



**CIGÁND VÁROSI ÖNKORMÁNYZAT
POLGÁRMESTERI HIVATALA**

PROJEKTDOKUMENTÁCIÓ

Szakértői tanulmány

Kapcsolódó ÁROP részterületek:
ÁROP 2.b)

Készítette:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Kovács'.



CONTROLL
Holding Tanácsadó Zrt.
Közigazgatási Igazgatósága



A projekt az Európai Unió Támogatásával,
az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

1. Az önkormányzati stratégiai tervezés alapjai

Stratégiai a tervezés akkor, ha a holnap helyett messzebb, mondjuk legalább egy évre előre tekintünk. Ezt a tudatos előre gondolkodást profi módon a múlt században a vállalatok kezdték el megszervezni, és a módszereit kidolgozni akkor, amikor három évre (vagy annál is többre) előre készítettek stratégiai (üzleti) terveket. A módszerek egyszerűek és a józan ész logikáját követik, épp ezért nem véletlen hogy az állami szféra – központi és regionális, tartományi kormányzatok, helyi önkormányzatok – szakemberei és döntéshozói is elkezdtek ezeket a technikákat alkalmazni akkor, amikor az országos vagy helyi tennivalók meghatározásához stratégiát állítottak fel. Míg azonban a vállalatok szinte kötelező jelleggel készítik évről évre egy-három éves terveiket, addig az állami szektorban felemás módon és felemás sikerrel terjedt el a stratégiai tervezés.

A stratégiai tervezésnek nincs általánosan kialakult gyakorlata a magyarországi önkormányzatoknál. A stratégiai tervek jellemzően a település hosszú távú elképzeléseit rögzítik, azonban a felmerülő újabb kihívásokra és lehetőségekre tekintettel az önkormányzatok időről időre módosítják hosszú távú céljaikat. A hazai stratégiai tervezés stabil módszertanának hiánya – többek között – az alábbi okokra vezethető vissza:

- a gazdasági környezet bizonytalanságai: a magyar gazdaság az önkormányzatok megalakulása óta változó nehézségekkel, problémákkal küzd,
- nincsen stabil, hosszú távon kiszámítható gazdaságpolitika, illetve több évre szóló pénzügyi szabályozás, amely biztonságot, szilárd keretrendszert jelentene az önkormányzatok számára,
- a vonatkoztatási alapot, kapcsolódási pontot jelenő központi középtávú tervezés hiánya.

Mindezek miatt az önkormányzatok gazdasági programja is leginkább igényfelmérő jellegű, hogy az egyes szakterületeken mit lenne kívánatos megvalósítani, ezekhez nem kapcsolódik valós pénzügyi feltételrendszer.

A stratégiaalkotásra önkormányzati szinten nem vonatkozik jogszabály. Kormányzati szinten a stratégiai tervezés törvényben előírt kötelezettség, meghatározott keretek között folyik. Ennek oka, hogy a legfontosabb Uniós forrásokat csak úgy lehet megszerezni, ha – országos szinten – tervet, programot készítünk, valamint ha pályázatunk illeszkedik valamilyen térségi (regionális, kistérségi) fejlesztési tervbe.

Amikor az Unió által támasztott kötelezettségekről, elvárásokról beszélünk, abból kell kiindulni, hogy az EU alapja az öt alkotó tagállamok közti szerződés. Ebből következően döntő részt olyan ügyekkel jogosult foglalkozni, amelyek egyébként az egyes államokban a központi kormányzatra tartoztak, és ezt a jogosultságot a tagállamok átruházták az EU-ra (pl. törvényalkotás (direktívák/irányelvek és rendeletek)) bizonyos szakterületeken. Az egyes tagállamok önkormányzatairól történő jogalkotás nem ilyen átruházott terület, az önkormányzati rendszerek annyira különbözőek az egyes országokban, hogy az ezekkel kapcsolatos jogalkotás továbbra is a tagállamok hatásköre. Mindazonáltal a stratégiai tervezést készítő önkormányzat, ha akarja, felhasználhatja a Strukturális Alapokra vonatkozó 1260/1999/EK rendeletet, és az abban leírtak (18. §) szerint alakíthatja saját stratégiai tervét. E jogszabályt és a kapcsolódó anyagokat azonban nem vezérfonalként, hanem ötletadóként kell kezelni.

A tervezési folyamatokra vonatkozó jogszabályok Magyarországon:

- A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény. Ez, mint elnevezéséből is következik, hatókörét tekintve alapvetően a településnél nagyobb területi egységek stratégiai tervezését szabályozza (kistérség, megye, régió, ország).
- A költségvetési tervezésre vonatkozóan a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 91. § (1) bekezdése rendelkezik: „Az önkormányzat meghatározza gazdasági programját és költségvetését.” A (6) bekezdés szerint:

„A gazdasági program a képviselő-testület megbízatásának időtartamára, vagy azt meghaladó időszakra szól. A gazdasági program az önkormányzat(ok) részére helyi szinten meghatározza mindazon célkitűzéseket, feladatokat, amelyek a költségvetési lehetőségekkel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti, gazdasági adottságok átfogó figyelembevételével - a kistérségi területfejlesztési koncepcióhoz illeszkedve -

az önkormányzat(ok) által nyújtandó kötelező és önként vállalt feladatok biztosítását, fejlesztését szolgálják. A gazdasági program tartalmazza különösen: a fejlesztési elképzeléseket, a munkahelyteremtés feltételeinek elősegítését, a településfejlesztési politika, az adó politika célkitűzéseit, az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó megoldásokat, továbbá városok esetében a befektetés-támogatási politika, városüzemeltetési politika célkitűzéseit.”. A (7) bekezdés az alábbi rendelkezéseket tartalmazza: „A gazdasági programot a képviselő-testület az alakuló ülését követő hat hónapon belül fogadja el, ha az egy választási ciklus idejére szól. Ha a meglévő gazdasági program az előző ciklusidőn túlnyúló, úgy azt az újonnan megválasztott képviselő-testület az alakuló ülését követő hat hónapon belül köteles felülvizsgálni, és legalább a ciklusidő végéig kiegészíteni vagy módosítani.”.

Az önkormányzatoknak a törvény már 1990-ben előírta a gazdasági program készítését. Ennek az önkormányzatok jelentős része nem tett eleget, mert nem volt világos a számukra, mit jelent tartalmilag és szerkezetileg a gazdasági program. A 2005. évi XCII. törvény ehhez nyújt segítséget, mert meghatározza a gazdasági program célját, szakmai szempontjait és időtartamát. Erről szól az Ötv. 91. §-ának (6) és (7) bekezdése. Ugyanezen törvényhely (5) bekezdése az önkormányzat köteleességévé teszi, hogy a költségvetési, költségvetési teljesítési adatait és szakmai tevékenységét legalább évente a helyben szokásos módon közzétegye. Ezek a rendelkezések 2005. augusztus 31-től léptek hatályba.

A fent leírtak alapján láthatjuk, hogy bár jogszabályi szinten megjelenik, de igazi kényszer nincs önkormányzati szinten a stratégiai terv készítésére. Az igazi motivációt természetesen az jelentené, ha a döntéshozók felismernék: jól meghatározható hasznokkal jár számukra is, ha élére állnak egy tervezési folyamatnak. A stratégiai tervezés elsődleges előnye a forrásfelhasználás hosszú távon történő optimalizálása. További előnyöket jelent, hogy a tervezés hosszabb távú stabilitást, kiszámíthatóságot is jelent, a lakosságot bevonva a helyiek úgy érezhetik, jobban beleszólhatnak középtávú jövőjük alakulásába, ez perspektívát, tehát (pl. kistelepüléseken) nagyobb kötődést adhat, és erősítheti a közösségi részvétel iránti igényt a társadalomban. Egy valódi, a lakosságot bevonó tervezési folyamat jobban legitimálja azokat a projekteket amelyekre forrásainkat elköltjük.

Az önkormányzatok többsége azonban nem folytat stratégiai tervezést, pedig ennek segítségével képes a fejlesztési programokat közép, vagy hosszú távon egységes keretbe foglalni, és ezzel biztosítani tudja azt, hogy a rendelkezésre álló források az adott időtávban a lehető leghasznosabban legyenek felhasználva. Mégis, a települési önkormányzatok nagy többsége mindmáig nem készített stratégiai tervet, és a stratégiai tervezést nem tekinti kiemelt feladatának. Ennek az okai:

- A tervezés eredményeinek politikai kockázata. A stratégiai tervezés keretébe illesztett fejlődési modell kibontakozását erősen gátolhatja a politikai szituáció változása. Ez – helyi önkormányzatok tekintetében – két dolgot jelenthet: az adott település vezetésében bekövetkező változást, illetve a település pozícióinak romlását, érdekérvényesítő képességének gyengülését. A legtöbb esetben tehát erősen gyengíti a stratégiai tervezésre való hajlandóságot az a tudat, hogy politikailag nem lesz kivitelezhető. Ezen túlmenően nem kedvez a stratégiai tervezésnek az a tény sem, hogy a tervezés transzparenssé teszi a helyi döntéshozók tevékenységét, ezáltal azok elszámoltathatósága is konkrétabbá válhat.
- Nem állnak rendelkezésre a megvalósításhoz szükséges források. A tudatos tervezés ellen szól az is, hogy a tervben kifejtett célok – forráshiány miatt – „úgy sem lesznek megvalósíthatóak”, és a pénzügyi realitásokhoz alkalmazkodva ad hoc ötletek és elképzelések alapján folyik majd a településfejlesztés, akár létezik stratégia, akár nem. Ezt erősíti az a jelenség és tapasztalat is, hogy a források a rendszerváltás után meglehetősen kiszámíthatatlanok voltak, ami nem segítette a hosszú távú szemlélet erősítését.
- A stratégiai tervezés eredményeképpen előálló terv túl általános, abból nem lehet komolyan konkrét programokat levezetni, megvalósítani.
- A stratégiai tervezés drága és időigényes.
- A tervezés fogalma erodálódott, népszerűtlenné vált a korábbi rendszer, a szocialista tervgazdaság következtében.

Mindezek alapján az önkormányzatokat uraló „negatív”, pesszimista hangulat okolható a tudatos stratégiai tervezés gyengeségéért.

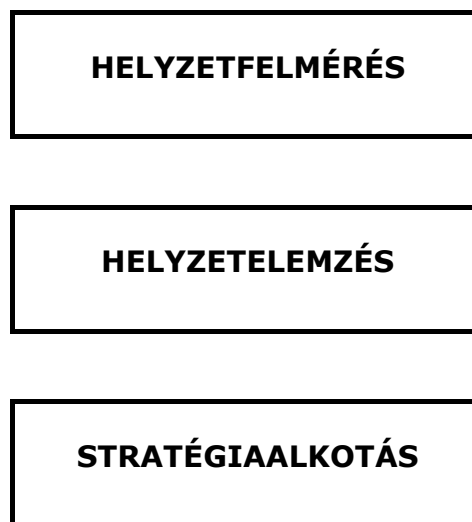
A fenti érvek azonban nem szolgálhatnak mentségül a stratégiai tervezés elmaradásáért, ha az alábbi tényeket figyelembe vesszük:

- A stratégiai tervezésnek a lehető legteljesebb mértékben át kell fognia a helyi társadalmat, a tervezési folyamatba minden rétegnek és külön érdeknek képviselőt kell biztosítani. Ha ez nem történik meg, akkor nem stratégiai, hanem valamilyen más tervezésről beszélünk. Az aktív civil részvétel már önmagában azt jelenti, hogy politikailag semleges terv fog születni, hiszen kidolgozásában mindenki részt vesz, és ez önmagában legitimálja a megszülető terv egyes elemeit. Valójában a politikai kockázattól való félelemre hivatkozás visszajára fordítható, a tervezésben való széleskörű részvétel (politikai erőket is beleértve) biztosítja a legnagyobb védelmet a politikai széljárás változásával szemben.
- Az, hogy (pillanatnyilag) nem állnak rendelkezésre megfelelő források a terv végrehajtására, nem jelenti azt, hogy nem kell koncepciózusan gondolkodni. Egyrészt, a megvalósítható programok, még ha töredéke is az eredetileg tervezettnek, legalább egységes keretben valósuljanak meg, ne egymással szemben. Másodszor, éppen az Uniós csatlakozás miatt joggal lehet a források növekedésére számítani. Harmadszor, az egységes stratégiai terv lehet a legkomolyabb alkupozíciót javító eszköz. Ha az adott önkormányzat több fejlesztési forrásért lobbizik, ha befektetőt, magántőkét kíván a településen lekötöni, akkor van mire hivatkoznia. Éppen mivel a gazdasági életben oly elterjedt a stratégiakészítés, a piaci szférával való tárgyalás során megfelelő partnerként jelenik meg az önkormányzat, könnyebben megtalálják a közös hangot.
- A stratégia akkor túl általános, ha nem megfelelően készítették azt el. Nem a stratégiaalkotásnak, mint munkamódszernek a hibája a felületesség, hanem a készítők hibázták el a tervezést, vagy egyszerűen nem vették komolyan a munkájukat.
- A stratégiai tervezés módszertanilag rugalmas, ami azt jelenti, hogy egy kisebb önkormányzat jelentősen kisebb erőbefektetéssel tudja azt elkészíteni.

2. A stratégiai tervezés folyamata

Mindegy, hogy egy vállalat, a falu, avagy mi magunk tervezünk, az alábbi három szakaszt fogja tartalmazni stratégiai tervünk:

1. Nézd meg, hogyan állsz! (**helyzetfelmérés**);
2. Ez alapján vizsgáld meg, mire vagy képes! (**helyzetelemzés**);
3. És határozd meg, hogy mit kell tenned a céljaid eléréséhez! (**stratégiaalkotás**)



1. sz. ábra: A stratégiai tervezés főbb szakaszai

E három szakasz eredményeképpen áll elő a stratégiai tervezés elsődleges outputja: a program, pontosabban a program-generálásra való képesség. A logika magától értetődőnek látszik, a probléma többnyire azzal szokott lenni, hogy a harmadik lépés, azaz hogy mit kell tenni (hova és milyen utat kell építeni, mit kell oktatni stb.) már azelőtt megvan, hogy a helyzetet átgondolnánk és a célokat kitűznénk, pedig a tervezés éppen arra jó, hogy szembesüljünk azzal: biztos az-e a legszükségesebb teendő, amit magunktól evidensnek tartanánk.

2.1. Helyzetfelmérés

A helyzetfelmérés során a következő teendők vannak:

1. A stratégiai tervezés alapelveinek tisztázása
2. A fejlesztési igények feltárása



2. sz. ábra: A helyzetfelmérés lépései

A tervezés az önkormányzatok esetében is összetett tevékenység, alapos munkát igényel. Szólni kell arról is, hogy a tervezés is megvalósítható belső és külső erőforrás igénybe vételével. Az önkormányzatnak alaposan meg kell fontolnia, hogy igénybe vesz-e külső erőforrást stratégiai tervének elkészítéséhez. Lehetséges szempont a belső munkaerő leterheltsége, ugyanakkor számolni kell azzal is, hogy egy külső cég/személy nem érzékel minden problémát. Ideális és javasolt helyzet, amikor az önkormányzat alapvetően saját maga készíti el a stratégiai terveit, ugyanakkor a tervezés egyes fázisaiban koordináló szerepre külső személyt alkalmaz (pl. igényfelmérő workshopokon). Ezzel biztosítható, hogy a stratégiai terv az adott önkormányzat jellegzetességeit figyelembe vegye (azaz ne legyen túl általános), ugyanakkor bizonyos fokú objektivitás is érvényesüljön.

A fejlesztési igények meghatározásakor a lakosság számából és összetételéből, a meglévő gazdasági és szolgáltatási kapacitásokból számítható igények mellett igen nagy figyelemmel kell lennünk a helyi lakosok fejlesztési igényeinek területeire és volumenére is. A lényeg nem a választás a kétfajta információforrás között, hanem az egyensúly megtalálása. A csupán a statisztikai adatokra építő tervezés könnyen elszakadhat a kulturális elemeket, szubjektív tényezőket és számtalan más, a vizsgálatba be nem vont körülményt is ötvöző

valós igényektől, míg a csupán a lakossági, ill. közösségi megkérdezések alapján megfogalmazott igények túlzásokat, már meglévő, csak esetleg nem jól hasznosított kapacitások figyelmen kívül hagyását, párhuzamos fejlesztéseket okozhat. A lakossági, ill. közösségi igényfelmérés kijelölheti a fejlesztési igények területét, a megcélzott minőséget, míg a statisztikai elemzés a kialakítandó kapacitások mennyiségének meghatározásához adhat támpontot.

Mindezek figyelembe vételével a fejlesztési igények beazonosításához használhatunk:

- statisztikai adatelemzéseket,
- dokumentumelemzést,
- közvetlen megfigyelést és informális felmérést,
- szóbeli és kérdőíves megkérdezést.

Minden esetben a munkát részletes vizsgálati terv készítésével kezdjük, mely tartalmazza a vizsgálat tárgyának megjelölését, az információgyűjtés, feldolgozás és elemzés módszereit és az eredmények felhasználására, illetve publikálására vonatkozó elképzeléseket. A sikeres fejlesztés csak a helyzet pontos, alapos, komplex feltárásán és értékelésén alapulhat. Nem szabad azonban ezt a követelményt úgy értelmeznünk, hogy a térségben lévő minden jelenségről és dologról pontos leltárt kell készítenünk. A túl sok adat, információ összegyűjtése nem csupán költséges, de a stratégiai tervezés sikerét is veszélyezteti. Nem vesztünk el a részletekben, a stratégiai irányok pontos meghatározásához föltétlenül szükséges információkra szorítkozzunk, igyekezzünk a kívánt tartalmat leginkább lefedő mutatószámokat kiválasztani, s azok bázisán valóban értékelést készíteni. Ugyanakkor a kulcsterületeken (ezek lehetnek ágazatok vagy földrajzi téregységek is) mélyebb, a programok kidolgozását is megalapozó ismeretekre, több tényezőt figyelembe vevő értékelésre van szükségünk.

Hogyan érhetőek el a statisztikai adatok? A Központi Statisztikai Hivatal évkönyvei és T-STAR nevű adatbázisa a leggyakrabban használt adatforrásaink közé tartoznak. A KSH évkönyvek esetében számolnunk kell azzal, hogy az előző év adatai folyó év őszén állnak leghamarabb rendelkezésre, amikor az önkormányzatoktól, közvetlen adatszolgáltatóktól már frissebb adatok is

elérhető. A településsoros számítógépes adatbázis szintén megvásárolható, kezeléséhez azonban komolyabb technikai eszközökre van szükség. Rendszeresen vagy időszakonként a különböző gazdasági és társadalmi jelenségeket és folyamatokat ismertető szakmai, valamint területi évkönyvek és időszaki kiadványok is megjelennek.

A korábban elkészült elemzések az információk gazdag tárházának bizonyulhatnak. Részint a folyamatok időbeni alakulásának vizsgálatát könnyíthetik meg (vigyáznunk kell azonban az adatok összehasonlíthatóságára), részint a szemléletváltozás irányai válnak megvilágíthatóvá, részint résztémákban részletesebb elemzéssel járulnak hozzá a helyzetkép kiteljesítéséhez és részint a korábbi kezdeményezések eredményeinek bemutatásához alapvető forrásul szolgálnak. A helytörténeti monográfiák alapvetően leíró jellegű munkák. Valamely térség, település társadalmi, gazdasági helyzetének feltárását, tüzetes statisztikai vizsgálatát tartalmazza. A vizsgálat az előnyök és hátrányok bemutatására törekszik a múltbeli folyamatok elemzése kapcsán.

A közvetlen megfigyelés a térségről szerzett ismereteink legalapvetőbb forrása. Megfigyelésünket végezhetjük átfogó, vagy valamely részkérdésre koncentráció jelleggel. Mindkét esetben fontos azonban, hogy szempontjainkat előre megtervezzük, figyelmünket tudatosan irányítsuk valamely probléma felé. Az előre meghatározott szempontrendszer szerinti megfigyelés a térségben járatos, jó helyismerettel rendelkező munkatársak számára is hozhat új eredményeket.

A szóbeli megkérdezés (interjú) mind tartalmában, mind formájában és hatókörében tudatosan megtervezett, a megkérdezettek alapadatait és a kérdésre adott válaszokat egyaránt rögzítő, a felmérés tényét a kérdezettel egyértelműen tudató formális felmérés a térségről szerzendő információk fontos forrásai. Az igényelt technikai eszközök, az értékelhetőség miatti nagyobb elemszám és ebből következő időigény miatt azonban költségigényesek. Ezért, illetve a megkérdezettekben kiváltott esetleges negatív reakciók veszélye miatt is a megfelelő forma kiválasztására és a felmérés részletes megtervezésére fokozott figyelmet kell fordítani.

A kérdőíves megkérdezés alapja a kérdőív, ami a magválaszolásra váró kérdések halmaza, de rendkívül rugalmas a felteendő kérdések módja szempontjából. A lekérdezés eredményét a mintaválasztás, a kérdések összetétele és fajtája, valamint a lekérdezés módja alapvetően befolyásolhatja.

Az aprólékos munkával összegyűjtött, feldolgozott formában rendelkezésünkre álló információk és a korábban megszerzett szakismeretek bázisán az alábbi elemzésekből alkotható meg egy, a stratégiai tervezés során használható a helyzetleírás/helyzetértékelés szerkezete, ami egyúttal egy ilyen tartalmú dokumentum tartalomjegyzéke is lehet.

A helyzetfelmérés elemei:

- A külső környezet leírása: A tágabb környezetben ható, a térségben élők hatókörén kívüli tényezők közül foglalkozni kell a nemzetgazdasági helyzettel, annak jellemző tendenciáival, a térség fejlesztésében várható állami szerepvállalással, a fejlesztéseket meghatározó szabályozással, a nemzetközi kereskedelmi feltételek alakulásával, az országban jellemző, az adott térségre is kiható demográfiai folyamatokkal, ill. egyéb, a térség szempontjából fontosnak ítélt tényezővel.
- A belső adottságok leírása: A helyzetelemzés várhatóan leghosszabb részét képezi a helyi adottságok elemzése. Ennek során ismételten ügyelnünk kell arra, hogy ne vesszünk el a részletekben, ill. a problémák feltárása mellett a térség pozitív adottságaira és azok hasznosításával összefüggő térségi sajátosságokra összpontosítsunk.
- A „versenypozíciók” és a „konkurencia” elemzése: A helyzetfelmérés egyik leglényegesebb eleme a térség komparatív előnyeinek feltárása. Rá kell mutatnunk, melyek azok a termékek, szolgáltatások, amelyek a területen kívül nem, vagy nem ilyen minőségben ill. mennyiségben található meg, vagy máshol kevésbé gazdaságosan állíthatók elő. Melyek azok, amelyek körében a piaci részesedés jelentős? Kik a konkurenseink a térségünket érintő termék-, ill. szolgáltatási piacon? Pénzügyi, munkaerő piaci, infrastrukturális, ipari, kereskedelmi koncentrációs, megközelíthetőségi helyzetük, imázsuk alapján miben bizonyulnak erősebbnek vagy gyengébbnek nálunk? Kik a partnereink, ill. meglévő vagy potenciális

gazdasági kapcsolataink alapján kik jöhetnek szóba partnerként? Miben rejlik az ő erősségük vagy gyengeségük?

2.2. Helyzetelemzés



3. sz. ábra: A helyzetelemzés folyamata

Azt, hogy mi a gond, a baj a faluban/városban, igen könnyen el tudja mondani bárki. Hogy mi a jó ugyanott, már kevésbé jut eszünkbe. Az, hogy miért vannak a problémák, mi okozza őket, pedig eszünkbe sem jut vagy nem is tudjuk megválaszolni. E nélkül pedig igen nehéz megmondani, mit is kell tennünk. Hiába ismerjük a mai helyzetet, ha nem tudunk célokat megfogalmazni. A helyzetleírás megállapításai, valamint a célok meghatározása közé segít hidat verni a helyzetelemzés. Sokan máshogy hívják, vagy nem tekintik önálló egységnek a tervezés során, ez nem feltétlenül baj. Az már viszont igen, ha nincs meg a kapcsolat az adottságok, a fejlesztési igények valamint a stratégia között. Azért hogy e kapcsolat mindig meglegyen, gyakran szokás használni egy egyszerű helyzetelemző eszközt, ami önmagában összeköti felméréseinket és a kitűzött irányokat. Ez az eszköz a SWOT elemzés.

A helyzetelemzésnek a tervezési gyakorlatban több eszköze is van. Ezek közül a leggyakrabban használt módszer az ún. SWOT. A SWOT módszer szolgál majdan a stratégia kiindulópontjául. Maga a módszer négy angol szó kezdőbetűjéből kapta a nevét.

- S (strengths): erősségek, melyekre a fejlesztés alapozható
- W (weaknesses): gyengeségek, fejlesztést nem lehet rá alapozni, sőt gátolják azt

- O (opportunities): lehetőségek, kívülről segíthetik, ösztönözhetik a fejlesztést
- T (threats): veszélyek, melyek kívülről akadályozhatják a fejlesztés sikerességét

A felmerült fejlesztési igények laza halmazából a programcélok felé vezető fő lépésnek tekinthetjük a térség erősségeinek, gyengeségeinek, lehetőségeinek és veszélyeinek rendszerezett áttekintését. Ez a gyors elemzési forma teszi lehetővé a gyakran igen terjedelmes helyzetelemző tanulmányok megállapításainak áttekinthetőbbé tételét és egy komplex szemléletű, konszenzuson alapuló, a stratégiai tervezés további fázisaiban jól hasznosítható, esetenként rangsorolást is tartalmazó értékelés megalkotását.

A SWOT elemzés fél évszázados múltra tekint vissza, vállalati stratégiai tervezési célokra alkották meg. Áttekinthető és mégis összetett eredmények kialakítására alkalmas, egyszerű logikát követő eljárás. Kétségtelen előnye más közkedvelt technikákkal szemben, hogy megközelítése kiegyensúlyozott, az előnyök és a hátrányok egyaránt feltérképezésre kerülnek. Elmondható azonban, hogy nem helyettesíti feltétlenül a többi technikát, hanem inkább kiindulópontot, egy rendezett helyzetelemzést szolgáltat számukra. A SWOT alkalmazása a közszféra fejlesztéseinek tervezésében azonban nem problémamentes. A leginkább vitatható terület a külső és a belső tényezők elkülönítése, tehát annak meghatározása, hogy mi számít a terv keretein belül befolyásolható tényezőnek, és mi nem.

A SWOT formailag egy táblázat, amit viszonylag egyszerű felrajzolni. Még a szokásos kiegészítésekkel is csupán egyoldalas ábra, aminek legnagyobb előnye az áttekinthetőség. Ám a SWOT nem egyszerűen csak egy ábra, hanem egy egyszerű és logikus eljárás, aminek az ábra csak eszköze, és eredményeinek bemutatására szolgál. Maga az eljárás a tényezők közötti logikai kapcsolatot teremti meg, ezért rendszeres visszacsatolásokat tartalmaz. Formáját tekintve optimális esetben nem íróasztal mellett készül, hanem interaktív módon, műhelyfoglalkozások keretében. A jelenlévők szakmai tudásanyagára és véleményére épít, ezért különösen alkalmas arra, hogy megvalósítsa a résztvevők, az érdekeltek bevonását a közös, és így közösen elfogadható,

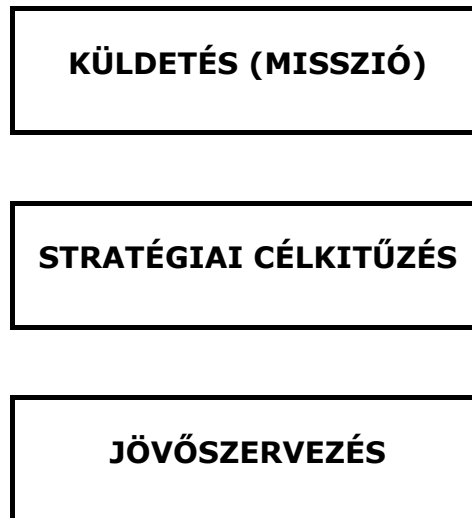
stratégia kialakításába. Ezen keresztül tehát a SWOT egyben a partnerség eszköze is, ami a modern struktúrapolitikával szembeni alapvető elvárás. De mivel a SWOT a résztvevő partnerektől is függ, így egyúttal nem létezik egyetlen jó SWOT, a végeredmény mindig a megjelentek véleményének függvénye.

A SWOT táblázat kitöltése után két út áll előttünk. Egyrészt a SWOT-analízis alapján rögtön elkezdjük a stratégiai célok megalkotását, ez az elsődlegesen fontos teendőnk. Emellett a SWOT-ból különböző jövőre vonatkozó forgatókönyveket, jövőképet vázolhatunk fel, amelyek alapján meghatározzuk a település misszióját, és így megvizsgálhatjuk, hogy koherensek-e a kitűzött stratégiai célok.

2.3. Stratégiaalkotás

Jogos kérdés lehet, hogy amennyiben komolyan gondoljuk a tervezést, és nem önálló programokat akarunk kidolgozni, mi lesz az ami összetartja stratégiánk elemeit? Mi a közös kapocs egy mezőgazdasági és egy hajózási programban? A válasz a tervezési logikából következik, e kapocs tervünk átfogó célkitűzése (missziója) kell legyen, ami felé valamennyi részterület törekszik. Mint végső átfogó cél, nem kell valami nagyon bonyolult dologra gondolni. Az már azonban sokat elárul a település stratégiájáról, hogy főként milyen területeken keresztül kívánják ezt elérni, hogy mire helyezik a hangsúlyt. Jó lenne persze minden javítani, de erre úgysem lesz elég erőforrásunk. Így érdemes fő célunkat is arra fókuszálni, ahol a legtöbbet kívánunk tenni. Ezt a fő célt pedig egy misszió, küldetés megfogalmazásába tömöríteni.

Javasolt az a módszertani megoldás, hogy a rendelkezésre álló információk alapján, de különösen a SWOT-ból kiindulva különböző forgatókönyveket alakítunk ki, és vetünk össze egymással. A forgatókönyvek közül egyet ki kell emelni, jövőképpé kell tenni. Azt a forgatókönyvet érdemes választani, amelyik bekövetkezte reális, és amely egyben a település számára is a legideálisabb.



4. sz. ábra: A stratégiaalkotás folyamata

Ha tisztázódott a település jövőképe és az önkormányzat missziója, még érdemes azt megfelelően csomagolni, hogy eladhatóvá váljon. Ez, mint egy rövidebb szlogen, közérthetően fogalmazza meg a település jövőbeli fő fejlődési irányát. A cél és a szlogen maga is természetesen vitatható, de érthető és egyértelmű. Ha a helybeliek egyetértenek vele, a jövőben is könnyen fel lehet őket sorakoztatni mögötte.

Amennyiben van egy helyzetleírásunk, ez alapján elkészült egy SWOT, van átfogó célunk (misszió), vannak stratégiai fő-, és alcéljaink, és vannak eszközeink (alprogramok/projektek), akkor lényegében készen is van a stratégiai tervünk. Ha céljaink és eszközeink kellően részletezettek, akkor e terv egy programban (vagy programok csokrában) végződik, tehát már csak meg kell valósítanunk az abban foglaltakat.

Joggal merülhet fel az a kérdés, hogy ha papírra vetjük tervünket és programunkat, vajon van-e ennek valamilyen ajánlott szerkezete. A válasz igen is, meg nem is. Ha az EU-t nézzük, tudjuk, hogy ott csak a strukturális alapokból finanszírozott programok számára van előírt szerkezet. Ez érdekes lehet a települési, programok számára is, bár figyelembe kell vennünk, hogy az előírás

két szinttel magasabb területi egységre, a (NUTSII szintű) régióra vonatkozik, amely régiók hazánkban három megyéni területet ölelnek fel.

3. Cigánd Városi Önkormányzat stratégiai tervei

Cigánd Városi Önkormányzat Integrált Városfejlesztési Stratégiája 2009. novemberében készült. Szintén 2009-ben Előzetes Akcióterületi Terv (Funkcióbővítő integrált városfejlesztési akciók) jóváhagyására is sor került.

Az önkormányzat eleget tett az Ötv. 91. §-ban előírt kötelezettségének és – törvény által meghatározott határidőn belül – megalkotta a 2006-2010. évekre szóló gazdasági programját.

Mivel a jelenlegi választási ciklusra szóló gazdasági program elkészítésekor még nem állt a program készítőinek rendelkezésére a nagyobb időtávot átfogó Integrált Városfejlesztési Stratégia, így célszerűnek tartjuk a stratégiai tervek elemzését létrejöttük időrendi sorrendjében elvégezni.

3.1. Gazdasági Program

Cigánd Városi Önkormányzat Képviselő-testülete a 2010-ig tartó választási ciklusra határozza meg a város fejlesztési irányait.

A gazdasági programnak meg kell jelenítenie a polgármester, illetve az általa képviselt párt választási programját, melyet a választópolgárok többsége szavazataival támogatott. Erre vonatkozóan a dokumentumban utalást nem találtunk.

A program tartalmazza különösen:

- Az önkormányzat működésének főbb alapelveit
- Az önkormányzat pénzügyi politikáját
- A településrendezés és városi fejlesztés feladatait
- A humán szolgáltatások és az intézményhálózat fejlesztési feladatait
- A Polgármesteri Hivatalt érintő fejlesztéseket
- A szociális gondoskodás egészségügyi ellátás feladatait

- Vállalkozásfejlesztés és munkahelyteremtés fejezetet

Ez megfelel az Ötv. 91. § (6) bekezdésében előírtaknak, és a program tömören fogalmazva, de eleget tesz ezen kötelezettségnek.

A gazdasági program az önkormányzati működés főbb alapelveinek ismertetésével indul, majd az önkormányzat pénzügyi politikájának helyzetelemzésével, a gazdálkodás prioritásaival foglalkozik. A településrendezési és városfejlesztési feladatok ismertetését a humán szolgáltatások és az intézményhálózati fejlesztési feladatok követik, különösen az oktatás, kultúra, sport területekre kiélezve.

A szociális gondoskodás és egészségügyi ellátás feladatainak összefoglalásán túl a polgármesteri hivatali fejlesztések és a vállalkozásfejlesztés, munkahelyteremtés kérdéseivel foglalkozik a dokumentum.

Az elképzelések konkrét megvalósítási időpontjai nem kerültek meghatározásra, átfogóan, mintegy alapelveket rögzítve jelennek meg a fejlesztés irányai a programban.

A munkahelyteremtésről szóló fejezetben a közfoglalkoztatásról szólva leírják, hogy megvizsgálják a közmunkások foglalkoztatásának lehetőségeit, kihasználják a közmunkával való foglalkoztatás finanszírozási előnyeit, de nem jelölik meg, hogy mely területeken kívánják a közmunkásokat foglalkoztatni.

Az Ötv. 91. § (6) bekezdése arról rendelkezik, hogy a gazdasági programban a kötelező és az önként vállalt feladatokra vonatkozóan kell meghatározni a célkitűzéseket. Cigánd Városi Önkormányzat gazdasági programjában nincsenek bemutatva az önként vállalt feladatok, pedig a programnak alapvető céljának kell lennie a rendelkezésre álló források rangsorolása az egyes önként vállalt feladatok között. Az önkormányzat által ellátott önként vállalt feladatok még felsorolás szintjén sem kerültek megemlítésre, egyedül az előterjesztésben a fenti törvényhely bemutatásakor kerülnek szóba az önként vállalt feladatok.

Összefoglalásként elmondhatjuk a gazdasági programról, hogy tartalmi elemeit részletesebben is ki lehetett volna fejteni, azonban az előző fejezetekben leírtak

utalnak arra, hogy miért alakulnak hasonlóan a magyarországi önkormányzatok stratégiai tervei a politikai kockázatok, valamint a beláthatatlan és tervezhetetlen jövőbeli állami támogatások miatt. Az állami támogatásokról szólva, vajon gondolhattuk-e 2006. év végén a 2007. év elején, mikor ez a program is készült, hogy az önkormányzatok finanszírozása ilyen mértékben fog romlani?

3.2. Integrált Városfejlesztési Stratégia

A magyarországi önkormányzatok az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium által kidolgozott „Városrehabilitáció 2007-2013-ban, Kézikönyv a városok számára” című módszertani útmutató alapján dolgozták ki az IVS-t. Az IVS a kézikönyv előírásainak megfelelően egy olyan - a jogszabályok által szabályozott tervezési dokumentumok sorából hiányzó - középtávú, integráló és stratégiai szemléletű gondolkodást megtestesítő fejlesztési dokumentum, melynek elkészítése előfeltétele a 2007-2013 során a Regionális Operatív Program által finanszírozott városrehabilitációs célú támogatások elnyerésének.

Az IVS alapvetően ágazati stratégiának lenne tekinthető, azonban a módszertani útmutató alapján kidolgozott terv felöleli a település teljes fejlesztési stratégiáját, így ebben a fejezetben célszerű szólni róla.

Az integrált településfejlesztési stratégia fogalmát az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2009. október 1-jétől hatályos 2. § 12. pontja határozza meg: Integrált településfejlesztési stratégia a középtávú, stratégiai szemléletű, megvalósítás orientált településfejlesztési dokumentum. A 7. § (4)-(5) bekezdése alapján: Az integrált településfejlesztési stratégia városok és több település közös tervezése esetén a településfejlesztési koncepció kötelező önálló munkarésze. Integrált településfejlesztési stratégiát község is készíthet a településfejlesztési koncepció önálló munkarészeként. Az integrált településfejlesztési stratégia meghatározza a települések középtávú településfejlesztési tevékenységét, összehangolja a különböző szakpolitikai megközelítéseket, összefogja és ütközteti az érintett partnerek (üzleti szektor, civil szektor, közsféra szereplői, lakosság) céljait, elvárásait, meghatározza a fejlesztési célokat, azok finanszírozási módját, továbbá a megvalósítás és fenntartás módját is összefüggéseiben kezeli. A

törvény felhatalmazza a Kormányt, hogy az integrált településfejlesztési stratégia tartalmi követelményeit, időtávjait, munkarészeit, készítésének, egyeztetésének és felülvizsgálatának szabályait, valamint az önkormányzati településfejlesztési döntéseket megalapozó más dokumentumokhoz való viszonyát rendeletben szabályozza, ez a szabályozás azonban még nem készült el.

Az önkormányzat így határozza meg az IVS feladatát: Az IVS azt az integrált, területi alapú tervezési szemléletet kívánja megjeleníteni, mely ötvözi a különböző szakpolitikai megközelítéseket (pl. gazdaságfejlesztés, környezeti fejlesztés, közlekedésfejlesztés, társadalmi célok megvalósítása, stb.), összefogja és ütközteti az érintett partnerek (üzleti szektor, civil szektor, közszféra szereplői, lakosság) céljait, elvárásait az önkormányzat városfejlesztésben meghatározó és döntéshozó szerepe mellett. Az integrált megközelítés további eleme, hogy a fejlesztési célokat, azok finanszírozási módját, megvalósítási és fenntartási módját szinergikusan kezeli. Az IVS készítésének alapját képezi, hogy a közösségi források csak olyan beruházásokat támogassanak, amelyeket a piac nem képes elvégezni. Ez a városfejlesztésnek kulcskérdése, a piaci és állami beruházások közötti egyensúly megtalálása az IVS alapvető feladata.

Cigánd integrált városfejlesztési stratégiája tartalmazza a város és részeinek elérendő céljait, a tervezett projekteket, illetve az ezek elérése érdekében mozgósítani tervezett forrásokat. A dokumentum konkrét megvalósítási elemeket is magában foglal, ezzel a lehető legpontosabb becslését adja a városfejlesztés céljaira igénybe vehető forrásoknak és azok lehetséges eredetének. Éppen ezért szükséges az IVS rendszeres időközönkénti áttekintése és felülvizsgálata, az abban foglaltak aktualizálása, az esetlegesen megváltozott külső feltételekhez való igazítása és a megvalósított akcióterületi fejlesztésekre építve újabb fejlesztési területek kijelölése.

A stratégia nem csak a város önkormányzata számára fogalmazza meg az általa irányítható, befolyásolható beavatkozások tervezett irányait és céljait, hanem orientálja a stratégia megvalósulásában érdekelt és a tervezési folyamatba is bevont partnerek, a magán- és civil szféra tevékenységét is.

Az IVS elkészítése során alkalmazták azokat a módszereket, amelyeket az előző fejezetekben bemutatunk. Gazdag statisztikai adatbázist használtak a város

helyzetének értékelésére. A település erősségeit, gyengeségeit, lehetőségeit és a fejlődéstét kockázatos veszélyeket SWOT-analízis készítésével ismertetik.

Elmondhatjuk, hogy az elkészült IVS alapot képez a következő választási ciklusban elfogadandó gazdasági programhoz, megalapozza a város pályázatokon történő sikeres szereplését. Az IVS-t tanulmányozva egy idegen, mondjuk befektetési céllal érkező személy, megismerheti a település jelenét, és képet alkothat az önkormányzat által elképzelt jövőről.

4. A stratégiai tervezés és az éves költségvetés összekapcsolása

Az előző fejezetben megismertük Cigánd Város Önkormányzatának stratégiai terveit az IVS-t és a gazdasági programot. Ezen stratégiai tervek felhasználásával készülnek az éves költségvetések, melynek kiinduló pontja a költségvetési koncepció készítése.

A 2006-2010. évekre szóló gazdasági program elkészítésekor még nem rendelkezett a város elfogadott IVS-sel. A 2011. évi költségvetési koncepció és éves költségvetés egyszerre készül a 2011.-2014. évi gazdasági programmal. Ezen tényeket figyelembe kell venni a stratégia és az éves terv összekapcsolásának vizsgálatakor.

A költségvetési koncepció készítését és a költségvetés tervezését az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény szabályozza. Elkészítésük határidejéről a 70. és a 71. § az alábbiak szerint rendelkezik: A jegyző által elkészített, a következő évre vonatkozó költségvetési koncepciót a polgármester november 30-ig - a helyi önkormányzati képviselő-testület tagjai általános választásának évében legkésőbb december 15-ig - benyújtja a képviselő-testületnek. A jegyző által elkészített költségvetési rendeletervezetet a polgármester február 15-ig nyújtja be a képviselő-testületnek. Ha a költségvetési törvény kihirdetésére a költségvetési évben kerül sor a benyújtási határidő a költségvetési törvény kihirdetését követő 45. nap.

Az éves tervezési folyamat indításakor át kell gondolni a stratégiai célokat az IVS és a gazdasági program alapján. Aktualizálni kell, amennyiben szükséges, a

stratégiai terveket, és a költségvetési koncepció benyújtásával egy időben el kell fogadtatni a képviselő-testülettel a módosítást.

Az éves költségvetés értelemszerűen egy naptári évre szól a gazdasági program 4 évre a jelenleg hatályos IVS 8 évre szól. A három tervezet metszéspontjait keresve megállapíthatjuk, hogy a 2012. évi költségvetés tervezésekor áll rendelkezésre először mindkét stratégiai terv. Ezt szemlélteti az alábbi ábra.

IVS	2010-2017								
Gazdasági program		2011-2014				2015-2018			
Éves költségvetés	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018

5. sz. ábra: A stratégiai tervek és az éves költségvetés kapcsolata

A stratégiai tervek összekapcsolását a költségvetési koncepciót és az éves költségvetést készítő Pénzügyi Osztály biztosítja.

A 2011-2014. évi gazdasági program készítésekor javasoljuk, hogy támaszkodjanak az IVS-ben meghatározott fejlesztési célokra és amennyiben szükséges aktualizálják azt. A 2012. évi költségvetési koncepció előterjesztésekor már két stratégiai dokumentumra tudnak támaszkodni és biztosítsák a kapcsolódást a stratégiák és az éves költségvetés között.

Az ÁROP 2.b) pont teljesítéséhez kapcsolódó további dokumentumok:

- **ÁR-03** Az éves költségvetés tervezése során érdekképviselőkkel folytatandó véleményeztetés
- **ÁR-04** A költségvetésről szóló rendelet tervezet véleményeztetése a pénzügyi bizottsággal
- **ÁR-05** A stratégiai tervezés és az éves költségvetés összekapcsolása
- **Javaslat – költségvetési irányelvek meghatározására, hosszú távú stratégiai elemek lebontása az éves költségvetési koncepciókban**