

Szakmai és támogató folyamatok felülvizsgálata, 3 kiválasztott folyamat átszervezése

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0028

Szervezeti folyamatok korszerűsítése Komló Város Önkormányzatánál



Tartalomjegyzék

1. Előzmények	2
2. Iktatási rendszer.....	2
2.1. Sztenderdizáltság, helyzetelemzés, SWOT	3
2.2. Javaslatok.....	6
3. Közbeszerzés.....	9
3.1. Sztenderdizáltság, SWOT.....	9
3.2. A közbeszerzési és beszerzési eljárásrend elemzése.....	12
3.3. Javaslatok.....	16
4. Önkormányzati vagyongazdálkodás	19
4.1 A területet meghatározó főbb jogszabályok, sztenderdizáltság, helyzetelemzés, SWOT	19
4.2. Javaslatok.....	26

1. Előzmények

Komló Város Önkormányzat Képviselő-testületének 123/2013. (VII.18) sz. határozata alapján benyújtásra került az ÁROP-1.A.5-2013 sz., az önkormányzati szervezet-fejlesztés hatékonyság növelését erősítő pályázat. A pályázat 100 %-os vissza nem térítendő támogatás mellett pozitív elbírálásban részesült. A pályázat részét képezi a „Szakmai és támogató folyamatok felülvizsgálata” című munkarész. Ezen feladatkör keretein belül három kiválasztott támogató folyamat felülvizsgálatára és átszervezésére kerül sor (iktatás, vagyongazdálkodás, közbeszerzés). Az alábbi fejezetekben egységes módszerrel kerül feltárára az egyes támogató folyamatok működésének aktuális helyzete, színvonala és jellemzői, amelyekre építve javaslatok kerülnek megfogalmazásra az idő- vagy költséghatékonyabb alrendszerek működtetése érdekében.

2. Iktatási rendszer

A közfeladatot ellátó szervek számára a működés egyik legfontosabb alapját az iratkezelési rendszer jelenti. Elküldött és érkezett iratok formájában testesülnek meg a hatósági jogviszonyok, a határidős követelések és kötelezettségek, az önkormányzati feladatellátás keretei vagy akár az önkormányzat hitelfelvétele is. Idővel az önkormányzathoz vagy annak hivatalához köthető minden folyamat egy releváns irat meglétén alapul. Az iratok érkezése, megőrzése és továbbítása nem a döntéshozó (kiadmányozó) és a döntés előkészítő (ügyintéző) feladata, hanem annak a dolgozóé, aki az iratok dokumentáltságaért felel (ügykezelő). Mivel a határidők, az érvényesség és a bizonyítás is az iratokon alapulnak, így érthető, hogy az ehhez a rendszerhez kapcsolódó munkakör is felelősségteljes. Ezt akkor lehet megfelelően ellátni, illetve az eredményeket megkövetelni, ha a feltételek biztosítottak.

A Komlói Közös Önkormányzati Hivatalnál (korábban polgármesteri hivatalnál) évek óta húzódó probléma, hogy a fentiekben már érintett iratkezelési folyamatot milyen (szervezeti és technikai) keretek között és milyen elektronikus támogatottsággal látják el. Mivel az önkormányzati működés nélkülözhetetlen alapja a hivatali ügyiratkezelés rendszere, így szükséges ezt a támogató folyamatot felülvizsgálni.

2.1. Sztenderdizáltság, helyzetelemzés, SWOT

A közigazgatásra igaz, azon belül az államigazgatási hatósági eljárásokra kiváltképp, hogy a jogszabályok által túlnyomórészt sablonosított, illetve jogszabályokhoz kötött az egyes írásbeli részcselekmények rendszere. Mindez az iratkezelésre is igaz, a jogforrások több szintje is érinti annak központi szabályozottságát. Kiindulópont a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (*Ltv.*), és az azt módosító 2005. évi CXLIX. törvény (*LtvM.*). Rendeleti szinten a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII.29.) kormányrendelet (*Kormányrendelet*), az önkormányzati hivatalok egységes irattári tervének kiadásáról szóló 78/2012. (XII.28.) BM rendelet (*BM rendelet*) és a közfeladatot ellátó szerveknél alkalmazható iratkezelési szoftverekkel szemben támasztott követelményekről szóló 27/2014. (IV.18.) KIM rendelet (*KIM rendelet*) irányadó.

Az *Ltv.* 9. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a közfeladatot ellátó szervnél léteznie kell egy saját maga által alkotott iratkezelési szabályzatnak is.

Megállapítható, hogy a jogi szabályozottság oldaláról kellően alátámasztott ez a támogató folyamat, az iratkezelési szabályzat megalkotásában és az alkalmazott iktató program terén mutatkozik önálló lehetőség arra, hogy zárt rendszert alkosson az iratkezelési munkafolyamat.

Fentieket szem előtt tartva érdemes feltárni a Komlói Közös Önkormányzati Hivatal jelenlegi iratkezelési rendszerének a sajátosságait. A vizsgálatba bevont alkalmazottak válaszaiból elsőként az a következtetés vonható le, hogy az iratkezelés aktuális helyzetét a szoftvertámogatást illetően egyfajta átmeneti állapotnak tekintik. Ennek oka, hogy 2002-től a közelmúltig egy, a hivatal által külön megbízott fejlesztő szállította az iratkezelési programot. A program alapjai inkább egy postázási tevékenységhez igazodtak, erre épültek a további, új felhasználói lehetőségek. Összegezve, egy elég lassú és széttagolt felületet kellett kezelniük¹, amelyről kiderült az is, hogy nem felel meg a KIM rendelet előtti jogszabályban megfogalmazott, iktatószoftverekkel szemben támasztott követelményeknek. A programkészítő és a hivatal sem látta értelmét a további fejlesztéseknek, aránytalan áldozatokat kívánt volna a program tanúsíttatása.

¹ Például ahhoz, hogy eljussanak a kinyomtatott előadói ívig az érkeztetést és az iktatást követően, két külön (iratkezelési és ügykezelési) ablakban kellett kitölteniük a szükséges adatokat.

Így jelenleg próbaüzem céljából az E-iktat szoftvert² használják. (A két program közti lényeges különbségeket, és a próbaüzem céljából bérelt program használatának eddigi tapasztalatait a későbbiekben mutatom be.) Az ügyiratkezelési folyamat felülvizsgálatába bevont dolgozók beszámoltak arról is, hogy a hivatalba érkező iratok döntő mennyisége a postán keresztül érkezik úgy, hogy a postán egy átvételi jegyzéket írnak alá, amely tételesen csak a ragszámmal ellátott küldeményeket tartalmazza, a sima küldeményeket pedig csak számszerűsítve. Az aláírt átvételi jegyzékből nem kap a hivatal másolatot. Az így átvett iratokat a központi irattárban dolgozók irodánként szortírozzák, amelyeket átadnak az egyes irodák ügykezelőinek³. Az érkeztetés az irodákon történik, ezt követően szignálja ki azokat a szervezeti egység vezetője, és kerülnek iktatásra.

Egy másik csatornán keresztül is érkeznek, illetve kerülnek ki iratok, amely a központi irattárnál zajlik. Egyes helyi hatóságoknak, intézményeknek⁴, külön kézbesítő szekrénye van a hivatalban, ahonnan akkor viszik el a hivatal küldeményeit, ha attól az adott szervezettől hoznak iratot. E rendszer elsődleges előnye, hogy költségkímélő, az érkező iratok személyes kézbesítését kihasználva sort kerít a küldemények személyes átadására is. A kimenő iratok tekintetében a borítékolás, a tértivevény megírás és a postakönyv elkészítése is az egyes irodákon történik. Az ott elkészített küldeményeket és postakönyveket a központi irattár ügykezelője továbbítja a Magyar Postának.

Elhangzott, hogy 2013. január 1-jétől több hatáskör a járási hivatalhoz került, az érintett ügyiratok átadásra kerültek az Ltv. 9/A. §-ának megfelelően. Problémaként jelentkezett, hogy az átadott iratokat nem lehet kiemelni ilyen jogcímen a nyilvántartásból. (Meggjegyzem, hogy az iktatóprogramokkal szemben ezt a követelményt a KIM. rendelet sem említi.)

Az eddig leírt főbb megállapításokat, észrevételeket is szem előtt tartva az alábbi SWOT összetétel mutatható ki a mostani rendszert illetően.

² E-iktat Verzió 2.0, Certop Kft. által 20-00241/13/-00055. tanúsított program, készítette: E-szoftverfejlesztő Kft.

³ E megoldás szinkronban van a Kormányrendelet 16. § (1) c) pontjában előírt vegyes iratkezelési rendszernek.

⁴ Járási Bíróság, Közjegyző, Élelmiszerlánc, Városgondnokság, Védőnők.

- **BELSŐ TÉNYEZŐK:**

- **Erősségek:** Rutinos, kellő gyakorlattal rendelkező ügykezelői kör dolgozik az iktatásban, akik eredményesen alkalmazkodnak az újításokhoz. Az informatikus felkészülten ügyel a mindenkor használt szoftverre. A vezetők is elkötelezettek a precíz iratkezelés iránt.
- **Gyengeségek:** Nem vizsgálják felül évente az iratkezelési szabályzatot a Kormányrendelet 3. § (1) bekezdésnek megfelelően. Végéhez közelít az irattári kapacitás. Az előző iktatóprogram által képzett adatbázisok külön időszakonként, nehezen visszakereshető módon állnak rendelkezésre. Nem megoldott a hatáskörváltás miatt átadott iratok programból történő kivezetése. Nincs tartós jelleggel saját iratkezelési szoftver. Nem érzékelik központilag a postán átvett iratokat, erre az irodákon kerül sor.

- **KÜLSŐ TÉNYEZŐK:**

- **Lehetőségek:** A vonatkozó jogszabályi előírásoknak megfelelő iratkezelési szoftver beszerzése. Irattári kapacitás felszabadítása érdekében folyamatos selejtezés vagy – a nem selejtezhető iratok tekintetében – a Levéltárnak történő átadás.
- **Veszélyek:** Újabb jogszabály- vagy hatáskörváltásokból eredően olyan szintre tornyosul a ki nem vezetett iratok száma, így követhetetlené válnak az elektronikus nyilvántartásban. Hiányosságokat mutat ki egy esetleges levéltári ellenőrzés.

Megállapítható, hogy a feltárt problémák többségét belső működtetési változtatásokkal orvosolni lehet, egyben a kínálkozó külső lehetőségekből is meríteni kell egy stabil iratkezelési rendszer érdekében.

2.2. Javaslatok

2.2.1. Iratkezelési folyamatokat érintő javaslatok

A felülvizsgálat során elhangzottakból megállapítható, hogy a bejövő iratok a postától kezdve kétszer cserélnek gazdát, mire érkeztetésre kerülnek. E megoldás kockázatot hordoz magában azzal, hogy hiányosan kerül átadásra az iratanyag a hivatal irodáira. E vonatkozásban szigorú szabályokat fogalmaz meg a bevezetett iratkezelési szabályzat. **Javasolom a hivatal vezetésének, hogy hozza összhangba az iratkezelési szabályzatot és a folytatott gyakorlatot. Törekedni kell arra, hogy dokumentált legyen az érkezett iratok központi átvétele és azok továbbítása, esetlegesen az irodák közötti átadása.**

A Kormányrendelet 3. § (1) bekezdése alapján évente felül kell vizsgálni a bevezetett iratkezelési szabályzatot. **Javasolom, hogy a további intézkedésekkel összhangban kerüljön bevezetésre egy új iratkezelési szabályzat. E támogató folyamatot segítő dokumentumban mellőzni kell a jogszabályok által már megfogalmazott követelményeket, tisztán azokat a szabályokat tartalmazza, amelyekre felhatalmazást adnak központi normák. A későbbiekben évente felül kell vizsgálni az új iratkezelési szabályzatot.**

Az irattári tárolókapacitás bővítése érdekében javasolom, hogy minden év végén az egyes irodák által felhatalmazott munkatársak – selejtezési bizottságba történő - bevonásával kerüljenek átfogóan selejtezésre az érintett iratok. E folyamatnál tekintettel kell lenni az egyes ügyiratok irattárba helyezésekor érvényben volt megőrzési időkre. Az ide tartozó további követelményeket a Kormányrendelet 64. §-a tartalmazza.

2.2.2. Iratkezelési szoftvert érintő javaslatok

Az egyik leginkább kihangsúlyozott észrevétele az volt a bevont dolgozóknak, hogy kerüljön véglegesítésre az alkalmazott program kérdése. A korábban használt szoftverhez képest tudták megfogalmazni a jelenlegiről alkotott véleményüket, amely alapján összességében elégedettek vele. Pozitívként kiemelték, hogy sokkal gyorsabban, egy ablak használatával végre tudják hajtani – a legsűrűbben jelentkező feladatként - az érkeztetést, az iktatást és az előadói ív nyomtatását. A vonatkozó jogszabályoknak megfelelően önállóan is elvégezhető az érkeztetés. Sokkal

gördülékenyebben visszakereshetőek a leiktatott iratok. A hatósági statisztikán belül az ügyirat statisztikát precízen állítja össze. Az új program használatával *gyorsabban tudják végezni a mindennapi feladataikat, amely az időbeli erőforrásigény területén hatékonyságbeli javulást eredményez.* **Ennek megfelelően javasolom a hivatal vezetésének, hogy az alábbi észrevételeket előmozdítva gondoskodjon a tesztüzem alatt már bevált E-iktat szoftver beszerzéséről.**

A program használata során szerzett tapasztalatok alapján az ügykezelők a következőkre hívták fel a figyelmem:

Az egyik iktatási folyamat kapcsán **javasolom, hogy az alszámra iktatásnál (a gyors és általános iktatás esetében is) képes legyen megjegyezni a szoftver az irat típusát, hogy ne kelljen iratonként ugyanazt az irattípust begépelniük a felhasználóknak iratonként.**

Minden év elején hosszas munkát jelent a folyamatban lévő ügyek aktuális évre vonatkozó átiktatása (új iktatószám kiadása, előző ehhez csatolásával). **Időbeli hatékonyság javulást eredményezne, ha különböző ismérvek (pl: ügyintézők, ügykörszámok) alapján csoportosan végezné el ezt a műveletet a szoftver, és csupán az új előadói ívek kinyomtatása lenne a feladat.**

Sokszor szükség van arra, hogy (pl: ügyintézőre) lekérdezést hajtsanak végre az ügykezelők a leiktatott állományból. Ekkor legfeljebb 100 db találatot jelenít meg az iktatóprogram. **Kezdeményezem, hogy az E-iktat programfejlesztőknek azt is jelezze a hivatal kapcsolattartója, hogy a lekérdezett találatok száma ne legyen véges, valamennyit jelenítse meg.**

Irányától függetlenül (kimenő, bejövő vagy belső irat) véletlenszerűen, visszatérően és indokolatlanul átmeneti irattárba teszi a program az ügyintézés alatt álló aktát, amely éppen az ügyintézőnél van. Az is előfordul, hogy felcseréli az ügykezelők nevét. **Javasolom, hogy ennek az okát tárja fel a programozó, és szüntesse meg a problémát.**

Az ügyintézésnél kulcsszerepe van a megjelölt határideig átmeneti irattárba helyezett ügyiratoknak. Jelenleg manuális módszerekkel gondoskodnak ezek kezeléséről az érintett dolgozók, de ez a megoldás hibalehetőséget hordoz magában azzal, ha például véletlenül a későbbi határidejű iratok közé keveredik egy akta. **Javasolom, hogy a program egyben jelenítse meg adott napon a lejárt határidejű ügyiratokat, amelyeket a**

szoftver által előállított lista alapján hoznak ki az átmeneti irattárból az ügykezelők.

A közeljövőben várható jogszabályváltozások alapján prognosztizálható, hogy újabb hatáskörök kerülnek ki a jegyzőtől a járáshoz. **Ennek megfelelően szükséges lenne olyan menüpontot kialakítani a programban, amely az irat végleges kiadását rögzíti a nyilvántartásban azzal, hogy ennek nem selejtezés vagy levéltárba adás a jogcíme, hanem az új hatáskörrel rendelkező szervhez történő átadás.**

Az E-iktat program használatának megfigyelése során megállapítottam, hogy a partner neveket nem egységes rendben, előre meghatározott szabályok szerint viszik fel az ügykezelők. Ennek következménye, hogy egy adott ügyfél vagy címzett többféle módon már felvitelre került, illetve az azonos nevű partnerek egy cím alatt nincsenek megkülönböztetve egy meghatározott ismerv szerint (pl: születési idő). **Javasolom a hivatal vezetésének, hogy a program véglegesítése során kezdeményezze, hogy a partnernevek kerüljenek mind törlésre, és újra egy előre meghatározott szabály szerint kerüljenek rögzítésre a partnerek.**

Az iratkezelési szoftvert érintő javaslatok közül az utóbbi egyértelműen a pontatlan felhasználói gyakorlat miatt került megfogalmazásra. A megkérdezettek által tett többi észrevételnek az is oka lehet, hogy a hivatal ügykezelői még nem sajátították el a ritkábban használatos műveletek lefuttatásának lépéseit. Így szükségesnek tartom, hogy még a 2015-ös évkezdés előtt egyeztetessenek a felhasználói tapasztalatokról a program fejlesztőivel.

A jövő évtől induló gyakorlat visszacsatolása érdekében célszerű lesz minden év novemberében – az iratkezelési szabályzat felülvizsgálatával egy időben – az irodavezetők bevonásával egy koordinációs értekezletet tartani abból a célból, hogy a következő évtől javuljon az iratkezelési rendszer hatékonysága.

3. Közbeszerzés

A helyzetfelmérés célja annak feltárása, hogy a szervezet közbeszerzési működését milyen külső és belső tényezők befolyásolják, valamint melyek, azok a tényezők, amelyek elősegítik, és melyek azok, amelyek támogatják a szervezet hatékonyságát.

A felmérésnek ki kell terjedni a humán feltételekre is, azaz, hogy a Polgármesteri Hivatal köztisztviselői szakképzettségükben, szakmai összetételében, kompetenciájukban eleget tudnak-e tenni az elvárásoknak. A helyzetfelmérés megalapozására alkalmazott módszerünk elsődlegesen a SWOT analízis.

3.1. Sztenderdizáltság, SWOT

SWOT analízis: a szervezet belső adottságainak és a környezeti feltételek elemzésére alkalmas általánosan elterjedt módszer. A SWOT analízissel választ kaphatunk arra, hogy az erősségek mellett melyek a szervezet gyengeségei. Ezek a gyengeségek természetesen belső adottságként vannak jelen, amelyek feltárása elősegítheti a jobb működést. A külső környezeti feltételek esetében mind a lehetőségek, mind pedig a fenyegetettségek feltárása fontos lehet a szervezetfejlesztés megalapozásánál.

A közbeszerzések lefolytatásához alapvető szabályozást jelent a közbeszerzési törvény. A területet sokáig folyamatos jogszabályi változások jellemezték, így a szakterület kódexét, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényt is az elfogadás után számtalanszor módosították. Az önkormányzat 2010. október 28-án fogadta el a jelenlegi hatályos közbeszerzési szabályzatot, amelynek módosítására 2011. május 5-én, 2012. március 29-én, utolsó módosítására 2013. februárjában került sor, igazodva az aktuális jogszabályváltozásokhoz.

A közbeszerzések lebonyolításához kapcsolódó végrehajtási rendeletek:

- 46/2012. (III. 28.) Korm. rendelet a fekvőbeteg szakellátást nyújtó intézmények részére történő gyógyszer-, orvostechnikai eszköz és fertőtlenítőszer beszerzések országos központosított rendszeréről
- 16/2012. (II. 16.) Korm. rendelet a gyógyszerek és orvostechnikai eszközök közbeszerzésének sajátos szabályairól

- 310/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról
- 306/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet az építési beruházások közbeszerzésének részletes szabályairól
- 305/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet a tervpályázati eljárások szabályairól
- 289/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról
- 288/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a Közbeszerzési Döntőbizottság által kiszabható szankciókról és alkalmazásuk részletes szabályairól, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról
- 287/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet egyes közbeszerzési tárgyú kormányrendeletek módosításáról
- 92/2011. (XII. 30.) NFM rendelet a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről
- 93/2011. (XII. 30.) NFM rendelet a hivatalos közbeszerzési tanácsadói tevékenységről
- 46/2011. (III. 25.) Korm. rendelet a közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről
- 257/2007. (X. 4.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban elektronikusan gyakorolható eljárási cselekmények szabályairól, valamint az elektronikus árlejtés alkalmazásáról
- 228/2004. (VII. 30.) Korm. rendelet a védelem terén alapvető biztonsági érdeket érintő kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt áruk beszerzésére, illetőleg szolgáltatások megrendelésére vonatkozó sajátos szabályokról
- 168/2004.(V.25.) Korm. rendelet a központosított közbeszerzési rendszerről.

Ennek keretei között a helyi jogalkotással, és a normatív határozattal elfogadott beszerzési és közbeszerzési szabályzattal válik zárttá a sz Tendertizáltsága e rendszernek, ahol az utóbbi kategóriával lehet az egyedi sajátosságokhoz igazítani a működést.

A Kbt. kógens jogszabály, azaz rendelkezéseitől eltérni csak abban az esetben lehet, ha arra maga a törvény ad lehetőséget.

A normatív határozattal elfogadott beszerzési és közbeszerzési szabályzat a belső eljárásrend, valamint a felelősségi körök meghatározása szempontjából különösen fontos, hiszen ezek hatékonysága és szervezettsége az eljárások sikerének fő elemei.

E tényezőket is szem előtt tartva a következő SWOT összetétel jellemzi a Komló Város Önkormányzatát:

Belső erősségek: magasan kvalifikált, és kellő rutinnal rendelkező köztisztviselők dolgoznak a pályázatok, közbeszerzések lebonyolításában. Gyors reakcióidő a kiírt pályázat értelmezésére, a saját lehetőségekhez igazítására és a szükséges döntés előkészítéséhez. A Transparency International Magyarország átvilágítása alapján kitűnő színvonalon zajlik a közbeszerzési terület nyilvánosságának biztosítása. Az Állami Számvevőszék valamint a belső ellenőrzés vizsgálatai jogszerűnek és eredményesnek tartják a Hivatal közbeszerzési tevékenységét.

Belső gyengeségek: az érintett köztisztviselők kis létszámban vesznek részt a munkafolyamatokban, akik ráadásul nem képeznek önálló szervezeti egységet a hivatalban, valamint a közbeszerzések lebonyolítása csak egy szűk szegmense a munkaköri feladatuknak. Nincs megfelelő utánpótlásképzés.

Külső veszélyek: egyre több a feltételes közbeszerzés, egyre kevesebb a rendelkezésre álló idő az amúgy is kis létszámú közbeszerzési csapat számára a közbeszerzések előkészítésre. Tovább gyorsulnak a külső elvárások, amivel egyre nehezebb lesz megbirkózni. Gyenge minőségű ajánlatok, az ajánlattevők felkészületlensége sok hiánypótlást és eredménytelen eljárást eredményez.

Külső lehetőségek: Gyorsabb döntéshozatalra képes önkormányzati szerv létrehozása, amely belső működtetési szabályozók módosítását is szükségessé teszi. Ösztöndíj rendszerű foglalkoztatással utánpótlás biztosítása. Környezetbarát közbeszerzési gyakorlat erősítése.

3.2. A közbeszerzési és beszerzési eljárásrend elemzése

Az önkormányzatok működése során, kiemelten fontos terület a közbeszerzési és beszerzési rendszer folyamata, így szükségszerű időszakosan felülvizsgálni.

A közbeszerzési és beszerzési feladatok végrehajtása az általános hatósági munkához képest sokkal rugalmasabb és minden szereplőtől gyorsabb reagálású feladatvégzést igényel.

Az évekig tartó folyamatos változások után megállapíthatjuk, hogy a közbeszerzési törvény és a kapcsolódó rendeletek, valamint az általános gyakorlat kezd egy állandó rendszerben működni. Az elmúlt, közel másfél évben már többször módosult a közbeszerzési törvény, ezek a módosítások nem igényelték az önkormányzat közbeszerzési szabályzatának a módosítását.

Az ÁROP tanulmány más része jelzi, hogy a következő módosítás során kisebb, inkább technikai jellegű változtatásokra kerülhet sor, aminek eredményeként a szabályzat szövege még pontosabban követi a törvény szövegét, valamint a felelősségi körök pontosabb kidolgozása történik meg. A hatályos közbeszerzési szabályzat rögzíti a közbeszerzési eljárások előkészítésében és lebonyolításában részt vevő szervezetek és személyek pontos körét.

A szabályzat VI.1. pontjában az alábbi szervezetek és személyek szerepelnek:

- Komló Város polgármestere,
- az önkormányzat pénzügyi, jogi és ellenőrzési bizottsága,
- a jegyző,
- az aljegyző,
- a közös önkormányzati hivatal közbeszerzési referensi feladatokat ellátó köztisztviselői,
- a bírálóbizottság,
- a tárgyalóbizottság,
- szükség esetén hivatalos közbeszerzési tanácsadó.

A jelenleg hatályos SZMSZ szerint az önkormányzat pénzügyi, jogi és ellenőrzési bizottságára kiemelten fontos feladat hárul, hiszen átruházott hatáskörben e területen a legfontosabb döntéseket hozza. A pénzügyi, jogi és ellenőrzési bizottság 5 fővel (3 képviselő-testületi tag, 2 fő kültag) működik 2010. októbere óta. A bizottság számára szinte állandó a rendkívüli ülések sorozata, és a pályázatok központi működtetésének kaotikus állapota miatt a nyári szabadságok idején is állandó.

A bizottság személyi összetétele egymást követő lemondások folytán az elmúlt 4 évben nagyon sokat változott. A munka mellett bizottsági feladatot elvállaló képviselők és nem képviselő kültagok számára komoly megterhelést jelentett a rendkívüli üléseken való megjelenés.

A közbeszerzési feladatok ellátása mellett igen jelentős feladatcsoport a bizottság számára a közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzések rendszere. Komló Város Önkormányzat Beszerzési szabályzatát a képviselő-testület 65/2011. (V.5.) sz. határozatával hagyta jóvá. Hatályba lépése óta a szabályzat alapján nagyszámú közbeszerzési értékhatár alatti beszerzés került lefolytatásra a bizottság aktív közreműködésével.

Az elmúlt évek során több, mint 40 EU-s pályázatot nyújtott be az önkormányzat. Az ÁROP pályázat kapcsán, a 2014. június 19-én tartott képviselő-testületi ülésen a testület Komló Város Önkormányzat Beszerzési Szabályzatát a szakmai javaslatok alapján módosította. Annak érdekében, hogy a pályázatok előkészítésére rendelkezésre álló idő minél hatékonyabban legyen kihasználva, szükséges volt a beszerzési szabályzat módosítása oly módon, hogy a pályázatok előkészítéséhez (például tervek, tanulmányok elkészítése, pályázati dokumentáció összeállítása) kapcsolódó beszerzések meghirdetése és értékelése összeghatártól függetlenül polgármesteri jóváhagyás mellett, irodavezetői hatáskörbe kerüljön. Pályázati támogatás mellett megvalósított beszerzések esetében az irodavezetői hatáskörben lefolytatott eljárások összeghatára nettó 500.000.- Ft helyett nettó 1 millió Ft-ra lett megemelve, jelentősen felgyorsítva ezen eljárások lefolytatását.

A következőkben statisztikai adatok szemléltetik a pénzügyi, jogi és ellenőrzési bizottság elmúlt években hozott döntéseinek számát, amelyek kifejezetten a közbeszerzési és beszerzési hatáskörhöz kapcsolódtak.

A Pénzügyi, Jogi és Ellenőrzési Bizottság által 2010-2014 között hozott határozatok:

Év	Rendes ülés		Rendkívüli ülés		Csak közbeszerzés és beszerzés miatti ülés
	Közbeszerzés és beszerzés	Egyéb	Közbeszerzés és beszerzés	Egyéb	
2010	9	3	-	-	-
2011	19	12	20	1	11
2012	10	5	19	2	7
2013	9	2	41	1	18
2014	4	2	27	4	8
Összesen:	51	24	107	8	44

Részletesen:

2010. év:

2010-ben a bizottság 9 db közbeszerzéssel, illetve beszerzési eljárással kapcsolatos határozatot hozott (eljárások megindítása, ill. visszavonása). A 9 db határozatból 4 db a közbeszerzési értékhatárt meghaladó eljárásokkal kapcsolatos – 3 db határozat folyamatban lévő közbeszerzési eljárások visszavonása, míg 1 db határozat új eljárás megindítása (az eljárás a 2011. évi felsorolásban szerepel).

2011. év:

2011-ben a bizottság 39 db közbeszerzéssel, illetve beszerzési eljárással kapcsolatos határozatot hozott (eljárások megindítása, ill. értékelése). A 39 db határozatból 20 db a közbeszerzési értékhatárt meghaladó eljárásokkal kapcsolatos az alábbi bontásban:

Építési beruházás: 9 db közbeszerzési eljárás, összesen 400.114 e Ft értékben

Szolgáltatás megrendelés: 2 db közbeszerzési eljárás, összesen 97.715 e Ft értékben

Árubeszerzés: 2 db közbeszerzési eljárás, összesen 120.468 e Ft értékben.

2012. év:

2012-ben a bizottság 29 db közbeszerzéssel, illetve beszerzési eljárással kapcsolatos határozatot hozott (eljárások megindítása, ill. értékelése). A 29 db határozatból 11 db a közbeszerzési értékhatárt meghaladó eljárásokkal kapcsolatos az alábbi bontásban:

Építési beruházás: 1 db közbeszerzési eljárás, összesen 110.362 e Ft értékben

Szolgáltatás megrendelés: 6 db közbeszerzési eljárás, összesen 669.900 e Ft értékben

Árubeszerzés: 1 db közbeszerzési eljárás, összesen 20.608 e Ft értékben.

2013. év:

2013-ban a bizottság 50 db közbeszerzéssel, illetve beszerzési eljárással kapcsolatos határozatot hozott (eljárások megindítása, ill. értékelése). Az 50 db határozatból 20 db a közbeszerzési értékhatárt meghaladó eljárásokkal kapcsolatos az alábbi bontásban:

Építési beruházás: 3 db közbeszerzési eljárás, összesen 290.694 e Ft értékben

Szolgáltatás megrendelés: 4 db közbeszerzési eljárás, összesen 33.814 e Ft értékben.

Megjegyzés: A bizottság a fenti közbeszerzési eljárásokon kívül további 5 db (3 db építési beruházás és 2 db szolgáltatás megrendelés) közbeszerzési eljárás megindításáról döntött (európai uniós pályázatokhoz kapcsolódó közbeszerzések), azonban ezek az eljárások végül nem kerültek lefolytatásra.

2014. év:

2014-ben (IX.25-ig) a bizottság 31 db közbeszerzéssel, illetve beszerzési eljárással kapcsolatos határozatot hozott (eljárások megindítása, ill. értékelése). A 31 db határozatból 14 db a közbeszerzési értékhatárt meghaladó eljárásokkal kapcsolatos az alábbi bontásban:

Építési beruházás: 4 db közbeszerzési eljárás, összesen 941.614 e Ft értékben

Szolgáltatás megrendelés: 3 db közbeszerzési eljárás, összesen 42.828 e Ft értékben

Szolgáltatási koncesszió: 1 db közbeszerzési eljárás, összesen 1.120.000 e Ft értékben

Árubeszerzés: 1 db közbeszerzési eljárás, összesen 89.511 e Ft értékben.

(Csak közbeszerzés és beszerzés miatti ülések száma: 44.)

Megjegyzés: 5 fős bizottság esetén 3 fő jelenléte biztosítja a határozatképességet. A bizottság határozatképességének biztosítása egyszerűbb lenne egy kisebb létszámú bizottság esetén. A rendkívüli ülések kiemelkedően magas száma várhatóan nem fog csökkenni, ezért célszerű az eljárásrendet ennek megfelelően racionalizálni.

3.3. Javaslatok

A felülvizsgálat eredményeként megállapítható, hogy szükséges az eljárásrend egy részének átalakítása, melynek fő célja az egyszerűsítés, rugalmasabb bírálati rendszer, valamint a döntési hatáskörök pontosítása.

A Pénzügyi, Jogi és Ellenőrzési Bizottság hatásköréből ki kell emelni a közbeszerzési és beszerzési döntéseket, valamint a régi ügyrendi bizottsági hatásköröket.

Az új testület alakulásakor, a bizottsági rendszer átalakítása és felülvizsgálata során indokolt lenne megalakítani egy háromtagú speciális jogi és közbeszerzési bizottságot.

Az új szakbizottság személyi összetétele során törekedni kell arra, hogy 3 főnél ne legyen nagyobb létszámú (2 fővel már határozatképes), és a beválasztott 3 főnek ne okozzon problémát a nagyszámú rendkívüli üléseken való részvétel.

A közbeszerzési szakbizottságra átruházott közbeszerzési és beszerzési döntési hatásköröket az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának felülvizsgálata során pontosabban meg kell határozni az eddigi szabályozáshoz képest.

Szövegszerű javaslat a bizottságra átruházott döntési hatáskörökre:

„Közbeszerzési szabályzatban meghatározott véleményezés és a beérkezett ajánlatok elbírálása.

Az önkormányzat közbeszerzési, beszerzési eljárásai esetén az eljárást megindító hirdetmény jóváhagyása.

Jóváhagyja a közbeszerzési tervet és az esetleges módosításait.

Ellátja a közbeszerzési, valamint a beszerzési szabályzatokban meghatározott, a bizottság hatáskörébe utalt feladatokat.”

A közbeszerzési, valamint a beszerzési szabályzatot az SZMSZ felülvizsgálata után szintén felül kell vizsgálni, a döntési hatáskörök pontosítása, átláthatósága és lehetőleg egyszerűsítése érdekében. Az „egyszerűsítés” itt elsősorban az eljárások lefolytatásának törvényes keretek közötti felgyorsítását jelentheti, mely sok esetben egy pályázat vagy kivitelezés sikerének egyik kulcsa lehet.

Szabályozni kell a polgármester átruházott hatáskörben hozott közbeszerzési feladatait. A Közbeszerzési szabályzat következő módosítása során célszerű az alábbi feladatokat nevesíteni a polgármester hatáskörébe:

Meghozza a közbeszerzési eljárás során az ún. közbenső eljárási döntéseket az alábbi vonatkozásban: az ajánlattételi határidő módosítása (Kbt. 41. § (2)-(4) bekezdése, Kbt. 45. § (4) bekezdés.

Meghozza a közbeszerzési eljárás során az ún. közbenső eljárási döntéseket az alábbi vonatkozásban: előzetes vitarendezésre vonatkozó álláspont jóváhagyása, ezzel összefüggésben hiánypótlás elrendelése, eljárást megindító felhívás és dokumentáció módosítása (Kbt. 79.§).

Meghozza a közbeszerzési eljárás során az ún. közbenső eljárási döntéseket az alábbi vonatkozásban: az eljárás felfüggesztése (Kbt. 142. § (3) bekezdés.

Meghozza a közbeszerzési eljárás során az ún. közbenső eljárási döntéseket az alábbi vonatkozásban: ajánlatok érvénytelensége, ajánlattevők kizárása a Kbt. 74. § és 75. §-a alapján, továbbá a 69. § (5) bekezdése alapján.

Meghozza a közbeszerzési eljárás során az ún. közbenső eljárási döntéseket az alábbi vonatkozásban: ajánlatok elbírálásáról készített írásbeli összegzés módosítása a Kbt. 78. (1), (2) és (3) bekezdése alapján.”

„Meghozza a közbeszerzési eljárás során az ún. közbenső eljárási döntéseket az alábbi vonatkozásban: ajánlati, ajánlattételi felhívás visszavonása (Kbt. 44. §)

Mindezt összegezve megállapítható, hogy

- a közbeszerzési és beszerzési eljárásrend hosszú évek során kialakult rendszerének jogszerűen és hatékonyan működő részét átalakítani indokolatlan, annak továbbfejlesztése javasolt,
- a Pénzügyi, Jogi és Ellenőrzési Bizottság hatásköréből ki kell emelni a közbeszerzési és beszerzési döntéseket,
- a bizottsági rendszer átalakítása és felülvizsgálata során indokolt lenne kialakítani egy háromtagú speciális jogi és közbeszerzési bizottságot,
- a közbeszerzési szakbizottságra átruházott közbeszerzési és beszerzési döntési hatáskörök pontos szabályozása,
- a polgármester átruházott hatáskörben hozott közbeszerzési döntései a gyakorlatban működtek, de ennek taxatív felsorolása szükséges a közbeszerzési szabályzatban,
- a közbeszerzési valamint a beszerzési szabályzatot az SZMSZ felülvizsgálata után szintén felül kell vizsgálni, a döntési hatáskörök pontosítása, átláthatósága és egyszerűsítése érdekében,
- a közbeszerzési eljárások lebonyolításában résztvevő köztisztviselők továbbképzési lehetőségének biztosítása a magas szakmai színvonal fenntartása érdekében,
- az ösztöndíj rendszerű utánpótlás képzés bevezetése a jövő szempontjából fontos cél ezen a területen is

4. Önkormányzati vagyongazdálkodás

Az önkormányzati vagyongazdálkodás a helyi önkormányzat működésének alapköve. A helyi önkormányzat vagyona nemzeti vagyon, amelynek alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. A jogszabályok rendelkezéseit szem előtt tartva a nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni, ezért a gazdálkodás rendjének és szabályozásának felülvizsgálata időszakonként visszatérő fontos feladat. A vagyongazdálkodási tevékenység rendkívül összetett, ezért e terület jellemzője, hogy nem egy jogszabály által szabályozott, hanem jogszabályok sokasága hat rá.

A területet szabályozó jogszabályi háttér az elmúlt néhány évben jelentős változáson esett át. Az önkormányzati vagyongazdálkodás struktúráját jelenleg meghatározó főbb jogszabályok 2011-ben léptek hatályba. Az elvi és gyakorlati szinten is változásokat eredményező szabályozás módosításról megállapítható, hogy időszerű és szükségszerű volt, azonban nehézséget jelent, hogy a folyamat nem volt fokozatos, ezért a gyakorlat során szerzett tapasztalatok alapján a jogszabályok továbbra is finomításokra szorulnak.

4.1 A területet meghatározó főbb jogszabályok, sztenderdizáltság, helyzetelemzés, SWOT

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) kimondja, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. Rögzíti, hogy a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.

2. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (továbbiakban: Nvtv.) szabályozza a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit, meghatározza a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonának körét, a nemzeti vagyon feletti rendelkezési jog alapvető korlátait és feltételeit, valamint a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeit.

3. A víziközmű szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (továbbiakban: Vksztv.) szabályozza az önkormányzatok tulajdonában álló víziközművek hasznosításának módját és szabályait.

4. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Áht.) célja a közfeladatok maradéktalan ellátása érdekében az államháztartás átlátható működési feltételeinek biztosítása. Az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerből áll. E törvény végrehajtására kiadott Korm. rendelet új szabályokat határoz meg az önkormányzatok számára, amely alapján elkülönülten kell tervezni és kezelni az önkormányzat és költségvetési szervei bevételeit és kiadásait.

5. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény közigazgatás reformjának fontos állomása, az önkormányzat rendszerét jelentősen megváltoztatta. Meghatározza a helyi önkormányzat feladat és hatáskörét, az önkormányzati vagyon típusait és az önkormányzati vagyongazdálkodás fő irányait.

A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése.

A felsorolt jogszabályok alapján e támogató folyamattal összefüggésben is megállapítható, hogy döntő mértékben a központi jogszabályalkotással szttenderdizálttá vált e terület is, ahol a törvényi keretek között helyi jogszabállyal lehetséges az önkormányzat sajátosságaihoz igazítani a vagyongazdálkodást.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben, továbbá a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényben kapott felhatalmazás alapján a helyi önkormányzat rendeletet alkothat az önkormányzati vagyon feletti jog gyakorlásának tárgyában.

Komló Város Önkormányzat vagyonáról és a vagyontárgyak feletti rendelkezési jog gyakorlásának szabályairól szóló 20/2007. (X. 18.) számú rendeletet, hatályba lépése óta a Képviselő-testület négyszer módosította, legutóbb 2012-ben. A 2012-es rendeletmódosítással a helyi jogalkotás szándéka az volt, hogy a vagyonrendelet a törvényi változásoknak megfeleltesse, azonban a jogszabályi rendszer az elmúlt néhány évben olyan mértékű változáson esett át, hogy a vagyonrendelet a módosítást követően sem felelt meg teljes mértékben a magasabb szintű jogszabályi változásoknak. A hatékony vagyongazdálkodás érdekében mindenképpen javasolt a jelenleg hatályos vagyonrendelet alapos, teljes körű felülvizsgálata, és akár egy új rendelet megalkotása.

A vagyonrendelet módosítása maga után vonja a kapcsolódó helyi önkormányzati rendeletek és szabályzatok felülvizsgálatát a hatályos törvényi szabályozással összhangban működő helyi szabályrendszer kialakítása érdekében.

Nvtv. vagyongazdálkodási terv megalkotását írja elő a helyi önkormányzatok számára. A Képviselő-testület 2013. május 30-án elfogadta Komló Város Önkormányzatának Közép- és hosszútávú vagyongazdálkodási tervét. A terv alapvető célkitűzései a vagyongazdálkodás alapelveit szem előtt tartva a következők:

- a biztonságos feladatellátás feltételeinek megteremtése,
- kiszámítható és átlátható gazdálkodás,
- ingatlanvagyon hasznosítása,
- meglévő vagyon fenntartása,
- vagyon növekedésének, gyarapításának elősegítése.

A helyi önkormányzatot - törvényben meghatározott eltérésekkel - megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik, munkáját a Gazdasági és településfejlesztési bizottság, valamint a Pénzügyi, jogi és ellenőrzési bizottság segíti véleményezési, illetve a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzata alapján átruházott, önálló döntési jogkörben.

A Komlóói Közös Önkormányzati Hivatalon belül a vagyongazdálkodás területével a Pénzügyi és vagyongazdálkodási iroda foglalkozik. Az iroda végzi az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos nyilvántartási feladatok jelentős részét, részt vesz az önkormányzati vagyon hasznosításával kapcsolatos tulajdonosi döntések előkészítésében, beszámolók keretében informálja a képviselő-testületet a vagyon alakulásáról, illetve a jogszabályoknak megfelelően előkészíti a költségvetési rendeletet, valamint annak módosításait.

A feladatok sokrétűek, és a dinamikusan változó jogszabályi környezetben magas fokú szakképzettséget és hozzáértést igényelnek mind jogi, mind gazdasági területen. Az elmúlt időszak jogszabályi változásairól általánosságban megállapítható, hogy többletterheket róttak az irodára, ezért létszámbővítés indokolt. Az irodán belüli hatékony munkamegosztás végett javasolt a munkakörök áttekintése, átszervezése és a pénzügyi és vagyongazdálkodási tevékenységre ható szabályzatok felülvizsgálata, aktualizálása.

A helyi önkormányzat az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) kormányrendelet rendelkezéseinek megfelelően ingatlanvagyon-katasztert vezet, amelyben külön kezeli az önkormányzat törzsvagyonát és üzleti vagyonát.

1. Törzsvagyon: a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon azon része, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja. A törzsvagyon forgalomképtelen és korlátozottan forgalomképes vagyonból áll.

- A forgalomképtelen törzsvagyon törvényben meghatározott kivétellel nem idegeníthető el és nem terhelhető meg. Forgalomképtelen törzsvagyon, az a vagyon, amelyet a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak, vagy törvény, illetve helyi önkormányzati rendelet nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít.
- A korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyonelemek körét törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete állapítja meg. Korlátozottan forgalomképes vagyon a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló, és nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba nem tartozó azon nemzeti vagyon, amelyről törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni.

2. Üzleti vagyon: a nemzeti vagyon azon része, amely nem tartozik a helyi önkormányzat törzsvagyonába. Az üzleti vagyon forgalomképes, tehát hasznosítható elidegeníthető, bérbe-, használatba-, koncesszióba adható, gazdasági társaságba bevitelhető, megterhelhető, valamint biztosítékkul adható.

Komló Város Önkormányzat jelenleg a Corso integrált költségvetési gazdálkodási rendszer pénzforgalmi, valamint főkönyvi modulját használja a számviteli feladatok ellátására, és külön program alkalmazásával vezet ingatlanvagyon-katasztert. Ez a duális rendszer az önkormányzati tulajdonban álló ingatlanvagyon tekintetében kétszeres adatrögzítést kíván meg. A nyilvántartó rendszereket vizsgálva megállapítható, hogy létezik olyan szoftver, amely a Corso programba integrálható vagyongazdálkodási és ingatlanvagyon-kataszter használatát teszi lehetővé. Ez a megoldás elősegítené a hatékony vagyongazdálkodást és a munkafolyamatok idejét megrövidítené.

Az önkormányzati vagyongazdálkodás témáján belül tanulmányomban kiemelten vizsgálom a feladatellátással nem terhelt vagyon hasznosításának azon területét, amely a közelmúltban nagy változáson esett át: a mezőgazdasági földek hasznosítása és értékesítése.

A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvény 2013. évi CXXII. törvény (továbbiakban: földtörvény) meghatározó változásokat vezetett be a mezőgazdasági földterületek hasznosításának és értékesítésének területén. Komló város környezeti adottságai kedveznek a kertművelők számára. A város zöld övezetben gazdag, és a városlakók jelentős száma művel - hobbikertészeti, vagy saját fogyasztásra termelési céllal - mezőgazdasági földet. Komló Város Önkormányzat a feladatellátással nem terhelt ingatlanvagyonának jelentős részét haszonbérleti jogcím alapján hasznosítja, vagy vásárlói szándék esetén, értékesíti a Nvtv., a földtörvény és az önkormányzat vagyonrendeletének szabályai szerint. Az önkormányzati tulajdonban álló mezőgazdasági területek jellemzően három típusba sorolhatók: zártkerti ingatlanok (1000m²-ig, kert, gyümölcsös), külterületi ingatlanok (1000m² fölött, legelő, szántó), illetve más formában nem hasznosítható beépítetlen belterületi ingatlanok.

Haszonbérleti szerződés alapján a haszonbérelő haszonbér fizetési kötelezettség mellett, a hasznot hajtó dolog időleges használatára vagy hasznot hajtó jog gyakorlására és hasznainak szedésére jogosult. 2010-es felmérés alapján – a változás azóta nem számottevő – az önkormányzatnak 220 élő haszonbérleti szerződése van vegyesen a három típusú ingatlanok vonatkozásában.

A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény jelentős - sajnos a Komlón jellemző ingatlanhasznosítás szempontjából többnyire negatív- változásokat eszközölt e területen. A haszonbérő személyével kapcsolatos új feltételként definiálta a földműves fogalmát.

Földműves a Magyarországon nyilvántartásba vett belföldi természetes személy, tagállami állampolgár, aki meghatározott mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú képzettséggel rendelkezik vagy ennek hiányában igazoltan legalább 3 éve

- mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve kiegészítő tevékenységet saját nevében és saját kockázatára folyamatosan Magyarországon folytat, és ebből igazoltan árbevétele származott, vagy az árbevétel azért maradt el, mert a megvalósult mező- vagy erdőgazdasági célú beruházás még nem hasznosulhatott, vagy
- a legalább 25%-ban tulajdonában álló, Magyarországon bejegyzett mezőgazdasági termelőszervezet olyan tagjának minősül, aki mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve mező-, erdőgazdasági és az azokat kiegészítő tevékenységet személyes közreműködésként végzi.

A hatályos szabályozás szerint haszonbérleti szerződést önkormányzati tulajdonban álló mezőgazdasági ingatlan vonatkozásában Komló Város Önkormányzat csak földművessel köthet. A haszonbérleti szerződések megkötését ez - a haszonbérő személyével szemben felállított- kötelező kritérium rendkívül megnehezíti, a hobbikertészek, és a saját fogyasztásra termelő kertművelők haszonbérleti lehetőségeit ellehetetleníti. Az új földtörvény egy élet-idegen rendszert alakított ki azzal, hogy 2014-től a kis területű mezőgazdasági területeket (kerteket) csak szakképzett földművesek bérelhetik.

A jogszabályi feltételeknek megfelelő földműves esetén sem teljesen egyszerű a haszonbérleti szerződés megkötése. Ez esetben a földtörvényben rögzített előhaszonbérleti jog bonyolítja a folyamatot, és jelentősen meghosszabbítja az ügyintézési időt. A földtörvény értelmében előhaszonbérleti joga van többek között a volt haszonbérő földművesnek, a helyben lakó szomszéd földművesnek és a helyben lakó földművesnek is. Az előhaszonbérleti jog gyakorlására a haszonbérleti szerződés adatok nélküli hivatali kifüggesztésével kötelezően lehetőséget biztosít az önkormányzat.

Ez a szabályozás amellett, hogy gátat szab a térségben elterjedt tipikus kertművelő tevékenységeknek, kötelezettséget ró az önkormányzatra, azáltal, hogy amennyiben a jelenleg haszonbérleti jogviszony alapján művelt ingatlanokat a jövőben ilyen módon hasznosítani nem tudja, úgy magának kell gondoskodni a területek állagának megőrzéséről. A vagyongazdálkodás alapelvei között szerepel a nemzeti vagyon megőrzése, megóvása, felújítása, azonban a jogszabályok nem veszik figyelembe a források és költségek mérlegét. Felhalmozási pénzeszközök hiányában fejlesztésre nincs forrása az önkormányzatnak. Az önkormányzati vagyongazdálkodás vizsgálata során feltárt belső erősségek, belső gyengeségek, külső lehetőségek és külső veszélyek SWOT elemzésben való kiemelése hozzájárul a szervezetfejlesztés alapjainak és irányainak meghatározásához, valamint konkrét javaslatok megfogalmazásához.

Erősségek: Pénzügyi és vagyongazdálkodási területen szakképzett, gyakorlott hivatali apparátus dolgozik. A felelős és jogszerű vagyongazdálkodás érdekében e területen dolgozó köztisztviselők az aktuális jogszabályokat jól ismerik, azok változásait folyamatosan követik, időt és energiát nem sajnálva, precíz, pontos munkát végeznek.

Gyengeségek: A hatékony önkormányzati vagyongazdálkodást sok esetben maguk a területre ható jogszabályok nehezítik. A vagyongazdálkodást szabályozó jogszabályok többsége három éven belül lépett hatályba, ezért az általuk szabályozott rendszer még kiforratlan, és pont ezért gyakran módosul. A jogszabályok adatszolgáltatási és nyilvántartási területen idő és energiaigényes többletterheket rónak a Hivatalra, amelyek a stabil, aktuális helyi szabályozás, valamint technikai előrelépés hiányában a vagyongazdálkodás hatékonyságát csökkentik, idővesztést okoznak.

Lehetőségek: A helyi jogalkotó feladata nem egyszerű, a dinamikusan változó törvényi háttér mellett kell egy stabil helyi szabályrendszert kialakítania. Ennek első lépése a vagyonrendelet és a kapcsolódó rendeletek, szabályzatok felülvizsgálata. A vagyongazdálkodás hatékonyságának növelését segítené elő a Pénzügyi és vagyongazdálkodási iroda létszámának bővítése, a munkakörök áttekintése, átszervezése, valamint az ingatlanvagyon-kataszter Corso programon belüli megoldása.

Veszélyek: jogszabályi változások rossz irányba módosítanak, országos és globális szinten gondolkodva a helyi hatékony rendszer működésének gátat szabva. további többletterheket rónak az Önkormányzatra, jogszabályi változások figyelemmel kísérése. Corso rendszer nem működik tökéletesen.

4.2. Javaslatok

- Törvényi változások hiányában az Önkormányzatnak törekednie kell a helyi szintű jogszabályok megalkotása során arra, hogy a szabályozó környezetben vagyongazdálkodási feladatait a lehető leghatékonyabban tudja ellátni.
- Javasolt a hatályos önkormányzati vagyonrendelet teljes körű felülvizsgálata, adott esetben új rendelet megalkotása.
- Az önkormányzati vagyonrendelet módosítása esetén, a vagyonrendelettel összefüggő, egymásra kölcsönösen ható önkormányzati rendeletek és szabályzatok felülvizsgálata is indokolt.
- A Corso integrált költségvetési gazdálkodási rendszerben a meglévő főkönyvi és pénzforgalmi modulokon túl, javasolt a Corsohoz hozzárendelhető tárgyi eszköz nyilvántartási, valamint az ingatlan kataszter nyilvántartó modulok beszerzése.
- A Pénzügyi és vagyongazdálkodási iroda létszámának egy fővel való növelése, ezzel párhuzamosan javasolt az irodán belüli munkakörök áttekintése, és adott esetben átszervezése a hatékony munkamegosztás érdekében.
- A mezőgazdasági földterületek megváltozott körülmények közötti hasznosítása - jogszabályváltozás hiányában - indokoltá teszi a mezőgazdasági földterületek hatékonyabb értékesítési lehetőségeinek vizsgálatát. Ez azért fontos, mert a földtörvény a mezőgazdasági földek értékesítésének tekintetében (egyelőre) nem szabályozza a szerző fél minőségét, ami azt jelenti, hogy a szerző fél nem kötelezően földműves.
- Jelentős változást jelent a hivatal működésében, hogy Komló és Mánfa 2013-as fúziójának eredményeként már két település vagyongazdálkodásának háttérmunkájáért felel a Komlói Közös Önkormányzati Hivatal. A rendeletek és szabályzatok felülvizsgálatánál ezt a tényt javasolt szem előtt tartani.