

---

**Szervezetfejlesztés Nagykőrös Város  
Önkormányzatánál  
az ÁROP 3.A.2-2013-2013-0035 számú pályázat  
alapján**

---

**Az önkormányzat gazdasági működésének  
hatékonyságnövelési lehetőségeit bemutató tanulmány**

Dátum: 2014. június 30.

## Tartalomjegyzék

1. Bevezetés .....	3
2. A gazdálkodást érintő főbb megállapítások .....	4
3. A Nagykőrösi önkormányzat gazdasági működésének hatékonyságnövelési lehetőségei .....	5
3.1 Teljes körű kötelezettségvállalás, likviditás menedzsment működtetésének megvalósítása .....	7
3.2 Fajlagos költségek kialakítását célzó önköltségszámítás megvalósítása – a feladat ellátási finanszírozás megalapozása .....	8
3.3 Kontrolling funkció létrehozása, működtetése a tervezéstől a működésen át a beszámolásig .....	9
3.4 A finanszírozás hatékonyságának növelése érdekében a Kiskincstár funkció aktív működtetése .....	9
4. a „Szervezetfejlesztés Nagykőrös Város Önkormányzatánál” projekt szakértői javaslataira meghozandó döntések összegzése .....	10

## **1. BEVEZETÉS**

**Az ÁROP-3.A.2.-2013-2013-0035 számú, „Szervezetfejlesztés Nagykovácsos Város Önkormányzatánál”** című projekt keretében elkészült „Az önkormányzati intézmények tevékenységeinek hatékonyabb működésére irányuló szervezeti javaslatokat, szabályzatokat összefoglaló tanulmány” 3. fejezete áttekintést nyújtott a Nagykovácsosi Önkormányzat jelenlegi működési és gazdálkodási gyakorlatáról, annak szabályozottságáról, és a szabályozottság melletti konkrét gyakorlatáról.

A 4. fejezete bemutatta a szakértők által végzett elemzés megállapításait a Nagykovácsosi Önkormányzat működése hatékonyságára fókuszálva azzal a céllal, hogy az esetleges negatív hatások feloldására megoldási javaslatok szülessenek.

Az előző tanulmányban szereplő módosítási javaslatok a Nagykovácsosi Önkormányzat működése hatékonyságának növelésére fókuszálnak, így értelemszerűen azok következményei a szervezeti és működési modellre vonatkozó változtatási javaslatok voltak.

Jelen tanulmány a **Nagykovácsosi Önkormányzat gazdasági működése hatékonyságnövelési lehetőségeinek** bemutatására vállalkozik. A pályázatban megfogalmazottak szerint „A fenntartható gazdálkodás és költségvetési egyensúly megteremtését szolgáló strukturális változtatások, ezzel összefüggésben az önkormányzat rövid- és középtávú költségvetési helyzetének, finanszírozási struktúrájának értékelése, valamint a költségcsökkentés, hatékonyságnövelés rövid, közép- és hosszú távú opcióinak és stratégiájának kidolgozása és a legnagyobb potenciállal rendelkező opciók meghatározása” volt a feladat.

A következő fejezet kiemeli azon megállapításokat, melyek alapvetően a gazdálkodás hatékonyságát érintik, majd ezt követik a gazdálkodás hatékonyabbá tételére vonatkozó lehetőségek, javaslatok.

Végül rövid összefoglalása következik a Nagykőrösi Önkormányzat számára mind a szervezeti-, mind a gazdálkodási változtatásra ajánlott javaslatoknak.

## 2. A GAZDÁLKODÁST ÉRINTŐ FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK

Az előző tanulmányban részletesen bemutatott elemzési eredmények közül az alábbiak befolyásolják leginkább az Önkormányzat gazdálkodási működését.

- A vonatkozó szabályzatok szerint a gazdálkodási tevékenységükkel az NSzK-hoz sorolt intézmények érdemben maguk rendelkeznek az előirányzataikkal, miközben azok aktuális felhasználtságának mértéke náluk nem elérhető. Az NSzK-ban ezek hatása viszont csak a gazdasági eseményeket követően, az utólagos könyvelésükben jelenik meg. Így valójában az operatív gazdálkodási funkció sem az intézményeknél, sem az NSzK-nál nem működik.
- A szabályozás szerint „a **kötelezettségvállalás körébe tartozik** az áru vagy szolgáltatás megrendeléséről elküldött és visszaigazolt megrendelés is.” Ezzel szemben az NSzK helyett az Intézmények maguk rendelnek, szerződnek, az NSzK utólag tudja kötelezettségvállalásként nyilvántartásba venni. Így az alkalmazott kötelezettségvállalás gyakorlata nem tölti be sem a jogszabályi követelményeket, sem a likviditás menedzsment funkcióját. (A jelenlegi szabályozástól – csak 100 eFt feletti beszerzésekre alkalmazott – eltérően az aktuális jogszabályi követelmény teljes körűen kötelezővé teszi a kötelezettségvállalást.)
- Az előzőek egyben azt is jelentik, hogy **nincs** alkalmazva - az Önkormányzat egészét átfogó - tudatos és **egységes beszerzési gyakorlat**. A szállító kiválasztás, megrendelés, szerződés előkészítés Intézményenként, a saját gyakorlatuk szerint történik. A *nem egységes szerződéses kapcsolatok* kezelés egyben a nagyszállítói előnyök mellőzését is jelenti.
- **Önköltségszámítás**ra van szabályozás és kialakult gyakorlat is, de érdemben **nem tölt be gazdálkodási szerepét**. Nem képezi sem az árképzés, sem a tervezés alapját. **Kontroller** létszám és működtetett

**funkció hiányában** – az elmaradó elemzések következtében – nem tudatosul az ár eltérítések várható hatása, és nincs mire alapozni a megkerülhetetlen feladat finanszírozást sem.

- A három gazdálkodási funkciót gyakorló szervezetnél a **három különböző integrált rendszer** párhuzamos alkalmazásának **előnytelen hatásai** vannak az Önkormányzat számára. Anyagi ráfordításként mind a **rendszer bevezetés**, mind a **rendszerkövetés többszöröződést jelent**. A **három rendszer kontroll mechanizmusa** – az egyes fejlesztők által képviselt szakmai színvonal és felkészültség függvényében - **eltérő színvonalú**, így **a belőlük nyert adatok megbízhatósági szintje is eltérő**. Az azonos logikai tartalmú rendszer **három szállítótól való használata indokolatlan mérvű kockázatvállalást jelent**.

### 3. A NAGYKÖRÖSI ÖNKORMÁNYZAT GAZDASÁGI MŰKÖDÉSÉNEK HATÉKONYSÁGNÖVELÉSI LEHETŐSÉGEI

A gazdasági működés hatékonyság növelésére vonatkozó javaslatok kidolgozásában meghatározó szerepet töltöttek be az alábbi kormányzati megfogalmazások.

#### „Feladatfinanszírozás

- Az Möt. 117-118. §-ai rögzíti a feladatfinanszírozás alapjait:
- a feladatfinanszírozási rendszerben az Országgyűlés a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladataihoz jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelő feladatalapú támogatást biztosít;
- melyet éves szinten **kizárólag a kötelezően ellátandó feladatainak** kiadásaira **fordíthatja**;
- a támogatás mértékének meghatározásakor figyelembevételre kerül:
  - takarékos gazdálkodás,

- a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevétele,
- a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele
- költségvetési rendeletben **működési hiány nem tervezhető**;
- az állam által prioritásként kezelt, **önként vállalt feladatok finanszírozásához is biztosítható** állami támogatás;
- az Önkormányzat működőképessége megőrzéséhez kiegészítő támogatás adható.

### **2013. Feladatfinanszírozás:**

- **önkormányzati kötelező feladatokhoz igazodó, általános támogatások**
  - hivatali feladatok támogatása,
  - település-üzemeltetési feladatok támogatása (közvilágítás, köztemető, közutak fenntartása, zöldterület-gazdálkodás),
- **köznevelési feladatok** (óvoda): feladat alapú bér- és üzemeltetési támogatás,
- **szociális szakellátás** (intézményi ellátások)

### **Ahol nem valósult meg 2013-ban a feladatfinanszírozás:**

- **szociális és gyermekjóléti alapfeladatok**
- **kulturális feladatok**

**2014.** Első időszak tapasztalatai alapján a finanszírozási rendszer **finomhangolása**: szerkezetátalakítási tartalék keretében nyújtott **kiegészítő támogatások beépültek az alapfinanszírozásba** (20 Mrd forint, 22/2013. (VI. 11.) BM rendelet),

- település-üzemeltetés: településkategóriánkénti fajlagos összegek szerinti finanszírozás,
- **beszámítás** rendszere **differenciált**, törvényben rögzített sorrendben kell érvényesíteni (bővült az érintett jogcímek köre)

- **gyengébb jövedelem-termelő képességű kistéleplülések** (2000 fő alatt) támogatása,

- pedagógus életpálya-modell,

- **gyermekétkeztetés**: feladat-alapú bér- és üzemeltetési támogatás a normatív elosztás helyett.”,

valamint a következő

**„Kormányzati célkitűzés:**

- Az Önkormányzatok **új fejlesztési rendszerének kialakítása.**
- A **feladatfinanszírozási rendszer további finomítása.**
- Az **adósság újratermelődésének megakadályozása** szabályozás révén.
- Az Önkormányzati **gazdálkodásért való személyi felelősségi rendszer erősítése.**
- **Állami - önkormányzati kontrolling rendszer** kialakítása.”

Azon a feltételezésen alapulva, hogy várhatóan a központi támogatás nem növekszik, inkább csökkenésére lehet készülni, és az Önkormányzat saját bevételeiben sem várható jelentős növekedés, elkerülhetetlenül szükséges a jelenlegi gazdálkodási gyakorlat lényeges átalakítása.

A fenntartható gazdálkodás, a hatékonyságnövelés és költségvetési egyensúly megteremtésének szolgálatára, valamint az intézmények feladat ellátási és finanszírozási modellje megvalósíthatóságának megalapozására az alábbi főbb feladatcsoportok megvalósítása látszik szükségesnek.

### **3.1 Teljes körű kötelezettségvállalás, likviditás menedzsment működtetésének megvalósítása**

Ezen javaslat *alapfeltétele* az előző dokumentumban javasolt *egységes beszerzési gyakorlat megvalósulása.*

Ugyanakkor mind ennek, mind a következő másik három javaslat hatékony megoldásának feltétele a jelenlegi gyakorlatban alkalmazott – gazdaság

ügyviteli támogatottságot biztosító – három számítógépes rendszer helyett *egységes alkalmazás használatának megfontolása* is. Van a hazai piacon olyan szoftver forgalmazó, amely mind költségvetési-, mind társasági formában működő szervezeteknek tudja ajánlani egyazon saját ERP rendszerét (pl. SAP, ORACLE, melyeket érdemes megkeresni egy önkormányzati referenciarendszer megvalósítására vonatkozó ajánlatkéréssel). Egy ilyen szállító esetén megszűnik az a bizonytalansági tényező, hogy megszünteti a szoftver követését.

Az előfeltételek teljesülése mellett:

- A *kötelezettségvállalások* ne az éves előirányzat terhére, hanem az *előirányzatok rendelkezésre állásának megfelelő ütemezés szerint* történjenek.
- A kötelezettségvállalás megtörténtét mindig előzze meg a rá vonatkozó előirányzat ellenőrzése – lekötése. Ez az jelenti, hogy az alkalmazásra kerülő rendszer bármely időpontban ki tudja mutatni az eredeti, a módosított, a kötelezettségvállalással lekötött-, a ténylegesen már felhasznált-, valamint a még szabad előirányzatokat.

### **3.2 Fajlagos költségek kialakítását célzó önköltségszámítás megvalósítása – a feladat ellátási finanszírozás megalapozása**

A feladat ellátáson alapuló finanszírozás megvalósulásának alapfeltétele az egyes *feladatok fajlagos ráfordításainak meghatározása*. Ehhez kell kidolgozni, és a számítógépes alkalmazás részeként megvalósítani egy egységesen alkalmazandó, megbízható önköltség számítási módszert, ami magába foglalja mind a közvetlen költségek számbavételének hogyanját, s mind az általános költségek felosztási eljárásainak meghatározását.

Feladat típusonként meg kell határozni a számbavételi egységeket (feladat típusokat), a számításhoz szükséges naturáliákat, és azok számbavételének hogyanját.

Az alaposan kidolgozandó – költség felosztásokra vonatkozó - számítási módszer a számítógépes alkalmazásban automatikusan kerüljön felhasználásra.



Az így kialakult fajlagos egységköltségek megbízható alapot képezhetnek mind az árképzéshez, mind a tervezéshez, mind a valamilyen megfontolásból eltérített árak anyagi vonzatának a költségvetés tervezéskori pontos kiszámíthatóságához, illetve megismerhetőségéhez is.

### **3.3 Kontrolling funkció létrehozása, működtetése a tervezéstől a működésen át a beszámolásig**

A gazdaságos működtetés – működés alapfeltétele a *folyamatos, szakszerű kontrolling funkció létezése*.

Azonos szakmai elveken alapulva kell alkalmazni a *gazdálkodási folyamat teljes életciklusában*:

- a fajlagos ráfordításokat kell alkalmazni a költségvetés készítéséhez,
- a fajlagos- és tényleges ráfordításokat folyamatosan össze kell vetni, az eltérések okának feltárása mellett,
- az eltérés okától függően a szükséges intézkedéseket, döntéseket meg kell hozni és alkalmazásba venni azokat.

A funkció megvalósításának alapfeltétele a megfelelő szakmai felkészültségű létszám biztosítása is.

A fejezet elején említett **Állami - önkormányzati kontrolling rendszer** kialakítására vonatkozó megfogalmazott Kormányzati szándék megkerülhetetlenné teszi az Önkormányzat számára ennek a javaslatnak a megvalósítását.

### **3.4 A finanszírozás hatékonyságának növelése érdekében a Kiskincstár funkció aktív működtetése**

Bár elvileg létezik a *kiskincstár funkció* a Polgármesteri Hivatalban, de érdemi kiterjesztéssel való megvalósulása szükséges – egyetlen szervezet által működtetve - az Önkormányzat valamennyi szervezetének teljes körű pénzügyi finanszírozására.

A funkcióval egységesen kezelendők a teljes önkormányzati saját szabad- és lekötött pénzeszközök, illetve az esetlegesen igénybe vehető idegen források is. Nélkülözhetetlen a kialakuló kötelezettségvállalási gyakorlattal való összehangolása, mivel e kettőn alapulva menedzselheti operatíván az Önkormányzat a stabilan pozitív költségvetési helyzetét.

#### **4. A „SZERVEZETFEJLESZTÉS NAGYKÖRÖS VÁROS ÖNKORMÁNYZATÁNÁL” PROJEKT SZAKÉRTŐI JAVASLATAIRA MEGHOZANDÓ DÖNTÉSEK ÖSSZEGZÉSE**

Mind a jelen-, mind a „Az önkormányzati intézmények tevékenységeinek hatékonyabb működésére irányuló szervezeti javaslatokat, szabályzatokat összefoglaló tanulmányban” a jelen gyakorlat elemzését követően továbbfejlesztő javaslatok kerültek megfogalmazásra.

Az alábbiakban – logikai sorrendjükben - kiemelésre kerülő javaslatok bevezetését előkészítő részletes kidolgozásukat a befogadásukra vonatkozó döntések meghozatalának meg kell előznie.

- Párhuzamos funkciók megszüntetése, és az ehhez szükséges szervezet átalakítások végrehajtása. Egy szervezetben a redundáns funkciók mindig a szükségesnél bonyolultabb szervezetet és többlet ráfordítást igényelnek. Összevonásuk nem csak megtakarítást eredményezhet, hanem a funkciók magasabb szakmai színvonalon történő ellátását, megvalósítását is eredményezheti. Ezek a professzionális beszerzési gyakorlat megvalósítása, az összes létesítmény üzemeltetésére – működtetésére egységes (egyetlen) gyakorlat kiválasztás, valamint mind az óvodák, mind a konyhák vonatkozásában az összevont szakmai vezetés megvalósítását jelentik.
- *Feladatok és létszámigényük, finanszírozottságuk felülvizsgálata, az aránytalanságokban rejlő kockázatok feloldása. A párhuzamosságok megszüntetése, valamint a következőekben szereplő hiányzó funkciók*

*érdemi működtetése* hogyanjának kidolgozása *alapján* kerülhet sor az *aktuális létszám igények meghatározására*.

- *Teljeskörű kötelezettségvállalás, likviditás menedzsment* működtetésének megvalósítása. *Alapfeltétele* az előző dokumentumban javasolt *egységes beszerzési gyakorlat megvalósulása*. Ugyanakkor mind ennek, mind a következő másik három javaslat hatékony megoldásának feltétele a jelenlegi gyakorlatban alkalmazott – gazdaság ügyviteli támogatottságot biztosító – három számítógépes rendszer helyett *egységes alkalmazás használatának megfontolása* is.
- Fajlagos költségek kialakítását célzó önköltségszámítás megvalósítása – a feladat ellátási finanszírozás megalapozása. A feladat ellátáson alapuló finanszírozás megvalósulásának alapfeltétele az egyes *feladatok fajlagos ráfordításainak meghatározása*. Ehhez kell kidolgozni, és a számítógépes alkalmazás részeként megvalósítani egy egységesen alkalmazandó, megbízható önköltség számítási módszert.
- *Kontrolling funkció létrehozása, működtetése* a tervezéstől a működésen át a beszámolásig. Azonos szakmai elveken alapulva kell alkalmazni a *gazdálkodási folyamat teljes életciklusában*: a fajlagos ráfordításokat kell alkalmazni a költségvetés készítéséhez, a fajlagos- és tényleges ráfordításokat folyamatosan össze kell vetni, az eltérések okának feltárása mellett, és az eltérés okától függően a szükséges intézkedéseket, döntéseket meg kell hozni. A funkció megvalósításának alapfeltétele a megfelelő szakmai felkészültségű létszám biztosítása is.
- A finanszírozás hatékonyságának növelése érdekében a Kiskincstár funkció aktív működtetése. A funkcióval egységesen kezelendők a teljes önkormányzati saját szabad- és lekötött pénzeszközök, illetve az esetlegesen igénybe vehető idegen források is. A kialakuló kötelezettségvállalási gyakorlattal való összehangolásával a Kiskincstár funkción alapulva menedzselheti operatíván az Önkormányzat a stabilan pozitív költségvetési helyzetét.

A fentiekre vonatkozó döntések meghozatala azért szükséges, mert azokra alapulva kerülhetnek majd kimunkálásra - a projekt következő ütemében - a részletesen a kiválasztott folyamatok.