

Hatékonyságnövelés lehetőségeit bemutató tanulmány

*(pénzellátási, ill. feladat ellátási és finanszírozási modell - 2/2
tanulmányrész)*

4. számú fejlesztési részterület

ÁROP-3.A.2-2013-2013-0029 projekthez

Verziószám: 3.0 verzió

Budapest, 2014. szeptember 30.



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség

www.ujszecenyterv.gov.hu

06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával,
az Európai Szociális Alap
társfinanszírozásával valósul meg.

TARTALOM

| | |
|---|-----------|
| I. BEVEZETÉS | 2 |
| II. A TANULMÁNY CÉLJA, MÓDSZERTANA | 4 |
| III. A TANULMÁNY EREDMÉNYEI | 4 |
| 1. A költségvetés tervezés gyakorlata | 6 |
| 2. Kötelezettségvállalás gyakorlata | 8 |
| 2.1. Hivatal | 8 |
| 2.2. Intézmények | 9 |
| 3. Kiskincstári rendszer | 9 |
| IV. AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖLTSÉGVETÉS SZEMPONTJÁBÓL MEGHATÁROZÓ INTÉZMÉNYEK, GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK FELADATELLÁTÁSA ÉS FINANSZÍROZÁSA | 11 |
| 1. A GSZI finanszírozása | 13 |
| 2. Városgazda Zrt. finanszírozása | 14 |
| V. A GSZI ÉS A VÁROSGAZDA ÁLTAL ELLÁTOTT FELADATOK, A FELADAT-ELLÁTÁS LÉTSZÁM- ÉS BÉRIGÉNYE | 14 |
| 1. A feladatellátás alapító okirat szerinti meghatározása | 14 |
| 2. A feladatokhoz rendelt létszám és munkakörök | 15 |
| 2.1. A GSZI létszám- és munkaköri adatai | 15 |
| 2.2. A Városgazda létszám és munkaköri adatai | 15 |
| VI. JAVASLAT A HATÉKONYABB MŰKÖDÉS, A RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ ERŐFORRÁSOK HATÉKONYABB FELHASZNÁLÁSRA – ÚJ FELADAT-ELLÁTÁSI ÉS FINANSZÍROZÁSI MODELL | 16 |
| 1. Rövid távon | 16 |
| 1.1. A költségvetés tervezés további megalapozása – az intézményi terv és tény adatok összehasonlítása, a kiugró tételek, változások indoklása | 16 |
| 1.2. kiskincstári rendszer továbbfejlesztésének megkezdése | 16 |
| 1.3. Számlavezető hitelintézet versenyeztetése, az önkormányzat számára kedvezőbb kondíciók elérése érdekében | 17 |
| 1.4. A Hivatali szervezeti egységek részére betekintési lehetőség az általuk kezelt kötelezettségvállalások alakulásának megismerésére, nyomon követésére | 17 |
| 2. Közép távon | 17 |
| 2.1. Az azonos típusú beszerzések központosítása, a kötelezettségvállalások számának csökkentése, hatékonyság növelése | 17 |
| 2.2. Az önkormányzati intézményeknél az üres álláshely betöltése engedélyezési eljárásának továbbfejlesztése | 17 |
| 2.3. A vagyonhasznosítási bevételek beszedésének átalakítása | 19 |
| 2.4. A tárgyév utolsó negyedében a kötelezettségvállalások kontrolljának erősítése a célszerűség és hatékonyság tekintetében | 20 |
| 2.5. A pályázati források bevonásának megtartása | 20 |
| 2.6. Városgazda és a GSZI intézmény-működtetési feladatellátásának racionalizálása | 21 |
| 2.7. Az egészségügyi és szociális feladatok önálló intézményi formában való ellátása | 22 |
| 2.8. Intézményi gazdálkodási rendszer kialakítása, egységes pénzügyi, számviteli rendszer, elektronikus dokumentumkezelés megvalósítása | 24 |
| 3. Hosszú távon | 25 |
| 3.1. A dologi kiadások körére a null-bázisú tervezés kidolgozása | 25 |
| 3.2. A teljes önkormányzati vertikumban a gazdálkodási rendszer egységesítése | 25 |
| VII. ÖSSZEFOGLALÁS | 27 |
| VIII. MELLÉKLETEK | 32 |

I. Bevezetés

Jelen Tanulmány az Államreform Operatív Program keretében meghirdetett „Szervezetfejlesztés a Középmagyarországi régióban lévő önkormányzatok számára” című pályázat megvalósításra irányuló Projekt alapító dokumentum (PAD) alapján, a pályázat 4. számú részterületének végrehajtására készült.

II. A Tanulmány célja, módszertana

A tevékenység megvalósításának módszerei a dokumentumelemzés, és a projektgazdával közösen kiválasztott személyekkel interjúk megvalósítása. A megváltozott funkciók (pl. a köznevelési intézmények vagyongazdálkodási, üzemeltetési feladatai) következtében szükséges az optimális feladat-ellátási modell felülvizsgálata, indokolt esetben egy új modell kialakítása. A funkcionális felülvizsgálat során az önkormányzat külön figyelmet kívánt fordítani az üzemeltetési, vagyongazdálkodási kérdésekre.

A 4. számú fejlesztési részterület konkrét célja

Önkormányzati fenntartásban, vagy működtetésben álló intézményekkel – különösen köznevelési-oktatási, valamint szociális, közművelődési, gyermekvédelmi intézményekkel, illetve az önkormányzat által üzemeltetett konyhakkal, diák- és felnőtt étkeztetési feladatokat ellátó intézményekkel - kapcsolatos feladat ellátási és finanszírozási modell kidolgozása.

A végrehajtás során alkalmazott módszertan:

A feladat címében szereplő intézményekből a kritikus és/vagy feladatellátás szempontjából legkiterjedtebb intézményeket választottuk ki (2 intézmény). Az intézmények kijelölése az Önkormányzat kiejánlása és saját vizsgálat alapján történt meg. A két kiválasztott szervezet a Városgazda Nonprofit Zrt. és a Gazdasági Szolgáltató Igazgatóság. A két szervezet tekintetében dokumentumvizsgálatot végzünk az alapító okirat, az SZMSZ, és a belső szabályzatok vonatkozásában. Interjút folytatunk a feladatellátásra vonatkozóan a településfejlesztési irányokról, ezen a területen is törekedtünk a jó gyakorlat megtalálására, amely tipikus jó gyakorlat, kialakított modell, amely alkalmazható valamennyi intézmény esetében.

A tevékenység keretében megvizsgáltuk az intézményeknél alkalmazott pénzügyi gazdálkodási rendszert, áttekintettük a költségvetés tervezési metodikáját. A meglévő együttműködési szerződések áttekintése után, a hatékonyabb működés, a rendelkezésre álló források hatékonyabb felhasználásának elemzése következett. A források hosszú távú biztosíthatóságát és összehangoltságukat a feladatokkal és a lehetséges hatékonyságnövelő intézkedéseket a források gazdaságosabb felhasználását vettük sorra.

Fentiek alapján javaslatot tettünk a megfelelő feladat ellátási modellre. A feladatellátás nem terjedt ki az egyes intézményi szakmai feladatellátással összefüggő feladatmutatók olyan kialakítására, amely a nullbázisú tervezést valósítja meg.

III. A tanulmány eredményei

Eredménytermék:

A hatékonyságnövelés lehetőségeit bemutató tanulmány, pénzellátási, illetve feladat ellátási és finanszírozási modell (1 db),

A fejlesztési elemhez tartozó indikátor:

1 db hatékonyságnövelés lehetőségeit bemutató tanulmány (tanulmányrész: 2/2. rész)

Az önkormányzat intézmény-finanszírozási gyakorlata

Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzata (önkormányzat) feladatainak és finanszírozásának változását a 2-3. számú részterület kidolgozása során részletesen bemutattuk.

Jelen tanulmányban az intézmények és a közfeladatot ellátó Városgazda Nonprofit Zrt. (Városgazda) feladat-ellátását és finanszírozását, a feladat-ellátáshoz rendelt létszámot és munkaköröket tekintjük át, megvizsgáljuk a Hivatal intézmény-finanszírozási gyakorlatát, az intézményi struktúra szerkezetét, hatékonyságát, a finanszírozási feladatok ellátásának kérdéseit, javaslatokat fogalmazunk meg ebben a témakörben a hatékonyság és eredményesség javításának érdekében.

Az önkormányzati intézmény-finanszírozás szempontjából három fontos tényezőt emelünk ki:

1. A költségvetés tervezés gyakorlata
2. Kötelezettségvállalás gyakorlata
3. Kiskincstári rendszer alkalmazása

E három elemnek – a gazdálkodás szempontjából - meghatározó jelentősége abban áll, hogy átgondolt, logikailag egymásra épülő rendszert alkotva a finanszírozás tekintetében jelentős hatékonyság- és eredményesség-növelő tényezők.

Fontos szempont ugyanakkor az intézmény finanszírozás tekintetében a kiszámíthatóság és a finanszírozás felhasználhatóságának autonómiája is.

Az önkormányzati intézményei meglehetősen szabadon használhatják fel a részükre a költségvetésben jóváhagyott kereteket. Ez igaz nem csak a szakmai feladatellátást végző intézményekre, hanem a Hivatal szakmai szervezeti egységeire is, sőt a jelentős közfeladatot ellátó Városgazdára is.

A pénz-felhasználás autonómiája egyfajta szakmai önállóságot feltételez, ugyanakkor az önkormányzati bevételek beérkezésének (beszedésének) időbeli egyenetlenségei miatt szükség lehet a pénz-felhasználás (kötelezettségvállalás) időleges korlátozására.

Az egyensúlyt e két tényező – a kiszámíthatóság és a gazdálkodás biztonsága – között a költségvetés-tervezés megalapozottsága, a kötelezettségvállalás szakmai kontrollja és a kiskincstári rendszer továbbfejlesztése teremti meg.

Az intézményeknek (és gazdasági társaságoknak) a finanszírozás szempontjából releváns adatait a 2013-2014. évi tervezett adatok tekintetében az 1. számú mellékletben foglaltuk össze, melyek alapján a következő megállapítások tehetők:

Az önkormányzat költségvetésének növekedését a finanszírozási (támogatási) kiadások 1%-kal, azaz mintegy 591 millió forinttal meghaladják 2013-ról 2014-re.

A tisztán önkormányzati támogatás (központi költségvetési támogatás nélkül) az intézményi költségvetések 51%-a, amely azt jelenti, hogy az önkormányzat a saját bevételeiből még egyszer annyi forrást rendel az intézmények működéséhez, mint amennyit a központi költségvetés és az intézmény a saját bevételeiből a feladat-ellátáshoz igénybe vesz.

A gazdasági társaságok támogatásával együtt az intézményi feladatok támogatása az intézményi költségvetési kiadások 61%-a.

Az intézményi¹ költségvetések meghatározó tétele a személyi jellegű kiadás, amely a 2014. évi tervezett kiadásoknak 59,2%-a.

Az óvodák tekintetében említést érdemel, hogy három óvoda (Erdei Óvodák, Gyermeksziget Óvoda, Szivárvány Óvoda) önálló intézményként megszűnt, összevonásra került. Az átszervezés a költségek oldaláról – a költségvetés 2013-2014. évi tervezett adatai alapján - nem jelentett megtakarítást sem a személyi juttatásban, sem a támogatásban. Az óvodák létszáma 8 fővel, a személyi juttatás és járulék kiadásai 2013-ról 2014-re 27%-kal, mintegy 316 millió forinttal, a támogatási igényük pedig 71 millió forinttal nőtt.

A gazdasági társaságok adataiból látható, hogy a finanszírozási gyakorlat szerint a gazdasági társaságok kiadásait 81-84%- önkormányzati támogatás (és szolgáltatás-vásárlás) finanszírozza.

A gazdasági társaságokon kívül a költségvetési főösszeghez viszonyítva jelentős összegű önkormányzati támogatásból látja el a feladatait a Hivatal (96,6%), a GSZI (72,3%), a Nagy Imre Általános Művelődési Központ (68,3%), valamint a Közterület Felügyelet (96,5%)². Ezeknek az intézményeknek a feladat-ellátását jellemzően önkormányzati támogatás finanszírozza, központi támogatás a feladatok ellátására nem, vagy csak nagyon kis mértékben vehető igénybe. A Művelődési Központ támogatási igényét a saját bevételei csökkentik.

Az önkormányzat finanszírozási gyakorlata alapján az önkormányzatnak (a Hivatalon keresztül) havi szinten mintegy 529 millió forint támogatás biztosításáról kell gondoskodnia havonta, egyenletesen a 2014. évi tervezett adatok alapján³. Ebből az intézmények önkormányzati támogatási igénye közel havi 320 millió forint havonta, amelyhez központi támogatás nem kapcsolódik.

Az önkormányzati intézmények finanszírozása szempontjából a legkevésbé támogatás-függő a **Tóth Ilona Egészségügyi Szolgálat**: a mintegy egymilliárd forint összegű költségvetésének csak mintegy 19%-a önkormányzati támogatás a 2014. évi tervezett adatok alapján.

A többi intézmény működése nagymértékben függ az önkormányzat támogatásától.

1. A költségvetés tervezés gyakorlata

Jelen tanulmányban a költségvetés készítés jogszabályi és belső szabályzatok általi megfelelőségét nem vizsgáljuk. A költségvetés készítés gyakorlatát a hatékonyság és eredményesség, illetve a finanszírozás javítása érdekében tekintettük át.

Az önkormányzat költségvetése tervezésének feladatait jogszabályi előírások és belső szabályzatok határozzák meg.

Az önkormányzat jegyzője 2014. július 14-i hatálybalépéssel részletes utasítást adott ki a költségvetés tervezés és a zárszámadás készítés pénzügyi-irányítási és ellenőrzési rendjére.

Az éves költségvetés készítésének folyamata a költségvetési koncepció megalkotásával kezdődik. Ezt követi – a koncepcióban meghatározott elvek mentén – a konkrét adatok és információk összegyűjtése, a költségvetés lehetőségeinek (bevételek) felmérése, a kiadási előirányzatok (igények) meghatározása a bevételek mértékéig, az előirányzatok megalapozottságának, végrehajthatóságának vizsgálata, költségvetési javaslat kialakítása, egyeztetése, majd a rendeletalkotás.

¹ beleértve a társaságok finanszírozását is

² 1. számú melléklet 17. oszlop

³ ebből a személyi juttatás járuléka az intézmények tekintetében nettó finanszírozás keretében a központi támogatásból kerül automatikusan levonásra, azaz az önkormányzat központi költségvetési támogatását csökkenti

Természetesen a tárgyévi költségvetési koncepció stratégiai irányai, céljai nem lehetnek ellentétesek a gazdasági programban meghatározott elvekkel, irányokkal, hanem annak figyelembevételével, arra épülve – a tárgyévi pénzügyi keretek között – kell a tárgyévi prioritásokat meghatározni, számszerűsíteni.

A Képviselő-testület által elfogadott költségvetési rendelet alapján a költségvetési szervek elkészítik elemi költségvetéseiket.

A költségvetés készítésének adminisztratív folyamatára nincs kötelező törvényi előírás. A jogszabály a költségvetés kötelező tartalmi elemeit határozza meg. Ugyanakkor jogszabályi követelmény – az ellenőrzési feladatok tekintetében – hogy a költségvetés megalapozott, átlátható, végrehajtható és ellenőrizhető legyen.

Ennek érdekében szükséges és javasolt az önkormányzat részéről, hogy a felügyelete alá tartozó költségvetési szervek és a hivatal szervezeti egységei számára iránymutatást, segítséget adjon a tervezéshez, meghatározza a fontosabb irányokat, tartalmi elemeket. Így a költségvetés készítésében résztvevők egységes szempontok szerint szolgáltatnak adatot a teljes önkormányzati költségvetéshez, amely nem utolsó sorban megkönnyíti annak ellenőrzését is.

A Hivatal Városgazdálkodási Ágazatának vezetője előkészíti a tervezés egységes szempontrendszerét is tartalmazó részletes tervezési útmutatót és köriratot (a Jegyző adja ki), amelyben mind az intézmények, mind a gazdasági társaságok, illetve a Hivatal szervezeti egységei számára meghatározza a költségvetés tervezésével összefüggésben azokat a feladatokat, folyamatokat, amelyek alapján a gazdasági programban, az ágazati koncepciókban, illetve az éves költségvetési koncepciókban, valamint egyéb jogszabályi előírásokban foglaltak figyelembe vétele az éves költségvetési javaslat kialakításakor megtörténik.

Az önkormányzat pénzügyi szervezete a (jegyző útján) egységes szempontokat – tartalmi és formai – követelményeket határoz meg a költségvetés készítésekor, továbbá tételes egyeztetéseket folytat az egyes intézményekkel, gazdasági társaságokkal a költségvetési javaslatuk tekintetében.

Az önkormányzat a személyi juttatások területén a nullbázisú, a fejlesztések területén a feladat-alapú költségvetés tervezést alkalmazza. A beszerzések központosítása a GSZI révén bizonyos feladatok (élelmezés) tekintetében megtörténik.

A nullbázisú tervezés kiterjesztése a dologi kiadások körében a teljes önkormányzati vertikumban szükséges volna⁴, azonban ennek jelentős szakértelmet és időráfordítást igénylő feltétele van.

Az év utolsó negyed évében erősen kontrollált intézményi kötelezettségvállalások esetében az év végi teljesítési adatok közelíthetnek az optimális értékhez – természetesen az adott évi torzító tényezők kiszűréseivel –.

A költségvetés tervezés megalapozottságához, a javasolt előirányzati adatok ellenőrzéséhez, egyes kiemelt előirányzatok szerinti összehasonlító adatokat tartalmazó excel tábla is segítséget nyújthat. Az összehasonlítás segítséget nyújt az intézmények (és a gazdasági társaságok) költségvetési javaslatai indokoltságának megítélésében, mivel a kiugró eltéréseket azonnal láthatóvá teszi.

Az excel tábla formájára a tanulmány 2. számú mellékletének megfelelően teszünk javaslatot. A tábla kitöltése a döntéshozók számára is hasznos információt nyújthat az egyes intézmények költségvetésének változásáról, alakulásáról, az eltérések nagyságáról.

⁴ jelenleg a Hivatal alkalmaz a dologi kiadások körében null-bázisú tervezést, az intézmények és a társaságok nem.

2. Kötelezettségvállalás gyakorlata

2.1. Hivatal

A Hivatalban a kötelezettségvállalás folyamatát, feladatait a „Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzata Kötelezettségvállalási Szabályzata az Önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal, valamint a nemzetiségi önkormányzatok költségvetési alapokmányában meghatározott bevételek és kiadások gazdálkodásával kapcsolatos jogkörök szabályozásáról” szóló 4/2014. (IV.1.) számú polgármesteri-jegyzői közös utasítás szabályozza.

A Hivatal a pénzügyi- számviteli feladatai végrehajtására – 2009. évben megkötött szerződés alapján - a Korend Rendszerház által kifejlesztett „Gordius integrált önkormányzati információs-rendszer”-t alkalmazza. A rendszer integráltságát a felhasználásra kötött szerződésekből nem tudtuk megítélni, mivel a rendszer moduljai tekintetében a felhasználói szerződések nem tartalmaznak információt.

Az önkormányzatban a Hivatalon kívül másik intézmény nem használja a Gordius programot.

A GSZI a Forrás SQL programot használja, a HSZI – noha nem rendelkezik önálló gazdasági szervezettel a Szocio.Net-et alkalmazza. A Szocio.NET a szociális alap- és szakosított szolgáltatásokat ellátó gondozási központok számára készült szoftvercsomag, amely az alábbiak adminisztrálására, számlázására:

- Házi segítségnyújtás
- Étkeztetés
- Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás
- Közösségi ellátás
- Támogató szolgálat - személyi segítő szolgálat, szállító szolgálat
- Nappali ellátás (Klub)
- Bentlakásos intézmény

A HSZI ezen kívül még a MultiSchool3-at is használja a bölcsődei étkezési térítési díjak beszedéséhez. A Tóth Ilona Egészségügyi intézmény a Kalkulus TS programot az orvosok által végzett több szolgáltatás ellenértékének számlázására alkalmazza.

A többféle pénzügyi-számviteli program/alkalmazás miatt a teljes integráltság a pénzügyi-számviteli feladatok tekintetében az önkormányzat egészre nézve jelenleg nem megvalósítható.⁵

A Hivatal a kötelezettségvállalások analitikus nyilvántartását a Gordius program alkalmazásával végzi. A nyilvántartó rendszer a hivatali szervezeti egységek számára elektronikusan nem elérhető, nem teszi lehetővé a költségvetésben jóváhagyott kereteik felhasználásának ellenőrzését.⁶

A Hivatalban a kötelezettségvállalás folyamata megfelel a jogszabályi előírásoknak, azonban a **képviselő-testület elé kerülő előterjesztések, döntés-előkészítő anyagok véleményezése nem tartozik a kötelezettségvállalás szabályozási körébe.**

A pénzügyi tárgyú előterjesztések nem mindig kerülnek pénzügyi szempontból előzetesen véleményezésre. Ennél fogva előfordulhat, hogy valamely pénzügyi kihatású döntés megvalósítására előkészített

⁵ A 3. számú fejlesztési részterület kidolgozása során részletes javaslatot tettünk a gazdálkodási rendszer központosításának bevezetésére

⁶ a hivatali szervezeti egységek kérésre papír alapon kapják meg a kötelezettségvállalás adatait, az előirányzatok alakulását

kötelezettségvállalás pénzügyi véleményezése *formális*⁷, így annak kifizetése likviditás szempontjából is aggályos lehet.

2.2. Intézmények

Az intézmények tekintetében a kötelezettségvállalás hasonlóan szabályos környezetben zajlik, mint a Hivatalban, annak ellenére, hogy a GSZI vezetője az intézményt kvázi könyvelő-intézményként azonosította.

A GSZI létszáma 38 fő, amely - figyelembe véve a gazdálkodási körébe rendelt intézmények számát – a feladatellátás biztonsága és folytonossága szempontjából megfelelő. Azonban a feladatellátás informatikailag nem kellően támogatott, az adatszolgáltatások nagy számban és jellemzően papír alapú dokumentum keretében valósulnak meg, ezért a feladat-ellátás nem optimális hatékonyságú, a munkatársak leterheltsége indokolatlanul nagymértékű.

Az intézmények és a GSZI között a dokumentumok, iratok szállítása fizikailag, kézbesítők útján történik. A kötelezettségvállalás és az utalványozás folyamata ez által nem hatékony, továbbá a szabályosság betartása és betartatása is jelentős energiákat emészt fel.

Az intézmények kötelezettségvállalásainak nincs szakmai kontrollja, a GSZI a pénzügyi ellenjegyzés során jellemzően a fedezet meglétét ellenőrzi, egyéb ellenőrzési jogkörének gyakorlása (**célszerűség, indokoltság**) az intézmények ellenállása miatt nehézségekbe ütközik, végrehajtása csaknem lehetetlen.

Fentiek alapján **az év végi kötelezettségvállalással nem terhelt előirányzat maradvány összege nem biztos, hogy az optimális értéket mutatja.**

A GSZI és az intézmények között létrejött, a munkamegosztás és felelősségvállalás rendjét szabályozó megállapodás (Megállapodás) részletesen tartalmazza a beszerzések lebonyolításának, a kötelezettségvállalásnak és az utalványozásnak, valamint a pénzügyi ellenjegyzésnek a rendjét.

A GSZI-ben folytatott személyes interjú, valamint a 2. fejlesztési terület kidolgozása kapcsán áttekintett szerződések alapján a kötelezettségvállalások tekintetében a Megállapodásban rögzített papírforma érvényesül.

A Hivatal és a GSZI együttműködésével, a Hivatal és a GSZI kötelezettségvállalási, valamint a hivatali számlakezelés és utalványozás folyamataival a 10. számú fejlesztési részterület kidolgozása során részletesebben foglalkozunk.

3. Kiskincstári rendszer

A kiskincstári rendszer működtetése az önkormányzati finanszírozási rendszer fontos eleme. Célja az önkormányzati gazdálkodás biztonságosabbá, hatékonyabbá, átláthatóbbá tétele, az optimális pénzfelhasználás megvalósítása, az önkormányzat kamatbevételeinek növelése, a likviditás megőrzése.

Az önkormányzatok az önálló gazdasági szervezettel rendelkező intézmények (és rajtuk keresztül a hozzájuk rendelt intézmények) finanszírozására általában két módszert választanak:

Hagyományos finanszírozást - az önkormányzat az Államkincstártól megkapott normatívákat továbbutalja az intézményeknek, amelyek ezen összeg terhére teljesítik átutalásaikat. Ennek a módszernek a legnagyobb hátránya, hogy az átmenetileg szabad pénzeszközök az intézményi számlákon jelennek meg.

⁷ a képviselő-testület döntését felülbírálni nem lehet, a feladatot végre kell hajtani, de időben csúszást okozhat a feltételek utólagos megteremtése (fedezet biztosítása)

Kiskincstári finanszírozást – az önkormányzatnak – hitelintézettel kötött szerződés alapján lehetősége van **az intézmények automatikus finanszírozására az általa biztosított havi finanszírozási keret alapján.**

A hitelintézet az önkormányzattól kapott megbízás szerint minden nap záraskor, szintén az önkormányzat által megjelölt számlákról (költségvetési elszámolási számla, állami hozzájárulások számla stb.) átvezetéseket végez az intézmények részére. Így az intézményi számláira csak az aktuális kiadásaikhoz megfelelő összeg kerül, míg a szabad pénzeszközök az önkormányzat költségvetési elszámolási számláján maradnak. Ezáltal az önkormányzat az átmenetileg szabad forrásait önkormányzati szinten befektetheti, kamatoztathatja.

Az önkormányzati kiskincstári rendszer alkalmazásával:

- feszesebb intézményi pénzgazdálkodás,
- szigorúbb likviditás-menedzselés,
- átfogó befektetési politika valósítható meg, és
- lehetőség van az új szellemű vezetői információk elérésére

Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzatának kiskincstári szabályzata

Az önkormányzat (illetve a Hivatal) intézmény-finanszírozását az önkormányzati kiskincstári finanszírozási rendszer működéséről szóló Jegyzői Intézkedés szabályozza.

A finanszírozás gyakorlata szerint a támogatások biztosítása havonta az önálló gazdasági szervezettel rendelkező intézmény (GSZI) igénylése alapján, az adott intézményi saját bevételek figyelembe vételével, dekádonként (10 naponként) maximum a jóváhagyott dologi (és felhalmozási) előirányzatok 1/12-edének megfelelő keretösszegben.

Az igénylés melléklete a Nemzetgazdasági Minisztérium által meghatározott űrlap, amelyben az intézmény a finanszírozási igényt az előirányzatnak (sor) megfelelő teljesítés oszlopban tünteti fel. Az űrlap szerinti igénylés papír alapú dokumentum formájában, kíséző levéllel történik, az érintett (igénylést érintő) számla másolatok csatolásával.⁸

A Hivatal Városgazdálkodási Ágazata az igényt elbírálja, majd a GSZI részére biztosítja – az OTP-t faxon értesíti – az általa jóváhagyott keretösszeget.

A fentieknek megfelelően a GSZI július havi III. és augusztus havi I-II. igénylése az alábbiak szerint alakult (eFt):⁹:

| Időszak | Jogcím | Összeg |
|-----------------|---------------------|---------------|
| Július III. | Személyi juttatás | 10 840 |
| | Dologi kiadások | 18 800 |
| Augusztus I. | Személyi juttatások | 3 985 |
| | Dologi kiadások | 20 086 |
| | Beruházás | 171 |
| Augusztus II. | Személyi juttatások | 4 941 |
| | Dologi kiadások | 4 890 |
| Összesen | | 63 263 |

⁸ csak a felhalmozási kiadásokra vonatkozó számlákat kell csatolni

⁹ forrás: GSZI adatszolgáltatás

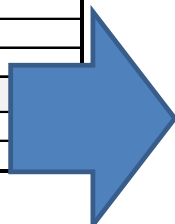
A GSZI-hez tartozó intézmények külön-külön bankszámlával rendelkeznek, az OTP Nyrt.-vel kötött egyéni szerződések alapján. A GSZI az intézmények bankszámlái felett rendelkezési jogosultsággal bír, az intézmények felhatalmazása alapján. A GSZI az intézmények bankszámláira vezeti át a jóváhagyott összegeket, továbbá valamennyi utalást és készpénz-felvétel intéz a bankszámlákról.

A dekádonkénti finanszírozási keretösszeg szabadon felhasználható, a fel nem használt összeg nem kerül elvonásra, automatikusan felhasználható a következő időszakban.¹⁰

IV. Az önkormányzati költségvetés szempontjából meghatározó intézmények, gazdasági társaságok feladatellátása és finanszírozása

Az önkormányzat a kötelező és önként vállalt feladatait (a 2. számú fejlesztési részterület 1. számú ábráján bemutatottak szerint a Hivatalon kívül egy önálló gazdasági szervezettel rendelkező intézménnyel, 15 önálló gazdasági szervezettel nem rendelkező intézménnyel, valamint kettő gazdasági társasággal látja el. Az intézményeken felül az önkormányzat a Városgazda Zrt. útján további 17 köznevelési intézmény, illetve a Városképf Kft. útján 2 művelődési ház működtetését végzi.

| Ssz. | Önkormányzati fenntartású intézmény/társaság neve |
|-------------------------------------|---|
| 1 | Polgármesteri Hivatal |
| 2 | GSZI |
| GSZI-hez tartozó intézmények | |
| 3 | Hétszínvirág Óvoda |
| 4 | Tátika-Napsugár Óvoda |
| 5 | Kádár Katalin Óvoda |
| 6 | Játéksziget Óvoda |
| 7 | Népművészeti-Kézműves és Szívárvány Óvoda |
| 8 | Kerekvilág Óvoda |
| 9 | Csodakút Óvoda |
| 10 | Csillagtelepi Óvodák |
| 11 | Erdősor 110. Óvoda |
| 12 | Gyermekláncfű Óvoda |
| 13 | Aprajafalva-Gyermeksziget Óvoda |
| 14 | Nagy Imre Általános Művelődési Központ |
| 15 | Humán Szolgáltatások Igazgatósága |
| 16 | Tóth Ilona Egészségügyi Szolgálat |
| 17 | Közterület-felügyelet |
| Gazdasági Társaságok | |
| 1 | Városgazda Nonprofit Zrt. |
| 2 | Városképf Kft. |

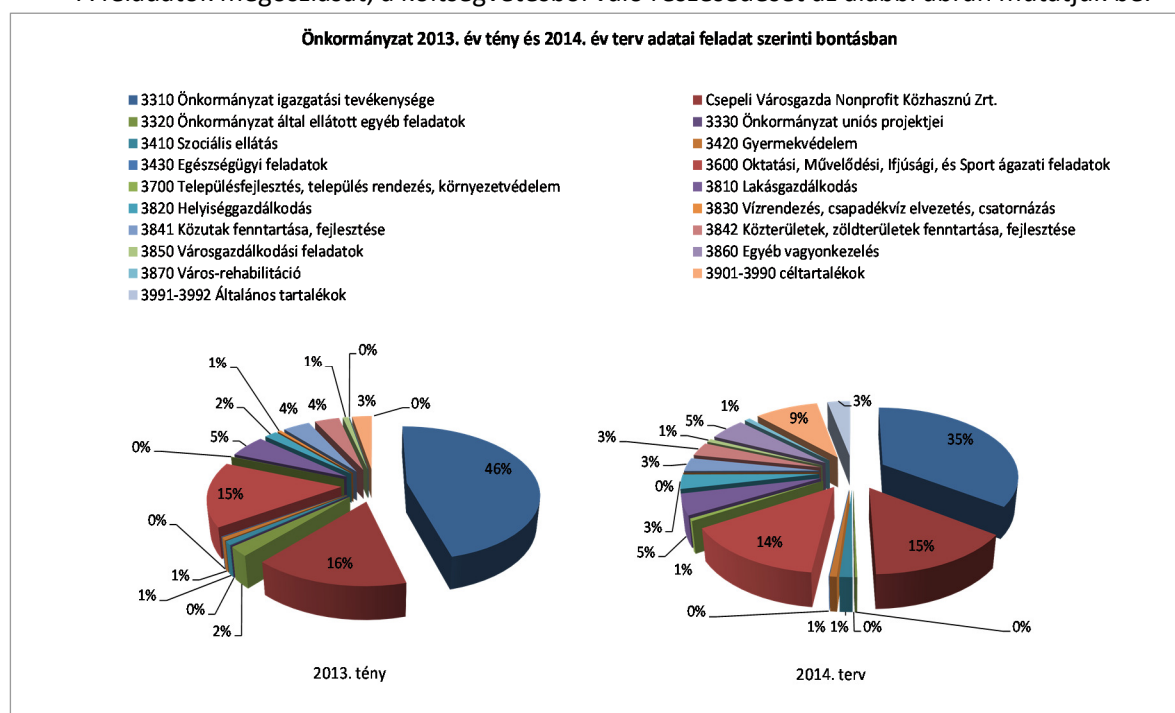


| | |
|----|--|
| 1 | Eötvös József Általános Iskola |
| 2 | Herman Ottó Általános Iskola |
| 3 | Gróf Széchenyi István Általános és Kéttannyelvű Iskola |
| 4 | Mészáros Jenő Speciális Általános Iskola |
| 5 | Karácsony Sándor Általános Isk. |
| 6 | Katona József Általános Iskola |
| 7 | Kazinczy Ferenc Értékközvetítő és Képességfejlesztő Ált. Isk. és Központi Műhely |
| 8 | Kék Általános Iskola |
| 9 | Kölcsey Ferenc Általános Iskola |
| 10 | Lajtha László Általános Iskola |
| 11 | Mátyás Király Általános Iskola |
| 12 | Móra Ferenc Általános Iskola |
| 13 | Szárcsa Általános Iskola |
| 14 | Vermes Miklós Általános Iskola |
| 15 | Fasang Árpád Zenei Alapfokú Művészetoktatási Intézmény |
| 16 | Jedlik Ányos Gimnázium |
| 17 | Nevelési Tanácsadó |
| 18 | Radnóti Miklós Művelődési Ház |
| 19 | Királyerdei Művelődési Ház |

1. ábra: önkormányzat intézményi és társasági feladatellátása

¹⁰ a szabályzatból nem derül ki, hogy a következő havi keretet növeli-e vagy sem az előző időszaki maradvány összege

A feladatok megoszlását, a költségvetésből való részesedését az alábbi ábrán mutatjuk be:



2. ábra: az önkormányzati feladatok megoszlása

A fenti ábrából is látható, hogy az önkormányzat igazgatási tevékenységének költségvetését követően a Városgazda feladat-ellátása (kiadásai) a legnagyobb egység az önkormányzat költségvetésében.

A 2. számú fejlesztési részterület kidolgozása során részletesen kifejtettük a gazdasági társaságok feladatellátásával kapcsolatos előnyöket és hátrányokat. Összességében nem találtunk olyan indokokat, amelyek alapján az önkormányzati alapfeladatok ellátása a gazdasági társasági formában hatékonyabb és eredményesebb, továbbá gazdaságosabb lenne, mint az intézményi keretek között.

A feladatellátás szempontjából az intézményi struktúra optimálisnak mondható, a 2. számú fejlesztési részterület kifejtése során említettük, hogy az intézményirányítás szervezeti átalakítására – jellemzően a szociális és egészségügyi területen - a finanszírozás hatékonyságának növelése szempontjából teszünk javaslatot.

Az önkormányzat a kritikus, és nagy volumenű feladatellátás tekintetében egy intézményt és egy gazdasági társaságot jelölt meg a fejlesztési terület súlypontjaként:

1. A **Gazdasági Szolgáltató Igazgatóságot (GSZI)**, valamint a
2. **Városgazda Közhasznú Nonprofit Zrt. (Városgazda)**

A GSZI (intézmény) és a Városgazda társaság azért meghatározó az önkormányzati finanszírozás szempontjából, mert az intézmény és a gazdasági társaság jelentős önkormányzati finanszírozásból gazdálkodik, valamint a finanszírozás forrása jelentős mértékben az önkormányzat saját bevétele.

A kiválasztott intézményt és gazdasági társaságot néhány jellemző adata tekintetében a 2. számú fejlesztési részterület kidolgozása során bemutattuk. Jelen fejlesztési részterületben a feladat-ellátás finanszírozása szempontjából tekintettük át a kijelölt intézményt és gazdasági társaságot.

1. A GSZI finanszírozása

A GSZI, mint önálló gazdasági szervezettel rendelkező költségvetési szerv az önkormányzat jegyzőjének intézkedésében meghatározott formában és módon, maximum az éves költségvetésben jóváhagyott költségvetési előirányzatai mértékéig, 10 napos dekádonkénti biztosításával jut az önkormányzati finanszírozáshoz.

A finanszírozást nem kizárólag a saját intézményi gazdálkodásához igényli, hanem a hozzá rendelt – önálló gazdasági szervezettel nem rendelkező – intézmények által ellátott feladatok végrehajtásának fedezetére is.

A GSZI-hez rendelt 15 intézmény és a GSZI is önálló bankszámlákkal rendelkezik az alábbiak szerint:

A GSZI és az ellátási körébe tartozó intézmények fizetési-, és alszámlái

| Ssz. | Számlatulajdonos Intézmény neve | Fizetési számla | alszámla megnevezése és száma |
|------|---|-------------------|---|
| 1. | Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Játéksziget Óvoda | 11784009-16916241 | - |
| 2. | Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Hétszínvirág Óvoda | 11784009-16916272 | - |
| 3. | Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Csodakút Óvoda | 11784009-16916485 | - |
| 4. | Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Erdősor- Festő Utcái Óvoda | 11784009-16920244 | - |
| 5. | Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Kádár Katalin Óvoda | 11784009-16919646 | - |
| 6. | Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Gyermekláncfű Óvoda | 11784009-16916461 | - |
| 7. | Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Népművészeti és Kézműves és Szivárvány Óvoda Német Nemzetiségi Csoport | 11784009-16916492 | - |
| 8. | Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Csillagtelepi Óvodák | 11784009-16920268 | - |
| 9. | Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Tálka –Napsugár Óvoda | 11784009-16919639 | - |
| 10. | Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Kerek Világ Óvoda | 11784009-16920237 | - |
| 11. | Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Aprajfafa- Gyermeksziget Óvoda | 11784009-16919622 | - |
| 12. | Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Nagy Imre Általános Művelődési Központ | 11784009-15521110 | - |
| 13. | Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Humán Szolgáltatások Igazgatósága megszűntettük, már nincs, mikor dátummal írjuk a szabályzatot? | 11784009-16928118 | OEP finanszírozási 11784009-16928118-02130000 KMOP 5.1.1/Ady lakótelep 11784009-16928118-10020009 Csepközi TÁMOP-5.2.5/A-10/i-2010-0031 11787009-16928118-10010000 |
| | | 11784009-15521127 | OEP finanszírozási 11784009-15521127-10080003 TÁMOP-6.1.2-13/2-2013-0004 11784009-15521127-10090002 Dohányzási leszoktatás bírság bevételei |
| 14. | Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Tóth Ilona Egészségügyi Szolgálat | 11784009-15806833 | 11784009-15806833-02130000 |
| 15. | Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Közterület-felügyelet | 11784009-15806833 | 11784009-15806833-02130000 |
| 16. | Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata Gazdasági Szolgáltató Igazgatóság | 11784009-15521017 | fedezetbiztosítási 11784009-15521017-10010000 |

3. ábra: A GSZI-hez rendelt intézmények önálló bankszámlái

A GSZI vezetője által kiadott – a GSZI és a hozzá rendelt intézmények – munkamegosztását és felelősségvállalását meghatározó megállapodás 2014. május 1-től hatályos V. fejezetének 19. pontjában foglalt rendelkezés szerint.

„Az Intézmények önálló bankszámlákkal rendelkeznek, pénzforgalmuk a saját számlájukon bonyolódik a Pénzkezelési Szabályzatban foglaltaknak megfelelően. A bankszámlák felett a GSZI rendelkezik jogosultsággal.”

Az önkormányzati finanszírozás a GSZI fedezetbiztosítási számlájára érkezik, majd a GSZI innen osztja szét az intézmények és a saját bankszámlájára a működéshez szükséges összegeket.

| Ssz. | GSZI által ellátott tevékenységek |
|------|---|
| 1 | Más szerv részére végzett pénzügyi- gazdálkodási, üzemeltetési, egyéb |
| 2 | Iskolai intézményi étkeztetés |
| 3 | Az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodással kapcsolatos feladatok |
| 4 | Rövid időtartamú közfoglalkoztatás |
| 5 | Start- munka program |
| 6 | Téli közfoglalkoztatás |
| 7 | Hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás |
| 8 | Kormányzati és önkormányzati intézményeket ellátó, kiegészítő szolgálatai |

5. ábra: a GSZI által alapító okirat szerint ellátott tevékenységek

A feladatok alapító okirat szerinti kijelölése alapján a GSZI és a Városgazda nem lát el párhuzamos feladatokat. Azonban az intézményi működtetés során a GSZI az óvodák-, a Városgazda az iskolák működtetési feladatai keretében – az étkeztést kivéve¹² – párhuzamosan lát el egyes működtetési feladatokat. Ilyenek pl. az intézmények működtetése keretében a fénymásoló papír, a tisztítószer beszerzés, az őrzés-védelem, a szemét-szállítás, a közüzemi szolgáltatások biztosítása.

A párhuzamos feladat-ellátás egyfelől párhuzamos munkavégzéssel, másfelől többlet létszám- és bérigénnyel jár, nem beszélve a Városgazda által ellátott működtetési feladatok nem költségvetés-specifikus elszámolási, nyilvántartási, adatszolgáltatási eljárásait. (Isd Városgazda finanszírozásának elszámolása)

A Városgazda által az intézmények körében végzett 2014. évben tervezett feladatait és ezen feladatok költség-igényét a tanulmány 3. számú mellékletében mutatjuk be.¹³

2. A feladatokhoz rendelt létszám és munkakörök

2.1. A GSZI létszám- és munkaköri adatai

A GSZI a hatályos Szmsz-e szerint székhelyén kívül 27 telephelyen lát el feladatokat. A feladatellátáshoz az önkormányzat által jóváhagyott költségvetésben meghatározott módon rendelkezik létszám- és bér-előírányzattal, munkakörökkel.

A GSZI létszám- és munkaköri adatait a tanulmány 4-5. számú mellékleteiben foglaltuk össze.¹⁴

A mellékletekben foglaltak szerint a GSZI és a hozzá tartozó intézmények létszáma mindösszesen 1105 fő, amely a 2014. évi költségvetési rendeletben foglaltaknak **összes intézményi szinten** nem haladja meg a tervezett (engedélyezett) létszámot.

Az óvodai feladatok ellátása a 2014. évi tervezett adatok szerint 444 fővel és mintegy 1,9 md forint költségvetési kiadással valósul meg a mellékletekben részletezett adatok szerint, melyből a személyi juttatás és járulékai kiadások több, mint 1,5 mrd forint.

2.2. A Városgazda létszám és munkaköri adatai

Áttekintettük a Városgazda 2014. évi üzleti terv javaslatát.

A Városgazda – gazdasági társasági jellegénél fogva - nem az intézményi költségvetési struktúrának és tartalommal készíti el a költségvetési (üzleti terv) javaslatát.

A Városgazda 2014. évi üzleti terve nem tartalmaz számszerű adatokat a létszám adatok tekintetében.

¹² az étkeztetési feladatokat valamennyi intézmény tekintetében a GSZI bonyolítja

¹³ forrás: Városgazda 2014. évi költségterve

¹⁴ forrás: GSZI adatszolgáltatás

A köznevelési intézmények működtetésével összefüggésben a Városgazda több, mint 515,5 millió forint személyi juttatás és járuléka, illetve ezen felül 159 millió forint dologi- 164 millió forint igazgatási költséget, továbbá közvetített szolgáltatások (közüzemi díjak) fedezetére 317 millió forint, értékcsökkenés fedezetére 6,4 millió forint költséget (ezek együtt költségvetési szervezetek esetében dologi kiadások) mutatott ki összesítve, nem intézményi bontásban.

A Városgazda 2014. évi üzleti tervében szereplő – köznevelési intézményekkel összefüggő – költségeinek tervezett összegét a 3. számú mellékletben bemutattuk. A költségvetési tervezési struktúrához hasonló részletezettségű adatok intézményenként a Városgazda által ellátott működtetéssel összefüggésben nem álltak rendelkezésünkre.

VI. Javaslat a hatékonyabb működésre, a rendelkezésre álló erőforrások hatékonyabb felhasználására – ÚJ FELADAT-ELLÁTÁSI ÉS FINANSZÍROZÁSI MODELL

A költségvetés tervezés, a kötelezettségvállalás, a finanszírozás és a feladat-ellátás személyi-tárgyi feltételeinek áttekintése alapján az alábbiakban **ajánlásokat, javaslatokat** fogalmaztunk meg az önkormányzat részére az intézményi/társasági finanszírozás, illetve a pénzellátás hatékonyságának növelésére.

A költségvetési egyensúly biztosítására, a kiadási színvonal megtartására azonos bevételi kondíciók mellett több lehetőség is kínálkozik.

1. RÖVID TÁVON

1.1. A költségvetés tervezés további megalapozása – az intézményi terv és tény adatok összehasonlítása, a kiugró tételek, változások indoklása

A költségvetés készítés és a feladat-ellátás finanszírozásnak kapcsolatát a tanulmány I. pontjában részletesen kifejtettük.

Az intézményi terv és tény adatok összehasonlítására, a kiugró tételek, változások kimutatására, a döntéshozók ennek megfelelő tájékoztatására a 2. számú melléklet szerint teszünk javaslatot.

1.2. kiskincstári rendszer továbbfejlesztésének megkezdése

Az önkormányzat nem a hagyományos finanszírozási megoldást alkalmazza az intézményi feladat-ellátás finanszírozására. Ugyanakkor az önkormányzat által alkalmazott kiskincstári rendszer egyes elemei tekintetében a hatékonyság és eredményesség javítása érdekében finomításra, átalakításra szorul, melyre az alábbiakban teszünk javaslatokat:

- az intézményi finanszírozási igények megalapozottságának, szükségyszerűségének felülvizsgálata a 10 naponkénti rendszerességgű, **keretjellegű finanszírozás helyett** kétheti rendszerességgel, a ténylegesen felmerült kifizetési igényeknek megfelelően,¹⁵
- a fel nem használt finanszírozás beszámítása a következő időszak finanszírozási összegébe, ennek szabályozás szintjén való deklarálása,
- kizárólag a kötelezettségvállalás és a szállítói számlák lejáratának megfelelő finanszírozás biztosítása.¹⁶

¹⁵ lejárt kifizetetlen számlák alapján

¹⁶ a 3. számú fejl. részterület tanulmányban javasoltakkal összhangban: a Városgazda Ágazat munkatársa **betekintési jogot** kap a GSZI köt.váll és száll. számla nyt. moduljaiba

Megfelelő informatikai rendszer-támogatás megvalósításáig rövidtávon javasoljuk az adatszolgáltatást kiegészíteni a fenti információkkal. Az adatok összesítését a 3. számú részterület tanulmány IV/1.2. pontjában (is) megfogalmazottak alapján a 3. számú részterületre kidolgozott tanulmány 5. számú mellékletének felhasználásával javasoljuk elkészíteni.

1.3. Számlavezető hitelintézet versenyztetése, az önkormányzat számára kedvezőbb kondíciók elérése érdekében

Az önkormányzat pénzügyi szolgáltatásokra éves szinten több tíz millió forintot fizet ki. Az önkormányzat számlavezető hitelintézete - az önkormányzat fennállása óta - az OTP Bank. A hitelintézetek közül több megbízható és tőkeerős hitelintézet van, amelyik komoly önkormányzati számlavezetési referenciával rendelkezik, és adott esetben kedvezőbb kondíciókkal vállalja az önkormányzat számlavezetését, mint az OTP Bank.

A kedvezőbb kondíciók eléréséhez adott esetben az is elég, ha az önkormányzat más hitelintézetektől is bekér ajánlatokat, és annak ismeretében tárgyal a meglévő hitelintézettel a jobb feltételek elérésére, a meglévő szerződése módosítása érdekében.

1.4. A Hivatali szervezeti egységek részére betekintési lehetőség az általuk kezelt kötelezettségvállalások alakulásának megismerésére, nyomon követésére

Jelenleg a Hivatal szervezeti egységei a Gordius program kötelezettségvállalás nyilvántartásából csak kérésre, a Városgazdálkodási Ágazat által papír alapú irat formájában juthatnak információhoz.

Javasoljuk, hogy a Hivatal szervezeti egységei, a szervezeti egységük szakmai feladatellátásával összefüggő kötelezettségvállalásai tekintetében betekintési jogosultságot kapjanak az általuk kezdeményezett kötelezettségvállalások és a költségvetési előirányzatok alakulásának megismerése érdekében.

2. KÖZÉP TÁVON

2.1. Az azonos típusú beszerzések központosítása, a kötelezettségvállalások számának csökkentése, hatékonyság növelése

A beszerzések tekintetében a 2. számú fejlesztési részterület kidolgozása kapcsán részletes javaslatokat tettünk. A finanszírozás hatékonyságával összefüggésben is érdemes említést tenni a központi (centralizált) beszerzések megvalósításáról, mivel a számos beszerzés számos egyedi kötelezettségvállalást, számlakezelést, utalványozást, utalást, készpénz-kifizetést, stb. eredményez.

A központi beszerzések a finanszírozási igényeket és az egyedi utalási tételeket – ezáltal a tranzakciós illeték összegét – is csökkentik, ezért a cash-flow oldaláról is érdemes a központi beszerzéseket megvizsgálni, alkalmazni.

Ezzel kapcsolatban fontos hangsúlyoznunk, hogy **a központi beszerzések fedezetét a beszerzést végző intézmény költségvetésében szükséges tervezni**, amely már a 2015. évi költségvetés tervezésénél feladatot jelent.

2.2. Az önkormányzati intézményeknél az üres álláshely betöltése engedélyezési eljárásának továbbfejlesztése

Az költségvetési szervek foglalkoztatási jogviszony létesítésére irányuló eljárásai (munkaerő-felvétel, közalkalmazottak, köztisztviselők kinevezése) hosszútávú kötelezettségvállalásnak minősülnek, mivel a munkavállaló részére a kinevezési okmányokban meghatározott illetménye a munkavállaló alkalmazásának teljes időtartamában rendszeres kiadásként merül fel.

Az önkormányzat költségvetésében – amint az a jelen tanulmány 1. számú mellékletében is látható – legjelentősebb tétel a személyi juttatás és járulékai, amely havonta rendszeresen, egyenletesen merül fel, továbbá a járulékok a nettó finanszírozás keretében automatikusan csökkentik az önkormányzatnak járó központi támogatás összegét.

Ennél fogva a személyi juttatások és járulékok kiadások az önkormányzat feladat-ellátásának finanszírozása szempontjából is meghatározó tényező, melyre a fedezetet minden körülmények között biztosítani kell, rendszeresen, egyenletesen.

A fentiek miatt nagyon fontos, hogy az önkormányzat az intézmények munkaerő-felvételi eljárást kontrollálja, és nem adjon teret annak, hogy egy adott intézményben jóváhagyott bér-keretet az intézmények a jóváhagyottnál magasabb illetményű munkaerő(k) alkalmazásával túllépjék.

Amennyiben az intézmény egy adott – üres, vagy megüresedő - álláshelyet magasabb illetménnyel tölt be, a kijánlott bér nem vonható vissza, amíg a munkavállaló az álláshelyet betölti. Erre tekintettel az önkormányzat gazdálkodása szempontjából elengedhetetlenül fontos annak figyelemmel kísérése, hogy az éves költségvetésben – adott intézményekre tételesen – jóváhagyott bértömeget ne lépjék túl.

A munkaerő-felvétel kontrollját az önkormányzat az Alpolgármester által 2013. február 2-án kiadott körlevélben foglaltak szerint a Polgármester írásos engedélyéhez kötötten valósította meg.

Az engedélyezés folyamata nem szabályozott.

Az engedélyezés az áttekintett iratok és személyes interjúk alapján úgy valósul meg, hogy az intézmény vezetője írásos kérelmet nyújt be a Polgármesternek címezve, amelyben engedélyt kér adott munkakör betöltésére (pályázat kiírására), megjelölve a munkakör megüresedésének okát és időpontját. A kérelem nem tartalmazza az álláshelyen lévő bér összegét, továbbá a kérelem időpontjában a felvételre javasolt munkaerő javadalmazásának kondíciói sem ismertek.

Az engedélyt a Polgármester a GSZI által közvetített kérelem alapján adja meg. A szignók jelentése a kérelem-iraton nem azonosíthatók, azonban a tényleges fedezetet nem, csak az álláshelyen rendelkezésre álló fedezet meglétét igazolhatják, mivel a konkrét személy (akit az álláshelyen alkalmazni szeretnének) ebben az időszakban még nem ismert.

A Polgármester a mindenki¹⁷ által szignál kérelem alapján az engedélyt az álláshely betöltésére megadja. Ennél fogva az intézmény engedélyt kap az álláshely betöltésére, azonban előfordulhat, hogy a felvételre kerülő konkrét személy illetményére az álláshelyen lévő bér nem nyújt elegendő fedezetet.

A munkaerő-felvétel kontrollját az alábbiak szerint javasoljuk továbbfejleszteni:

Az intézmények személyi juttatás tervezése null-bázisú tervezés keretében valósul meg, mivel minden intézmény tekintetében adottak a meglévő munkatársak létszám- és bér-adatai, valamint az illetmények és adható juttatások mértékét jogszabály és belső szabályozások egyértelműen meghatározzák.

A tervezés során tehát minden intézmény rendelkezik a meglévő munkaerő konkrét munkakörével és a hozzá rendelt illetménnyel, melyet táblázatos formában (nyilvántartás) készít el.

¹⁷ szabályozás hiányában az elvárt szignálók köre sem ismert

Az intézmények önálló létszám- és bér-gazdálkodók, ezért az álláshely betöltését nem lehet szakmai szempontból¹⁸ ellenjegyzéshez kötni. **A jóváhagyás kizárólag a fedezet meglétére vonatkozhat**, amely viszont ellenjegyzéshez kötött. A fedezet meglétének ellenőrzését a Polgármester saját hatáskörbe vonhatja.

Az önkormányzat jelenlegi eljárása nem a fedezet meglétének, hanem az álláshely betöltésének (szakmai) engedélyezésére vonatkozik, amely ebben a formájában egyrészt nem váltja ki az elvárt joghatást (fedezet nélküli kötelezettségvállalás), másrészt az intézmények önálló bér-gazdálkodási jogkörét sérti.¹⁹

Az általunk javasolt jóváhagyási eljárás keretében annak vizsgálata történik meg, hogy az adott felvételi javaslatban szereplő – adott álláshellyel kapcsolatos - illetmény hogyan viszonyul a költségvetésben jóváhagyott (az intézmény nyilvántartásában szereplő) illetményhez, azaz egy előzetes fedezet-vizsgálat valósul meg.

Az előzetes fedezet-vizsgálat végrehajtása abban az esetben lehetséges, ha az intézmény a pályáztatási eljárást, mint kötelezettségvállalást kezdeményezi, **a normál kötelezettségvállalás eljárás rendben**, meghirdeti a munkakört, lefolytatja a pályáztatást és kiválasztja a számára megfelelő munkaerőt. A kiválasztás még nem jár semmilyen elkötelezettséggel.

A kiválasztott munkaerő konkrét illetmény-adatai ismeretében kéri a Polgármester engedélyét, mellékleve az intézmény munkaerő-és bér-nyilvántartását (táblázatos formában), megjelölve a betölteni kívánt álláshelyet annak pontos bér-adataival együtt.

Amennyiben a javaslatban szereplő illetmény magasabb, mint a rendelkezésre álló illetmény, úgy az intézménynek meg kell jelölnie azt is, hogy melyik másik (saját intézményi) álláshely bérét csökkenti a felvétellel párhuzamosan. Az álláshely bérét ebben az esetben a különbözeti összeggel csökkenteni kell, és a felvétellel érintett álláshelyre rá kell vezetni.

Amennyiben a felvételtől megtakarítás keletkezik, úgy azt nyilván kell tartani, hogy egy másik – többlet fedezetet igénylő - felvétel esetén fedezetül szolgáljon.

A fenti eljárás esetén elkerülhető, hogy az intézmények a rendelkezésre álló személyi juttatás keretet túllépjék, illetve, hogy az egyik intézmény személyi juttatás megtakarítását a másik intézmény használja fel.

2.3. A vagyonhasznosítási bevételek beszedésének átalakítása

A vagyongazdálkodási és vagyonhasznosítási feladatokat az Önkormányzat a Városgazda útján látja el.

A vagyon védelme, a hasznosítás hatékonysága, eredményessége szempontjából a vagyongazdálkodásnak a Hivatalban, vagy intézményi formában ellátott tevékenysége lenne optimális.

Tekintettel azonban arra, hogy a jelenlegi feladatellátás átszervezésére hivatali, és/vagy intézményi keretek közé - jelen fejlesztési pályázat végrehajtása keretében - nem lenne reális javaslatot tenni, ezért változtatást a jelen feladat-ellátási struktúrában a vagyonhasznosítási bevételek (lakás és helyiség bérbeadás bevételei) beszedése tekintetében javasolunk az alábbiak szerint:

A Városgazda és az önkormányzat közötti feladat-ellátási szerződés V. fejezet 2. pontja foglalkozik az ingatlanhasznosítási feladatokkal összefüggő elszámolás egyes kérdéseivel.

¹⁸ nem pénzügyi-szakmai, hanem ágazat-szakmai szempontból

¹⁹ GSZI és intézmények közötti munkamegosztást szabályozó megállapodás IV/1.3. pontja

A feladat-ellátási szerződés 2.1. pontjában került rögzítésre, hogy a **lakások és helyiségek, egyéb ingatlanok bérleti, használati díja, haszonbérleti díja, valamint az önkormányzati tulajdonú ingatlanok elidegenítéséből származó bevételek** (ingatlan-hasznosítási bevételek) az **önkormányzatot** illetik meg, melyet a bérlet, használat, haszonbérlet, tulajdonosok a **Városgazda részére kötelesek megfizetni**. A szerződés szerint a Városgazda a Feladat-ellátási szerződés IV/3. pontja alapján számol el a bevételekkel.²⁰ Az ingatlan hasznosításból származó befolyt bevételeket továbbra is a Társaság tartja nyilván.

A feladat-ellátási szerződés nem tartalmaz arra vonatkozólag egyértelmű utalás, hogy a Városgazda részére milyen formában történik az ingatlan-hasznosítási bevételek megfizetése, továbbá az sem egyértelmű, hogy a beszedett bevételek és a teljesített kiadások egymással szemben milyen formában kerülnek „beszámításra”, kompenzálsra. Az azonban egyértelmű, hogy a Városgazda az önkormányzati feladatokkal kapcsolatos kiadásait továbbszámolja az önkormányzat felé.

Amennyiben a Városgazda az önkormányzatot megillető ingatlanhasznosítási bevételeket a saját számlájára szedi be, javasoljuk az önkormányzatnak, hogy ezen bevételek beszédését a Városgazda az önkormányzat számlájára teljesítse, mivel ezek a bevételek az önkormányzatot illetik meg nem csak névleg, hanem ténylegesen is.²¹

Ezzel összefüggésben **minden egyéb adminisztratív és nyilvántartási feladat változatlanul a Városgazdánál marad, azonban a bevételek felett az önkormányzat rendelkezik, az önkormányzat számláján kamatozik, és segíti a finanszírozást az átmeneti likviditási gondok esetében is.**

Javasoljuk továbbá a feladat-ellátási szerződés és a gyakorlat összhangba hozását a gyakorlat szerint megvalósuló ellenőrzési eljárásrendnek megfelelően.

2.4. A tárgyév utolsó negyedében a kötelezettségvállalások kontrolljának erősítése a célszerűség és hatékonyság tekintetében

Az önkormányzat a kötelezettségvállalással nem terhelt pénzmaradványt év végén elvonja az intézménytől. Ugyanakkor az intézményi kötelezettségvállalásnak nincs olyan szakmai kontrollja, amely alapján a halasztható, vagy éppen kevésbé indokolt intézményi kötelezettségvállalásokat megakadályozhatná az önkormányzat. Ezért nem biztos, hogy az év végén meglévő kötelezettségvállalással nem terhelt előirányzat maradvány az optimális értéket mutatja.

Amennyiben a **tárgyév utolsó negyedében** az önkormányzat erős kontrollt gyakorol az intézmények kötelezettségvállalásai felett, és kizárólag a feltétlenül szükséges és elengedhetetlen kötelezettségekre enged szerződést, megrendelést kötni, úgy az év végi teljesítési adatok - és ezzel együtt az előirányzat maradvány összege – közelíthet az optimális értékhez.

2.5. A pályázati források bevonásának megtartása

Az önkormányzat évek óta sikeresen pályázik külső forrásokra. Ezáltal a kerület a saját önkormányzati gazdaság megterhelése nélkül is jelentősen fejlődik.

A pályázati források bevonását továbbra is fontosnak tartjuk, javasoljuk, hogy az önkormányzat a pályázati rendszerét tartsa fenn a jelenlegi, hatékonyan működő formában.

²⁰ A hivatkozott IV/3. pontban a bevételek elszámolásával kapcsolatban nincs egyértelmű rendelkezés a megállapodásban. Ennek pontosítása a feladatellátás változatlanul hagyása mellett is javasolt.

²¹ A Városgazda az általa kibocsátott csekkeken (készpénz-átutalási bizonylatok) nem a saját, hanem az önkormányzat megfelelő bankszámláját tünteti fel, a készpénzben beszedett bevételeket az önkormányzat számlájára fizeti be

Azonban - amint azt a 3. számú fejlesztési részterület IV/1.1. pontjában kifejtettük – szükség van a horizontális folyamatok támogatására is, ezért az egyes pályázatokban részt vevő munkatársak érdekeltségi rendszerét javasoljuk erősíteni, a pályázattal összefüggő többletmunkáját elismerni.

Ezáltal nőhet a pályázati hajlandósát, továbbá a pályázatok megvalósításának sikeressége és eredményessége is javulhat.

2.6. Városgazda és a GSZI intézmény-működtetési feladatellátásának racionalizálása

A Városgazda által ellátott egyes intézményműködtetési feladatok átszervezése

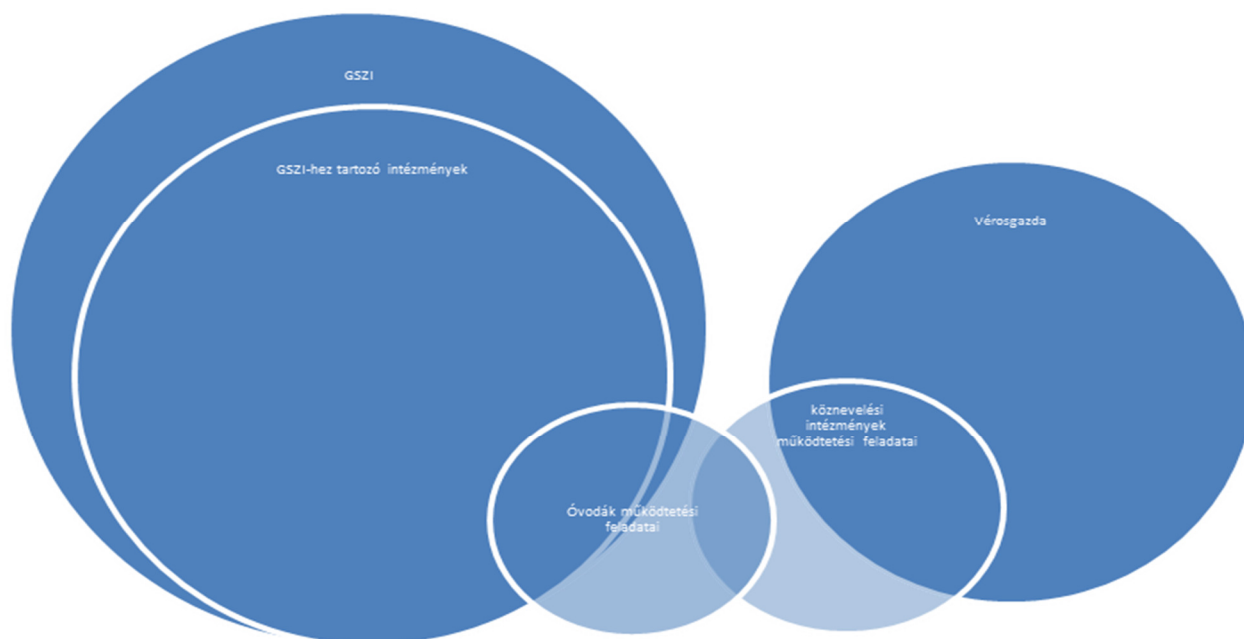
Amint azt már más fejlesztési részterület kidolgozása során is említettük, a köznevelési feladatok átalakítása során a **köznevelési intézmények működtetési** feladataival az önkormányzat a Városgazdát bízta meg. A működtetés körében ugyanakkor az iskolák **étkezési feladatai a GSZI** feladatkörébe tartoznak.

A társasági feladatellátás és finanszírozás problémáival is már több helyen foglalkoztunk.

A társasági formában ellátott feladatok költségének megtervezése, a finanszírozás felhasználása, a kiadások teljesítése és elszámolása kevésbé átlátható és ellenőrizhető, továbbá szerkezetében, struktúrájában is más, mint a költségvetési szervek esetében. A feladatellátás drágább, mivel további tényleges költségek (értékcsökkenés, társasági adó, könyvvizsgáló díjazása, bonyolítási díj, stb.) terhelik, mint a költségvetési szervek esetében, és a kiadások teljesítésének folyamata sem olyan szigorú (négy szem elve), mint a költségvetési ágazatban.

A Városgazda 2014. évi üzleti tervében az egyéb anyagbeszerzés (tisztítószer, higiéniai eszközök) a köznevelési intézmények részére 70,2 millió forinttal szerepel, valamint további 12,7 millió forinttal a nem adatátviteli célú kiadások, illetve 292 millió forinttal a közüzemi díjak kiadásai. Ezek a típusú kiadások a GSZI által működtetett intézmények és a Hivatal esetében is felmerülnek.

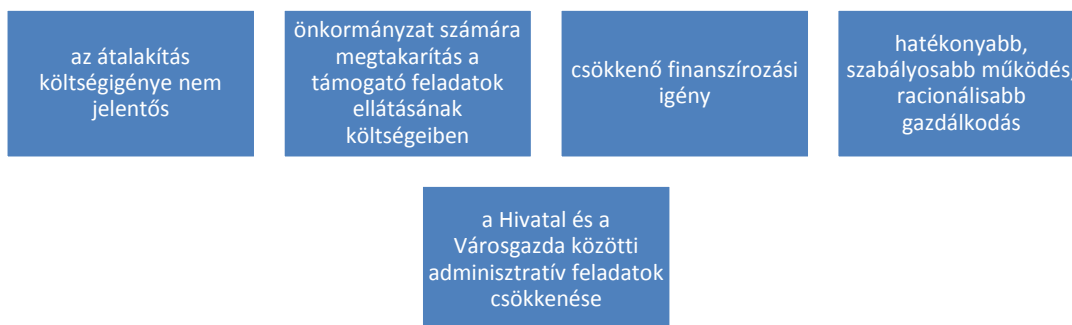
Az alábbi diagrammal szemléltettük az intézményműködtetési feladatok közös halmazát, melyet célszerű egy intézmény hatáskörébe telepíteni, és a feladatokat központilag ellátni és finanszírozni.



6. ábra: az intézmény működtetési feladatok közös halmaza

Összességében a fenti tételek a Városgazda tekintetében mintegy 375 millió forint kiadást jelentenek, amelyet álláspontunk szerint központilag, a GSZI keretein belül optimálisan lehet ellátni, mivel ezen feladatokat a GSZI az óvodák tekintetében jelenleg is végzi. Ezáltal megszűnik a párhuzamos feladatellátás, a kiadás költségvetési keretekben ellenőrzött módon és hatékonyan teljesül.

A feladat racionalizálás előnyei



Hosszabb távon a közüzemi költségek tekintetében a teljes önkormányzat részére megfontolásra javasoljuk a központi beszerzést a finanszírozási kiadások további optimalizálása érdekében.²²

2.7. Az egészségügyi és szociális feladatok önálló intézményi formában való ellátása

A jelenlegi pályázatban vállalt feladatok végrehajtása érdekében a Hivatallal és a GSZI-val is több személyes egyeztetést folytattunk, amelynek keretében felmerült a szociális és egészségügyi feladatokat ellátó intézményi struktúra átalakításának igénye.

A szociális területen a Humán Szolgáltatások Igazgatósága (HSZI) fogja össze szakmailag a szociális feladatokat ellátó intézményeket. Feladatai között szerepel az egészségügyi alapellátás.

Az egészségügyi területen a Tóth Ilona Egészségügyi Szolgálat végzi a kerületi a kerület járóbeteg szakellátási feladatait.

A két intézmény párhuzamos feladat-ellátása nem hatékony, valamint jelentős többletmunka-ráfordítást igényel a GSZI keretében való működtetése.

A párhuzamos feladatellátás megszüntetése, és a feladatok szakmailag hatékonyabb ellátása miatt - *amint arra a 2. számú fejlesztési részterület kidolgozása során utaltunk* - két lehetséges alternatívát vázolunk fel:

a) A Tóth Ilona Egészségügyi Intézmény feladatainak kiegészítése az egészségügyi alapellátás feladataival

A Tóth Ilona Egészségügyi Intézmény feladatainak kiegészítése az egészségügyi alapellátás feladataival, ezen feladatoknak a HSZI-ből történő kiszervezésével és az intézménynek a GSZI-ből történő kiválásával - önálló gazdasági szervezet felállításával - párhuzamosan.

Az egészségügyi ellátások finanszírozása jellemzően központi forrásból történik, az önkormányzat részéről a **feladat-ellátás nem jár jelentős finanszírozási igényrel.**

²² az elektromos energiához hasonlóan, melyet az önkormányzat központilag szerzi be

A szakmai feladatok nagyságára, és összetettségére tekintettel javasoljuk, hogy a **Tóth Ilona Egészségügyi Szolgálat rendelkezzen saját gazdasági szervezettel**, ezáltal a gazdálkodási feladatai kerüljenek ki a GSZI feladat-ellátási köréből.

Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII.31.) Kormányrendelet (Ávr.) 8. § (4) bekezdése szerint az irányító szerv (önkormányzat) dönthet arról, hogy a közfeladat terjedelme, az ügyfelforgalom volumene, az alaptevékenység ellátását támogató szellemi és fizikai tevékenységet végző szervezeti egységek működtetése alapján az intézmény feladatellátásához gazdasági szervezetet hoz létre.

A gazdasági szervezet felállítása **további ráfordítást igényel**, tekintettel arra, hogy a gazdasági szervezet feladatának ellátásának pénzügyi-szakmai jogszabályi előírásai vannak. Az egészségügyi intézményben meglévő munkaerő-állomány részben felel meg ezeknek a szakmai előírásoknak.

A gazdálkodási feladatok ellátására a két intézményben jelenleg a gazdasági területen alkalmazott munkavállalók nem felelnek meg teljes mértékben a gazdasági szervezetre vonatkozó jogszabályi előírásai követelményeket, azonban a gazdasági szervezetben értelemszerűen egyes munkakörökben tovább alkalmazhatók.

A többletköltségek csökkentésére, illetve ellentételezésére javasoljuk megfontolni az intézmény részére a **vállalkozási tevékenység** alapító okirat szerinti **engedélyezését** az alapfeladatok veszélyeztetése nélkül, a szabad kapacitások kihasználása révén.

Ezáltal az intézmény jelentős áfa-visszaigénylésre (is) lenne jogosult a vállalkozási tevékenysége keretében a feladatok tételes elkülönítése révén, továbbá a vállalkozási tevékenységének eredménye csökkentheti az önkormányzati finanszírozási igényt.

b) Az egészségügyi- és szociális intézmények összevonása

A HSZI és a Tóth Ilona Egészségügyi Szolgálat a GSZI-hez rendelt, önálló gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési intézmények. A két intézmény speciális feladatokat lát el, amely a jelen tanulmány 5. számú mellékletében szereplő létszám- és munkaköri adatokból is jól látható. Együttes költségvetésük 2,2 md forint.

Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII.31.) Kormányrendelet (Ávr.) 8. § (4) bekezdése szerint az irányító szerv (önkormányzat) dönthet arról, hogy a közfeladat terjedelme, az ügyfelforgalom volumene, az alaptevékenység ellátását támogató szellemi és fizikai tevékenységet végző szervezeti egységek működtetése alapján az intézmény feladatellátásához gazdasági szervezetet hoz létre.

Azonban az Ávr. 8.§ (1) bekezdés e) pontja szerint **azon költségvetési szervnek, amelynek az éves kiadási főösszege meghaladja a kétmilliárd forintot, saját gazdasági szervezettel kell biztosítania a gazdálkodási tevékenységeinek ellátást.**

A két intézmény összevonása - Tóth Ilona Egészségügyi Szolgálatnak a HSZI-be történő integrálása – estén a hivatkozott jogszabály alapján **önálló gazdasági szervezettel kell rendelkeznie.**

A gazdasági szervezet felállítása **további ráfordítást igényel**, tekintettel arra, hogy a gazdasági szervezet feladatának ellátásának pénzügyi-szakmai jogszabályi előírásai vannak. A meglévő munkaerő-állomány részben felel meg ezeknek a szakmai előírásoknak.

A gazdálkodási feladatok ellátására a két intézményben jelenleg gazdasági munkakörben alkalmazott munkavállalók nem felelnek meg teljes mértékben a gazdasági szervezetre vonatkozó jogszabályi előírási követelményeket, noha a gazdasági szervezetben értelem szerűen egyes munkakörökben tovább alkalmazhatók.

A két intézmény összevonása és önálló gazdasági szervezettel történő megerősítése, (ezáltal a GSZI-ből való kiválása) a szakmai feladatok sajátosságára és mennyiségére tekintettel méltányolható, még abban az esetben is, amennyiben a gazdasági szervezet felállítása és működtetése többletköltséget jelent az önkormányzatnak.

A többletköltségek csökkentésére, illetve ellentételezésére javasoljuk az intézmény részére engedélyezni az alapfeladatok mellett, az alapfeladatok veszélyeztetése nélkül a szabad kapacitások kihasználását, és/vagy a vállalkozási tevékenység engedélyezését.

Hangsúlyozzuk azonban, hogy a fenti feladatoknak a társasági formában való ellátását nem javasoljuk, hanem a költségvetési intézményi feladatok ellátása mellett, a szabad kapacitások kihasználását vállalkozási tevékenység keretében.

A három intézmény feladatainak átrendezése²³ és az egészségügyi intézmény önálló gazdasági szervezettel történő megerősítése, (ezáltal a GSZI-ből való kiválása) a szakmai feladatok sajátosságára és mennyiségére tekintettel indokolt még abban az esetben is, amennyiben a gazdasági szervezet felállítása és működtetése - a jelenlegihez képest – némi többletköltséget jelent az önkormányzatnak.

A feladat-átalakítással érintett szervezet-átalakítást és az ezzel összefüggő költségeket a 2015. évi költségvetés tervezése során javasoljuk a költségvetési-rendeletben szerepeltetni.

2.8. Intézményi gazdálkodási rendszer kialakítása, egységes pénzügyi, számviteli rendszer, elektronikus dokumentumkezelés megvalósítása

A 3. fejlesztési részterület kidolgozása során részletesen bemutattuk az egységes gazdálkodási rendszert és az ehhez kapcsolódó elektronikus dokumentumkezelő, illetve vezetői információs rendszer lehetőségeit. Tekintettel arra, hogy az önkormányzatban a Hivatal és az intézmények és a gazdasági társaságok más-más gazdálkodási rendszert alkalmaznak, rövidtávon nem látunk arra lehetőséget, hogy a rendszerek egységesítése megtörténjen.

Közép távon álláspontunk szerint arra van lehetőség, hogy az intézmények gazdálkodását végrehajtó nagy szervezetek (GSZ, HSZI, TIESZ) feladatainak egy részét – kötelezettségvállalás és számlakezelés egyes folyamatait - a jelenleginél nagyobb mértékben elektronikusan (elektronikus levelezés) hajtsa végre.

Közép távon jelentős hatékonyság-növekedés érhető el, amennyiben a fizikailag is széttagoltan működő **intézmények és a GSZI között** a feladatok végrehajtása (legalább részben) elektronikusan történik meg. A számlák, iratok jelentős része nem papír alapon „vándorol” nincs idővesztés, adatvesztés, a dokumentumok fizikai szállítását végző munkatársak bére megtakarítható, a folyamatok végrehajtásának ideje jelentősen lecsökken, ezáltal a munkatársak leterheltsége is csökken.

A kötelezettségvállalás és a számlakezelés elektronikus kezeléséhez szükséges költségek fedezetét a tervezett bevezetés évének intézményi költségvetésben javasoljuk tervezni.²⁴

²³ a GSZI feladatainak kibővítése az intézmény-üzemeltetési feladatokkal

²⁴ A folyamatok racionalizálásának lehetőségeit a 10. számú fejlesztési részterület kidolgozása során részletesebben kifejítjük.

3. HOSSZÚ TÁVON

3.1. A dologi kiadások körére a null-bázisú tervezés kidolgozása

Az önkormányzat valamennyi kötelező szakmai feladata tekintetében javasolt kidolgozni a null-bázisú tervezés elveit, követelményeit, gyakorlatát.

Az önkormányzat jelenlegi tervezési gyakorlata szerint a személyi juttatások körében valósítja meg a null-bázisú tervezést. A dologi kiadások tervezése továbbra is bázis szemléletben történik.

Az önkormányzat likviditási helyzete, fizetőképessége megőrzése érdekében javasolt a fenti javaslatok megvalósítása (kötelezettségvállalás, likviditás, kiskincstár, integrált gazdálkodási rendszer, stb.) mellett a dologi kiadási igények megtisztítása az évek óta ráakódott, esetlegesen indokolatlan költségektől.

3.2. A teljes önkormányzati vertikumban a gazdálkodási rendszer egységesítése

A 3. számú fejlesztési részterület IV/3.1. pontjában megfogalmaztuk a gazdálkodási rendszer egységesítését az alábbiak szerint:

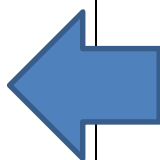
Javasoljuk az önkormányzatnak, hogy hosszú távon egységesítse a Hivatal, valamennyi intézménye és közfeladatot ellátó gazdasági társasága gazdálkodási rendszerét, majd az egységes gazdálkodási rendszert a Hivatalban egy közös serveren üzemeltesse.

A hivatkozott pontban foglalt javaslat kifejtését nem ismételjük meg, azonban a feladat-ellátás finanszírozásának hatékonysága szempontjából is fontosnak tartjuk a fentieket hangsúlyozni.

Az intézményi szervezet átalakítással és a finanszírozási rendszer javításával összefüggő javaslatok lényegét az alábbi táblázatban foglaltuk össze:

| JAVASLATOK | |
|-------------|---|
| Rövid távon | |
| 1 | Költségvetés tervezés megalapozottságának javítása |
| 2 | Kiskincstári rendszer továbbfejlesztésének megkezdése |
| 3 | Számlavezető hitelintézet versenyeztetése |
| 4 | Hivatal szakmai szervezeti egységeinek betekintési jogosultság biztosítása a feladatellátásukkal összefüggő előirányzatok és kötelezettségvállalások alakulásának nyomon követése érdekében |
| Közép távon | |
| 4 | Azonos típusú beszerzések központosítása |
| 5 | Intézményi munkaerő-felvétel ellenőrzésének továbbfejlesztése |
| 6 | Vagyonhasznosítási bevételek beszedésének átalakítása |
| 7 | A tárgyév utolsó negyed évében a kötelezettségvállalások kontrolljának erősítése a célszerűség és hatékonyság szempontjából |
| 8 | A pályázati források bevonásának megtartása, egyéni érdekeltségi rendszer kialakítása, erősítése |

| Elvárt eredmények |
|--|
| intézményfinanszírozás hatékonyságának javulása |
| a szakmai folyamatok támogatásának erősítése révén a feladat-ellátás hatékonyságának és eredményességének növelése |



| | |
|----|--|
| 9 | A GSZI, a HSZI és a TIESZ intézmények feladatainak átalakítása, a TIESZ –nek és a HSZI-nek a GSZI-ből való kiválása – önálló gazdasági szervezet létrehozása |
| 10 | Városgazda feladatainak átrendezése a GSZI-hez párhuzamosságok megszüntetése, |
| 11 | Intézményi gazdálkodási rendszer kialakítása lehetőségeinek felmérése elektronikus ügykezeléssel |
| | Hosszú távon |
| 12 | A dologi kiadások körére a null-bázisú tervezés kidolgozása |
| 13 | Integrált intézményi gazdálkodási rendszer kialakítása |



VII. Összefoglalás

Az önkormányzat intézmény-finanszírozási gyakorlata

Az önkormányzati intézmény-finanszírozás szempontjából három fontos tényezőt emelünk ki:

1. A költségvetés tervezés gyakorlata,
2. Kötelezettségvállalás gyakorlata,
3. Kiskincstári rendszer alkalmazása.

E három elemnek – a gazdálkodás szempontjából - meghatározó jelentősége abban áll, hogy átgondolt, logikailag egymásra épülő rendszert alkotva a finanszírozás tekintetében jelentős hatékonyság- és eredményesség-növelő tényezők.

Az önkormányzati intézményei meglehetősen szabadon használhatják fel a részükre a költségvetésben jóváhagyott kereteket.

A pénz-felhasználás autonómiája egyfajta szakmai önállóságot feltételez, ugyanakkor az önkormányzati bevételek beérkezésének (beszedésének) időbeli egyenetlenségei miatt szükség lehet a pénz-felhasználás (kötelezettségvállalás) időleges korlátozására.

Az egyensúlyt e két tényező – a kiszámíthatóság és a gazdálkodás biztonsága – között a költségvetés-tervezés megalapozottsága, a kötelezettségvállalás szakmai kontrollja és a kiskincstári rendszer továbbfejlesztése teremti meg.

A tisztán önkormányzati támogatás (központi költségvetési támogatás nélkül) az intézményi költségvetések 51%-a, amely azt jelenti, hogy az önkormányzat a saját bevételeiből még egyszer annyi forrást rendel az intézmények működéséhez, mint amennyit a központi költségvetés és az intézmény a saját bevételeiből a feladat-ellátáshoz igénybe vesz.

Az intézményi²⁵ költségvetések meghatározó tétele a személyi jellegű kiadás, amely a 2014. évi tervezett kiadásoknak 59,2%-a.

Az óvodák tekintetében említést érdemel, hogy három óvoda (Erdei Óvodák, Gyermeksziget Óvoda, Szivárvány Óvoda) önálló intézményként megszűnt, összevonásra került. Az átszervezés a költségek oldaláról – a költségvetés 2013-2014. évi tervezett adatai alapján - nem jelentett megtakarítást sem a személyi juttatásban, sem a támogatásban. Az óvodák létszáma 8 fővel, a személyi juttatás és járulék kiadásai 2013-ról 2014-re 27%-kal, mintegy 316 millió forinttal, a támogatási igényük pedig 71 millió forinttal nőtt.

Az önkormányzat finanszírozási gyakorlata alapján az önkormányzatnak (a Hivatalon keresztül) havi szinten mintegy 529 millió forint támogatás biztosításáról kell gondoskodnia havonta, egyenletesen a 2014. évi tervezett adatok alapján²⁶. Ebből az intézmények önkormányzati támogatási igénye közel havi 320 millió forint havonta, amelyhez központi támogatás nem kapcsolódik.

Az önkormányzati intézmények finanszírozása szempontjából a legkevésbé támogatás-függő a **Tóth Ilona Egészségügyi Szolgálat**: a mintegy egymilliárd forint összegű költségvetésének csak mintegy 19%-a önkormányzati támogatás a 2014. évi tervezett adatok alapján.

A többi intézmény működése nagymértékben függ az önkormányzat támogatásától.

²⁵ beleértve a társaságok finanszírozását is

²⁶ ebből a személyi juttatás járulékai az intézmények tekintetében nettó finanszírozás keretében a központi támogatásból kerül automatikusan levonásra, azaz az önkormányzat központi költségvetési támogatását csökkenti

1. A költségvetés tervezés gyakorlata

Jelen tanulmányban a költségvetés készítés jogszabályi és belső szabályzatok általi megfelelőségét nem vizsgáljuk. A költségvetés készítés gyakorlatát a hatékonyság és eredményesség, illetve a finanszírozás javítása érdekében tekintettük át.

Az önkormányzat a személyi juttatások területén a nullbázisú, a fejlesztések területén a feladat-alapú költségvetés tervezést alkalmazza. A beszerzések központosítása a GSZI révén bizonyos feladatok (élelmezés) tekintetében megtörténik. A dologi kiadások tervezése előző évi bázis alapon történik.

A nullbázisú tervezés kiterjesztése a dologi kiadások körére szükséges volna, azonban ennek jelentős szakértelmet és időráfordítást igénylő feltétele van.

Az év utolsó negyed évében erősen kontrollált intézményi kötelezettségvállalások esetében az év végi teljesítési adatok közelíthetnek az optimális értékhez - természetesen az adott évi torzító tényezők kiszűrésével - .

A költségvetés tervezés megalapozottságához, a javasolt előirányzati adatok ellenőrzéséhez, egyes kiemelt előirányzatok szerinti összehasonlító adatokat tartalmazó excel tábla is segítséget nyújthat. Az összehasonlítás segítséget nyújt az intézmények (és a gazdasági társaságok) költségvetési javaslatai indoklásának megítélésében, mivel a kiugró eltéréseket azonnal láthatóvá teszi.

Az excel tábla formájára a tanulmány 2. számú mellékletének megfelelően teszünk javaslatot. A tábla kitöltése a döntéshozók számára is hasznos információt nyújthat az egyes intézmények költségvetésének változásáról, alakulásáról, az eltérések nagyságáról.

2. Kötelezettségvállalás gyakorlata

2.1. Hivatal

A Hivatalban a kötelezettségvállalás folyamatát, feladatait a „Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzata Kötelezettségvállalási Szabályzata az Önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal, valamint a nemzetiségi önkormányzatok költségvetési alapokmányában meghatározott bevételek és kiadások gazdálkodásával kapcsolatos jogkörök szabályozásáról” szóló 4/2014. (IV.1.) számú polgármesteri-jegyzői közös utasítás szabályozza.

A Hivatal a pénzügyi- számviteli feladatai végrehajtására – 2009. évben megkötött szerződés alapján - a Korend Rendszerház által kifejlesztett „Gordius integrált önkormányzati információs-rendszer”-t alkalmazza. A rendszer integráltságát a felhasználásra kötött szerződésekből nem tudtuk megítélni, mivel a rendszer moduljai tekintetében a felhasználói szerződések nem tartalmaznak információt.

Az önkormányzatban a Hivatalon kívül másik intézmény nem használja a Grodius programot.

A GSZI a Forrás SQL programot használja, a HSZI – noha nem rendelkezik önálló gazdasági szervezettel a Szocio.Net-et alkalmazza. A Tóth Ilona Egészségügyi intézmény a Kalkulus TS programot az orvosok által végzett több szolgáltatás ellenértékének számlázására alkalmazza.

A többféle pénzügyi-számviteli program/alkalmazás miatt a kötelezettségvállalás önkormányzati szintű kezelése, ellenőrzése többszörös adatrögzítéssel és adatszolgáltatással valósítható meg. A teljes integráltság a pénzügyi-számviteli feladatok tekintetében az önkormányzat egészre nézve jelenleg nem megvalósítható.²⁷

A Hivatal a kötelezettségvállalások analitikus nyilvántartását a Gordius program alkalmazásával végzi. A nyilvántartó rendszer a hivatali szervezeti egységek számára elektronikusan nem elérhető, nem teszi lehetővé a költségvetésben jóváhagyott kereteik felhasználásának ellenőrzését.²⁸

A Hivatalban a kötelezettségvállalás folyamata megfelel a jogszabályi előírásoknak, azonban a **képviselő-testület elé kerülő előterjesztések, döntés-előkészítő anyagok véleményezése nem tartozik a kötelezettségvállalás szabályozási körébe.**

A pénzügyi tárgyú előterjesztések nem mindig kerülnek pénzügyi szempontból előzetesen véleményezésre. Ennél fogva előfordulhat, hogy valamely pénzügyi kihatású döntés megvalósítására előkészített kötelezettségvállalás pénzügyi véleményezése *formális*²⁹, így annak kifizetése likviditás szempontjából is aggályos lehet.

2.2. Intézmények

Az intézmények tekintetében a kötelezettségvállalás hasonlóan szabályos környezetben zajlik, mint a Hivatalban, annak ellenére, hogy a GSZI vezetője az intézményt kvázi könyvelő-intézményként azonosította.

Az intézmények kötelezettségvállalásainak nincs szakmai kontrollja, a GSZI a pénzügyi ellenjegyzés során jellemzően a fedezet meglétét ellenőrzi, egyéb ellenőrzési jogkörének gyakorlása (**célszerűség, indokoltság**) az intézmények ellenállása miatt nehézségekbe ütközik, végrehajtása csaknem lehetetlen.

Fentiek alapján **az év végi kötelezettségvállalással nem terhelt előirányzat maradvány összege nem biztos, hogy az optimális értéket mutatja.**

3. Kiskincstári rendszer

A kiskincstári rendszer működtetése az önkormányzati finanszírozási rendszer fontos eleme. Célja az önkormányzati gazdálkodás biztonságosabbá, hatékonyabbá, átláthatóbbá tétele, az optimális pénzfelhasználás megvalósítása, az önkormányzat kamatbevételeinek növelése, a likviditás megőrzése.

Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzatának kiskincstári szabályzata

Az önkormányzat (illetve a Hivatal) intézmény-finanszírozását az önkormányzati kiskincstári finanszírozási rendszer működéséről szóló Jegyzői Intézkedés szabályozza.

A finanszírozás gyakorlata szerint a támogatások biztosítása havonta az önálló gazdasági szervezettel rendelkező intézmény (GSZI) igénylése alapján, az adott intézményi saját bevételek figyelembe vételével, dekádonként (10 naponként) maximum a jóváhagyott dologi (és felhalmozási) előirányzatok 1/12-edének megfelelő keretösszegben.³⁰

²⁷ A 3. számú fejlesztési részterület kidolgozása során részletes javaslatot tettünk a gazdálkodási rendszer központosításának bevezetésére

²⁸ a hivatali szervezeti egységek kérésre papír alapon kapják meg a kötelezettségvállalás adatait, az előirányzatok alakulását

²⁹ a képviselő-testület döntését felülbírálni nem lehet, a feladatot végre kell hajtani, de időben csúszást okozhat a feltételek utólagos megteremtése (fedezet biztosítása)

³⁰ a személyi, a dologi és esetenként a felhalmozási kiadásokra - a bérek utalása sem központonként történik, hanem a finanszírozás keretében

II. Az önkormányzati költségvetés szempontjából meghatározó intézmények, gazdasági társaságok feladatellátása és finanszírozása

Az önkormányzat a kötelező és önként vállalt feladatait (a 2. számú fejlesztési részterület 1. számú ábráján bemutatottak szerint a Hivatalon kívül egy önálló gazdasági szervezettel rendelkező intézménnyel, 15 önálló gazdasági szervezettel nem rendelkező intézménnyel, valamint kettő gazdasági társasággal látja el. Az intézményeken felül az önkormányzat a Városgazda Zrt. útján további 17 köznevelési intézmény, illetve a Városképző Kft. útján 2 művelődési ház működtetését végzi.

Az önkormányzat igazgatási tevékenységének költségvetését követően a Városgazda feladat-ellátása (kiadásai) a legnagyobb egység az önkormányzat költségvetésében.

Az önkormányzat a kritikus, és nagy volumenű feladatellátás tekintetében egy intézményt és egy gazdasági társaságot jelölt meg a fejlesztési terület súlypontjaként:

1. A **Gazdasági Szolgáltató Igazgatóságot (GSZI)**, valamint a
2. **Városgazda Közhasznú Nonprofit Zrt.-t (Városgazda)**

1. A GSZI finanszírozása

A GSZI, mint önálló gazdasági szervezettel rendelkező költségvetési szerv az önkormányzat jegyzőjének intézkedésében meghatározott formában és módon, maximum az éves költségvetésben jóváhagyott költségvetési előirányzatai mértékéig, 10 napos dekadonkénti biztosításával jut az önkormányzati finanszírozáshoz.

A finanszírozást nem kizárólag a saját intézményi gazdálkodásához igényli, hanem a hozzá rendelt – önálló gazdasági szervezettel nem rendelkező – intézmények által ellátott feladatok végrehajtásának fedezetére is.

Az önkormányzati finanszírozás a GSZI fedezetbiztosítási számlájára érkezik, majd a GSZI innen osztja szét az intézmények és a saját bankszámlájára a működéshez szükséges összegeket.

2. Városgazda Zrt. finanszírozása

A társaság finanszírozása tevékenységenkénti részletező elszámolás alapján történik, jelentős munkaráfordítást igényelve mind a társaság, mind az elszámolást ellenőrző hivatali szervezeti egység (Városgazdálkodási Ágazat) részéről. A 2014. június havi elszámolás 20 db részletező táblázatot tartalmazott. A táblázatok alátámasztásához minden esetben valamennyi kapcsolódó számlákat is fénymásolatban csatolni kell. Az elszámolás papír alapú dokumentum alapján történik.

III. A GSZI és a Városgazda által ellátott feladatok³¹ és a feladat-ellátás létszám- és bérigénye

1. A feladatellátás alapító okirat szerinti meghatározása

Az intézményi működtetés során a GSZI az óvodák-, a Városgazda az iskolák működtetési feladatai keretében – az étkeztést kivéve – párhuzamosan lát el egyes működtetési feladatokat. Ilyenek pl. az intézmények működtetése keretében a fénymásoló papír, a tisztítószer beszerzés, az őrzés-védelem, a szemét-szállítás, a közüzemi szolgáltatások biztosítása.

A párhuzamos feladat-ellátás egyfelől párhuzamos munkavégzéssel, másfelől többlet létszám- és bérigénnyel jár, nem beszélve a Városgazda által ellátott működtetési feladatok nem költségvetés-specifikus elszámolási, nyilvántartási, adatszolgáltatási eljárásait. (Isd Városgazda finanszírozásának elszámolása)

³¹ alapító okirat szerint

2. A feladatokhoz rendelt létszám és munkakörök

2.1. A GSZI létszám- és munkaköri adatai

A GSZI létszám- és munkaköri adatait a tanulmány 4-5. számú mellékleteiben foglaltuk össze.³²

A mellékletekben foglaltak szerint a GSZI és a hozzá tartozó intézmények létszáma mindösszesen 1105 fő, amely a 2014. évi költségvetési rendeletben foglaltaknak **összes intézményi szinten** nem haladja meg a tervezett (engedélyezett) létszámot.

Az óvodai feladatok ellátása a 2014. évi tervezett adatok szerint 444 fővel és mintegy 1,9 md forint költségvetési kiadással valósul meg a mellékletekben részletezett adatok szerint, melyből a személyi juttatás és járulékai kiadások több, mint 1,5 md forint.

2.2. A Városgazda létszám és munkaköri adatai

Áttekintettük a Városgazda 2014. évi üzleti terv javaslatát.

A Városgazda – gazdasági társasági jellegénél fogva - nem az intézményi költségvetési struktúrának és tartalommal készíti el a költségvetési (üzleti terv) javaslatát.

A Városgazda 2014. évi üzleti terve nem tartalmaz számszerű adatokat a létszám adatok tekintetében.

A köznevelési intézmények működtetésével összefüggésben a Városgazda több, mint 515,5 millió forint személyi juttatás és járulékai, illetve ezen felül 159 millió forint dologi- 164 millió forint igazgatási költséget, továbbá közvetített szolgáltatások (közüzemi díjak) fedezetére 317 millió forint, értékcsökkenés fedezetére 6,4 millió forint költséget (ezek együtt költségvetési szervezetek esetében dologi kiadások) mutatott ki összesítve, nem intézményi bontásban.

A költségvetési tervezési struktúrához hasonló részletezettségű adatok intézményenként a Városgazda által ellátott működtetéssel összefüggésben nem álltak rendelkezésünkre.

IV. Javaslat a hatékonyabb működés, a rendelkezésre álló erőforrások hatékonyabb felhasználásra – új feladat-ellátási és finanszírozási modell

A költségvetés tervezés, a kötelezettségvállalás, a finanszírozás és a feladat-ellátás személyi-tárgyi feltételeinek áttekintése alapján az alábbiakban **ajánlásokat, javaslatokat** fogalmaztunk meg az önkormányzat részére az intézményi/társasági finanszírozás, illetve a pénzellátás hatékonyságának növelésére.

1. RÖVID TÁVON

1.1. A költségvetés tervezés további megalapozása – az intézményi terv és tény adatok összehasonlítása, a kiugró tételek, változások indoklása

1.2. kiskincstári rendszer továbbfejlesztésének megkezdése

1.3. Számlavezető hitelintézet versenyeztetése, az önkormányzat számára kedvezőbb kondíciók elérése érdekében

2. KÖZÉP TÁVON

2.1. Az azonos típusú beszerzések központosítása, a kötelezettségvállalások számának csökkentése, hatékonyság növelése

³² forrás: GSZI adatszolgáltatás

- 2.2. Az önkormányzati intézményeknél az üres álláshely betöltése engedélyezési eljárásának továbbfejlesztése
- 2.3. A vagyonhasznosítási bevételek beszedésének átalakítása
- 2.4. A tárgyév utolsó negyedévében a kötelezettségvállalások kontrolljának erősítése a célszerűség és hatékonyság tekintetében
- 2.5. A pályázati források bevonásának megtartása
- 2.6. Városgazda és a GSZI intézmény-működtetési feladatellátásának racionalizálása
- 2.7. Az egészségügyi és szociális feladatok önálló intézményi formában való ellátása
- 2.8. Intézményi gazdálkodási rendszer kialakítása, egységes pénzügyi, számviteli rendszer, elektronikus dokumentumkezelés megvalósítása

3. HOSSZÚ TÁVON

- 3.1. A dologi kiadások körére a null-bázisú tervezés kidolgozása
- 3.2. A teljes önkormányzati vertikumban a gazdálkodási rendszer egységesítése

VIII. Mellékletek

- 1. számú melléklet: Budapest XXI. Kerület Csepel Önkormányzata intézményeinek és gazdasági társaságainak egyes költségvetési, létszám és finanszírozási adatai
- 2. számú melléklet: tervezési segédtableta (minta)
- 3. számú melléklet: Városgazda 2014. évi üzleti terve a köznevelési intézmények működtetésére
- 4. számú melléklet: óvodák létszám- és munkaköri adatai
- 5. számú melléklet: GSZI és egyéb intézmények létszám- és munkaköri adatai