

Önkormányzati fenntartásban, vagy működtetésben álló intézményekkel kapcsolatos feladat ellátási és finanszírozási modell kidolgozása

Gyöngyös Város Önkormányzata

2014. szeptember 30.

Tartalomjegyzék

1	Vezetői összefoglaló	3
2	Bevezetés	6
3	Helyzetelemzés	7
3.1	A helyzetelemzés célja és módszertana	7
3.2	Átfogó helyzetkép	9
3.3	Operatív irányítás jelenlegi rendszere	14
3.4	Támogató folyamatok bemutatása	14
3.4.1	Gazdasági és humán adminisztráció	15
3.4.2	Beruházás és fejlesztés	15
3.4.3	Beszerezés	15
3.4.4	Létesítménygazdálkodás	16
3.4.5	Likviditásmenedzsment	17
4	A helyzetfelmérés megállapításai	18
5	Önkormányzati feladatok ellátásának lehetséges intézményi modelljei	19
5.1	Megosztott szolgáltatások, központosított feladatellátás	19
6	Az intézményi modellek	21
6.1	A gazdasági adminisztráció és a pénzügyi tevékenységek központosítása	22
6.2	Központi beszerzés és közbeszerzés	23
6.3	Központi létesítménygazdálkodás	27
7	Az önkormányzati fenntartású intézményekre vonatkozó javaslatok	29
8	A megvalósítás kritikus tényezői	31
9	Javaslat a központi szolgáltatás kialakítására	31
9.1	A javasolt szervezeti felépítés	31
10	A lehetséges megtakarítási források	34
10.1	Személyi kiadások	34
10.2	Dologi kiadások	34
11	Hatékonyágnövelő intézkedési javaslatok összesítése, intézkedési terv	35
11.1	Feladatok	35
11.2	Ütemezés	36

1 Vezetői összefoglaló

Jelen tanulmányban a gyöngyösi, önkormányzati fenntartásban levő intézmények helyzetképének feltérképezését, valamint **az önkormányzatra és az intézményrendszerére vonatkozó intézményi modelleket** mutatjuk be, és javaslatot teszünk a hatékonyabb feladatellátást biztosító rendszerre és intézkedési tervére. A tanulmány egyben tartalmazza az **Önkormányzati fenntartásban, vagy működtetésben álló intézményekkel kapcsolatos feladat ellátási és finanszírozási modell kidolgozása** feladat végtermékét is.

A vizsgálatba bevont intézmények: Visonta Úti Bölcsőde és Családi Napközi, Dobó Úti Bölcsőde, Gyöngyös Város Óvodái, Gyöngyösi Kulturális és Közgyűjteményi Központ. Azon szociális és gyermekvédelmi feladatok ellátását, melyeket kistérségi társulás formájában lát el az önkormányzat, csupán átfogóan vizsgáljuk, részletesebb elemzésére nem térünk ki.

Tanulmányunkban az intézmények támogató feladataira helyezük a hangsúlyt, ezeket az alábbi csoportosításban vizsgáljuk: 1. gazdasági és humánadminisztráció; 2. beruházás és fejlesztés; 3. beszerzés; 4. létesítménygazdálkodás; 5. likviditásmenedzsment.

Az öt vizsgált terület közül megállapíthatjuk, hogy a gazdasági és humán adminisztráció, a beruházás és fejlesztés, a beszerzés és a likviditás menedzsment jelenleg is központosított. A helyzetelemzés megállapításait továbbgondolva az intézményi modellek felvázolása során ennek következtében hatékonysági tartalékokat a létesítményüzemeltetés központi szervezésében, illetve a beszerzés bizonyos vonatkozásában látunk.

A támogató területek tevékenységeinek megszervezésére elméletileg négy megközelítés, és ennek megfelelően négy intézményi modell alkalmazható:

- funkcionális területek szerinti felosztás
- intézményi kategóriák szerinti felosztás
- területi elven történő felosztás
- kettő (vagy több) ismérv szerinti felosztás

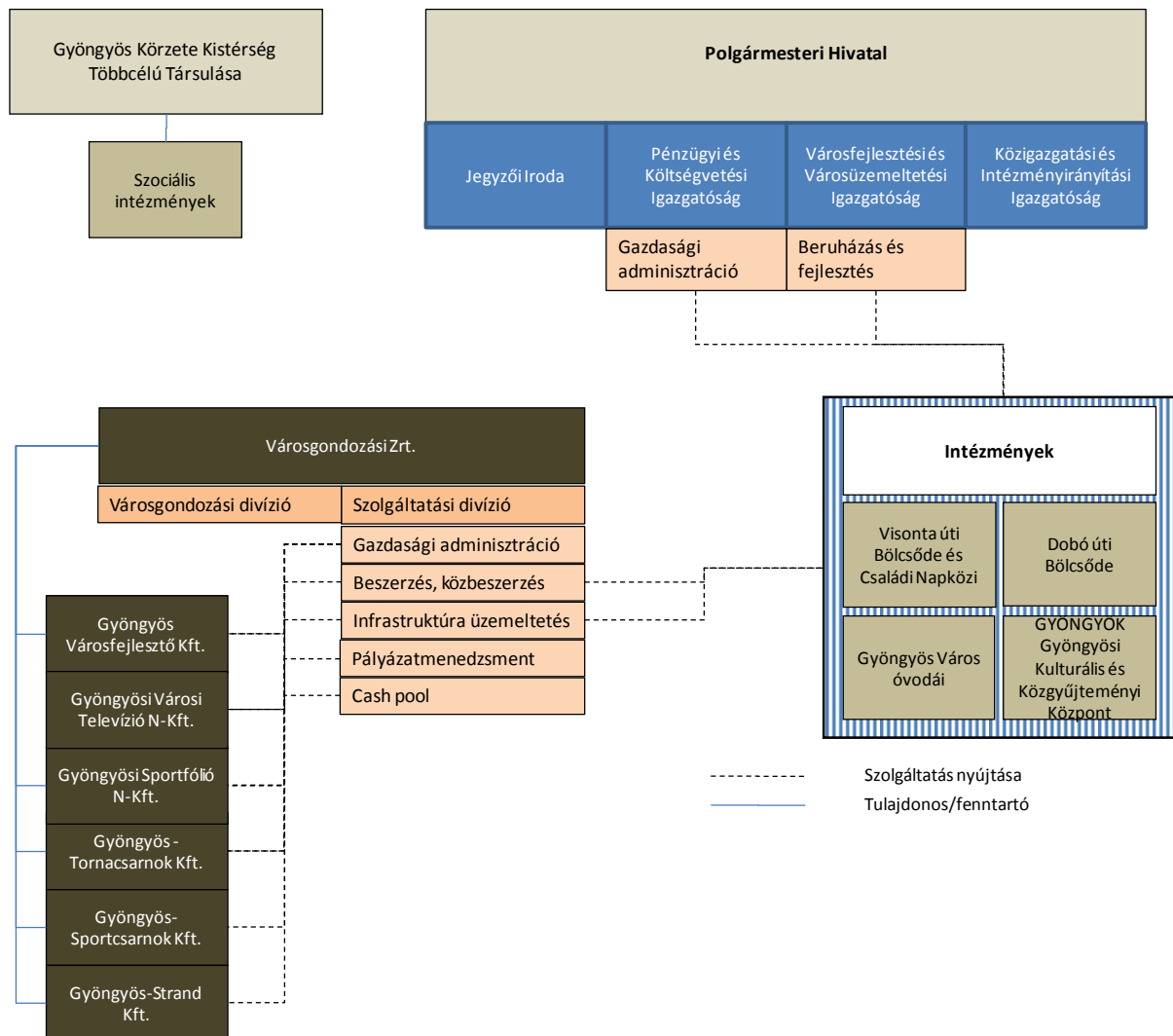
Fontos megoldandó kérdés továbbá, hogy a központi szolgáltató hol legyen elhelyezve, erre jelen esetben három típusú megoldási lehetőség kínálkozik:

- a jelenlegi rendszer szerint a Polgármesteri Hivatalban (az irányító szervezet részeként)
- valamelyik tagintézményben, önálló feladatellátással
- valamely önkormányzati cég (a Szerződéses kapcsolatok tanulmányban meghatározott törzsház) feladatellátásában.

A központi szolgáltató feladatainak elhelyezése alapján két opciót dolgoztunk ki.

1. Javaslatunk alapján a központi szervezet a jelenlegi rendszer szerint a Polgármesteri Hivatalban működne a továbbiakban a **gazdasági adminisztráció, a beruházás és fejlesztés** esetében, és szintén központosítva, de a javaslatunk értelmében a Városgondozási Zrt. feladatkörében történne a **beszerzés, közbeszerzés és infrastruktúra üzemeltetés feladatellátása**. A **likviditásmenedzsment** további központosítását a gazdaságadminisztráció központi kezelésével érjük el.

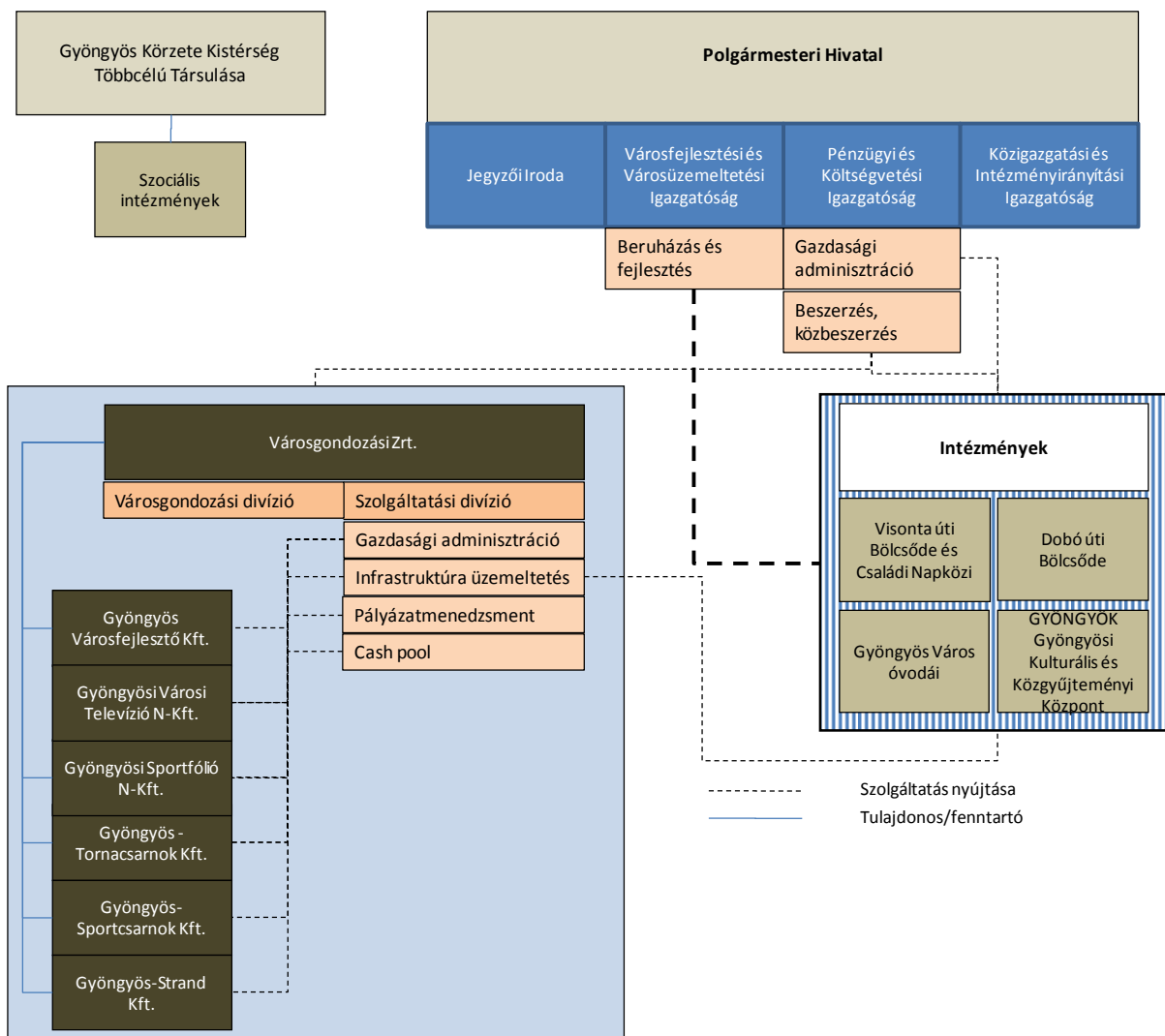
A közös feladatellátás javasolt szervezeti felépítését az alábbi ábra szemlélteti:



Személyi kiadások vonatkozásában további megtakarítási potenciált nem látunk, viszont a közös beszerzés kialakításával az összes beszerzendő eszköz vonatkozásában nagyságrendileg évente 10-15 millió forintos megtakarítást realizálhat az Önkormányzat.

2. Javaslataink alapján a központi szervezet a jelenlegi rendszer szerint a Polgármesteri Hivatalban működne a továbbiakban a **gazdasági adminisztráció**, a **beruházás és fejlesztés** esetében, valamint a **beszerzés, közbeszerzés** központosított feladatai többletfeladatként kerülne ellátásra. A Városgondozási Zrt. feladatkörében történne az **infrastruktúra üzemeltetés feladatellátása**. A **likviditásmenedzsment** további központosítását a gazdaságadminisztráció központi kezelésével érjük el.

A közös feladatellátás opcionális szervezeti felépítését az alábbi ábra szemlélteti:



Ebben az esetben a személyi kiadások vonatkozásában éves szinten 5 millió Ft többletkiadással kell számolni az intézmények szintjén, viszont a közös beszerzés kialakításával az összes beszerzendő eszköz vonatkozásában nagyságrendileg évente 10-15 millió forintos megtakarítást realizálhat az Önkormányzat.

2 Bevezetés

Az ÁROP-1.A.5 azonosítószámú projektek megvalósításának célja a megváltozott önkormányzati feladatkörök – amely a polgármesteri hivatalok, az önkormányzatok által felügyelt intézmények szervezeti működésében is változásokat tesz szükségessé – felmérésének, megtervezésének, megvalósításának és az eredmények visszacsatolásának támogatása.

Cél továbbá az önkormányzatok költségcsökkentésének, hatékonyságnövelésének módszertani és gyakorlati támogatása annak érdekében, hogy a megváltozott feladat-ellátási rendben és finanszírozási környezetben is ésszerűen és fenntarthatóan szervezett szolgáltatáskínálattal, kötelező és önként vállalt feladatokkal vegyenek részt.

Jelen tanulmányban ennek megfelelően az önkormányzati feladatok átalakulásával kapcsolatos szervezeti leképeződést vizsgáljuk, **az önkormányzatra és az intézményrendszerére vonatkozó intézményi modellt** térképezzük fel, a jelenlegi helyzet bemutatásával. Ennek megfelelően a tanulmány alapot képez továbbá az **Önkormányzati fenntartásban, vagy működtetésben álló intézményekkel kapcsolatos feladat ellátási és finanszírozási modell kidolgozásához** is.

A felülvizsgálat módszerének alapja a dokumentumelemzés, vagyis az intézmények kapcsolódó anyagainak, alapdokumentumainak áttekintése, rendszerezése, és az ebből fakadó tisztázandó kérdések és következtetések összeállítása. Ezt egészítette ki a személyes interjúzás, melynek keretében előre meghatározott kérdések mentén az intézmények vezetői és a Polgármesteri Hivatalköztisztviselői további, mélyebb betekintést tudtak nyújtani a dokumentumokban nem fellelhető működési elvekről.

A felülvizsgálat nem készülhetett volna el a Gyöngyösi Polgármesteri Hivatal, az önkormányzati intézmények munkatársainak aktív támogatása nélkül. Ezúton fejezzük ki köszönetünket a tanulmány elkészítésében közreműködő minden hivatali és intézményi szakembernek.

3 Helyzetelemzés

3.1 A helyzetelemzés célja és módszertana

E fejezet célja azon területek rövid áttekintése, amelyek a Gyöngyös Város Önkormányzatának fenntartásában levő intézményeknek a működését és együttműködését, valamint az Önkormányzattal való kapcsolatát érintik. Azokat a pontokat gyűjtöttük össze, amelyeken véleményünk szerint az Önkormányzatnak beavatkozási lehetősége van a hatékonyabb működés érdekében. A fejezetben felvázolt helyzetkép jelenti a viszonyítási pontot javaslataink megfogalmazásához, mely mind az intézményirányítási modellek bemutatásához, mind pedig a feladat ellátási- és finanszírozási modell kidolgozásához alapot nyújt.

A helyzetelemzéshez szükséges információkat vezetői interjúk, az intézmények által rendelkezésünkre bocsátott adatok segítségével, valamint önkormányzati és intézményi dokumentumok elemzésével gyűjtöttük össze.

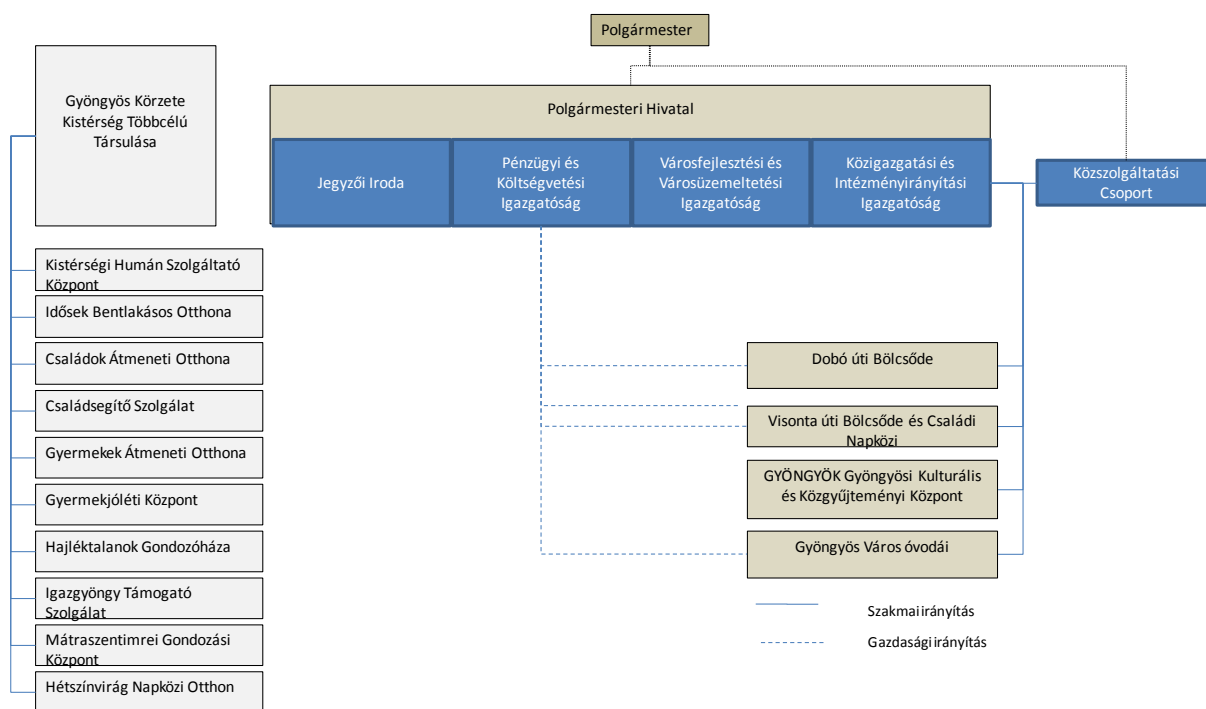
A helyzetelemzés jellegét tekintve kvalitatív, kiemelt megállapításainkat azonban a költségvetési beszámolókból található, illetve a vezetői interjúkon megismert számadatokkal támasztjuk alá.

A vizsgálatba bevont intézmények a következők:

Intézmény neve
Visonta úti Bölcsőde és Családi Napközi
Dobó úti Bölcsőde
Gyöngyös Város Óvodái
Gyöngyösi Kulturális és Közgyűjteményi Központ
Kistérségi Humán Szolgáltató Központ

A kistérségi feladatellátást csupán az önkormányzati feladatellátáshoz kapcsolódóan vizsgáljuk, részletesebb elemzésére nem térünk ki. Jelen elemzésünkben nem vizsgáljuk ugyanakkor a Közszolgáltatási Csoportot, mely jelenleg – más megoldás híján – az Önkormányzathoz rendelve, közvetlenül a polgármesternek alárendelve működik. A Közszolgáltatási Csoport helyzetének vizsgálata és a működésére vonatkozó javaslatok megtétele „Az önkormányzati feladatok átalakítása által érintett szakmai és támogató folyamatok felülvizsgálata” feladatcsoport keretén belül valósul meg.

Az intézmények és az Önkormányzat, valamint a Polgármesteri Hivatal kapcsolatrendszerét a következő ábra szemlélteti:



A dokumentumelemzés és a lefolytatott vezetői interjúk alapján néhány fontos, átfogó megállapítást már a helyzetelemzés elején megtehetünk:

- A 2007-ben történt szervezeti átalakítások és a 2013-as oktatási rendszert érintő átalakítás eredményeként a város jelenleg 4 intézménnyel rendelkezik.
- Az Önkormányzat nem rendelkezik egészségügyi intézménnyel, ezért a védőnők és az Anyatejgyűjtő Állomás dolgozói (Közszolgáltatási Csoport) közvetlenül a Polgármesternek alárendelve működnek.
- Az intézményvezetők a jelenlegi rendszert (részben önálló működés) működését lassúnak találják, ám abban egyetértenek, hogy a város finanszírozási helyzete miatt a gazdálkodáspolitikai szigorítása a szükségszerű lépés volt.

Vizsgálatunkat az önkormányzati intézmények működési folyamatainak áttekintésével kezdjük. Három szintre bontjuk fel az intézmények tevékenységeit, amelyek a következők:

- vezetői szinten végzett operatív irányítás;
- alaptevékenységek;
- és az alaptevékenységek folytatásához szükséges támogató tevékenységek végzése.

Az intézmények működésének vizsgálata az **alapfolyamatok** vizsgálatával kezdődik, amelyet pontosan az Alapító Okirat rögzít. Ez definiálja az intézmény tevékenységi körét, amely egyrésztől törvényileg meghatározott, másrésztől önként vállalt.

Támogató folyamatnak nevezünk minden olyan tevékenységet, amely az alapfolyamat tevékenységeinek folyamatos biztosítását eredményezi. A tárgyi és szellemi infrastruktúra biztosítása és adminisztrációja, a gazdálkodási és beszámoló készítési kérdések tartoznak ide.

Az irányítási folyamatok közé tartozik a szervezet operatív irányítása, a vezetői és a stratégiai szintű döntések meghozatala, amelyek többek között az alapfolyamatok súlyozásának jövőbeli változását eredményezik. Ez magába foglalja a Polgármesteri Hivatal irányító szerepét is. A megvalósíthatósági tanulmány annyiban terjed ki a Polgármesteri Hivatalra, amennyiben a feladatellátás során

kapcsolódási pont merül fel, a jelenlegi vizsgálat tárgyát azonban nem képezi a Polgármesteri Hivatal szervezetének felülvizsgálata.

Az intézményeket fenntartójuk szerint két csoportba sorolhatjuk: (1) az önkormányzati fenntartású intézmények és (2) társulás útján fenntartott intézmények. A helyzetelemzés elvégzése során az az egyik vizsgálati szempontunk, hogy a vezetői és támogató területeken elvégzett feladatok különböznek-e a két intézménytípus esetében. Megvizsgáljuk, hogy rendelkeznek-e a támogató területeken dolgozó alkalmazottak olyan ágazat vagy intézmény specifikus tudással, amelyek nélkülözhetetlenek a folyamatos munkavégzés során, ugyanakkor nehezen elsajátítható. Elemezzük az egyes támogató folyamatok résztvevőit is, amelyek adott speciális esetben az alaptevékenységtől elválaszthatatlanok, és így az alaptevékenység részének tekintünk.

Az elemzés fő nehézségét a vizsgálandó kérdések sokrétűsége adja. A vizsgálat egyik dimenziójában található a 4+10 intézmény, amelyet két kategóriába szűkítettünk, a második dimenzióban található a támogató tevékenységek területei. **Az összehasonlíthatósághoz további részfolyamatokat kell tekintenünk**, mint például az infrastruktúragazdálkodás során a takarítás vagy karbantartás.

Az elemzés elvégzése során figyelemmel kell lenni arra, hogy a jövőbeli működtetés sikertényezője a munkatársak kiválasztása központi és intézményi szinten, ami pedig hatással lehet a megvalósítási alternatívára. Ennek érdekében a javaslatok megfogalmazása alapot nyújt „Az önkormányzati feladatok átalakulásával kapcsolatban a polgármesteri hivatalok és a települések intézményei, jelentősebb foglalkoztatói humán erőforrás kapacitásgazdálkodásának, a munkatársak munkaköri és szervezeti besorolásának, illeszkedésének felülvizsgálata, átszervezése” tanulmány megállapításaihoz.

3.2 Átfogó helyzetkép

Gyöngyös Város Önkormányzata 2004-ben valósította meg a kiskincstári rendszert, azóta részben önálló intézményekkel rendelkezik. 2013. január 1-jén az oktatási rendszer átalakításának keretében a korábban önkormányzati fenntartásban lévő közoktatási intézmények a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ fenntartásába és működtetésébe kerültek..

A következő táblázatban összesítve olvasható az intézmények alaptevékenysége:

Intézmény neve	Alaptevékenység
Visonta úti Bölcsőde és Családi Napközi	Gyermekek napközbeni ellátása és bölcsődei ellátás 20 hetes kortól 3 éves korig, valamint családi napköziben történő nappali felügyelet, gondozás, nevelés.
Dobó úti Bölcsőde	Gyermekek napközbeni ellátása és bölcsődei ellátás 20 hetes kortól 3 éves korig.
Gyöngyös Város Óvodái	Óvodai nevelés, ellátás, sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése, ellátása.
Gyöngyösi Kulturális és Közgyűjteményi Központ	Kulturális műsorok, rendezvények, kiállítások szervezése, közművelődési tevékenységek és

Intézmény neve	Alaptevékenység
	támogatásukés kiegészítő szolgáltatások biztosítása. Könyvtári szolgáltatások, múzeumi gyűjteményi és kiállítási tevékenységek.
Kistérségi Humán Szolgáltató Központ	Szociális (szociális étkeztetés, házi segítségnyújtás, időskorúak, fogyatékkal élők, pszichiátriai és szenvedélybetegek nappali ellátása, támogató szolgáltatás, közösségi ellátások, jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, családsegítés, hajléktalanok ellátása) és gyermekjóléti feladatok (gyermekjóléti központ, családok és gyermekek átmeneti otthona) megszervezése, koordinálása a Gyöngyös Körzete Kistérség Többcélú Társulását alkotó települések területén.

Az intézmények fő tevékenységcsoportjait és működésük értékelését a következők szerint mutatjuk be:

Visonta úti Bölcsőde és Családi Napközi

Tevékenységi kör: Az intézmény alapfeladata a napközbeni és bölcsődei ellátás, valamint családi napközi működtetése. Az 1972-ban alapított intézmény, 2011 óta 4 db családi napközit is működtet, ellátva a városban képződött igényeket. Az intézménymind összesen 78 férőhellyel rendelkezik. Ebből 56 férőhely bölcsődei, valamint 3 x 5, és további 1 x 7 családi napközis. A bölcsőde az alapellátáson túl szolgáltatásként tanácsadással, időszakos gyermekfelügyelettel, játék- és eszközkölcsonzésselis segítheti a családokat.

Létszám, szervezet: Az intézményben dolgozók száma 23 fő. Az étkeztetési feladatokat 1 fő étkeztetésvezető látja el. Az intézményt 1 fő intézményvezető vezeti, 8 fő gondozónő valamint az 1 fő családi napközis állandó helyettes és 4 fő családi napközis feladatokat ellátó személy munkáját 4 takarítónő, 2 fő szakács és 2 fő konyhai kisegítő támogatja.

Gazdálkodás, hatékonyság: Az intézmény saját konyhával rendelkezik, mely a bölcsőde mellett a közvetlenül szomszédos óvoda részére is biztosítja az étkeztetést. A konyhai kapacitás (250 adag) meghaladja a bölcsőde és az óvoda ellátásához szükséges mennyiséget, így 50 adag szociális étkeztetésbe kerül. Ennek nettó bevétele éves szinten (a költségeket leszámítva) kb. 2 millió forint, amely az intézmény bevétele.

Infrastruktúra: A bölcsőde integrált intézményként működik, székhelyén bölcsődei és telephelyén családi napközis ellátási formával.

Dobó úti Bölcsőde

Tevékenységi kör: A bölcsőde a gyermekjóléti alapellátás része, a családban nevelkedő - 20 hetestől - 3 éves korú - gyermekek napközbeni ellátását, szakszerű gondozását és nevelését végző intézmény.

Az alapellátáson túl játszócsoportos, és időszakos gyermekfelügyeleti szolgáltatást is biztosítanak.

Létszám, szervezet: Az intézményben dolgozók létszáma 42 fő. Az intézményvezető munkáját 1 fő élelmezésvezető segíti. Az alapfeladatokat végző munkatársak száma 23 fő, mellettük 7 fő takarítónő és 10 fő konyhai dolgozó dolgozik.

Gazdálkodás, hatékonyság: Székhelyén és telephelyén, saját konyhával rendelkezik, mely a bölcsőde mellett a közvetlenül szomszédos óvoda részére is biztosítja az étkeztetést.

Infrastruktúra: A bölcsőde székhelyén jelenleg 110 férőhellyel rendelkezik. Négy gondozási egységgel, és nyolc csoportszobával működik. A telephelyén további 26 férőhely áll rendelkezésre egy gondozási egységként 2 csoportszobában.

Gyöngyös Város Óvodái

Tevékenységi kör: Az óvodában közel 1000 gyermek óvodai nevelése folyik. Jelenleg két kiemelt területe van a fejlesztési munkának: az egészség-nevelés és mozgás, valamint az anyanyelvi nevelés.

Létszám, szervezet: Az intézményben dolgozók létszáma egyidejűleg 184 fő, melyből 89 fő az alapfeladatot végző óvodapedagógus. Az intézményvezető munkáját 3 intézményvezető-helyettes segíti, akik maguk is csoportban dolgozó óvónők. Emellett 3 csoportonként 1 fő pedagógiai asszisztens dolgozik az intézményben, összesen 14 fő. Az alapfeladat támogatását 43 fő dajka és 20 fő konyhai dolgozó segíti. Az egyéb feladatokat 5 fő fűtő és 9 fő rehabilitációs foglalkoztatott látja el.

Gazdálkodás, hatékonyság: Az óvoda 9 tagóvodával működik, melyek integrációja 2007-ben valósult meg. A tagóvodai struktúra a helyettesítések, továbbképzések szempontjából hatékony feladatellátást biztosít, az eltelt időszakban a rendszer olajozott működése is megvalósult.

Infrastruktúra: Az óvoda 9 tagóvodája a székhelyen valamint 8 telephelyen működik. 3 óvoda a bölcsődével egy épületben helyezkedik el.

Gyöngyösi Kulturális és Közgűjteményi Központ (GYÖNGYÖK)

Tevékenységi kör: A GYÖNGYÖK az alábbi intézményegységek keretében látja el feladatait¹:

GYÖNGYÖK Mátra Művelődési Központ – feladata különböző előadások, hangversenyek, koncertek, művészeti kiállítások, találkozók, fesztiválok, irodalmi estek, filmklubok szervezése, hagyományörző közösségek működtetése, az ünnepek kultúrájának gondozása. Emellett a városi ünnepek, rendezvények szervezője, lebonyolítója.

GYÖNGYÖK Vachott Sándor Városi Könyvtár – általános gyűjtőkörű, nyilvános, városi B típusú könyvtár, mely felnőtt olvasószolgálat, zenei részleggel, helyismereti részleggel, feldolgozó részleggel és gyermekkönyvtárral rendelkezik.

GYÖNGYÖK Fiókkönyvtár

¹ GYÖNGYÖK alapító okirata, SZMSZ-e alapján

GYÖNGYÖK Herman Lipót festőművész állandó kiállítása – a Munkácsy-díjas festőművész Gyöngyös város tulajdonát képező hagyatékának őrzése, gondozása, az állandó kiállítás működtetése, megismertetése az érdeklődőkkel.

GYÖNGYÖK Huszár Lajos Éremtár – a Gyöngyös város tulajdonában lévő éremgyűjtemény gondozása, kiállítása és bemutatása állandó jelleggel.

GYÖNGYÖK Családi Intézet – a családi rendezvények (házasságkötések, gyászszertartások), névadók, állampolgári eskütelek színvonalas lebonyolításának színtere.

GYÖNGYÖK Ifjúsági Szolgáltató és Tanácsadó Iroda – a gyermek és ifjúsági korosztály számára kialakított tér. A diákokat segíti a pályázati lehetőségek, európai önkéntes szolgáltatások, ifjúsági csereprogramok, diákmunkák, kortárs képzésekkel kapcsolatos jelentkezésekben, tennivalókban. Több civil ifjúsági közösség működéséhez helyet teremt.

Létszám, szervezet: Az intézményben dolgozók létszáma 36 fő. A közgyűjteményi és rendezvényszervezői feladatokat 20 fő látja el. Emellett a gazdasági, ügyviteli feladatokat 9 fő, a műszaki, technikai feladatokat 8 fő végzi.

Gazdálkodás, hatékonyság: Az intézmények közül egyedül a GYÖNGYÖK rendelkezik gazdasági vezetővel.

Infrastruktúra: Az intézményegységek számához igazodva a székhelyén és 6 telephelyen látja el a feladatokat az intézmény.

Az alaptevékenységek és az intézmények működésének átfogó értékelése után a következő táblázatokban bemutatásra kerülnek az intézmények méretével, személyi jellegű kiadásaival és működési tevékenységével kapcsolatos információk:

Az intézmények méretére vonatkozó információk

Intézmény neve	Alkalmazottak száma (előírányzat)		Összes kiadás (előírányzat) (eFt)	
	2012	2013	2012	2013
Visonta úti Bölcsőde és Családi Napközi	24 (+1 részmunkaidős)	24	79 061	77 830
Dobó úti Bölcsőde	39 (+2 részmunkaidős)	39 (+2 részmunkaidős)	129 603	123 132
Gyöngyös Város Óvodái	161 (+9 részmunkaidős)	173 (+10 részmunkaidős)	610 344	604 567
Gyöngyösi Kulturális és Közgyűjteményi Központ	32 (+4 részmunkaidős)	32 (+4 részmunkaidős)	186 203	185 612
Összesen	256 (+16 részmunkaidős)	268 (+16 részmunkaidős)	1 005 211	991 141

Forrás: 2012. és 2013. évi beszámoló excel melléklete

Intézmény neve	Alkalmazottak száma (12.31-én betöltött álláshelyek száma)		Összes kiadás (teljesítés) (eFt)	
	2012	2013	2012	2013
Visonta úti Bölcsőde és Családi Napközi	24 (+1 részmunkaidős)	23	76 701	77 329
Dobó úti Bölcsőde	39 (+3 részmunkaidős)	39 (+3 részmunkaidős)	127 547	122 990
Gyöngyös Város Óvodái	162 (+9 részmunkaidős)	173 (+9 részmunkaidős)	612 358	603 704
Gyöngyösi Kulturális és Közgyűjteményi Központ	31 (+4 részmunkaidős)	33 (+3 részmunkaidős)	176 619	182 428
Összesen	256 (+17 részmunkaidős)	268 (+15 részmunkaidős)	993 225	986 451

Forrás: 2012. és 2013. évi beszámoló excel melléklete

A gyöngyösi intézményekben 2013-ban 268 fő teljes munkaidős és 15 fő részmunkaidős munkatárs fő dolgozott, amely az előző évihez képest közel 4%-os növekedést jelent. A létszámnövekedés az óvodáknál jelentkezett, a többi intézménynél közel állandó maradt a létszám. A létszám növekedése ellenére az összes kiadás kis mértékben csökkent.

Az intézmények személyi jellegű kiadásainak aránya az összes kiadáshoz viszonyítva

Intézmény neve	Személyi jellegű kiadás (járulékokkal együtt)/összes kiadás (%)	
	2012	2013
Visonta úti Bölcsőde és Családi Napközi	64	60
Dobó úti Bölcsőde	67	66
Gyöngyös Város Óvodái	70	74
Gyöngyösi Kulturális és Közgyűjteményi Központ	60	59

A személyi jellegű kiadások aránya az egyes intézmények költségösszetételében az alábbiak szerint változott: a bölcsődék és a GYÖNGYÖK esetében kis mértékben csökkent, az óvoda esetében növekedett.

Az intézményüzemeltetés racionalizálása vizsgálata során a költségcsökkentés mellett fontos szerepet játszik az intézmények saját bevételeinek a szerepe az önkormányzati támogatás csökkenthetőségében.

Az intézmények költségvetésének bevételi oldala (teljesítés)

Intézmény neve	Összes bevétel (eFt)		Saját bevétel (eFt)		Saját bevétel/összes bevétel (%)	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Visonta úti Bölcsőde és Családi Napközi	21 566	21 068	15 652	15 336	73	73

Dobó úti Bölcsőde	33 168	33 606	21 159	22 255	64	66
Gyöngyös Város Óvodái	76 684	85 249	21 284	24 423	28	29
Gyöngyösi Kulturális és Közgyűjteményi Központ	37 661	38 686	35 255	34 640	94	90
Összesen	169 079	178 609	93 350	96 654	55	54

Forrás: 2012. és 2013. évi beszámoló excel melléklete

Az intézmények összességének kb. fele saját bevétel, a többi jellemzően az ételmezési bevételből származik. A legnagyobb arányú ételmezési bevétele az óvodának van, ezért esetükben a saját bevétel aránya alacsonyabb.

3.3 Operatív irányítás jelenlegi rendszere

A közoktatási intézmények a Klebelsberg Intézményfenntartó Központhoz kerültek 2013. január 1-jén, melynek következtében 1 fő intézményi referens a Polgármesteri Hivataltól átkerült az Intézményfenntartó Központ Gyöngyösi Tankerületéhez. Továbbá a járás kialakításával további 1 fő intézményi referens és 1 fő adminisztrátor távozott. Az Polgármesteri Hivatal Közigazgatási és Intézményirányítási Igazgatóságánál maradt intézmények szakmai irányítását jelenleg 4 fő ügyintéző és 1 fő adminisztrátor (egyéb munkaköri feladatai mellett) végzi.

Az önkormányzati fenntartásban levő intézmények – a GYÖNGYÖK kivételével – önállóan működő intézmények, így a pénzügyi-gazdasági folyamataikról a Polgármesteri Hivatal Pénzügyi és Költségvetési Igazgatóságán keresztül naprakész információkat kapnak a városvezetők. Ezt erősíti az az intézkedés is, miszerint az intézményi költségvetés elfogadása mellett az intézményvezetői kötelezettségvállalások jóváhagyása eseti jelleggel, alpolgármesteri szinten történik. Ez a kézzivezérelt működés a több körös jóváhagyási folyamat miatt az átfutási időt jelentősen növeli.

Az intézmények havi rendszerességgel, Excel táblázatokban kapnak információkat a költségvetésük aktuális állapotáról.

3.4 Támogató folyamatok bemutatása

A **támogató tevékenységeket** a következő csoportosításban vizsgáljuk:

1. **gazdasági és humánadminisztráció;**
2. **beruházás és fejlesztés;**
3. **beszerzés;**
4. **létesítménygazdálkodás;**
5. **likviditásmenedzsment.**

3.4.1 Gazdasági és humán adminisztráció

A gazdasági és humán adminisztráció olyan folyamatok összességét jelentik, amelyek egymásra épülve, egymásba ágyazva jelennek meg. A következő fő folyamatokat különböztetünk meg: költségvetés-tervezéssel és módosítással kapcsolatos feladatok, beszámolóval kapcsolatos tevékenységek, főkönyvi és analitikus könyvelés, házipénztári és pénzkezelési tevékenység, vagyongazdálkodás, bérmunkaüggyel kapcsolatos folyamatok, szabályzatok készítése, kötelezettségvállalás, utalványozás, érvényesítés, ellenjegyzés, teljesítések igazolása.

A munkaüggyel kapcsolatos feladások elkészítése az intézmények szintjén bonyolódik, de a bérszámfejtés már központilag történik a Magyar Államkincstár szervezeti egységében.

Az informatikai támogatottság a pénzügyi területen igen alacsony fokú.

A gazdasági adminisztrációra vonatkozóan megállapítható, hogy az már jelenleg is központosítva kerül ellátásra, a Polgármesteri Hivatal keretein belül. Ez a feladatellátási forma megfelelő, alacsony költséggel bír, problémát a folyamatok lefutásának időigényében látunk.

3.4.2 Beruházás és fejlesztés

A lefolytatott interjúk alapján megállapítható, hogy az intézmények szintjén a beruházás-fejlesztésre vonatkozóan nem jelenik meg külön kapacitás, azt a Fenntartó központosítva végzi.

A beruházásra vonatkozó kiadások szintje minimális, 2012. évben a GYÖNGYÖK esetében merült fel, összesen 3,7 millió Ft értékben. Emellett pályázati forrásból összesen csaknem 200 millió Ft-ot költött az Önkormányzat a Fecske Úti tagóvoda és a Polgármesteri Hivatal energetikai korszerűsítésére, a Mátra Művelődési Központ tetőfelújítására és a Dobó Úti Bölcsőde fejlesztési munkáira.

3.4.3 Beszerzés

A minden intézményben szükséges anyagok (tisztító-, takarítószer, nyomtatványok, irodai eszközök, stb.) beszerzése intézményenként, önállóan történik, közös beszerzésre nem került eddig sor.

Az intézmények összessége (valamint a Polgármesteri Hivatal²) esetében beszerzendő általános anyagok listáját a következő táblázat tartalmazza, hozzárendelve a kapcsolódó kiadásokat is.

Beszerzés tárgya	Összesített adatok (2012, eFt)
Anyagbeszerzés összesen	47 501
Irodaszer, nyomtatvány beszerzése	12 775
Könyv beszerzése	1 091
Folyóirat beszerzése	1 331
Egyéb információhordozó beszerzése	61
Tüzelőanyagok beszerzése	0
Hajtó- és kenőanyagok beszerzése	4 752
Szakmai anyagok beszerzése	4 673

² A beszerzések vonatkozásában az intézményeket együtt vizsgáljuk a Polgármesteri Hivatallal, mivel a szinergiák kihasználása ebben az esetben magasabb megtakarítási potenciált rejt magában.

Beszermzés tárgya	Összesített adatok (2012, eFt)
Kisértékú tárgyi eszközök, szellemi termékek beszerzése	4 659
Munkaruha, védőruha, formaruha, egyenruha beszerzése	2 045
Egyéb anyagbeszerzés	16 114
Kommunikációs szolgáltatás összesen	41 458
Nem adatátviteli célú távközlési díjak	7 911
Adatátviteli célú távközlési díjak	4 628
Egyéb kommunikációs szolgáltatások	28 919
Létesítmény üzemeltetés összesen	425 546
Gázenergia-szolgáltatás díja	35 613
Villamosenergia-szolgáltatás díja	82 291
Távhő- és melegvíz-szolgáltatás díja	20 816
Víz- és csatornadíjak	9 699
Karbantartási, kisjavítási szolgáltatások kiadásai	27 863
Egyéb üzemeltetési, fenntartási szolgáltatási kiadások	249 264
Egyéb szolgáltatás	22 662
Pénzügyi szolgáltatások kiadásai	22 662

Forrás: 2012 Éves beszámoló összesítő riport

A fenti táblázatból kiolvasható, hogy a beszerzés-ellátás területén a legnagyobb tételt a létesítményüzemeltetéssel kapcsolatos kiadások jelentik.

3.4.4 Létesítménygazdálkodás

A létesítménygazdálkodás esetében a következő folyamatokat különböztetjük meg: takarítás, karbantartás, fűtés, kertgondozás, mosás-konyhai kisegítő feladat.

Megállapítható, hogy az egyes tevékenységek között átfedések vannak, egy-egy dolgozó több feladatot is végez. Ez a kapacitások kihasználásának magasabb szintjét eredményezi.

Takarítás: A feladatot az óvodák esetében a dajkák, a bölcsődék esetében takarítónők végzik..

Karbantartás: A karbantartói feladatok jellemzően időszakosan merülnek fel. Ennek következménye az, hogy a karbantartási feladatokat ellátók más tevékenységeket is végeznek munkaköri leírásuk szerint.

Fűtés: A város helyzetéből adódóan az intézmények fűtését az óvodák esetében nem távfűtési rendszerrel oldják meg, hanem arra külön munkaerőt foglalkoztatnak.

Mosás, konyhai kisegítés: Az óvodák, bölcsődék esetében olyan speciálisan beágyazódik az alapfeladatok közé, hogy az alaptevékenység részeként kell kezelni a feladatot. Az intézmények egy részében főzőkonyha működik.

A következő táblázat összefoglalóan mutatja be az intézményekben dolgozó támogató tevékenységeket folytató munkatársak létszámát.

Létesítménygazdálkodási feladatokat végző munkatársak létszáma (2013, fő)

Intézmény	Takarítás	Karbantartás, fűtés	Konyhai feladatok	Egyéb kiszegítő	Összesen
Visonta úti Bölcsőde és Családi Napközi	4		4		8
Dobó Úti Bölcsőde	7		10		17
Gyöngyös Város Óvodái	9 dajka	5	20	43	77
Gyöngyösi Kulturális és Közgyűjteményi Központ				8	8
Összesen	20	5	34	51	110

A létesítménygazdálkodást végző munkatársak létszáma nem túlzott a feladat méretéhez viszonyítva.

3.4.5 Likviditásmenedzsment

A pénzforgalom kezelése jelenleg központosított a kis-kincstár rendszer üzemeltetésén keresztül.

Az intézmények költségvetésének átlagosan kétharmadát a személyi jellegű kiadások adják, amelyek kifizetése időben jól meghatározott és a közalkalmazotti jogviszony stabilan tervezhető alkalmazotti létszámot eredményez.

Az intézmények számára nagyfokú biztonságot jelent, hogy kiadásaiért az önkormányzat nyújt fedezetet. A saját bevételeknek a fenntartó szándéka szerint a működési költségekhez kell hozzájárulnia.

Az intézményeknél képződő maradvány arányaiban nem jelentős, az intézmények jellemzően nem halmoznak fel beszerzésre és felújításra, hanem az éves működési költségeiket saját bevételeikkel kiegészítve biztosítják az éves működés fedezetét. Ez alapján megállapítható, hogy az intézményeknél nem marad lekötött pénz, így az esetleges közös számlán magasabb kamatot hozó banki befektetések sem jellemzőek.

A likviditásmenedzsment vizsgálata során megállapítottuk, hogy sem jelentős pénzmaradvány, sem jelentős egyenleg nem keletkezik a működés során, és ezek éven belüli változása, ingadozása sem jelentős. A likviditás tervezése jól kiszámítható tételekből áll össze, ami további pénzgazdálkodási tevékenységet nem igényel.

4 A helyzetfelmérés megállapításai

Az öt vizsgált terület közül megállapíthatjuk, hogy a gazdasági és humán adminisztráció, a beruházás és fejlesztés a likviditás menedzsment jelenleg is központosított. A beszerzési feladatokat a Polgármesteri Hivatal végzi, azonban a közös beszerzésből fakadó megtakarítási potenciál jelenleg nincs kihasználva. A további fejlesztések irányát az intézményi feladatellátás központi szervezésében látjuk, amelyet részletesebben a javaslatokat összefoglaló tanulmányunkban mutatunk be.

A helyzetelemzés megállapításait továbbgondolva az intézményi modellek felvázolása során ennek következtében hatékonysági tartalékokat a létesítményüzemeltetés és beszerzés központi szervezésében látunk. A beszerzések, közbeszerzések esetében bemutatjuk a központosítási lehetőségeket és megállapítjuk azokat a speciális, egyedi igényeket, amelyek esetében nincs gazdasági racionalitása a központi feladatszervezésnek, illetve a központosítás nem jár mérhető költségmegtakarítással.

5 Önkormányzati feladatok ellátásának lehetséges intézményi modelljei

Gyöngyös városában az intézmények gazdasági feladatait ellátó szervezeti egység (központi szolgáltató szervezet) a Polgármesteri Hivatalon belül került kialakításra. Az önkormányzati gyakorlatban GESZ/GAMESZ néven meghonosodott intézményrendszer felállítására nem került sor.

Az alábbiakban megvizsgáljuk a központi szolgáltatás elméleti hátterét és az ebből levezethető intézményi modelleket. Ezek alapján tesszük meg javaslatainkat az intézményi feladatellátás további racionalizálására. A létrejött modellhez tudjuk hasonlítani a helyzetelemzésben bemutatott gyöngyösi gyakorlatot. Az összehasonlítás eredménye a folyamatos működés költségeiben jelentkező megtakarítás. A számszerűen mérhető gazdasági előnyök mellett kitérünk a nem-mérhető, illetve nem-számszerűsíthető előnyökre is, amelyek a javaslatok megvalósításával jelentkeznek.

Az elemzés során felhasználjuk a New Public Management (NPM) elméleti hátterét, amely a közszolgáltatások szervezése során az üzleti szférában bevált vállaltszervezési és gazdálkodási gyakorlat tapasztalataira is épít. Az üzleti szférában elterjedt gyakorlat a megosztott szolgáltató központ (shared service center) igénybevétele, az önkormányzati gyakorlatban gazdasági ellátó szervezetek alakultak. A vizsgálatban mindkettő tapasztalatait felhasználjuk a gyöngyösi munkaszervezés hatékonyabb megoldására.

5.1 Megosztott szolgáltatások, központosított feladatellátás

Amikor az üzleti szférában egy vállalatcsoport több leányvállalata támogató tevékenységei közös ellátására egy olyan szervezeti egységet hoz létre, amely valamennyi tag számára szolgálat, azokat belső ügyfélként kezeli, azt megosztott szolgáltató központnak nevezzük. Javaslatunk szerint az intézmények központi szolgáltatója is ezen alapelvek mentén kell, hogy felépüljön.

A megosztott szolgáltatások rendszere az alábbi gazdasági előnyök kihasználását tudja biztosítani:

- méretgazdaságosság,
- standardizáció,
- centralizáció,
- költségcsökkentés.

Kiindulási feltételnek tekintjük, hogy az intézményi rendszer alapfeladatainak struktúrája rövid távon nem változik, ezért figyelmünket a támogató területek központosítására fordítjuk. A következőkben néhány szempont szerint bemutatjuk a megosztott szolgáltatások jellemzőit, és gazdaságossági, hatékonysági szempontok szerint vizsgáljuk őket.

A központi szolgáltató célja, hogy a belső ügyfelek számára megfelelő minőségű szolgáltatást nyújtson. A megosztott szolgáltatások rendszere képessé teszi a belső ügyfeleket arra, hogy meg tudják határozni a számukra szükséges szolgáltatásokat, illetve szolgáltatási szinteket.

Az elmúlt években az intézmények a gazdasági adminisztráció és infrastruktúra üzemeltetés terén számos hatékonyságjavító intézkedésre kényszerültek, amelyeket folyamatosan bevezettek.

A megosztott szolgáltatások rendszere biztosíthatja, hogy a szolgáltatások ára versenyképes legyen. Ez a megállapítás önkormányzati intézmények esetében idegenül hangozhat, de tekintsük a kérdést egy kicsit részletesebben. A támogató tevékenységek ellátásának költségei az intézmények költségvetését terhelik, amennyiben létrejön a központi szolgáltató, azt követően az intézmények áttételesen fizetnek az igénybe vett szolgáltatásokért. Az intézmények költségvetése, párhuzamosan az ellátandó támogató tevékenységek megszűnésével, csökken, és ez a szolgáltató szervezet költségvetését adja. A megtakarítás az intézmények fenntartójánál jelentkezik, a csökkenő finanszírozási igény formájában, így az intézmény szempontjából a kapott szolgáltatás ára megegyezik az elvonás mértékével.

Decentralizált feladatellátás esetén az intézményi vezetők közvetlen kapcsolatban vannak a támogató területek vezetőivel és helyben tudják gyakorolni (akár közösen a támogató területi vezetőkkel) a jóváhagyási és ellenőrzési feladataikat, központi feladatellátás esetén ennek hatékony megszervezése kiemelt jelentőségű feladat. Hasonló módon szükséges a szolgáltatások értékelésének biztosítása is, hiszen a decentralizált működtetés során az intézményvezető hatáskörébe rendelt támogató területi vezetők kinevezése és a munkáltatói jogok gyakorlása biztosítékot jelenthet a megfelelő színvonalú feladatellátásra.

Fontos megoldandó kérdés továbbá, hogy a központi szolgáltató hol legyen elhelyezve, erre jelen esetben három típusú megoldási lehetőség kínálkozik:

- a jelenlegi rendszer szerint a Polgármesteri Hivatalban (az irányító szervezet részeként)
- valamelyik tagintézményben, önálló feladatellátással
- valamely önkormányzati cég (a Szerződéses kapcsolatok tanulmányban meghatározott törzsház) feladatellátásában.

A törzsházon keresztüli feladatellátás a központosított szolgáltatások bizonyos körére, a beszerzési és létesítménygazdálkodási feladatokra javasolható. Ezt a megoldást jövőbeli racionalizálási lehetőségként javasoljuk figyelembe venni.

6 Az intézményi modellek

Kiindulásként meghatározzuk azokat a folyamatokat, amelyek korábban vezetői hatáskörben kerültek ellátásra, ezután azokat a folyamatokat vesszük, amelyeket a központi szolgáltató mellett is helyben kell ellátni, majd azokat a folyamatokat tekintjük, amelyek első pillantásra logikailag helyben végzendők lennének, azonban standardizálással és megváltoztatott munkaszervezéssel véleményünk szerint jól központosíthatók.

Áttekintjük a szűk keresztmetszetek problémáját is, amely legjelentősebben a ciklikusan elvégzendő feladatok esetében jelentkeznek. Példaként a költségvetés tervezését említhetjük, amikor a leadási határidő előtti időszakban a gazdasági vezető / intézményvezető saját feladatai között átcsoportosít, és kiemelten foglalkozik a tervezéssel, míg más feladatai időlegesen háttérbe szorulnak. A központi szervezet szereplőinek szintén képesnek kell lenniük a saját feladataik időszakos újrapiorizálására. Ezzel biztosíthatjuk, hogy el tudjuk kerülni felesleges kapacitások kiépítését, mialatt a központi szervezetet a lehető legjobban részfeladatok ellátására szakosítottuk.

A támogató területek tevékenységeinek megszervezésére elméletileg négy megközelítés, és ennek megfelelően négy intézményi modell alkalmazható:

- funkcionális területek szerinti felosztás
- intézményi kategóriák szerinti felosztás
- területi elven történő felosztás
- kettő (vagy több) ismérv szerinti felosztás

A **funkcionális területek alapján képzett felosztás** például a gazdaságadminisztrációs folyamatok csoportosítását jelenti: specialistákat választunk a tervezés, a főkönyvi könyvelés, stb. folyamatokhoz, akik egy vezető irányítása alatt valamennyi intézmény számára szolgálnak. A módszer előnye a gazdaságadminisztráció standardizálhatóságából következik: valamennyi intézmény típusban pontosan azonos módon lehet a gazdasági feladatokat megszervezni. A módszer hátránya abban rejlik, hogy az egyes intézmények (intézmény típusok) sajátosságait például az intézmény és központi szolgáltató közötti kommunikációban figyelmen kívül hagyja.

Jelenleg ez a felosztási elv működik a Pénzügyi és Költségvetési Igazgatóságon, és továbbra is ezt javasoljuk a gazdasági terület központosítása vonatkozásában.

Az **intézményi kategóriák alapján képzett felosztás** a korábban megkezdett intézmény összevonások (pl. tagóvodák) kiteljesedése a támogató területeken. A módszer előnye abban rejlik, hogy teljes mértékig kihasználható valamennyi intézményi sajátosság. A módszer hátránya: a támogató feladatok vonatkozásában feleslegesen duplikált szervezet, hiszen létrehozunk például a bölcsődéket és óvodákat kiszolgáló könyvelőket. Az alapfeladatok esetében azonban indokolt az intézményi kategóriák szerinti felosztás, hiszen az intézményi sajátosságok ebben az esetben eltérő szakértelmet igényelnek.

Ez a felosztás működik a Közigazgatási és Intézményirányítási Igazgatóság esetében, ahol továbbra is ezt a rendező elvet javasoljuk használni.

A területi felosztási elv alatt a gyöngyösi városrészek alapján képzett kisebb körzeteket értünk. Ez alapján a fizikailag egymáshoz közel fekvő intézmények esetében megvalósulhatna a létesítménygazdálkodás összehangolása. Az egyes szakemberek elérhetősége ezáltal egy adott körzeten belül megoldottá válik, ezért **ezt a felosztási elvet javasoljuk az létesítménygazdálkodás központosítása során.**

A negyedik felosztási elv egyfajta mátrix rendszerű munkamegosztást feltételez, amely egyszerre két különböző ismérv alkalmazását jelenti. A funkcionális területi vezetők mellett megjelennek az intézmény típusokért felelős vezetők is, akik egyenrangú pozícióban vannak. A két vezető konszenzussal hoz döntést az egyes kérdésekben, ahol a szakterület igényei és elvárásai pontosan azonos módon vannak képviselve, mint az intézményekéi. A módszer előnye, hogy több szempontot egyszerre vesz figyelembe és a döntések valamennyi fél érdekeit figyelembe veszi. A módszer hátránya, éppen a bonyolultsága és a döntéshozatal lassúsága. A Polgármesteri Hivatal kapcsolódó Igazgatóságainak feladatmegosztása, illetve az intézményvezetők gazdasági feladatokba való bekapcsolódása (pl. költségvetés tervezés) a mátrix rendszerű munkamegosztásban működik, melyet az előzőeknek megfelelően **továbbra is javasoljuk alkalmazni.**

A központi szervezet így a **gazdasági adminisztráció** szolgáltatását, a **beruházás és fejlesztés** bonyolítását végzi, és szintén központosítva, de a javaslatunk értelmében a központi szervezeten kívül a **beszerzés, közbeszerzés és infrastruktúra üzemeltetését.** A **likviditásmenedzsment** további központosítását a gazdaságadminisztráció központi kezelésével érjük el.

6.1 A gazdasági adminisztráció és a pénzügyi tevékenységek központosítása

A szolgáltató központhoz (Pénzügyi és Költségvetési Igazgatóság) az intézmények minden gazdasági történéssel kapcsolatos információt, dokumentumot eljuttatnak és ezek feldolgozása, összesítése és tárolása a központban történik. Ez a folyamat informatikailag jól támogatható, ez további hatékonyságnövekedést eredményezhet. Az intézményi vezetők a gazdasági működésről pénzügyi kimutatásokat, gazdasági naturáliákat tartalmazó jelentéseket és teljesítmény mutató viszonyszámokat kapnak, a rendszeres havi, negyedéves és éves belső adatszolgáltatási rendszernek megfelelően. Az intézményi vezetőknek lehetőségük van a belső beszámolók tartalmának meghatározására, de közösen is kell egy általános standardot kialakítani. Szükséges ezek mellett az intézményi vezetők ad hoc adatszolgáltatási igényeinek kiszolgálását is megszervezni. A tervszerű működtetés nagyban segíti a gördülékeny együttműködést, azonban a tervtől való eltérés jelentős fennakadásokhoz vezet. Ezért van nagy szerepe a szabályok betartásának, és ezen keresztül a szabályalkotási folyamat áttekintésének. A megvalósítás folyamata éppen ezzel kezdődik, amikor az intézményi vezetők széles konszenzussal meghatároznak szolgáltatási szinteket, kinyilvánítják szakmai elvárásaikat, amely alapján a standardok, és az ezeket szabályozó folyamatok leírása (a szabályzatok, munkaköri leírások) újraértelmezhetők.

6.2 Központi beszerzés és közbeszerzés

Az intézmények éves beszerzéseit többféleképpen lehet csoportosítani, a legfőbb szempontok a következők:

- a) a beszerzést generáló tevékenység szerint: alaptevékenységhez szükséges beszerzés, támogató tevékenységhez kapcsolódó beszerzés;
- b) a beszerzés tárgya szerint: áru-, szolgáltatás beszerzés, építési beruházás;
- c) a beszerzés lebonyolításának technikája alapján: közbeszerzés, normál beszerzés.

A beszerzést generáló tevékenység szerinti csoportosítás a korábban tárgyalt alapfolyamatok és támogató folyamatok megközelítés folytatása a beszerzések esetében.

A beszerzés tárgya szerinti bontás során az áru-, szolgáltatás és építési beruházás fogalmaknál a Kbt. szerinti definíciókat használjuk:

- árubeszerzés: olyan visszterhes szerződés, amelynek tárgya forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog tulajdonjogának vagy használatára, illetőleg hasznosítására vonatkozó jognak megszerzése az ajánlatkérő részéről. Az árubeszerzés magában foglalja a beállítást és üzembe helyezést is.
- építési beruházás: olyan visszterhes szerződés, amelynek tárgya a következő valamelyik munka megrendelése (és átvétele) az ajánlatkérő részéről:
 - a Kbt. 1. mellékletben felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
 - építmény kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
 - az ajánlatkérő által meghatározott követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel, illetőleg módon történő kivitelezése.
- szolgáltatás: a szolgáltatás megrendelése – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan visszterhes szerződés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.

A beszerzés lebonyolításának technikája alapján:

- közbeszerzés: törvényi kötelezettségként vagy önkéntes közbeszerzés során a Kbt. által előírt közbeszerzési eljárással eszközölt beszerzés
- normál beszerzés: a szervezet saját belső szabályrendszere alapján történő beszerzés.

A beszerzések jelentékeny része jól standardizálható (kivéve a speciális, illetve egyedi beszerzéseket), kifejezetten igaz ez a támogató tevékenységhez beszerzett áruk és nem anyagi jellegű szolgáltatások, illetve a támogató tevékenységet szolgáló ingatlanokhoz, eszközökhöz, berendezésekhez kapcsolódó rendszeres felújítások, karbantartások, üzemeltetések esetében.

Az alaptevékenységekhez kapcsolódó beszerzések inkább speciális, az adott intézmény által használt árukat és szolgáltatásokat takarnak (az ehhez kapcsolódó építési beruházások pedig jellemzően egyediek). Ezek esetében is elképzelhetők standardizálási lehetőségek, de ezt mélyebb vizsgálatnak kell megelőznie (figyelembe véve a műszaki és üzleti indokokat).

A fenti két csoport ismérvek alapján történt összehasonlítását tartalmazza a következő táblázat:

Ismérvek	Nem alaptevékenységhez kapcsolódó beszerzések	Alaptevékenységi beszerzések
Beszerzésben érintett intézmények száma	Az intézmények többsége (vagy jellemzően mindegyik) végez ilyen beszerzést. Példa: irodaszer, üzemanyag, gépjármű, biztosítás, telekommunikációs szolgáltatások, irodai eszközök karbantartása.	A beszerzés egy (vagy legfeljebb pár) intézményre jellemző. Példa: speciális berendezések, egyedi építési beruházások
Beszerzés gyakorisága	Az üzleti év során jellemzően folyamatosan (vagy több alkalommal) felmerülő beszerzési tételek.	Az üzleti év során folyamatosan felmerülő beszerzési tételek és egyszeri beszerzések egyaránt jellemzőek.
Beszerzés tárgyának standardizálhatósága	A beszerzés tárgya jól standardizálható.	Nem, vagy csak alapos elemzés után.
Árelőny, méretgazdaságossági előnyök realizálása	Központi beszerzés esetén igen.	Ha lehetséges több intézmény beszerzését összevonni, akkor központi beszerzéssel igen. Ellenkező esetben az intézmény, mint egyéni beszerző realizálja az elérhető maximális árelőnyt (mint a teljes mennyiség megversenyeztetője).
A beszerzés tárgyának specifikációjához speciális szaktudási igény	Jellemzően mennyiségi összesítést, illetve a termék, szolgáltatás bizonyos paramétereinek megadását jelenti, azonban ez nem igényel mély szakértői szintű ismereteket.	A beszerzési igény definiálása jellemzően speciális, szakértői (pl. mérnöki, tervezői) ismereteket igényel.
Szerződéses konstrukció	Folyamatos beszerzési igény esetén keretszerződés kötése, egyéb esetekben koncentrált egyedi beszerzés lehetséges.	Jellemzően egyedi beszerzés lehetséges.

A beszerzések központosítása mellett szóló legfontosabb érv az elérhető mérethatékonyság – minél nagyobb beszerzési tömeg, annál nagyobb árkedvezmény érhető el.

Általános piaci tapasztalat, hogy megtakarítás elérhető mértéke nem egyenletesen változik: néhány millió Ft-ig (vagy az alatt) lényegében katalógus áron értékesítenek a szállítók, míg a megrendelés mennyiségének növekedése esetén – egy bizonyos korlátig, ez kb. 20-30% - meredeken emelik a kedvezmény összegét. (Meggjegyezzük, hogy ezek általános értékek – a termék piacának egyedi jellemzői, a piaci szereplők száma stb. ezt szignifikánsan befolyásolhatják!)

A közbeszerzés területén a közbeszerzési tevékenység teljes központosítását javasoljuk, ez igaz mind az alaptevékenységhez mind a nem alaptevékenységekre vonatkozó áru- és szolgáltatás beszerzésekre, illetve építési beruházásokra vonatkozó közbeszerzési eljárások lebonyolítására. Ez magában foglalja az intézmények éves beszerzési terveinek összegyűjtését, a szükséges központi beszerzési és közbeszerzési eljárások előkészítését és lebonyolítását, valamint a beszerzési terv és tényadatok összevetését.

Az egységes beszerzési és közbeszerzési rendszer koncepciója

Röviden bemutatjuk a javasolt koncepció azon elemeit, amelyek együttesen biztosítják a működőképességet:

- a) a központi szolgáltató és az intézmények közötti beszerzési feladatmegosztást;

- b) az egységes beszerzési kategóriarendszer szükségességét;
- c) a központi és az intézményi beszerzések körének meghatározását;
- d) a beszerzési rendszer informatikai támogatási igényét.

A központi szolgáltató túlnyomórészt az intézmények összesített (illetve kisebb részt saját szervezeti) igényeinek kielégítésére bonyolít le beszerzési eljárásokat. A központosított beszerzés eredményeképpen alapvetően keretjellegű vagy egyszeri beszerzést biztosító szerződés (megrendelés) fog keletkezni.

A központi szolgáltató mindkét esetben felelős az igényfelmérés, az igényspecifikáció és a tervezés lebonyolításáért, a pályáztatásért és a szállító kiválasztásáért, valamint a (keret)szerződés megkötéséért – függetlenül attól, hogy a szerződés közbeszerzési eljárás vagy normál beszerzési eljárás eredménye-e.

Az intézmény feladata marad az egyedi megrendelések (lehívások) kiküldése a szállító felé, a beérkeztetés és a teljesítés igazolása.

Az intézmények illetékes szakterületi munkatársai a központi beszerzési típustól, illetve a beszerzés jellegétől függően szakértőként közreműködnek a központi szolgáltató által ellátott beszerzési feladatok elvégzésében.

A központi beszerzési (és közbeszerzési) tervek összeállításához az intézmények szolgáltatnak adatot a központi szolgáltató számára, illetve rendszeres időközönként a beszámolás keretei között adatokat szolgáltatnak a beszerzési tényszámokról.

A központosított beszerzés kezelése a központi szolgáltató számára stratégiai jellegű beszerzési feladatok elvégzését is megköveteli, úgymint:

- beszerzési stratégia kialakítása, célrendszer meghatározása;
- piackutatás, lehetséges szállítók kutatása;
- stratégia partnerek menedzselése;
- beszerzés kontrollálása, ösztönzés a folyamatos hatékonyságnövelésre;
- szállítóértékelés, minősítési rendszer kialakítása.

A beszerzések központosításának alapfeltétele egy egységes beszerzési kategóriarendszer kialakítása, mely az intézmények és a központi szolgáltató által eszközölt áru-, szolgáltatás beszerzéseket, illetve építési beruházásokat katalogizálja. Az egységes kategóriarendszert a következők jellemzik:

- 1) Egyértelműen definiálja, hogy az egyes kategóriákba mely cikkek, szolgáltatási vagy beruházási típusok sorolandók, azaz egységes fogalomrendszert vezet be az intézményen belül.
- 2) Világos útmutatót ad a Kbt. által előírt összeszámítások elvégzéséhez, amennyiben a kategóriákat praktikusán a Kbt. előírásai szerint definiálják.

Központi kategóriarendszer definiálására teszünk javaslatot. Ez jórészt a támogató tevékenységekhez kapcsolódó, illetve kisebb részt az intézmények alaptevékenységéhez kapcsolódó áruk, szolgáltatások és építési beruházás kategóriákat tartalmazza. A kategóriarendszer finomítása, teljessé tétele csak az intézmények cikk- és szolgáltatástörzsének, a beszerzett eszközöknek, valamint

szerezésállományának tételes ismerete alapján lehetséges. A kategóriarendszer addig bővítendő, amíg minden megrendelés és szerződés tárgya besorolásra nem kerül valamelyik kategóriába.

Az egységes beszerzési kategóriarendszer alapján definiálhatók azok a termék kategóriák, melyek beszerzése esetén javasoljuk, hogy azt a központi szolgáltató végezze, ezek a következők:

1) A támogató tevékenységekhez kapcsolódó áru, szolgáltatás beszerzések és építési beruházások közül azok, amelyek

- jól standardizálhatók;
- több intézmény igényli beszerzésüket;
- alapvetően keretjellelű szerződések köthetők rájuk / koncentráltan évi egy alkalommal beszerezhetők;
- a beszerzés specifikálásához szakértői ismeret nem szükséges;
- az intézmények éves beszerzési igénye összesen eléri a bruttó 5 millió Ft-t.

2) Központi beruházási projektek teljes körben.

3) A közbeszerzés alá eső beszerzések teljes körben.

A fenti, központi beszerzési körbe utalt termék kategóriák köre dinamikus, a központi szolgáltató felülvizsgálati és az intézmények felé utasítási joggal rendelkezik. A központosított beszerzések körének módosítására alapvetően két módon kerülhet sor:

- év végén (a lezárt év tapasztalatai és a következő év tervezett beszerzései alapján) rendszeresen, illetve
- év közben az esetlegesen felmerülő, rendkívüli beszerzések következtében ad-hoc jelleggel, amennyiben valamely tagvállalat vagy a központi szolgáltató rendkívüli beszerzési igénye ártértékelést eredményez egy - amúgy tagvállalati hatáskörben lévő - kategória beszerzési stratégiájára vonatkozóan.

A beszerzési feladatokat jelenleg a Pénzügyi és Költségvetési Igazgatóság, a Városfejlesztési és Városüzemeltetési Igazgatóság valamint a Közigazgatási és Intézményirányítási Igazgatóság végzi az intézményvezetők bevonásával. Megállapíthatjuk, hogy megtakarítást a beszerzés-közbeszerzés központosítása akkor jelenthet, ha a központi szervezet az önkormányzati intézmények és cégek vonatkozásában közös feladatellátást végez. A feladat ellátására két opciót dolgozunk ki:

1. Az önkormányzati társaságok egységes irányítására kialakított törzsház beszerzési-közbeszerzési szervezetének feladatellátását javasoljuk az intézmények felé történő szolgáltatásra átszervezni.

2. A központosított beszerzési, közbeszerzési feladatok a Polgármesteri Hivatal keretein belül is elláthatóak.

A két opció összehasonlítását az alábbi táblázat tartalmazza:

	Központosított beszerzés ellátása a törzsház keretein belül	Központosított beszerzés ellátása a Polgármesteri Hivatal keretein belül
Előny	<ul style="list-style-type: none"> - A folyamat gyorsabb átfutási ideje - ÁFA visszaigénylés lehetősége 	<ul style="list-style-type: none"> - Szorosabb vezetői kontroll az intézmények beszerzési tevékenysége felett
Hátrány	<ul style="list-style-type: none"> - A beszerzési folyamat kikerül az önkormányzati vezetők szoros kontrollja alól 	<ul style="list-style-type: none"> - ÁFA visszaigénylés nem lehetséges - Jelenlegi lassú folyamat fennmarad a többszörös egyeztetési körök miatt

6.3 Központi létesítménygazdálkodás

Az infrastruktúra üzemeltetése szempontjából érdemes két kategóriába osztani az intézményeket: az egyik esetében javasolt a feladatok központosítása a másik esetében nem. A csoportosítási elv lehet az intézményben foglalkoztatott műszaki személyzet nagysága. Amennyiben kevés számú alkalmazottat foglalkoztat egy intézmény, amely tevékenységét több ingatlanban is ellátja, nem csökkenthető tovább a helyileg fenntartott kapacitás, illetve a központi szolgáltatótól lehívható speciális szolgáltatás (pl. kertgondozás) helyi kezelésből való kivétele nem csökkenti a helyi kapacitás igényeket, így nem várható helyi költségmegtakarítás a személyi jellegű kiadásokban.

A központosításból kimaradó intézmények (illetve egyes ingatlanok) kiválasztásának további ismérve lehet a másik intézményektől való jelentős távolság. Amennyiben nem gazdaságos a munkanapon belüli transzfer az egyes intézmények között, érdemes csak nagyon speciális és ritkán szükségeltetett feladatok központosítása és a többi feladatra helyi kapacitás kiépítése.

Bizonyos intézmények jellegüknél fogva megkövetelik valamennyi alkalmazottól a helyi viszonyokhoz történő teljes alkalmazkodást. Ilyenek például a bölcsődék esetében a takarítók szerepe.

A központosított feladatellátás esetén a következő új, koordinációs feladatok generálódnak:

- logisztikai feladatok
- belső kommunikáció
- prioritások meghatározása

Amennyiben egy műszaki alkalmazott nem csak az állandó munkaállomásán dolgozik, hanem több egymástól távolabb is fekvő intézménybe, illetve azok ingatlanjába is el kell jutnia, fontos feladattá válik a személyi szállítás és a munkaeszközök szállításának a megszervezése. A logisztikai megszervezése a munkatársak mozgatásának további költség növekedést eredményezheti.

A munkatársak koordinálása, illetve utasítása egy adott helyen történő időleges munkavégzésre a kommunikáció megszervezését igényli. Vezetői döntési hatáskörbe kerül az egyszerre több intézménynél jelentkező feladatellátási igény rangsorolása és a megfelelő szakember feladathoz rendelése, illetve munkavégzésre utasítása. Hatékonyan megszervezhető ez előre jól tervezhető tevékenységek esetében, de a sürgősségi, illetve vészhelyzetek esetében a szolgáltatás biztosítása a szűk keresztmetszetek elkerülése érdekében további kapacitások kiépítését igényli.

Az infrastruktúra üzemeltetés esetében indokoltabb a kapacitás rendelkezésre állását vizsgálni, mint a tényleges munkavégzési gyakorlat alapján megközelíteni a munkaerő szükségletet. Ez alapján is azt javasoljuk, hogy a minden intézmény minden ingatlanjában maradjon egy fő gondnok, aki a kisebb helyben elvégezhető javításokat elvállalja, de minden egyebet a központi szolgáltatótól rendel meg.

7 Az önkormányzati fenntartású intézményekre vonatkozó javaslatok

Az intézmények esetében az egységes vállalatirányítási rendszer kialakításával az osztott szolgáltatásokba való bekapcsolódás javasolt a Szerződéses kapcsolatok tanulmány 7.2. pontja szerint.

Az intézmények közös beszerzésbe való bekapcsolódása nagyobb mennyiségi kedvezmények elérését teszi lehetővé, a 7.2. pontban kifejtett szempontok alapján.

További közös feladatellátásként szervezhető meg a karbantartás, valamint a takarítási szolgáltatás is (kivéve az óvodák és bölcsődék esetében). Ez a jelenleg közalkalmazotti besorolási munkavállalók átsorolását jelenti, melynek folyamata a következőkben olvasható. A fenti szolgáltatások közös megszervezésével dologi kiadások takaríthatók meg.

Közalkalmazottak átadásának, átvételének feltételei

A Városgondozási Zrt-hez való átadással az **önkormányzati intézményben dolgozó, tovább foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonya megszűnik**. Az 1992. évi XXXIII. törvény 25/A. § írja le azt az esetet, amely során a közalkalmazotti jogviszony a közalkalmazott átadásával megszüntethető:

"Ha a munkáltató személye azért változik meg, mert az alapító vagy a munkáltató döntése alapján a munkáltató egésze vagy egy része (szervezeti egysége, anyagi és nem anyagi erőforrásainak vagy feladat- és hatáskörének meghatározott csoportja) a Munka Törvénykönyve vagy a köztisztviselők jogállásról szóló törvény hatálya alá tartozó munkáltató számára kerül átadásra, a munkáltató átadásra kerülő szervezete, illetve tevékenysége keretében foglalkoztatott közalkalmazott jogviszonya az átadás időpontjában megszűnik."

Az átadásnak a következő pontban kifejtett rendben kell történnie. Az átadás csak akkor hatályosulhat, ha a közalkalmazott ebbe beleegyezik. Ha a közalkalmazott nem járul hozzá az átadáshoz, az átadó munkáltató köteles a közalkalmazott részére végkielégítést, illetve határozott tartalmú jogviszony esetén a megfelelő összegű átlagkeresetet megfizetni.

Az 1992. évi XXXIII. törvény 25/B. § **további feltételeket** szab az átadással és átvétellel kapcsolatban:

- az érintett dolgozó munkabére nem lehet kevesebb, mint az átadást megelőző;
- ha az érintett dolgozónak az átadást megelőzően határozatlan időtartalmú közalkalmazotti jogviszonya volt, az átvevő munkáltatónál is határozatlan időtartalmú szerződést kell kötni;
- ha az érintett dolgozó az átadást megelőzően teljes munkaidős foglalkoztatásban állt, az átvevő munkáltatónál is teljes munkaidős jogviszonyt kell létesíteni;
- az átvevő munkáltató nem köthet ki próbaidőt;
- az érintett dolgozó munkaviszonya folyamatosnak tekintendő (a munkaszerződés megkötését megelőző közszolgálati jogviszonyát úgy kell tekinteni, mintha az új munkáltatójánál töltötte volna el).

Közalkalmazottak átadásának, átvételének folyamata

Az 1992. évi XXXIII. törvény 25/A. § meghatározza a közalkalmazottak átadásának, átvételének folyamatát. A közalkalmazottak átadása és átvétele során az átadó és átvevő munkáltatónak különböző tájékoztatási és konzultációs kötelezettségei vannak az érintett közalkalmazottal, illetve a munkáltatónál képvisellel rendelkező szakszervezettel és a közalkalmazotti tanáccsal (vagy közalkalmazotti képviselővel) szemben.

Az átadó és az átvevő munkáltató legkésőbb az átadást megelőzően 30 nappal korábban köteles **tájékoztatni** a közalkalmazottat, a munkáltatónál képvisellel rendelkező szakszervezetet és a közalkalmazotti tanácsot (vagy közalkalmazotti képviselőt) az átadás időpontjáról, okáról és a közalkalmazottakat érintő jogi, gazdasági és szociális következményekről.

A tájékoztatással egyidejűleg az átadó és átvevő munkáltató köteles az érintett közalkalmazottat arról is írásban tájékoztatni, hogy az átadást követően a közalkalmazott foglalkoztatását az átvevő biztosítja. A tájékoztatás mellett **munkaszerződési ajánlatot** kell adni a közalkalmazottnak.

Az átadó és az átvevő munkáltató a fenti tájékoztatással egyidejűleg köteles **konzultációt** kezdeményezni a közalkalmazotti szakszervezettel és a közalkalmazotti tanáccsal (vagy közalkalmazott képviselővel) a közalkalmazottakat érintő tervbe vett egyéb intézkedésekről. A konzultációnak ki kell terjednie az intézkedések elveire, a hátrányos jogkövetkezmények elkerülésének módjára, eszközeire és a következmények enyhítésére szolgáló eszközökre.

Amennyiben az átvevő munkáltató még nem jött létre, az átvevő munkáltató helyett annak **alapítója** köteles lebonyolítani az átvevő munkáltató helyett a fentiekben bemutatott tájékoztatást és konzultációt.

Az érintett közalkalmazottnak a tájékoztatás kézhezvételét követő 15 napon belül kell **nyilatkoznia** arról, hogy hozzájárul-e az átvevőnél történő tovább foglalkoztatásához. Ha ezen a határidőn belül nem nyilatkozik, akkor azt úgy kell tekinteni, mintha az átadáshoz nem járult volna hozzá.

Ha a közalkalmazott nem járul hozzá az átadáshoz, az átadó munkáltató az átadás napjával köteles írásban értesíteni a közalkalmazottat a közalkalmazotti jogviszony megszűnéséről, valamint köteles a közalkalmazott részére a **végkielégítést**, illetve határozott tartamú jogviszony esetén a megfelelő összegű átlagkeresetet megfizetni.

Ha a közalkalmazott hozzájárult az átadáshoz, akkor az átvevő munkáltató köteles a közalkalmazottal **munkaszerződést** kötni, melynek során köti a munkáltatót a tájékoztatás során adott jognyilatkozata (attól csak a közalkalmazott kifejezett kérésére térhet el). Az átadó munkáltató az átadás napjával köteles írásban értesíteni a közalkalmazottat a közalkalmazotti viszony megszűnéséről.

8 A megvalósítás kritikus tényezői

A következőkben kitérünk azokra a nehézségekre, amelyek a megvalósítás folyamán jelentkezhetnek, és azonosítjuk azokat a sikertényezőket, amelyek biztosíthatják a gördülékeny átszervezéseket.

Az egyes intézmények esetében elsősorban az eltérő területeken elemi folyamatszinten nem egységes működést találunk. Nagyfokú a diverzitás a vizsgált intézmények esetében: óvoda, bölcsőde, közművelődési intézmény. Mindezek alapján az alapfolyamataiban nagyon sokrétű szervezeteket találunk. Fokozott nehézséget jelent minden esetben az alapfolyamatok és a támogató folyamatok elhatárolása. **Csak az egyértelműen megfogalmazott helyi speciális feladatok felmérése és azonosítása esetén van lehetőség valamennyi intézmény számára a standardizálható tevékenységek megállapítására.**

Az átalakuló szervezetek esetében sok minden változik, többek között a feladatelhatárolás módja is. Ez **a szervezetek közötti pontos és egyértelmű kommunikációt feltételezi, ami új típusú munkakultúrát feltételez.** A legtöbb intézmény esetében jól kialakult az együttműködés a gazdasági és egyéb támogató területek és az intézmény szakmai feladatait irányító vezetés között. Fontos az elmúlt évek tapasztalatait felhasználni, hogy a központosítási törekvések szélesebb elfogadtatását lehessen elérni.

Az informatikai infrastruktúra fejlesztése is napirendre kerül, hiszen **az egymástól fizikailag távol fekvő intézmények és a gazdasági szolgáltató egység közötti hatékony kommunikáció nehezen megvalósítható megfelelő informatikai támogatás nélkül.** Itt elsősorban a jóváhagyás és ellenőrzés megszervezésének a kérdése merül fel, hiszen gazdasági folyamatok központosított kezelése mellett megnő a jelentősége az intézményi vezetés ezen gazdasági folyamatok feletti kontrollja gyakorlásának.

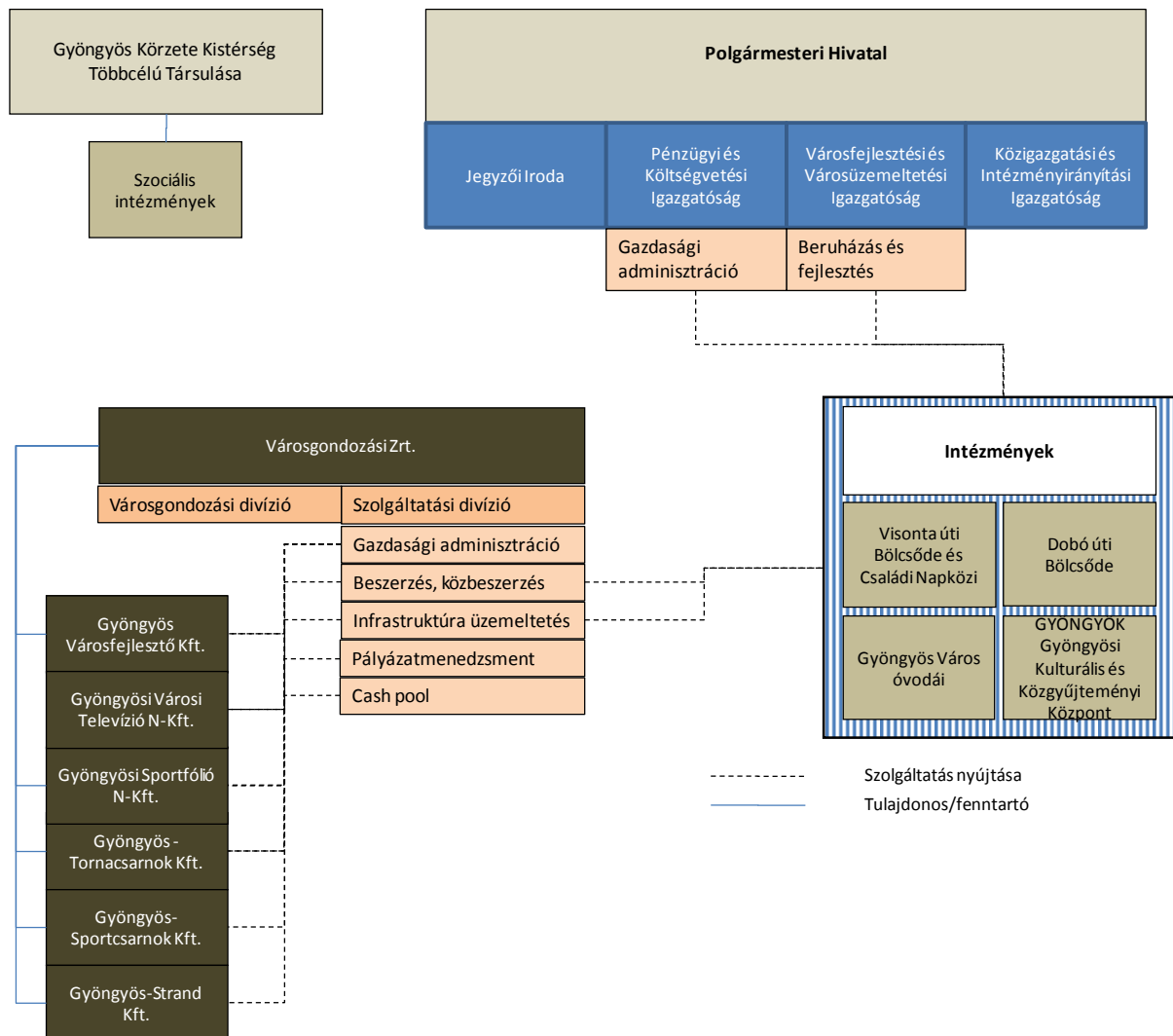
Előre nem látható, nem tervezett feladatok adódhatnak egyrészt a kormányzati reform eredményeképpen mind finanszírozási, mind jelentéskötelezettség, beszámolás tekintetében, másrészt az átalakítás folyamata során az informatikai támogatottság alacsony foka következtében jelentős többletterhek jelentkezhetnek.

9 Javaslat a központi szolgáltatás kialakítására

9.1 A javasolt szervezeti felépítés

A közös feladatellátás javasolt szervezeti felépítésre két opciót mutatunk be (a központi beszerzés-közbeszerzés feladat ellátója alapján), melyeket az alábbi ábrák szemléltetnek:

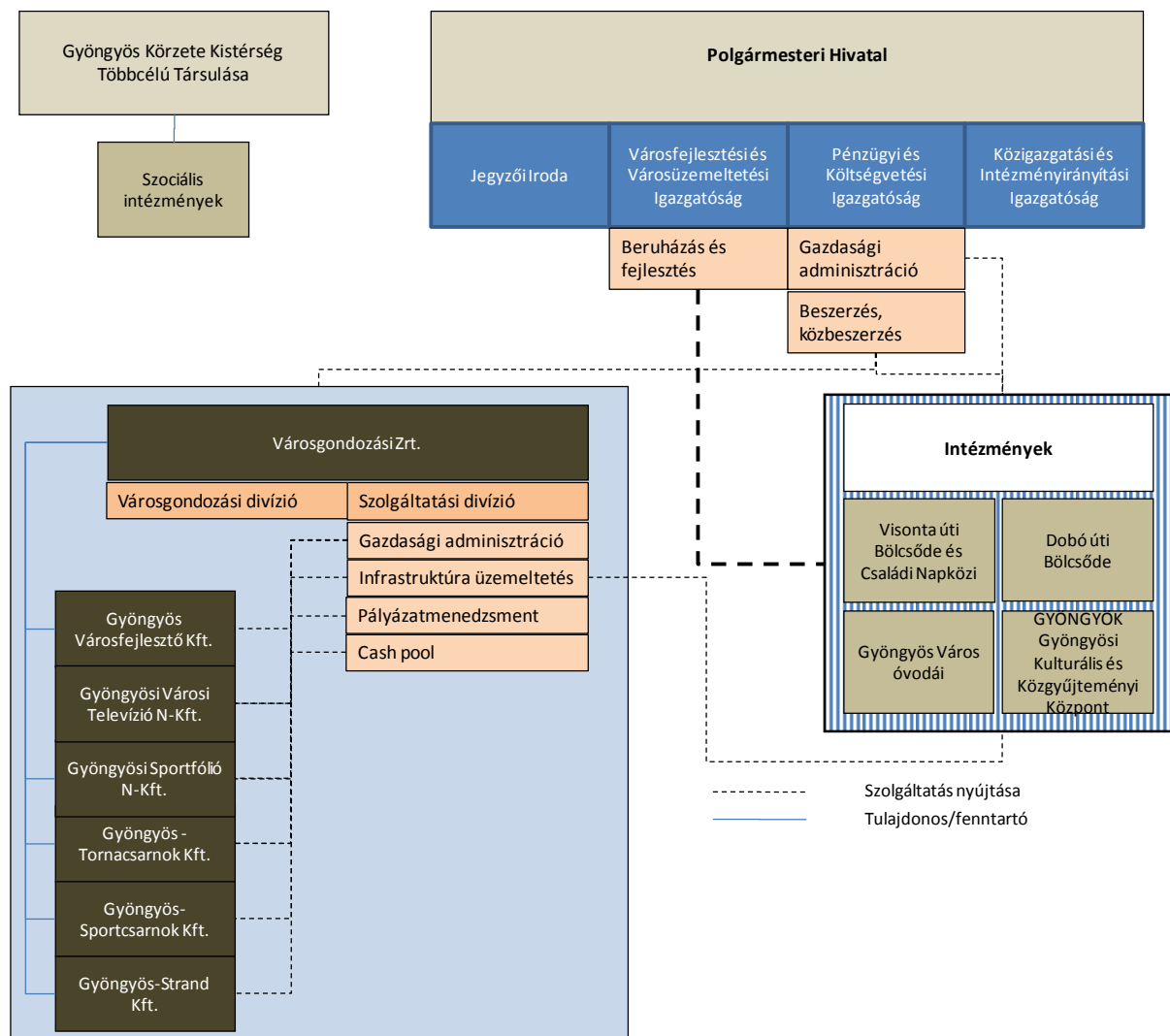
1. Beszerzési feladatok ellátása a Városgondozási Zrt. keretén belül



Az önkormányzati tulajdonban lévő vállalatcsoport beszerzési funkcióit az intézmények térítés ellenében veszik igénybe, amely után ÁFA fizetési kötelezettség is jelentkezik. A beszerzés központosítása révén megtakarítás érhető el, amely megtakarítás egy részét a beszerzés központosított üzemeltetésére fordíthatnak. Ezáltal a központi szolgáltató és az intézmények között megtakarítás-megosztás történik, amely az önkormányzati tulajdonú vállalatok és intézmények számára együttes optimumot jelent, a törzsház bevételt generál az intézményi beszerzésen, az intézmények pedig nem kényszerülnek a szolgáltatások után ÁFÁ-t fizetni.

A közös szolgáltatásokra kialakított szervezet felépítését a szerződéses kapcsolatok c. tanulmány tartalmazza.

2. Beszerzési feladatok ellátása a Polgármesteri Hivatal keretén belül



A beszerzés-közbeszerzés központi feladatellátója az intézményi és vállalati kör számára egyaránt szolgáltató, ezért a Polgármesteri Hivatalon belül a Pénzügyi és Gazdasági Igazgatóság feladatkörébe javasoljuk integrálni ezt a feladatot.

Mivel az Igazgatóság létszáma jelenleg is szűkre szabott az általa ellátott feladatokhoz viszonyítva, a feladatbővülés létszámbővítéssel is együtt járna. A feladatra egy fő felvétele indokolt.

Az ingatlanüzemeltetés során a felosztás meghatározása előtt javasoljuk megvizsgálni, hogy egyes intézménytípusnál az egyes tevékenységek mennyire tekinthetők sajátosak az alaptevékenység részének. Ezt követően kerülhet meghatározásra, hogy mely tevékenységeket integrálunk a központi infrastruktúra szolgáltatóba.

A likviditásmenedzsment és beruházás központosítása jelenleg is már megvalósult.

10 A lehetséges megtakarítási források

10.1 Személyi kiadások

A gazdasági terület esetében nem javasunk változtatást. Az infrastruktúra üzemeltetés területén a központi szolgáltatóhoz történő átszervezés a munkavégzés helyét nem érinti, hiszen a központi szervezetbe vonható intézmények és szakterületek megállapításánál az egyik vezető kritérium az volt, hogy a logisztikai költségek jelentős emelése nélkül lehessen a munkavégzést folytatni. Az infrastruktúra üzemeltetése során a munkavégzés fizikai helye nem különül el az ingatlanoktól, ezért **nem javasunk csökkentést a műszaki dolgozók esetében.** Ez az intézkedés elsősorban nem gazdasági előnyökkel jár, azaz a karbantartás és ingatlanüzemeltetésben szakmailag jobban specializálódott alkalmazottak munkavégzése segíti majd az alaptevékenység folytatását.

A beszerzési, közbeszerzési feladatok ellátására, a beruházásra és a likviditásmenedzsmentre a helyzetértékelés megállapításai szerint nem volt dedikált kapacitás kiépítve, ezért ezekről a területekről a költségcsökkentés, a személyi állomány csökkentésével nem javasolható.

Amennyiben a központosított beszerzési, közbeszerzési feladatok ellátása a Polgármesteri Hivatalon belül történik, egy fő létszámbővüléssel és a vele járó kiadással kell számolni. Ez éves szinten kb. 5 millió Ft többletkiadást jelent.

10.2 Dologi kiadások

A dologi kiadások megtakarítási lehetőségei a minden intézményre vonatkozó anyagok, eszközök beszerzése esetében merülhetnek fel.

Az intézmények központosítható, jól standardizált eszközök, anyagok beszerzésével kapcsolatos kiadásainak listáját a Helyzetfelmérés tanulmány 2.4.3. pontja tartalmazza.

A speciális, egy-egy intézmény sajátos helyzetéből fakadó beszerzések nem központosíthatók, annak vizsgálata nem tartozik a tanulmány keretei közé.

A megtakarítási lehetőségekből kiindulva az alábbi feltételezéseket tesszük:

- A megtakarítás nagysága függ az adott terméken, szolgáltatáson alkalmazott árrés nagyságától. Ennek megfelelően a méretgazdaságossági feltételek – a nagyobb beszerzendő mennyiség esetében elérhető kedvezmény nagysága – is ennek megfelelően alakul.
- A megtakarítás lehetséges mértéke függ az egyes intézmények által beszerzett áruk és szolgáltatások mértékének eloszlásától is.
- Feltételezzük, hogy ahol a beszerzés nem koncentrálna egy-egy intézményre, hanem annak eloszlása egyenletes, a közös beszerzésből fakadó megtakarítás is magasabb lesz. Ezt az eddig ki nem használt nagyobb mennyiség rendeléséből fakadó kedvezményekkel magyarázhatjuk.

- Ennek megfelelően feltételezzük, hogy az egyes területeken a következő nagyságrendi megtakarítások érhetőek el:
 - Papír, irodaszer és takarítószeres esetében 10-15%;
 - Könyvek, folyóiratok közös beszerzésének megszervezésével körülbelül 5% kedvezmény érhető el;
 - A munkaruha, védőfelszerelés beszerzésekor összességében 5%-kal alacsonyabb árra számíthatunk;
 - A létesítmény-fenntartási anyagok esetében szintén 5%-ot takaríthatunk meg a közös beszerzés megszervezésével;
 - Az üzemanyagok beszerzésénél 2%-ot takaríthatunk meg;
 - Kommunikációs szolgáltatások esetén 10%-ot lehet megtakarítani;
 - A kisértékű irodai tárgyi eszközökkel 10%-ot lehet megtakarítani;
 - A gáz-, villamosenergia szolgáltatás díja 5%-kal, a karbantartási szolgáltatási kiadások 10%-kal csökkenthetők;
 - Az egyéb szolgáltatásokat speciális beszerzéseknek tekintjük, így ezen a területen nem keletkezik megtakarítási potenciál;
 - A pénzügyi szolgáltatások ellátása már jelenleg is központosítva történik.

A közös beszerzés kialakításával az összes beszerzendő eszköz vonatkozásában nagyságrendileg évente 10-15 millió forintos megtakarítást realizálhatunk.

Ha javaslatunk alapján a Gyöngyösi törzsház szervezet keretei között történik meg a közös beszerzési szervezet kialakítása, a közös beszerzésből adódó megtakarítás egy részét a törzsház kapja meg ellenszolgáltatásként.

11 Hatékonyságnövelő intézkedési javaslatok összesítése, intézkedési terv

11.1 Feladatok

Amennyiben a Képviselő-testület elfogadja a közös szolgáltatások rendszerének kialakítását, úgy a rendszer átalakítását az alábbiakban bemutatott intézkedési terv keretében javasoljuk megvalósítani.

1. A központosított beszerzési rendszer kialakítása és ehhez az intézmények kapcsolódása

1.1.A közös beszerzés szolgáltatás nyújtás rendszerének kialakítása:

- Az intézmények (és önkormányzati társaságok) számára nyújtandó szolgáltatások és szolgáltatási kapcsolatok meghatározása, szabályozása.
- A beszerzési szolgáltatás elszámolási rendszerének kialakítása.
- A szolgáltatásnyújtás folyamatainak részletes meghatározása.

1.2.Központosítható beszerzésbe vont tételek meghatározása

1.3.Informatikai támogatás kiépítése:

- Helyzetfelmérés.
 - Akcióterv meghatározása.
2. A központi létesítménygazdálkodás kialakítása
- 2.1. Az intézmények (és önkormányzati társaságok) számára nyújtandó szolgáltatások és szolgáltatási kapcsolatok meghatározása, szabályozása.
- 2.2. A szolgáltatás elszámolási rendszerének kialakítása.
- 2.3. A szolgáltatásnyújtás folyamatainak részletes meghatározása.

11.2 Ütemezés

A feladatok egymásutániségát és javasolt ütemezését az alábbi táblázat mutatja:

Intézkedés sorszáma	Kezdés	Befejezés
1.1.	2014. november	2015. január
1.2.	2014. december	2015. január
1.3	2015. február	2015. június
2.1.	2014. november	2015. január
2.2.	2015. február	2015. április
2.3.	2015. február	2015. április