

# **EDELÉNY VÁROS ÖNKORMÁNYZATÁNAK SZERVEZETFEJLESZTÉSE**

ÁROP-1.A.2/A-2008-0152



## **I.**

**AZ ÖNKORMÁNYZATI INTÉZMÉNYEK  
FELÜGYELETÉNEK ÁTALAKÍTÁSA, A DÖNTÉSI  
JOGOSULTSÁGOK ÁTSTRUKTURÁLÁSA.**

**AZ ÖNKORMÁNYZAT ÁLTAL FELÜGYELT  
INTÉZMÉNYEKKEL VALÓ RENDSZERES INFORMÁCIÓ  
ÁRAMLÁS FOLYAMATÁNAK KORSZERŰSÍTÉSE,  
ILLETVE AZ INTÉZMÉNYEKTŐL ÉRKEZŐ  
VISSZACSATOLÁS BEÉPÍTÉSE A HIVATAL MŰKÖDÉSÉBE**

## TARTALOMJEGYZÉK

1. Helyzetfelmérés-elemzés .....	3
1.1. bevezetés .....	3
1.2. Az intézményrendszer .....	3
1.3. A jelenlegi információ-átadási gyakorlat .....	6
2. Javaslatok .....	14
1. sz. melléklet.....	17
2. sz. melléklet.....	24
3. sz. melléklet.....	31

## 1. Helyzetfelmérés-elemzés

### 1.1. bevezetés

Mindenképpen nagyon fontos kérdés, hogy a Polgármesteri Hivatal, mint a helyi képviselőtestületet közvetlenül kiszolgáló, azt információval ellátó és az önkormányzati hatósági és általános önkormányzati feladatokat ellátó végrehajtó szerve milyen kapcsolatrendszerekkel rendelkezik, és hogyan működik együtt más szervekkel, intézményekkel.

### 1.2. Az intézményrendszer

Edelény Város Önkormányzata jelenleg – a Polgármesteri Hivatalon túl - összesen 4 önkormányzati költségvetési szervet (önkormányzati intézményt) tart fenn kötelező és önként vállalt önkormányzati feladatai ellátása érdekében.

Ezek az intézmények az alábbiak:

- Koch Róbert Kórház és Rendelőintézet
- Városi Oktatási Központ (Edelényi Gimnázium, Szakképző és Általános Iskola, Alapfokú Művészetoktatási Intézmény és Napköziotthonos Óvoda)
- Szociális Szolgáltató Központ
- Művelődési Központ, Könyvtár és Szekrényessy Árpád Múzeum

Mind a négy intézmény önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv. Az interjúk tapasztalatai alapján elmondható, hogy a négy intézményből három gazdálkodása a Hivatal megítélése szerint nem megfelelő. Gyakran tapasztalják, hogy nem a takarékoság elve mentén tervezik a költségeket az intézményvezetők.

Az 1. sz. mellékletben javaslatot teszünk egy modellre az intézmények gazdálkodása vonatkozásában.

Edelény Város Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala és az egyes önkormányzati intézmények közötti kapcsolattartást, információáramlást több szempontból, formális és

informális elemeket egyaránt figyelembe véve vizsgáltuk. Egyfelől a szabályozottság alapulvételével (dokumentumvizsgálat útján), másfelől pedig a mindennapos gyakorlat vizsgálatával (interjúk lefolytatásával).

Az információ-áramlás (központi, illetve helyi) jogszabályokban szabályozott főbb szinterei jellemzően két témakör köré csoportosulnak:

az önkormányzat fenntartói-szervezeti irányítási jogából fakadó, arra visszavezethető információs elemek; illetve

az intézmények költségvetésével, pénzellátásával összefüggésben jelentkező információs elemek.

A szabályozottság központi relációjában több törvény is megemlíthető, amelyek köréből különösen a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, illetve – figyelemmel arra, hogy a négy önkormányzati intézmény közül a legösszetettebb ezen a szakterületen funkcionál – a közoktatási törvény kiemelkedő fontosságú.

A helyi szabályozási szinten alapvetően az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzata, valamint a Polgármesteri Hivatal Ügyrendje fogalmaz meg szabályokat az intézményekkel kapcsolatos feladatok vonatkozásában.

Az SZMSZ több ponton is tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek az intézmények és az önkormányzat közötti információáramlást, kapcsolatot (is) szolgálják. E rendelkezéseknek két jellegzetességére kell előljáróban rámutatnunk. Egyfelől arra, hogy a rendeletben megállapított információáramlási szabályok címzettje intézményi oldalon minden esetben az intézményvezető; másfelől pedig önkormányzati oldalon a szóban forgó szabályok minden esetben a képviselő-testülethez kötődnek. Ez utóbbi relációban ugyanakkor a kizárólagosság csupán látszólagos. Ugyanis az intézményvezető és a képviselő-testület közötti információs csatorna impliciten a polgármesteri hivatal és a szakbizottságok felé való információáramlást is szolgálja; arról nem is beszélve, hogy az SZMSZ mellékletei egy sor konkrét szakbizottsági feladatot is nevesítenek, amelyek az intézményekkel kapcsolatosak. A szakbizottságok közül különösen fontos szerep hárul az intézményekkel összefüggésben a képviselő-testület Oktatási, Közművelődési, Ifjúsági és Sport Bizottságára (példának okáért e bizottság gyakorol több jóváhagyási hatáskört az intézményi szervezeti és működési szabályzatok, illetve munkatervek vonatkozásában).

Az önkormányzat és intézményei között információáramlás szempontjából az SZMSZ-nek az alábbi rendelkezései méltóak figyelemre:

- az intézményvezetők a képviselő-testület következő évi munkatervének elkészítéséhez javaslatot adhatnak le [9. § (2) bekezdése];
- az intézményvezetők kötelesek az évenkénti közmeghallgatáson részt venni [72. § (1) bekezdése];
- az intézményvezetőket minden (nyílt) képviselő-testületi ülésre meg kell hívni (tehát nem csak azokra, amelyek esetében az intézményük érintett valamelyik napirendi pontnál) [11. § (3) bekezdése] és az üléseken tanácskozási joggal rendelkeznek;
- Az intézményvezetők előterjesztéseket tehetnek a testületi ülésre [27. § (2) bekezdése]
- A mellékletekben megállapítja az egyes bizottságok feladatait/hatásköreit az ágazatilag hozzájuk tartozó intézményekkel kapcsolatban.
  - Véleményezik az intézmények létesítésére/működésére/megszüntetésére tett előterjesztéseket
  - Véleményezik a vezetői kinevezésekkel összefüggő pályázatokat
  - Jóváhagyják az intézmények egyes dokumentumait (pl.: Szervezeti és Működési Szabályzat)

Az Ügyrend legfontosabb vonatkozó szabályai:

- A Polgármesteri Hivatal feladata az intézményi tervezés, beszámoltatás, gazdálkodás irányítása, valamint az intézmények ellenőrzése, számviteli munkájuk irányítása
- A Jegyző feladata, hogy irányítsa az önkormányzati intézmények működésének felügyeletét, pénzügyi, gazdasági és törvényességi ellenőrzését
- Az egyes szervezeti egységek számára felügyeleti jogot állapít meg az intézmények működése tekintetében, azonban ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az ügyrend ezen szabályai felülvizsgálatra szorulnak (az interjúk során felmerült ugyanis, hogy ezek a jogok, hatáskörök a gyakorlatban máshol vannak, mint ahová a jelenleg hatályban lévő Ügyrend telepíti).

A Polgármesteri Hivatal dolgozóival lefolytatott interjúk azzal a tanulsággal szolgáltak, hogy az információáramlás szabályozottsága, azaz a formális eszközök mellett legalább akkora jelentősége van a gyakorlatban az informális eszközöknek.

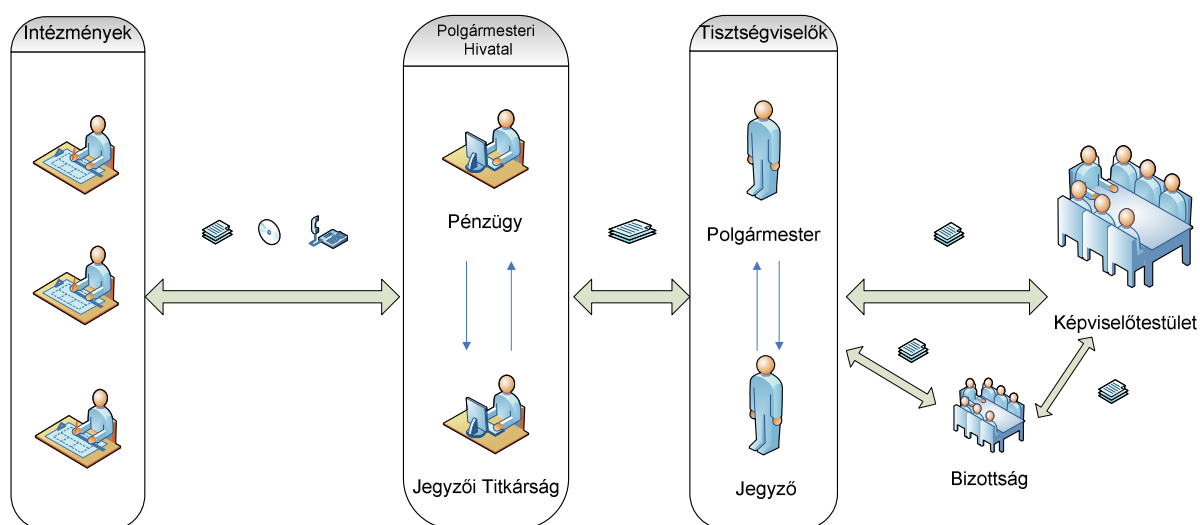
Ez elsősorban telefonos, illetve előszóban történő kapcsolattartást jelent. Az e-mail nem jellemző az információáramlás eszközeként, ami napjainkban meglehetősen szokatlan.

Az interjúalanyok mindegyike – nem utolsósorban az előbbieken taglalt informális 1kapcsolatoknak köszönhetően – kifejezetten jónak minősítette az önkormányzat és az intézmények kapcsolatrendszerét, információáramlását.

Összességében véve Edelény Város Önkormányzata és az önkormányzati intézmények kapcsolatrendszere, a közöttük zajló információáramlás mindenképpen megfelelőnek minősíthető.

A Hivatal és a fenntartott intézmények kapcsolatrendszerét az alábbi ábra mutatja be:

**Az intézmények és a polgármesteri hivatal kapcsolatrendszere**



A Hivatal és az intézmények között meglévő információs, döntési és ellenőrzési kapcsolatokat részletesebben az intézményi feladatmátrixok mutatják be.

Ugyanilyen mátrix készült az Edelény Önkormányzata által alapított, és 100 %-os tulajdonában álló Borsodi Közszolgáltató Nonprofit Kft. vonatkozásában is. (4-8. mellékletek).

### 1.3. A jelenlegi információ-átadási gyakorlat

A dokumentumelemzés és az interjúk alapján megállapítható, hogy jelenleg nincsen érvényben olyan kötelező jellegű dokumentum, amely kifejezetten előírná az intézmények és a Hivatal közötti kapcsolattartás szabályait.

Az egyes helyi adatszolgáltatási kötelezettségeket az Önkormányzat rendeletben írja elő az intézmények számára, illetve más esetekben azokat a Hivatal egyedi utasításokban kéri be.

Az intézményeket emellett sokféle adatszolgáltatási kötelezettség terheli központi jogszabályok alapján is.

A két típusú adatszolgáltatási kötelezettség sok eltérést mutat:

1. a „központilag elrendelt” adatszolgáltatások alapvetően statisztikai szemléletűek, mára jellemzően Internet alapú alkalmazások felhasználásával állíthatók elő, a munkák időzítése ütemezhető a kötött határidők miatt, a címzettek világosak könnyen beazonosíthatóak.
2. ezzel ellentétben a „helyiek” célja a fenntartói tevékenységhez, az önkormányzati feladatellátás biztosításának igényéhez igazodik, módja a rendelet értelmében papír alapú, időzítése a felmerülő feladatokhoz, problémákhoz kapcsolódóan sokszor alkalmi, a címzettek rendelkezésére álló idő a végrehajtásra jellemzően rövid, a gyakorlatban sokszor fordulhat elő „azonnali” határidő megjelölés.

Az előzőre jó példaként említhető meg az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program adatgyűjtéseiről és adatátvételeiről szóló 288/2009. (XII. 15.) Korm. rendeletben 1410. nyilvántartási szám alatt szereplő „Adatszolgáltatás a közoktatási intézmények tevékenységéről” amelyet a köznyelv csak „Nagy Októberi Statisztika” elnevezéssel ismer. Az adatgyűjtés évenkénti ismétlődésű és október 15. a határideje. Az adatgyűjtés adatkörei pedig az alábbiak:

- közoktatási intézmények infrastruktúrája, informatikai ellátottsága, iskolai könyvtár
- pedagógusok továbbképzésben való részvétele
- közoktatási intézmény által ellátott óvodai, általános iskolai, szakiskolai, speciális szakiskolai, gimnáziumi, szakközépiskolai feladatonként bontva

- csoportok, osztályok,
- termek,
- gyermekek, tanulók,
- pedagógusok, illetve egyéb alkalmazottak
- végzettségi adatok, tanévvégi adatok
- külföldi tanulók,
- nemzetiségi oktatás, idegennyelv-oktatás,
- sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók
- szakképzés adatai szakmánként,
- diákjóléti adatok
- alapfokú művészetoktatás,
- kollégium,
- logopédiai ellátás,
- nevelési tanácsadó tevékenysége,
- szakértői és rehabilitációs bizottság,
- korai fejlesztés és gondozás, fejlesztő felkészítés, fejlesztő iskolai oktatás

Az intézmények és a Hivatal közötti formalizált kapcsolattartás egyik legfontosabb eszközét a beszámolók jelentik.

Jelen dokumentumban a beszámolási gyakorlatot nem a törvényi megfelelés szempontjából vizsgáltuk, mivel azt a megfelelő hatóságok rendszeres és ad hoc vizsgálatokkal folyamatosan ellenőrzik, és jelentésekben mutatják be az esetleges hiányosságokat.

A dokumentum a beszámolási gyakorlat elemzését sokkal inkább szakmai szempontból vizsgálja.

Intézménytípustól is függően az egyes költségvetési szervek különböző tartalmú beszámolók készítésére kötelezettek, különböző gyakorisággal.

Minden intézmény általános beszámolót készít évente működéséről, melyet a Képviselő-testület elé terjeszt.

A Pénzügyi Osztály számára félévente költségvetési beszámolót kell készítenie minden intézménynek.

Ezen kívül különböző szakmai jellegű beszámolókat is készítenek az intézmények (pl. tanév végi beszámolót a Városi Oktatási Központ).

A feltárt beszámolási gyakorlattal kapcsolatosan azonosítottunk fejlesztési potenciálokat, amelyek lehetővé teszik a jelenlegi gyakorlat továbbfejlesztését egy irányítási típusú beszámolás irányába.

A beszámolási rendszer hierarchikus felépítése

A Hivatal beszámolási rendszere hierarchikusan épül fel. A legalsó szintet az intézmények képezik. Az intézmények rendszeresen szolgáltatnak adatokat, illetve készítenek beszámolókat a Hivatal megfelelő szakterületei irányába. A beszámolási rendszer második szintjét a Hivatal képezi. A Hivatal gyűjti össze és összegzi az intézmények által összeállított adatokat, illetve magának a hivatali munkának az adatait és beszámolókat, amiből jelentést készítenek a szakbizottságok, a képviselőtestület és a jegyző felé.

A jelenlegi beszámolási gyakorlat értékelése

Ahhoz, hogy a fejezet elején feltett kérdésekre válaszolhassunk, megvizsgáltuk a jelenleg készülő beszámolókat az alapján, hogy statisztikai típusú vagy irányítási típusú beszámolást végez a Hivatal, illetve az intézmény rendszer. Az alábbi fejezetben a két típus közötti különbségeket mutatjuk be.

A statisztikai adatszolgáltatás és az irányítási típusú beszámolás összehasonlítása:

Az önkormányzati beszámoltatásnak kettős célja van. Az egyik fontos cél a törvényi előírásoknak való megfelelés, a másik pedig a városvezetés olyan információkkal való ellátása, ami lehetővé teszi a megfelelő döntések meghozatalát. Azonban a kettős cél elérése érdekében más-más követelményeknek és feltételeknek kell megfelelnie a beszámolási rendszernek. Az alábbi táblázatban összehasonlítjuk a két követelményrendszert.

Összehasonlítási szempontok	Statisztikai típusú adatszolgáltatás	Irányítási típusú beszámolás
A rendszer célja	Célja a felügyeleti szervek adatigényének való megfelelés	Cél a döntés előkészítés, a vezetők információval való ellátása, a döntések meghozatalához
Adat típusok	Pénzügyi és naturália adatok felsorolása	A pénzügyi és naturália adatokon kívül pénzügyi-és feladati teljesítménymutatók is megjelennek
Az adatok bemutatásának formája	Adatok bemutatása folyószöveggel, illetve néhol táblázattal	Adatok bemutatása vizuális eszközökkel (értelmezett táblázatok, grafikonok)
Összehasonlíthatóság	Az adatok csak a vizsgált időszakra, szervezeti egységre vonatkoznak	Az adatok mellett megjelennek összehasonlító adatok (előző időszak adatai, hasonló intézmények összehasonlító adatai, benchmarkok)
Elemzések	Leíró jellegű adatok, kevés elemzés	Értékelő jellegű adatok, elemzések, tendenciák, összefüggések bemutatása
Beavatkozásra ösztönzés	Nem ösztönöz beavatkozásra	Beavatkozásra ösztönöz, gyakran tartalmaz intézkedési javaslatokat
A rendszer szaktudás igénye	Nem igényel speciális tudást (mechanikus adatbetöltés)	A gazdasági és szakterületi ismereteken kívül elemzési szaktudást igényel

### Fejlesztési potenciálok

Ahhoz, hogy a statisztikai típusú beszámolás irányából az irányítási típusú beszámolás felé mozdulhasson az önkormányzat, fejlesztésekre van szükség a jelenlegi beszámolási rendszerben.

A fejlesztés irányának meghatározásához összegyűjtöttük azokat a fejlesztési potenciálokat, amelyeket figyelembe szükséges venni a továbblépéshez:

- *Strukturáltság növelése*

A beszámolók egységes szerkezetben való megjelenítése növeli az információk érthetőségét, mivel nem kell minden alkalommal az egész dokumentumot értelmezni csak a megfelelő mezőket.

A jelenlegi formátum mellett - egy jelentés jellemzően 5-10 oldal folyószöveg, néhány táblázattal megszakítva – további vizuális eszközök megjelenésével tovább növelhető a jelentés értelmezhetősége.

Javasolt vezetői összefoglaló alkalmazása, amelyben a legfontosabb megállapítások kiemelésre kerülnek.

- *Értékelések alkalmazása*

Jelenleg az adatok csak részben „értékelt” jelennek meg, vagyis csak korlátozottan állnak rendelkezésre összehasonlításra alkalmas adatok, mint például az előző időszakok adatai, vagy az intézmények egymás közötti összehasonlítása. Ezek alkalmazása javasolt.

A jelenlegi gyakorlatból hiányoznak az elemzések, a számok legtöbbször önmagukban szerepelnek, a jelentés olvasója számára nem derül ki, hogy az érték magasnak vagy alacsonynak számít vagy, hogy megfelel-e az elvárásoknak. Javasoljuk ennek a gyakorlatnak átgondolását, a szakterületek által készített elemzések növelhetik a jelentések döntés-előkészítésben való jelentőségét.

- *Korszerű beszámoló készítési szabályok alkalmazása*

Javasoljuk a beszámolók estén grafikonok vagy egyéb vizuális módszerek alkalmazását, amelyek a megértést és az átláthatóságot segíti.

Javasoljuk az adatok közötti differenciálást, mivel nem minden hozzáférhető adat fontos információ a városvezetés számára. Érdemes megjelölni azokat az adatokat, amelyekkel kapcsolatban döntésre vagy beavatkozásra van szükség, illetve azokat, amelyek csak tájékoztatás kedvéért szerepelnek a beszámolóban.

- *Az eltérésekre való fókuszálás*

A jelenlegi gyakorlat mellett - minden adat azonos súllyal szerepel – fontosnak tartjuk az eltérésekre való fókuszálást.

Az összehasonlító adatok alkalmazásával lehetőség nyílik az eltérések kimutatására (például a költségvetési előirányzat és teljesítés között vagy intézmények azonos mutatói között).

- *Irányítási típusú információk arányának növelése*

A pénzügyi és nem pénzügyi információk összekötése minden területen olyan teljesítménymutatók alkalmazásával, ahol fajlagos módon lehet vizsgálni az egyes ellátandó vagy támogató feladatokhoz kapcsolódó költségeket (például egy négyzetméterre jutó takarítás költsége).

Feladatvégzéshez kapcsolódó mutatók bemutatása és összehasonlítása intézmények között (pl. egy km úthálózatra jutó kiadás, egy ügyintézőre jutó határozatszám).

Intézményi szintű teljesítménymutatók alkalmazása – a stratégiából és kulcsfeladatokból levezetve - és összehasonlítás intézmények között.

- *A beszámolás és tervezés kapcsolatának erősítése*

Javasoljuk a beszámolás és a tervezés szorosabb kapcsolatát. Nem csak a költségvetés tervezés és teljesítés esetében szükséges az adatok összevetése, hanem a szakmai mutatók és a teljesítménymutatók esetében is.

Ez a megközelítés nem csak a beszámolási rendszer, hanem a tervezési rendszer fejlesztését is előre vetíti.

A tervezés-beszámolás összefüggései között kell megemlíteni a célmegállapodásokat.

A tervezési folyamat során a városvezetés és az intézmények vezetői megállapodnak az elérendő célokban (olyan témák mentén, ahol változásra van szükség), és a megállapodáshoz kötött célszámok teljesülését a beszámoláson keresztül ellenőrzik.

### **A beszámolókkal kapcsolatban összességében megállapítható:**

Az adatmennyiség és minőség megfelel az elvárásoknak, egyelőre nincs szükség további adatok mérésére vagy egyéb módon történő előállítására.

Ahhoz azonban, hogy a meglévő adatok a hivatal vezetése számára valóban jól használhatóak legyenek, fejlesztésre van szükség az adatstruktúra tekintetében. Be kell emelni a beszámolási

gyakorlatba olyan összehasonlító adatokat, amelyek javítják a bemutatott adatok értelmezhetőségét.

A jelenlegi beszámolók jellemzően leíró adatokat tartalmaznak, hiányoznak belőle az elemzések.

Olyan teljesítménymutatók bevezetésére van szükség, amelyek képesek az egyes jelenségek között kimutatni az összefüggéseket, segítenek a helyes kérdések feltételében.

Ehhez nincs szükség további adatokra, csupán a meglévő adatok más szemlélet szerinti alkalmazására van szükség.

A jelenlegi beszámolók mellett fontos lenne egy áttekinthető, könnyen értelmezhető, a vezetői igényeket szem előtt tartó kiegészítő beszámoló táblarendszer alkalmazása, ahol táblázatos, grafikonos formában mutatja be a Hivatal a bizottságok és a Képviselőtestület számára a fontosabb tendenciákat és azokat a területeket, ahol beavatkozásra van szükség.

### **Az információ-áramlás technikai feltételrendszere**

A gyakorlatot és az ellátandó feladatokat ismerők számára nem szükséges különöbben ecsetelni azt, hogy például a költségvetési tervezés, az időszaki beszámolók és információk, illetőleg a költségvetés végrehajtásának mindennapi gyakorlatában milyen tömegű információáramlásról van szó a hivatal illetőleg az intézmények között. Igaz ugyanezen megállapítás azonban bármely igazgatási részterületre is, pl. gyermekvédelem, szociális ellátás, tankötelezettség stb.

Indokoltnak tűnik tehát, ezen együttműködési mechanizmusoknak valamilyen formában történő rögzítése és rendszerezése, valamint megfelelő, a kor követelményeit kielégítő csatornába terelése.

Ez az elvárás azonban már nem csak szervezési és szabályozási kérdéseket, hanem valószínűleg informatikai fejlesztési kérdéseket is felvet.

A kérdéses területen felvetődő problémák teljes körű kezelése szempontjából az igazgatásszervezési és helyi szabályozási kérdések másodlagosnak tekinthetőek. Az elsődleges kérdésként inkább az jelölhető meg, hogy az információ-áramlás és az adatgyűjtés milyen alapú legyen és ahhoz milyen eszköz kerüljön hozzárendelésre.

Már említés esett a hivatalt, illetőleg az intézményeket célzó jogszabályokon alapuló, illetőleg központilag elrendelt statisztikai adatszolgáltatási kötelezettségekről. Ismételten ki kell emelni ugyanakkor ezzel kapcsolatban azt, hogy ezen kötelezettségek egyre jelentősebb arányban valamilyen célszoftver, vagy Internetes alkalmazás használatával teljesíthetőek. Logikusnak

tűnik tehát az a következtetés, hogy a helyi igények által indukált információ-áramlás is informatikai alapú eszközrendszer hozzárendelésével teljesüljön a jelenlegi papír alapú kommunikációt kiváltva.

Javasolható tehát, hogy külön fejlesztendő, vagy már a piacon lévő adat- vagy dokumentumkezelő, illetőleg csoportmunka-felület használatával növelje a Hivatal a hatékonyságot, javítsa a munkavégzés színvonalát és nem utolsósorban javítsa az adatcserét az együttműködő partnerek között.

A kialakítandó csoportmunka felülettel szemben támasztott követelmények nagyon röviden és csak példálózva az alábbiakban foglalhatók össze:

- A testületi munkához kapcsolódó dokumentumok egy helyen történő tárolási lehetőségének megteremtése, az anyagok egyszeri rögzítése és több helyen történő megjelenítése.
- Rendeletok, határozatok, szabályzatok, jegyzőkönyvek tárolása, megjelenítése.
- A képviselőkkel és az intézményekkel való együttműködés gördülékenyebbé tétele.
- Az állampolgárok naprakész tájékoztatása, mind önkormányzati, mind hivatali, mind pedig intézményi tekintetben.
- A hivatalon belül a papír alapú nyilvántartások elektronikus támogatása, a munka hatékonyabbá tétele, stb.

A 2. számú mellékletben részletesen bemutatjuk az információ-áramlás ezen feltételeit.

## **2. Javaslato**

Az elemzési szakasz eredményei alapján ebben a fejezetben bemutatjuk fejlesztési javaslatainkat. A javaslatok főként a beszámolás módszertani megközelítésben különböznek az eddigiektől, de nem kiváltani, hanem kiegészíteni hivatottak azokat. Vagyis az eddig készített beszámolókat továbbra is javasoljuk elkészíteni, mivel ezek képviselik a folytonosságot, és sok olyan információt tartalmaznak, amelyek létfontosságúak a városvezetés számára. Az új beszámolási elveket egy új beszámolótábla rendszerben javasoljuk megvalósítani, amelyet a régi beszámolók mellé lehet rendszeresíteni.

A javaslatok elméleti vázát négy beszámolási elvben foglaltuk össze, amelyek a következők:

- Irányítási típusú beszámolás elve
- Összehasonlítható információk elve

- Felhasználó orientáltság elve
- Eltérések a fókuszban elv

### Beszámolási módszertani elvek

A javaslatok elméleti vázát négy beszámolási elvben foglaltuk össze, amelyek szorosan kapcsolódnak egymáshoz. Az elvek gyakorlatban való alkalmazását a központilag koordinált beszámolási folyamat és az egységes adatbekérő lapok és egységes beszámolótáblák képesek biztosítani. A hatékony és sikeres beszámolás további feltétele, hogy a beszámolási feladathoz felelősöket és egyértelmű elvárásokat rendeljünk (pl.: a beszámolás határidőinek pontos betartása).

### **Irányítási típusú beszámolás elve**

A Hivatal a törvényi előírásoknak megfelelően nagy mennyiségű statisztikai adatot szolgáltat, de kevés az olyan irányítási típusú mutató, amelyek közvetlenül a városvezetés igényeit elégítenék ki. Az új beszámolótáblák a vezetői döntések szempontjából releváns információkat tartalmaznak. Olyan információkat, amelyek alapján kérdések merülhetnek fel a működés kapcsán, amely kérdések elvezethetnek egy hatékonyabb és/vagy olcsóbb működéshez. Illetve olyan információkat, amelyek rámutatnak azokra területekre, ahol beavatkozásra van szükség.

### **Összehasonlítható információk elve**

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

### **Felhasználó orientáltság elve**

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

A bemutatott adatok könnyebb feldolgozhatósága érdekében vizuális eszközöket is alkalmaz.

Közlekedési lámpa: az adatok értékelésre kerülnek az elvárásokhoz (tervértékekhez) képest. Azok az adatok, amelyek megfelelnek az elvárásoknak (tervértékeknek) zöld jelzést, azok az adatok, amik beavatkozást igényelnek piros jelzést kapnak, míg a nem kritikus állapotú adatok sárga jelzést mutatnak.

Grafikonok: tendenciák, eltérések bemutatására grafikus ábrázolást használ (trendvonalak, oszlop diagramok).

### **Eltérések a fókuszból elv**

A beszámolóknak nem az a célja, hogy az előállított összes adatot bemutassa, hanem azoknak a területeknek a bemutatása, ahol problémát észleltek vagy amely potenciális problémát rejthet. Az eltérésekre összpontosítás áll a beszámolók fókuszában, azaz a cél a vezetők figyelmét felhívni azokra az információkra, amelyek tendenciája a nem kívánatos irányba mutat vagy nem az elvárásoknak megfelelően alakul.

A beszámolókon túlmenően is minden helyi adatgyűjtés „kérdőíveire” igaz, hogy a meghatározott adatkörökön túl mindenképpen tartalmazniuk kellene az alábbiakat:

- az adatgyűjtést végző megnevezését, (polgármesteri hivatal)
- az adatgyűjtést elrendelő megnevezését (fenntartó, tisztségviselő)
- kötelező, vagy nem kötelező jellegét,
- az adatgyűjtés címét,
- az adatszolgáltatásra kötelezetteket,
- az adatszolgáltatás célját,
- az adatszolgáltatás megtagadása, valótlan adatok közlése, valamint a késedelmes adatszolgáltatásra vonatkozó esetleges szankciókat
- az adatszolgáltatás határidejét,
- az adatszolgáltatók azonosítóit, a kérdőívet kitöltő és jóváhagyó azonosító adatait,
- az adatszolgáltatás időpontjának és az adatszolgáltató aláírásának helyét.

1. sz. melléklet

## **Az intézmények gazdálkodásának centralizálása**

Edelény Önkormányzatának fenntartásában jelenleg négy intézmény működik. Mindegyik önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv.

A helyzetfelmérés eredményeképpen megállapítható, hogy bár a beszámoltatás rendszere megfelelően működik, az intézmények gazdálkodásával mégis problémák vannak.

Ennek elsődleges oka, hogy az Önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal nem képesek megfelelően érvényre juttatni elképzeléseiket az intézményi költségvetés vonatkozásában.

Az intézményvezetők gyakran nem a takarékoság elvét tartják szem előtt gazdálkodásuk során.

Az Önkormányzat fenntartásában működő Koch Róbert Kórház és Rendelőintézet gazdálkodásával kapcsolatban nem merültek fel problémák, a változtatás szükségessége csak a másik három intézmény vonatkozásában jelent meg.

### **Javaslat**

Edelény Önkormányzata számára megfontolandó az intézmények gazdálkodásának teljesen új alapokra helyezése.

A költségvetési, illetve gazdálkodási döntések jobb megalapozottsága, egységes elvekre alapozása valamilyen szintű centralizálással érhető el.

Több modell is létezik, ami megoldást jelenthet erre.

1. Egyrészt lehetőség van arra, hogy az Önkormányzat egyes intézményeit átalakítsa önállóan működő költségvetési szervvé és csak egyet tartson meg önállóan működő és gazdálkodónak. Ekkor ez az egy költségvetési szerv rendelkezne gazdasági szervezettel, amely ellátná, a „hozzá rendelt” önállóan működő költségvetési szervek gazdálkodását is.

2. Másrésztől lehetőség van gazdasági ellátó szervezet (ún. GESZ) kialakítására.

Ebben az esetben az Önkormányzat új – önállóan működő és gazdálkodó – költségvetési szervet alapít, a meglévő intézményeket pedig önállóan működő költségvetési szervvé alakítja át. A továbbiakban a GESZ fogja ellátni az önállóan működő költségvetési szervek gazdálkodásával kapcsolatos feladatokat.

3. A harmadik megoldás, hogy az Önkormányzat Polgármesteri Hivatalán belül kerül kialakításra az a szervezeti egység, mely ellátja az önállóan működő költségvetési szervek gazdálkodásával kapcsolatos feladatokat.

A helyzetfelmérés alapján megállapítható, hogy a Polgármesteri Hivatal Pénzügyi Osztálya megfelelő keretet tud biztosítani egy ilyen új szervezeti egység kialakításához.

A vezetői interjúkból és egyeztetésekből kiderült, hogy a fenti megoldások közül a Hivatal vezetése a harmadik verziót támogatná.

Az elképzelések szerint a Városi Oktatási Központ (Edelényi Gimnázium, Szakképző és Általános Iskola, Alapfokú Művészetoktatási Intézmény és Napköziotthonos Óvoda), a Szociális Szolgáltató Központ, valamint a Művelődési Központ, Könyvtár és Szekrényessy Árpád Múzeum esetében a gazdálkodási feladatokat a jövőben a Hivatal Pénzügyi Osztálya látná el.

Az alábbiakban bemutatjuk ennek a szervezeti megoldásnak a legfontosabb követelményeit, jogszabályi környezetét és az átalakítás főbb lépéseit.

Egy ilyen mértékű átszervezés jelentős változásokat eredményez mind az intézmények, mind pedig a Polgármesteri Hivatal működésében.

Célszerűnek tartjuk, hogy a Hivatal végezzen előzetes vizsgálatot a tényleges átszervezés megkezdését megelőzően. Ennek keretén belül fel kell mérni a változással érintett köztisztviselők és közalkalmazottak számát, szakmai kapacitásaikat, az átdolgozásra kerülő szabályozó dokumentumokat, valamint részletes mérleget lehet készíteni az esetleges költségek és az elérhető megtakarítások összevetésével.

Szintén e vizsgálat keretében fel kell mérni a jogszabályból eredő kötelezettségeket, és ezek alapján meghatározni az átalakítás ütemtervét.

A legfontosabb jogszabályi rendelkezéseket az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19.) Kormányrendelet tartalmazza:

*8/A. § A költségvetési szervet gazdálkodási jogköriük alapján önállóan működő vagy önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szervként kell besorolni.*

*9. § (1) Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv*

- a) a központi költségvetési szerv irányító szerve,*
- b) a középírányító szerv,*
- c) a kormányhivatal és - az Országos Rádió és Televízió Testület kivételével - az autonóm államigazgatási szerv,*
- d) a központi hivatal,*
- e) az önkormányzati hivatal,*
- f) az országos területi hálózattal rendelkező költségvetési szerv központi szerve,*
- g) a többcélú kistérségi társulás önálló munkaszervezete.*

*(2) Önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szervnek - az (1) bekezdésben foglalt költségvetési szerveken kívül - az a költségvetési szerv sorolható be különösen, amelynél*

- a) az ellátandó feladat, szakmai tevékenységi kör összetett, és az ehhez szükséges működési és felhalmozási előirányzatokkal saját költségvetésében rendelkezik,*
- b) jelentős terjedelmű és összetett gazdálkodási feladatokat lát el,*
- c) a foglalkoztatottak száma és a munkamegosztás szervezeti egységekre való tagozódást igényel,*
- d) a feladatellátásban országos, regionális, megyei vagy egyéb, a településinél nagyobb területi jellegű illetékességgel jár el, vagy*
- e) a szolgáltatás terjedelme, az ellátottak száma, az ügyfélforgalom volumene, az alaptevékenység ellátását támogató szellemi és fizikai (technikai) tevékenységet végző szervezeti egységek működtetése e besorolást indokolja.*

*(3) Önállóan működő költségvetési szervnek az a költségvetési szerv sorolható be különösen, amely*

- a) kizárólag szakmai szervezeti egységekre tagozódik, ideértve a jogszabályban szakmai alapfeladat-ellátásként megjelölt fizikai (ellátó) tevékenységeket is, és szakmai alaptevékenysége nem eszközigényes, vagy*

*b) a szellemi, fizikai (technikai) támogató funkciókat ellátók száma külön szervezeti egység létrehozását nem igényli, e funkciók más költségvetési szerv által hatékonyan, gazdaságosan elláthatók.*

*15. § (1) A gazdasági szervezet a költségvetési szerv, illetve - a munkamegosztás és a felelősségvállalás rendjét rögzítő megállapodás szerint - a hozzá rendelt költségvetési szervek működtetéséért, a gazdálkodás megszervezéséért és irányításáért, a vagyon használatával, védelmével összefüggő feladatok teljesítéséért, a pénzügyi, számviteli rend betartásáért felelős szervezeti egység. A gazdasági szervezet a (2) bekezdés szerinti feladatait indokolt esetben több szervezeti egység is elláthatja, azonban az egyes szervezeti egységek által ellátott tevékenységek között párhuzamosság nem lehet. Ilyen esetben a szervezeti egységek összességét kell gazdasági szervezetnek tekinteni.*

*(2) A gazdasági szervezet ellátja*

- a) a költségvetési szerv költségvetésének előirányzatai tekintetében a gazdálkodással, könyvvizsgálattal és az adatszolgáltatással kapcsolatos feladatokat,*
- b) a költségvetési szerv működtetésével, üzemeltetésével, a költségvetési szerv vagyongazdálkodása körében a beruházással, a vagyon használatával, hasznosításával, védelmével kapcsolatos feladatokat, és*
- c) a költségvetési szervhez rendelt más költségvetési szerv a) és - ha nem szolgáltatás-vásárlással történik annak ellátása - b) pont szerinti feladatait.*

*16. § (1) Amennyiben a költségvetési szerv nem rendelkezik gazdasági szervezettel, az irányító szerv - a (2)-(3) bekezdésben foglalt kivételekkel - köteles egy vagy több*

*a) az irányítása alá tartozó, vagy*

*b) más irányító szervvel kötött megállapodás alapján annak irányítása alá tartozó*

*gazdasági szervezettel rendelkező költségvetési szervet kijelölni, amely(ek) a gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szerv tekintetében a 15. § (2) bekezdés c) pontja szerinti feladatait ellátja. Egy feladatra csak egy költségvetési szerv jelölhető ki.*

*(2) A gazdasági szervezettel nem rendelkező helyi önkormányzati önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv esetén - az önkormányzati hivatal kivételével - az irányító szerv kijelölhet a 15. § (2) bekezdés c) pontja szerinti feladatok ellátására más költségvetési szervet. Kijelölés hiányában a gazdasági szervezettel nem rendelkező önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv szervezetének egészében kell biztosítani a 15. § (2) bekezdés a)-b) pontjában megjelölt feladatok ellátását.*

*17. § (4) A gazdasági szervezettel nem rendelkező helyi önkormányzati önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szervek esetén, ha azok számára az irányító szerv nem jelöl ki más költségvetési szervet, a 15. § (2) bekezdés a)-b) pontjában meghatározott feladatok ellátásáért a költségvetési szerv vezetője felel. Ez esetben a költségvetési szerv vezetőjére és a pénzügyi-gazdasági feladatokat ellátó személyekre a 18. § (1)-(3) bekezdésében és a 19. § (1) bekezdésében előírt követelményeket kell alkalmazni.*

## **A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV ALAPÍTÁSÁRA, ÁTALAKÍTÁSÁRA, MEGSZÜNTETÉSÉRE VONATKOZÓ SZABÁLYOK**

*10. § (1) A költségvetési szerv alapításáról, átalakításáról, megszüntetéséről rendelkező jogszabálynak, határozatnak az Áht. 88. § (2) bekezdésében foglaltak szerint történő nyilvánosságra hozatala mellett a helyi önkormányzat, helyi és országos kisebbségi önkormányzat más módon (így különösen: a helyben szokásos módon) is közzéteheti a költségvetési szerv alapítására, átalakítására, megszüntetésére vonatkozó döntéseit.*

*(8) Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában költségvetési szerv alapítása, átalakítása esetén a Kincstárnál, illetve hitelintézetnél csak akkor nyitható a költségvetési szervnek számla, ha a törzskönyvi nyilvántartásba vétele megtörtént.*

*(10) Az alapító okiratban foglaltak, vagy jogszabály változása esetén az alapító okirat módosítását tartalmazó okirat mellett el kell készíteni és a módosító okirathoz kell csatolni az egységes szerkezetbe foglalt alapító okiratot is. Az egységes szerkezetű alapító okiratnak is meg kell felelnie az alapító okirat alaki kellékeinek.*

*11. § (6) Amennyiben a költségvetési szervben belüli szervezeti egységeket - így különösen a 20. § (2) bekezdés e) pontjában foglaltakat - érintő szervezeti intézkedés történik, vagy a költségvetési szerv által végzett tevékenységek módosulnak - ha az Áht. 95. §-ában foglaltak nem valósulnak meg -, a költségvetési szerv alapító okiratát vagy szervezeti és működési szabályzatát kell módosítani.*

*(7) Ahol jogszabály átszervezést, intézményátszervezést említ, azon akkor kell átalakítást érteni, ha az Áht. 95. §-ában foglalt intézkedések is megvalósulnak.*

Emellett azonban számos ágazati jogszabály tartalmaz kiegészítő szabályokat a költségvetési szervek átalakítására vonatkozóan.

Ilyen részletszabályokat tartalmaz pl. a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény:

*102. § (11) A fenntartó legkésőbb az intézkedés tervezett végrehajtása éve májusának utolsó munkanapjáig hozhat döntést a nevelési-oktatási intézmény fenntartói jogának átadásával, átalakításával, megszüntetésével, az alapfokú művészetoktatási intézményben a tanszak indításával és megszüntetésével kapcsolatban, az egyéb átszervezésre vonatkozó döntések határideje július utolsó munkanapja. Amennyiben a nevelési-oktatási intézmény fenntartói jogának átadására helyi önkormányzat és olyan kistérségi társulás között kerül sor, melynek az önkormányzat tagja, akkor az erre vonatkozó döntés meghozatalának határideje július utolsó munkanapja.*

*121. § (1) 15. intézményátszervezés: minden olyan fenntartói döntés, amely az alapító okiratnak e törvény 37. § (5) bekezdésének b) pontjában meghatározottak módosulásával jár, kivéve az olyan vagyont érintő döntést, amely vagyon a feladatellátáshoz továbbiakban nem szükséges;*

*37. § (5) b) intézmény típusát, alaptevékenységét, nemzeti, etnikai, kisebbségi és más feladatait, tagintézményét, a feladatellátást szolgáló vagyont, a vagyon feletti rendelkezés jogát, az intézmény székhelyének és valamennyi telephelyének címét, nevelési-oktatási intézmény esetén az intézménybe felvehető maximális gyermek-, tanulólétszámot, a tagozat megnevezését, iskola esetén az évfolyamok számát, alapfokú művészetoktatás esetén a művészeti ágak, azon belül a tanszakok megnevezését,*

Miután a szóban forgó intézmények teljesen különböző területeken működnek (oktatás, kultúra, szociális ellátás), szükséges az egyes területek részletszabályainak megvizsgálása.

A következő lépésben előterjesztés készülhet, melynek alapján a testület döntést hozhat arról, kívánja-e az átszervezést végrehajtani. Ehhez be kell mutatni a jelenlegi helyzetet, a felmerült problémákat az intézmények gazdálkodásával kapcsolatban, valamint a lehetséges megoldás főbb lépéseit, költségkihatásait, szakmai és személyi feltételeit.

A Képviselő-testület pozitív döntése alapján ténylegesen megkezdhető az átszervezés. Dönteni kell arról, hogy az intézményeknél jelenleg a gazdasági szervezetben dolgozó közalkalmazottak közül kiket kell áthelyezni a Polgármesteri Hivatal Pénzügyi Osztályára, és kik azok, akikre „nincsen szükség” és ezért meg kell szüntetni a jogviszonyukat.

Az átszervezés részeként egy újabb előterjesztést kell készíteni, melyben az intézmények alapító okiratának módosítására tesz javaslatot az előterjesztő.

A módosított alapító okirat alapján az intézményi Szervezeti és Működési Szabályzatokat is módosítani kell.

Felül kell vizsgálni az Önkormányzat rendeleteit, illetve a Polgármesteri Hivatal vonatkozó belső szabályzatait, utasításait és szükség esetén módosítani kell azokat az új helyzetnek megfelelően. Új feladatjegyzéket és munkaköri leírásokat kell készíteni.

A tényleges megvalósítással kapcsolatban mindenképpen indokolt a Pénzügyi Osztály jelenlegi felépítését újragondolni.

A helyzetfelmérés során kiderült, hogy az osztály működését nehezíti, hogy nagy a létszám és sok nagyon különböző szakterületen dolgoznak a munkatársak, egyetlen vezető irányítása mellett. Egy további igen nagy horderejű feladat – az intézményi gazdálkodás – ide telepítése bizonyosan nem oldható meg ilyen szervezeti keretek között.

Javasoljuk, hogy az osztályon kerüljenek kialakításra csoportok, melyek irányítását csoportvezetők látják el.

Az intézmény-gazdálkodási csoport mellett mindenképpen indokoltnak tűnik pl. adócsoportot kialakítani, de az optimális szervezeti felosztás meghatározása mindenképpen mélyebb, feladatalapú vizsgálatot kíván.

## **Az informatikai rendszeren keresztül történő adat- és döntésáramlás folyamatainak kidolgozása**

### **1. Bevezetés**

Edelény Város Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala (a továbbiakban: hivatal) szervezetfejlesztési projektje során célul tűzte ki az önkormányzati fenntartású intézményekkel való rendszeres információáramlás folyamatainak korszerűsítését.

A projektfázis keretében az alábbiakban teszünk javaslatot az informatikai rendszeren keresztül történő adat- és döntésáramlás folyamatainak fejlesztésére.

Egy olyan informatikai megoldást mutatunk be, amelynek bevezetésével javítható a hivatal és a fenntartott intézmények közötti információáramlás minősége, jelentős költségek megtakarítására nyílik lehetőség, továbbá nagymértékben felgyorsul a kötelező adatszolgáltatás sebessége, lecsökken az adatok feldolgozására fordított ügyintézési idő.

### **2. Az intézményekkel történő kapcsolattartás fejlesztése**

Edelény Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának vezetősége elkötelezett a hatékony informatikai megoldások mellett, ezt bizonyítja, hogy a hivatal és az önkormányzat intézményei valamennyien eleget tesznek közzététel ellátó szervként a közzétételi adatok publikálásának.

A közzétételi lista elkészítésén túl azonban fontos az állampolgárok tájékoztatása és a tájékoztatás mechanizmusa is, továbbá a fenntartott intézmények és a hivatal közötti információáramlás folyamatának korszerűsítése.

Egy weboldal elkészítése után előfordulhat, hogy frissítése nehézkes, az üzemeltetése drága és egy esetleges számvevői jelentés informatikai téren jelentős hiányosságokra hívhatja fel a figyelmet:

- a közzétételi kötelezettség teljesítésének hiánya,
- az elektronikus szolgáltatási szintek alacsony foka,
- a szabályozottság hiánya,
- a vezetői kontroll hiánya,
- az állampolgárok tájékoztatásának hiánya,
- a naprakészség hiánya miatt.

Egy kész weboldal nem garancia semmire és sok igazgatási oldal nem teljesíti a jogszabályi követelményeket, valamint nem oldja meg a vezetés valódi problémáit az állampolgárok, intézmények és akár a testület naprakész tájékoztatása terén.

Célszerű egy olyan megoldás alkalmazása, amellyel

- a kommunikáció átlátható és központilag menedzselhető,
- a jogszabályi kötelezettség teljesíthető
- az állampolgárok tájékoztatása naprakész
- a képviselőtestület elégedett

Fontos olyan megoldást választani, amely:

- szállítója komoly tapasztalatokkal rendelkezik a közigazgatás terén
- gyorsan bevezethető
- nagyrészt csak üzemeltetési díja van
- használata nem igényel komoly informatikai tudást, azért, hogy a hivatal kijelölt munkatársai gyorsan használatba vehessék.

Az általunk javasolt informatikai megoldás egy 3 modulból álló rendszer, amely külön-külön is bevezethető:

## 1. GyorsPortál

Olyan weboldal használata, melynek különböző menüpontjainak töltésével különböző ügyintézők vannak kijelölve, így az adatok töltése és naprakészsége megoldott. A weblap így a hivatal működésének részét képezi, nem egy elkülönült és folyamatosan avuló adathalmazává válik.

Technikailag egy előre meghatározott struktúrájú és menürendszerű internetes portál, amelyen szövegek, fotók és bármilyen további melléklet csatolható. Előre tartalmazza az működéshez szükséges adatstruktúrákat.

## 2. Közzétételi lista elkészítése

Melynek keretében a weboldal bizonyos tartalmi automatikusan szinkronizálódnak a kozadat.hu oldallal, és így gördülékenyen teljesíthetővé válik a jogszabályi közzétételi kötelezettség.

## 3. Dokumentumtár és a testületi munka támogatása

A képviselők az egyes kijelölt ügyintézők és intézményi vezetők belépésével lehetőség nyílik az előterjesztések, meghívók, jegyzőkönyvek, adatszolgáltatások és egyéb testületi anyagok elektronikus úton való továbbítására, így a papír, nyomtatás, adatrögzítés és egyéb erőforrás költségeket lehet megtakarítani, a munkát pedig átláthatóbbá és nyomon követhetőbbé tenni. Technikailag a Dokumentumtár adatgyűjtő és dokumentumküldő funkciókat tartalmazza és valamennyi testületi tag, bizottsági tag, intézmény belépése kialakítható benne.

Az informatikai megoldás egy központi szerveren futó, részben nyílt forrású programtermékekre épülő alkalmazás-szolgáltatás. A csoportmunka-felület használatával az önkormányzat munkatársai, az intézmények vezetői, az állampolgárok hatékonyabban tudnak együttműködni az önkormányzati tevékenység végzésében.

A kialakított megoldás célja:

- A hivatali munkához kapcsolódó az intézményektől érkező dokumentumok egy helyen történő tárolása, az anyagok egyszeri rögzítése és több helyen történő megjelenése.
- Az intézményekkel való együttműködés gördülékenyebbé tétele.
- Az állampolgárok naprakész tájékoztatása, mind önkormányzati, mind hivatali, mind pedig intézményi tekintetben.

- A közfeladatot ellátó szervek közzétételi feladatainak ellátása, a kozadat.hu oldalon való megjelenés, mind a hivatal, mind pedig az intézmények tekintetében.

### **A csoportmunka-felület főbb szolgáltatásai:**

- Dokumentumküldő alrendszer  
Különböző dokumentumok meghatározott körben történő kontrollált szétküldését végzi. A kiküldött dokumentumok megtekintéséről, letöltéséről a kiküldő visszajelzés kap.
- Adatgyűjtő alrendszer  
Az alrendszer keretében a hivatallal kapcsolatban álló személyektől, szervezetektől, állampolgároktól lehet előre meghatározott, űrlalapú adatgyűjtéseket végezni.

A fenti csoportok által elérhető funkciók:

#### **Állampolgárok**

- publikus adatok böngészése
- intézményi és hivatali adatok egy helyen történő elérése, keresési lehetőséggel
- országos szinten a közadat keresőben való részvétel mind az önkormányzat, mind pedig az intézmények tekintetében

#### **Intézmények**

- kitölthetik közzétételi adataikat
- megtekinthetik a zárt tartalmakat (a hivatal által küldött dokumentumokat)
- a hivatal által indított adatgyűjtésekre megadhatják adataikat

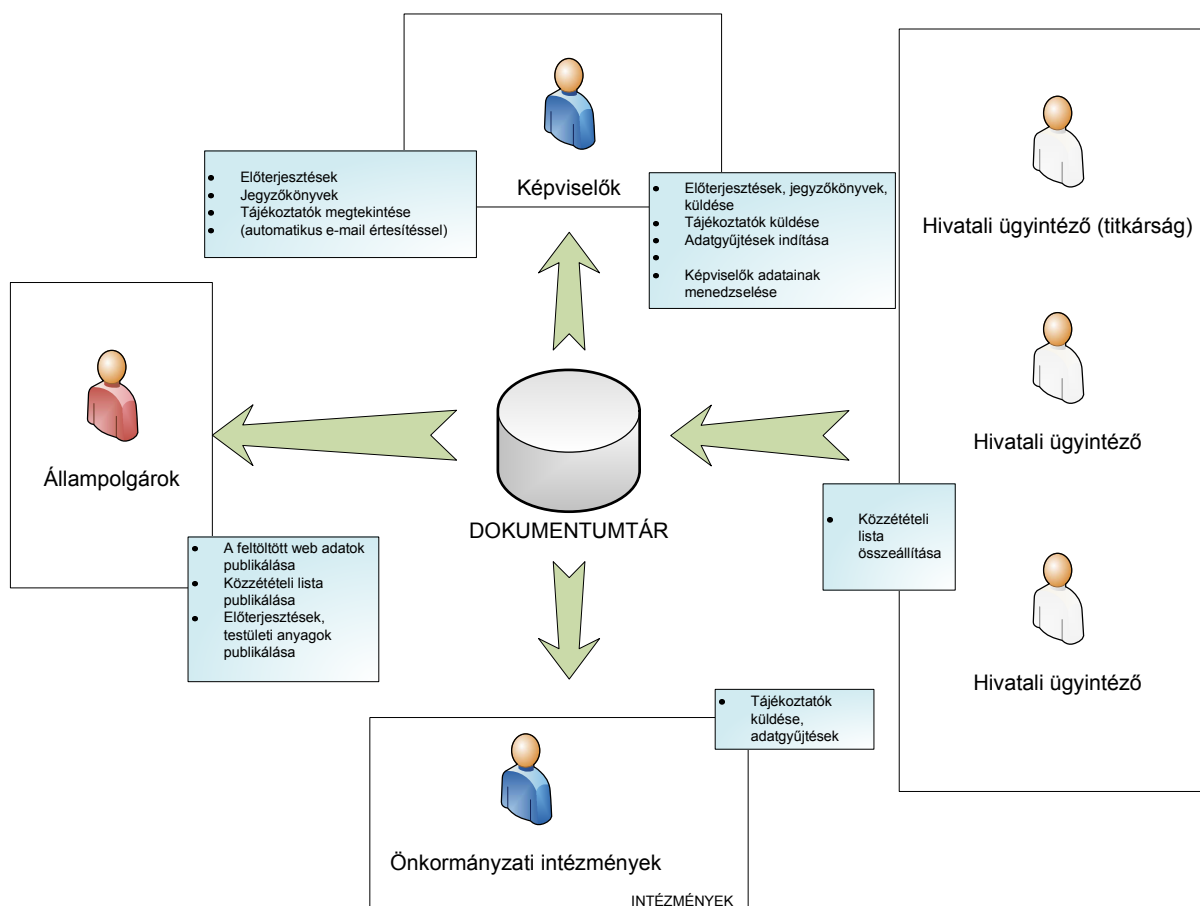
#### **Hivatal dolgozói**

- elektronikus űrlapokat hozhatnak létre
- dokumentumokat küldhetnek intézményeknek
- elektronikus adatgyűjtéseket kérhetnek az intézményektől
- testületi ülések anyagait küldhetik a képviselőknek

- elektronikus űrlapokat hozhatnak létre a képviselőknek
- publikus tartalmak rögzítése
- publikus dokumentumok rögzítése

### Képviselők

- megtekintheti a zárt tartalmakat
- megtekintheti a testületi ülések anyagait
- elektronikus űrlapokat tölthet ki a hivatalnak
- megtekintheti a publikus tartalmak egy részét a zárt rendszeren keresztül



### Az információáramlás fejlesztése

Az internetes dokumentumkezelő rendszer elsődleges célja a költség- és idő hatékony kommunikáció megvalósítása. Ez az informatikai megoldás jelentősen hozzájárul a hatékony és gyors információcseréhez, adatgyűjtésekhez.

Intézményi adatszolgáltatás bekérésére a hivatal minden szervezeti egységének van jogosultsága, a jogosultságok kiosztása és a rendszeradminisztrációs feladatok a jegyző munkáját mindenkor közvetlenül segítő szervezeti egység feladata. Az adatkéréskor lehetőség van arra, hogy a különböző intézményeknek küldjünk anyagokat. Természetesen lehetőség van teljesen egyedi címzésre és alkalmi csoportok képzésére is.

A hivatal, tehát a fogadó oldal informatikai felkészítésére nincs szükség, hiszen a rendszer használatához csupán egy böngészőprogram szükséges, a belépést követően használata nagyon egyszerű, azaz a közreműködőknek (hivatali alkalmazottak, ügyintézők, intézményi közalkalmazottak) csak le kell tölteniük a közzétett, a rendszerbe feltöltött dokumentumokat, táblázatokat. Előzetes szabályozást követően elfogadható a papír alapú kommunikáció helyett a hatékonyabb elektronikus továbbítás.

## **Adatgyűjtés**

A fentiekén túl jelentős számú adatszolgáltatás bonyolítható le, melynek nemcsak a posta, nyomtatás és papírköltségét, hanem összesítésének és ellenőrzésének költségeit is sikerül megtakarítani a javasolt informatikai alkalmazás segítségével.

A rendszer adatgyűjtő moduljának segítségével hivatal vezetésének döntésétől függően hivatali, illetőleg települési szintű (intézményi) adatgyűjtések is indíthatóak. Előbbi esetben a jegyző egy adatgyűjtő ívet kap és tölt ki, míg a települési szintű felmérés esetében a hivatal fenntartásában lévő intézmény megkapja az adatgyűjtő ívet.

Az alkalmazás elvégzi az adatszolgáltatás összesítését, illetőleg Excel export áll az adminisztrátori jogosultsággal rendelkező felhasználó rendelkezésére az adatok további feldolgozásához. Az alkalmazás képes akár több szintű bontásban is - az adatok azonnali, egyszerű grafikus formában történő ábrázolására, amely a közvetlen elemzést nagyban megkönnyíti az adatgyűjtés generálójá számára.

## **Eredmények**

A hatékony kommunikációs rendszer kifejlesztéséhez és üzemeltetéséhez szükséges, hogy a hivatal vezetése az informatikai alapokon nyugvó megoldások mellett kötelezze el magát. Hatékonyan meg kell továbbá szervezni a dokumentumok, adatszolgáltatáshoz kapcsolódó űrlapok feltöltésének rendjét - pl. a kiadmányozási jogkör gyakorlójának jóváhagyása -, és nem utolsósorban a fogadó oldal munkáját, az intézményi vezetők és alkalmazottak munkaszervezését, az új informatikai rendszer elfogadtatását.

Az alkalmazás segítségével a hivatal tájékoztatására fordított idő- és élómunka felhasználás a töredékére esik vissza, a költségek tekintetében, pedig jelentős megtakarításokat sikerül elérni.

A letöltésekről az adminisztrátorok különböző rendezettségű táblázatokban kapnak információt, amelyben még a letöltés másodpercre pontos ideje is szerepel. Külön eredménytáblában tekinthetőek meg a dokumentumot le nem töltő címzettek és elérhetőségi adataik. Sürgős esetben így telefonon, faxon stb. azonnal értesíthető a mulasztó.

## **Az ellenőrzés rendszere**

Az intézmények fenntartója az önkormányzat, így az ellenőrzési, felügyeleti tevékenység is önkormányzati hatáskörben van, jogszabályok által behatárolt és meghatározott eszközrendszerrel, módszerekkel, lehetőségekkel. A felügyelet, irányítás, vezetés kompetenciáinak pontos meghatározása, a jogi és nem jogi eszközök számbavétele, szakmai és önkormányzati-politikai szempontok áttekintése, másrészt az ellenőrzési feladatok áttekintése, a megtehető és teendő intézkedések rögzítése a megvalósítandó feladat.

Elsőként ezért a felügyelet, irányítás, vezetés kompetenciáinak pontos meghatározására, a jogi és nem jogi eszközök számbavételére, valamint a szakmai és önkormányzati-politikai szempontokra kell kitérni.

I. Általában elmondható, hogy a felügyeletnél az irányítás döntően a rendelkezési joggal több. Az irányítás tehát magába foglalja a felügyeletet és ezért helyén való az irányító-felügyeleti jog fogalom használata. Az irányítás-felügyelet viszonyának és fogalmának meghatározásához hasonlóan, a felügyelet és az ellenőrzés kapcsolata, összefüggése is vitatott. A leggyakoribb álláspont az, hogy az ellenőrzés az irányítás, és ezen belül a felügyelet eszköze.

Kevesebb a felügyeletnél, amennyiben az ellenőrzés nem tartalmaz intézkedési jogot, míg a felügyeletnek intézkedési jogosítványai vannak, ami lehet az aktus megsemmisítése, a törvénysértőnek ítélt döntés végrehajtásának felfüggesztése, esetleg szankciók alkalmazása.

Azt mondhatjuk tehát, hogy a felügyelet magában foglalja az ellenőrzési jogot, ami annyit jelent, hogy a felügyeleti szerv információkat gyűjt az ellenőrzött tevékenységről, arról, hogy a normákban foglaltakat, az utasításokat, a felsőbb döntéseket betartotta-e vagy sem. Az ellenőrzés tehát az alárendelt szerv tevékenységének általános értékelése, a működés egészére irányul. Az ellenőrzés célja a tények megállapítása, az információk megszerzése, a következtetések levonása.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy az irányítás tágabb jogosítványokkal bír, mint a felügyelet, a felügyelet pedig szélesebb körű jogosítványokkal rendelkezik, mint az ellenőrzés. A felügyelet az ellenőrzésnél annyival több, hogy nemcsak információkat

szerezhet a felügyelt szervről, hanem annak tevékenységét, jogi aktusait meghatározott irányba befolyásolhatja.

Megállapítható az is, hogy a sokszínű ellenőrzési típusok és fajták nem képeznek egységes rendszert, nincs olyan szerv, mely megfelelő eszközrendszer birtokában az összhangot képes lenne biztosítani. A jogilag szabályozott ellenőrzés központjában a pénzügyi-gazdasági és a törvényességi ellenőrzés áll.

II. Ahhoz, hogy az ellenőrzés módszertanára vonatkozó megállapítások megtehetőek legyenek, definiálni kell, hogy mely szervek viszonylatában, milyen céllal és tárgyban, milyen eszközökkel történő ellenőrzésről van szó. Alapvetően arról van szó, hogy az irányító szervtől kiinduló, az irányított szerv felé irányuló, az alárendelt szerv működése megfelelőségének szakmai és szervei, jogszerűségi és célszerűségi szempontok szerinti teljes körű vagy részleges, az ellenőrzés legkülönbözőbb jogszabályban meghatározott eszközeivel történő vizsgálata történik, a megelőzés és segítségnyújtás, valamint a jogsértések, hibák és hiányosságok feltárásának, keletkezési okuk megállapításának céljából. Ennek alapján lehetőség nyílik a működés megfelelőségének helyreállítására, a jogsértések kiküszöbölésére, és ennek érdekében a felügyeletet végző szerv minden, jogszabályban meghatározott szükséges intézkedést megtehet (amit jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe).

Rá kell mutatni arra, hogy a felügyelő és a felügyelt szerv viszonyában nem csak a felügyelt szervtől várható el a jogszerű, jó szakmai színvonalú, eredményes működés, hanem az is követelmény, hogy a felügyelő szerv ellenőrzése során jogszerűen, magas szakmai színvonalon, célzatosan és eredményesen tartozik eljárni. Más megközelítésben, a felügyeleti szerv elemi érdeke, hogy ellenőrzése során megbízható információkhoz jusson, hogy a felügyelt szerv munkája minden tekintetben megfelelő legyen, – sőt jó megoldásait, ötleteit a felügyeleti szerv hasznosítsa, – hiszen ezzel saját tevékenységét, működését döntéshozatalát is elősegíti. A felügyelt szerv eredménytelensége, sorozatos jogszabálysértései negatív módon hatnak vissza a felügyeleti szervekre is. Az ellenőrzésnek tehát kényszerítő erővel részévé kell válnia az együttműködésnek, a partnerségnek, e nélkül valóságos és megalapozott eredmény, intézkedés aligha képzelhető el.

Az ellenőrzésnek különböző alapelvei léteznek, melyek betartása elengedhetetlen a hatékony ellenőrzés lefolytatásához, így közvetetten a tervszerű intézkedések megtételéhez is. Ezeket valamennyi intézményi ellenőrzésnél egységesen kell alkalmaznia Edelény Város Önkormányzatának is azért, hogy összehasonlíthassa a különböző területen működő

intézményei működtetését és gazdálkodását, illetve az azokban rejlő és megoldandó feladatokat.

#### 1) Tervszerűség

Az ellenőrzésnek éves munka- és ütemterv alapján kell történnie, ami elősegíti az ellenőrzés alapos előkészítését, az ellenőrzésben résztvevők felkészülését (felkészítését), a végrehajtandó feladatok előre látható ütemezését, a folyamatban résztvevők tevékenységének folyamatos koordinálását.

#### 2) Rendszeresség

Ez alatt az értendő, hogy a felügyeleti ellenőrzésnek meghatározott időszakonként, rendszeresen visszatérően meg kell történnie, oly módon, hogy a felügyelt szerv az ellenőrzésre biztosan számíthatson. A rendszeresség betartása az ellenőrzött szerv oldaláról azt fogja eredményezni, hogy saját belső ellenőrzését is felhasználva, folyamatosan fog készülni a vizsgálatra, és ezáltal már eleve, önmaga biztosítani törekszik működése teljes körű megfelelőségét.

#### 3) Koncentrálttság

A helyszíni felügyeleti ellenőrzést – a lehetőségekhez képest – úgy kell ütemezni, és lefolytatni, hogy az a legkisebb mértékben és a legrövidebb ideig zavarja meg az felügyelt szerv tevékenységét, az ott dolgozókat napi munkájuk ellátásában. A koncentrált lebonyolítás követés különösen nem vezethet oda, hogy az indokolatlan gyorsaság miatt az ellenőrzött szervhez a későbbiekben esetleg többször is vissza kelljen térni az adatok, információk kiegészítése végett.

#### 4) Törvényesség

Az ellenőrzés munkájában a törvényességnek, a jogszerűségnek kell érvényesülnie. Az ellenőrzést végzők jogait és kötelezettségeit jogszabályok határozzák meg, és ugyancsak jogszabályi rendelkezések írják elő az ellenőrzöttek magatartási, cselekvési normáit is. A

rendelkezéseket mind az ellenőrök, mind az ellenőrzöttek kötelesek betartani és eljárásuk során alkalmazni.

#### 5) Szakszerűség

A felügyeleti szerv részéről komoly figyelmet kell fordítani arra, hogy az ellenőrzésben a legfelkészültebb szakemberei vegyenek részt. Az ellenőrzés - és a felügyeleti szerv – tekintélyének csorbítását eredményezheti és az ellenőrzés komolyságát veszélyezteti, ha hozzá nem értő, tájékozatlan, nem a megfelelő iskolai végzettséggel, képzettséggel bíró munkatársai tesznek megállapításokat az ellenőrzött szerv működéséről, munkájáról. Az ilyen munkatársak aligha számíthatnak az ellenőrzöttek együttműködésére.

#### 6) Következetesség, bizonyítottság

Az ellenőrzésben résztvevők munkájuk során legyenek következetesek, azaz módszeresen és logikai alapon derítsék fel a hibákat, hiányosságokat, jogsértéseket, lehetőség szerint a keletkezés okáig igyekezzenek a tényfeltárást visszavezetni. Megállapításaikat minden esetben tényekkel (bizonyítékokkal) támasszák alá.

#### 7) Segítségnyújtás

Az ellenőrzés célja nem merülhet ki a hibák feltárásában, a felelősök megállapításában és szankciók alkalmazásában, hanem éppen ilyen, ha nem fontosabb célja a problémák megoldásához a szükséges segítség megadása, például szakmai tanácsadás útján, vagy más módon.

#### 8) Együttműködés, partnerség

Mind az ellenőrzést végző, mind a felügyelt szerv munkatársaira vonatkozó követelmény, a kölcsönös érdekelttség alapján való együttműködés.

Egymás munkájának segítése az ellenőrzés során, mindkét fél helyzetét megkönnyíti és az ellenőrzés eredményességének egyik biztosítója. Emiatt a szabályozásban egyértelműen rögzíteni szükséges az együttműködési köteleességet.

## 9) A jobbítás, a javítás igénye

A felügyeleti ellenőrzésnek nem lehet elsődleges és kizárólagos célja a hiba-feltárás. A felügyeleti szerv az ellenőrzés során használja fel információit, másutt végzett ellenőrzéseinek tapasztalatait annak érdekében, hogy jobbító, a szervezet, a működés színvonalát javító tanácsokat adjon az ellenőrzött szervnek.

## 10) Koordináció

Elmondható, hogy általában az ellenőrzések közötti összhang hiánya okoz számos problémát, hiányosságot. A koordináció, ha pusztán csak informális módon működik, felesleges párhuzamosságokat eredményez.

### **Az ellenőrzés fajtáiról, tervezéséről, gyakoriságáról**

III. Az ellenőrzések fajtáival kapcsolatosan kiindulhatunk abból, hogy az ellenőrzés célja lehet szűkebb vagy teljes körű. Irányulhat a szerv tevékenységének egy részére, de kiterjedhet az egész tevékenységre, a szerv működésének teljes értékelésére, sőt a szerv jogalkalmazó gyakorlatának elemzésével arra is, hogy az alkalmazott jogszabályok hogyan hatályosulnak, azok alkalmasak-e a jogalkotói célkitűzések megvalósítására. Minden ellenőrzésnél követelmény, hogy a felügyeleti szerv a felügyelt szerv tevékenységéről folyamatosan informálódjon. A felügyeleti ellenőrzés e módszerét a napi munka keretébe tartozó, ma használatos kifejezéssel élve, monitoringozásnak nevezhetjük. A tájékozódás a legkülönbözőbb formában történhet, melyet bizonyos mértékben az adott szerv sajátosságai is meghatároznak. Függetlenül ettől, a felügyeleti szerv oldaláról a legáltalánosabb módszereknek a következők tekinthetők:

- rendszeres jelentéstétel kérése, meghatározott adatokról, eljárásokról, tevékenységekről,
- személyes beszámoltatás,
- ügyiratok bekérése,
- meghatározott időközökben egy meghatározott tevékenységfajtáról, vagy a működés egészéről írásos beszámolásra kötelezés, (pl.: félévente, év végén),
- a felügyelt szerv vezetői értekezletein való időközönkénti részvétel,

- a felügyelt szerv által szervezett hivatalos rendezvényeken való megjelenés,
- a felügyelt szervnél a hierarchián kívüli szervek ellenőrzéséről készült összefoglaló jelentések megkérése,
- statisztikai jelentések készítésére kötelezés, stb.

Ügyelni kell arra, hogy a felügyeleti ellenőrzés ne váljon öncélúvá és ne jelentsen felesleges munkaterhet a felügyelt szerv számára. Az összes, jelentőséggel bíró körülmény számbavétele után már a tervezés időszakában dönteni kell arról is, hogy milyen módszerek alkalmazásával biztosítható a legnagyobb hatékonyság.

A felügyeleti ellenőrzés e módszereinek legfőbb ismérve a permanencia. A monitoringozás csak rendszerben működhet eredményesen. Értelmét veszti, ha a felügyeleti szerv a rendszert hetente, vagy havonta változtatja. A jelentéstételi kötelezettséget célszerű mindig azonos határidőhöz kötni, vagy statisztikai jelentést olyan időközönként kérni, mely időszak adatai alapján már érdemi következtetések vonhatók le. A féléves, éves beszámolóknak ki kell terjedniük a tevékenység egészére. Áttekinthetők és összehasonlíthatók lesznek, ha a felügyeleti szerv az irányítása alá tartozó szervek részére összeállítást (vázlatot) készít az ilyen típusú jelentések tartalmára, felépítésére nézve.

Az ellenőrzések másik nagy csoportját az előre tervezett ellenőrzések jelentik. Ez nem jelenti azt, hogy a monitoringozás nélkülözi a tervszerűséget, épp ellenkezőleg: a napi munkafolyamatba beépülve, folyamatosan zajlik.

A felügyelt szerv működésének áttekintő, átvilágító típusú ellenőrzése az előre tervezett ellenőrzéseknek az a fajtája, mely egy meghatározott időszak alatt végzett szakmai és vezetői tevékenység egészére egyidejűleg kiterjed. Ilyenkor az ellenőrzés a szabályszerűség (jogszerűség) és a hatékonyság, célszerűség vizsgálatát is jelenti.

A felügyeleti ellenőrzések következő csoportját a részleges, tehát nem a teljes körű áttekintés, átvilágítás igényével lefolytatott ellenőrzések alkotják. A felügyelt szerv ellenőrzésének egy konkrét tárgykörben többféle indoka lehet. Ezek között említhető például:

A felügyeleti szerv a két áttekintő ellenőrzés közötti viszonylag hosszabb időszakra tekintettel így módon kíván tájékozódni a felügyelt szerv egyes tevékenységeiről, melyeket az a legfontosabbnak, a legproblémásabbnak, az alaptevékenység körébe tartozónak, vagy más oknál fogva ellenőrizni szükségesnek tart. Hasonló indok lehet, ha a felügyeleti szervhez rendszeresen panaszbejelentések, figyelmet érdemlő kifogások érkeznek.

Létezik ezen túlmenően – számos más típus mellett – az utóvizsgálat, vagy realizálás. Az utóellenőrzés bármelyik típusú ellenőrzéshez kapcsolódhat, az alapellenőrzés megállapításainak és a javaslatok alapján tett intézkedések teljesítésének és azok hatásának értékelését jelenti. Ha az ellenőrzöttnek nem kell számítania arra, hogy a felügyeleti szerv visszatér, és az általa szükségesnek tartott és jelzett intézkedések megtételét számon kéri, kevés a biztosítéka annak, hogy a végrehajtás valóban megtörténik. Minden típusú ellenőrzés esetében követelmény az utóellenőrzés lefolytatása, az ellenőrzés megállapításainak helyszíni realizálása.

A fentiekben taglalt ellenőrzéseken kívül, - melyek közös ismérve volt az előre megtervezettség vagy a munkafolyamatban megnyilvánuló tervszerűség, létezik a rendkívüli ellenőrzés kategóriája. Minden terv ellenére, kialakulhat olyan helyzet, történhet olyan esemény, mely váratlanul jelentkezik, és azonnali intézkedést, ellenőrzést követel. A rendkívüli ellenőrzések oka általában valamely komoly hiányosság, jogszabálysértés napvilágra kerülése, melynek haladéktalan kivizsgálásához fontos érdek fűződik. A felügyeleti szerv rendkívüli ad hoc ellenőrzésről akár saját hatáskörében, akár irányító szerve utasítására dönthet. Ilyen esetben a dolog természetéből következően a sürgősségen van a hangsúly. Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg az alaposág, a precizitás követelményéről. Még a rendkívüli ellenőrzést is megfelelően elő kell készíteni. Elképzelhetetlen, hogy a felügyeleti szerv munkatársai a rendelkezésre álló tények ismeretének hiányában, tevékenységük fő irányainak meghatározása nélkül, átgondolatlanul fogjanak munkájukhoz.

IV. Az ellenőrzés gyakorisága az ellenőrzés egyik legfontosabb kérdése. Ennek valójában az áttekintő típusú ellenőrzésnél van jelentősége. Mivel az ellenőrzések egy részénél a gyakoriságot jogszabály rögzíti, ezzel kapcsolatban nem merül fel probléma. Ahol ilyen szabály nem érvényesül, arra kell ügyelni, hogy a felügyelt és a felügyeleti szerv időben ne távolodjon el egymástól túlzottan, azaz lehetőség szerint legalább évente kerüljön sor ellenőrzésre.

V. Még fontosabb kérdés az ellenőrzés menetének főbb vonalait rögzíteni. A felügyeleti szervnek az éves munka- és ellenőrzési tervében már ütemeznie kell a tárgyévben lefolytatandó ellenőrzéseket, röviden megjelölve az ellenőrzés fajtáját, az ellenőrzéssel érintett szervet, az ellenőrzés megkezdésének és befejezésének, valamint a feladat

végrehajtásáért felelős személynek a nevét. Az ellenőrzés előkészítésének fázisai röviden az alábbiak lehetnek:

Az átvilágító típusú felügyeleti ellenőrzés lefolytatása konkrét munkaprogram elkészítésével kezdődik. Az ellenőrzési munkaprogram tartalmazza:

- az ellenőrzendő szerv megnevezését,
- a felügyeleti ellenőrzés célját és típusát,
- az ellenőrzés tárgyköreit,
- az ellenőrzés során alkalmazott módszereket,
- az ellenőrzés során alkalmazandó jogszabályokat,
- az ellenőrzendő időszakot,
- a helyszíni ellenőrzés időtartamát,
- a részjelentések elkészítésének határidejét,
- az összefoglaló jelentés határidejét,
- az ellenőrzés lefolytatásáért felelős személy, (az ellenőrzés vezetőjének) nevét, a vizsgálatokat végző munkacsoport tagjainak nevét.

A felügyeleti ellenőrzés célja áttekintő típusú ellenőrzés esetén, hogy rávilágítson és feltárja: a felügyelt szerv tevékenysége megfelel-e a hatályos jogszabályi előírásoknak, a különböző forrásokkal való gazdálkodás rendje és színvonala biztosítja-e az ellenőrzött feladat – és a hatáskörébe utalt feladatok – kiegyensúlyozott teljesítését, a helyszíni ellenőrzés megállapításainak elemzése alapján feltárni a felügyelt szerv működését akadályozó tényezőket és elősegíteni a szükséges intézkedések megtételét. Az ellenőrzés tárgyköreinek felsorolását általában célszerű a vizsgált szerv belső szervezeti felépítéséhez, az egyes szervezeti egységek által ellátott feladatokhoz igazítani. A tárgykörök meghatározásában segítséget nyújt az ellenőrzött alapító okirata, szervezeti és működési szabályzata, illetőleg az ahhoz kapcsolódó feladat- és hatásköri jegyzék. Ezen dokumentumok alapján tisztázhatók a konkrét – szakmai és funkcionális jellegű – ellenőrzési tárgykörök.

Az átvilágító típusú felügyeleti ellenőrzés során, gyakorlatilag minden ellenőrzési módszer és eszköz alkalmazható. Így különösen:

- az ellenőrzés körültekintő előkészítése,
- az ellenőrök előzetes tájékozódása érdekében dokumentumok, iratok, egyéb vizsgálati
- jelentések, statisztikák, beszámolók megkérése,

- a helyszíni vizsgálat, ennek során: az egyes munkaköröket ellátó érdemi ügyintézők
- meginterjúvolása, a vizsgált ügyben nyilatkozat kérése, az ellenőrzési jegyzőkönyv felvétele,
- iratbetekintés, lezárt ügyek áttekintése, a munkafolyamatok, az ügyfelekkel történő foglalkozás megfigyelése, stb.

Az adatbekérés útján kért információk valóságát az ellenőrző szerv szűrőpróbaszerűen, az érdemi értékeléshez szükséges arányban tartozik vizsgálni. Ugyancsak elengedhetetlenül szükséges, hogy az ellenőrzés előkészítése során a felügyeleti szerv összeállítsa azoknak a jogszabályoknak a jegyzékét, melyek ismeretében, alapján és figyelembevételével fogja az ellenőrzést lefolytatni.

VI. Az ellenőrzés előkészítése során kardinális kérdés a vezető személyének és a munkacsoport tagjainak kiválasztása. Az ellenőrzés nem csupán a kialakult gyakorlat és a jogi szabályozás ütköztetésében áll, hanem feltételezi a jogelvek biztos ismeretét és kezelését, továbbá magának az ellenőrzés folyamatának, módszertanának, az ellenőrök és az ellenőrzöttek jogainak és kötelezettségeinek, valamint az adatvédelemre vonatkozó, és egyéb szabályok ismeretét, melyek segítenek eligazodni az egyes problémák mögöttes elvi-elméleti összefüggéseiben. Ugyancsak nem mellékes kérdés az ellenőr személyes alkalmassága, emberi tulajdonságai.

Összefoglalva: az ellenőrzés Edelény Város Önkormányzata, mint felügyeleti szerv éves munkatervének alapján indul, előkészítésének első fázisa az ellenőrzés vezetőjének megbízása, a munkaprogram (munka- és ütemterv) elkészítése, az abban foglaltakra figyelemmel az ellenőrzési munkacsoport tagjainak kiválasztása, feladataik konkrét meghatározása, ütemezése és koordinálása, az ellenőrzésben résztvevő munkatársak kellő mélységű felkészítése.

VII. Az ellenőrzés végrehajtása során a felügyelt szerv vezetőjét a felügyeleti ellenőrzésről írásban értesíteni kell. Az értesítés tartalma:

- az ellenőrzés típusa, tárgya,
- a helyszíni ellenőrzés megkezdésének időpontja,

- a vizsgált időszak,
- az ellenőrzés vezetőjének neve, akivel az előkészítés során már szükség esetén fel lehet venni a kapcsolatot, és akinek feladata mind a munkacsoport résztvevői közötti, mind a két szerv közötti kapcsolattartás, és a koordináció,
- azon iratok, dokumentumok, belső szabályzatok, stb. felsorolása, melyek megküldését az ellenőrzés előkészítése érdekében a felügyeleti szerv – a munkaprogramhoz igazodóan – kéri.

Amennyiben a rendelkezésre álló adatok alapján feltételezhető, hogy az ellenőrzés előzetes bejelentése az eredményes végrehajtást megghiúsítaná, úgy természetesen az ellenőrzés előzetes bejelentésétől el kell tekinteni. A tényleges ellenőrzés tehát a végrehajtáshoz szükséges dokumentáció vizsgálatával veszi kezdetét. Miután az ellenőrök az iratokat áttanulmányozták, ami egyébként elősegíti a felügyelt szerv tevékenységének megismerését is, és azokból következtetéseket vontak le, megállapításokat tettek, következhet a helyszíni ellenőrzés. Az ellenőrzés folyamata, végrehajtása vizsgálatok sorozatából áll. A vizsgálati eljárásokat és módszereket az ellenőrzés céljának és feladatainak megfelelően kell megválasztani. Ilyen eljárások és módszerek különösen:

- okmányok, nyilvántartások vizsgálata,
- statisztikai adatok, beszámolók, szerződések,
- szabályzatok elemzése, értékelése,
- közvetlen megfigyelés, szemle,
- a működés személyi- és tárgyi feltételei meglétének vizsgálata,
- informatikai rendszer, az infrastrukturális háttér vizsgálata, stb.

Az ellenőrzés megállapításait minden esetben alá kell támasztani, ez következik a bizonyítottság alapelvéből.

Bizonyítékul szolgálhat különösen:

- az eredeti okmány,
- az eredeti okmány hitelesített másolata,
- hitelesített kivonat,

- közös jegyzőkönyv, mely olyan tényállás igazolására szolgál, amelyről nincs egyéb okmány, de amelynek valódiságát az ellenőr és az ellenőrzött szerv vezetője, vagy az általa megbízott munkatársa közösen megállapítja, és e tényt aláírásával igazolja,
- szakértői vélemény (felkért szakértő által adott értékelés),
- fénykép, videofelvétel, stb., melynek hitelességét a felvétel készítésénél jelen volt személy jegyzőkönyvben igazolja, a felvétel időpontjának, helyének és céljának megjelölése mellett, stb.

VIII. Az ellenőrzés megállapításait írásba kell foglalni. Ennek formái a jegyzőkönyv, a részjelentés vagy az összefoglaló jelentés lehetnek. Ezek tartalmi elemei között különösen fontos nevesíteni:

- az ellenőrző szerv és az ellenőrzött szerv megnevezését,
- a jegyzőkönyv készítésének helyét és idejét,
- az ellenőrzés tárgyát,
- az ellenőr(ök.) megnevezését,
- a felelősség megállapításának alapjául szolgáló mulasztásokat, szabálytalanságokat, stb., hivatkozással a megállapításokat alátámasztó bizonyítékokra,
- a felelős személy(ek) nevét és beosztását,
- a felelősként megjelölt személy nyilatkozatát, hogy a jegyzőkönyv egy példányát átvette, hogy az abban foglaltakat megértette, végül, hogy a jegyzőkönyvi megállapításokra meghatározott időn belül észrevételeket tehet.

Az ellenőrzés végén célszerű összefoglaló jelentést készíteni, amit meg kell küldeni az ellenőrzött szerv vezetőjének azzal, hogy az abban foglaltakra megadott határidőn belül észrevételt tehet. Ha az ellenőrzött szerv vezetője él e jogával, és észrevételt tesz, vagy az jelentés valamely megállapítását kifogásolja, a vizsgálatot végző ellenőr kötelessége, a felügyeleti szerv vezetőjét írásban, saját álláspontjáról tájékoztatni. Az észrevétel elfogadásáról vagy elutasításáról a felügyeleti szerv vezetője dönt. Fontos, hogy a jelentésben a hibák, hiányosságok mellett a pozitívumokat is fel kell tüntetni.

IX. Az ellenőrzés – felügyelet – módszereinek áttekintése mellett fontos felhívni a figyelmet az ellenőrzésben résztvevők jogaira és kötelezettségeire. Az ellenőrzött szerv, illetőleg munkatársa ugyanis nem lehet kiszolgáltatottja a felügyeleti szervnek, vagy ellenőreinek.

Ennek érdekében feltétlenül szükséges az ellenőrzésben résztvevők jogainak tiszteletben tartását, és kötelezettségeinek megfelelő teljesítését egyaránt hangsúlyozni.

Ezek közé tartozhat

- az összeférhetetlenség szabályainak érvényesítése,
- az ellenőrök jogainak meghatározása a vizsgálatok eredményes végrehajtása érdekében (iratbetekintés, belépés lehetősége, dokumentumok megtekintése, tájékoztatás kérés, stb.),
- az ellenőrök kötelezettségeinek megállapítása, mint például titoktartási kötelezettség, az adatvédelmi rendelkezések betartása, az ellenőrzés mozzanatainak írásba foglalására vonatkozó kötelezettség,
- az ellenőrzött szerv azon kötelezettsége, hogy az ellenőrzés zavartalan lefolytatását biztosítsa, elősegítse,
- az ellenőrzött szerv észrevételezési joga,
- az ellenőrzött szervnek a megállapítások bizonyítottsága iránti igénye, illetve
- mindkét fél részéről az együttműködés igénylésének joga.

X. Az intézmények ellenőrzésében is jelentős szerepe van a Pénzügyi és Ügyrendi bizottságnak. A Képviselő-testület e szerve figyelemmel kíséri a különböző költségvetési bevételek alakulását; ezek közül is kiemelkedők a saját bevételek, a vagyonváltozás alakulásának rendszeres értékelése, akár vagyonnövekedésről, akár vagyonsökkenésről van szó. Elvárásként fogalmazódik meg a vagyonváltozás alakulását előidéző okok elemzése is. Vizsgálja továbbá a hitelfelvétel indokait, azok gazdasági megalapozottságát. Célszerű, ha a bizottság rendszeresen ellenőrzi az operatív gazdálkodást. Ezen belül ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat előírásainak megtartását, valamint a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem betartását. E törvényi rendelkezésekkel összhangban a jogalkotó nagy súlyt helyez a pénzügyi bizottság vizsgálati megállapításainak realizálására. A pénzügyi bizottságnak vizsgálati megállapításait a képviselő-testület elé kell tárnia. Ha a képviselő-testület nem ért egyet a megállapításokkal, akkor a vizsgálati jegyzőkönyvet észrevételeivel együtt meg kell küldenie az Állami Számvevőszéknek.

XI. Belső ellenőrzésként kell megszervezni az önkormányzat hivatalában és az intézményekben folyó gazdálkodás ellenőrzését.

Az ellenőrzés magában foglalja:

- a vezetők ellenőrzési kötelezettségét,
- a gazdálkodási folyamatba épített ellenőrzést;
- a függetlenített, vagy osztott munkakörben alkalmazott belső ellenőr által végzett ellenőrzést.

Az önállóan gazdálkodó intézmények felügyeleti jellegű költségvetési ellenőrzésének formája a tulajdonosi funkcióval összefüggő átfogó vagy általános külső ellenőrzés, amely kiterjed:

- az intézmény szervezetére, általános működésére, az alapító határozat szerinti tevékenység értékelésére,
- a gazdálkodási tevékenység vitelére,
- az eszközökkel való gazdálkodás hatékonyságának és szabályszerűségének vizsgálatára és értékelésére.

A fentieket összefoglalva, Edelény Város Önkormányzata az ellenőrzési feladatait a következő szervezetek útján láthatja el:

Az önkormányzati hivatalnál (a vezetői és munkafolyamatba épített ellenőrzésen túl):

- a pénzügyi és ügyrendi bizottság,
- a függetlenített vagy osztott munkakörben alkalmazott belső ellenőr,
- alkalmi szakértői csoportok,
- társulások formában,
- külső szakértő közreműködésével.

Az intézményeknél folytatott külső ellenőrzés:

- pénzügyi és ügyrendi bizottság,
- főállású ellenőr (ellenőrzési csoport) alkalmazása az önkormányzati hivatalnál,
- társulások formában,
- felkért külső szakértő útján.

Edelény Város Önkormányzata önállóan dönthet arról, hogy ellenőrzési feladatait milyen szervezet útján látja el, illetőleg az ellenőrzés módjára nézve milyen megoldást választ. Az ellenőrzés rendjét az önkormányzatnak az SZMSZ mellett Ellenőrzési Szabályzatban is rögzíteni kell.