

Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala
Belső Ellenőrzési Osztály
2016-2020. évi stratégiai terv

Hatályos: 2016.01.01.-2020.12.31.

Készítette:

dr. Dienesné dr. Juhász Renáta
belső ellenőrzési osztályvezető

A Belső Ellenőrzési Osztály 2016-2020. évi stratégiai terve

KÜLDETÉS

A Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Belső Ellenőrzési Osztályának küldetése, hogy szilárd szakmai alapon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel előmozdítsa a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét, és járuljon hozzá a „jó gyakorlatok” hasznosításához.

JÖVŐKÉP

A szervezet ellenőrzéseivel és tanácsaival támogatja a hivatalt és az önkormányzati intézményeket, valamint az önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságokat is. Javasolataival a közpénzek és a közvagyon szabályos, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását segíti.

ALAPÉRTÉKEK

A Belső Ellenőrzési Osztály:

- csak a törvényeknek és a Miskolc Megyei Jogú Város Jegyzőjének van alárendelve;
- hitelesen tárja fel és értékeli a tényeket;
- ellenőrzési tevékenységére jellemző a hibák, hiányosságok megelőzésére, az ellenőrzöttteket segítő együttműködésre törekvés;
- segíti az integritás alapú, átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználás megteremtését;
- elkötelezett híve a minőségközpontú működésnek;
- kész a folyamatos szervezeti megújulásra;
- az ellenőrök elfogulatlanul végzik az ellenőrzéseket, feladatukat a szakmai és az etikai szabályok maradéktalan betartásával látják el.

I. Hosszú távú célkitűzések, stratégiai célok

Ezen dokumentum célja, hogy a Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala (továbbiakban: hivatal) hosszú távú céljaival összhangban meghatározza a belső ellenőrzés számára követendő hosszú távú ellenőrzési stratégiát, a 2016-2020 közötti időszakra. A belső ellenőrzési stratégiai terv az ellenőrzésre vonatkozó főbb irányvonalakat határozza meg, amelyeket az éves ellenőrzési terv bont ellenőrzési feladatokra.

A belső ellenőrzés stratégiai céljai

A hivatal stratégiai terve a hazai és nemzetközi standardok alapján készített, a belső ellenőrzési tevékenység szabályait meghatározó, Belső Ellenőrzési Kézikönyvben foglaltakkal összhangban került kialakításra.

A belső ellenőrzés céljainak, fejlesztési irányainak kialakításakor felhasználásra került a 2016. évi terv, a Nemzetgazdasági Minisztérium által közzétett kidolgozott módszertani útmutatók, valamint a vonatkozó Európai Unió irányelvek, ajánlások.

A belső ellenőrzés feladata, hogy független, objektív biztosítékot nyújtson a hivatal vezetése számára, továbbá, hogy az önkormányzat és az önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaságok, valamint az önkormányzati költségvetési szervek működését javítsa és értéket adjon ahhoz. A belső ellenőrzés úgy segíti a hivatalt és az önkormányzatot a szakmai és gazdasági célkitűzések teljesítésében, hogy módszeres, rendszerezett szemléletet nyújt a belső kontrollrendszer értékeléséhez és javításához. A belső ellenőrzés felelőssége megfelelő biztosítékot szolgáltatni arra vonatkozóan, hogy az ellenőrzött szervezetek belső kontrollrendszerének folyamatai megfelelőek.

A belső ellenőrzés elsődleges célkitűzése, hogy ellenőrzései során felmérje a szervezetek folyamataiban rejlő kockázatokat és értékelje azok csökkentésére kialakított ellenőrzési pontok megfelelőségét, eredményességét és hatékonyságát.

Az ellenőrzések mind jobban segítik az átláthatóságot, az elszámoltathatóságot és az elszámoltatást a közpénzekkel, a közvagyonnal való gazdálkodásban.

Az ellenőrzések témaválasztásuk, megközelítésük és elért eredményeik által hozzáadott értéket teremtenek, a közpénzek felhasználásában kimutatható megtakarításokat, a gazdálkodás javítását eredményezik.

Határozott, következetes és cselekvő, a pozitív változásokat előmozdító ellenőrzési magatartással, és minden rendelkezésre álló eszközzel támogatja a felelősségteljes, következményekkel járó, a jognak érvényt szerző közigazgatási működést.

Az államháztartás komplex folyamatainak átláthatósága érdekében holisztikus megközelítésű, egymásra épülő, a szinergia-hatást kihasználó, összefoglaló értékelésekre lehetőséget adó ellenőrzéseket végez.

A szervezet belső tényezőinek, valamint a külső környezet elemzése, helyzetértékelés

Az előző pontban megfogalmazott célok megvalósítását a külső és a belső környezetben található különböző tényezők befolyásolják. A megfelelő helyzetelemzés segít a feladatok megvalósításához szükséges leghatékonyabb út megtalálásában. Jelen Stratégiai terv elkészítésekor a SWOT analízis segítségével felmérésre kerültek a belső ellenőrzési rendszer erősségei, gyengeségei, lehetőségei és a benne rejlő veszélyek is. Ezek összefoglalását az alábbi ábra tartalmazza:

SWOT analízis

Erősségek: <ul style="list-style-type: none">- megfelelő képzettségű munkatársak- a munkatársak több éves gyakorlattal rendelkeznek- jól használják ki az elérhető számítástechnika lehetőségeket- az ellenőrzési munka elismertséget szerzett az elmúlt 10-15 évben- az ellenőrzési tapasztalatok egymás közötti megosztása- a munkatársak elkötelezettek a munkájuk iránt	Lehetőségek <ul style="list-style-type: none">- az ellenőrzés szerepének a felértékelődése- új ellenőrzési módszerek megjelenése- a képzések fontosságának előtérbe kerülése- szakmai folyóiratok, szakkönyvek vásárlása- számítástechnikai háttér fejlesztés
Gyengeségek: <ul style="list-style-type: none">- a szakfolyóiratok, szakkönyvek nem kellő mennyiségű megléte- a mobilizálható számítástechnikai háttér hiánya (laptop)- az információáramlás elégtelensége	Veszélyek: <ul style="list-style-type: none">- az együttműködési hajlandóság esetleges hiánya- túlterheltség (az egy ellenőrre jutó feladatok száma magas)- a szervezetek nagy részénél a „klasszikus” belső ellenőrzési feladatok ellátása nem megoldott

II. A szervezet működése, fejlesztése

A hivatal fő szervezetfejlesztési célja az ellátandó feladatokkal összhangban álló optimális szervezeti felépítés kialakítása. A követelmények egyértelmű megfogalmazásával, teljesítésük számonkérésével a kiváló teljesítményt, a minőséget állítja a középpontba. Ezáltal a belső ellenőrzési szervezetet is támogatja az erőforrások optimális felhasználása érdekében. Erősíti kapacitását, fejleszti a szervezet külső és belső reagáló képességét, hogy a felmerülő kihívásokra (a környezet változásaira, illetve a közvélemény elvárásaira) mielőbbi, érdemi válaszok szülessenek.

A hivatal támogatja a projektszerű munkavégzést, elősegíti az ellenőrök kreatív együttműködését a minőségi eredmény elérése érdekében.

Gondoskodik a legfontosabb szakmai érték, a szaktudás megőrzéséről, fejlesztéséről. Színvonalas képzés, strukturált oktatás révén biztosítja a szakmai hozzáértés fokozását. A gyakornoki rendszer kiszélesítésével, átlátható felvételi rendszer bevezetésével gondoskodik a folyamatos munkaerő-utánpótlásról.

A döntések jobb megalapozása, a tapasztalatok és információk kezelésének, áramlásának biztosítása, az erőforrásokkal való tervszerű gazdálkodás érdekében kontrolling és monitoring rendszert működtet.

Az IT működtetése és fejlesztése alapvetően az ellenőrzési feladatok támogatását, valamint az egyéb szervezeti feladatok megvalósítását szolgálja.

A Belső Ellenőrzési Osztály kialakítja azt az eljárási rendet, amellyel a már megszerzett ellenőrzés-szakmai tapasztalatok, értékek, jó gyakorlatok, adaptációk beépülnek az ellenőrzési gyakorlatba, s ezáltal megvalósítja a nyitott, mások tapasztalataira is építő, tanulni képes szervezeti működést.

III. Módszertani fejlesztési irányok

A szakmai szabályozási rendszer kialakításához az ellenőrzés saját ellenőrzési tapasztalatai mellett a nemzetközi és a hazai –Nemzetgazdasági Minisztérium – által megfogalmazott ajánlásokra, standardokra támaszkodik. Az ellenőrzés fejlesztéséhez és a minőségi követelmények érvényre juttatásához szükséges a szakmai szabályok betartásának rendszeres felülvizsgálata és értékelése. Az ellenőrzés teljessé teszi szakmai-módszertani dokumentumainak rendszerét. Elkészíti a szakmai szabályozás hiányzó elemeit és kibővíti a meglévőket. Korszerű elemzés és információs módszerek alkalmazásával törekszik az ellenőrzési lefedettség és az erőforrás felhasználás optimalizálására.

IV. Vizsgált területek; a belső ellenőrzés szervi hatálya

Az osztály feladatai:

Ellátja az önkormányzat, a társult önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok és a hivatal belső ellenőrzését, ellenőrzést végez az önkormányzat felügyelete alá tartozó költségvetési szerveknél, helyi önkormányzat többségi irányítást biztosító befolyása alatt működő gazdasági társaságoknál, nonprofit gazdasági társaságoknál, az alapítványoknál, a vagyongazdálkodásnál, valamint az önkormányzat költségvetéséből céljellel juttatott támogatások felhasználásával kapcsolatosan kedvezményezett szervezeteknél is.

Az osztály szabályszerűségi, pénzügyi, rendszer és teljesítmény-ellenőrzéseket, illetve informatikai rendszerellenőrzéseket végez. Ellenőrzési tevékenységét a vonatkozó jogszabályok, a nemzetközi és a magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardok, az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a jóváhagyott Belső Ellenőrzési Kézikönyv szerint végzi.

A belső ellenőrzés tevékenysége kiterjed :

- az adott szervezet szabályszerű működésére, szervezettségére és minden tevékenységére, különösen a bevételek és kiadások tervezésének, felhasználásának és elszámolásának, valamint az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodásnak a vizsgálatára;
- a közgyűlési döntések végrehajtásának ellenőrzésére;
- a rendszerszemléletű, hatékony gazdálkodásra;
- az államháztartáson kívülre teljesített működési célú pénzeszközök vizsgálatára.

Vizsgálandó minden olyan költségvetési szerv vagy önkormányzati többségi tulajdonban álló gazdasági társaság, mely szervezeti és tevékenységi változások miatt érintett.

A belső kontrollok értékelése, a szervezetek kockázati tényezői mind a hivatal, mind az önkormányzati intézményekben kiemelt jelentőséggel bír.

Az ellenőrzések segítsék a költségvetési szerveket elszámolási kötelezettségük teljesítésében, valamint a beszámolók megbízhatóságának fokozásában.

Az ellenőrzések nyomán fokozódják a szervezet erőforrásainak védelme a veszteségektől és a nem rendszerszemléletű használatától.

Az ellenőrzések hasznosulása érdekében nagy hangsúlyt kell fektetni az utóvizsgálatokra. Ismétlődő hiányosságok előfordulásának megakadályozását, akár szankciók kilátásba helyezésével is elő kell segíteni.

Az ellenőrzés folyamatosságának és ciklikusságának biztosítása érdekében, a prioritásoknak megfelelően a három éves gyakorisággal végzett ellenőrzések rendszere került kialakításra.

A belső ellenőrzés alapvető kötelezettsége, hogy tanácsadással segítse a vezetés munkáját.

V. A belső kontrollrendszer általános értékelése

Kontrollkörnyezet

A Jegyző a hivatal hatékony, gazdaságos és eredményes működése érdekében olyan kontrollkörnyezetet alakít ki, amelyben:

- világos a szervezeti struktúra,
- egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok,
- meghatározottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén,
- átlátható a humán erőforrás-kezelés.

A kontrollkörnyezet része az ellenőrzési nyomvonal, valamint a szabálytalanságok kezelésének az eljárásrendje.

Kontrollkörnyezet keretében a szervezeti felépítés meghatározott, feladatai, célrendszere (Alapító Okirat, a Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzata), a főbb folyamatok szabályozottak (Jegyzői és Polgármesteri Utasítások, együttműködési megállapodások, munkaköri leírások). A feladatellátáshoz a megfelelő humán erőforrás rendelkezésre áll, a szükséges továbbképzések terv szerint történnek.

A feladat és felelősségi körök szabályozottak.

Kockázatkezelés

A kockázatok kezelésére a szervezeti egységek tekintetében kockázatkezelési szabályzat és ellenőrzési nyomvonal készült, valamint meghatározásra kerültek a szervezeti célok. A kockázati tényezőket a szervezeti egységek felméri, a csökkentésre szükséges intézkedéseket megteszik.

A kiemelten nagy kockázatú tevékenység esetében a szervezeti egység vezetője intézkedik a preventív ellenőrzésről. Ennek keretében folyamatos jelentést, beszámolót kér, vagy felkéri az Belső Ellenőrzési Osztályt vizsgálat elvégzésére. Amennyiben a kockázat több szervezeti egység feladatkörét érinti, a kockázatkezelésre Kockázatkezelő Bizottságot lehet létrehozni.

A hatékony folyamatba épített ellenőrzés a legjobb eszköz a kockázatok kezelésére. A folyamatba épített ellenőrzés hatékonyságát támogatja az ellenőrzési nyomvonal.

Kontrolltevékenységek

A folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés (a továbbiakban: FEUVE) alapvető célja számot adni arról, hogy a közpénzekkel, vagyonnal szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen történik e gazdálkodás.

Kötelezettségvállalási, engedélyezési eljárások szabályozottak, a gazdálkodás területére az ellenőrzési nyomvonal kialakított, a feladatok és felelőségek köre megosztott, mely biztosítja a hatékony kontrollt. A FEUVE rendszer működtetése, az egyes tevékenységek feladatköri elkülönítése biztosított, a különféle eljárási rendek, hozzáférési, beszámolási eljárások szabályozottan történnek.

FEUVE főbb jellemzői:

A folyamatnak megfelelő időben történik	A problémákat korán felderíti, a kockázatok csökkentéséhez hozzájárul.
Gazdaságos	„Elvárható” biztosítékot nyújt a kívánt eredmény elérésére, a legkevesebb nemkívánatos mellékhatással.
Számon kérhető	Segít a beszámoltathatóságot biztosítani, a kijelölt feladattal kapcsolatban.
Megfelelő helyen van	Ott alkalmazzák, ahol a leghatékonyabb.
Rugalmas	Az eljárások változásait gyorsan elsajátítja, a teljes rendszer változtatása nélkül.
Oknyomozó	Nem csak problémákat, hanem annak okait is megtalálja.
Célszerű	A vezetés szükségleteinek megfelel.

Információ és kommunikáció

Az információs rendszerek keretében a beszámolási rendszereket úgy kell működtetni, hogy azok hatékonyak, megbízhatóak és pontosak legyenek, a beszámolási szintek, határidők és módok világosan meg legyenek határozva.

Ennek érdekében a hivatal dokumentumokban szabályozza a feljegyzések azonosításának, tárolásának, védelmének, megőrzési idejének és selejtezésének előírásait.

Nyomonkövetés

A hivatal monitoring rendszere az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követésből, valamint az operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzésből áll.

A belső kontrollrendszer keretén belül működő belső ellenőrzés független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje.

A hivatalban az ajánlásoknak megfelelő számú főből álló Belső Ellenőrzési Osztály működik a Bkr.-nek megfelelően.

VI. Kockázati tényezők és értékelésük

A kockázatok elemzéséhez és értékeléséhez kockázati tényezők megállapítására volt szükség. Ezek bekövetkezésének valószínűségi értékét valószínűségi skála, a bekövetkezés hatásának értékét hatásskála segítségével mértük.

Valószínűségi skála definiálása

1	1-20 % közötti valószínűség
2	21-40 % közötti valószínűség
3	41-60 % közötti valószínűség
4	61-80 % közötti valószínűség
5	81-99 % közötti valószínűség

Valószínűségeen azt kell érteni, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján a feltárt kockázatok a következő évben milyen valószínűséggel fognak bekövetkezni.

A hatások értékeléséhez szükség volt a hatástényezők meghatározására. Hatástényező alatt értjük azt a tényezőt, amely a kockázatértékeléshez kapcsolódóan valamilyen célértéket testesít meg. A kockázatok értékelésénél a folyamatok szempontjából a legnagyobb jelentőségű hatástényező került kiválasztásra. A hatásskála a kockázatok bekövetkezése esetén a hatás mértékét becsüli.

Hatásskála definiálása:

1	0-20 %
2	21-40 %
3	41-60 %
4	61-80 %
5	81-100 %

A kockázati érték számítása:

$$K = V + 2 * H$$

K = a kockázati érték, melynek minimum értéke 3, maximum értéke 15 lehet

V = a kockázati tényező valószínűségi skálán kapott értéke

H = ugyanennek a tényezőnek a hatásskálán kapott értéke

A kockázati tényező kritikus, ha értéke 11 és 15 között van.

Amennyiben ez az érték 6 és 10 közé esik, a kockázati tényező közepes mértékű.

A 3 és 5 közötti kockázati tényező alacsonynak minősül és kockázatként nem értékelendő.

A kritikus és közepes szintű kockázati tényezőket figyelembe véve kell megtervezni a folyamatok belső ellenőrzési módszerét, gyakoriságát.

Kockázati tényezők

A rendelkezésre álló adatok alapján a belső ellenőrzési terv elkészítésénél az alábbi kockázati tényezők elemzésére került sor:

- 1. Külső szabályozottság:** törvények, rendeletek hiányossága, jogszabályi változások gyakorisága korlátozhatja a tevékenységet.
- 2. Szabályozás összetettsége:** belső szabályzatok hiánya, illetve a gyakorlattal való összhangjának hiánya veszélyezteti a szabályszerű működést.
- 3. Gazdasági kockázat:** költségvetési támogatás változása, adóváltozások, infláció, árfolyamváltozás, külső szolgáltatóknál bekövetkező változások, negatív hatással lehetnek a tevékenységre.
- 4. Humán erőforrás:** a hatékony működést korlátozza vagy teljesen ellehetetleníti a szükséges számú, megfelelő képesítésű személyi állomány hiánya.
- 5. Tárgyi szükségletek:** a tevékenység ellátásához szükséges gépek, műszerek, eszközök, berendezések, anyagok, azaz a megfelelő mennyiségű és minőségű anyagi erőforrás hiánya.
- 6. Információáramlás:** a döntéshozatalhoz nem megfelelő, illetve nem megfelelő időben rendelkezésre álló információ a szükségesnél kevesebb ismeretre alapozott döntést eredményez.
- 7. IT támogatottság:** az IT támogatás elégtelensége vagy hibája akadályozhatja a folyamatos munkavégzést.
- 8. Az utolsó ellenőrzés óta eltelt idő:** még nem vizsgált terület vagy több éve nem vizsgált terület.
- 9. Szervezeti átalakulás, átalakítás:** kormányzati vagy önkormányzati döntés alapján elrendelt belső szervezeti átalakulás, átalakítás, vezető váltás történt vagy várható.
- 10. Külső ellenőrzés által kockázatosnak ítélt terület:** ÁSZ vagy egyéb szervezet által kockázatosnak ítélt terület.

Minden munkafolyamat esetében megtörtént a kockázatok értékelése, melyek eredményét excel táblázatba foglaltuk.

A 11 és 15 közötti kockázati értékű tényezők automatikusan „kritikus kockázatú”, a 6 és 10 kockázati értékű közötti tényezők „közepes kockázatú”, a 3 és 5 közötti kockázati értékű tényezők „alacsony kockázatú” minősítést kaptak, így kockázatként nem értékelhetők.

A Belső Ellenőrzési Osztály adott évi munkatervének összeállítása során, azok a munkafolyamatok kerültek figyelembe vételre, amelyeknél:

- minimum 2 kockázati tényező „kritikus kockázatú” értéket ért el (11-15), vagy
- minimum 2 kockázati tényező „közepes kockázatú” (6-10) és minimum 1 kockázati tényező „kritikus kockázatú” minősítési értéket ért el (11-15), vagy
- minimum 3 kockázati tényező „közepes kockázatú” (6-10) minősített értékű.

VII. A belső ellenőrök szakmai és egyéb kompetenciái

A belső ellenőrzési erőforrás tervezésénél egy fő belső ellenőrzési vezető, egy fő kistérségi belső ellenőr és 3 fő belső ellenőri státuszt kell biztosítani a működés biztonságos ellátásához.

A belső ellenőrök szakmai képzése és gyakorlata maradéktalanul megfelel az elvárásoknak és a szakmai előírásoknak. A jogszabályokban meghatározott képzettséggel és regisztrációval minden belső ellenőr rendelkezik. A két évente esedékes kötelező továbbképzés követelményeit minden revizor teljesítette.

A belső ellenőrzés információs igénye magas, ezért szükséges a folyamatos kommunikáció és információ áramlás jó működése (az ellenőrzés tájékoztatása a központi előírások, szabályozások és utasítások életbe lépéséről).

Elengedhetetlen, hogy a mindennapi tevékenység ellátásához szükséges, átlagos irodai eszköz igény a rendelkezésre álljon, emellett a jövőben is fontos a szakmai továbbképzésekre, fórumokra való eljutás lehetősége.