



Fotó: Bv. fotó

Bordás Anikó

A HATÉKONY ELLENŐRZÉSI RENDSZER SZEREPE A BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁSI SZERVEZET VEZETÉSÉNEK TÁMOGATÁSÁBAN

The role of an effective monitoring system in supporting the management of the Prison Service

Tanulmányomban bemutatom a belső kontrollrendszer és integritásirányítási rendszer részeit, működésének feltételeit és fontosságát. Írásom ezen részében viszonylag sokat idézek hatályos jogszabályokból, mivel fontosnak tartom az értékelési rendszer egzakt bemutatását. Ezt követően áttérek a vezetés és irányítás témakörére, majd áttekintem a vezetővel szembeni elvárásokat és a vezetési funkciókat, ezután pedig bemutatom a rendészeti szerveknél működő ellenőrzési rendszereket.

Kulcsszavak: belső kontrollrendszer, integritás, vezetés, belső ellenőrzés, integritásirányítási rendszer

In my paper I present the parts of the internal control system and the integrity management system, the conditions and the importance of its operation. In this part of my writing, I quote quite a lot from current legislation, as I find it important to give an accurate description of the evaluation system. After that, I move on to leadership and management, then review manager expectations and management functions, and then introduce control systems for law enforcement agencies.

Keywords: internal control system, integrity, management, internal control, integrity management system

Bevezetés

„Bízz, de ellenőrizz!”

A tanulmányom mottójául szolgáló idézet eredetileg egy orosz közmondás, tényleges szerzője nem ismert. Németül „*fontos dolog a bizalom, de még fontosabb az ellenőrzés*” változatban terjedt el.

De mi is pontosan az ellenőrzés? Az ellenőrzés alatt hétköznapi értelemben valaminek a szempontok mentén történő vizsgálatát értjük. Szakmai szempontból viszont ténymegállapító, követelményhez viszonyító, értékelő és javaslattevő tevékenységként értelmezhetjük az ellenőrzést.

Vajon egy hatékony, jól működő ellenőrzés hozzájárul egy szervezet fejlődéséhez, támogatja a vezetést döntései meghozatalában? Erre a kérdésre keresem a választ tanulmányomban. Feltételezésem szerint egy hatékony ellenőrzési szervezet megfelelően tudja támogatni a vezetést döntései meghozatalában, hozzá tud járulni a szervezet belső kontrollrendszerének és integritásirányítási rendszerének hatékony működtetéséhez.

Belső kontrollrendszer és integritásirányítási rendszer

A belső kontrollrendszer – a nemzetközi gyakorlattal összhangban, az INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions)¹, a COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)², a COBIT (The Control Objectives for Information and related Technology)³ stb. ajánlásaira alapozva – magában foglalja a korszerű szervezetirányítási, menedzselési elemeket is, amelyekkel a költségvetési szervek vezetői eddig is tisztában voltak, és napi tevékenységükben alkalmazták azokat.

A belső kontrollrendszer gyakorlati megvalósításának részletei szervezetenként eltérőek lehetnek, kialakításánál figyelembe kell venni a szervezetre vonatkozó jogszabályi környezetet, a szervezet tevékenységi körét, méretét, a gazdálkodás volumenét. Amennyiben egy szervezet nem is tartozik valamely jogszabályi előírás hatálya alá, magára nézve akkor is irányadónak tekintheti a szabályozást és alkalmazhatja azt.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet (továbbiakban: Bkr.) a belső kontrollrendszer egyes elemeinek kötelező alkalmazását írja elő, a közzétett standardok, útmutatók az egyes elemek kifejtését tartalmazzák, és javaslatokat tesznek a megvalósításukra. Azonban tisztában kell lenni azzal, hogy a kontrollok mennyiségének, minőségének és szigorúságának meghatározása az adott szerv vezetőjének joga és felelőssége.

Az INTOSAI ellenőrzési standardjai szerint „*minden szervezet kötelessége, hogy erőforrásai védelme érdekében megfelelő kontrollrendszert alakítson ki. A szervezet kötelessége az is, hogy biztosítsa a kontrollok jelenlétét és megfelelő működését annak*

1 <http://www.intosai.org>, letöltve: 2019. március 08.

2 <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>, letöltve: 2019. március 08.

3 <http://www.isaca.org/COBIT/Pages/default.aspx>, letöltve: 2019. március 08.

érdekében, hogy a szervezet megfeleljen a törvényben meghatározott feladatkörének és a reá vonatkozó szabályozásoknak, valamint, hogy a döntéshozatali folyamatban érvényesüljön a feddhetetlenség és a korrektség.⁷⁴

A közsférára vonatkozó INTOSAI belső kontroll standardok alapján „a belső kontroll egy dinamikus, összetett folyamat, amely folyamatosan alkalmazkodik a szervezetet érő változásokhoz. A vezetésnek és a dolgozók minden szintjének részt kell vennie ebben a folyamatban, hogy a kockázatokat meghatározzák, és egyszerű biztosítókat nyújtsanak a szervezet küldetésének teljesítéséhez, illetve kitűzött céljai eléréséhez.”⁷⁵

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény alapján a belső kontrollrendszer egy folyamatrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében, célja, hogy az alábbi célkitűzések realizálódjanak:

- „a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtják végre,
- az elszámolási kötelezettségeket teljesítik, és
- megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használattól.”⁷⁶

A költségvetési szerv vezetőjének a felelőssége a belső kontrollrendszer létrehozása, folyamatos működtetése és fejlesztése. A belső kontrollrendszer elemeit az alábbi ábra szemlélteti.



1. ábra: A belső kontrollrendszer háromdimenziós mátrixa⁷

4 Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutató, Nemzetgazdasági Minisztérium, 2017., p. 5. http://allamhaztartas.kormany.hu/download/d/48/e1000/ÁBKSGYU_közzététel-re_20170918.pdf, letöltve: 2019. március 30.

5 Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutató, Nemzetgazdasági Minisztérium, 2017., p. 5-6. http://allamhaztartas.kormany.hu/download/d/48/e1000/ÁBKSGYU_közzététel-re_20170918.pdf, letöltve: 2019. március 30.

6 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 69. § (1) bekezdés

7 Forrás: Kolozsi P. P. (2017) p. 68.

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítő fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet (a továbbiakban: Intr.) értelmében „az integritásirányítási rendszer az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere”.⁸

Az integritásirányítási rendszer egyik fő feladata az államigazgatási szerv integritás alapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolása. Ennek érdekében a belső kontrollrendszer egyik eleméhez, a kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározásával, a követésükhöz szükséges útmutatással és tanácsadással, a megfelelés nyomon követésével és szükség esetén kikényszerítésével.

A belső kontrollrendszer

A Bkr. értelmében „a költségvetési szerv vezetője felelős a belső kontrollrendszer keretében – a szervezet minden szintjén érvényesülő – megfelelő kontrollkörnyezet, integrált kockázatkezelési rendszer, kontrolltevékenységek, információs és kommunikációs rendszer, és nyomon követési rendszer (monitoring) kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért”.⁹ A belső kontrollrendszernek minden tevékenységi kör esetében alkalmazni kell lennie az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására.

A belső kontrollrendszernek számos elvet, eljárást és belső szabályzatot kell szem előtt tartania annak érdekében, hogy

- „a költségvetési szerv valamennyi tevékenysége és célja összhangban legyen a szabályszerűséggel, szabályozottsággal, valamint a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség követelményeivel,
- az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodásban ne kerüljön sor pazarlásra, visszaélésre, rendeltetésellenes felhasználásra,
- megfelelő, pontos és naprakész információk álljanak rendelkezésre a költségvetési szerv működésével kapcsolatosan, és
- a belső kontrollrendszer harmonizációjára és összehangolására vonatkozó jogszabályok végrehajtásra kerüljenek a módszertani útmutatók figyelembevételével.”¹⁰

Egy jól működő szervezet kontrollkörnyezete tekintetében – a Bkr. 6. § (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel – világos a szervezeti struktúra, a folyamatok átláthatóak, egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok, meghatározottak, ismertek és elfogadottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén, átlátható a humánerőforrás-kezelés, biztosított a szervezeti célok és értékek irányában való elkötelezettség fejlesztése és elősegítése. Egy ilyen környezetben olyan szabályzatok kerülnek kiadásra, a folyamatok kialakítása és működtetése a szervezeten belül oly módon történik, hogy

8 50/2013. (II. 25.) Kormányrendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítő fogadásának rendjéről 2. § b) alpont

9 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről 3. §

10 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről 4. §

azok biztosítják a rendelkezésre álló források átlátható, szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.

A kontrollkörnyezet egyik lényeges eleme az ellenőrzési nyomvonal, amely „a költségvetési szerv működési folyamatainak szöveges, táblázatokkal vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését”.¹¹

A kontrollkörnyezet részeként – az integritás szemlélet kialakítása és erősítése érdekében – a költségvetési szerv vezetője köteles a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét megalkotni.

Az integrált kockázatkezelési rendszer működtetése során a Bkr. szerint „fel kell mérni és meg kell állapítani a költségvetési szerv tevékenységében rejlő és szervezeti célokkal összefüggő kockázatokat, valamint meg kell határozni az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, továbbá azok teljesítésének folyamatos nyomon követésének módját”.¹² A kockázatok feltárása során két kiemelt kockázat beazonosítása elengedhetetlen. Az egyik az integritási kockázat, mely azt jelenti, hogy az államigazgatási szerv célkitűzéseit, elveit, értékeit sértő és/vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság, vagy egyéb esemény lehetősége fennáll. A másik pedig a korrupciós kockázat, ami olyan integritási kockázat, amely korrupciós cselekmény bekövetkezésének a lehetőségét jelenti. Az integrált kockázatkezelési rendszer irányítására mindenütt kötelező szervezeti felelőst kijelölni.

A belső kontrollrendszer következő pilléréként kontrolltevékenységeket kell kialakítani, melyek biztosítják a kockázatok kezelését, hozzájárulnak a szervezet céljainak eléréséhez, és erősítik a szervezet integritását.

A Bkr. előírja, hogy a szervezet valamennyi tevékenysége tekintetében biztosítani kell a kockázatok csökkentésére mutató kontrollok működtetését a döntések dokumentumainak elkészítése, a döntések megalapozottsága, azok jóváhagyása, illetve a pénzügyi események elszámolása tekintetében.¹³

A belső szabályzatokban a felelősségi körök meghatározásával legalább az alábbiakat kell szabályozni a Bkr. 8. § (4) bekezdése alapján: engedélyezési, jóváhagyási és kontroll-eljárások, a dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférés, beszámolási eljárások.

A belső kontrollrendszer keretében kialakítandó és működtető rendszerekkel szemben elvárás, hogy biztosítsák az információáramlást, azaz a megfelelő információk a megfelelő időben eljussanak az illetékes szervezethez, szervezeti egységhez, illetve személyhez. Az információs rendszereken belül a beszámolási rendszerek működtetésében kiemelten fontos a hatékonyság, a megbízhatóság, a pontosság, az összehasonlíthatóság, valamint a beszámolási szintek, határidők és módok pontos, világos meghatározása.

11 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről 6. § (3) bekezdés

12 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről 7. § (2) bekezdés

13 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről 8. § (2) bekezdés

A belső kontrollrendszer utolsó pilléréként a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert kell működtetni, mely – a Bkr. alapján – „az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követésből, valamint az operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzésből állhat”¹⁴

Összefoglalva a belső kontrollrendszer nem egy statikus rendszer, a költségvetési szerv céljaiban, feladataiban bekövetkező változásokra dinamikusan válaszolnia kell oly módon, hogy a szükséges kontrollok beépítésével alkalmas legyen a folyamatok követésére. Fontos szempont a működtetése során, hogy ne legyen túl szabályozott, a folyamatokat ne lassítsa le túlzott mértékben. Elvárás a rendszer működtetésének költséghatékonysága is. A kontrollok folyamatos ellenőrzési tevékenységet jelentenek, melynek során a különböző folyamatokba épített kontrollpontok vagy szervezeti szintű kontrollok (például: minőségbiztosítás, kockázatelemzés, ösztönző rendszer, etikai kódex stb.) alkalmazása szükségeszerű.

Az integritásirányítási rendszer

„Az integritás szó a latin *in tangere* kifejezésből ered, melynek jelentése érintetlen, egységes, osztatlan, tiszta. Az igazgatási szervek vonatkozásában pártatlanságot, az elvek, értékek, cselekvések és intézkedések összhangját fejezi ki. Arra utal, hogy a közigazgatási szerv rendeltetésének megfelelően látja el feladatait, működése átlátható, munkatársai elszámoltathatók, feladataikat tisztességesen és etikusan a jogszabályok méltányos betartásával látják el. A szervezet működése megfelel társadalmi rendeltetésének, a tevékenységét érintő jogszabályokban meghatározott közérdekű céloknak.”¹⁵

Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együtműködés kezdeményezés keretében a 2015–2017. évekre tett vállalásairól szóló második akciótervről szóló 1460/2015. (VII. 8.) kormányhatározat (a továbbiakban: OGP) 2015 júniusában került elfogadásra. Az OGP végrehajtásának koordinálására a Nemzeti Védelmi Szolgálat került kijelölésre. A korrupció megelőzési szakpolitikák elemei megjelennek a közigazgatási, a rendőri és a katonai hivatással kapcsolatos tevékenységekben, ehhez kapcsolódóan kiemelt feladatot kapnak az ellenőrzési és belső kontroll koordinációs tevékenységeket végzők. A kormány Nemzeti Korrupcióellenes Programja és az azzal összefüggő intézkedések tették szükségessé a belső kontrollrendszer és a korrupció megelőzését szolgáló belső intézkedések összhangjának megteremtését a szervezeti működés egészére vonatkozóan. A jogalkotó célja a párhuzamosságok kiszűrése és az összhang megteremtése volt a Bkr. és az Intr. között. Az Intr. hatálya nem terjed ki a rendvédelmi szervekre, ami azt jelenti, hogy nem kell integritás tanácsadót foglalkoztatniuk, intézkedési tervet és integritásjelentést készíteniük, azonban a belső kontrollrendszer keretében működtetett integrált kockázatkezelés keretében fel kell mérni az integritási és korrupciós kockázatokat a szervezetben, valamint a kontrollkörnyezetben megjelenő integritás erősítése érdekében megjelenő szemléletet alkalmazniuk kell. Ez azt jelenti, hogy

14 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről 10. §

15 http://menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=3675, Balás Endre: Integritásirányítási rendszer bevezetése a költségvetési szerveknél, letöltés ideje: 2019. március 10.

ugyan az integritással kapcsolatos Intr. által előírt feladatokat nem kell végrehajtani, azonban az integritás alapú szemléletmód, gondolkodás elengedhetetlen a szervezet vezetése és minden tagja részéről.

Hogy mit is jelent az integritás? Az integritás az Intr. alapján „*az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése*”.¹⁶

A Bkr. – aminek hatálya kiterjed a rendvédelmi szervekre – már a szabályozók összhangjának megteremtése előtt is tartalmazott szervezeti integritás erősítését célzó előírást. Előírta például, hogy a költségvetési szerv vezetőjének felelősségi körébe tartozik az, hogy mennyire érvényesül a költségvetési szerv működésében a szakmai felkészültség, a pártatlanság és elfogulatlanság, az erkölcsi feddhetetlenség. A jogszabály hangsúlyozza az integritási szempontok érvényesülését, így már konkrétan leírja, hogy a költségvetési szerv vezetőjének felelőssége olyan belső kontrollrendszer kialakítása, amely képes az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására minden tevékenységi kör esetében is. Fontos a módosítás abból a szempontból, hogy egyértelműen rögzítésre kerül, hogy a belső kontrollrendszer a szervezet „minden tevékenységi körére” kiterjed, illetve abból a szempontból is, hogy bekerül a szövegbe az integritás kifejezés. A kormányrendelet összhangjának megteremtése azért volt fontos lépés, mert a két tevékenység szorosan kapcsolódik egymáshoz. „*A belső kontrollrendszer a szervezeti célok elérését veszélyeztető események, kockázatok kezelésére kialakított folyamatrendszer, melynek célja a működés és a gazdálkodás szabályszerűségének biztosítása, az integritásirányítási rendszer pedig a belső kontrollrendszer kiegészítője, és célja az, hogy a szervezet a tevékenységét szabályszerűen és hatékonyan végezze, a szervezeti célok, értékek és elvek érvényre tudjanak jutni a működés során.*”¹⁷

Vezetés és irányítás

A vezetéselmélet és a vezetéstudomány számos képviselője vizsgálta a vezetés folyamatát, szakaszait, a vezetési elveket, a vezetési módszereket, eszközöket, stílusokat, és számos elmélet került megfogalmazásra.

Rendészeti szervek vezetése

A rendészeti szerveket valamelyik minisztériumból irányítják, továbbá rendelkeznek országos irányító apparátussal, azaz középírányító szervvel.

A bürokratikus szervezeti modell jellemzői megjelennek a rendészeti szervek sajátosságai között. Itt említést kell tenni a centralizált, központosított irányításról, az alaposan kidolgozott szabályozórendszerről, a precíz és szigorú feladat kiosztásról, az egyszemélyi vezetésről. A bürokratikus szervezetre jellemző az is, hogy a vezetés és az

16 50/2013. (II. 25.) Kormányrendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről 2. § a) alpont

17 http://menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=3675, Balás Endre: Integritásirányítási rendszer bevezetése a költségvetési szerveknél, letöltés ideje: 2019. március 10.

állomány elkülönül, valamint a szervezeten belül személytelen viszonyok működnek. Egy bürokratikus szervezeti modellben a pontosság, folyamatosság, gyorsaság és az egységesség mindig jelen van, illetve a szervezet működésében előkerül a szigorú alá-főlérendeltségi jogviszony, az egyértelműség, a magas fokú ügyismeret, a szakmaiság, de egy ilyen szigorú szabályok alapján működő szervezet sajátossága a diszkréció is.¹⁸

A rendészeti szervekre jellemző a funkciók és feladatok elhatárolása, amely alapján a szervezeti egységek külön-külön feladatra specializálódnak. Ez a gyakorlatban általában úgy valósul meg, hogy van egy országos hatáskörű szerv, a középírányító szervezet, amely szakmai területekre oszlik. Emellett a funkcionális, feladatrendszerenkénti elkülönülés megfigyelhető a főigazgatóságok főosztályokra és önálló osztályokra történő tagozódásában.

Rendészeti szervek belügyi irányítása

A Belügyminisztérium önálló jogi személyiséggel rendelkező központi költségvetési szerv, amely gazdasági szervezettel rendelkezik. A miniszter által irányított, felügyelt háttérintézmények az alábbi csoportokra oszthatók fel:¹⁹

- minisztériumi szervek
- rendészeti szakgimnáziumok,
- Belügyi Szemle Szerkesztősége,
- önálló belügyi szervek
- Országos Rendőr-főkapitányság és irányítása alá tartozó szervek,
- Nemzetbiztonsági Szakszolgálat,
- Alkotmányvédelmi Hivatal,
- Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és az irányítása alá tartozó szervek,
- Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága és az irányítása alá tartozó szervek,
- Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ,
- Nemzeti Védelmi Szolgálat,
- Terrorelhárítási Központ,
- Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal és irányítása alá tartozó szervek,
- Országos Vízügyi Főigazgatóság és irányítása alá tartozó szervek,
- a minisztérium szakmai felügyelete alatt álló gazdasági társaságok,
- a miniszter szakmai irányítása és felügyelete alatt álló kormányhivatali szakigazgatási szervek, valamint
- a miniszter fenntartói irányítása alatt álló Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

A tanulmányomban vizsgált szervek a Belügyminisztérium irányítása alatt álló, önálló belügyi szervek közé tartoznak.

¹⁸ Horváth J., Kovács G. (2014) p. 15-16.

¹⁹ 1/2018. (VI. 12.) BM utasítása a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 4. függelék

Rendészeti szervek irányítása

Szervezet irányításáról jogtudományi értelemben akkor beszélünk, amikor az irányító szervezetnek jogszabályok adnak arra lehetőséget, hogy az irányított szervezet/szervezetek működtetésében részt vegyenek. Az irányító és az irányított szerv között hosszán tartó és állandó jogviszony jön létre, azaz irányítási jogviszony alakul ki.²⁰

A rendészeti szervek vezetői – országos rendőrfőkapitány, országos parancsnok, főigazgató – egy-egy szervezet – Országos Rendőr-főkapitányság, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság – élén állnak, mindamellet, hogy a középírányító szervet vezetniük kell, az egész szervezet működésének irányításáért is felelnek. A szervek tekintetében törzkari irányítás érvényesül, azaz az irányító apparátus megszervezése szakterületenként és feladatonként történik. A középírányító szerv vezetője rendelkezik saját igazgatási szervekkel, ilyen a humán munkaterület, a jog, az ellenőrzés és a kommunikáció, a többi szakterület a szakmai helyettesek irányítása alatt áll.

Az irányítás – a hierarchikus szervezeti felépítésből adódóan is – a hatalomgyakorlás egyik formája. A rendészeti szervek tekintetében megfigyelhetjük az alá- és fölrendeltségből (vezető-beosztott) és a szakmai irányításból adódó hierarchiát, ezért a vezetés/irányítás kapcsán el kell választanunk egymástól a szakmai felügyeletet és az irányítást.

Az irányításban a legerősebb irányítási jogosítványok szerepelnek, úgymint a szabályozási jog, a döntési jog és az utasítási jog. A felügyelet ennél puhább elemeket tartalmaz, meghatározó része az ellenőrzés. Az ellenőrzési jogosítvány mellett a szakmai felügyeleti jogosítványok között találhatjuk meg a szabályozást, a hiányosság megszüntetésére történő felhívást és a felelősségre vonás kezdeményezését.²¹

A büntetés-végrehajtás

„A büntetés-végrehajtás feladata a büntetési célok érvényesítése a büntetés, illetve az intézkedés végrehajtásán keresztül, azzal a célkitűzéssel, hogy a végrehajtás során az egyéniesítés szempontjait biztosítani kell annak érdekében, hogy az megfelelően szolgálja az egyéni megelőzési célok elérését.”²² A Büntetés-végrehajtási Szervezet a szabadságelvonással járó büntetéseket, az intézkedéseket, a büntetőeljárás kényszerintézkedéseket, a szabadságvesztésből szabadultak utógondozását, valamint a büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelői feladatokat végrehajtó állami, fegyveres rendvédelmi szerv.

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága feladatköre szerint felügyeli, ellenőrzi és irányítja az irányítása alá tartozó 30 büntetés-végrehajtási intézetet, 4 intézményt (a Büntetés-végrehajtási Szervezet Oktatási Továbbképzési és Rehabilitációs Központja; a Büntetés-végrehajtási Központi Kórház, az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet, valamint a Nemzeti Közzolgalmati Egyetem Rendészettudományi Kar Büntetés-végrehajtási Tanszéke) és 12 gazdasági társaságot, illetve biztosítja a feladatellátásukhoz szükséges feltételeket.

20 Horváth J., Kovács G. (2014) p. 22-23.

21 Horváth J., Kovács G. (2014) p. 22-24.

22 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról I. § (1) bekezdés

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságát az országos parancsnok vezeti és két helyettesével (biztonsági és fogvatartási, valamint gazdasági és informatikai helyettes), 5 szolgálattal, 18 főosztállyal, és azok alárendelt osztályaival működteti a szervezetet. A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága szervezeti egységei a hivatal, a szolgálat, a főosztály és az osztály. Az országos parancsnok közvetlen irányítása alá tartozik a Humán Szolgálat, az Ellenőrzési Szolgálat, a Költségvetési Ellenőrzési Főosztály, a Kommunikációs Főosztály és a Hivatal. A Humán és Ellenőrzési Szolgálat, valamint a Hivatal főosztályokra és osztályokra a tagozódik.

A Büntetés-végrehajtási Szervezet irányítását az alapítói jogokat is gyakorló belügyminiszter látja el. A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága élén a belügyminiszter által kinevezett országos parancsnok áll, akinek főbb feladatait a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény fogalmazza meg. A szervezet vezetőjének feladatai között található a törvényes működés biztosítása, a parancs- és utasításadás joga, valamint javaslatok előterjesztése az irányító szerv vezetője részére. Az országos parancsnok joga, hogy az intézetek és intézmények döntéseit jóváhagyja, de jelentéstételre is kötelezheti őket. A középírányító szerv állományában tekintetében munkáltatói jogokat, illetve az irányítása alá tartozó szervek gazdasági vezetői tekintetében kinevezési, felmentési jogkörrel gyakorol. Jóváhagyási jogosultsággal rendelkezik a büntetés-végrehajtási intézetek és intézmények Szervezeti és Működési Szabályzatai vonatkozásában. Az országos parancsnok főbb feladatai között található még a hatékony és eredményes gazdasági tevékenység végrehajtása, a kényszerítő eszközök, fegyverzeti és ruházati anyagok és egyéb felszerelések, eszközök meghatározása.²³

A Büntetés-végrehajtási Szervezetet – törvény, illetve a miniszter eltérő rendelkezése hiányában – az országos parancsnok képviseli. Az országos parancsnokot akadályoztatása esetén a biztonsági és fogvatartási helyettes, a biztonsági és fogvatartási helyettes akadályoztatása esetén a gazdasági és informatikai helyettes helyettesíti. Azonban a hatályos Szervezeti és Működési Szabályzat rögzíti, hogy az országos parancsnok speciális szakterületi ügyekben a meghatározott rendtől írásban eltérhet. Az országos parancsnok helyetteseit akadályoztatásuk esetén a kijelölt szolgálatvezető, főosztályvezető helyettesíti, kivéve azokat az ügyeket, amelyekben a helyettesek az országos parancsnok által átruházott hatáskörben járnak el, ezekben az ügyekben a meghatározott helyettesítési sorrend érvényesül.

Az irányítás és vezetés tekintetében meghatározó jelentőségű a kiadmányozás rendjének megfelelő szabályozása, amelyet a hatályos Szervezeti és Működési Szabályzat egyértelműen tartalmaz. *„A büntetés-végrehajtási szervezet szakmai munkájának megítélésében kiemelkedő szerepe van a megfelelő szintű és mélységű ellenőrzésnek, amely szorosan kapcsolódik, és integráns részét képezi az irányításnak éppúgy, mint a vezetésnek.”*²⁴ A Büntetés-végrehajtási Szervezet tekintetében kialakításra került és működik a belső kontrollrendszer, ennek keretében működtetésre kerül a függetlenített belső ellenőrzés és a szakmai ellenőrzés.

23 1995. évi CVII. törvény a büntetés-végrehajtási szervezetről 4. § (2)-(3) bekezdés

24 Horváth J., Kovács G. (2014) p. 192.

A vezető

A vezető, a vezetési stílus, a vezetői szerepek meghatározása a szakirodalomban nagyon széles körű. „A vezetés egy olyan átfogó tevékenység, ami megvalósítat dolgokat a többi ember által, illetve vele együtt. A szervezet az a keret, amelyben a vezető kifejti tevékenységét. Egyes kutatók szerint a vezetési stílus a vezető és beosztottak közötti kapcsolati terepen valósul meg, ez egy interakció-sorozat, amely lehet autokrata, demokratikus, patriarchális, participatív és tanácsadó. Más felfogásban a vezetés mindig problémamegoldó folyamat. Ennek elemei a probléma feltárása, a célmeghatározás, a probléma okainak feltárása, döntés-előkészítés, végrehajtás, ellenőrzés és visszacsatolás. Mintzberg a szerepek felől definiálja a vezetői munkát, így lehet személyközi kapcsolatteremtő, információs és döntési, vagyis erőforrás-elosztó, tárgyaló, megegyező, zavarelhárító.”²⁵

Egy rendészeti vezető számos szerepnek kell, hogy munkája során megfeleljen:

- A protokolláris szerep magában foglalja a magatartási és viselkedési normákat, a megjelenést, öltözködést, kisugárzást, eleganciát, karizmatikus egyéniséget.
- A vezetői szerep a konkrét vezetői feladatok végrehajtását tartalmazza.
- Kapcsolatteremtő és kapcsolattartó szerep.
- Az információs szerepek között az információgyűjtő és az információszté-
osztó feladat is a szervezet sikerét eredményezheti, hiszen a klasszikus idézet szerint „az információ hatalom, ha jól használod győzelem”.
- A szóvivői szerep szintén információelosztásról szól, itt azonban a szerveze-
ten kívülré történő információtovábbítás a feladat (tájékoztatás, informálás,
beszéd tartása, interjú).
- A döntési szerep.
- A zavarelhárító szerep, ha a szervezet működésében emberi, technikai,
technológiai, szerkezeti, irányítási problémák következnek be.
- Az erőforrás-elosztó szerepben a vezető a pénz, a termelőeszköz, a munkaerő,
az alapanyag elosztását hajtja végre.
- Tárgyaló-megegyező szerep.²⁶

Vezetővel szembeni elvárások

A vezetésstudomány évtizedek óta foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy egy vezetőnek milyen tulajdonságokkal, képességekkel, készségekkel kell rendelkeznie ahhoz, hogy sikeres legyen. A kutatási eredmények nagy száma is bizonyítja, hogy mindig lehet valami újat felfedezni ebben a témában. Azonban most nézzük a vezetéssel szemben támasztott legfontosabb követelményeket.

A vezetői gondoskodás, a feladatok pontos és megfelelő időben történő meghatározása, a késedelem nélküli beavatkozás, szükség esetén a vezetői feladatokat ellátó helyettesítő személy kijelölése mind-mind a vezetés folyamatosságát erősíti.

25 Ludányi Á., Pacsuta I. (2013) p. 45-46.

26 Horváth J., Kovács G. (2014) p. 60-61.

A feladatok végrehajtására való eltökéltséget a vezető jelenti. A feladat végrehajtása során az, hogy a célt hogyan lehet minél eredményesebben és minél kevesebb energia ráfordításával megvalósítani, a vezetés szilárdságában valósul meg.

A munkatársak teljesítményének egyértelmű és objektív megítélését a vezető kiszámíthatósága, következetessége biztosítja.

A vezető legyen képes minden helyzetben a megújulásra, a nem várt események esetén a gyors reagálásra, az új, innovatív ötletek befogadására, amely a vezető rugalmasságában jelenik meg.

A tevékenységet befolyásoló tényezők felismerése előrelátást igényel a vezetőtől, amelyben fontos szerepe van annak, hogy a vezető megfelelő információkkal rendelkezzen a jövőbeni eredmények elérése érdekében.

A vezető problémafelismerő és problémamegoldó képességét jelenti az operativitás.

A feladatok végrehajtása, az erőforrások célszerű felhasználása tervszerűséget követel a vezetőtől, ennek megvalósítása érdekében a végrehajtható feladatokat tartalmazó rövid, közép, vagy hosszú távú tervet szükséges készíteni.

A váratlanságot és a meglepetést biztosítja a rejtettség. A rejtettség érvényre jutásával az ellenőrzések hatékonysága növelhető.²⁷

Vezetési funkciók

„A vezetési funkciók olyan folyamatosan gyakorolt, viszonylag önállósult vezetői tevékenységeköröket jelentenek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a vezető meg tudja oldani a feladatait, biztosítani tudja a rá bízott szervezeti egység zavartalan, hatékony és jogszerű működését és perspektívát teremtsen az általa vezetett emberek számára. A vezetési funkciók – a vezetés legmagasabb, közép és alsó szintjén is – közvetlenül a szervezeti céloknak alárendeltek, a célmegvalósítást szolgálják.”²⁸

Henri Fayol²⁹ a vezetési funkciók értelmezésével és tudományos jellegű elemzésével a vezetés öt alapvető funkcióját különítette el, ezek a tervezés, a szervezés, a rendelkezés (döntés), a koordinálás és az ellenőrzés. Azóta a vezetési funkciók számtalan értelmezése és meghatározása látott napvilágot, a Fayol által tett értelmezés ma is kiindulópontja valamennyi, a témában készített és készítendő elemzésnek.

A rendszeti szervezet élén a parancsnok helyezkedik el, aki egyszemélyi felelősként az általa vezetett szervezet teljes működéséért felel. Szerepe, hogy összefogja az egész szervezet tevékenységét, illetve a vezetői funkciók ellátásával támogatja működését.

A rendszeti szervek vezetése során alkalmazott vezetési funkciók az alábbiak:

- információgyűjtés és feldolgozás, elemzés, értékelés, tárolás, továbbítás és felhasználás,
- döntési változatok kialakításával, a döntés előkészítésével kapcsolatos tervezés,
- döntés,
- szervezés, a feladatok végrehajtásának koordinálása, rendelkezések kiadása (a döntés végrehajtásának és az együttműködésnek a megszervezése),

27 Horváth J., Kovács G. (2014) p. 58-59.

28 Vezetésméleti ismeretek (RTF jegyzet) Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003., p. 88.

29 Vezetésméleti ismeretek (RTF jegyzet) Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003., p. 89.

- irányítás (a tevékenység vezetése),
- ellenőrzés, értékelés.

A vezetési folyamat elemei és a vezetési funkciók az alábbi ábrában foglalhatók össze.



2. ábra: A vezetési folyamat elemei, a vezetési funkciók³⁰

A vezetési ciklus visszacsatolása az ellenőrzés. Az ellenőrzés mindig összehasonlítást jelent, a tényállapot összehasonlítását az elvárt állapottal. Az ellenőrzés végigkíséri az egész vezetési folyamatot, annak minden elemében, a vezetés minden területén és minden szintjén jelen van.

Az ellenőrzés során a vezető információt szerez arról, hogy a munkatársak hol tartanak az adott feladatok végrehajtásában, azt milyen szinten hajtják végre, mennyire biztosított a kitűzött cél elérése.

Az ellenőrzés célja a munkavégzés színvonalának javítása, a helyes, célszerű folyamatok megerősítése, a munka folyamatában kialakuló kedvezőtlen jelenségek és hibák minél korábbi feltárása azok kijavítása érdekében. A végrehajtás során felmerülő problémák vagy az előre nem látott változások által teremtett új szituációk felismerését a folyamatos ellenőrzés teszi lehetővé. Az ellenőrzés tájékoztat a döntések helyességére vagy helytelenségére vonatkozóan is.

Az ellenőrzés nemcsak az egyéni teljesítményekre, de a szervezeti funkciók (információs rendszer, tervezés, szervezés, koordinálás) működésének színvonalára, a szervezet vezetési színvonalára vonatkozóan is visszajelzéseket biztosít.

Az ellenőrzés biztosítja a munkatársak tevékenységének folyamatos megismerését, a feladatok végrehajtásának számonkérését, értékelését, segítséget nyújt, valamint

30 Saját szerkesztésű ábra

támogatja a vezetés önkontrollját. Az ellenőrzés lényege az, hogy a vezetőt informálja a tervezett és várható tevékenység közötti azonosságról, illetve különbségről.³¹

Rendészeti szervek ellenőrzési rendszere

A rendészeti szervek ellenőrzési rendszere hasonlóképpen került kialakításra. A szervek rendelkeznek – törvény által adott felhatalmazáson alapuló – belső ellenőrzési, valamint szakmai ellenőrzési szervezettel. Először ismerkedjünk meg a két ellenőrzési szervezet működésével és feladataival.

Belső ellenőrzés

A belső ellenőrzés elsősorban ellenőrzési és tanácsadó tevékenységet hajt végre. Fő céljaként határozható meg az ellenőrzött szervezet/szervezeti egységmegújítása és eredményességének növelése. Ezen feladat megvalósítása érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, fejleszti az irányítási és belső kontrollrendszer hatékonyságát.³² A belső ellenőrzés hatóköre lefedi a szervezet valamennyi tevékenységét.

Fontos azonban, hogy a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés fogalmak szinonimaként nem használhatók, ugyanis a belső ellenőrzés a belső kontrollrendszer nyomon követési pillérének egyik speciális eleme. Speciális egyrészt a vele szemben támasztott követelmények, másrészt a belső kontrollrendszer működtetésével kapcsolatos feladata tekintetében. A Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete (IIA – The Institute of Internal Auditors)³³ 2013-ban alkotta meg a szervezetirányítás három védelmi vonal modelljét, amely a belső és külső kontrollelemeket rendszerezi és helyezi új megvilágításba, valamint alátámasztja a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés fogalmak elhatárolását.



3. ábra: Ellenőrzési rendszer költségvetési szerv esetében (a három védelmi vonal modellje)³⁴

31 Horváth J., Kovács G. (2014) p. 86.

32 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről 2. § b) alpont

33 www.theiia.org, letöltve: 2019. március 07.

34 Forrás: Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutató, Nemzetgazdasági Minisztérium, Budapest, 2017., p. 12.

A nemzetközi belső ellenőrzési standardok alapján a belső ellenőrzés fontos jellemzői az alábbiak:

- A belső ellenőrzés nem hatósági jellegű munka, hanem funkcióját tekintve bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység.
- A belső ellenőrzés az egyik legfőbb letéteményese a felelős szervezetrányításnak.
- A belső ellenőrzés az eredményesség növelésével facilitálja a költségvetési szerv belső kontrollrendszerének folyamatait.³⁵

A belső ellenőrzés bizonyosságot adó tevékenysége, azaz az ellenőrzés során objektíven értékeli a tényeket. Az ellenőrzés alapján véleményt formál és következtetéseket von le az ellenőrzött szervezetre/szervezeti egységgel kapcsolatban, funkciókra, folyamatokra, rendszerre vonatkozóan. A tanácsadó tevékenység az ellenőrzéssel szemben inkább egy konzultációs, elemző tevékenység, de ennek során is elengedhetetlen a belső ellenőrzés tárgyilagosságának megőrzése, valamint az, hogy vezetői felelősséget ebben az esetben sem vállalhat át a belső ellenőr. A belső ellenőrzéssel szemben alapvető követelmény a függetlenség, a külső befolyástól mentes, pártatlan és tárgyilagos feladatellátás.

A belső ellenőrzési feladatok között kiemelt helyen szerepel a belső kontrollrendszer kialakításának és működtetésének elemzése és értékelése, ezen feladat valamennyi elvégzett ellenőrzés keretében kötelezően végrehajtandó. Következő feladata a belső ellenőrzésnek – bizonyosságot adó tevékenysége keretében – az erőforrásokkal való gazdálkodás vizsgálata, itt jelenik meg a vagyoni védelem keretében ellátandó feladatok értékelése, beszámolók, elszámolások alátámasztottságának, valódiságának ellenőrzése. Fő feladatként jelenik meg a folyamatok és a folyamatokban rejlő kockázatok vizsgálata, illetve a belső ellenőrzés által feltárt hiányosságok kiküszöbölésére tett intézkedések végrehajtásának nyomon követése.³⁶

Az ellenőrzések az alábbi ellenőrzési típusok szerint hajthatók végre:

- szabályszerűségi ellenőrzés (a vizsgálat tárgya a szabályozottság megfelelő-ségének, a hatályos jogszabályok érvényesülésének ellenőrzése),
- pénzügyi ellenőrzés (elszámolások, elszámolásokat megalapozó dokumen-tumok, nyilvántartások ellenőrzése),
- rendszerellenőrzés (rendszerek kialakításának, működésének vizsgálata),
- teljesítmény-ellenőrzés (vizsgálható egy tevékenység, program működésének a gazdaságossága, hatékonysága és eredményessége),
- informatikai ellenőrzés (informatikai rendszerekre, a rendszerben tárolt adatokra irányuló ellenőrzés).³⁷

Tanácsadó tevékenysége keretében a belső ellenőrzés alapvetően a vezetők feladatellátását hivatott támogatni. Megjelenik itt egy konkrét feladat végrehajthatóságával, gazdaságosságával, eredményességével kapcsolatos elemzés, értékelés, illetve pénzügyi, tárgyi, informatikai, humán erőforrás-kapacitással kapcsolatos tanácsadás, de ide tartozik a

35 A belső ellenőrzés szakmai gyakorlatának nemzetközi normái, http://allamhaztartas.kormany.hu/download/d/30/b1000/normak_2016.pdf, letöltve: 2019. április 01.

36 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről 21. § (2) bekezdés

37 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről 21. § (3) bekezdés

belső kontrollrendszer működtetésével, fejlesztéssel kapcsolatos feladatok végrehajtása, a szervezeti struktúrák racionalizálásával kapcsolatos tevékenység, de felmerülhetnek a vezetés részéről stratégiaalkotással és szervezetfejlesztéssel kapcsolatos feladatok is.³⁸

A belső ellenőrzés bizonyosságát adó és tanácsadó tevékenységére való tekintettel megállapítható, hogy a belső ellenőrzési tevékenységek jelentős része a belső kontrollrendszer monitoringjához, nyomon követéséhez kapcsolódik. A belső ellenőrzés legfontosabb feladata a kialakított és működtetett belső kontrollrendszer vizsgálata, értékelése annak eredményessége és hatékonysága növelése érdekében. Ezen feladat ellátható az éves ellenőrzési terv keretében meghatározott feladatok végrehajtásával, a költségvetési szerv vezetője vagy belső ellenőrzési vezetője által elrendelt soron kívüli vizsgálatokkal, valamint tanácsadó tevékenység ellátásával.

A belső ellenőrzés valamennyi végrehajtott vizsgálata tekintetében kiemelten fókuszál a belső kontrollrendszer fejlesztésére, az integrált kockázatkezeléssel kapcsolatos tanácsadásra, a kockázatok feltárására, a kockázatokra adott válaszlépések, intézkedések értékelésére és a belső kontrollrendszer működésének megfelelőségére.

A fentiekben rögzítettek, valamint a hatályos belső ellenőrzési tevékenységet szabályozó előírások és útmutatók előírják, hogy a belső ellenőrzési egység közvetlenül az első számú vezető alárendeltségébe kell, hogy tartozzon, továbbá azt, hogy valamennyi operatív tevékenységet végző szervezeti egységtől függetlenül kell működnie, operatív tevékenység végrehajtásába nem vonható be. A belső ellenőrzés részt vesz a monitoring megvalósításában egyedi értékelés formájában, de nem valósítja meg azt teljes körűen.

A belső kontrollrendszer fejlődésével a belső ellenőrzés fókuszába a pénzügyi kontrollok szabályos működésének ellenőrzése helyett fokozatosan a szervezet valamennyi működési folyamata kell, hogy kerüljön.

A végrehajtott vizsgálatok, ellenőrzések értékeléssel zárulnak, azok során rendszerhibák, kontrollhiányosságok, problémák kerülnek/kerülhetnek feltárásra. A megállapított hiányosságok felszámolása, a felmerült kockázat csökkentése érdekében az ellenőrzött szervezet/szervezeti egység intézkedési tervet dolgoz ki, amelyben szerepel a végrehajtandó feladat a végrehajtásért felelős személy/személyek és határidők megjelölésével. Érzékelhető, hogy nagy hangsúlyt helyeznek a szervek a belső kontrollrendszer kialakítására és működtetésére, folyamatosan monitoringozzák, valamint a vizsgálat által tett javaslatokat, észrevételeket próbálják hasznosítani. Mindezek együttesen biztosítják, hogy a belső kontrollrendszer működtetése megalapozza a beszámolók hitelességét, valamint a vezetői ellátmoltathatóságot.

Mivel a belső ellenőrzés törvényi és kormányrendeleti szinten jól szabályozott, rendelkezésre állnak nemzetközi és hazai belső ellenőrzési standardok, útmutatók és kézikönyv minta, ezért valamennyi rendvédelmi szervnél a működés egységessége biztosított.

38 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről 21. § (4) bekezdés

Szakmai ellenőrzés

Mint már korábban áttekintettük, a vezetési folyamat része az ellenőrzés. Egy ellenőrzés során a jogszabályokban, egyéb szabályozókban rögzített feladatok, folyamatok elvárt végrehajtása kerül összevetésre a valóságban lezajlott folyamattal, ezáltal információt szolgáltat a vezetőnek a szervezetben zajló folyamatokról, a feladat végrehajtásának szabályszerűségéről, hatékonyságáról és eredményességéről. Az ellenőrzés alapvető célja, hogy a szervezetben megvalósuló nem megfelelően működő munkafolyamatokat kijavítsa, a helyesen megvalósuló folyamatok végrehajtását segítse. Az ellenőrzés tájékoztat a döntések helyességére vagy helytelenségére vonatkozóan is. Az ellenőrzés az egyéni teljesítmények mellett a szervezeti funkciók (információs rendszer, tervezés, szervezés, koordinálás) működésére és a vezetés színvonalára vonatkozóan is visszajelzéseket biztosít.³⁹

A szakmai ellenőrzés általános alapelvei az alábbiak (ezek az alapelvek egyes szervezetknél kiegészülnek újabbakkal):

- „törvényesség, szakszerűség,
- célszerűség, tervszerűség,
- objektivitás, komplexitás,
- hitelesség, nyilvánosság,
- együttműködés.”⁴⁰

A szakmai ellenőrzés alapelvei mellett az ellenőrzéssel szemben támasztott követelmények az alábbiakban foglalhatók össze:

- „az ellenőrző legyen felkészült az ellenőrzés végrehajtására,
- az ellenőrzés legyen objektív,
- legyen szakszerű, rendszeres, következetes,
- időben derítse fel a hibákat,
- fejlessze a személyes felelősséget,
- szilárdítsa a törvényes rendet,
- legyen segítőkész, célirányos, átfogó (komplex), lényegre irányuló, adott esetben meglepetésszerű jellegű.”⁴¹

A rendészeti szervezeteknél végrehajtott szakmai ellenőrzések lényeges típusai az alábbiak:

- Átfogó ellenőrzés: egy bizonyos szervezet, szervezeti egység meghatározott időszakra vonatkozó tevékenységének egészére (gazdálkodási és szakmai feladatellátás egyaránt) irányuló ellenőrzés.
- Témaellenőrzés: egy időben, több szervezetnél, szervezeti egységnél végrehajtott azonos tárgyú ellenőrzés.
- Céll ellenőrzés: egy konkrét tárgy, egy adott szervezet, szervezeti egység, vagy egy bizonyos szolgálati feladat végrehajtásának meghatározott szempontok szerinti vizsgálata.

39 Horváth J., Kovács G. (2014) p. 86.

40 Horváth J., Kovács G. (2014) p. 87.

41 Horváth J., Kovács G. (2014) p. 87-88.

- Mobil ellenőrzés: eseti jelleggel végrehajtott vizsgálat, amelynek célja a szabályszerű feladatellátás váratlan ellenőrzése.
- Utóellenőrzés: feltárt hibák és hiányosságok megszüntetésére tett intézkedések teljesítésének, és azok hatásainak vizsgálata.⁴²

Az ellenőrzési szabályzatokban foglaltak alapján az ellenőrzés módszereiben nagyon nagy változatosság tapasztalható. A módszerek között található a helyszíni vizsgálat, az interjú, a beszámoltatás, iratok, okmányok, nyilvántartások ellenőrzése, a rovcansolás, az adatszolgáltatások és jelentések elemzése, statisztikai adatok értékelése stb. Az ellenőrzési módszerek azonban nem minden esetben önállóan kerülnek alkalmazásra, az ellenőrzés céljától, tartalmától és jellegétől függően kombinálva is alkalmazhatók.

A belső ellenőrzés és a szakmai ellenőrzés felépítése a büntetés-végrehajtásra vonatkozóan

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága tekintetében közvetlenül az országos parancsnok alárendeltségében működik a Költségvetési Ellenőrzési Főosztály és az Ellenőrzési Szolgálat külön szervezeti egységként.

A Költségvetési Ellenőrzési Főosztályt, amely szervezeti tagozódás nélkül működik, főosztályvezető irányítja, aki egyben a szervezet belső ellenőrzési vezetője is.

Az Ellenőrzési Szolgálatot szolgálatvezető irányítja. Az Ellenőrzési Szolgálat főosztályra és osztályokra tagozódik, azon belül működik a Szakmai Ellenőrzési Főosztály, a Mobil Ellenőrzési Osztály és a Vezetői Ellenőrzési Osztály.

Az ellenőrzési egységek függetlensége biztosított, a belső és szakmai ellenőrzés különálló szervezeti egységként működik, amennyiben az adott vizsgálat megkívánja, akkor az együttműködés is biztosított.

A Költségvetési Ellenőrzési Főosztályt érintő normák az alábbiak:

- az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény,
- az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet,
- a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet,
- a Belügyminisztérium fejezetéhez tartozó középírányító szervek részére történő egyes belső ellenőrzési jogosítványok átruházásáról szóló 14/2011. (V. 23.) BM utasítás,
- a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2016. (IV. 15.) BvOP utasítás,
- a Költségvetési Ellenőrzési Főosztály ügyrendje,
- a stratégiai ellenőrzési terv és az éves ellenőrzési terv,
- a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága hatályos Belső Ellenőrzési Kézikönyve.

42 Horváth J., Kovács G. (2014) p. 88-89.

Az Ellenőrzési Szolgálatot érintő normák az alábbiak:

- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény,
- a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény,
- a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény,
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény,
- a belügyminiszter irányítása alá tartozó egyes önálló belügyi szervek jelentési rendjéről és egyes koordinációs feladatokról szóló 9/2011. (IV. 15.) BM utasítás,
- a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2016. (IV. 15.) BvOP utasítás,
- az Ellenőrzési Szolgálatának ügyrendje,
- a büntetés-végrehajtási szervezet szakmai ellenőrzéséről szóló utasítás.

A büntetés-végrehajtás tekintetében a hatályos ellenőrzési szabályzat szerint „az ellenőrzés célja, elősegítse a büntetés-végrehajtási szervezet jogszabályokban, közjogi szervezetszabályozó eszközökben és egyéb belső szabályozókban meghatározottak szerinti működését. Az ellenőrzés feladata, hogy értékelést adjon a tevékenység szabályosságáról és hatékonyságáról, vizsgálja a meghatározások teljesíthetőségét, erősítse meg az előírásoknak megfelelő gyakorlatot, tárja fel a végrehajtás hiányosságait, szabálytalanságait, szakszerűtlenségeit, célszerűtlenségeit, a végrehajtást akadályozó tényezőket, javaslatot tegyen a hiányosságok felszámolására, a szakmai tevékenység fejlesztésére, indokolt esetben a jogszabály vagy belső szabályozás megalkotására, módosítására az ellenőrzés céljának megvalósítása érdekében.”

A Büntetés-végrehajtási Szervezet szakmai ellenőrzési rendszere magában foglalja a függetlenített ellenőrzéseket, a szakirányítói ellenőrzéseket, a vezetői ellenőrzéseket és a munkafolyamatba épített ellenőrzéseket.

Az ellenőrzés alapelvei jelen esetben is a fent említett alapelvek, melyeken túl további két alapelv került a büntetés-végrehajtás szakmai ellenőrzésével szemben meghatározásra: a teljesség és a segítő jelleg. Az utasítás az ellenőrzés típusai között említi itt is az átfogó, a cél-, az utó- és a mobil ellenőrzést. Az ellenőrzés végrehajtása során alkalmazható módszerek között az alábbiak szerepelnek, amelyek külön-külön vagy kombináltan is alkalmazhatóak:

- a szolgálatellátás (munkavégzés), a szolgálati állatok, a tárgyi körülmények helyszíni megfigyelése,
- személyes meghallgatás,
- beszámoltatás,
- iratok, okmányok, nyilvántartások, belső szabályozók, szerződések, együttműködési megállapodások tanulmányozása, szükség szerint az ellenőrzés helyére történő bekérése,
- egyéb adat- és információkérés,
- anyagok, eszközök, egyenruházati termékek meglétének ellenőrzése (ruházati szemle, rovancsolás),
- a jelentési és adatszolgáltatási rendszer vagy külön utasítás alapján a bv. szerv által írásban megküldött adatok, jelentések és emlékeztetők, továbbá az előzőleg lefolytatott ellenőrzésekről szóló jelentések elemzése,
- statisztikai adatok értékelése,

- elektronikus úton történő ellenőrzés,
- a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjai esetében a technikai ellenőrzés szabályairól szóló 23/2015. (VI. 15.) BM rendeletben és a szolgálat alatt birtokban tartható tárgyak, eszközök körének korlátozásáról és a technikai ellenőrzés szabályairól szóló szakutasításban meghatározott technikai ellenőrzés során keletkezett adatok felhasználásával történő valós idejű vagy utólagos – mentett adatok elemzésén alapuló – ellenőrzés,
- szolgálatképes állapot ellenőrzése,
- a személyi állomány tagjainak szolgálat alatti tartózkodási helyei és az ott található berendezési tárgyak átvizsgálása,
- az ellenőrzés céljának és tárgyának megfelelő egyéb módszer.

Az ellenőrzés munkaszakaszai az alábbiak:

- az ellenőrzés tervezése,
- az ellenőrzés elrendelése,
- az ellenőrzés előkészítése,
- felkészülés az ellenőrzésre,
- az ellenőrzés végrehajtása,
- az ellenőrzés megállapításainak írásba foglalása, indokolt esetben utóellenőrzés elrendelése,
- jogorvoslati lehetőség biztosítása,
- az ellenőrzés megállapításai alapján indokolt intézkedések megtétele;
- a meghatározott feladatok végrehajtásának figyelemmel kísérése,
- az ellenőrzés megállapításainak felhasználása.

A szakmai ellenőrzés munkaszakaszai alapján ezen folyamatban sem jelenik meg az egyeztetési kötelezettség.

Összefoglalás

A rendészeti szervek – így a Büntetés-végrehajtási Szervezet – első számú vezetője a jogszabályokban meghatározottak szerint működteti a belső kontrollrendszert, az integritásirányítási szemléletet megpróbálja bevezetni a szervek mindennapjaiba, számít az ellenőrzési szakterületek tevékenységére és az ellenőrzések során megállapított hiányosságok kapcsán intézkedik, a jó gyakorlatokat pedig beépíti vezetői tevékenységébe.

Azonban a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer nem egy statikus rendszer, a költségvetési szerv céljaiban, feladataiban bekövetkező változásokra dinamikus válaszolnia kell, ezért annak folyamatos felülvizsgálata, módosítása mindig a vezetés és a szervezet valamennyi munkatársa számára kiemelt feladatként kell, hogy megjelenjen. Hogy megfelelően tudjuk értékelni a belső kontrollrendszert, elemeit összefüggéseikben kell vizsgálni, azok nem egymástól függetlenül léteznek, hanem egymással együttműködnek, egymást erősítik, támogatják.

A tanulmányom bevezetőjében hipotézisként megfogalmazott véleményem – mely szerint egy hatékony ellenőrzési szervezet megfelelően tudja támogatni a vezetést

döntései meghozatalában, hozzá tud járulni a szervezet belső kontrollrendszerének és integritásirányítási rendszerének hatékony működtetéséhez – úgy gondolom, hogy megfelelően alátámasztottnak látszik.

A belső ellenőrzés véleményem szerint a szervezeten irányítás fontos eleme, amelynek független és objektív visszajelzést kell nyújtania a szervezeten irányítás számára egyrészt a vezetők felelősségi körébe tartozó belső kontrollok, másrészt az integrált kockázatkezelés működésének milyenségéről. Ez azért is fontos, mert így a felelős szervezeten irányítás jelentősen növelheti a szervezet átláthatóságát, illetve megalapozottabb vezetői döntéseket eredményez. Ez pedig segítheti a szervezetet abban, hogy megteremtse integritását, ezáltal is elősegítve a célok elérését, a hatékonyság eredményességének növelését, valamint az adott szervezet iránti társadalmi bizalom megerősítését. A belső ellenőrzési vezetőnek nagy a felelőssége: nemcsak a hatékony, eredményes és gazdaságos munkavégzés miatt, hanem az ellenőrzés pedagógiai hatékonyságának fenntartása érdekében is.

A már korábban is megfogalmazott elvárásokat teljesítő – objektív, segítő jellegű, előremutató javaslatokat megfogalmazó – ellenőrzési rendszer jelentősen támogatja a vezető tevékenységét. A szervezetnek fontos érdeke, hogy az állományt, a feladatok végrehajtását a legalkalmasabb személy/személyek irányítsák és vezessék. Az értékek, a feladat, a szervezet, valamint munkatársai iránt elkötelezett vezető a hatékonyan működtetett ellenőrzési rendszer legnagyobb nyertese. Ezért az ellenőrzés – amely sajátos, diszkrét, segítő, empátikus – észrevételeivel, javaslataival hozzájárul a vezető kiteljesedéséhez, tapasztalatainak gazdagításához, vezetői magatartásának finomításához.

Felhasznált irodalom

- Bakacsi Gyula (2004): Szervezeti magatartás és vezetés, Aula Kiadó, Budapest.
- Czuprák Ottó – Kovács Gábor (2013): Vezetés- és szervezésemélet, NKE, Budapest.
- Finszter Géza – Madarász Gabriella – Molnár Miklós – Sár László (2003): Vezetéseméleti ismeretek, Rejtjel Kiadó, Budapest.
- Horváth József – Kovács Gábor (2014): A rendészeti szervek vezetés- és szervezésemélete, NKE RTK, Budapest.
- Kovács Gábor (2018): A rendészeti szervezetekben lejátszódó vezetési folyamatok, Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Ludányi Ágnes, Pacsuta István: Vezetési ismeretek, szervezettefejlesztés, Médiainformatikai kiadványok, Eger, 2013., p. 45-46.
- Nyikos Gyöngyi – Szabó Ildikó (2018): Államháztartási ellenőrzési ismeretek, NKE, Budapest.
- Kolozsi Pál Péter (2014): Államháztartási kontroll, NKE, Budapest.
- Kolozsi Pál Péter (2017): Közpénzügyek és államháztartás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Patyi András (2014): Szervezeten irányítás: felügyelet és Ellenőrzés, NKE, Budapest.
- Vezetéseméleti ismeretek, (RTF jegyzet) Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003.
- Várkonyi Zsolt Kristóf (2017): A büntetés-végrehajtási szervezet belső kontrollrendszere, Belügyi Szemle, 2017/11-12., 67-92. o.

Felhasznált jogszabályok, szervezetszabályozó eszközök, módszertani útmutatók

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) kormányrendelet

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet

A Belügyminisztérium fejezetéhez tartozó középírányító szervek részére történő egyes belső ellenőrzési jogosítványok átruházásáról szóló 14/2011. (V. 23.) BM utasítás

A belügyminiszter irányítása alá tartozó egyes önálló belügyi szervek jelentési rendjéről és egyes koordinációs feladatokról szóló 9/2011. (IV. 15.) BM utasítás

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2016. (IV. 15.) BvOP utasítás

A belső ellenőrzés nemzetközi standardjai

Magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardok

A belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez kiadott módszertani útmutató: I. útmutató a kontrollkörnyezet és az integrált kockázatkezelési rendszer kialakításához, II. útmutató az integritási és korrupciós kockázatok felmérésének, valamint az intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítésének támogatására, III. útmutató a szervezeti integritást sértő eseményekre vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására

Internetes hivatkozások

<http://www.intosai.org>

<https://www.coso.org/Pages/default.aspx>

<http://www.isaca.org/COBIT/Pages/default.aspx>

http://menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=3675