

A Mezőberényi Önkormányzat szervezetfejlesztése a szolgáltató
önkormányzat megvalósítása érdekében

Szervezet-irányítási modell -
az önkormányzat költségvetési intézményeivel és társaságaival
kapcsolatos irányítási//kontroll-tevékenységének fejlesztése

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0039



Készítette:

CMB Konzorcium

Tartalom

Vezetői összefoglaló	3
1 Bevezetés	5
1.1 Az önkormányzati feladat-struktúra változása	5
1.2 A feladat-struktúrához kapcsolódó szervezet-rendszer bemutatása az önkormányzatnál	7
2 A szervezet-irányítási modellek összetevői	9
2.1 Az önkormányzati szervezet-rendszer egyes elemeinek formája, jogállása és gazdálkodási státusza	9
2.2 Az egyes szervezet-irányítási/felügyeleti modellekről	14
2.3 Az önkormányzati szervezet-irányítás/kontroll összetevői	15
2.3.1 A szervezet-irányítás/kontroll szervezeti leképezése	15
2.3.2 Adatszolgáltatás, beszámolás	16
2.3.3 Ellenőrzés	20
2.3.4 Koordinációs fórumok	21
2.3.5 Döntés-jóváhagyási gyakorlat	22
2.3.6 A szervezetek felé történő visszacsatolás	22
2.4 Az egységes (és központi) intézményirányítás lehetséges modelljei (költségvetési intézmények)	22
2.4.1 Egységes intézményirányítási modellek	23
2.4.2 Egységes irányítási központ Polgármesteri Hivatalon belüli és kívüli létrehozásának összehasonlítása	27
2.5 Az egységes irányítás az önkormányzati vállalatok körében	28
2.5.1 Egységes vállalat-irányítási modellek	28
2.6 Támogató feladatok ellátása és a beszerzések végzése egységes intézmény/vállalat-irányítás esetén	31
3 Mezőberény város önkormányzata esetében javasolt szervezet-irányítási modell	37
3.1 A jelenlegi helyzet	37
3.2 Javaslat	38

Vezetői összefoglaló

Az „ÁROP 1.A.5 Szervezetfejlesztés konvergencia régiókban levő önkormányzatok számára” projekt megvalósításának keretében Mezőberény Város Önkormányzata vállalta az önkormányzati intézmények és társaságok irányítási/kontroll-rendszerének fejlesztését.

Jelen jelentés széleskörűen feldolgozza a nemzetközi és hazai tapasztalatokat az önkormányzati intézmények és vállalatok irányítása/felügyelete/kontrollja területén. Ezen belül kiemelten foglalkozik az alábbi tematikákkal:

- Az önkormányzati szervezet-rendszer egyes elemeinek formájával, jogállásával és gazdálkodási státuszával – különös tekintettel az önkormányzati feladatok költségvetési intézményi vagy gazdasági társasági formában való ellátásának szempontjaira
- Az egyes szervezet-irányítási/kontroll megközelítésekkel
- Az önkormányzati szervezetek szervezet-irányításának/kontrolljának olyan összetevőivel, mint pl.: az szervezet-irányítás/kontroll szervezeti kérdései; az adatszolgáltatás, a beszámolás; az ellenőrzés; a koordináció; a döntés-jóváhagyási gyakorlat; vagy az szervezetek felé történő visszacsatolás
- Az önkormányzati intézmények és vállalatok egységes irányításában rejlő lehetőségekkel, annak szervezeti, működési módozataival és feltételeivel, valamint a támogató feladatok közös ellátása és a beszerzések közös végzése esetén realizálható hasznokkal.

A nemzetközi és hazai tapasztalatok optikáján keresztül a mezőberényi szervezetek irányítására/kontrolljára vonatkozóan az alábbi helyzetértékelő megállapításokat tesszük:

- Mezőberény Város Óvodai Intézménye (a továbbiakban: Óvoda), mint önállóan működő költségvetési intézmény, hatékony választás. Véleményünk szerint az Orlai Petrics Soma Kulturális Központ (a továbbiakban: Kulturális Központ), illetve a Városi Humánsegítő és Szociális Szolgálat (a továbbiakban: Szociális Szolgálat) esetében sem indokolt a gazdálkodási önállóság. A Városi Közzszolgáltató Intézmény (a továbbiakban: Közzszolgáltató) esetében az önállóan gazdálkodó és működő státusz célszerűsége kérdéses, megfontolandó lehet vagy a szélesebb szabadság, vagy az erősebb kötöttség irányába való elmozdulás.
- Szakmai programjukon túl a Közzszolgáltató, a Kulturális Központ, a Szociális Szolgálat és az Óvoda is rendelkezik éves munkatervvel is. Ezek a dokumentumok az adott intézmény éves feladatait igyekeznek ütemezni, de nem tartalmaznak költségeket az egyes tevékenységekhez, így nem teremtenek lehetőséget arra, hogy az egyes tevékenységek azok költséghatékonyságát kifejező és összehasonlításra alkalmas fajlagos költségek, teljesítménymutatók kalkulálhatók legyenek. Így a számonkérhetőség eredményességi (tartalmi) értelemben többé-kevésbé adott, hatékonysági értelemben nem.
- A költségvetési intézmények elemi költségvetésének sajátossága, hogy a kiadásokat (és bevételeket) bár feladatonként, de funkcionális felosztásban tartalmazza (személyi-dologi-felhalmozási) és a szakmai mutatók ettől elkülönülve és más logikában jelennek meg. Ennélfogva a feladatok volumenére vonatkozó információt a bemeneti (input) adatokon és az említett néhány, leginkább statisztikai adatgyűjtést szolgáló mutatón kívül nem tartalmaz. Ez nem teszi lehetővé a költséghatékonyság megítélését (fajlagos költségek összehasonlíthatóságát akár korábbi évekkkel, vagy

más szolgáltatók díjával), valamint megnehezíti a számonkérést – annak pénzügyi dimenzióján túl. Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy a Polgármesteri Hivatal tartalmi, költséghatékonysági oldalról jellemzően nem vizsgálja, nem is lenne kapacitása vizsgálni a feladatok tervezését és megvalósulását. A költségvetési intézmények működésének éves szöveges beszámolója sem segít a tevékenységek, illetve azok volumene és a kapcsolódó kiadások összekötését illetően, lévén hogy e tételek – a költségvetéshez hasonlóan – elkülönülve és más logikában jelennek meg.

A mezőberényi szervezetek esetében mindezek alapján a következő javaslatokat tesszük:

A költségvetési intézményi formában működő intézményekre javasolt egy erőteljesebb feladat-kontroll alkalmazása: javasoljuk olyan éves munkaterv kialakítását, amiben az adott évre vonatkozó teljesítményeket később számonkérhető módon szükséges definiálni és az év során a megvalósulást – megfelelő alátámasztást megkövetelve – számonkérni. Emellett szintén javasolt a feladatvégzés (költség)hatékonyságára – az általánosan végzett statisztikai adatszolgáltatáson túlmutató – mutatók/benchmarkok kialakítása. A költséghatékonyság megítélését támogató és az összehasonlítást lehetővé tevő – döntően pénzügyi adatokat és naturáliákat összekapcsoló, fajlagos – teljesítménymutatók a munkaterv és az elemi költségvetések, illetve beszámolók összekapcsolásával javasolt létrehozni.

Az intézmények által lefedett területeket illetően nem gondoljuk, hogy Polgármesteri Hivatalnak saját belső „szakmai kontroll” kompetenciákat kellene kiépítenie, ezeket javasoljuk a tervezés-beszámolás időszakában kívülről beszerezni.

Szervezeti formától függetlenül a kialakítandó mutatókra és a kapcsolódó beszámolásra vonatkozóan felidéznénk az elméleti részben említett legfontosabb követelményeket

- irányítási típusú információk gyűjtése (a statisztikai helyett)
- beavatkozásra ösztönzés
- összehasonlítható információk,
- eltérések a fókuszban.
- értékelések alkalmazása
- a beszámolás és tervezés kapcsolatának erősítése
- felhasználó orientáltság,
- strukturáltság növelése
- korszerű beszámoló-készítési szabályok alkalmazása

A mutatókra vonatkozóan folyamatos belső és kvázi-folyamatos külső adatszolgáltatást lehetővé tevő kontrolling- és kapcsolódó vezetői információs (VIR) rendszer kialakítása javasolt a szervezeteken (gazdasági társaságokon és költségvetési intézményeken) belül, illetve a Polgármesteri Hivatal és a szervezet között. A szolgáltatott teljesítmény- és egyéb adatok értékelése révén lehetővé válik a kívánatos intézkedések irányainak kijelölése, s ezáltal a javulás/fejlődés egy gyakorlatilag folyamatos rendszere építhető ki.

1 Bevezetés

A helyi önkormányzatok feladatai 2013-ban jelentősen megváltoztak. A változás több területet érintett: hatályba lépett a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.) nagy része, kivétel a 2014. évi önkormányzati választásokat követően hatályos változásokat, életbe lépett a köznevelési törvény, valamint a járásokról szóló törvény. 2013-tól az önkormányzati feladatellátás, ezzel együtt a finanszírozási rendszer is alapjaiban megváltozott, új finanszírozási struktúra került kialakításra, amely elszakadt az eddig jellemzően normatív támogatási rendszertől.

1.1 Az önkormányzati feladat-struktúra változása

Az új önkormányzati törvény következtében az önkormányiroda, az államigazgatási feladatok, az oktatásügy és a kórházak, szakrendelők üzemeltetése állami fennhatóság alá került. Az államigazgatási feladatok a jegyzőtől járási hatáskörbe kerültek, ezáltal a Polgármesteri Hivatalok ügyviteli forgalma helyi ügyintézésre korlátozódik. Az oktatási intézmények fenntartása, az óvodai ellátás, a pénzgazdálkodás, városüzemeltetés, városfejlesztés, egészségügyi alapellátás (járóbeteg-gondozás járási feladatkör 2013. január 1-jétől), szociális ellátások önkormányzati hatáskörben lévő feladatok. Továbbra is önkormányzati feladat maradt a gyermekétkeztetés, azonban nem csak a városi fenntartású intézményekben, hanem a korábban megyei és térségi fenntartású intézményekben is.

A települési önkormányzatok a jövőben tehát a valós helyi feladatszervezési döntéseket igénylő közszolgáltatásokat biztosítják a lakosság számára. Ezen helyi közügyek ellátását egy – az önkormányzatok jövedelemtermelő képességétől függő, általános jellegű támogatás szolgálja 2013-tól. A helyi önkormányzatokat megillető, helyben maradó személyi jövedelemadó részesedés 2013-tól megszűnt azzal, hogy a helyben maradó személyi jövedelemadó – feladatátcsoportosítással nem érintett – összege ezen általános jellegű támogatásba épült be. A megyei önkormányzatok a területfejlesztés kulcsszereplői lesznek, a jövőben az államigazgatási feladat- és hatáskörök döntő többségét az államigazgatási szervek látják el, biztosítva az igazgatási feladatok országon belül egyenlő színvonalon történő ellátását.

A Mötv. alapján a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok az alábbiak:

- településfejlesztés, településrendezés;
- településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);
- a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
- egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások;
- környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);
- óvodai ellátás;

- kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
- szociális, gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
- lakás- és helyiséggazdálkodás;
- a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
- helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
- honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
- helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
- a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
- sport, ifjúsági ügyek;
- nemzetiségi ügyek;
- közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
- helyi közösségi közlekedés biztosítása;
- hulladékgazdálkodás;
- távhőszolgáltatás;
- víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.

A feladatok átrendeződésével párhuzamosan a finanszírozási rendszer is átalakul, feladatfinanszírozás kerül bevezetésre. A feladatfinanszírozás során az állam által meghatározott működési kiadási szükséglet, valamint az önkormányzatok működési célú bevételi lehetőségeinek figyelembevételével kerül meghatározásra az egyes önkormányzatok költségvetési támogatása. A fent felsorolt - törvény által meghatározott - kötelező feladatokon felül önként vállalt feladatokat az önkormányzat saját bevételei terhére láthat el.

A jogszabályi változás természetesen érintette az önkormányzatok személyi állományát is (pl. a járási hivatal megalakulása miatt a létszám jelentősen lecsökkent). Mivel az ellátandó feladatok is változtak, a személyi állomány létszámát, kompetenciáját és munkaköri besorolását összhangba kell(ett) hozni az ellátandó feladatokkal.

A helyi önkormányzatok a megváltozott feladat ellátás és finanszírozási rendszer alapján a 2013-as év tervezésekor átalakították szervezetüket, és az új szabályozási háttérnek megfelelően alakították ki költségvetésüket.

1.2 A feladat-struktúrához kapcsolódó szervezet-rendszer bemutatása az önkormányzatnál

Mezőberény Város Önkormányzata a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénye alapján az alábbi önként vállalt feladatok ellátásáról is gondoskodik a Mötv. által definiált fentebb említett kötelező feladatokon felül:

- Mezőőri őrszolgálat
- Rendszeres szociális segély, helyi rendelet alapján
- Gyermekétkeztetés (rendkívüli gyermekvédelmi támogatás)
- Autóbusz közlekedés (rendkívüli gyermekvédelmi támogatás)
- Ápolási díj: méltányossági
- Adósságkezelési lakásfenntartási támogatás
- Szociális kölcsön
- Temetési kölcsön
- Városi rendezvények támogatása
- Egyéb külkapcsolatok finanszírozása támogatás
- Önkormányzati támogatás biztosítása egyéb szervezeteknek
- Helyi védelem alatt álló épületek megóvása
- Könyvkiadás
- Folyóirat kiadás
- Egyéb kiadói tevékenység
- Hangfelvétel készítése, kiadása
- Saját tulajdonú ingatlan bérbeadása
- Oktatás
- Előadóművészeti tevékenység
- Kistérségi busz üzemeltetése
- Üdülő szálláshely szolgáltatás
- Szabadidős park, fürdő és strand szolgáltatás
- Nem lakóingatlan bérbeadás
- Piac és Vásárcsarnok üzemeltetése
- Otthoni szakápolás
- Egészségügyi laboratóriumi szolgáltatás
- Fizioterápiás szolgáltatás
- Időskorúak tartós benntlakásos ellátása
- Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás
- Támogató szolgálat
- Adósságkezelési szolgáltatás

Mindezen feladatokat, egy költségvetési intézményekből álló szervezet-rendszeren keresztül végzi, nyújtja az önkormányzat:

Költségvetési intézmény		Gazdasági társaság
Önállóan gazdálkodó és működő	Önállóan működő	
• Polgármesteri Hivatal	• Mezőberény Város Óvodai Intézménye	
• Városi Közzolgáltató Intézmény		
• Orlai Petrics Soma Kulturális Központ		
• Városi Humánsegítő és Szociális Szolgálat		

A Polgármesteri Hivatalon kívüli költségvetési intézmények közül a Közzolgáltató, a Kulturális Központ és a Szociális Szolgálat önállóan gazdálkodó, míg az Óvoda önállóan működő intézmény.

2 A szervezet-irányítási modellek összetevői

2.1 Az önkormányzati szervezet-rendszer egyes elemeinek formája, jogállása és gazdálkodási státusza

Adott önkormányzat szervezet-rendszerének irányítása nagymértékben függ attól, hogy e szervezet-rendszer egyes elemei milyen formát, jogállás öltenek, milyen a gazdálkodási státuszuk, ezért első lépésben e kérdés összetevőit vesszük górcső alá.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 1. § (2) és (3) szerint „a közfeladatok ellátása elsősorban költségvetési szervek alapításával és működtetésével történik. Az államháztartáson kívüli szervezetek a közfeladatok ellátásában jogszabályban meghatározott feltételekkel közreműködhetnek. A közfeladat ellátásának finanszírozása az ellátott feladattal arányos pénzügyi fedezet részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg.”

Ezt egészíti ki az Mőtv., ami csak a kötelezően teljesítendő feladatokat írja elő az önkormányzatoknak, a teljesítés mikéntjét nem (a feladatellátás szintjének meghatározásakor az önkormányzatok eltérő adottságait (gazdasági teljesítőképesség, lakosságszám, a közigazgatási terület mérete) is figyelembe kell venni). Ezáltal a feladatok ellátását többféle szervezeti forma biztosíthatja. Feladatellátó lehet az önkormányzatok polgármesteri hivatala, önálló vagy részben önálló önkormányzati költségvetési szervek, önkormányzatok által létrehozott önkormányzati tulajdonban vagy magántulajdonban lévő társulások, gazdasági társaságok, illetve nonprofit és egyházi szervezetek.

Az önkormányzati szinten rendszerint felmerülő kérdés, hogy adott közfeladatot költségvetési intézményi vagy gazdasági társasági formában célszerűbb-e ellátni. A döntés megalapozásához mindenképp szükséges feltérképezni e két forma főbb jellemzőit, melyeket az alábbi táblázatban foglalunk össze:

Irányítási struktúra, szervezetalakítás:

Szempont	Költségvetési szerv	Gazdasági társaság
Alapítás	Már megalapított szerv.	- Kft. esetében 3 000 000 forintnyi, - Zrt. esetében 5 000 000 forintnyi - készpénz vagy apport szükséges minimálisan az alapításhoz.
Alapítói hatáskörök	- Első számú vezető és gazdasági vezető kinevezése. - Közvetlen utasítási jog, ezen keresztül erős irányítási és felügyeleti hatáskörök. - Az Alapító okirat alapján közvetlen feladat átadás.	Az Alapító okirat megfelelő rendelkezése alapján bármely hatáskör az alapítóhoz vonható, de nincs az ügyvezetés felé közvetlen utasítási jog, csak abban az esetben, ha a társaságot az alapító olyan közfeladat ellátására hozta létre, amelyért maga felelős.

Szempont	Költségvetési szerv	Gazdasági társaság
Szervezet	Szervezeti struktúra kötelező engedélyezése a felügyeletet ellátó költségvetési szervnél (önkormányzatnál).	- Alapító, ügyvezetés, felügyelő bizottság kötelező, könyvvizsgáló javasolt, egyéb szervek szabadon létrehozhatóak. - Meghatározott ügyekben a belső szervezeti egységeknek véleményezési joga van.

Tulajdonosi beavatkozás lehetősége

Szempont	Költségvetési szerv	Gazdasági társaság
Irányítás	Közvetlen alapítói irányítás és felügyelet.	A törvény, az Alapító okirat és az Alapító határozatainak korlátai között az ügyvezetés önállóan jár el, tevékenységéről beszámoltatható, felelősségre vonható
Ellenőrzés	- Kötelező belső ellenőrzési mechanizmusok. - A tevékenységből eredően: Állami Számvevőszék, Felügyeletet ellátó szerv belső ellenőrzési szervezete, feladatellátáshoz kapcsolódó szervezetrendszer.	- Felügyelő bizottság választása kötelező, a tagok nem feltétlen az Alapítóhoz köthetők. - A tevékenységből eredően: Állami Számvevőszék, feladatellátáshoz kapcsolódó szervezetrendszer.

Felsővezetői feladatellátás, felelősség

Szempont	Költségvetési szerv	Gazdasági társaság
Felelősség	Közalkalmazottakra irányadó, korlátozott felelősség.	- Az ügyvezetés és a tisztségviselők fokozott (több tisztségviselő esetén egyetemleges) és korlátlan felelőssége. - A munkavállalók esetében a munkaviszonyra irányadó korlátozott felelősség.

Szempont	Költségvetési szerv	Gazdasági társaság
Összeférhetetlenség	Közalkalmazotti összeférhetetlenségi szabályok.	Gazdasági társaságok tisztségviselőire vonatkozó szabályok, amennyiben e tisztségviselők egyúttal a közsféra foglalkoztatottjai, úgy a foglalkoztatás jellege szerinti összeférhetetlenségi szabályok is alkalmazandók.

Gazdálkodás és finanszírozás

Szempont	Költségvetési szerv	Gazdasági társaság
Gazdálkodás	- Pénzforgalmi szemlélet. - Külön forrás a felhalmozásra, felújításra – nem kiszámítható. - Rugalmatlan a vezetői információigény kielégítése. - Nagyobb adminisztrációs igény.	- Üzemgazdasági szemlélet. - Értékcsökkenés elismerése, a megújítás forrásainak beépítése a gazdálkodásba. - Vezetői információigényhez illeszkedő elszámolási rendszer kialakítása. - Kisebb adminisztrációs igény.
Finanszírozás	- Önkormányzati költségvetéstől erősen függő finanszírozási keretek. - Kiterjedt, bürokratikus adminisztráció. - Akár év közben jelentkező forráselvonás.	- Finanszírozási szerződések alapján önálló gazdálkodás. - Hitelfelvétel lehetősége adott. - A tevékenységgel összefüggő forrásokat szerződéses viszonyok útján kell biztosítani. - Rugalmasabb, a társaság oldaláról tervezhetőbb.

Teljesítménymenedzsment

Szempont	Költségvetési szerv	Gazdasági társaság
Munkaügyi viszonyok	- Költségvetési szerveket érintő alkalmazásra vonatkozó jogszabályok, amelyek erős kötöttséget jelentenek. - A rendelkezésre álló forrásokhoz kötött jogviszony kialakítása (határozott - határozatlan). - Az alkalmazásra vonatkozó erősebb kötöttségek (felvétel, elbocsátás). - Kötött illetménytábla, kevés lehetőség az eltérítésre.	- Munka törvénykönyve szerint foglalkoztatott munkavállalók, kevésbé kötött alkalmazási szabályok. - Foglalkoztatás időtartama nem kötött a források jellege szerint (határozott – határozatlan). - A javadalmazásra vonatkozó szabályok szabad mozgásteret biztosítanak az egyéni teljesítmény elismerésére, a piaci viszonyokhoz illeszkedő javadalmazásra. - Alkalmazás feltételrendszere rugalmasabb.
Teljesítmény menedzsment	- A munkavállalók jogállásáról szóló jogszabályok kevés mozgásteret biztosítanak a teljesítménymenedzsment alkalmazásához. - A teljesítmények közötti differenciálás korlátozottan megoldható.	- Rugalmas ösztönzési és teljesítménymérési rendszer alakítható ki. - A javadalmazási rendszerbe a teljesítménycélok beépíthetők. - A teljesítmények közötti differenciálás megoldható.

Nyilvánosság

Szempont	Költségvetési szerv	Gazdasági társaság
Nyilvánosság	- Az üvegzséb törvényből eredő nyilvánosság. - A felügyeletet és ellenőrzést ellátó szervezetek által biztosított betekintés a működésbe.	- Az állami vagyonnal való gazdálkodás tekintetében nyilvánosság. - A cégiratok többsége vagy valamennyi cégirat nyilvános.

A fentiek mellett megfogalmazható, hogy a merevebb, de jobban számonkérhető költségvetési intézményi forma, alkalmasabb mindazon esetben, amikor „klasszikus”, nem túl heterogén közfeladatot, jellemzően valamilyen közalkalmazotti foglalkozási ágba tartozók hajtanak végre.

Ezzel szemben a gazdasági társaság adekvátabb, amikor az ellátott tevékenység a közfeladat „határán van” nem feltétlenül kellene a köznek felvállalnia, a feladatot végzik privát szereplők is, a szervezet is végez „kifelé” szolgáltatást, a foglalkoztatottaknak

semmilyen speciális jogállása nincs. A társasági forma választásánál feltétlenül szem előtt kell tartani, hogy költségesebb szervezeti forma főleg az önállóan működő költségvetési intézménynél, ennél fogva a hiányzó forrásokat feltétlenül a „piacról” szükséges „megtermelnie”.

Tehát a közfeladat típusa is nagymértékben meghatározza a választás irányát. A közfeladat típusa alapján az egyes intézmények eltérő tevékenységi körrel rendelkeznek, amelyet önálló jogszabályi háttér határoz meg és szabályoz. Közfeladattól függően eltérő ellenőrzési és felügyeleti mechanizmusok léteznek, ugyanakkor a közfeladat-csoportonként (közoktatás, közművelődés, szociális ellátás és egészségügy) jellemzően hasonló, ágazati irányelvek rögzítettek. Emiatt érdemes az egyes szakágazati intézményeket egy csoportként kezelni (pl. városi könyvtár és művelődési központ, mint közművelődési intézménycsoport). A tapasztalatok azt mutatják, hogy a városgazdálkodási feladatokat az önkormányzatokat jellemzően gazdasági társaság formában valósítják meg.

Amennyiben költségvetési intézményekről van szó, azok gazdálkodási önállósága is nagymértékben befolyásolja az intézmény-irányítás lehetőségeit, eszközeit. A gazdálkodási önállóság a hagyományos, költségvetési szemléletben elterjedt csoportosítást fedi le, azaz azt jelzi, hogy az adott egység az önkormányzat és azon belül a polgármesteri hivatal gazdálkodásától mennyire független. E dimenzió az alábbi kategóriákat tartalmazza:

- Az önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv:
 - rendelkezhet jogszabály vagy az irányító szerv döntése alapján gazdasági szervezettel;
 - az elemi költségvetésében szereplő valamennyi előirányzat felett rendelkezhet.
- Az önállóan működő költségvetési szerv:
 - gazdasági szervezettel nem rendelkezik, egyes pénzügyi-gazdasági, illetve üzemeltetési feladatait az irányító szerv által kijelölt, önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv látja el (a pénzügyi-gazdasági, üzemeltetési feladatok ellátásának megosztását a két költségvetési szerv közötti megállapodásban határozza meg);
 - az alapfeladatai ellátását szolgáló személyi juttatásokkal és az azokhoz kapcsolódó járulékok és egyéb közterhek előirányzataival minden esetben, egyéb előirányzatokkal a munkamegosztási megállapodásban foglaltaktól függően rendelkezik.

Bár nincs egyértelmű határvonal abban, hogy milyen intézmények sorolhatók egyik vagy másik típusba, bizonyos jellemzők azért felvázolhatók:

Önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szervnek az a költségvetési szerv sorolható be különösen, amely:

- jelentős terjedelmű és összetett közfeladatokat lát el,
- esetében a közfeladat terjedelme, az ellátottak száma, az ügyfélforgalom volumene, az alaptevékenység ellátását támogató szellemi és fizikai tevékenységet végző szervezeti egységek működtetése e besorolást indokolja.

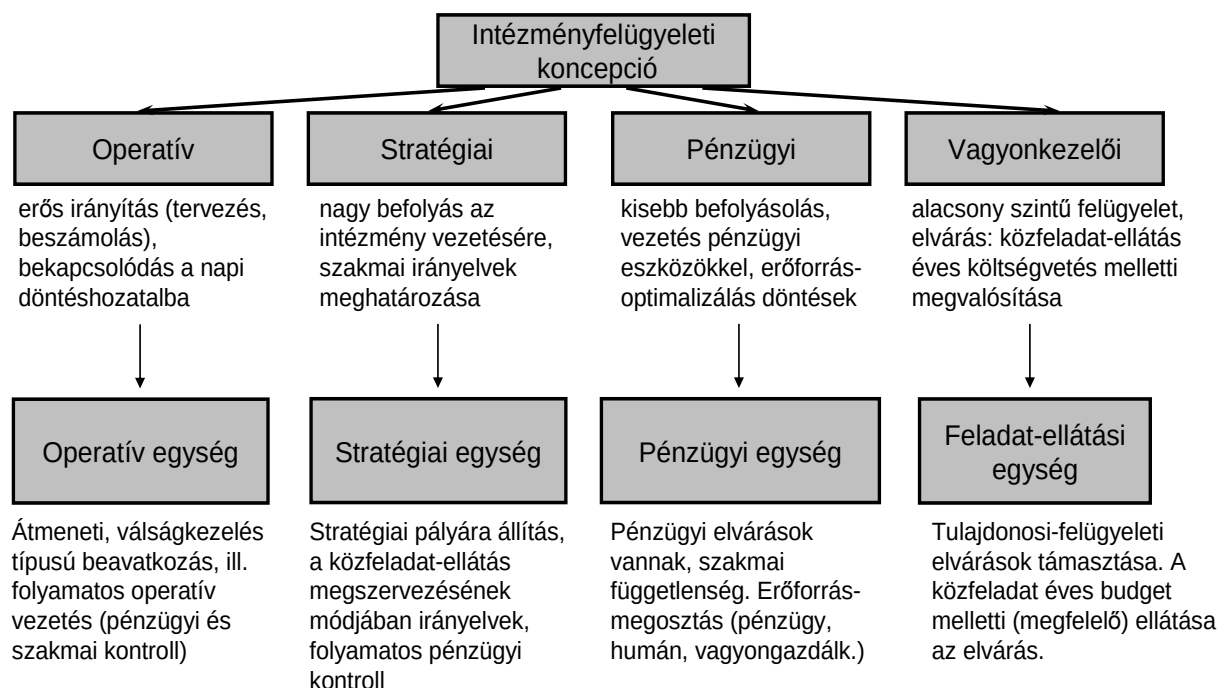
Önállóan működő költségvetési szervnek pedig az a költségvetési szerv sorolható be különösen, amely:

- kizárólag szakmai szervezeti egységekre tagozódik – ideértve a jogszabályban szakmai alapfeladat-ellátásként megjelölt ellátó jellegű tevékenységeket is –, és szakmai alaptevékenysége nem eszközigenyes, vagy
- a szellemi, fizikai támogató funkciókat ellátók száma külön szervezeti egység létrehozását nem igényli, e funkciók más költségvetési szerv által elláthatók.

A gazdálkodási önállóság mértéke és az irányítási szint jellemzően összefügg, illetve együtt mozog. Egy önállóan gazdálkodó intézmény jellemzően nagyobb mozgásteret kap, mint egy nem önállóan gazdálkodó egység.

2.2 Az egyes szervezet-irányítási/felügyeleti modellekről

A szervezet-irányítási/felügyeleti modell/koncepció az adott egység irányításának, kontrolljának gyakoriságát és kiterjedtségét határozza meg



A konkrét szervezetek szintjén ez a következőket jelenti:

- Operatív felügyelet esetén az Önkormányzat közvetlenül irányítja az intézményt (vállalatok esetében nem létező modell), amely jellemzően önálló gazdálkodással nem rendelkezik. A Polgármesteri Hivatal valamely vezetője látja el az intézményvezetési feladatokat is. Ez az irányítási szint átmeneti időszakokra jellemző, alapítást vagy átszervezést követően.
- A stratégiai felügyelet a legjellemzőbb szervezet-felügyeleti forma az önkormányzati szektorban. Ebben az esetben a szervezet vezetése önálló, a napi döntéshozatalba az Önkormányzat nem kapcsolódik be, ugyanakkor számos szakmai kérdésben éves, negyedéves szinten egyeztetés, jóváhagyás történik. Főként intézményekre jellemző, így folyamatos pénzügyi kontroll jellemzi, a költségvetés-tervezés és beszámolás rendszeresen és részletesen történik.
- A pénzügyi felügyelet esetében a szervezet vezetése a szakmai kérdésekben önállóan dönt. Az Önkormányzat az éves költségvetés meghatározása mellett az

erőforrások megosztásába vonja csak be az irányított szervezetet, így a közös pénzügypolitika és humánpolitika erre az egységre is vonatkozik.

- A vagyonkezelői felügyeletnél az Önkormányzat gyakorlatilag szabad kezét ad – átadja a feladat-ellátásához szükséges forrásokat az intézménynek és a közfeladat-ellátás szintjét ellenőrzi éves szinten. A feladat-ellátási egység esetében az Önkormányzat döntési hatásköre csak a feladatátadásra vagy más formában történő megvalósítására (feladat kiejánlása). Ide tartoznak jellemzően a szakmailag felügyelt, de pénzügyileg az Önkormányzat hatáskörén kívül eső intézményi formák (pl. egyházi iskolák, civil szervezet által működtetett átmeneti szálló).

Az, hogy egy önkormányzati szervezet-rendszer elemei költségvetési intézményi avagy gazdasági társasági formában működnek, komoly mértékben meghatározza a szervezet-irányítás módját, eszközeit, szervezeti kereteit. Ennek megfelelően e két formára vonatkozó szervezet-irányítási jellemzőket külön-külön tárgyaljuk.

2.3 Az önkormányzati szervezet-irányítás/kontroll összetevői

A szervezet-irányítás/kontroll legfontosabb alábbi összetevőit vesszük górcső alá a továbbiakban:

- a szervezet-irányítás/kontroll szervezeti leképezése,
- adatszolgáltatás, beszámolás,
- ellenőrzés,
- koordinációs fórumok,
- döntéshozatal,
- a szervezetek felé történő visszacsatolás.

A bemutatott eszközök, módszerek majd mindegyik mind a költségvetési intézmények, mind a gazdasági társaságok esetében alkalmazható.

2.3.1 A szervezet-irányítás/kontroll szervezeti leképezése

A szervezet-irányítási/kontroll folyamatok lefutásának egyik meghatározó tényezője a Polgármesteri Hivatal szervezetekkel kapcsolatba kerülő szervezeti egységeinek felépítése. A szervezet-irányításhoz/kontrollhoz kapcsolódó hivatali munkamegosztás jellege alapján az alábbi szervezeti megoldások jellemzőek:

- A funkcionális munkamegosztás esetében a Hivatalon, de akár egy osztályon belül is több munkatárs foglalkozik egy-egy szervezettel. A pénzügyi és szakmai osztályok közötti információáramlás biztosított, mégis felmerülhet a szervezetek működésének megismeréséről szolgáló adatbekérések párhuzamossága. Így a többkapus kapcsolattartás a szervezetek számára nehézséget jelent. Ami a szervezet oldaláról hátrány, a Hivatal esetében előnyként jelentkezik: a szervezetekkel kapcsolatban álló osztályok minden esetben hozzájutnak az adatokhoz, ez tehát egyfajta „túlbiztosítást” jelent a Hivatal oldaláról. Ebből következően mind a pénzügyi, mind a szakmai terület könnyebben hozzáfér a szervezetektől érkező adatokhoz, elég egy funkcionális ügyintézővel tartani a kapcsolatot.
- A szervezetenkénti munkamegosztás elsősorban az szervezeteknek jelent könnyebbséget. A Hivatal oldaláról elég egy kapcsolattartót felkeresniük, aki –

amennyiben témafelelősként nem tudja megválaszolni – a Hivatalon belül választ szerez a felmerült kérdésre.

- A mátrix típusú munkamegosztás ötvözi az előzőekben bemutatott funkcionális és szervezetenkénti megközelítéseket. Egy munkatárs azon túl, hogy egy szervezet kapcsolattartásáért felel, egy (vagy több) funkcionális terület is tartozik hozzá. Ez azt jelenti, hogy egy szervezet csak egy hivatali munkatárssal áll napi szintű, operatív kapcsolatban, amely munkatárs (a saját szakterületén kívül) koordinációs szerepet lát el, és a szervezet és a Hivatal oldaláról eredő kérdéseket, feladatokat továbbítja az illetékes munkatárs felé.

A két megoldás egyszerre rendelkezik előnyös és hátrányos tulajdonságokkal, így a kettő közötti választás nem egyértelmű.

2.3.2 Adatszolgáltatás, beszámolás

Az információs stratégia és eljárások alkalmazása a különböző szervezetek esetében eltérő lehet attól függően, hogy milyen irányítási elvek mentén működnek. Az adatszolgáltatás és beszámolás a szervezetek olyan adminisztratív kötelezettsége, mely által informálják a Hivatalt a szervezet szakmai és gazdálkodási munkájáról.

A szervezet-irányítás egyik leghangúlyosabb eleme a vezetői döntéshozatalban kiemelt szerepet játszó, a vezetői igények alapján kialakított beszámolási rendszer működtetése. Ez egyszerre tartalmazza a Hivatal egyes osztályai által bekért rendszeres és eseti beszámolókat, illetve – a költségvetési intézmények esetében - kitér a Hivatal osztályai által összefogott, központi intézményeknek, felügyeleti szerveknek továbbított statisztikai adatszolgáltatásokra is.

Az önkormányzati beszámolás kettős cél érdekében készül. Az egyik fontos cél a törvényi előírásoknak való megfelelés (elsősorban a költségvetési intézmények esetében), a másik pedig a hivatali vezetés olyan információkkal való ellátása, ami lehetővé teszi a megfelelő döntések meghozatalát. Azonban a kettős cél elérése érdekében más-más követelményeknek és feltételeknek kell megfelelnie a beszámolási rendszernek. Az alábbi táblázatban összehasonlítjuk a két követelményrendszert.

Összehasonlítási szempontok	Statisztikai típusú adatszolgáltatás (elsősorban a költségvetési intézmények esetében)	Irányítási típusú beszámolás
A rendszer célja	• Célja a felügyeleti szervek adatigényének való megfelelés.	• Cél a döntés előkészítés, a vezetők információval való ellátása, a döntések meghozatalához.
Adat típusok	• Pénzügyi és naturália-adatok felsorolása.	• A pénzügyi és naturália-adatokon kívül pénzügyi-és feladati teljesítménymutatók is megjelennek.
Az adatok bemutatásának formája	• Adatok bemutatása folyószöveggel, illetve néhol táblázattal.	• Adatok bemutatása vizuális eszközökkel (értelmezett táblázatok, grafikonok).
Összehasonlíthatóság	• Az adatok csak a vizsgált időszakra, szervezeti egységekre	• Az adatok mellett megjelennek összehasonlító

Összehasonlítási szempontok	Statistikai típusú adatszolgáltatás (elsősorban a költségvetési intézmények esetében)	Irányítási típusú beszámolás
	vonatkoznak.	adatok (előző időszak adatai, hasonló szervezetek összehasonlító adatai, benchmarkok).
Elemzések	Leíró jellegű adatok, kevés elemzés.	Értékelő jellegű adatok, elemzések, tendenciák, összefüggések bemutatása.
Beavatkozásra ösztönzés	Nem ösztönöz beavatkozásra.	Beavatkozásra ösztönöz, gyakran tartalmaz intézkedési javaslatokat.
A rendszer szaktudás igénye	Nem igényel speciális tudást (mechanikus adatbetöltés).	A gazdasági és szakterületi ismereteken kívül elemzési szaktudást igényel.

A szervezeti szereplők (és a Polgármesteri Hivatal, mint „pivot-elem”) szerepét és feladatait nagymértékben meghatározza az is, hogy milyen típusú irányítás/kontroll érvényesül az adott szervezet viszonylatában:

- Az operatív irányítás/kontroll esetében az információáramlás folyamatában az alapadatok biztosítása a szervezetek feladata, ebből a Polgármesteri Hivatalon belül készítik el az elemzéseket, illetve az adatok értékelését. A modell előnye lehet, hogy a szervezetek napi működése összehangolható a Hivatal részéről, a Hivatal értékelheti, elemezheti a szervezetek működését, hátránya lehet ugyanakkor a döntések, intézkedések lassú megszületése, megvalósulása, a Hivatali munkatársak jelentős leterheltsége.
- A stratégiai típusú irányítás/kontroll esetében az adatszolgáltatás mellett a szervezetek az adatok elemzését is elkészítik, így a Hivatal keretein belül csak az adatok összesítése és a feladatok koordinálása történik. A modell előnye a Hivatali terhek csökkenése, a napi feladatok gyorsabb megoldásának lehetősége, ugyanakkor a Hivatal részéről a szervezet működése kevésbé megítélhető, az összehangolt működés biztosítása jelentős többlet koordinációs igényeket támaszt.

A megfelelő beszámoló-rendszer kialakításakor az alábbi négy beszámolási elvet szükséges érvényesíteni:

- irányítási típusú beszámolás,
- összehasonlítható információk,
- felhasználó orientáltság,
- eltérések a fókuszban.

A fenti beszámolási elvek szorosan kapcsolódnak egymáshoz. Gyakorlatban való alkalmazásukat a központilag koordinált beszámolási folyamat, az egységes adatbekérő lapok és beszámolótáblák képesek biztosítani. A hatékony és sikeres beszámolás további

feltétele, hogy a beszámolási feladathoz felelősöket és egyértelmű elvárásokat rendeljünk (pl.: a beszámolás határidőnek pontos betartása).

- Irányítási típusú beszámolás elve

A Hivatal általában a jogszabályi előírásoknak megfelelően nagy mennyiségű statisztikai adatot szolgáltat, de kevés az olyan irányítási típusú mutató, amely közvetlenül a városvezetés igényeit elégítené ki. Fontos, hogy a beszámoló táblák olyan információkat tartalmazzanak, amelyek elvezethetnek egy hatékonyabb és/vagy olcsóbb működéshez, illetve amelyek rámutatnak azokra a területekre, ahol beavatkozásra van szükség.

- Összehasonlítható információk elve

A beszámoló számadatai túlnyomórészt „értékelten” jelennek meg, vagyis összehasonlításban szerepelnek évek között és/vagy hónapok között és/vagy szervezetek között esetleg más önkormányzatok hasonló értékeivel.

- Felhasználó orientáltság elve

A beszámolók figyelembe veszik a felhasználó igényeit, vagyis felhasználónként eltérnek egymástól. Abban azonban minden beszámoló egyforma, hogy jól átlátható struktúrában értékelésekkel és elemzésekkel kiegészítve jeleníti meg az információkat, lehetőleg valamilyen vizuális támogatás mellett (a táblázatos formát például grafikonos ábrázolással kiegészítve)

- Eltérések a fókuszban elv

A beszámolónak nem az a célja, hogy az előállított összes adatot bemutassa, hanem hogy azokat a területeket szemléltesse, ahol problémát észleltek vagy potenciálisan probléma keletkezhet. Az eltérésekre való összpontosítás áll a beszámolók fókuszában, azaz a cél a vezetők figyelmét felhívni azokra az információkra, amelyek tendenciája a nem kívánatos irányba mutat vagy nem az elvárásoknak megfelelően alakul.

Ahhoz, hogy a statisztikai típusú beszámolás irányából az irányítási típusú beszámolás felé mozdulhasson adott önkormányzat, a fenti elveket szükséges „aprópénzre váltani” a beszámolási rendszer fejlesztése során, az alábbiakban a jellemző lépéseket összegezzük:

- Strukturáltság növelése

- A beszámolók egységes, állandó szerkezetben való megjelenítése növeli az információk érthetőségét, mivel nem kell minden alkalommal az egész dokumentumot értelmezni csak a megfelelő mezőket.
- Vizuális eszközök alkalmazásával tovább növelhető a jelentés értelmezhetősége.
- Javasolt vezetői összefoglaló alkalmazása, amelyben a legfontosabb megállapítások kiemelésre kerülnek.

- Értékelések alkalmazása

- Az adatok jellemzően nem „értékelten” jelennek meg, vagyis nincsenek összehasonlításra alkalmas adatok, mint például az előző időszakok adatai, vagy a szervezetek egymás közötti vagy akár önkormányzatok közötti összehasonlítása. Ezek alkalmazása javasolt.
- A gyakorlatból rendszerint hiányoznak az elemzések, a számok legtöbbször önmagukban szerepelnek, a jelentés olvasója számára nem derül ki, hogy az érték magasnak vagy alacsonynak számít, vagy, hogy megfelel-e az elvárásoknak. A szakterületek által készített elemzések növelhetik a jelentések döntéshozatalban való jelentőségét.

- Korszerű beszámoló-készítési szabályok alkalmazása
 - Javasolt a beszámolók esetén grafikonok vagy egyéb vizuális módszerek alkalmazása, amelyek a megértést és az átláthatóságot segítik.
 - Javasolt az adatok közötti differenciálás, mivel nem minden hozzáférhető adat fontos információ a városvezetés számára. Érdemes megjelölni azokat az adatokat, amelyekkel kapcsolatban döntésre vagy beavatkozásra van szükség, illetve azokat, amelyek csak tájékoztatás kedvéért szerepelnek a beszámolóban.
- Az eltérésekre való fókuszálás
 - Fontosnak tartjuk az eltérésekre való fókuszálást.
 - Összehasonlító adatok alkalmazásával lehetőség nyílik az eltérések kimutatására (például a költségvetési előirányzat és teljesítés között vagy szervezetek azonos mutatói között).
- Irányítási típusú információk arányának növelése
 - A pénzügyi és nem pénzügyi információk összekötése olyan teljesítménymutatók alkalmazásával, ahol fajlagos módon lehet vizsgálni az egyes ellátandó vagy támogató feladatokhoz kapcsolódó költségeket (például egy négyzetméterre jutó takarítás költsége).
 - Feladatvégzéshez kapcsolódó mutatók bemutatása és összehasonlítása szervezetek vagy akár önkormányzatok között.
 - Szervezeti szintű teljesítménymutatók alkalmazása – a stratégiából és kulcsfeladatokból levezetve – és összehasonlítás szervezetek vagy akár önkormányzatok között.

A szokásosan gyűjtött pénzügyi és adott esetben naturáliákra vonatkozó adatokon (Bevétel, Kiadás, Pénzügyi mutatók, Vagyonmérleg, esetleg Ingatlan-fenntartás) túl szükséges a feladatellátás „teljesítményéhez” (eredményességéhez és hatékonyságához) adatok szolgáltatása is a fenntartó/tulajdonos felé a megfelelő kontroll/irányítás biztosíthatósága érdekében.

A feladatellátáshoz kapcsolódó mutatók rendszerint azokat az információkat használják fel, melyek az adott terület szakágazati statisztikaiban is megjelennek, de a megjelenítés módja változik. Az információkat összehasonlító adatokkal, összefüggésekkel és mérőszámok alkalmazásával mutatják be. Ilyen feladatmutatók lehetnek például óvoda-szolgáltatáshoz kapcsolódóan a következők:

- Egy óvodapedagógusra jutó gyermekek száma (fő);
- Egy gyermekre jutó terem m²;
- A szervezet ellen benyújtott panaszok, és elmarasztalások száma
- A fluktuáció mértéke az óvodapedagógusoknál;
- A fluktuáció mértéke a gyermekeknél;
- Stb.

A felsorolás közel sem teljeskörű, a mutató meghatározása nagyban függ az önkormányzati igényektől, illetve a városvezetés elvárásaitól. Első körben érdemes egy szűkebb listával kezdeni és fokozatosan, ahogy az igények jelentkeznek bővíteni a teljesítménymutatók számát.

A tevékenység célja feltárni az egyes szervezetek közötti és akár önkormányzatok közötti összevetésben a különbségeket, megtalálni a legjobb gyakorlatokat és kiterjeszteni a többi szervezetre is. E mutatók továbbá alapjául szolgálhatnak a szervezetvezetők motivációs rendszerének.

- A beszámolás és tervezés kapcsolatának erősítése
 - Javasolt a beszámolás és a tervezés kapcsolatát szorosabbra fűzni. Nem csak a költségvetés-tervezés és -teljesítés esetében szükséges az adatok összevetése, hanem a szakmai mutatók és a teljesítménymutatók esetében is. Ez a megközelítés nem csak a beszámolási rendszer, hanem a tervezési rendszer fejlesztését is előre vetíti.
 - A tervezés-beszámolás összefüggései között kell megemlíteni a célmegállapodásokat. A tervezési folyamat során a városvezetés és a szervezetek vezetői megállapodnak az elérendő célokban (olyan témák mentén, ahol változásra van szükség), és a célszámok teljesülését a beszámoláson keresztül ellenőrzik.
- Pénzforgalmi adatok részletesebb vizsgálata (költségvetési intézmények esetében)
 - A pénzforgalmi adatok rendelkezésre állnak az intézmények utalványozási rendszereiben havi szinten, ami lehetővé teszi a pénzforgalmi adatok mélyebb bontásban való riportját és elemzését, összehasonlítva a pénzforgalmi tervvel, ami havi bontásban készül (törvényi kötelezettség).

2.3.3 Ellenőrzés

A szervezet-irányítás/kontroll ellenőrzési funkciója a szakmai ellenőrzésre, és a gazdálkodási típusú ellenőrzésre osztható. Mindkét terület egyben törvényességi ellenőrzést is jelent, hiszen mind a szakmai munka, mind a gazdálkodási tevékenység törvény által szabályozott feladatokat foglal magában (elsősorban a költségvetési intézményre igaz ez). Az ezek mellett folyó belsőellenőrzés(ek) célja a szervezetek által ellátott közfeladatok bizonyos fokú minőségbiztosítása, így kiterjed a szakszerű és törvényes munkavégzésre, illetve a gazdálkodási fegyelem betartásának vizsgálatára.

- Szakmai ellenőrzés: a szervezetek helyi szakmai ellenőrzését rendszerint a Polgármesteri Hivatal intézmény-felügyeletet / szervezet-irányítást/kontrollt ellátó szervezeti egysége végzi. Ezzel párhuzamosan, a költségvetési intézmények esetében a külső szakmai és törvényességi ellenőrzését az országos hatáskörű szervek – sok esetben a megyei/járási kormányhivatalba integrált - dekoncentrált egységei gyakorolják.
- Pénzügyi (költségvetési ellenőrzés): az önállóan gazdálkodó költségvetési intézmények költségvetés-tervezését, majd a keretek felhasználását, így a készpénzgazdálkodást a Polgármesteri Hivatal megfelelő – pénzügyi/költségvetési/gazdasági – szervezeti egysége ellenőrzi. Az egyes előirányzatok közötti átcsoportosítási kérelmek ezen egységen keresztül haladnak keresztül, így az átcsoportosítások szabályosságának vizsgálatát is az osztály végzi. Az önállóan működő intézmények teljes gazdálkodását a Polgármesteri Hivatal (vagy adott esetben önálló intézmény-felügyeleti szerv) végzi.
- Belsőellenőrzés (pénzügyi, gazdasági ellenőrzés): a belsőellenőrzés szabályszerűségi és rendszerellenőrzési, valamint pénzügyi, gazdasági ellenőrzést végez a Polgármesteri Hivatal szervezeti egységeinél, illetve rendszerint a szervezeteknél is. Munkáját a testület által meghatározott ellenőrzési irányelvek

és jóváhagyott ellenőrzési program, illetve a Képviselő-testület vagy annak bizottságai, a polgármester vagy a jegyző által elrendelt megbízás alapján végzi. A belsőellenőrzések az éves ellenőrzési terv szerint zajlanak, ami nyilvános, így a szervezeteknek kiszámítható az ellenőrzés területe és időpontja is. A vizsgálat rendszerint a rendszerszemléleti megközelítés módszertanát alkalmazza. A vizsgálat során elsődleges cél annak ellenőrzése, hogy a közpénzfelhasználás átláthatóan, szabályosan, gazdaságosan történik-e, de a tárgyi feltételek meglétét éppúgy vizsgálhatja, mint a könyvvézetési és beszámolási kötelezettség betartását.

2.3.4 Koordinációs fórumok

A koordinációs eszközök három alap-típusát különböztetjük meg.

- Strukturális koordinációs eszközök: a szervezet alapstruktúrájába beépülő, az elsődleges munkamegosztást és a hatáskörök megosztását nem, vagy csak átmenetileg módosító megoldások. Lehetséges fajtái: projektek, teamek, állandó és ideiglenes (ad hoc) bizottságok.
- Technokratikus koordinációs eszközök: a szervezet működési kereteit meghatározó, írásos dokumentumok: szervezeti tervezési, költség- és teljesítmény-elszámolási, valamint beszámolási rendszer (controlling), pénzügyi rendszer, programok, szabályok stb.
- Személyorientált koordinációs eszközök: segítik az egyének azonosulását a szervezettel, a szervezet céljaival és az elvégzendő feladatokkal. Egyrészt az egyéneket közvetlenül ösztönző, kényszerítő, ráhangoló eszközök, másrészt pszichológiailag, bizonyos mértékben ideológiailag is hatnak a szervezet tagjaira.

A strukturális és technokratikus elemek a hagyományos, hatáskörökből, szervezeti szétválasztásból adódnak és az államigazgatásban legjellemzőbben megtalálhatóak. Ezeken túllépve, az egyéb strukturális és technokratikus koordinációs eszközök négy nagy csoportját különböztetjük meg:

- Controlling-rendszerek és vezetői információs rendszer (melynek lehetséges elemei: Felelősségi és elszámolási egységek meghatározása; Tervezési és előrejelzési rendszerek, szabályok; Projekt- és beruházás-tervezés; Beszámolási rendszerek, szabályok; Irányítási mutatószámrendszer)
- Értekezletek (melynek lehetséges formái: Heti-, Havi rendszeres vezetői értekezletek; Szervezetben belüli értekezletek; Önkormányzat szintű stratégiai (szervezet-csoportokra vonatkozó) értekezletek)
- Egyéb kommunikációs csatornák (melynek lehetséges formái: Intranet, Internet; Elektronikus levelező rendszer (e-mail); Belső, munkatársaknak szóló hírlevél; Informális rendezvények; Közösségi terek)
- Speciális teamek (melyek lehetséges formái: Folyamatfejlesztő team; Szakmai fejlesztő team)

Az egyéb strukturális és technokratikus koordinációs eszközök jelentősége abban rejlik, hogy nem az irányítási és kontroll-mechanizmusokat, hanem az információk és ötletek hatékonyabb áramlását segítik elő, ezzel is növelve a költséghatékonyt és a transzparenciát az irányítási modellben.

Ezen is túllépve, érdemes hangsúlyt fektetni a személyorientált koordinációs eszközökre is. A személyorientált eszközök a magatartás és a szervezeti kultúra befolyásolásával

segítik az irányítási modell zökkenőmentes működését és a szükséges kompetenciák, tapasztalatok megszerzését.

2.3.5 Döntés-jóváhagyási gyakorlat

A szervezet-irányítási/kontroll tevékenység keretében a döntés-jóváhagyás kapcsán az érdekeltek figyelmét, hogy milyen kérdésekben rendelkezik a Polgármesteri Hivatal, ill. a gazdasági társaságok esetében a Polgármester vagy bizonyos kérdésekben a Képviselő-testület¹ döntési-, vagy jóváhagyási jogosítványokkal a szervezetekre vonatkozóan. A döntés-jóváhagyás vizsgálatakor áttekintjük a döntés-előkészítés, a véleményezés, a döntéshozatal és a végrehajtás hatásköri- és felelősségi rendszerét is, tehát hogy kinek a hatásköre, felelőssége egy adott kérdésben a döntés-előkészítés, a véleményezés, a döntéshozatal, valamint a végrehajtás. A költségvetési intézmények esetében a jóváhagyások rendszerint az alábbi dokumentum-típusokra terjednek ki (kisebb vagy nagyobb mértékben):

- Alapító okirat módosítása
- SZMSZ elkészítése
- Szakmai program
- Házi rend
- Szabályzatok
- Éves költségvetés
- Költségvetési beszámolók jóváhagyása
- Vezető munkáltatói jog
- Intézményi térítési díj

2.3.6 A szervezetek felé történő visszacsatolás

A döntéshozatallal kapcsolatos visszacsatolás és visszamérés folyamata két szempontból is értelmezhető: egyrészt a szervezetek irányítására/kontrolljára vonatkozó döntésekről szóló visszajelzésként, másrészt pedig a szervezetek feladatairól szóló döntésre vonatkozó értesítésként. A döntésekre és feladatokra vonatkozó visszajelzések mellett kiemelten fontos eszközei a szervezet-irányításnak/kontrollnak a szervezetek szakmai és gazdálkodási teljesítményeinek (ld. fentebb a beszámolás alatt) értékeléséről való visszajelzések.

2.4 **Az egységes (és központi) intézményirányítás lehetséges modelljei (költségvetési intézmények)**

Nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy azok az önkormányzatok tudnak saját szervezeteik/intézményeik kontrolljában/felügyeletében/irányításában komoly előrelépést felmutatni, amelyek ezen tevékenységet egységesítik és központosítják.

¹ Az önkormányzati társaságokkal kapcsolatos tulajdonosi jogosítványok gyakorlását rendszerint az önkormányzat vagyonrendelete szabályozza. A tulajdonosi jogokat jellemzően a Polgármester vagy az általa meghatalmazott személy gyakorolja, amihez bizonyos minősített esetekben a Képviselő-testület határozata is szükséges. Az ilyen szabályozás lehetővé teszi, hogy az önkormányzati vállalatok irányítását a Polgármester közvetlenül és jelentős mértékben befolyásolja, kihasználva a társaságirányítás megfelelő fórumait.

Ezen intézményirányítási központok tevékenységi portfóliója rendszerint kiterjed:

- a gazdasági adminisztráció teljes körű ellátására,
- egyes támogató feladatok, illetve beszerzések saját munkatársakkal való elvégzésére,
- más támogató feladatokkal kapcsolatban külső szolgáltató kiválasztására és vele szemben az intézmények érdekeinek képviseletére.

Mára hazai tapasztalatok is rendelkezésre állnak ezen modellek sikeres alkalmazására. Ez indokolja, hogy kissé részletesebben kitérjünk az egységes (és központi) intézményirányítás modelljére, annak szervezeti és működési elemeire, alkalmazási lehetőségeire.

Az intézményirányítás lehetséges elvi modelljei a következők:

1. Egységes intézményirányítási központ modellje.
2. Ágazati intézményirányítási központ modellje.
3. Portfólióirányítási modell.

Az első megoldáson belül kitérünk a Hivatalon belüli és hivatalon kívüli egységes irányítási központ előnyeinek és hátrányainak bemutatása is.

2.4.1 Egységes intézményirányítási modellek

Egységes intézményirányítási központ modellje

A modell átfogó jellemzése

- Az intézmények egységes irányítása egy önkormányzati központtal valósul meg.
- Az intézményi központ minden intézmény vonatkozásában egységes irányítást képes megvalósítani.
- Elsődlegesen ágazat-független az irányítás. Specializált munkatársak alkalmazásával ugyanakkor ebben a modellben is biztosítható az ágazati sajátosságok figyelembe vétele azon tevékenységeknél, amelyek ellátása ezt megkívánja. (Például az intézményi könyvvitelen, a controllington, vagy a humán adminisztráción belül oktatási, szociális, kulturális feladatokat ellátó munkatársak kijelölése lehetséges.)
- A központ feladatai a költségvetés-tervezéstől a szakmai koordinációig igen széles spektrumon mozoghatnak, és ágazatonként eltérőek lehetnek.
- A Hivatal továbbra is ellátja az intézményekkel kapcsolatos hatósági, törvényben előírt feladatait, de ebben az intézményi központtal működik elsősorban együtt.
- Ha az intézményi központ több ágazathoz tartozó intézményi kört menedzsel, akkor inkább a gazdasági és támogató folyamatok egységes irányítása és kontrollja valósítható meg hatékonyan.
- Az intézményi központ alá tartozik valamennyi költségvetési intézmény.
- Az intézményi központ irányítási, beszerzési és támogató szolgáltatási feladatokat lát el.
- A Polgármesteri Hivatal államigazgatási eljárások során, illetőleg jogszabályban előírt esetekben áll közvetlen kapcsolatban az intézményekkel.

- A Polgármesteri Hivatal az önkormányzati szintű szervezési, irányítási, koordinációs feladatai tekintetében elsődlegesen az intézményi központtal áll kapcsolatban, nem az egyes intézményekkel.
- Az önkormányzat vállalatai az intézményrendszerhez kapcsolódó feladataik ellátása során elsődlegesen az intézményi központtal állnak kapcsolatban.

A modell előnyei

- Az intézmények egységes irányításának előnyei jól kihasználhatóak.
- Az irányítás azonos elvek, módszerek mentén történhet valamennyi intézmény felé.
- Minden intézmény vonatkozásában kihasználhatók a szinergiák, párhuzamos kapacitások kiépítése elkerülhető.
- Az ágazati intézményirányítási modellhez képest:
 - Nagyobb megtakarítási potenciálok vannak a magasabb összevont beszerzési értékek miatt.
 - Kevesebb vezető szükséges, könnyebben megtalálhatóak a megfelelő szakemberek a pozíciókba.
 - Olcsóbb a működés, nincsenek párhuzamos munkaszervezetek.

A modell hátrányai

- Összetett, komplex szabályozási környezet, így nehéz az alkalmazkodás.
- Inkább a támogató tevékenységek hatékony szervezése oldható meg a modellben, az ágazati szakmai tevékenységek háttérbe szorulhatnak (nehezebb a szakmai szinergiák kihasználása, a szakstratégiák kezelése nehezebb).
- Az ágazati transzparencia nehézségei, vagyis az egyes ágazatok szakmai teljesítménye, hatékonysága, eredményessége nehezebben mérhető.

Ágazati intézményirányítási központok modellje

A modell átfogó jellemzése

- Az intézmények egységes irányítása több intézményi központtal valósul meg.
- Az ágazati intézményi központok ágazati szinten képesek megvalósítani az egységes irányítást, elsődlegesen tehát ágazat-függő az irányítás.
- A központok feladatai a költségvetés-tervezéstől a szakmai koordinációig igen széles spektrumon mozoghatnak, és ágazatonként eltérőek lehetnek.
- A Hivatal továbbra is ellátja az intézményekkel kapcsolatos hatósági, törvényben előírt feladatait, de ebben az intézményi központokkal működik elsősorban együtt.
- Mivel az intézményi központok egy ágazathoz tartozó intézményi kört menedzselnek, ezért centralizálhatóak az alaptevékenységet érintő szakmai feladatok is.
- Az ágazati intézmény központok alá tartoznak az adott ágazat intézményei.
- Az intézményi központok irányítási, beszerzési és (bizonyos területeken) támogató szolgáltatási feladatokat is ellátnak.
- A Polgármesteri Hivatal államigazgatási eljárások során, illetőleg jogszabályban előírt esetekben áll közvetlen kapcsolatban az intézményekkel.

- A Polgármesteri Hivatal az önkormányzati szintű szervezési, irányítási, koordinációs feladatai tekintetében elsődlegesen az intézményi központokkal áll kapcsolatban.
- Az önkormányzat vállalatai az intézményrendszerhez kapcsolódó feladataik ellátása során elsődlegesen az intézményi központokkal állnak kapcsolatban.

A modell előnyei

- Egyszerű, homogén szabályozási környezet, így könnyebb az alkalmazkodás.
- Mélyebb ágazati specializációt biztosít, amely jól támogatja a városi ágazati stratégiák megvalósítását (magának az ágazati stratégiának az előkészítését).
- Egyszerű hivatali kapcsolat: a homogén intézményi kör miatt kevesebb hivatali osztállyal, csoporttal kell kapcsolatot tartani.
- Transzparens ágazati működés, vagyis az egyes ágazatok szakmai teljesítménye, hatékonysága, eredményessége jól mérhető.
- Hatékonysági és eredményességi verseny alakítható ki az intézményi központok között, amely többlet teljesítményre serkent.

A modell hátrányai

- Az egységes irányítás előnyeinek egy része elvész. Az irányításban, értékelésben az egyes központok eltérő elveket, módszereket alakíthatnak ki.
- Elvesző szinergiák a párhuzamos kapacitások, a beszerzések esetében.
- Az ágazatok közötti koordináció pótlólagos eszközöket igényel.
- Több vezető szükséges a központokba.
- Ágazati egoizmus, többleterőforrásért folytatott káros verseny jelentkezhet.
- Drágább működés (az egységes központhoz képest), mivel párhuzamos munkaszervezetek jönnek létre.
- Ha az önkormányzat intézményrendszere túl kicsi, úgy egy-egy ágazati központ alá kevés számú intézmény tartozna.

Portfólióirányítási modell

A modell átfogó jellemzése

- Az ún. portfólióirányítási modellben az egyes szakmai területek, ágazatok (például oktatás, kultúra, szociális ügyek stb.) összefogása az önkormányzat felső vezetése szintjén, az alpolgármesterekre építve történik, úgy, hogy mind a hivatali, mind az intézményi, mind a vállalati közreműködőket az adott szakstratégia megvalósítása érdekében egységesen koordinálják, kontrollálják.
- Az ágazatok irányítói (szakmai, operatív szinten) rendelkeznek az egységes irányításhoz szükséges hatáskörökkel.
- Ebben az esetben a Hivatal működése is alapvetően különbözik a hazai gyakorlatban elterjedt formáktól – emiatt e modell jelenlegi magyarországi bevezetése nehezen lenne megvalósítható.

A modell előnyei

- Egységes és komplex ágazati irányítás és kontroll minden önkormányzati szerve (hivatal, intézmény, vállalat) kiterjedően.

- A stratégiai szint és a végrehajtói operatív szintek erős integrációja.
- Egyértelmű politikai felelősség az ágazatokért.

A modell hátrányai

- Az ágazatok közötti koordináció pótlólagos eszközöket igényel.
- Egyáltalán nincs magyarországi hagyománya a modellnek (sem kulturálisan, sem a jogszabályokban).

Az utóbbi modell korlátozott magyarországi alkalmazhatósága miatt a következőkben az egységes intézményirányítási központ és az ágazati intézményirányítási központ kínálta lehetőségeket vetjük össze, elemezzük:

Előnyök	Hátrányok
Egységes intézményirányítási központ	
• Az intézmények egységes irányításának előnyei jól kihasználhatóak. Az irányítás azonos elvek, módszerek mentén történhet valamennyi intézmény felé • Minden intézmény vonatkozásában kihasználhatók a szinergiák, párhuzamos kapacitások kiépítése elkerülhető • Nagyobb megtakarítási potenciálok a magasabb összevont beszerzési értékek miatt • Kevesebb vezető – könnyebben megtalálhatóak a megfelelő szakemberek a pozíciókba • Olcsóbb működés – nincsenek párhuzamos munkaszervezetek	• Összetettebb környezet (komplexebb szabályozási környezet), nehezebb alkalmazkodás • Inkább a támogató tevékenységek hatékony szervezése oldható meg, az ágazati szakmai tevékenységek háttérbe szorulhatnak. Nehezebb a szakmai szinergiák kihasználása, a szakstratégiák kezelése. • Bonyolultabb hivatali kapcsolatrendszer • Ágazati transzparencia nehézségei. • E javaslat nagyobb ellenállásba ütközhet, illetve komplexitása következtében a megvalósítás nagyobb kockázattal jár.
Ágazati intézményirányítási központok	
• Egyszerűbb környezet (homogénebb szabályozási környezet), kisebb szervezet – könnyebb alkalmazkodás • Mélyebb ágazati specializációt biztosít, amely jól támogatja a városi ágazati stratégiák megvalósítását (magának az ágazati stratégia előkészítését) • Egyszerűbb intézményi és hivatali kapcsolatrendszer • Transzparenssebb ágazati működés • E javaslat esetében kisebb ellenállás valószínűsíthető és a megvalósítás kockázata korlátozottabb.	• Az egységes irányítás előnyeinek egy része elvész. Az irányításban, értékelésben eltérő elvek, módszerek. • Elvesző szinergiák a párhuzamos kapacitások, a beszerzések esetében • Az ágazatok közötti koordináció pótlólagos eszközöket igényel • Több vezető – nehezebben találhatóak meg a megfelelő szakemberek a pozíciókba • Ágazati egoizmus, káros ágazati erőforrás verseny

	• Drágább működés – párhuzamos munkaszervezetek
--	---

2.4.2 Egységes irányítási központ Polgármesteri Hivatalon belüli és kívüli létrehozásának összehasonlítása

Az egységes intézményirányítás szervezeti elhelyezése kapcsán szükséges megvizsgálni azt is, hogy az irányítási központ a Hivatalon belül vagy azon kívül jöjjön-e létre. Az alábbiakban e kérdéskör kapcsán mutatjuk be a lehetséges érveket, ellenérveket.

Hivatalon kívüli intézményi központ (költségvetési intézményi formában)		Hivatalon belüli intézményirányítói feladatellátás	
Specializált szervezet végzi az egységes irányítást, így a specializáció előnyei jól kihasználhatóak.	+	Az intézményeket érintő szakmai, hatósági stb. hivatali és az egységes irányítás feladatai „házon belül” könnyebben koordinálható.	+
A transzparencia követelménye könnyen teljesíthető, nincsen szükség pótlólagos eszközökre az intézményi működés, irányítás költségeinek, eredményeinek kimutatásához.	+	Habár jelentős hivatali átalakítás szükséges az összes intézmény egységes irányításában rejlő lehetőség kihasználása érdekében, ez kevesebb előkészítéssel és gyorsabb lefutással végrehajtható, mint egy külső intézményirányítási központ felállítása.	+
Nincs szükség jelentős hivatali átalakításra, mivel az egységes irányítás legtöbb feladata újonnan kialakítandó feladatot jelent.	+	. Az intézményrendszer stratégiai vezetése egy szervezeti egység keretében történne.	+
A külső szervezet rugalmasabban terhelhető újabb feladatokkal.	+	Kompetencia a rendelkezésre áll.	+
Világosan el kell határolni a Hivatal és az egységes irányítást végző külső szervezet feladat- és hatáskörmegosztását. A feladatmegosztás konfliktusokat eredményezhet az érintettek között.	-	Pénzügyi és gazdálkodási beszámoltatás folyamata egyszerűsödne.	+
		Hazai példák rendelkezésre állnak, így más városok tapasztalatai is felhasználhatóak.	+
A munkamegosztásból adódóan koordinációs szükséglete, és költsége van a Hivatal és a külső szervezet együttműködésének.	-	A rugalmasság követelményének kevésbé tudna megfelelni.	-
A külső szervezet kialakításának költsége.	-	A transzparencia követelményének nehezebben lehet megfelelni a sok más egyéb feladat miatt	-
Új szervezet felállítása időigényes és jelentős előkészítést igényel.	-		

2.5 Az egységes irányítás az önkormányzati vállalatok körében

Az önkormányzati vállalatok egységes irányításának lehetősége megfelelő válasz azokban az esetekben amikor az önkormányzat (vezetősége) úgy érzi, hogy fejleszteni kellene a társaságok által nyújtott közszolgáltatások színvonalára vonatkozó kontrollját, áttekinthetőbbé kellene tenni a vállalatok összességének működését, hatékonyabbá tenni az egyes vállalatok működését, szinergiákat és azokon keresztül megtakarításokat lenne szükséges teremteni a vállalatok között a közös kompetenciák, kapacitások optimálisabb kihasználása, bizonyos (támogató) feladatok közös végzése, valamint közös beszerzések révén.

A központosított működési és irányítási modell emellett lehetőséget ad a tulajdonos önkormányzat és a Polgármester operatív irányítási terheinek csökkentésére is, hiszen egy központi irányító szervezet létrehozásakor már nem az egyes szervezetek vezetőivel kell egyeztetnie, hanem csak az irányító szervezet felsővezetőjével (egykapus irányítás). A tagvállalatokkal ezután az operatív kapcsolatot utóbbi vezető tartja.

Az önkormányzati társaságok szétagolt működését az egységes irányítás több lehetséges alternatívája válthatja fel. Ezeket mutatja be a következő ábra.



2.5.1 Egységes vállalat-irányítási modellek

Az alábbiakban ezen modelleket mutatjuk be röviden, kitérve azok előnyeire és hátrányaira is.

Holding-irányítás

Holding-irányítás esetén az irányító társaság kizárólag a tagvállalatok irányítását végzi, alaptevékenységet nem végez. Minden alaptevékenységet végző gazdálkodó egység jogi önállósággal bír. A holdingban a meglévő szervezetek megtartják a szakmai tervezési, intézkedési önállóságukat, de minden funkcionális tevékenységük, kapacitás-elosztásuk a holdingnál történik. A központi – új – holding-szervezet miatti többletköltségek az egységes irányítás megtakarításaiból szükséges kigazdálkodni. A nagyobb megyei jogú városok jól működő vállalatcsoportjai jellemzően holding formában vannak megszervezve (pl. Debrecen, Miskolc). Egymástól jelentősen különböző tevékenységű szervezetek összefogására is alkalmas.

A holding-irányítási modell előnyeit és hátrányait mutatja be a következő ábra.

A holding-szervezet előnyei	A holding-szervezet hátrányai
- Csoportszintű és társasági optimumok összehangolása, biztosítása. - A városi célkitűzésekhez illeszkedő tulajdonosi érdekek és tagvállalati érdekek összehangolása. - Diverzifikált, független üzleti területek alaptevékenységtől tehermentesített irányítási lehetősége (csak irányít, nincsenek összeférhetetlenségi problémák). - Független üzleti területek „torzításmentes” önálló értékelési lehetősége (egységes vállalathoz képest). - Vállalatcsoport gazdálkodásának kiegyensúlyozó hatása, kockázatmegosztó szerepe a tagvállalatok számára. - A társaságok erős vállalkozói motiváltsága, alkalmazkodó képessége. - A tagvállalati szakmai kompetenciák egymásra hatásának, szinergiák érvényesülésének lehetősége. - Vállalatcsoporton belüli kisebb szervezeti egységek könnyebb irányíthatósága. - Szervezeti keretek rugalmas változtatási lehetősége. - Kooperációk tagvállalati szintű kezdeményezési lehetősége. - Tulajdonosi testületek tehermentesítése (egy gazdasági társaságot kell közvetlenül kontrolálniuk). - Rugalmasabb döntési mechanizmus. Tagvállalatoknak nem kell egyenként felhatalmazást kapniuk döntéseikhez, továbbá mentesülnek a politikai csatározásoktól. - Adóoptimalizálás a tagvállalatok közti belső teljesítmények elszámolása révén. (nem annyira rugalmas, mint az egységes vállalat esetében).	- Leányvállalati érdekek eltávolíthatják egymástól a vállalatcsoport tagjait. - Konszern szükségtelenül „védőernyőt” biztosíthat a tagvállalatainak a piaci versenyben. - Vezető funkciók és testületek redundanciája irányítási-koordinációs nehézségeket, kommunikációs zavarokat, magasabb költségeket eredményezhet, mint az egységes vállalat esetében. - Növekvő, bár centralizált adminisztráció veszélye. - Szervezeti átalakítás területén csak részleges racionalizálás valósítható meg, a vezetői, középvezetői szinten az átfedések fennmaradnak - Szervezeti keretek rugalmas változtatásának lehetősége túlzott diverzifikációra csábíthat. - A holding elhatárolja a tulajdonosi képviselőket a leányvállalatoktól, a tulajdonosi kontroll csupán a holdingnál érvényesül. - Mivel a holding szervezetben csak irányító tevékenységet folytatnak (termelő, szolgáltató tevékenységet nem) a tagvállalatok úgy érezhetik, hogy a holdingot „ők tartják el”.

Törzsház-konszern irányítás

Törzsház-konszern irányítás esetén a vállalatok egyik meghatározó tagja végzi a csoportirányítás feladatát úgy, hogy ez a vállalat a csoport irányítása mellett megőrzi egy vagy több alaptevékenységét is. Ebben az esetben az irányító társaság kettős funkcióval bír: egyrészt a társaság keretein belüli alaptevékenységet, másrészt jogilag önálló

vállalatok irányítását és számukra adminisztratív szolgáltatások nyújtását végzi. A holdinghoz képest kisebb erőforrással (nincs szükség plusz egy központi társaság létrehozására), rövidebb idő alatt létrehozható. Ezt a megoldást jellemzően a közepes méretű városok választják hazánkban, illetve jellemzően hasonló tevékenységű szervezeteknél alkalmazott megoldás.

A törzsház irányítási modell előnyeit és hátrányait mutatja be a következő ábra.

A törzsház-konszern előnyei	A törzsház-konszern hátrányai
A holding kialakításának előnyei megjelennek a törzsház konszern esetében is. Az előnyöket a holdinghoz képest határoztuk meg: Nincs szükség új irányító társaság alapítására, ezáltal jelentős cégalapítási és szervezet kialakítási (munkaerő, irodák kialakítása, stb.) költségek takaríthatók meg.	A holding-szervezetnél felmerült hátrányok mellett további hátrányok: - Tagvállalatok ellenállása, eltávolodása az irányításra kijelölt anyavállalattal szemben. - A meglévő operatív feladatok ellátása mellett a lányvállalatok stratégiai irányításával az anyavállalat vezetőinek jelentős túlterhelése következhet be. - Anyavállalat érdekeinek előtérbe helyezése a tagvállalati érdekekkel szemben. - Szerepzavarok, operatív irányítás felé elmozduló vezetés a lányvállalatok esetében.

Egységes vállalat

Egységes vállalat esetén a különböző tevékenységi területek (a jelenlegi társaságok) egyetlen gazdasági társaságba kerülnek, tehát korábbi jogi önállóságuk megszűnik. Egységes vállalattá alakítás esetén a párhuzamosságok (ellátott feladatokban, létesítményekben, berendezésekben, szakmai és funkcionális humán erőforrás kapacitásokban/létszámban, szakértelemben) gyakorlatilag azonnal megszüntethetők, ezáltal a tevékenységek koordináltsága és a kapacitások kihasználtsága javul, a szakmai feladatok és funkcionális feladatok területén is erőforrások szabadulnak fel az érintett szervezeteknél.

Az egységes vállalati modell előnyeit és hátrányait mutatja be a következő ábra.

Az egységes vállalat előnyei	Az egységes vállalat hátrányai
Előnyök a holding szervezethez képest: - Nincs szükség új irányító társaság létrehozására, ezáltal jelentős szervezatkialakítási (munkaerő, irodák kialakítása) költségek takaríthatók meg. - Vezető funkciók és testületek redundanciájának megszüntetése hatékonyabb kommunikációt, további költségmegtakarítást eredményezhet. - Szervezeti átalakítás területén teljes racionalizálás valósítható meg, a vezetői, középvezetői szinten	Hátrányok a holding szervezethez képest: Csökken a tevékenységi területek transzparenciája, ez lehetőséget teremt a területek eredményességének „összemosására” – ezt oldhatja a javasolt divizionális szerveződés.

az átfedések megszűnnek. • Adóoptimalizálás: nyereséges üzletágakból az önkormányzat közbeiktatása nélkül, egyszerűen finanszírozhatók a veszteségesek. • Önálló leányvállalati érdekek nem jelennek meg, csoportszintű érdekek kerülnek előtérbe. • Áttekinthetőbb vezetői struktúra és döntési folyamatok, centralizált adminisztráció. • Erőforrások gyors és hatékony átcsoportosításának lehetősége.	• Túlzott méret nehezíti (6–8 tevékenységi terület felett) a döntési mechanizmusok rugalmasságát. • Piaci lehetőségekhez, folyamatokhoz alkalmazkodás reakció ideje megnő. • Az egyes társaságok erős vállalkozói motiváltsága csökkenhet.
---	--

A megfelelő modell kiválasztásának lehetséges szempontjai rendszerint az alábbiak szoktak lenni:

- Rugalmasság: mennyire gyorsan és hatékonyan tud reagálni a környezet változásaihoz a szervezet (pl. új tevékenységi területek kialakítása, meglévők megszüntetése, eladása, valamint a szabályozási környezethez való alkalmazkodás lehetősége).
- Tartósság: a modell mennyire alkalmas a feladatok hatékony elvégzéséhez megfelelő szervezeti kereteket biztosítani hosszú távon, további lényeges átalakítás (így további költségek felmerülése) nélkül.
- Átláthatóság: mennyire teremti meg a tulajdonos számára az átlátható (transzparens), a teljesítményeket hűen tükröző működés feltételeit, végső soron milyen módon támogatja a tulajdonos stratégiai döntéseinek megalapozását, pénzügyi és stratégiai kontrollját.
- Kialakítás költségei: jogi forma esetleges változásával kapcsolatban felmerülő költségek, szervezeti változások költségei, egyéb beruházási költségek.
- Működés költségei: a jelen állapothoz képest hosszú távon mennyibe kerül az új struktúra működtetése.
- Megvalósíthatóság: a vállalatvezetők és önkormányzati szakemberek motivációi: a két lehetséges megoldással mennyire tudnak azonosulni, mennyire tartják azt az adott önkormányzat viszonyai között jónak, kivitelezhetőnek, elfogadhatónak.

A fenti szempontok elemzését követően lehet javaslatot tenni az egységes irányítás megfelelő modelljére.

2.6 Támogató feladatok ellátása és a beszerzések végzése egységes intézmény/vállalat-irányítás esetén

Ahogy arról fentebb említést tettünk, az egységes intézmény/vállalat-irányításnak az egységesülő irányítás mellett még egy nagyon komoly előnye tud lenni: az egységes irányítás elő tudja segíteni a támogató feladatok/szolgáltatások közös ellátását és a beszerzések közös végzését, s ezen keresztül az azokból realizálható előnyöket.²

² Ugyanakkor fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a támogató feladatok/szolgáltatások közös ellátásának és a beszerzések közös végzésének nem szükségszerűen követelménye egy egységes irányítási rendszer

Támogató feladat/szolgáltatás alatt értjük az intézmények alapfeladatát kiegészítő, támogató olyan tevékenységeket, mint: az infrastruktúrához kapcsolódó feladatok (takarítás, karbantartás, üzemeltetés), a vagyongazdálkodás és ingatlanhasznosítás, az energiával kapcsolatban felmerülő feladatok (energetika, beszerzés), a gépjárművek, informatika és telekommunikáció kérdésköre, a gazdasági és munkaügyi adminisztráció lehetséges megoldásai, az étkeztetés, valamint további, kisebb volumenű szolgáltatások, beszerzések. Ez a kör rendszerint kiegészülhet a gazdasági társaságok esetében egy ún. „cash pool”-rendszer bevezetésével.³

Valamennyi támogató feladat esetében egyedileg mérlegelendők az ellátási lehetőségeket, mindazonáltal jellemzően az alábbi főbb esetek merülhetnek fel:

- Egyedi feladatellátás: valamennyi vizsgált szervezet ön maga szervezi meg a szükséges szolgáltatást, ide értve a beszerzések megszervezését is. Ezen belül is megkülönböztetendő, amikor
 - a szervezet saját munkatársain keresztül látja el a feladatot és
 - amikor külső szolgáltatótól rendel meg a szolgáltatást.
- Intézmény/vállalat-irányítási központ által biztosított szolgáltatás: ezen belül is hasonlóan két lehetséges opció létezik:
 - az intézmény/vállalat-irányítási központ végzi a feladatot: az adott szolgáltatás intézmények/vállalatok által igényelt mennyiségét és minőségét az intézmény/vállalat-irányítási központ felméri, összesíti, majd az igényeknek megfelelően – a hatékony és racionális munkaszervezést szem előtt tartva – saját munkatársakkal elvégzi. Ez esetben az intézmény/vállalat-irányítási központ az igények összesítője és a szolgáltatások nyújtója. A feladat költségei továbbra is az egyes intézményeket/vállalatokat terhelik a szolgáltatás igénybevételének függvényében.
 - az intézmény/vállalat-irányítási központ szervezi meg a feladat elvégzését: az adott szolgáltatás intézmények/vállalatok által igényelt mennyiségét és minőségét ez esetben is az intézmény/vállalat-irányítási központ méri fel és összesíti, a feladat végrehajtója azonban egy külső szolgáltató.

E megoldás esetében az intézmény/vállalat-irányítási központ szerepe – az igényösszesítést, kiválasztást és szerződéskötést követően – az intézmények érdekeinek erőteljes képviselője a szállítóval szemben, illetve a megrendelések menedzselése.

Ezen alternatívák között azonban már feladatról feladatra szükséges dönteni a feladatvégzés költséghatékonyságának megfelelően. Akár olyan eset is előfordulhat,

kialakítása. A közös feladatellátás megvalósítható oly módon is, hogy az egyes szervezetek külön-külön megállapodásokat kötnek a Hivatal beszerzéseket koordináló szervezeti egységével. A tapasztalatok mindazonáltal azt mutatják, hogy ez utóbbi megoldás – az egyes szervezetek eltérő érdekeiből adódóan – jellemzően nem életszerű, csak az esetek igen kis hányadában (vagy a szolgáltatások, termékek egy szűk körére vonatkozóan) tud megvalósulni és csak rendkívül magas – hivatali – koordinációs szükséglet/költségek mellett.

³ A cash pool lényege, hogy a kamatok és befektetések optimalizálása céljából az önkormányzati cégcsoport egy banknál – lehetőség szerint a holding bankjánál – egy központi, a cégek számláitól független „pool számlát” hoz létre, amelyre a cégcsoport forint- vagy devizaszámlái egyenlegét a szolgáltatást nyújtó bank összevezeti. A cash pool létrehozásának előfeltétele, hogy a tagvállalatok egy banknál vezessék számláikat.

Egy közös cash pool rendszer esetén a tagok közötti belső finanszírozás a hitel pozícióban lévőknél kamatmegtakarítást, míg a „betétes” cégeknél kamatbevétel csökkenést eredményezhet. Amennyiben minden cég hitelfelvétőt, akkor a cash pool önmagában nem rejt megtakarítást, hanem a forgalmak „egybe olvasztása” jelenthet jobb tárgyalási pozíciót a finanszírozó pénzintézeteknél a kamatszint tekintetében.

A cash pool részeként továbbá könnyebbé válik a vállalatcsoporton belüli hitelfelvétel, valamint a pályázatokat benyújtó cégek átmenetileg cégcsoporton belül is elő tudják teremteni a pályázatokhoz szükséges önrészt.

hogy adott feladat esetében az intézmények egyik körére az egyik, másik körére egy másik megoldás bizonyul költséghatékonyak. Közös elátott/osztott(shared) szolgáltatásokat akkor javasolt kialakítani, amennyiben az kézzelfogható előnyöket jelent az intézmény/ vállalat-csoport egésze számára, vagyis a szolgáltatások hozzáadott értéke összességében pozitív (ez természetesen jelentheti azt, hogy egyes intézmények/tagvállalatok érdekei sérülnek, de az intézmény/vállalat-csoport egésze, így a tulajdonos önkormányzat számára a szolgáltatások kialakítása hasznos).

A feladatonkénti kalkulációk mellett azonban itt is megemlítendő néhány hüvelykujjszabály, melyek segítenek legalább a megoldások közötti választás orientációjában:

- Rendszerint központosítása javasolt azon feladatoknak, melyek:
 - nem ágazat-specifikusak, azaz végrehajtásuk nem igényel oktatási, szociális, kulturális vagy sport szakmai, piaci, technikai stb. ismereteket;
 - nem igényelnek speciális kompetenciát, amelyekkel az összevont szolgáltató szervezet munkatársai nem rendelkezhetnek;
 - nem igényelnek fokozott helyismeretet;
 - tipizálhatók és standardizálhatók, azaz lefolyásuk minden esetben közel azonos, mert ez esetben van lehetőség a támogató informatikai megoldások átfogó használatára, illetve a méretgazdaságossági előnyök realizálására.
- Azon a feladatok pedig amelyek:
 - ágazat-specifikusak,
 - informatikai és / vagy folyamatszabályozási szempontból nem standardizálhatók,
 - összevont kezelésük jogszabályba ütköznek

rendszerint nehezen központosíthatók (összevonásuk révén kevésbé realizálhatók méretgazdaságossági előnyök; homályosodhat a vezetői döntések megalapozottsága; gyakran az érintett szervezetek erőteljes ellenállásába ütközik, így komoly szervezeti akadályai vannak; üzemeltetési nehézségekhez és/vagy párhuzamos kapacitások kiépüléséhez vezethet).

- Azonban utóbbi alól is kivételként említendő, tehát központilag ellátandók azon, az alaptevékenységhez szorosan kötődő ágazat-specifikus/szakmai szolgáltatások, szolgáltatások, melyeknek magas a költség- vagy beruházás-igénye és egyszerre több intézménynél/vállalatnál is előfordulnak, pl. a kulturális intézmények esetében a színpadtechnika. A szinergiák itt a nagyértékű eszközök több intézmény általi felesleges beszerzésének visszaszorításában, a minőségi szolgáltatások biztosításában, valamint az eddig nem elérhető drágább szolgáltatások közös beszerzésében vannak.
- Az anyag- és eszközbeszerzésekről elmondható, hogy azok az esetek egy részében kötődnek a támogató feladatokhoz (pl. takarítás, étkeztetés, ...), ezen esetekben beszerzésük a támogató feladathoz kiválasztott modellnek megfelelően zajlik. Az olyan esetekben amikor a beszerzés tárgya elválik a támogató feladattól/nem kötődik támogató feladathoz (pl. közművek, info/telekommunikáció, üzemanyag, ...) ott rendszerint a közös beszerzések jelentik az előrelépést, melyek keretében jellemzően komoly árendedmények érhetők el a szolgáltatóknál, s mivel jelentős költségtényezőkről van szó, a megtakarítások is számottevőek tudnak lenni.

Arra vonatkozóan is több modell létezik, hogy a beszerzések és a támogató szolgáltatások központosítása milyen módokon valósítható meg az új irányítási modell keretei között. Három lehetséges szolgáltatásszervezési modellt mutatunk be a következőkben, mindhármát már az egységes intézmény/vállalat-irányítás keretei között.

- Intézmény/vállalat-irányítási központon belüli szolgáltató egységek

A támogató szolgáltatások a központon belül kerülnek kialakításra: központosított, de belső karbantartói, gondnoki, takarítói stb. egységek.

Előnyök	Hátrányok
• Egyszerű kialakítás, könnyű koordináció • Szolgáltatói elkötelezettség (erős lojalitás), megbízhatóság, közvetlen utasítás lehetősége • Intézményrendszer-specifikus szaktudás • Jelenlegi munkavállalók hosszú távú továbbfoglalkoztatása nagyobb arányban	• „Óriásközpont” hátrányai • Korábbi működés továbbélése, professzionális szolgáltatási forma kialakításának nehézsége • Elmarad a piaci / vállalkozói hatékonyságjavítási, szolgáltatási minőségjavítási hatás • Intézmények esetében a közalkalmazotti viszonyból eredő nehézségek • Felelősségek meghatározása nehezebb

- Közös szolgáltató központ

A közös szolgáltató központ az önkormányzat minden intézménye/vállalata számára nyújthatja a szolgáltatásokat. Ennek további esetei lehetnek:

- Már meglévő önkormányzati szervezet: jellemzően önkormányzati vállalat által nyújtott támogató szolgáltatás esetében az intézményrendszer bevonása az igénybe vevők közé.
- Amennyiben adott szolgáltatást jelenleg nem látja el egyetlen önkormányzat szervezet sem, s ellátását önkormányzati (nem piaci), de nem is az intézmény-irányítási központon belüli formában kívánják végezni, akkor felmerül az új szolgáltató szervezet létrehozásának igénye.

A közös szolgáltató központ jogi formája ekkor javasoltan: gazdasági társaság. Amennyiben új társaság jön létre, akkor további feladat ennek beillesztése az önkormányzati vállalkozások irányítási modelljébe.

Célszerű lehet ebben az esetben is belső formában, az intézményi központban kialakítani egy diszpécser központot és egy alacsony létszámú, „gyors reagálású” karbantartói csapatot.

Előnyök	Hátrányok
- A gazdasági társasági forma előnyei - Irányítás és szolgáltatásnyújtás szétválasztása - Világosak az intézményi alap- és támogató feladatok költségei - Szerződéses viszony, kontrollálható teljesítmény - A Holding irányítás előnyei érvényesülnek	- Nehezebb koordináció - Jelenlegi munkavállalók közalkalmazotti juttatásai, védettsége megszűnik (ez ugyanakkor költségcsökkentő hatású lehet) - Belső érdekellentétek, önkormányzati forrásokért folytatott harc szolgáltatók között, intézmény és szolgáltató között - Elmarad a piaci / vállalkozói hatékonyságjavítási, szolgáltatási minőségjavítási hatás

- Piaci szolgáltató vállalatok

Ez esetben rendszerint létezik az intézményi/vállalati központ egy beszerzési és szolgáltatási egység, ami a beszerzési feladatokat, valamint a szolgáltatások szervezésével kapcsolatos feladatokat látja el: intézményi/vállalati igények gyűjtése, tervezése, konszolidálása, szolgáltatási szerződések előkészítése, teljesítmények átfogó ellenőrzése és igazolása, benchmarking stb.

Az intézmények/vállalatok hasonló szolgáltatásaival kapcsolatos igényeket összevontan szükséges kezelni, hogy a piaci szolgáltatónál a legnagyobb engedmény realizálható legyen.

Célszerű lehet belső formában, az intézményi/vállalati központban kialakítani egy diszpécser központot és egy alacsony létszámú, „gyors reagálású” karbantartói csapatot.

Előnyök	Hátrányok
- A piaci, vállalkozói verseny jótékony hatásai – hatékonyságjavítási hatás, professzionális szolgáltatásnyújtás - Irányítás és szolgáltatásnyújtás szétválasztása - Szerződéses viszony, kontrollálható teljesítmény - Nincsenek párhuzamos kapacitások az ágazati központok esetében - Kockázat megosztása a piaci szereplővel	- Kiszolgáltatottság - Komoly kihívás a pályázatás, szolgáltatási szintek definiálása, árazások értékelése, időtávok meghatározása terén - Nehezen kontrollálható hatékonyság „Saját tulajdon” szemlélet hiánya - Jelenlegi munkavállalók hosszú távú továbbfoglalkoztatása elmarad, vagy kisebb arányban valósul meg

Elsősorban a vállalatok esetében a szolgáltatások pontos tartalmát, paramétereit „szolgáltatási szint megállapodások” (SLA-k) rögzítik. Ezek alkalmazása mind kifelé, mind befelé (vállalat-csoporton belül) általános.

Szintén a közösen ellátott/osztott szolgáltatások kapcsán vetődik fel a vállalat-csoport esetén egy másik specifikus kérdés: a transzferárazás kérdése. A központosított szolgáltatás- és a kapcsolt vállalkozások közötti teljesítményátadások elszámolása (az ún. transzferárazás vagy szolgáltatói díj meghatározás) során nemcsak önmagából a központosításból elérhető szervezeti előnyök, valamint a méretgazdaságosságból eredő hatékonyságjavulási és megtakarítási lehetőségek lehetnek jelentősek. A szolgáltatási és elszámolási (ún. transzferár-szimulációs) modell megfelelő kialakítása további jelentős stratégiai, szervezeti-hatékonysági, motivációs-irányítási, ellenőrzési és adózási előnyt rejthet magában. Ebből kiindulva ezeket a szempontokat is érdemes figyelembe venni egy esetlegesen létrehozandó holding, valamint a csoport működési és szolgáltatási modelljének kialakításakor.

Ki kell emelni azonban, hogy a transzferárazás nemcsak lehetőséget jelent, hanem egyúttal kötelezettség is. Biztosítani kell ugyanis a kapcsolt vállalkozások között alkalmazott szolgáltatási díjak – másképpen: transzferárak –, valamint a kapcsolódó transzferárazási rendszer jogszabályi és adóhatósági megfeleltetését. Ez többek között a szolgáltatási díjakra vonatkozó elvárásokat jelent (lásd: szokásos piaci ár elve), valamint magában foglal a transzferárak belső szabályozási és dokumentációs kötelezettségeket is. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet, hogy mivel a szervezetek már a vizsgálat időpontjában is jellemzően az Önkormányzat többségi tulajdonában állnak, így azok a hazai szabályozás alapján már kapcsolt vállalkozásnak minősülnek. Így a közöttük fennálló ügyletek, beleértve a jelenleg egymásnak nyújtott szolgáltatásokat, valamint a későbbiekben várhatóan csoportszinten egységesen és központosítottan ellátott közös szolgáltatásokat egyaránt, kapcsolt vállalkozások közötti szolgáltatásként – azaz transzferár-szolgáltatásként – értelmezendők.

A transzferárazás a szolgáltatási színvonal kontrollja mellett hatékony irányítási eszköz a vezetés kezében, hiszen egyrészt alkalmas a szolgáltatási (SLA) szintek menedzsmentjére, másrészt a tervezés, elszámolás és folyamatos nyomon követés (transzferár-monitoring) révén a felsővezetés számára folyamatosan frissülő információt nyújt a központosított szolgáltatások költségeiről is. A megfelelően kialakított transzferár-monitoring terv, tényköltségek és transzferárak összevetése révén folyamatos hatékonyságjavítási motivációt épít a rendszerbe.

3 Mezőberény város önkormányzata esetében javasolt szervezet-irányítási modell

Az alábbiakban előbb összegezzük és az önkormányzat jelenlegi szervezet-irányítási/kontroll gyakorlatát, majd javaslatot teszünk annak fejlesztésére.

3.1 A jelenlegi helyzet

A város szervezeti rendszere igen koncentrált, ami nagy szervezeti hatékonyságra utal. A Városi Közszolgáltató Intézmény esetében egyazon társaság felel a városüzemeltetési és vagyongazdálkodási feladatokért, az iskolák, sportpályák és a strand üzemeltetéséért, illetve végzi az önkormányzat étkeztetési feladatait.

A Kulturális Központ szintén igen kiterjedt területet fed le a kultúra területén, ide tartozik a város kulturális és művelődési tereinek a működtetése, a város kulturális programjainak szervezése, a könyvtár, a múzeum működtetése, s emellett a helyi civil szervezetek fejlesztésével is foglalkozik. A szociális intézmény szintén lefedi az ágazat majd minden lehetséges szolgáltatását. A város óvodája pedig 5 tagintézményből áll.

A feladatok összességét a város költségvetési intézményeken keresztül látja el. Ezen belül a Szociális Szolgálat és az Óvoda önállóan működő, a Közszolgáltató és a Kulturális Központ önállóan gazdálkodó és működő státuszú. A szervezeti formák választását a szervezetek többségénél megfelelőnek gondoljuk. Azt, hogy az óvodáztatás területén tevékenykedő költségvetési intézmény csak önállóan működő, tehát gazdálkodásukat a Polgármesteri hivatal vezeti, a feladatok fényében racionális, hatását tekintve pedig hatékony döntésnek gondoljuk. A Kulturális Központ, illetve a Szociális Szolgálat feladatainak és működési környezetének alapján megfontolandónak gondoljuk az ő esetükben is az önálló gazdálkodás jogkörének szűkítését. A Közszolgáltató esetében merülhet fel más szervezeti forma lehetősége. Itt megfontolandó lehet vagy egy erőteljesebben kötött forma felé való elmozdulás (önálló gazdálkodás szűkítése), vagy akár a társasági forma felé való lépés - lévén, hogy feladatainak egy csoportja nagyobb rugalmasságot igényel, illetve a szolgáltatás-nyújtás az önkormányzaton kívüli (piaci) szereplőkre is kiterjedhet (a szervezeti forma-választás elemzéséről ld. részletesebben a *III. Jelentésben*)

Az egyes szervezetek stratégiai és operatív irányítása, kontrollja más-és-más természetű és bonyolultságú:

A Közszolgáltató, a Kulturális Központ és a Szociális Szolgálat önállóan gazdálkodó és működő intézmények. Ennek értelmében:

- rendelkezhet gazdasági szervezettel;
- az elemi költségvetésében szereplő valamennyi előirányzat felett rendelkezhet.

Szakmai programjukon túl mindhárom intézmény rendelkezik éves munkatervvel is. Ezek a dokumentumok az intézmények éves feladatait igyekeznek ütemezni, de nem tartalmazzak költségeket az egyes tevékenységekhez, így nem teremtenek lehetőséget arra, hogy az egyes tevékenységekre azok költséghatékonyágát kifejező és összehasonlításra alkalmas fajlagos költségek, teljesítménymutatók kalkulálhatók legyenek. Így a számonkérhetőség eredményességi (tartalmi) értelemben többé-kevésbé adott, hatékonysági értelemben nem.

A Közszolgáltató operatív kontrollját a Polgármesteri Hivatal Pénzügyi Osztálya végzi. Az együttműködés nehézkességét jelzi, hogy az Osztály egy külön városüzemeltetési csapatot tart fenn a rövid határidős feladatok elvégzésére.

Az óvodáztatás területén működő költségvetési szerv önállóan működő, tehát gazdálkodási önállósággal nem rendelkeznek. Ennek értelmében:

- az alapfeladataik ellátását szolgáló személyi juttatásokkal és az azokhoz kapcsolódó járulékok és egyéb közterhek előirányzataival rendelkeznek, egyéb előirányzataikkal nem, illetve
- gazdasági szervezettel nem rendelkeznek, egyes pénzügyi-gazdasági, illetve üzemeltetési feladataikat a Polgármesteri Hivatal, illetve annak kompetens szervezeti egysége látja el.

Szakmai programján túl az intézmény rendelkezik éves munkatervvel. E dokumentum az Óvoda adott évre vonatkozó tevékenységeit mutatja be ütemezetten. Hasonlóan a másik három intézmény éves munkatervéhez ez sem tér ki az egyes tevékenységek/tevékenységtípusok költségeire, így szintén nem alkalmas a költséghatékonyság mérésére, ennél fogva a számonkérhetőség is csak a tartalmak megtörténteire korlátozódhat.

Az önkormányzat költségvetési intézményei (elemi) költségvetésüket a Polgármesteri Hivatal Pénzügyi Osztályával koordináltan készítik, amit számításokkal és azok indokolásával támasztanak alá, amelyek alapján ellenőrizhető annak megalapozottsága, végrehajthatósága. Az elemi költségvetés magában foglalja: i) a kiadásokat, bevételeket és támogatásokat kiemelt előirányzatokon belül tételenként és szakfeladatrend szerinti tevékenységenként részletezve; ii) a költségvetési szerv személyi juttatásainak és létszámának összetételét; valamint a szakfeladatrend szerinti mutatók állományát és értékeit. A költségvetési intézmények elemi költségvetésének sajátossága, hogy a kiadásokat (és bevételeket) bár feladatonként, de funkcionális felosztásban tartalmazza (személyi-dologi-felhalmazási) és a szakmai mutatók ettől elkülönülve és más logikában jelennek meg. Ennél fogva a feladatok volumenére vonatkozó információt a bemeneti (input) adatokon és az említett néhány, leginkább statisztikai adatgyűjtést szolgáló mutatón kívül nem tartalmaz. Ez nem teszi lehetővé a költséghatékonyság megítélését (fajlagos költségek összehasonlíthatóságát akár korábbi évekkkel, vagy más szolgáltatók díjával), valamint megnehezíti a számonkérést – annak pénzügyi dimenzióján túl. Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy a Polgármesteri Hivatal tartalmi, költséghatékonysági oldalról jellemzően nem vizsgálja, nem is lenne kapacitása vizsgálni a feladatok tervezését és megvalósulását. A költségvetési intézmények működésének éves szöveges beszámolója sem segít a tevékenységek, illetve azok volumene és a kapcsolódó kiadások összekötését illetően, lévén hogy e tételek – a költségvetéshez hasonlóan – elkülönülve és más logikában jelennek meg.

3.2 Javaslat

A költségvetési intézményi formában működő intézményekre javasolt egy erőteljesebb feladat-kontroll alkalmazása: javasoljuk olyan éves munkaterv kialakítását, amiben az adott évre vonatkozó teljesítményeket később számonkérhető módon szükséges definiálni és az év során a megvalósulást – megfelelő alátámasztást megkövetelve – számonkérni. Emellett szintén javasolt a feladatvégzés (költség)hatékonyságára – az általánosan végzett statisztikai adatszolgáltatáson túlmutató – mutatók/benchmarkok kialakítása. A költséghatékonyság megítélését támogató és az összehasonlítást lehetővé

tevő – döntően pénzügyi adatokat és naturáliákat összekapcsoló, fajlagos - teljesítménymutatók a munkaterv és az elemi költségvetések, illetve beszámolók összekapcsolásával javasolt létrehozni.

Az intézmények által lefedett területeket illetően nem gondoljuk, hogy Polgármesteri Hivatalnak saját belső „szakmai kontroll” kompetenciákat kellene kiépítenie, ezeket javasoljuk a tervezés-beszámolás időszakában kívülről beszerezni.

Szervezeti formától függetlenül a kialakítandó mutatókra és a kapcsolódó beszámolásra vonatkozóan felidéznénk az elméleti részben említett legfontosabb követelményeket

- irányítási típusú információk gyűjtése (a statisztikai helyett)
- beavatkozásra ösztönzés
- összehasonlítható információk,
- eltérések a fókuszban.
- értékelések alkalmazása
- a beszámolás és tervezés kapcsolatának erősítése
- felhasználó orientáltság,
- strukturáltság növelése
- korszerű beszámoló-készítési szabályok alkalmazása

A mutatókra vonatkozóan folyamatos belső és kvázi-folyamatos külső adatszolgáltatást lehetővé tevő kontrolling- és kapcsolódó vezetői információs (VIR) rendszer kialakítása javasolt a szervezeteken (gazdasági társaságokon és költségvetési intézményeken) belül, illetve a Polgármesteri Hivatal és a szervezet között. A szolgáltatott teljesítmény- és egyéb adatok értékelése révén lehetővé válik a kívánatos intézkedések irányainak kijelölése, s ezáltal a javulás/fejlődés egy gyakorlatilag folyamatos rendszere építhető ki.