

# **DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS TÉZISEI**

**KAPOSVÁRI EGYETEM  
GAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR  
PÉNZÜGY ÉS SZÁMVITEL TANSZÉK**

A doktori iskola vezetője:  
Prof. Dr. KERÉKES SÁNDOR DSc  
egyetemi tanár

Témavezető:  
DR. WICKERT IRÉN PhD

## **TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK TERVEZÉSI MÓDSZEREINEK TOVÁBBFEJLESZTÉSE ELMOZDULÁS A STRATÉGIAORIENTÁLT MENEDZSMENT SZEMLÉLET IRÁNYÁBA**

Készítette:  
SISA KRISZTINA A.

KAPOSVÁR  
2014.

## TARTALOMJEGYZÉK

<b>1. A kutatás előzményei, kutatási célkitűzések.....</b>	<b>3</b>
1.1. A kutatás előzményei .....	3
1.2. Kutatási célkitűzések.....	4
<b>2. Anyag és módszer .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Eredmények .....</b>	<b>9</b>
3.1. A hosszú távú –stratégiai- tervezés jellemző vonásai.....	9
3.2. Rövid távú – éves- tervezés .....	17
3.3. Az önkormányzati méret szerepe a tervezési folyamat és módszerek fejlettsége szempontjából .....	21
3.4. Az innováció iránti fogékonyság tényezői.....	25
3.5. A tervezés jövője.....	26
<b>4. Következtetések .....</b>	<b>29</b>
<b>5. Új és újszerű kutatási eredmények.....</b>	<b>31</b>
<b>6. Javaslatok (elméleti és gyakorlati felhasználás).....</b>	<b>34</b>
<b>7. Az értekezés témaköréből írt tudományos közlemények;     ismeretterjesztő publikációk .....</b>	<b>39</b>

# 1. A KUTATÁS ELŐZMÉNYEI, KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK

## 1.1. A kutatás előzményei

Az utóbbi években számos hazai tanulmány<sup>1</sup> született az önkormányzatok gazdasági, pénzügyi helyzetével kapcsolatban, és ezek összegzéseként megállapítható, hogy a szakemberek az önkormányzati gazdálkodást, feladatellátás-finanszírozást és tervezést érintő reformszintű intézkedések végrehajtását sürgetik. Nemzetgazdasági érdek a gazdálkodásuk minőségét, a közfeladat ellátás átláthatóságát és a feladatellátást finanszírozó közpénzek és képződő források volumenének minél pontosabb meghatározását egyaránt szolgáló tervezési rendszer kialakítása. Az önkormányzati rendszer megújítására irányuló „állami” - azaz legfelsőbb szintű- törekvést és elkötelezettséget bizonyítja Magyarország 2013. évi Nemzeti Reform Programja és a Magyar Zoltán Közigazgatási és Fejlesztési Program MP 12.0 önkormányzati reformot is érintő célkitűzései. A megújítást nemzetközi nyomás is sürgeti, hiszen a 85/2011-es EU irányelv előírja a tagállamok számára költségvetési keretrendszerük továbbfejlesztését. Az Irányelv az államháztartás valamennyi alszektorát érintő továbbfejlesztési kötelezettségre vonatkozik, melyet 2013. december 31-ig kellett átültetni a nemzeti jogszabályokba. A hazai szándékok és nemzetközi elvárások megvalósításának lépéseként –többek között- megszületett az „új” 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról és a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. Továbbá a 2014-től hatályba lépett „új” számviteli előírásoknak<sup>2</sup> köszönhetően a költségvetési számviteli információs rendszer is megújulás alatt áll az eredményszemléletű könyvvizetés költségvetési szektorra történő kiterjesztésével.

---

<sup>1</sup> erről részletesen lásd például ÁSZ (2007), Csapodi (2009), Lóránt (2010), Pálné (2008), Vígvári (2008, 2009, 2011), Báger - Vígvári (2007) írásait.

<sup>2</sup> 4/2013(I.11) Kormányrendelet az államháztartás számviteléről

Az átláthatóságot az egységes közgazdasági és funkcionális (COFOG) osztályozás alkalmazása is javítja.

Feltevésém szerint – amely az NPM (*New Public Management*) és „neo – weberi” iskola eszközeinek célirányos és körültekintő alkalmazásán alapszik - a versenyszférában már elterjedt és bevált vállalati tervező módszerekkel és nem utolsó sorban szemlélettel lehetőség nyílik a tervezési folyamatok és tervezési rendszer hatékonyabb működtetésére és egyúttvéve a gazdálkodás feltételeinek és körülményeinek optimalizálására, a közszolgáltatás minőségének javítására az önkormányzati szektorban is. A menedzsment módszerek önkormányzatoknál történő alkalmazásának létjogosultságát az Irányelv és a közigazgatás korszerűsítésére kidolgozott Magyar Zoltán Fejlesztési Program és a Nemzeti Reform Program egyaránt megalapozza.

## **1.2. Kutatási célkitűzések**

A kutatásom alapvető célkitűzéseit a magyarországi települési önkormányzati szinten folyó tervezés folyamatára és módszertani kérdéseire fókuszálva jelöltem ki.

A kutatásom két fő célkitűzés eléréséhez kötődik:

- A már létező szakirodalomra és az empirikus kutatás eredményeire egyaránt alapozva felrajzolok egy összefüggő képet a települési önkormányzatok tervezési rendszerének folyamatáról, a gyakorlatban is alkalmazott vagy alkalmazható tervezési módszerekről és a megállapítások összesítését követően elvégzem a tervezési rendszer „SWOT” analízisét.
- A kutatásom másik célkitűzése a települési önkormányzati szinten folyó tervezési rendszer megújításra váró területeinek feltárása elsődlegesen módszertani szempontból, továbbá az innováció kulcstényezőinek kijelölése.

A továbbfejlesztés során az üzleti szektorban elterjedt vállalati tervező módszereket tekintem kiindulási alapnak, mert véleményem szerint a módszerek többsége sikeresen adaptálható a közszektorban is. Különös hangsúlyt kívánok helyezni a stratégiai-taktikai tervezés fogalmának újragondolására, a gazdasági program stratégiai szerepének megerősítésére illetve a rövid távú tervezés vonatkozásában a programtervezés és az önköltségszámításon alapuló költségtervezés területeire. Kutatási javaslataim szempontjából kedvező irányú változások indultak el a szektorban az eredmény szemléletű könyvvezetési eljárás alkalmazásának bevezetésével, ami megerősíti az információs és módszertani bázisát a pénzügyi számviteli adatokra épülő tervezési módszerek kidolgozásának. Véleményem szerint az önkormányzatok számviteli információs rendszere alkalmas lett a vezetői számviteli alrendszer kidolgozására. Javaslatomat a tervezéssel összefüggésben a vezetői számvitelhez kapcsolódóan az önköltségszámítás szabályai tekintetében fogalmazom meg.

A kutatási célok megvalósítása érdekében a következő feltevések bizonyítására törekszem:

**1. A települési önkormányzatoknál készülnek hosszú távú tervek – jellemzően a jogszabályi kötelezettségek teljesítése érdekében-, de ennek ellenére nem folyik valódi formalizált és komplex stratégiai tervalkotási folyamat. A gazdasági program nem tekinthető a hosszútávon megalapozott és kiegyensúlyozott működést és gazdálkodást támogató stratégiai tervdokumentumnak illetve irányítási eszköznek.**

**2. A hazai települési önkormányzatoknál alacsony a korszerű programköltségvetés tervezési technika alkalmazásának aránya.** Feltevésem szerint a települési önkormányzatoknál meghatározó szerepet betöltő és jól programozható funkciók körében indokolt lenne a használata.

3. **A költségvetés tervezési módszereket differenciáltan kell alkalmazni, figyelembe véve a tevékenység, a közszolgáltatási feladat jellegét és tartalmát, a felmerülő költségek programozhatóságát.**

4. A magyar önkormányzati szektor tervezési rendszerének fejlettsége tekintetében **a települési önkormányzatok mérettől függetlenül egy „masszába tömörülve” hasonló jellemzőkkel írhatók körül. A tervezési rendszer jellemzői és módszertani továbbfejlesztése szempontjából nem indokolt a méret szerinti szegmentálás.**

5. Előzetes feltételezésem alapján – amelyet Mohr, 1969. és Berry, 1994. kutatási eredményeire alapozva fogalmaztam meg- **a magyarországi önkormányzatok a pénzügyi helyzet, a nyitottság, a területi elhelyezkedés és a vezetési szemlélet jellemzői alapján eltérő mértékben tartják szükségesnek tervezési rendszerük innovációját.**

## 2. ANYAG ÉS MÓDSZER

A kutatási céljaim teljesítésére és előzetes feltevéseim igazolására primer és szekunder kutatómunkát egyaránt végeztem.

A szekunder kutatás a tervezés „hagyományos” és „menedzsment szemléletű” értelmezését, folyamatát és módszereit feldolgozó hazai és nemzetközi szakirodalmak és releváns jogszabályok feldolgozásával zajlott. A szakirodalom feldolgozás lehetőséget biztosít a fogalmak egyeztetésére és pontosítására, továbbá a tervezés módszertanára illetve eszközeire vonatkozó elméletek és gyakorlati tapasztalatok összehasonlítására és ütköztetésére. A hazai és nemzetközi kutatások eredményeinek áttanulmányozását a települési önkormányzati szektorban zajló tervezés jellemző vonásainak összesítésére törekvés motiválta, ami kiinduló alapját jelentette a tervezési rendszer továbbfejlesztésére irányuló javaslataim megfogalmazásának.

A szekunder kutatómunka eredményeinek alaposan alá kell támasztani az empirikus kutatás folyamatát, módszereit és eredményeit, amely az értekezésem második fő részét képezi. A primer kutatómunkát előre megtervezett kvalitatív és kvantitatív adatgyűjtésen alapuló empirikus kutatások készítésével hajtottam végre. Az adatgyűjtés interjúkészítéssel és a társadalomkutatás leggyakoribb primer információszerzési technikájának számító kérdőíves vizsgálattal valósult meg. A települési önkormányzatokból álló sokaságból véletlenszerű mintavétellel és a megfelelő mintanagysággal igyekeztem biztosítani a minta reprezentativitását. A mintavétel megtervezése alapján az önköltős kérdőíveket több csatornán keresztül próbáltam eljuttatni a válaszadókhöz. Felvettem a kapcsolatot több önkormányzati szövetséggel, ezek a TÖOSZ (települési önkormányzatok országos szövetsége), a MJVSZ (megyei jogú városok szövetsége) és a BÖSZ (budapesti önkormányzatok szövetsége).

A kérdőívek kitöltése és begyűjtése nagyon nehézkesen történt, ezért főiskolai hallgatókat is bevontam a kutatásba, illetve személyesen is felhívtam az érintett önkormányzati munkatársakat, hogy megkérjem őket a kérdőív kitöltésére. Az adatfelvétel több hónapra át tartott, ugyanis ismételt kérdőív kiküldésére is szükség volt a kitöltött kérdőívek számának –ezáltal a mintanagyságnak- a növelése érdekében. Összességében 600 db kérdőív lett kiküldve, melyből 64 db értékelhető kérdőívet sikerült az empirikus kutatás ezen részéhez felhasználnom.

A primer adatgyűjtés során a célkitűzésem a települési önkormányzatok tervezési folyamatának és alkalmazott módszertanának feltérképezése és átfogó értékelése a fővárosi kerületi, megyei jogú városi, városi és községi önkormányzatok szemszögéből. Az empirikus kutatás operatív munkájának keretében az SPSS statisztikai adatelemző program szolgált. A kérdőívek alapján rendelkezésre álló adatok jellemzően minőségi ismérvekkel rendelkeznek. A minőségi ismérvek alapján történő megfigyelésből adódóan a méréseket nominális és ordinális skálán hajtottam végre. Egy adatbázis elemzésére napjainkban rendkívül sokféle statisztikai elemző módszer áll rendelkezésre. Esetemben a különféle statisztikai elemző módszerek konkrét felhasználását nehezítette az a körülmény, hogy az elemzés alá vont adatok jellemzően nominális és ordinális skálán mérhető minőségi adatok. Ezen oknál fogva az elemzés során a leíró statisztikai elemzések dominálnak, ugyanakkor statisztikai függetlenségvizsgálat segítségével alátámasztva okozati összefüggések feltárására is kísérletet teszek. A minta elemszám alapján kismintáról beszélhetünk, ezért a további statisztikai módszerek megválasztása során a kismintán alkalmazható statisztikai eljárásokat kellett előnyben részesíteni. Ezen feltételrendszer és adottságok eredőjeként a rendelkezésre álló adatok elemzése a Khí-négyzet próbával végrehajtott függetlenség vizsgálat, két mintás T-próba, varianciaanalízis és klaszter elemzés segítségével valósult meg.



### 3. EREDMÉNYEK

A statisztikai minta kialakítása és az adatgyűjtés során törekedtem arra, hogy minden településkategória illetve eltérő nagyságrendű önkormányzat véleménye megjelenjen az elemzésben. A vizsgált mintát bemutató 5.1-es fejezetben meghatároztam, hogy a települési önkormányzatok mérete vonatkozásában nem a településkategória vagy a lakosságszám alapján csoportosítom a mintaelemeket, hanem a szervezet nagyságát kifejező átlagos állományi létszám képezi a méretkategóriába sorolás minősítési szempontját, ennek megfelelően az önkormányzatokat „mikro”, „kis”, „közepes” és „nagy” méret kategóriákban rendezve elemeztem.

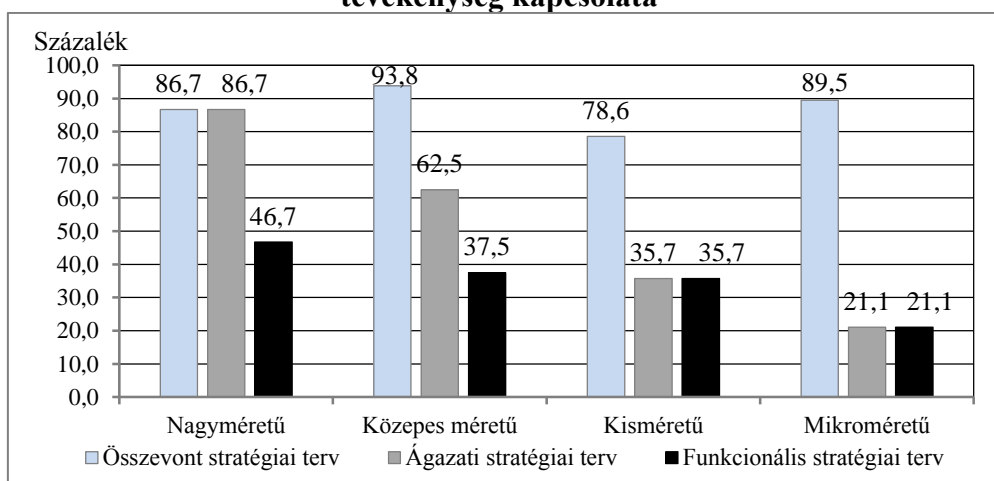
#### 3.1. A hosszú távú –stratégiai- tervezés jellemző vonásai

Elsőként arra voltam kíváncsi, hogy milyen célnak történő megfelelésből terveznek az önkormányzatok. Az elemzés eredményei azt mutatták, hogy legmagasabb arányban (átlag 37 %) a törvényi kötelezettség teljesítése áll a tervekészítés háttérében. Ezt követő második legmagasabb arányban, -29 %-os átlagos arányban- saját célból, azaz önérdékből készülnek a különféle tervek. Továbbá jelentős súlyt képviseltek az egyéb külső tényezők is, a felügyeleti szervek aránya átlag 16 %, az Európai uniós kötelezettség aránya átlag 15 %. A vizsgált önkormányzatok vezetői a tervekészítéssel a jogszabályi kötelezettségek teljesítésére törekednek és a gazdálkodást-hatékony és eredményes működést támogató –de jogszabályok által nem szabályozott- egyéb tervek elkészítését nem igénylik.

A kérdőívben megvizsgáltam, hogy az éves költségvetés mellett az üzleti életben leggyakrabban alkalmazott tervfajták közül melyeket készítik el az önkormányzatok. Az üzleti életben alkalmazott tervfajták mindegyike alkalmazható ebben a szektorban is. Természetesen az alkalmazás során figyelemmel kell lenni önkormányzati gazdálkodás, finanszírozás és számviteli információs rendszer sajátosságaira is.

A megkérdezettek folytatnak hosszú távú tervezést, 87,5 százalékuk készít önkormányzat és intézményei szintű összevont stratégiai tervet, ami véleményem szerint megfeleltethető a gazdasági programnak. A hosszú távú tervek egyéb szintjeinél már kedvezőtlenebb képet festenek az eredmények, a válaszadók 50 százaléka készít ágazati és mindössze 34,4 százaléka készít funkcionális stratégiai tervet. Ha a válaszokat méret szerint elemeztem (lásd 1. ábra), akkor hasonló megállapítások tehetők. Az összevont stratégiai tervek készítés aránya 79 és 94 százalék között ingadozik minden önkormányzati méret kategóriában. Az ágazati stratégiai terv előfordulása a nagy önkormányzatoknál a legmagasabb (87%-kal) és a mikro önkormányzatoknál a legalacsonyabb 21 százalékos készítési aránnyal. A funkcionális szintű stratégiai tervek előfordulása bizonyult itt is a legalacsonyabbnak - hasonlóan az összevont eredményekhez-, arányuk 21 és 47 százalék között jelentkezik.

**1. ábra: Az önkormányzatok típusa és a hosszú távú tervezési tevékenység kapcsolata**

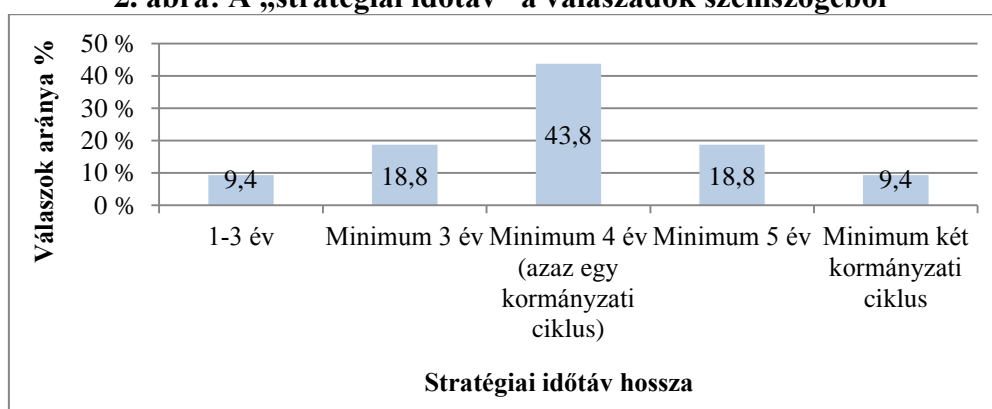


Forrás: saját szerkesztés SPSS adatbázis alapján

A következő eldöntendő kérdés arra irányult, hogy folytatnak-e formalizált stratégiai tervezést a vizsgálatba bevont önkormányzatok?

Összességében a válaszadók többsége (57,81 %) folytat formalizált stratégiai tervezést önbevallása szerint, ugyanakkor a mikro és kisméretű önkormányzatoknál a „nemleges” válasz aránya kismértékben (mikro önkormányzatoknál 52,63 %, a kisméretű önkormányzatoknál 57,14 % a nem válaszok aránya) meghaladta az „igen” feleletek arányát. Azok az önkormányzatok, amelyeknél nem működik formalizált stratégiai tervezés, 55,6 %-ban indokoltnak tartják alkalmazását a jövőben. Ez az arány pozitív attitűdöt tükröz a stratégiai tervezés jövőbeni alkalmazásával kapcsolatosan. A formalizált tervezés magas arányának ugyanakkor ellentmond a válaszadók stratégiai időtávról alkotott véleménye.

**2. ábra: A „stratégiai időtáv” a válaszadók szemszögéből**



Forrás: saját szerkesztés SPSS adatbázis alapján

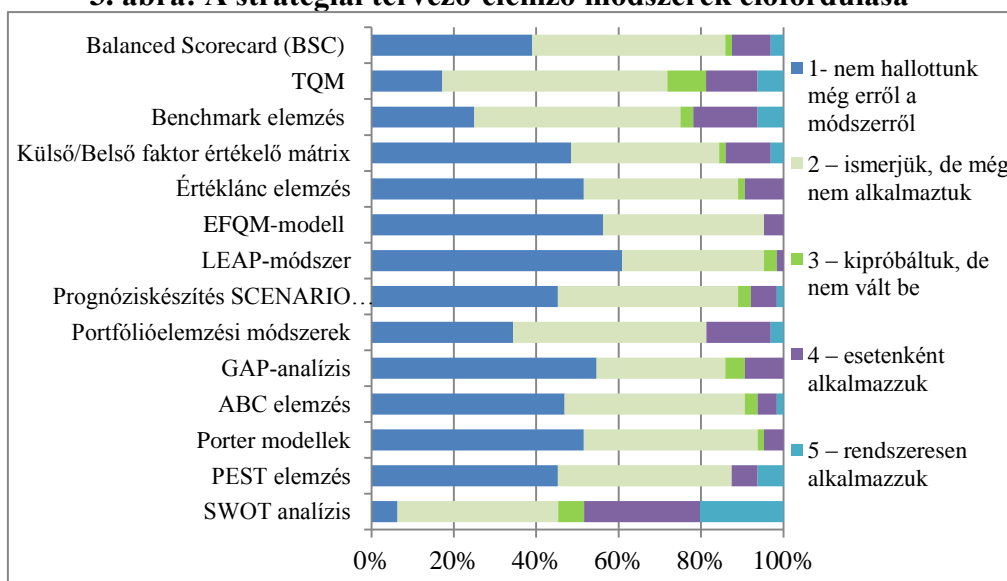
A megkérdezettek 43,8%-a gondolja úgy, hogy egy kormányzati ciklus (hazánkban 4 év) tekinthető stratégiai időtávnak, és mindössze 9,4 %-uk ért egyet azzal, hogy a stratégiai tervezésnek legalább két kormányzati ciklusnak megfelelő időszakot kell lefedniük. Tekintettel arra, hogy a kormányzati döntések jellemzően hosszabb távon éreztetik a hatásukat, ezért nagyon fontos lehet, hogy a tervezés ne csak a „holnapra” szóljon, hanem vegye figyelembe a jövő generációinak jólétét is. További következménye ennek a rövid távú szemléletnek az is, hogy ha egy település mindenkori vezetésére –választott képviselőire és tisztségviselőire – a rövid távú gondolkodás és érdekek érvényesítése a jellemző, azzal csökkennek az

újraválasztás esélyei. Márpedig 4 évente cserélődő város-menedzsmenttel nem lehet stratégiai tervezéssel is megalapozott hosszú távú jövő építést megvalósítani.

A hosszú távú tervezés jelenlétére irányuló vizsgálat természetesen nem támaszkodhat mindössze ezekre a kérdésre, ugyanis a valódi stratégiai tervezés nem korlátozódik kizárólag a stratégiai tervdokumentumok elkészítésére. A tervezési folyamatnak szerves részét képezi a tervezés monitoring tevékenysége és a folyamatos beszámolás, visszacsatolás és a stratégiai tervek felülvizsgálata, szükség szerinti korrekciója is. A hosszú távon sikeres működést támogató stratégiai terveknek az üzleti életben már bevált és az önkormányzatoknál is sikeresen adaptálható stratégiai elemzési és tervezési módszerek alkalmazásával alátámasztottnak kell lennie, ellenkező esetben a stratégiai tervek inkább számítanak egy megvalósíthatatlan elképzelésnek és betarthatatlan ígéretnek a társadalom tagjai felé, mint egy számszakilag is megalapozott, jól kidolgozott és a jövőben sikerrel realizálható tervnek.

Egy ötfokozatú skálán kívántam felmérni a stratégiaalkotás során alkalmazható legismertebb módszerek önkormányzatoknál történő alkalmazásának elterjedését illetve rendszerességét. Az ötfokozatú skála értékek a következők voltak: 1- nem hallottunk még erről a módszerről; 2 – ismerjük, de még nem alkalmaztuk; 3 – kipróbáltuk, de nem vált be; 4 – esetenként alkalmazzuk; 5 – rendszeresen alkalmazzuk. Az eredményeket a 3. ábra tartalmazza.

### 3. ábra: A stratégiai tervező-elemző módszerek előfordulása



Forrás: saját szerkesztés SPSS adatbázis alapján

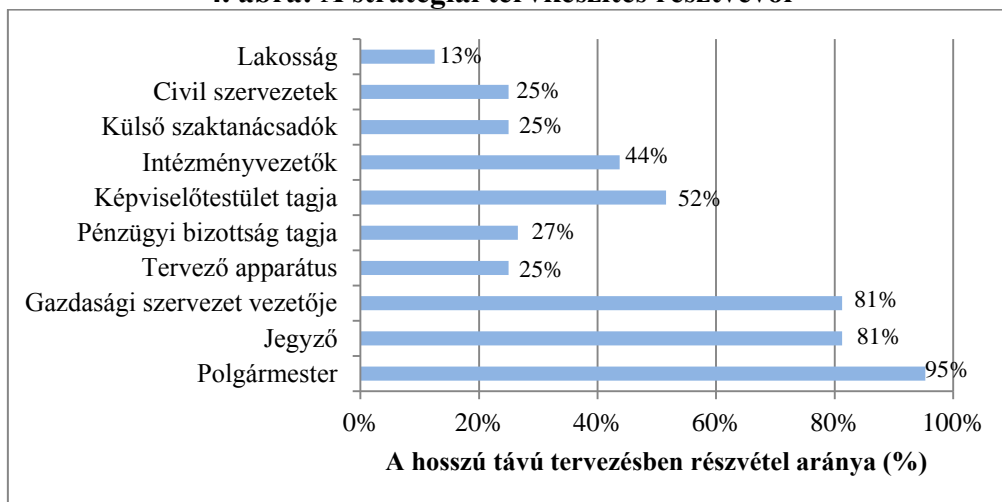
A kérdőíves válaszok eredményei igazolták azt az előzetes feltevést, hogy az üzleti szektorban leginkább elterjedt stratégiai elemző-tervező módszerek többségét (PEST elemzés, Porter modellek, ABC elemzés, GAP elemzés, Forgatókönyv készítés, LEAP, EFQM, értéklánc elemzés, külső-belső faktor értékelő mátrix) egyáltalán nem is ismerik az érintettek vagy a módszerek egy alacsonyabb hányadában hallottak már korábban a módszerről, de sohasem alkalmazták még azt a gyakorlatban (ilyenek a BSC elemzés, Portfólió módszerek, TQM, Benchmark elemzés). A leggyakrabban előforduló rendszeresen alkalmazott módszernek a „SWOT” analízis bizonyult 20,3%-os arányával. A stratégia nyomonkövetésére irányuló kérdés eredményei alapján a vizsgált önkormányzatok többségénél (57,8%-nál) nem működik a stratégiai monitoring. Ez azt jelenti, hogy a stratégiai célok teljesülését nem követik nyomon mutatószámok mérésén keresztül. Ez az eredmény is azt bizonyítja, hogy a stratégiaalkotást leginkább egy külső kényszernek (például törvényi kötelezettség) történő megfelelés motiválja a saját motiváció által vezérelt stratégiai tervezés és menedzsment helyett.

Ez a külső kényszernek történő megfelelés elsődlegesen a gazdasági program elkészítésével teljesül is. Végeredményben a kapott eredmények a stratégiai menedzsment tevékenység hiányára illetve hiányosságaira utalnak. A tervezés két fő alapkövetelménye a rugalmasság és a realitás, amely alapelveknek együttesen kell érvényesülni a tervekészítési folyamat során. A terveket folyamatosan felül kell vizsgálni olyan szempontból, hogy még reálisak-e a kitűzött célok és az azokat megvalósító akciók illetve cselekvési programok kivitelezhetőek-e, röviden megvalósítható-e a terv. A megvalósíthatóság érdekében a tágabb értelemben vett környezeti változások tervezhető hatásait át kell vezetni a terveken, azaz folyamatosan aktualizálni kell a terveket. Ilyen értelemben a tervek –köztük a stratégiai tervek egyaránt- felülvizsgálata és karbantartása egy folyamatosan és rendszeresen végzett tevékenység kell hogy legyen, ellenkező esetben nem teljesülnek a tervalkotási folyamatban a rugalmasság és a realitás alapkövetelményei. A tapasztalati eredmények azt bizonyítják, hogy ez a két alapelv alacsony fokon érvényesül az önkormányzati szektorban. Mindössze a megkérdezettek 37,5 %-a felelte azt, hogy rendszeresen, évente ismétlődő feladatot jelent a tervek felülvizsgálata, míg 32,8 %-uknál 2-4 évente kerül sor erre a feladatra. Viszonylag magas aránynak számít 20,3%-os válaszadási aránnyal az eseti jellegű, nem rendszeres gyakorisággal végrehajtott felülvizsgálati tevékenység is. Mindezek ellenére a vizsgálatban résztvevő önkormányzatok 56,3 %-a elégedett a hosszú távú célkitűzések és kezdeményezések megvalósításával.

A stratégiai tervezés az önkormányzatok esetében –tekintettel a feladatellátás speciális és köz-jellegére- akkor lehet eredményes és szolgálhatja a „köz” javát, ha az összes stakeholder (érintett) együttműködésének jegyében születik meg egy konszenzus végeredményeként a stratégiai tervek kiindulópontját jelentő stratégiai célrendszer.

A tanulmányt megalapozó empirikus adatok alapján ez az érintettek közötti együttműködés alacsony fokú a hazai önkormányzati körben (4. ábra), tekintettel arra, hogy az érintettek közül mindössze a polgármester, jegyző és a pénzügyi-gazdasági vezetők vesznek részt meghatározó arányban a stratégiaalkotási folyamatban. Megfontolandó a többi érintett aktívabb részvételének biztosítása és motivációja a hosszú távú tervalkotási folyamatba, ezáltal a kooperatív tervezői folyamat kiépítése.

**4. ábra: A stratégiai tervekészítés résztvevői**



Forrás: saját szerkesztés SPSS adatbázis alapján

#### **A gazdasági program stratégiai szerepe**

A gazdasági programban megjelenő stratégiai elemek változatos képet mutatnak, de levonható az az általános megállapítás, hogy a leggyakrabban előforduló elemszám –a minta módusza - a „ 4-es ”, ami azt jelenti, hogy a gazdasági programban leggyakrabban 4-féle stratégiai elem azonosítható.

A négy leggyakrabban alkalmazott stratégiai elem a következő:

- Stratégiai célok kijelölése a település szempontjából meghatározó feladatok, ágazatok vonatkozásában (81,3%).
- Önkormányzat és intézményei belső adottságainak, képességeinek felmérése (64,1%).

- Vízió (jövőkép), misszió (küldetés), önkormányzati filozófia, stratégiai irányvonalak (60,9%).
- Külső környezeti elemzés, stratégiai helyzetelemzés az önkormányzat mozgásterének feltérképezése (59,4%).

Az önkormányzat belső adottságainak, képességeinek és külső környezetének elemzése gyakorlatilag a SWOT analízist takarja. Ez az eredmény összhangban van a stratégiai tervező módszerek alkalmazására irányuló elemzés végeredményeivel. A két mintás t-próba vizsgálat alapján elemeztem a tervezés formalizáltsága és a gazdasági program stratégiai megalapozottsága közötti kapcsolatot. A vizsgálat eredményei alapján ahol folyik formalizált módon stratégiaalkotás, ott magasabb számban jelentkeznek a stratégiai elemek a gazdasági programban is. Ez a hipotézis 5,7%-os megbízhatósági szinten érvényes, ami a még elfogadható 5%-os szint közelében van. További összefüggés vizsgálattal megvizsgáltam azt is, hogy van-e statisztikai összefüggés az önkormányzat mérete és az egyes stratégiai elemek előfordulási gyakorisága között külön-külön. A statisztikai Khí-négyzet próba vizsgálat azt mutatta, hogy egyedül a cselekvési programok és akciók alkalmazása mutat kapcsolatot az önkormányzat méretével 7,5 %-os szignifikancia szinten 6,91-es próbafüggvény érték mellett. Ugyanennél a stratégiai elemnél mutatkozik statisztikai összefüggés a formalizált stratégiai tervezés alkalmazásával is 4,7 %-os szignifikanciaszint és 3,945-ös próbafüggvény érték mellett.

Tehát a formalizált stratégiai tervezést folytató önkormányzatok nagyobb számban készítenek cselekvési programokat és akciókat a gazdasági program keretében, mint akiknél nem működik formalizált stratégiaalkotás, ugyanakkor a többi stratégiai elem tekintetében nem érvényes ez a feltételezés. A gazdasági programban megfogalmazott célkitűzések és programok akkor tekinthetők reálisnak, ha azok konkrét számításokkal is alátámasztottak és a stratégiai menedzsment egyéb elemeivel összhangolva



kerültek kialakításra. A pénzügyi terv készítés aránya 70,3%-os, a vezetői összefoglaló alkalmazásának aránya 53,1%-os. Ugyanakkor azonos arányban (48,4%) készülnek a gazdasági program alátámasztása céljából gazdaságossági elemzések és az intézményi diagnosztika. A kérdésben szereplő dokumentumok többségét – erőforrás allokációs tervek, funkcionális, ágazati stratégiai tervek, kommunikációs terv, stratégiai térkép, szakértői becslések) nagyon alacsony arányban alkalmazzák a gyakorlatban, melynek hátterét is érdemes lenne megvizsgálni. Levonható tehát az a következtetés, hogy mérettől és a stratégiai tervezés formalizáltságának fokától függetlenül **a települési önkormányzatok gazdasági programja alacsony arányban tartalmaz konkrét stratégiai elemeket**. Ez az eredmény ismét azt a feltevést erősíti, hogy nem folyik valódi stratégiai tervezés az önkormányzatoknál és a gazdasági program nem tölti be egy erős stratégiai terv szerepét.

**A programok tartalmilag a hatályos önkormányzati törvény előírásának megfelelő –minimális- kötelező tartalommal készülnek**, ugyanakkor a válaszadók 66,7%-a egyetért azzal, hogy a vonatkozó törvényben részletesebben kellene szabályozni a gazdasági program tartalmára és formájára vonatkozó, minden önkormányzatra egységes keretjellegű előírásokat.

### **3.2. Rövid távú – éves- tervezés**

A rövid távú –éves vagy éven belüli – tervezési szokásokat elemezve megállapítható, hogy az önkormányzati tervezés törvényerejű szabályozásából eredően az éves költségvetés mint éves elsődleges pénzügyi terv készítése képviseli a legmagasabb arányt. A likviditási terv készítése jellemző még 77 százalékos összevont átlagos aránnyal, amely magas előfordulás magyarázata szintén a hatályos törvényi előírásokra vezethető

vissza<sup>3</sup>. A cash flow, beszerzési, karbantartási, kockázatkezelési, erőforrás és egyéb rövid távú tervek készítése szerény mértékűnek számít, hiszen egyik rövid távú tervfajta összevont átlagos aránya sem lépi túl a 40 százalékot. A legalacsonyabb előfordulás a cash flow készítéssel kapcsolatosan mutatkozik átlag 25 százalékos aránnyal. Ezek az átfogó megállapítások méretenként vizsgálva az önkormányzatokat is megállják a helyüket. Érdekes eredményként jelentkezik a nagy önkormányzatok vonatkozásában a kockázatbecslés és tervezés 53 százalékos készítési aránya, amelyet az ebben a körben végrehajtott nagy értékű beruházások, EU-s fejlesztések és felújítások finanszírozásához kapcsolódóan megjelenő kockázat becslési és megtérülési számítások indokolhatnak.

**Összefoglalva, a rövid távú tervezés hangsúlya az éves költségvetés készítésén és a likviditástervezésen van.** Az elemzés során kíváncsiak voltunk arra is, hogy számszakilag hányféle terv készítésének az előfordulása a jellemző a gyakorlatban. Az eredmények alapján legmagasabb számban (23%-os arányban) „5 féle terv”-et készítenek a vizsgált önkormányzatok, ezt követően (17%-ban) a „4 féle terv” készítés a leggyakrabban előforduló tervezési gyakorlat.

Ha figyelembe vesszük azt, hogy hányféle tervet kell kötelező jelleggel elkészíteni, akkor ezek az eredmények azt is jelentik, hogy az önkormányzatok a tervezéssel elsődlegesen a jogszabályi előírásoknak akarnak megfelelni és kevésbé jellemző a saját motiváció illetve menedzsment szemlélet által vezérelt tervkészítés. Mindezek alátámasztják a korábbi megállapításaimat. A külső kényszerből végrehajtott tervkészítés ellentmond a stratégiai szemléletű menedzsment jelenlétének.

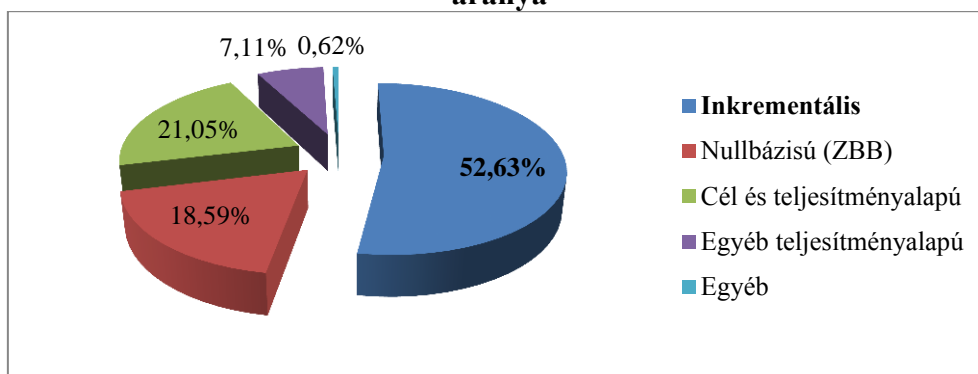
Az éves költségvetés tervezéssel mint leggyakrabban készülő éves tervvel kapcsolatosan a vizsgálat kiterjedt a módszertani kérdések elemzésére is.

---

<sup>3</sup> Az Áhtv. az éves költségvetés készítési terv mellett a likviditási terv készítésének kötelezettségére vonatkozóan tartalmaz még nagyon rövid felhatalmazást. (lásd Áhtv. 78.§ (2))

Többek között elemeztem a mintában szereplő önkormányzatok költségvetés készítése során alkalmazott tervezési technikák gyakorlati alkalmazásának arányát is és ezen keresztül a gyakorlatban történő elterjedés mértékét. A válaszadóknak összesen 100%-ot kellett szétosztani a főbb költségvetés tervezési módszerek között a gyakorlati alkalmazás arányának megfelelően. Az elemzés végeredményeit az 5. ábra összesíti.

**5. ábra: A költségvetés tervezési módszerek gyakorlati alkalmazásának aránya**



Forrás: saját szerkesztés SPSS adatbázis alapján

A költségvetés tervezéssel illetve annak megújításával foglalkozó szakirodalmak (Báger, 2006; Báger szerk.,2010; Csapodi, 2009; Tassonyi, 2002; Szalai, 2007) alapján **a tervezési rendszer továbbfejlesztésének egyik legegységértelműbb és legsürgetőbb területe az éves költségvetés tervezés technológiájának megújítása illetve az inkrementális költségvetés tervezési technika dominanciájának csökkentése és feladat típusonként differenciált alkalmazása.** Az elméleti kutatómunkák állításait a dolgozat empirikus eredményei is igazolták, hiszen az érintettek 51,6 %-a látja úgy, hogy a költségvetés tervezés során a bázisszemlélet uralkodik, amely változtatásra szorul a jövőben. Az 5. ábra is szemlélteti, hogy a mintában szereplő önkormányzatok a kötelezően ellátandó feladatok kiadási előirányzatainak többségénél, pontosan 52,63%-os arányban alkalmazzák az inkrementális költségvetés tervezési eljárást, az ezt követő második leggyakrabban alkalmazott módszernek 21,05%-os aránnyal a cél

és teljesítményalapú (program) technikák bizonyultak. A ZBB eljárást 18,59%-os arányban alkalmazzák a mintában szereplő települési önkormányzatok. Ennél a kérdéscsoportnál a cél és teljesítményalapú tervezési eljárást alkalmazó önkormányzatoknak meg kellett jelölni a programtervezéssel érintett feladatokat is. A válaszok összesítése alapján a leggyakrabban előforduló feladatok a következők:

- településrendezés és fejlesztés,
- eseti projektek, EU-s pályázatok
- beruházási, felújítási kiadások
- bentlakásos idősothoni ellátás
- karbantartás
- közmunka tervezése
- sport
- egészségügyi alapellátás
- szociális kiadások.

A felsorolt feladatok közül leggyakrabban a településfejlesztés és rendezés és a beruházási, fejlesztési feladatok vonatkozásában alkalmazzák a programalapú költségvetés tervezési módszertant és szemléletet.

Arra a kérdésre, hogy „amennyiben nem alkalmazza a programalapú költségvetés tervezési technikát, akkor tervezi-e a jövőbeni alkalmazását?” a válaszadók jelentős többsége, 73,7%-a nemleges válasszal válaszolt.

Az elemzés eredményei bizonyítják azt a feltevésemet, hogy az ellátandó feladat jellegének megfelelően differenciáltan kell alkalmazni az egyes költségvetés tervezési technikákat. Erre a feltevésre is alapozva kíváncsi voltam arra is, hogy az érintettek hogyan differenciálnák a költségvetési tervezési módszereket a hatályos önkormányzati törvényben szereplő összes kötelező önkormányzati feladat között.

A végeredményeket összesítve –a korábbi válaszokkal némiképp ellentmondásos- kép látszik körvonalazódni, hiszen a kérdőívet kitöltők az önkormányzati feladatok többségénél a tradicionális bázis alapú tervezési technológia alkalmazását tartják a leghatékonyabbnak és mindössze a településfejlesztés és rendezés, kulturális szolgáltatás és sport, ifjúsági és nemzetiségi ügyek vonatkozásában tartják jobb módszernek a program struktúrában megvalósuló költségvetési kiadások megtervezését. A nullbázisú eljárás alkalmazását egyik feladat esetében sem tekintették rendszeresen alkalmazható eljárásnak a résztvevők.

Érdekes végeredménynek számít az, hogy az óvodai ellátás és a szociális ellátás, gyermekvédelem területein a ZBB eljárást preferálják a programköltségvetés helyett a válaszadók. Ezek az eredmények ellentmondást tükröznek a korábbi vizsgálati eredményekkel, hiszen ezek az eredmények azt mutatják, hogy néhány kivételtől eltekintve a bázis alapú tervezéssel teljes mértékben elégedettek a tervezésben résztvevők és ezt az eljárást tartják a költségvetési források feladatok közötti szétosztása során a leghatékonyabb módszernek.

### **3.3. Az önkormányzati méret szerepe a tervezési folyamat és módszerek fejlettsége szempontjából**

Előzetes feltevésem szerint nincs összefüggés az önkormányzat mérete és az alkalmazott tervezési rendszer „fejlettsége” illetve jellemzői között, ennél fogva nincs szükség a méret szerinti szegmentálásra. Elsőként arra voltam kíváncsi, hogy az önkormányzati szervezet nagysága befolyásolja-e a különféle tervfajták illetve tervezési szintek alkalmazásának előfordulását.

**1. táblázat: A tervfajták és az önkormányzati méret közötti két mintás T-próba vizsgálat eredményei**

Tervezési tevékenység (tervfajták)	Levene –teszt szerinti vizsgálati eredmények	
	„F” értéke	Sig.
Önkormányzat és intézményei szintű stratégiai tervezés	,125	,724
Ágazati szintű stratégiai tervezés (részstratégia)	35,639	,000
Funkcionális stratégiai tervezés (részstratégia)	2,477	,121
Éves költségvetés tervezés	Készítése törvényi kötelezettség!	
Likviditás tervezés	,032	,859
Cash flow tervezés	,038	,846
Erőforrás tervezés (készlet, élőmunka, gépi kapacitás stb.)	,929	,339
Kockázattervezés (becslés)	4,968	,029
Beszerezési terv készítés	1,147	,288
Karbantartási terv készítés	,000	,994
Egyéb tervek	,874	,353

Forrás: saját szerkesztés az SPSS adatbázis alapján

A vizsgálati eredmények azt tükrözik, hogy tervfajtánként megvizsgálva az összefüggést, kizárólag az ágazati szintű stratégiai tervek és a kockázatbecsléseket tartalmazó kockázattervek készítése kötődik a mérethez 5%-os szignifikancia szinten, a többi tervdokumentum vonatkozásában nem érvényes a szórások azonosságára vonatkozó null hipotézis. A mérettel összefüggésben külön vizsgáltam a hosszú és rövid távú tervezéssel való kapcsolatot:

- a méret és a hosszú távú tervezés jellemzői közötti összefüggések
- a méret és a rövid távú tervezés jellemzői közötti összefüggések csoportosításban.

**2. táblázat: A „méret” szerinti vizsgálatban szereplő tervezési jellemzők**

Stratégiai tervezési jellemzők	Éves (operatív) tervezési jellemzők
a vezetés stratégiai szemlélete	költségvetés tervezési módszerek előfordulása
formalizált stratégiai tervezés előfordulása	
stratégiai tervező módszerek alkalmazása	
stratégiai monitoring	

Forrás: saját szerkesztés SPSS adatbázis alapján

A vezetés stratégiai szemléletét a vezetés stratégiai jellemzőivel írtam körül és a részletes elemzést az 5.2.1.1.-es alfejezetben ismertetem.

A statisztikai vizsgálatot a varianciaanalízis módszerével elemeztem, az eredmény igazolta az előzetes feltevésemet, tehát a minta alapján a komplexebb szervezettel rendelkező nagyobb önkormányzatok vezetőinek a stratégiai hozzáállása nem mutat szignifikáns különbséget a kisebb szervezeteket vezető menedzsment szemléletétől. A vezetők stratégiai felfogása nem a szervezet méretének függvényében változik, hanem feltehetőleg a vezető személyisége, attitűdje, szakmai tájékozottsága befolyásolja a stratégiai gondolkodás jelenlétét.

A többi tényezővel összefüggésben végrehajtott statisztikai függetlenségvizsgálat során **a feltételezett eredményeket kaptam.**

Az SPSS program segítségével végrehajtott függetlenség vizsgálat kerestem a kapcsolatot az önkormányzati méret és formalizált stratégiai tervezés alkalmazása és a stratégiai tervek nyomonkövetése között. A statisztikai vizsgálat 22,1%-os szignifikanciaszinten 4,4 próbafüggvény érték mellett mutatott alacsony fokú kapcsolatot, ami azt jelenti, hogy statisztikailag nincs összefüggés az önkormányzat mérete és a formalizált stratégiai tervezés választása között a gyakorlatban. A stratégiai tervcélok teljesülésének teljes stratégiai időtávon belüli nyomonkövetésének (monitoringjának) alkalmazása és az önkormányzat nagysága között sem mutatkozott statisztikai összefüggés. A vizsgálat eredményei azt mutatták, hogy 28,5%-os szignifikanciaszinten és 3,792-es próbafüggvény érték mellett jelentkezik kapcsolat. Véleményem szerint a tervcélok mutatószámok alkalmazásán keresztül végrehajtott folyamatos nyomonkövetésének megjelenése a formalizált stratégiai tervezés alkalmazásához kötődik és nem a méret függvényében várható a megjelenése. Klaszteranalízis módszerével további vizsgálatokat végeztem arra vonatkozóan, hogy vajon léteznek-e valódi klaszterek a tervező módszerek alkalmazási tapasztalatai és a méret függvényében.

A nem hierarchikus módszer keretében K-közép eljárással alakultak ki a végleges klaszterek.

A klaszterképzés folyamatában a 61.lépésnél hagyta abba az összevonást az elemző program, melynek végeredményeként 3 darab klaszter keletkezett. A klaszterképzés a különböző méretű önkormányzatokat a stratégiai tervező módszerek alkalmazásának rendszeressége függvényében csoportosította. A mintaelemek többsége (közel 80%-a) önkormányzati mérettől függetlenül a 3-as számú klaszterben tömörül. Az eredmények alapján a 3-as klaszter eredményei minden tervező módszer tekintetében az átlagos értékeknél illetve a másik két klaszter értékeinél alacsonyabbak, vagyis az önkormányzatok többsége egy csoportba tömörülve egységesen kedvezőtlen eredményeket mutatott a módszerek alkalmazása tekintetében.

Végezetül a mérettel összefüggésben a rövid távú tervekészítés technikáinak alkalmazása közötti különbségeket is vizsgálat alá vontam. Az 5.2.1.4.-es alfejezetben kapott eredmények alapján az inkrementális költségvetés tervezés dominálja az éves költségvetés készítést. A Möt. szerinti kötelező önkormányzati feladatonként elvégeztem a varianciaanalízis módszerével a kiinduló hipotézisem ellenőrzését. A statisztikai eredmények a feladatok többségénél elutasítják a nullhipotézist, tehát nincs szignifikáns kapcsolat az önkormányzatok mérete és alkalmazott költségvetés tervezési eljárás között. Néhány önkormányzati feladat tekintetében mutatkozott szignifikáns kapcsolat, ezek a településüzemeltetés, honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem és település közbiztonság biztosítása. Az elvégzett F-próba segítségével azt láthatjuk, hogy mely feladatoknál mutatkozik szignifikáns különbség az önkormányzat mérete és a tervezési eljárás között. A csoport átlagok közötti eltéréseket, azaz a költségvetés tervezési technikák közötti konkrét különbségeket a Bonferroni teszt segítségével számszerűsítettem.



### 3.4. Az innováció iránti fogékonyság tényezői

A kutatási kérdőív befejező részében az önkormányzatok tervezési rendszerének továbbfejlesztésével kapcsolatos véleményére voltam kíváncsi. A vizsgált önkormányzatok több mint fele (59,38 %) nyitott és szükségszerűnek tartja a tervezési rendszer jövőbeni továbbfejlesztését. A tervezési rendszerre való nyitottság fejezi ki értelmezésemben az innovációs hajlandóságot. Nemzetközi kutatási eredményre (Berry, 1994) alapozva vizsgáltam az innovációs hajlandóságot befolyásoló tényezők érvényességét. Ezek a feltételezett tényezők a pénzügyi helyzet, nyitottság, területi elterjedés és a menedzsment szemlélet.

**3. táblázat: Az innovációs hajlandóság tényezői**

Tényezők	Khí – négyzet értéke	Szabadság fok	Szignifikancia szint
Kiadási főösszeg aránya	5,196	4	,268
Eladósodottság foka	5,087	2	,079
Kapcsolat a magánszektorral	3,627	2	,163
Kapcsolat az önkormányzati szektorral	1,182	1	,277
Más önkormányzatok újítási gyakorlatának követő hatása	,273	1	,602

Forrás: saját szerkesztés SPSS adatbázis alapján

**Az előzetesen feltételezett összefüggéseket a statisztikai Khí-négyzet elemzés módszere nem igazolta**, ami statisztikailag a null hipotézis elfogadását és egyúttal a feltételezett minőségi ismérvek közötti sztochasztikus kapcsolatok elutasítását jelenti.

Az innovációs hajlandóságot befolyásoló tényezőkre irányuló vizsgálat utolsó lépéseként azt elemeztem, hogy kimutatható-e statisztikai kapcsolat az önkormányzati vezetés menedzsment jellemzői illetve a stratégiai gondolkodás erőssége és az innovációra való nyitottság között. Kutatásom során azt feltételezem, hogy a stratégiai szemléletű vezetők innovatívabbak és nyitottabbak, hiszen az innováció iránti fogékonyság hozzátartozik a stratégiai célokat követő menedzser jellemzőihez.

Ennél az elemzésnél a menedzsment szemlélet kifejezésére a kérdőív 2.3-as számú kérdésénél kapott eredményeket (részletes elemzését lásd 5.2.1.1-es alfejezetben) használtam fel. A vizsgálat során két mintás T-próbát alkalmaztam és az előzetes feltételezésem nem nyert statisztikai támogatást 5%-os megbízhatósági szinten.

### **3.5. A tervezés jövője**

A tervezési rendszer átfogó értékelésére 8 db állítást fogalmaztam meg, amelyeket értékelni kellett 1-3-ig terjedő nominális skálán. A minősítés során 1 –nem jellemző, 2 – jellemző, de nem igényel változtatást és 3 – jellemző és változtatásra szorul értékelési fokozatok közül lehetett választani. A kapott válaszok eredményeit összefoglalva megállapítható, hogy mindössze két esetben tartják indokoltnak a változtatást a válaszadó önkormányzatok. Az 1. válaszlehetőség (A költségvetés tervezése során a bázisszemlélet uralkodik), és a 7. válaszlehetőség (A tervezési rendszer nem biztosítja az ellátandó közfeladatok (kiadások) és a finanszírozási források (bevételek) közötti egyensúlyt és a transzparens gazdálkodást.) esetében dominál a „3-as” értékelés 51,6 százalékos és 43,8 százalékos válaszadási aránnyal. A maradék hat jellemző vonatkozásában a válaszadók elismerik, hogy az adott megállapítás érvényes, ugyanakkor nem igényel a jövőben változtatást vagy továbbfejlesztést.

Véleményem szerint az érintettek tartanak az innovációtól, mert a továbbfejlesztés első lépéseként a tervezési folyamatkészítés hatékonysági szempontú átvilágítását indokolt elvégezni, amely magában rejti annak a kockázatát, hogy bizonyos folyamatokat, feladatköröket „karcsúsítani” kell (lean szemlélet), ami együtt járhat az érintett munkakör átszervezésével, esetleges megszüntetésével is.

A kérdőív befejező csoportjának kérdésein keresztül a tervezési rendszer továbbfejlesztésének tervezett szándékát és a tervezési rendszer innovációjának lehetséges illetve az önkormányzatok által is javasolt területeit vizsgáltam zárt kérdések formájában. A bevezető kérdés arra irányult, hogy „tervezi-e a tervezési rendszer továbbfejlesztését a közeljövőben”? A válaszok kedvezőek, hiszen a válaszadók többségének, 59,4 %-nak szerepel a rövid távú tervei között a tervezési rendszer továbbfejlesztése. A megkérdezettek többsége „három” -20,3%-ban-vagy „négy” féle-18,8%-ban- továbbfejlesztési területet jelölt meg. **A tervezési rendszer innovációjának kulcs területei az érintettek szemszögéből a stratégiai tervezés folyamatának kiépítése** illetve továbbfejlesztése - 65,8%-os arányban és **a költségvetési technika továbbfejlesztése a cél és teljesítményalapú tervezés irányába** -71,1%-os arányban-. A többi fejlesztési területet a többség nem preferálta illetve nem tartja szükségesnek az érintett terület megújítását. A továbbfejlesztéssel kapcsolatosan megfogalmaztam néhány további kérdést a kontrollinggal kapcsolatosan is. Az empirikus kutatás azt mutatta, hogy a válaszadók 84,4%-a egyetért azzal az állítással, hogy **az önkormányzat komplex tervezési rendszerét hatékonyan támogathatja a kontrolling rendszer** és 73,4%-uk támogatja azt a véleményt is, hogy az értékteremtő önkormányzati működést, a stratégiai és az operatív tervek sikeres megvalósítását önkormányzati mérettől függetlenül képes támogatni a kontrolling. **A kontrollinghoz való pozitív hozzáállás ellenére a vizsgálatban szereplő önkormányzatok mindössze 18,8%-nál működtetnek jelenleg kontrolling rendszert illetve alkalmaznak kontrolling módszereket.** Ez az arány rendkívül alacsony. A „miért nem alkalmaznak kontrollingrendszert” kérdésre született leggyakoribb válasz 82,7%-os aránnyal az „ismerem a kontrollingot és szükségesnek tartom a bevezetését, de idő és forráshiány okokból nem került még rá sor” válasz bizonyult.

Mindössze a válaszadók 15,4%-a ismeri a kontrollingot, de nem tartja szükségesnek a bevezetését, mert elégedett a jelenlegi tervezési, elemzési, ellenőrzési és információgazdálkodási tevékenységgel.

Annál a néhány önkormányzatnál, ahol bevezetésre került a kontrolling rendszer, a bevezetést a következő jellemzők indokolták:

- Támogatja a gazdaságos, hatékony és eredményes önkormányzati működést és gazdálkodást (az ún. „3E” szempontú követelményrendszer teljesülését).
- Javítja a gazdálkodás átláthatóságát és az elszámoltathatóságot.
- Hatékonyan támogatja az önkormányzat és intézményei vezetőinek jövőorientált, erőforrás és költségtudatos, stratégiai szemléletű irányítási tevékenységét.

**A kvantitatív kutatás eredményeinek megerősítésére strukturált mélyinterjút is készítettem** Az interjúalanyok megválasztását két fő szempont vezérelte, az egyik a szakmaiság, a másik a méret szerinti differenciálás. Interjúim alanyai a tervezési folyamatban résztvevő – jellemzően- vezető munkatársak voltak. Kiválasztásuknál ügyeltem arra is, hogy minden önkormányzati méretkategóriából kerüljenek ki interjúalanyok, mert kíváncsi voltam az eltérő méretű önkormányzatok szereplőinek személyes véleményére, ezzel vizsgálva a méret szerinti differenciáláshoz kapcsolódó előzetes feltevésemet. tervezéssel foglalkozó szakembere. A mélyinterjú során feltett kérdéseket a dolgozat 2. számú melléklete tartalmazza.

**Összességében a mélyinterjúk során kapott eredmények az előzetes feltevéseimet erősítik és a kvantitatív kutatás eredményeivel összhangban állnak.**

#### 4. KÖVETKEZTETÉSEK

Az önkormányzati szektor tervezési rendszerével foglalkozó szakirodalmak, kutatások leginkább az éves költségvetés készítés (tervezés) módszertanára, elvi kérdéseire és gyakorlati vizsgálatára koncentrálnak (lásd például: ÁSZ tanulmányok), és kisebb hangsúlyt fektetnek a települési önkormányzati szinten folyó stratégiai tervezési kérdésekre. Ezt a költségvetés dominanciát az empirikus kutatás eredményei is megerősítették. A tervezés során tanúsított rövid távú szemlélet visszaköszön ott is, hogy a hosszú távú célokat, fejlesztési elképzeléseket illetve a működési kereteket és a feladatellátás feltételeit nem a stratégiai célok jelölik ki, hanem az épp rendelkezésre álló támogatási lehetőségek mentén szervezik. Az önkormányzati szektorban különösen igaz az az állítás, hogy a tervezés során elkészített tervek jelentik a gazdálkodás és a működés alapját. A jelenlegi tervezési rendszer elavult és nem tölti be azt az alapvető funkcióját, hogy biztosítsa az ellátandó közfeladatok (kiadások) és a finanszírozási források (bevételek) közötti egyensúlyt és a transzparens gazdálkodást. Véleményem szerint **az önkormányzati szektor tervezési rendszerében rejlő egyik legnagyobb kockázati tényezőt, veszélyforrást a rövid távú gondolkodás, az éves költségvetés tervezés túlzott dominanciája jelenti, hiszen a stratégiai szemlélet és stratégiai tervezés hiányában a tervezés kizárólag a jelenre, esetleg a múltra koncentrálnak, így a feladatellátást, a folyamatos működést a jelen determinálja.**

Az üzleti szférában a környezet változékonysága és az erős piaci verseny miatt ma már idejét múlt a tradicionális – azaz az időigényes, költséges és statikus vállalati tervezés. A mai gazdasági viszonyok között az a legfontosabb, hogy a vállalkozások idejében felismerjék a várható változásokat és adott esetben késlekedés nélkül tudjanak ellenkormányozni.

Ehhez az szükséges, hogy a tervezés legyen gyors és hatékony, tegye lehetővé a rugalmas reagálást. *Vajon milyen jellemzőkkel kell rendelkeznie a modern tervezési rendszernek a települési önkormányzatok esetén?*

Álláspontom szerint a modern tervalkotási folyamatot nem a kényszer vezérelte tervezői „rövidlátás” jellemzi. **A tervezés egy olyan folyamat, amely a hosszú távú fejlődést és fennmaradást biztosító lehetőségként, menedzsment eszközként áll a helyi vezetők rendelkezésére.** Ezért a továbbfejlesztés első lépése a tervezés újraértelmezése, amely a menedzsment szemléletnek nagyobb teret enged. A modern tervezési rendszer javasolt orientációi: jövőorientált, komplex, megalapozott, kooperatív, flexibilis, objektív, eredményes és transzparens. A tervezési rendszert az értékteremtő közszolgáltatást hosszútávon támogató, fenntartható stratégiai tervezés alapozza meg, amely a gazdasági programon alapszik. További kritérium a tervezés és a tervek módszertani megalapozottsága. Módszertanilag a különféle tervező-elemző módszereket optimális arányban kombináló és minden idődimenziót felölelő tervezési munka tekinthető, melyben jól kialakított indikátorok segítik a tervek végrehajtásának nyomonkövetését illetve a vezetők felé történő folyamatos visszacsatolást.

Az önkormányzati működés a hatékony, eredményes és gazdaságos „3 E” szempontú- működés célfüggvényével írható le leginkább. Ezen célfüggvény teljesülését egy fejlett tervezési rendszeren alapuló önkormányzati működés és gazdálkodás tudja biztosítani. A modern tervezési rendszert eredményesen a vezetői számviteli alrendszerrel kiegészített államháztartási számviteli információs rendszerre alapozva a kontrolling rendszer keretein belül javasolt megszervezni és működtetni.

Doktori értekezésemben felvázoltam egy modern tervezési rendszer felépítését és orientációt.

## 5. ÚJ ÉS ÚJSZERŰ KUTATÁSI EREDMÉNYEK

Az elvégzett empirikus kutatás, a vonatkozó jogszabályok, valamint a hazai és a nemzetközi szakirodalom feldolgozása alapján a következő új és újszerű tudományos eredmények fogalmazhatók meg:

**1. A települési önkormányzatoknál készülnek hosszú távú tervek – jellemzően a jogszabályi kötelezettségek teljesítése érdekében-, de ennek ellenére nem folyik valódi formalizált és komplex stratégiai tervalkotási folyamat.**

A hosszú távú tervek módszertanilag nem megalapozottak, alacsony fokú a stratégiai tervekben kitűzött célok végrehajtásának nyomon követése, monitoringja, továbbá a stratégiaalkotási folyamatban kevésbé érvényesül az érintettek széles körű participációja.

A megállapításom bizonyítására az önkormányzatoknak kiküldött kérdőívekben kapott válaszokat és a mélyinterjú tapasztalatait elemeztem leíró statisztikai módszerekkel és statisztikai összefüggés vizsgálatokkal.

**2. A vizsgálati eredmények alapján kijelenthető, hogy a gazdasági program nem tekinthető a jövőorientált vezetői döntéshozatalt támogató valódi stratégiai irányítási eszköznek a jelenlegi gyakorlatban.** A program készítés során nem alkalmazzák a stratégiai tervezés és menedzsment módszereket sem, ezért a programok nem tekinthetők kellően megalapozottnak és előkészítettnek. Ugyanakkor **a gazdasági program képes betölteni az önkormányzatok és intézményeik összevont stratégiai terv szerepét,** amelyet további funkcionális (kormányzati funkció szerinti) és erőforrás stratégiai terveknek kell kiegészíteni, ezáltal kialakítható a stratégiai tervdokumentumok egymással összefüggő konzisztens rendszere.

Javaslatom alapján - a válaszadók többségével egyetértésben - a vonatkozó törvényben részletesebben kellene szabályozni a gazdasági program tartalmára, formájára és felépítésére vonatkozó, minden önkormányzatra egységes keretjellegű előírásokat, továbbá javaslom a programban felölelt időszakot – kötelező jelleggel- két kormányzati ciklusra kiterjeszteni. Az értekezésben javaslatot teszek a gazdasági program felépítésére vonatkozóan. A megállapításaimat a hatályos jogszabályok áttanulmányozása, az érintettekkel folytatott mélyinterjúk tartalmi elemzése és a kérdőíves válaszok statisztikai elemzése alapján igazoltam.

**3. A programtervezés alkalmazási aránya alacsony fokú a jelenlegi költségvetés tervezési gyakorlatban. A programtervezéssel közgazdaságilag megalapozottabbak a feladatfinanszírozás alapján folyósított költségvetési támogatások és nyomon követhetőek a stratégiai tervek célkitűzéseinek teljesülései.** A szakfeladatokból felépülő programokat a „COFOG” (kormányzati funkciók) szerinti rendszerezésben célszerű kialakítani az új számveteli rendelet előírásaival összhangban.

A doktori értekezésemben javaslatot tettem a programalapú tervezési rendszer felépítésére és a költségvetés tervezési módszerek differenciált alkalmazásának szempontjaira vonatkozóan.

**4. A települési önkormányzatok tervezési rendszerének átfogó vizsgálata és továbbfejlesztése szempontjából nincs szükség a méret szerinti szegmentálásra. A települési önkormányzatok tervezési rendszerének fejlettségi állapota,** az alkalmazott tervezési módszerek és tervdokumentumok illetve a formalizáltság foka tekintetében **teljesen egységes képet mutat.** A stratégiai tervezésen alapuló – stratégiaorientált-modern tervező – elemző módszerek önkormányzati alkalmazására szükség van önkormányzati mérettől függetlenül.



Ezt a kapcsolat vizsgálatot KHI-négyzet próbával, klaszter analízissel és varianciaanalízissel hajtottam végre. A végrehajtott statisztikai függetlenségvizsgálat során a feltételezett eredményeket kaptam.

**5. A tervezési rendszer továbbfejlesztésére irányuló szándék** (innovációs hajlandóság) - előzetes feltételezésemmel ellentétben - **nem mutatott kauzális kapcsolatot a pénzügyi helyzettel, a nyitottság és területi elterjedés (együtt: környezeti hatások) és a menedzsment szemlélet tényezőkkkel.**

Az előzetes feltevésém alapján - amelyeket nemzetközi kutatási eredményekre alapozva alakítottam ki - az önkormányzatok pénzügyi helyzete, a magánszektorral folytatott együttműködés foka (nyitottság), a szomszéd önkormányzatoknál bevezetett újítások (legjobb gyakorlatok) hatásai (területi elterjedés) és a menedzsment szemlélet együttesen befolyásolják az önkormányzatok újítási szándékát. Ezek a feltételezések azonban nem nyertek támogatást a végrehajtott statisztikai elemzések, összefüggés vizsgálatok és a mélyinterjúk által. Az elemzés végeredményei ugyanakkor tovább erősítik az önkormányzati mérettel összefüggésben (4-es számú új eredmény) megfogalmazott állításaimat.

## **6. JAVASLATOK (ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI FELHASZNÁLÁS)**

Értekezésemben egy alternatív tervezési hozzáállás építőköveit igyekeztem bemutatni, amely épít a menedzsment módszerek praktikus elemeire és figyelembe veszi a költségvetési hagyományokat is.

A tervezési rendszer továbbfejlesztésére tett átfogó innovációs javaslataim a következők:

- A továbbfejlesztés nulladik lépéseként tisztázni kell azt az alapkérdést, hogy „mit várunk el a tervezéstől”. A kérdésre talán az a válasz adható, hogy a tervek megvalósítása során mérhető haszon mutakozzon a „stakeholderek” elvárásaira. A haszon ebben a terminusban az érintettekre gyakorolt - előzetes célkitűzések között is megfogalmazott - hatással (outcome) egyenértékű.
- Erősíteni kell a stratégiai szemléletet és stratégiai menedzsment tevékenységet a stratégiai tervezési és elemzési módszerek önkormányzatokra átszabott adaptálása mellett. Ennek keretében első lépésként a gazdasági program globális –teljes önkormányzati működést átfogó- stratégiai szerepét kell megerősíteni és biztosítani. Módszertanilag a programonként elkészített Balanced Scorecard (BSC) képes leginkább támogatni a stratégiai tervekben kitűzött célok teljesülését és ezen keresztül a stratégiai menedzsment tevékenységet. A BSC alkalmazása mellett kiegészítő módszerként javasolom a „SWOT” és a „Benchmarking” módszerek folyamatos alkalmazását. Ezekkel a módszerekkel egy komplex stratégiai tervező – elemző - döntéstámogató rendszer működtethető a stratégiai kontrolling keretében.

- A költségvetés tervezési technika megújítása, feladatonkénti differenciált alkalmazása és elmozdulás a teljesítmény és eredményorientált programtervezés tervezés irányába. Az értekezésemben ismertetem a programtervezés alapelveit, folyamatát.  
A feladatfinanszírozás meg is követeli a feladatszintű tervkészítést, a feladatok költségviselőként történő kezelését illetve feladatonkénti költség –és lehetőség szerint bevétel-kimutatást és költség - haszon elemzést. A differenciálás a feladatellátás és a működés különböző fázisai és a felmerülő kiadás jellege függvényében javasolt. Az ellátandó feladat jellege, kiadásszerkezete alapvetően befolyásolják az alkalmazható tervezési technikát.
- A stratégiai tervek és az éves költségvetés összekapcsolása, mérhető ok-okozati kapcsolat rendszer kiépítése. A stratégia leképeződései a kiadási oldal preferenciái nyomán tükröződnek vissza az éves költségvetésekben. Az oksági kapcsolat és a stratégiai célok (tervszámok) éves költségvetésben való megvalósulásának, teljesítésének mérhetőségét illetve nyomon követhetőségét támogathatja a program struktúrában kialakított komplex stratégiai – taktikai és költségvetés tervezési rendszer, amelyet a BSC keretében célszerű kialakítani.
- Együttműködő, kooperatív tervezési rendszer kiépítése az érintettek (például: helyi vállalkozások, egyéb gazdálkodó szervezetek, civil szervezetek, lakosság) szélesebb körű bevonásán keresztül. Erre kiváló terep lehet például az önkormányzat által szervezett közmeghallgatás, amelyet kellő népszerűsítés, promotálás kell, hogy megelőzzön annak érdekében, hogy az érintettekhez időben eljusson a szükséges információ.

- A hatályba lépett számviteli változásoknak köszönhetően megteremtődnek a vezetői számvitel információs alapjai az önkormányzati szektorban is.

Értelmezésemben a költségvetési szektorban kialakításra javasolt vezetői számvitel fogalmán olyan információszolgáltatási és értékteremtő működést támogató rendszert kell érteni, amelynek a célja a különböző vezetői szintek részére a tevékenység ellátásához szükséges információk biztosítása a gazdaságos, hatékony, eredményes és minőségi közszolgáltatás elérése érdekében. Értekezésemben javasoltam a vezetői számviteli alrendszer kiépítését. Véleményem szerint a tervezés- elemzés- információellátás egymásra épülő folyamatait a vezetői számviteli alrendszer keretei között és módszereinek tudatos felhasználásával a kontrolling keretében javasolt megszervezni.

A jogszabályok áttanulmányozása és az empirikus elemzés eredményeire egyaránt támaszkodva **jogszabály módosító javaslatokat is megfogalmaztam.**

1. A jelenlegi jogszabályok túl nagy mozgásteret és szabadságfokot biztosítanak az önkormányzatoknak a gazdasági program formai és tartalmi felépítése tekintetében. Véleményem szerint az önkormányzati törvény mellékletei között célszerű lenne elhelyezni a gazdasági program jól strukturált formanyomtatványát a „gazdasági program tartalmi kellékei” címmel, amelyet kötött szerkezetben az egyéni sajátosságokat is figyelembe véve kellene kitölteni az önkormányzatoknak. A javaslatommal a válaszadók többsége is egyetértett. Az egységes felépítésű gazdasági program biztosítja az önkormányzatok közötti összehasonlító elemzések elvégzését, és nem utolsósorban segítséget jelent az elkészítők számára. A program által felölelt időtávnak legalább két kormányzati ciklus javasolt, tekintettel a program stratégiai jellegére.

A felépítésével és elkészítésével kapcsolatos formai és tartalmi előírások vonatkozásában irányadónak tekintem a 314/2012 (XI.8.) kormányrendeletet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről. A településfejlesztési rendelet véleményem szerint előremutató, mert érvényesülnek benne a modern tervezés jegyei és szemlélete. A gazdasági program javasolt felépítését bemutatom az értekezésben.

2. Az önköltségszámítási szabályzat alkalmas keretét biztosíthatná az önkormányzati feladatok mint kalkulációs egységek költség és teljesítmény kalkulációjának. Az önköltségszámítás feladata egyrészt adatszolgáltatás az önkormányzat saját költségvetési intézményei által nyújtott szakfeladatok értékeléséhez, könyvviteli elszámolásához, ezen kívül előkészíti a vezetői döntéseket („előzetes önköltségszámítás”) és lehetővé teszi a döntések végrehajtásának utólagos ellenőrzését, elemzését („utólagos önköltségszámítás”). Mindezek alapján javaslom a mentesítő feltételek törlését és a szabályzat alapján megvalósuló szakfeladatonkénti önköltségkalkuláció elkészítésének kötelező erejű szabályozását. Ennek hiányában az éves költségvetések kiadási tételeit is megalapozatlannak tartom. Az önköltséget a vállalkozási gyakorlathoz igazodva kalkulációs sémában indokolt levezetni kalkulációs tételenkénti részletezésben. A 4/2013-as számvetési rendeletben szereplő költségekről és megtérült költségekről szóló kimutatás javasolt sémája jó kiindulási alapja lehet a kalkulációs séma kialakításának.
3. A tervek és a számvetési beszámolók megbízhatósága, valódisága és transzparenciája követelmények teljesítése érdekében javaslom visszaállítani a könyvvizsgálat intézményét, ami a jelenlegi előírások alapján nem kötelező.

A könyvvizsgálói hitelesítés a költségvetési beszámoló, évközi jelentések és az éves illetve többéves költségvetés dokumentumaira és elkészítésük szabályszerűségére illetve valóságára terjedne ki. A kötelező könyvvizsgálatot javasolt feltételekhez kötni.

Az általam javasolt feltételek az éves átlagos állományi létszám, kiadási főösszeg nagysága és a mérlegfőösszeg.

**További kutatási irányok:**

Érdemes lenne további empirikus kutatással alátámasztani azt a feltevést, hogy a stratégiai tervezést sikeresen adaptáló önkormányzatok hosszabb távon előnybe kerülnek más, hasonló adottságokkal rendelkező, de valódi stratégia nélkül működő önkormányzatokhoz képest.

A továbbfejlesztésre nyitott önkormányzatok bevonásával érdemes lenne kísérleti jelleggel egy – egy kormányzati funkció vonatkozásában kipróbálni a stratégiai tervezésen alapuló programtervezési eljárást.

A disszertációban megfogalmazott állításaim további igazolására a kontrollingot jelenleg alkalmazó önkormányzatok körében érdemes lenne felméréssel megvizsgálni a kontrolling alkalmazásából származó előnyöket a működtetés sajátos önkormányzati jellemezőinek feltárásán keresztül. Ehhez kapcsolódóan hasznos és tanulságos ismeretekhez juttathatja az érintett szakembereket és kutatókat a kontrolling rendszer tervezést támogató szerepére irányuló feltáró vizsgálat során összegyűjtött tapasztalati eredmények közzététele is.

## **7. AZ ÉRTEKEZÉS TÉMAKÖRÉBŐL ÍRT TUDOMÁNYOS KÖZLEMÉNYEK; ISMERETTERJESZTŐ PUBLIKÁCIÓK**

### **A. TUDOMÁNYOS KÖNYV/TANKÖNYVRÉSZLET MAGYAR NYELVEN:**

Kardos Barbara - Miklósyné Ács Klára - *Sisa Krisztina* – Szekeres Bernadett - Veress Attila (2012): Példatár a vezetői számvitel alapjaihoz (*Sisa Krisztina A.*: 4., 5. és 6. fejezetek) Saldo Kiadó Budapest. ISBN 9789636384166; ISSN 17895103

Kardos Barbara - Miklósyné Ács Klára - *Sisa Krisztina* - Veress Attila (2007): Példatár a vezetői számvitel alapjaihoz (*Sisa Krisztina A.*: 5. és 6. fejezetek) Saldo Kiadó Budapest. ISBN 9789636382414

Baracskainé Boór Judit – György István – Kardos Barbara – Korom Erik – Lois Lászlóné - *Sisa Krisztina* (2005): Nonprofit útmutató - Egyéb szervezetek pénzügyi-gazdasági és számviteli ismeretei (*Sisa Krisztina A.*: 2.4 és 3. alfejezetek) Novoschool Kiadó. Budapest. ISBN 9638677910

### **B. IDEGEN NYELVEN TERJES TERJEDELEMBEN MEGJELENT KÖZLEMÉNYEK:**

Sisa Krisztina (2014): Planning practices of local governments based on the results of an empirical research. *Apstract Scientific Journal*. Vol 8. Number 1. 79-93. old.

Sisa Krisztina (2014): Controlling as an efficient public service management instrument in the sector of local governments. *Controller Info Studies*. Copy&Consulting and Unio Publishing. Budapest. 144-153. old.

Sisa Krisztina A. (2013): The Aspects of Strategy Making by Local Municipalities, Based on an Empirical Research. In: Ferencz Árpád (szerk.) *Gazdálkodás és menedzsment tudományos konferencia: Környezettudatos gazdálkodás és menedzsment*. Konferencia helye, ideje: Kecskemét, Magyarország, 2013.09.05 Kecskemét: Kecskeméti Főiskola Kertészeti Főiskolai Kar. 558-563. old. (ISBN:978-615-5192-21-0)

## **C. MAGYAR NYELVŰ TERJES TERJEDELEMBEN MEGJELENT KÖZLEMÉNYEK:**

*Sisa Krisztina* - Veress Attila (2014): A pénzügyi számvitelben rejlő lehetőségek az önkormányzati szektorban. SZAKma. 56. évf. 3. sz. 125-128. old.

*Sisa Krisztina* - Veress Attila (2014): Felmérés a települési önkormányzatok tervezési módszereiről. Statisztikai szemle 92. évf. 5. sz. 447-473.old.

*Sisa Krisztina* – Szabó Szabolcs (2014): A számvitel, mint a tervezés információs alapja a települési önkormányzatoknál BGF Alkalmazott Tudományok 1. Fóruma, Budapest, BGF. (várható megjelenés december)

Sisa Krisztina A. (2013): Az önkormányzati költségvetés tervezési rendszer időhorizontjának kibővítése a stratégiai tervezésen keresztül XIX. Ifjúsági Tudományos Fórum, 2013. április 25., Keszthely (CD megjelenés)

*Sisa Krisztina A.* – László Csaba (2013): A kontrolling mint a hatékony közszolgálati menedzsment egyik eszköze az önkormányzati szektorban XIX. Ifjúsági Tudományos Fórum, 2013. április 25., Keszthely (CD megjelenés)

*Sisa Krisztina* – Szabó Szabolcs: (2013): Települési önkormányzatok tervezési rendszerének a jövője az érintett önkormányzati szereplők szemszögéből. In: Ferencz Árpád (szerk.) Gazdálkodás és menedzsment tudományos konferencia: Környezettudatos gazdálkodás és menedzsment. Konferencia helye, ideje: Kecskemét, Magyarország, 2013.09.05 Kecskemét: Kecskeméti Főiskola Kertészeti Főiskolai Kar. 563-568. old. (ISBN:978-615-5192-21-0)

Sisa Krisztina A. (2012): A kontrolling alkalmazásában rejlő lehetőségek az önkormányzati szektorban. BGF Tudományos Évkönyv Budapest. CD megjelenés.

Sisa Krisztina A. (2010): A Balanced Scorecard alkalmazásában rejlő lehetőségek az önkormányzati szektorban BGF Tudományos Évkönyv Budapest. In: Majoros Pál (szerk.) BGF Tudományos Évkönyv 2010: Merre tovább? : gazdaság és társadalom, realitás és esély. Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2010.11.04-2010.10.05. Budapest: Budapesti Gazdasági Főiskola. 385-393. old. ISSN 1558-8401