

KOCKÁZATELEMZÉS

HÉVÍZ VÁROS ÖNKORMÁNYZATA 2015-2019. évi Stratégiai Ellenőrzési Tervének megalapozásához

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011.(XII.31.) Kormányrendelet (továbbiakban: Bkr.) **29.§. (1) bekezdése** előírja a belsőellenőrzési vezető számára, hogy folytasson le kockázatelemzést a belső ellenőrzési munka megtervezése során, és ennek eredményeképpen alkossa meg az Önkormányzat adott időszakra vonatkozó stratégiai ellenőrzési tervét.

Az alábbi kockázati felülvizsgálat a következőket tartalmazza:

- I. Kockázatkezelés folyamatainak feltárása
- II. Az önkormányzatot érintő kockázatok elemzése, értékelése
- III. Követendő prioritás a belső ellenőrzés megtervezésében

1. Kockázatkezelés folyamatainak feltárása

Az önkormányzatot, a felügyelete alá tartozó intézményeket és az önkormányzati hivatalt meghatározott célok érdekében hoztak létre, illetve, hogy működésükkel meghatározott célokat szolgáljanak. Ezek megvalósítása vagy teljesítése során olyan tényezők is szerepet játszanak, amelyek bekövetkezése és hatása bizonytalan. Bizonytalanságuk a szervezet működésének, felépítésének összetettségéből, illetve a környezet összetettségéből és kiszámíthatatlan változásaiból fakad. Ezeket a bizonytalan tényezőket tekinthetjük kockázatnak.

Kockázat az önkormányzat gazdálkodása tekintetében mindazon elemek és események bekövetkeztének a valószínűsége, amelyek hátrányosan érinthetik a működést. Kockázatot jelentő elemek lehetnek a véletlenszerű események, a hiányos ismeret vagy információ, az ellenőrzési hiánya és/vagy gyengesége a szervezetben. A kockázatoknak különböző fajtái vannak. Eredendő kockázat az a kockázat, amely a szabálytalanságok vagy a szervezeti célok megvalósítása során fellépő hibák előfordulásának kockázataként jelenik meg. Az ellenőrzési kockázat az a kockázat, amely az eredendő kockázathoz tartozó kockázati tényezők meg nem előzéséből, valamint a folyamatba épített belső ellenőrzés során fel nem tárt eredeti kockázatok körébe tartozó kockázatok előfordulásából származik. A vezetés által a kockázatokra adott válasz után fennmaradó kockázat a maradandó kockázat.

A kockázatkezelés feladata, hogy a kockázatokra, amelyek lényegi befolyással lehetnek a szervezet célkitűzéseire, tudjon válaszolni a szervezet oly módon, hogy lehetőség szerint elősegítse a szervezet eredeti céljainak elérhetőségének, teljesítésének valószínűségét, s ezzel egy időben minimálisra csökkentse az ezt veszélyeztető tényezők bekövetkeztének esélyét, lehetséges hatását. Magában foglalja a kockázati tényezők meghatározását, azok bekövetkezéséből eredő hatások felbecsülését, majd végül a kockázati tényezőre történő reagálást. A kockázatkezelés a tervezés, a döntéshozatal, a végrehajtás alapvető része. A kockázatkezelést minden folyamatba be kell ágyazni, mert a kockázatkezelés elsősorban a szervezet feladatellátását támogató belső folyamat.

A kockázatkezelés folyamata hat fő szakaszból áll:

- 1. a kockázati tényezők azonosítása, és a beazonosításra alkalmas keretek meghatározása,
- 2. a kockázatok értékelése (elemzés, a kritikus tényezők kiválasztása)

3. az elfogadható kockázati szint meghatározása (a szervezet vagy vezetés számára),
4. a kockázatokhoz kapcsolódó lehetséges reakciók azonosítása,
5. a kritikus tényezők kezelésére kockázatkezelő javaslatok megfogalmazása,
6. a válaszléptételezés, és a kockázatkezelési tevékenység folyamatának felülvizsgálata.

Ezeket a folyamatokat egészíti ki a kommunikáció és tájékoztatás, a szervezet kapcsolatai, a szervezet környezete.

A kockázat felmérési-kezelési folyamat első lépése az önkormányzat stratégiai célkitűzéseit megismerni, és azokat vizsgálni. A könnyebb kezelhetőség érdekében érdemes ezek számát, minimálisra szorítani (legfeljebb 10). Ez az egyszerűsítés megkönnyíti a célkitűzésekhez tartozó alapvető kockázatok elemzését, azonosítását.

A kockázatkezelés stratégiai szemléletű megközelítésének kulcsa a kockázatok beazonosítása az önkormányzat fő célkitűzéseinek tükrében. A kockázatvizsgálat az előző időszakokban végrehajtott belső ellenőrzések során a szervezetek érintett területeinek munkatársaival folytatott interjúra, illetve a belső szabályzatok, eljárásrendek áttekintésére alapszik, amely alapján meghatározható az önkormányzat minden egyes tevékenységéhez rendelhető kockázat.

A kockázatok forrásait tekintve, az önkormányzat külső és belső kockázatokkal szembesül. A kockázatkezelés feltétele, hogy a releváns kockázatok meg lehessen állapítani, mérni, és a válaszlépéseket meghatározni.

Külső környezeti kockázatok:

Hosszabb távon, és esetleg időközönként módosuló formában, valamint tartalommal hatnak, és függetlenek az önkormányzat működésétől. A költségvetési szervnek ugyan nincs rájuk befolyása, de bekövetkezésükre a vezetés megfelelő stratégiával képes felkészülni, hatásait mérsékelni, és kivételes esetekben kiküszöbölni. Ilyen tényezők:

- a politikai célok irányváltásai,
- a makrogazdasági és pénzügyi változások,
- a piaci versenyhelyzet kialakulása,
- az infrastruktúra elégtelensége,
- a környezetvédelmi előírások szigorodása,
- a törvények, jogszabályok módosulásai,
- a közigazgatás szervezetrendszerének változásai,
- a partnereket érintő változások áttételes hatásai,
- a közvélemény szolgáltatási igényének módosulásai.

Belső működési kockázatok:

A költségvetési szerv működésének, tevékenységének, folyamatainak rövidtávon ható velejárói, és amelyek kiküszöbölése vagy mérséklése a vezetéssel szemben támasztott követelmény. Ilyenek:

Pénzügyi kockázatok:

- a költségvetés nagyságrendjének, szerkezetének módosulásai,
- a bevételi, kiadási előirányzatok változásai,
- a nem megfelelő belső kontrollrendszer,
- a tudatos károkozások,
- a biztosítások elmaradása,

- a hibás fejlesztési döntések,
- a nem megfelelő forrásfelhasználások.

Tevékenységi kockázatok:

- a stratégiát nem kielégítő és pontos információkra építve határozzák meg,
- elérhetetlen és megoldhatatlan célokat tűznek ki, amelyekkel nem lehet azonosulni,
- a munkavégzést nem egyértelmű szabályzatokkal és folyamatleírásokkal szabályozzák,
- nem biztosítják a feladatellátáshoz szükséges anyagi-technikai eszközöket,
- nem fejlesztik folyamatosan technológiai, ügyintézési eljárásaikat,
- nem gondoskodnak a munkatársak egészségének megőrzéséről, a vagyonvédelemről,
- nem hoznak létre, és nem működtetnek megfelelő színvonalú információs hálózatot,
- új feladatok, eljárásrendek bevezetésekor nem készítene hatástanulmányokat, kockázatelemzéseket,
- nem szereznek következetesen érvényt a szervezet hírneve megőrzésének és fejlesztésének.

Emberi erőforrás kockázatok:

- nem rendelkeznek megfelelő szaktudással/végzettséggel, szakmai és vezetői gyakorlattal,
- nem élvezik a munkatársak bizalmát/tiszteletét,
- nincs kapcsolatuk a többi vezetővel és a beosztott munkatársakkal,
- nem fogalmazznak meg világos célokat, elvárásokat és terveket,
- nem megfelelő a kapcsolatuk a külső szervekkel, partnerekkel, ügyfelekkel,
- hatáskörük, jogaik, kötelezettségeik nincsenek világosan, egyértelműen meghatározva,
- végrehajthatatlan teljesítménykövetelményeket fogalmazznak meg,
- feladat átadás és/vagy kiszervezés esetén azt nem pontosan szabályozzák,
- nem biztosítják a feladatellátáshoz szükséges számú, megfelelő képesítéssel, kompetenciával, gyakorlattal rendelkező személyi állományt,
- nem segítik megfelelően a jó munkakörülmények és munkahelyi légkör kialakításával, a vezetés személyes példamutatásával a fluktuáció csökkentését, az etikus magatartás megteremtését, a hatékony munkavégzést.

2. Az önkormányzatot érintő kockázatok elemzése, értékelése

Bizonyos típusú kockázatok számszerűsíthetők, számszakilag értékelhetők (pénzügyi kockázatok). Más kockázatok értékelésére csak szubjektívebb értékmérés áll rendelkezésre.

A kockázati kategóriák besorolási kereteinek kialakításánál biztosítani kell, hogy az értékelés folyamata mind a kockázatok bekövetkezésének valószínűségét, mind azok hatását figyelembe vegye.

A kockázatelemzés eredményeit olyan módon célszerű rögzíteni, hogy az megkönnyítse a kockázati prioritások meghatározását és a kockázatok folyamatos nyomon követését. Az értékelés során meg kell különböztetni a még kezdeti, nem kezelt, és a beavatkozás után visszamaradt kockázatokat.

A kockázatok értékelése után az önkormányzat számára legjelentősebb kockázatok tisztán láthatóvá válnak. Minél kevésbé elfogadható egy kockázati tényező bekövetkezése, annál nagyobb hangsúlyt kell fektetni a válaszlépések megtételére.

A legmagasabb prioritású kockázati tényezőket szükségszerű folyamatosan figyelni, ellenőrizni, és az intézmények vezetésének magasabb szintjein foglalkozni velük.

A stratégiai ellenőrzési tervnek kockázatelemzés alapján felállított prioritásokon kell alapulnia. Ez azt jelenti, hogy a terv elkészítése előtt kockázati szempontból rangsorolni kell a szervezet tevékenységeit, és az ellenőrzések súlypontját a kockázatos területekre kell összpontosítani. Kockázatnak tekintünk minden olyan eseményt, cselekményt, mulasztást, egyéb tényezőt, amely lényegi befolyással lehet a szervezet célkitűzéseinek megvalósítására.

Egy kockázat minden esetben két összetevőből áll: az egyik a bekövetkezés valószínűsége, a másik a bekövetkezése esetén kiváltott hatás, amely további súlyozásra kerül. A kockázatelemzés megfelelő módszert ad az ellenőrizendő terület kiválasztásához.

A felmért, majd kiértékelt kockázatok tulajdonképpen a kockázatok tényleges kezelésének előkészítését jelentették. Ezekre alapozva kerül sor a belső ellenőrzés stratégiai tervezésére, a konkrét lépésekre, válaszreakciókra, amelyek célja, hogy csökkentsék, illetve megszüntessék a fenyegetést jelentő kockázatokat, vagy éppen kihasználják a kínálkozó lehetőségeket. Az önkormányzat és intézményeik által végrehajtott ilyen irányú intézkedés tulajdonképpen a belső kontroll részét képezi.

Kockázati sorrend felállítása

Kockázat	Bekövetkezés			Pontszám [b+(c*d)]	Sorrend	Ellenőrzésének tervezett témaköre
	Való- színűsége	Hatása				
		nagyság	súly			
a	b= 1...10	c= 1...5	d= 1...5	e	f	g
Gazdasági környezet változása	3	2	2	7	24.	Gazdálkodás elemzése
Jogszabályi környezet változása	8	4	4	24	7.	Átfogó gazdasági ellenőrzés, Gazdálkodás szabályossága
Bevételi-kiadási szintek változása	5	4	5	25	6.	Átfogó gazdasági ellenőrzés
Működési költségek hatékony felhasználása	2	2	2	6	25.	Gazdálkodás elemzése
Szervezeti változások (feladat, létszám)	5	4	4	21	10.	Átfogó gazdasági ellenőrzés, Gazdálkodás szabályossága
Pénzügyi szabálytalanságok kezelése	6	4	4	22	9.	Átfogó gazdasági ellenőrzés, Gazdálkodás szabályossága
Költségvetési előirányzat felhasználások, szerződéskötések	6	4	5	26	5.	Átfogó gazdasági ellenőrzés, Gazdálkodás szabályossága
Kintlévőségek, hátralékok kezelése	8	3	3	17	14.	Önkormányzat saját bevételei
Folyamatba épített ellenőrzések elmaradása	7	3	2	13	18.	Gazdálkodás szabályossága
Számviteli rögzítés elmaradása	3	4	5	23	8.	Átfogó gazdasági ellenőrzés
Informatikai rendszer fejletlensége, hibája	2	4	4	18	13.	Átfogó gazdasági ellenőrzés
Határidők be nem tartása	3	4	4	19	12.	Átfogó gazdasági ellenőrzés
Létszámgazdálkodás, munkaerő fluktuáció	2	3	3	11	20.	Humánerőforrás gazdálkodása
Szervezet működésének szabályozottsága	2	4	3	14	17.	Gazdálkodás szabályossága
Szabályozás érvényesülése	8	4	3	20	11.	Átfogó gazdasági ellenőrzés, Gazdálkodás szabályossága, Mérleg felülvizsgálat

Kockázati sorrend felállítása

Kockázat	Bekövetkezés			Pontszám [b+(c*d)]	Sorrend	Ellenőrzésének tervezett témaköre
	Való- színűsége	Hatása				
		nagyság	súly			
a	b= 1...10	c= 1...5	d= 1...5	e	f	g
Külső fél által gyakorolt befolyás	2	2	1	4	27.	ÁSZ ellenőrzések
Vezetői döntések, intézkedések	1	2	1	3	28.	ÁSZ ellenőrzések
Munkatársak hatékony szakszerű munkavégzése	1	3	3	10	21.	Humán erőforrás gazdálkodása
Kapcsolattartás intézményen belül	3	4	4	19	12.	Átfogó gazdasági ellenőrzés
Kontrollok megbízhatósága	2	3	2	8	23.	Belső ellenőrzés felülvizsgálata
Kölcsönhatás más rendszerekkel	7	5	4	27	4.	Közbeszerzési eljárás, Pályázati eljárás, Céljelleggel juttatott támogatások
Szabálytalanságok valószínűsége	3	3	3	12	19.	Gazdálkodás szabályossága
Tárgyi és informatikai ellátottság	2	4	4	18	13.	Átfogó gazdasági ellenőrzés
Állami támogatások és normatívák szabályszerű igénybevétele	7	5	5	32	1.	Normatív hozzájárulások
Céljellegű önkormányzati támogatások felhasználása	7	5	4	27	4.	Céljelleggel juttatott támogatások
Pályázati források szabályos felhasználása	8	5	4	28	3.	Pályázati eljárás
Közvélemény érzékenysége	8	5	4	28	3.	Pályázati eljárás
Közbeszerzési eljárások szabályossága	9	5	4	29	2.	Közbeszerzési eljárás
Elemi költségvetési beszámolók megbízhatósága	4	4	3	16	15.	Mérleg felülvizsgálat, Leltározás, Vagyongazdálkodás
Vagyonnal való megfelelő gazdálkodás	3	4	3	15	16.	Vagyongazdálkodás, Leltározás; Közművagyon gazdálkodás
Speciális területek, tevékenységek szabályos működése	1	1	1	2	29.	ÁFA kezelés gyakorlata, Élelmezés gazdálkodás, Gépjármű üzemeltetés, Választások, Szervezeti egységek ellenőrzése
Belső ellenőrzés működése	1	4	2	9	22.	Belső ellenőrzés felülvizsgálata
Külső ellenőrzések által megállapított szabálytalanságok	3	2	1	5	26.	ÁSZ ellenőrzések

3. Követendő prioritás a belső ellenőrzés megtervezésében

Az önkormányzat belső ellenőrzési stratégiájának kialakításánál az ellenőrzési prioritásokat és az ellenőrzési gyakoriságot a következő szempontok befolyásolják és határozzák meg:

- A kockázatelemzés során felállított kockázati sorrend aktuális figyelembe vétele.
- A törvényi ellenőrzési kötelezettségek teljesítése.
- A felső vezetés ellenőrzési igényeinek, javaslatainak kielégítése.
- A vizsgált időszakok ellenőrzési lefedettsége.

- A felügyelt költségvetési szervek ellenőrzésének teljes körűsége a stratégiai ciklusban.
- Az időszerű ellenőrzési témák, környezeti változások folyamatos figyelembe vétele.
- Az üvegseb törvényre figyelemmel a kockázatos ellenőrzési területek (átláthatóság, nyilvánosság, közérdek) ellenőrzésére.
- A magas kockázatú rendszerek, illetve folyamatok gyakoribb ellenőrzése (1-2 évente).
- Az alacsony kockázatú rendszerek, illetve folyamatok ritkább ellenőrzése (3-4 évente).
- A hatékonyság és a gazdaságosság racionalizálása érdekében kialakított önkormányzati társulás keretében megvalósítható éves ellenőri kapacitások figyelembe vételével.

Keszthely, 2014. november 4.

Szabó Béla

belső ellenőrzési vezető
Keszthely és Környéke
Kistérségi Többcélú Társulás