

ELŐTERJESZTÉS

a Képviselő-testület 2018. december 20-i ülésére

Tárgy: Javaslat Polgár Város Önkormányzata 2019. évi belső ellenőrzési tervének jóváhagyására

Előterjesztő: Dr. Váliné Antal Mária címzetes főjegyző

Készítette: Vida Ildikó megbízott belső ellenőr
Csépanyiné Bartók Margit irodavezető

Véleményezte: Pénzügyi és gazdasági bizottság
Humánfeladatok és ügyrendi bizottság

Iktatószám: I/8464 -1/2018.

Tisztelt Képviselő-testület!

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 61. §-a szerint az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás biztosítása. Az államháztartás belső kontrollrendszere a költségvetési szervek belső kontrollrendszere keretében valósul meg, beleértve a belső ellenőrzést is. A belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője felelős, az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók figyelembe vételével és egyben köteles olyan szabályzatokat kiadni, folyamatokat kialakítani és működtetni, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.

A 2013. január 1-jén hatályba lépett Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 119-§-a rendelkezik –többek között- a helyi önkormányzat belső ellenőrzési rendszere működésének főbb szabályairól, megjelölve az általa elérni kívánt fontosabb célokat is. A helyi önkormányzat belső ellenőrzése keretében gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is. Az utóbbi ellenőrzési forma a tulajdonosi funkcióval összefüggő átfogó vagy általános ellenőrzésként valósul meg.

A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. Törvény 140. § (1) bekezdésének e) pontja a jegyző gazdálkodási feladat- és hatáskörébe sorolja az önkormányzat által alapított és fenntartott költségvetési szervek pénzügyi-gazdasági ellenőrzését.

A költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 370/2011.(XII.31.) Korm. rendelet 29.§ (1) bekezdése minden költségvetési szerv részére kockázatelemzésen alapuló stratégiai és éves ellenőrzési terv készítését írta elő.

A helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. Tv. 119. 0(5) bekezdése szerint a helyi önkormányzatra vonatkozó éves belső ellenőrzési tervet a Képviselő-testület az előző év december 31-éig hagyja jóvá.

A 2019. évi belső ellenőrzési tervet megalapozó kockázatelemzés, tervelőkészítés Vida Ildikó belső ellenőr/ ellenőrzési vezető közreműködésével készült.

I. Az éves ellenőrzési terv összeállítása

Polgár Város Önkormányzat 2019. évi éves belső ellenőrzési terve összeállítása során a belső ellenőrzés figyelembe vette a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm. rendeletet (Bkr.) és a Polgár Város Polgármesteri Hivatal Belső Ellenőrzési Kézikönyvének előírásait, a Nemzetközi és a Belső Ellenőrzés Szakmai Gyakorlatának Nemzetközi Normáit (IIA Normák) és a magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardok 5000-es Tervezési standardjait, valamint a Nemzetgazdasági Minisztérium a 2019. évi, az éves ellenőrzési terv elkészítéséhez kiadott módszertani útmutatójának szempontjait.

A terv a kockázatelemzés alapján felállított prioritásokon és a rendelkezésre álló erőforrásokon alapul.

Az ellenőrzési terv elkészítése során felhasznált kimutatások, elemzések, egyéb dokumentumok

A 2019. évi belső ellenőrzési terv Polgár Város Önkormányzat belső ellenőrzésének a 2014-2019. évi stratégiai tervén és megbeszéléseken, interjúkon a jegyzőtől és az egyes szervezetek vezetőitől összegyűjtött célok, mint szervezeti stratégiai célkitűzések szolgálnak alapul.

A 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről (továbbiakban: Bkr.) 22.§ (1) b) pontja szerinti stratégiai ellenőrzési terv ismeretében az éves ellenőrzési terv elkészítéséhez, interjú keretében felmérésre kerültek a kockázati tényezők és a kockázatosnak ítélt folyamatok.

Meghatározásra kerültek azok a folyamatok, amelyekre a belső ellenőrzésnek fókuszálni kell.

A kockázatelemzés során értékelésre kerültek az egyes folyamatokhoz tartozó egyedi kockázatok és megtörtént összesítésük, majd a belső ellenőrzés feladatainak kiválasztása.

Figyelembe vette a belső ellenőrzés a 2017. év belső ellenőrzések során készült ellenőrzési jelentésekből összegyűjtött megállapításokat, javaslatokat, illetve azokra vonatkozó intézkedéseket.

Nagyon fontos kockázati tényező a kontrollkörnyezet (pl. a jogszabályok) változásaira való reagálás.

A kockázatos folyamatok meghatározása tekintetében az állandó folyamatok közül a helyi adók, és az intézményi működés kapott nagyobb súlyt.

Az éves ellenőrzési terv tartalmazza

- az ellenőrzési tervet megalapozó elemzések és a kockázatelemzés eredményének összefoglaló bemutatást,
- a tervezett ellenőrzések tárgyát
- az ellenőrzések célját
- az ellenőrizendő időszakot
- a rendelkezésre álló és a szükséges ellenőrzési kapacitás meghatározását
- az ellenőrzések típusát
- az ellenőrzések tervezett ütemezését

- az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység megnevezését
- az egyéb tevékenységeket.

Az éves ellenőrzési tervet megalapozó kockázatelemzés

Polgár Város Önkormányzat 2019. évi Belső Ellenőrzési terve kockázatelemzésen alapul, melyet a belső ellenőrzési vezető számára a Magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardok 5300 számú irányelve alapján a Bkr. 29. § (1) bekezdése rendel el kötelezettségként.

A kockázatelemzési tevékenységet az előző évek tapasztalataira építve végezte 2019. évben. A korábban azonosított kockázatok hatásának értékelésében és a tárgyidőszakban feltárt kockázati kritériumok minősítésében folyamatosan közreműködtek a Polgármesteri Hivatal illetékes szakemberei és az intézmény vezetője.

Polgár Város Önkormányzat költségvetési szerveinek 2019. évi belső ellenőrzési terve folyamat alapú kockázatelemzésen alapszik.

A folyamatok feltérképezése a kockázati tényező meghatározása és elemzése, illetve a végeredmény kialakítása a Belső Ellenőrzési Kézikönyvben rögzített modell szerint történt, a működési és a gazdálkodási folyamatokban feltárt és azonosított kockázati tényezők rangsorának kialakításával. A folyamatok kockázati rangsora alapján meghatározásra kerültek azok a fő témakörök, amelyek potenciális veszélyforrást jelentenek az önkormányzati gazdálkodás vagy egyes ellátandó területek működtetése szempontjából.

A megjelölt kockázati tényezők mindenképpen további analízist és válaszlépéseket igényelnek. Az egyes kritériumokhoz hozzárendelte a belső ellenőr azokat a szervezeteket vagy szervezeti egységeket, ahol a kockázati tényezők bekövetkezési valószínűségének gyakorisága illetőleg lehetséges negatív hatásuk a legnagyobb veszélyt jelenti. Az elemzések szintézise alapján a következő fő folyamatokban vizsgálta meg az ellenőrzés a kockázati tényezők szerepét, jelentőségét, súlyát és kezelésük alternatíváit.

- Szakmai feladatellátás
- Szabályozás
- Jogi feladatok
- Kommunikáció
- Külső szervezetekkel való együttműködés
- Költségvetés készítés
- Irányítás, belső kontroll
- Humán erőforrás gazdálkodás
- Gazdálkodási, pénzügyi folyamatok
- Számviteli folyamatok
- Üzemeltetés
- Fenntartás, karbantartás
- Iratkezelés
- Adatkezelés, adatvédelem
- Informatikai támogató folyamatok

A prioritások meghatározása a főbb célkitűzésekből került levezetésre az interjú (fókuszbeszélés) során.

Prioritások:

- A külső és belső kockázatok csökkentése a szabályozottsággal és szabályszerűséggel,
- Gazdaságos, átlátható és nyilvános működés,
- Vagyongazdálkodás,
- Az önkormányzati feladatok átrendeződése,
- A pénzkezelés és a könyvvizetés szabályszerűsége,
 - belső kontrollok működése (kötelezettségvállalás, gazdaságos anyag és eszköz felhasználás)
 - az irányított/felügyelt szervek ellenőrzése,
 - korábbi belső ellenőrzések során tapasztalt hibák.

Az ellenőrzési terv a korábbi évek belső ellenőrzéseinek tapasztalatait és a jelentésekben foglaltakat figyelembe vette.

A magas kockázatú folyamatokból az ellenőri kapacitás (ellenőrzésre fordítandó forrás) függvényében, csak a legnagyobb szabályszerűségi és rendszer jellegű kockázattal azonosított területek és folyamatok ellenőrzése került tervezésre.

„A belső ellenőrzés kiemelt feladata elemezni, vizsgálni és értékelni a belső kontrollrendszerek kiépítésének működésének jogszabályoknak és szabályzatoknak való megfelelést, valamint működésének gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét” (idézet: Bkr. 21. § (2) a) pont),

A kockázati tényezők összesített rangsorában is első helyen szerepel a jogszabályi változások intézményekre és a hivatalra gyakorolt hatása. Ezen külső kockázati kritériumok kompenzálására szolgáló kockázati reakciók kidolgozását kívánja segíteni a belső ellenőr a végrehajtandó belső ellenőrzések tapasztalatainak felhasználásával.

A fő folyamatokhoz rendelt kockázati tényezőket a Belső Ellenőrzési Kézikönyvben rögzített két kritérium a bekövetkezés valószínűsége és a szervezetre gyakorolt hatásának összevont értékelése alapján került kialakításra.

A 2019. évi ellenőrzésre javasolt területek és folyamatok az alábbiak:

- a 2018. évben nyújtott önkormányzati támogatások felhasználásának szabályszerűségi vizsgálata
- a közbeszerzéssel kapcsolatos feladatok ellátásának szabályszerűségi ellenőrzése az Önkormányzatnál és intézményeinél
- Tanácsadói feladatok a Belső Kontrollrendszer szabályszerű kialakítása tárgyában Polgár Város Önkormányzata és Intézményei vonatkozásában

A javasolt belső ellenőrzési tervben meghatározott ellenőrzési feladatok átfogják az önkormányzati gazdálkodás kiemelt területeit.

A fentiek figyelembevételével elkészített 2019. évi ellenőrzési tervet az 1.számú melléklet, valamint a 2. számú melléklet (kockázatelemzés) alapján terjesztem a Tisztelt Képviselő-testület elé.

Kockázatelemzési kritériummátrix

| | Súlyok (hatás) | Valószínűség |
|--|-----------------------|---------------------|
| Közvetlenül pénzben mérhető hatás. | 5 | 1-5 |
| A folyamat/ tevékenység korábbi ellenőrzése. | 3 | 1-5 |
| Szabályok/működés összetettsége/változása. | 5 | 1-5 |
| Szervezeti változás. | 5 | 1-5 |
| Kontrollok megbízhatósága. | 5 | 1-5 |
| Súlyok összesen: | 23 | 115 |

A kockázati szempontokhoz 1-től 5-ig terjedő kockázati mérőszám rendelése történt a súlyosságnak megfelelően ("1" a legalacsonyabb, "5" a legsúlyosabb). A kockázatok előfordulásának valószínűsége 1-től 5-ig került meghatározásra ("1"- „2” alacsony, "3" – „4” közepes, "5" magas).

Kockázati pontok= Súlyok mérőszám X a kockázat előfordulásának valószínűsége.

Elérhető minimum pont: 23

Elérhető maximum pont: 115

Alacsonynak minősíthető a kockázat 50 pontig.

Közepesnek minősíthető a kockázat 90 pontig.

Magasnak minősíthető a kockázat 90 pont fölött.

Az éves ellenőrzési terv összeállításakor a belső ellenőrzés a kockázatelemzés során nagyobb figyelmet fordított az előző ellenőrzés óta eltelt időszakra, az előző vizsgálatkor észlelt hibákra, a hiányosságok számára, az előző pénzügyi ellenőrzés óta a gazdasági területen bekövetkezett személyi változásokra, valamint az intézmények összetettségére, feladatbővülésére.

Az önkormányzatnál és általa fenntartott intézményeknél a 2019. évi ellenőrzések programjainak összeállításakor az operatív gazdálkodási feladatok ellátása mellett, elsősorban a folyamatleírásokra, a szabályzatokkal való lefedettségre, a belső kontrollrendszer megfelelő kiépítésére vonatkozó tanácsadásra helyezte a hangsúlyt a belső ellenőrzés, tekintettel az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban Áht.), valamint az államháztartás törvény végrehajtásáról szóló törvény végrehajtásáról rendelkező 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban Ávr.) előírásaira.

A belső ellenőrzés fontos feladata a potenciális hibák megelőzése érdekében, hogy a megjelenő új, illetve jelentős mértékben módosuló jogszabályok értelmezéséhez egységes végrehajtásához segítséget nyújtson, együttműködve az ellenőrzött költségvetési, illetve egyéb szervezettel.

A fentiekből következően, a belső ellenőrzés a törvényeknek megfelelő szabályzatok, a működés érdekében saját hatáskörben kiadott utasítások, eljárásrendek, folyamatleírások meglétének, kidolgozottságának, a folyamatok működésének rendszerszemléletű elemzésével, értékelésével fog foglalkozni a 2019. évben, a stratégiai tervezésnek megfelelően.

A tervezett ellenőrzések tárgya

A kiemelt kockázati prioritás miatt az ellenőrzések tárgyaként jelenítette meg az ellenőrzés a 2018. évben nyújtott önkormányzati támogatásokkal történő elszámolásokat. Mindez pénzügyi ellenőrzést jelent, a terv szerint a következő szervezeteknél:

- Polgári Önkéntes Tűzoltó Egyesület
- Polgári Polgárőr Egyesület
- Élet Virága Egészségvédő Egyesület
- Magyar Vöröskereszt Hajdú-Bihar Megyei Szervezet, helyi szervezete
- Polgáriak Polgár Város Közéletéért és Fejlődéséért Egyesület
- Polgári Lokálpatrióta Mozgalom Egyesület
- Polgár Városi Sport Egyesület
- Polgári Vízi Sportegyesület
- FUKU-DO Sportegyesület
- Polgár Város Kézilabda Sport Klub
- Polgár Városért Alapítvány
- Polgár és Térsége Egészségügyért alapítvány
- Korpusz 93' Temetkezési, Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.,

A klasszikus hagyományoknak megfelelően az ellenőrzések tárgya 2019. évben is a gazdálkodással összefüggő beszámoló, jelentések, költségvetések és az ezekhez kapcsolódó pénzügyi-számviteli bizonylatok szabályszerűségének, összefüggésének vizsgálata, egy-egy konkrét területen.

Szabályszerűségi ellenőrzésre kerül sor Polgár Város Önkormányzatánál a közbeszerzési törvényben foglaltak betartásának vizsgálata során.

A tervezett ellenőrzések célja és módszerei

Az ellenőr a 2019. évi belső ellenőrzési tervben pénzügyi ellenőrzések végrehajtását prognosztizálja. Az ellenőrzéseken belül azt a kiemelt célt kívánja megvalósítani, hogy megállapítsa milyen színvonalon érvényesültek azok a funkciók, amelyeket az Áht. 69 § (1) bekezdése meghatározott a kockázatok kezelése és a tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében a teljes folyamatrendszerrel szemben.

Az előző célrendszer keretében vizsgálja az alábbi követelmények érvényesülését.

- A működés és a gazdálkodás során hogyan valósult meg a tevékenységek gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtása.
- A vizsgált szervezetek milyen színvonalon teljesítették beszámolási kötelezettségeiket.
- a közbeszerzési tevékenység miként felel meg a belső szabályzatoknak.

Fontos szempont a pénzügyi ellenőrzések lebonyolításánál a költséghatékonyság vizsgálata, az elvárások teljesítésének számszaki meghatározása és annak megállapítására, hogy a vizsgált szervezet törekedett-e feladatainak a lehető legkisebb erőforrás bevonásával történő megoldására.

A szabályszerűségi ellenőrzés evidenciális célja, a hatályos jogszabályokhoz, illetőleg a belső eljárásrendekhez való igazodás szintjének értékelése és a korábban megállapított színvonallal történő összehasonlítása.

Az éves belső ellenőrzési terv, az ellenőrzések nyomon követésére és a támogatott szervezetek beszámolóinak ellenőrzésére 20 munkanap került tervezésre. A közbeszerzés vizsgálatára 14 munkanap került tervezésre.

A felmért kockázatok elkerülésére és elviselhető mértékre való mérséklésére a tanácsadások is szolgálhatnak, amelyek elsősorban a szabályozottság, az ellenőrzések során szerzett tapasztalatok, és rendszerismeretek oktatásában jelenhetnek meg,

A jogszabályokban előírt belső ellenőrzési tevékenység ellátásához a tárgyi feltételek biztosítottak.

Tanácsadásra 3 munkanap, egyéb tevékenység végzésére (Önértékelés, éves ellenőrzési jelentés elkészítése) 1 munkanap került megtervezésre. Soron kívüli ellenőrzésre 10 munkanapot terveztünk.

Az ellenőrzési terv összeállításánál a hatályos 18/2009. (X.6.) PM rendeletben meghatározott képzési idő szükségletnél a tervezett 2 nap elegendőnek bizonyul, mivel a belső ellenőr részt vett a NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézete szervezésében „**ÁBPE-továbbképzés II. – belső ellenőrök részére – Uniós támogatások ellenőrzése** képzésen. Intézményi azonosító: 16IIBUDEUBE -01
A belső ellenőrzés külső szolgáltatással kerül ellátásra, összesen 50 munka (szakértő) nap felhasználással.

A belső ellenőr rendelkezik

- az előírt szakirányú (közgazdasági) felsőfokú iskolai végzettséggel,-
- az államháztartásért felelős miniszter engedélyével - a belső ellenőri tevékenység végzésére,
- rendszer-teljesítmény-, államháztartási számvitel-, közbeszerzések-, uniós támogatások belső ellenőrzésére vonatkozó hatósági vizsgálóval,
- A belső ellenőrzési vezető számára előírt jogszabályi előírásoknak megfelel.

Az önkormányzatok stratégiájához való viszony

A 2019. évi ellenőrzési terv az önkormányzat stratégiai céljaival és költségvetési koncepciójával összhangban áll.

Előzmények

A 2019. évi ellenőrzési terv javaslatok a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. Törvény, valamint a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet 31. § alapján kerültek beterjesztésre, Polgár Város Önkormányzata Képviselő-testülete elé.

Várható szakmai hatások

A belső kontrollok működtetésének egységes, önkormányzati szintű vizsgálatai hozzájárul ahhoz, hogy a szervezet tevékenysége során fokozottan érvényesülhessenek a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség Ávr.-ben is előírt követelményei. Így teljesíti azokat a követelményeket, amelyek a pénzügyi ellenőrzési rendszer EU- konform átalakítását, hatékony és átlátható működését célozzák.

Kérem a Tisztelt Képviselő-testületet, hogy az előterjesztésben foglaltakat megtárgyalni a határozati javaslatot és mellékleteit elfogadni szíveskedjen.

Polgár, 2018. december 12.

Tisztelettel:

Dr. Váliné Antal Mária
címzetes főjegyző

Határozati javaslat
...../ 2018. (XII.20.) sz. képviselő-testületi határozat

Polgár Város Önkormányzatának Képviselő-testülete megtárgyalta Polgár Város Önkormányzata 2019. évi ellenőrzési tervének jóváhagyására irányuló előterjesztést és az alábbi határozatot hozta:

1. A Képviselő-testület Polgár Város Önkormányzatának 2019. évre vonatkozó belső ellenőrzési tervét és kockázatelemzését a határozat 1. és 2. sz. mellékletei szerint hagyja jóvá.

Határidő: 2019. december 31.
Felelős: Dr. Váliné Antal Mária
címzetes főjegyző