

**A BUDAPEST FŐVÁROS XVIII. KERÜLET PESTSZENTLŐRINC-PESTSZENTIMRE
ÖNKORMÁNYZAT**

**„SZERVEZETFEJLESZTÉS BUDAPEST FŐVÁROS XVIII. KERÜLETI ÖNKORMÁNYZATÁNÁL” TÁRGYÁBAN
INDÍTOTT PROJEKT**

1 ES FELADAT: AZ ÁROP-3.A.1 PÁLYÁZAT FELÜLVIZSGÁLATA

**„AZ ÁROP-3.A.1/B-2008-0023 AZONOSÍTÓSZÁMÚ PÁLYÁZAT EREDMÉNYEINEK A FELÜLVIZSGÁLATA”,
AZ ÁROP-3.A.2.-2013-2013-0038 AZONOSÍTÓSZÁMÚ PÁLYÁZATI PROJEKT KERETÉBEN**

2014. április 30.

1. Vezetői összefoglaló

1.1. A tanulmány felépítése

Jelen tanulmány az ÁROP-3.A.1/B-2008-0023 azonosítószerű pályázat eredménytermékeinek a felülvizsgálati jelentése, Budapest Főváros XVIII. Kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzata Polgármesteri Hivatalában, az ÁROP-3.A.2.-2013-2013-0038 azonosítószerű pályázati projekt keretében.

A 2. fejezetben bemutatjuk a tanulmány céljait, fókuszpontjait és elvart eredményeit, egy összefoglaló táblázatban szemléltetve a 2008-as pályázatban vállalt fejlesztési részterületeket és a kapcsolódó eredménytermékeket.

A 3. fejezet a felülvizsgálat módszertani kereteit ismerteti, és az egyes termékek vizsgálata során alkalmazott lépéseket tartalmazza.

A 4. fejezet öt témakörre, beavatkozási területre osztva mutatja be a 2008-2010. között megvalósított projekt eredménytermékeit, az alábbi bontásban:

1. Kapcsolódó fejlesztési területek;
2. A létrehozott eredménytermék bemutatása;
3. Tapasztalat;
4. Következtetés és javaslat.

Az eredménytermékek öt témaköre:

1. Hivatali működés fejlesztése és informatikai támogatása, rendeletalkotás, intézményi kapcsolattartás;
2. Költségvetés tervezése és végrehajtása;
3. Stratégiai és beavatkozási dokumentumok tervezése;
4. Közbeszerzés;
5. Kommunikáció, társadalmi kapcsolatok, honlap, ügyfélszolgálat.

Tartalomjegyzék

1.	Vezetői összefoglaló	2
1.1.	A tanulmány felépítése.....	2
2.	Tanulmány célja és fókusza.....	5
3.	Módszertani keretek.....	10
3.1.	A felülvizsgálat célja	10
1.3.	A felülvizsgálat eredményterméke	12
4.	Az ÁROP-3.A.1/B-2008-0023 azonosítószámú pályázat eredményeivel kapcsolatos tapasztalatok, következtetések és javaslatok.....	13
4.1.	Hivatali működés fejlesztése és informatikai támogatása, rendeletalkotás, intézményi kapcsolattartás.....	13
4.1.1.	Kapcsolódó fejlesztési területek	13
4.1.2.	A létrehozott eredménytermék bemutatása	13
4.1.3.	Tapasztalat	17
4.1.4.	Következtetés és javaslat	20
4.2.	Költségvetés tervezése és végrehajtása.....	21
4.2.1.	Kapcsolódó fejlesztési területek	21
4.2.2.	A létrehozott eredménytermék bemutatása	21
4.2.3.	Tapasztalat	24
4.2.4.	Következtetés és javaslat	26
4.3.	Stratégiai és beavatkozási dokumentumok tervezése	27
4.3.1.	Kapcsolódó fejlesztési területek	27
4.3.2.	A létrehozott eredménytermék bemutatása.....	27
4.3.3.	Tapasztalat	27
4.3.4.	Következtetés és javaslat	28
4.4.	Közbeszerzés	29
4.4.1.	Kapcsolódó fejlesztési területek	29
4.4.2.	A létrehozott eredménytermék bemutatása.....	29
4.4.3.	Tapasztalat	29
4.4.4.	Következtetés és javaslat	31
4.5.	Kommunikáció, társadalmi kapcsolatok, honlap, ügyfélszolgálat.....	32
4.5.1.	Kapcsolódó fejlesztési területek	32
4.5.2.	A létrehozott eredménytermék bemutatása.....	32
4.5.3.	Tapasztalat	35
4.5.4.	Következtetés és javaslat	36

Ábrajegyzék

1. ábra: A XVIII. kerületi, hivatali intranet telefonkönyv oldala	17
2. ábra: A költségvetés tervezésnek a korábbi ÁROP pályázat szakértői által javasolt hierarchiája	21
3. ábra: A XVIII. kerületi internetes portál főoldala	36

2. Tanulmány célja és fókuszja

A korábbi ÁROP pályázatban vállalt intézkedések felülvizsgálata szükséges egyrészt a feladatváltozások miatt, illetve az eredmények és tapasztalatok hasznosítása érdekében.

A tevékenység célja

- a) A korábbi ÁROP szervezetfejlesztési pályázat eredményeinek vizsgálata.
- b) Az eredménytermékek alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatok, jó gyakorlatok és az alkalmazás során felmerült kérdések, kihívások okainak feltárása, a jelen pályázat végrehajtása során hasznosítható tanulságok rögzítése.

Alkalmazandó módszer

- A korábbi ÁROP projekt keretében elkészült termékek bevezetésének, alkalmazásának felmérése és a felhasználók elégedettségének interjúk során történő vizsgálata.
- A szakmai teljesítést igazoló dokumentumok (pl.: tanulmányok, szabályzatok) tartalmi szempontú kategorizálása.
- A fejlesztések bevezettségének értékelése, az alkalmazott módszertanok és a fejlesztés hatókörének elemzése. Ennek része az alkalmazás időszakának, módjának, hatásainak vizsgálata, az esetleges hatástalanság okainak vizsgálata, javaslatok kidolgozása a termékek hasznosításával, továbbfejlesztésével és jelen ÁROP projekt hasznosításával kapcsolatban.
- A korábbi projekt végrehajtása során lejelentett indikátorok elemzése és azok összevetése a kapcsolódó tevékenységekkel.

Elvárt eredmény

Korábbi szervezetfejlesztés megvalósulását, valamint az eredménytermékek bevezetését követő tapasztalatok, gyakorlatokat elemző tanulmány (1 db, 2 ív)

A Hivatal a 2008-as pályázatban választható 24 szervezetfejlesztési beavatkozás közül 18-nak a megvalósítását vállalta. Az „1B”, „1C”, „1I”, „1J”, „1K”, „2B” kódjelű szervezetfejlesztési tevékenységeket a szervezet akkori helyzete és állapota alapján nem látta indokoltnak a Hivatal. A létrejött termékeket, és a megvalósult szolgáltatásokat az alábbi táblázat foglalja össze, a 2008-as pályázat útmutatójában szereplő fejlesztési részterületekhez rendelve.

	Útmutató szerinti megnevezés	A projekt keretében megvalósított termék/szolgáltatás
1A	Általános döntési kompetenciák, eljárások korszerűsítése a stratégiai menedzsment erősítése érdekében	Az önkormányzati hivatal és az intézmények döntéshozói számára a stratégiai menedzsment módszertana, valamint a kapcsolódó informatikai alkalmazások és eszközök használatának készségszintű elsajátításával kialakul és megerősödik a szervezet irányításának korszerű eljárásrendje.
1D	Rendeletalkotási és/vagy egyéb szabályozási folyamatok egyszerűsítése, átalakítása	A döntés-előkészítési folyamatok rövidítése, illetve a döntési pontok számának csökkentése, valamint a nyilvánosság szélesítése érdekében korszerű irányítási rendszerek illetve informatikai eszközök bevezetése.
1E	A hivatal belső szervezeti egységei közötti együttműködés javítása	A munkavégzés, az ügyviteli folyamatok és a belső kommunikáció hatékonyságnövelése érdekében infokommunikációs eszközök és eljárások bevezetése, a meglévő eszközök megerősítése.
1F	A hivatalon belüli koordinációs funkció színvonalának növelése	Az önkormányzati hivatal SZMSZ-e és a munkaköri leírások módosítása során az e-közigazgatás ajánlásainak az alkalmazása, amelynek révén átláthatóbbá vált a szervezeti egységek tevékenysége valamennyi munkatárs számára.
1G	Az önkormányzati intézmények felügyeletének átalakítása, a döntési jogosultságok átstrukturálása	Az önkormányzati hivatal és intézmények SZMSZ-e, valamint a vezetők munkaköri leírásainak módosítása, az e-közigazgatás ajánlásainak az alkalmazásával. Az önkormányzati hivatal és intézmények döntéshozói számára a stratégiai menedzsment módszertana, valamint a kapcsolódó informatikai alkalmazások és eszközök használatának készségszintű elsajátításával, és nem utolsósorban a szubszidiaritás elvére figyelemmel korszerűsödött a szervezet irányításának az eljárásrendje.

	Útmutató szerinti megnevezés	A projekt keretében megvalósított termék/szolgáltatás
1H	Az önkormányzat által felügyelt intézményekkel való rendszeres információáramlás folyamatának korszerűsítése, illetve az intézményektől érkező visszacsatolás beépítése a hivatal működésébe	A rendszeres információáramlás technikai és tartalmi feltételeinek a fejlesztése, összehangoltan az 1G részterület megvalósításával.
1L	Projektszemlélet megerősítése	A projektmenedzsment módszertanának beépítése az SZMSZ-be és a munkaköri leírásokba, a kapcsolódó informatikai alkalmazások használatára vonatkozó képesséssel.
2A	Pénzügyi és gazdálkodási felelősségvállalás szabályozása	Az önkormányzat hivatalának SZMSZ-e, illetve a döntéshozók munkaköri leírásainak a módosítása a költséghatékonyság-elemzés módszertana alapján, összehangoltan a 2B részterület megvalósításával.
2C	Tartalmi és eljárási kapcsolat kialakítása az önkormányzati szakpolitikai prioritások és a költségvetés előkészítése és elfogadása között	Az önkormányzat hivatalának SZMSZ-e, illetve a döntéshozók és a szakterületen dolgozó munkatársak munkaköri leírásainak a módosítása a költséghatékonyság-elemzés módszertana alapján. A stratégiai tervezés előírásainak való megfelelés elérése: gördülő tervezés, monitoring, PQM. A költségvetés elkészítésében költséghatékonysági elemzések alkalmazása.
2D	A költségvetés készítésének és elfogadásának folyamata	A hivatal SZMSZ-ébe és a szakterületen dolgozók munkaköri leírásába beépül a stratégiai menedzsment módszertana.
2E	Új költségvetés tervezési és végrehajtási technikák alkalmazása	Döntéshozók tájékoztatása illetve pilot elvégzése után az új módszertani eljárások kiválasztása, bevezetése.
2F	Közbeszerzési eljárások lebonyolítása	Stratégia és a költségvetés összekapcsolása, illetve a költséghaszon elemzések eredményei alapján erős döntéstámogatási kompetencia kialakítása a közbeszerzési eljárások tervezésének, lebonyolításának és ellenőrzésének a korszerűsítése érdekében, összhangban a 2A és 2C részterületekkel. A hivatal SZMSZ-ébe és a szakterületen dolgozó munkatársak munkaköri leírásába a közbeszerzési eljárások folyamatvezérlésének beépítése.

	Útmutató szerinti megnevezés	A projekt keretében megvalósított termék/szolgáltatás
2G	Környezetbarát közbeszerzési gyakorlat bevezetése	A stratégiai környezetvizsgálat módszertani ajánlásainak beépítése a döntéstámogatás folyamataiba.
2H	Pénzügyi és költségvetés végrehajtási ellenőrzés javítása	A döntéshozók tájékoztatása és a pilot elvégzése után a költségvetés végrehajtási ellenőrzésében használatos eljárások kiválasztása, bevezetése, a 2E és 2F részterületekkel összhangban.
3A	Szervezeti megoldások bevezetése a lakosság naprakész és folyamatos tájékoztatásának javítására, a döntések nyilvánossá tételére	Portál technikai és tartalommenedzsment fejlesztése.
3B	A civil és a vállalkozói szférával kialakítható kapcsolatok megszervezésének mechanizmusa	Hivatali kommunikációs és PR terv alapján a sajtófigyelés és -elemzés, panaszkezelés megszervezése. A társadalmi szervezetek meghívása a képviselőtestületi állandó és ad-hoc bizottsági munkában való részvételre. Nyilvános fórumok a vállalkozások részvételének erősítése érdekében.
3C	Partnerek intézményesített bevonása a döntéshozatalba	A döntés-előkészítési tervdokumentumok hozzáférhetővé, véleményezhetővé tétele.
3D	Szervezeti és informatikai megoldások a hálózatok létrehozására, illetve a hálózatokon nyugvó működési mód elterjesztésére	A rendszeres tájékoztatás feltételeinek technikai és tartalmi fejlesztése, összhangban a 3A, 3B és 3C részterületekkel.

1. tábla: Az ÁROP-3.A.1 pályázatban megvalósított fejlesztésekhez tartozó eredménytermékek

A 2008-as ÁROP pályázat eredményeinek a felülvizsgálata során a Hivatal alábbi munkatársaival zajlott interjú:

- dr. Borbély György – Jogi és Közbeszerzési Csoportvezető;
- Karay Tivadar – Testületi és Ügyviteli Iroda, Irodavezető;
- Kas Viktor – Költségvetési csoportvezető;
- Takács Gusztáv – Titkárságvezető.

A felülvizsgálat során az alábbi dokumentumok részletes elemzésére került sor:

- Hivatal belső szervezeti egységei közötti együttműködés javítása a rendelalkotási folyamat fejlesztése valamint az intézményi kapcsolattartás fejlesztése Budapest XVIII. kerület Polgármesteri Hivatala számára című tanulmány (verziószám: v2);
- Költségvetés tervezéssel kapcsolatos fejlesztési javaslatok Budapest XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzata számára című tanulmány;

- Költségvetés végrehajtási folyamatokkal kapcsolatos fejlesztési javaslatok Budapest XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzata számára című tanulmány;
- Budapest XVIII. kerület, Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzatának közbeszerzési rendjének átvilágítása és zöld közbeszerzési elvek bevezetése című tanulmány;
- Partnerség tanulmány és partner térkép Budapest XVIII. kerület Polgármesteri Hivatala számára;
- Stratégiai menedzsment fejlesztése Budapest XVIII. kerület Polgármesteri Hivatala számára című tanulmány (verziószám: v2);
- Az ÁROP-3.A.1/B-2008-0023 azonosítószámú pályázat adatlapja;
- Az ÁROP-3.A.1-2008-as konstrukció pályázati útmutatója;
- Az előterjesztések előkészítéséről szóló 49/2011 (XII. 22.) polgármesteri-jegyzői együttes utasítás;
- A 12/2010. (VI. 15.), és a 9/2010. (III. 19.) együttes utasítással módosított 2/2010. (I. 15.) számú polgármesteri-jegyzői együttes utasítás a közbeszerzési szabályzatról;
- Az önkormányzati rendeletalkotásról szóló 7/2003. (X. 13.) számú jegyzői utasítás;
- A Gazdasági és Költségvetési Iroda Ügyrendje;
- A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény;
- A szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény;
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény;
- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény;
- A nemzeti köznevelésről szóló, 2011. évi CXC. törvény;
- A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény;
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény;
- A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény;
- A nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) kormányrendelet;
- A járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) kormányrendelet;
- A Klebersberg Intézményfenntartó Központtról szóló 202/2012. (VII. 27.) kormányrendelet;
- Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) kormányrendelet;
- A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. IRM rendelet.

3. Módszertani keretek

3.1. A felülvizsgálat célja

A támogató az ÁROP-3.A.1-2008-as konstrukció meghirdetésével az alábbi általános eredményeket kívánta elérni (forrás: ÁROP-3.A.1-2008 útmutató A1. fejezet). Így ezek azok az alapvető kérdések, amelyekre a felülvizsgálatnak választ kell adnia összességében, és ahol értelmezhető, ott egy-egy termék vonatkozásában egyaránt:

1. javul a döntési folyamatok megalapozottsága, átlátható információáramlás biztosítja a döntési folyamat szereplőinek tájékozottságát, a döntésekről a partnerek tájékoztatása gyors és érthető. Megvalósul a civil szervezetek minél teljesebb körű bevonása a döntéshozattól a megvalósításig;
2. növekszik a hivatalok szakmai munkájának a minősége korszerű informatikai folyamattámogatások alkalmazásával;
3. javul a gazdasági feltételek elemzésének képessége, korszerű költségvetési technikák támogatják a tervek összeállítását és az elfogadott költségvetés végrehajtását;
4. javul a kockázatok értékelésének képessége;
5. erősödik a távlati gondolkodás képessége, a stratégiai szemlélet beépül a meghatározó döntési folyamatokba. Nő a prioritások képzésének megalapozottsága;
6. javul az önkormányzat által nyújtott közszolgáltatások minősége részint azáltal, hogy jó gazdaként felügyeli az intézményeit, részint pedig a nyújtott közszolgáltatások minőségét mérő standardizált technikák alkalmazásával;
7. komplex szervezetfejlesztési programok növelik az önkormányzatok által nyújtott szolgáltatások állampolgár-központúságát;
8. végső soron átalakul és színesedik a szervezeti kultúra, ami biztosítja a fejlesztések fenntarthatóságát.

A felülvizsgálat legfőképpen dokumentumelemzésen alapult, amelynek tárgyai első körben a 2008-as pályázat termékei, tanulmányai voltak. Ezek áttekintése és elemzése után, a szakértők interjúkat szerveztek a hivatal munkatársaival. Azoktól a munkatársaktól volt érdemes interjú útján információkat gyűjteni, akik jelen voltak a 2008-as pályázat megvalósításakor, érdemben részt vettek benne, illetve használták, vagy ma is használják, alkalmazzák a létrehozott termékeket (például intranet).

Az interjúk után második körös dokumentumigénylésre került sor, amelynek során a felülvizsgálatot végző szakértők egyéb, a termékhez kapcsolódó információkhoz jutottak (például kapcsolódó jegyzői utasítások). A dokumentumok, valamint a számos interjú feldolgozása, elemzése eredményeképpen születtek meg a következtetések és javaslatok, amelyek ebben a tanulmányban, egy-egy termékre vonatkozó fejezetben olvashatóak.

A felülvizsgálat céljai ennek megfelelően:

1. Áttekinteni az előző pályázat kimeneteinek státuszát a szervezetben;
2. Feltárni a pályázat eredménytermékeinek alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatokat, a jó gyakorlatok és az alkalmazás során felmerült kérdések, kihívások okait, megfogalmazni a jelen pályázat során hasznosítható tanulságokat;
3. Az ÁROP-3.A.1-2008-as pályázati projekt tanulságaiból kiindulva és pozitív tapasztalatait továbbfejlesztve valósuljon meg az ÁROP-3.A.2-2013-as projekt.

Alkalmazott módszer

1. Az elvégzendő felülvizsgálat során – az állami számvevőszéki és a belső ellenőrzések analógiájára – az eredményközpontú és a rendszerközpontú ellenőrzési metodikát célszerű kombinálni:
 - Az eredményekre irányuló ellenőrzések főként olyan kérdésekre keresik a választ, mint: „milyen eredményeket (outputokat, hatásokat) értek el, vagy teljesítették-e a követelményeket és/vagy a célokat?” Ebben az esetben az ellenőrzés a gazdaságossággal, a hatékonysággal és az eredményességgel összefüggő, tényleges teljesítményekre irányul, amelyeket adott normákhoz (célokhoz, szakmai standardokhoz stb.) vagy az adott ellenőrzéshez kifejlesztett ellenőrzési kritériumokhoz viszonyítva értékelnek.
 - A rendszerközpontú ellenőrzések arra keresik a választ, hogy megfelelő intézkedéseket és eljárásokat alakítottak-e ki az erőforrások gazdaságos megszerzése, hatékony felhasználása és a kitűzött célok, szándékolt hatások elérése érdekében. A vizsgálatok azon előírásokra, eszközökre és eljárásokra összpontosítanak, amelyeknek döntő szerepük van a jó teljesítmények biztosításában. Az ellenőrzés eredményeként azt értékelik, hogy a kontrollok, beavatkozások megfelelőek-e (vagyis képesek-e a felmerülő kockázatokat a kívánt szinten tartani), illetve, hogy a vizsgált időszakban kielégítően működtek-e.
2. A társadalmi igények és problémák összetettek, megoldásukhoz különböző eszközökre, módszerekre van szükség, ami egyben a közszolgáltatásokkal szemben is eltérő követelményeket és célokat állít. A kívánt társadalmi hatások elérését számos tényező befolyásolja, vagyis egyetlen társadalmi cél eredményes megvalósításához a közszolgáltatások területén összehangolt tevékenységre van szükség. A közszolgáltatások eredményességének alakulásában pedig szintén több tényezőnek, az ágazatpolitikának és az ehhez rendelt eszközrendszernek, valamint a végrehajtó szervezeteknek van döntő szerepe. E tényezők szerepét nem lehet egzakt módon elkülöníteni az eredményesség alakulásában, és nem ezáltal nem lehet elvárni, hogy egy-egy társadalmi probléma kizárólag egyetlen közszolgáltatás bevezetésétől illetve módosításától, rövid távon megoldódjon, ugyanakkor a közszolgáltatásoknak hozzá kell járulniuk a társadalmi igények kielégítéséhez.

A felülvizsgálat lépései

1. A korábbi ÁROP pályázat vállalásainak a megismerése. A pályázatból kiderül, hogy miért azok a termékek készültek, és a termékek milyen adottságok, szükségletek és igények miatt lettek olyanok, amilyenek.
2. A korábbi ÁROP pályázathoz, és a létrejött termékekhez kapcsolódó ellenőrzések, vizsgálatok dokumentumainak az átnézése. Ezek lehetnek a közreműködő szervezet helyszíni szemléinek, monitoring látogatásának a dokumentumai, vagy ÁSZ, MÁK, EUTAF stb. ellenőrzések jegyzőkönyvei, jelentései.
3. A korábbi ÁROP projekt keretében elkészült termékek alapos megismerése, részletes vizsgálata, dokumentumelemzéssel. Ez alapján kialakulnak a kérdések, interjútervek azon érintettek számára, akik részt vettek az adott termék kidolgozásában, illetve annak felhasználói.
4. A korábbi ÁROP projekt keretében elkészült termékek bevezetésének, alkalmazásának felmérése és a felhasználók tapasztalatainak, véleményeinek, elégedettségének a felmérése, elsősorban interjúk során.
5. Az interjúk feldolgozása során további kérdések feltevésére, adott esetben újabb interjúk lebonyolítására lehet szükség.

1.3. A felülvizsgálat eredményterméke

A tevékenység eredményeképpen felülvizsgálati jelentés készül, amely

1. egyrészt a közreműködő szervezet számára bemutatja, és egyszersmind alátámasztja, hogy a Kedvezményezett az ÁROP-3.A.1-2008-as pályázat céljainak megfelelően valósította meg és tartja fenn a létrehozott termékeket, megoldásokat;
2. másrészt bemutatja azokat a tapasztalatokat, amelyeket a Kedvezményezettnek érdemes hasznosítania az ÁROP-3.A.2-2013-as pályázat megvalósítása illetve további fejlesztései és működése során.

A tanulmány további részében az ÁROP-3.A.1-es számú pályázat egyes szervezetfejlesztési tevékenységei során létrejött termékekkel kapcsolatos tapasztalatok leírása következik. Tekintettel arra, hogy egy-egy termék megszületéséhez a pályázat több fejlesztési részterülete is hozzájárult, így a továbbiakban nem részterületenként, hanem fejlesztési termékenként szerepel majd az eredmények bemutatása. A jelentés végén annak utolsó fejezeteként intézkedési terv jelleggel külön, kigyűjtve szerepelnek a szervezetfejlesztési eredmények alapján megfogalmazott javaslatok.

4. Az ÁROP-3.A.1/B-2008-0023 azonosítószámú pályázat eredményeivel kapcsolatos tapasztalatok, következtetések és javaslatok

A 2008-as pályázat keretében vállalt szervezetfejlesztési részterületek keretében hat tanulmány készült, amelyek magukban foglalják a fejlesztési részterületekhez kapcsolódó szakértői javaslatokat. Az alábbiakban szakterületi csoportosításban szerepelnek a szervezetfejlesztési termékek és javaslatok, a bevezetésük és alkalmazásuk során szerzett tapasztalatok leírásával, valamint a következtetések alapján megfogalmazott javaslatokkal.

4.1. Hivatali működés fejlesztése és informatikai támogatása, rendeletalkotás, intézményi kapcsolattartás

4.1.1. Kapcsolódó fejlesztési területek

1D – rendeletalkotási és/vagy egyéb szabályozási folyamatok egyszerűsítése, átalakítása;

1E – a hivatal belső szervezeti egységei közötti együttműködés javítása;

1G – az önkormányzati intézmények felügyeletének átalakítása, a döntési jogosultságok átstrukturálása;

1H – az önkormányzat által felügyelt intézményekkel való rendszeres információáramlás folyamatának korszerűsítése, illetve az intézményektől érkező visszacsatolás beépítése a hivatal működésébe.

4.1.2. A létrehozott eredménytermék bemutatása

A tevékenységen belül egy részletes tanulmány készült, az alábbi főbb tartalmi elemekkel:

1. A hivatal belső szervezeti egységei közötti együttműködés javítása;
2. Rendeletalkotási audit;
3. A Hivatal és az általa fenntartott intézmények közötti kapcsolattartás fejlesztése.

A hivatali működés fejlesztése és informatikai támogatása

A hivatal belső szervezeti egységei közötti együttműködés keretében az akkori szakértők azt állapították meg, hogy a hivatali munka során a dokumentumok elektronikus formában jönnek létre, de véleményezésük, jóváhagyásuk jellemzően papír alapon történik, akár több iterációs cikluson keresztül is. Ez azt jelenti, hogy a dokumentumokból a változások során többször is készül nyomtatott példány, ahelyett, hogy a munkatársak elektronikus formában véleményeznék és továbbítanák.

A szakértői javaslat szerint a számítógépen keletkezett dokumentumokat célszerű elektronikusan továbbítani és véleményezni, egészen a jóváhagyás fázisáig. Csak ezt követően célszerű nyomtatni, aláírni illetve nyomtatott formában irattározni.

A szakértői dokumentum javaslatot tesz továbbá egységes, hálózati tárhelyek létrehozására a lokális fájl tárolás helyett. Ezzel a lépéssel biztosítható lenne a több személy számára hozzáférhető dokumentumokban a közös munka, továbbá mindig az aktuális dokumentumverziók érhetőek el. Ennek keretében a szervezeti struktúra szerinti könyvtárszerkezetet kell létrehozni, illetve szabályozni kell az egyes mappákhoz való hozzáférést, azon belül pedig az olvasási illetve írási jogosultságot.

A 2008-as tanulmány elektronikus adattovábbítást javasol valamennyi belső folyamat esetében, mert

- gyorsabb,
- olcsóbb,
- utólag könnyebben ellenőrizhető.

Az elektronikus véleményezést és dokumentumtovábbítást különösen fontosnak tartották az alábbi folyamatok esetében:

- menedzsment folyamatok,
- pályázatmenedzsment,
- belső jelentések,
- intézményi kapcsolattartási folyamatok.

A tanulmány szerzői megállapították, hogy a Hivatalban jelen van az elektronikus kommunikáció, ugyanakkor jellemzően külső irányokba történő üzenettovábbításra használják a munkatársak, míg a belső kommunikációban nem mindig jellemző. Ebből kiindulva az elektronikus kommunikáció kiterjesztésére tettek javaslatot, mind a külső, mind a belső kommunikációs csatornákon. Ezzel csökkenthető a személyes ügyfélkommunikáció, és visszaszoríthatóak a spontán fellépő, az éppen folyó munkavégzést megakasztó egyeztetések.

Előterjesztések kezelése és rendeletalkotás

A 2008-as ÁROP szervezetfejlesztési pályázat megvalósítása óta eltelt időszakban Magyarországnak új Alaptörvénye lett, valamint hatályba lépett a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény. Ez utóbbi 25. §-a az alábbiakról rendelkezik:

„E törvény, továbbá az adott önkormányzati feladat meghatározásáról szóló törvény határozza meg, hogy rendelkezései végrehajtására a fővárosi közgyűlés vagy a fővárosi kerületi képviselő-testület alkothat rendeletet.”

A korábbi szakértői anyag túlnyomórészt konkrét, szövegszerű javaslatokat tett a Hivatal SZMSZ-ének illetve az előterjesztéseket és a rendeletalkotást szabályozó dokumentumok módosítására, kiegészítésére, többek között:

- Javasoljuk, hogy a településen tevékenykedő civil szervezetek is kerüljenek bevonásra az önkormányzati rendelet tervezetek előkészítésébe, annak véleményezése és módosítására tehető javaslatok formájában. Javasoljuk, kerüljenek kidolgozásra levelezőlisták, amelyeken a Budapest XVIII. kerületi civil szervezetek rendszeresen értesíthetők az előkészítés alatt álló előterjesztésekről, ezáltal a civil szervezetek bevonhatóak a döntésekbe már az előkészítési szakaszban.
- Javasoljuk, hogy az SZMSZ rögzítse a bizottságok pontosabb szerepét. Beleértve azok véleményezési, döntési jogköreiket.
- Javasoljuk azoknak a szabályozását, akiknek jogukban áll indítványt benyújtani a testületi ülésen.
- Javasoljuk a rendeletek közzétételének pontos szabályozását. Egy ilyen szabályozásnak az összes kommunikációs csatornára vonatkozni kell, mint a hivatali kifüggesztés, könyvtári hirdetés, honlapon megjelenítés. Javasoljuk, hogy ezen feladatok felelőse a jegyző legyen.
- Javasoljuk, hogy az előterjesztések előkészítése ügyintézői szintről induljon mindig, akinek az elkészített anyagát véleményezi és véglegesíti az irodavezető, valamint annak megfeleltetése esetén továbbítja a szakbizottságért felelős felé. Az előterjesztések első verziójának elkészítése fejlődési alkalom, tanulási alkalom az ügyintézőnek, amellyel ez a gyakorlat értékes vezetői munkaidőt szabadít fel, ami nagyobb hozzáadott értékű feladatok elvégzését teszi lehetővé a vezetők számára.

Intézményi kapcsolattartás

A 2008-as ÁROP szervezetfejlesztési szakértői anyag javaslatot tett az önkormányzati fenntartású oktatási intézményi költségek csökkentésére, a feladatok és erőforrások allokációjának az átalakítására. A jelenlegi szervezetfejlesztési projekt idején ez a javaslat már meghaladott, hiszen a nemzeti köznevelésről szóló, 2011. évi CXCV. törvény, a végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) kormányrendelet, valamint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) megalapításáról szóló 202/2012. (VII. 27.) kormányrendelet, a közigazgatási reformmal egy ütemben gyökeresen átalakította a közoktatás irányítását is.

A korábbi szakértői anyag szerint az akkori intézményi feladatok viszonylagos kuszaságának, magas költségvonzatának egyik oka a költségvetés tervezés háromoldalú végrehajtásnak alkalmazása volt. Az akkori gyakorlat szerint az intézményi költségvetésekkel, a normatíva igénylésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok az intézmények, a GESZ, illetve a pénzügyi terület között oszlottak meg. A szakértők szerint e három terület bevonásával valóban megtervezhető/kitölthető a költségvetés, de pont a teljes intézményrendszert átlátó szakmai szem hiányzik a folyamatból, aki javaslatot tud adni azon szakmai lépésekre, amelyek segítségével a költségvetés optimalizálható. A résztvevő három terület csak a meglévő struktúrában tud gondolkodni, modell szintű változtatásokat, például intézmények közti feladat átcsoportosítások kezdeményezését nem lesz képes megvalósítani. A szakértők szerint az intézményrendszer optimalizációja csak akkor elvárható, ha részt vesz benne az azt egészében átlátó hivatali szakiroda.

A 2008-as megállapította, hogy a Hivatal bevezette az UniWebTeam rendszert. A rendszer kiválóan alkalmas egymástól fizikailag elkülönült csoportok közti

- Kapcsolattartás
- Közös munka
- Feladattovábbítás
- Közös nyilvántartások fenntartásával

kapcsolatos feladatok végrehajtására. Annak érdekében, hogy a kapcsolattartás még gyorsabb és egyszerűbb ezáltal hatékonyabb is legyen, javasolták a rendszerben rejlő további lehetőségek kiaknázását. A szakértők a hatékony munkavégzéshez szükséges információk között az alábbiakat tartották fontosnak kiemelni:

- A kiadott feladatok nyilvántartása a feladatokat végrehajtók számára:
 - a felelős egyértelmű megnevezésével,
 - a teljesítési határidővel,
 - a feladat részletes leírásával,
 - az aktuális végrehajtási állapot (státusz) megjelölésével,
 - a munkához felhasználandó dokumentumok azonnali elérési lehetőségével
- A kiadott feladatok áttekintése a vezetők számára
 - projektek, időszakok és résztvevők szerinti bontásban,
 - projekten belül is strukturáltan, áttekinthetően, részfeladatonként,
 - aktuális végrehajtási állapotokkal (státuszokkal),
 - a végrehajtásra felhasznált munkaidő mennyiségekkel,
 - a végrehajtás közben keletkezett dokumentumokkal
- Különbéféle típusú dokumentumok (szövegek, képek, hangok, filmek)
 - általános információs anyagok (pl. címjegyzékek, törvénytárak, publikációk);
 - felhasználásra kapott anyagok (dokumentációk, rajzok, specifikációk);
 - a munka során készített anyagok (munkaanyagok, projekt termékek);
 - munkavégzést dokumentáló anyagok (naplók, jegyzőkönyvek, kimutatások);
- Üzenetek
 - informális, szöveges kommunikáció a résztvevők között;
 - projekten belül nyilvánosan, naplózottan és visszakereshetően;
- Beszélgetések
 - valós idejű írott kommunikáció, gyors információcseréhez;
 - projekten belül nyilvánosan, naplózottan és visszakereshetően;
 - kétoldalúan és többoldalúan is (konferenciabeszélgetések);
- Eseménynaptárak (időpontok, találkozók, megbeszélések egyeztetéséhez)
 - elfoglaltsági időszakok szervezeten belül nyilvános vezetése;
 - találkozók, megbeszélések szervezése az elfoglaltságok figyelembevételével.

A cél tehát egy egységes, integrált, egyszerűen kezelhető informatikai munkakörnyezet megteremtése, amelyben szükség szerinti mértékben szabályozottak a tevékenységek, és az információkkal való támogatásuk egyszerű, gyors és teljes körű. Mindenképpen szükséges ehhez az információk alapjául szolgáló aktuális adatok általános elérhetősége, amely célszerűen egy központi adatbázis és egy böngészővel használható internetes felhasználói felület segítségével oldható meg. Igen hasznos a dokumentumok internetes elérhetősége, így bárhol, bármikor meg lehet azokat tekinteni. Ez fölöslegessé teszi a kinyomtatásukat igen sok példányban, és a példányok selejtezését verzióváltás után. Egy nagy projektben akár több mázsa papír

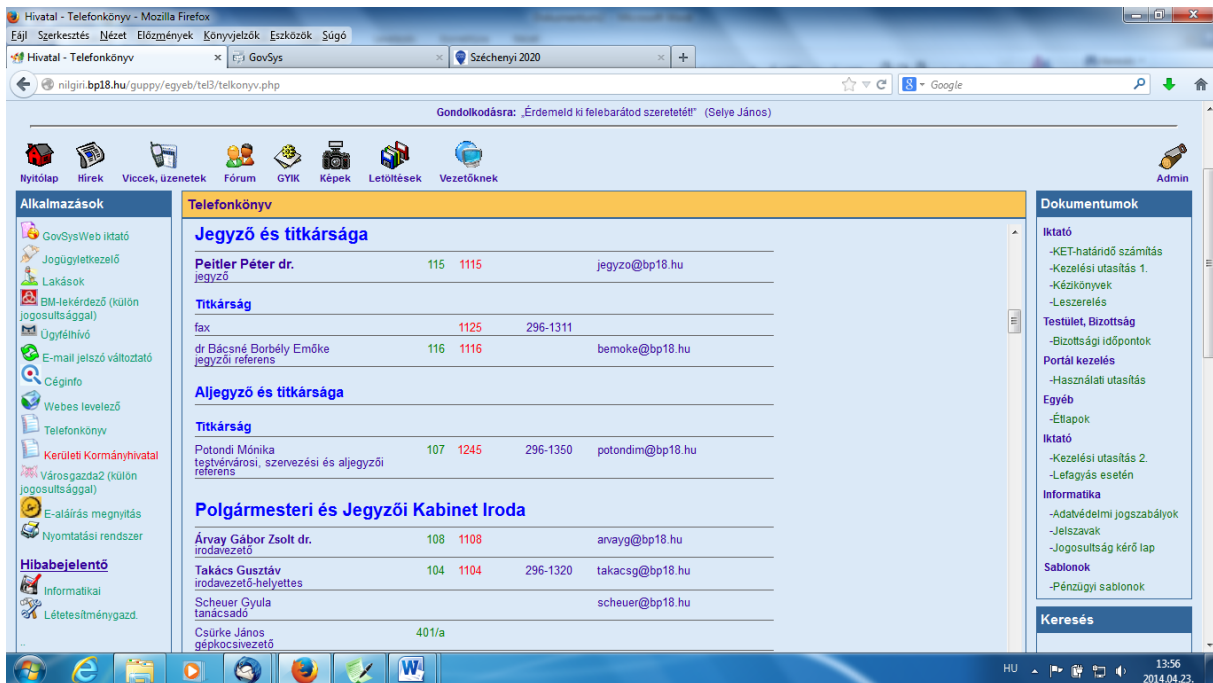
felhasználása is megtakarítható ezáltal. A webes felhasználói felület gyorsan elindul, így a rendszer használata nem jelent idővesztést és emiatt is könnyen általánossá tehető a használata.

4.1.3. Tapasztalat

A hivatali működés fejlesztése és informatikai támogatása

A Hivatal számos olyan elektronikus és informatikai megoldást alkalmaz, amely támogatja a mindennapi munkavégzést:

- Hivatali intranet;
- Mikrovoks;
- GOVSYS;
- ComBit UWT;
- Gordiusz;
- INFOR.



1. ábra: A XVIII. kerületi, hivatali intranet telefonkönyv oldala

A „belső portál”-nak is nevezett intranet minden hivatali dolgozó számítógépén megjelenik annak bekapcsolása után. Ebből a szempontból kötelező az alkalmazása. A fejlesztése 2008-ban indult el, és a Guppy nevű szabad szoftverrel működik, a hivatali informatikusok által továbbfejlesztve. A korábbi változatának kezelése nehézkes volt, így egy felhasználóbarát változat bevezetése lett indokolt. Az évekkel ezelőtti elindításhoz képest körülbelül kétszer annyi funkciót és szolgáltatást lát el a mai intranet. Jelen felülvizsgálat idején a telefonkönyv fejlesztése zajlott.

A Hivatal mind a 2008-as ÁROP szervezetfejlesztési projekt idején, mind pedig a jelenlegi felülvizsgálatkor is ugyanazt a GOVSYS elnevezésű iktatórendszert használják. A szoftverben többször végeznek el javításokat, fejlesztéseket, amelyek jellemzően jogszabálykövetések, és nem meghibásodásból adódnak. A GOVSYS minősített iktatórendszer, és megfelel a hatályos, vonatkozó előírásoknak. A Hivatal meg van elégedve a rendszerrel. A Hivatal a közeljövőben tudásszint-felmérést tervez a GOVSYS rendszer kezeléséről. Azon munkatársak esetében, akiknél gyengébb eredményt tapasztalnak, képzést nyújt a Hivatal.

A korábbi szakértők az iktatás folyamatával kapcsolatban azt a javaslatot tették, hogy az ügykezelők adjanak alszámot az iratnak, ne az ügyintézők. Jelenleg vegyes a gyakorlat. Az egyes csoportokra bízzák ennek a megszervezését, hiszen másképpen dolgozik a szociális iroda, ahol sok ügyfél az ügyfél, és emiatt sokkal specializáltabban kell kialakítani a munkafolyamatokat, míg az építési irodán ehhez képest kevés az ügyfél. Ezen a gyakorlaton – mármint, hogy az egyes csoportok belső munkamegosztásán és folyamatin múlik az alszámozás megoldása – a Hivatal nem kíván változtatni, de a fentebb említett, tudásszint-felmérést követő esetleges képesséssel a jelenleginél több munkatárs végezhet iktatást.

A korábbi ÁROP pályázat szakértői javaslatot tettek az iktatás egy napos átfutására. A javaslat részben megvalósult, az Üllői úti hivatali épületben ennek megfelelően működik. Ugyanakkor, amennyiben délután vagy este érkezik egy küldemény az Üllői úti hivatali épületbe, akkor az csak másnap kerül át a Városház utcai irodába, ahol a Közigazgatási és Hatósági Iroda van. A nem jelentős földrajzi távolságot napi kétszeri belső, a két épület közötti postázással hidalja át a Hivatal.

A szakértők javaslata alapján az ügykezelők adják az alszámot, ne az ügyintézők. Ezt bevezették? Ez most vegyesen működik. Másképpen dolgozik a szociális (sok ügyfél) és az építési iroda (keves ügyfél). Az egyes irodákra, vagy akár csoportokra bízzák jelenleg. Ez most is felülvizsgálat alatt van, de ezt az irodákra, csoportokra bízzák. A GOVSYS rendszerről tudásfelmérés lesz, és ha szükséges, akkor tanfolyam.

A 2008-as szakértők felhívták a figyelmet, hogy az iratok nem folyamatos alszámozása nem felel meg az iktatásra vonatkozó, akkor hatályos jogszabályoknak. A valóságban az észrevétel a főszámozásra vonatkozik. Akkoriban nagyságrendileg irodánként külön iktatókönyv volt, amelyen belül folyamatos volt a főszámozás, de a Hivatalra vetítve már nem. Ez azóta megváltozott, legfőképpen a vonatkozó jogszabály módosítása miatt. Jelenleg (2011 óta) a Hivatal egészére nézve folyamatos a főszámozás.

A 2008-as fejlesztő munka során a szakértők megjegyezték, hogy a hivatali munka során a dokumentumok elektronikus formában jönnek létre, de véleményezésük, jóváhagyásuk jellemzően papír alapon történik, akár több iterációs cikluson keresztül is. Ez azt jelenti, hogy a dokumentumok a változások során többször is kinyomtatásra kerülnek ahelyett, hogy elektronikus formában lennének véleményezve. Erre válaszul a szakértők azt javasolták, hogy a számítógépen létrehozott dokumentumok elektronikus továbbítása és véleményezése is elektronikusan történjen, egészen a jóváhagyásig. Csak ezt követően lenne érdemes csak nyomtatni, aláírni illetve nyomtatott formában irattározni. Ehhez kapcsolódóan célszerűnek tartották az egységes, hálózati tárhelyek létrehozását és alkalmazását a lokálisan használt fájl tárolás helyett. Ezzel a lépéssel biztosítható a több személy számára hozzáférhető dokumentumok könnyebb hozzáférhetősége, a szabályozott közös munka, és a dokumentumok publikálása. A szakértők továbbá praktikusnak tartották a szervezeti struktúra szerinti könyvtárszerkezet létrehozását, illetve jogosultság szabályozását. A hálózati tárhelyek megfelelő jogosultságkezelése fontos szabályozási feladat.

A testületi munka támogatására, többek között szavazatszámilálásra és az előterjesztések előkészítésére, kezelésére és szavazatszámilálásra a Mikrovoks rendszert használja a Hivatal. A rendszer többféle modullal is bővíthető, továbbfejleszthető. Jelenleg is zajlik egy olyan modul fejlesztése, és bevezetésre való előkészítése, amely újabb funkciókkal segíti majd a testületi munkát. 2010-ben néhány hardver eszközt cserélt a Hivatal a Mikrovoksban. A Hivatalban elindult az a folyamat, hogy változzon a testületi munka, növekedjen a hatékonysága. Ezen célok elérése részben elektronikus, informatikai, részben szervezési feladatokat igényel.

[Előterjesztések kezelése és rendeletalkotás](#)

Az előterjesztések előkészítéséről a 49/2011. (XII. 22.) polgármesteri-jegyzői együttes utasítás rendelkezik, amely a 2008-as ÁROP pályázat után lépett hatályba, és a mai napig is alkalmazandó. A 2008-as ÁROP pályázat keretében elkészült tanulmány kidolgozásakor az

önkormányzati rendeletalkotásról szóló, 7/2003. (X. 13.) számú jegyzői utasítás volt hatályban, ahogyan 2014-ben, jelen felülvizsgálat idején is.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és a 61/2009. IRM rendelet tartalmazza a jogszabályszerkesztés előírásait, többek olyan konkrét javaslatokat is, amelyekre a 2008-as szakértői anyag kitér. Mivel ezek magasabb szintű jogszabályok, mint az utasítás, és nem sokkal a javaslattétel után vált hatályossá néhány vonatkozó módosítása, azért nincs értelme beépíteni az utasításba.

A szabálysértések a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénnyel kikerültek az önkormányzatok hatásköréből, így az erre vonatkozó javaslatok beépítésének már nem volt relevanciája.

A testületi szintű, rendszeres felülvizsgálat nincs szabályzatba foglalva, de rendszeresen megtörténik. Az illetékesek jegyzői utasításra (ha munkaterven kívüli felülvizsgálatra, vagy új rendeletre van szükség valamilyen megváltozott új körülmény, vagy új, magasabb szintű jogszabály megjelenése miatt) illetve munka-terv szerint végzik a felülvizsgálatokat. Ezt a felülvizsgálatot a szakirodák nézik át: szociális ügyekben például a Humánszolgálati Iroda.

Az egyes rendeletek végrehajtásáról való beszámolás automatikusnak mondható, hiszen a mindennapi munka során az alapján kell eljárniuk a hivatali dolgozóknak. A szakirodaktól esetleg arról érkezik visszacsatolás a Jogi Csoporthoz, ha egy rendelet nem alkalmazható megfelelően. A munkaköri leírásokban is szerepelnek a jogszabályokban, szabályzatokban, utasításokban definiált rendeletalkotási feladatok.

A civil szervezetek a 2010-es szakértői javaslatnak megfelelően részt vesznek az önkormányzati rendelettervezetek előkészítésében, ahogyan azt a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 19. §-a is szabályozza:

(1) Ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen.

(2) A jogszabály előkészítője a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvényben meghatározottak szerint gondoskodik arról, hogy a jogszabály tervezete megismerhető és véleményezhető legyen.

Az SZMSZ alapján, ha különös sürgősség nem áll fenn egy jogszabály megalkotásakor, akkor bevonandó lakosság. Bizonyos esetekben az érintett civil szervezeteket, kamarákat is megkeresi a Hivatal. Az SZMSZ 2011 óta rögzíti a bizottságok szerepét. Az adott bizottságok hatáskörének megfelelő előterjesztések minden esetben bekerülnek az adott bizottsághoz, sürgős esetekben is. A 49/2011-es utasítás is részletezi a bizottságok vonatkozó feladatait.

A korábbi ÁROP pályázat során elkészült tanulmánynak megfelelően a hatályos SZMSZ szabályozza, hogy kinek van joga indítványt benyújtani a testületi ülésen. A közzétételt magasabb szintű jogszabály rendezi.

Az Alaptörvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény hatálybalépése miatt minden jogszabályt felül kellett vizsgálni, de a rendeletalkotási folyamatra inkább a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és a 61/2009. IRM rendelet módosítása hatott, és emiatt kellett módosítani. Az önkormányzati rendelet felett jelenleg a Kúria is felülvizsgálatot gyakorolhat. Az Alkotmánybíróság csak az Alaptörvénynek való megfelelést vizsgálja. A Kúria ellenőrzi az összes többi jogszabálynak való megfelelést.

A Hivatalban a korábban már említett Mikrovoks rendszer mellett nincs külön elektronikus eszköz a rendeletalkotásban, előterjesztésekben. Emailés és a tervezetek nyomtatott köröztetése is általános. Utóbbi esetben „borítólap”-nak nevezett előadói ív kíséri az iratot.

Intézményi kapcsolattartás

A 2008-as ÁROP szervezetfejlesztési projekt megvalósításának az idején a ComBit cég UniWebTeam nevű termékét használták a Hivatal és az iskolák közötti kapcsolattartásra, de azóta kivezették a gyakorlatból, mert a szoftvernek nem volt sok funkciója, így nem könnyítette meg jelentősen a munkát. A Klebersberg Intézményfenntartó Központ megjelenésével a közoktatási intézmények elkerültek az Önkormányzattól, az óvodákkal pedig kevésbé jellemző a számítógépes kapcsolattartás. A ComBit terméke egyébként jelenleg is megvan, a Hivatal jogszerűen tudná használni a jelenlegi felülvizsgálat idején is.

A Hivatal mind a saját működése, mind pedig az intézményekkel való kapcsolattartás és koordináció terén azért várt illetve vár elektronizálással, szoftverbeszerzéssel vagy –fejlesztéssel, hogy hátha központi megoldást kell majd alkalmazni bizonyos ügyekre. Időnként ugyanis érkeznek a Hivatalhoz erre vonatkozó kormányzati kérdések, amelyek azonban a kérdésen túl nem utalnak konkrétumokra, és nem is hoznak kézzelfogható előrelépést: ritkán követi tényleges megvalósítás, szoftverbevezetés az erre vonatkozó kérdéseket. Nem lehet tudni, hogy a központi elvárás változik-e a közeljövőben, vagy jogszabály. Emiatt nem erőltetik a belső informatikai fejlesztést, vagy szoftvervásárlást.

4.1.4. Következtetés és javaslat

A Hivatal a saját számos, a belső ügymenetet támogató informatikai megoldást használ. Ezek bevezetésére nyitott a városvezetés, a belső informatikusok a szakmai irodákkal együttműködve tudnak alkalmazást fejleszteni egy-egy problémára, lépésre, részfolyamatra, mint például a teljesítésigazolások hivatali szintű egységesítése sablonban.

A közös munka jelentős része hálózati tárhelyeken zajlik, ami nem csak meggyorsítja a munkát, hanem a nyomtatott papír mennyiségének a csökkenése által költséghatékony és környezetkímélő megoldás is.

Összességében megállapítható, hogy 2010-es elkészülése idején a szervezetfejlesztési javaslattevő tanulmány korrekt, helytálló anyag volt, de azóta számos, az előterjesztéseket és a rendeletalkotást érintő javaslat magasabb szintű jogszabályban szabályozva lett.

4.2. Költségvetés tervezése és végrehajtása

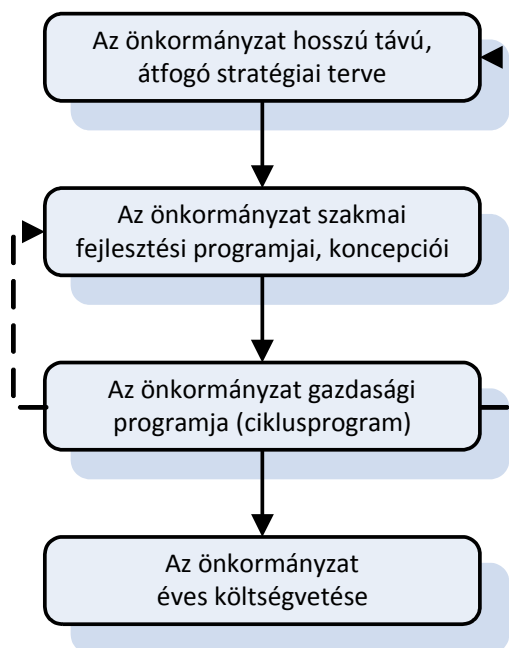
4.2.1. Kapcsolódó fejlesztési területek

- 2A – pénzügyi és gazdálkodási felelősségvállalás szabályozása;
- 2C – tartalmi és eljárási kapcsolat kialakítása az önkormányzati szakpolitikai prioritások és a költségvetés előkészítése és elfogadása között;
- 2D – a költségvetés készítésének és elfogadásának folyamata;
- 2E – új költségvetés tervezési és végrehajtási technikák alkalmazása;
- 2H – pénzügyi és költségvetés végrehajtási ellenőrzés javítása.

4.2.2. A létrehozott eredménytermék bemutatása

A 2008-as ÁROP pályázat keretében egy-egy tanulmány készült, amelyek a költségvetés tervezése illetve végrehajtása terén fogalmazzák meg konkrét fejlesztési javaslatokat.

A szakértők a költségvetés tervezésében kiemelten fontosnak tartják a magasabb szintű tervezési dokumentumokhoz való illeszkedést, pontosabban a kerületet érintő koncepciókból, stratégiákból, tervekben való kiindulást. A tanulmány szerint az önkormányzat rendelkezett (2010-ben) Integrált Városfejlesztési Stratégiával, és gazdasági (ciklus)programmal, ugyanakkor – a szakértők megítélése szerint – az e tervezési dokumentumokban foglalt célok és tevékenységek nem kellő súllyal jelentek meg a költségvetés tervezése során.



2. ábra: A költségvetés tervezésnek a korábbi ÁROP pályázat szakértői által javasolt hierarchiája

Minden önkormányzat életében jelentős, évente ismétlődő állomás az éves költségvetés kidolgozása, megállapítása. Az Államháztartási törvény előírásai szerint minden év november 30-ig az önkormányzati képviselő testület elé kell terjeszteni a költségvetés koncepcióját, (választás évében a határidő: december 15.).

A koncepció elkészítése arra ad alkalmat, hogy az önkormányzat deklarálja a költségvetés tárgyevi aktuális prioritásait, illetve rögzítse azokat a peremfeltételeket, amelyek a költségvetést meghatározzák. A feladatok időben felállított, a stratégiai tervezésnek megfelelő fontossági

sorrendje sok felesleges munkától mentesíti az intézményeket, a pénzügyi apparátust és a bizottságokat egyaránt.

A költségvetés hatékony megalkotásának alapfeltétele a kellően szabályozott költségvetés tervezési folyamat, és minden esetben többfázisú iterációból áll. Ebben a kiadási oldalon jelentkező igények és szükségletek forintban kifejezett összege folyamatosan közeledik – végül a költségvetés jóváhagyásának fázisában megegyezik – a bevételi oldal lehetőségeivel. A több hónapig tartó szakmai és politikai döntéssorozat előkészítése és a döntések eredményének érvényesítése az előirányzatokban a költségvetés számos változatának elkészítését igényli.

Összefoglalva tehát, a költségvetés a helyi önkormányzatok költségvetési évre szóló pénzügyi terve, amely a tervezett bevételeket és kiadásokat állítja szembe egymással. Az éves költségvetés a hosszú távú stratégiai terv és programok, a jellemzően egy választási ciklusra szóló gazdasági program adott költségvetési évre lebontott időarányos terve, amelyről a helyi önkormányzat rendeletet alkot. A bevételek között a finanszírozási műveleteket is meg kell tervezni, így a költségvetés formailag egyensúlyban van.

A szakértői tanulmány a költségvetés tervezése terén az alábbi javaslatot tette:

A Képviselő-testület a költségvetés megalkotási folyamat megkezdését megelőzően évről évre szabályozza a költségvetés előkészítésének rendjét, ez célszerűen meg kell, hogy előzze a költségvetési koncepció előterjesztését. A 2008-as szakértői anyag szerint a határozat előkészítése során javasolt

- áttekinteni az önkormányzat hosszú és középtávú stratégiai terveit és programjait;
- meghatározni az önkormányzat hosszú és középtávú stratégiai terveivel és programjaival való korreláció biztosítása érdekében szükséges elvárásokat;
- összegyűjteni, hogy várhatóan milyen pályázati lehetőségek kínálóznak majd a következő költségvetési időszakban;
- kimutatni a költségvetés tervezett időszakára vonatkozó, a tervekben és programokban kitűzött célokat és azok prioritásait, elkülönítve
 - az általános költségvetési prioritásokat és
 - a szakpolitikai prioritásokat
- meghatározni a költségvetés tervezett időszakára vonatkozó alapvető célok és azok prioritásai bizottságok által, az önkormányzat aktuális helyzetére tekintettel javasolt módosításait, és azok indoklását;
- a bázis adatok megállapítása elveihez áttekinteni az aktuális, az utolsó tervekészítés óta felmerült információkat az önkormányzat működési környezetére vonatkozóan:
 - az államháztartással kapcsolatos események, trendek, előrejelzések, irányszámok;
 - a megszületett, és a várhatóan megszületendő szabályozók;
 - a költségvetéssel kapcsolatos helyi és térségi események, trendek, előrejelzések, irányszámok;
 - a tárgyévi költségvetés szükséges módosításai, a módosítások okai, a költségvetés teljesítésével kapcsolatos időarányos mutatók;
- szabályozni a költségvetés tervezés tartalmi, formai követelményeit, és a felelősségi viszonyokat (tekintetbe véve az egy évvel korábbi tervezés óta a szabályozókban, a Hivatal szervezetében illetve egyéb területeken végbement változásokat, valamint az előző költségvetés tervezési időszakok tapasztalatait) úgymint:
- a költségvetési koncepció előírt tartalma és szerkezete;

- a költségvetés tervezés menete és időrendje;
- a stakeholderek (érintettek):
 - kik (milyen munkakörökben dolgozók) vesznek részt a tervezésben;
 - mikor, milyen módon és kitől kapnak információkat;
 - mit kell elvégezniük;
 - mikor, milyen módon és kinek szolgáltatnak információkat;
 - kik a felelősök az egyes tevékenységekért;
- az egyeztetések menete;
- a tervezéshez használt adatlapok formája, tartalma, a használatukkal kapcsolatos oktatás köre, időpontja és helyszíne.

A fenti, javasolt feladatok elvégzésének várható eredményeit az alábbiakban foglalmazták a szakértők:

- Motiválja a testület tagjait a stratégiákban leírtak áttekintésére, relevanciájuk vizsgálatára, ezáltal nagyobb hatékonysággal érvényesülhetnek a stratégiákban leírt célok, valamint egyszerre megtörténik a stratégiák felülvizsgálata is;
- Emlékezteti a testület tagjait, hogy a költségvetést befolyásoló adatok, információk összegyűjtését minél korábbi fázisban érdemes megkezdeni;
- Már a koncepció-készítési szakaszban beépítésre kerülnek azon létező elvárások, amelyek a jelenlegi működésben csak a tervezés során hangzanak el, és a tervek átdolgozását vonják maguk után, ami így elkerülhető;
- Csökken az esélye annak, hogy szakmailag vitatható prioritások kerülnek előtérbe.

A javaslattevő szakértők szerint a fenti javaslat bevezetése nem igényel módosítást a szabályzatokban. A bevezetésének eredménye szerintük inkább az, hogy a városvezetés figyelmét felhívja minden olyan feladatra, amellyel hozzájárulhatnak a költségvetés fejlesztéséhez. Ugyanakkor hatékonyabb együttműködést követel a bizottságokkal, pontosítja az információáramlás útját, erősíti a Hivatal szervezeti egységei közötti együttműködést, határidők megadásával garantálja a költségvetés időben és jó minőségben való elkészítését.

A tanulmány szabályzatok módosítására, illetve a költségvetési tervezésre vonatkozó szabályzat megalkotására tesz javaslatot. Az akkori megítélés szerint célszerű készíteni és a véleményezők rendelkezésére bocsátani egy olyan, körülbelül 20 oldalas kézikönyvet, mely röviden összefoglalja:

- a költségvetés készítés céljait, menetét, és szerepét a Hivatal működésében
- a költségvetés készítés szereplőit, feladataikat, felelőségeiket és vizsgálati prioritásait az előkészítéssel és a véleményezéssel kapcsolatban.
- az egyes szakaszok során létrejövő dokumentumok céljait, szerepét
- az egyes szakaszok során létrejövő dokumentumok előkészítéséhez és véleményezéséhez elvárt feladatokat, felelőségeket

A 2008-as ÁROP pályázat keretében elkészült szakértői javaslat szerint a polgármester a bizottsági és a testületi előkészítési és véleményezési munka során ösztönözze a tagokat az önkormányzati gazdálkodás hármaskörének hatékony érvényre juttatására:

- a bevételi források feltárása és a bevételi lehetőségek maximális kiaknázása;

- a kiadási oldalon a feladatok leggazdaságosabb megoldása, azaz a pénz- és anyagi eszközök célszerű felhasználása;
- a rendelkezésre álló vagyon megfelelő hasznosítása, növelése.

Mindezek mellett a szakpolitikai prioritások hatékony képviselésével leginkább a bizottsági tagok és képviselők vannak felruházva.

4.2.3. Tapasztalat

A korábbi ÁROP szervezetfejlesztési projekt megvalósítása óta eltelt időszakban az önkormányzati költségvetés tervezését és végrehajtását érintő jogszabályok is megváltoztak (újak születtek), vagy módosultak. Fontos változás például, hogy az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV törvény (Áht.) alapján a nemzeti önkormányzatok (korábbi nevükön kisebbségi önkormányzatok) minden szempontból, így már a költségvetés terén is elkülönülnek a települési önkormányzatoktól. Továbbá, a Hivatalt az önkormányzattól szintén elkülönítetten kell kezelni.

A költségvetés megtervezésének módjáról a Gazdasági és Költségvetési Iroda Ügyrendje rendelkezik, továbbá a munkaköri leírások is leképezik az ügyrend előírásait. Az önkormányzati költségvetés tervezését az Áht. és az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) kormányrendelet (Ávr.) részletesen szabályozza, így nincs szükség az ügyrendnél magasabb rendű önkormányzati szabályozóra.

A költségvetési koncepció tervezése alapvetően a 2008-as ÁROP pályázati projekt keretében készült tanulmánynak megfelelően zajlik:

- A költségvetési koncepció megalkotása
 - Képviselő-testületi határozat a költségvetés előkészítésének rendjéről
 - A feladatmutatók szerint járó normatív hozzájárulások és támogatások igénylésére szolgáló mutatószám rendszerrel kapcsolatos feladatok
 - A szakirodák és az intézmények értesítése a költségvetési koncepció és a költségvetés tervezésénél használt űrlapokról, oktatás
 - A szakirodák javaslatainak kidolgozása, feldolgozása
 - Konzultáció a helyi kisebbségi önkormányzat(ok) elnöke(i)vel
 - A költségvetési koncepció tervezet elkészítése
 - A költségvetési koncepció tervezet bizottsági véleményezése
 - A költségvetési koncepció tervezet képviselő-testületi véleményezése, elfogadása
 - A helyi kisebbségi önkormányzat(ok) elnöke(i)nek tájékoztatása az elfogadott költségvetési koncepció kisebbségi önkormányzatra vonatkozó részéről
- A költségvetési koncepció közzététele
- A költségvetés megalkotása
 - mennyi az aktuális kiadási előirányzat;
- Az önkormányzati rendelet közzététele, az intézmények kiértékelése
- Elemi költségvetés elkészítése, megküldése a MÁK felé

A Gazdasági Program a helyhatósági választások közötti 4 éves ciklusra készül. A költségvetési koncepció évente készül, egy-egy évre, a tárgyévot megelőző év októberében. Az Áht. szabályozza az önkormányzati költségvetési koncepció elkészítésének módját. A 2008-as ÁROP javaslatok egy része (a koncepció kapcsán) az azóta hatályba lépett Áht.-ben is megjelenik, így az kötelező minden önkormányzatra.

A költségvetés tervezésére egy amerikai célszoftvert használnak a Hivatalban. Az alkalmazás rugalmasan testesztelhető, továbbfejleszhető, és ezzel a lehetőséggel él is a Hivatal. Ez a szoftver eredetileg forprofit holdingok költségvetéstervezéséhez készült. Riportokat, jelentéseket is lehet hívni belőle, valamint a főkönyvi és szakfeladatrendszerrel is tudja kezelni. A jogszabályi változásokkal is aktualizálható. Az INFOR nevű (korábban Comshare) amerikai szoftverhez nem adtak jogosultságot az intézményekhez, csak a felhatalmazott hivatali dolgozók férnek hozzá.

Gazdasági és Költségvetési Iroda kiemelt figyelmet fordít arra, hogy a hivatali szakirodák és az önkormányzati intézmények felé az adatbekérések úgy készüljenek, hogy a címzett szervezeteket és szervezeti egységeket maximálisan segítse a kitöltésben. Hiszen az a cél, hogy gördülékeny és pontos legyen a tervezés és a végrehajtás is, továbbá, hogy maga a folyamat és annak minden lépése, minden eleme minden érintett számára tisztázott legyen. A Gazdasági és Költségvetési Iroda dolgozóinak rendszeresen vannak kapcsolódó technikai javaslatai, például adatbekérési, egyszerűsítési javaslatok. A munkatársak tisztában vannak vele, hogy az ő költségvetési fogalomkészletüket nem feltétlenül érti a többi szakember, ezért igyekeznek minden ésszerű segítséget megadni a pontos, és határidőben történő tervezéshez.

Szakirodai szinten az önkormányzati intézmények a Humánszolgáltatási Irodához tartoznak. Ez a szervezeti egység hirdeti ki a tervezési irányelveket az intézményeknek. Először a tevékenységeket egyeztetik, aztán az alapján kezdődik a költségvetés tervezése. Az intézmények a Magyar Államkincstár (MÁK) által üzemeltetett KGR rendszerbe töltik fel a költségvetési adatokat, míg a teljes hivatali adatokat Gazdasági és Költségvetési Iroda tölti: vagyis más a hivatali szakirodák és az önkormányzati intézmények költségvetés tervezési módszere. Amennyiben módosítani kell valamely intézmény költségvetését, akkor a módosítást a Hivatal végzi el a KGR-ben, nem az intézmény. A módosítást előbb a szakirodával kell egyeztetni, többek között azért, mert a pénzügyi jellegű változtatás szinte biztos, hogy szakmai tevékenységhez is kapcsolódik. A feltöltés és feladás azonban az intézmény feladata.

A 2008-as pályázat keretében készült tanulmányban azt javasolták a szakértők, hogy a költségvetés tervezéséhez a MÁK adatrögzítő felületei legyenek Excel táblázatokban leképezve, és ezt küldjék ki az illetékesek az intézményeknek, kitöltés céljából. Ezt a javaslatot azóta meghaladta a gyakorlat: a KGR-hez (amikor a korábbi ÁROP keretében a tanulmány készült, K11-nek hívták) már van hozzáférésük az intézményeknek. Ez természetesen korlátozottabb hozzáférés, mint a fenntartóé.

A korábbi tanulmány konkrét javaslatot tesz a költségvetési rendelettervezetre. A jelenleg használt tervezet jelentős mértékben (kb. 90%) megfelel az akkori ajánlásnak, nem kis részben azért, mert ezt is szabályozza az Áht.

A 2008-as projektnek a költségvetés végrehajtásával kapcsolatban született tanulmányában szerepel egy javaslat az önkormányzati szintű szerződés nyilvántartás létrehozására. A javaslat a ma már nem használt UniWebTeam rendszerre vonatkozott. A jelenleg használt, Gordiusznak nevezett pénzügyi rendszer a pénzügyi adatokhoz hozzá tudja majd rendelni a beszkenelt szerződést. Ezt a szoftvert a Gazdasági és Költségvetési Iroda munkatársai használják, csak ők férnek hozzá. A Gazdasági és Költségvetési Irodán minden szerződésből kell lennie egy-egy példánynak. A jogügylet nyilvántartó rendszerben – amelyhez minden hivatali dolgozó hozzáférhet – is szkennelve tárolhatók a szerződések, és a Gordiuszhoz hasonlóan erre a rendszerre is érvényes, hogy a szerződés legfontosabb elemei, adatai kereshető formában benne vannak.

A korábbi tanulmány javaslatot tesz a vonatkozó szabályzat kiegészítésére a kötelezettségvállalást megelőző eljárási rend leírásával. A javaslat teljesül azáltal, hogy a beszerzési szabályzat és a kötelezettségvállalási szabályzat minden kapcsolódó feladatot, felelősséget, szerepet rendez illetve szabályoz.

A tanulmány szerzői a következő javaslattal éltek:

„A szakmai teljesítés igazolásra jogosultak körének szűkítését célszerűnek tartanánk, mivel jelenleg az irodákon belül több ügyintéző is jogosult erre. A szabályzat tanulsága szerint a Jegyző mellett az irodavezetők, az irodavezető-helyettesek, és megnevezett ügyintézők rendelkeznek felhatalmazással. Úgy gondoljuk, hogy a szakmai teljesítések igazolását nem szükségszerű átruházni ügyintézőkre. Javasoljuk, hogy szakmai teljesítést a továbbiakban a Jegyző mellett kizárólag az irodavezetők, illetve az ő távollétükben az irodavezető-helyettesek. Mindez alól esetleg a lenti eset lehet kivétel. Szakmai teljesítési igazolásakor lehetőség van külső szakember bevonására. Bevett gyakorlat ez a hazai önkormányzatok működésében, tekintve, hogy a jegyzői felelősségi kör igen széles spektrumon mozog, és a kapcsolódó felelősségvállalás kockázata ezúton is csökkenthető.”

Ezzel szemben, gyakorlati okokból, többek között azért is maradt az ügyintézőknél is teljesítésigazolási jogkör, mert esetenként (például választásokkor, rendezvények esetén) számtalan kis értékű beszerzési igény merül fel, amelyek teljesítésének igazolását a tapasztalatok alapján rájuk lehet ruházni. A munkatársak feladatát megkönnyítendő, és a tévedéseket minimalizálандó, a teljesítésigazolásra a Gazdasági és Költségvetési Iroda készített dokumentumsablont, amely megfelel a jogszabályi előírásoknak. Az új sablonok elérhetőségét az Iroda kihirdette a fentebb már bemutatott belső portálon.

A zárszámadással kapcsolatban a korábbi tanulmány egyik melléklete ad közre új szabályzat mintát, amely jelentős mértékben (kb. 90%-ban) megfelel a mai is alkalmazott dokumentum sablonnak, nem kis részben azért, mert ezek jogszabályi előírások.

4.2.4. Következtetés és javaslat

Pozitív Gazdasági és Költségvetési Iroda jó viszonya és segítőkészsége a hivatali szakirodák, valamint az önkormányzati intézmények irányába mind a költségvetés megtervezése, mind pedig végrehajtása terén. Fontos ezt a fajta szemléletet és együttműködést megtartani.

4.3. Stratégiai és beavatkozási dokumentumok tervezése

4.3.1. Kapcsolódó fejlesztési területek

- 1A – általános döntési kompetenciák, eljárások korszerűsítése a stratégiai menedzsment erősítése érdekében;
- 1F – a hivatalon belüli koordinációs funkció színvonalának növelése;
- 1L – projektszemlélet megerősítése.

4.3.2. A létrehozott eredménytermék bemutatása

A fejlesztési részterülethez kapcsolódóan a szakértők az alábbi dokumentumokat megvizsgálva javaslatot tettek azok továbbfejlesztésére, módosítására. A javaslatok egy részéhez sablon, tartalomjegyzékterv is társult, ezzel is megkönnyítve a javaslatoknak megfelelő átdolgozást.

1. Gazdasági Program
2. Esélyegyenlőségi Terv
3. Szociális Szolgáltatási Konceptió
4. Katasztrófavédelmi Terv
5. Polgári Védelmi Terv
6. Integrált Városfejlesztési Stratégia
7. Egészségügyi Terv
8. Az Önkormányzat Hosszú Távú Stratégiai Terve
9. Az Önkormányzat Minőségirányítási Programja
10. Közfoglalkoztatási Terv nincs
11. Környezetvédelmi Program nem frissítették
12. Informatikai Stratégia nincs

Ehhez a fejlesztési részterülethez három képzés kapcsolódott:

1. stratégiai menedzsment fejlesztése (20 fő);
2. hivatali koordináció fejlesztése (24 fő);
3. projektmenedzsment (60 fő).

4.3.3. Tapasztalat

Az önkormányzatok működésére és egyes tervezési dokumentumok kidolgozására a választási ciklusokhoz való igazodás a jellemző. Ilyen dokumentum például a Gazdasági Program, amely a helyhatósági választások lebonyolítását követően készül el, és az önkormányzat négyéves működésére vonatkozik. Egyes tervfajták elkészítésének módját, tartalmi elvárásait, időbeli hatályát, valamint az adott szakterületen illetékes szervezetet jogszabályok határozzák meg. Ezek közé tartozik a Katasztrófavédelmi Terv, a Polgári Védelmi Terv, az Esélyegyenlőségi Terv.

Mindezeknek megfelelően az egyes dokumentumokkal kapcsolatban az alábbiak mondhatók el:

- Katasztrófavédelmi Terv: A Helyi Védelmi Bizottság illetve a kerületi Kormányhivatal illetékes a katasztrófavédelmi ügyekben. A helyi Önkormányzatnak Tűzvédelmi Tervvel kell rendelkeznie.

- Polgári Védelmi Terv: A katasztrófavédelem alá sorolható a polgári védelem is, így ebben a kérdésben is a Helyi Védelmi Bizottság az illetékes. A kerületre vonatkozóan van ilyen terv, de ezt a XVIII. és XIX. kerületi Katasztrófavédelem tartja nyilván.
- Integrált Városfejlesztési Stratégia: Felülvizsgálat alatt van, a Belügyminisztériummal történtek megbeszélések, hogy mely részeit, hogyan kell módosítani.
- A Környezetvédelmi Program a 2008-as pályázat óta hatályos.
- Az Esélyegyenlőségi Tervet a vonatkozó szabályok alapján a Türr István Képző és Kutató Intézet készítette.

4.3.4. Következtetés és javaslat

A Hivatalnak célszerű tág értelemben vett működésére vonatkozó dokumentumokat meghatározott időszakonként felülvizsgálni, az elfogadásuk óta megváltozott körülmények és célok figyelembe vételével módosítani.

4.4. Közbeszerzés

4.4.1. Kapcsolódó fejlesztési területek

2F – közbeszerzési eljárások lebonyolítása

2G – Környezetbarát közbeszerzési gyakorlat bevezetése

4.4.2. A létrehozott eredménytermék bemutatása

A részterületen belül egy tanulmány készült, amely bemutatja a hivatal közbeszerzési rendje átvilágításának eredményeit, valamint a zöld közbeszerzési elvek bevezetésére tett konkrét javaslatokat. A tanulmány mellékletként egy új, bevezetendő közbeszerzési szabályzatot is tartalmaz.

A dokumentum célja:

1. Közbeszerzési eljárásrend leírása a Hivatal számára;
2. A közbeszerzési folyamatok bemutatása folyamatábrák segítségével;
3. A Hivatal kompetencia térképének segítségével javaslattétel a közbeszerzési bírálóbizottságok illetve a szakmai teljesítést igazoló munkacsoportok összeállítására;
4. Környezetbarát közbeszerzés gyakorlatának bemutatása.

A tanulmány részletesen kitér a(z)

5. közbeszerzés jogi hátterére;
6. közbeszerzési eljárások típusaira, kiválasztásuk szabályaira;
7. közbeszerzés tárgyaira, az eljárások értékhatáira;
8. éves közbeszerzési terv elkészítésére és megküldésére;
9. éves statisztikai összegzés elkészítésére és megküldésére;
10. közbeszerzési eljárások lefolytatásának szervezeti szabályaira, felelősségi rendjére;
11. egyes eljárások speciális szabályaira;
12. környezetbarát, zöld szemléletű közbeszerzési eljárások megtervezésére és lebonyolítására.

4.4.3. Tapasztalat

A szakértői tanulmány elkészítésekor a 2003. évi CXXIX. törvény volt hatályban, amely előírásoknak a Hivatal akkor hatályos közbeszerzési szabályzata megfelelt. A közbeszerzési szabályzatnak az előző ÁROP pályázati projekt keretében készült, a beszerzési és közbeszerzési eljárások előkészítésének és lebonyolításának módjára javaslatokat tevő tanulmány megállapításainak döntő részét a 12/2010. (VI. 15.), és a 9/2010. (III. 19.) együttes utasítással módosított 2/2010. (I. 15.) számú polgármesteri-jegyzői Együttes Utasítással elfogadott változata tartalmazta. A szakértői anyag számos bekezdése szó szerinti egyezéssel került bele a szabályzatba. Ebben a változatban a 4.5-ös fejezet érintette a zöld beszerzés témáját, és kimondta, hogy „az ajánlatkérőnek beszerzése során törekednie kell a környezetvédelmi szempontok figyelembevételére.”

Jelen felülvizsgálat kidolgozásának idején a 2013. január 31-én hatályba lépett szabályzat alapján kell lefolytatni a hivatal beszerzéseit és közbeszerzéseit. A környezetbarát közbeszerzésre vonatkozó elvek nem jelennek meg. Ennek a magyarázata, hogy a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény több pontja is előírja a környezetvédelmi illetve fenntarthatósági szempontok érvényesítésének kötelezettségét. A törvény 6. § (1) bekezdés b) pontja alapján a helyi

önkormányzat ún. klasszikus ajánlatkérőnek minősül, vagyis a törvény hatálya alá tartozó beszerzéseket köteles a jogszabályban előírt módon lefolytatni. Ennélfogva biztosított a „zöld” beszerzés lefolytatása, amelyet többek között a 71. § (4) bekezdés c) pontja az alábbiakban ír elő:

*“a részszempontoknak mennyiségi vagy szakmai szempontok alapján értékelhető tényezőknél kell alapulniuk, a közbeszerzés tárgyával, a szerződés lényeges feltételeivel kell kapcsolatban állniuk (az ellenszolgáltatáson kívül például: a minőség, műszaki érték, esztétikai és funkcionális tulajdonságok, **környezetvédelmi és fenntarthatósági tulajdonságok**, működési költségek, gazdaságosság, költséghatékonyság, vevőszolgálat és műszaki segítségnyújtás, pótalkatrészek biztosítása, készletbiztonság, a teljesítés időpontja, időszaka); a részszempontok körében értékelhető a munkanélküli vagy tartósan munkanélküli rétegek foglalkoztatásának a közbeszerzés során megajánlott mértéke”*

A tanulmány megállapítja továbbá, hogy

„Az Európai Unió jelenlegi definíciója szerint zöld közbeszerzésnek nevezzük az olyan közbeszerzést, amelynek során a beszerző közintézmények a beszerzési folyamat minden szakaszában figyelembe veszik a környezetvédelem szempontjait, és az életciklusuk során a környezetre a lehető legkisebb hatást gyakorló megoldások keresésével és előnyben részesítésével ösztönzik a környezetbarát technológiák terjedését és a környezetbarát termékek előállítását.”

A környezetvédelmi és fenntarthatósági szempontok érvényesítése legfőképpen az egyes eljárások tárgyától, tartalmától függ. A beruházási jellegű beszerzések jelentős része európai uniós fejlesztési forrásból valósul meg, amelyekhez kötelezően kapcsolódnak az adott pályázati konstrukcióra nézve specifikus környezetvédelmi és fenntarthatósági szempontok, amelyek érvényesítését a közreműködő szervezetek fokozottan felügyelik – a közbeszerzés eljárásrendjétől függően utólag, vagy akár előzetesen. A környezetvédelmi szempontok érvényesítéséhez tartozik továbbá, hogy a közbeszerzési eljárás során, az ajánlati (és ajánlattételi) dokumentációt elektronikusan bocsátja a potenciális ajánlattevők részére, valamint a velük folyó kommunikáció is elsősorban elektronikusan, e-mailen zajlik.

A Hivatal a közbeszerzési eljárások lefolytatásában külső közbeszerzési tanácsadót vesz igénybe, keretmegállapodással. A szabályzat és a tanácsadóval kötött szerződés együttesen meghatározza, hogy melyik félnek mi a feladata és felelőssége a dolga a közbeszerzési eljárások előkészítése, lefolytatása és dokumentálása során. A Hivatalon belül a Jogi Csoport foglalkozik a közbeszerzési eljárásokkal, minden eljárásban jelen van egy jogi referens a csoportból. E jogi referens feladata a beszerzés szakmai tartalmát, valamint a pénzügyi szakértelmet képviselő hivatali munkatárs továbbá a külső tanácsadó munkájának a koordinálása.

A közbeszerzési szabályzatban feladatok vannak definiálva, a folyamatban résztvevő egyes szerepekhez rendelve (a korábban hatályos szabályzatok felépítése is ilyen volt). A gyakorlatban sablon dokumentumok segítik a beszerzési folyamat lebonyolítását. A közbeszerzési tanácsadó feladata például a beszerzésindító adatlap kitöltése (10-20 oldalas dokumentum, a közbeszerzés tárgyától, pontos tartalmától függően). A Jogi Csoport rendelkezik melléklettel, sablon dokumentummal nem minden folyamatlépéshez, mivel a gyakorlatban a külső tanácsadó feladata ezek rendelkezésre bocsátása, és nem utolsósorban a frissítése, változtatása, amennyiben akár a vonatkozó jogszabályok valamelyike módosul, akár ha a beszerzési gyakorlat tapasztalatai alapján indokolt a továbbfejlesztése.

A 2008-as ÁROP pályázati projekt keretében létrejött tanulmány szerzői javasolják a közbeszerzési szabályzat rendszeres aktualizálását, többek között azért is, mert az Országgyűlés a mindenkorai költségvetési törvényben, évente fogadja el a közbeszerzési értékhatárokat. Ezt az aktualizálást a Hivatal elvégzi.

4.4.4. Következtetés és javaslat

A Hivatal évente jelentős mennyiségű és értékű közbeszerzési eljárást folytat le. Ez megköveteli a gördülékeny, az egyes érintett hivatali dolgozók és egyéb szereplők közötti feladatmegosztás tisztázottságát, és az egymást követő lépések egyértelműségét. A közbeszerzési eljárásban résztvevő hivatali munkatársak köre az esetek túlnyomó többségében azonosak, ugyanakkor a szakmai tartalmat képviselő munkatársak személye sokszor különbözik. Mivel ők nem jogászok és nem közbeszerzési szakemberek (hiszen szakértelmük és tapasztalatuk éppen a beszerzés tárgyához köti őket), továbbá, mivel nem vesznek részt folyamatosan illetve rendszeresen közbeszerzési eljárásokban, ezért nem várható el tőlük, hogy azonnal, és mindig felkészültek legyenek a rájuk kiszabott közbeszerzési feladatokkal kapcsolatban, különös tekintettel a közbeszerzést érintő jogszabályi változások gyakoriságával. A szakmai közreműködők bekapcsolódását és feladatvégzését (és minden bizonnyal a pénzügyi szakértelmet képviselők esetében is) megkönnyítenék a folyamatábrák, amelyek egyben szemléltetik az egy egységként kezelhető folyamatokat, ezáltal nem csak az egyes szereplők körében felsorolt elemi feladatokból tájékozódhat a munkatárs. A folyamatábra és a hozzá kapcsolódó folyamatleírás megkönnyíti a folyamatba épített ellenőrzést is, kontrollpontok beépítésével.

A szabályzat készítése esetén (és ez nem csupán a közbeszerzési szabályzatra vonatkozik) jó gyakorlat, hogy a jogszabályok által szabályozott kérdéseket, témákat és előírásokat nem isméli meg a szabályzatban, hanem csak hivatkozik rájuk. Ezáltal magát a szabályzaton nem feltétlenül kell változtatni a kapcsolódó jogszabály módosítása esetén, másrészt így a szóban forgó szabályzat sem válik terjengőssé, feleslegesen hosszúvá: könnyebben áttekinthető, elsajátítható.

A „zöld” beszerzés gyakorlatát erősítendő érdemes megfontolni egy olyan útmutató elkészítését és akár mellékletként a szabályzathoz csatolását, amely konkrét példákkal segíti a közreműködő munkatársakat a környezetvédelmi és fenntarthatósági szempontok érvényesítésében. A korábbi szakértői anyag is felhívja a figyelmet, hogy a környezetbarát közbeszerzési alkalmazásának szükségessége valamennyi önkormányzati beszerzés esetén megvizsgálandó, bizonyos tárgykörbe eső beszerzések esetén kötelező érvényű.

A közbeszerzési eljárások előkészítése során meg kell vizsgálni, hogy a Hivatal hozzá tud-e jutni azokhoz a tudományos és környezetvédelmi adatokhoz, amelyek az adott termékkel kapcsolatos kritériumok meghatározásához szükségesek. Meg kell vizsgálni továbbá, hogy léteznek-e „zöldebb” termékek a piacon, megfelelnek-e azok a követelményeinek, és megengedheti-e azokat magának a Hivatal.

A beszerzés tárgyának meghatározása során környezetvédelmi megfontolásokból a teljesítményalapú meghatározást kell használni, hiszen ebben az esetben a szerződéskötő hatóságnak nem kell precízen kikötnie valamennyi jellemzőt, amellyel a terméknek/szolgáltatásnak/építési beruházásnak rendelkeznie kell, csak az elérendő hatását.

4.5. Kommunikáció, társadalmi kapcsolatok, honlap, ügyfélszolgálat

4.5.1. Kapcsolódó fejlesztési területek

3A – szervezeti megoldások bevezetése a lakosság naprakész és folyamatos tájékoztatásának javítására, a döntések nyilvánossá tételére;

3B – a civil és a vállalkozói szférával kialakítható kapcsolatok megszervezésének mechanizmusa;

3C – partnerek intézményesített bevonása a döntéshozatalba;

3D – szervezeti és informatikai megoldások a hálózatok létrehozására, illetve a hálózatokon nyugvó működési mód elterjesztésére.

4.5.2. A létrehozott eredménytermék bemutatása

A korábbi ÁROP pályázat keretében létrejött tanulmány szerint a lakosság kommunikációs kiszolgálásának alapelvei az alábbiak:

- A kommunikáció szerepének meghatározása:

A Hivatalnak meg kell fogalmaznia, hogy a működésében milyen hangsúlyt helyez a lakosság tájékoztatására, mennyiben kívánja a közéletbe bevonni a lakosságot, civil szervezeteket és helyi vállalkozásokat.

- Rendszerszemlélet:

A lakosság irányában folytatott kommunikációra, – valamennyi célcsoport, üzenet és csatorna esetében – mintegy egységes rendszerre kell tekinteni. A kommunikáció számos lehetőségének alkalmazása csak abban az esetben lehet hatékony és eredményes, ha ezeket összehangoltan alkalmazzuk.

- Illeszkedés a Hivatal kultúrájába:

Elvárásként fogalmazódik meg a tájékoztatás módjának illeszkedése a szervezet intézményesített kultúrájába: lényegében egy egységes és elfogadott arculat (betűtípusok, stílusok, szimbólumok, színek stb.) kialakítására kell törekedni.

- Célközönség ismerete:

Minden esetben tekintettel kell lenni az adott hír célközönségének sajátosságaira, és ennek megfelelően megválasztani a kommunikáció csatornáját, illetve azon belül az üzenet megfogalmazását.

Különös jelentőséggel bír ez az információ az írásos kommunikációban, ahol a lakosság egy része számára nehézségekbe ütközhet a bonyolultan megfogalmazott szövegek megértése.

- Esélyegyenlőség:

Részben az előző pontba sorolható elem, ám jelentőségéből adódóan kiemelten hangsúlyos szempontként kezelendő. Valamennyi tájékoztatási csatorna esetében, az üzenetek megfogalmazása során szem előtt kell tartani az esélyegyenlőségi szempontokat is: valamennyi célcsoport számára érthető és elérhető módon kerüljenek átadásra az információk.

- Szervezetek közötti együttműködés:

A rendszerszemlélet nem csupán hivatali szinten értelmezhető: az adott témában érintett intézményekkel, gazdasági társaságokkal, civil szervezetekkel való együttműködés jelentősen növelheti az információ-átadás hatékonyságát.

Szakmai felügyeleti pont:

Nagyban segíti a tájékoztatás rendszerszemléletű kezelését, az egységes kommunikáció megvalósítását és az érintett szervezetekkel való kapcsolattartást egy, a lakossági tájékoztatást koordináló szakmai felügyeleti pont (például kommunikációs munkatárs) kijelölése. E megoldás választ jelenthet a kommunikáció-technikai (például csatorna kiválasztása, üzenet megfogalmazása) nehézségekre, mindazonáltal nem korlátozhatja a tartalomért való szakmai felelősséget.

A 2008-2010-es szervezetfejlesztési szakértők fontosnak tartották, hogy egyaránt meg kell tudni szólítani a fiatalokat, a középkorú réteget és az idősebb korosztály tagjait csakúgy, mint a különböző anyagi helyzetben lévő állampolgárokat. Célcsoportokat különböző dimenziók mentén javasolt képezni. Ilyen dimenzió lehet többek között

- az életkor (például az oktatás területén a fiatalok elsősorban az ösztöndíjak, pályázati lehetőségek után érdeklődnek, míg a középkorúak számára fontosabb információ egy új óvoda vagy bölcsőde megnyitása, két iskola összevonása);
- a családi állapot;
- a vagyon (például a vállalkozásokat és a lakosokat elsősorban az érdekli, hogy milyen formában állapítják meg a kivetett adót számukra, illetve milyen formában és módon kell azt bevallani és befizetni);
- a lakóhely (például az egyik utcában végzett felújítási munkálatok az ott élőket és közlekedőket érdekli);
- a szociális helyzet (például milyen szociális juttatásokra ki milyen formában jogosult);

A legcélszerűbb megoldás kiválasztásához minden esetben a kommunikáció témája nyújt segítséget.

E mellett minden esetben kiemelt a kommunikáció céljának meghatározása, különös tekintettel az önkormányzatok működése során naponta előálló hír, információ nagy mennyiségére. Annak érdekében, hogy az egyéneket érintő információk célba jussanak, célszerűen és átgondoltan kell a közlendő információk körét megválogatni.

Budapest XVIII. Kerület Önkormányzata kommunikációs tevékenységének általános céljai a következők:

- Önkormányzati szolgáltatások nyújtása;
- Az Önkormányzat, illetve a Polgármesteri Hivatal működése és szolgáltatásai nyilvánosságának és átláthatóságának folyamatos biztosítása;
- Az állampolgárok és vállalkozások tájékoztatása az általuk igénybe vehető közigazgatási szolgáltatásokról;
- A település értékeinek közvetítése;
- A közvélemény tájékoztatása a kerület életét befolyásoló tervekről (rövid-, közép- és hosszú távú fejlesztéspolitikai elképzeléseiről, konkrét beruházásairól, és a különböző pályázati forrásokról), illetve helyi vagy központi döntésekről, releváns rendeleti vagy törvényi változásokról.

A honlapon megtalálhatóak a teljes körű, részletes ügymenetleírások, amelyeket folyamatosan, a törvényi hivatkozásoknak megfelelően szükséges aktualizálni.

A legfontosabb ügytípusonkénti adatok – mind lakosságot, mind vállalatokat érintve – (ügyindítási lehetőségek, benyújtandó dokumentumok, ügyintéző, döntéshozó, az ügymenet fontosabb lépései, vonatkozó jogszabályok stb.) közlését írásos formában is érdemes megoldani az egyes irodáknál (hirdetőtábla, ügyfélszolgálat). A megoldás előnyei:

- Precízebb, mint a szóbeli tájékoztatás;
- Számos személyes és telefonos megkeresés előzhető meg azzal, ha az ügymenettel kapcsolatos főbb információk megtalálhatóak részletesen, írásos formában;
- Fentiek következtében az ügyintézőknek több ideje marad a háttér munkák elvégzésére, a korábban ügyfélmegkeresések kezelésére fordított idő további szolgáltatási színvonal emelésre fordítható, így elmondható, hogy az elektronikus csatornába való tereléssel az ügyfél-kapcsolattartás kevésbé élő munkaerő-igényessé, egyben jelentősen olcsóbbá tehető.

A település civil szervezetei hatékonyan tudnak hozzájárulni a Hivatal és a Kerület jó hírvének öregbítéséhez belföldön és külföldön egyaránt. Olyan feladatot vállalnak fel, amellyel a hátrányos helyzetű, idős, beteg, vagy lelkileg sérült emberek közérzetét, érdekeik hatékonyabb képviselését, életminőségük javítását szolgálják. Ezen szervezetek részt vesznek az önkormányzati feladatvállalásokban is, amivel alulról, a társadalomból kiindulva erősítik a társadalmi megújulást. Ebben a tevékenységükben az önkormányzatnak javasolt támogatást nyújtani.

Az önkormányzat a 2008-as szervezetfejlesztési projekt idején már rendelkezett civil koncepcióval, amely irányt mutat a civil szervezetekkel történő kommunikáció és információcseré, a döntéselőkészítési folyamat, a közös gondolkodás és a civil szervezetek támogatása kérdéseiben. Az önkormányzat segítséget tud nyújtani a civil szervezeteknek a működéshez szükséges feltételek megteremtésében.

A Hivatal kiemelten fontos feladatai közé kell tartozzon, hogy megoldott legyen a civil szervezetekkel történő kapcsolattartás, amely segíti az önkormányzati feladatok ellátásában történő együttműködést, a partnerség elmélyítését és a folyamatos konzultációt. Ennek érdekében érdemes felülvizsgálni a kerületi civil szervezetekkel történő egyeztetés eredményeként elkészült Budapest XVIII. Kerület Civil Koncepcióját.

A civil koncepció célja a helyi civil társadalom erősítése, az önkormányzat és a kerület lakosságának önkéntesen alakított közösségei közötti harmonikus együttműködés és a civil szervezetek társadalmi szerepvállalásának elősegítése. A Civil Koncepcióban foglaltaknak szükséges kiterjedni azokra a civil szervezetekre, amelyeket a kerületben nyilvántartásba vettek, székhelyük a kerületben van, és tevékenységüket is ott fejtik ki. E bejegyzett szervezetek mellett jelentős partnerei lehetnek az önkormányzatnak a nem bejegyzett klubok, baráti körök, asztaltársaságok és szellemi műhelyek is, melyek közérdekű tevékenységükkel jelentős szerepet töltenek be a helyi közéletben. Ezen szervezetek regisztrációs rendszerét is meg kell találni a formalizálható és nyomon követhető együttműködés érdekében. A civil koncepció időbeni hatálya a koncepció felülvizsgálatáig terjed ki, melyet célszerű öt évenként beütemezni.

Budapest XVIII. Kerületében jelenleg több mint 200 civil szervezet működik. A szervezetek leginkább szociális és oktatási területre, valamint a szabadidő (sport, kultúra) hasznos eltöltésére alakultak, illetve közösségépítő segítségnyújtás támogatására hoztak létre egyesületeket, így ezen tevékenységek a kerület életében fontos szerepet játszanak, ezért az önkormányzatnak érdemes ezen kezdeményezések működését biztosítani.

A kiszervezett sajtó referenci tevékenységet javasoljuk megszüntetni, mert véleményünk szerint egyrészt felesleges költséget ró az önkormányzatra, másrészt egy külsős személynek több olyan bizalmas információ is birtokába kerülhet, amivel adott esetben – akár a tudta nélkül – is visszaélésre kerülhet sor.

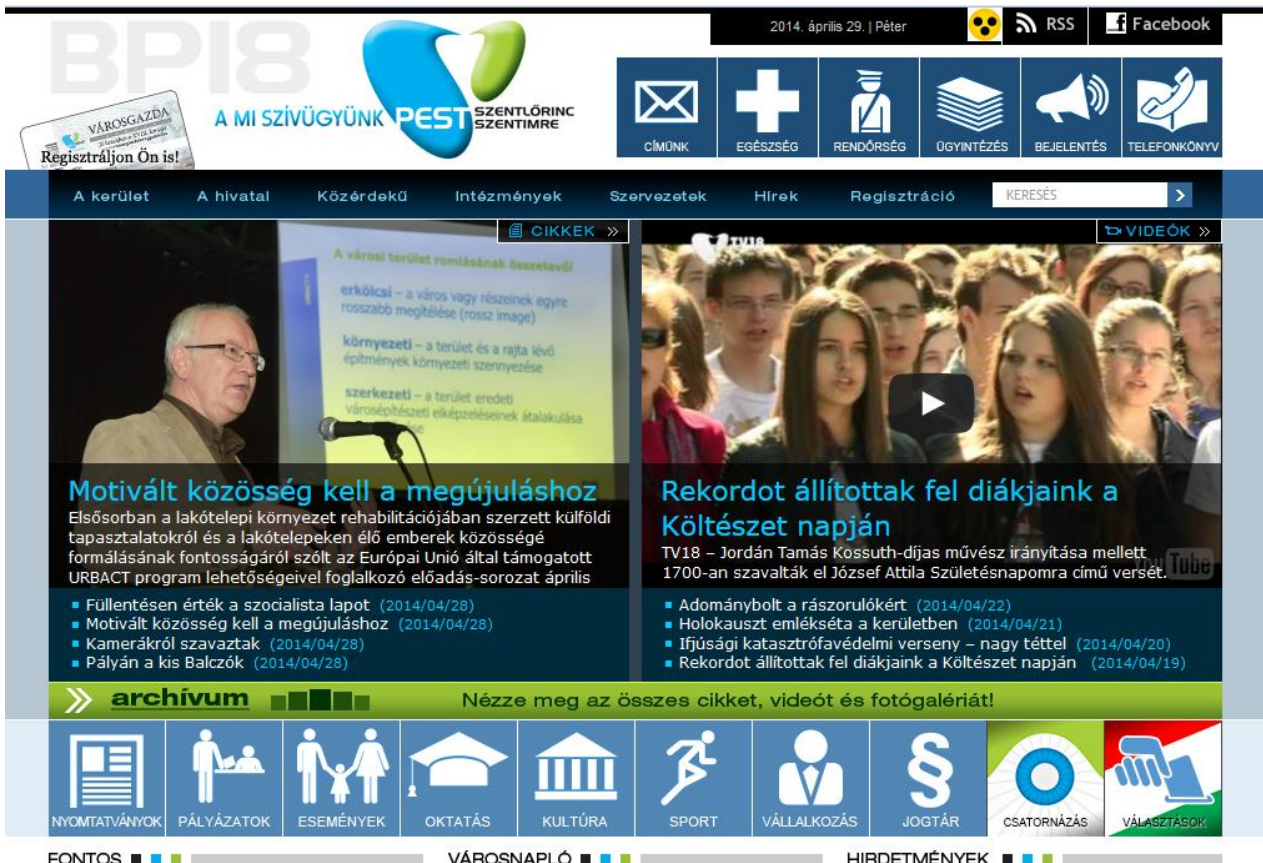
Javasoljuk, hogy helyette a Hivatalban külön munkakör kerüljön kialakításra az összes kommunikációs feladat ellátására – a sajtó tájékoztatásán túl az önkormányzati honlapra kikerülő tartalmak és egyéb kommunikációs tevékenységek végzésére – kommunikációs referens megnevezésével. Érdeemes megvizsgálni, hogy a jelenlegi hivatali dolgozói állományban van-e olyan személy, aki ezt a feladatot ellátná, pozitív eredmény esetén ezt a dolgozót előnyben részesíteni, hiszen egy új munkatárs beépítése sokkal hosszabb folyamat.

4.5.3. Tapasztalat

A 2008-as ÁROP pályázat megvalósítása óta megnövekedett a kommunikáció jelentősége. A javaslatnak megfelelően a kommunikációs feladatokat belső munkatárs látja el, önkormányzati főtanácsadói beosztásban, és a Hivatal tervezi egy sajtóreferens felvételét is. A naprakész és minőségi kommunikáció és tájékoztatás érdekében, a kerületi feladatkiosztás alapján a kerület honlapját a Városgazda Kft. média divíziója és összesen 3-4 ember üzemelteti. A Hivatal tudatosan, folyamatosan használja az internetet tájékoztatásra.

2010-ben alakult ki a kerület új designja, és készült arculati kézikönyv is. A honlap 2011-ben lett továbbfejlesztve informatikailag, tartalmilag és a megjelenést tekintve egyaránt. A honlapon így már a kerületi TV-csatornát is lehet nézni, interaktív. A honlapnak a látássérültek számára akadálymentesített változata is van, továbbá a lakosok és látogatók már a Facebookon keresztül is üzenhetnek a Hivatalnak.

A honlap korszerűsítésével és portállá történt fejlesztésével az e-ügyintézés felé is lépett a Polgármesteri Hivatal. A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) kormányrendelet alapján 2013. január 1-jétől számos, korábban az önkormányzatnál intézhető ügykör – többek között az okmányirodai, gyámhivatali feladatok – átkerültek Budapest Főváros Kormányhivatala szervezetébe tartozó fővárosi kerületi hivatalokhoz. Így átalakult a hivatali ügyfélkezelési munka, és a honlapon elérhető, ügyintézési szolgáltatások is.



3. ábra: A XVIII. kerületi internetes portál főoldala

4.5.4. Következtetés és javaslat

Az elmúlt évek gyakorlatát folytatva érdemes figyelni, átvenni, adaptálni és bevezetni azokat az elektronikus és online megoldásokat, amelyek nem csak a tájékoztatást és kommunikációt, hanem az együttműködést, hálózatosodást, partnerséget is szolgálnak, és ezáltal járulnak hozzá a lakosok és ügyfelek elégedettségének növekedéséhez (például okostelefon applikációk). Érdemes a megfelelő informatikai eszközökkel mérni és elemezni az online és egyéb kapcsolattartási megoldások eredményességét, hasznosságát, valamint a használatukkal kapcsolatos elégedettségét.

Tekintettel arra, hogy a kerületnek illetve a Hivatalnak nincs külön kommunikációs terve (csupán az egyes EU-s projektekhez kapcsolódóan készül), célszerű kerületi szintű kommunikációs terv vagy stratégiát készíteni.

Érdemes a hazai jogszabályok által biztosított keretek között további e-ügyintézési megoldásokat fejleszteni, bevezetni a lakossági és közületi ügyfelek számára.