszférában való fejlesztését támogató eszközök meglétének és alkalmazásának vizsgálatát is, valamint ennek alapján további eszközök kifejlesztését (irányelvek, útmutatók, sőt részletesebb kérdőívek, értékelő lapok). Az INTOSAI tagjait képező legfőbb ellenőrzési intézmények közreműködésével folyó munka egyes hasznosítható részeredményeire már ebben az évben számíthatunk. Az e területen végzett fejlesztő munka átfogó eredményeit a tervek szerint az INTOSAI következő, 2007. évi kongresszusán tárgyalják meg.

Ákos Endre

²⁴ Jóllehet gyakran csak a 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendeletre (Ámr.) gondolunk a belső pénzügyi kontroll szabályozása tekintetében.

²⁵ Amelyben a számvevőszéknek meghatározott – véleményezési – feladata van.

²⁶ A COSO „Belső Kontroll: Integrált Keretek” jelentése.

Kerekasztal a kormányzati intézkedéseket követő ellenőrzési feladatokról

Több ponton fehéredik a feketegazdaság

Szigorodnak a jogszabályok, szaporodnak az ellenőrzések – a Kormány „hadat üzent” a szürke- és a feketegazdaságnak. Csökkenteni kell a rést az adózott és adózatlan jövedelmek között, visszaszorítani a feketefoglalkoztatást, a jogosulatlan áfa-visszaigénylést, a számla nélküli áruforgalmat, a korrupciót. Mit tehetnek az ellenőrző szervezetek a gazdaság kifehéritéséért, a magán és az állami szféra kapcsolatainak átláthatóságáért, tisztaságáért, és azért, hogy legális keretek közé szorítsák a ma még láthatatlan jövedelmeket? Ezekről a kérdésekről fejtette ki véleményét az Ellenőrzési Figyelő kerekasztalánál Báger Gusztáv, az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézetének főigazgatója, Hajdu Miklósné, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, ellenőrzési főosztályvezetője, dr. Molnár Kornélia, helyettes országos tisztii főorvos, Nagy János, a vám- és pénzügyőrség országos parancsnoka, valamint Papp István, az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF) elnöke.

Báger Gusztáv: Mindenekelőtt azt kellene tisztáznunk, mekkora lehet a feketegazdaság, amelynek a kifehéritése a cél, illetve maximum mekkora az a rész, amelynek kifehéritésére lehetőség van? A rendszerváltás után először 1992-ben végzett felmérést a GKI Gazdaságkutató Intézet a feketegazdaságról. Megállapításuk megegyezett a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) számításaival: a GDP 30 százalékára becsülték a gazdaság „láthatatlan” részét. Összehasonlításként: 1980-ban – ugyancsak becslés alapján – mindössze 13 százalék volt a rejtett szféra aránya. A feketegazdaság jellemzően a magánszektorban fordul elő, a közszféra mindössze tíz százalékban érintett. Természetesen ez sem kevés, de a nagyobb gond kétségkívül a magánszektorban van. Mi történt azóta? Az EU és a Központi Statisztikai Hivatal 2002–2003-ban végzett közös felmérése, pontosabban becslése ugyancsak kedvező képet mutatott, a rejtett gazdaságot mindössze 14 százalékra taksálta. Mostanra viszont – szakértők becslése szerint – ismét meghaladja a 20 százalékot. Ráadásul jelentősen megnőtt ezen belül a közszektor aránya, elsősorban az outsourcing (kiszervezések) elterjedése miatt. Valahol 15 százalék körül lehet, míg a magánszektor részesedése 85 százalék. Egyes elemzők szerint, ha a feketegazdaságba a korrupcióból és a bűncselekményekből származó illegális jövedelmeket is beszámítjuk, az aránya akár 30 százalék is lehet. A korrupció nagyságát persze a legnehezebb megbecsülni, hiszen egyik félnek sem érdeke a leleplezés, ezen a területen a legnagyobb a latencia. A GDP-nek talán egy százaléka, 200–220 milliárd forint lehet a korrupció mértéke, de forognak ennél merészebb számok is.

Papp István: A közszférában a kiszervezett tevékenységeknél valóban elég gyakran találkozunk feketefoglalkoztatással. A takarítók, biztonsági őrök korábban az adott intézmény alkalmazottai voltak, ma jobb esetben egy magántársaság alvállalkozói, rosszabb esetben feketemunkások. A munkaügyi ellenőrzések során sok mindennel találkozunk, már nem is csodálkozunk, legfeljebb azon, hogy ez nem tűnik fel a megbízónak? A Közbeszerzési Értesítőben megjelennek az árak,



Papp István: Eltitkolják a feketemunka során bekövetkezett baleseteket

sok esetben 400 forint/óra díjért vállalnak el személy- és vagyonvédelmi tevékenységet, miközben a minimális órabér 310 forint. S akkor hol vannak az egyéb költségek, hiszen a bér csupán egy tétel. Senki nem gondol arra, hogy ennyiért – törvényesen – nem lehet ellátni a tevékenységet? És akkor hol van még a vállalkozó nyeresége? Az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF) már 2005-ben elkezdte a felkészülést a fokozott ellenőrzésekre, amelyet a Kormány a feketefoglalkoztatás elleni hatékony fellépés érdekében kilátásba helyezett. Ismert, hogy ennek megfelelően a főfelügyelőség jelentős, százfős létszámfejlesztésre is lehetőséget kapott. Az általunk felügyelt két szakterü-

letre – a munkaügyre és a munkabiztonságra egyaránt jellemző, hogy a jogsértéseknek költségvetési kihatásuk van. A munkaügyi ellenőrzés során feltárt szabálytalanságok általában adóbevételi elmaradásokat takarnak, a munkavédelem pedig költségmegtakarítást hoz. Gyakran tapasztalom, pedig szerintem helytelen törekvés, hogy az állam az egyiket a másik rovására akarja kezelni. Meggyőződésem, hogy a balesetek megelőzése legalább annyira fontos, sőt, talán fontosabb, mint az, hogy lesz-e adóbevétel. Nem csak azért, mert nem lesz az egészségügynek kiadása, hanem mert megőrizzük a munkavállaló egészségét, ami – egy baleset bekövetkezése miatt – a társadalom egészére súlyos gondként nehezedik, esetleg tíz-húsz évig. Ezekkel a kérdésekkel nem nagyon foglalkozunk, mintha elfeledkeznénk róla, és csak az lenne a lényeg, hogy beszédjük a forintokat, és nem az, hogy ezen a téren is legyen nagyobb rend. Több mint tíz éve foglalkozom munkavédelmi kérdésekkel, az első tanulmányt 1998-ban írtam arról, hogy milyen kiadást jelentenek a feketemunka során keletkezett balesetek. Többnyire eltitkolják a fekete munka során bekövetkezett baleseteket, magánbalesetnek, közlekedési vagy háztartási balesetnek állítják be. Ha a munkás leesett az állványról és kórházba kerül, még az is előfordul, hogy kilopják onnan, nehogy meg lehessen hallgatni. Megnéztem, csak egy kórháznál többszáz millió forintba kerül a fekete munka közben bekövetkezett balesetek költsége.

Mindez megszűnik az új nyilvántartási rendszer bevezetésével, egyértelműen kiderül, hogy a munkavállaló nincs biztosítva, nincs TAJ-kártyája. A vállalkozások számára nagy lesz a kockázat, hiszen ha a járulékot nem fizetik be és bekövetkezik a baj, a gyógykezelés horribilis összegeket emészt fel. Igaz, a befizetés jelentős többletterhet jelent. A 2006-os évben az OMMF legnagyobb szakmai kihívása, hogy mit tehet a foglalkoztatás biztonságáért. Tudjuk mindannyian, hogy elvileg milyen előnyei vannak egy munkavállaló számára, ha be van jelölve, ha rendezett a munkaviszonya. A valóságban viszont a munkavállaló számára közömbös, hogy feketén vagy bejelentve dolgozik, neki az számít, mennyit kap a kezébe. Sajnos, ezzel a témával a társadalom, és konkrétan az érdekképviseletek nem foglalkoznak kellő súllyal. Természetesen az OMMF, mint ellenőrző hatóság, nem képes a problémát megoldani, nem is feladata. Mégis, amikor valami nem megy, rögtön fokozott ellenőrzésért, több ellenőrért kiáltanak. Nem gondolom, hogy több ezren kellene dolgoznunk ezen a területen. Sokkal inkább azt kellene végiggondolni, hogy mit tehetnének a munkáltatók, a munkáltatói érdekképviseleti szervezetek, egyáltalán, helyesen viszonyulnak-e ezekhez a kérdésekhez? Hosszú évek óta, de az elmúlt tíz évben biztosan ugyanaz a helyzet és semmit nem javult: tízből kilenc esetben, ahol ellenőrünk, jogsértést találunk. Úgy gondolom, ennek megváltoztatására társadalmi összefogásra lenne szükség. Nagyon pontosan meg kellene határozni a kicsi, apró lépéseket, amelyeket sorozatban meg kellene tenni. Mert jogszabály rengeteg van, sőt, talán az is a baj, hogy több, mint amennyit be tudunk tartatni. Pedig mindegyik fontos. Csak egy példát mondok: óriásit lehetne előre lépni a munkavédelem, munkabiztonság területén az építőiparban, ha be lehetne tartatni azt a jogszabályt, hogy biztonsági és egészségvédelmi koordinátor legyen minden

építkezésen. De ezt senki nem kéri számon, úgy tűnik, nem is fontos. Szerencsére azért akadnak cégek, amelyek komolyan veszik a munkavállalók biztonságát. Ezekről viszont nagyon kevés szó esik. Nem érdekes a sajtó, a média számára, ha példamutató egy szervezet. A „lavór-effektust”, ahol semmilyen higiéniai, biztonsági követelményt nem teljesítenek, azt észreveszik, de ahol milliókat költenek erre a célra és ahol kiválóan működik az egészségügyi szűrés, ahol kötelezővé teszik a munkavállalók számára a rendszeres vizsgálatokat, nem kap kellő hangsúlyt. Pedig ez példát, ösztönzést jelentene a többiek számára is. Nagyon bízom abban, hogy a biztosítási rendszer hamarosan eljut odáig, hogy a munkahelyi balesetbiztosítás is a része lesz majd. Azt hiszem, szakmailag különösebben nem szükséges indokolni, hogy miért lenne érdeke nemcsak a munkavállalóknak, hanem a munkáltatóknak is. Ezzel egyébként újabb lépést lehetne tenni a feketefoglalkoztatás ellen, hiszen a biztosítási rendszerben kedvezményeket csak az után lehetne igénybe venni, aki be van jelölve, aki után fizetik a járulékokat.

Báger Gusztáv: Bertold Brechtnek van egy mondanisa, hogy „...a bankrablás kis dolog a bankalapításhoz képest”. Tulajdonképpen a gazdaság kifehéritése is kis dolog az egész működéséhez képest. A feketegazdaság



Báger Gusztáv: Rendre újratermelődik a feketegazdaság

a piacgazdaság működésének velejárója a fejlett Nyugat-Európában is. Sőt, meglepő módon a nagyságrendje hasonló. A vállalkozói szabadság magával hozza azt is, hogy ha lehet, a vállalkozók megpróbálják kikerülni az adófizetést és a közterheket. Nem kell azon csodálkoznunk, hogy ez Magyarországon is létezik, s hogy időnként elszaladnak a mértékek. Most a költségvetés magas hiánya fel is nagyítja ennek a jelentőségét. De szerintem sem a fokozott ellenőrzés a megoldás, bár az sem mellőzhető. Az alapprobléma a gazdaság szabályozásában, működésében keresendő, amelynek következtében rendre újratermelődik egy bizonyos szintű rejtett gazdaság.



Nagy János: Naponta száz esetben kapunk el illegális szállítmányokat

Nagy János: A jelenlegi helyzettel nyilvánvalóan mindannyian tisztában vagyunk. Nagyjából látjuk a tennivalókat is, amelyek között vannak rövid távú, azonnal megoldásra váró feladatok, mint például a költségvetés egyensúlyának a javítása, s emellett szinte minden területen szembe kell néznünk hosszabb távon megoldandó kérdésekkel is, amelyek a vállalkozások, és ezáltal a gazdaság számára talán még fontosabbak. Ezek közül kiemelendő a stabilitás és a kiszámíthatóság, lehetőleg minden területen, de főleg a jogszabályi, ellenőrzési, üzleti, etikai, morális környezetben. Azt gondolom, hogy a költségvetés egyensúlya is csak úgy teremthető meg hosszabb távon, ha a nagy alrendszerek tartósan jól, kiszámíthatóan működnek. A vám- és pénzügyőrséggel kapcsolatban lévő ügyfelek, vállalkozások is leginkább ezt várják el. Ilyen szempontból kisebb gond az adóbeszedés, hiszen minden vállalkozó számít arra, hogy ha hosszabb távon működni akar, adót kell fizetnie. Sokkal nehezebben viselik el, ha azt tapasztalják, hogy vannak egyesek, akik nem fizetik be az adót és ezt hosszú távon megtehetik. S ha már ez olyan méreteket ölt, hogy érzékelhető zavart okoz a piacon, akkor nagyon komolyan berzenkednek a nem fizetők ellen. Az elmúlt 26 évben, amióta ezen a területen dolgozom, a vám- és pénzügyőrség a legnagyobb támogatást éppen a vállalkozásoktól kapta. A napi kapcsolat során pontosan látják, hogy a mi eredményes tevékenységünk lényegében az ő pozíciójukat is javítja.

Többnyire ismertek már milyen intézkedések, milyen változások várhatók a költségvetés stabilizálása érdekében. A Pénzügyminisztérium adatai szerint az idén az intézkedések összhatásán belül a kiadáscsökkentő tételek 48 százalékot, a bevétel növelők pedig 52 százalékot tesznek ki. S ezek az arányok érvényesek a jövő évre is, de nagyjából hosszabb távon is 45–55 százalékos lesz a megoszlás. A vám- és pénzügyőrségnek ebben a körben vannak hagyományos és lesznek új feladatai. Hagyományosnak számít a jövedéki adó, amelynek beszedése kizárólagos hatáskörünkbe tartozik. Ezen belül az üzemanyagok jövedéki adója 433 milliárd forint a legmagasabb tétel. Ezzel nincs komoly gond, jórészt már megszűntek a piaczavaró tényezők. Ugyanakkor hosszú távon számolnunk kell az ukrán határ menti illegális forgalommal, mivel a határ túloldalán az üzemanyag ára a

fele-kétharmada a magyarországinak. Nagyobb problémát jelent a dohánytermékek jövedéki adója, ez a második legnagyobb bevételi előirányzat, 180 milliárd forinttal. A cigaretták csempészése ugyanis egyre nagyobb üzlet. Az unión kívüli országokban az árkülönbség jóval nagyobb, mint az üzemanyag esetében, a Marlborónál például húszszoros is lehet! Ukrajnában egy dobozt 35 euró centért lehet megvenni, nálunk durván 2 euró, tőlünk nyugatabbra 7 euróig is felmegy. Ezért érdemes próbálkozni... Javulás leghamarabb 2010 körül várható, Románia uniós csatlakozása és derogációjának lejárta után. Naponta mintegy száz esetben kapunk el kisebb-nagyobb illegális szállítmányokat. A harmadik jövedéki termék az alkohol, az idén 73 milliárd forintos adóbevétellel számolunk. A feketepiac aránya itt 10–13 százalékos lehet, ami még mindig nem elhanyagolható.

A dohánytermékek feketepiacáról elég megbízható adataink vannak. A Magyar Dohányipari Szövetség felkérésére a GFK Piackutató Intézet immár harmadik éve készít felmérést, nemzetközileg elfogadott, megbízható módszerekkel. Eszerint 2004-ben Magyarországon 19 százalék körül volt az illegális dohánypiac aránya. A 2005. évi felmérés némi növekedést mutatott, (21–22 százalék), az idei eredmény a májusi adatfelvétel alapján 13 százalékot mutatott. Lényeges javulásra számítok, mivel olyan intézkedéseket hoztunk, amelyek következtében – legalábbis a határátkelőhelyeken –, nagymértékben csökkent a cigarettacsempészet. De ezzel csak csatát nyertünk, háborút még nem. A feketepiaci kínálat ugyanis nem csökkent olyan mértékben, mint amennyit a határátkelőhelyeken megfogott mennyiség indokolt volna, tehát valószínűleg a behozatalnak vannak már új csatornái is.

Bár a forgalomnak jelenleg mintegy 13 százalékát teszi ki az adózatlanul elszívott cigaretta, ezt a mennyiséget mind nem lehet egyértelműen feketepiacinak tekinteni. A reprezentatív felmérés módszere ugyanis az, hogy az ország legkülönbözőbb helyein, falun, városban, buszmegállóknak, utcán összegyűjtik az eldobott cigarettás dobozokat, és megnézik, hogy azokon milyen arányban található, illetve nincs magyar zárjegy. Ennek alapján jött ki ez az arány, ami tartalmaz bizonyos legális mennyiséget is, hiszen a külföldiek egy karton cigarettát vámentesen behozhatnak. Elég sokan utaznak tőlünk is a szomszédos országokba, és saját maguk számára beszerzik az olcsóbb szívnivalót. Számolni kell azoknak a fogyasztásával is, akik – például a vendégmunkások – csak átutaznak hazánkon. Ukrajnából például két-két és félmillióan, Romániából mintegy 4 millióan Nyugat-Európában dolgoznak, ők is elszívják útközben a magukét. Végül úgy kalkuláltunk, hogy tisztán mintegy 10 százalékra tehető a feketepiac részesedése, ami várhatóan csökkenni fog, a június 1-jével bevezetett intézkedéssorozat következtében. A dohánytermékek feketepiaci aránya 2006 szeptemberében – szerintem – 10 százalék alatt lesz. Számunkra azonban mindennél fontosabb, hogy a jövedéki adóbevétel növekedjen, s ezzel nincs baj: az első félévben – a tavalyihoz képest – mintegy 10 százalékkal bővült.

Ezen kívül természetesen vannak egyéb, áfa- és vámbevételeink, amelyek biztosításához ugyancsak nagyon fontos a kormányzati elképzelések valóra váltása, rövid és hosszú távon egyaránt. A vámterületen sajátos a helyzet, hiszen mint ismert, az uniós általános illetékesség

működik. Ez azt jelenti, hogy az importőrök választhatnak, melyik országban helyeztetik áruikat vám szempontból szabad forgalomba. Tulajdonképpen az egyes országok vámszolgálatai között a magánszférához hasonló verseny van. Pontos, kiszámítható, gyors, egyszerű és olcsó eljárásokra van szükség, a vámszolgálatnak mindezt komplexen kell nyújtani, hogy versenyképes legyen. Mit jelent ez a gyakorlatban? Mondok egy jó példát: Romániából nagy mennyiségben hoznak be gombát az unióba, a vámtétele 8 százalék, elég magas bevételt jelent. Korábban az importőrök magától értetődően Ausztriában vámkezelítették, mert sok egyéb szempont mellett azt is ellenőrizni kellett, hogy a gomba sugárszintje nem magasabb-e a megengedett értéknél. (*Csernobil óta ez uniós szabály – a szerk.*) Nekünk ehhez a vizsgálathoz nincs jogosítványunk, de ma már a növény-egészségügyi szolgálat ott áll a határon, és ugyanolyan olcsón, hatékonyan, gyorsan és jól elvégzi a mérést, mint Ausztriában. Összegezve: az uniós csatlakozás számunkra nagy reveláció volt, mert szembe kellett néznünk a versenyhelyezettel, fel kellett vennünk a kesztyűt. Azt hiszem, az elmúlt két évben ez sikerült.

Röviden az új feladatokról. A legnagyobb változás számunkra a nyomozóhatósági jogkör bővülése lesz: gyakorlatilag teljes egészében a vám- és pénzügyőrségnél összpontosulnak a pénzügyi bűncselekmények elleni fellépéssel kapcsolatos feladatok. Ezzel összhangban az APEH és a vám- és pénzügyőrség közötti minden területen egyre szorosabbá válik az együttműködés. A természetes és kölcsönös támogatás, a közös munka sokkal hatékonyabb, bármelyik korábbi együttműködési szisztémánál.

Hajdu Miklósné: Mindenekelőtt szeretném én is alá-támasztani, hogy a feketegazdaság egyre jobban irritálja a társadalmat. Fokozottan érzékenyek az emberek ezekre a jelenségekre, hiszen miattuk a gazdaság legálisan működő szereplői kerülnek hátrányba. A múlt héten részt vettem az Országos Kereskedelmi Szövetség szintjén erről a témáról rendezett összejövetelen, ahol a jelenlévők keményen kikelték a feketekereskedelem ellen. Az a kereskedő ugyanis, aki tisztességesen végzi a tevékenységét, üzletet tart fenn, bért fizet, legálisan veszi az árut és számlát ad stb. – általában magas költségekkel kénytelen számolni. Ezzel szemben van egy nem is túl kis számú réteg a piacon, akik részben nagyon olcsó, dömpingáruval, illetve az adó elkerülésével hatalmas előnyökhöz jutnak. Ebbe a körbe tartozik az illegális, a bizonylat nélkül áru, a feketefoglalkozás és mindaz, amivel az ellenőrzéseink során még találkozunk, s amiről a bejelentések is szólnak. A kollégáim szerint ez az ellenőrző szervek, a mi együttes felelősségünk is, hiszen a feketegazdaság hosszú évek óta kísért bennünket. Nem mondom, hogy semmi nem történt eddig, alakultak közös bizottságok, voltak értekezletek, konferenciák. Igaz, hogy a másik oldal is egyre ügyesedik, új módszerek, ötletek jönnek, az EU-csatlakozással számos új trükk keletkezett, amelyekkel korábban nem találkoztunk.

Természetesen az APEH-nek is az elsődleges feladata az állami adóbevételek biztosítása. Az első félévben teljesítettük, sőt kis mértékben túl is teljesítettük a tervezett adóbevételt. Évek óta dinamikus nő az ellenőrzések során feltárt adókülönbözet nagysága is. Nem csak azért, mert többen tévednek rossz útra, hanem mert az

ellenőrzési módszereink egyre kifinomultabbak. Az ellenőrzésre a kiválasztás kockázatelemzésen alapul és ha már odamegyünk, nagy valószínűséggel találunk is valamit. Sőt, a többi ellenőrző szervvel közösen is végzünk kockázatelemzést, jelezzük egymásnak, ha valami felkelti az érdeklődésünket. Mindig az végzi el az ellenőrzést, akinek a leginkább a profiljába illik. Vannak közös akcióink is. Ennek tudata egyre jobban elgondolkodtatja az adózókat. Ahogy javított a járulék- és adófizetési morálon a tb-nyilvántartás áthelyezése az APEH-hoz, kifejezetten eredményesek a közös fellépések is a különböző ellenőrzési szervekkel.

Nyilvánvaló, hogy a kormányzat a gazdaság fehéritésében meghatározó szerepet szán az ellenőrző szerveknek. Nem véletlen, hogy éppen a három nagy ellenőrző szervezetet nem érinti a leépítés, sőt, az APEH létszáma 500 fővel bővülni is fog. Ehhez jön még a magánnyugdíjpénztáritagdíj-beszedés, az illetékhivatal, majd a Szerencsejáték Felügyelet integrálása. A regionális átszervezésből belső tartalékok is felszabadulnak. Ugyanakkor nem elhanyagolható, hogy a megnövekedett feladatok komoly oktatási, képzési igényt támasztanak. Jelenleg az elektronikus járulék-bevallási rendszer tesztelése folyik, januárra kell a teljes adózói körben felkészülni az elektronikus bevallásra. Az új rendszer gyakorlatilag lehetővé teszi, hogy csak az vegye igénybe az állami egészségügyi ellátást, aki után hozzájárulást fizetnek. Az átállás nagyon nagy feladat, de az intézkedés sokat hozhat a konyhára. Különösen a minimálbér kétszerese után fizetendő járulék, mivel az adóalanyok – szerintem – valószínűleg nem nagy számban kérnek majd felmentést. Nem hiszem, hogy sokaknak megéri felhívni magukra az adóhivatal figyelmét... Bár biztosan vannak olyan vállalkozások is, amelyeknél hihető a minimálbéres foglalkoztatás, azok nyilván kérik majd a felmentést. De azoknál, ahol egyértelműen színelte szerződésről van szó és az alkalmazott vállalkozása „veszi fel” a valódi jövedelmet, vagy megszüntetik a színelte szerződést, vagy befizetik a dupla járulékot. További lépés a „fehéritésben” az is, hogy az idén még pótlékmentesen korrigálható az ideai adóbevallás, tehát aki „elfelejtett” valamilyen jövedelmet, vállalkozások esetében bevételt bevallani, még önellenőrzéssel megteheti, sőt részletfizetést is kérhet. Azt gondolom, hogy ez többeket elgondolkodtat majd, és arra készítenek, hogy „rendbe tegyék” az adózással kapcsolatos ügyeiket.

Slágertéma a tízezer vagyonszági vizsgálat. Eddig évente hatszáz ilyen vizsgálatot végeztünk, átlagosan nyolc millió forintos adókülönbözetet tártunk fel, 75–80 százalékos eredményességgel. Ez nyilván annak köszönhető, hogy nem ABC-sorrendben indultunk el ellenőrizni, kockázatelemzéssel választottuk ki az ellenőrizendő alanyokat. A tízezer vizsgálat számunkra is mellbevágó, de meg fogjuk csinálni. Attól nem félünk, hogy nem tudunk kiválasztani tízezer magánszemélyt, akiket nagy valószínűséggel érdemes vizsgálni. De nem az a cél, hogy ha eddig feltártunk három milliárd forint adókülönbözetet, most legalább 60–70 milliárdot kell produkálnunk. Bár a tízezer vizsgálatnak biztosan lesz hozadéka, hiszen továbbra is abból a körből válogatunk, ahol látható a vagyon, illetve feltűnő a gyarapodás. Ehhez megfelelő saját adatbázis áll rendelkezésünkre, amiből tudunk méríteni, de bizonyára kapunk jelzéseket máshonnan is.

Egyre sürgetőbbé válik megoldást találni az EU-s áfavizsgálatokra, ezek ugyanis rendkívül bonyolult, sok áttételen keresztül hozzánk érkező, úgynevezett „karussel”-csalások, láncüzletek, amelyek végére eltűnnek a valós szereplők. Becslések szerint az EU-ban mintegy 60 milliárd euró áfa mozog a feketeszférában. Változatosak a trükkök, melyeket követni is nehéz, nemhogy bizonyítani. Azért megpróbálkozunk vele: a jövő évtől a Közép-Magyarországi Regionális Igazgatóságon – fővárosi székhellyel – létrehozunk egy speciális jogosítványokkal rendelkező csapatot, amely illetékességre tekintet nélkül bárhol az országban vizsgálatot végezhet. Ennek az egységnek lesz a feladata, hogy – kizárólag az APEH elnökének utasítására – a bonyolult, körbeszám-lázásos, áfaelkerüléses ügyeket vizsgálja, összekapcsolja a szálakat az egész országban, felrajzolja az adott cég, vállalkozás kapcsolati térképét és megpróbálja követni a valós értékesítési folyamatokat. Hagyományos ellenőrzési módszerekkel és a normál szervezeti rendben ezeket az ügyeket szinte reménytelen feltárni. Van egy ügyünk, két hónapja szinte minden igazgatóságunk rajta van, tudjuk hogy valahol becsurgott a fekete áru, a vállalkozó el is adta, de az még mindig nem derült ki, hogy valójában mit is árult? Célszerű ezeket a vizsgálatokat egy kézben összpontosítani, a gyors, rugalmas erőket koncentrálni. Ez a csapat magához vonhatja az EU-s vizsgálatokat, s jogosítványa lesz a harmadik országokkal való kapcsolatok ellenőrzésére is.

Az adózás területén a felsoroltakon kívül még több, kisebb-nagyobb változás szolgálja a „fehérítést”. Ilyen például az ellenőrző szervek együttműködése, munkájának összehangolása – amit magam is nagyon fontosnak tartok. A hét végén a Balatonnál tartottunk – csütörtöktől vasárnapig – kiemelt ellenőrzést. Az északi és a déli parton összesen 900 egységet ellenőriztünk. Meglepetésünkre a déli parton nagyobb volt a fegyelem, mint az északin. Csodálkoztunk, mert nem szokott ez így lenni. Kiderült, hogy hétfőn, kedden előttünk járt a fogyasztóvédelem, szerdán, csütörtökön az ÁNTSZ, majd a hétvégén érkeztek mi. A vállalkozók ebből egyértelműen leszűrheték, hogy folyamatos az ellenőrzés, nem lehet „lazítani”.

Molnár Kornélia: Az ÁNTSZ egész tevékenységével – a közegészségügy, a járványügy, az egészségfej-



Molnár Kornélia: Nehéz helyrehozni az elszalasztott ellenőrzések következményeit

lesztés és -védelem, valamint az egészségigazgatás területén végzett ellenőrzésekkel – a köz- és magánszféra kifehéredését szolgálja. Az ellenőrzési filozófiában 2004-ben változás indult el – a folyamat jelenleg is tart –, melynek célja, hogy a szolgálat engedélyező hatóságból ellenőrző hatósággá váljon. Szeretnénk megszüntetni azokat az akadályokat, amelyek nehezítik egy-egy vállalkozás indulását, ugyanakkor szeretnénk az ellenőrzéseket gyakoribbá, szakszerűbbé, szigorúbbá és következetesebbé, módszereiben pedig korszerűbbé tenni. A minőségi változások az uniós követelményeknek megfelelően az egészségkárosodás kockázatának csökkentését célozzák, azaz az ÁNTSZ-nek meg kell akadályoznia, hogy szakmailag nem megfelelő módon működő, nem kellően ellenőrzött vállalkozások kerüljenek az ország területére. Erre a feladatra az elmúlt időszakban sikerült a szolgálatot felkészíteni, a még szükséges jogszabályi változásokra pedig javaslatot tettünk a jogszabályalkotóknak.

Az ellenőrzés első lépése egy-egy terület, tevékenység egészségkárosító kockázatának elemzése. Ennek alapján lehet meghatározni a tevékenység közegészségügyi, járványügyi súlyát, majd azt, hogy milyen gyakorisággal szükséges ellenőrizni. A folyamat elindult a szolgálaton belül, miközben az ellenőrzési módszereinket is változtattuk. Az említett Balaton-parti ellenőrzés éppen azt mutatja, hogy ha egy időben, a regionális lehetőségeinket kihasználva, nagyszámú, szakfelügyelővel végezzük az ellenőrzést, elkerülhető, hogy a vállalkozások zsinórban értesítsék egymást, s mire odaérünk, mindent rendben találunk, vagy inkább arra az időre bezárják az üzletet. A Balaton-partján a közegészségügyi, járványügyi biztonság alapvetően megvan. A problémák nem szaktudásbeli vagy egyéb ismerethiányból erednek, hanem a nemtörődomség, az oda nem figyelés következményei. Az ellenőrzések kiszűrik egyebek közt az illegális úton, közegészségügyi, járványügyi szempontból ellenőrizhetetlenül forgalomba került árukat.

Említettem, hogy változtattunk a módszereinket is: például ügyelünk arra, hogy az ellenőrzésben dolgozók lehetőleg ne ott végezzék a vizsgálatokat, ahol laknak, ahol vásárlóként mindennap megjelennek. Nem szerencsés, ha egyik nap büntetnek, a másik nap meg ugyanott egyszerű fogyasztóként válogatnak az áruból. A szakmaiság, a fegyelem és a következetesség szempontjából kedvezőbb, ha az ellenőrzésben a magánszféra és a hivatal nem keveredik. A másik szinten új munkamódszer, hogy a munkatársaink párosával járnak ellenőrizni. Így több egységet többféleképpen tudnak vizsgálni és egymás munkáját is segítik. Az ellenőrzési módszerek korszerűsítésére példa egyebek közt az úgynevezett protokollok készítése, amelyekben felsoroljuk mindazokat az ellenőrzési szempontokat, amelyek egy-egy vizsgálati típusnál jelentkezhetnek. Így a helyszínen az ellenőr sokkal könnyebben – igen-nem válaszokkal – ki tudja tölteni a kérdőívet. Ennek alapján követhetők az intézkedések, ellenőrizni lehet, hogy a felsorolt hiányosságokat megszüntették-e, illetve az ellenőrzési lista szolgálja a hivatalban történő hatósági intézkedés alapját.

Összegezve, az elmúlt két év alatt az ÁNTSZ megtette a szükséges lépéseket ahhoz, hogy engedélyező hatóságból ellenőrző hatósággá váljék. Ez a tevékenység ak-

kor tud kiteljesedni, ha már a jogszabályi változások is követik az elindult folyamatot.

Még egy dologra szeretnék reflektálni: elhangzott, hogy az EU-csatlakozás után, különösen a határ menti ellenőrzésekben milyen fontos az ellenőrző hatóságok együttműködése. A mi területünkön, például az élelmiszer-biztonság szempontjából nagyon is kézzelfogható ez az együttműködés, hiszen rendkívül fontos, hogy a problémás eseteket idejében kiszűrjük például a harmadik országból érkező szállítmányoknál, ha a vámkezelés Magyarországon történik. Sajnos, amit Európa más területén vámkezelnek, azzal nagy bajban vagyunk, nehéz helyrehozunk az elszalasztott ellenőrzés következményeit a magyar lakosság biztonsága érdekében. Emlékeztet az úgynevezett paprikabotrány: Rotterdamba érkezett az a hajó, amelynek szállítmánya az Aphlatoxint tartalmazta, ott vámkezelték, s utána már szabadon, ellenőrzés nélkül jöhetett be az országba uniós áruként. Nem volt könnyű felgöngyöltíteni, mi is történt pontosan.

Nagy János: A szürke szférában a gazdasági szervezetek nem csak az adófizetést igyekeznek megspórolni, hanem a költségekkel is „takarékosan bánnak”, ha nem muszáj, nem költenek például egészségügyi, munkaegészségügyi, -biztonsági kiadásokra. Markánsan előjönnek a közegészségügyi, közbiztonsági, azaz közvetlenül az emberek életét, egészségét veszélyeztető problémák. Nem a hamisított svájci órára, parfümre, vagy Adidas cipőre gondolok, hanem gyógyszerekre, jármű- vagy repülőgép-alkatrészekre. Ezek megbízhatósága nyilván messze nem olyan, mint a gyártó által hosszú évek óta kikísérletezett, megfelelő alapanyagból előállított termékeké. Ilyen esetekben már nem csak pénzről van szó, hiszen az ember egészsége, élete nem fejezhető ki pénzben. Az ellenőrzés e téren is erősödik: a leglátványosabban fejlődő terület éppen a szellemi, tulajdoni joghoz, az iparjogvédelemhez kapcsolódó ellenőrzés.

Már többen utaltak rá, hogy az uniós csatlakozás, a közösségi követelményeknek megfelelő működés mindannyiunkat új helyzet elé állított. Újra kellett szervezni az ellenőrzési rendszereket is, hiszen korábban a nemzeti határok között viszonylag megbízhatóan működő ellenőrző rendszerek kinyíltak, sebezhetőbbé váltak. Sokkal jobban egymásra vagyunk utalva. De most már bevallhatjuk, hogy meglehetősen kishitűen vágtunk neki az uniós tagságnak. Azt gondoltuk, mi vagyunk a szegény rokonok, akik kevésbé felkészültek, ahol kevés a szürkeállomány és nincs elég pénz, tehát nyilván nem tudunk olyan színvonalú ellenőrzést produkálni, mint tőlünk nyugatabbra a régi tagországok. Most pedig egyre inkább azzal szembesülünk, és akár büszkék is lehetnénk rá, hogy erősebbek, tapasztaltabbak, megbízhatóbbak az ellenőrzési rendszereink. Ráadásul mint „későn jövőknek”, megvan az az előnyünk, hogy például az informatikai fejlesztésekben gyorsabban tudunk haladni, nincsenek kötöttségeink, amiktől nehéz vagy költséges lenne megszabadulni.

Szóba került már az áfacsalás, ez számunkra sem egyszerű kérdés. Harmadik országos import esetében ugyanis Magyarországon történik a vámkezelés, azzal, hogy az áfát Szlovákiában fogják majd megfizetni. A legnagyobb problémánk, hogy bevétel szempontjából nekünk az áfa lenne a lényeg, hiszen a tapasztalati, súlyozott vámtétel 0,5–1 százalék körül van, az áfa pedig

20 százalék! És persze fennáll a veszélye, hogy az Ártádon vagy Röszkén vámkezeltetett árut nem viszik ki Szlovákiába, hanem itt Magyarországon hozzák forgalomba, természetesen az áfa megfizetése nélkül. Ez fordítva is működik: Szlovákiában vámkezelik az árut, azzal, hogy Magyarországon lesz a végső felhasználás, de itt sem fizetnek áfát, mert bíznak abban, hogy lassú az információáramlás, amire az itteni adóhatóság tudomást szerez róla, addigra ezt a trükköt százege-velahányszor meg lehet tenni, és el lehet tűnni. Tavaly Szlovákiával kialakítottunk egy olyan rendszert, amely – ha minden jól megy, még az idén – on-line információkkal támogatja az ellenőrzést. Jelenleg is rendszeres az adatcsere ezekről a szállítmányokról, egyelőre CD-n adjuk át egymásnak a szlovák vámszervekkel. Ennek alapján viszonylag gyorsan és pontosan tudjuk, mit, hova akarnak vinni. Szükség esetén már a határon az APEH-al közösen várjuk a kamiont és meg tudjuk kérdezni a sofőrt, hogy a számlán szereplő tízezer zoknihoz képest miért van százezer darab a raktérben és ugyan hová fogják vinni? Hasonló on-line kapcsolaton alapuló együttműködésre készülünk hamarosan a holland vámszervekkel is, ez az a másik fontos irány, amire figyelünk kell. A Távol-Keletről ugyanis többnyire a holland kikötőbe érkeznek a konténerek és ott vámolatják el őket.

Papp István: Nem nagyon hiszek abban, hogy egy gazdaságban a foglalkoztatási, adózási és egyéb kultúrát kizárólag ellenőrzési eszközökkel lehetne megváltoztatni. Ma már bármilyen gazdasági tevékenységben megjelenik a minőség, a megbízhatóság követelménye. Úgy látom, hogy kezd kirajzolódni az a kör – cégek, érdekvépviseletek –, amelyek átlátják, hogy nemcsak nyerni, hanem veszíteni is lehet a feketefoglalkoztatáson, a feketemunkán, az illegális üzletelésen. Mert ha például az építőiparban azt sem tudják, kit bíztak meg alvállalkozóként, bizony elég kockázatosá válik a határidők betartása, a minőség biztosítása... Azt gondolom, az államnak is van felelőssége ebben a játszmában. Nagyon jelentős, állami pénzeszközökkel megvalósuló beruházásoknál is jelen van a feketemunka. Végignéztük az autópálya-építkezéseket, és kiderült, az emberek egyharmadát nem legálisan foglalkoztatják! De számos beruházás folyik többmilliárdos állami támogatással, nem vagyok meggyőződve, hogy a szerződésben találnánk a foglalkoztatásra vonatkozó garanciát. Ettől függetlenül az FMM elmúlt két évben tett erőfeszítéseinek már látszik az eredménye: 2005-ben 21 ezer feketemunkást tartunk fel az ellenőrzések során, az idén az első félévben több mint 22 ezernél tartottunk, így biztosra vehető, hogy év végére elérjük a 40 ezret. A helyszíni ellenőrzést követően pedig utóvizsgálatot tartunk és megnézzük, hogy mi történt a kifogásolt területeken. Az a tapasztalatunk, hogy utólag a cégek több mint 60 százalékban bejelentik a feketén alkalmazott embereket. Persze olyan is van, hogy bizonyos cégek egyszerűen eltűnnek, semmi nyomuk a regisztrációban, nem érhetők utol, sem a munkaügy, sem az APEH, sem a vám nem tud róluk. Miközben dolgoznak, számláznak, embereket foglalkoztatnak, valaki felveszi a pénzt... Hogyan kötetik ilyenkor a szerződés, ki írja alá, ki felel a munkáért? Sokszor az az érzésünk, a megrendelő pontosan tudja, hogy az illető ukrán vagy orosz, esetleg román cég nem teljesen tiszta, de nem érdekli, mert a mai gyakorlat szerint sem a tulajdonos, sem a megrendelő egyáltalán

nem felel az alvállalkozóiért. Alapvetően a tulajdonosi felelősséget kellene erkölcsileg helyre tenni, s ez nem feltétlenül az ellenőrző szervek feladata.

Molnár Kornélia: Véleményem szerint az állami felelősségvállalás „felpuhulása” nem egyenlő azzal, hogy az állam egyre több területről kivonul. Lehet ez hangsúlyeltolódás is. A kevésbé fontos, kevésbé veszélyeztetett területekről való kivonulás jelentheti azt – mint például az ÁNTSZ esetében – hogy a veszélyesebb, az egészségre nagyobb kockázatot jelentő területekre csoportosítja át, odakoncentrálja a nagyobb erőket. A lakossággal, illetve a különböző szervekkel való kapcsolattartás rendkívül fontos. Ugyancsak fontos az oktatás, a képzés, különböző konferenciák rendezése. A hatóságnak a prevenció érdekében információátadással a legkülönbözőbb formákban segítséget is kell nyújtania.

Báger Gusztáv: Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége alapvetően eltérő: az átláthatóság, szabályszerűség és elszámoltathatóság követelményeit kéri számon az ellenőrzöttektől. Az ÁSZ a kifehéritéssel kapcsolatban elsősorban arra figyel, hogy a közintézmények maguk végzik-e el az alapfeladatokat, vagy különböző formákban kiadják intézményeknek, vállalatoknak. Ahol szabálytalanságot találunk, prevenció céljából jelezzük az illetékes szerveknek, hogy szüntessék meg a szabálytalan szerződéseket. Például az ÁSZ az Oktatási Minisztériummal közösen kezdeményezte, hogy a felsőoktatásban az államilag finanszírozott képzésben ne lehessen vállalkozói szerződéssel oktatni, hanem csak kinevezéssel, munkaszerződés alapján. Ugyanez vonatkozik a kutatási intézményekre is. Az Állami Számvevőszék göngyöltette fel az elhíresült ÖKOTÁM-ügyet is, amikor egy kitűnő, ügyvédi segédlettel létrehozott szervezet, állami pénzeket transzferált az önkormányzatoknak, komoly veszteséget okozva az államnak. Az 1,9 milliárd forint ügyében azóta is folynak a vizsgálatok. Az eset azért is tanulságos, mert a pénz eltüntetését rettentő ravaszsággal komponálták meg, és ráadásul perlik az ÁSZ-t, az ÁSZ munkatársait, az APEH-et, és mindenkit, akit lehet.

A versenyszféra nem kifejezetten az ÁSZ területe, a többségi állami tulajdonú cégeknél, valamint azoknál a magáncégeknél, ahol állami pénzfelhasználás történik azonban vizsgálódhat az ÁSZ. Szintén elsősorban a munka- és a vállalkozói szerződéseket vizsgálja. A harmadik terület az önkormányzati szféra, az ÁSZ vizsgálatainak fókuszában itt is a megbízási szerződések állnak. A képviselő-testületek gyakran adnak megbízásokat szakértőknek, szaktanácsadóknak, vagy megbíznak valakit a közbeszerzési eljárások lebonyolításával, ingatlanjaik értékesítésével. Sajnálatos módon ezek a megbízási szerződések nagyon gyakran hátrányosak az önkormányzatok számára. Végül – a kifehérités jegyében – az ÁSZ a korrupciógyanus esetekkel is foglalkozik. E körbe tartozik, bár nem egyszerűen korrupciós ügy, mert a jogszabály hibájára vezethető vissza – a pártok gazdálkodásának ellenőrzése. Mint ismert, az ÁSZ évek óta javaslatokat tesz a választási törvény módosítására, elsősorban a finanszírozással kapcsolatos anomáliák megszüntetésére. Becslések szerint ugyanis a pártok annak az összegnek a tízszeresét költik kampányra, mint amennyi szabályosan a rendelkezésükre áll. Az ÁSZ nem nyugszik bele, hogy a pártfinanszírozás a rendszer-váltás óta nem átlátható.

Papp István: Az állam, miközben egyre több vizsgálatot és szigorúbb fellépést vár el az ellenőrzéstől, semmit nem tesz a hatóság védelmében. A főfelügyelőség úgy látja, nő az ellenőrzést végző munkatársaink fenyegetettsége. Előbb-utóbb szembe kell nézni ezzel a problémával is. Egyre többször tapasztaljuk, de nemcsak mi, hanem az APEH és az ÁNTSZ is, hogy a súlyos jogsértést elkövető cégeknél, vállalkozóknál fizikai fenyegettségben kell a munkánkat végezni, sőt, ma már az esetek jó részében rendészeti szerv közreműködése nélkül alig lehet ellenőrzést elvégezni.

Mindezeket figyelembe véve, a felügyelőket jól meg kellene fizetni, ezzel szemben jelentős a lemaradás, és jókora bérezési különbségek vannak egyes hatóságok között. Elvárjuk, hogy a munkaügyi felügyelő például szombat-vasárnap, sőt ha kell, éjszaka is dolgozzon, de nem fizetjük meg a veszélyes túlmunkát. Tudomásul kellene venni, hogy sokkal költségesebb lett az ellenőrzés, nem oldhatók meg a feladatok „papír alapon”. Ez egyre súlyosabb probléma, amit nem lehet a közszféra takarékosági kampánya jegyében lesöpörni az asztalról. Mert egyszer csak azt vesszük észre, hogy még nagyobb gondjaink vannak a korrupcióval.

Molnár Kornélia: Alátámasztom, hogy a fenyegettség növekszik, hiszen előfordult, hogy egy munkaügyi ellenőrzés során az ellenőrt egyszerűen hátbalölték. Tényleg nagyon veszélyes helyzetek adódnak.

Hajdu Miklósné: Az APEH 2800 ellenőrt foglalkoztat, ebből 2400 tartozik az Ellenőrzési Főosztályhoz. Nálunk a többség főként „papírból” dolgozik, a másik kör – mintegy 240 fő – pedig a piacokon, az éjszakában stb. ellenőriz. Az említett balatoni akciónk viszont évek óta a legbékésebbre sikerült, összesen két vagy három igazoltatásra volt szükség, amihez rendőri segítséget



Hajdu Miklósné: A revizorok nincsenek anyagilag megbecsülve

kértünk. Igaz, azzal indítottuk az akciót, hogy a legkisebb „balhét” is el kell kerülni. Tavalay ugyanis az egyik revizort bezárták a raktárba, volt akit megverték, de lelkileg sem könnyű a szidalmazásokat, a keresetlen jelzőket elviselni. Persze nem kell az ellenőrt szeretni, de amikor nemcsak az eladó, hanem a pultnál álló vevő is nekünk támad és mindennek elmond, pedig az ellenőrt éppen az ő érdekében lép fel, azt már tényleg nehéz rezzenéstelen arccal tűrni. Az a vevő veszi védelmébe a vállalkozót, aki egyébként minden további nélkül feljelent, hogy miből van neki terepjárója... Valahol a köz-

gondolkodásban is hiba van. Tény, hogy mindehhez képest a revizorok valóban nincsenek megbecsülve anyagilag. A „kijáró” ellenőrök zöme középfokú végzettségű, és a köztisztviselői bértábla szerint átlag bruttó 120–150 ezer forintos fizetés a középkorúaknak jár. Mindezzel együtt nem gondolom, hogy a korrupció emiatt növekedne.

Papp István: Én elég nyíltan szoktam erről beszélni a gazdálkodó szervezetek előtt is. Előadásaim végén általában meg szoktam kérni őket, hogy ne kérdezzék meg a felügyelőtől, mivel tartoznak? Mert általában nem a felügyelő kezdeményez, hanem az ellenőrzött, hiszen az ő érdeke, hogy megússza a büntetést. Ő kérdezi meg a felügyelőt, hogy el lehet-e ezt másképpen is intézni?

Nagy János: A vámosok a leginkább veszélyeztetettek ilyen szempontból. Korábban a vámvilágszervezetnél töltöttem öt évet s egy nagyszabású világprogram elindításán dolgoztam, amelynek a vámszervezeteken belüli korrupció kezelése, visszaszorítása volt a célja. Az ott szerzett tapasztalataimat hasznosítva indítottunk el a VPOP keretein belül is egy programot, amely egyrészt a testületen belül, másrészt az ügyfélkapcsolatok terén határozza meg a tennivalókat. Ezen kívül tavasszal megállapodást írtunk alá a meghatározó ügyfélkört képviselő reprezentatív szervezetekkel, így a Joint Venture Szövetséggel, a Konföderatív Tanáccsal, aminek tagja a két nagy vámügynök szövetség, a Fuvarozók és Szállítványozók, a Logisztikai Szolgáltatók Szövetségével és a Magyar–Amerikai Kereskedelmi Kamarával. Úgy vélem, elég széles körben tudtunk szövetséget kötni annak érdekében, hogy a vámügyekben – magán és a közszféra e nagyon kényes találkozási pontján – tisztuljanak a viszonyok. Rövid idő telt el a megállapodás óta, még korai lenne az eredményeket számonkérni, de azt gondolom, önmagában jelentős lépés a korrupció ellen, hogy egyáltalán létrejött egy ilyen együttműködés.

Papp István: Az ellenőrző szervezeteknek számolniuk kell azzal, hogy ha nőnek a lakosság és a vállalkozók terhei – az adó- és járulékkerhekre gondolok elsősorban –, szaporodik azok száma is, akik megpróbálják a fi-

zetést elkerülni. Ezért még éberebbnek, aktívabbnak kell lennünk, vagyis még több lesz a dolgunk. Nem szabad elfelejteni azonban, hogy az ellenőrzésnek szélesebb körben visszatartó hatása is van. Arra gondolok, hogy például a foglalkoztatottak száma az idén meghaladja a tavalyit, holott mindenki arról beszél, hogy mennyi munkahely szűnik meg. Emögött én felfedezni vélem azt a tendenciát, hogy akiket eddig feketén foglalkoztattak, azokat most már bejelentik a munkaadók. Mindig akadnak szép számmal olyanok, akik azt mondják: eddig nem fizettem adót, nem jelentettem be a munkásaimat, de a szomszédomat alaposan megbüntették, nem várom meg, míg engem is elkapnak... Másrészt elindultunk a nyilvánosság irányába, aminek kétségtelenül szintén nagy a visszatartó ereje. Itt meg alighanem átestünk a ló másik oldalára. A törvény arra kötelezi az OMMF-t hogy minden munkaügyi jogsértést elkövető munkáltatót nyilvánosságra hozzon. A kis és a nagy „bűnöket” elkövetőket egyaránt, válogatás, mérlegelés nélkül. Ezzel nem értek egyet, hiszen nem ugyanolyan súlyú jogsértés az, ha egy munkáltató nem ad ki egy nap szabadságot a munkavállalónak és ezért marasztalják el, mint ha nem fizetik ki a munkabért, túlóráztatnak, gyermekmunkást alkalmaznak stb. Szerintem mérlegelni kellene. De ha ez a lista szeptember 23-tól az internetes honlapunkon nyilvánosságra kerül, hihetetlen hatása lesz, hiszen évente mintegy tízezer munkáltató kerülhet fel a honlapra. A közbeszerzést elbíráló, a támogatást odaítélő szervezetek dolga lesz, hogy a honlapról ellenőrizzék a cégeket, mert bizonyos jogsértések kizárják, hogy az elkövető cég részt vehessen közbeszerzési pályázaton vagy állami támogatásban részesüljön. Ki fog derülni nagyon gyorsan, hogy nem feltétlenül az ellenőrzésnek és a büntetésnek van a legnagyobb visszatartó ereje, tudniillik az a cég, amelyik érdekelt az állami megrendelésekben, vigyázni fog, hogy eleve ne kerüljön fel a tiltólistára.

Osváth Sarolta

KÖZLÖNY
§

Szabványok alkalmazása a banki működési kockázatok minősítésére (2. rész)

A cikk II. része a belső kontrollrendszerek értékelésének új lehetőségére hívja fel a figyelmet, az informatika (szoftverfejlesztés) tapasztalatai alapján kifejlesztett, de nemzetközi szabványként már általános folyamatfelmérési módszer alapján.

Alkalmazási példaként a luxemburgi pénzügyi felügyeleti hatóság és a Henri Tudor Kutatóintézet munkatársai által kidolgozott banki működési kockázat értékelési modellt mutatjuk be.

A Bazel II ajánlás szerinti felügyeleti felülvizsgálati folyamat és a bankok működésikockázat-mérési rendszere

A felügyeleti felülvizsgálati folyamat (supervisory review process) bevonása az új tőkeegyezmény kereteibe a kvalitatív tényezők elemzésének fontosságát hangsúlyozza, azaz ezentúl az intézmények valós, kockázatvállalással arányos tőkekövetelményének meghatározásában a bankok belső eljárásainak színvonala, a kialakított kockázatkezelési és minősítési rendszerek fejlettsége szintén szerepet kap.

A felügyeleti hatóságnak meg kell ítélnie, hogy a banki belső rendszerek mennyire ragadják meg a bank működése során felmerülő kockázatokat, valamint értékelnie kell a kockázatokra vonatkozó belső szabályozást (kockázati limitek felállítása, betartása). A banki rendszerek megfelelő működése fontos tényezőt jelent a prudens bankgyakorlatban, így tehát a kockázatkezelési és belső irányítási/ellenőrzési folyamatok hatékonysága és a tőkekövetelmény nagysága korrelálnak egymással. A nagyobb tőke azonban nem helyettesítheti a nem kielégítő belső folyamatokat.

A második pillér jelentősége abban rejlik, hogy a felügyeleti felülvizsgálati folyamat keretein belül kerül sor a minimum tőkekövetelmény kiszámításánál alkalmazott, fejlett módszerekhez (hitelkockázat – IRB, működési kockázat – AMA) szükséges kockázatkezelésre vonatkozó sztenderdek (és a harmadik pillérbeli közzétételi követelmények) teljesítésének vizsgálatára is. A felügyeleti hatóságnak meg kell győződnie arról, hogy az intézmények a fejlett módszerek bevezetésekor, és azt

követően, folyamatosan kielégítik a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság által meghatározott követelményeket.

A működési kockázat tekintetében a felügyeletnek ellenőriznie kell, hogy az alapmutató vagy sztenderd módszert alkalmazó bankok működési kockázatra képzett tőkekövetelménye megfelelően tükrözi-e a bank működési kockázatait. Az egyszerűbb módszerek számítási alapját képező bruttó jövedelem ugyanis nem minden esetben megfelelő indikátora a működési kockázat szintjének, hiszen míg az alacsonyabb jövedelmezőségű bankok esetében alábecsülheti a valós tőkekövetelményt, a magasabb jövedelmezőséggel rendelkezőket túlzott tőkekövetelménnyel büntetheti. A felügyeleti hatóság továbbá a második pillér keretében ellenőrzi a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság által kidolgozott, a prudens működési kockázatkezelésre vonatkozó elveknek való megfelelést.

A működési kockázatot az egyezmény mint az emberek, a belső folyamatok és rendszerek nem megfelelő vagy hibás működése, illetve külső tényezők által előidézett veszteségek kockázataként definiálja. Így a jogi és dokumentációs hiányosságokból, a számítógépes rendszerek meghibásodásából, a belső folyamatok szabályszerűtlenségéből és az inkompetenciából, csalásból eredő kockázatokra is kötelező a tőkefedezet képzése. Fontos megjegyezni, hogy miközben a jogi kockázatot magában foglalja, nem tartalmazza a stratégiai és reputációs kockázatot.

Három különböző megközelítés áll a bankok rendelkezésére arra, hogy a működési kockázatokhoz tartozó tőkekövetelményt meghatározzák, melyek kockázatterékenysége a módszertan összetettségével párhuzamosan növekszik. A legegyszerűbb módszer az alapmutató módszer, melynek alkalmazásához a Bizottság nem szab feltételeket, viszont a fejlettebb módszerekhez – sztenderd módszer és fejlett mérési módszer – a bankok már ki kell elégíteniük a mennyiségi és minőségi elemeket is tartalmazó minimális alkalmazási követelményeket. A szabályozás előírja, hogy a bankoknak a kockázati profiljuknak és az intézmény összetettségének, rendszerei fejlettségének megfelelő megközelítést kell alkalmazniuk működési kockázataik tőkekövetelmény-számításakor. A felügyeleti hatóságok vizsgálják a bankok saját tőkekövetelési számításait és összevetik a hasonló jellemzőkkel bíró bankokkal.

A harmadik, legösszetettebb módszer, a fejlett mérési módszer (Advanced Measurement Approach, AMA) használatánál a bankok a működési kockázatkezelési

A kontrollrendszerek minősítésére alkalmas módszer ismertetésekor a 2005. évi Európai Belső Ellenőrzési Konferencián elhangzott előadás [12] szerkezetét követjük. A magyar szakmai nyelvezettel való összhang érdekében mind a bázeli ajánlás kapcsán hivatkozott témák, mind pedig a nemzetközi szabvány elemeinek ismertetésekor a hivatalosan közzétett fordításokat, illetve a magyar szabvány szövegezését vettük alapul. Az alkalmazási példa szakmai háttérének ismertetése a PSZÁF honlapján publikált „Az új bázeli tőkekövetelési szabályozás második pillére: A felügyeleti felülvizsgálati folyamat” [13], és „A működési kockázat tőkekövetelmény-számításának módszerei” [14] című ismertetők; továbbá az MSZ ISO/IEC 15504-2 „A felmérés végrehajtása” című magyar szabvány [10] alapján készült.

rendszerük által meghatározott kockázati szintnek megfelelően képezhetik tőkekövetelményüket, ha megfelelnek a Bizottság által felállított minőségi és mennyiségi követelményeknek.

Minőségi előírások a fejlett mérési módszerben:

- A bankban létre kell hozni egy olyan jól dokumentált működési kockázatkezelő egységet (funkciót), amely a működési kockázatkezelési rendszer, politika, módszertan és stratégia kialakításáért és alkalmazásáért felelős.
- A jelentőrendszer keretében a működési kockázatokról és veszteségadatokról rendszeres jelentéseket kell készíteni a felsővezetés számára, amelyet aktívan be kell vonni a működési kockázatkezelés végrehajtásába és ellenőrzésébe.
- A bank működési kockázatkezelési rendszerének a napi kockázatkezelési folyamatok integráns részét kell alkotnia, és inputot kell szolgáltatnia a jelentőrendszerhez, a belső tőkeallokációhoz és kockázatelemzéshez.
- A bankban a kockázatkezelési rendszernek a belső szabályzatokkal, lefektetett politikákkal és eljárásokkal összhangban kell működnie, amelynek tartalmaznia kell a nem megfelelés kezelésére vonatkozó eljárásrendet is.
- A működési kockázatkezelési rendszer folyamatait és az alkalmazott modellt rendszeresen felül kell vizsgálni belső és/vagy külsőfelügyeleti ellenőrzés keretében a Bizottság által előírt szempontok szerint.

A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság nem határoz meg a fejlett mérési módszerre vonatkozó részletes mennyiségi előírásokat, azonban megköveteli, hogy az így számított tőkekövetelmény fedezetet nyújtson a nem nagy valószínűséggel bekövetkező, de mégis lehetséges, potenciálisan nagy veszteségekre (tail loss events).

A működési kockázatkezelési rendszerre vonatkozó előírások a belső veszteségadatbázissal szemben támasztott követelményeket tartalmazzák, belső adatok hiányában a külső adatok felhasználásának szabályaira térnek ki, előírják a forgatókönyv-elemzés (scenario analysis) alkalmazását és az üzleti környezetet és belső ellenőrzési folyamatokat jellemző tényezők figyelembevételét.

A bankokban alkalmazott működési kockázatkezelési rendszereknek a szabályozás által megadott működési kockázat definícióval és az ajánlás mellékletében bemutatott veszteségtípus-osztályozással összhangban kell működniük. A belső veszteségadatokra épülő működési kockázatkezelési rendszert alkalmazó bankoknak legalább öt éves adatsorral kell rendelkezniük (a fejlett modellre történő áttéréskor három éves adatsor is elegendő), amelyre vonatkozóan a szabályozás meghatározza az adatgyűjtés szempontjait (megfelelő részletezettség, a regisztrációhoz alsó veszteséghatár, veszteség tevé-

kenységhez kapcsolásának kritériumai). A külső adatok alkalmazásakor a banknak meg kell határozni a felhasználás feltételeit, el kell végezni a szükséges korrekciókat és ellenőrizni az adatminőséget.

A belső modell által számított tőkeszükségletnek fedezetet kell nyújtania a várható (expected loss, EL) és az előre nem látható (unexpected loss, UL) veszteségekre is. A tőkekövetelmény megállapításakor a modell által becsült értékek közötti korrelációk figyelembevétele felügyeleti jóváhagyás mellett megengedett, ha a bank korrelációs becslései megbízhatóak (forgatókönyv-elemzés alkalmazása) és megfelelően validáltak.

A bankoknak azonosítaniuk kell azokat a környezeti és belső szervezeti tényezőket, amelyek az intézmény kockázati profilját befolyásolhatják és működési kockázatokra képezendő tőkekövetelmény-számításaik során figyelembe kell venniük azokat.

ISO/IEC 15504 – A folyamatfelmérés szabványa

Az ISO/IEC 15504 – korábban Szoftverfolyamat-javítás és képesség-meghatározás címen előkészített – nemzetközi szabvány részei 2003-tól 2005-ig jelentek meg, és már magyar nyelven is olvashatók. Az ISO/IEC 15504 címéből és megfogalmazásából azonban kimaradt a szoftver szó, mivel tetszőleges folyamatok felméréséhez alkalmazhatóvá vált.

A szabvány részei:

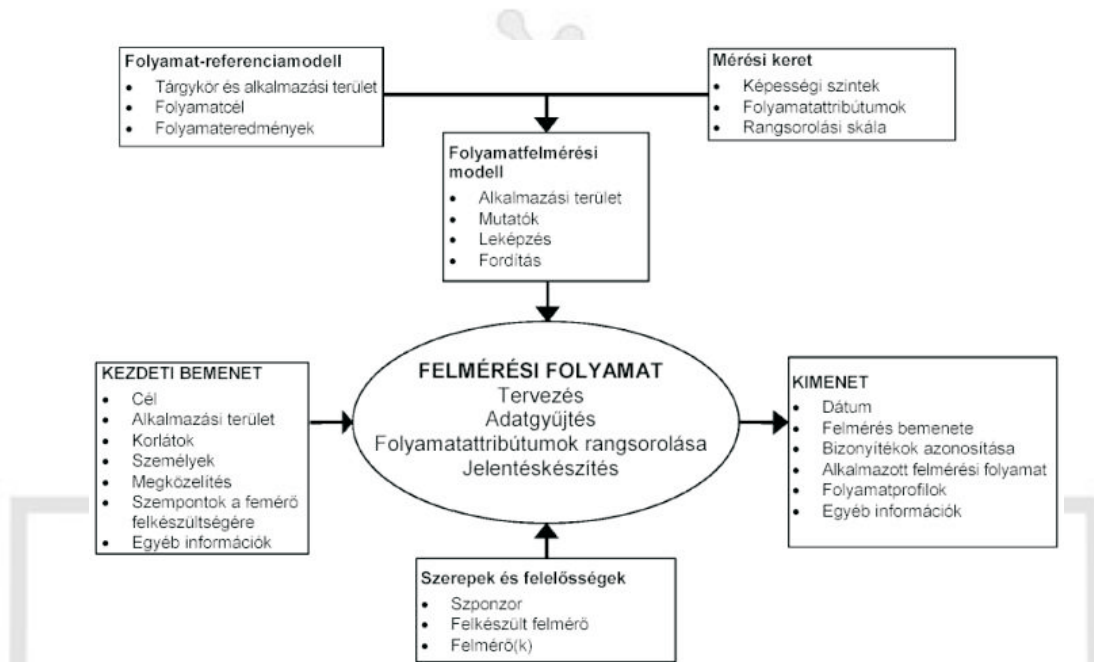
1. rész: Fogalmak és szótár
2. rész: A felmérés végrehajtása
3. rész: Útmutató a felmérés végrehajtásához
4. rész: Útmutató a folyamatjavításhoz és a folyamatképesség meghatározásához
5. rész: Egy példaként szolgáló folyamatfelmérési modell

A szabvány a folyamatok értékelésének keretrendszerét biztosítja. A folyamatfelmérés célja megérteni egy szervezet által megvalósított folyamatok képességét. A folyamatfelmérés sikeres megvalósításának eredményeként:

- olyan információt és adatot határoznak meg, amelyek a felmért folyamatokat jellemzik;
- meghatározzák, hogy a folyamatok milyen mértékben érik el a folyamatcélokat.

Az ISO/IEC 15504 szabvány 2. része adja meg a követelményeket e nemzetközi szabványnak megfelelő felmérésre vagy felmérésekre. A követelmények segítik megteremteni a felmérés kimenetének belső összhangját, és bizonyítékokat szolgáltatnak a rangsorolások megindokolásához. A magasabb képességi szintek nagyobb bizalmat kelthetnek abban a tekintetben, hogy a szervezet el tudja érni üzleti céljait; az alacsonyabb képességi szintek a kockázat esetleges forrásaira mutathatnak rá.

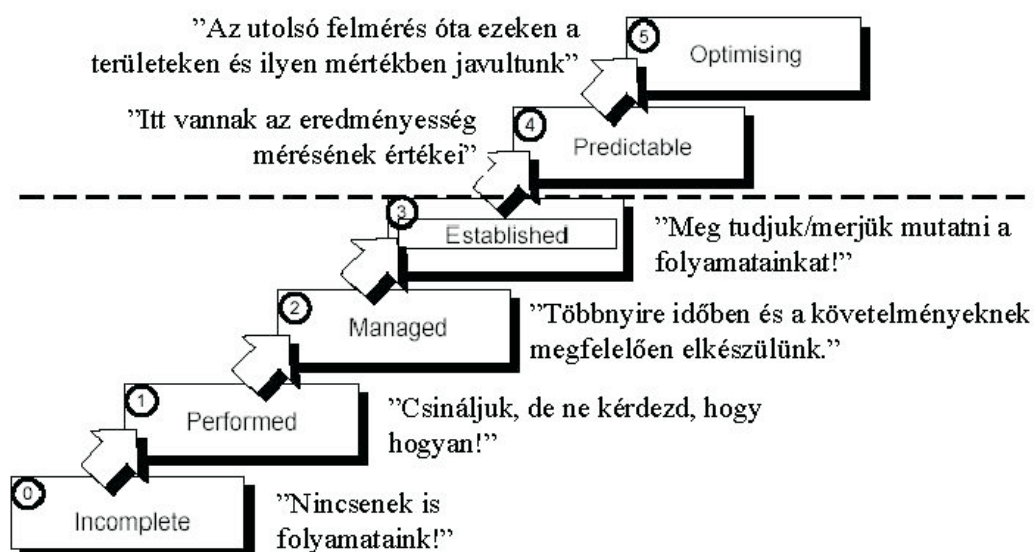
A következő ábra mutatja a nemzetközi szabvány kötelező elemeinek logikai kapcsolatrendszerét:



12. számú ábra: Az ISO 15504-es szabvány kötelező elemei

Az ISO/IEC 15504 mérési keretet ad a folyamatképesség felméréséhez. A folyamatképességet egy olyan hatfokozatú rangorskálán adják meg, amely lehetővé teszi, hogy a képességet a skála aljától (Hiányos) egészen a skála tetejéig (Optimalizáló) fel lehessen mérni.

A skála a megvalósított folyamat növekvő képességét mutatja, kezdve onnan, hogy a folyamat nem éri el még a közvetlen célját sem, egészen addig, hogy jelenlegi, illetve az előre jelzett üzleti célokat is teljesíti.



13. számú ábra: Az ISO/IEC 15504-es szabvány szerinti folyamatképesség szintjei

A mérési keret egy olyan sémát ad, amely akkor használható, ha egy megvalósított folyamat képességét jellemzik valamilyen folyamatfelmérési modellhez viszonyítva.

Ebben a mérési keretben a képesség mérése folyamatattribútumokon (PA) alapszik. Minden attribútum a folyamatképesség egy meghatározott vonatkozását adja meg. A folyamatattribútum teljesülésének mértékét egy meghatározott rangsorolási skálán adják meg. A folyamatattribútumok teljesülése és a folyamatattribútumok adott csoportja együttesen határozza meg a folyamat képességi szintjét.

Bár a folyamatattribútumok úgy vannak meghatározva, hogy ezekre egymástól függetlenül lehessen a rangsorolást megadni, ebből egyáltalán nem következik, hogy más kapcsolatok nem állhatnak fenn közöttük, például az egyik attribútum teljesülése egy másik attribútum teljesüléséhez köthető a képességszintben.

A következőkben megadott rangsorskálát kell használni a folyamatattribútumok teljesülési szintjeinek kifejezésére.

– N(one) – Nem teljesült

A szóban forgó attribútum teljesülésére nincs vagy kevés a bizonyíték a felmért folyamatban.

– P(artially) – Részben teljesült

A szóban forgó attribútumnál van némi bizonyíték valamilyen megközelítésre a felmért folyamatban,

és némileg teljesül az attribútum. Az attribútum teljesülésének bizonyos vonatkozásai kiszámíthatatlanok lehetnek.

– L(argly) – Nagyjából teljesült

A szóban forgó attribútumnál bizonyíték van valamilyen rendszerezett megközelítésre a felmért folyamatban, és a teljesülés jelentős mértékű. Ennél az attribútumnál létezhetnek bizonyos gyenge pontok a felmért folyamatban.

– F(ully) – Hiánytalanul teljesült

A szóban forgó attribútumnál bizonyíték van egy teljes és rendszerezett megközelítésre a felmért folyamatban, és a teljesülés hiánytalan. Ennél az attribútumnál nincs jelentős gyenge pont a felmért folyamatban.

A rangsor előzőekben megadott értékeit egy – a teljesülés mértékét kifejező – százalékos skálán kell érteni.

A megfelelő értékek a következők legyenek:

N(one) Nem teljesült: 0 és 15% között teljesült

P(artially) Részben teljesült: >15% és 50% között teljesült

L(argly) Nagyjából teljesült: >50% és 85% között teljesült

F(ully) Hiánytalanul teljesült: >85% és 100% között teljesült

Szint	Folyamatattribútumok	Rangsorolás
1. szint	Folyamat-végrehajtás	Nagyjából vagy hiánytalanul
2. szint	Folyamat-végrehajtás	Hiánytalanul
	Végrehajtás-irányítás	Nagyjából vagy hiánytalanul
	Munkatermék-kezelés	Nagyjából vagy hiánytalanul
3. szint	Folyamat-végrehajtás	Hiánytalanul
	Végrehajtás-irányítás	Hiánytalanul
	Munkatermék-kezelés	Hiánytalanul
	Folyamatmeghatározás	Nagyjából vagy hiánytalanul
	Folyamataalkalmazás	Nagyjából vagy hiánytalanul
4. szint	Folyamat-végrehajtás	Hiánytalanul
	Végrehajtás-irányítás	Hiánytalanul
	Munkatermék-kezelés	Hiánytalanul
	Folyamatmeghatározás	Hiánytalanul
	Folyamataalkalmazás	Hiánytalanul
	Folyamatmérés	Nagyjából vagy hiánytalanul
	Folyamatellenőrzés	Nagyjából vagy hiánytalanul
5. szint	Folyamat-végrehajtás	Hiánytalanul
	Végrehajtás-irányítás	Hiánytalanul
	Munkatermék-kezelés	Hiánytalanul
	Folyamatmeghatározás	Hiánytalanul
	Folyamataalkalmazás	Hiánytalanul
	Folyamatmérés	Hiánytalanul
	Folyamatellenőrzés	Hiánytalanul
	Folyamatinnováció	Nagyjából vagy hiánytalanul
	Folyamatoptimalizáció	Nagyjából vagy hiánytalanul

14. számú ábra: Az ISO/IEC 15504-es képességi szintek, a folyamatattribútumok teljesülése szerint rangsorolva

A folyamatreferencia-modellek olyan mechanizmust szolgáltatnak, amellyel megadott folyamatfelmérési modelleket hozzá lehet kapcsolni az ISO/IEC 15504 szabványban megadott mérési kerethez (lásd az 14. számú ábrát). A folyamatreferencia-modell egy vagy több

folyamatfelmérési modellnek képezi az alapját. A folyamatfelmérési modell(ek) folyamatreferencia-modellekben meghatározott folyamatleírásokon alapul(nak). Annak érdekében, hogy a felmérés eredményei megismételhetők és megbízható módon lefordíthatók legyenek

az ISO/IEC 15504 szerinti folyamatprofilokra, a folyamatreferencia-modelleknek ki kell elégíteniük bizonyos követelményeket.

A folyamatreferencia-modell alapvető elemei a modell alkalmazási területébe tartozó folyamatok leírásai. A folyamatreferencia-modellben szereplő folyamatleírások tartalmazzák egyrészt a folyamat céljának megfogalmazását, amely magas szinten adja meg a folyamat végrehajtásának átfogó céljait, másrészt azokat az eredményeket, amelyek mutatják a folyamatcél sikeres teljesülését.

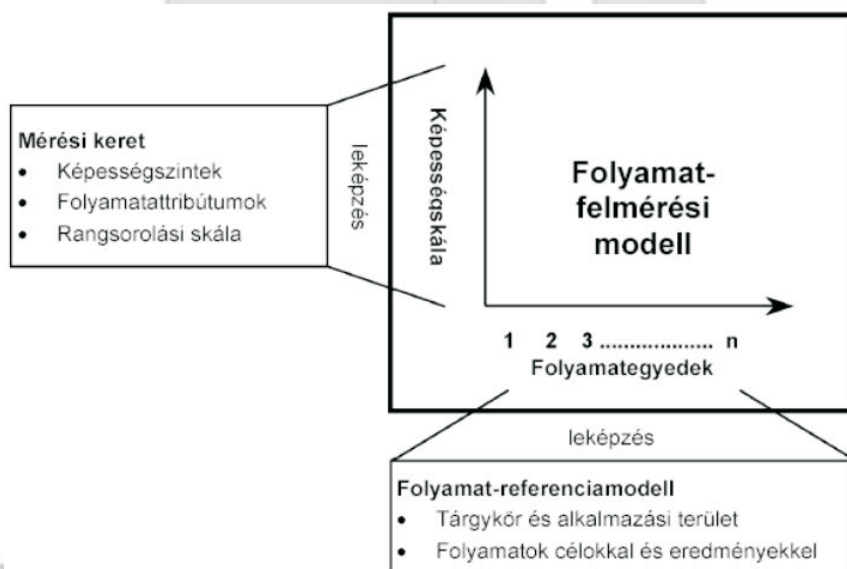
A folyamatleírásnak ki kell elégítenie a következő követelményeket:

- a folyamatot le kell írni a céljával és az eredményeivel;
- minden folyamatleírásban a folyamateredmények összessége szükséges és elégséges legyen a folyamat céljának teljesüléséhez;
- a folyamatleírásoknak olyanoknak kell lenniük, hogy ne tartalmazzák és ne is következzen belőlük e nemzetközi szabvány szerint leírt mérési keret semmilyen – 1. szint utáni – vonatkozása sem.

Az eredmény megfogalmazása a következők valamelyikét írja le:

- egy termék előállítás;
- egy jelentős állapotváltozás;
- előírt korlátok teljesítése, például követelmények, célok stb.

A folyamatfelmérési modell egy vagy több folyamatreferencia-modellhez kapcsolódik. Alapját képezi a bizonyítékok gyűjtésének és a folyamatképesség rangsorolásának. A folyamatfelmérési modell a folyamatképesség kétdimenziós nézetét nyújtja. Az egyik dimenzió mentén leírja azokat a folyamategyedeket, amelyek a konkrét folyamatreferencia-modellekben meghatározott folyamatokhoz kapcsolódnak; ezt nevezik a folyamatdimenzióknak. A másik dimenzió mentén a folyamatfelmérési modell leírja azokat a képességeket, amelyek az e nemzetközi szabványban megadott folyamatképességi szintekhez és folyamatattribútumokhoz kapcsolódnak; ezt nevezik képességdimenzióknak. A kapcsolatot szemléletesen a 15. számú ábra mutatja (a folyamatdimenzió az x-tengely, míg a képességdimenzió az y-tengely).



15. számú ábra: A folyamatfelmérési modell kapcsolatai

Annak érdekében, hogy a felmérés eredményei – megismételhető és megbízható módon – lefordíthatók legyenek az ISO/IEC 15504 folyamatprofiljára, a folyamatfelmérési modelleknek ki kell elégíteniük bizonyos követelményeket. A folyamatfelmérési modellnek tartalmaznia kell a célját, alkalmazási területét és az alkotóelemeit; a leképezését a mérési keretre és a megadott folyamatreferencia-modell(ek)re; valamint az eredmények következetes kifejezésének mechanizmusait.

A folyamatfelmérési modellnek kapcsolódnia kell legalább egy folyamathoz a megadott folyamatreferencia-modellből. A folyamatfelmérési modellnek az alkalmazási területébe tartozó összes folyamatra le kell fednie – folyamatonként – a folyamatképesség mérési kere-

tének (1. szinttől számított) összes – vagy valamilyen egybefüggő részhalmazát alkotó – szintjét.

A folyamatfelmérési modellnek ki kell nyilvánítania alkalmazási területét a következők tekintetében:

- a kiválasztott folyamatreferencia-modell(ek);
- a folyamatreferencia-modell(ek)ből vett, kiválasztott folyamatok;
- a mérési keretből kiválasztott képességszintek.

A folyamatfelmérési modellnek olyan mutatókon kell alapulnia, amelyek kifejezetten a folyamatfelmérési modell alkalmazási területébe tartozó összes folyamat céljára és eredményére vonatkoznak, ahogy azokat a kiválasztott folyamatreferencia-modellben meghatározták, és amelyek jelzik a folyamatfelmérési modell ké-

pességi tartományába tartozó folyamattribútumok teljességét. A mutatók a figyelmet a modell alkalmazási területébe tartozó folyamatok megvalósítására irányítják.

A folyamatfelmérési modellnek közvetlen leképezést kell biztosítania a modell alapvető elemeiről a kiválasztott folyamatreferencia-modell folyamataira és a mérési keret megfelelő folyamattribútumaira. A leképezésnek teljesnek, érthetőnek és egyértelműnek kell lennie. A folyamatfelmérési modellben szereplő mutatókat a következőkre kell leképezni:

- a megadott folyamatreferencia-modell folyamatainak céljaira és eredményeire;
- a mérési keret folyamattribútumaira (magában foglalja a folyamattribútumokra vonatkozó, felsorolt teljesülések összes eredményét is).

Ez lehetővé teszi, hogy a szerkezetileg különböző folyamatfelmérési modelleket hozzá lehessen kapcsolni ugyanahhoz a folyamatreferencia-modellhez.

A folyamatfelmérési modellnek formális és igazolható mechanizmust kell biztosítania a felmérés eredményeinek folyamattribútum-értékek formájában való megjelenítésére a megadott folyamatreferencia-modell(ek)ből kiválasztott folyamatok mindegyikére.

Mivel a folyamatreferencia-modell lehet valamilyen érdekközösség által készített anyag, de lehet valamilyen vonatkozó nemzetközi vagy nemzeti szabvány, esetleg nyilvánosan elérhető specifikáció is, annak igazolása, hogy az ilyen modellek kielégítik e nemzetközi szabvány követelményeit, történhet vagy a megfelelés, vagy az azonosság bemutatásán keresztül. A megfelelés igazolását végző félnek objektív bizonyítékot kell szereznie arra vonatkozóan, hogy a folyamatreferencia-modell kielégíti az ISO/IEC 15504 szabványban megfogalmazott követelményeket.

A következő részben kifejtett példában az ISO/IEC 15504 szabvány szerint, a bázeli ajánlások kapcsán a banki működési kockázati folyamatokra kidolgozott folyamatreferencia és folyamatfelmérési modell alkalmazhatóságával kapcsolatos eredményeket ismertetjük a nemzetközi GRIF projekt által kidolgozott módszertan alapján [15].

A „Basel II – Operational Risk Management” folyamatreferencia-modell

A pénzügyi szolgáltatások globalizációja és deregulációja, valamint az alkalmazott technológiák növekvő bonyolultsága folytán a banki működési folyamatok és azok kockázatai egyre összetettebbek lettek, és ezáltal hitel-, kamat- és piaci kockázatok mellett a működési kockázatok is meghatározóvá váltak, mint azt az alábbi felsorolás is mutatja:

- a globálisan integrált banki rendszerek automatizáltsága növeli a rendszerhibák nem megfelelő kezeléséből fakadó kockázatokat;
- A növekvő elektronikus kereskedelem kapcsán jelentkező kockázatok alulértékelése;

- A nagy volumenű banki fúziók, felvásárlások, szétválások, konszolidációk stb. kihívást jelentenek az új és újonnan integrált rendszerek átláthatósága szempontjából;
- A nagy volumenű on-line tranzakció feldolgozásából adódóan a belső kontrollok és tartalék (back-up) megoldások iránti követelmények jelentősen megnöttek;
- A banki műveletek egy részének kiszervezése, illetve az elszámolási rendszerekhez való csatlakozás nemcsak kockázatsökkentő, hanem -növelő hatású is.

A fenti listában felsorolt sokféle bizonytalanságot lehet a „működési kockázat” címszó alatt érteni. A bázeli ajánlások a működési kockázatot, mint az emberek, a belső folyamatok és rendszerek nem megfelelő vagy hibás működése, illetve külső tényezők által előidéztet veszteségek kockázataként definiálja.

Az ismertett növekvő kockázati hatások valóságának alátámasztására idézünk egy banki ügyfél-reklamációra érkezett levélből:

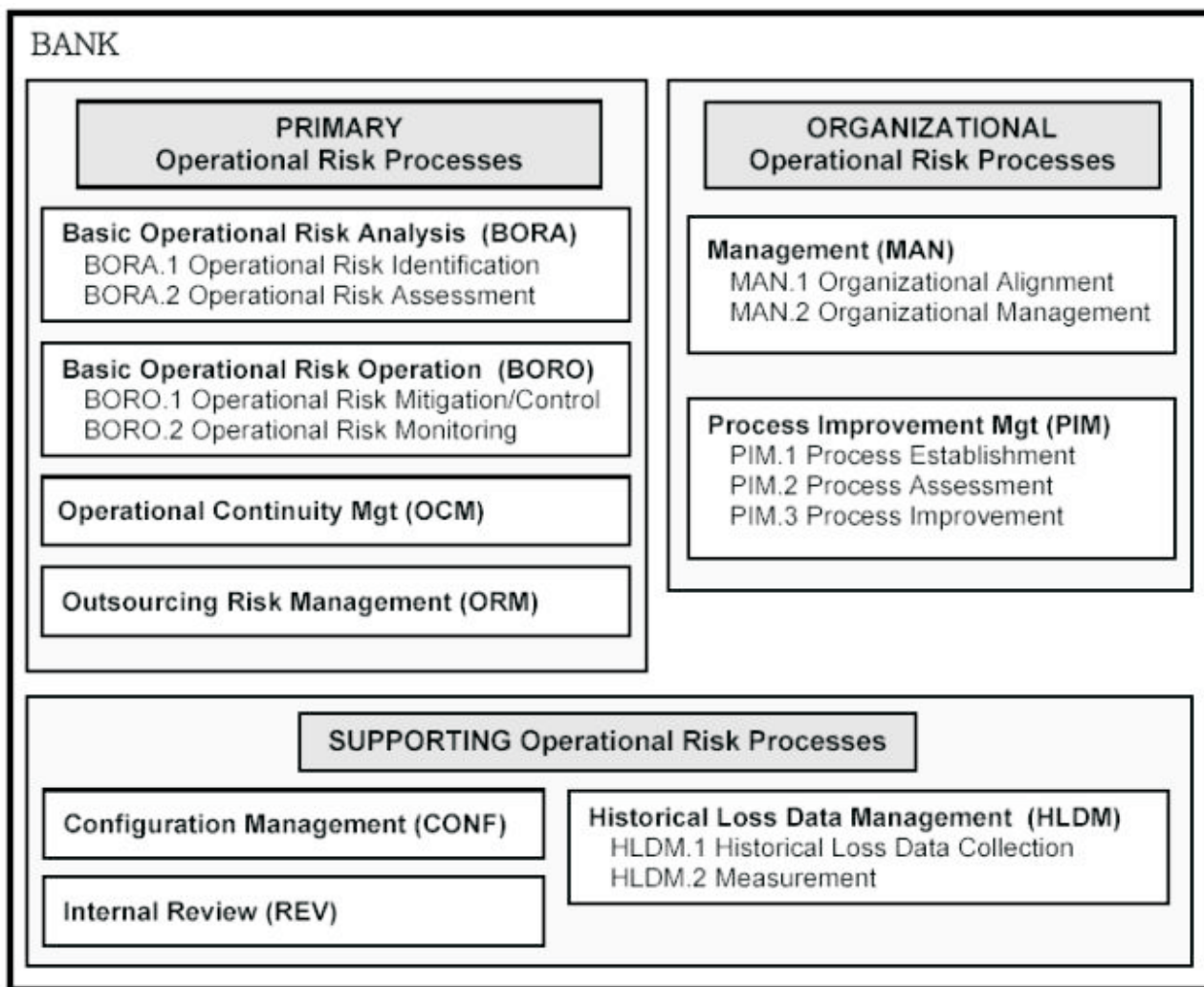
„Kérésének megfelelően ezúton tájékoztatjuk Önöket, hogy a 2006. március x-án kezdeményezett átutalási megbízásoknál rendszerhiba miatt y megbízást (.....), „duplán” dolgoztunk fel.

2006. március x-án a központi szerver leállt, kollégáinktól kaptunk egy listát, hogy mely tételek nem kerültek át-hez. Ezen lista alapján a tételeket manuálisan feldolgoztuk.

2006. március x+1-jén azonban a rendszer indításakor az érintett y tétel automatikusan lekönnyelődött, amely tételeket az Önökkel történt egyeztetés után manuálisan töröltünk. Így az átutalásra került összegekkel az Önök számláját csak egyszer terheltük meg és az utalások kedvezményezettjeinek számláján a jóváírás késedelem nélkül történt meg.

Az okozott kényelmetlenségéért szíves elnézésüket kérjük....”

A luxemburgi kollégák által kidolgozott ISO/IEC 15504 szabványnak megfelelő folyamatreferencia-modell tartalmazza a folyamatok célját és eredményeit, a folyamatok egymás közti kapcsolataival együtt. A referenciamodell nem tartalmaz részletes megvalósítási megközelítést, és specifikus kockázatkezelési rendszer, szoftver vagy technika előírását sem. A referenciamodell – a szabvány előírásai szerint – arra szolgál, hogy a bank a saját üzleti igényei és alkalmazási specifikumai alapján végezze el a „testre szabást”. A referenciamodell folyamataihoz előírt célok és eredmények olyan indikátorok, melyekkel mérhető, hogy az adott banki folyamatokat végrehajtották-e. Ezeket az indikátorokat használják fel a felmérők (auditorok) arra, hogy a megvalósult folyamatok képességi szintjét meghatározzák, valamint megfelelő szakmai alapot szolgáltatassanak ahhoz, hogy a banki szervezet működési folyamatainak hatékonysága javuljon.



16. számú ábra: „Basel II – Operational Risk Management” folyamatreferencia-modell

A banki működési kockázatkezelés értékelésére kidolgozott folyamatreferencia-modell (lásd 16. sz. ábra) és az arra alapuló folyamatfelmérési modell a bázeli követelmények struktúráját követi. A fontosabb folyamatok a „Primary” (elsődleges) és „Support” (támogató) kategóriákba kerültek besorolásra.

Az elsődleges kategória további két csoportot tartalmaz. Az első a működési kockázat elemzés, mely alatt megkülönböztetésre került a kockázatok beazonosítási és elemzési folyamata. A második csoport a működési kockázatkezelés operatív (kontroll és monitoring) folyamatait tartalmazza.

Ebben a kategóriában két további folyamat került meghatározásra: az üzletfolytonosság biztosítása és a kiszervezési (outsourcing) kockázatok kezelése. A megkülönböztetést az indokolja, hogy ezen folyamatoknál a speciális kockázatok miatt a folyamattribútumok teljesülése eltérő követelmények (base practices) alapján mérhető (a kapcsolódó folyamatfelmérési modell alapján).

A támogató kategóriában kitüntetett csoportot képeznek a veszteség-adatbázissal szemben támasztott köve-

telmények megfelelésére létrehozott folyamatok. Ezek különböztetik meg ugyanis a fejlett mérési módszert a sztenderd mérési módszertől. A fejlett mérési módszer (AMA) esetében ugyanis a működési kockázat kezelési rendszerre vonatkozó előírások a belső veszteség-adatbázissal szemben támasztott követelményeket tartalmazzák, és a belső adatok hiányában a külső adatok felhasználásának szabályaira térnek ki, előírják a forgatókönyv-elemzés (scenario analysis) alkalmazását és az üzleti környezetet és a belső ellenőrzési folyamatokat jellemző tényezők figyelembevételét. Ezen követelmények közvetlenül kapcsolódnak a kategória két további folyamatához, vagyis a konfiguráció-kezelési és a belső ellenőrzési folyamatokhoz.

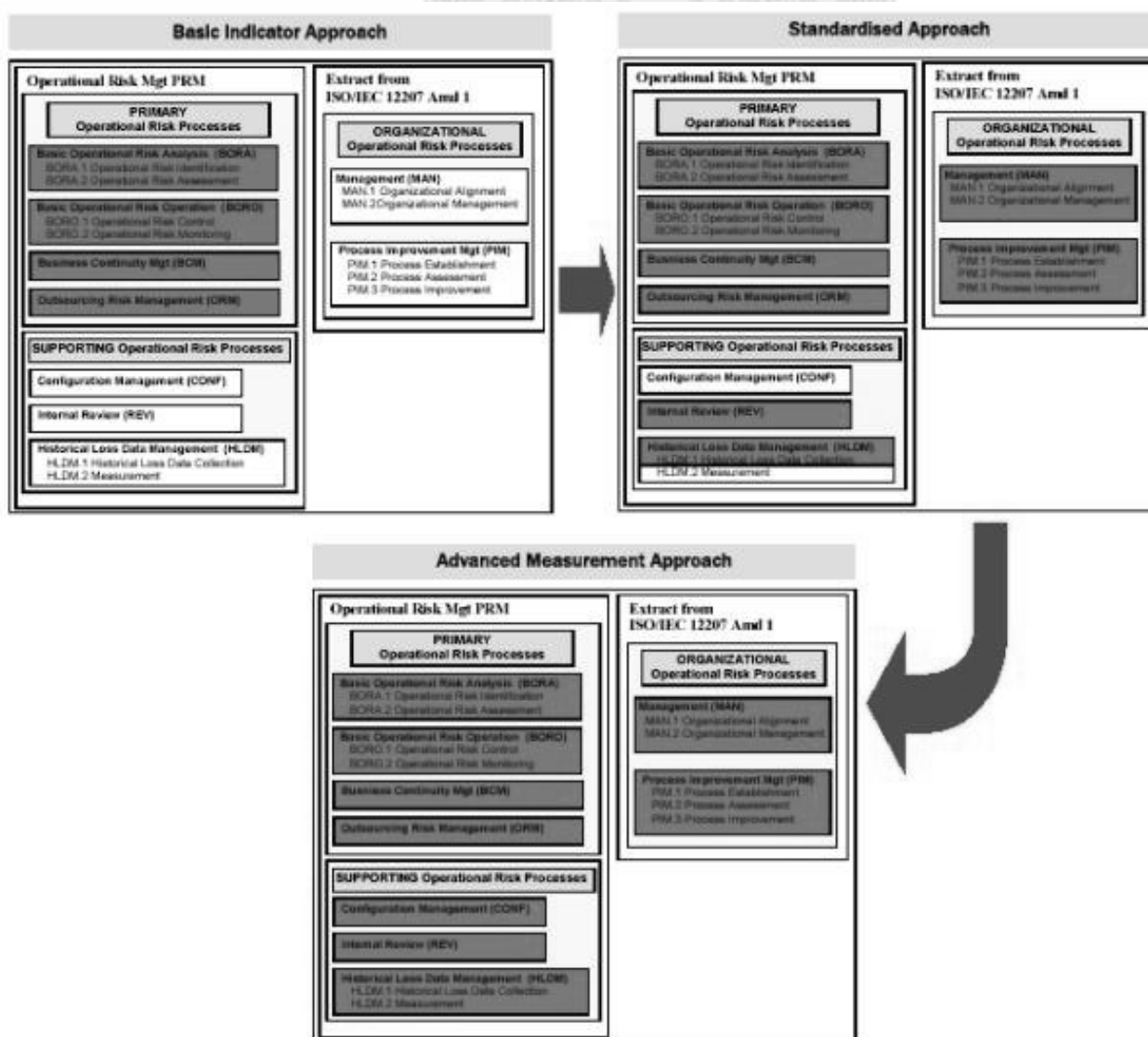
A konfiguráció-kezelési folyamat biztosítja, hogy az eredményes és hatékony működési kockázat kezelés hiteles és pontos információkra alapozódjon. Például a részletes munkaköri leírások, különösen az előírt felelősségek és motivációk alapján megállapítható (kontrolálható) legyen, hogy a tényleges kinevezések, illetve feladatvégzések során nincsenek-e eltérések.

A bemutatott folyamatreferencia-modell tartalmazza az „Organizational” (szervezeti) kategóriát, az ennek kapcsán előírt folyamatok követelményeit az ISO/IEC 12207 szabvány [16] alapján írták le.

A bázeli követelmények előírásait a fenti referencia-modell alapján definiált folyamatfelmérési modellben egyrészt mint alapkövetelményeket (base practices), másrészt mint a képességi szintek attribútumaihoz tartozó indikátorokat határozták meg.

A kidolgozott referenciamodell és folyamatfelmérési modell a bázeli ajánlás által megengedett mindhárom, a banki működési kockázatokhoz tartozó tökekö-

vetelmény-számítási megközelítést magába foglalja. Továbbá mindhárom megközelítéshez a folyamatok meghatározott köre és előírt képességi szint tartozik. A 17. számú ábra illusztrálja a bázeli megközelítésnek megfelelő folyamatok kiválasztását. A fejlett mérési módszer (AMA) esetén valamennyi folyamatot alkalmazni kell, és a többi megközelítéshez képest magasabb képességi szintnek kell megfelelni. Ezentúl a felüyeleti felülvizsgálati folyamat során is tudni kell, hogy mely folyamatokat, illetve azokat mely képességi szinten kell teljesíteni ahhoz, hogy a választott módszer igazolható legyen.



17. számú ábra:

A folyamatfelmérési modell és a bázeli mérési módszerek

Például ha egy bank az alapmutató (basic indicator) módszert választja, a felmérés csak az elsődleges (primary) folyamatokra és esetükben az 1-es képességi szintnek való megfelelésre terjed ki, figyelmen kívül hagyva a támogató (support) és szervezeti (organizational) kategóriákhoz tartozó folyamatokat.

Az ISO/IEC 15504 szabványnak megfelelő folyamatreferencia-modell és folyamatfelmérési modell kidolgozásakor figyelembe kellett venni, hogy ne az informatikai iparág, hanem a pénzügyi szektor igényeinek megfelelő értékelési módszer kerüljön kialakításra. Ennélfogva lényeges szempont volt, hogy a ki-

fejlesztett modellek folyamatai értelmezhetőek legyenek különböző banki működési területeken. Az alábbi táblázatban az egyik alapvető folyamat – a működési kockázatok kontrollja – esetében két területen, az in-

formatikai irányítás és a hitelezés kockázatainak vonatkozásában, példákon keresztül mutatjuk be a folyamatreferencia-modell szerinti célt és az eredmények értelmezését.

		IT irányítás	Hitelezés
	Operational Risk Control		
Cél	A feltárt kockázatokat a kívánt tolerancia-értéken belül kell tartani		
Eredmény 1	Rendszeresen felülvizsgált működési kockázatkezelési stratégia	Információvédelmi stratégia, mely pl. kiterjed a banki IT-infrastruktúra sebezhető elemeire,	A hitelezési folyamatok (pl. hitelnyújtás, visszafizetés figyelés stb.) sebezhetőségeire kiterjedő stratégia
Eredmény 2	Felülvizsgált védelmi politika kerül kiadásra minden érintett banki területen	A banki informatikai műveletekben részt vevők számára kidolgozott védelmi politika (pl. jelszókezelés stb.)	A hitelezési műveletekben részt vevők számára kidolgozott védelmi politika. Pl. inputadatok ellenőrzése és hitelesítése hitelbírálati eljárásban
Eredmény 3	A kockázati profilnak megfelelő szervezeti és működési intézkedések foganatosítása	Tűzfaltelepítés, bejelentkezés monitorozás stb. megtervezése és végrehajtása az illetéktelen behatolás megelőzésére	A hitelezés minőségügyi rendszerének bevezetése a benyújtott információk nyomon követésére és valóságuk ellenőrzésére
Eredmény 4	A kockázati toleranciaérték elérésére tett helyesbítő és megelőző intézkedések és ezek nyomon követése	Illetéktelen behatolás beazonosítása esetén a fontos információk elérésének megakadályozása, a behatoló elszigetelése, kizárása, ...	Fizetési probléma esetén fizetési felszólítás kiküldése, az adós egyéb pozícióinak figyelése, adósminősítés, egyéb hitelezés felfüggesztése stb.

A luxemburgi pénzügyi felügyeleti hatóság (CSSF) részéről felállított szakértői munkabizottság tesztelte és találta alkalmasnak a bankszektorra kidolgozott ISO/IEC 15504 szabványnak megfelelő folyamatreferencia-modellt és folyamatfelmérési modellt a banki működési kockázatmenedzselési rendszerek felülvizsgálatára. Az eredmények alapján a luxemburgi pénzügyi felügyeleti hatóság további alkalmazási lehetőségeket keres, és más nemzeti felügyeletekkel is keresi a kapcsolatot annak érdekében, hogy a felügyeleti ellenőrzés nemzetközi kapcsolatain keresztül is elősegítse a legjobb gyakorlatok elterjesztését.

Összegzés

A cikk második részében ismertetett példán keresztül bemutattuk, hogy egy bonyolult belső kontroll rendszer kialakítására, folyamatjavítására és a felülvizsgálati feladatok ellátására egyaránt alkalmas, nemzetközi szabványként elfogadott és részben már magyar nyelven is kiadott módszertan segítségével hogyan lehet a „követő” típusú szabályozórendszer-változások (mint például a SOX követelmények, a vállalati törvény EU-direktívái, vagy a bázeli ajánlás) kapcsán – a cikk első részének bevezetőjé-

ben – felvetett problémákra megoldást találni. A kontrollrendszerek bürokratikus működtetéséből fakadó nehézségekre és az egyedi információ- és kommunikációtechnológiai kihívásokra adható egyik lehetséges válasz az ISO/IEC 15504 szabvány alkalmazása.

A hivatkozott szabvány magyarországi alkalmazására a cikkben ismertetett banki működési kockázatmenedzsment területen kívül is több lehetőség kínálkozik. Az egyik kézenfekvő alkalmazási lehetőség az ellenőrzési egységek, szervezetek működésének független minőségügyi felülvizsgálata, melyet mindegyik ellenőrzési szabvány előír valamilyen formában. Az ISO/IEC 15504 szabvány alapján olyan referenciamodellek és folyamatfelmérési modellek dolgozhatóak ki ellenőrzési típusonként, melyekkel az adott területen alkalmazandó ellenőrzési standardnak való statikus megfelelés helyett, egy a képességi szinteken keresztül bemutatható – objektív, más ellenőrzési szervezetekkel összehasonlítható, és bármikor megismételhető – minősítést és az elérni kívánt szinthez szükséges folyamatjavítási intézkedéseket is meghatározó értékelés végezhető.

A folyamatfelmérési modellek képességi szintjei a vizsgálat alá vont folyamatok vonatkozásában azt is megmutatják, hogy az adott szervezet milyen ellenőrzési kockázatot jelent. Ez oly módon is értelmezendő,

hogy az ellenőrzés során csak azokat a folyamatokat kell minősíteni az alkalmazott folyamatfelmérési modell szerint, melyek az adott összefüggésben az „üzleti” célok megvalósítására tényleges kihatással vannak. Az ISO/IEC 15504 szabvány által kínált rugalmasság biztosítja, hogy a folyamatfelmérési modell által hivatkozott referenciamodellből csak az adott „üzleti” vonatkozásban valóban fontos folyamatokkal kapcsolatosan legyen jelentősége a magasabb képességi szint elérésének.

Végezetül az egyedi információ- és kommunikáció-technológiai kihívások kapcsán – a részletesen tárgyalt folyamatfelmérési szabvány mellett – meg kell említenünk az ISO/IEC 15408 szabványt is, amely szintén megjelent magyar fordításban „Az informatikai biztonságértékelés közös szempontjai” címen [17].

Az ISO/IEC 15408 fontos szerepet játszik az olyan technikák támogatásában, amelyekkel a fogyasztók a szervezeti igényeiket jól kifejező informatikai biztonsági követelményeket választhatnak ki. Az ISO/IEC 15408 létrehozásának kiváló oka az volt, hogy az értékelés kielégítse a fogyasztók igényeit, mivel ez az értékelési folyamat alapvető célja és létének fő indoka. A szabvány szerinti vizsgálat eredményeként egyértelműen és pontosan lehet dokumentálni azt, hogy a vizsgált rendszer megfelel-e a vele szemben támasztott biztonsági követelményeknek. Ez a megrendelőket segíti annak eldöntésében, hogy a rendszer kellően biztonságos-e azon területen, amelyen alkalmazni kívánják. Egyben leírja azt is, hogy milyen biztonsági kockázatokkal kell számolni a rendszer használata során.

A cikkben ismertetett módszerek és nemzetközi tapasztalatok alapján a Budapesti Gazdasági Főiskola vezetésével és a Memolux Kft. szakmai koordinációjával – 2005. év végén elindított „Certified European Internal Audit Manager” nemzetközi (Leonardo da Vinci) kísérleti képzési projekt keretében kidolgozásra kerül egy a nemzetközi belső ellenőrzési normáknak megfelelő referenciamodell, amely egyúttal alkalmas a belső ellenőrzési alapismeretek oktatására és nemzetközileg elfogadott egységes (alapszintű) vizsgakövetelmények meghatározására is.

A projekt során kidolgozandó referenciamoddellel szemben támasztott követelmény, hogy annak alapján sektorspecifikus folyamatfelmérési modelleket lehessen készíteni úgy, hogy az alkalmazási területek lefedjék az EU és magyar költségvetési támogatások végső kedvezményezettjeinél, illetve más vállalkozásoknál a pénzügyi jelentések készítése kapcsán, a belső ellenőrzés által vizsgálandó folyamatokat. A referenciamodell folyamatstruktúrája az első részben tárgyalt COSO belső kontroll keretrendszerre épül, annak érdekében, hogy biztosítva legyen a „közös nyelv” használata mind a folyamatok végrehajtásáért felelős vezetők, mind pedig a külső és belső ellenőrzést végzők között.

Jelen cikk témaválasztását is elsősorban az ellenőrzési és az informatikai szakma „közös nyelvének” kialakítási szándéka indokolta.

A cikkben ismertetésre került szakmai anyagokat válogatta és szerkesztette:

Ivanyos János

HIVATKOZÁSOK

[1] PCAOB (Public Company Accounting Oversight Board) Auditing Standard No. 2 – An Audit of Internal Control Over Financial Reporting Performed in Conjunction with An Audit of Financial Statements (http://www.pcaobus.org/Rules/Rules_of_the_Board/Auditing_Standard_2.pdf)

[2] The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO): Enterprise Risk management – Integrated Framework (<http://www.coso.org/publications.htm>)

[3] The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO): Guidance for Smaller Public Companies Reporting on Internal Control over Financial Reporting (http://www.ic.coso.org/coso/cosospc.nsf/Project_Overview)

[4] Software Engineering Institute, Carnegie Mellon University: Capability Maturity Model: Guidelines for Improving the Software Process (ISBN: 0-201-54664-7, 1995)

[5] MSZ EN ISO 9000:2001 – 2.12. Kapcsolat a minőségirányítási rendszerek és a kiválósági modellek között

[6] A COBIT Irányító Bizottsága és az IT Governance Institute gondozásában: Kontroll Irányelvek – Az Információ-Technológia Irányításához, Kontrolljához és Ellenőrzéséhez – ISBN 1.893209.13.X (a 6 teljes könyv CD ROM-mal együtt)

[7] Dr. Balla Katalin: Szoftver minőség és menedzsment (<http://www.iit.bme.hu/~balla/SzMM4-CMM.ppt>)

[8] The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO): Internal Control – Integrated Framework (<http://www.coso.org/publications.htm>)

[9] Information Systems Audit and Control Foundation, IT Governance Institute: IT Control Objectives for Sarbanes-Oxley – The importance of IT in the design, implementation and sustainability of internal control over disclosure and financial reporting, 2004

[10] MSZ ISO/IEC 15504-2:2005 – Informatika. Folyamatfelmérés. 2. rész: A felmérés végrehajtása

[11] Continuous Auditing: Implications for Assurance, Monitoring, and Risk Assessment (Global Technology Audit Guide 3) (http://www.theiaa.org/index.cfm?doc_id=5365)

[12] David Hagen- Luxembourg State Commission for Security and Control of the Financial Sector: Corporate Governance and Operational Risks Evaluation in the Basel II Framework (ECHA Conference, 2005) (<http://www.iiacyprus.org.cy/conference/Presentations%20PDF/Plenary/D%20-%20David%20Hagen%20Cyprus%202005.pdf>)

[13] PSZÁF: Az új bázeli tőkeegyelemezési szabályozás második pillérre: A felügyeleti felülvizsgálati folyamat (<http://www.pszaf.hu/bazel2/felulvfoly.pdf>)

[14] PSZÁF: A működési kockázat tőkekövetelmény számításának módszerei (<http://www.pszaf.hu/bazel2/mukkock.pdf>)

[15] C. Bernard, D. Hagen, P. Maar, D. Reinard, B. Di Renzo, M. Hillairet, M. Picard, A. Rifaut; Centre de Recherche Public Henri Tudor, Luxembourg: Operational Risk Management in Financial Institutions: Process Assessment in Concordance with Basel II (5th International SPICE Conference on Process Assessment and Improvement, Klagenfurt, 2005)

[16] MSZ ISO/IEC 12207:2000 – Informatika. Szoftveréletről-folyamatok

[17] MSZ ISO/IEC 15408-1:2002 – Informatika. Biztonságtechnika. Az informatikai biztonságértékelés közös szempontjai. 1. rész: Bevezetés és általános modell



Kitekintés: Külső és belső ellenőrzés a brit önkormányzatoknál

Mérhető teljesítmények és minőségi szolgáltatások

A magyar és a brit önkormányzatok ellenőrzésének rendszere és gyakorlata volt a témája annak a kétnapos konferenciának, amelyen David Bray* cikkünk szerzője a Pénzügyminisztérium meghívására nagyszerű előadást és konzultációt tartott a magyar vidéket képviselő önkormányzati és ellenőrzési szakemberek számára, majd lapunk számára beszámolót készített az elhangzottakról.

A konferencia résztvevői a téma iránt nagy érdeklődést tanúsítva vitatták meg, hogy milyen szerepet játszhat a helyhatóság a helyi közösségek életének felpozíciójában. Mind a két országban kérdést jelent a tömegközlekedés rendelkezésre állása és az alapvető helyi létesítmények, az iskolák, falusi vegyesboltok és postahivatalok folyamatos működtetése. A konferencia résztvevői egyetértettek abban, hogy ezeket a kérdéseket nem lehet egy „varázsütéssel” megoldani, és hogy a helyi önkormányzatok szervezeteiben e kérdések tárgyalásakor figyelembe kell venni, hogy a helyi lakosokra mindez milyen adóterhet hárít.

A résztvevők érdeklődést mutattak az iránt is, hogy a brit önkormányzatok milyen szervezetben működnek a városokban és vidéken, különösen foglalkoztatta őket az egyes vidéki helyhatóságok különböző szintjei közötti viszony. Egyetértettek abban, hogy az önkormányzatiság eltérő modelljeinek egyaránt vannak előnyei és gondjai, meglátásuk szerint a kiválasztott szervezetek:

- legalább olyannyira helyi jelleget kell öltenie, hogy a szolgáltatások nyújtását a közösség igényei szerint biztosítani tudja;
- világosnak kell lennie, hogy a lakosok pontosan lássák, hogy az egyes szolgáltatásokat melyik szervezet nyújtja;
- megfelelő méretűnek kell lennie, hogy a szolgáltatások nyújtása költséghatékony módon történjen, és hogy a szervezetek megfelelő belső támogatást kapjanak a pénzügyi vezetéshez és a törvényes, szabályszerű működéshez.

Ezt követően a brit helyi önkormányzatok finanszírozásának módját ismertettem, és arról tájékoztattam a konferencia résztvevőit, hogy az önkormányzatok kiadásainak legnagyobb részét a központi kormányzat fedezi. Rámutattam arra is, hogy még egy-egy szervezet kiadásának viszonylag szerény változtatása is jelentős következményekkel jár abban a tekintetben, hogy mekkora összeget kell helyi adókból előteremteni.

Ezt követően a szeminárium a brit helyi önkormányzatok és a központi kormányzat kölcsönhatásával foglalkozott. A résztvevők megtudhatták, hogy a helyileg választott tanácsstagoknak ugyan jogukban áll egy-egy szervezet prioritásait és az általa nyújtott szolgáltatások

kat meghatározni, a központi kormányzatnak jelentős befolyása van.

Az Egyesült Királyság kormánya kényesen ügyel arra, hogy a helyi szolgáltatások minősége az országban mindenütt következetesen egy adott normához igazodjon, és ezért a helyhatóságok számára kötelező jelleggel előírja bizonyos szolgáltatások nyújtását, és a szolgáltatások révén elérendő célokat is.

A következő téma a brit EB szerepének bemutatása volt. A brit Ellenőrzési Bizottság (EB) feladata, hogy független szervként gondoskodjon a közpénzek gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználásáról annak érdekében, hogy a lakosság helyi és országos szinten is minőségi szolgáltatásokban részesüljön. Az EB felügyelete alá mintegy 11 000 angliai önkormányzat tartozik, melyek közpénzekből finanszírozott éves költségvetése kiadási oldalon meghaladja a 180 milliárd angol fontot (körülbelül 250 milliárd euró). Az Ellenőrzési Bizottsághoz a helyi önkormányzatoknál az egészségügy, a lakásügy, a lakóhelyi biztonság, a tűzoltás és baleseti mentés területén nyújtott szolgáltatások tartoznak.

Független ellenőrzési jogkörével élve az Ellenőrzési Bizottság fontos tájékoztatást ad az állam szolgáltatásainak minőségéről. Feladata, hogy e szolgáltatások minősége javuljon, ezért gyakorlati tanácsadást kínál, és terjeszti a bevált gyakorlati megoldásokat. Független ellenőri minőségében az EB figyelemmel kíséri a kiadások alakulását, hogy az állami szolgáltatásokban felhasznált pénz jó teljesítménnyel hasznosuljon, értéket teremtsen.

A külső ellenőrök által kötelezően elvégzendő feladatokat az „ellenőrzés gyakorlati kódexe” foglalja össze. Ezt a dokumentumot ötéves ciklusokban vizsgálja felül és hagyja jóvá a parlament. A konferencia résztvevői nagy érdeklődéssel fogadták az EB széles hatásköréről szóló tájékoztatót és az a tény, hogy a bizottság munkaköre nem merül ki az ellenőrzött szervezetek pénzügyi beszámolójának éves szintű véleményezésében.

Figyelemmel hallgatták az információkat az átfogó teljesítményértékelésről, amelyet az EB az összes nagyobb helyi önkormányzati szervezetenél lefolytat az Egyesült Királyságban. Az értékelés azt méri, hogy az adott szervezet milyen rend szerint működött (például milyen volt a pénzügyi irányítás, a belső ellenőrzés és a teljesítmény) milyenek voltak az inputok, és megvizsgálja a ténylegesen teljesített szolgáltatások minőségét, azaz az outputokat is.

* A szerző az Egyesült Királyság Ellenőrzési Bizottságának vezetője

A hallgatóság megismerkedhetett azzal a bonyolult szabályrendszerrel is, amelynek révén az ellenőrnek az adott szervezetre vonatkozó megállapításai egy összesített pontszámában fejeződnek ki. Ez a teljesítménypontszám nyilvános és a szervezeteket a nulla csillagostól (gyengén teljesítők) a négy csillagosig (jó teljesítményt nyújtók) terjedő kategóriákba sorolja.

A résztvevők meglátása szerint finomításával a szervezetek eredményességét – a teljesítményekre vonatkozó, rendelkezésre álló információk finomításával – a vizsgálatok számára Magyarországon is mérhetővé lehetne tenni. Felhívtam a figyelmet a folyamatban rejlő, attól elválaszthatatlan nehézségekre, és rámutattam, hogy a teljesítménymutatókat mindenképpen érdemes pontosan meghatározni. Hangsúlyoztam továbbá, hogy azt kell mérni, ami „mérésre érdemes”, és nem azt, ami „könnyen mérhető”.

Az előadás ezután a helyi önkormányzatoknál folyó belső ellenőrzés kérdéseivel foglalkozik. A jogszabályok szerint ugyan belső ellenőrzést minden szervezetben működtetni kell, de van arra mód, hogy ezt helyi erőkből oldják meg. Az Egyesült Királyságban erre három módszer kínálkozik:

1. a munkatársak belső csapatával;
2. a helyi önkormányzatok szervezeteinek társulásával (konzorciumával);
3. a helyhatósági szerv által megbízott számviteli magánvállalkozással.

Ezt követően vázlatosan ismertettem a belső ellenőrzés lényeges funkcióit, és azt, hogy milyen különbségek vannak az EB és a belső ellenőrzés között a megbízások, a munka terjedelme, a beszámolás és a minőségbiztosítás szempontjából.

Mivel a Nemzetközi Könyvvizsgálati Standardok (ISA) előírásai szerint a külső ellenőr köteles a belső ellenőrzés munkáját a saját feladatának ellátásakor figyelembe venni, az EB rendszeresen értékeli a belső ellenőrzést, és meggyőződik arról, hogy munkáját kielégítő minőségben végzi-e. Az EB által értékelt területek a következők:

- Célok és terjedelem;
- Függetlenség;
- Állomány és képzés;
- Kapcsolatok;
- Megfelelő gondosság;
- Tervezés;
- Kontrolling;
- Nyilvántartás;
- Vizsgálati nyom;
- Beszámoló és nyomon követés.

A következőkben azokról a problémákról a vázlatos ismertetésével foglalkoztunk, amelyekkel belső ellenőrzési részlegeinkben néha szembetalálja magát az ember, majd a résztvevők esettanulmányként feldolgozták egy belső ellenőrzési osztály munkatervét, amely azt mutatta be, mennyire sikerült a tervezett feladatokat elvégezni.

A hallgatóság láthatóan örömmel végezte ezt a feladatot, amely egészséges vitát váltott ki és remek válaszokat eredményezett.

A csoport a következő témákat vetette fel:

a) A belső ellenőrzésnek nem sikerült megfelelően összhangot teremtenie az egyes ellenőrzési feladatokhoz hozzárendelt napok száma és a kockázatok között.

b) A belső ellenőrzés nem töltött a terven szereplő napok számával egyenlő időt ellenőrzéssel, és csupán 80 százalékban teljesítette saját munkatervét.

c) A belső ellenőrzés pont a rossz területeken csúszott el. Noha értékelésükben három terület minősült magas kockázatúnak, és ezeknek a vizsgálatára a tervben összesen 90 napot szenteltek, valójában e területek ellenőrzésére csupán 20 nap jutott. Két, eredetileg magas kockázatúnak ítélt területtel ugyanakkor egyáltalán nem foglalkoztak.

d) A belső ellenőrzés számára az időgazdálkodás nyilvánvaló problémát jelent, mert egyes területek ellenőrzése a tervezettnél jóval tovább tartott.

e) A belső ellenőrzés a munkaterv szerint összesen 265 munkanapot (53 hetet) szánt az ellenőrzésre. Ez egyetlen személy számára túlságosan nagy munkaterhelést jelent, ha figyelembe vesszük az éves szabadságot és a munkavégzésből kieső egyéb időt is. A csoportból fenntartásokat váltott ki az is, mit tesznek a belső ellenőrzésben dolgozók az év fennmaradó részében, és hogy valóban független szervezet-e a belső ellenőrzés. Megjegyezték, hogy a terv nem készül fel a váratlan helyzetekre, nem hagy időt a tervezésre, a beszámolókra, a nyomonkövetésre, a képzésre stb.

f) Emellett a terv csupán néhány területre szűkítette le az ellenőrzést, és a résztvevők megkérdőjelezték, hogy a belső ellenőrzés valóban ismeri-e az ellenőrzött tevékenységet, és hogy a kockázatelemzés valóban alapos volt-e.

g) Feltették azt a kérdést is, hogy a belső ellenőrzésnek volt-e stratégiai terve, vagy csak egy éves tervvel rendelkezett.

h) Végül pedig a hallgatóság megjegyezte, a tervből nem derült ki világosan, hogy az ellenőrzésre valóban sor került-e és a beszámoló megállapításait egyezteték-e a vizsgált szervezettel.

Az előadás következő része a helyi önkormányzatoknál meglévő belső kontrollal foglalkozott. A résztvevőknek meghatározást kellett adniuk a belső kontroll fogalmáról és annak jelentőségéről. A csoport határozott álláspontja szerint a belső kontroll egészséges rendszerének kialakítása a szervezet vezetőségének a feladata, míg a belső ellenőrzés feladatkörébe annak értékelése tartozik, hogy a belső kontrollok rendszere mennyire hatásos.

Ezt követően a résztvevők egy gyakorlati feladatot oldottak meg a belső kontrollok témakörében, és választ kellett adniuk arra a kérdésre, milyen belső kontrollokat működtetnének egy bérszámfejtési rendszerben különböző problémák megelőzésére. A válaszok ismét csak kiválóak voltak, és rávilágítottak, hogy egy szervezet kétféle kontrollt alkalmazhat:

1. Megelőző kontrollt: ezek a problémák előfordulását eleve kizárják. (Például a kifizetés előfeltétele az aláírással ellátott számlák befogadása)

2. Oknyomozó kontrollt: ezek kimutatják, ha valami rendellenesség történt. (Például a szervezet bankszámlájának rendszeres egyeztetése.)

A következő téma a helyi önkormányzatok pénzügyi irányításával foglalkozott. A résztvevőket ismét arra kértem, határozzák meg a fogalmat, és ismertessék annak jelentőségét.

A jó pénzügyi irányítás jellegzetességei:

- Középtávú, három-öt évre szóló pénzügyi terv kidolgozása;
- Költségvetés kialakítása az év kezdete előtt;
- A szolgáltatásokat vezető költségereteket kapnak, így a szolgáltatások teljesítése és a szolgáltatás során felmerülő költségek között kapcsolat keletkezik;
- Annak biztosítása, hogy legyen kapcsolat a pénzügyi tervezés és a szolgáltatások tervezése között, mert ezzel megnyugtatóan igazolható a tervek végrehajthatósága;
- Készüljön el a költségvetési profil, hogy segítségével meg lehessen állapítani, mennyire tartja be a szervezet saját előirányzatait;
- A költségvetés bevételi és kiadási oldalának rendszeres nyomon követése a tervszámokhoz képest. A jól irányított szervezet vezetői előre tekintenek, és felméri, az év végére valószínűsíthető helyzetet;
- Akciótervek kidolgozása az éves költségvetési tervszámok és a tényleges adatok esetleges eltéréseinek kezelésére.

A hallgatóság jól látta, hogy bár a túlköltekezés nem kívánatos jelenség, a tervezettnél kisebb kiadások sem feltétlenül jelentenek jó hírt, mert elszalasztott lehetőségekre utalhatnak.

Az előadás végezetül azzal foglalkozott, mi javítható a helyi önkormányzatoknál. A résztvevőknek meg kellett határozniuk a „javítás” fogalmát, és válaszolniuk kellett arra is, kinek a feladata a javítás, és hogyan mérhető ez a tevékenység az önkormányzatoknál.

Az EB által végzett, és az említett átfogó teljesítményértékelés tárgyalásához hasonlóan a résztvevők e témával kapcsolatban is azt tartották aggályosnak, hogy a magyar önkormányzatok teljesítményéről nem áll rendelkezésre információ, így ezen a területen van mit javítani.

Összességében a két nap mind a résztvevők, mind az előadó számára hasznosan telt el, ami nagyrészt annak köszönhető, hogy a hallgatóság nem vonakodott kérdéseket feltenni, és aktívan bekapcsolódott a csoportos megbeszélésekbe.

David Bray



Egyesületi élet: A MPGEKE 2006. évi beszámoló küldöttgyűlése

Élénkülő szakosztályok, rendezett tagdíjak

A Magyar Pénzügyi Gazdasági Ellenőrök Közhasznú Egyesülete (MPGEKE) 2006. május 25-én, Budapesten tartotta éves beszámoló küldöttgyűlését. Az elnökség beszámolóját dr. Nagy János, az egyesület elnökhelyettese összegzően ismertette, majd a könyvvizsgáló és a Felügyelő Bizottság beszámolóját is meghallgatva a küldöttgyűlés elfogadta az egyesület közhasznú céljainak teljesítéséről és a szervezeti működésről szóló 2005. évi beszámolót, a 2005. évi költségvetési beszámolót, valamint a közhasznúsági jelentést. A küldöttgyűlés elfogadta továbbá az egyesület 2006. évi költségvetését is.

A beszámoló dokumentumait a küldöttek megkapták, a tagság és az egyesület tevékenysége iránt érdeklődők számára az egyesület honlapján, a www.mpgeke.hu oldalon hozzáférhetőek.

Tisztelt Küldöttek!

A részletes beszámoló az elnökség, a megyei szervezetek, a bizottságok és a szakosztályok beszámolóinak értékelése alapján készült, amelyet az elnökség a gazdálkodásról előírt beszámolókkal, a könyvvizsgáló jelentésével és a közhasznúsági jelentéssel együtt terjeszt a küldöttgyűlés elé.

Ezek tervezeteit az elnökség és a megyei szervezetek is véleményezték, vagy az elfogadásukról tájékoztatták a titkárságot vagy nem tettek előzetesen észrevételt.

Elsőként az Alapszabályban is rögzített közhasznú céljaink teljesítéséről adunk számot.

– A közhasznúság követelményének a jelentős számú és a tagság legszélesebb körének részvételi lehetőséget biztosító országos konferenciákkal és a helyi, valamint a régiós szervezésű szakmai rendezvényekkel tettünk eleget. Ezeken a szakmai ismeretterjesztés a különböző ellenőrzési és felügyeleti szakterületeken dolgozók szakmai ismereteinek bővítését, az egységes szakmai gondolkodást és egyes, változásokkal érintett területeken a hazai és a nemzetközi ellenőrzési módszerek, jó gyakorlatok megismerését szolgálta. Több szakosztályunk előkészítő kurzusok szervezésével segíti tagjainkat nemzetközileg elismert képesítések megszerzésében. A 2005. évet illetően a korábbi évekenél is aktívabb egye-

sületi közletről adhatunk számot, hiszen 46 szakmai rendezvényről adtak tájékoztatást a megyei szervezetek. Ez azt jelenti, hogy egy-egy megyei szervezet tavaly átlagosan négy szakmai rendezvényen tette lehetővé tagjainak a részvételt, amely kétszerese a korábbi években is elismerésre méltó közéleti aktivitásnak. Az egyesület keretei között tehát mind az egyén, mind a köz számára hasznos munkát végeztünk.

– Az egyesületi munka szervezeti kereteinek biztosítása az elnökség kiemelt feladata.

A megyei szervezetek, a két központi bizottság és a kilenc szakosztály stabil kereteket nyújtott a szakmai közélet számára. Természetes, hogy évről évre néhány megyei szervezet, illetve szakosztály vezetését különféle változások miatt meg kell újítani. Jelenleg a 21 megyei szervezet közül csak egy – a Békés megyei – van ilyen helyzetben. Reméljük, végre sikerrel túljut a tagság ezen a kissé elhúzódó problémán. A Képesítési és Szakképzési Bizottság, valamint a Pénzintézmény Ellenőrzési Szakosztály esetében pedig az egyesület fő céljaiból eredő feladatok, valamint az e téren jelentkező



Dr. Nagy János az MPGEKE elnökhelyettese

új kihívások igénylik a bizottsági, illetve szakosztályi munka és a vezetés megújítását.

Az egyéves működés igazolja, hogy célszerű volt a Budai, a Pesti és a Pest megyei szervezetek létrehozása: szervezetileg ma már jól működnek, rendszeres a tagság informálása, az egyesületi rendezvényeket megtartják, mostanra a tagnyilvántartások és a tagdíjak befizetése is megfelelő lett. A cél az volt, hogy a szétválással megteremtődjenek a szervezeti működés célszerűbb, jobb feltételei.

A megyei szervezetek közötti, valamint a szakosztályokkal és a helyi szakmai társszervezetekkel való együttműködést a szakmai programok szervezésében, illetve azt, hogy a megyei rendezvényekhez a szakosztályok előadót biztosítanak, az elnökség mindig is célravezetőnek tartotta és támogatta. Ennek a szélesebb körű együttműködésnek köszönhetően szervezetek számos szakmai rendezvényt, amelyek tartalmukban is színebbé váltak.

Folyamatos és természetesen célkitűzés, hogy az egyesület anyagi helyzete kiegyensúlyozott és stabil legyen, amelyre építve biztonsággal lehet tervezni a jövőbeni szakmai feladatokat.

Ismert, hogy a működés forrásai a tagdíjbevételek és a pártoló szervezetek támogatásai. Az elnökség és a tagság nevében ezúttal is meg kell köszönnünk e szervezetek vezetőinek segítségét, hiszen az egyesület az elmúlt

évben is a bevételek kétharmadát kitevő összegű támogatást kapott.

A tervezett tagdíjbevételek teljesítése évről évre javuló arányt mutatott a megyei szervezetek és a titkárság sikeres erőfeszítéseinek következtében. A tervezett tagdíjbevételeknek 2004-ben még csak kétharmadát, tavaly már 77 százalékát teljesítettük. Az elmúlt év végére azonban a megyei szervezetek megközelítően teljes körűen elvégezték a tagnyilvántartás aktualizálását a bevezetett Ügyviteli Szabályzat szerint. Így tavaly az év eleji 1673 fős létszámból 488-at töröltünk, 127 új taggal a létszám 1312 fő lett. Az ennek alapján számított tagdíjbevételeknek már 99 százaléka teljesült a múlt évben. (Ezen belül az elmaradások befizetése is megtörtént, de év végén lényegében jelentősebb tagdíjmaradást csak a Pest megyei szervezet 78 százalékos teljesítése és a Nógrád megyei szervezet teljesítése jelez.) Mindezt amiatt is hangsúlyoznunk kell, mert a megfelelő aktualitású létszámnnyilvántartással megalapozott tagdíjbevételek teljesítése a szabályszerű és működőképes szervezeti élet egyik kritériuma.

Az egyesület gazdálkodása 2005-ben is eredményes volt, vagyoni helyzete pedig stabil.

Tovább – 30 millió 565 ezer forintra – nőtt az összeg, amellyel az egyesület gazdálkodhatott. A 2006-ra tervezett szakmai feladatok teljesítését és a működést pénzügyileg kellően megalapozza az év elején rendelkezésre álló pénzüsszeg, amely 2005 végén több mint 20 millió 535 ezer forint volt. Az Ügyviteli Szabályzat szerinti működéssel biztosítható a megyei szervezetek gazdálkodási önállósága, miközben a központi adminisztráció lényegesen tehermentesíti a megyei szervezeteket. Az egyesület központi adminisztrációja és ügyviteli rendje átlátható és képes megalapozni mind az egyesületi titkársági működést, mind a megyei szervezetek gazdasági feladatainak ellátását. Ez az eredmény nagyban köszönhető a megyei érintett kollégák feladatvállalásának és együttműködési készségének, amellyel igyekeznek eleget tenni az Ügyviteli Szabályzat előírásainak.

Az egyesület ismertségének növelését és a tagság jobb tájékoztatását szolgálja az egyesületi honlap működtetése. A látogatottsági statisztikája alapján havonta 20–40 alkalommal keresik fel honlapunkat. A honlap indulásakor legtöbbször a szegedi konferencia programja, a részvételi lehetőség iránt érdeklődtek, de azóta is szinte minden rovatunkat megnézik és többször töltik le a szakmai programokat, szócikkeket és tájékoznak a belépési lehetőségeiről. Kérésünk, hogy használják ki a honlap által nyújtott lehetőséget, hogy a tagság minél szélesebb körben tájékozódhasson a szakmai közélet helyi és országos eseményeiről, ennek érdekében tájékoztassák a titkárságot programjaikról.

Tisztelt Küldöttek!

Az elnökség nevében kérem a jelenlévő küldötteket, hogy a könyvvizsgáló, a Felügyelő Bizottság, valamint az Etikai és Fegyelmi Bizottság jelentéseinek meghallgatása után, az esetleges kérdéseket illetve vitát követően fogadják el az egyesület 2005. évi beszámolóját, közhasznúsági jelentését és a 2006. évi költségvetést.

Nagy János
az MPGEKE elnökhelyettese

Beszámoló az MPGEKE 2005. évi közhasznú tevékenységéről

Növekvő aktivitás mellett széles körű ismeretterjesztés

Az alapszabályban rögzített közhasznú tevékenységei megvalósításában a Magyar Pénzügyi-Gazdasági Ellenőrök Közhasznú Egyesületének tevékenysége 2005-ben is eredményes volt. Az egyesületi munka az elnökség irányításával, Felügyelő és Etikai Bizottság működése mellett folyik. Az egyesületi közélet számára a szervezeti kereteket az országos hálózatot alkotó megyei szervezetek, két szakmai bizottság, valamint a kilenc szakosztály jelenti.

Az egyesület közhasznú tevékenységében kiemelkedő szerepe van a szakmai ismeretterjesztésnek, amely legfőképpen a megyei szervezetek által szervezett helyi szakmai fórumokon, szakelőadásokon, illetve a különböző helyi szakmai társszervezetekkel közösen szervezett szakmai rendezvényeken valósult meg. Több elnökségi tag és szakosztályvezető jelentős személyes szerepvállalása eredményeképpen a tagság szélesebb köre vehetett részt az ellenőrzési szakma több szakterületét érintő, két régiós szervezésű konferencián.

Mindennek köszönhetően az egyesület szakmai közléte az elmúlt évben aktívabb lett: 18 megyei szervezetünk összesen 46 szakmai rendezvényt szervezett, amelyből 11 programon más megyei szervezetek tagjai is részt vettek. Ezek közül a legjelentősebb a négy illetve öt megye tagsága számára szervezett regionális konferencia volt. Emellett két-három megyei szervezetet érintő szakmai programokra is sor került a múlt évben. Külső társintézmények tíz szakmai programján biztosította tagjai részvételét öt helyi szervezet. Így a múlt évben egy-egy megyei szervezetünk átlagosan három-négy szakmai rendezvényen való részvétel lehetőségét kínálta tagságának (szemben az előző évek megyénként átlagosan két szakmai rendezvényével).

Mindehhez hozzájárult, hogy a korábbi évek jó gyakorlatát követően bővült a megyei szervezetek közötti, a megyei szervezetek és egyes szakosztályok közötti együttműködés, valamint a helyi tagszervezeteinknek a helyi szakmai szervezetekkel – így a Magyar Könyvvizsgálói Kamara megyei szervezeteivel, a Magyar Közigazgatási Kar egyes megyei tagozataival, a Magyar Jogászegylet, az Állami Számvevőszék, a Magyar

Számviteli Szakemberek Egyesülete megyei szervezeteivel, az Adótanácsadók Klubjával, a Fogyasztóvédelmi Felügyelettel, és a VPOP Regionális Parancsnokságaival – a szakmai ismeretterjesztésben való együttműködése. Az együttműködés formái és mélysége változatos volt, a költségmegosztásos rendezvényszervezéstől a kötetlen beszélgetésig terjedt.

Az egyesület tagjainak a társ szakmai szervezetek rendezvényein tartott előadásai, konzultációi az adótörvények, az adóigazgatás változásairól és az alkalmazás fontosabb gyakorlati kérdéseiről, szélesebb körű tájékoztatást is szolgáltak.

Az egyesület fő céljainak megvalósításában feladatvállalásukkal meghatározóak az egyesület szakosztályai, szakmai bizottságai.

Az Adóellenőrzési, a Vámellenőrzési, az Államháztartás Ellenőrzési, a Belső Ellenőrzési, a Fogyasztóvédelmi, az Információrendszer Ellenőrzési, az Önkormányzati Ellenőrzési, a Pénzügyintézmény Ellenőrzési, a Vállalkozás Ellenőrzési Szakosztály, valamint a Képesítési és Szakképzési, illetve a Módszertani Bizottságok fő feladatuknak az ellenőrzési, illetve a felügyeleti területen dolgozók szakmai ismereteinek bővítését, az egyetemes szakmai gondolkodásnak, valamint a hazai és a nemzetközi ellenőrzési módszerekben való jártasság kialakításának a segítségét tekintették. Ennek érdekében több szakosztály működtet szakmai klubokat és szervezett előadássorozatokat, módszertani útmutatók kidolgozására is sor került. Több szakosztály előkészítő kurzusok szervezésével is támogatta a tagságot különböző nemzetközileg elismert szakképesítések megszerzésében.



zettől (16,063 millió forint) (Ez még akkor is igaz, ha tudjuk: az Ellenőrzési Figyelővel kapcsolatban van még egy 1,875 millió forintos, 2006-ra áthúzódó számlánk.) A Felügyelő Bizottság meglepéssel nyugtázta, hogy a költségek túlnyomó többsége (97,2 százalék) az egyesület működéséhez szükséges anyagi-technikai feltételekkel függ össze. Elismerve a szervezői és adminisztrációs munkát végzők elmúlt évi hatékony és eredményes tevékenységét, bizottságunk el tudná fogadni a jelenlegi, az év egészében alig 271 ezer forintot kitevő, úgynevezett személyi jellegű kiadások némi emelését.

Az MPGEKE pénzügyi helyzete tehát a tervezett számoktól mind irányában, mind pedig mértékében eltérően, a vártnál sokkal kedvezőbben alakult. A tervezettnél jóval nagyobb bevételek elérésének és a kiadások visszafogásának együttes következményeként ugyanis a tervezett 8,569 millió forintos negatívum helyett 3,858 millió forintos pozitív egyenleggel zártuk az évet. Ennek eredményeként a 2005. évi nyitó pénzkészletünk (17,44 millió forint) nem csökkent a tervezett mértékben, hanem ellenkezőleg, még növekedett is, és 2006 elejére elérte 20,535 millió forintot. Ez a magyar civil-szervezetek többsége által joggal irigyelt pénzügyi helyzet magával hozta azt a kellemes gondot is, hogy megnövekedett pénzeszközöket miként lehet optimálisan befektetni. A Felügyelő Bizottság örömmel támogatja azt a küldöttgyűlési előterjesztést, amelynek alapján a jövőben egyértelmű szabályok rögzítik az időlegesen szabad pénzeszközök megfelelő befektetését.

A Felügyelő Bizottság a 2005. évre vonatkozó beszámoló és zárszámadás – záradék nélküli – elfogadását javasolja a küldöttgyűlés számára.

2006. évi költségvetés

Áttérve Egyesületünk 2006. évi költségvetésére: a Felügyelő Bizottság szolidnak, visszafogottnak, és a következő évi munka alapfeltételeit biztosítónak ítélte a tervezetet. A bevételeknél reálisnak tartja, hogy csak mintegy 4,03 millió forintos tagdíjbefizetéssel és a minimálisan elérendő 2,1 millió forintos támogatói befizetésekkel számolunk. Az FB azonban ismét felhívja a figyelmet a fizető taglétszám bővítésének, másrészt a magas támogatói szint fenntartásának fontosságára. A 6,33 millió forintra tervezett bevétel mellett ugyanis a 19,97 millió forintos kiadás csak átmenetileg, időlegesen finanszírozható a tartalékokból. A két stabil bevételi „pillér” fenntartása és a 6,8 millió forintos költségvetéssel tervezett siófoki konferencia várható – egyelőre be nem tervezett – rendkívüli bevételei együttesen azonban megalapozottá és reálisan vállalhatóvá teszik a 2006. évre helyesen – a „legrosszabb helyzetnek” megfelelően – tervezett, s ezért negatív költségvetési egyenleget. A bizottság azonban bízik abban, hogy – valamennyiünk közös és hatékony erőfeszítésének eredményeként – jövőre megint a tervezettnél (jóval) kedvezőbb pénzügyi helyzetet sikerül teremteni.

A Felügyelő Bizottság a 2006. évre vonatkozó költségvetési tervezet elfogadását javasolja a közgyűlés számára.

Asztalos László,
az MPGEKE FB elnöke

Ellenőrzési és felügyeleti konferencia Siófokon

A Magyar Pénzügyi-Gazdasági Ellenőrök Közhasznú Egyesülete 2006. november 23–25. között, Siófokon rendezi VI. Ellenőrzési és Felügyeleti Konferenciáját

Az MPGEKE VI. Ellenőrzési és Felügyeleti Konferenciájának középpontjában a pénzügyi ellenőrzés a közigazgatás modernizációjának szolgálatában témakör áll. Az ellenőrök szakmai seregszemléje ezúttal – a nemzetgazdaság előtt álló kihívásokhoz igazodva, a konvergenciaprogram jegyében – tágabb horizonton, a gazdasági fejlődés-növekedés és az államháztartás helyzetének összefüggéseire, a felzárkózási követelményekre és esélyekre figyelemmel keresi a választ arra, hogyan járulhat hozzá a pénzügyi ellenőrzési és a felügyeleti tevékenység a konvergencia sikeréhez, s ennek egyik fontos feltételéhez, a közigazgatás reformléptékű megújításához.

A plenáris ülés előadásai elsősorban a makrogazdasági összefüggéseket, a nemzetgazdaság és a közszféra jövőképét, s ezekkel összefüggésben a pénzügyi ellenőrzési rendszer mozgásirányát, új feladatait állítják reflektorfénybe. Az összefüggések teljesebb megértését és az ellenőrzéseket végző szervezetek és szakemberek egy-

mást támogató munkájának, együttműködésének minél teljesebb megalapozását három szekció előadásai, vitái hivatottak előmozdítani. Az I. szekció a költségvetés bevételi oldalának (adó-, és vámrendszer), a II. szekció a kiadási oldalnak (a nagy közösségi ellátórendszerek), a III. szekció pedig az EU-források felhasználásának kontrollmechanizmusaira, ellenőrzési, felügyeleti és monitoring tevékenységére fordít elsősorban figyelmet.

A plenáris ülésen és a szekciók munkája során a konferencia résztvevői az ellenőrzési és a felügyeleti intézmények vezetői, vezető szakemberei mellett a nemzetgazdaság, s a pénzügyi rendszer működésének, fejlődésének befolyásolásában kulcsszerepet betöltő kormányzati vezetőkkel, valamint ismert kutatókkal és egyetemi szakemberekkel találkozhatnak.

A konferenciáról, a jelentkezés lehetőségeiről folyamatosan frissített információkkal szolgálunk a www.mpgke.hu honlapunkon és az ellenőrzési szervezetek honlapjain.

Egyesületi élet: A Felügyelő Bizottság 2005. évi beszámolója

Stabillá vált az egyesület pénzügyi helyzete

A Magyar Pénzügyi-Gazdasági Ellenőrök Közhasznú Egyesülete (MPGEKE) Felügyelő Bizottsága áttekintette a 2005. évi működésre vonatkozó legfontosabb dokumentumokat és beszámolókat, s megállapította, hogy az egyesület működése és gazdálkodása a hatályos jogszabályoknak megfelelt, anyagi helyzete kiegyensúlyozott, stabil és a jövőbeli feladatok elvégzéséhez megfelelő alapot nyújt. Az FB a zárszámadást és a 2006-évi költségvetést elfogadásra javasolta.

Tisztelt Küldöttgyűlés!

Egyesületünk elmúlt esztendőbeli működésének legfontosabb jellemzőit – a 2006. év első néhány hónapját is beleszámítva – három pontban lehet összefoglalni.

1. Egyesületünkben nyugalom volt, s aki akart, dolgozhatott. Szervezetünk megmaradt a különböző nézőpontú és értékrendű szakemberek vita- és találkozóhelyének, ahol az (esetleg) eltérő nézeteket is toleránsan, a másik fél érveit meghallgatva fogadják sőt, időnként el is gondolkodnak rajta. A Felügyelő Bizottság véleménye szerint ez a stratégiai vonalvezetés helyes, a valódi civil-szervezetek jog- és feladatkörének megfelel, s ezért támogatja eme alapállás további és következetes érvényesítését.

2. Egyesületünk szervezetsége sokat javult. Az elmúlt esztendőben – a tisztségviselőink áldozatos, sőt néha kimondottan sziszifuszi munkájának eredményeként – sikerült rendet teremteni a tagsági viszonyok kedélyesen burjánzó dzsungelében. Ez pedig kettős következménnyel járt. Egyrészt kiderült, hogy a korábbi időszak „1600, sőt 2000 fős tagságra” vonatkozó becslései túlzottak voltak. A tagnyilvántartások rendbetétele után csaknem 500 főtől kellett megválnunk, ám a Felügyelő Bizottság fontosabbnak tartja, hogy 127 új tag belépését regisztrálhattuk, s a múlt rendezése után a jövő felé fordulhatunk. Ha ugyanis abból indulunk ki, hogy az állami és az önkormányzati szektorban legalább 10–12 ezer, s a mintegy 900 ezer gazdasági vállalkozásnál több tízezer kolléga napi munkájához tartoznak ellenőrzési-felügyelési feladatok, akkor belátható, az év eleji 1312 fős tagság – a potenciális ellenőri kör megnyerésével – igen csak bővíthető. A Felügyelő Bizottságnak ezért a következő időszak vezetősége számára az a második stratégiai javaslata, hogy – átgondolt, fokozatos és reális tervek alapján – törekedjünk 2000, majd akár 3000 fős taglétszám elérésére.

A tagnyilvántartások rendezésének másik tapasztalata: egyesületünkben még az is elérhető, hogy a tagsági díjat teljes mértékben befizessék, sőt a régebbi adósságokat is rendezzék. Ismerve kissé a magyar civil-egyesületek tényleges működését, ezt igen jelentős elviekölségi előrelépésként kell értékelnünk, s ezért a Felügyelő Bizottság külön köszönetét fejezi ki minden olyan tisztségviselőnknek, akik vállalták az ezzel szokásosan együtt járó kellemetlen hercehurcát. Ez a rendezettség ugyanis megerősíti és bizonyítja egyesületünk tekintélyét és egyben morálisan is nagyobb súlyt ad szá-

vainknak. A Felügyelő Bizottság ezért javasolja a következő időszak vezetésének, hogy a „rendbe tett” tagdíjaknál az egyszer már elért 100 százalékos színvonalat határozottan és következetesen tartassa be, s ne engedje annak bármi okból való fellazítását.

Számolnunk kell ugyanis azzal, hogy a jövőben – a remélhetőleg csak átmeneti jellegű megszorítások időszakában – az egyesület kiadásainak korábbiaknál jelentősebb részét kell majd a tagdíjakból fedeznünk. A tagdíj/kiadás arányunk 2005. évben elért 39 százalékos aránya óriási előre lépést jelent a 2004. évi 11 százalékos képest, ez a magyar civil szervezetek körében kiemelkedően jó számítás, s emeli a tekintélyünket is. A Felügyelő Bizottságnak azonban kötelessége arra is rámutatni, hogy az elismerésre méltó, s megőrzendő csaknem „két-ötödös önfinanszírozási szint” fenntartásához 2006-ban például már legalább 8 millió forintos tagdíjbevétel kellene elérnünk. Ez az összefüggés – a jelenlegi tagdíjmérték fenntartása mellett – még inkább nyomatékosítja az új és fizető tagok megnyerésére, a taglétszám bővítésére vonatkozó javaslatunkat.

3. Egyesületünk pénzügyi helyzete a terveinktől eltérően, ám azoknál sokkal kedvezőbben alakult. A tervezett 7,494 millió forintos bevételnek majdnem a dupláját, 13,421 millió forintot tudtunk megszerezni. Ennek összetétele a realitásokat tükrözte. Egyrészt a tagdíjnyilvántartás rendezése miatt csak 3,881 millió forint folyt be. A pártoló szervezetek azonban a tervben szereplő 2,05 millió forintnak csaknem ötszörösét (9,1 millió forint) fizették be. (Külön elismerést érdemel az a két megyei szervezetünk, amelynek sikerült elindulnia azon az úton, amely a pártolói tagságot a helyi szervezetek állandó támogatásával váltja fel.) A Felügyelő Bizottságnak kötelessége azonban felhívni a figyelmet arra, hogy az előző évben (2004-ben) magasabb volt a támogatói befizetések mértéke (14,66 millió forint), még az országos konferencia céltámogatása nélkül is (10,91 millió forint). A jövőbeli és tartós – divatos szóval élve: a „fenntartható” – pénzügyi stabilitásunk érdekében ezért az FB egyszerre hangsúlyozza mindkét „pillér” jelentőségét. A jövőben ugyanis mind a magas összegű és mintegy 60 százalékos arányú pártolói befizetések mértékének, mind a növekvő összegű és 40 százalékos „tagdíj-finanszírozási aránynak” a fenntartása az egyesület valamennyi tagjától fokozott erőfeszítéseket kíván.

Egyesületünk átgondolt és takarékos gazdálkodásának fontos és sajátos bizonyítéka, hogy a tavalyi kiadásaink (10,3 millió forint) jelentősen elmaradtak a terve-

Megemlékezés

Búcsú dr. Tóth Dezsőtől

Dr. Nagy Jánosnak, a VPOP országos parancsnokának a temetésén elhangzott beszéde



Dr. Tóth Dezső dandártábornok, a VPOP pénzügyi főigazgatója

*Tisztelt családtagok, rokonok!
Együttérző kollégák, barátok, ismerősök!*

A temető a csend, a béke, a nyugalom és a meghitt emlékezés otthona.

És mégis, mi, az e világban élő emberek időről időre megzavarjuk ezt a csendes nyugalmat.

Halk zene szól és a kertbe emberek jönnek, ki imát mormol, ki könnyeivel küszködik, mások egyszerűen lehajtott fővel emlékeznek, elmélkednek. Egy közös van bennük: valamennyien gyászolnak és temetni jöttek.

Mi is ezt tesszük most, amikor itt állunk Tóth Dezső dandártábornok úr ravatalánál.

E percek soha senkinek nem könnyűek!

Különösen nem akkor, amikor egy köztisztületben álló ember korai, tragikus halála után szembesülünk a megmásíthatatlan ténnyel: Ő nincs többé!

Pedig nem így képzelte, nem így képeztük. Könnyen megfélekedett és megfélekedtünk mi is róla, hogy

„a csodálatos élet pillanataihoz hozzátartozik a halál nagy pillanata is”.

A jelenlévők közül sokan emlékszünk, hogy milyen optimistán, nagy precizitással és energikusan tervezte, terveztük együtt feladatainkat, állítottuk össze munkatervünket, programjainkat, igazítottuk egymáshoz szabadságos ütemtervünket, találkoztunk értekezleten, vittünk meg olykor szenvedélyesen a felvetéseket, javaslatokat. Tábornok úr várta az újabb kihívásokat, óhajtotta a munkával teli mindennapokat. Erre mi sem jobb példa, mint az íróasztalán hagyott papírlap, teleírva feladatokkal, tetején megcímezve a jól ismert betűkkel: „Független ügyek”.....

Sajnos ma már biztosan tudjuk, hogy a közös feladatok, tervek csak tervek maradnak, és nekünk, az itt maradtaknak nélküle kell azokat megvalósítanunk.

Nem lesz könnyű!!!

Minden bizonytalansággal hiányzik majd felkészültsége, széles látóköre, reális gondolkodása, évtizedes tapasztalata, segítőkészsége, közvetlensége, sajátos humora.

Tábornok úr 1960. április 5-én született Budapesten. A középfokú iskolai végzettsége megszerzése után a vám- és pénzügyőrségnél szeretett volna elhelyezkedni, de felvételi kérelmére azt a választ kapta, hogy azzal érdeklődésben csak katonai szolgálatának letöltése után foglalkozhat. Kitartó volt, s a katonaságot követően is ragaszkodott eredeti elképzeléséhez, hogy a vám- és pénzügyőrség hivatásos állományú tagja lesz.

Honnan az indíttatás? Honnan az elhivatottság?

Édesanyjától, aki a külkereskedelmi áruforgalom területén végzett munkája során nagyszerű kapcsolatokat alakított ki a vám- és pénzügyőrséggel. E momentum mutatott számára irányt a pénzügyőri életpálya, majd a későbbi szakmai érdeklődés, elhivatottság felé. Álma valóra vált: 1981. március 2-án felvételt nyert a vám- és pénzügyőrség hivatásos állományába. Tizedesi rendfokozatban, beosztott munkakörben a Fővárosi IX., XVIII–XXI. kerületi vám- és pénzügyőri szakaszhoz tartozott, a külkereskedelmi áruforgalom vámellenőrzési területén dolgozott.

Már a testületi pályafutásának kezdetén kitűnt társai közül, az alapfokú szaktanfolyamon kiválóan szerepelt a fővárosi berendelték között. Magatartását, a munkához és a tanuláshoz való hozzáállását előljárói példamutatónak tartották a vele egykorú fiatal pályakezdők számára.

Az 1-es és az 5-ös számú Vámhivatalban, valamint a Vámáruraktárban teljesített szolgálat után, fiatalon, 27 évesen került a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága Külkereskedelmi vámosztályára. Az újonnan létrejövő Vállalati Ellenőrzési Csoportban segédelőadóként, majd 1988-tól jó szakmai munkájának köszönhetően előadóként teljesítette szolgálatát.

1990-től a VPOP Külkereskedelmi Ellenőrzési Központjánál dolgozott, időközben megkezdte tanulmányait a Pénzügyi és Számviteli Főiskolán és 1991-től

már a VPOP Ellenőrzési Főosztály Külkereskedelmi Ellenőrzési Osztályának vezetője volt. Egy év sem telt el és a főosztály megbízott vezetőjeként tevékenykedett, majd a főiskola elvégzését követően – mérlegképes könyvelői és adótanácsadói végzettséggel – megkapta a főosztályvezetői kinevezést.

Pénzügyminiszteri felkérésre a Pénzügyi Ellenőrzési Szakképzési Tanács tagja, a Magyar Pénzügyi Ellenőrök Egyesülete vámszakosztályának vezetője volt.

A vállalatok ellenőrzése pénzügyi és számviteli területen is igen komoly felkészültséget igényelt. A megszerzett tudás és jelentős gyakorlat alapján 2001-ben országos parancsnoki javaslatra pénzügyi főigazgatói kinevezést kapott.

2004. január 26-tól dandártábornok. 2006. március 15-én kapta meg a Vám- és Pénzügyőr Szolgálati Érem 25 éves fokozatát.

Elismerései – nem kevés –, a szolgálati érem valamennyi fokozata, szolgálati Érdemérem, Aranyjelvény, Díztőr, Aranygyűrű, melyek mind-mind arról tanúskodnak: tartalmas és példaértékű életút rejlik mögötte.

Ezért s mert emberként, munkatársként is értékes vezetőtársat veszítettünk el, olyan fájó ez a búcsú!

Próbáljuk enyhíteni az ősi bölcsesség egyik legcsodálatosabb és legvigasztalóbb igazságával: valójában a világmindenségben nincs halál, soha semmi nem szűnik meg létezni, csak változik.

Longfellow, a költő szavaival kifejezve:

„Nincs halál,

Ami annak látszik, az átmenet.”

Földi létünk, a test, melyet, mint ruhát visel a lélek. Csak fizikai valónk, melyet születésünkkel öltünk magunkra, hogy kapcsolatba kerüljünk azokkal a csodálatos tapasztalatokkal, amelyet életnek nevezünk.

Igyekszünk e földi létet tartalmasan, szeretve, aktívan és boldogon eltölteni, hogy aztán megkezdjük új, örök létünket. A költő szavaival:

„Ahogy az ember félrerakja
Viseltes ruháit,
És újakat vesz, mondván
Ma ezeket fogom viselni!
Így veti le a szellem könnyedén
Húsöltözékét,
És halad tovább, hogy
Elfoglalja új lakhelyét.”

Mindannyian így teszünk egy napon.

Ezt tette Tábornok Úr is, bár kicsit korán, számunkra váratlanul. S bár fülünkbe csengenek Menandrosz szavai: „akit az istenek szeretnek, fiatalon hal meg”, mégis oly nehéz a gondolattal megbarátkoznunk, hogy egy „átmeneti” időre nélkülöznünk kell őt.

A szívünk mélyén azonban ott a meggyőződés, mert hinni akarjuk, hogy nem lehet véglegesen elszakadni attól, akit szeretünk, akit tisztelünk, aki jó barátunk, aki közvetlen munkatársunk.

Ebben a hitben engedjük őt örök útjára, s mi mást kívánhatnánk e szomorú pillanatban egy békét és nyugalmat kereső, eltávozott léleknek:

„Requiescat in pacem – Nyugodjék békében!”



KÖZLÖNY

