

**DEBRECEN MEGYEI JOGÚ VÁROS
ÖNKORMÁNYZATÁNAK
BELSŐ ELLENŐRZÉSI STRATÉGIAI TERVE
2015-2018. évekre**

Bevezetés, stratégiai célkitűzések meghatározásakor figyelembe vett szervezeti keretek és körülmények

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.) 119. § (4) bekezdése értelmében a belső ellenőrzés működtetéséről a jegyző köteles gondoskodni. A belső ellenőrzés független, tárgyilagos, bizonyosságot adó tevékenység. DMJV Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2013. (I. 24.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Önkormányzat SZMSZ-e) alapján, valamint DMJV Polgármesteri Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 16/2013. sz. együttes Polgármesteri és Jegyzői Utasításban (továbbiakban: Polgármesteri Hivatal SZMSZ-e) foglaltak szerint a Polgármesteri Hivatal Ellenőrzési Osztálya 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 és többségi önkormányzati tulajdonú társaságok működésének, gazdálkodásának ellenőrzését; és a város költségvetéséből céljelleggel juttatott támogatások felhasználásával kapcsolatos ellenőrzést is a kedvezményezett szerveknél, összeghatárra tekintettel (500 E Ft és 500 E Ft feletti támogatások esetében). Ellátja továbbá a feladatellátás szempontjából állami fenntartásba került, de megállapodás alapján önkormányzati tulajdonban működő intézmények esetében a vagyon használatának ellenőrzését. A bizonyosságot adó tevékenysége mellett belső ellenőrzés keretein belül tanácsadó tevékenységet végez.

DMJV Polgármesteri Hivatalának szervezeti felépítésében az Ellenőrzési Osztály DMJV Jegyzője alá rendelt, funkcionálisan (szervezetileg és feladatkörileg) 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 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
- a pénzbeli támogatások rendjéről szóló 8/2012. sz. együttes polgármesteri és jegyzői utasítás
- DMJV Polgármesteri Hivatalának Belső Ellenőrzési Kézikönyvéről szóló 10/2013. sz. jegyzői utasítás

A Bkr. előírása értelmében a belső ellenőrzési munka hosszabb távú megtervezéséhez stratégiai tervet kell készíteni.

DMJV Önkormányzata 2015-2018. 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:

A prognosztizált társadalmi és gazdasági hatásokra figyelemmel az önkormányzatnak fő feladata kell hogy legyen a szakmai szintű feladatellátásának megfelelő biztosítása mellett a gazdálkodás pénzügyi egyensúlyának megteremtése, megőrzése, a pénzügyi és vagyongazdálkodás, továbbá a költségvetési politika stabilizálása, az önerő-képesség növelése, a működési költségekben lévő megtakarítási lehetőségek feltárása, a lehetséges bevételek beszedése, az önkormányzati feladatellátásban a megfelelő szabályozottság és szervezettség biztosítása, intézményfejlesztési célok megvalósítása.

Továbbá kiemelt célnak kell tekinteni a beruházásokra biztosítható önerő mellett az uniós és állami támogatások elnyerését, megfelelő felhasználását. Törekedni kell a nyilvánosság, az átláthatóság, az elszámoltathatóság, elszámolás érvényesítésére.

Az önkormányzat hosszú távú célkitűzéseit elősegítő belső ellenőrzés stratégiai célja, feladata:

- Figyelembe kell venni a 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, az önkormányzati intézmények, a polgármesteri hivatal és a vizsgálat alá vont gazdasági társaságok folyamatos ellenőrzése.

Ehhez kapcsolódóan kiemelten:

- A hatályos jogszabályok, önkormányzati rendeletek és belső szabályzatok maradéktalan betartatása.
- A bevételek megállapítása, előírása, beszedése szabályszerűségének, teljességének biztosítása.
- A vagyonkezelés szabályszerűségének biztosítása, a vagyon hasznosítása, védelme.
- A számviteli rend, bizonylati és okmányfegyelem betartatása.
- A közbeszerzések, illetve közbeszerzési eljárások szabályszerűségének biztosítása.
- A költségvetés, beszámolási és könyvvézetési kötelezettség szabályszerűségének, megbízhatóságának biztosítása.
- A szervezet működéséből adódó veszteségforrások, kockázatok feltárásának segítése racionálisabb működés biztosítása érdekében.
- Az önkormányzat költségvetéséből céljelleggel nyújtott támogatásoknak 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.
- A belső kontrollrendszer kiépítésének, szabályszerűségének biztosítása.
- Ajánlások és javaslatok megfogalmazása a kockázati tényezők, hiányosságok megszüntetése, kiküszöbölése vagy csökkentése, valamint a szabálytalanságok megelőzése, feltárása érdekében.
- Biztosítani a vezetők számára a működéssel kapcsolatos információkat, a kedvező és kedvezőtlen tendenciákat egyaránt.
- Elemző és összefüggéseket feltáró munkával segíteni a helyes döntések meghozatalát, a minél eredményesebb működést.
- A külső és belső ellenőrzések javaslatai alapján nyomon követni az intézkedések végrehajtását.

A belső ellenőrzés bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenységével segíteni és támogatni kívánja:

- az önkormányzat és intézményei, társaságai (kizárólag önkormányzati tulajdonú és többségi tulajdonú) szabályszerű működésének feltételeit, azaz hogy tevékenységüket szabályszerűen, a megbízható gazdálkodás elveivel (gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség) összhangban hajtsák végre;
- az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodást, hogy nem kerüljön sor pazarlásra, visszaélésre, rendeltetésellenes felhasználásra;
- az önkormányzat elszámolási kötelezettségét megfelelően teljesítse;
- az önkormányzat költségvetéséből nyújtott támogatások felhasználása előírászerűen, a támogató szándéka szerint történjen.

A tervszerű ellenőrzéssel elősegíteni kívánja egy-egy terület részletes elemzését annak érdekében, hogy az önkormányzat, a hivatal, az önkormányzati intézmények és cégek felső vezetői munkájukban felhasználhassák az elemző összegzéseket, az átfogó helyzetértékeléseket, ajánlásokat és javaslatokat.

Az eladósodás megfékezése érdekében fontos feladatának tekinti az ellenőrzés a működési költségek felhasználásának és a bevételek elszámolásának, beszedésének folyamatos vizsgálatát.

Célja, hogy az ellenőrzések a jogszabályokban előírtak betartásával, objektíven és szakszerűen kerüljenek végrehajtásra, előre mutató, helytálló javaslatokkal, ennek érdekében biztosítja a belső minőség-ellenőrzést is.

A minőségi munka 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, így 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 erre való tekintettel az alábbiak szerint kerültek megfogalmazásra:

- Ügyfél elégedettség a szakmai színvonallal
- Hatósági munka színvonalának folyamatos javítása
- Szakmai ismeretek folyamatos bővítése
- Társadalom követelményeinek, elvárásainak figyelembevétele
- Munkavégzés hatékonysága
- Önkormányzati döntések előkészítésének megfelelősége
- Törvényesség betartása

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

A leírtakkal összhangban hosszabb távon az ellenőrzések során is ezek lesznek a hangsúlyos elemek, vizsgálandó témák, melyek konkrétan kockázat bemutatása mellett a prioritások figyelembevételével éves tervekben kerülnek megfogalmazásra.

A stratégiai időszakban a belső ellenőrzés folyamatos 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 bizottság, 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, javaslatok azok javítására, fejlesztésre, illetve azok átfutási idejének csökkentésére.
- A vezetés támogatása a kockázatkezelési rendszer kialakításában és eredményes működtetésében.
- Folyamatos tanácsadás a belső eljárásrend szabályzatainak kialakításához, felülvizsgálatához.

2. A belső kontrollrendszer értékelése

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 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 ennek érdekében feladatkörében vizsgálja, elemzi és értékeli a belső kontrollrendszerek jogszabályoknak és szabályzatoknak való megfelelő kiépítését, gazdaságok, hatékony és eredményes működését. A belső ellenőrzés az elemző, vizsgáló, értékelő tevékenységet rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen végzi. Tanácsadási jelleggel segítséget nyújt a hibák felfedésével, a cél elsősorban a további hibák kiküszöbölése, a rossz gyakorlat megszüntetése, elősegítve ezzel a belső kontrollrendszer javítását, továbbfejlesztését.

3. A kockázati tényezők és értékelésük

Az éves terv összeállítása során kockázat-felmérési 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; Költségszint; Külső, illetve harmadik fél által gyakorolt befolyás; Előző ellenőrzés óta eltelt idő; Vezetőség aggályai a rendszer működését illetően; Pénzügyi szabálytalanságok valószínűsége; Jövőbeni döntésekre és eseményekre gyakorolt hatás; Közvélemény érzékelése.

A leírtak mellett az ellenőrzendő tevékenységekben, folyamatokban rejlő további kockázati tényezőket kell azonosítani, és annak hatását, bekövetkezésének valószínűségét szemléltetni. A kockázatelemzés modelljét a 10/2013. sz. 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 kialakítani. Szükséges a magas kockázatúnak minősített területekre az éves ellenőrzési terv készítése során kiemelt figyelmet fordítani, és azt a lehető legrövidebb időn belül ellenőrizni.

A magas kockázatúnak ítélt területeket, folyamatokat a kapacitás függvényében 1-2 évenként (ezen belül is külön belső szabályok, előírások, vezetői egyeztetés alapján egyes területeket kizárólag évenként); a közepes kockázati kategóriába soroltakat 2-3 évenként; és az alacsony kategóriába soroltakat a stratégiai intervallumon belül legalább egyszer le kell ellenőrizni.

4. A belső ellenőrzésre vonatkozó fejlesztési terv

Az ellenőrzési munka hatékonyságának, eredményességének növeléséhez elengedhetetlen az ellenőrzés tárgyi és személyi feltételeinek fejlesztése. A tárgyi feltételek fejlesztéséhez szükséges a számítás-technikai berendezések 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.

5. A szükséges ellenőri létszám és az ellenőri képzettség felmérése

A vonatkozó jogszabályok alapján az önkormányzat számára belső ellenőrzést végzők számát kapacitás-felmérés alapján úgy kell megállapítani, hogy arányban álljon az önkormányzat által ellátott feladatokkal, a kezelt eszközök és források nagyságával, valamint a belső ellenőrzési stratégiai tervben és az éves belső ellenőrzési tervben meghatározott feladatokkal. 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
2015	8	100
2016	8	100
2017	8	100
2018	8	100

Jelenleg a fenti létszámnak megfelelően minden ellenőr megfelel az ellenőrökre előírt iskolai, szakmai követelményeknek, regisztrált és vizsgázott belső ellenőrök, a két évenkénti ellenőri továbbképzési kötelezettségek teljesítve lettek.

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 osztályon 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 ne akadályozzák a feladatellátást, szükség esetén indokolt mértékben igénybe kell venni külső szakértők szolgáltatását.

Az osztályon az ellenőrzési munkát továbbra is segítenie kell egy fő ellenőrzési ügyintézőt is végző, ügyvitelt ellátó köztisztviselőnek.

6. Ellenőrök hosszú távú képzési terve

Képzésben részesülők száma évenként és képzésenként

Év	Ellenőrzési szakmai képzés	Pénzügyi-számviteli képzés	Jogi képzés	Egyéb képzések lehetőség szerint (közbeszerzés, informatika, hatósági igazgatás, nyelvi, stb.)
2015	4	6	2	3
2016	8	6	2	3
2017	4	6	2	3
2018	8	6	2	3

7. Az ellenőrzés tárgyi és információs igénye

a) Tárgyi igények:

Az Ellenőrzési Osztály elhelyezése, eszközellátottsága, ezen belül is a meghatározó számítógép, nyomtató, multifunkcionális készülék ellátottsága alapvetően biztosított. A hatékony munkavégzéshez szükséges, a rendelkezésre álló számítógép park folyamatos fejlesztése mellett gyorsabb és korszerűbb multifunkciós készülék, és megfelelő, folyamatos irodaszer ellátás biztosítása.

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.

8. Az ellenőrzés által vizsgálandó feladatok, tevékenységek és területek

Feladatok, tevékenységek

Adóügyi, Pénzügyi-számviteli, Gazdálkodási, Vagyongkezelési, Közbeszerzési, Igazgatási, Gyermekjóléti, Szociális, Intézményfelügyeleti, Kulturális, Sport, Ellátási-informatikai-gondnoksági-gépjárműüzemeltetési, Jogi-humánpolitikai, Szervezési-iktatási-iratkezelési-irattározási, Építésügyi, Várostervezési, Beruházási-felújítási, Területfejlesztési, Városüzemeltetési, továbbá Városmarketing, pályázati és pályáztatási feladatok. Önkormányzat ágazati feladatellátásához, vagyomműködtetéséhez kapcsolódó intézményi, társasági feladatellátás.

Területek

Polgármesteri Hivatal

Kizárólagos és többségi önkormányzati tulajdonú társaságok

Önkormányzati fenntartású költségvetési intézmények

Nemzetiségi önkormányzatok

Támogatottak köre az önkormányzat költségvetéséből nyújtott támogatások vonatkozásában Állami fenntartásban, megállapodás alapján önkormányzati tulajdonban működő intézmények

Az ismertetett feladatellátás függvényében a stratégiai ellenőrzési terv 1. sz. mellékleteként csatolt tevékenységek, folyamatok/részfolyamatok kockázatát mutatja be a kockázatelemzés, mely külön álló elemző kimutatás, az éves tervezés alapidokumentuma.