



TANULMÁNY 4.

A STRATÉGIAI TERVEZÉS ÉS ÉVES KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS FOLYAMATOK ÖSSZHANGJÁNAK MEGTEREMTÉSE

Dunaújváros Megyei Jogú Város Önkormányzata részére

ÁROP szervezetfejlesztési projekt

2010. 10. 20.



Tartalomjegyzék

1. BEVEZETÉS	3
2. A HELYZETELEMZÉS MEGÁLLAPÍTÁSAI	4
3. A STRATÉGIAI TERVEZÉS ELMÉLETI ALAPJAI	5
3.1 Fogalmak	5
3.2 A mutatószámok típusai, kidolgozásuk minőségi követelményei	9
3.3 PBSC	11
3.4 A stratégiai tervezés folyamata	12
4. JAVASLATOK AZ ÖNKORMÁNYZATI STRATÉGIÁK SZERKEZETÉNEK SZABÁLYOZÁSÁRA	14
5. A KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS FOLYAMATA	17
6. STRATÉGIAI TERVEZÉS ÉS AZ ÉVES KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS ÖSSZEKAPCSOLÁSA ÉS A STRATÉGIAI TERVEK GONDOZÁSI FOLYAMATA	19
6.1 Javaslatok a szabályozásra	22
7. MEGVALÓSÍTÁSI AKCIÓTERV	23
MELLÉKLETEK	24
1. SZÁMÚ MELLÉKLET: STRATÉGIAI TERVEZÉSI TÁBLA	24
JOGI FIGYELMEZTETÉS	25

1. BEVEZETÉS

Az ÁROP 1.A.2/B „A polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztése - ÁROP 1.A.2 - Dunaújváros 2008” pályázat Dunaújváros Megyei Jogú Város Önkormányzata (a továbbiakban Dunaújváros MJV) Polgármesteri Hivatala részére szervezetfejlesztési és folyamatfejlesztési tanácsadási munkák elkészíttetésére biztosít forrást. Elsődlegesen a döntési folyamatok, utak és jogkörök újragondolására, a döntési kompetenciák feltárására, a döntési folyamatok szabályozott mederbe terelésére, a pénzügyi tervezés folyamatára és a partnerség erősítésére helyezve a hangsúlyt.

A projekt hatékonyabbá teszi az önkormányzat működését, gyorsítja a gazdasági és egyéb folyamatok átfutását, javítja a döntési mechanizmus hatékonyságát, a gazdálkodás tervezését, ellenőrzését, valamint az önkormányzat külső-belső kapcsolatrendszerét.

A Hivatal szervezetfejlesztési projektje, az ajánlati dokumentáció szerint az alábbi 14 fő feladat megvalósítását foglalja magába:

1. Oktatás és képzés
2. Működési rendszerelemzés
3. Sztenderdizálás, működési folyamattérkép készítése
4. Rendeletalkotási audit és a szabályozási folyamatok átalakítása
5. Pénzügyi és gazdálkodási felelősségvállalás szabályozása
6. Költségvetés tervezés és végrehajtás folyamatainak szabályozása
7. Stratégiai tervezés és költségvetés tervezés összekapcsolása
8. Zöld közbeszerzés kialakítása
9. Vezetői tanácsadás (koordináció, döntési mechanizmusok)
10. Stratégiai menedzsment tanácsadás
11. Projektirányítási kézikönyv
12. Partnerség erősítése
13. Eredményességet mérő mutatószámok bevezetése, teljesítmény-mérés, ügyfél elégedettség mérés
14. Szervezeti megoldások a lakosság naprakész tájékoztatása érdekében.

Jelen dokumentum **a stratégiai tervezés és éves költségvetés tervezés folyamatainak összekapcsolásának megvalósítására, a stratégia alapú költségvetés megvalósítása érdekében készült.** E tanulmányban megfogalmazott javaslataink egyértelmű iránymutatást tartalmaznak, hogy milyen irányítási és szervezési eszközöket javasolunk a mindennapi működésbe beépíteni. Ezek közül kiemeljük a kiegyensúlyozott stratégiai mutatószámrendszer alkalmazását, ami megteremti a rövid távú működés és a stratégiai tervezés összekapcsolását, elősegítheti a képviselőtestület és a lakosság tájékoztatását, az éves költségvetési-tervezés és -végrehajtás stratégiákkal történő összehangolását, valamint biztosíthatja a stratégia elemeinek beépülését a köztisztviselői teljesítmény célokba.

2. A HELYZETELEMZÉS MEGÁLLAPÍTÁSAI

A Helyzetelemzés során felmértük a Stratégiai tervezés továbbá a költségvetés előkészítési folyamatok jelenlegi helyzetét.

Az önkormányzat költségvetés tervezési folyamata a jogszabályoknak megfelelően, a helyi lakosság véleményének kikérésével történik.

Nehezíti a tervező munkát, hogy az elfogadott stratégiai dokumentumok vegyesen tartalmaznak stratégiai célkitűzéseket, taktikai célkitűzéseket és konkrét feladatokat/tevékenységeket is, melyek nehezen különíthetők el egymástól.

Jelenleg Dunaújváros MJV Önkormányzatának a többi önkormányzathoz hasonlóan nincs kialakított stratégiaalkotási folyamata. Esetenként a sorrendet vezetői értekezleteken átbeszélik, azonban előre kialakított, minden dolgozó által ismert folyamat nincs. A stratégiai dokumentumok szerkezete, minimális tartalma nem szabályozott. Hiányosságuk azonban - leszámítva a kistérségi fejlesztési tervet -, hogy nem tartalmazzák a konkrét feladatok ütemezését (ami lehetővé teszi az adott évi tervezést) és azt sem hogy az egyes célok megvalósítása milyen indikátorokkal, milyen kiinduló és célértékek mentén mérhető, annak érdekében, hogy egy tervezési ciklus végén mérleget lehessen vonni.

Nincs kialakított folyamata az önkormányzat által – jogszabályi kötelek, vagy egyéb megfontolás alapján - elkészített vagy elkészítendő, különböző szakterületekhez tartozó szakmai koncepciók Gazdasági Programhoz és egymáshoz történő hangolásának sem. Az összehangolás jelenleg eseti előzetes egyeztetések útján történik. Továbbá nincs kialakított folyamata a stratégiai tervezés és az éves költségvetés összekapcsolásának – bár a tervezés folyamán ez megvalósul. Rendszerint a stratégiák és koncepciók éves lebontását az egyes szakirodák adják meg a Pénzügyi Iroda részére.

Az önkormányzat stratégiai tervének/einek felülvizsgálatának - a megvalósíthatóság, az önkormányzat erőforrásainak és a változó környezeti feltételek tükrében történő aktualizálás - folyamata sem kialakított jelenleg. Eseti jelleggel azonban megtörténik pl. a dunaújvárosi kistérség, Dunaújváros és Környéke Komplex Fejlesztési Terv esetében beszámolási kötelezettsége van a Polgármesternek a Közgyűlés felé és szükség esetén a módosítása is megtörténik.

Sorszám	Azonosított problémák, javítandó területek leírása
01	Nincs kialakított stratégiaalkotási folyamat.
02	A stratégiai dokumentumok szerkezete, minimális tartalma nem szabályozott. Mutatószámokat nem minden esetben alkalmaznak a megvalósulás mérésre.
03	Nincs kialakított folyamata a különböző szakterületekhez tartozó szakmai koncepciók, stratégiák összehangolásának.
04	Nincs kialakított folyamata a stratégiai tervezés és az éves költségvetés összekapcsolásának.
05	Az önkormányzat stratégiai tervének/einek felülvizsgálati folyamata jelenleg nem kialakított.

3. A STRATÉGIAI TERVEZÉS ELMÉLETI ALAPJAI

3.1 FOGALMAK

Stratégia:

Olyan eszköz, amellyel az önkormányzat egy éven túli, hosszabb időtávra kialakítja a lakossághoz, a termelő gazdasághoz való viszonyát ezen keresztül a küldetését, figyelembe véve meglévő és jövőbeni erőforrásait, adottságait. A stratégia tovább bontható sajátos célokra, irányelvekre (politikákra) és tervekre, amelyek az összes döntést és tervet irányítják. (Önkormányzatok esetében ide vonatkozó jogszabály a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény). A stratégia a koncepciónál részletesebb, a koncepciót magába foglaló stratégiai dokumentum, amely a jövőkép megalapozáson túl a jövőkép eléréséhez szükséges célhierarchiát, a tervezett konkrét beavatkozásokat (eszközöket) és monitoring mechanizmusokat mutatja be.

Akcióterv:

Az akcióterv olyan, a stratégia megvalósítására fókuszáló tervezési dokumentum, amely tartalmazza a stratégiai célok eléréséhez szükséges feladatokat, valamint a feladatok végrehajtására megállapított határidőket és felelősöket. A program (vagy akcióprogram) az akcióknak egy logikailag összetartozó csoportja.

Tervezés:

Irányelvek, célok és azok elérését szolgáló intézkedések meghatározása, ütemezése. Tervezésre azért van szükség, mert csak úgy lehet a tényadatokat hatékonyan kiértékelni és elemezni, ha azt előbb megtervezzük és a tervezett értékkel összemérjük. (Üzleti szemlélet szerint)

Stratégiai tervezés:

A hosszú távra kitűzött célokat határozza meg, a célokhoz vezető utat térképezi fel, figyelembe véve a környezet változásait is, majd akciókat fogalmaz meg a célok eléréséhez. A stratégiai tervezésbe (saját, üzleti szemlélet szerint) összességében beleértendő:

- helyzetelemzés makroszinten, illetve mikroszinten;
- stratégiaalkotás (jövőkép, küldetés megfogalmazása);
- stratégia célok megfogalmazása ezek lebontása a stratégiai területekre;
- akciók, intézkedések meghatározása a cél eléréséhez;
- stratégiai célok és kihatások, intézkedések számszerűsítése, megtervezése;
- a stratégia, stratégiai terv közzététele és visszamérése.

Költségvetési tervezés:

Az államháztartás és alrendszerei (önkormányzatok) költségvetésének (éves operatív tervének) kialakítása és az elfogadott költségvetések végrehajtási szintre történő lebontása, vagyis részletes rövid távú intézkedési tervek összessége.

Folyamat:

Működési láncolat: egymással összefüggő tevékenységek egységes, időbeli rendezettsége.

Mérhetőség:

Ha a folyamat eredményét mérjük, akkor már csak az esemény bekövetkezése után tudunk a folyamatba beavatkozni, ha a folyamat lefutását mérjük, akkor még van esélyünk (valós időben), a kedvezőtlen eredmény bekövetkezése előtt beavatkozni a folyamatba, míg az input paraméterek mérésével következtethetünk és elkerülhetünk a későbbiekben valószínűen bekövetkező eseményekre.

A stratégia tehát tudatos előregondolkodás. A stratégia a jövőképből vezeti le a csapásirányokat és az akciókat. A hagyományos tervezéssel szemben számos előnnyel bír, erre példa, hogy transzparenssé teszi, az aktív civil részvétel segítségével növeli a társadalmi támogatottságot valamint tudatossá teszi a forrásallokációt.

A két tervezési módszer közötti különbségeket az alábbi ábra mutatja.



1. ábra: A Hagyományos és a stratégiai tervezés összehasonlítása

A stratégiai tervezést folyamaton keresztül építhetjük fel. A folyamat olyan egymással logikailag összefüggő tevékenységek sorozata, amelyek lefutása során egy vagy több bemenetből konkrét kimenet keletkezik, amely kimenet értéket teremt az intézmény, illetve az intézmény ügyfelei számára.

A folyamatfejlesztési munkánk egyik súlypontja a stratégiai tervezés és az éves tervezés összekapcsolása. Ehhez azonban először elvi síkon fontos látnunk, hogy miért van szükség stratégiára és miért fontos, hogy az éves tervek tartalmazzák a stratégiai irányelveket éves szintre lebontva.

A stratégiaalkotás, a jövőkép és a fejlesztési koncepció megfogalmazása és összekapcsolása az éves költségvetéssel szükséges az önkormányzatoknál azért, hogy:

- a településszintű közös jövőkép szolgálja az önkormányzati tevékenység magasabb szintre emelését a „szolgáltató önkormányzat” gondolat kifejtését és kivetítését az önkormányzati működési folyamatokra rövid- és hosszútávon egyaránt
- a stratégia kijelölése és közzététele hozzájárul ahhoz, hogy a hivatal dolgozói tudatosabban törekedjen a hosszútávon hatékony megoldásokra
- az átgondolt tervezés megvalósuljon a sikeres működés és gazdálkodás érdekében. Ha nincs meg a megfelelő stratégiai tervezés, úgy az sincs tisztázva, hogy az önkormányzat milyen irányba akar haladni, s ez kihat az operatív tervezésre is
- a jól megfogalmazott stratégia az erőforrások áttekintésével és felosztásával az önkormányzatot oly módon hozza életképes helyzetbe, hogy tekintettel van annak képességeire és hiányosságaira, a környezet várható változásaira és a partnerek feltételezett lépéseire

A stratégiai tervezés alapvetően a köré a három kérdés köré épül:

- hol tartunk most,
- hova akarunk eljutni és ezt
- milyen eszközökkel, milyen módon lehetséges megvalósítani.

A „Hol tartunk most?” helyzetelemzést, vizsgálni kell hozzá a belső adottságokat (azaz az erősségek, gyengeségek körét), másrészt a külső környezeti tényezőket (a lehetőségek, veszélyek körét).

Ez az ún. **SWOT analízis segítségével** tárhatjuk fel, mely rövidítés a Strengths - erősségek, Weaknesses - gyengeségek, Opportunities- lehetőségek, Threats – fenyegetettségek szavak tartalmából áll össze. A SWOT elemzés egy szervezet stratégiájának megalapozását szolgálja azáltal, hogy számba veszi a szervezet belső erősségeit és gyengeségeit, illetve a külső környezeti adottságokból fakadó lehetőségeket és veszélyeket.

A „Hova akarunk eljutni?” célmeghatározást jelent, melynek keretében tisztázni kell az érdekcsoportok elvárásait, az elérendő célok körét. A „Hogyan?” pedig a stratégiai akciók és programok megfogalmazásának szükségességét jelenti.

A stratégia tervezés főbb lépéseit az alábbi ábra mutatja be:



2. ábra: A stratégia tervezés főbb lépései

A stratégia tehát olyan eszköz, amellyel az önkormányzat hosszabb időtávra kialakítja a lakossághoz, a termelő gazdasághoz való viszonyát ezen keresztül a küldetését, figyelembe véve meglévő és jövőbeni erőforrásait, adottságait. A stratégia tovább bontható sajátos célokra, irányelvekre (politikákra) és tervekre, amelyek az összes döntést és tervet irányítják. A stratégia a koncepcionál részletesebb, a koncepciót magába foglaló stratégiai dokumentum, amely a jövőkép megalapozáson túl a jövőkép eléréséhez szükséges célhierarchiát, a tervezett konkrét beavatkozásokat (eszközöket) és monitoring mechanizmusokat mutatja be. A stratégiák lebontásának folyamatát az alábbi ábra mutatja be.



3. ábra: A stratégiák lebontásának folyamata

3.2 A MUTATÓSZÁMOK TÍPUSAI, KIDOLGOZÁSUK MINŐSÉGI KÖVETELMÉNYEI

A folyamat optimalizálási munka szerves része a folyamattal szemben megfogalmazott követelmények teljesülésének mérhetővé tétele, a végrehajtás nyomon követésére és értékelésére szolgáló mutatószámok kidolgozása.

A mutatószámoknak a monitoring fázisában fontos szerepük van (kiemelten az input és output mutatóknak), az értékelés pedig alapvetően egy átfogó mutatószámrendszerre épül. A folyamatok felfutásának vizsgálata a mutatószámok alakulásának elemzése révén valósul meg.

A mutatószámok alábbi típusait különböztetjük meg:

Inputmutató:

Egy adott tevékenység, feladat ellátásához szükséges erőforrások (pl. költségvetési kiadás, munkaerő ráfordítás) nagyságát veszi számításba, vagyis a tevékenységet az input oldalról közvetlenül méri. Az inputmutató előnye, hogy könnyen meghatározható, hátránya, hogy egyáltalán nem eredmény centrikus. Példa: „lakhatási helyzet javítása, támogatás évi keretösszege (10 millió forint)”.

Outputmutató:

Abban az esetben célszerű alkalmazni, ha az eredmény, ill. a hatás nem vagy túlzott erőforrás ráfordítás árán határozható csak meg. Példa: „sportkoncepció elkészítése, döntéshozó elé terjesztett ja-vaslat 1 db”, „képzéseken részt vevő munkatársak aránya (30 százalék)”.

Eredménymutató:

Egy adott kezdeményezés érintettjeire gyakorolt közvetlen és általában azonnali hatásokról ad információt. Példa: „megvalósult közterületi beruházások összértéke (1 milliárd forint)”

Hatásmutató:

Egy kezdeményezés közvetett, általában közép- és hosszútávon mérhető, társadalmi, gazdasági és/vagy környezeti következményeinek mérésére szolgál. Példa: „munkatársak belső elégedettségi indexe”.

Kulcsmutatószám:

Azok a mutatószámok, melyek kiemelt szerepet töltenek be a stratégiai monitoringban, az önkormányzat hatáskörébe tartozó feladatok eredményeinek/ hatásainak értékelésében. Kulcsmutatószámként javasolt elsődlegesen eredménymutatókat és/ vagy hatásmutatókat azonosítani.

A mutatószámrendszer kialakítása során a tervezési fázisban rögzíteni kell a mutatószámok kiinduló értékét. Emellett meghatározásra kerül a célérték is, az adott stratégiai cél alapján számszerűsített elvárások értéke. A monitoring mérőföldköveinél (pl. éves jelentés, hivatali beszámoló) mért érték a tényérték. A célértékek és tényértékek különbsége jelzi, hogy az adott folyamattal szemben támasztott követelmény, cél mennyiben teljesült.

A mutatószámok kiválasztása során szem előtt kell tartani a jó indikátorokkal szemben követelményeket, úgynevezett SMART kritériumokat:

Specific - Konkrét

Measurable - Mérhető

Achievable - Elérhető, Rendelkezésre áll

Realistic - Reális

Time-based - Időhöz kötött

A fentiekén túl a mutatószámrendszerrel szemben támasztott követelmények:

- a mutató kiválasztásánál gondosan kell mérlegelni, hogy valóban összefüggésben van-e az a mérni kívánt céllal
- az egyes mutatók kedvező tényértéke a cél teljesülését, illetve a cél felé való jelentős elmozdulást jelenti-e
- a mutató értékének alakulására az önkormányzatnak befolyással kell rendelkeznie. Amennyiben a mutató alakulása független, úgy az nem tükrözi a teljesítményt, a feladatok ellátásának minőségét, azok célszerűségét
- a mutatószámok kiválasztása során fontos szempont a teljesítményértékelésbe való beépíthetőség vizsgálata
- a mutatószámok kialakítása során szem előtt kell tartani, hogy a stratégiai monitoring hasznai hogyan viszonyulnak a költségekhez. Költség-haszon megközelítés alapján javasolt átgondolni, hogy mennyibe kerül egy adott intézkedés mérhetővé tétele (pl. új informatikai megoldás bevezetése vagy egy reprezentatív felmérés készítése miatt felmerülő ráfordítások), milyen erőforrásokat és időigényt jelent egy mutató mérése (pl. hány munkatárs és munkanap)

3.3 PBSC

A Balanced Scorecard (BSC modell) kiegyensúlyozott célrendszeren és teljesítménymutatókon alapuló stratégiai vállalatirányítási és teljesítménymérési módszer, mely a szervezetek teljesítményét négy szempontból közelíti meg, és rendezi a négy szempontnak megfelelően logikailag összefüggő, áttekinthető rendszerré a szervezet szakmai – stratégiai céljait, feltárva a célok közötti ok-okozati kapcsolatokat. **Public Sector Balanced Scorecard (PBSC modell)** a BSC modellhez hasonlóan, a közigazgatásra szabott kiegyensúlyozott célrendszeren és teljesítménymutatókon alapuló stratégiai szervezeti és teljesítménymérési módszer. Az alábbi ábra mutatja a célok négy nézőpontját és azoknak a költségvetési szervezetekre adaptált magyarázatát.



4. ábra: A BSC logikai modellje

A PBSC modell a stratégiát kézzelfogható, mérhető célokká fordítja le, a felső vezetés olyan stratégiai menedzsment- és kontrolling eszközhöz jut hozzá, melynek segítségével folyamatosan nyomon követhető a stratégia és a célok megvalósulása. Az éves költségvetési alku könnyebbé válik, de felhasználható a stratégiai kezdeményezések (projektek) rangsorolására és erőforrás-allokációra.

A PBSC modell több mint teljesítménymérő rendszer, egyben hatékony eszköz is a stratégiai szintű menedzsmentben. A PBSC rendszerben összefoglalt stratégiai célok és a hozzájuk tartozó mérőszámok mellé a **célok elérését segítő akciókat kell definiálni**, és ezt összekapcsolni az operatív, pénzügyi tervezéssel, azaz csak a stratégiai célokat támogató akciók mellé szabad erőforrásokat rendelni.

További fontos elem a **PBSC kiterjesztése**, először a fő folyamatokra és szervezeti egységekre, majd ezt folytatva a csoportok és egyének szintjére is. A szervezeti stratégiai célokhoz kapcsolódó, a kiterjesztés során definiált egyéni célkitűzések és hozzájuk kapcsolt mutatók célértékének elérését hozzá lehet kapcsolni az egyéni motivációs rendszerhez, ezzel is ösztönözve a munkatársak erőfeszítéseit a stratégia megvalósítására.

3.4 A STRATÉGIAI TERVEZÉS FOLYAMATA

A következőkben megfogalmazzuk egy néhány lépésből álló modellt, amely lépések végiggondolásával egy megalapozott stratégiai tervet tudunk készíteni. A lépések együttese adja a stratégiai tervezés folyamatát, amely eddig hiányzott a szervezet működéséből.

Helyzetértékelés (erősségek, gyengeségek feltárása)

A stratégiai tervezéskor először a külső és belső információk elemzésével értékelni kell az önkormányzat helyzetét (környezeti pozícióját, erősségeit, gyengeségeit, rendelkezésre álló erőforrásait) a stratégiaalkotás időpontjában. Javasoljuk a jelenlegi tényezők feltárására az üzleti életben is gyakran használt SWOT analízist, amely az önkormányzat erősségeit és gyengeségeit, illetve a külső környezet veszélyeit és lehetőségeit térképezi fel. Kialakítását a hivatal munkatársainak együttműködésével és esetleg a civilek és vállalkozók bevonásával képzeljük el.

Előrelátható események, irányok feltérképezése

Érdemes prognózisokat készíteni és az előrelátható eseményeket feltérképezni. Az előző lépésben használt helyzetértékelő módszerek eredményei alapján levonható, jövőre vonatkozó következtetések levonása.

Jövőképzés (igények feltárása)

A jövőkép megfogalmazásakor azt a kívánatos, optimális helyzetet, állapotot szükséges felvázolni, amelyet a tervezés időtávja alatt el kívánnak érni. A folyamat e lépésében javasoljuk a lakosság széleskörű részvételét, mert az aktív és széleskörű részvétel legitimálja a megszületendő terv egyes elemeit. Az ideális jövőkép alatt olyan – kb. 10 év alatt megvalósítható – reális elképzelést célszerű felvázolni, amely következetes munkával meg is valósítható. Javasoljuk egy fórum (pl: Állampolgári Tanács) keretében a polgármesteri hivatal egyik döntéshozójának irányításával felmérni a jövőre vonatkozó igényeket és a korábbi elemzések és prognózisok figyelembevételével konkrét jövőképet megfogalmazni. A lakosság és a munkatársak bevonása a hosszú- és középtávú tervekbe nagyobb kötődést adhat és erősítheti a közösségi részvétel iránti igényt.

Jövőkép lebontása Stratégiai célkitűzések, taktikai lépésekre

A jövőkép lebontása stratégiai prioritásokra, stratégiai területekre, célokra, amelyek a megvalósítás (cselekvés) fókuszát képezik. Azt jelenti, hogy az elkövetkező 3–5 évben mit lehet és kell tenni ahhoz, hogy a felvázolt jövőkép 10 év múlva megvalósuljon. A stratégiai célkitűzések esetében meg kell határozni, hogyan valósítjuk meg azokat, milyen eszközöket kell alkalmazni annak érdekében, hogy stratégiai céljainkat elérjük.

Ez teszi a megvalósítás szempontjából megragadhatóvá a jövőképet. A célok megfogalmazása nagyon kritikus abból a szempontból, hogy mindenki számára elfogadható, teljesíthető, reális, határidővel ellátott és mérhető legyen a további nyomonkövetés érdekében..

Tevékenységek (Akciók) meghatározása

Azt jelenti tulajdonképpen, hogy milyen módon kívánja megvalósítani és finanszírozni az önkormányzat a 3-5 év alatt megvalósítandó célokat. Ez már sokkal tematikusabb és részletesebb kibontása az igényeknek. A célmegvalósítás konkrét feladatainak, lépéseinek, ütemezésének megtervezése a feltételek figyelembevételével.

Feladatok, felelősök meghatározása

Szükséges meghatározni továbbá a nyomon követhetőség érdekében a feladatok ütemezését és a megvalósítás felelőseit.

Indikátorok meghatározása

A stratégiák megvalósulásának ellenőrzésre alkalmas módszer a mutatószámok (indikátorok) használata. A stratégiai célok teljesülését mérőszámok segítségével tesszük mérhetővé. Ezeket kulcs teljesítmény mutatóknak (angol megfelelőjének kezdőbetűiből KPI a széles körben ismert rövidítés) hívjuk. A nyomon-követéséhez meg kell határozni azokat a feltételeket, aminek alapján a teljesítés értékelhető: a mennyiséget és a minőséget, időt, kifejező mérhető mutatókat, a teljesítés időbeli és helyszínbeli követelményeit. A mutatószámok teremtik meg a közvetlen kapcsolatot a természetben nyújtott eredmények, végrehajtások és a költségvetési tervezés között.

Mérés, értékelés

A folyamatok mérésére (indikátorok segítségével) azért van szükség, hogy kövessük az eredményeket befolyásoló tényezők alakulását és ezek változtatásával javítsuk a folyamatok hatékonyságát. Nem elegendő a célok meghatározása – azok teljesülését mérni is kell. Ez pedig mutatószámok használata nélkül objektíven nem lehetséges. A célérés biztosítása és a megvalósítási akciók sikerének mérése. Javasoljuk a folyamatba épített ellenőrzést és a beszámoltatást.

Rendszeres felülvizsgálat

Az éves költségvetés elkészítését és elfogadását követően szükséges annak felülvizsgálata, hogy a stratégia terv időarányos megvalósítása biztosítható-e vagy szükséges a stratégia időközi helyzetéhez történő igazítása.

A Stratégiai tervezés kialakított felsőszintű folyamatát az alábbi ábra mutatja:



5. ábra: A stratégiai tervezés folyamata

4. JAVASLATOK AZ ÖNKORMÁNYZATI STRATÉGIÁK SZERKEZETÉNEK SZABÁLYOZÁSÁRA

A stratégiai tervezés megvalósításához egy akcióterv táblát készítettünk a Polgármesteri Hivatal részére, melyet 1. számú mellékletként csatolunk. A táblát feltöltöttük a teljes körűség igénye nélkül, a jelenlegi Gazdasági Program egyes stratégiai elképzeléseivel és helyenként fiktív adatokkal annak érdekében, hogy bemutassuk, a tervező tábla használata esetén mennyiben képes segíteni az éves költségvetés tervezését és a felülvizsgálatot. A tábla használata megkönnyíti a következő ciklus Gazdasági Programjának elkészítését, ami a stratégiai alapidokumentumát képezi az önkormányzat működésének.

Mindezek megvalósulásával a stratégiaalkotás

- segítségével a konkrét ügyekben való döntés nem lesz ad hoc jellegű, mert mögötte áll az a stratégia, amelynek végső soron a konkrét döntéseket alá kell rendelni. Ez biztonságot ad a döntéshozóknak, hiszen adott döntés pillanatában nem mindig könnyű belátni a helyes megoldást
- elősegíti a stabilitást és kiszámíthatóságot
- segíti a körülményekhez való alkalmazkodást. Ha pontosan tudjuk, mit akarunk elérni és annak a program szintű és éves szintű megvalósításához milyen feltételekkel számoltunk, akkor a konkrét helyzetben nem kell valamennyi változót végigvizsgálni, könnyebb megtalálni az adott körülmények között legjobb megoldást
- új - a hosszabb távú tervben nem szereplő - prioritás esetén könnyebb dönteni, ha az csak valamely más feladat terhére érvényesíthető

A körülmények természetesen állandóan változnak, ezért a költségvetés elfogadását követően mindig aktualizálni kell a stratégiai elképzeléseket. A teljes körű évenkénti áttekintés garantálja, hogy mindig a teljes kép és a hosszabb távú elképzelések tudatában aktualizáljuk a 3–5 évre szóló terveket. Ezt azonban már a gondozási folyamatban írjuk le.

A fenti lépések kialakításával tudatosabbá válik az önkormányzati gazdálkodás megtervezése, irányítása és ellenőrzése.

Javasoljuk továbbá az 1. számú mellékletben csatolt tábla felhasználásával belső szabályozás kialakítását a stratégiai dokumentumok tartalmára és szerkezetére valamint a mutatószámok kialakításának módszertanára vonatkozóan.

Stratégia kidolgozása esetén a stratégiai dokumentumnak tartalmaznia kell mind a koncepcionális megalapozást, mind a megvalósítás tervét (Akcióterv). A dokumentumnak önállóan alkalmazhatónak, önmagában megvalósíthatónak kell lennie. A dokumentum javasolt tartalmi elemei:

- **Vezetői összefoglaló**
- **Bevezetés**
 - o Előzmények
 - o A stratégiai dokumentum céljának ismertetése, a dokumentum pozícionálása
 - o A stratégiai dokumentum időhorizontjának meghatározása

- o A tervezés szervezeti keretei és folyamata
 - o A végrehajtás szervezeti keretei és folyamata
 - o Fogalomértelmezések
- **Helyzetelemzés**
 - o Megközelítés
 - o A stratégiai terület bemutatása
 - o A stratégiai területre ható főbb folyamatok, trendek
 - o a területre ható horizontális témák
 - o Szabályozási és intézményi környezet
 - o A területre vonatkozó egyéb stratégiai dokumentumok összhangjának biztosítása
- **SWOT**
 - o Erősségek: A terület fejlődésére tartós és jelentős pozitív hatással járó, nemzetközi vagy egyéb releváns összehasonlításban kedvező tényezők összefoglalása.
 - o Gyengeségek: a terület fejlődésére tartós és jelentős negatív hatással járó, nemzetközi vagy egyéb releváns összehasonlításban kedvezőtlen tényezők összefoglalása.
 - o Lehetőségek: Olyan külső trendek, folyamatok vagy jelenségek összefoglalása, melyek a stratégiai téma szempontjából előnyt jelenthetnek.
 - o Fenyegetések: Olyan külső trendek, folyamatok vagy jelenségek összefoglalása, melyek a stratégiai téma szempontjából hátrányosak lehetnek, veszélyt jelenthetnek.
- **Jövőkép (célállapot)**
- **Stratégia meghatározása**
 - o Célkitűzések
 - o Eszközök
 - o Mutatószámok
- **Akcióterv (1. számú melléklet)**
- **Monitoring**
 - o mire terjed ki majd a monitoring
 - o a szükséges információk gyűjtésével és feldolgozásával kapcsolatos folyamat leírása, a háttér felelősök azonosítása
 - o a monitoring dokumentációja (monitoring jelentések típusai, megjelenítésük gyakorisága, kommunikációja)
- **Nyilvánosság**

- o A megvalósítás során a nyilvánosság tájékoztatásával kapcsolatos kötelezettségek felelőseinek meghatározása
 - o A nyilvánosságnak szánt adatok közzétételi formájának és gyakoriságának meghatározása
 - o A megvalósítás előrehaladásáról készült jelentések készítőinek, címzettjeinek, tartalmának, gyakoriságának meghatározása
- **Partnerség**
 - o A stratégiakészítésben és megvalósításban, illetve a monitoring során partnerként részt vevő testületek, szervezetek és személyek meghatározása,
 - o a partnerek szerepének leírása
- **Ex ante értékelés (a tervezett stratégia várható hatásainak elemzése)**

Javasoljuk, hogy a szabályzat tartalmazza még a stratégiai és operatív teljesítménymutatók kialakításának, alkalmazásának követelményeit, a mutatószámok típusait, kidolgozásuk minőségi követelményeit.

5. A KÖLTSEGVETÉSI TERVEZÉS FOLYAMATA

Az önkormányzati költségvetés összeállításának a részletes szabályait az államháztartásról szóló törvény határozza meg. A helyi önkormányzat költségvetésének tervezetét a PM általrendeletre bocsátott költségvetési irányelvek, az állami költségvetés tervezete és az önkormányzati pénzügyi szabályozás előzetes elgondolásai figyelembevételével állítja össze. Ezek az önkormányzat hosszabb távra szóló gazdasági programja, a több éves kihatással járó önkormányzati döntések.

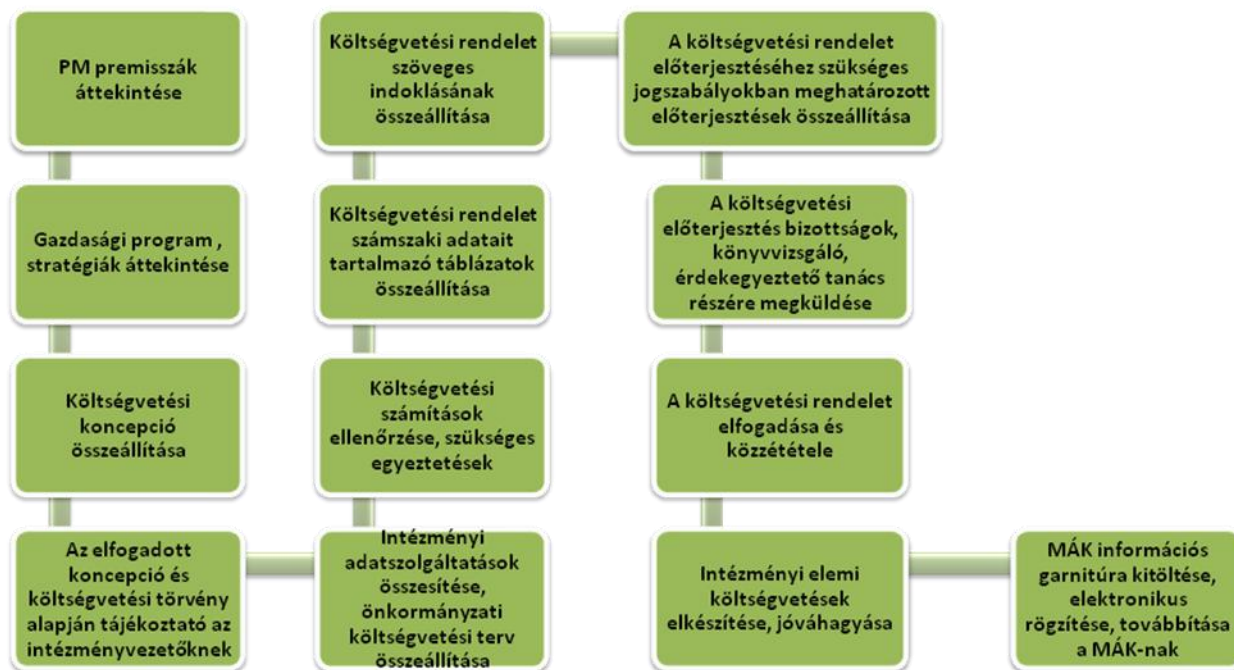
Az önkormányzati költségvetés koncepcióját a rendelkezésre bocsátott központi információk, a helyben képződő bevételek és az ismert kötelezettségek figyelembevételével kell összeállítani. A jegyző az önkormányzati intézmények vezetőivel áttekinti a következő évre vonatkozó szakmai feladatokat, elképzeléseket. Rangsorolja azokat és megállapítja a megvalósításhoz szükséges pénzeszközök nagyságát, ütemezését. A koncepciót, illetve a szakmai feladatok rangsorolását az önkormányzat bizottságainak véleményezniük kell. A jegyző által elkészített költségvetési koncepciót a polgármester november 30-ig - a helyi önkormányzati képviselő-testület tagjai általános választásának évében legkésőbb december 15 -ig - benyújtja a képviselő-testületnek, bemutatva az előzetesen lefolytatott bizottsági viták tapasztalatait, a bizottságok döntéseit is. A képviselő-testület a koncepcióról határozatot hoz, amelyben meghatározza a költségvetés tervezésének rendjét, folyamatát, rangsorolja a szakmai feladatokat, elképzeléseket és meghatározza a tervezés további menetét.

Ezt követően a jegyző elkészíti a költségvetési rendelet-tervezetét, amit a polgármester február 15-éig nyújt be a képviselő-testületnek. A polgármester köteles a költségvetési rendelet-tervezet benyújtásakor bemutatni azokat a rendeletmódosításokat is, amelyek a javasolt előirányzatokat megalapozzák, bemutatva a többéves elkötelezettséggel járó kiadási tételek későbbi évekre vonatkozó kihatásait is. Be kell mutatni a költségvetési évet követő két év várható előirányzatait is. A helyi önkormányzat az elfogadott költségvetésről a költségvetési rendelet-tervezet benyújtási határidejétől számított harminc napon belül - az államháztartási információs és mérlegrendszernek megfelelően - tájékoztatja a kormányt.

A költségvetési rendelet előkészítésébe, tekintettel arra, hogy az közpénzek felhasználásáról rendelkezik célszerű bevonni a civil szervezeteket, a tervezett tárgyaló testületi ülés ugyanezen okból nyilvános, így a választópolgárok közvetlenül is tájékozódhatnak. A költségvetésről készült rendeletet a helyben szokásos módon közzé kell tenni, ki kell hirdetni. Az intézmények vezetőit költségvetéseik jóváhagyásával kell értesíteni arról, hogy szakmai feladataikat milyen költségvetési keretek között kell megvalósítaniuk.

A költségvetés készítés folyamatát az alábbi ábra mutatja:

A költségvetés tervezés folyamata



6. ábra: A költségvetés készítésének folyamata

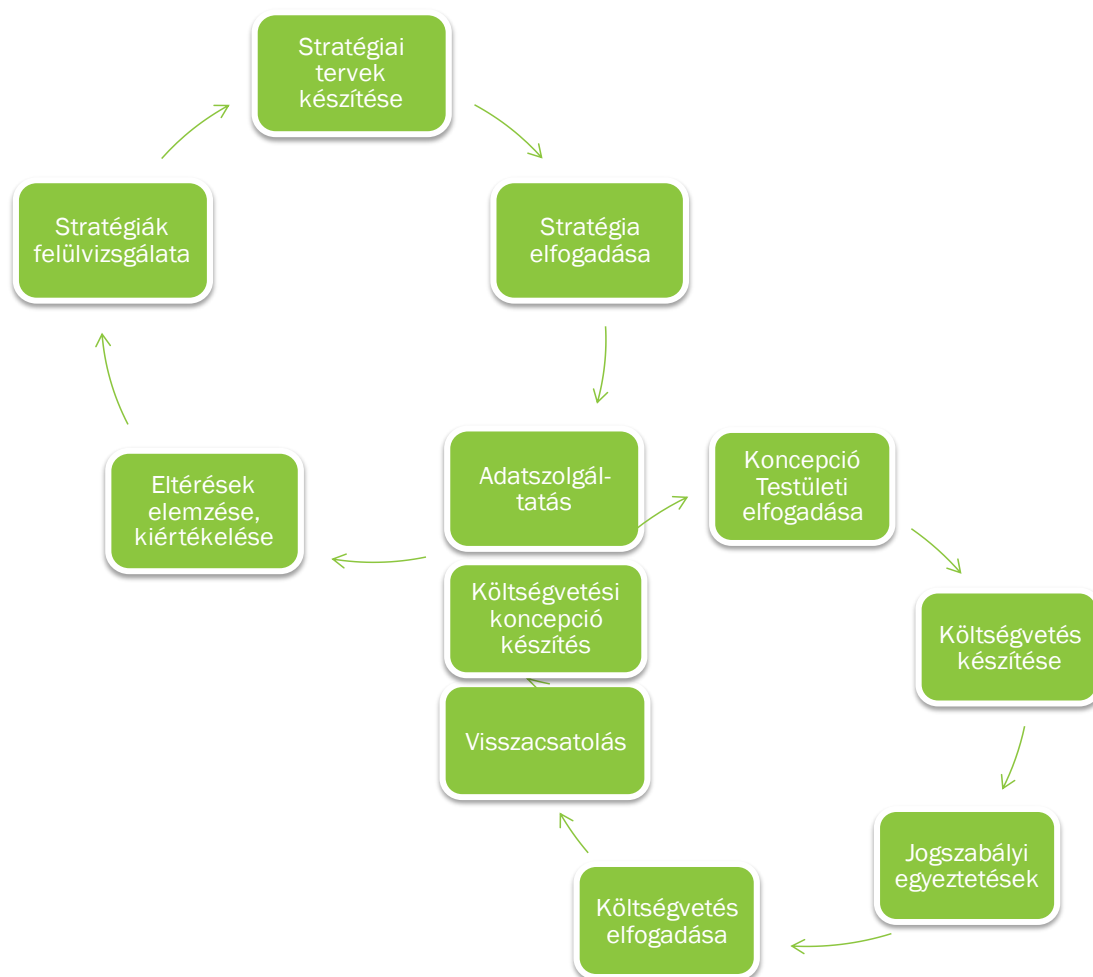
6. STRATÉGIAI TERVEZÉS ÉS AZ ÉVES KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS ÖSSZEKAPCSOLÁSA ÉS A STRATÉGIAI TERVEK GONDOZÁSI FOLYAMATA

Miután az önkormányzat megfogalmazta stratégiai célkitűzéseit biztosítani szükséges, hogy azok beépülhessenek az éves költségvetési tervezés folyamatába, mely tervezési folyamat a jogszabályokban rögzített módon kerül végrehajtásra (koncepció, intézményi, szakfeladat tervezés, elemi költségvetések készítése, egyeztetések, végül a testületi elfogadás).

Minden éves tervezési folyamat indításánál át kell gondolni a stratégiai célokat. Aktualizálni kell a hosszú távú időhorizonton eloszló feladatokat, azok több évre szóló végrehajtási ütemezését, és finanszírozási igényüket. Ezt az egyes stratégiákat kezelő szervezeti egységek vezetőinek kell megadni a tervezéshez.

Az éves költségvetés elfogadását követően ismételten szükséges a stratégiai programot, ágazati stratégiákat, koncepciókat áttekinteni és szükség esetén felülvizsgálni, módosítani azokat, továbbá az előrehaladást mérni.

A Stratégiai tervezés és az éves költségvetési tervezés összekapcsolása és a stratégiai tervek gondozásának felsőszintű folyamatát az alábbi ábra mutatja:



7. ábra: A stratégiai tervezés és az éves költségvetés tervezés kapcsolata

Jelenleg – a teljesség igénye nélkül – Dunaújváros MJV Önkormányzata az alábbi stratégiákkal rendelkezik:

- A dunaújvárosi kistérség, Dunaújváros és Környéke Komplex Fejlesztési Terv
- Dunaújváros MJV Közgyűlésének gazdasági programja
- Dunaújváros Integrált Városfejlesztési Stratégiája
- Közfoglalkoztatási terv
- Egészségügyi koncepció 2010
- Dunaújvárosi kistérség közoktatási feladat-ellátási, intézményhálózat-működtetési, és fejlesztési terve 2008-2014
- Dunaújváros Megyei Jogú Város Szociális Szolgáltatástervezési Koncepciója 2008
- Dunaújváros Városstratégiai Terve 2007
- Dunaújváros Városstratégiai Tervkoncepciója
- Dunaújváros Városmarketing Terve

- Intercisa 2015 Távlati Településfejlesztési Konceptió
- Dunaújváros Megyei Jogú Város Településszerkezeti Terve
- Dunaújváros Kistérségi Fejlesztési Terv
- Dunaújváros Megyei Jogú Város Települési Környezetvédelmi Programja
- "Feladat ellátási, intézményhálózat-működtetési és fejlesztési terv" Oktatási Stratégia
- Dunaújváros Megyei Jogú Város középtávú ifjúságpolitikai koncepciója 2005-2010
- Kulturális koncepció
- Szociális koncepció
- Bűnmegelőzési koncepció
- DMJV Középtávú (2005-2010) Informatikai Fejlesztési Terve
- Dunaújváros Megyei Jogú Város Önkormányzatának Középtávú Sportkonceptiója 2005-2010

6.1 JAVASLATOK A SZABÁLYOZÁSRA

A fentiek alapján belső szabályzatban vagy Jegyzői utasításban javasoljuk rögzíteni az egyes stratégiákat kezelő szervezeti egységek vezetőinek feladatait és a határidőket az alábbi táblázat szerint:

- javasoljuk az önkormányzat SZMSZ-ének kiegészítését a stratégiai tervezés követelményeivel
- jegyzői intézkedésben javasoljuk rögzíteni stratégiánként az egyes stratégiákat kezelő szervezeti egységek vezetőinek feladatait és a határidőket. Ennek lentebb táblázatban mutatjuk be.
- a költségvetési koncepció benyújtásával egy időben célszerű a Képviselő-testület elé tárni az adott évet terhelő, stratégiákban foglalt feladatokat
- az éves költségvetési rendelet elfogadása után szükségessé válhat az egyes önkormányzati stratégiák felülvizsgálata, erről a szervezeti egységek kapjanak visszajelzést
- javasoljuk rögzíteni az egyes stratégiákat kezelő szervezeti egységek vezetőinek gondozási feladatait és a határidőket is
- a költségvetési rendelet megalkotását követően szükség esetén aktualizálni kell a stratégiai cél hierarchiát és testületi döntéssel megerősíteni azt

Stratégia megnevezése	Feladat	Felelős	Határidő
Gazdasági program	Adatszolgáltatás az éves költségvetéshez		
	Adatszolgáltatás fogadása az éves költségvetésből		
	Eltérések elemzése, kiértékelése		
	A stratégiai felülvizsgálat dokumentumának elkészítése		
	A stratégiai felülvizsgálat dokumentumának döntéshozók elé terjesztése		

7. MEGVALÓSÍTÁSI AKCIÓTERV

Sorszám	Feladat	Felelős	Határidő
01	A stratégia tervezés folyamatának, a stratégiai dokumentumok tartalmi és formai követelményeinek, a stratégiai és operatív teljesítmény-mutatók kialakításának, alkalmazásuk követelményeinek, a mutatószámok típusainak, kidolgozásuk minőségi követelményeinek szabályozása az önkormányzat SZMSZ-ében alkalmazandó követelményként és részletesen egy függelékében	Képviselőtestület	2010.12.01
02	Jegyzői intézkedés kiadása stratégiánként az egyes stratégiákat kezelő szervezeti egységek vezetőinek feladatairól és a határidőkről (stratégiaalkotás, kapcsolat a költségvetés tervezéssel, stratégiák felülvizsgálata, adatszolgáltatás és együttműködés).	Jegyző	2010.12.01
03	A Jegyzői intézkedés elkészítését követően a felelősök munkaköri leírásának kiegészítése a feladat és felelősség beépítésével	Jegyző	2010.12.01
04	A Jegyzői intézkedés belső kommunikálása	Jegyző	2010.12.01
05	A Jegyzői intézkedés elkészítését követően az érintett dolgozók dokumentált belső oktatása, számonkérése	Jegyző	2010.12.01
06	A Jegyzői intézkedés betartásának rendszeres ellenőrzési és a rendszeres felülvizsgálat feladatainak és felelősségének meghatározása	Jegyző	2010.12.01

MELLÉKLETEK

1. SZÁMÚ MELLÉKLET: STRATÉGIAI TERVEZÉSI TÁBLA

JOGI FIGYELMEZTETÉS

Jelen dokumentum az AAM Vezetői Informatikai Tanácsadó Zrt. (továbbiakban AAM) szellemi terméke. A dokumentumban foglaltak jogtalan felhasználása esetén az AAM jogosult a szerzői jog megsértése miatti jogszabályi következmények alkalmazását kezdeményezni.

A dokumentum tartalma üzleti titok. Amennyiben hatályos jogszabály vagy a felek közötti szerződés máshogy nem rendelkezik, jelen dokumentum címzettje a dokumentumban foglaltakat köteles bizalmasan kezelni, azt harmadik félnek tudomására nem hozhatja.

©2010 AAM Vezetői Informatikai Tanácsadó Zrt. Minden jog fenntartva.