

SÜLYSÁP VÁROS ÖNKORMÁNYZATI INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK SZERVEZETFEJLESZTÉSE ÁROP-3.A.2-2013-2013-0052

ÁROP 3.A.1. SZÁMÚ A POLGÁRMESTERI HIVATALOK SZERVEZETFEJLESZTÉSE CÍMŰ PÁLYÁZATBAN VÁLLALT INTÉZKEDÉSEK FELÜLVIZSGÁLATA

2014. JÚLIUS

Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló	3
1. Bevezetés	4
2. Törvényi változások	4
3. A felmérés módszertana	5
4. A korábbi ÁROP keretében vállalt intézkedések	5
4.1. Döntéshozatalhoz kapcsolódó feladatok	6
4.1.1. Önkormányzati SZMSZ	6
4.1.2. Településfejlesztési Stratégia felülvizsgálata	7
4.1.3. Szakpolitikai koncepciók felülvizsgálata	7
4.1.4. Költségvetési eljárásrend felülvizsgálata	9
4.1.5. Gazdálkodási eljárásrend felülvizsgálata	10
4.1.6. Közbeszerzési eljárásrend.....	10
4.1.7. Pénzügyi és költségvetési végrehajtás ellenőrzése	11
4.2. Végrehajtáshoz kapcsolódó feladatok	11
4.2.1. Polgármesteri Hivatal működésének optimalizációja	11
4.2.2. Polgármesteri Hivatal ügyintézési eljárásrend és ügyfélszolgálati tevékenység felülvizsgálata	12
4.2.3. Önkormányzati intézmények felülvizsgálata, korszerű település-üzemeltetési és - fejlesztési program kidolgozása	13
4.2.4. Helyi kommunikációs stratégia kialakítása.....	15
4.2.5. Képzés.....	16
4.3. A korábbi ÁROP intézkedéseinek értékelése	16
Mellékletek	17

Vezetői összefoglaló

Az anyagban Sülysáp korábbi ÁROP projektjét vizsgáltuk felül, annak érdekében, hogy áttekintsük a vállalt intézkedéseket, azok megvalósulását, bevezetését, illetőleg az azóta eltelt időszakban bekövetkezett változásoknak az adott intézkedésekre gyakorolt hatását. Sülysáp Város Önkormányzata az ÁROP 3.A.1 „A polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztése” című pályázat keretében 20.000 eFt vissza nem térítendő támogatást nyert az önkormányzat szervezetfejlesztésére. A szervezetfejlesztési szakértői munkát a Responsum Kft. és a Vanin Vezetési Tanácsadó Kft. által alkotott konzorcium nyerte el. A projekt keretében végrehajtandó főbb intézkedések a következők voltak:

1. A Polgármesteri Hivatal szervezeti felépítésének vizsgálata és működésének optimalizációja.
2. Az önkormányzati intézmények felülvizsgálata, korszerű település-üzemeltetési és – fejlesztési program kidolgozása.
3. A Polgármesteri Hivatal ügyintézési eljárásrendjeinek és ügyfélszolgálati tevékenységének felülvizsgálata.
4. Szervezeti és Működési Szabályzat felülvizsgálata.
5. Projektszemlélet erősítése önkormányzati döntéshozók és intézményvezetők képzése révén.
6. Költségvetési eljárásrend felülvizsgálata.
7. Gazdálkodási eljárásrend felülvizsgálata.
8. Településfejlesztési stratégia felülvizsgálata.
9. Szakpolitikai koncepciók felülvizsgálata.
10. Közbeszerzési eljárásrend felülvizsgálata.
11. Pénzügyi és költségvetési végrehajtási ellenőrzés felülvizsgálata.
12. Helyi Kommunikációs Stratégia kialakítása.

A tanulmány további fejezeteiben részletesebben áttekintettük az egyes intézkedések keretében a szakértők által tett megállapításokat, fejlesztési javaslatokat, illetve az ezek eredményeként elfogadott módosított, illetve újra elkészített dokumentumokat, valamint képviselő-testületi határozatokat. Mindezek alapján a következő megállapításokat tettük:

- a korábbi ÁROP projekt keretében elvégzett szervezetfejlesztési intézkedések mindegyike megvalósult a projekt befejezésére;
- a szervezetfejlesztést végző szakértők alapos, körültekintő munkát végeztek, a javaslatok szakmaisága, alátámasztottsága kiváló, a munka dokumentálása jónak tekinthető;
- az egyes elvégzett intézkedések csak részben tekinthetők eredményesnek, mivel azok nagyobb része mára már elavultnak tekinthető, a folyamatos jogszabályi változások, illetve az önkormányzati feladatkörök 2013. január 1-ét követő változására tekintettel, vagyis nem a szakértői munka nem megfelelő színvonalára vezethetők vissza;
- a szakértők által megfogalmazott eljárásrendi javaslatok módosítása azóta is folyamatosan történik, az ott meghatározott struktúrában;
- az önkormányzat vezetése legeredményesebbnek a településüzemeltetés átalakítását, az ahhoz kapcsolódó városüzemeltetési, karbantartási informatikai alkalmazás bevezetését és működtetését, továbbá az eljárásrendek felülvizsgálatát ítélte.

Az intézkedések fenntarthatósága – részben a megváltozott jogszabályi környezet, részben a rendelkezésre álló erőforrások beszűkülése miatt – **csak kicsiny mértékben volt biztosítható**, döntő többségében érdemi változtatásokat kellett végrehajtani.

1. Bevezetés

Sülysáp Város Önkormányzata az ÁROP 3.A.2 „Szervezetfejlesztés a Közép-magyarországi régióban levő önkormányzatok számára” című pályázat keretében 21.900 eFt vissza nem térítendő támogatást nyert az önkormányzat szervezetfejlesztésére. A pályázat végrehajtásához kapcsolódó szakértői feladatok ellátására az önkormányzat közbeszerzési eljárást írt ki, melyet az AGORA Oktatási Intézet Kft. nyert el. A projekt szakmai végrehajtása a pályázatban leírt koncepciónak és a szakmai ajánlatban megadottaknak megfelelően történik.

A szervezetfejlesztési projekt részét képezi az önkormányzat által korábban elnyert ÁROP 3.A.1.projekt keretében vállalt szervezetfejlesztési intézkedések felülvizsgálata, annak érdekében, hogy meghatározhatók legyenek, hogy mely intézkedések valósultak meg, melyek megvalósítása során volt szükség beavatkozásra, illetve melyek voltak azok az intézkedések, amelyek megvalósítása nem tudott megvalósulni, és ennek milyen okai voltak.

Az elvégzett elemzés módszertanát, továbbá a felmérés eredményeit az alábbi fejezetek ismertetik.

2. 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 korábbi ÁROP projekt intézkedéseinek felülvizsgálata a szervezet beavatkozási területéhez tartozik.

3. A felmérés módszertana

A felmérés módszerül a korábbi ÁROP projekt keretében elkészült dokumentumok iratelemzése, értékelése, illetve az önkormányzati vezetőkkel készített mélyinterjú szolgált. Az elemzett dokumentumok felsorolását az *1. számú melléklet*, a mélyinterjút a *2. számú melléklet* tartalmazza.

4. A korábbi ÁROP keretében vállalt intézkedések

Sülysáp Nagyközség Önkormányzata az ÁROP 3.A.1. projekt keretében 20.000.000 Ft vissza nem térítendő támogatást nyert a „Sülysáp Nagyközség Polgármesteri Hivatalának szervezetfejlesztése” tárgyú projekt megvalósítására. A projekt keretében megvalósítandó vezetési tanácsadói és képzési szolgáltatások ellátására közbeszerzési eljárást írtak ki, melyet a Responsum Kft. és a Vanin Vezetési Tanácsadó Kft. által alkotott konzorcium nyert el.

A projekt **célja** az volt, hogy annak megvalósításával segítséget nyújtson Sülysáp Nagyközség Polgármesteri Hivatala számára a **stratégiai szemléletű, korszerű szervezési és működési kultúra** meghonosításában. A projekt keretében végrehajtandó főbb intézkedések a következők voltak:

1. **A Polgármesteri Hivatal szervezeti felépítésének vizsgálata és működésének optimalizációja.**
2. **Az önkormányzati intézmények felülvizsgálata, korszerű település-üzemeltetési és –fejlesztési program kidolgozása.**
3. **A Polgármesteri Hivatal ügyintézési eljárásrendjeinek és ügyfélszolgálati tevékenységének felülvizsgálata.**
4. **Szervezeti és Működési Szabályzat felülvizsgálata.**
5. **Projektszemlélet erősítése önkormányzati döntéshozók és intézményvezetők képzése révén.**
6. **Költségvetési eljárásrend felülvizsgálata.**
7. **Gazdálkodási eljárásrend felülvizsgálata.**
8. **Településfejlesztési stratégia felülvizsgálata.**
9. **Szakpolitikai koncepciók felülvizsgálata.**
10. **Közbeszerzési eljárásrend felülvizsgálata.**
11. **Pénzügyi és költségvetési végrehajtási ellenőrzés felülvizsgálata.**
12. **Helyi Kommunikációs Stratégia kialakítása.**

Az elvégzendő feladatok két nagy területe a **döntéshozatal és a végrehajtás** volt. Az első rész lényegében az Önkormányzat és a képviselő-testület munkájával, míg a második része a Polgármesteri Hivatallal, annak működésével, illetve a feladat ellátás többi résztvevőjével, valamint egy korszerű település-üzemeltetési és –fejlesztési program kialakításával és bevezetésével foglalkozott.

Az egyes eljárások felülvizsgálatának, módosításának egymásra épülését az alábbi *1. számú táblázat* mutatja be.

1. táblázat

Az egyes eljárások felülvizsgálatának, módosításának egymásra épülése

	eljárásrend	kapcsolódó dokumentum(ok)
1.	Településfejlesztési stratégia	Településfejlesztési stratégia felülvizsgálata
2.	Szakmai koncepciók	Szociális Szolgáltatásszervezési Koncepció Közfoglalkoztatási terv 2010 Önkormányzati Minőségirányítási Program
3.	Költségvetés	Költségvetési rendelet 2010
4.	Közbeszerzés	Közbeszerzési szabályzat
5.	Szervezet, működés	Önkormányzat SZMSZ-e Polgármesteri Hivatal SZMSZ-e Iratkezelési szabályzat

4.1. Döntéshozatalhoz kapcsolódó feladatok

4.1.1. Önkormányzati SZMSZ

Az önkormányzat SZMSZ-ének alapjául a szakértői vizsgálat során a képviselő-testület 18/2006. (X.13.) sz. rendelete szolgált. A vizsgálat magában foglalta a rendelet szerkezeti, tartalmi elemzését, a határozathozatal és rendeletalkotás folyamatát, továbbá a település üzemeltetés fejlesztéséből adódó esetlegesen kiszervezésre kerülő feladatok körét. A szerkezeti elemzés során a következő megállapításokat tették a szakértők:

- a rendelet tagoltsága nehezen áttekinthető;
- a rendelet mellékletét képezi egy önálló rendelet;
- az egységes szerkezetű rendeletből nem derülnek ki a módosítások.

A tartalmi vizsgálat keretében számos helyen állapítottak meg hiányosságokat, ezért javasolták az egyedi hibák kijavítása mellett a teljes SZMSZ módosítását.

A döntéshozatal szabályozására vonatkozó vizsgálatnál a bizottságok ülésének idejére adtak javaslatot, a testületi döntés mielőbbi meghozatala érdekében.

A településüzemeltetési feladatok változásából fakadó SZMSZ módosítások átvezetése a feladatok átadás-átvételével fokozatosan és folyamatosan történik, ezért erre vonatkozóan a folyamatos aktualizálást javasolták elsődleges feladatként.

Ezt követően a szakértők a képviselő-testület véleményezése mellett elkészítették a SZMSZ tervezetét, melyet elfogadásra nyújtottak be az önkormányzat számára. Az új, jelentősen kibővített, a javaslatoknak megfelelő módon átalakított SZMSZ-t a képviselő-testület 14/2009. (XII.22.) sz. rendeletével fogadta el.

Az önkormányzati feladatok 2013. január 1-én hatályba lépett módosításából adódó változások a SZMSZ-ben átvezetésre kerültek (összesen 15 alkalommal került sor módosításra), azonban az egységes szerkezetű rendeletben a szakértők által javasolt struktúrát tartották meg.

4.1.2. Településfejlesztési Stratégia felülvizsgálata

Az önkormányzat 76/2008. (III.17.) sz. ÖKT határozatával fogadta el a 2007-2013. évekre vonatkozó Településfejlesztési Stratégiát. Az intézkedés keretében a szakértők átvizsgálták az elkészült stratégiát, és a következő javaslatokat tették a még jobb felhasználhatóság, alkalmazhatóság érdekében:

- a helyzetértékelés felülvizsgálata, az abban foglalt adatok aktualizálása;
- a változások okainak elemzése;
- a megfogalmazott célok, programok megvalósulásának kiértékelése, az esetleges eltérések okainak felmérése.

A képviselő-testület a felülvizsgálat eredményeit elfogadta, és 249/2009. (XII.16.) sz. ÖKT határozattal kötelezettséget vállalt arra, hogy 2010. augusztus 31-ig felülvizsgálja a Településfejlesztési Stratégiát, és annak kapcsán a szakértői véleményben foglalt javaslatokat beépíti. A szakértői tanulmány 2010. májusában készült el, melyben a részletes helyzetelemzést követően a követően az alábbi főbb fejlesztési stratégiai irányokat határozták meg:

1. Közlekedés és mobilitás
2. Környezet és természet a településen
3. A település fizikai formája
4. A település építészeti öröksége
5. A lakás
6. Kultúra a településen
7. Egészség és egészségügy a településen
8. Oktatás-nevelés

A stratégia felülvizsgálata megtörtént, azonban az önkormányzati fejlesztési döntéseket csak kismértékben ez irányítja, sokkal inkább a rendelkezésre álló pénzügyi források, illetve pályázati lehetőségek által támogatott célok megvalósítása adja meg a fejlesztési tevékenység keretét. A stratégiából továbbra is hiányzik annak alprogramokra, időszakokra, szervezeti egységekre és erőforrásokra való lebontása, ezért annak végrehajtását csak nehezen lehet számon kérni, illetve nem lehet ellenőrizni. Ennek alapján **indokolt ismételten felülvizsgálni a Településfejlesztési Stratégiát,** különös tekintettel arra, hogy az önkormányzatok feladatainak változása, illetve az időközben megtörtént fejlesztése miként változtatják meg a stratégiában foglalt intézkedéseket és fejlesztési irányokat.

4.1.3. Szakpolitikai koncepciók felülvizsgálata

A Településfejlesztési Stratégia megvalósítását a szakpolitikai koncepciók támogatják. A szakpolitikai koncepciók szakértői felülvizsgálata során megállapítást nyert, hogy az önkormányzat kizárólag a jogszabályok által kötelezően előírt szakpolitikai koncepciókkal rendelkezett, melyek a következők voltak:

A Közoktatási és Fejlesztési Intézkedési Terv (2008-2013) megfelelt a jogszabályi előírásoknak és a Településfejlesztési Stratégiában megfogalmazottaknak. Tekintettel arra, hogy a felülvizsgálat során a program végrehajtásából már két év eltelt, több határidő is lejárt, ezért a szakértők indokoltnak

látták a tervdokumentum felülvizsgálatát, különös tekintettel arra, hogy annak végrehajtása a 2010. évi költségvetést érinti.

A **Közfoglalkoztatási terv (2009)** megfelelő részletezettséggel tartalmazta a szükséges információkat, ugyanakkor a szakértők felhívták a figyelmet arra, hogy a szervezetfejlesztési projekt keretében javasolt intézkedések következtében, elsősorban a Faluszolga Kft-nél tervezett változtatások miatt, indokolt a 2010. évi terven ezeket a változtatásokat figyelembe venni.

A **Szolgáltatástervezési Konceptió** esetében a szakértők megállapították, hogy az a jogszabályi előírásoknak megfelel, javasolták, hogy kétéves periódusonként kerüljön sor annak felülvizsgálatára és aktualizálására.

A **Gazdasági Program** esetében a felülvizsgálat során a szakértők megállapították, hogy az nem a jogszabályban meghatározott (az új képviselő-testület megalakulásától számított hat hónapon belül) határidőre készült el. Ugyanakkor – éppen abból adódóan, hogy a Területfejlesztési Stratégia és az egyéb szakpolitikai koncepciók csak később készültek el – nincs összhang a program és az egyéb, az önkormányzat távlati működését meghatározó programok között. Erre tekintettel a képviselő-testület döntött arról, hogy a Gazdasági Programot felülvizsgálja a Területfejlesztési Stratégia elfogadását követően, azonban erre nem került sor. A Gazdasági Programmal kapcsolatos főbb szakértői megállapítások a következők voltak:

- a Program VI. fejezetétől kezdődően elmaradt a részletes helyzetelemzés;
- a célkitűzések részletes, számszerű adatokkal nincsenek alátámasztva;
- a fejlesztési célkitűzések forrásigényét nem határozták meg;
- ebből következőn a helyi önkormányzati választásokat követően az új Gazdasági Programot ennek megfelelően kell kidolgozni.

A **Költségvetési koncepció** esetében a szakértői vizsgálat megállapította, hogy ugyan az határidőben került előterjesztésre, azonban a képviselő-testület bizottságai arról írásban nem nyilvánítottak véleményt, ezért annak elfogadása nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak.

A **Települési Környezetvédelmi Program** esetében megállapították a szakértők, hogy az ugyan a jogszabályi követelmények alapján elkészült, azonban, annak a kétéves felülvizsgálatai nem történtek meg. Figyelemmel arra, hogy ez a program szervesen kapcsolódik a Településfejlesztési Stratégiához, ezért annak időszakos felülvizsgálata a stratégiához kapcsolódóan mindenképpen szükséges.

A **Települési Hulladékgazdálkodási Terv** elkészítésének az önkormányzat eleget tett, azonban a környezetvédelmi programhoz hasonlóan annak időszakos felülvizsgálata nem történt meg.

A jogszabály által nem kötelezően előírt, azonban a Településfejlesztési Stratégia megvalósításhoz a szakértők a következő szakpolitikai koncepciók elkészítését tartották indokoltnak:

- Közlekedésfejlesztési koncepció;
- Idegenforgalmi és turisztikai koncepció;
- Kulturális (közművelődési) koncepció;
- Kommunális és infrastruktúrafejlesztési koncepció;
- Egészségügyi koncepció;
- Ifjúsági koncepció;

- Közbiztonsági koncepció;
- Kommunikációs stratégia (evvel külön is foglalkozott az ÁROP projekt);
- Informatikai stratégia;
- Sport koncepció;
- Vagyongazdálkodási koncepció (evvel külön is foglalkozott az ÁROP projekt).

Az előzőeket összefoglalva megállapítható, hogy **a kötelezően elkészítendő szakpolitikai koncepciókat az önkormányzat elkészítette, azonban ezek felülvizsgálatára nem került sor, a Településfejlesztési Stratégiával való összhang nem biztosított, és a stratégia részét képező, azonban kötelezően nem elkészítendő koncepciókat nem állították össze.**

Az önkormányzat ennek ismeretében a 243/2009. (XII.16.) sz. ÖKT határozatával rendelkezett a szükséges felülvizsgálatokról, aktualizálásokról, melyek elkészültek. Összességében azonban **a mai napig nincs megoldva sem ezeknek a szakpolitikai koncepcióknak a rendszeres felülvizsgálata, értékelése, a szükséges változtatások elvégzése, a fejlesztési irányok módosítása, korrekciója.**

4.1.4. Költségvetési eljárásrend felülvizsgálata

A költségvetési eljárásrend felülvizsgálata során a szakértők a következő megállapításokat tették:

- a 2009. évi költségvetési koncepció esetében a bizottsági véleményezés hiányán túlmenően azt határidőben fogadta el a képviselő-testület;
- a 2009. évi költségvetés előkészítése megfelelő volt;
- a 2009. évi költségvetés elfogadása megfelelő volt;
- a 2008. évi zárszámadás esetében az önkormányzat a költségvetési előirányzatok módosítását nem végezte el, arról nem döntött;
- a belső ellenőrzési tevékenység nem volt elfogadható, nem fogadott el az önkormányzat belső ellenőrzési tervet, a belső ellenőri tevékenységet az önkormányzati társulás szakembere végezte el;
- a folyamatba épített előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés (FEUVE) az intézménynél nem működött;
- nem készült ellenőrzési nyomvonal;
- nem működtettek kockázatkezelési rendszert;
- hiányosan, rendszertelenül működtették a likviditási terv készítést, illetve aktualizálást.

A felülvizsgálati tanulmány nagyon súlyos következtetéseket vont le a dokumentumok áttekintése alapján, és ennek alapján teljes egészében átdolgozásra került a költségvetési eljárásrend. Az önkormányzat 244/2009. (XII.16.) sz. ÖKT határozatában rendelkezett arról, hogy a 2010. évi költségvetési koncepció elkészítése során a jegyző vegye figyelembe a 2009. évi költségvetési koncepcióval kapcsolatos észrevételeket. Az önkormányzat SZMSZ-e módosítása során épüljön be a belső ellenőrzési terv és a likviditási terv készítési kötelezettség. Az önkormányzat költségvetési és zárszámadási rendeleteit módosítani kellett az egyes dokumentumok tartalmi követelményeit rögzítő előírásokkal. Ezek mellett a jegyző kapta feladatául a teljes belső ellenőrzési rendszer ki-, illetve átalakítását.

Az azóta eltelt időszakban, különösen 2013. január 1-től, illetve 2014. január 1-től további olyan új szabályozások léptek életbe, melyek megkövetelték a költségvetési eljárásrend módosítását,

melyet az önkormányzat, a korábbi ÁROP projekt keretében készült elemzések figyelembe vételével állított össze.

4.1.5. Gazdálkodási eljárásrend felülvizsgálata

A Gazdálkodási eljárásrend vizsgálata keretében a szakértők áttekintették az önkormányzat 2008. évben elkészített Számviteli Politikáját, továbbá az ehhez tartozó, kötelezően előírt szabályzatokat. Az értékelés során figyelembe vették a 2008. évi egyszerűsített éves beszámoló könyvvizsgálata során elkészült „Kiegészítés a független könyvvizsgálói jelentéshez” c. dokumentumot is. Ez utóbbi dokumentum az a gazdálkodáshoz kapcsolódó szabályzatok alapvető megfelelőségének megállapítása mellett a következő észrevételeket tette:

- nem érvényesül az egyedi értékelés elve;
- a szakmai teljesítés végző személyek nincsenek megnevezve;
- a kötelezettségvállalásokról nem vezetnek analitikus nyilvántartást;
- a pénztárbizonylatokról hiányzott az ellenjegyzés;
- nem működik a FEUVE;
- hiányzik az ellenőrzési útvonal;
- hiányos a belső ellenőrzés rendszere;
- nem működtetnek kockázatkezelési rendszert;
- a tárgyi eszköz nyilvántartó rendszer nem megfelelő;

A szakértők ennek alapján javasolták a következő változtatásokat a Gazdálkodási eljárásrendben:

- a Számviteli Politikai és a hozzá kapcsolódó szabályzatok aktualizálását;
- a szerkesztés során a hivatkozásokat, jogszabályokat egységesen kell kezelni;
- a folyamatban a munkakört javasolt megadni felelősként a konkrét személynevek helyett;
- a selejtezés időpontját a leltározás utánra kell tenni;
- a vezetői döntések meghozatalára alkalmasabb információs rendszert célszerű bevezetni;
- a tárgyi eszköz adatbázis frissítése;

Az önkormányzat mindezen javaslatok ismertetében a 246/2009. (XII.16.) sz. ÖKT határozatában utasította a jegyzőt, hogy 2009. december 31-ig dolgozzon ki intézkedési tervet a hiányosságok pótlására, illetve a javasolt intézkedések elvégzésére. Az intézkedési terv elkészült, ennek alapján a javasolt intézkedések bevezetésre kerültek.

Az azóta eltelt időszakban, különösen 2013. január 1-től, illetve 2014. január 1-től további olyan új szabályozások léptek életbe, melyek megkövetelték a Gazdálkodási eljárásrend módosítását, melyet az önkormányzat elvégzett.

4.1.6. Közbeszerzési eljárásrend

A Közbeszerzési eljárásrend felülvizsgálata során a szakértők elemezték az önkormányzat 2005. január 17-én elfogadott Közbeszerzési Szabályzatát. A vizsgálat alapján megállapították, hogy a hatályos közbeszerzési szabályzat sok tekintetben hiányos, a Közbeszerzési törvényben (Kbt.) meghatározott feladatokat nem tartalmazza, ezért új közbeszerzési szabályzat létrehozására van szükség, mely ezeket a hibákat orvosolja. Ennek keretében a következő főbb javaslatokat fogalmazták meg a szakértők:

- a felelősségi körök újragondolása, meghatározása, eljárási cselekményként való szétválasztása;
- a döntési mechanizmusok teljeskörű átgondolása, újraszervezése;
- a beszerzések belső ellenőrzési folyamatainak átszervezése;
- a jogszabályi hiányosságok pótlása.

A fenti szempontoknak megfelelően a szakértők elkészítették a Közbeszerzési Szabályzat tervezetét, melyet a képviselő-testület 245/2009. (XII.16.) sz. ÖKT határozatával elfogadott, és egyben rendelkezett a korábbi szabályzat hatályon kívül helyezéséről.

4.1.7. Pénzügyi és költségvetési végrehajtás ellenőrzése

A pénzügyi és költségvetési végrehajtás ellenőrzése során a szakértők megvizsgálták a vonatkozó jogszabályok alapján a belső kontrollrendszerre vonatkozó előírásokat, folyamatokat, illetve azok működését az önkormányzatnál. Az elemzésről önálló szakértői vélemény készült, mely a következő főbb megállapításokat tartalmazta:

- a folyamatba épített előzetes és utólagos vezetői ellenőrzése (FEUVE) az önkormányzat nem működteti, ami jogszabályellenes;
- a belső ellenőrzési feladatokat a Tápió-vidéki Többcélú Kistérségi Társulás látta el, külső erőforrás (K. F. Audit Kft.) bevonásával;
- hiányzott a belső ellenőrzési stratégia és a belső ellenőrzési kézikönyv;
- hiányoztak a korábbi időszakra vonatkozó, képviselő-testület által elfogadott belső ellenőrzési tervek (2008., 2009.)
- a belső kontrollrendszer nem került kialakításra.

Az ellenőrzés alapján a következő javaslatokat tették:

- a pénzügyi és költségvetés végrehajtás ellenőrzés felülvizsgálata alapján új eljárásrend kialakítása;
- a pénzügyi ellenőrzés általános belső rendszerének bevezetése:
 - belső pénzügyi ellenőrzési rendszer kiépítése;
 - FEUVE rendszer kiépítése;
 - a belső ellenőrzési rendszerhez kapcsolódó eljárások meghatározása, a szükséges dokumentumok elkészítése;
- a Pénzügyi Bizottság feladatainak kiegészítése a belső ellenőrzéshez kapcsolódó feladatokkal;

Az önkormányzat a 244/2009. (XII.16.) sz. ÖKT határozatával a javaslatokat elfogadta, ennek alapján **kialakításra került a belső ellenőrzés teljes rendszere**. A vonatkozó szabályzatokban az időközi jogszabályi változások átvezetése megtörtént, **a belső ellenőrzési rendszer azóta is megfelelően működik**.

4.2. Végrehajtáshoz kapcsolódó feladatok

4.2.1. Polgármesteri Hivatal működésének optimalizációja

A Polgármesteri Hivatal működésének optimalizációja során a szakértők áttekintették az egyes szervezeti egységek működését, a munkaköröket és azok valódi tartalmát, majd ezt követően

meghatározták az azonnali beavatkozást igénylő, a rövid időn belül indokolt és a feltételes feladat átcsoportosítással érintett munkaköröket. A szervezet működésére vonatkozóan a következő megállapításokat tették:

- a munkakör megnevezése és az ellátott feladatkör nem koherens;
- a munkaköri leírások nem naprakészek;
- a minősítési rendszert nem működtetik;
- a teljesítmény követelmény és értékelési rendszert nem működtetik;
- a jelenléti ív vezetése hiányos;
- nem a titkos ügyiratkezelés szabályai szerint végzik a munkaügyi iratok kezelését;
- a csoportvezetői feladatok többsége nem jut érvényre, a vezetők nincsenek tisztában vezetői feladataikkal;
- egyes köztisztviselők végzettséges az adott munkakörhöz nem megfelelő;
- nincs továbbképzési terv;

A képviselő-testület, illetve bizottságainak munkájához kapcsolódóan a következő problémákat észlelték a szakértők:

- a nyílt és zárt ülések anyagait nem kezelik külön;
- az ügyiratok életciklusa nehezen követhető nyomon;
- a határozatok, illetve azok módosításának nyilvántartása nehézkes;
- a bizottságok nem rendelkeznek ügyrenddel;
- nem hoznak határozatot az előterjesztésekről;
- nem készülnek aláírt jegyzőkönyvek a bizottsági ülésekről;

A kötelezettségvállalásokkal kapcsolatban az alábbi hiányosságokat fogalmazták meg:

- az ellenjegyzés rendszeresen elmarad a szerződésekről;
- a szerződéseken szereplő bélyegzők használatára nagyobb gondot kell fordítani;

A fenti hiányosságok kiküszöbölése, a hatékonyabb szervezeti működés előmozdítása érdekében a szükséges szervezeti változásokra a szakértők kétféle változatra tettek javaslatot, melyek közül a „A” változatot fogadta el polgármester, illetve a képviselő-testület. A koncepcionális döntést követően intézkedési terv került kidolgozásra, mely magában foglalta a szervezeti struktúra átalakításán túlmenően a feladatkörök definiálását, a szabályozási környezet átalakítását, a humán erőforrások optimalizálását. A módosítások beépítésre kerültek a Hivatal Ügyrendjébe, mely az önkormányzat SZMSZ-nek melléklete.

A szervezet átalakítása megtörtént, az intézkedési tervet sikeresen végrehajtották. A 2013. január 1-én hatályba lépett új feladat megosztást követően mindenképpen **szükséges a az előzetesen elvégzett humánerőforrás-kapacitás mélyebb elemzése**, mely jelen ÁROP projekt egyik intézkedése.

4.2.2. Polgármesteri Hivatal ügyintézési eljárásrend és ügyfélszolgálati tevékenység felülvizsgálata

A Polgármesteri Hivatal ügyintézési eljárásrend és ügyfélszolgálati tevékenység felülvizsgálata keretében a szakértők elemezték az iratkezelés menetét, továbbá az érdemi ügyintézés is, melynek

megállapításait az előző pontban leírt polgármesteri hivatali működés optimalizációjához is felhasználtak.

Az iratkezelésre vonatkozó javaslatok beépítésre kerültek a módosított SZMSZ-be. Ezen túlmenően elkészítették az önkormányzat egyedi iratkezelési szabályzatát. Az iratkezelés informatikai támogatottságának megalapozása érdekében javasolták az informatikai támogatás javítását.

Az ügyintézés hatékonyabbá tétele érdekében a következő javaslatokat fogalmazták meg:

- az ügyintézők tájékoztatását a kiadmányozás, valamint a bélyegzők tárolásának rendjéről.
- az egyszerűsített határozatok felülvizsgálatát.
- az ellenőrzési funkció folyamatos érvényre juttatását.
- az egységes arculat kialakítása érdekében a határozatok, formanyomtatványok és kimenő levelekre sablonok készítését, és azok
- használatának kötelezővé tételét.
- az ügyfélfogadási idő betartásának elősegítését.
- az ügyintézők folyamatos képzését.

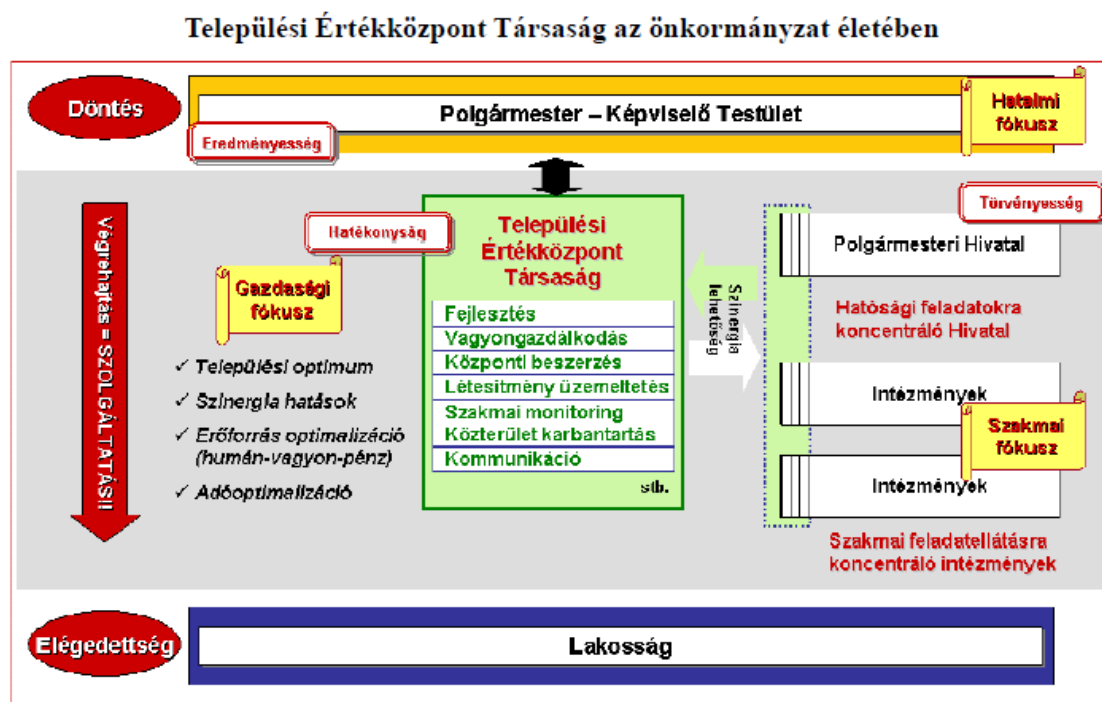
Az ügyfélszolgálati tevékenység eredményesebb működéséhez az alábbiakat javasolták:

- Egy szolgáltatás-centrikus ügyfélszolgálat kialakítását.
- A lakossági tájékoztatás céljából egy különálló ügyfélszolgálati pult létrehozását.
- Saját állományban lévő ügyintézők (köztisztviselők) beosztása – akár rotációs alapon – az ügyfélszolgálatra.
- Tájékoztató táblák (esetleg elektronikus kijelző, bár...), szórólapok elhelyezése a bejáratnál.
- Az ügyintézők kommunikációs és pszichológiai továbbképzését (hogyan a problémás ügyfeleket könnyebben kezeljék).
- Ügyfélszolgálati tevékenység megkönnyítése a honlap segítségével (szükséges általános információk elhelyezése).

A javaslatok összességében elfogadásra kerültek, azonban a szervezet működési jellegéből, illetve a rendelkezésre álló erőforrások szűkösségéből következően csak egyes részletekben kerültek bevezetésre, amikor az adott folyamat azt megkívánta. A külön ügyfélszolgálati pult kialakításra került.

4.2.3. Önkormányzati intézmények felülvizsgálata, korszerű település-üzemeltetési és -fejlesztési program kidolgozása

Az intézkedés keretében megtörtént az önkormányzati intézmények felülvizsgálata, a működésben lévő egységesítési lehetőségek feltárása. A korszerű településüzemeltetés megvalósítására a tanácsadó cégek javaslatként az önkormányzat 100 %-os tulajdonában lévő **Faluszolga Kft. ún. TÉR társasággá** (Települési Értékközpont) **való átalakítását javasolták.** A TÉR társaságnak az önkormányzat életében betöltött szerepét az alábbi **1. számú ábra** mutatja be.



1. ábra

A Települési Értékközpont Társaság önkormányzat életében betöltött helye

Az átalakítási javaslat magában foglalja a következő elemeket:

- a szervezet kialakítása, illetve átalakítása;
- megfelelő székhely, telephely kiválasztása;
- a meglévő tárgyi eszköz és infrastruktúra felülvizsgálata, szükséges beruházások megtétele;
- TÉR tevékenységek kiépítése:
 - kontrolling, monitoring bevezetése:
 - az önkormányzat jelenlegi üzemeltetési szerződéseinek felülvizsgálata;
 - a szerződéses viszonyban álló gazdasági társaságok ellenőrzése;
 - az ellenőrzés rendszerének kialakítása;
 - informatikai háttér biztosítása – workflow rendszer kiépítése;
 - önkormányzat számára történő adatszolgáltatás biztosítása;
 - vagyongazdálkodás átalakítása:
 - a forgalomképes és korlátozottan forgalomképes önkormányzati vagyon vagyonkezelésbe adása;
 - adó optimalizáció;
 - vagyongazdálkodási feladatok meghatározása;
 - intézmények bérbeadása;

- ingatlan üzemeltetés:
 - karbantartás;
 - takarítás;
 - üzemeltetés;
 - hibabejelentő rendszer kialakítása;
 - koordináció intézmények és ingatlanok között;
- központosított beszerzés, készletgazdálkodás;
- pályázatfigyelés és végrehajtás, projektmenedzsment

A javaslat eredményeként az önkormányzat megkezdte a Faluszolga Kft. átalakítását, a megfelelő telephelyet kiválasztotta, a társaság azóta is ott folytatja tevékenységét. A meglévő szerződéseket felülvizsgálták, azokat a szükségleteknek megfelelően módosították, a rendelkezésre álló erőforrásoknak megfelelően fokozatosan történik meg a bevezetés. Az ingatlan üzemeltetés egyik legjobb megoldása, amit a mai napig is működtetnek a hibabejelentő informatikai megoldás, mellyel nyomon követhető a bejelentés és a végrehajtás, illetve annak költségvonzata. Az egységes vagyongazdálkodás, illetve monitoring rendszer kiépítése a további teendők, azonban **ennek a pontnak a végrehajtása összességében mindenképpen sikeresnek értékelhető.**

4.2.4. Helyi kommunikációs stratégia kialakítása

A helyi kommunikációs stratégia kialakítása keretében a szakértők először elemezték az önkormányzat kommunikációs helyzetét. Megállapították, hogy a Polgármesteri Hivatalban nincs önálló kommunikációs felelős, az önkormányzati külső kommunikációs feladatokat pedig a Faluszolga Kft. PR menedzsere látja el. Elvégezték az önkormányzati kommunikáció SWOT elemzését, melyhez külön dolgozói kérdőívet állítottak össze, és értékelték ki.

Ezt követően a **megvalósíthatósági tanulmányban** meghatározták a Kommunikációs stratégia céljait, azonosították a különböző célcsoportokat, továbbá a lehetséges településmarketing üzeneteket. Külön foglalkoztak a közönségkapcsolatok formájával, a TÉR rendszer kialakításához kapcsolódó ügyfél elégedettség növelése érdekében.

Az elemzés harmadik részében a kérdőív alapján a belső és külső kommunikáció eszközeire, formájának főbb elemeit elemezték a szakértők, és javaslatokat adtak a belső kommunikáció hatékonyabbá tételére a korábbi szabályozások alapján, elsődlegesen a rendszeres értekezletek, az ott elhangzottak jegyzőkönyvbe vétele, a csoportvezetők és csoporttagok egymás közötti tájékoztatása, illetve az informatikai támogatás tekintetében. Elvárásokat fogalmaztak meg az arculattervvel kapcsolatban, az egységes hivatali és önkormányzati megjelenés érdekében.

A külső kommunikáció elemeit is sorra vették, és meghatározták annak módszereit, eszközeit, nyomtatványait, a tájékoztatáspolitikai feladatait, a helyi újsággal, az önkormányzat és intézményei, illetve a Faluszolga Kft. honlapjával szemben támasztott követelményeket, továbbá az egyedi rendezvényekhez kapcsolódó kommunikációs terv szempontjait, továbbá a teljes kommunikációs tevékenységre vonatkozó monitoring elvárásokat.

A fenti szempontok figyelembe vételével **a szakértők kidolgozták az önkormányzat Kommunikációs Stratégiáját**. Ezt azonban nem követte a képviselő-testületi döntés annak megvalósítására vonatkozóan. Ennek következtében a kommunikációs stratégia ne került egészében bevezetésre az önkormányzatnál, annak egyes elemeit (pl. honlap aktualizálása), bevezették, de összességében egységes kommunikáció nem érvényesül az önkormányzatnál.

4.2.5. Képzés

A képzés keretében az önkormányzat, a polgármesteri hivatal és az önkormányzati intézmények vezetői számára a projekt szemlélet erősítése, projektmenedzseri ismeretek tárgykörben történt képzés, azonban ennek elemeit a gyakorlatban érdemben nem hasznosították.

4.3. A korábbi ÁROP intézkedéseinek értékelése

Az előzőekben leírt intézkedéseket értékelve a következő megállapítások tehetők:

- **a korábbi ÁROP projekt keretében elvégzett szervezetfejlesztési intézkedések mindegyike megvalósult a projekt befejezésére;**
- **a szervezetfejlesztést végző szakértők alapos, körültekintő munkát végeztek**, a javaslatok szakmaisága, alátámasztottsága kiváló, a munka dokumentálása jónak tekinthető;
- **az egyes elvégzett intézkedések csak részben tekinthetők eredményesnek**, mivel **azok nagyobb része mára már elavultnak tekinthető**, a folyamatos jogszabályi változások, illetve az önkormányzati feladatkörök 2013. január 1-ét követő változására tekintettel, vagyis nem a szakértői munka nem megfelelő színvonalára vezethetők vissza;
- **a szakértők által megfogalmazott eljárásrendi javaslatok módosítása azóta is folyamatosan történik**, az ott meghatározott struktúrában;
- **az önkormányzat vezetése legeredményesebbnek a településüzemeltetés átalakítását**, az ahhoz kapcsolódó **városüzemeltetési, karbantartási informatikai alkalmazás bevezetését és működtetését**, továbbá **az eljárásrendek felülvizsgálatát** ítélte.

A jelenlegi ÁROP projekt keretében folyó szervezetfejlesztési tevékenység szakmai szempontból alapozhat az önkormányzati intézmények átvilágítására, a polgármesteri hivatal működésének optimalizációjára, illetve az eljárásrendek kidolgozására. Ugyanakkor a megváltozott önkormányzati feladatok mélyebb, stratégiai szemléletű, tulajdonosi és üzemeltetői ismeretek megvalósítására, elsajátításának beépítésére kell, hogy fókuszáljanak, melyekkel a folyamatosan változó jogszabályi környezet ellensúlyozható, és az önkormányzat számára hosszabb időtávon is fenntartható, hatékonyabb működés biztosítható, a lakosok elégedettsége mellett.

Budapest-Sülysáp

.....
Farkas Endre önkormányzati üzletág vezető

.....
Pintér Tamás ügyvezető igazgató

Mellékletek

1. melléklet

Felhasznált dokumentumok

Sor-szám	Dokumentum megnevezése
1.	242/2009. (XII.16.) sz. ÖKT határozat az ÁROP projekt keretében elkészült eljárásrendi felülvizsgálat megtárgyalásáról –Településfejlesztési Stratégia
2.	243/2009. (XII.16.) sz. ÖKT határozat az ÁROP projekt keretében elkészült eljárásrendi felülvizsgálat megtárgyalásáról – Szakpolitikai koncepciók
3.	244/2009. (XII.16.) sz. ÖKT határozat az ÁROP projekt keretében elkészült eljárásrendi felülvizsgálat megtárgyalásáról – Költségvetési eljárásrend
4.	245/2009. (XII.16.) sz. ÖKT határozat az ÁROP projekt keretében elkészült eljárásrendi felülvizsgálat megtárgyalásáról – Közbeszerzési Szabályzat
5.	245/2009. (XII.16.) sz. ÖKT határozat az ÁROP projekt keretében elkészült eljárásrendi felülvizsgálat megtárgyalásáról – Gazdálkodási eljárásrend
6.	Eljárásrendi felülvizsgálat elemző tanulmány 2009.06.30.
7.	Eljárásrendi felülvizsgálat javaslat tanulmány 2009.10.31.
8.	Helyi Kommunikációs Stratégia 2009.08.31.
9.	Helyi Kommunikációs Stratégia megvalósíthatósági terv 2010.05.10.
10.	Önkormányzati intézmények felülvizsgálata, korszerű település-üzemeltetési és – fejlesztési program kidolgozása elemző tanulmány 2009.08.31.
11.	Iratkezelési Szabályzat
12.	2/2010. (II.25.) sz. ÖKT rendelet az önkormányzat 2010. évi költségvetéséről
13.	Közbeszerzési Szabályzat 2009. december
14.	Közfoglalkoztatási Terv 2010 évre (az önkormányzat által 3/2010. (I.21.) sz. ÖKT határozatával elfogadott)
15.	Önkormányzati Minőségirányítási Program 2010. évre
16.	Önkormányzat SzMSZ felülvizsgálat elemző tanulmány 2009.05.31.
17.	Önkormányzat SzMSZ felülvizsgálat javaslat tanulmány 2009.10.31.
18.	14/2009. (XII.22.) sz. ÖKT rendelet az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról
19.	Polgármesteri Hivatal működésének optimalizációja elemző tanulmány 2009.11.30.
20.	Polgármesteri Hivatal működésének optimalizációja intézkedési terv 2009.12.31.
21.	Polgármesteri Hivatal ügyintézési eljárásrendjének és ügyfélszolgálati tevékenységének felülvizsgálata elemző tanulmány 2009.08.31.
22.	Polgármesteri Hivatal ügyintézési eljárásrendjének és ügyfélszolgálati tevékenységének felülvizsgálata javaslat tanulmány 2010.02.28.
23.	Polgármesteri Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzata tanulmány
24.	Pénzügyi és költségvetési végrehajtás ellenőrzés felülvizsgálata elemző tanulmány 2009.11.30.
25.	Pénzügyi és költségvetési végrehajtás ellenőrzés felülvizsgálata javaslat tanulmány 2010.03.31.
26.	Szociális Szolgáltatásszervezési Koncepció 2009. április
27.	Településfejlesztési Stratégiai felülvizsgálat 2010. május
28.	Korszerű település-üzemeltetési és –fejlesztési program (TÜF) 2009.11.30.

2. melléklet

Minta kérdőív

1. Mi volt a céljuk a korábbi ÁROP pályázaton való indulással, illetve az ÁROP projekt végrehajtása során?
2. Milyen eredményt vártak el a korábbi ÁROP projekt végrehajtása során az egyes témakörökben?
3. Melyek voltak azok a feladatok, tevékenységek, amelyek eredményesen valósultak meg:
 - a. feladat, tevékenység leírása, eredmény megnevezése;
 - b. fent tudják-e tartani a tevékenységet, folyamatot és eredményt;
 - c. ha igen, akkor ez milyen erőforrásokat (humán, eszköz, pénz, stb.) igényel az Önök részéről;
 - d. milyen hatással járt az Önkormányzatra, a polgármesteri hivatalra ezeknek a tevékenységeknek, folyamatoknak a fenntartása;
 - e. miként mérik ezt a hatást;
 - f. amennyiben változtatni kellett a tevékenységen, folyamaton, akkor annak mi volt az oka;
 - g. nevezze meg az Ön szempontjából legfontosabb 3 eredményes tevékenységet, folyamatot, és azt is, hogy miért ezek a legfontosabbak?
4. Melyek voltak azok a feladatok, tevékenységek, amelyek megvalósítása megghiúsult:
 - a. feladat, tevékenység leírása;
 - b. mi volt a megghiúsulás oka;
 - c. szükségesnek érzi-e azt, hogy megvalósuljon a későbbiekben ez a feladat, tevékenység;
 - d. mi szükséges a feladat, tevékenység megvalósulásához, milyen erőforrások biztosítása indokolt (humán, eszköz, pénz, stb.);
 - e. milyen erőforrások szükségesek az adott feladatok, tevékenységek fenntartásához (humán, eszköz, pénz, stb.);
 - f. nevezze meg az Ön szempontjából legfontosabb megghiúsult tevékenységet, és indokolja, hogy miért ezek a legfontosabbak?