

**Előterjesztés****Hatvan Város Önkormányzata 2020-2025. évi belső ellenőrzési stratégiai tervének jóváhagyásáról**

Tisztelt Képviselő-testület!

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 119. § (4) bekezdése alapján, a jegyző köteles gondoskodni - a belső kontrollrendszeren belül - a belső ellenőrzés működtetéséről az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével. A helyi önkormányzat belső ellenőrzése keretében gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 70. § (1) bekezdés d) pontja szerint az irányító szerv belső ellenőrzést végezhet az irányítása alá tartozó bármely, a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 1. § a) pontjában meghatározott köztulajdonban álló gazdasági társaságnál.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet (továbbiakban: Bkr.) 2. § b) pontja szerint a belső ellenőrzés független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje.

A Bkr. 22. § (1) bekezdés b) pontja alapján a belső ellenőrzési vezető feladata a kockázatelemzéssel alátámasztott stratégiai és éves ellenőrzési tervek összeállítása, a költségvetési szerv vezetőjének - helyi önkormányzatok esetén képviselő-testület - jóváhagyása után a tervek végrehajtása, valamint azok megvalósításának nyomon követése.

A Bkr. 29. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az ellenőrzési munka megtervezéséhez a belső ellenőrzési vezető kockázatelemzés alapján - az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutató figyelembevételével - stratégiai ellenőrzési tervet és éves ellenőrzési tervet készít, amelyeket a költségvetési szerv vezetője hagy jóvá.

A Hatvani Polgármesteri Hivatal belső ellenőrzési vezetője a Bkr. 30. § (1) bekezdése alapján elkészítette a belső ellenőrzés stratégiai tervét, mely meghatározza az ellenőrzésre vonatkozó stratégiai fejlesztéseket a következő öt évre Hatvan Város Önkormányzata, valamint intézményei és az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok, továbbá a nemzetiségi önkormányzat részére.

Hatvan Város Önkormányzata 2020-2025. évi belső ellenőrzési stratégiai tervére vonatkozó javaslat az előterjesztés mellékletét képezi.

Kérem a Tisztelt Képviselő-testületet, hogy az előterjesztést megvitatni és a következő határozati javaslatot elfogadni szíveskedjen.

**Határozati javaslat**

Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testülete a határozat mellékletét képező 2020-2025. évi belső ellenőrzési stratégiai tervet jóváhagyja.

A képviselő-testület felkéri a jegyzőt, hogy a terv folyamatos teljesítését kísérvé figyelemmel.

Határidő: folyamatos

Felelős: Hatvan város jegyzője

Hatvan, 2020. január 21.

dr. Kovács Éva  
mb. jegyző



# **Hatvan Város Önkormányzata**

## **Belső ellenőrzési Stratégiai Terv**

### **2020-2025. év**

A belső ellenőrzési stratégia terv célja, hogy a szervezet hosszú távú céljaival összhangban, kockázatelemzésre alapozva meghatározza a belső ellenőrzés számára követendő hosszú távú ellenőrzési stratégiát, a 2020. és 2025. közötti időszakra. A terv Hatvan Város Önkormányzata és intézményei, valamint az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok továbbá a nemzetiségi önkormányzat részére kerül meghatározásra. A stratégia az ellenőrzésre vonatkozó főbb irányvonalakat határozza meg, amelyeket az éves ellenőrzési terv bont vizsgálati feladatokra.

Jelen belső ellenőrzési stratégiai tervet – a vonatkozó jogszabályi előírásokkal összhangban – évente szükséges felülvizsgálni és aktualizálni.

Az önkormányzat belső ellenőrzési stratégiai terve a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban: Bkr.) 30. § előírásai alapján - összhangban a szervezet hosszú távú céljaival - meghatározza a belső ellenőrzésre vonatkozó stratégiai fejlesztéseket a következő évekre, mely az alábbiakat tartalmazza:

1. a hosszú távú célkitűzéseket, stratégiai célokat;
2. a belső kontrollrendszer általános értékelését;
3. a kockázati tényezőket és értékelésüket;
4. a belső ellenőrzésre vonatkozó fejlesztési és képzési tervet;
5. a szükséges ellenőri létszám és az ellenőri képzettség felmérését valamint a tárgyi igényeket,
6. az ellenőrzési prioritásokat és az ellenőrzések gyakoriságát.

A stratégiai terv nem konkrét ellenőrzési programokat, hanem a belső ellenőrzés átfogó céljaira, a folyamatok kockázataira és a belső ellenőrzés fejlesztésének irányára vonatkozó megállapításokat tartalmaz.

#### **1. Hosszú távú célkitűzések, stratégiai célok**

##### Stratégiai célok:

- Mind a Polgármesteri Hivatal szervezeti egységei, mind a felügyelt költségvetési intézmények és a gazdasági társaságok, valamint a nemzetiségi önkormányzat tekintetében a hatályos jogszabályi előírásoknak, a nemzetközi és a magyarországi belső ellenőrzési standardoknak, a belső ellenőrzési kézikönyvben foglaltaknak megfelelő, független, tárgyilagos, bizonyosságot adó és tanácsadó belső ellenőrzési rendszer folyamatos működtetése.
- Az ellenőrzött szervezet működésének fejlesztése, eredményességének növelése független és objektív vélemény kialakításával.
- A jogszabályoknak, belső szabályzatoknak való megfelelés, gazdaságosság, eredményesség és hatékonyság vizsgálata.
- Megalapozott, bizonyítékokkal alátámasztott megállapítások az ellenőrzött szervezet működését javító, költségkímélőbb gazdálkodását elősegítő javaslatok megfogalmazása, jelentésben történő összefoglalása.
- A jegyző és a polgármester tájékoztatása a belső ellenőrzési megállapításokról, éves ellenőrzési terv végrehajtásáról.
- Az önkormányzat feladatellátásának minél több területét érintő belső ellenőrzés végrehajtása. A feladatellátáshoz kapcsolódóan kapott és nyújtott támogatások elszámolása vizsgálatának beépítése az éves tervbe.
- A belső kontrollrendszer működésének, hatékonyságának vizsgálata kiemelt témakörként kerül figyelembevételre.
- Eredményes munkakapcsolat, együttműködés, kialakítása az ellenőrzött szervek, szervezeti

egységek vezetőivel a függetlenség és pártatlanság elvének betartásával.

- A belső ellenőrzési tevékenység végrehajtására prioritásokat, kiemelt kockázati tényezőket és rendelkezésre álló kapacitásokat figyelembe vevő tervezés alapján kerüljön sor.
- Valamennyi önkormányzati intézményt érintően minden évben betervezésre kerüljön legalább egy vizsgálat, melyet az intézményvezető jóváhagy.
- Tulajdonosi ellenőrzés az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok működése szabályszerűségének, hatékony gazdálkodásának vizsgálatával.
- Az önkormányzatok működését – elsősorban gazdálkodását – érintő jogszabályi változások figyelemmel kísérése, alkalmazása az ellenőrzések végrehajtása során.
- A szervezeti változások, belső szabályozottság területén bekövetkezett változások, az abból eredő kockázatok figyelemmel kísérése.

#### További kiemelt célok:

- Az önkormányzat költségvetéséből céljelleggel juttatott támogatások jogszerű, átlátható felhasználásának vizsgálata a kedvezményezetteknel.
- Gondoskodni az önkormányzat fenntartásában működő intézményekben a hatályos jogszabályok, önkormányzati rendeletek maradéktalan betartásának felülvizsgálatáról.
- Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok gazdálkodásának felülvizsgálata, összevetve működésük eredményeit mind a társaság mind pedig az önkormányzat célkitűzéseivel.
- A normatív állami támogatások megalapozott leigénylésének, valamint a felhasználásának és elszámolásának szabályszerűségi ellenőrzése.
- A különféle pályázati pénzek felhasználásának, valamint a közbeszerzési eljárások szabályszerűségének felülvizsgálata.

Mindezen célkitűzések megvalósítása érdekében, a belső ellenőrzési tevékenységet az alábbiakban felsorolt szabályozások figyelembe vételével kell végrehajtani:

- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény. (Áht.), Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény. (Mötv.), a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (Sztv.), a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.), a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoc.tv.), a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.), a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.), a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.), az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. Törvény (Ákr.), a különféle adótörvények, továbbá ezek végrehajtási rendeleteinek az adott évben hatályba lépett rendelkezései.
- Hatvan Város Önkormányzatának és intézményeinek SzMSz-e, továbbá minden egyéb más belső szabályzatai.
- A nemzetközi és a magyarországi belső ellenőrzési standardok, a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. évi Kormányrendelet (Bkr.) és a Belső Ellenőrzési Kézikönyvben foglaltak.

A részletes ellenőrzési feladatokra vonatkozó előírásokat a kockázatelemzésen alapuló éves ellenőrzési tervekben kell kidolgozni.

A belső ellenőrzés feladata, hogy független, objektív biztosítékot nyújtson az önkormányzat vezetése számára annak érdekében, hogy a szervezet működését javítsa és értéket adjon hozzá.

## **2. A belső irányítási és kontrollrendszer általános értékelése**

A belső kontrollrendszer az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 69. §-ában, továbbá a Bkr. II. fejezet 3. A költségvetési szervek belső kontrollrendszere pontjában meghatározott struktúra, amely a kockázatok kezelésére és a tárgyilagos bizonyosság megszerzése

érdekében kialakított folyamatrendszer. A belső kontrollrendszer működtetésének célja, hogy a szervezet:

- a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen hajtsa végre;
- teljesítse az elszámolási kötelezettségeket;
- megvédje az erőforrásokat 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:

- a) kontrollkörnyezetet,
- b) integrált kockázatkezelési rendszert,
- c) kontrolltevékenységeket,
- d) információs és kommunikációs rendszert,
- e) monitoring (nyomkövetési) rendszert

kialakítani és működtetni.

A költségvetési szerv vezetője köteles:

- a) a kontrollkörnyezet kialakítása során rendszerezni a költségvetési szerv folyamatait és kijelölni a folyamatgazdákat,
- b) integrált kockázatkezelési rendszert működtetni, melynek során fel kell mérni és meg kell állapítani a költségvetési szerv tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatokat, valamint meg kell határozni az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítésének folyamatos nyomon követésének módját,
- c) a szervezeten belüli kontrolltevékenységeket kialakítani, melyek biztosítják a kockázatok kezelését, hozzájárulnak a szervezet céljainak eléréséhez,
- d) olyan rendszereket kialakítani és működtetni melyek biztosítják, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljuttatnak az illetékes szervezethez, szervezeti egységhez, illetve személyhez, az információs rendszerek keretében a beszámolási rendszereket úgy működtetni, hogy azok hatékonyak, megbízhatóak és pontosak legyenek, a beszámolási szintek, határidők és módok világosan meg legyenek határozva,
- e) 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 áll.

A belső ellenőrzés egyik fő ellenőrzési témaköre, elemezni, vizsgálni és értékelni a belső kontrollrendszerek kiépítésének, működésének jogszabályoknak és szabályzatoknak való megfelelését, valamint működésének gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét.

A belső kontrollrendszer, s ennek keretében az eljárások, szabályzatok alkalmazása és fejlesztése folyamatos feladat.

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

A belső ellenőrzés tervezésének kockázatelemzésen kell alapulnia, rendelkezésre álló erőforrásait a legnagyobb kockázatot jelentő területek felé kell összpontosítania. A kockázatelemzésre a Belső ellenőrzési Kézikönyvben rögzített lépések alapján kerül sor.

A vonatkozó jogszabályi előírások alapján a jegyző felel a kockázatok kezeléséért. A belső ellenőrzés évente az éves tervezési időszakban Hatvan Város Önkormányzata és intézményei, valamint az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok és a nemzetiségi önkormányzat egyes folyamataira és tevékenységeire kiterjedő kockázatelemzést végez, melynek eredményeire alapozva készíti el az éves belső ellenőrzési tervet.

Az egyes rendszerek (folyamatok) kockázatelemzését a kockázati tényezők várható hatása és a bekövetkezés valószínűsége alapján kell elvégezni.

A Belső ellenőrzési Kézikönyvben meghatározottak szerint kockázati tényezők lehetnek:

- Belső kontrollok értékelése
- Változás/ átszervezés
- A rendszer komplexitása
- Kölcsönhatás más rendszerekkel
- Bevételek/ költség szintek
- Külső szervezetek/ partnerek által gyakorolt befolyás
- Legutóbbi ellenőrzés óta eltelt idő
- Vezetőség aggályai
- Pénzügyi szabálytalanságok valószínűsége
- Szabályozottság és szabályosság
- Munkatársak képzettsége és tapasztalata
- Erőforrások rendelkezésre állása.

Főbb kockázati tényezők:

- *szervezeti változások*: költségvetési szerv, szervezeti egység létrehozása, megszüntetése, átalakulása, személyi változások;
- *jogszabályok változása*: az ellenőrizendő területek, valamint a belső ellenőrzésre vonatkozó jogszabályi előírások megváltozása;
- *költségvetési keretek szűkülése*: költségvetési támogatások, bevételek, kiadások összegének, elszámolásának, feltételeinek változása, a költségvetési törvény és a költségvetési rendelet módosítása.

A kockázateértékelés esetében elmondható, hogy bizonyos kockázatok számszerűsíthetők (számszakilag értékelhetők pl: pénzügyi kockázatok). Más kockázatok értékelésére csak sokkal szubjektívebb értékmérés áll rendelkezésre. Valamennyi bekövetkezésének valószínűségét és hatását a Kockázatelemzési Kritérium Mátrix határozza meg.

#### **4. A belső ellenőrzés fejlesztési terve valamint képzési terve**

A belső ellenőrzés fejlesztésével a cél egy korszerű, nemzetközi standardokat átvevő, valamennyi jogszabályi előírásnak megfelelő belső ellenőrzés elérése, mely hatékonyan és sikeresen hozzájárul az önkormányzat eredményes működéséhez. A fejlesztés érdekében a belső ellenőrzés folyamatosan figyelemmel kíséri a jogszabályi változásokat és alkalmazza az államháztartásért felelős miniszter által kiadott módszertani útmutatókat és ajánlásokat.

Költségvetési szerveknél belső ellenőrzési tevékenységet - az Áht. 70. § (4) bekezdésében megfogalmazott - engedéllyel rendelkező személy végezhet.

Jelenleg a belső ellenőrzési feladatokat 2 fő köztisztviselő látja el. A jogszabályi előírásoknak megfelelően a belső ellenőrzési vezető és a belső ellenőr is szerepel a minisztériumi országos nyilvántartásban, rendelkeznek regisztrációs számmal. A belső ellenőrök kötelesek a már megszerzett ismereteiket naprakészen tartani, fejleszteni, a változásokból eredő követelményekkel összhangba hozni. A 28/2011. (VIII.3.) NGM rendelet előírásainak megfelelően a belső ellenőröknek két évente eleget kell tenniük az ÁBPE-továbbképzés II. követelményeinek. Az előírt kötelező továbbképzéseken a belső ellenőrök folyamatosan részt vesznek. A Hatvani Polgármesteri Hivatal vezetése biztosítja az általa foglalkoztatott köztisztviselők részére a Pénzügyminisztérium által szervezett – moduláris rendszerű, tantermi és e-learning típusú – kötelező képzéseken, valamint egyéb szakmai konferenciákon, továbbképzéseken való részvételt.

Tevékenységet a vonatkozó jogszabályok, a nemzetközi és a magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardok, a pénzügyminiszter által közzétett módszertani útmutatók és kézikönyv minta alapján, valamint a hatályos Belső Ellenőrzési Kézikönyv szerint végzik.

Az ellenőrzési feladat funkcionális függetlensége a Hatvani Polgármesteri Hivatal jelenlegi szervezeti fennállásában biztosított. Az ellenőrök nem folynak bele operatíván az irányítási-végrehajtási feladatokba, ezáltal nem vizsgálják olyan területet, amelyre közvetlen hatást gyakorolnak. A belső ellenőrzési rendszer vonatkozásában a jegyző kiemelt feladata, hogy mérlegelve a szervezet által ellátott szakfeladatok összetettségét és nagyságrendjét, a folyamatok kockázatát, a hivatal vezetésének ellenőrzési és tanácsadási „igényét”, a jogszabályi előírásokat figyelembe véve eredményesen működtesse a belső ellenőrzés rendszerét.

Cél, hogy az ellenőrök képzettsége és szakmai gyakorlata kielégítse az ellenőrzési tevékenységgel szemben támasztott különösen magas szakmai követelményeket.

## **5. A szükséges ellenőri létszám és az ellenőri képzettség felmérése valamint a tárgyi igények**

Hatvan Város Önkormányzata és intézményei, a nemzetiségi önkormányzat és az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok változó és bővülő feladatai, valamint a gazdálkodás szigorúbb követelményei ellenére is a jelenlegi belső ellenőri létszám a jogszabályi előírásoknak megfelelően képes ellátni feladatát.

A Hatvani Polgármesteri Hivatal által foglalkoztatott belső ellenőrök rendelkeznek a munkakörük betöltéséhez szükséges felsőfokú végzettséggel, valamint a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szakmai ismeretekkel.

Az ellenőrök munkavégzéséhez különálló, zárható iroda biztosított, valamint az egyéb tárgyi feltételek zárható szekrények, számítógépek, nyomtatók, telefonok szintén rendelkezésükre állnak.

Az informatikai eszközellátottság révén, a információs igények a központi jogtár, az önkormányzati rendelettárak, belső szabályzatok, internet hozzáférési lehetőség és egyéb szakkönyvek használatával biztosított. A belső információkat a vezetőkkel, intézményvezetőkkel, ügyvezetőkkel, referensekkel történő személyes kapcsolattartással, a beszámolók, a költségvetések, az aktuális alapdokumentumok átadásával a szervezeti egységek biztosítják.

## **6. Az ellenőrzési prioritások és az ellenőrzések gyakorisága**

A Bkr. előírásainak megfelelően a belső ellenőrzés végez rendszer-, szabályszerűségi-, pénzügyi-, teljesítmény-, valamint informatikai ellenőrzéseket. Az éves terv összeállítása során a belső ellenőrzés figyelembe viszi az előző év vizsgálatainak főbb megállapításait, az ellenőrzés alá korábban még nem vont területeket, valamint a jelentősebb szervezeti, személyi vagy feladatokban bekövetkezett változásokat.

Az ellenőrzések kiválasztásánál figyelembe veszi a belső ellenőrzés a kockázatelemzés eredményét, ahol elsőbbséget élveznek a magas kockázatúnak ítélt területek. Az éves tervben rögzített ellenőrzések végrehajtásán túl sor kerülhet soron kívüli vizsgálatok elvégzésére is, mivel arra tartalékidő kerül meghatározásra.

A Hatvani Polgármesteri Hivatal belső ellenőrzése által kiemelten kezelt területek:

- a belső kontrollrendszer működtetéséhez előírt belső szabályzatok meglétének ellenőrzése, valamint a pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszer működésének értékelése;
- a normatív állami hozzájárulások és normatív támogatások igénylése és elszámolása jogszabályi előírásoknak való megfelelése,
- a költségvetésből céljelleggel adott támogatások (közpénzek) rendeltetésszerű felhasználásának és elszámolásának vizsgálata,
- a közbeszerzések és a közbeszerzési eljárások ellenőrzése,
- EU-s forrásokból megvalósuló fejlesztési feladatok teljesítésének ellenőrzése,
- a szabályozottság aktualizálása és érvényesülése a gyakorlatban,
- az operatív gazdálkodás szabályainak betartása,
- a gazdálkodási szempontból lényeges hatású feladatok, területek ellenőrzése,

- a pénzügyi és számviteli rendszer szabályozottságának ellenőrzése,
- a költségvetési év eredményeként keletkezett pénzmaradvány vizsgálata, az összetevők keletkezésének elemzése,
- külső ellenőrzések megállapításait követő intézkedések eredményességének vizsgálata.

A Nemzetközi Belső Ellenőrzési Standardok ajánlása alapján, a kockázatelemzés során magas összesített kockázati besorolást elérő folyamatokat évente, a közepes összesített kockázati besorolást elérő folyamatokat 2-3 évente, míg az alacsony kockázatú folyamatokat 4-5 évente kell a belső ellenőrzésnek vizsgálat alá vonnia.

Az ellenőrzések kiemelt területeit minden évben felül kell vizsgálni és a megváltozott feladatokhoz, körülményekhez igazítani.

Hatvan, 2020. január 21.

Készítette:

Hidvéginé Rodek Erzsébet  
belső ellenőrzési vezető

Jóváhagyta:

dr. Kovács Éva  
mb.jegyző