



SÜLYSÁP VÁROS ÖNKORMÁNYZATA SZERVEZETFEJLESZTÉSE ÁROP-3.A.2-2013-2013-0052

TÁMOGATÓ INFRASTRUKTÚRA ÉS SZERZŐDÉSES KAPCSOLATOK FELÜLVIZSGÁLATA SZABÁLYOZÁSI JAVASLAT

2014. SZEPTEMBER

Tartalomjegyzék

1. Vezetői összefoglaló	3
2. Bevezetés	4
3. Törvényi változások	4
4. A felmérés módszertana.....	5
5. A jelenlegi helyzet bemutatása	5
5.1. Jogsabályi megfelelıség értékelése.....	5
5.1.1. A szabályozásra vonatkozó jogi keretek.....	5
5.1.2. A központi jogsabályoknak való megfelelés értékelése	7
5.1.3. A helyi jogsabályoknak való megfelelés értékelése.....	8
5.2. Szervezeti egység szintű megfelelıség értékelése.....	8
6. Javaslatok.....	9
Mellékletek	11

1. Vezetői összefoglaló

Sülysáp Város Önkormányzata az ÁROP-3.A.2. „Szervezetfejlesztés a Közép-magyarországi régióban levő önkormányzatok számára” című pályázat keretében 21.900eFt támogatást nyert az önkormányzat szervezetfejlesztésére. A szervezetfejlesztési szakértői tevékenység egyik kiemelt részét képezi az önkormányzati feladatok átalakulásával kapcsolatosan a támogató infrastruktúra és szerződéses kapcsolatok felülvizsgálata, valamint az önkormányzati feladatok változásából adódó szabályozási kérdések vizsgálata is.

A jelenlegi szabályozást két területen vizsgáltuk:

1. jogszabályi, szabályozási megfelelés szempontjából;
2. szervezeti egység szintű megfelelés szempontjából.

A szabályozási kereteket a központi szabályozás, azaz a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatára vonatkozó előírások, illetve az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak alapján vizsgáltuk.

Elemzésünkben arra a következtetésre jutottunk, hogy a **központi jogszabályi feltételeknek döntően megfelel az SZMSZ**, kisebb jelentőségű, minimális kiegészítések szükségesek, melyekkel a teljes jogszabályi megfelelés biztosítható.

A szabályozás sajátossága folytán – mivel a hivatal szervezeti és működési szabályzatának utolsó módosítása később történt, mint az önkormányzaté – a hivatal szabályozása csak részben felel meg az önkormányzati SZMSZ-ben foglaltaknak, azonban ezt elsődlegesen az önkormányzati SZMSZ módosítással lehet orvosolni.

A szervezeti egység szintű megfelelés szempontjából a Sülysápi Polgármesteri Hivatal megfelelő, a funkcionális alábontása példaszerű, a 2013. január 1-i feladatbeli változásokhoz adaptált, ezért szervezeti egység szintű módosításra véleményünk szerint nincs szükség.

A Sülysápi Polgármesteri Hivatal SZMSZ módosítására vonatkozó főbb javaslatokat elsősorban a teljekörű jogi megfelelés, valamint a könnyebb kezelhetőség és egységes működés indokolja.

2. Bevezetés

Sülysáp Város Önkormányzata az ÁROP-3.A.2. „Szervezetfejlesztés a Közép-magyarországi régióban levő önkormányzatok számára” című pályázat keretében 21.900eFt támogatást nyert az önkormányzat szervezetfejlesztésére. A pályázat végrehajtásához kapcsolódó szakértői feladatok ellátására a város közbeszerzési eljárást írt ki, melyet az AGORA Oktatási Intézet Kft. nyert el.

A szervezetfejlesztési szakértői tevékenység egyik kiemelt részét képezi az önkormányzati feladatok átalakulásával kapcsolatosan a **támogató infrastruktúra és szerződéses kapcsolatok felülvizsgálata**, és a meglévő **intézményirányítási modell** elemzése és új/módosított javaslat **kidolgozása**. Mindezekre azért van szükség, hogy a megváltozott feladatok tükrében az önkormányzat rugalmasabban tudja alakítani a település és az intézmények működését, illetve a tulajdonában álló gazdasági társaság működtetése során a város üzemeltetése minél hatékonyabb legyen. Ugyancsak része a feladatnak a megváltozott feladatokhoz kapcsolódó szabályozás elemzése, javaslatok nyújtása.

Az elvégzett szakértői vizsgálatok eredményeit a jelenlegi helyzetre és a fejlesztési javaslatokra vonatkozóan külön tanulmány tartalmazza. A szabályozási javaslatokat jelent tanulmányban adjuk közre.

3. Törvényi változások

Az Államreform Operatív Program keretében 2007-2010. között több száz települési önkormányzat nyert szervezetfejlesztésre vissza nem térítendő támogatást. Időközben az új önkormányzati törvény következtében a helyi önkormányzatok feladata, jogköre jelentősen megváltozott 2013. január 1-től.

Ennek következtében az önkormányzatok intézmény-fenntartási, hatósági feladatai visszaszorultak, és a polgármesteri hivatalok tevékenységének hangsúlya a településfejlesztés, településüzemeltetés, vállalkozásfejlesztés, közösségfejlesztés felé tolódott el. Ez a megváltozott feladat struktúra megköveteli a korábbi szervezeti, intézményi struktúra, illetve a munkaerő kapacitás gazdálkodás felülvizsgálatát, továbbá a munkatársak település-menedzsmenttel kapcsolatos ismereteinek, készségeinek fejlesztését. Ugyanakkor kiemelten fontos az is, hogy az önkormányzat és az általa ellátott közszolgáltatások működőképessége, megfelelő színvonala folyamatosan biztosítható legyen, az ügyfélkapcsolatok fennmaradjanak, fejlődjenek.

Az ÁROP 3.A.2 pályázat célja éppen az, hogy a szükséges változások felmérésében, megtervezésében, valamint azok megvalósításában segítséget nyújtson a települési önkormányzatok számára, továbbá támogassa a megváltozott feladatstruktúrához kapcsolódó költségcsökkentési, hatékonyságnövelési lehetőségek kiaknázását, a működési és szolgáltatási kínálat fennmaradásában. A pályázat a következő főbb beavatkozási területekre fókuszál:

- szervezet;
- feladat;
- eljárás;
- személyzet.

A fenti beavatkozási területek közül a támogató infrastruktúra és szerződéses kapcsolatok felülvizsgálata a **szervezet beavatkozási területhez** tartozik. Az önkormányzatok a jogszabályi keretek

között maguk határozzák meg belső szervezeti felépítésüket. Ugyanakkor jelen tanulmány szervesen kapcsolódik a humán erőforrás kapacitásgazdálkodás felülvizsgálatára vonatkozó elemzésre, melyet külön tanulmányban foglaltunk össze, ami pedig a személyzet beavatkozási területéhez tartozik.

4. A felmérés módszertana

A szabályozás felülvizsgálata során a jelenlegi helyzet felmérésére kétféle módszer került alkalmazásra:

- iratelemzés;
- mélyinterjú a vezetőkkel.

A szabályozás vizsgálatának első lépése volt a rendelkezésre bocsátott iratok áttekintése és elemzése. Ennek célja a Polgármesteri Hivatal szervezetének, működésnek megismerése, a vonatkozó előírások áttekintése, valamint a jelenlegi megoldások jogszabályimegoldásának megértése, az értékeléshez szükséges szempontok kialakítása volt. Az iratok közül a legfontosabbak voltak az önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzata, a Polgármesteri Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzata, illetve

A Polgármesteri Hivatalműködésének mélyebb megismerése, az egyes tevékenységek, folyamatok elemzése érdekében a polgármesterrel, illetve a jegyzővel telefonos, illetve írásos mélyinterjút készítettünk. Ennek során már figyelembe vettük az iratelemzésből származó információkat is.

5. A jelenlegi helyzet bemutatása

A jelenlegi szabályozás vizsgálatára három szinten kerülhet sor:

3. jogszabályi, szabályozási megfelelés vizsgálat;
4. szervezeti egység szintű megfelelés vizsgálat;
5. munkaköri szintű megfelelés vizsgálat.

Ezek közül az első kettő pontban foglaltak képezik jelen elemzés tárgyát, míg a munkaköri megfelelés vizsgálat a humán erőforrás kapacitás gazdálkodási tanulmányban kerül mélyebben elemzésre.

5.1. Jogszabályi megfelelés értékelése

5.1.1. A szabályozásra vonatkozó jogi keretek

A települési önkormányzatok kötelező feladatait a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdése határozza meg¹. A kötelező feladatokon túlmenően a helyi önkormányzatok önként vállalt feladatokat is végezhetnek, azzal a kitételrel, hogy azok végrehajtása nem veszélyeztetheti a kötelezően ellátandó feladatok végrehajtását.

A Celldömölki Közös Önkormányzati Hivatal alapvetően háromféle funkciót lát el:

¹Egyes tevékenységek ellátási kötelezettsége az ágazati törvényekben kerül pontosításra a településméretétől és státuszától függően.

1. támogatja a képviselő-testület(ek) munkáját, előkészíti a képviselő-testület döntéseit, végrehajtja azokat, illetve végzi a képviselő-testület és bizottságai működéséhez kapcsolódó támogató és adminisztratív, ügyviteli tevékenységeket;
2. külön jogszabályok alapján végez önálló államigazgatási tevékenységeket;
3. végzi a szervezet működéséhez kapcsolódó operatív ügyeket (pl. humán erőforrás gazdálkodás).

A Hőtv. 41. § (2)² bekezdése alapján a Sülysápi Polgármesteri Hivatal a képviselő-testület szerve. A közös önkormányzati hivatal működésének szabályozási kereteit a Hőtv. 84. §-a tartalmazza. A polgármesteri hivatal költségvetési szerv, és mint ilyen, ennek a működési rendjét az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 10. § (5)³ bekezdése értelmében szervezeti és működési szabályzatban kell megállapítani. Az államháztartás végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII.31.) Korm. sz. rendelet (továbbiakban: Ávr.) 13. § (1) bekezdése alapján a szervezeti és működési szabályzatnak a következőket kell tartalmaznia:

- *a költségvetési szerv alapításáról szóló jogszabály teljes megjelölését, ha a költségvetési szerv alapításáról jogszabály rendelkezett;*
- *a költségvetési szerv alapító okiratának - ha azt az alapítás óta módosították, a hatályos, egységes szerkezetbe foglalt alapító okiratának - keltét, számát, az alapítás időpontját;*
- *az ellátandó, és a kormányzati funkció szerint besorolt alaptevékenységek, rendszeresen ellátott vállalkozási tevékenységek, valamint az alaptevékenységet szabályozó jogszabályok megjelölését;*
- *azon gazdálkodó szervezetek részletes felsorolását, amelyek tekintetében a költségvetési szerv alapítói, tulajdonosi (tagsági, részvényesi) jogokat gyakorol;*
- *a szervezeti felépítést és a működés rendjét, a szervezeti egységek - ezen belül a gazdasági szervezet - megnevezését, engedélyezett létszámát, feladatait, a költségvetési szerv szervezeti ábráját;*
- *azon ügyköröket, amelyek során a szervezeti egységek vezetői a költségvetési szerv képviselőjeként járhatnak el;*
- *a szervezeti és működési szabályzatban nevesített munkakörökhöz tartozó feladat- és hatásköröket, a hatáskörök gyakorlásának módját, a helyettesítés rendjét, az ezekhez kapcsolódó felelősségi szabályokat;*
- *jogszabályban meghatározott kivétellel a munkáltatói jogok gyakorlásának - ideértve az átruházott munkáltatói jogokat is - rendjét, és*
- *az irányító szerv által a 10. § (1)-(3) bekezdése szerint a költségvetési szervhez rendelt más költségvetési szervek felsorolását.*

²Hőtv. 41. § (2) Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselőtestület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.

³ 2011. évi CXCV. törvény 10. § (5) A költségvetési szerv feladatai ellátásának részletes belső rendjét és módját szervezeti és működési szabályzat állapítja meg. A szervezeti egységekre vonatkozó szabályokat a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatában vagy a szervezeti egységek ügyrendjében, a gazdálkodás részletes rendjét belső szabályzatban kell meghatározni.

Sülysáp Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének többször módosított 14/2009. (XII.22.) sz. rendelete (továbbiakban: R.) szól az önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról. A R. VII. fejezet 48. §-a rögzíti a Polgármesteri Hivatalra vonatkozó rendelkezéseket. A R. többször is módosításra került, a hivatkozott szakasz utolsó módosítását a képviselő-testület 14/2010. (IX.23.) sz. rendeletével végezte el, amely módosítás 2010. október 1-én lépett hatályba.

5.1.2. A központi jogszabályoknak való megfelelés értékelése

A Sülysápi Polgármesteri Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatát (továbbiakban: SZMSZ) a képviselő-testület 20/2013. (II.14.) ÖKT sz. határozatával fogadta, 2013. március 1-én lépett hatályba. Az elfogadás időpontja nem a feladatok megváltozásával egyidejűleg történt, azonban a képviselő-testület üléseinek gyakoriságára, illetve a feladatok változásából adódó átalakítás mértékére, illetve annak szabályozási erőforrás igényére tekintettel semmiképpen nem minősíthető megkésettnek. Az SZMSZ utolsó módosítását a település várossá válásához kapcsolódóan a képviselő-testület 111/2013. (VIII.15.) ÖKT sz. határozatával fogadta el.

Az SZMSZ áttanulmányozása alapján megállapítható, hogy az Ávr-ben meghatározott tartalmi elvárásokat a következőképpen teljesíti:

- A költségvetési szerv **alapításáról szóló jogszabályt az SZMSZ tartalmazza.**
- A költségvetési szerv **alapító okiratának keltét, számát, az alapítás időpontját az SZMSZ az utolsó módosítással közvetlen módon nem tartalmazza** (az eredeti változat még igen), közvetett módon az SZMSZ 1. számú mellékletében igen, mivel az maga az alapító okirat.
- **Az ellátandó, és a kormányzati funkció szerint besorolt alaptevékenységek, rendszeresen ellátott vállalkozási tevékenységek megjelölését tartalmazza az SZMSZ az alapító okiratra történő hivatkozással, az alaptevékenységet szabályozó jogszabályok közül kizárólag a Hőtv-re történő hivatkozást tartalmazza.**
- Azon gazdálkodó szervezetek részletes felsorolását, amelyek tekintetében a költségvetési szerv alapítói, tulajdonosi (tagsági, részvényesi) jogokat gyakorol – ilyen jogok nincsenek.
- **A szervezeti felépítést és a működés rendjét, a szervezeti egységek - ezen belül a gazdasági szervezet - megnevezését, engedélyezett létszámát, feladatait, a költségvetési szerv szervezeti ábráját az SZMSZ tartalmazza.**
- **Az SZMSZ nem tartalmazza azon ügyköröket, amelyek során a szervezeti egységek vezetői a költségvetési szerv képviselőjeként járhatnak el, kizárólag az eseti meghatalmazásokra vonatkozó utalás található, illetve a jegyzői utasításra való hivatkozás található meg.**
- A szervezeti és működési szabályzatban **nevesített munkakörökhöz tartozó feladat- és hatásköröket, a hatáskörök gyakorlásának módját az SZMSZ tartalmazza. A helyettesítés rendjét** vezetők esetében rögzíti, a beosztottak esetében a munkaköri leírásokra történik hivatkozás, azonban **az ezekhez kapcsolódó felelősségi szabályokat az SZMSZ nem tartalmazza.**
- **A munkáltatói jogok gyakorlásának rendjét az SZMSZ tartalmazza.**
- Az irányító szerv által **a költségvetési szervhez rendelt más költségvetési szervek felsorolását az SZMSZ tartalmazza** a gazdálkodási feladatokhoz kapcsolódóan.

Az előzőekben leírtakat összefoglalva megállapítható, hogy a **központi jogszabályi feltételeknek döntően megfelel az SZMSZ**, kisebb jelentőségű, minimális kiegészítések szükségesek, melyekkel a teljes jogszabályi megfelelés biztosítható.

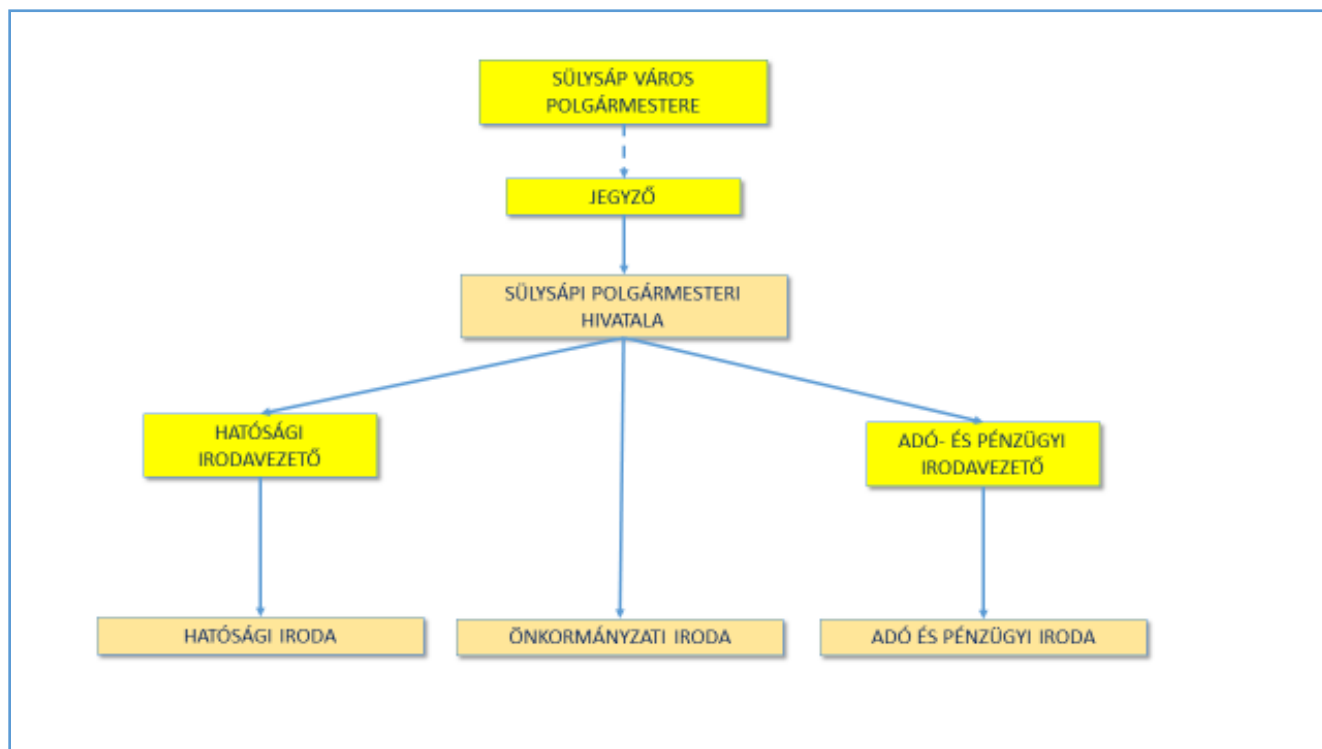
5.1.3. A helyi jogszabályoknak való megfelelés értékelése

A R. 48. §-ban a Hivatalra vonatkozó rendelkezéseket áttanulmányozva megállapítható, hogy az (1) bekezdésben a **hivatal elnevezése nem felel meg az SZMSZ-ben elfogadott elnevezésnek**. A SZMSZ a R. 7. számú melléklete.

A helyi jogszabálynak való megfelelést összességében értékelve megállapítható, hogy az SZMSZcsak részben felel meg a helyi önkormányzati rendeletben elfogadottaknak. Tekintettel arra, hogy az SZMSZ elfogadása később történt meg, illetve tükrözi a 2013. január 1-től érvényes feladatváltozásokat, ezért mindenképpen **indokolt az önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatának módosítása**, aktualizálása, illetve önkormányzati rendeletben való elfogadása.

5.2. Szervezeti egység szintű megfelelés értékelése

A SZMSZ III. fejezet 6. pontja tartalmazza a Sülysápi Polgármesteri Hivatal belső szervezeti tagozódásáról szóló szabályozást. Ennek alapján a Polgármesteri Hivatal szervezeti felépítését az következő 2. számú ábra mutatja be. Az ábrán szaggatott vonallal jelöltük az irányítási jogkört, míg folytonos vonallal a vezetési jogköröket. Az ábrából látható, hogy a Polgármesteri Hivatalt a polgármester irányítja, és a jegyző vezeti. A Hivatal három fő szervezeti egységből áll: a Hatósági Irodából, az Önkormányzati Irodából, illetve az Adó- és Pénzügyi Irodából. Az Önkormányzati Irodát a jegyző vezeti, míg a Hatósági Iroda és az Adó- és Pénzügyi Iroda élén irodavezetők állnak.



1. ábra

Sülysáp Város Polgármesteri Hivatal szervezeti felépítése

Az egyes szervezeti egységek létszámát az alábbi 1. számú táblázat tartalmazza. A hivatalban 21 fős létszámkeret az engedélyezett, melyből 1 fő közvetlenül a polgármester irányítása alatt dolgozik, a Hatósági Iroda 6 fővel, az Adó- és Pénzügyi Iroda 6 fővel, míg az Önkormányzati Iroda 8 fővel dolgozik.

*1. táblázat**A Sülysápi Polgármesteri Hivatal létszámadatai szervezeti egységenként*

Szervezeti egység	Létszám (fő)
Polgármesteri irányítása alatt közvetlenül dolgozók	1
Hatósági Iroda	6
Adó- és Pénzügyi Iroda	6
Önkormányzati Iroda	8
Mindösszesen	21

Az egyes szervezeti egységeken belüli további szervezeti tagozódás nincs, amit az egyes egységek létszáma önmagában nem is indokol.

Az előzőeket összefoglalva megállapítható, hogy **szervezeti egység szintű megfelelés szempontjából a Sülysápi Polgármesteri Hivatal megfelelő**, a funkcionális alábontása példaszzerű, a 2013. január 1-i feladatbeli változásokhoz adaptált, ezért **szervezeti egység szintű módosításra véleményünk szerint nincs szükség**.

6. Javaslatok

Az elvégzett vizsgálatok alapján javaslatainkat az alábbiakban foglaljuk össze:

1. Az önkormányzati választásokat követően szükségessé váló önkormányzati Szervezeti és Működési Szabályzat módosítás keretében a Sülysápi Polgármesteri Hivatalra vonatkozó elnevezési részt (48. § (1) bekezdés) módosítani kell az alábbiak szerint:
(1) A Képviselő-testület Sülysápi Polgármesteri Hivatal elnevezéssel egységes hivatalt hoz létre.
2. Az SZMSZ-ben az alapító okirat keltét, számát, az alapítás időpontját az I. fejezet 1. részben külön ki kell emelni az alábbiak szerint:

Az alapító okirat száma, kelte: 270/2009. (XII.16.) ÖKT határozat.

Alapítás időpontja: 2009. december 22.

3. Az SZMSZ javasolt módosítani akként, hogy az egyes szervezeti egységek feladatait külön melléklet tartalmazza, melyre alapozottan lehet elkészíteni az egyes feladatokhoz kapcsolódó legfontosabb jogszabályok jegyzékét is, melyet szintén ebben mellékletben javasolt kezelni. A

továbbiakban ennek a mellékletnek kell alapul szolgálnia a munkaköri leírásokban meghatározott feladatoknak.

4. Az SZMSZ-t ugyancsak ki kell egészíteni az egyes szervezeti egységek vezetői által a közös önkormányzati hivatal képviseletében képviseleti joggal ellátható ügykörök jegyzékével.
5. Indokoltnak tartjuk továbbá az SZMSZ-ben, illetve annak külön mellékletében szabályozni valamennyi olyan folyamatnak a bemutatását feladat-hatásköri mátrix formájában, amely a hivatal több szervezeti egységének közreműködését és együttműködését érinti, az egyértelmű működési feltételek biztosítása érdekében.
6. Javasoljuk továbbá a „Sülysáp Nagyközség” helyett „Sülysáp Város” megnevezés használatát a 111/2013. (VIII.15.) ÖKT sz. határozattal módosított pontokon túlmenően is az SZMSZ-ben a 13., 14., 15., 18. és 19. oldalakon a szervezeti egységek feladatainál, illetve a képviseletnél is.

Budapest-Sülysáp

.....
Farkas Endre önkormányzati üzletág vezető

.....
Pintér Tamás ügyvezető igazgató

Mellékletek

Felhasznált dokumentumok

Sor-szám	Dokumentum megnevezése
1	Sülysáp Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 14/2009. (XII. 22.) rendelete a Szervezeti és Működési Szabályzatáról EGYSÉGES SZERKEZETBEN a módosításáról szóló 4/2010. (II. 19.), 10/2010. (IV. 16.), 14/2010. (IX. 23.), 15/2010. (X. 14.), 19/2010. (XI. 22.), 4/2012. (II. 28.), 13/2012. (IV. 27.) 15/2012. (V. 22.), 19/2012. (IX. 11.) és 27/2012. (XI. 30.) önkormányzati rendelettel
2	Sülysápi Polgármesteri Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzata
3	Jegyzőkönyvi kivonat Sülysáp Városi Önkormányzat Képviselő-testületének 2013. augusztus 15. napján tartott munkaterv szerinti nyilvános üléséről