

HAJDÚSZOBOSZLÓ VÁROS ÖNKORMÁNYZATA

STRATÉGIAI ELLENŐRZÉSI TERVE

I. BEVEZETÉS

Hajdúszoboszló Város Önkormányzata a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Kormányrendelet értelmében stratégiai ellenőrzési tervet készít, amely – összhangban a költségvetési szerv hosszú távú céljaival – meghatározza a belső ellenőrzésre vonatkozó stratégiai fejlesztéseket.

A stratégiai ellenőrzési terv elkészítése során figyelembe vettük Hajdúszoboszló Város Képviselő-testületének 2010-2014 ciklusra szóló önkormányzati gazdasági programját, a Polgármesteri Hivatal Minőségpolitikájában megfogalmazott célkitűzéseket, a nemzetközi belső ellenőrzési standardokat és az Állami Számvevőszék irányelveit.

1. A stratégiai ellenőrzési terv jogszabályi alapja

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (továbbiakban: Áht.) 121/A.§.(1) bekezdése alapján a belső ellenőrzés független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, melynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze, és eredményességét növelje. A belső ellenőrzés az ellenőrzött szerv céljai elérése érdekében rendszeresemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szerv kockázatkezelési, ellenőrzési és irányítási eljárásainak hatékonyságát.

A költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003.(XI.26.) Kormányrendelet (továbbiakban: Ber.) 18.§-a szerint a költségvetési szerveknél a belső ellenőrzési vezetőnek belső ellenőrzési stratégiai tervet kell készítenie, melyet a költségvetési szerv vezetője hagy jóvá. A stratégiai terv a Ber.19.§-a szerint - összhangban a költségvetési szerv hosszú távú céljaival – meghatározza a belső ellenőrzésre vonatkozó stratégiai jellegű feladatokat, melyek kockázatelemzésen alapuló lebontását és részletezését az éves ellenőrzési tervek elkészítése és megvalósítása során kell elvégezni.

A Ber.32/B.§.(2) bekezdése szerint a társult önkormányzatok stratégiai ellenőrzési tervének és éves ellenőrzési tervének összeállítása a belső ellenőrzési feladatok és a rendelkezésre álló kapacitások összehangolásának érdekében az érintett önkormányzatok jegyzője írásos véleményének figyelembevételével történik. A Ber.32/B.§.(3) bekezdés a) pontja pedig rögzíti, hogy a társult feladatellátás során készített stratégiai ellenőrzési terv és éves ellenőrzési terv magába foglalja a társulásban résztvevő önkormányzatoknak a képviselő-testület által jóváhagyott stratégiai ellenőrzési terveit és éves ellenőrzési terveit.

2. A stratégiai ellenőrzési terv hatálya

A stratégiai ellenőrzési terv Hajdúszoboszló Város Önkormányzatára, illetve az általa fenntartott költségvetési szervekre terjed ki. Nem konkrét ellenőrzési programokat, hanem a belső ellenőrzés átfogó céljaira, a folyamatok kockázataira és a belső ellenőrzés fejlesztésének irányára vonatkozó megállapításokat tartalmaz.

3. A belső ellenőrzési rendszer működése

Hajdúszoboszló Város Önkormányzat Képviselő-testülete a 276/2008 .(XII.18.) számú határozatával döntött a belsőellenőrzési feladat Hajdúszoboszlói Kistérségi Többcélú Társulásban történő ellátásáról. Ebben került rögzítésre, hogy a társulás működési területén, a csatlakozott

települések vonatkozásában, a belső ellenőrzési feladatokat munkaszervezetének keretén belül látja el.

Ezzel kistérségi szinten, a csatlakozott települések, egységes belső ellenőrzési rendszer kialakításáról, működtetéséről, a szükséges források társulás keretében történő biztosításáról, a belső ellenőrzési feladat közös ellátásáról gondoskodtak.

A társulási megállapodás szerint a munkaszervezet belső ellenőrének hatóköre a belső ellenőrzési feladat ellátásban részt vevő települési önkormányzatokra, azok polgármesteri hivatalaira, intézményeire, önmaga és munkaszervezetének belső ellenőrzésére, valamint az intézményi társulásokra és a Társulás felügyelete alá tartozó költségvetési szervekre terjed ki.

II. STRATÉGIAI ELLENŐRZÉSI TERVEZÉS

1. HOSSZÚ TÁVÚ CÉLKITŰZÉSEK, STRATÉGIAI CÉLOK

1.1 Az önkormányzat hosszú távú célkitűzései, stratégiai céljai

Munkahelyteremtés és gazdaságfejlesztés

A város hosszú távú célja lakosai számára megfelelő számú és minőségű munkahely megteremtése, ezáltal kedvező munkaerő-piaci helyzet kialakítása, ahol a kereslet és a kínálat összhangban van, mely hozzájárul az életkörülmények minőségi javulásához. Ehhez elengedhetetlen a turizmus, mint húzóágazat és kapcsolódó szolgáltatások fejlesztése, valamint az idegenforgalmi kínálat bővítése a gazdasági versenyképesség további fokozása érdekében. A helyben konvertálható képzettség biztosításában a Berettyóújfaluval és Püspökladánnyal közös Térségi Integrált Szakképző Központ játszik fontos szerepet. A gazdaság diverzifikációja érdekében szükséges a mezőgazdasági termelés fejlesztése, helyi termékek kialakítása és piacra jutásának elősegítése. Indokolt a kistérségi foglalkoztatási stratégia-projekt végrehajtása és eredményeinek erősítése.

Befektetés-támogatási politika és városmarketing

Hajdúszoboszló Város Önkormányzatának célja, hogy hatékony befektetés ösztönzési politikája révén - turizmusbarát módon - újonnan letelepülő vállalkozások jelenjenek meg, ezáltal növekedjen a városban ténylegesen működő vállalkozások száma, mellyel javul a város gazdasági versenyképessége. Emellett kiemelt cél Hajdúszoboszló, mint márkanév modernizálása, további erősítése és kommunikálása egy következetesen megvalósított városmarketing stratégia segítségével.

Közzolgáltatások, hatósági díjak

A város célja az általa nyújtott közzolgáltatások hatékony szervezése – akár kistérségi együttműködés keretében –, a szolgáltatások színvonalának minőségi emelése, a hozzáférhetőség biztosítása és az igénybevevők körének bővítése érdekében úgy, hogy a hatósági árak meghatározásakor kiemelt figyelmet fordítanak a fogyasztók teherbíró képességeire.

Épített környezet és ingatlangazdálkodás

Hajdúszoboszló célja vonzó városi életter kialakítása az épített környezet fejlesztése révén, valamint hatékony és jövedelemtermelő önkormányzati ingatlangazdálkodás kialakítása, ezzel

párhuzamosan fejlesztési források megteremtése és gyarapítása, az ingatlanok fejlesztése, a "vagyonért vagyont" elv érvényesítése.

Városműködtetés, gazdálkodás

Hajdúszoboszló Város Önkormányzatának hosszú távú célja a város hatékony működtetése. Ennek érdekében cél az önkormányzati közszolgáltatások színvonalas nyújtása, fejlesztése az intézmények, gazdasági társaságok, és polgármesteri hivatal hatékony működtetésével, az önkormányzati vagyon jó gazdaként kezelése, hasznosítása, gyarapítása, valamint a költségvetés egyensúlyának biztosítása a hitelképesség megőrzésével, az eladósodás elkerülésével.

Helyi közösségek erősítése

Hajdúszoboszló Város Önkormányzatának célja egyrészt a helyi közösségek, valamint a civil és egyházi szervezetekkel való együttműködés erősítése a helyi lakosság életszínvonalának emelése érdekében, másrészt a közbiztonság további javítása a helyi lakosság és a turisták biztonságérzetének növelése érdekében, harmadrészt a nemzetközi kapcsolatokból származó gazdasági és társadalmi lehetőségek kihasználása a város nemzetközi jelentőségének és ismertségének további növelése céljából, ami közvetett módon hozzájárul Hajdúszoboszló idegforgalmi és egyéb ágazatainak megerősödéséhez, növekedéséhez.

Fenntartható fejlődés

A város célja a fenntartható fejlődés szemlélet jegyében egyrészt az alternatív energiaforrások felhasználása az energiagazdálkodás szerkezetváltásának elősegítése érdekében, másrészt a fenntartható mobilitás javítása a közlekedésből származó környezetterhelés csökkentése érdekében, valamint a fenntartható vízgazdálkodás megteremtése. Mindezek mellett kiemelt cél a szemléletformálás a fenntartható fogyasztási minták elterjesztése érdekében.

1.2 A belső ellenőrzés hosszú távú célkitűzései, stratégiai céljai

Az önkormányzat hosszú távú célkitűzéseit elősegítő belső ellenőrzési hosszú távú célkitűzések és stratégiai célok az alábbiak:

- Figyelembe kell venni a politikai, gazdasági, jogszabályi környezet változásait.
- Az önkormányzat kötelező és önként vállalt feladatai gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtásának, a pénzeszközök takarékos felhasználásának elősegítése, a rendelkezésre álló erőforrásokkal való gazdálkodás vizsgálata.
- Az önkormányzat intézményei működésének folyamatos ellenőrzése, az intézményrendszer gazdálkodásának helyzetéről megfelelő áttekintés nyújtása, az adott szervezet keretein belül racionális feladatellátás szorgalmazása.
- A Polgármesteri Hivatalban és az önkormányzat fenntartásában működő intézményekben a hatályos jogszabályok, önkormányzati rendeletek és belső szabályzatok maradéktalan betartatása.
- Bevételek előírásának, beszédésének nyomon követése, a bevételek maximalizálása.
- Segítse a szervezet működéséből adódó veszteségforrások, kockázatok feltárását a racionálisabb működés biztosítása érdekében.
- Vagyonkezelés szabályszerűségének biztosítása, a vagyon hasznosítása, védelme.
- Számviteli és bizonylati rend betartatása.
- Európai uniós pályázati források felhasználásának szabályszerűsége.
- Közbeszerzések, illetőleg közbeszerzési eljárások szabályszerűsége.

- Önkormányzat költségvetéséből céljelleggel nyújtott támogatásoknak a kedvezményezett szervezetek általi rendeltetésszerű felhasználása.
- A normatív állami hozzájárulások és normatív, kötött felhasználású támogatások igénylése és elszámolása, jogszabályi előírásoknak való megfelelése.
- A belső kontrollrendszerek kiépítésének, működésének szabályszerűsége.
- Ajánlások és javaslatok megfogalmazása a kockázati tényezők, hiányosságok megszüntetése, kiküszöbölése vagy csökkentése, valamint a szabálytalanságok megelőzése, feltárása érdekében.
- Személyi felelősségre vonás kezdeményezése szükség esetén.
- Biztosítsa a vezetés számára a működéssel kapcsolatos információkat (kedvező és kedvezőtlen tendenciákat egyaránt), jelezzon vissza a döntések végrehajtásáról.
- Elemző, és összefüggéseket feltáró munkával segítse elő a helyes döntések meghozatalát, a minél eredményesebb működést.
- A külső és belső ellenőrzések javaslatai alapján megtett intézkedések nyomon követése.
- A belső ellenőrzési tevékenység minőségértékelésének elvégzése.
- A költségvetési szervben belül a nemzetközi belső ellenőrzési standardok, és a belső ellenőrzési kézikönyvben foglaltak szerint tanácsadói tevékenység végzése.
- Kockázatelemzésen alapuló éves ellenőrzési terv kidolgozása.

2. A BELSŐ KONTROLLRENDSZER ÉRTÉKELÉSE

Az önkormányzat költségvetési szervei kialakították, és folyamatosan működtetik a szervezet belső kontrollrendszerét, azon belül a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzéseket (továbbiakban: FEUVE). A Polgármesteri Hivatal és az önállóan működő és gazdálkodó intézmények FEUVE szabályzatot hagytak jóvá, mellyel teljesült az Áht.121.§-ában felvázolt kötelezettség a költségvetési szervek vezetőinek számára. A szabályzatok tartalmazzák a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzésre vonatkozó általános szabályokat, a szabálytalanságok kezelésének eljárás rendjét, az ellenőrzési nyomvonalakat és a kockázatkezelés szabályozását.

A belső kontrollrendszer a költségvetési szerv által a kockázatok kezelésére és a tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy a költségvetési szerv megvalósítsa a következő fő célokat:

- a tevékenységeket (műveleteket) szabályszerűen, valamint a megbízható gazdálkodás elveivel (gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség) összhangban hajtsa végre;
- teljesítse az elszámolási kötelezettségeket;
- megvédje a szervezet erőforrásait a veszteségektől (károktól) és a nem rendeltetésszerű használatától.

A belső ellenőrzés a Ber.8.§-sában foglalt előírásoknak megfelelően vizsgálja, elemzi és értékeli a belső kontrollrendszerek jogszabályoknak és szabályzatoknak való megfelelő kiépítését, gazdaságos, hatékony és eredményes működését. A belső ellenőrzés az elemző, vizsgáló, értékelő tevékenységet rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen végzi. Nagy hangsúlyt helyez a gazdasági, pénzügyi döntések szabályozott, szabályszerű jóváhagyására, illetve az ellenjegyzésre, a pénzügyi döntések dokumentumainak elkészítésére, a kötelezettségvállalások nyilvántartására, a szerződések, valamint a kifizetések dokumentumaira. A belső ellenőrzés az önkormányzat minden intézményénél vizsgálja, hogy egy adott hiba hol, miért következhetett be, a rendszerben hol vannak a gyenge pontok. Tanácsadói jelleggel segítséget nyújt. A hibák felfedésével a cél elsősorban a további hibák kiküszöbölése, a rossz gyakorlat megszüntetése.

A FEUVE rendszer működését az önkormányzat költségvetési szerveinek minden évben felül kell vizsgálni, értékelni kell, és ha szükséges változtatásokat kell végrehajtani rajta. Igazodni

kell a szabályosság és a szabályozottság fenntartásának érdekében a változó jogszabályi előírásokhoz, ezeket be kell építeni az ellenőrzési rendszerbe.

3. KOCKÁZATI TÉNYEZŐK ÉS ÉRTÉKELÉSÜK

A vonatkozó jogszabályi előírások alapján a Jegyző felel a kockázatok kezeléséért. A belső ellenőrzési vezető évente az éves tervezési időszakban a Polgármesteri Hivatal és az önkormányzati intézmények valamennyi folyamatára és tevékenységére kiterjedő kockázatelemzést végez, melynek eredményeire alapozva készíti el, illetve évente aktualizálja a belső ellenőrzési stratégiai tervet és az éves belső ellenőrzési tervet.

3.1 A kockázati tényezők azonosítása

A kockázat:

Az önkormányzat költségvetési szerveit az alapító okiratokban meghatározott célok érdekében hozták létre, illetve működésükkel meghatározott célokat szolgálnak. Ezek megvalósítása vagy teljesítése során azonban olyan tényezők is szerepet játszanak, amelyek bekövetkezése és hatása bizonytalan. Bizonytalanságuk az intézmények működésének, felépítésének összetettségéből, illetve a gazdasági, társadalmi, politikai, természeti környezet összetettségéből, és kiszámíthatatlan változásaiból fakad.

Ezeket a bizonytalan tényezőket nevezzük kockázatnak. Az alapvető kockázat az önkormányzat költségvetési szerveinek gazdálkodása tekintetében mindazon elemek és események bekövetkeztének a valószínűsége, amelyek hátrányosan érinthetik a szervek működését. A kockázat mindazon események összességét jelenti, amelyek bekövetkezése hatással lehet az intézmények által kitűzött célok elérésére. Ez a hatás lehet negatív, illetve pozitív is. Amennyiben pozitív hatásról van szó, azt definiálható úgy is, mint lehetőség.

A kockázat tehát elsősorban negatívan hathat az intézmények működésére, és ezen keresztül a célkitűzéseikre is. Megnehezíti, hátráltatja, vagy legrosszabb esetben meg is akadályozhatja bizonyos funkciók ellátását, illetve célok teljesülését. Ezért mindenképpen szükséges, hogy az önkormányzat belső ellenőrzési rendszere foglalkozzon ezzel a problémával.

A kockázati tényezők:

A belső ellenőrzés stratégiai szemléletű megközelítésének kulcsa a kockázati tényezők beazonosítása az intézmények fő célkitűzéseinek tükrében. A beazonosított egyes kockázati tényezők nem függetlenek egymástól. A kockázatok forrása lehet az intézményekre nézve külső eredetű kockázat, vagy az intézmények saját tevékenysége (vagy annak hiánya) hatására kialakuló kockázat.

Az egyes költségvetési szervek tevékenységével, folyamataival összefüggésben jellemzően az alábbi kockázati tényező-csoportok és kockázati tényezők alakíthatók ki:

Kockázati tényező csoportok	Kockázati tényezők
Szakmai feladatellátással kapcsolatos kockázatok	- A szakmai feladatellátást szabályozó belső szabályzatok, utasítások nincsenek összhangban a stratégiai és a rövid távú tervekkel - A szakmai feladatellátásra vonatkozó belső szabályzatokat, utasításokat nem tartják be - A szakmai feladatellátásra vonatkozó jogszabályi követelményeket nem tartják be
Szabályozásból és annak változásából eredő kockázatok	- Egyes folyamatok nem kerülnek pontos szabályozásra a belső eljárásrendekben - A jogi szabályozási, politikai-gazdasági stb. környezeti változásokat nem követik a belső szabályozások

	• Az új feladatokhoz, környezeti változásokhoz kapcsolódó belső szabályzatok egyáltalán nem készülnek el, csak hiányosan készülnek el, vagy nem időben készülnek el • A stratégiai és éves működési, illetve költségvetési tervek összeállításához nem állnak rendelkezésre a tervezést befolyásoló jogi és egyéb szabályok • Az előre nem tervezhető jogi vagy belső szabályozási változások előre nem tervezhető hatásokkal járnak • A szakmai és adminisztratív feladatokat befolyásoló szabályok túl bonyolultak • A szakmai és adminisztratív feladatokat befolyásoló jogi vagy belső szabályozási környezet túl gyakran változik, folyamatos bizonytalanságot eredményezve ezzel • Szabályozás és gyakorlat különbözik • Eltérő jogszabály-értelmezés és/vagy alkalmazás az egyes intézményeknél • Feladatok időbeli ütemezése és összehangolása nem megfelelő • Lassú a szabályozás változásáról szóló információ átültetése a gyakorlatba • Szakmai szervezetek véleménye nem érvényesül jogszabályok változtatása során • Szervezet nem időben értesül a vonatkozó szakmai jogszabályok teljes köréről / azok változásáról • Szakpolitikai stratégia kidolgozottsága nem megfelelő / pontatlan • Szakpolitikai stratégia gyakran változik
A koordinációs és kommunikációs rendszerekben rejlő kockázatok	• Az egyes szervezeti egységek közötti koordináció és kommunikáció nem biztosított • A belső kommunikációs folyamatok nem megfelelően működnek • A munkatársak nem kommunikálnak egymással, nem működik a felülről lefelé, illetve az alulról felfelé történő kommunikáció • A munkatársak nincsenek tisztában a kifelé történő kommunikálás szabályaival • Negatív sajtóvisszhang vagy a pozitív kommunikáció lehetősége nincs megfelelően kezelve • PR, tájékoztatásra vonatkozó jogszabályokat, szervezeti arculati elemeket nem ismerik vagy használják előírászerűen
Külső szervezetekkel való együttműködésben rejlő kockázatok	• A tervezéshez, illetve a szakmai és adminisztratív feladatok ellátásához szükséges adatokat, információkat a partnerek nem bocsátják időben rendelkezésre • A partner szervezetektől érkező adatszolgáltatás hiányos, nem megbízható, nem megalapozott • A partner szervezetekkel folytatott kommunikáció nem megfelelő
Szervezetek/partnerek változásából eredő kockázatok	• A partner szervezetek előre nem látható változásai negatívan befolyásolják a szakmai vagy adminisztratív feladatok ellátását • A partner szervezetek változásairól nem értesül időben a szervezet, ami negatív következményekkel jár a szakmai vagy adminisztratív feladatok ellátására
Tervezésből, pénzügyi és egyéb erőforrások rendelkezésre állásából eredő kockázatok	• A stratégiai és rövidtávú feladattervek, illetve a költségvetési tervek nincsenek összhangban a jogi szabályozási előírásokkal, a tulajdonosi elvárásokkal, a célkitűzésekkel • A stratégiai és rövidtávú feladattervek, illetve a költségvetési tervek nem térnek ki a terv végrehajtásához szükséges erőforrásokra • A stratégiai és rövidtávú feladattervek, illetve a költségvetési tervek nem számolnak a tervek végrehajtását akadályozó kockázatokkal, a költségvetési terv nem tartalmaz tartalékokat • A feladatok, erőforrások és kapacitások változását a tervezésnél nem veszik figyelembe

	• A költségvetési források esetleges csökkenését, az előre nem látható pénzügyi krízisek bekövetkezésének lehetőségét nem veszik figyelembe a tervezés során • Az árfolyamváltozások lehetséges kockázatait, az inflációs várakozások nem kerülnek figyelembevételre a tervezés során • A szakmai és adminisztratív feladatok ellátásának erőforrás szükséglete (pénzügyi, fizikai, egyéb) nem biztosított, vagy nem a megfelelő mennyiségben és minőségben biztosított • Napi kifizetésekhez nem a megfelelő soron áll rendelkezésre a forrás • Források nem állnak rendelkezésre a kifizetés időpontjában • A likviditási előrejelzés nem megfelelő (késik, pontatlan) • A betervezett kötelezettségvállalás nem valósul meg • Tervezés során az input adatok megfelelő tervezése nem lehetséges
Az irányítási, a belső kontrollrendszerben és a belső ellenőrzésben rejlő kockázatok	• A szervezet vezetői nincsenek tisztában a stratégiai és rövid távú célokkal • A szervezet vezetői nem motiváltak • A szervezet vezetői nem mutatnak etikus magatartást munkájuk során • A tervezést, működést, beszámolást, stb. befolyásoló tulajdonosi döntések nem születtek meg, vagy a szervezet tagjai számára nem ismertek • A belső kontrollrendszer egyes elemei (pl. kontrolltevékenység, monitoring, stb.) hiányoznak a szervezetnél, vagy nem megfelelően működnek • A korábbi ellenőrzések során tett javaslatokat a vezetőség nem hajtotta végre vagy az intézkedések nem hatékonyak • Egyes folyamatokat hosszabb ideje nem ellenőriztek • Egyes folyamatokra vonatkozóan a korábbi ellenőrzések súlyos hibákat tártak fel • A projektek előrehaladását gátló tényezőkről az információ késve vagy nem jut el az intézkedésre alkalmas szintre • Rendhagyó ügyek nagy száma/komplexitása miatt nehéz a nyomon követés • Jelentéstételi határidők elmulasztása • Külső szolgáltató általi ellenőrzés megszervezése, leszerződés audit céggel késedelmes • Jelentések hiányosan, késve kerülnek összeállításra • Jelentéstételi, adatszolgáltatási kötelezettség határidejét nem tartják be • Szakmai tapasztalat hiánya a munkatársak körében • Biztosítékok meglétének ellenőrzése nem kellően alapos / elmarad • A helyszíni ellenőrzésen feltárt problémák nyomon követése nem megfelelő • Helyszíni ellenőrzés indokolatlanul köt le kapacitásokat • Dokumentum alapú és helyszíni ellenőrzések lebonyolítása elmarad • Dokumentum alapú és helyszíni ellenőrzések lebonyolítása nem kellően részletes / alapos • A helyszíni ellenőrzések koordinálása az ellenőrzést végzők között nem megfelelő • Soron kívüli helyszíni ellenőrzés veszélyezteti az ellenőrzési terv betartását • Helyszíni ellenőrzések kockázatelemzése nem megfelelő • A helyszíni ellenőrzés nem tárja fel az igazi problémákat • A helyszíni ellenőrzésen feltárt problémák nyomonkövetése / visszacsatolása nem megfelelő • Nem vagy nem megfelelően ellenőrzik a közbeszerzési kötelezettséget • Az ellenőrzésen feltárt problémák nyomon követése nem megfelelő • Szabálytalanságkezelés eljárásrendje nincs / hiányos • Szabálytalanságkezelés nem megfelelő • Szabálytalanságok nyilvántartása nem teljeskörű, szabálytalanságok felvitele késedelmes

	• Szabálytalansági eljárás nem megfelelő • Szabálytalanságokat nem időben tárják fel, az eljárás elhúzódik • Csak EU-s / hazai ellenőrző szervek tárják fel a szabálytalanságot • A szabálytalanság tényének megállapítása és annak kezelése, szankcionálása nem egységes • Valós szabálytalansági gyanú eljárás nélkül zárul • Követeléskezelés eredménytelen / elhúzódik • Formális kontrollok lassítják a folyamatot
Humánerőforrás-gazdálkodásban rejlő kockázatok	• A szakmai és adminisztratív feladatok ellátására nem áll rendelkezésre elegendő munkaerő-kapacitás • A rendelkezésre álló munkaerő nem rendelkezik megfelelő végzettséggel és/vagy szakmai tapasztalattal • Új munkatársak betanítására nincs megfelelő kapacitás, idő • A munkatársak elkötelezettsége, lojalitása, munkabírása, motiváltsága nem megfelelő • A szervezet munkatársai nem azonosulnak a szervezeti etikai szabályokkal • A munkatársak feladat- és felelősségi köre nem kellően részletes/meghatározott, nem megfelelően elhatárolt, nem megfelelően kommunikált • A munkatársak, illetve a vezetők-beosztottak közötti kommunikáció nem megfelelő • A vezetők szakmai és etikai megítélése nem megfelelő • A munkaerő-felvételnek nem megfelelő a gyakorlata, ezáltal nem biztosított a minőségi munkaerő, megfelelő időben történő rendelkezésre állása • A szervezet motivációs és bérpolitikái nem készültek el, hiányosak, nem megfelelőek, nem illeszkednek az aktuális szervezeti célokhoz • A szervezetnél nincs kialakult képzési rendszer vagy elavult, esetleg „diszkriminatív” (pl. folyamatosan csak bizonyos szervezeti egységek / munkavállalók részesülnek képzésben) • A szervezet nem rendelkezik teljesítménymenedzsment rendszerrel vagy a kialakított rendszer nincs összhangban a stratégiai és rövid távú célkitűzésekkel • Magas fluktuáció • Új munkatársak felvétele korlátozott • Munkatársaknak nincs megfelelő kapacitásuk a feladatok végrehajtására • Szervezeti bizonytalanság (pl. várható átalakulás, megszűnés, működési támogatás hiánya, stb.) • Szakértők (külsők értékelők, külső tanácsadók) közbeszerzetése elhúzódó folyamat • A munkavégzéshez szükséges technikai / fizikai erőforrások nem állnak megfelelően rendelkezésre • Összeférhetlenségi követelmények teljesítése nehézségekbe ütközik
A megbízható gazdálkodást és a pénzkezelést befolyásoló kockázatok	• Az egyes szakmai vagy adminisztratív intézkedéseknek a kiadásokra gyakorolt hatását nem megfelelően mérik fel • Nem megfelelő a szervezet likviditásmenedzsmentje • A szervezetnél nem kialakult vagy nem megfelelő a közbeszerzési rendszer • A pénzkezeléssel kapcsolatos jogi és belső szabályozási előírások betartása nem biztosított • A pénzkezeléssel kapcsolatos biztonsági előírásokat nem tartják be • Az egyes szakmai, illetve adminisztratív folyamatok végrehajtása során nem törekednek a költségek minimalizálására • A szervezet nem rendelkezik kontrolling, illetve teljesítményértékelési rendszerrel

	• A szervezeti célok és az elért eredmények értékelése rendszeres időközönként nem történik meg
Számviteli folyamatokkal kapcsolatos kockázatok	• A szervezet nem rendelkezik megfelelő számviteli nyilvántartási rendszerrel • A szervezet beszámolási rendszere nem megbízható • A szervezet nem tesz időben eleget a beszámolási kötelezettségeknek • A szervezet nem követi folyamatosan nyomon a könyvvezetéssel kapcsolatos jogi szabályozási előírások változásait • A könyvvezetés informatikai támogatottsága nem megoldott
Működésből, üzemeltetésből eredő kockázatok	• A szervezet nem rendelkezik fizikai biztonsági tervekkel és előírásokkal • A szervezet nem rendelkezik beruházási, fejlesztési tervekkel, illetve a tervek nem aktualizáltak, azok felülvizsgálata nem biztosított • A szervezeti vagyon, eszközök megfelelő működtetése és állagmegóvása nem biztosított • Az üzemeltetési feladatoknak nincs felelőse a szervezeten belül • A szervezeti vagyon, eszközök megóvását szolgáló biztonsági előírások nem kerülnek betartásra
Az iratkezeléssel, irattárazással kapcsolatos kockázatok	• A szervezet nem rendelkezik pontos, naprakész iratkezelési és irattárazási rendszerrel • Az irattárazás fizikai, biztonsági követelményei nem megoldottak • A nyilvántartási rendszerek nem megfelelőek, nem naprakészek, vagy a hozzáférési korlátok nem működnek
Informatikai rendszerekkel, valamint adatkezeléssel és adatvédelemmel kapcsolatos kockázatok	• A szervezet nem rendelkezik informatikai stratégiai tervvel • A szervezet nem rendelkezik informatikai biztonsági és katasztrófa tervvel • A szakmai, illetve adminisztratív folyamatok támogatására a szükséges időpontban nem áll rendelkezésre informatikai alkalmazás • A szervezet informatikai alkalmazásai elavultak • A szervezet hardver ellátottsága nem megfelelő • Az informatikai alkalmazások nem felelnek meg a biztonságosság követelményének • Az archiválási rendszerek egyáltalán nem vagy nem megfelelően működnek • Egyes informatikai alkalmazások nem kompatibilisek más, a szervezet által alkalmazott informatikai rendszerekkel • A szervezet adatkezelése és adatvédelme nem felel meg a jogi és belső szabályozási előírásoknak

3.2 Kockázatelemzés

Bizonyos típusú kockázatok számszerűsíthetők, számszakilag értékelhetők (pénzügyi kockázatok). Más kockázatok értékelésére csak szubjektívebb értékmérés áll rendelkezésre. A kockázati kategóriák besorolási kereteinek kialakításánál biztosítani kell, hogy az értékelés folyamata mind a kockázatok bekövetkezésének valószínűségét, mind azok hatását figyelembe vegye. A kockázatelemzés eredményeit olyan módon célszerű rögzíteni, hogy az megkönnyítse a kockázati prioritások meghatározását és a kockázatok folyamatos nyomon követését. Az értékelés során meg kell különböztetni a még kezdeti, nem kezelt, és a beavatkozás után visszamaradt kockázatokat. A kockázatok értékelése után az önkormányzat számára legjelentősebb kockázatok tisztán láthatóvá válnak. Minél kevésbé elfogadható egy kockázati tényező bekövetkezése, annál nagyobb hangsúlyt kell fektetni a válaszlépések megtételére. A legmagasabb prioritású kockázati tényezőket szükségszerű folyamatosan figyelni, ellenőrizni, és az intézmények vezetésének magasabb szintjein foglalkozni velük.

Az önkormányzatra és az intézményeire ható kockázatok sorrendjének meghatározása:

A stratégiai ellenőrzési tervnek kockázatelemzés alapján felállított prioritásokon kell alapulnia. Ez azt jelenti, hogy a terv elkészítése előtt kockázati szempontból rangsorolni kell a szer-

vezet tevékenységeit, és az ellenőrzések súlypontját a kockázatos területekre kell összpontosítani. Kockázatnak tekintünk minden olyan eseményt, cselekményt, mulasztást, egyéb tényezőt, amely lényegi befolyással lehet a szervezet célkitűzéseinek megvalósítására. Egy kockázat minden esetben két összetevőből áll: az egyik a bekövetkezés valószínűsége, a másik a bekövetkezése esetén kiváltott hatás, amely további súlyozásra kerül. A kockázatelemzés megfelelő módszert ad az ellenőrizendő terület kiválasztásához.

4. A BELSŐ ELLENŐRZÉSRE VONATKOZÓ FEJLESZTÉSI TERV

A stratégiai ellenőrzési tervben a fejlesztési lehetőségek kialakításánál a jelenlegi ellenőrzési szervezet helyzetelemzéséből kell kiindulni.

Az ellenőrzési feladatokat jelenleg az alábbi szerkezetben látjuk el:

- –A Polgármesteri Hivatal belső ellenőri feladatait, valamint az önkormányzat fenntartói ellenőri feladatait az irányított intézményei tekintetében a Hajdúszoboszlói Többszű Kistérségi Társulás külső szakértővel, írásbeli szerződést kötött, amely részletesen meghatározza a teljesítendő szolgáltatásokat, az irányadó jogszabályokat (Áht., a Ber., stb.), valamint az egyéb feltételeket (pl. kapcsolattartás, határidők, díjazás). A megállapodás formája: megbízási szerződés.

A külső szolgáltató a vonatkozó hazai és külföldi jogszabályok, valamint belső ellenőrzési standardok szerint látja el ellenőrzési feladatait. Ugyancsak vonatkoznak rájuk a szakmai, etikai normák.

A külső szolgáltató által delegált szakértőnek belső ellenőrzési tevékenysége során az Önkormányzat által kialakított belső ellenőrzési kézikönyveket és módszertani leírásokat, valamint a „nemzetközi legjobb gyakorlat” követelményeit is maradéktalanul alkalmaznia kell.

A jelenleg kialakított ellenőrzési szervezeti felállás úgy biztosítja a feladatköri függetlenség és az összeférhetetlenség követelményét, hogy az ellenőrök nem folynak bele operatíván az intézményirányítási feladatba, ezáltal nem ellenőriznek olyan területet, tevékenységet, amelyre közvetlen hatást gyakorolhatnának.

A belső ellenőrzési tevékenységet végzőkre vonatkozó fejlesztések célja, hogy a belső ellenőrök képzettsége és szakmai gyakorlata kielégítse az ellenőrzési tevékenységgel szemben támasztott szakmai követelményeket. Az ellenőrökkel szemben elvárás a továbbképzéseken való részvétel, a folyamatos felkészülés, illetve a felkészültség az ellenőrizendő tárgykörökben. A belső ellenőrzés által alkalmazott módszertant folyamatosan fejleszteni kell a belső ellenőrzési tevékenység minőségének javítása érdekében. Ennek keretében a Ber.5.§.(3) bekezdésének előírásaival összhangban a Belső Ellenőrzési Kézikönyvet legalább évente felül kell vizsgálni, és szükség szerint módosítani kell a belső ellenőrzést ellátók tapasztalatainak, javaslatainak figyelembevételével.

A belső ellenőrzési feladat végrehajtását olyan eljárásokkal kell megvalósítani, amelyek a belső ellenőrzési tevékenység érdekeltjei számára elfogadható szintű biztosítékokat nyújtanak arra nézve, hogy az ellenőrzési tevékenységet a kézikönyvben foglaltaknak megfelelően végzik, amely összhangban van a belső ellenőrzési szakma gyakorlati standardjaival és az etikai kódexszel. Hatékonyan és eredményesen működik, az önkormányzat számára értéket ad és javítja a hozzá tartozó szervezetek működését.

Az Áht.125.§.(3) bekezdése rendelkezik a költségvetési szerveknél belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásba vételéről, és kötelező továbbképzéséről. A kötelező továbbképzésekről eredményes vizsgával kell számot adni. A belső ellenőrzési tevékenységet végzőkre vonatkozó fejlesztések célja, hogy a belső ellenőrök képzettsége és szakmai gyakorlata kielégítse az ellenőrzési tevékenységgel szemben támasztott különösen magas szakmai

követelményeket. Az ellenőrökkel szemben elvárás a továbbképzéseken való részvétel, a folyamatos felkészülés, illetve felkészültség az ellenőrizendő tárgykörökben.

A belső ellenőrzési fejlesztési terv elemei:

- Kistérség szintjén egységes ellenőrzési rendszer kialakítása, működtetése, megfelelő tapasztalatok megszerzését követően felülvizsgálata és továbbfejlesztése.
- Az ellenőrzési irányelvek, az ellenőrzési standardok, a szakmai útmutatók, módszertanok, módszertani útmutatók, folyamatos figyelemmel kísérése, megismerése, alkalmazása, jobb ellenőrzési gyakorlatok átvétele.
- Az ellenőrzési tapasztalatok, eredmények év közben rendszeres időközönként, ill. évenként történő közreadása, bemutatása, az ellenőrzések tapasztalatainak hasznosulása, a szabálytalanságok megelőzése érdekében.
- Az ellenőrzés tervezésének, az ellenőrzési feladatok végrehajtásának, nyilvántartási rendszerének módszertani támogatása.
- A belső ellenőrzés tanácsadási tevékenysége, az ellenőrzés minőségbiztosítási feladatai az ellenőrzési tevékenység illetve azok megbízhatósága érdekében.
- Az új vizsgálati eljárások, módszerek, ellenőrzési technikák megismerése, fokozatos bevezetése, alkalmazásuk útján magas szakmai követelményszint elérése.
- A megelőzést előtérbe helyező ellenőrzési tevékenységet kell folytatni, a tevékenység hangsúlyát a szabálytalanságok megelőzésére kell helyezni.
- Az ellenőrzési tapasztalatok eredményeinek hasznosulása érdekében az eredményeket meg kell jeleníteni, közre kell adni.

5. BELSŐ ELLENŐRI LÉTSZÁM, KÉPZETTSÉG

Hajdúszoboszló Város Önkormányzata a megkötött társulási megállapodás alapján a Hajdúszoboszlói Többcélú Kistérségi Társulás munkaszervezeténél külső szakértő bevonásával gondoskodik a belső ellenőrzési feladatainak ellátásáról. A külső szolgáltató feladata gondoskodni az éves ellenőrzési tervben foglalt feladatok maradéktalan végrehajtásához szükséges, megfelelő képzettséggel rendelkező ellenőri létszám biztosítása.

A belső ellenőr rendelkezik a Ber.11.§-ban meghatározott általános és szakmai követelményekkel, az előírt iskolai és szakmai végzettséggel, ellenőrzési területen szerzett szakmai gyakorlattal. Az Áht.125.§.(3) bekezdésében foglaltaknak eleget téve, a belső ellenőrt a Pénzügyminisztérium a belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásába felvette.

6. BELSŐ ELLENŐR HOSSZÚ TÁVÚ KÉPZÉSI TERVE

A feladatok elvégzéséhez szükséges a folyamatos továbbképzés, a jogszabályok és a változások ismerete. A belső ellenőr továbbképzését a Hajdúszoboszlói Többcélú Kistérségi Társulás Munkaszervezete, valamint a külső szolgáltató biztosítja.

A belső ellenőrzés hosszú távú képzési témakörei:

A belső ellenőrzés képzési rendszere a szakmai, informatikai, uniós képzési, valamint egyéb oktatási és továbbképzési formákon és önképzésen alapul. A képzési rendszer keretében élni lehet a távoktatás formáival, eszközeivel is.

A belső ellenőrzés továbbképzési lehetőségei:

- Központilag szervezett kötelező oktatások.
- Ellenőrzési konzultációkon való részvétel.
- Különböző társaságok által szervezett előadásokon való részvétel.
- Regisztrált könyvviteli szolgáltatást (mérlegképes) végzők, valamint a Magyar Könyvvizsgálói Kamara évenkénti továbbképzésén való részvétel.

- A költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről a pénzügyminiszter 18/2009.(X.6.) PM rendelete rendelkezett. A belső ellenőröknek kötelező szakmai továbbképzésben kell részt venniük. A kötelező szakmai továbbképzés két modulból áll. Az "ÁBPE továbbképzés I." modul elvégzéséhez vizsga kapcsolódik, erre épül az "ÁBPE továbbképzés I." modul a választott tárgykörökben, amelyeket kétévenként kell teljesíteni.
- A belső ellenőrök regisztrálásának, és foglalkoztatásának feltétele az "ÁBPE továbbképzés I-II." modulok teljesítése.

7. BELSŐ ELLENŐRZÉS TÁRGYI ÉS INFORMÁCIÓS IGÉNYE

A szakmai jogszabályok és szakmai szabályok figyelembe vételével a belső ellenőrzés szakmai feladatellátás háttéréül szolgáló munkafeltételeket és munkakörülményeket a társulási megállapodásban foglaltak szerint a társulási tanács, valamint a Polgármesteri Hivatal biztosítja.

Az ellenőrzött szervek (Polgármesteri Hivatal, az önkormányzati intézmények) a helyszíni ellenőrzések alkalmával a belső ellenőr számára a Ber.16.§.e) pontja szerint megfelelő munkakörülményeket biztosítanak.

A munkavégzés tárgyi feltételei jelenleg az alábbiak:

- *helyiség*: irodahelyiség
- *berendezés*: irodabútor
- *gépek, felszerelések*: számítógép, nyomtató, irodai szoftverek

A munkavégzéshez kapcsolódó információs igények a következők:

- *jogi háttér ismerete céljából*: CompLex jogtár
- *egyéb információs igények*: Internet hozzáférési lehetőség, E-mail fiók, telefon és fax lehetőség

Az ellenőrzési jelentések egyik példánya átadásra kerül Hajdúszoboszló Város Jegyzője számára, másik példánya a vizsgált intézmény számára, harmadik példánya az illetékes Iroda számára. Ezek, és minden további ellenőrzési, felkészülési és alátámasztó munkaanyag elhelyezésére és őrzésére a Polgármesteri Hivatal biztosít helyiséget és bútorzatot.

A belső információkat a vezetőkkel, intézményvezetőkkel, irodavezetőkkel, referensekkel történő személyes kapcsolattal, a beszámolók, költségvetések, az aktuális alap dokumentumok átadásával biztosítja a Hivatal. A külső információs igényt a PM honlap, valamint jogszabály-figyelési, konzultációs és továbbképzési lehetőség biztosítja.

A stratégiai célok kijelöléséhez szükséges információk az alábbiak:

- a költségvetési szervek felépítése, működése (SZMSZ),
- a folyamatos, biztonságos működést befolyásoló kockázati tényezők ismerete, megfelelő szintű kezelése,
- a működésről folyamatos információk biztosítása, költségvetések, beszámolók, szakmai jelentések, külső ellenőrzések tapasztalatai,
- vezetői elvárások,
- az önkormányzat által alkotott rendeletek,
- a működés kereteit meghatározó törvények és rendeletek, szakmai állásfoglalások.

8. BELSŐ ELLENŐRZÉS ÁLTAL VIZSGÁLANDÓ TERÜLETEK

Az önkormányzat költségvetési szervezeteinek ellenőrzésekor vizsgálandó területek meghatározásánál a vonatkozó jogszabályi előírásokon felül figyelembe kell venni a szervezetek struktúrájában vagy tevékenységében beálló változásokat is.

Elsődleges szempont az ellenőrzés működtetését illetően, hogy biztosítsa az önkormányzat, illetve az intézmények rendelkezésére álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. A stratégiai időszakban a belső ellenőrzés kiemelt figyelmet fordít az intézmények gazdálkodásának, szükség szerint a szakmai feladatellátásának ellenőrzésére. A Polgármesteri Hivatal vonatkozásában folyamatosan kiemelt területe az ellenőrzéseknek a hivatal gazdálkodásának, beszámolási és könyvviteli rendszerének, valamint irodai szintű szakmai feladatellátásának az ellenőrzése. Törekedni kell a törvényi ellenőrzési kötelezettségek teljesítésére, a felső vezetés ellenőrzési igényeinek, javaslatainak kielégítésére, az ellenőrzési lefedettségre, az időszzerű ellenőrzési témák, környezeti változások figyelembe vételére.

Tematikus ellenőrzési területek:

Rendszeres ellenőrzési kötelezettségek, igények

- Normatív állami hozzájárulások és normatív, kötött felhasználású támogatások igénylése, és elszámolása jogszabályi előírásoknak való megfelelése.
- Szabályozottság aktualizálása az operatív gazdálkodás szabályainak betartása.
- A pénzügyi-gazdasági ellenőrzések által feltárt hiányosságok megszüntetése, felszámolása érdekében megtett intézkedések végrehajtása.

Törvényi kötelezettség, jogosultság teljesítése

- Közbeszerzések és a közbeszerzési eljárások szabályszerűsége.
- Választásokkal, népszavazásokkal kapcsolatos ellenőrzések.
- Közpénzek felhasználásával, azok átláthatóságával, nyilvánosságával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésével kapcsolatos ellenőrzések.
- Céljelleggel nyújtott támogatások felhasználásával, elszámolásával kapcsolatos ellenőrzések.

Tevékenységek, folyamatok ellenőrzési lefedettsége

- A feladatellátás, a szervezet és működés, a gazdálkodás rendjének szabályozottsága, szabályszerűsége.
- A feladat- és a rendelkezésre álló források összhangja.
- A költségvetési tervezés eljárási rendje, a rendeletalkotás.
- - A költségvetés végrehajtása, a költségvetési előirányzatok, módosítása, nyilvántartása.
- Költségvetési beszámolás eljárási rendje, a zárszámadási kötelezettség teljesítésének szabályszerűsége.
- Gazdálkodási és ellenőrzési jogkörök, a gazdálkodás operatív vitelével kapcsolatos jog és ellenőrzési jogkör gyakorlása, szabályszerűsége.
- Bizonylati rend és fegyelem szabályszerűsége.
- Számviteli feladatok, a főkönyvi könyvelés és az analitikus nyilvántartások és a bizonylatok adatai közötti egyeztetés, dokumentáltság, folyamatba épített ellenőrzés.
- Az önkormányzati vagyon nyilvántartása, számbavétele.
- A vagyonnal való gazdálkodás, vagyon hasznosítása, vagyonértékelés, szerződések, önköltség számítás szabályainak meghatározása.
- A humánerőforrás biztosítása, a létszámmal és személyi juttatásokkal történő gazdálkodás.
- A saját bevételek beszedésének alakulása, kintlévőségek, hátralékok.
- Európai uniós pályázati források igénylése, a megvalósuló fejlesztési feladatok teljesítése, felhasználási rendje.
- Külső ellenőrzések (ÁSZ, stb.) megállapításait követő intézkedések eredményességének vizsgálata.

- Az önkormányzat irányítása alá tartozó intézmények "átfogó/rendszer" ellenőrzése.
- A kockázatos területek ellenőrzése "téma", vagy "cél" ellenőrzés formájában soron kívüli, vagy tervezett módon.

A belső ellenőrzési feladatok, célok megvalósítása a központi és a helyi jogszabályokban, továbbá az önkormányzati határozatokban, megállapodásokban meghatározott belső ellenőrzési kötelezettség teljesítésével biztosíthatók. Az ellenőrzési jelentésekben a megállapítások mellett, fontos a segítő, javító szándékú ajánlások, javaslatok, tanácsok megfogalmazása.

Hajdúszoboszló, 2011. november 7.

Készítette:

Jóváhagyta:

Nagy Csaba
belsőellenőrzési vezető

Dr. Vincze Ferenc
jegyző

Előkészítette: Nagy Csaba belső ellenőrzési vezető

Jóváhagyta: Dr. Vincze Ferenc jegyző

Elfogadta: Pénzügyi Gazdasági Bizottság

Elfogadás dátuma: 2011.