

DEBRECEN MEGYEI JOGÚ VÁROS ÖNKORMÁNYZATA
2025-2029. ÉVEKRE SZÓLÓ
STRATÉGIAI ELLENŐRZÉSI TERVE

Készítette:

Tódorné Nagy Tünde
irodavezető-helyettes

Jóváhagyta:

Dr. Szekeres Antal
jegyző

Bevezetés, stratégiai célkitűzések meghatározásakor figyelembe vett szervezeti keretek és körülmények

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 119. § (4) bekezdése értelmében a jegyző köteles gondoskodni – a belső kontrollrendszeren belül – a belső ellenőrzés működtetéséről. A belső ellenőrzés független, tárgyilagos, bizonyosságot adó tevékenység. Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2013. (I. 24.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Önkormányzat SZMSZ-e) alapján, valamint Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 9/2023. sz. jegyzői utasításban (a továbbiakban: Polgármesteri Hivatal SZMSZ-e) foglaltak szerint Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Ellenőrzési Irodája belső ellenőrzési feladatkörében bizonyosságot adó tevékenységként ellátja a hivatal és az önkormányzat működésének ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat; az önkormányzat által fenntartott és felügyelt szervek működésének, gazdálkodásának, pénzügyi-gazdasági tevékenységének ellenőrzését; a kizárólagos, közvetett, többségi önkormányzati tulajdonú társaságok működésének, gazdálkodásának ellenőrzését; és a város költségvetéséből céljelleggel juttatott támogatások felhasználásával kapcsolatos ellenőrzést is a kedvezményezett szervezeteknél, összeghatárra tekintettel (3 M Ft feletti támogatások esetében). Ellátja a feladatvégzés szempontjából állami fenntartásba került, de megállapodás alapján önkormányzati tulajdonban működő intézmények esetében a vagyon használatának ellenőrzését. Feladata továbbá megállapodás alapján a Debrecenben működő települési nemzetiségi önkormányzatok, valamint a Debreceni Agglomeráció Hulladékgazdálkodási Társulás (továbbiakban: Társulás) belső ellenőrzési feladatainak ellátása. Az Ellenőrzési Iroda bizonyosságot adó tevékenysége mellett belső ellenőrzés keretein belül tanácsadó tevékenységet is végez.

Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának (továbbiakban: Hivatal) szervezeti felépítésében az Ellenőrzési Iroda Debrecen Megyei Jogú Város Jegyzője alá rendelt, funkcionálisan (szervezet és feladatkör szempontjából is) független belső ellenőrzési egységként működik, tevékenységét kiemelten az alábbiakban felsorolt jogszabályok és szabályok alapján kell végeznie:

- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.)
- a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény
- az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.)
- az Önkormányzat SZMSZ-e
- a Polgármesteri Hivatal SZMSZ-e
- Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata költségvetési gazdálkodásának szabályairól szóló 12/2021. számú jegyzői utasítás
- A költségvetési gazdálkodás hivatalon belüli szabályozásáról szóló 24/2015. számú jegyzői utasítás
- Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Belső Ellenőrzési Kézikönyvéről szóló 19/2023. számú jegyzői utasítás

A Bkr. előírása értelmében a belső ellenőrzési vezető stratégiai ellenőrzés tervet készít, amely – összhangban a szervezet hosszú távú céljaival – meghatározza a belső ellenőrzésre vonatkozó stratégiai fejlesztéseket a következő öt évre.

Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata (továbbiakban: Önkormányzat) 2025-2029. évekre szóló belső ellenőrzési stratégiai terve a Bkr. 30. §-ában foglaltak alapján lett kialakítva, figyelemmel az Önkormányzat hosszú távú célkitűzéseire.

1. Hosszú távú célkitűzések, és azzal összhangban lévő belső ellenőrzési stratégiai célok

Az Önkormányzat ellátja az Mötv.-ben és egyéb jogszabályokban meghatározott feladatokat. Gondoskodik az Önkormányzat (valamint a helyi nemzetiségi önkormányzat) bevételeivel és kiadásaival kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok ellátásáról.

Az Önkormányzat jelenlegi és jövő fejlesztési koncepcióit meghatározó fókusz területei a gazdaságfejlesztés, közlekedésfejlesztés, az oktatás, a kultúra, valamint az élhető és a gondoskodó város és a környezetvédelmi programja. Az Önkormányzat fő feladata a szakmai feladatellátásának megfelelő szintű biztosítása mellett a gazdálkodás pénzügyi egyensúlyának megteremtése, megőrzése, a pénzügyi és vagyongazdálkodás, továbbá a költségvetési politika stabilizálása, az önerőképeség növelése, a működési költségekben lévő megtakarítási lehetőségek feltárása, a lehetséges bevételek beszedése, az önkormányzati feladatellátásban a megfelelő szabályozottság és szervezettség biztosítása, intézményfejlesztési célok megvalósítása, egyéb vállalt kötelezettségek teljesítése. További cél a beruházásokra biztosítható önerő mellett az uniós és állami támogatások elnyerése, megfelelő felhasználása. Törekedni kell a nyilvánosság, az átláthatóság, az elszámoltathatóság érvényesítésére.

Az Önkormányzat hosszú távú célkitűzéseit elősegítő, az Ellenőrzési Iroda által ellátott belső ellenőrzés stratégiai célja, feladata, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje. Az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében a belső ellenőrzés rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát.

Az ellenőrök tevékenységüket a vonatkozó jogszabályok, a nemzetközi és a magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardok, az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók, valamint a vonatkozó szervezeti belső szabályzatok alapján, az irodavezető által kidolgozott és a jegyző által jóváhagyott belső ellenőrzési kézikönyv szerint látják el, az államháztartásért felelős miniszter által kiadott etikai kódex figyelembevételével.

A belső ellenőrzés céljainak elérése érdekében – többek között – információkat gyűjt és értékkel, elemzéseket készít, ajánlásokat tesz a jegyző, illetve az ellenőrzés hatókörébe tartozó szervek, szervezeti egységek vezetői számára a vizsgált folyamatokra vonatkozóan, valamint a tudomására jutott jelentős kockázati kitettségről, eseményről, kontrollhiányosságról tájékoztatást nyújt.

A bizonyosságot adó tevékenység olyan belső ellenőrzési tevékenység, amelynek során az ellenőr objektív értékelést nyújt egy adott folyamatról, rendszerről, eljárásról, és az ellenőrzési program végrehajtása során tett megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat ellenőrzési jelentésbe foglalja.

A belső ellenőrzés bizonyosságot adó tevékenysége körében ellátandó feladata továbbá annak vizsgálata, hogy az adott esetben az irányítás és a vezetés által kialakított, működtetett belső kontrollrendszer megfelel-e az alábbi követelményeknek:

- A szervezeti célkitűzések összhangban vannak a szervezeti stratégiával.
- A szervezeti célkitűzések elérésére kidolgozott mutatórendszer megfelelő.
- A szervezeti folyamatok kialakítása biztosítja a célkitűzések megvalósulását; a folyamatok belső szabályozása teljes, naprakész, a felelőségek, feladatok egyértelműen meghatározottak.
- A kidolgozott programok, tervek és célkitűzések megvalósulnak.
- A szervezeti célkitűzések elérését veszélyeztető kockázatokat a szervezet kockázatkezelési rendszere képes azonosítani, elemezni, és azokat – a szervezet kockázatviselési hajlandóságának figyelembevételével – megfelelően kezelni.
- A belső kontrollok kialakítása megfelel az elvárásoknak, képesek a kockázatokból fakadó veszteségek mérséklésére és folyamatos korszerűsítésük biztosítására.
- Az alkalmazottak tevékenysége megfelel a jogszabályokban, szabályzatokban és a vonatkozó szerződésekben foglalt rendelkezéseknek.
- Az eszközökkel gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen gazdálkodnak, valamint a vagyon megővéséről megfelelően gondoskodnak.
- Az egyes vezetők, szervezeti egységek közötti információáramlás, kommunikáció és együttműködés megfelelő.
- A pénzügyi, irányítási és operatív működésre vonatkozó adatok, információk és beszámolók pontosak, megbízhatóak, és a megfelelő időben rendelkezésre állnak.
- A szervezet vezetői a releváns eseményekről és tevékenységekről rendszeres jelleggel, strukturált, döntéstámogató információkhoz jutnak, amely által a különböző szintű szervezeti célok megvalósításának folyamata figyelemmel kísérhető, valamint a feltárt hiányosságok megszüntetése biztosított.

A belső ellenőrzés tanácsadó tevékenységével támogathatja a hivatali vezetést, illetve az ellenőrzés hatókörébe tartozó szervek, szervezeti egységek vezetőit, valamint azon szervezetek vezetését, melynek belső ellenőrzését megállapodás alapján látja el.

A belső ellenőrzés tájékoztatást ad a bizonyosságot adó és a tanácsadó tevékenység során feltárt, a belső kontrollrendszer hatékonyságának, minőségének javítására vonatkozó lehetőségekről. A belső ellenőrzés – mint vezetőt támogató tevékenység – nem mentesíti ugyanakkor a vezetőket azon felelősségük alól, hogy a kockázatokat kezeljék, illetve a belső kontrollrendszert működtessék. A belső ellenőrzés a szervezet belső kontrollrendszerének javítása érdekében javaslatokat tesz, de e javaslatok végrehajtása, vagy más intézkedések kezdeményezése kizárólag a vezetők felelősségi körébe tartozik.

A belső ellenőrzés a gazdasági célokon túlmenően a minőségpolitikai célok megvalósulásának ellenőrzését is célul tűzi ki, különös tekintettel a törvényességre, szabályszerűségekre.

Alapkövetelmény a közszférában, a minőségnek a mindennapi munkafolyamatok részeként kell érvényesülniük. Megalakulásától kezdve DMJV Önkormányzata jelentős forrásokat biztosított arra, hogy az európai szintű önkormányzati működés feltételrendszere létrejöjjön, ilyen kiemelten a hatékony városirányítás, a gyors ügyintézés, az ügyfélkiszolgálás színvonalának emelése, informatikai rendszer fejlesztése.

Ehhez rendelte a város minőségpolitikáját, minőségcéljait, azaz, hogy megfelelően megvalósuljon az ügyfélközpontúság, az együttműködés a lakossággal, az esélyegyenlőség és a törvényesség. A minőségcélok között megfogalmazásra került többek között: az ügyfél elégedettség a szakmai színvonallal; a hatósági munka színvonalának folyamatos javítása; a szakmai ismeretek folyamatos bővítése; a társadalom követelményeinek, elvárásainak figyelembevétele.

A leírtakkal összhangban hosszabb távon az ellenőrzések során is az említett területek lesznek a vizsgálandó folyamatok fókuszpontjaiban, melyek konkrétan, a kockázat bemutatása mellett, a prioritások figyelembevételével az éves tervekben kerülnek megfogalmazásra.

A stratégiai időszakban a belső ellenőrzés folyamatos célja és feladata:

- A belső ellenőrzés stratégiai és éves tervezési tevékenységével kapcsolatos kockázatelemzés, tervezés, az ellenőrzések előrehaladásáról rendszeres beszámolók készítése, szükség szerint részvétel a különböző vezetői megbeszéléseken.
- Az éves ellenőrzési terv végrehajtása, szükség szerint soron kívüli ellenőrzések végrehajtása.
- Felkérés esetén tanácsadói tevékenység ellátása a függetlenség és az objektivitás elveinek sérülése nélkül.
- A képviselő-testület, a bizottságok, a vezetés támogatása a döntéshozatalban javaslatok megfogalmazásával (alternatívák kidolgozása és az egyes megoldási lehetőségek kockázatának becslése), a döntést azonban az arra illetékes szerveknek, személyeknek kell meghozni.
- Feladatkörében az egyes folyamatok, feladatok átvilágítása, felmérése, ellenőrzése. Ennek során javaslatok azok javítására, fejlesztésére, illetve hatékonyságuk növelésére.
- A vezetés támogatása a kockázatkezelési rendszer kialakításában és eredményes működtetésében.
- Folyamatos tanácsadás a belső eljárásrend szabályzatainak kialakításához, felülvizsgálatához.

A tervszerű ellenőrzés elősegíteni kívánja továbbá egy-egy terület részletes elemzését annak érdekében, hogy az Önkormányzat, a Hivatal, az önkormányzati intézmények és cégek, a nemzetiségi önkormányzatok, valamint a Társulás felső vezetői munkájukban felhasználhassák az elemző összegzéseket, az átfogó helyzetértékeléseket, ajánlásokat és javaslatokat. A hatékony, takarékos gazdálkodás érdekében fontos feladatának tekinti az ellenőrzés a működési források felhasználásának és a bevételek elszámolásának, beszédésének folyamatos vizsgálatát.

Célja, hogy az ellenőrzések a jogszabályokban előírtak betartásával, objektíven és szakszerűen kerüljenek végrehajtásra, előremutató, helytálló javaslatokkal.

2. A belső kontrollrendszer értékelése

A Bkr. 3. §-ának megfelelően a költségvetési szerv vezetője felelős a költségvetési szerv belső kontrollrendszerének kialakításáért és működtetésért. A belső kontrollrendszer keretében megfelelő

- kontrollkörnyezetet,
- integrált kockázatkezelési rendszert,
- kontrolltevékenységeket,
- információs és kommunikációs rendszert és
- nyomon követési (monitoring) rendszert kell kialakítani, működtetni, fejleszteni.

A belső ellenőrzés a monitoring rendszer részeként rendszerszemléletű megközelítéssel vizsgálja, értékeli és támogatja az ellenőrzött szervezet, illetve szervezeti egység belső kontrollrendszerének kiépítését és fejlesztését.

Kontrollkörnyezet

A Bkr. 6. § (1) bekezdése szerint a költségvetési szerv vezetője köteles olyan kontrollkörnyezetet kialakítani, ahol világos a szervezeti struktúra, a folyamatok átláthatóak; egyértelműek a felelősségi és 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. A költségvetési szerv vezetője rendszerezi a költségvetési szerv folyamatait, kijelöli a folyamatok működésében részt vevő szervezeti egységeket, valamint a folyamatért általános felelősséget viselő vezető beosztású személyt (folyamatgazda).

DMJV Önkormányzata és Polgármesteri Hivatala működését és gazdálkodását meghatározó rendeletekben és szabályzatokban a kontrollkörnyezeti elemek megtalálhatóak, eleget tesznek a kontrollkörnyezet kialakítása során meghatározott elveknek. A Hivatalban a szabályzatokat a jogszabályváltozásoknak megfelelően módosítják, azok tartalma az elvárásoknak megfelelő. Amennyiben az ellenőrzések során hiányosság kerül megállapításra, az Ellenőrzési Iroda megteszi javaslatait, hogy a kialakított szabályzatok lefedjék a szervezet teljes tevékenységét.

A feladat- és felelősségi köröket a Szervezeti és Működési Szabályzat tartalmazza. Az Ügyrendek és a munkaköri leírások megfelelően meghatározzák az elvégzendő feladatokat.

Az integrált irányítási rendszer alkalmazása, a szervezeten belüli folyamatok leírása hozzájárul a kontrolltevékenységek hatásosságának növeléséhez, a szervezet céljainak eléréséhez.

A folyamatok feltérképezésének és leírásának egyes lépései megtörténtek, azonban a Hivatal akkor tud maradéktalanul eleget tenni a Bkr. 6. § (3) bekezdésében foglaltaknak, ha a meglévő folyamatszabályozásokat felülvizsgálja, kijelöli a folyamatgazdákat, valamint elkészíti az ellenőrzési nyomvonalakat, amely a már meglévő folyamatszabályozások módszertani útmutató szerinti kiegészítését jelenti.

Integrált kockázatkezelési rendszer

A Bkr. 7. §-a szerint a költségvetési szerv vezetője köteles integrált kockázatkezelési rendszert működtetni, melynek során 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.

A vezetés feladata, hogy a kockázatokra – amelyek lényegi befolyással lehetnek a célkitűzésekre – tudjon válaszolni oly módon, hogy lehetőség szerint elősegítse a szervezet céljai elérését, és ezzel egyidőben minimálisra csökkentse az ezt veszélyeztető tényezők bekövetkezésének esélyét, lehetséges hatását.

A kockázatok kezelése és megelőzése érdekében a Hivatalban MSZ EN ISO 9001:2015 szabvány és MSZ EN ISO 14001:2015 szabvány előírásainak megfelelő integrált irányítási rendszer működik. Az Önkormányzat és a Hivatal tevékenységében rejlő és szervezeti célokkal összefüggő kockázati tényezők meghatározását az Integrált Irányítási Kézikönyv tartalmazza.

A szervezeti egységek vezetői évente kötelesek felülvizsgálni folyamataikat, meghatározni az egyes folyamataik kockázatértékelését és arról tárgyév március 1. napjáig tájékoztatni az integrált irányítási referenst.

14/2020. számú együttes polgármesteri és jegyzői utasítás tartalmazza a szervezeti integritást sértő események kezelésének, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjéről szóló szabályzatot. Az ellenőrzés javasolja a szabályzat kiegészítését a módszertani útmutatónak megfelelően.

Kontrolltevékenységek

A Bkr. 8. § (1) bekezdés értelmében a költségvetési szerv vezetője köteles a szervezeten belül kontrolltevékenységeket kialakítani, melyek biztosítják a kockázatok kezelését, hozzájárulnak a szervezet céljainak eléréséhez, és erősítik a szervezet integritását.

Minden tevékenységre vonatkozóan biztosítani kell a szervezeti célok elérését veszélyeztető kockázatok csökkentésére irányuló kontrollok kiépítését, különösen az alábbiak vonatkozásában:

- a) a döntések dokumentumainak elkészítése (ideértve a költségvetési tervezés, a kötelezettségvállalások, a szerződések, a kifizetések, a támogatásokkal való elszámolás, a szabálytalanság miatti visszafizettetések dokumentumait is),
- b) a döntések célszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontú megalapozottsága,
- c) a döntések szabályszerűségi szempontból történő jóváhagyása, illetve ellenjegyzése, valamint
- d) a gazdasági események elszámolása (a hatályos jogszabályoknak megfelelő könyvvizetés és beszámolás).

A költségvetési szerv vezetője köteles a költségvetési szerv belső szabályzataiban a felelősségi körök meghatározásával legalább az alábbiakat szabályozni:

- a) engedélyezési, jóváhagyási és kontrolleljárások,
- b) a dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférés,
- c) beszámolási eljárások.

A belső szabályzatokban meghatározásra kerültek többek között az engedélyezési, jóváhagyási eljárások, az információkhoz való hozzáférés, a fizikai kontrollok, a beszámolási eljárások szabályai. Szabályozták a pénzügyi döntések, gazdasági események elszámolásának kontrolljait. A tevékenységek feladatkörei elkülönülnek, a dolgozók munkaköri leírásában rögzítettek, emellett az ISO folyamatszabályozások is elősegítik a hatékony és eredményes munkavégzést, évenkénti vezetői felülvizsgálattal és belső illetve külső auditálással.

Információs és kommunikációs rendszer

A Bkr. 9. § értelmében a szervezeten belül olyan rendszereket kell kialakítani és működtetni, amelyek biztosítják, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljussanak az illetékes szervezeti egységekhez, szervezethez, illetve személyekhez. Az információs és kommunikációs rendszer(ek) szabályozott működése érdekében többek között DMJV Önkormányzatának és DMJV Polgármesteri Hivatalának Közzétételi Szabályzatáról szóló 9/2016. sz. együttes polgármesteri és jegyzői utasítás, DMJV Polgármesteri Hivatalának Adatvédelmi és Adatbiztonsági Szabályzatáról szóló 3/2019. számú jegyzői utasítás, valamint DMJV Polgármesteri Hivatala Iratkezelési Szabályzatáról szóló 21/2019. számú jegyzői utasítás tartalmaz előírásokat.

A Hivatalon belül e tárgykörben a belső szabályozás kialakítása mellett a kommunikáció és az információhoz való hozzáférés egyrészt a Hivatal által működtetett szervereken és levelezési rendszeren keresztül valósul meg. Másrészt az ASP-rendszerben az ügyintézők részére megoldott az egységes e-közigazgatási szolgáltatások használata, a felhő-technológián alapuló rendszer naprakész információt ad a szervezet és a szervezeti egységek vezetői részére.

Az információs rendszer keretében a jegyzői vezetés olyan beszámolási rendszereket működtet, amelyekben a beszámolási szintek, határidők és módok világosan meg vannak határozva. Az információs rendszer működése az ASP rendszer hatékonyabb használatával, az iratkezelés digitalizációjával és a vonatkozó szabályzatok következetes betartásával tovább fejleszthető.

Nyomonkövetési rendszer (monitoring)

A Bkr. 10. § értelmében a költségvetési szerv vezetője köteles kialakítani a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert, mely az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követésből, valamint az operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzésből állhat.

Az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követés egyrészt beépül a Hivatal normális ismétlődő működési tevékenységeibe, feladatellátásba. Magába foglalja a vezetés rendszeres felügyeleti tevékenységét, valamint más műveleteket (pl.: elemzések, egyeztetések), amelyeket az alkalmazottak hajtanak végre. Másrészt a Hivatal belső ellenőrzést ellátó szervezeti egysége, az Ellenőrzési Iroda útján a jegyzői vezetés is kontrollálja azt, hogy a lefolytatott ellenőrzések intézkedést igénylő megállapításai, javaslatai, ajánlásai megfelelően végrehajtásra kerüljenek, elősegítve ezzel a belső kontrollrendszer fentiekben említett elemeinek javítását, fejlesztését.

Az ellenőrzések nyomon követése az a folyamat, melynek keretében az Ellenőrzési Iroda értékeli, hogy az ellenőrzött terület vezetői által, az ellenőrzési jelentésben foglalt megállapítások, következtetések és javaslatok kapcsán végrehajtott intézkedései megvalósultak-e, mennyire voltak megfelelőek, hatékonyak és időszerűek. Az ellenőrzési megállapítások nyomon követésének elsődleges eszközei az intézkedési terv végrehajtásának figyelemmel kísérése és az utóvizsgálat.

3. A kockázati tényezők és értékelésük

A kockázatelemzési kritérium mátrix (KKM) a szervezet folyamataira vonatkozó, következetes kockázatelemzés végrehajtásának elsődleges eszköze.

Minden kockázat meghatározható a szervezet céljaira gyakorolt negatív hatása és bekövetkezési valószínűsége alapján. Kockázatnak minősül minden olyan esemény, tevékenység vagy tevékenység elmulasztása, ami gátolja, hogy a szervezet elérje céljait. Minden kockázatnak két jellemzője van:

- Oka (pl. bármely esemény, tevékenység, vagy tevékenység elmulasztása, mely bekövetkezésének van valamilyen valószínűsége);
- Hatása (pl.: a szervezeti célok elérésére gyakorolt hatás, befolyás).

Egy azonosított kockázat hatásának megítélésére a KKM elemzési rangsort nyújt, ez alapján a hatás lehet: magas, közepes vagy alacsony.

A kockázatelemzés folyamatában minden egyes azonosított kockázatot a KKM használatával kell értékelni. A kockázatelemzést az Irodavezető irányításával és közreműködésével kell végezni, az iroda dolgozóinak bevonásával.

Az éves terv összeállítása során kockázatfelmérési eljárás alapján kell eljárni, kockázatelemzést kell végezni. Ezt megelőzően a stratégiai tervben rögzített tevékenységeket, folyamatokat szükséges átvizsgálni, mivel azokban változások történhetnek (pl.: átszervezések miatt, más fenntartótól történő feladatok átvétele miatt, vagy feladatok más fenntartó részére történő átadása miatt, stb.).

A kockázatelemzés során a következő kockázati tényezőkkel kell számolni:

Kontrollok értékelése; Változás/Átszervezés; A rendszer komplexitása; Kölcsönhatás más rendszerekkel; Bevételszintek/költségszintek; Külső, illetve harmadik fél által gyakorolt befolyás; Legutóbbi ellenőrzés óta eltelt idő; Vezetőség aggályai; Pénzügyi szabálytalanságok valószínűsége; Szabályozottság és szabályosság; Rendelkezésre álló erőforrások.

A leírtak mellett az ellenőrzendő tevékenységekben, folyamatokban rejlő további kockázati tényezőket kell azonosítani, és annak hatását, bekövetkezésének valószínűségét szemléltetni.

A kockázatelemzés modelljét a jegyzői utasítással kiadott belső ellenőrzési kézikönyv tartalmazza. Ennek megfelelően alacsony, közepes, magas kockázati kategóriák kerültek kialakításra. Összességében ezen értékelésnek megfelelően kell évenként az ellenőrzési tervet elkészíteni.

A belső ellenőrzésnek lehetőleg azt a területet kell kiválasztani ellenőrzésre, amely területen a leginkább segíteni tudja a szervezet hatékonyabb működését és a célkitűzések elérését.

Az Önkormányzat költségvetéséből támogatásban részesülő szervezetek esetében a kockázatelemzés eredményét követően a támogatottak három kategóriába kerülnek besorolásra, az alábbiak szerint:

1. Emelt prioritású

Ebbe a kategóriába azok a szervezetek kerülnek, melyek ellenőrzésére még nem került sor, és/vagy nagy összegű támogatásban részesültek, valamint azok a szervezetek, melyek részére beruházásösztönzési, munkahelyteremtési támogatás került folyósításra.

2. Közepes prioritású

Ebbe a kategóriába kerülnek azok a szervezetek, melyek ellenőrzésére korábban nem minden évben került sor, és/vagy magasabb összegű támogatásban részesültek, illetve azok, melyeknél a korábbi ellenőrzés hibát, hiányosságot állapított meg.

3. Alacsony prioritású

Azok a támogatott szervezetek minősülnek alacsony kockázatúaknak, melyek kis összegű támogatásban részesültek, ellenőrzésükre a korábbi években rendszeresen sor került és a támogatások felhasználását és elszámolását az ellenőrzés rendben találta.

Az Ellenőrzési Iroda megállapodás alapján ellátja a Debrecenben működő települési nemzetiségi önkormányzatok és a Társulás belső ellenőrzési feladatait. Ennek keretében elkészíti valamennyi szervezet stratégiai tervét, melyet szükség szerint felül kell vizsgálni. A stratégiai terv alapján összeállítja a szervezetek éves ellenőrzési tervét, és gondoskodik a testületek által elfogadott éves ellenőrzési tervben ütemezett feladatok végrehajtásáról.

4. A belső ellenőrzésre vonatkozó fejlesztési és képzési terv

Az Ellenőrzési Iroda munkatársainak meg kell felelnie a költségvetési szervnél és köztulajdonban álló gazdasági társaságnál belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú kötelező továbbképzéséről szóló 22/2019. (XII. 23.) PM rendeletben foglalt előírásoknak és teljesíteniük kell az előírt képzési kötelezettségeket.

Az ellenőrzési munka hatékonyságának, eredményességének növeléséhez elengedhetetlen az ellenőrzés tárgyi és személyi feltételeinek fejlesztése. A tárgyi feltételek fejlesztéséhez szükséges a számítástechnikai eszközök korszerűsítése, továbbá a munkakörülmények javítása (ergonómiai környezet). A személyi feltételek fejlesztéséhez szükséges a kötelező és elvárt, szakmához kapcsolódó iskolarendszerű, iskolarendszeren kívüli és egyéb szakirányú továbbképzések teljesítése, az ellenőrökre előírt kötelező nyilvántartásba vétel teljesítése, és az ehhez későbbiekben kapcsolódó vizsga letétele, valamint ezt követően, az előírt gyakorisággal a belső ellenőri továbbképzéseken való részvétel.

Képzésben részesülők száma évenként és képzésenként

Év	Köztisztviselőkre vonatkozó kötelező továbbképzés	Belső ellenőrökre vonatkozó kötelező képzés	Egyéb képzések
2025.	8	2	8
2026.	9	7	9
2027.	9	3	9
2028.	9	7	9
2029.	9	3	9

5. A szükséges erőforrások (ellenőri létszám, képzettség, tárgyi feltételek)

A vonatkozó jogszabályok alapján a belső ellenőrzést végzők számát kapacitásfelmérés alapján úgy kell megállapítani, hogy arányban álljon az Önkormányzat és a Hivatal által ellátott feladatokkal, a kezelt eszközök és források nagyságával, valamint a belső ellenőrzési stratégiai tervben és az éves belső ellenőrzési tervben meghatározott feladatokkal.

Az Önkormányzat hosszú távú fejlesztési céljai elérése következtében folyamatosan növekszik az ellátandó feladatok száma, a kezelt eszközök és vagyonok nagysága mely az ellenőrzendő területek nagyságrendjére is kihatással van, ezért indokolt az ellenőri létszám megnövelésével tervezni.

Ezen előírások alapján a szükséges ellenőrzési létszám az alábbiak szerint kell, hogy rendelkezésre álljon a stratégiai tervezés időszakában:

Év	Szükséges ellenőri létszám ellenőrzési vezetővel együtt (fő)	Ellenőri képzettség szintje az elvárt szint %-ában
2025.	8	100
2026.	9	100
2027.	9	100
2028.	9	100
2029.	9	100

A belső ellenőrzési vezető is végezhet ellenőrzéseket kapacitása függvényében.

Továbbra is minden ellenőrnek meg kell felelnie az ellenőrökre előírt képzettségnek, szakmai követelményeknek, regisztrálnak és vizsgázott belső ellenőröknek kell lenniük, és a két évenkénti ellenőri továbbképzési kötelezettségüket teljesíteniük kell.

Cél, hogy az ellenőrök képzettsége, szakmai gyakorlata a jövőben is kielégítse az ellenőrzési tevékenységgel szemben támasztott különösen magas szakmai követelményeket, ennek érdekében az elvárt képzettségi szint megszerzése mellett az ellenőrökkel szemben további elvárás a folyamatos továbbképzéseken való (belső ellenőri, pénzügyi-számviteli, jogi, egyéb a feladatellátáshoz kapcsolódó) eredményes részvétel.

A munka szakmai minőségét továbbá szakmai önképzéssel, az alkalmazott jogszabályok és egyéb rendelkezések naprakész ismeretével, az irodán belüli szakmai konzultációkkal és a vonatkozó információk időben történő biztosításával a továbbiakban is fokozni szükséges. Az egyenletes leterhelés, valamint a szakmai elvárásoknak megfelelő humánerőforrás biztosítása a tervezésnél fontos szerepet kell, hogy betöltsön. Annak érdekében, hogy az ellenőri erőforrások hiánya ne akadályozza a feladatellátást, szükség esetén indokolt mértékben igénybe kell venni külső szakértők szolgáltatását.

Az irodán az ellenőrzési munkát továbbra is segítenie kell +1 fő ellenőrzési ügyintézőt is végző ügyvitelt ellátó köztisztviselőnek.

a) Tárgyi igények

Az Ellenőrzési Iroda elhelyezése, eszközellátottsága, ezen belül is a meghatározó számítógép, nyomtató, multifunkcionális készülék ellátottsága alapvetően biztosított. A hatékony munkavégzéshez szükséges, a rendelkezésre álló számítógéppark folyamatos fejlesztése mellett gyorsabb és korszerűbb multifunkciós készülék, és megfelelő, folyamatos irodaszer ellátás biztosítása. Adatvédelmi szempontok, illetve az iratanyag nagyságrendje miatt szükséges zárható, nagy befogadóképességű szekrények biztosítása minden irodahelyiségben.

b) Információs igények

Heti szakfolyóiratok biztosítása továbbra is a lehetőség függvényében, internet és helyi hálózati rendszerek hozzáférhetősége, az ellenőrzési munkát segítő programok, pl.: ellenőrzési munka speciális igényeit kielégítő adatbázis-kezelő szoftver.

6. A vizsgálandó feladatok, tevékenységek és területek ellenőrzési prioritásainak meghatározása

Ellenőrzési célok meghatározása a szervezeti célokkal összhangban:

- 1) Az Önkormányzat és a Hivatal működésével, az önkormányzati fenntartású intézmények működésével kapcsolatban feladat:
 - a) elemezni, vizsgálni és értékelni a belső kontrollrendszerek kiépítésének, működésének jogszabályoknak és szabályzatoknak való megfelelését, valamint működésének gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét;
 - b) elemezni, vizsgálni a rendelkezésre álló erőforrásokkal való gazdálkodást, a vagyon megóvását és gyarapítását, valamint az elszámolások megfelelőségét, a beszámolók valódiságát.
- 2) A kizárólagos önkormányzati tulajdonú társaságok működésével, gazdálkodásával kapcsolatban feladat:
 - a) ellenőrizni és értékelni a társaság éves eredményességét;
 - b) ellenőrizni és értékelni, hogy érvényesülnek-e a döntésekben a jogszabályok és a tulajdonos által meghatározott célok;
 - c) ellenőrizni, hogy megtartják-e a pénzügyi előírásokat és szabályokat;
 - d) ellenőrizni és értékelni, hogy megfelelő-e az önkormányzati vagyonnal történő gazdálkodás gyakorlata;
 - e) ellenőrizni és értékelni önkormányzati támogatás esetén, hogy annak felhasználása célszerűen, hatékonyan és eredményesen történik-e.
- 3) A többségi önkormányzati tulajdonú társaságok működésével, gazdálkodásával kapcsolatban feladat:
 - a) ellenőrizni és értékelni a társaság éves eredményességét;
 - b) ellenőrizni, hogy megtartják-e a pénzügyi előírásokat és szabályokat;
 - c) ellenőrizni és értékelni önkormányzati támogatás esetén, hogy annak felhasználása célszerűen, hatékonyan és eredményesen történik-e.
- 4) Az Önkormányzat által nyújtott támogatások rendeltetésszerű felhasználásának ellenőrzése keretében feladat:
 - a) ellenőrizni, hogy megtartják-e a pénzügyi előírásokat és szabályokat;
 - b) ellenőrizni és értékelni, hogy az önkormányzati támogatás felhasználása célszerűen, hatékonyan és eredményesen történik-e.

Az ellenőrzések során kiemelt területek:

- A hatályos jogszabályok, önkormányzati rendeletek és belső szabályzatok maradéktalan betartatása.
- A bevételek megállapítása, előírása, beszédése szabályszerűségének, teljeskörűségének biztosítása.
- A vagyonkezelés szabályszerűségének biztosítása, a vagyon hasznosítása, védelme.
- A közbeszerzések, illetve közbeszerzési eljárások szabályszerűségének biztosítása.
- A költségvetés, beszámolási és könyvvezetési kötelezettség szabályszerűségének, megbízhatóságának biztosítása.
- A számviteli rend, bizonylati elv és fegyelem betartatása.

- A szervezet működéséből adódó veszteségforrások, kockázatok feltárásának segítése racionálisabb működés biztosítása érdekében.
- Az Önkormányzat költségvetéséből céljelleggel nyújtott támogatások a kedvezményezett szervezetek általi rendeltetésszerű felhasználásának biztosítása.
- A központi költségvetésből az Önkormányzat részére működéséhez, ágazati feladataihoz nyújtott, intézményi adatközlésen alapuló támogatások igénylése, elszámolása, szabályszerűségének biztosítása.
- Közzétételi kötelezettség teljesítése, adatvédelem megfelelő érvényesítése.

Az ismertetett feladatellátás függvényében a stratégiai időszakra a tevékenységek, folyamatok/ részfolyamatok meghatározásra kerültek, azok kockázata, kockázatelemzése elkészült, mely különálló kimutatás a stratégiai tervezés ügyiratában fellelhető és az éves tervezés alapidokumentuma.

Az ellenőrzési prioritások meghatározása, a rendelkezésre álló ellenőri kapacitás, belső ellenőrzési fókusz és kockázatelemzés alapján az ellenőrzés céljának, területének, típusának fontossági besorolása, illetve adat- és információgyűjtést követően kerül sor az ellenőrzött folyamat és az ellenőrzött szervezet/szervezeti egység kiválasztására. Ez az éves ellenőrzési terv elkészítésének alapja.

Szükséges a magas kockázatúnak minősített területekre a tervezés során kiemelt figyelmet fordítani, és azt a lehető legrövidebb időn belül ellenőrizni.

A magas kockázatúnak ítélt területeket, folyamatokat a kapacitás függvényében 2-3 évenként, a közepes kockázati kategóriába soroltakat 3-4 évenként, az alacsony kategóriába soroltakat a stratégiai intervallumon belül legalább egyszer ellenőrizni kell.

Az Önkormányzatra és a Hivatalra vonatkozóan az éves ellenőrzési tervet úgy kell összeállítani, hogy a folyamatok közül a magas kockázatú területek nagyobb számban ellenőrzésre kerüljenek. Szükséges továbbá azoknak a folyamatoknak/területeknek a vizsgálata, melyeket változások, átszervezések érintettek. Minden évben – kisebb mértékben – ütemezni kell közepes és alacsony kockázatú folyamat ellenőrzését is annak érdekében, hogy a stratégiai időszak alatt valamennyi területre sor kerüljön.

Az intézmények és társaságok esetében elsősorban a magas kockázatot jelentő folyamatok ütemezésével kell számolni az éves munkatervben, melyhez kapacitás függvényében kerülnek kiválasztásra az ellenőrzött szervezetek. Biztosítani kell, hogy valamennyi folyamat vizsgálata megtörténjen, és ellenőrzésére sor kerüljön minden szervezetnél a stratégiai időszak 5 éve alatt.

A támogatottak ellenőrzését úgy kell megszervezni, hogy az emelt kockázatú szervek ellenőrzése prioritást élvezzen, és sor kell kerüljön a közepes kockázatú támogatottak vizsgálatára is. Amennyiben a kapacitás változása nem teszi lehetővé tárgyévben a támogatottak teljes körű vizsgálatát, az elmaradt, alacsony kockázatú támogatottak ellenőrzését a következő éves tervbe szükséges tervezni.

DMJV Önkormányzata éves ellenőrzési terve elkülönítetten tartalmazza a nemzetiségi önkormányzatok és a Társulás – testületük által elfogadott éves ellenőrzési terv alapján – tervezett belső ellenőrzéseit is.