

## Várpalota Város Önkormányzata belső ellenőrzési stratégiai terve 2021-2024. évekre vonatkozóan

### Jogszabályi előírások

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet (Bkr.) 2. § b) pontjában foglaltak szerint a belső ellenőrzés független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát.

A belső ellenőrzést végző személy tevékenységét a költségvetési szerv vezetőjének közvetlenül alárendelve végzi, jelentéseit közvetlenül a szerv vezetője részére küldi meg. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 70 §. (2) bekezdése értelmében a belső ellenőrzés a jogszabályoknak és belső szabályzatoknak való megfelelést, a tervezést, gazdálkodást, és a közfeladatok ellátását vizsgálva megállapításokat és javaslatokat fogalmaz meg.

A 2011. évi CLXXXIX. számú Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (Mötv.) 119. §. (4) bekezdése a jegyző feladatává teszi a belső ellenőrzés működtetését és kimondja, hogy a helyi önkormányzat belső ellenőrzése keretében gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is.

Várpalota Város Önkormányzatánál (továbbiakban: Önkormányzat) a tevékenység ellátása a jogszabályok, valamint az államháztartásért felelős miniszter által közzétett belső ellenőrzési standardok, útmutatók figyelembevételével és a belső ellenőrzési vezetői feladatokat is ellátó belső ellenőr által kidolgozott és a költségvetési szerv vezetője által jóváhagyott Belső Ellenőrzési Kézikönyv (továbbiakban: BEK) szerint történik.

A Bkr. 29-30. §-a értelmében a belső ellenőrzési vezetőnek a következő négy évre vonatkozóan stratégiai tervet kell készítenie, melyet a költségvetési szerv vezetője hagy jóvá. A terv összhangban a szervezet hosszú távú céljaival, meghatározza a belső ellenőrzésre vonatkozó stratégiai fejlesztéseket.

A stratégiai terv a belső ellenőrzés átfogó céljaira, a folyamatok kockázataira és a belső ellenőrzés fejlesztésének irányára, prioritásaira vonatkozó összegzést tartalmaz.

A stratégiai terv az alábbiakat tartalmazza:

- hosszú távú célkitűzéseket, stratégiai célokat;
- a belső kontrollrendszer általános értékelését;
- a kockázati tényezőket és értékelésüket;
- a belső ellenőrzésre vonatkozó fejlesztési és képzési tervet;
- a szükséges erőforrások felmérését elsősorban a létszám, képzettség, tárgyi feltételek tekintetében;
- a meghatározott ellenőrzési prioritásokat és az ellenőrzési gyakoriságot.

A stratégiai tervet szükség szerint felül kell vizsgálni.

## STRATÉGIAI ELLENŐRZÉSI TERVEZÉS

### 1. Hosszú távú célkitűzések, stratégiai célok

Az Önkormányzat alapvető célja, hogy teljesítse a jogszabályok által előírt kötelezően ellátandó feladatokat, az ehhez szükséges forrásokat megteremtse, továbbá biztosítsa a település működőképességét.

A belső ellenőrzés általános stratégiai célja, hogy hozzájáruljon az Önkormányzat által kitűzött célok eléréséhez, melyek a gazdasági programban kerülnek megfogalmazásra.

Az Önkormányzat gazdasági programjában szereplő cél a működés biztonságos finanszírozása és a fejlesztésekhez szükséges pénzeszközök erőteremtése, melyet a kiadások csökkentésével és a bevételek növelésének különböző eszközeivel lehet elérni.

#### *A belső ellenőrzés hosszú távú célkitűzései, stratégiai céljai*

A Bkr. szerint a belső ellenőrzés tevékenysége kiterjed az adott szervezet minden tevékenységére, különösen a költségvetési bevételek és kiadások tervezésének, felhasználásának és elszámolásának, valamint az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodás vizsgálatára.

A belső ellenőrzés céljainak meghatározása a szervezet célkitűzéseivel összhangban:

- A politikai, gazdasági, jogszabályi környezet változásainak figyelembe vétele,
- Az Önkormányzat kötelező és önként vállalt feladatai szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtásának segítése, a rendelkezésre álló erőforrásokkal való gazdálkodás vizsgálata,
- A hatályos jogszabályok, önkormányzati rendeletek és belső szabályok betartatása.
- Az önkormányzati intézmények működésének felügyeleti ellenőrzése,
- A polgármesteri hivatal egyes folyamatainak és feladatainak ellenőrzése, javaslattétel azok javítására,
- Pénzügyi és számviteli rendszer szabályozottságának ellenőrzése, figyelemmel a jogszabályi változásokra,
- Vagyonkezelés szabályszerűségének biztosítása, védelme,
- Számviteli és bizonylati rend betartatása,
- Pályázati források felhasználásának szabályszerűsége. Közbeszerzési eljárások szabályszerűsége,
- Az államháztartáson belüli támogatások, feladatalapú támogatások igénylésének, elszámolásának, jogszabályi előírásoknak való megfelelése,
- Vizsgálni a belső kontrollrendszerek kiépítésének, működésének szabályszerűségét,
- Ajánlások és javaslatok megfogalmazása a kockázati tényezők kiküszöbölése, csökkentése és a szabálytalanságok megelőzése érdekében,
- A helyes döntések meghozatalához, eredményes működéséhez elemző munkával történő hozzájárulása, a tanácsadói tevékenység erősítése,
- Az önkormányzati feladatok változásával való számolás, ennek követése,
- A magas kockázati besorolást elért folyamatok lehető leghamarabbi ellenőrzése,
- A belső ellenőrzési vezetői feladatok ellátása,
- A belső ellenőrzési rendszer államháztartásért felelős miniszter által közzétett belső ellenőrzési standardok, útmutatók figyelembevételével történő működtetése,
- A szabályszerűségi ellenőrzéseken kívül az egyéb ellenőrzési típus (pl. rendszerellenőrzés) szélesebb körű alkalmazása.

## 2. A belső kontrollrendszer általános értékelése

Az Áht. 69. §-a szerint a belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, mely azt a célt szolgálja, hogy a költségvetési szerv megvalósítsa a következő fő célokat:

- a) a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen és a megbízható gazdálkodás elveivel (gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség) összhangban hajtsa végre,
- b) teljesítse elszámolási kötelezettségét,
- c) megvédje a szervezet erőforrásait a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használattól.

A költségvetési szerv vezetője felelős a kontrollrendszer kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért. A belső kontrollrendszer megfelelő kialakításával és működtetésével csökkenthető a kockázat, elkerülhetők a hibák.

A belső kontrollrendszer elemei: a kontrollkörnyezet, integrált kockázatkezelési rendszer, kontrolltevékenységek, információs és kommunikációs rendszer és a monitoring (nyomon követési rendszer). A belső ellenőrzés a monitoring tevékenységek közé tartozik.

A belső kontrollrendszer működtetése keretében a költségvetési szerv vezetőjének feladatai (Bkr. 6. § - 10. § előírásai):

- Köteles olyan szabályzatokat kiadni, átlátható folyamatokat kialakítani és működtetni, melyek biztosítják a rendelkezésre álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását
- Köteles elkészíteni és aktualizálni a költségvetési szerv ellenőrzési nyomvonalát
- Köteles szabályozni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét
- Köteles integrált kockázatkezelési rendszert működtetni
- Köteles olyan kontrolltevékenységet kialakítani, melyek biztosítják a kockázatok kezelését, hozzájárulnak a szervezet céljainak eléréséhez, és erősítik a szervezet integritását
- Köteles olyan információs és kommunikációs rendszert kialakítani és működtetni, melyek biztosítják, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljuttatnak az illetékes szervezeti egységhez, személyhez
- Köteles kialakítani a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert

A költségvetési szerv vezetője a belső kontrollrendszer minőségét vezetői nyilatkozatban értékeli.

Figyelembe kell venni azt az előírást is, hogy a költségvetési szerv vezetőjének (vagy az általa kijelölt vezető állású személy) és gazdasági vezetőjének a belső kontrollrendszer témakörében előírt továbbképzési kötelezettsége (kétévente) is van.

A belső ellenőrzés bizonyosságot adó tevékenysége körében ellátandó feladata a belső kontrollrendszerek működésének a jogszabályoknak és szabályzatoknak való megfelelés értékelése és vizsgálata, a rendelkezésre álló erőforrásokkal való gazdálkodás, a vagyonmegóvás vizsgálata és a vizsgált folyamatokkal kapcsolatban megállapítások, következtetések és javaslatok megfogalmazása, melyek hozzájárulnak a kockázati tényezők kiküszöböléséhez, a szabálytalanságok megelőzéséhez és a költségvetési szerv működése eredményességének

növeléséhez. A belső ellenőrzés kockázatelemzés alapján vizsgálja, hogy egy adott hiba hol, miért következhetett be, a rendszerben hol lehetnek gyenge pontok. A cél a hibák kiküszöbölése, a rossz gyakorlat megszüntetése.

A belső kontrollrendszer működését folyamatosan vizsgálni, fejleszteni és értékelni kell, a szükséges változásokat végre kell hajtani. Igazodni kell a jogszabályi előírásokhoz, feladatváltozásokhoz, melyeket be kell építeni az ellenőrzési rendszerbe.

### **3. A kockázati tényezők és értékelésük**

A jogszabályi előírások alapján a költségvetési szerv vezetője működteti a kockázatkezelési rendszert.

A belső ellenőr a vezetés véleményének figyelembevételével kockázatelemzést végez, melynek eredményére alapozva készíti el a belső ellenőrzési stratégiai és éves tervét.

#### *Kockázatok megfogalmazása és az értékelési kritériumok meghatározása*

Kockázatnak minősül minden olyan esemény, tevékenység vagy tevékenység elmulasztása, ami gátolja, hogy egy szervezet elérje céljait. Kockázati tényező-csoportok lehetnek pl. működési, pénzügyi és gazdasági, szabályozási, környezeti, emberi erőforrás stb. kockázati tényezők.

A kockázatok értékelésének célja annak megállapítása, hogy a beazonosított kockázatok milyen mértékben befolyásolják az Önkormányzat fő célkitűzéseit. Az értékelés során meg kell határozni a feltárt kockázati tényezők bekövetkezésének valószínűségét, illetve az Önkormányzatra gyakorolt hatásukat. A fő kockázati prioritások meghatározásához figyelembe kell venni az Önkormányzat adott kockázattal szembeni tűrőképességét.

A kockázatfelmérést követő lépés az azonosított kockázati tényezők értékelése, amely a legjobban áttekinthető módon a kockázatelemzési kritérium mátrix (KKM) elkészítésével oldható meg. A KKM az Önkormányzat folyamataira vonatkozó, következetes kockázatelemzés végrehajtásának elsődleges eszköze, amelynek segítségével meghatározható a vizsgált folyamat kockázatossága. A mátrix alapja, hogy minden kockázat alapvetően két kritérium alapján értékelhető

- a bekövetkezési valószínűség és
- a szervezet céljaira gyakorolt negatív hatás alapján.

#### Hatás

Az egyes rendszerek kockázatelemzését a kockázati tényezők, és azok súlya alapján szükséges elvégezni. Az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutató figyelembevételével készített Belső Ellenőrzési Kézikönyv kockázatelemzési előírása alapján 12 olyan tényező került meghatározásra, amely hatással van az önkormányzat és intézményei működésére. Ezek közül a belső ellenőrzés 5 fő tényezőt választott ki, melyekre vonatkozóan értékelni kell és meghatározni az egyes kockázati tényezők rendszerekre gyakorolt hatását.

Kockázati tényező	Értelmezés	Érték
Kontrollok értékelése	Megfelelő és eredményes	5
	Közepes, néhány hiányossággal, nem megfelelően megvalósított	10
	Gyenge	15
Előző ellenőrzés óta eltelt idő	1 évnél kevesebb	2
	1-2 év	4
	2-4 év	6
	4-5 év	8
	5 évnél több	10
Vezetőség aggályai a rendszer működését illetően	Alacsony szintű	3
	Közepes szintű	6
	Magas szintű	9
Pénzügyi szabálytalanságok valószínűsége	Kicsi	4
	Közepes	8
	Nagy	12
Jövőbeni döntésekre és eseményekre gyakorolt hatás	Kicsi	3
	Közepes	6
	Jelentős	9

#### Valószínűség

Szint	Értelmezés	Érték
Nagyon alacsony	Elképzelhetetlen, hogy bekövetkezik	1
Alacsony	Bekövetkezhet, de nem valószínű	2
Közepes	Elképzelhető, hogy bekövetkezik a jövőben	3
Magas	1-2 éven belül bekövetkezhet	4
Nagyon magas	Várhatóan bekövetkezik a közel jövőben	5

A szervezet folyamatainak kockázati értékelése és az így meghatározott ellenőrzési gyakoriság részletesen a 6. pontban kerül bemutatásra.

#### **4. A belső ellenőrzésre vonatkozó fejlesztési és képzési terv**

Az ellenőrzés célja a jogszabályokban, szabályzatokban előírtaknak magasabb szinten történő megfelelése. Ennek megfelelően a fejlesztés célja, hogy a belső ellenőr képzettsége és szakmai gyakorlata kielégítse az ellenőrzési tevékenységgel szemben támasztott szakmai követelményeket. Az ellenőrrel szemben elvárás a továbbképzésen való részvétel, a folyamatos felkészülés.

A belső ellenőrzési jelentések átfogó felmérő-elemző munkára épülő értékelése és javaslattetele magas színvonalú szakmai munkát igényel, melynek érdekében törekedni kell az ellenőrzések minél tökéletesebb lebonyolítására, egységes eljárások alkalmazására.

Az ellenőrzési tevékenység megvalósítása során érvényesülniük kell az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatóknak. Útmutatók alapján került kidolgozásra a BEK.

A BEK használatának célja, hogy a mindennapi munka során egységes eljárásrend és iratminták alkalmazásával végezze a belső ellenőrzés a tevékenységét.

A BEK tartalmáról a Bkr. rendelkezik, valamint előírja, hogy a kézikönyvet rendszeresen felül kell vizsgálni és a szükséges módosításokat (pl. jogszabályi, módszertani útmutató változás) elvégezni.

Ugyancsak a Bkr. rendelkezik a belső ellenőrökre vonatkozó általános és szakmai követelményekről is. Az Önkormányzatnál ellenőri feladatokat ellátó belső ellenőr a kötelező szakirányú képzettségként közgazdász oklevéllel, valamint vállalkozási szakon mérlegképes könyvelői végzettséggel rendelkezik.

A költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet az államháztartásért felelős miniszter engedélyével rendelkező személy végezhet. A tevékenység ellátásához szükséges szakmai feltételek a 22/2019. (XII. 23.) PM rendeletben, illetve az Áht. 70. § (5) bekezdésében kerültek meghatározásra.

Az Önkormányzat belső ellenőre megfelelt a szakmai feltételeknek, rendelkezik a szükséges pénzügyi, gazdálkodási területen szerzett szakmai gyakorlattal és képzettséggel, ennek megfelelően 2010. január 27-től regisztrációs számmal nyilvántartásba vett engedéllyel rendelkező ellenőr.

A belső ellenőrök kötelesek a már megszerzett ismereteiket naprakészen tartani, fejleszteni és ennek érdekében két évente kötelesek szakmai továbbképzésen részt venni és vizsgát tenni. A vizsgákat a NAV Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézete szervezi.

Az Önkormányzatnál ellenőrzést folytató belső ellenőr fentieknek eleget tett, valamennyi továbbképzésről tanúsítvánnyal rendelkezik.

A belső ellenőr ezenkívül tagja a Belső Ellenőrök Magyarországi Fórumának (BEMAFOR), melynek keretében a minisztériumi jogszabályokról, irányelvekről, módszertanokról hírlevél formájában értesül. A feladatok elvégzéséhez szükséges a folyamatos továbbképzés, a jogszabályok és változások ismerete.

A belső ellenőr természetesen az önképzés lehetőségével is él, a rendelkezésre álló eszközök segítségével, úgymint például a jogszabályok figyelése, és egyéb szakmai jelentések, szakanyagok keresése interneten keresztül. Az ellenőrzési standardok, szakmai útmutatók és módszertanok figyelemmel kísérése, alkalmazása és a jobb ellenőrzési gyakorlatok átvétele is a fejlődéshez tartozik.

A belső ellenőr a munkakör betöltéséhez szükséges képzettséggel rendelkezik, így a fejlesztési, képzési cél a meglévő szakmai tudás továbbfejlesztése, a belső ellenőrzés speciális ismeretkörének bővítése.

## **5. Szükséges erőforrások felmérése (létszám, képzettség, tárgyi feltételek)**

### Létszám

A Várapalotai Polgármesteri Hivatal alkalmazásában álló belső ellenőri létszám 1 fő köztisztviselő, aki ellátja az Önkormányzat belső ellenőri feladatait is. Fenti létszámot az ellenőrizendő folyamatok számának, gyakoriságának meghatározásánál figyelembe kell venni.

A bizonyosságot adó tevékenységek során a következő ellenőrzési típusokat különböztetjük meg:

- szabályszerűségi ellenőrzés
- pénzügyi ellenőrzés
- rendszerellenőrzés
- teljesítmény-ellenőrzés
- informatikai ellenőrzés

Az öt ellenőrzési típus közül az informatikai ellenőrzés speciális szakértelmet igénylő ellenőrzés típus, melyhez kapcsolódóan továbbképzési előírási kötelezettsége nincs a belső ellenőrnek, ezért ilyen irányú ellenőrzés végzése esetén szükségessé válhat szakértő bevonása is.

Külső szakértő bevonása akkor lehetséges, ha a meglévő belső ellenőrzési erőforrások nem elegendők az elvégzendő feladatok mennyiségéhez és azok jellegéhez képest.

#### Képzettség

A belső ellenőri képzettséggel kapcsolatos információk, a 4. pontban szerepelnek. Várpalota Város Önkormányzatának belső ellenőre rendelkezik a tevékenység ellátásához szükséges képzettséggel.

#### Tárgyi feltételek

A munkavégzés tárgyi feltételei a belső ellenőrzés ellátásához megfelelőek. Biztosított a külön irodahelyiség gépekkel, felszerelésekkel együtt (laptop, vonalas telefon stb.).

Az informatikai eszközellátottság révén a jogtár, az önkormányzati rendeletek, belső szabályzatok és az internet elérhetőek az ellenőrzés számára. E-mailen keresztül az elektronikus kapcsolat biztosított Várpalota Város Önkormányzatának szervezeti egységeivel és az ellenőrzött intézményekkel is.

### **6. Ellenőrzési prioritások és gyakoriságok meghatározása (1.-3. pontok alapján)**

A stratégiai ellenőrzési tervnek kockázatelemzés alapján felállított prioritásokon kell alapulnia. Ez azt jelenti, hogy kockázati szempontból rangsorolni kell a szervezet tevékenységeit, folyamatait és az ellenőrzések súlypontját a kockázatos területekre kell összpontosítani.

A költségvetési szerv vezetőjével egyeztetetten megtörtént a szervezet folyamatainak azonosítása, majd a folyamatok és szervezeti egységek kockázat értékelése. (3. pont)

A magasabb kockázati területeket lehetőség szerint (figyelembe véve az emberi erőforrást) évente, de mindenképpen 2 éven belül ellenőrizni szükséges. A közepes és prioritású rendszerek ellenőrzésének 2-3 évente, az alacsony prioritású rendszerek ellenőrzésének 3-4 évente kell megvalósulnia.

A szervezet folyamatait, azok kockázati értékelését, kockázati értékét és az így meghatározott ellenőrzési gyakoriságot a következő táblázat mutatja:

Főelemek	Kockázati érték		Ellenőrzési gyakoriság
Vagyongazdálkodás, vagyon nyilvántartása	41,85	magas	1-2 évente
Feladatalapú támogatások	39,20	magas	1-2 évente
Vissza nem térítendő támogatások (önként vállalt feladatok keretében nyújtott)	39,20	magas	1-2 évente
Vissza nem térítendő támogatások (civil szervezeteknek nyújtott)	39,20	magas	1-2 évente
Selejtezés	38,00	magas	1-2 évente
Leltározás	38,00	magas	1-2 évente
Gépjármű üzemeltetés	34,40	magas	1-2 évente
Önkormányzat többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok	34,40	magas	1-2 évente
Belső kontrollrendszer	30,80	magas	1-2 évente
Közbeszerzési eljárások	28,40	közepes	2-3 évente
Önkormányzati tulajdonú lakóépületek, lakások, nem lakás céljára szolgáló helyiségek	27,65	közepes	2-3 évente
Élelmezési tevékenység	27,20	közepes	2-3 évente
Távhőszolgáltatás, közszolgáltatási tevékenység	27,20	közepes	2-3 évente
Beruházások, felújítások	26,95	közepes	2-3 évente
Beszámolás	26,25	közepes	2-3 évente
Humánerőforrás	25,80	közepes	2-3 évente
Pénzkezelés	24,60	közepes	2-3 évente
Költségvetés	23,10	közepes	2-3 évente
Helyi adóbevételek	22,80	közepes	2-3 évente
Hatósági eljárások	22,50	közepes	2-3 évente
Önkormányzati fenntartású költségvetési szervek	19,20	alacsony	3-4 évente
Bizonylatok	17,85	alacsony	3-4 évente
Analitikus nyilvántartások	17,00	alacsony	3-4 évente



Azt, hogy adott folyamat mikor és mekkora erőforrás szükséglettel (hány ellenőri nap) kerül vizsgálatra, valamint az ellenőrzés típusa és módszertana az adott év ellenőrzési tervében kerül pontosításra.

Az éves tervek összeállításánál a következő tényezőkre figyelmet kell fordítani:

- az ellenőrzések prioritás szerinti fontossági sorrendnek megfelelő ellátása/betartása
- költségvetési szervek felügyeleti ellenőrzési feladatának elvégzése a stratégiai terv időszakában legalább egyszer
- újonnan alakult költségvetési szerv, vagy szervezeti egység átalakulásakor, jelentős feladatváltáskor átfogó pénzügyi és szabályszerűségi vizsgálat
- jogszabályi változások figyelembevétele
- utóellenőrzések szükségessége
- soron kívüli ellenőrzések lehetősége
- jogszabályban előírt kötelező ellenőrzések elvégzése
- ÁSZ éves ellenőrzési tervének figyelembevétele

Összeállította:

  
Belső ellenőrzési vezető

