

Szervezeti folyamatok korszerűsítése Komló Város Önkormányzatánál

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0028

A támogató infrastruktúra és szerződéses kapcsolatok felülvizsgálata



Bevezetés

Komló Város Önkormányzata sikeresen pályázott az ÁROP-**1.A.5-2013-2013-0028** pályázati kiírásra „Szervezeti folyamatok korszerűsítése Komló Város Önkormányzatánál” címmel és tartalommal.

A pályázatban vállalt egyik kötelező és kiemelt feladat a támogató infrastruktúra és szerződéses kapcsolatok felülvizsgálata.

A pályázatban ezzel összefüggésben a következő problémákat, célokat, feladatokat fogalmazta meg:

„Jelen tevékenység az egész projekt meghatározó eleme, hiszen ahhoz, hogy a projekt során kialakításra kerülhessen egy hatékony, minden igényt kielégítő közszolgáltatási rendszer, szükséges az önkormányzat szerződéses állományának teljeskörű felülvizsgálata, elemzése.

Vizsgálni kell, hogy az Önkormányzat a hatályos szerződéses feltételek között képes-e megfelelő prioritásokkal és fenntartható rendszerszemlélettel ellátni elsősorban a kötelező, emellett az önként vállalt feladatait, elemezni kell a feladat-specifikus költséghatékonyságot a választott jogi megoldás keretei között, javaslatot kell tenni a fennálló jogviszonyok módosítására, esetlegesen megszüntetésére.”

Vizsgálni kell, hogy az Önkormányzat helyes megoldást választott-e abban a tekintetben, hogy az adott feladatot intézményi keretekben kívánja ellátni, avagy valamely lehetséges más megoldást választ, élve azzal a lehetőséggel, hogy az Önkormányzat feladatai közé alapvetően az tartozik, hogy egy-egy adott törvényben megfogalmazott ellátási kötelezettséget, illetőleg az ehhez történő hozzáférést biztosítsa, amely hozzáférés biztosítása nem feltétlenül csak önálló intézmény vagy gazdasági társaság létrehozásával illetve

működtetésével történhet, hanem feladat-specifikusan, feladat-átadási megállapodások, piaci illetve civil szereplők bevonása, a feladat ellátásának más jogviszony keretében történő támogatása is költséghatékonyabb illetve nagyobb állampolgári elégedettséget eredményező megoldás lehet.”

A megvalósítás során elvárásként került megfogalmazásra, hogy a projekt keretében tervezett tanácsadások hatására egyértelmű megoldási javaslatok fogalmazódjanak meg.

Az önkormányzatok feladatköre, jogköre jelentősen megváltozott 2013. január 1-jével, átrendeződés zajlott le az állami és az önkormányzati szervek között.

2013. január 1-ével a kormányhivatalok szervezeti egységeként létrejöttek a járási hivatalok, amely folyamat egyben az államigazgatási hatáskörök részbeni átrendeződését is maga után vonta. Az önkormányzati hivataltól teljes körűen a járási hivatalhoz került át a gyámhivatali és okmányirodai feladatellátás, egyes szociális, természetvédelmi, közoktatási hatáskörök, a szabálysértési és végrehajtási feladatok és egyes funkcionális feladatok is.

Állami fenntartásba került a közoktatási intézmények nagy része – jellemzően az iskolák – és az egészségügy területén a járóbeteg-ellátás (a kórházak keretében működő szakrendelők), stb.

Az új jogszabályi környezethez való alkalmazkodás problémáit valamennyi önkormányzatnak szervezetfejlesztési eszközökkel is kezelnie kell. A feladatok átalakulása, új hangsúlyok megjelenése, a fejlesztéspolitikai eszközök teljes eszköztára kihasználásának igénye (Eu új programozási időszak) mint új közösségi kihívás jelenik meg a következő önkormányzati ciklusra való szakmai felkészülés időszakában.

Jelen tevékenység az egész ÁROP projekt meghatározó eleme, hiszen ahhoz, hogy a projekt során kialakításra kerülhessen egy hatékony, minden igényt kielégítő közszolgáltatási rendszer, szükséges az önkormányzat szerződéses állományának teljeskörű felülvizsgálata, elemzése.

Jelen tanulmány keretében vizsgálni kell, hogy az Önkormányzat a hatályos szerződéses feltételek között képes-e megfelelő prioritásokkal és fenntartható rendszerszemlélettel ellátni elsősorban a kötelező, emellett az önként vállalt feladatait. Elemezni kell a feladat-specifikus költséghatékonyságot a választott jogi megoldás keretei között, javaslatot kell tenni a fennálló jogviszonyok módosítására, esetlegesen megszüntetésére.

Vizsgálni kell azt is, hogy az Önkormányzat helyes megoldást (megoldásokat) választott-e abban a tekintetben, hogy az adott feladatot intézményi keretekben kívánja ellátni, avagy valamely lehetséges más megoldást választ. Élve azzal a lehetőséggel, hogy az Önkormányzat feladatai közé alapvetően az tartozik, hogy egy-egy adott törvényben megfogalmazott ellátási kötelezettséget, illetőleg az ehhez történő hozzáfért biztosítsa. A hozzáfért biztosítása nem feltétlenül csak önálló intézmény vagy gazdasági társaság létrehozásával illetve működtetésével történhet, hanem feladat-specifikusan, feladat-átadási megállapodások, piaci illetve civil szereplők bevonása, a feladat ellátásának más

jogviszony keretében történő támogatása is költséghatékonyabb illetve nagyobb állampolgári elégedettséget eredményező megoldás lehet.

A projekt keretében tervezett tanácsadások hatására egyértelmű megoldási javaslatok fogalmazódnak meg, melyek az önkormányzati döntéshozók által bekerülhetnek az önkormányzat éves munkaterveibe, gazdasági programjába és hasznuk a gyakorlati működés során jelentkezhethet.

I.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény a települési önkormányzatok által ellátott feladatokat kötelező és önként vállalt feladatok kategóriájába sorolja.

A törvény 13.§.-a sorolja fel a települési önkormányzatok kötelező feladatait:

13. § (1) A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:

1. településfejlesztés, településrendezés;
2. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);
3. a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások;
5. környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);
6. óvodai ellátás;
7. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
8. szociális, gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
9. lakás- és helyiséggazdálkodás;
10. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
12. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
13. helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;

14. a kistermelők, őstermelők számára - jogszabályban meghatározott termékeik - értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
15. sport, ifjúsági ügyek;
16. nemzetiségi ügyek;
17. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
18. helyi közösségi közlekedés biztosítása;
19. hulladékgazdálkodás;
20. távhőszolgáltatás;
21. víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.

(2) Törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat.

Az Mötv. más helyen is megfogalmaz kötelező feladatokat, például:

16/A. § A helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom előtt el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozási (parkolási) közszolgáltatást a helyi önkormányzat, vagy kizárólag ezen közszolgáltatási feladat ellátására alapított költségvetési szerv, 100%-os önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, vagy e gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, illetve önkormányzati társulás láthatja el külön törvényben szabályozottak szerint.

A kötelező önkormányzati meghatározott feladatok ellátásának részletes szabályait, ha e törvény másként nem rendelkezik, az egyes ágazatokat érintő jogszabályok tartalmazzák.

Ezek az ágazati jogszabályok további törvények – szociális törvény, közoktatási törvény, egészségügyi törvény, stb. – és végrehajtási rendeletek (kormányrendeletek, miniszteri rendeletek).

Az új önkormányzati törvény – nyilván figyelembe véve a korábbi önkormányzati rendszer gazdálkodási tapasztalatait, az önkormányzatok nagymértékű eladósodását – melyben a kötelező feladatok alulfinanszírozása mellett gyakran az erőn felül önként vállalt feladatok és irreális beruházások és fejlesztések is szerepet játszottak- egyértelmű és szigorú feltételeket szab az önként vállalt feladatok vonatkozásában.

Kategorikusan rendelkezik arról, hogy „Az önként vállalt helyi közügyek megoldása **nem veszélyeztetheti** a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.”

Ugyanígy szigorú feltételek mellett vállalhatja az önkormányzat *olyan kötelező* feladat ellátását, amelyre gazdasági teljesítőképessége, lakosságszáma alapján nem lenne köteles.

A törvény 12. §(1) bekezdése ezzel összefüggésben hármassal feltételt határoz meg. Úgy rendelkezik, hogy a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását - annak egyetértésével - más települési önkormányzat vagy társulása önként akkor vállalhatja, ha azt

- a) a lakossági igények indokolják;
- b) gazdaságosabban és legalább ugyanolyan szakmai színvonalon;
- c) többlet állami támogatás igénybevétele nélkül képes ellátni.

A kötelező és önként vállalt feladatok ellátásának finanszírozásával kapcsolatban az Mtv. 2013. január 1-vel hatályba lépő rendelkezései jelentős új szabályozásokat vezettek be az önkormányzati alrendszerben.

Ezek közül a költségvetési rendelet elkészítését érintő legfontosabb változás az **önkormányzat gazdálkodására** vonatkozó törvényi előírások változása volt, az alábbiak szerint:

„111.§ (2) A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése. Ebből finanszírozza és látja el törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait.

(4) A költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető.

117.§ (1) A feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok

- a) kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – felhasználási kötöttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján támogatást biztosít,
- b) az a) pontba nem tartozó feladatainak ellátásához felhasználási kötöttséggel járó, vagy felhasználási kötöttség nélküli támogatást nyújthat.

118.§ (1) A 117.§ (1) bekezdés a) pontja szerinti támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve – a központi költségvetésbe visszafizetni. „

A feladatalapú támogatás bevezetése teljesen új alapokra helyezi a helyi önkormányzatok finanszírozását, annak elszámolását, a költségvetés tervezését, jóváhagyását, valamint teljesen új szemléletet követel meg minden költségvetési szervtől, illetve a képviselő-testülettől. **A fenti törvényi hivatkozásból kiemelendő az a két előírás, mely szerint hiány nem tervezhető, és a feladatalapú támogatás csak a központi költségvetési törvényben meghatározott kötelező feladatra használható fel.**

Mivel a feladatalapú támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag a kötelezően ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja, és az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét – jogszabályban meghatározott – kamatokkal terhelve a központi költségvetés részére visszafizetni, az egyik legfontosabb feladat a kötelező feladatok, az állam által prioritásként kezelt önként vállalt feladatok, és az önként vállalt feladatok meghatározása.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 23.§ (2) bekezdés a) pontja alapján a helyi önkormányzat költségvetése tartalmazza:

*„a) a helyi önkormányzat költségvetési bevételeit és költségvetési kiadásait előírányzat csoportok, kiemelt előírányzatok, és **kötelező feladatok, önként vállalt feladatok, állami (államigazgatási) feladatok szerinti bontásban.**”*

Az Mötv. az önkormányzatok számára biztosítja a lehetőséget, hogy egyedi sajátosságaik, lehetőségeik alapján, a célszerűséget, gazdaságosságot, eredményességet szem előtt tartva milyen szervezeti formában látják el kötelező és önként vállalt feladataikat.

Az önkormányzat szervezetalakítási szabadsága ebben a tekintetben azt jelenti, hogy a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására - jogszabályban meghatározottak szerint - *költségvetési szervet*, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezetet (a továbbiakban: *gazdálkodó szervezet*), nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet (a továbbiakban együtt: *intézmény*) *alapíthat* (és tarthat fenn) továbbá *köthet szerződést* természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel.

A törvény ugyanakkor a közérdek védelmében bizonyos korlátozások lehetőségét is megteremti, melynek konkrét szabályai egyes ágazati jogszabályokban jelennek meg:

Az Möt. 41§.(8) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Törvény előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, olyan állami vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelyben az állam vagy az önkormányzat legalább többségi befolyással bír vagy e gazdasági társaság legalább többségi tulajdonában álló és legalább többségi befolyása alatt álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy önkormányzati társulás láthat el.”

Az új önkormányzati törvény lehetőséget biztosít arra is, hogy az önkormányzatok által létrehozott társulás – ideértve a kötelezően felülvizsgált többcélú társulás is - a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására - jogszabályban meghatározottak szerint - költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat, kinevezi vezetőiket. A társulás olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.

II.

A Komló Város Önkormányzata által ellátott feladatok

Komló Város Önkormányzata az Mötv.-ben és az ágazati jogszabályokban meghatározott kötelező feladatait teljes körűen ellátja.

A kötelező feladatok ellátásának módja:

1.) Egészségügyi alapellátás:

- Háziorvosi, házi gyermekorvosi, fogorvosi ellátás: ellátási szerződéssel, vállalkozásban.
- Védőnői ellátás: Közalkalmazottak foglalkoztatásával
- Alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti ellátás: Ellátási szerződéssel.
- Iskola-egészségügyi ellátás: Közalkalmazottak foglalkoztatásával.

A járóbeteg-szakrendelést a kórház átvételét követően az állam biztosítja. Az állam által átvett vagyon tekintetében azonban – az *önkormányzat többszöri jelzése és kezdeményezése ellenére* – több probléma

nem került rendezésre, ami az önkormányzat egyes kötelező feladatainak – helyi tömegközlekedés, távfűtés, ivóvíz-szolgáltatás – ellátását akadályozza. Ezek egy része tulajdonjogi jellegű – pl. a Komló, Kossuth L. u. 103., volt SZTK épülete, ahol már az átvételt megelőzően társasház-tulajdon jött létre -, másik része szolgalmi jog biztosítását és bejegyzését igényli, mert az állam által átvett ingatlan területén halad át a Komló Fűtőerőmű Zrt. távhő gerincvezetéke, a Komló-Víz Kft. ivóvíz és szennyvíz gerincvezetéke is. Az EON és a T-Com esetében ez a kérdés megoldásra kerül(t), a többi szolgáltatónál viszont a szolgalmi jog bejegyzése nem volt szükséges, amíg a Kórház önkormányzati tulajdonban volt. A tulajdonosváltást követően azonban a szolgalmi jog bejegyzése a jelzett szolgáltatók részére a működésükhöz elkerülhetetlen. Ugyancsak rendezni szükséges a kizárólag a kórház megközelítését biztosító autóbusz megálló helyzetét, erre az önkormányzat által felkínált két alternatíva közül bármelyik megoldás jó lehet.

2.) Állategészségügyi feladatok: (kóbor állatok befogása, gyepmesteri telep üzemeltetése): A Komló Kistérségi Többcélú Önkormányzati Társulás keretén belül, a Városgondnoksággal kötött megállapodás alapján kerül ellátásra. A Városgondnokság pedig vállalkozóval kötött szerződés alapján biztosítja a gyepmesteri feladatokat.

3.) Szociális alapellátások:

Pénzbeli ellátások: Komlói Közös Önkormányzati Hivatalútján.

Étkeztetés, házi segítségnyújtás: idősek napközbeni ellátása: Komlói Kistérség Többcélú Önkormányzati Társulás Szociális Szolgáltató Központja útján, valamint a „Szent Borbála Otthon” Nonprofit Kft.-vel kötött megállapodással.

Idősek otthona működtetése: „Szent Borbála Otthon” Nonprofit Kft.-vel kötött megállapodással.

Családsegítés: Komló Kistérségi Többcélú Önkormányzati Társulás Családsegítő és Gyermekjóléti szolgálat útján.

Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás: Komló Kistérségi Többcélú Önkormányzati Társulás Szociális Szolgáltató Központja útján

3.) Gyermekvédelmi feladatok:

Gyermekjóléti szolgálat működtetése: Komló Kistérségi Többcélú Önkormányzati Társulás Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat útján.

Bölcsőde működtetése: Komló Kistérségi Többcélú Önkormányzati Társulás Szilvási Bölcsőde útján.

Gyermekétkeztetés: Komló Város Önkormányzat Gazdasági Ellátó Szervezet útján.

Gyermekvédelmi pénzbeli ellátások: Komlói Közös Önkormányzati Hivatal útján.

4.) Közművelődési, közgyűjteményi feladatok:

Közművelődési intézmény működtetése: Önkormányzati intézmények fenntartásával.

(Közösségek Háza, Színház- és Hangversenytér)

Nyilvános könyvtári feladatok, Muzeális gyűjtemény kezelése: Önkormányzati intézmények fenntartásával. (József Attila Városi Könyvtár és Muzeális Gyűjtemény)

Turisztikai feladatok: Mecsek-Hegyhát TDM egyesülettel megállapodással.

5.) Kommunális (településüzemeltetési) feladatok:

Köztemetővel kapcsolatos feladatok: Komlói Temetkezési Kft.-vel kötött kegyeleti közszolgálati szerződéssel.

Közterület-fenntartás, településtisztaság, stb.: Városgondnokság útján.

Településfejlesztés, településrendezés: Városgondnokság, Komlói Közös Önkormányzati Hivatal közreműködésével.

Hulladékkezelési közszolgáltatás: Komlói VGZrt. (REKOM Nonprofit Kft.) útján.

Ivóvízellátás, szennyvízelvezetés, tisztítás: MOHÁCS-VÍZ Kft. útján.

Közvilágítás biztosítása: Városgondnokság közreműködésével.

Helyi közutak fenntartása, parkolás biztosítása: Városgondnokság közreműködésével.

Helyi környezet-és természetvédelmi feladatok: Komlói Közös Önkormányzati Hivatal ellátásban.

Közreműködés a közbiztonság biztosításában: Komlói Közös Önkormányzati Hivatal ellátásában.
Helyi közösségi közlekedés biztosítása: A Pannon Volán Zrt.-vel kötött Közszolgáltatási szerződéssel.
Távhőszolgáltatás biztosítása: Komlói Fűtőerőmű Zrt. útján.

6.) Oktatással és neveléssel kapcsolatos feladatok:

Óvodai nevelés: Önálló intézményfenntartással. (Komló Városi Óvoda)

Állam által átvett saját tulajdonú iskolák működtetése: Önkormányzat Gazdasági Ellátó Szervezete útján, illetve vagyonkezelési szerződéssel a KLIKK-el, valamint a Pécsi Egyházmegyével.

Ifjúsági feladatok: Komló Város Önkormányzata és szakmailag érintett intézményei útján.

7.) Sportfeladatok:

Sporttámogatás: Komló Város Önkormányzat Képviselő-testülete a „Nem költségvetési szervek támogatása” címen elkülönített éves költségvetési keretéből biztosítja.

Létesítmény-fenntartás: A Fűtőerőmű Zrt.-vel kötött vagyonkezelési szerződés alapján történik a KBSK sporttelep és az Komló Városi Sportközpont fenntartása.

8.) Egyéb feladatok:

Nemzetiségi önkormányzatok segítése: Komló Város Önkormányzatával és Komlói Közös Önkormányzati Hivatal együttműködési megállapodás alapján.

Vagyongazdálkodás: Komló Város Önkormányzata és Komlói Közös Önkormányzati Hivatal, valamint intézményei vagyongazdálkodásával, valamint vagyonkezelői szerződések alapján a Komlói Fűtőerőmű Zrt.-vel.

Lakás és helyiséggazdálkodás: Komló Város Önkormányzata illetékes szervei, valamint a Városgondnokság útján.

Az egyéb kötelező feladatokat – honvédelmi, katasztrófavédelmi feladatok, választási teendők, helyi adóval, gazdaságszervezéssel kapcsolatos feladatok, stb. - az Komló Város Önkormányzata vagy a Komlói Közös Önkormányzati Hivatal közvetlenül látja el.

Komló Város Önkormányzata a kötelező önkormányzati feladatok ellátása mellett – az egyre nehezebb gazdálkodási feltételek között is ellát és finanszíroz. **önként vállalt** feladatokat.

Az önként vállalt feladatok számbavétele azért indokolt, mert a gazdálkodási feltételek romlása, költségvetési egyensúly megbomlása esetén az önkormányzat az egyes önként vállalt feladatok *felülvizsgálatával* és esetleges megszüntetésével költségvetési megtakarítások érhetők el.

Ezek azok a területek, ahonnan „vissza lehet hátrálni”, ha a gazdasági kényszer ezt diktálja.

Az önkormányzat által **önként vállalt** feladatok a következők.

1.) Szociális területen:

- Közgyógyellátások (méltányossági alapon, önkormányzati rendelet szerint)
- Adósságkezelési szolgáltatás.
- Szemétszállítási díjtámogatás.
- Mellékvízmérő csere költség átvállalása.
- Szociális célú tűzifa juttatás.

Nyilvánvaló, hogy a képviselő-testület a helyi lakosság demográfiai helyzete, a munkanélküliség, a helyi jövedelmi viszonyok és a rászorultságra tekintettel döntött ezen támogatások bevezetéséről és fenntartásáról. Adott helyzetben – amennyiben az önkormányzat gazdasági nehézségei miatt erre rákényszerülne - lehetőség van az 1993. évi III. törvény keretei között, a helyi szociális rendeletben meghatározott jogosultsági *feltételek szigorítására* is.

Az adósságkezelési szolgáltatás esetén az adósságcsökkentési támogatást közvetlenül a követelés jogosultjának kell folyósítani. Mivel a törvény a számba vehető adósság tartalmi meghatározásakor felsorolja **közüzemi** díjtartozást (vezetékes gáz-, áram-, távhőszolgáltatási, víz- és csatornahasználati, szemétszállítási, több lakást tartalmazó lakóépületeknél, háztömböknél központi fűtési díjtartozást, a támogatással az önkormányzat a rászoruló mellett tulajdonképpen a szolgáltató cégeket is támogatja.

Ebben az összefüggésben érdemes *felülvizsgálni* az önkormányzat részéről a szolgáltatók részére más jogcímen nyújtott támogatásokat és a lakosság részére ilyen jellegű költségekhez nyújtott esetleges egyéb, általános kedvezményeket az indokoltság és finanszírozhatóság szempontjából.

- Szociális tűzifa juttatás:

A helyi önkormányzatok szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 57/2013. (X. 4.) BM rendelet szerint a 2013. január 1-jei lakosságszám alapján az 5000 fő lakosságszám alatti települési önkormányzatok szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó támogatásra igényt nyújthatnak be. Komló város Önkormányzata a lakosságszáma alapján ilyen

támogatásra nem jogosult, ennek ellenére tűzifa juttatással támogatja a rászorulókat, saját forrásból biztosítva a fedezetet.

- Hajléktalan személyek átmeneti szállása működtetése.

Komló Város Önkormányzata a Komlói Kistérségi Többcélú Önkormányzati Tárulessal 2005-ben kötött ellátási szerződés alapján vállalta, hogy a kistérség települési önkormányzatainak – 18 önkormányzat - területén élő hajléktalan személyek ellátását az önkormányzat „Gondozási Központ Hajléktalanok Éjjeli Menedékhelye „nevű intézményében. A szerződés szerint az állami normatíván felüli költséget a beutalt hajléktalan lakhelye szerinti önkormányzat téríti az intézménynek. A 2005-ben kelt szerződésből *nem tűnt ki*, hogy a megállapodást a felek határozatlan vagy határozott időre kötik, így *jelenleg él-e ez a szerződés*. A többi önkormányzati dokumentum alapján azonban megállapítható, hogy az ellátást a Komló Kistérségi Többcélú Önkormányzati Társulás Szociális Szolgáltató Központja biztosítja.

- A családok átmeneti otthona:

Ez a gyermekjóléti alapellátási forma Komló Város Önkormányzatának nem kötelező feladata. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 94.§.-a szabályozza a települési önkormányzatok kötelezettségeit, lakosságszám alapján differenciálva. A családok átmeneti otthonának fenntartása azon önkormányzatok számára kötelező, ahol harmincezernél több állandó lakos él. (Komló 2013. január 1.-i **lakosságszáma 25.728 fő**. a KSH adatai alapján.)

A szolgáltatás ellátására 2004. november 30.-án kötött megállapodást a Komlói Kistérségi Többcélú Önkormányzati Társulás és a Szociális Ellátó Centrum Kht. Családok Átmeneti Otthona.(Komló, Pécsi u. 42.), melyet egy alkalommal, 2007-ben módosítottak a normatívával nem fedezett költségek finanszírozását illetően. Ebből az egy oldalas megállapodásból szintén nem derül ki, hogy a felek **milyen időtartamra kötötték**, milyen esetben szűnik meg vagy lehet kilépni a szerződéses kötelemből, stb.

A gyermekvédelmi törvény 97. §.(1) tartalmazza az ellátási szerződés tartalmát: „Az e törvényben meghatározott személyes gondoskodást nyújtó ellátást vagy egyes körülhatárolható és elkülönítható feladatok ellátását, ide nem értve a területi gyermekvédelmi szakszolgáltatást, a települési önkormányzat, illetve az állam - a fenntartói feladatainak a Kormány rendeletében kijelölt szerv útján - állami fenntartóval, egyházi fenntartóval és nem állami fenntartóval kötött ellátási szerződés útján is biztosíthatja.

Az ellátási szerződés tartalmát a felek *szabadon állapítják* meg azzal, hogy a szerződés az Szt. 121. §-ában meghatározottakon túl tartalmazza:

a) azt az *időszakot*, amelyre a szerződést kötötték, amely időszak a bentlakásos gyermekintézmény esetén nem lehet kevesebb 5 évnél,

Megjegyzendő még, hogy a szerződésekről szóló kimutatásban szerződő félként a „Szent Borbála Otthon” Nonprofit Kft. szerepel, mint a későbbiekben feltüntetésre kerül, ezt a feladatot is ez a társaság látja el egy komplex szerződés keretében. Erre tekintettel a korábbi szerződésekre tett megállapítások csak elméleti jellegűek, jelzés szinten érdekesek. A települési önkormányzat feladatait a gyermekvédelem területén a Gyvt. az alábbiak szerint szabályozza:

94. § (1) A települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat feladata a gyermekek védelme helyi ellátó rendszerének kiépítése és működtetése, a területén lakó gyermekek ellátásának megszervezése.

(2) A települési önkormányzat az e törvényben foglaltak szerint biztosítja a személyes gondoskodást nyújtó alapellátások keretében - a (3)-(4) bekezdésben meghatározottak figyelembevételével - a gyermekjóléti szolgáltatást, a gyermekek napközbeni ellátását, a gyermekek átmeneti gondozását, szervezi és közvetíti a máshol igénybe vehető ellátásokhoz való hozzájutást.

(3) Az a települési önkormányzat, fővárosban a kerületi önkormányzat, amelynek területén

a) tízezernél több állandó lakos él, bölcsődét,

b) **hússzezernél** több állandó lakos él, az a) pontban meghatározottak mellett **gyermekek átmeneti otthonát**,

c) harmincezernél több állandó lakos él, az a) és b) pontokban meghatározottak mellett családok átmeneti otthonát,

d) negyvenezernél több állandó lakos él, az a)-c) pontokban meghatározottak mellett gyermekjóléti központot [40. § (3) bek.] **köteles** működtetni.

A gyermekvédelmi törvény 50.§-a **új intézményként** szabályozza a **gyermekek átmeneti otthonát**, amelyet a hússzezer főnél nagyobb állandó lakosságszámú település köteles fenntartani. Mivel ezzel kapcsolatban szerződést nem találtunk, célszerű a jogszabályi előírásoknak megfelelő megoldást keresni a feladat ellátására.

A jogszabály szerint „A gyermekek átmeneti otthonában az a családban élő, tizenkettedik életévét betöltött vagy tizenkettedik életévét be nem töltött, nem helyettes szülőnél elhelyezett gyermek

helyezhető el, aki átmenetileg ellátás és felügyelet nélkül marad, vagy elhelyezés hiányában ezek nélkül maradna, valamint akinek ellátása a család életvezetési nehézségei miatt veszélyeztetett.

(2) A gyermekek átmeneti otthona segítséget nyújt - a gyermekjóléti szolgálattal együttműködve - a gyermek családjába történő visszatéréséhez.

(3) A gyermekek átmeneti otthona legalább tizenkettő, de legfeljebb negyven gyermek teljes körű ellátását biztosítja.

(4) Az átmeneti lakásotthon olyan otthon, amely legfeljebb tizenkettő gyermek átmeneti gondozását biztosítja önálló lakásban, családi körülmények között.

(5) A gyermekek átmeneti otthona önálló helyettes szülőt vagy helyettes szülői hálózatot működtethet és ebben az esetben ellátja az ezzel kapcsolatos - a 49. § (4) bekezdésében meghatározott - feladatokat. Az átmeneti otthon által foglalkoztatott helyettes szülők az átmeneti otthoni férőhely felének megfelelő létszámú gyermek teljes körű ellátását biztosíthatják.

- BURSA HUNGARICA ösztöndíj támogatás. A Bursa Hungarica Felsőoktatási Önkormányzati Ösztöndíjrendszer célja az esélyteremtés érdekében a **hátrányos helyzetű, szociálisan rászoruló fiatalok felsőfokú tanulmányainak** támogatása.

A program keretében olyan szociálisan hátrányos helyzetű felsőoktatásban résztvevő hallgatóknak folyósítható az ösztöndíj, akik a települési önkormányzat illetékességi területén lakóhellyel rendelkeznek, felsőoktatási intézményben (felsőoktatási hallgatói jogviszony keretében) **teljes idejű (nappali tagozatos) képzésben vesznek részt.**

A többszintű támogatási rendszer pénzügyi fedezetéül három forrás szolgál: a *települési önkormányzati*, a megyei önkormányzati, valamint – az Emberi Erőforrások Minisztériuma finanszírozásával – a felsőoktatási intézményi költségvetésben megjelenő elkülönített forrás.

Komló Város Önkormányzata fontosnak ítéli meg, hogy a városban élő, szociálisan hátrányos helyzetű tehetséges fiatalok tudjanak tanulni, az anyagi nehézségek ne vessenek gátat ennek.

- Közművelődési, kulturális feladatok:

Komló Város Önkormányzata – a hagyományok, a lehetőségek és a sajátosságok alapján - támogatja a településen folyó közművelődési tevékenységet. Az önkormányzat közművelődési feladatairól szóló 22/2011 (VII.1.). számú önkormányzati rendelete rögzíti, hogy az Önkormányzat kiemelt feladatának tekinti:

- a) a gyermek és ifjúsági korosztály művelődésének, művészeti életének (képességeik, készségeik fejlesztésének) és közösséggé formálódásának támogatását, szabadidejének és szünidejének hasznos eltöltéséhez szükséges feltételek megteremtését,
- b) Komló város hagyományainak ápolását, a lokálpatriotizmus, a helyi értékek védelmének erősítését, a városi polgári élet és életmód fejlesztését,
- c) a hátrányos helyzetű rétegek közművelődését,
- d) a kimagasló értékeket képviselő komlói zenei fesztiválok, kiállítások támogatását, kapcsolat kiépítését a testvérvárosok kulturális intézményeivel, egyesületeivel, valamint a komlói tudományos műhelyek támogatását.

Az Önkormányzat közművelődési feladatait elsősorban saját fenntartású közművelődési és közgyűjteményi intézmények működtetésével végzi, ezek a Közösségek Háza, Színház- és Hangversenyterem és a József Attila Városi Könyvtár és Muzeális Gyűjtemény.

Ez mellett a költségvetési helyzet függvényében kulturális, közművelődési programok támogatásával is biztosítja a helyi kultúra sokszínűségét. Nagyrészt ide kötődik a társadalmi szervezetek, egyesületek, civil szerveződések, ifjúsági szervezetek támogatása is, hiszen ezek tevékenységüket döntően a kultúra, a hagyományőrzés és a sport területén fejtik ki.

Az önkormányzat jól működő pályázati rendszert alkalmaz a támogatási igények elbírálására.

III.

A kötelező önkormányzati feladatok ellátása, szerződéses kapcsolatrendszer.

Komló város Önkormányzata az Mötv.-ből és az ágazati jogszabályokból adódó, valamint az önként vállalt feladatait költségvetési lehetőségei keretei között törekszik maximálisan ellátni. A fentebb vázolt jogi változások szervezeti változásokat is igényeltek.

A feladatellátás során a **szervezeti rendszer sokszínűsége** jellemzi az önkormányzatot. Egyes feladatokat költségvetési intézmények, illetve társulás, másik részét gazdasági társaságok útján látja el. Ezen gazdasági társaságok nagy része – ahol a feltételeket Komlón biztosítani tudják – helyi és önkormányzati tulajdonú szervezet. Az önkormányzati közfeladatot ellátó – jellemzően egészségügyi – vállalkozások pedig helyi szakemberek saját cégei.

Az önkormányzati tulajdonú cégek és tulajdonosi szerkezetük a következő:

1. Komlói Városgazdálkodási Nonprofit Zrt.

- 51,40 % Komlói Fűtőerőmű Zrt. (közvetett önkormányzati részesedés)
- 39,37 % DÉL-KOM Kft.
- 9,23 % Gemes GmbH

2. Komló-Víz Kft.

- 61,96 % Komló Város Önkormányzat (közvetlen- Komló térségi önkormányzatokkal közös tulajdon, Komló közös képviselő)
- 25,70 % Dunántúli Regionális Vízmű Zrt. (DRV Zrt.)
- 7,11 % AQUAINVEST Vagyonkezelő és Szolgáltató Kft.
- 5,23 % Más önkormányzatok (0,05-0,75% közötti arányban)

3. Mohács-Víz Kft.

- 23,02% BARANYA-VÍZ Zrt
- 61,18% Mohács Város Önkormányzat
- 3,94 % Mohács-Víz Kft.
- 0,23 % Komló Város Önkormányzat (közvetlen)
- 11,63 % Más önkormányzatok (0,01-0,86 % közötti arányban)

4. Komlói Fűtőerőmű Zrt.

- 100 % Komló Város Önkormányzat (közvetlen)

5. Baranya-Víz Zrt.

- 7,98 % Komló Város Önkormányzat (közvetlen)

6. Komlói Bányász Sportkör Kft.

- 20 % Komló Város Önkormányzat (közvetlen)

Közös tulajdon a KBSK Egyesülettel: 15 % Komló Város Önk., 5 % KBSK Egyesület,
közös képviselő Komló Város Önk..

7. Komló-Habilitas Nonprofit Közhasznú Kft.

- 21 % Komló Város Önkormányzat (közvetlen)

8. DRV Zrt.

- 0,1126% Komló Város Önkormányzat (közvetlen)

Felszámolás alatti gazdasági társaságok:

- Carboker Kft
- Komló és Térsége Kft.
- Komlói Szociális Nonprofit Kft.
- Sikonda Kft

Államosított gazdasági társaság:

- Komlói Egészségcentrum Nonprofit Kft.

Ez nagyon fontos helyi szempont, nemcsak azért, mert a feladat ellátás meghatározása, irányítása, ellenőrzése közvetlen és biztosítja az önkormányzati érdekek minél teljesebb körű megvalósulását, hanem azért is, mert helyi foglalkoztatást teszi lehetővé. Ez, ha kis mértékben is, de érintheti az elvándorlást a városból.

Teljesen külső cégekkel pedig a komlói önkormányzat olyan területeken áll szerződéses kapcsolatban, melyet a jogszabályi feltételek miatt önmaga vagy a helyi vállalkozások nem képesek ellátni. (közösségi közlekedés, áramszolgáltatás, kommunális hulladék elhelyezése, stb.).

Természetesen a jogszabályváltozások nemcsak az önkormányzati gazdálkodást nehezítették meg – feladatfinanszírozás, szja, gépjármű-adó megosztás módosítása az önkormányzatok hátrányára, stb. – hanem az önkormányzat tulajdonában álló közszolgáltató cégek működését és gazdálkodását is. A

rezsicsökkentés hátrányosan érintette ezeket a gazdasági társaságokat. (Komlói Fűtőerőmű Zrt., Komlói Városgazdálkodási Nonprofit Zrt.)

A szerződésekről általában:

Komló Város Önkormányzata a kötelező és önként vállalt feladatai ellátását intézményein keresztül és szerződéses kapcsolatok útján látja.

A szerződések nagyobbik részét korábban kelt alapszerződések és azt módosító kiegészítő szerződések teszik ki – egészségügy, tömegközlekedés, – de vannak, új, a változó körülmények miatt szükségessé vált megállapodások, új szereplővel. (Mohács-Víz Kft. Re-Kom Kft.).

Megfigyelhető, hogy míg a *korábbi időszakokban* kötött szerződések általában elnagyoltak, zömében a szerződés tartalmi fő elemeit szabályozzák, az utóbbi években (főleg 2013-14-ben) kötött vagy felülvizsgált szerződések részletesek, jól kidolgozottak, tartalmazzák a fő- és mellékkötelezettségeket, a megszűnés módjait, felmondási okokat, finanszírozás módját, kártérítési felelősséget, stb.

Azokban az esetekben, amikor egy-egy területen a korábbi sok módosítást követően egységes szerkezetbe foglalt új szerződést kötnek a felek, célszerű az új szerződésben feltüntetni, hogy ennek aláírásával a korábban kötött szerződések *hatályon kívül* kerülnek. (Pl. az időskori ellátásra vonatkozó szerződések esetében.)

Hasonlóan célszerű a korábbi szerződések esetén is, azok megszűnésekor annak dátumát feltüntetni, ez segítséget jelent a különböző ellenőrzések – ÁSZ, NAV, Kincstár, stb. – a folyamatok nyomonkövetéséhez.

Nyilván a helyben kialakult önkormányzati gyakorlat miatt van, de – pár kivétellel – a szerződéseken nincs feltüntetve- sem a szerződés szövegében, sem a záradékban - hogy szerződést a képviselő-testület az adott számú *határozatával jóváhagyta*. Ennek feltüntetése pedig jogi és gyakorlati-célszerűségi szempontból is előnyös lenne. A társulás által kötött szerződések esetében ez értelemszerűen a társulás határozatára vonatkozik.

A szerződések szinte kivétel nélkül *határozott időre szólnak*. Ez abból a szempontból előnyös mindkét félnek, hogy viszonylagos biztonságot jelent a feladatellátásban. Hátránya viszont az önkormányzat szempontjából az, hogy a határozott idő leteltéig - olykor 10 évre - „röghöz köti” magát, hiszen a határozott idejű szerződés főszabály szerint csak közös megegyezéssel vagy rendkívüli felmondással szüntethető meg, míg a határozatlan idejű szerződés rendes felmondással, a szerződésben meghatározott felmondási idő lejártával.

(Ez a megoldás az önkormányzatok jelentős részénél, például a közvilágítással kapcsolatos szerződések esetében jelentett nehézséget, amikor jóval kedvezőbb feltételekkel köthettek volna megállapodást új szolgáltatóval, de a határozott idejű élő szerződésük ezt nem tette lehetővé sem a versenyeztetést, sem az új szerződéskötést.).

A korábbi társulási szerződések egy részénél tapasztaltuk, hogy az egyes szolgáltatók, valamint Komlói Kistérség Többcélú Önkormányzati Társulás és a Komló Város Önkormányzata (mint társulási tag) között létrejött szerződéseket a társulás és az önkormányzat képviselőjében is Komló Város polgármestere írta alá. Általános önkormányzati gyakorlat, hogy ilyen esetben, ha a polgármester egyben a társulás elnöke is, az önkormányzat részéről ezeket a megállapodásokat az alpolgármester írja alá. Ezek nem egymás között létrejött, hanem olyan szerződések, melyet a Társulás kötött külső szereplőkkel, de az érintett tagönkormányzatok képviselő-testületei is jóváhagyták. Ilyen pl. a Társulás és a „Szent Borbála Otthont” működtető Szociális Ellátó Közhasznú Társaság között az időskorú személyek ellátására létrejött megállapodás (2004.11.30.), vagy a felnőtt és gyermek központi háziorvosi ügyeleti szolgálat biztosítására kötött szerződés az UNIMEDKER Kft.-vel. (2005.január 17.)

Az önkormányzati szerződéses állomány megfelelően karban van tartva, teljes körű és áttekinthető, tartalmilag és szakmailag is megfelelő. A megállapodások nagy része 2013-ban került megkötésre és megújításra, tehát a nagy feladatátrendeződéseket követően. Vélelmezhető, hogy ebben az időszakban sor került a szerződések teljes körű felülvizsgálatára is.

Ennek ellenére egyes megállapodásoknál észlelhető *jogszabályba ütközés*, amit ki kell küszöbölni, illetve célszerű időközben bekövetkezett jogszabály-változásokból adódó, szabályozandó rendelkezésekkel kiegészíteni, hatályos felhatalmazó jogszabályokat feltüntetni, stb.

A régebbi, de ma is élő szerződésekben tipikus mint felhatalmazó jogszabályra, a régi önkormányzati törvényre, az 1990. évi LXV. tv.-re utalás.

(Pl. Komló Város Önkormányzata és a Komlói Városgazdálkodási Rt. közti szolgáltatási szerződés (2000.január 03.), „Szent Borbála Otthon” Nonprofit Kft.-vel kötött feladat-ellátási szerződés (2011.augusztus 26.), háziorvosi feladat-ellátási szerződések, stb.)

Célszerű az egyes szakterületekhez kötődő önkormányzati rendeletek és szerződések egymással való összevetése, hogy az időközben bekövetkezett módosítások miatti eltérések szinkronba kerüljenek. A szerződések és a rendeletek szinkronba hozásának igénye elsősorban az ivóvíz- és csatornaszolgáltatás, valamint a hulladékgazdálkodás területén merül fel. De indokolt lehet esetleg a szociális rendelet vizsgálata az intézményi ellátások vonatkozásában is, hogy a szociális rendelet megfelelően követte-e a szolgáltató váltásokat.

Ezeket a felvetéseket az egyes szakterületeken, illetve az érintett szerződések esetében jelezni fogja a jelen, valamint a települési közszolgáltatások összehangolásáról szóló másik tanulmány.

Komló város önkormányzata feladatellátása, a szerződések elemzése

I. Egészségügyi feladatellátás.

A helyi önkormányzat egészségügyi alapellátási feladatait az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 152.§.-a határozza meg.

152. § (1) A települési önkormányzat az egészségügyi alapellátás körében gondoskodik:

- a) a háziorvosi, házi gyermekorvosi ellátásról,
- b) a fogorvosi alapellátásról,
- c) az alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti ellátásról,
- d) a védőnői ellátásról,
- e) az iskola-egészségügyi ellátásról.

(2) A települési önkormányzat képviselő-testülete - a kormányrendelet szerinti praxiskezelő által megadott szempontokat figyelembe véve - megállapítja és kialakítja az egészségügyi alapellátások körzeteit. Több településre is kiterjedő ellátás esetén a körzet székhelyét az érintett települési önkormányzatok egyetértésben állapítják meg.

1.) Háziorvosi feladatok:

2012. január 1-jétől lépett hatályba az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény (Öotv.) módosítása, mely előírja, hogy a feladat-ellátási szerződésre vonatkozó — a törvényben taxatív fel sorolt — követelményeknek 2013. január 1-jétől kell megfelelniük az érintettek között létrejött szerződéseknek.

A fő elemeket a 2/B pont tartalmazza:

2/B. § (1) A praxisjoggal rendelkező háziorvos és az adott praxisjoggal érintett települési önkormányzat közötti feladat-ellátási szerződés (a továbbiakban: feladat-ellátási szerződés) legalább az alábbiakat tartalmazza:

- a) a felek megnevezése, a személyes ellátásra kötelezett orvos megnevezésével,
- b) a praxisjoggal érintett körzet meghatározása,

- c) a felek kötelezettségeinek meghatározása, ideértve a települési önkormányzatnak a fenntartáshoz történő hozzájárulására vonatkozó szabályokat,
 - d) a rendelési idő meghatározása,
 - e) az ügyeletben történő részvételre vonatkozó rendelkezések,
 - f) a helyettesítésre vonatkozó rendelkezések,
 - g) az ellátás nyújtásában részt vevő egészségügyi szakdolgozókra vonatkozó rendelkezések,
 - h) a szerződés időtartama,
 - i) a felmondásra vonatkozó rendelkezések,
 - j) a kártérítésre, kártalanításra vonatkozó rendelkezések.
- (2) A feladat-ellátási szerződés legrövidebb időtartama 5 év.
- (3) A települési önkormányzat a feladat-ellátási szerződést - indoklással - felmondja, ha
- a) a házi orvos a feladat-ellátási szerződésben vállalt kötelezettségeit írásbeli felszólítás ellenére sem teljesíti, vagy folytatólagosan megszegi a jogszabályban foglalt működésre vonatkozó előírásokat,
 - b) a házi orvos önálló egészségügyi tevékenység végzésére való jogosultságát bármely okból elveszti.
- (4) A feladat-ellátási szerződésben **hat hónapnál rövidebb felmondási idő nem** határozható meg.

A házi orvosi szerződések – és összességében az egészségügyi alapellátásra kötött szerződések – a jogszabályban meghatározott kötelező tartalmi elemeket és az egyedi sajátosságokat tartalmazó típus szerződések.

Ezek a korábbi megállapodásokat vizsgálták felül 2012-ben és 2013-ban és új, egységes szerkezetben jelennek meg. Valamennyi szerződés első alkalommal határozott időre, 2013. január 1-től számított 5 évre szól, amely lejártát követően minden külön intézkedés nélkül határozatlan idejűvé alakul át. Ez a megoldás nagyon praktikus, mert egységes, jól követhető a szerződések időtartama, és jogszabályváltozás esetén is egy ütemben módosítható valamennyi kontraktus.

A szerződések naprakészek abban a vonatkozásban is, hogy az aktuális helyzetet rögzítik, a megkötésük óta történt utcanévváltozások a mellékletekben át lettek vezetve.

A szerződések tartalmazzák a területi ellátási kötelezettséget, a rendelés idejét, időtartamát, helyét, a helyettesítés szabályait. A házi orvosoknak – tekintettel arra, hogy az önkormányzat az általa kötelezően biztosítandó felnőtt és gyermek házi orvosi ügyelet ellátását a Komlói Kistérségi Többcélú Társulás és az UNIDMEDKER Kft. között létrejött feladat-ellátási szerződés keretében biztosítja – saját

szerződésükben nincsenek kötelezve az ügyeletben való részvételre. Erre a hatályos jogi szabályozás szerint nem is kötelezhetőek.

A szerződések rögzítik, hogy az Egészségügyi Szolgáltatóknak - az orvosoknak, akik általában nemcsak a személyes feladatellátásra kötelezettek, hanem egyben a cégvezetők is – az OEP megyei szervezetével érvényes finanszírozási szerződése van. Nem tartalmazza viszont a szerződés, hogy az önkormányzatot *terheli-e bármely esetben hozzájárulási kötelezettség*, amennyiben az OEP finanszírozás az ellátási körzet ellátásához nem nyújt elég fedezetet. Ha igen, indokolt egzakt módon rögzíteni ennek feltételeit. Amennyiben ezt a felek kizárták és továbbra is ki akarják zárni, célszerű lenne az egyértelműség miatt ezt is rögzíteni a szerződésben.

Pl. „Megbízó hozzájárul ahhoz, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztár a megbízottal közvetlen finanszírozási szerződést kössön. A megbízó a megbízottnak önkormányzati támogatást nem biztosít.” (Vagy biztosít, ennek feltételeit meghatározva.)

A házi orvosok a rendelést a saját tulajdonú rendelőjükben látják el, amely berendezését, felszerelését az Egészségügyi Szolgáltató vállalja és ő gondoskodik ezek javításáról, felújításáról és pótlásáról, melyhez az önkormányzat a költségvetési lehetőségeihez mérten támogatást nyújt. Ez a megfogalmazás sem kiszámíthatóságot, sem biztonságot nem nyújt a szerződő felek részére. Sok helyen alkalmazott gyakorlat, hogy az önkormányzat *adott értékhatár feletti* beszerzés, pótlás stb. esetén vállal kötelezettséget a közös finanszírozásra, esetleg pályázati saját erő kiegészítésére, stb.

Pl. „Megbízott gondoskodik a rendelő karbantartásáról, a berendezések és felszerelések javításáról, anyag- és eszközellátásáról, a szolgáltatások igénybevételéről, a rendelő takarításáról. Egyben vállalja a szolgáltatások és beszerzések költségeit, s pótolja az 50.000 Ft, azaz ötvenezer forint egyedi értékhatár alatti elhasználódott, a szakmai minimumfeltételek körébe nem tartozó berendezéseket és felszereléseket.

Értékhatártól függetlenül gondoskodik a külön jogszabályban meghatározott szakmai minimumfeltételek közé tartozó gépek, műszerek, berendezések, valamint a távoli hálózati hozzáférésre alkalmas személyi számítógépek (továbbiakban: eszközök), és a kulturált betegfogadást szolgáló berendezési tárgyak biztosításáról, pótlásáról.”

A házi orvosok, mint fentebb szerepel, saját tulajdonú – az önkormányzattól megvásárolt – rendelőben látják el feladatukat, amely egészségügyi célvagyonként került besorolásra. Az egészségügyi célvagyon az egészségügyi közszolgáltatás nyújtásán túlmenően a szabad kapacitások kihasználása érdekében kizárólag csak egészségügyi, szociális szolgáltatás nyújtására és azzal összefüggő feladatok ellátására

használható, illetve hasznosítható. Az egészségügyi célvagyon felszámolási eljárás során történő értékesítése esetén az (1) bekezdés szerinti közszolgáltatásért felelős szervet, illetőleg az általa kijelölt egészségügyi közszolgáltatót elővásárlási jog illeti meg. Ha az elővásárlási jog jogosultjai e jogukkal nem élnek, akkor az ingatlan az egészségügyi célvagyon minősítés törlése mellett értékesíthető.

Ez abból a szempontból előnyös az önkormányzatnak, hogy a tulajdonost terhelő kötelezettségek teljes körűen a szolgáltatót terhelik. Kockázata abban van, hogy a praxis megszüntetése esetén az önkormányzat már nem rendelkezik az ingatlannal, amit az új orvos rendelkezésére tudna bocsátani. Így vagy az elővásárlási jogával él – ha ezt a pénzügyi forrásai lehetővé tesz -, vagy az orvosok közötti egyezség szükséges a rendelőre vonatkozóan is, amelynek megghiúsulása esetén probléma lehet a háziorvosi feladatellátással.

A másik hátránya ennek a megoldásnak az, hogy az önkormányzat – mivel már nem tulajdonosa az egészségügyi alapellátást biztosító ingatlanoknak, nem vehet részt az ezek felújítására, fejlesztésére, korszerűsítésére vonatkozó pályázatokban. (A közelmúltban jelent meg az egészségügyi alapellátás fejlesztésére vonatkozó DDOP 3.1.3(G-14. számú pályázati kiírás, ahol önkormányzat vagy társulás pályázhat az egészségügyi alapellátáshoz kapcsolódó infrastrukturális és eszközfejlesztésre. A támogatás formája vissza nem térítendő támogatás, összege projectenként 10-60 millió Ft. között van, és mértéke a project összes elszámolható költségének 100 %-a.

A háziorvosi szerződéseket indokolt kiegészíteni azzal a ponttal, hogy a Szolgáltató tudomásul veszi, hogy a katasztrófa-egészségügyi ellátásról szóló 139/2012. (VI. 29.) Korm. rendeletben foglaltak szerint a megyei tisztifőorvos átmenetileg módosíthatja az alapellátás körzethatárait és egészségügyi válsághelyzetben az egészségügyi dolgozókat munkavégzésre kirendelheti.

A háziorvosi szerződések tartalmazzák ezek felmondási eseteit. Mivel ezek jelenleg még 5 évre szóló határozott idejű szerződések, 2017-ig ezeket csak közös megegyezéssel vagy rendkívüli felmondással lehet megszüntetni. A határozott idő lejártát követően a szerződések határozatlan idejűvé válnak, amikor a rendes felmondás bármely fél részéről hat hónapos felmondási határidővel megtörténhet. A felmondás írásban történhet, az okok pontos megjelölésével, jellemzően a másik fél jogszabálysértő vagy szerződésszegő magatartása miatt, melyet írásos felszólítás ellenére sem szüntet meg.

A háziorvosi szerződések tartalmazzák az azonnali hatályú felmondás lehetőségét is, pontosan meghatározott esetekben, oly módon, hogy ebben az esetben az ellátásból kizárt orvos helyettesítéséről az egészségügyi szolgáltató és az önkormányzat közösen gondoskodik, melynek finanszírozását az OEP Alapból biztosítja.

Bár ez a szerződésekben rögzítésre került, nem túl életszerű, és főleg nem kikényszeríthető hogy pl. egy foglalkozásától eltiltott orvos gondoskodjon megszűnt körzetében az utódlásáról.

Egy ideje arról is vita folyik, hogy az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000 évi II. törvény 2/B.§. (4) bekezdése, amely kimondja, hogy „A feladat-ellátási szerződésben **hat hónaponál rövidebb felmondási idő nem** határozható meg.”, hogyan értelmezhető az azonnali hatályú felmondással összefüggésben. Vannak olyan álláspontok, melyek szerint a törvényben szabályozott hathavi felmondási időre tekintettel az azonnali hatályú felmondásra nincs jogi lehetőség. (Baranya megyében a drávasztárai háziorvosi körzet esetében 2013-ban a szerződés ezen pontját az ÁNTSZ nem fogadta el, és a Kormányhivatal is törvényességi észrevételt tett).

Erre vonatkozóan a jogalkotó nem ad egyértelmű eligazítást, mert a törvényben nem szabályozza ezt a kérdést.

A problémát egyes önkormányzatoknál úgy oldották fel, hogy nem a felmondás, hanem a szerződés megszűnése keretében szabályozták az azonnali hatályú felmondás eseteit. Pl.

„Jelen szerződés azonnali hatállyal megszűnik, ha a Szolgáltatónak a Finanszírozóval kötött finanszírozási szerződése jogerősen megszűnik.”

Mivel a komlói szerződések más pontban tartalmazzák, hogy a feladat-ellátási szerződés érvényét veszti, amennyiben az OEP finanszírozási szerződés jogérvényesen megszűnik, vagy az Egészségügyi Szolgáltatótól a működési engedélyt visszavonják, ezek a megállapodások törvényesek és támadhatatlanok.

A felnőtt és gyermek központi háziorvosi ügyeletet munkanapokon és hétvégeken a Komlói Kistérség Többcélú Önkormányzati Társulásnak az UNIMEDKER Kft.-vel kötött szerződése keretében látja el az önkormányzat, 19 önkormányzattal, egy 2005-ben kelt, azóta valószínűsíthetően módosított megállapodás alapján. (Ez a megállapodás ugyanis határozott időre, 2005. február 1. napjától 2007. december 31. napjáig szól).

A szerződés némiképpen zavaros, hiszen az egyik szerződő fél a Társulás, ugyanakkor a belső tartamában az önkormányzat szerepel mint megbízó és kötelezettségvállaló. Ezt a problémát egy szerződés módosítás során orvosolni kell.

A szerződés 7. pontja nem értelmezhető, az ugyanis úgy rendelkezik, hogy „amennyiben a szerződés hatálya alatt a 6.) pontban rögzített feltétel meghiúsul és 15 napon belül annak pótlására sincs lehetőség, úgy szolgáltató jogosult a megállapodás felmondására”. A 6.-os pont pedig azt tartalmazza, hogy a szerződés határozott időre, 2005. február 1. napjától 2007. december 31. napjáig hatályos. A megállapodás teljes szövegéből sem derül ki, milyen feltétel meghiúsulására gondolhattak a felek.

A feladatellátás OEP normatívával nem fedezett részét szolgáltatás ellátási díj formájában a Társulás, illetve az önkormányzatok finanszírozzák felnőtt- és gyermek lakosságszám arányosan. A szerződés a szászvári alközpont esetében fix összeget tartalmaz, amely évente felülvizsgálatra kerül – de a szerződésben vagy mellékletében ennek nyoma nincs - a Komlói ügyeleti központ esetében pedig csak annyit határoz meg, hogy a „korábban megkötött megállapodásnak megfelelő szolgáltatási díjak nem változnak”.

Feltehető, hogy a felek 2014-ben már nem a 2005-ben megállapított ellátási díjat alkalmazzák. Akár változott, akár a 2005-ös szinten maradt az ellátási díj, azt célszerű a szerződés függelékéként szerepeltetni.

A dologi költségek megosztását csak részben szabályozza a megállapodás, arra viszont nem tér ki, hogy a térítésmentes biztosított rendelő rezsiköltségeit (villany, víz, internet, stb.) melyik fél finanszírozza.

Az egészségügyi alapellátás keretében a védőnői szolgáltatást az önkormányzat közalkalmazotti státuszban levő védőnőkkel látja el. Ez a megoldás az önkormányzat számára biztosan, de általában a védőnők számára sem előnyös. Egyrészt „kilóg” az egységes speciális egészségügyi vállalkozási sémából, amely Komló esetében a korrekt szerződésekkel jól leszabályozott, tiszta, áttekinthető helyzetet teremt. Másrészt feleslegesen terheli a hivatali apparátust a védőnők ügyeinek intézésével. Országosan is jellemzően a védőnők voltak azok, akik az egészségügy területén legjobban húzódoztak attól, hogy vállalkozásban lássák el a feladatukat.

Viszont mára már egyre kevesebb a közalkalmazott védőnő, a védőnői OEP finanszírozás is kedvezőbb, mint más területeken, az elmúlt években a képzéseknek megfelelően megszűnt a védőnőhiány, és a nyugdíj szabályok miatt is egyre több idősebb védőnő alapít vállalkozást, hogy tovább dolgozhasson.

Érdemes lenne az önkormányzatnak tárgyalásokat folytatni a védőnőkkel annak érdekében, hogy a későbbiekben esetleg vállalkozói formában lássák el feladataikat.

A **szociális területen** az Időskorúak nappali és bentlakásos ellátása területén több szerződés szabályozza a feladatellátást, ami elég bonyolult és nehezen áttekinthető helyzetet eredményez.

1.) 2003. augusztus 28.-án Komló Város Önkormányzata megállapodást kötött a „Szent Borbála Otthon” Szociális Ellátó Közhasznú Társasággal (továbbiakban: Kht.), amely alapján a Kht. határozatlan időre átvette működtetésre a korábban önkormányzati fenntartású Idősek Otthonát. (Komló, Liliom u.9. és Sallai u. 32.sz.) és vállalta szakosított ellátást az ott elhelyezett 90 fő részére.

Ezt a szerződést a felek 2009. december 12-én módosították, 10 éves, 2019. december 31. napjáig tartó határozott idejű szerződéssé alakították át azzal, hogy a határozott idő lejártát követően ismét határozatlan időtartamra szóló megállapodást kötnek majd. Erre a módosításra valószínűleg az intézmény komplex akadálymentesítésére beadott DDOP pályázat miatt volt szükség.

A szerződésben szerepelt, hogy a KHT az Idősek Otthonát a normatív támogatás igénybevételével, a gondozottak által fizetett térítési díjból továbbá az önkormányzattól az önkormányzattól évente a helyi költségvetési rendeletben meghatározott támogatásból működteti. 2004 évre a támogatást a 2003 évi 48 millió Ft normatíván felüli költség alapján állapították meg azzal, hogy a működési támogatás összegéről évente egyeztetés történik és az esetleges intézményi többletbevétel 30 %-ával a következő év önkormányzati támogatás csökkenhet. A szerződés szerint az ingatlanok felújítása és korszerűsítése az önkormányzatot terheli.

2004. november 30.-án a Komlói Kistérség Többcélú Önkormányzati Társulás és a „Szent Borbála Otthont” működtető Szociális Ellátó Közhasznú Társaság feladat-ellátási szerződést kötött a bentlakásos idősotthoni szolgáltatások ellátására a társulás települései részére. A másfél oldalas megállapodásban a finanszírozást érintően annyi szerepel, hogy a „települések kezdeményezésére elhelyezett személyek esetében a normatíván felüli költségeket a beutaló önkormányzat fizeti meg a Társaság részére. (Ezzel finanszírozást érintő a ponttal a Komlói Önkormányzat és a Kht. közti alapszerződés nem lett módosítva.)

2011. augusztus 26.-án az Önkormányzat és a „Szent Borbála Otthon” Nonprofit Közhasznú Kft. egy komplex szerződést kötött a szociális és a gyermekvédelmi törvény alapján. A megállapodás a 2003-as alapszerződéshez képest kibővítették, a két korábbi ingatlan (Sallai u. 32., Liliom u. 9.) mellett korábban a Szociális Nonprofit Kft. által Komló, Pécsi u. 42. szám alatt működtetett Idősek Otthona, Családok Átmeneti Otthona és az Albérlők Háza feladatokat – és ezzel az ingatlan használatát – átadja a „Szent Borbála Otthon” Nonprofit Kft.-nek hosszú távú üzemeltetésre.

A szerződés 4. pontjában a felek megállapodta abban, hogy az e *tárgyban korábban kötött, fentebb szereplő szerződések az új szerződésben meghatározottak szerint módosítják, és egységes szerkezetbe foglalják.* A korábbi szerződés módosítására – a szerződés időtartamát kivéve – nem került sor. Ez az új, 2011-es feladat-ellátási szerződés pedig ténylegesen *kibővíti, és egységes szerkezetbe foglalja a korábbi, viszont azt nem helyezi hatályon kívül.* Ebből adódóan a Komló, Sallai úti Idősek klubja és Idősek Otthona, valamint a Liliom úti Idősek Otthona működtetésére vonatkozóan a felek között **két hatályos szerződés van**, részben eltérő tartalommal.

Ezek közül a leglényegesebb, hogy míg a 2003-as - 2019. december 31-ig szóló, majd azt követően határozatlan idejűvé alakuló – szerződés szerint a feladatellátó az önkormányzattól éves működtetési támogatásra jogosult, a 2011-es szerződésben azt rögzítik a felek, hogy a feladatellátásért külön díjazás nem illeti meg, a feladatok ellátásért az önkormányzattól ellenértékre nem tart igényt. Amennyiben a működése során veszteség keletkezik, az önkormányzat 60 napon belül dönt arról, hogy vállalja-e a veszteség finanszírozását vagy rendkívüli felmondással megszünteti a szerződést.

Természetesen **elfogadható és logikus** az a jogértelmezés, hogy az ugyanazon tárgyra kötött új komplex szerződés a korábbi szerződéseket **automatikusan megszünteti**, de ebben az esetben a *szerződés 4.) pontja felesleges, értelmét veszti*. Másrészt azért célszerű a korábbi szerződések megszűnését dokumentálni, hogy adott esetben egy bíróság előtti peres eljárásban ne értelmezési szempontok, hanem a felek által aláírt írásos dokumentum határozza meg, melyik szerződés(ek) érvényes(ek), milyen feltételekkel és milyen időtartamra.

Erre tekintettel javasoljuk a 2001. augusztus 26.-án kelt szerződés 4.) pontját – amely a korábbi szerződések módosításáról és egységes szerkezetbe foglalásáról szól – hatályon kívül helyezni.

A szerződés 24. pontjában a felek rögzítik, hogy a „Szent Borbála Otthon” Nonprofit Kht. a Pécsi út 42. szám alatti bentlakásos ellátáshoz eszközbérleti szerződést köt az önkormányzati tulajdonú korábbi üzemeltetővel, a Komlói Szociális Nonprofit Kft.-vel, de az eszközbérleti díjat helyette az önkormányzat fizeti meg. A korábbi szerződéshez képest az egységes szerkezetbe foglalt új megállapodás azzal is hátrányosabb helyzetbe hozza az önkormányzatot, hogy azon ellátottak esetében, akik a Szociális Nonprofit Kht.-val korábban ajándékozási szerződést kötöttek, és az ellátott 5 éves belül felmondja az ellátási szerződést, a jogszabály szerinti visszafizetési kötelezettséget az önkormányzat vállalja a szolgáltató helyett. (A szociális törvény rendelkezése szerint ez az intézmény kötelezettsége.)

„Szt. 119/A.§. (2) bekezdés:

A tartós bentlakásos intézményi ellátásban részesülő személy írásbeli kezdeményezésére az ellátott, illetve az (1) bekezdésben megjelölt személy az intézménnyel e célból kötött szerződésben vállalhatja, hogy a jogszabályban előírt feltételeket meghaladó ellátotti igény kielégítésének költségeit viseli. A költségek megtérítésének teljes összege kizárólag a szerződésben meghatározott célokra fordítható. Ha az intézményi jogviszony a szerződés megkötésétől számított öt éven belül - haláleset kivételével - megszűnik, a költségeknek a fennmaradó időre jutó arányos részét *az intézmény köteles* visszafizetni.

Természetesen jogilag nincs akadálya, hogy ezt a kötelezettséget az önkormányzat finanszírozza a szolgáltató helyett, de akkor ezt célszerű egy háttérszerződésben rendezni, mert a törvény alapján a jogviszony és a kötelezettség az ellátott és a szolgáltató között áll fenn.

Komló Város Önkormányzata és a „Szent Borbála Otthon” Nonprofit Kft. egymással szembeni kötelezettségvállalásait szembeállítva – a háttéranyagok áttanulmányozása és az interjúk alapján is – megállapítható, hogy az Önkormányzat érdekei megfelelően érvényesültek. Az önkormányzat ugyan induláskor nyújtott támogatást a cégnek, illetve egyes, jogilag nem őt terhelő kötelezettséget átvállalt, de a Nonprofit Kft. teljes körűen vállalta a jogutódlást és gondoskodott az ezzel kapcsolatos valamennyi kötelezettség teljesítéséről. (Dolgozók átvétele és továbbfoglalkoztatása, idősök folyamatos ellátása, ingatlanok működőképességének biztosítása, stb.)

Az új szerződést a felek egy alkalommal, 2012. május 11-én módosították, amely szerint a határozatlan idejű szerződésben „a rendes felmondás jogát 2028. december 31.-ig a felek kizárják tekintettel arra, hogy a TIOP-3.4.2-11/1 projekthez szükséges, hogy a fejlesztéssel érintett ingatlanokat a tulajdonos a fenntartó részére rendelkezésre bocsássa legalább a project keretében az érintett ingatlanon végzett építési munkálatok befejezésétől számított 15 évig”.

Ez a módosítás *feltételelesen történt*, amely abban az esetben léphatályba, amennyiben a jelzett TIOP pályázat támogatást nyer. Az azonban nem derül ki – mivel a szerződésre nem lett záradékban rávezetve vagy más módon rögzítve – hogy a feltétel bekövetkezett-e és a szerződésmódosítás hatályba lépett-e vagy sem.

Összességében indokoltnak tartjuk, - amennyiben a korábbi szerződéseknek vannak ma is hatályos és alkalmazott elemei, amelyet a komplex szerződés nem tartalmaz - hogy egy új, egységes szerkezetbe foglalt szerződés tartalmazza ezeket és valamennyi korábbi szerződést helyezzen hatályon kívül az önkormányzat.

A szociális étkezésre vonatkozóan a Komlói Kistérség Önkormányzati Többcélú Társulás és a Tánczos és Társa Praxis Bt. által 8 évre kötött vállalkozási szerződés részletes és jól kimunkált, javasoljuk záradékolni a társulási határozat számával.

Az önkormányzat egyéb szerződései - közvilágítási, tömegközlekedési, kegyeleti közszolgáltatási, közétkeztetési, stb. - speciális szakmai szerződések, melyekkel kapcsolatban jelen tanulmány érdemi megállapításokat nem tesz.

Az ezen tárgyú szerződések elemzését, a megállapításokat és javaslatokat a települési közszolgáltatások összehangolása nem önkormányzati szolgáltatásnyújtók bevonásával” című tanulmány tartalmazza.

Javaslatok:

- 1.) Javasoljuk, hogy a tanulmányt a Komló Város Önkormányzat Képviselő-testülete és a Komlói Közös Önkormányzati Hivatal vezetése tárgyalja meg és szükség esetén készítsenek intézkedési tervet a megállapításokból adódó feladatok végrehajtására.
- 2.) Javasoljuk az egyes önkormányzati kötelező vagy önként vállalt feladatok ellátását érintő dokumentumok – önkormányzati rendeletek, önkormányzati vagy társulási szerződések – komplex felülvizsgálatát, jogszabályokkal való harmonizálását a tanulmány tartalmi megállapításait figyelembe véve.
- 3.) Javasoljuk a már nem élő, de jogilag még létező önkormányzati szerződések hatályon kívül helyezését.
- 4.) Javasoljuk, hogy az önkormányzat által megkötött szerződéseket záradékolják, és ebben tüntessék fel a képviselő-testületnek a szerződést jóváhagyó határozatát.
- 5.) Javasoljuk a tanulmány részletes megállapításai között szereplő döntéshozók által is indokoltnak tartott rendelkezésekkel módosítani az egyes feladat-ellátási és egyéb szerződéseket.
- 6.) Javasoljuk a tanulmány megállapításai alapján végrehajtott intézkedések nyomonkövetését.