

Kistérségi stratégiai belső ellenőrzési terv

2011-2015. évek

Ezen dokumentum célja, hogy a Miskolc Kistérség Többcélú Társulása hosszú távú céljaival összhangban, kockázatelemzésre alapozva meghatározza a kistérségi belső ellenőrzés számára követendő hosszú távú ellenőrzési stratégiát 2011 és 2015 közötti időszakra.

A Miskolc Kistérség Többcélú Társulása 2005. évtől a belső ellenőrzési feladatellátást is beemelte ellátandó feladatai közé. A stratégiai terv a Miskolc Kistérség Többcélú Társulása belső ellenőrzési egysége által a társult települések, a társulás munkaszervezete és intézményei vonatkozásában végzett belső ellenőrzési feladatellátásra vonatkozóan fogalmazza meg céljait és terveit. A belső ellenőrzés stratégiai terve a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003.(XI.26.) Korm. rendelet (továbbiakban Ber.) előírásaival (18-19.§) összhangban készült. A stratégiai tervet a társult önkormányzatok képviselőtestületeinek is jóvá kell hagynia.

A stratégiai terv összhangban áll a költségvetési szerv/szervek hosszú távú céljaival. A stratégiai terv nem konkrét ellenőrzési programokat, hanem a belső ellenőrzés átfogó céljaira, a folyamatok kockázataira és a belső ellenőrzés fejlesztési irányaira vonatkozóan tartalmaz megállapításokat.

A stratégiai terv az alábbi témakörökre vonatkozóan tartalmaz előírásokat:

1. a hosszú távú célkitűzéseket, stratégiai célokat;
2. a belső kontrollrendszer értékelését;
3. a kockázati tényezőket és értékelésüket;
4. a belső ellenőrzésre vonatkozó fejlesztési tervet;
5. a szükséges ellenőri létszám és az ellenőri képzettség felmérését;
6. a belső ellenőrök hosszú távú képzési tervét;
7. a belső ellenőrzés tárgyi és információs igényét;
8. az ellenőrzés által vizsgált területeket, figyelembe véve a szervezet struktúrájában vagy tevékenységében szükséges változásokat.

1. Hosszú távú célkitűzések, stratégiai célok

A belső ellenőrzés általános stratégiai célja, hogy hozzájáruljon az önkormányzatok, a társulás munkaszervezete és intézményeik által kitűzött stratégiai célok eléréséhez, az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje.

Ennek érdekében a gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok előírásainak betartatása mellett fontos a tulajdonosi szemléletű gazdálkodás érvényesülése. A belső ellenőrzés ezen célkitűzések teljesítéséhez kíván hozzájárulni az alábbi, az ellenőrzési munka sajátos területeire vonatkozó stratégiai célok megfogalmazásával és megvalósításával:

- az önkormányzati gazdálkodás pénzügyi egyensúlyának megteremtésében, megőrzésében való közreműködés.
- A normatívák, mint fő bevételi források igénylésének és elszámolásának ellenőrzései folytonosságának fenntartása.
- A korábbi ellenőrzések által feltárt hiányosságok felszámolásának kiemelt vizsgálati szempontként való kezelése.
- Közbeszerzési eljárások ellenőrzése.
- A jogszabályoknak való megfelelés speciális gazdálkodási területeken való ellenőrzése (pl. munkaügyi tárgyú ellenőrzések).
- A belső kontrollrendszer kialakításának, működtetésének értékelése.
- Felkérés esetén tanácsadói tevékenység elvégzése a függetlenség és az objektivitás elveinek sérülése nélkül.

Fentiekkel összhangban az éves ellenőrzési tervek összeállítása során ezek lesznek a hangsúlyos elemek, figyelembe véve a kockázatelemzések által feltárt egyes vizsgálandó területek további tervezendő ellenőrzési területeit is.

Megfogalmazásra kerülnek még a belső ellenőrzési tevékenységgel kapcsolatos stratégiai célok, melyek célja az ellenőrzések hatékonyságának, eredményességének emelése:

- A vizsgálandó területek, témák kockázatelemzésen alapuló kiválasztása.
- A belső ellenőrzési rendszer olyan kialakítása, amely elősegíti a közpénzek és a közvagyon felhasználásának átláthatóságát és elszámoltathatóságát.
- A belső ellenőrzésekre vonatkozó jogszabályi előírások és a nemzetközi standardok alkalmazása az ellenőrzések lefolytatása során.
- Az ellenőrzésre, a gazdálkodásra, az önkormányzati működésre vonatkozó jogszabályok, előírások folyamatos figyelemmel kísérése.
- Részvétel a kötelező továbbképzéseken és a vizsgák teljesítése, részvétel az ellenőrzéssel kapcsolatos tanfolyamokon, konzultációkon.
- A rendelkezésre álló technikai eszközök ismerete, az általuk nyújtott lehetőségek teljes körű kihasználása.

2. Belső kontrollrendszer értékelése

A belső kontrollrendszer a költségvetési szerv által a kockázatok kezelésére és 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 költségvetési szerv belső kontrollrendszeréért a költségvetési szerv vezetője felelős, aki köteles - a szervezet minden szintjén érvényesülő - megfelelő

- kontrollkörnyezetet,
- kockázatkezelési rendszert,
- kontrolltevékenységeket,
- információs és kommunikációs rendszert,
- monitoring rendszert kialakítani és működtetni.

Az önkormányzati alrendszer belső pénzügyi ellenőrzési rendszere folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzési tevékenységből (FEUVE), valamint a belső ellenőrzési tevékenységből tevődik össze.

A folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés (a továbbiakban: FEUVE) létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője felelős az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók figyelembevételével. A költségvetési szerv vezetője köteles olyan szabályzatokat kiadni, folyamatokat kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. A FEUVE, mint a kontrolltevékenység része, magában foglalja:

- a pénzügyi döntések dokumentumainak elkészítését (ideértve a költségvetési tervezés, a kötelezettségvállalások, a szerződések, a kifizetések, a szabálytalanság miatti visszafizettetések dokumentumait is),
- az előzetes és utólagos pénzügyi ellenőrzést, a pénzügyi döntések szabályszerűségi és szabályozottsági szempontból történő jóváhagyását, illetve ellenjegyzését,
- a gazdasági események elszámolásának (a hatályos jogszabályoknak megfelelő könyvvizetés és beszámolás) kontrollját.

A FEUVE-nek biztosítania kell, hogy

- a költségvetési szerv valamennyi tevékenysége és célja összhangban legyen a szabályszerűség, szabályozottság és megbízható gazdálkodás elveivel;
- az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodásban ne kerüljön sor pazarlásra, visszaélésre, rendeltetésellenes felhasználásra;
- megfelelő, pontos és naprakész információk álljanak rendelkezésre a költségvetési szerv működésével kapcsolatosan;

- a FEUVE harmonizációjára és összehangolására vonatkozó jogszabályok végrehajtásra kerüljenek, a módszertani útmutatók figyelembevételével.

A belső ellenőrzés az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet kockázatkezelési, ellenőrzési és irányítási eljárásainak hatékonyságát.

3. Kockázati tényezők és értékelésük

A kockázat azonosítás célja annak megállapítása, hogy melyek a költségvetési szerv célkitűzéseit veszélyeztető fő kockázatok.

Az ellenőrzések tekintetében a magas prioritású rendszerek beazonosításához nemcsak a kockázat elemzést kell figyelembe venni, hanem más lehetséges tényezők hatását is értékelni kell (pl. vezetőség kérései).

A belső ellenőrzés az alábbi kockázati tényezőket értékeli a kockázat elemzés során:

Pénzügyi szabálytalanságok valószínűsége:

- Alacsony: előző vizsgálatok kedvező tapasztalatai alapján, lényeges eltérés nem került feltárássra.
- Közepes: előző ellenőrzések során több hiányosság került megállapításra, vagy korábbi ellenőrzés nem történt.
- Nagy: előző ellenőrzések során rendszeres szabálytalanságok feltárása, korábbi megállapítások alapján tett intézkedések hiánya

Alkalmazott súly: 6

Szabályozás összetettsége:

- Alacsony: egyszerű osztatlan hivatali szervezet, legfeljebb még egy költségvetési szervvel
- Közepes: polgármesteri hivatal összetett szervezetű, vagy külön gazdálkodási költségvetési szerv, illetve kettő, vagy három egyéb költségvetési szerv
- Nagy: polgármesteri hivatal összetett szervezetű, vagy külön gazdálkodási költségvetési szerv, illetve háromnál több egyéb költségvetési szerv

Alkalmazott súly: 5

Vezetőség aggályai a rendszer működését illetően

Az értékelés a vezetéség (polgármester, jegyző, intézményvezető) jelzései alapján történik: alacsony, közepes, magas.

Súly: 5

Változás/átszervezés

- Stabil rendszer: szervezet vezetői, részterületek vezetői, dolgozói nem változtak, közigazgatási státusz nem változott.
- Kis változások, de nem rendszeresek, vagy jelentősek: szervezet vezetői, részterületek vezetői, dolgozói változtak, közigazgatási státusz nem változott.
- A munkatársak személyét, a szabályozást és a folyamatokat érintő jelentős változások: közigazgatási státusz változása, illetve vezetők, munkatársak személyében jelentős változás.

Súly: 4

Előző ellenőrzés óta eltelt idő

- 1 évnél kevesebb
- 1-2 év
- 2-4 év
- 4-5 év
- 5 évnél több

Súly: 4

Informatikai támogatottság

- Jó: pénztári, kötelezettségvállalás nyilvántartási, tárgyi eszköz nyilvántartó, élelmezési, számlázási, stb. programok használata is rendszeresített.
- Közepes: a kötelezően használandó könyvelési, bérszámfejtés programok használata, legfeljebb egy-két kiegészítő programmal.
- Rossz: a kötelezően használandó programok rendszertelen, utólagos használata.

Súly: 3

Munkatársak tapasztalata, képzettsége

- Nagyon tapasztalt és képzett: a munkatársak legalább 2 éves szakmai tapasztalattal, megfelelő képzettséggel látják el feladatunkat.

- Közepesen tapasztalt és képzett: a területen 1-2 éves tapasztalattal, szakirányú végzettséggel rendelkező, illetve megfelelő végzettség nélküli, de szakmai tapasztalattal rendelkező munkatárs alkalmazása
- Kevés, vagy semmilyen tapasztalat és képzettség hiánya: a területen pályakezdő és megfelelő végzettség nélküli munkatárs alkalmazása, mely a feladat ellátását befolyásolja.

Súly: 3

Utóellenőrzés

- Az elvégzett belső ellenőrzések kapcsán az utóellenőrzés elvégzésének szükségessége alapján pontozva 1-7-ig.

Súly: 1

4. A belső ellenőrzésre vonatkozó fejlesztési terv

A belső ellenőrzés független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje. A belső ellenőrzés az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet kockázatkezelési, ellenőrzési és irányítási eljárásainak hatékonyságát.

A jogszabályoknak és belső szabályzatoknak való megfelelést, valamint a gazdaságosságot, hatékonyságot és eredményességet vizsgálva a belső ellenőrzés megállapításokat és ajánlásokat fogalmaz meg a költségvetési szerv vezetője részére.

A belső ellenőr tevékenységét a vonatkozó jogszabályok, a nemzetközi és a magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardok, a pénzügyminiszter által közzétett módszertani útmutatók és kézikönyv minta alapján, a belső ellenőrzési vezető által kidolgozott és a költségvetési szerv vezetője által jóváhagyott belső ellenőrzési kézikönyv, belső ellenőrzési együttműködési megállapodás szerint végzi.

A belső ellenőrzési egység törekszik a jogszabályokban előírt követelményeknek való minél teljesebb megfelelésre, az eljárások egységesítésére. A belső ellenőrzésre vonatkozó hosszú távú elképzelés a tanácsadói tevékenység bővítése – a önkormányzati igények figyelembe vétele mellett.

5. A szükséges ellenőri létszám és az ellenőri képzettség felmérése

A belső ellenőrzési feladatokat a Miskolc Kistérség Többcélú Társulása 2005.-től látja el. A feladatellátás kialakításakor a szükséges ellenőrzési kapacitás felmérésre került. Az akkor megállapított létszám - 4 fő belső ellenőr, 1 fő belső ellenőrzési vezető - a feladatok ellátásához elégséges.

Költségvetési szerveknél belső ellenőrzési tevékenység folytatásához az államháztartásért felelős miniszter engedélye szükséges. Áht.121/C.§ (1) A belső ellenőrzési egység belső

ellenőrei és belső ellenőrzési vezetője képesítése és szakmai gyakorlata megfelel az előírásoknak.

6. A belső ellenőrök hosszú távú képzési terve

A belső ellenőr folyamatosan nyomon követi a jogszabályokat, a megjelenő szakirodalmat. A lehetőségekhez képest részt vesz a szakmai konferenciákon, továbbképzéseken. A képzések elsősorban a SALDO belső ellenőri klubjának tagságával, valamint a különböző kedvezményes összegű továbbképzéseken való részvétellel biztosíthatók, azonban a belső ellenőrök továbbképzése során törekedni kell az ellenőrök speciális szakmai ismereteinek bővítésére is.

A belső ellenőröknek eleget kell tenniük a költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről szóló 18/2009. (X.6.) PM rendeletben foglaltaknak. Ezen kötelező szakmai továbbképzés – a 2010. évi vizsgakövetelmények teljesítésével - legközelebb a 2012.-es évben válik aktuálissá.

7. A belső ellenőrzés tárgyi és információs igénye

Tárgyi igények biztosítása:

A belső ellenőrzési egység külön irodával rendelkezik. A keletkezett iratanyagok tárolása külön helységben biztosított. Az iratanyagok elektronikus adattárolására elkülönített munkakönyvtárakban kerül sor külön hozzáféréssel, amelyek rendszeresen archiválásra kerülnek. A munkavégzéshez szükséges bútorzat rendelkezésre áll. Az irodában az informatikai infrastruktúra teljes, 2010. évtől a helyszíni munkavégzés is könnyebbé vált a belső ellenőrök részére beszerzett laptopok által. A belső ellenőrök részére a munkavégzéshez szükséges személygépkocsi biztosított.

Információs igények biztosítása:

A szükséges jogi ismereteket a Complex jogtárhoz való hozzáférés biztosítja.

Az egyéb szakmai ismeretekhez való hozzáférés az internet segítségével, valamint a szükséges szakkönyvek és folyóiratok beszerzésével biztosíthatók.

Az ellenőrzött intézmények belső adatait, az ellenőrzések során szükséges információkat a vezetőkkel, dolgozókkal való konzultációkból, az általuk biztosított dokumentumokból ismerik meg az ellenőrök.

8. Az ellenőrzés által vizsgált területek

A költségvetési szervezetek ellenőrzésekor vizsgálandó területek meghatározásánál a vonatkozó jogszabályi előírásokon felül figyelembe kell venni a szervezet 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 belső ellenőrzési egység az alábbi területeken végez ellenőrzéseket:

- Normatív állami támogatások

- Céljellegű önkormányzati támogatások
- A közbeszerzések és közbeszerzési eljárások
- Pénzkezelés működése
- Az előirányzatokkal gazdálkodás, az előirányzatok módosítása és a rendelkezésre álló pénzeszközök hatékony, gazdaságos, takarékos és ésszerű felhasználása
- A létszámmal és személyi juttatásokkal történő gazdálkodás
- A kötelezettségvállalások jogszerűsége, illetve azok nyilvántartása
- A vagyongazdálkodás, a vagyon és eszközök hasznosítása, illetve kihasználtsága
- A működés szabályozottsága, a szabályzatok színvonala és azok hatályosulása
- A számvitel előírások érvényesülése a gazdálkodási ügyvitelben, a bizonylati rend és fegyelem betartása
- A költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolók elemzése
- Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok
- Céljellegű vizsgálatok

Miskolc, 2011.február

Készítette:

.....
Szihalmi Tibor
kistérségi belső ellenőrzési vezető

.....
Jónásné Péchy Orsolya
kistérségi belső ellenőr

Jóváhagyta:

.....
Turóczi Bertalan
munkaszervezet vezető