

KÖZÖSSÉGI STRATÉGIAALKOTÁS

TANTÁRGY

KÖZSZOLGÁLATI KOMPETENCIAFEJLESZTŐ TRÉNER

SZAKIRÁNYÚ TOVÁBBKÉPZÉSI SZAK



Belényesi Emese



Szerző:

Dr. Belényesi Emese

Szakmai lektor:

Dr. Koronváry Péter

Olvasószerkesztő:

Vöröss Ferenc

A kézirat lezárásának dátuma:

2019. február 27.

Kiadja:

© NKE, 2019.

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert

Dékán

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

1. BEVEZETÉS.....	4
2. STATÉGIA, STRATÉGIAI TERVEZÉS, STRATÉGIAI TERV	5
2.1 A STATÉGIA	5
2.2 A STRATÉGIAI TERVEZÉS	6
2.3 A STRATÉGIAI TERV.....	8
2.4 A STRATÉGIAI TERV MEGVALÓSÍTÁSA	8
2.5 A STRATÉGIAI TERV ÉRTÉKELÉSE	9
3. A STRATÉGIAALKOTÁS MÓDSZERTANA.....	12
3.1 AZ EVOLUTÍV STRATÉGIAALKOTÁSI MODELL	12
3.2 A JÖVŐKÉPVEZÉRELT STRATÉGIAALKOTÁSI MODELL	13
4. A STRATÉGIAALKOTÁS SORÁN HASZNÁLT ESZKÖZÖK.....	15
4.1 A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK KÖRNYEZETE	15
4.2 A STRATÉGIAALKOTÁS SORÁN HASZNÁLT ESZKÖZÖK.....	17
5. A STRATÉGIAALKOTÁS FEJLŐDÉSI IRÁNYAI	29
6. ÖSSZEFOGLALÁS	31
7. FOGALOMTÁR	32
8. IRODALOMJEGYZÉK.....	33

1. BEVEZETÉS

Az utóbbi években egyre nagyobb az igény a menedzsment stratégiai szintű megközelítésére a szervezetek működtetésében. Ez érvényes az államra és annak intézményrendszerére is, hiszen a sikeres működéshez szükség van egyrészt jövőorientáltságra, másrészt pedig hatékony mindennapi cselekedetekre, döntésekre. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az állam innovatív magatartásának és innovációt támogató működésének szerves egységet kell alkotniuk. (CSATH, 2016) Ennek érdekében javítani kell a közigazgatási, önkormányzati szervezetek működési hatékonyságán, a közszolgáltatások színvonalán, melynek egyik fontos eszköze a közösen alkotott (közösségi) stratégia.

A közigazgatás, önkormányzás működésében is a tervezett változások kiindulópontja a stratégia, a stratégiaalkotás és a stratégiák megvalósítása. A tananyag célja, hogy a stratégia fogalmától elindulva, végigjárva a stratégiai tervezés egyes fázisait, bemutassa a stratégiaalkotás módszertanát és a folyamat során alkalmazott menedzsment-eszközöket. Ismertetjük a stratégiaalkotás közigazgatási sajátosságait, majd a stratégia fejlődési trendjét követve rámutatunk a stratégiai menedzsment szerepére a szervezetek működésében.

2. STATÉGIA, STRATÉGIAI TERVEZÉS, STRATÉGIAI TERV

A stratégia kifejezés a görög *stratos* szóból ered, ami hadsereget jelent. A stratégák az ókorban hadvezetők voltak, a stratégia pedig hadjáratok és háborúk vezetésének tudománya. Azokat a képességeket, feltételeket, illetve ezek megszervezésének tudományát jelentette, amelyek a végső győzelem eléréséhez voltak szükségesek. A stratégia, stratégiai tervezés kifejezés a XX. század második felében eleinte csak a magánszférában jelent meg a vállalati stratégiák elterjedésével, azonban nagyon hamar az üzleti tudományok egyik legdinamikusabban fejlődő területévé nőtte ki magát. Az üzleti életben megjelent a stratégiai menedzsment, mert a vállalatok között egyre élesedő verseny a piacokat „csatatérre” változtatta. A piaci szereplők között is „különböző piaci háborúk dúlnak”, és ezekben a viszonyokban különösen jól használhatónak bizonyult a stratégiai gondolkodásmód, és magának a stratégiának az eszközszerkezete. Míg a harcászatban a különböző fegyvernemek és csapatok összehangolt akcióira, a piacon az egyes vállalati funkciók, területek, cselekvési programok összehangolására van szükség a győzelem, a siker elérése érdekében. A közgazdaságtudományban mára gyakorlatilag önálló tudományággá, diszciplínává vált a stratégiai menedzsment. (CSATH, 1994)

A közszférában csak jóval később került a figyelem középpontjába, a gyakorlatban történő alkalmazása pedig csak a 2000-es években vált általánossá. A hosszú távú tervezés igénye megjelent az állam életében is, az államok megszervezésének körében és természetesen megjelent a jogi szabályozásban is. A tudatos tervezés, összehangolt fejlesztési programok, a koordinált, korrigálható megvalósítás, az átlátható gazdálkodás, a számonkérhetőség és a nyilvánosság teljes körű tájékoztatása azok a kulcskifejezések, amelyek körülírják az államéletben tapasztalható stratégiai gondolkodásmódot, stratégiai szemléletet. (YOUNG, 2002)

2.1 A STRATÉGIA

A stratégia fogalmának és szerepének beazonosítását tudományterülettől és elméleti irányzattól függően sokan megkísérelték már. Általánosságban a stratégiát meghatározhatjuk úgy is, mint egy bizonyos célállapot elérése érdekében végzendő cselekvések hosszabb távú tervét, amely a végrehajtáshoz szükséges erőforrások biztosítását időben kiterjedten gondolkodva teremti meg. Maga a stratégiai tervezés pedig nem más, mint ennek a hosszú távú tervnek a módszertanilag következetes kidolgozása, beleértve a ciklikusan visszatérő újratervezés és finomhangolás fontosságát is. (CSATH, 1994)

A *stratégia* tehát a célok elérésének eszköze. Egy jövőre irányuló cselekvés, amit legáltalánosabban a szervezet *küldetése* határoz meg, és amely a szervezeti stratégia része. A *stratégiai tervezés* a stratégia és az akciók kidolgozását foglalja

magába. A *stratégiai célok* azok a „kis állomások”, amelyeket a szervezeteknek el kell érniük ahhoz, hogy a kitűzött jövőkép elérhetővé váljon. A *jövőkép* olyan gondosan megfogalmazott és konkrét helyzetkép, amely világossá teszi azt, hogy a szervezet adott idő múlva hová kíván eljutni. Az elérendő célok lényege és haszna, hogy irányt mutasson a cselekvéshez, tisztázza azt, hogy kinek mi a szerepe és a felelőssége, valamint, hogy lehetővé tegye a teljesítménymérést.

2.2 A STRATÉGIAI TERVEZÉS

A *stratégiai tervezést* is sokféleképpen definiálják, többféle megközelítés létezik. Az egyik megfogalmazás szerint a stratégiai tervezés átfogó elemzések végzése a jövő biztosítását és a környezettel való hosszú távú összhang megteremtését segítő alapvető változások megtervezése és bevezetése céljából. (CSATH, 2004)

Mivel a stratégia nem más, mint egy *tervdokumentum*, amely leírja a jövőben végrehajtani kívánt tevékenységeket, ebből a meghatározásból következik a stratégiai tervezés két jellemzője is: az *írásbeliség* követelménye, miszerint módszertani szabályok mentén, dokumentált módon kell a tervezést elvégezni; valamint az *a körülmény*, amely a változó külső és belső környezeti tényezőkből fakadóan a tervezéskor számottevő mértékben még csak becsült *jövőbeli események bizonytalan voltából fakad*.

A stratégiai tervezés során egy adott szervezet megfogalmazza azt, honnan hova kíván eljutni, mi az a jelenlegitől eltérő célállapot a jövőben, melyet el kíván érni. A stratégiai tervezés során ennek megállapítása történhet a jelenlegi helyzet pontos leírásával és elemzésével, de jellemzően küldetésnyilatkozat (misszió), jövőkép (vízió) és célok, célkitűzések meghatározásával történik. Ezekről a későbbiek folyamán bővebben is szó lesz.

A stratégia kidolgozásának két szintje ismeretes: a *szervezeti stratégia* és a *funkcionális stratégia*. A szervezeti stratégia egy alapstratégia, amely az általános cselekvési iránnyal foglalkozik, és meghatározza a változások prioritásait. A funkcionális stratégia a szervezeti funkciók hatékony, optimális működését írja le. Ezek a funkcionális stratégiák jó esetben nem egymástól elszigeteltek, hanem összekapcsolódnak, és szervesen illeszkednek a szervezeti stratégiához. Például ilyen a *Humán stratégia*, melynek kialakításakor a szervezeti stratégiában szereplő célokból kiindulva határozható meg, hogy ezek eléréséhez milyen típusú emberi erőforrásra van szükség.

A stratégiai tervezés fő eleme az *időbeliség*. Maga a tervezési folyamat időtáv alapján háromféle lehet:

- *hosszú távú tervezés*: minőségi stratégiai lépések, vertikális célmeghatározás,
- *középtávú tervezés*: konkrét célok és feladatok kitűzése,
- *operatív/rövid távú tervezés*: egy-egy területre koncentrált feladatok meghatározása.

A stratégiai tervdokumentum a hosszabb távú célok felvázolására alkalmas, átfogja a jelenlegi és a célállapot közötti időtartamot. Hosszú távú stratégia például egy ország-előrejelzés, illetve az egy adott szakterületre koncentráló hosszú távú koncepció (ilyen pl. az E-közigazgatási keretrendszer koncepciója). Középtávú lehet pl. a miniszteri program, a szakpolitikai vagy intézményi stratégia is. Rövid távú stratégiák között említhetjük pl. az intézményi munkaterveket, valamint a szakpolitikai programokat. Ezekről a későbbiekben részletesen is szó lesz.

A stratégiai tervek *időhorizontjának* pontos megválasztására azonban nincs egy általánosan elfogadott séma. A legjobb megoldás, ha a szervezet a jelenlegi állapota, és az elgondolásai alapján dönt a terv időhorizontjáról, de mindenképpen gondolni kell arra, hogy a leghosszabb terv összhangban álljon a rövidebb távú tervekkel.

A stratégiai tervezés folyamatos tevékenység, amely mindig hosszabb távot fog át. A hosszabb táv tényleges hosszát az határozza meg, hogy mekkora a kitűzött célok elérhetősége és a tevékenységek jellege. Akármennyi időre is készítünk tervet, azoknak összhangban kell lennie a rövidebb távú tervekkel. A terv időhorizontját nem korlátozhatja a környezeti változások előre jelezhetősége sem, hiszen egy folyamatosan változó közegben kell döntéseket hoznia a vezetésnek. A jó stratégia jövőteremtő és nem passzív alkalmazkodó. A változtatást egy szervezetnél gyakran akkor kell elkezdeni, amikor arra látszólag semmi szükség nincs.

A stratégiai tervezés legfontosabb *jellemzői*: jövőbe tekintő, cselekvésorientált, aktív, rugalmas, változtatásokra orientált, tartós sikert biztosít.

A stratégiai tervezés kiindulási pontjai a *premisszák*, amelyek a külső környezet egyes releváns, az adott szervezet által nem befolyásolható paramétereinek *jövőbeli állapotára vonatkozó feltételezések*. Ezek közé tartozik az inflációs ráta, a devizaárfolyamok, a várható költségvetési megszorítások, egy politikai kurzusváltás bekövetkezése, meghatározó nemzetközi rendszerekhez történő csatlakozási időpontok. (DRÓTOS, 2011)

A stratégiai tervezés működési elve a *ciklikusság*. A ciklikusság az önmagába visszatérő fejlesztési folyamatot jelöli, melynek lényege, hogy a tervezés alapján megvalósul a végrehajtás, azután annak ellenőrzése, majd az értékelése, és végül az így kapott információk visszacsatolásra kerülnek az újabb tervezési folyamatba. Ennek köszönhetően biztosítható a tervezési folyamat és rajta keresztül az egész stratégiai ciklus folyamatos fejlesztése.

A stratégiai tervezésnél nagyon fontos még az egyes szinteken megállapított célok *hierarchikus illeszkedése*. Az olyan kapcsolatok esetében, ahol alá-fölérendeltségi vagy más függési viszony van jelen, a hierarchikus jelző arra utal, hogy egy alsóbb szinten lévő stratégiai célrendszer nem lehet ellentétes egy felsőbb szinttel, hozzá kell

igazítani a célkitűzéseit. Ennek az az előnye, hogy a szervezet a tevékenység megvalósításával nem csupán saját céljait teljesíti, de hozzájárul a magasabb szintű célok teljesítéséhez is.

Összegezve: a stratégiai tervezés egy olyan folyamat, amelynek során a vezetés általános, hosszú távú célokat és konkrét rövidebb távú teljesítménycélokat határoz meg, majd olyan akciókat dolgoz ki, amelyek segítségével a célok elérhetők. A siker szempontjából fontos tényezők mindazok a tevékenységek, amelyeket egy adott szervezetnek meg kell valósítania. Stratégiai tervet kell készíteni minden olyan területen, ahol az eddigiekhez képest változtatást kívánunk bevezetni.

2.3 A STRATÉGIAI TERV

A stratégiai tervezés *produktuma* a stratégiai terv. Maga a terv jellege szerint háromféle lehet:

- *stratégiai terv*: a szervezet egészére vonatkozik,
- *taktikai terv*: egy adott eredmény eléréséhez szükséges lépéseket tartalmazza,
- *operatív terv*: a végrehajtáshoz kapcsolódó feladatokat tartalmazza.

A stratégiai terv magában foglalja a szerv legfőbb céljait, irányelveit és tevékenységeit. Leírja, hogy az adott szerv mivel foglalkozik, és miért foglalkozik azzal, kijelöli a jövőre vonatkozó célokat és a célok megvalósításának módját is. A stratégiai terv abból a célból készül, hogy biztosítsa, hogy valamennyi érdekelt fél (az állam vagy a helyi hatóságok, a munkatársak és a felhasználók) számára érthető és egyértelmű legyen, hogy mi az adott intézmény feladata, és milyen célkitűzései vannak. A megfelelő stratégiai terv be tudja bizonyítani, hogy az adott intézmény az erőforrásokat az optimális módon, a prioritásokra fókuszálva képes használni. A tervnek tartalmaznia kell azt is, hogy az intézmény milyen módon fogja mérni a folyamatok előrehaladását, és miként fogja erről informálni az érdekelteket.

A stratégiai terv segít abban, hogy:

- a már adott feltételek ne korlátozzák a célok elérését,
- megtaláljuk azt a módszert, amellyel a célok eléréséhez szükséges feltételeket megteremthetjük,
- olyan tevékenységi kört válasszunk, ahol erősségeinkre építve, a környezeti lehetőségeket kihasználva sikeresek lehetünk.

2.4 A STRATÉGIAI TERV MEGVALÓSÍTÁSA

Megvalósítás nélkül a legjobb stratégiai terv is felesleges, illetve egy megfelelő stratégiai terv nélkül a megvalósítás esetlegessé válik. A stratégiai terv nem állhat meg a célok és tevékenységek meghatározásánál, ezért fontos, hogy a tervezés során szem előtt legyen a *végrehajthatóság követelménye* is. Hiszen mit ér egy olyan terv, amely

egyértelmű célkijelölés mentén logikus beavatkozási rendet jelenít meg, de figyelmen kívül hagyja a rendelkezésre álló, illetve szükséges erőforrások felmérését? A stratégiai tervezésben kitűzött célok elérésének legfontosabb eszköze a *stratégiai program* és *akciók*, mely tartalmazza a megvalósításhoz szükséges forrásokat és eszközöket, hiszen ezen keresztül lehet véghezvinni a változásokat. A *stratégiai vezetés* a tervezés és a megvalósítás együttes folyamata.

A stratégiai terv megvalósításának *két fontos szakasza* van:

- a program és az akciók végrehajtása, ellenőrzése, a teljesítmény értékelése,
- a visszacsatolás, valamint a szükséges módosítások elvégzése.

A stratégiai terv sikeres végrehajtásához öt elemre van szükség. Ezek:

1. a jövőkép, a célok, az értékrend, a misszió és a megvalósítandó akciók együttese,
2. a jó szervezeti felépítés és működtetés,
3. a lejátszódó értékteremtő folyamatok összessége,
4. a motiváció, mely az embereket és a szervezeteket összekapcsolja,
5. a rendelkezésre álló szakemberállomány a maga képességeivel, tudásával, akaratával és elkötelezettségével. (FEKETE, 2011)

A sikeres megvalósítás feltétele az is, hogy folyamatosan visszatérjünk a kulcskérdésekre: Fontosak és reálisak-e még a célok? Látjuk-e még a jövőképhez vezető utat? Elegendő-e még az energia, az erőforrás, a lelkesedés a megvalósításhoz?

2.5 A STRATÉGIAI TERV ÉRTÉKELÉSE

Alapjában véve megállapítható, hogy minden stratégiai terv annyit ér, amennyi megvalósul belőle. A terv értékelése legalább olyan fontos, mint maga a terv elkészítése, hiszen csak a folyamatos ellenőrzés teszi lehetővé, hogy alakítani, és pontosítani tudjuk a tervet. (CSATH, 1994).

Célszerű a stratégiai terveket évenként felülvizsgálni, és természetesen folyamatosan ellenőrizni kell ezeket. Egy stratégiai terv ellenőrzésénél a legfontosabb, hogy megvizsgáljuk, a megfogalmazott célokat mennyiben sikerült megvalósítani. A stratégia nyomán követése során értékelni kell az elmaradt, a megtörtént és a várható terveket. Az értékelésekhez olyan mutatókat kell használni, amelyek pontosan jelzik a terv hatékonyságát és gazdaságosságát.

Ezek a *mutatók* pl. a következők lehetnek: a források hasznosításának mutatói, a minőségi mutatók, gazdaságossági mutatók. A források hasznosításának mutatóival a pazarlást, a fel nem használt forrásokat szűrhetjük ki. A minőségi mutatókkal a minőségellenőrzést lehet megoldani. A költségeket néha nagyon nehéz felmérni, ebben a gazdaságossági mutatók lehetnek a segítségünkre.

A stratégiai ellenőrzésnek *négy fő területe* lehet. Ezek a következők:

1. a stratégiai feltételek ellenőrzése, azaz, hogy fennállnak-e még a kiinduló feltevések;
2. a stratégiai cél megvalósulásának ellenőrzése, vagyis, hogy a kijelölt vonalon haladunk-e;
3. a tág környezet nyomon követése, hogy bekövetkezett-e valamilyen változás;
4. a vészjelzések elemzése, tehát a váratlan és a létet alapvetően befolyásoló változás azonosítása. (CSATH, 1994)

A stratégiai ellenőrzésnek különböző feltételei lehetnek. Ezek például: egyértelműen meg kell különböztetni az ellenőrzés *szintjeit* (stratégiai, taktikai, operatív), jól meg kell határozni a vizsgálni kívánt *teljesítménykritériumokat*, és csak olyan tényezőt érdemes az ellenőrzés céljára kiválasztani, amelyet *mérni lehet*, és amely a *teljesítménnyel* közvetlen kapcsolatban van.

A stratégiai terv ellenőrzési folyamatának *fő szakaszai*:

- az ellenőrzési terület meghatározása
- a teljesítményszintek meghatározása
- a megvalósuló folyamatok mérése
- az aktuális adatok összehasonlítása a kitűzöttel
- döntés a szükséges beavatkozásról
- a beavatkozás megvalósítása

Kutatások bizonyítják, hogy a szervezetek nagy része nem ellenőrzi, hogy a kidolgozott stratégiai tervei hogyan állnak az idő előrehaladtával. Az emiatt felmerülő problémák kezelésére született megoldási javaslatokat az 1. táblázat foglalja össze. (PLANT, 2009)

Problémák	Megoldás
A stratégiai terv nem egy élő, szervezetbe ágyazott dokumentum.	Egy stratégiai tervkészítési workshop szervezése.
A stratégiai célok nem rendezettek és rangsoroltak.	Olyan kritériumrendszer kidolgozása, amely segíti a vezetőket a stratégiai célok rangsorolásában.
A stratégiai kezdeményezések hiányzó finanszírozása.	A stratégiai terv és az éves költségvetési tervezés összeillesztése.
Nem tudjuk, hogy mikor érjük el a kitűzött jövőképet és a stratégiai céljainkat.	Teljesítményértékelési rendszer vagy teljesítménymutatószám-rendszer kialakítása, amellyel kommunikálhatjuk a céljaink sikeres elérését.

Problémák	Megoldás
Az érintettek alulinformáltak érzik magukat a stratégiai tervvel, valamint az előrehaladással kapcsolatban.	Érintettek számára kommunikációs csatornák kialakítása, amelyeken keresztül a megfelelő információkhoz juthatnak.
Nincs utókövetési folyamat a megvalósított stratégiai kezdeményezésekről.	Részletes utókövetési rendszer kialakítása.

1. táblázat. Problémák és megoldási javaslatok (PLANT, 2009)

Miután áttekintettük a stratégiai tervezés általános kérdéseit, következzenek a technikai részletek, azaz a stratégiaalkotás módszertana és eszköztára, amire egy szervezet a folyamat során támaszkodhat.

3. A STRATÉGIAALKOTÁS MÓDSZERTANA

A stratégiaalkotás módszertana alapvetően *három fő kérdés* köré épül fel:

1. *Hol tartunk most?* (ide tartozik a környezetelemzés, a helyzetelemzés, a pozícióanalízis; az érdekcsoportok elvárásai)
2. *Hová akarunk eljutni?* (ide tartozik a misszió vagy küldetés; a jövőkép vagy vízió és a célok meghatározása)
3. *Hogyan tesszük meg az odavezető utat?* (ide tartozik a stratégiai akciók és a programok megfogalmazása)

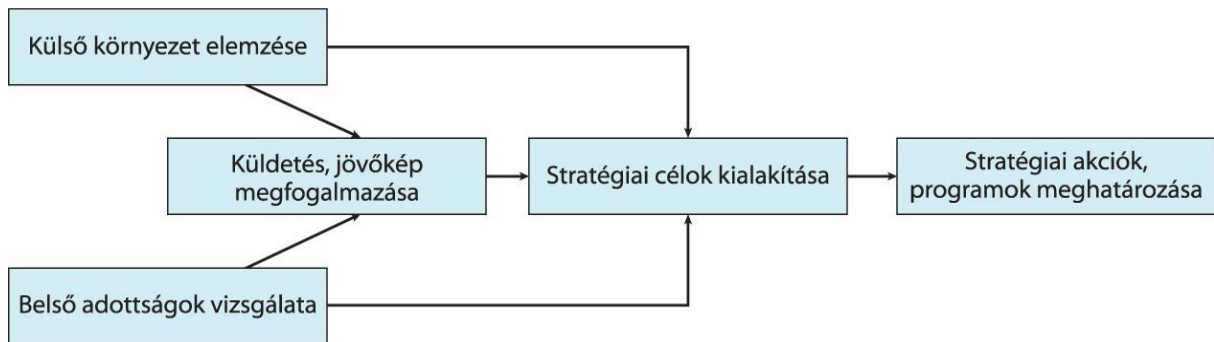
A stratégiaalkotás folyamata során ezek mentén megvizsgáljuk a szervezet külső környezetét, elemezzük a versenytársak szerepét, azonosítjuk a partnereinket, szövetségeseinket. Elemezzük erőforrásainkat (anyag, emberi, technológiai, innovációs stb.) és képességeinket. A stratégiai célokat ezek alapján tűzzük ki, és a célok megvalósításához akciókat és visszamérhető tervszámokat rendelünk.

Az egyik modell a jelen lehetőségeiből kiindulva építi a jövőre vonatkozó terveket (evolutív stratégia), viszont egy másik modell az elképzelt jövőképből kiindulva tervezi meg a megvalósítást lehetővé tevő útvonalat (jövőkép-vezérelt stratégia). Szakértők szerint ez utóbbi alternatíva sokkal motiválóbb az előzőnél, mivel a célok eléréséhez az új megoldások keresése fontosabb, mint csupán a jelenlegi helyzetben meglévő lehetőségek kiaknázása.

3.1 AZ EVOLUTÍV STRATÉGIAALKOTÁSI MODELL

A modell alapján a stratégiaalkotás tehát többnyire alapos *környezetelemzéssel* kezdődik, illetve az adott *szervezet adottságainak* szisztematikus áttekintésével. Ezek figyelembevételével fogalmazódik meg a szervezet *küldetése* és *jövőképe*, amelyben a stratégiaalkotók meghatározzák a követni kívánt főbb értékeket és normákat, valamint az elérendő jövőbeni állapotot. A *stratégiai célok* megfogalmazása, a főbb prioritások kijelölése a folyamat következő lépése, ezt követi ezek értékelése, a követni kívánt stratégia kiválasztása. Ahhoz, hogy a stratégia valóban a mindennapi működés vezérfonalaként szolgáljon, szükséges konkrét *programokat*, *akciókat* megfogalmazni. A stratégia lebontására szolgáló középtávú tervben összegzik ezeket az akciókat és programokat. Ezen a szinten már erőforrásokat és felelősöket is rendelnek az intézkedésekhez.

A stratégiaalkotás evolutív folyamatát az 1. ábra mutatja be.



1. ábra. A stratégiaalkotás általános folyamata.

A folyamat természetesen a gyakorlatban ennél jóval komplexebb, többnyire többféle stratégiát is kialakítanak, és több forgatókönyvet is végiggondolnak a vezetők, ráadásul a folyamat sokszor nem is lineáris, hanem számos visszacsatolást is tartalmazhat.

3.2 A JÖVŐKÉP-VEZÉRELT STRATÉGIAALKOTÁSI MODELL

A *jövőkép-vezérelt modell* a stratégiaalkotásban a jövő és a jelen állapot között feszülő különbség áthidalására helyezi a hangsúlyt, amit hét lépésben kíván megvalósítani. (GÁSPÁR, 2014)

Az *első lépés* a jövőkép megalkotása, amihez a vizuális technikák széles tárháza áll rendelkezésre. A jövőképalakítás műhelymunka keretében történhet, fontos, hogy az eszközök alkalmazásánál a műhelymunka vezetője megteremtse a megfelelő légkört, annak érdekében, hogy a jelenlévők merjék elmondani a jövőhöz tartozó elképzeléseiket. A választott eszközök lényege, hogy a rögzített időtávban elképzelt jövőképpel kapcsolatos érzéseket valamilyen kreatív folyamat segítségével megfogalmazzák a résztvevők, majd közös elképzelést alakítsanak ki. A jövőkép közös elfogadása után a műhelymunka irányítója rögzíti azt és hozzáférhetővé teszi a többi érintett számára.

A *második lépésben* készül el strukturált formában a jövőre és a jelenre vonatkozó helyzetelemzés. A helyzetelemzést az adott szervezet belső és külső tényezőire is elvégezzük. Az eszközök strukturált adat- és információgyűjtést tesznek lehetővé, és segítik, hogy a helyzetelemzést készítőik lehetőleg minden részterületet figyelembe tudjanak venni.

A *harmadik lépésben* elvégzik a stakeholderek (a stratégiában érintett személyek több szempontú) elemzését és elkészítik a kezelésükre vonatkozó tervet.

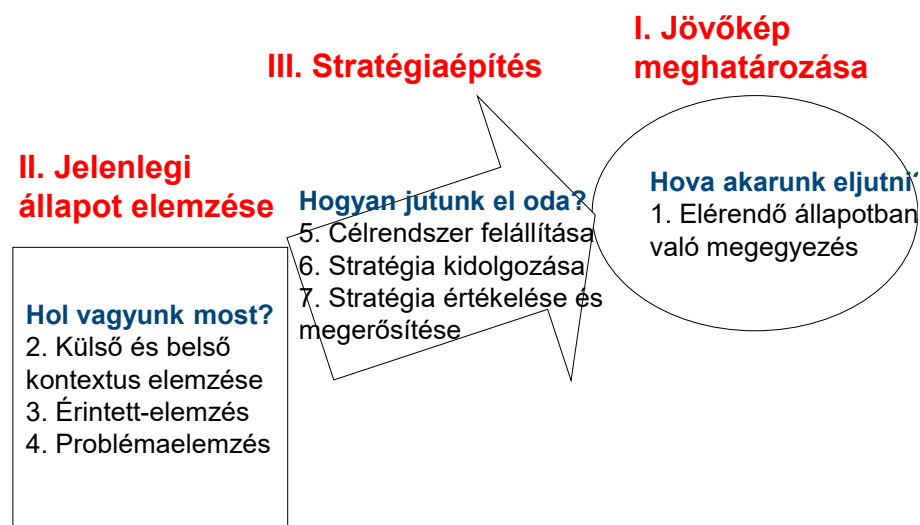
A *negyedik lépésben* begyűjtik a még hiányzó információkat, és ún. problématerképet vagy problémafát készítenek, ami a megoldandó feladatokat összegzi strukturált formában.

Az *ötödik lépés* a célok kitűzése a felállított jövőkép alapján. A célrendszer kialakítása ún. célbontás vagy célfa segítségével történik, kiemelve a célrendszer és a jövőkép közötti releváns kapcsolati pontokat.

A *hatodik lépésben* az előzőekben elvégzett helyzetelemzésre támaszkodva meghatározzák a vágyott jövő és a jelen helyzet között lévő különbségeket minden tényező vonatkozásában, majd azt, hogy ennek a „szakadék”-nak az áthidalásához milyen utat kell megtenni, azaz milyen konkrét tennivalók vannak, amit egy stratégiai programban rögzítenek.

A *hetedik lépésben* történik a stratégia értékelése, megerősítése. Ehhez használhatjuk az ún. cél-program mátrixot, annak ellenőrzésére, hogy a tervezett akciók milyen célokat támogatnak, milyen mértékben, azaz megvalósul-e az összhang a célok és a programok között.

A jövőkép-vezérelt modell felépítését és logikáját a 2. ábra szemlélteti.



2. ábra. A jövőkép-vezérelt modell.

Bármelyiket is választjuk az előzőekben ismertetett két stratégiaalkotási modell közül, a folyamat során használt eszközök közösek. A következőkben ezeket mutatjuk be részletesebben.

4. A STRATÉGIAALKOTÁS SORÁN HASZNÁLT ESZKÖZÖK

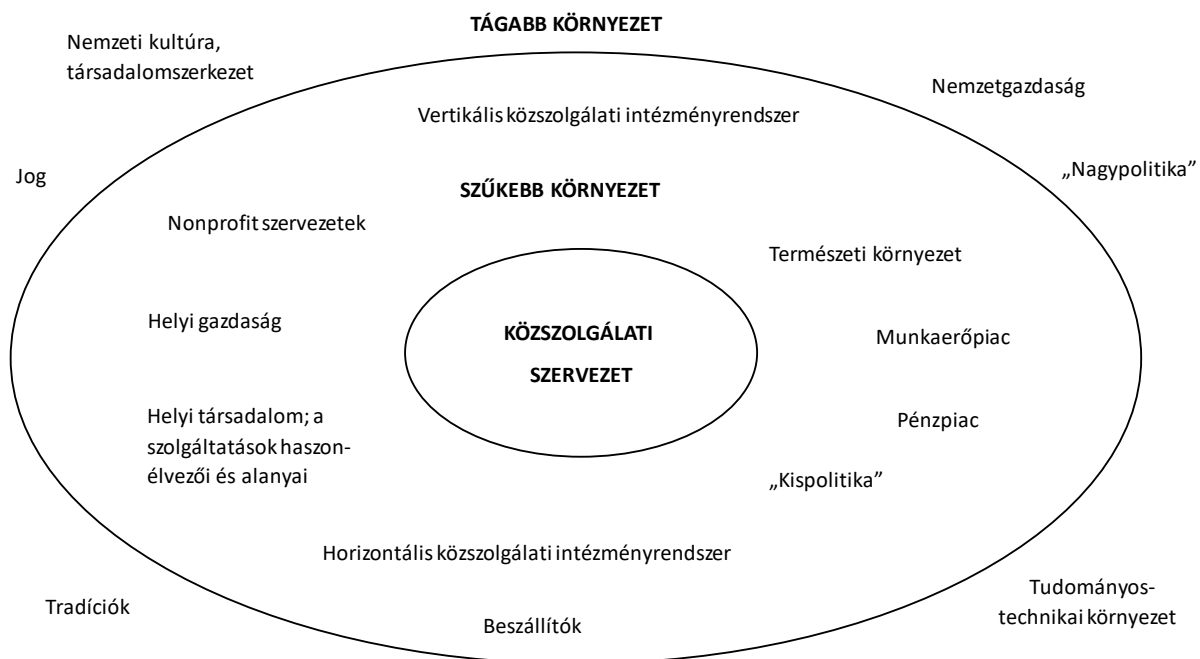
4.1 A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK KÖRNYEZETE

A stratégiaalkotás során nélkülözhetetlen lépés a környezetelemzés. Ennek okán áttekintjük a közigazgatás azon főbb környezeti jellemzőit, szegmenseit, amelyek nagy hatást gyakorolnak a belső működésre. A közigazgatás környezetének alapos elemzése azért fontos, hogy megértsük, milyen érdekeknek és elvárásoknak kell megfelelnie ennek a szervezeti körnek, milyen célokat követ működése során.

A közigazgatás főbb környezeti jellemzői (DRÓTOS, 2011):

- *Szűkebb*: természeti környezet, munkaerőpiac, pénzpiac, vertikális, horizontális közszolgálati intézményrendszer, nonprofit szervezetek, helyi gazdaság,
- *Tágabb*: nemzetgazdaság, nagypolitika, nemzeti kultúra, jog

A közigazgatás környezeti elemeit a 3. ábra mutatja be.



3. ábra. A közigazgatási szervezetek fontosabb környezeti tényezői. Forrás: Drótos, 2011

A közigazgatás esetében nem beszélhetünk klasszikus értelemben *értékesítési piacról és vevőkről*, itt az ügyfelek a szolgáltatások haszonélvezői és alanyai. A közigazgatás által nyújtott szolgáltatások közösségi szükségletet elégítenek ki, ezért részben vagy teljesen közjóságnak tekintendők. PI. útleveél kiadása, a menekültek regisztrálása is ilyen.

A *vevői szerepek*: elkülönülnek egymástól: A büntetés-végrehajtásban: a megrendelő az ítéletet hozó bíróság, a finanszírozó az állam (áttételesen az adófizetők), a szolgáltatás alanya az elítélt, ugyanakkor a szolgáltatás haszonélvezője a társadalom egésze.

A *verseny*: nem versenyeznek egymással a közigazgatás szervezetei,¹ mivel a legtöbb esetben monopolhelyzetben vannak, azaz az ügyfeleknek a legtöbb esetben nincs lehetősége választani a szervezetek között (pl. egy adóhatóság van).

A *munkaerőpiac*: közszolgálati tisztségviselői jogviszonyból eredő szabályok akadályok, nehezen konvertálható szakképesítések miatt, ugyanakkor néhány szakterületen valódi versenyhelyzet alakulhat ki.²

A *pénzpiac*: egyre nagyobb jelentőségű a közigazgatás tekintetében: betétkezelés, rövid távú hitelezés, állami és az európai uniós támogatási források mellett a kereskedelmi bankok is jelentős szerepet játszanak a közigazgatás fejlesztésében például pályázati önrészt és előfinanszírozást biztosító konstrukciókkal, hosszú távú fejlesztési hitelekkel. A gazdasági válság és az önkormányzatok nagymértékű eladósodása visszavetette, de jelentősége maradt.

Az *intézményi hálózat*: alá- és fölérendeltségi (pl. felettes szerv, irányított szervek), mellérendelt (pl. megyei kormányhivatalok összessége) kapcsolatokat is magában foglal.

A *tudományos–technikai környezet*: egyes szervezetek jelentős mértékű információfeldolgozást végeznek, pl. KSH. Az információtechnológia bővülő lehetőségei nincsenek megfelelően kihasználva a közigazgatás szervezeteiben.

A *jogi környezet*: míg az üzleti vagy a nonprofit szervezetek számára a jog nem, vagy csak nagyon nehezen befolyásolható, addig a közigazgatási intézmények annak aktív befolyásolói.

A *politikai környezet*: jelentős befolyást gyakorol a közigazgatásra, a többi szektorhoz tartozó szervezettel összehasonlítva sokkal nagyobb a politika befolyása ezen intézményrendszerre, hiszen a közigazgatási szervezetek többségének élén a hatalmon levő kormányzat által kinevezett politikai vezetők (is) állnak. A politikai környezet nemcsak a közvetlen politikai felettes vezetőt jelenti, hanem az országos pártpolitikát („nagypolitikát”), illetve a települési önkormányzatok számára releváns helyi politikai erőteret („kispolitika”).

¹ Ahol van „verseny” a közigazgatáson belül, ott, ha jól csinálják, több lesz a munkájuk, de nem keletkeznek előnyök ebből (pl. okmányirodák és kormányablakok számos tevékenységben ugyanazt képesek nyújtani, sőt, a kormányablakok közül is választhat az ügyfél – ezek elvileg versenyhelyzetet teremtenek)

² Számos szakterületen (pl. építés, várostervezés, oktatásügy, pénzügyek, egészségügyi igazgatás, informatika stb.) ugyanakkor valódi munkaerőpiaci verseny jön létre.

A *nemzetgazdaság*: állapota nagy lehetőségeket és korlátokat is jelent a közigazgatás mozgásterére szempontjából, ugyanakkor a közigazgatás intézményrendszerének számos eszköze van a gazdaság befolyásolására. Mindez helyi szinten is igaz: egy települési önkormányzat számára a területén működő adófizető gazdasági társaságok és beszállítók jelentik a *vállalkozói környezetet*. Az önkormányzatoknak is vannak eszközeik a helyi gazdaság alakítására (pl. ők alakítják ki egy-egy település vállalkozói környezetét).

A *nonprofit szervezetek*: jelentőségük abban rejlik, hogy egyre több olyan feladatot vállal fel és át a civil szektor, amely hagyományosan a közszféra hatókörébe tartozott. A nonprofit szervezetekkel való együttműködés megfelelő formáinak kialakítása további lehetőségeket rejt magában.

Összességében megállapítható, hogy a közigazgatási, ezen belül az *önkormányzati szervezetek környezete rendkívül komplex*, nagyszámú környezeti szegmens erőterében kell ezen szervezeteknek működniük, és nehezen jelölhető ki egyetlen domináns környezeti tényező. Ráadásul az egyes környezeti szegmensek eltérő értékek és magatartásminták közvetítői, gondoljunk csak például a politikai, jogi és gazdasági racionalitás jelentős különbségeire. A komplexitást fokozza, hogy az egyes környezeti szegmensek önmagukban is sokszínűek, a különböző érdekek és elvárások ritkán rendezhetők össze. (Drótos, 2011)

4.2 A STRATÉGIAALKOTÁS SORÁN HASZNÁLT ESZKÖZÖK

A *makrokörnyezet elemzése* során gyakran használjuk a *PEST-elemzést*. Ez egy mozaikszó, mely a következőket jelenti: politikai, gazdasági, társadalmi és technológiai tényezőket (angolul: Politics, Economics, Society, Technology), ezek bemutatják a tágabb környezetet. A módszer segítségével felvázolhatóak azok a trendek, amelyek iránymutatóak és meghatározóak a szervezet számára.

A *politikai tényezők* nagy jelentőséggel bírnak a stratégia megtervezésében. Ismerni kell a kormányzat stabilitását, politikai értékrendek változását, a törvényhozás és a parlament működését, politikai pártok érdekeit, a politikai erővonalak alakulását, a döntéseket és prioritásokat. A lehetőségekhez mérten fel kell mérni a politikai érdekek jelenlétét vagy adott esetben hiányát az adott területen. Tájékozódni kell a politikai döntésekről a kultúra, a tudomány és az oktatás fejlesztésében. Mindemellett ismerni kell a szerv jelenlétét a politikai programokban.

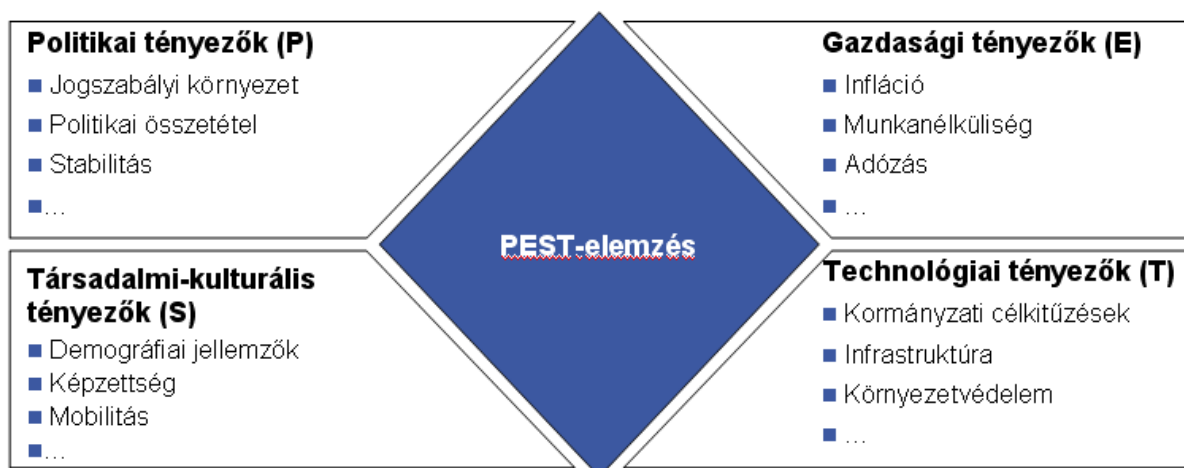
A *gazdasági tényezők* a gazdasági érdekek egészen közvetlenül érintik az intézményeket. A gazdasági elemek, a gazdasági ciklusok, kamatszintek, a GDP- és a GNP-trendek, infrastrukturális fejlesztések, infláció, munkanélküliség, családi jövedelmek változása, tőke mozgások alakulása, globalizáció, a régió helyzetéből adódó gazdasági adottságok (pl. ipar, vendéglátás, turizmus), a gazdasági növekedés trendjei,

a gazdasági fellendülés vagy válság hatásai. (A közszolgálati szféra esetenként háttérbe szorul a gazdasági terület előtérbe jutása miatt.)

A *társadalmi tényezők* területe az egyik legkevésbé belátható, de egyben a legmeghatározóbb elem. A társadalmi tényezőknél figyelembe kell venni a társadalom összetételét és változását. Ugyanúgy számolni kell az életmódbeli, vásárlási trendekben felmerülő változásokkal, a jelentős sporteseményekkel, valamint a média, a reklám, az etika és a nyilvánosság tényezőivel. A társadalmi elemek között kell megemlíteni: a képzettségi szintek alakulását, a társadalmi mobilitást, az életmódbeli változásokat, az életstílust, a munkához való viszonyulást, a fogyasztási szokások változását, de ugyanígy a demográfiai változások is meghatározóak, továbbá elemezni kell a közigazgatási változásokat is.

A *technológiai tényezők* területe jelentheti a technológiához való hozzájutást, a szabadalmak engedélyezését, a gyártást, valamint a kutatás finanszírozását, és a globális kommunikációt egyaránt. A **technológiai elemek**: új felfedezések, találmányok és technológiák, kormányzati fejlesztési politikák, K+F kiadási szintek, a technológiai infrastruktúra változása. Az információs technológia fejlődése határtalan lehetőségeket nyit meg.

Az elemzések történhetnek kis munkacsoportokban, amely a résztvevők tudásán, tapasztalatain és aktivitásán alapul. A PEST-analízis eredménye a stratégia megalkotásának egyik bemenetét alkotja. A modell elemeit a 4. ábra vázolja fel.

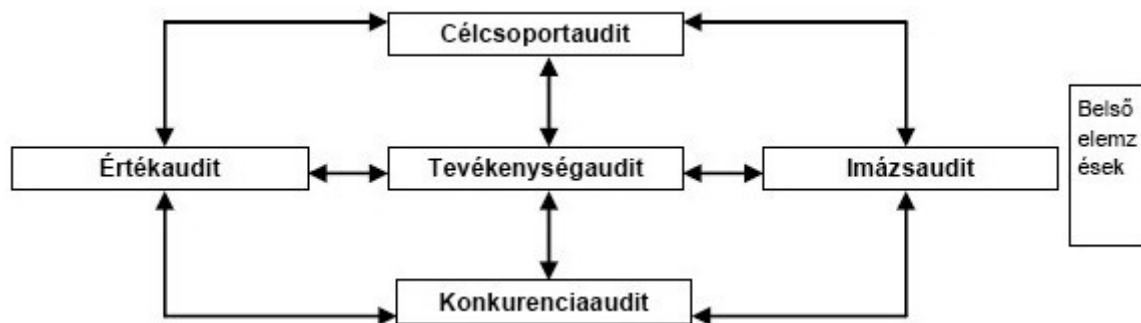


4. ábra. PEST-elemzés. Forrás: IFUA Horváth & Partners, 2006

A *makrokörnyezet* elemzése mellett meg kell vizsgálni a *mikrokörnyezetet* is. Az elemzési technikák legnagyobb részét a statisztikai adatok gyűjtése és azok elemzése adja. A statisztikai adatok gyűjtése során lehetővé válik, hogy ne csupán egy-egy országon, egy-egy szakterületen belül, de nemzetközi szempontból is összehasonlíthassuk az adatokat.

A *mikrokörnyezet* elemzésére több módszer is alkalmas. A legelterjedtebbek és legtöbbet alkalmazottak a portfóliómódszerek, az életgörbe-modellek és a Porter-féle „5 versenyerő modell”. Az utóbbi modell szerint az iparági versenyt öt tényező (öt erő) határozza meg: az új belépők, a helyettesítő termékek fenyegetése, a vevők alkupozíciója, a szállítók alkuereje, valamint a meglévő versenytársakkal folytatott versengés. Ennek egyik lehetséges közigazgatási adaptációja az önkormányzat településfejlesztési stratégiájának kialakítása során alkalmazott versenyképesség-elemzés.

A település versenyképességének elemzése annak pillanatnyi helyzetképén alapszik. A módszer összegyűjti és rendszerezi az elérhető információkat. Alkalmazásának előnye, hogy meghatározza a település kritikus sikertényezőit, és megfelelő információkkal szolgál a településfejlesztési stratégiai döntésekhez. Összességében a modell átfogja azokat a területeket, amelyek egy teljes körű elemzés során felmerülhetnek a településen: célcsoport, konkurencia, imázs, értékek, tevékenységek – tehát alkalmazásával megismerhető a település pillanatnyi helyzete és lehetőségei. Az elemzési rendszer logikájának középpontjában a fejlesztési tevékenység áll, így megvizsgálhatók az azt elősegítő lépések. A modell felépítését az 5. ábra mutatja be.



5. ábra. A Porter-féle modell önkormányzati településfejlesztésre adaptált elemei. Forrás: Piskóti – Dankó – Schupler, 2002

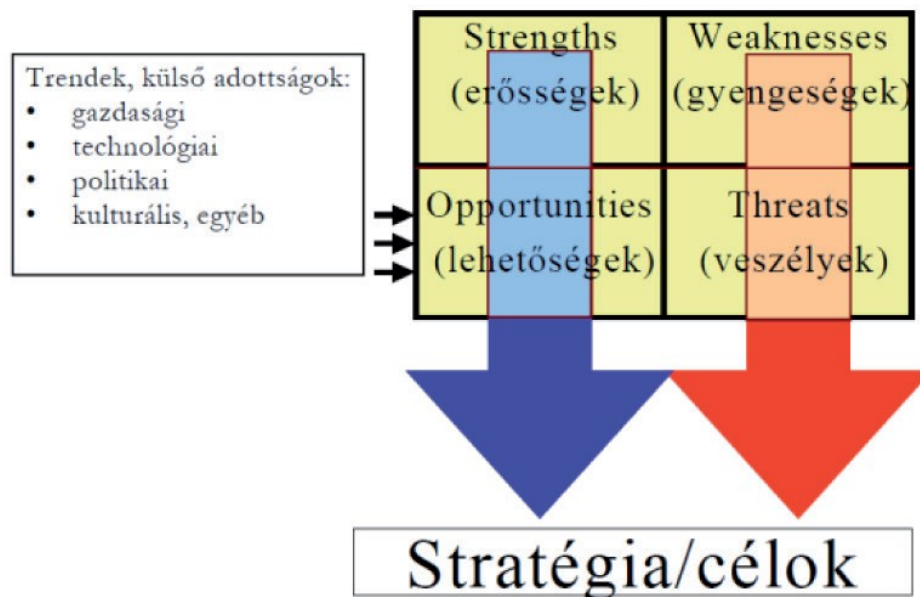
A *helyzetelemzéshez* a szervezet külső és belső környezetét térképezzük fel. Az információgyűjtés különböző módszerek révén lehetséges: interjúkkal, kérdőívekkel, műhelymunkával stb. zajlik. Elterjedt helyzetelemzési módszer a *SWOT-elemzés*, azaz az erősségek, gyengeségek, lehetőségek és veszélyek elemzése (angolul: **S**trengths, **W**eaknesses, **O**pportunities, **T**hreats). Az elemzés egyrészt a vizsgálat tárgyát képező térség, szervezet, ágazat pozitív és negatív belső tényezőire – az erősségekre, gyengeségekre, illetve ez utóbbi kiküszöbölésének lehetőségeire –, valamint a pozitív és negatív külső adottságokra – fenyegetésekre és lehetőségekre – fókuszál.

A SWOT-elemzés eredményét egy négy részre osztott táblázatban foglaljuk össze, melynek felső sorában az „erősségek” és a „gyengeségek”, alsó sorában a „lehetőségek” és a „veszélyek” felsorolása található. A felső sorban szereplő szempontok, az „erősségek” és a „gyengeségek” a vizsgált szervezetre vonatkozó belső ismérveket tartalmazzák, míg az alsó sorban kitekintünk a környezetünk kínálta

„lehetőségekre”, és számba vesszük a szűkebb és tágabb környezet adottságaiból következő „veszélyeket”.

A SWOT-táblázat pillanatfelvétel, tehát egy későbbi stratégiához új elemzés kell, illetve célszerű azt a tervezési folyamatokba beépíteni és tervezési ciklusonként újra elkészíteni. A SWOT-elemzés – különösen a „gyengeségek” és a „lehetőségek” rubrika – világosan kijelöli a szükséges fejlesztési irányvonalakat, erre feltétlenül építeni kell a tervezés során. Az újabb SWOT-elemzések összehasonlítása a régebbiekkel világosan megmutatja, hogy a fejlesztések valóban a megfelelő irányba haladnak-e: élünk-e lehetőségeinkkel, orvosoltuk-e gyengeségeinket.

Az elemzés elkészítése nem egyetlen ember feladata. Akár a SWOT, akár a későbbiekben bemutatásra kerülő érintett-elemzés vagy problémafa–célfá módszer esetén elmondható, hogy a módszer hatékonyabb eredményt produkál, ha csapatban készítik, mintha egyéni munka eredményét tükrözi, célszerű tehát a helyzetelemzést munkacsoportban végezni. A SWOT-elemzés logikáját a 6. ábra szemlélteti.



6. ábra. A SWOT-elemzés logikája. Forrás: palyazat.gov.hu/download/3009/04_Helyzetelemzés.pdf

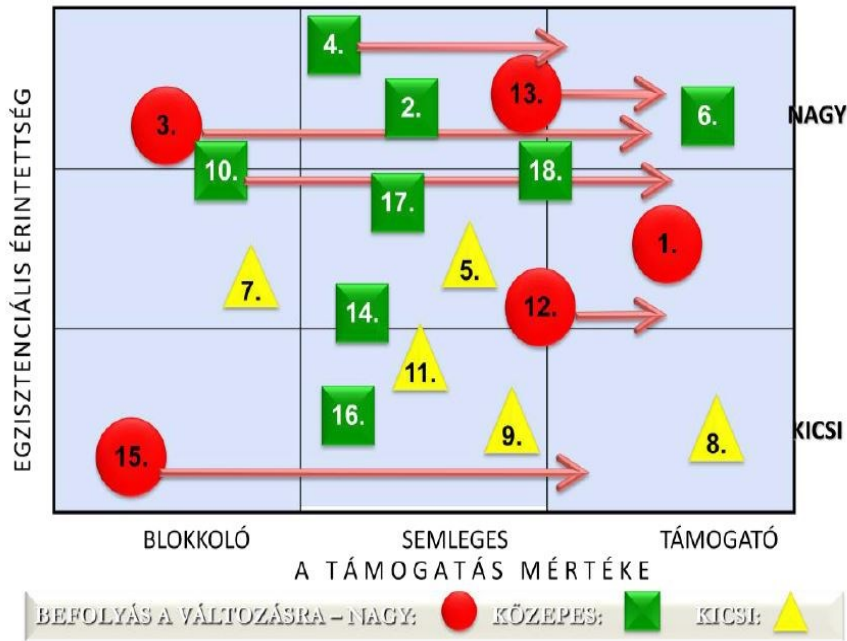
A kívánt eredmény eléréséhez szükséges stratégia, amely az előző elemzések eredményeinek függvényében kerül kiválasztásra, jellege szerint lehet: *támadó* (offenzív), *védekező* (defenzív), *diverzifikált* vagy *változásorientált*. A stratégia olyan célokat tartalmaz, amelyeket be lehet illeszteni az adott szervezet feladatrendszerébe. A stratégia áttekinti a különböző beavatkozások megvalósíthatóságát is. A SWOT-elemzés alapján történő stratégiaválasztást a 12. ábra szemlélteti.

	Erősségek: 1. 2. 3.	Gyenge pontok: 1. 2. 3.
Lehetőségek: 1. 2. 3.	Támadó (Offenzív)	Változásorientált
Veszélyek: 1. 2. 3.	Diverzifikált	Védekező (Defenzív)

7. ábra. Stratégiaválasztás a SWOT-elemzés alapján. Forrás: palyazat.gov.hu/download/3009/04_Helyzetelemzés.pdf

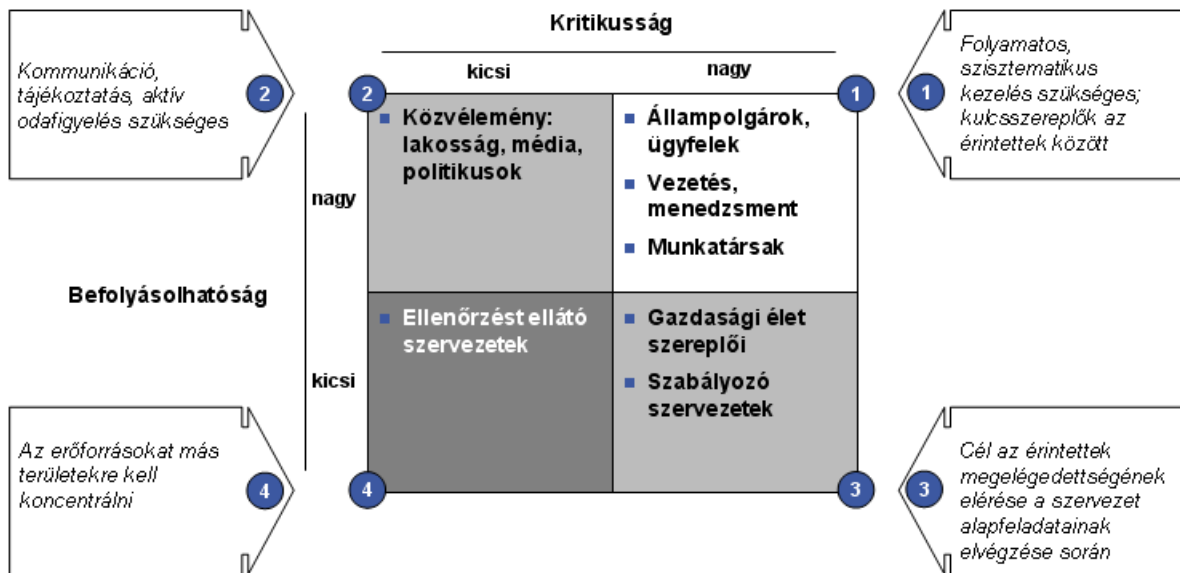
A célok sikeres megvalósítása érdekében tudni kell, hogy kiket érintenek a változások. Fel kell mérni, hogy kikre lehet számítani és kik azok, akiket meg kell nyerni. Nagyon fontos ezt kellőképpen megismerni, hiszen ők azok, akik hozzájárulhatnak a stratégiai terv végrehajtásának sikeréhez, és végrehajtják a stratégiát, vagy éppen értük történik a változtatás. Ehhez az ún. érintett-elemzés vagy stakeholder-analízis módszerét használhatjuk.

A következő lépésben tehát először a stratégia által *érintett személyek* (angolul: stakeholderek) beazonosítása következik. Stakeholdernek nevezünk bármely egyént, csoportot, szervezetet, akinek/amelynek jelentős érdeke fűződhet a stratégia sikeréhez vagy bukásához. Megvizsgáljuk az érintettek szerepköreit aszerint, hogy érdekeltek vagy elfogultak, hogyan tudják befolyásolni a stratégiát. Ezeket befolyásuk nagysága alapján csoportosítjuk, majd elhelyezzük egy mátrixban. A mátrix segítségével az érintettség foka és a támogatás mértéke szerint azonosíthatjuk az érintetteket. Azután következtetéseket vonunk le, szükség szerint koordinálunk közöttük, vagy kezeljük a felmerülő konfliktust. Az érintettek értékelését a 7. ábra mutatja be.



8. ábra. Az érintettek értékelése. Forrás: palyazat.gov.hu/download/3009/04_Helyzetelemzés.pdf

A *stakeholder-analízis* viszont akkor tölti be a funkcióját, ha nem állunk meg a külső és belső érintettek egyszerű számbavételénél, hanem az érdekek és a szervezet szempontjából értelmezett fontosságuk/befolyásuk feltérképezésével is kiegészítjük. A stakeholder-analízis közszolgálati szektorra adaptált változatát a 8. ábra szemlélteti.



9. ábra. A közszolgálati szektor érintettjei. Forrás: IFUA Horváth & Partners, 2006

A stratégiai célrendszer felállítása három vizsgálatot tartalmaz: a *problémaelemzést*, a *célelemzést* és a *stratégia elemzését*.

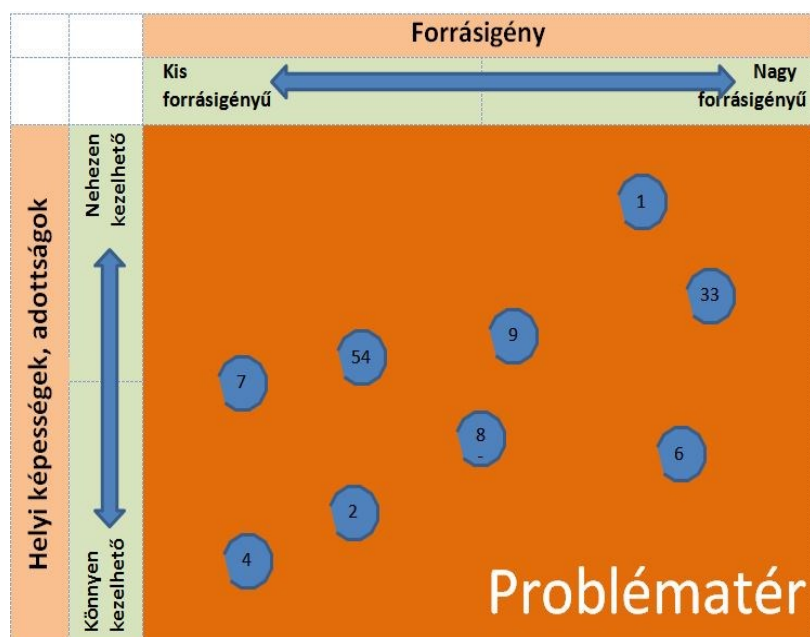
Az elemzés első lépése a főbb problémák azonosításának elősegítése, illetve a *problématérkép* vagy a „*problémafa*” elkészítése, vagyis az *ok-okozati összefüggések* pontos meghatározása. A problémák feltárásához többféle módszer is használható: interjúk, felmérések, statisztikák stb. Az érintettek különböző körei ún. brainstorming összejövétel keretében gyűjthetik össze az adott helyzethez kapcsolódó legfőbb problémákat.

A *problématérkép* lehetővé teszi, hogy a jövőkép elérésében akadályt jelentő működési, szerkezeti, stb. problémákat aszerint csoportosítsuk és elemezzük, hogy megoldásuk a helyben meglévő „képessegek”-kel (anyagi és szellemi) mennyire ütközik nehézségekbe, illetve várhatóan milyen forrásigénnyel járnak. A *problématérkép* végső célja, hogy segítse a megvalósítás feltételeinek meghatározását, az operatív teendők kijelölését és a felelősök kiválasztását.

A *problématérkép* alapját képező problémajegyzék a SWOT-elemzésből kiindulva, négy alapkérdésre adott válaszként hozható létre (Gáspár, 2014):

1. Milyen meglévő vagy várható problémák gátolhatják, hogy az erősségekre építve közelebb kerüljünk a jövőképhez?
2. Milyen problémák miatt válhatnak valóságos akadályokká a veszélyek?
3. Milyen problémák akadályozhatják, hogy leküzdjük a gyengeségeket?
4. Milyen problémák gátolhatják, hogy élni tudjunk a lehetőségekkel?

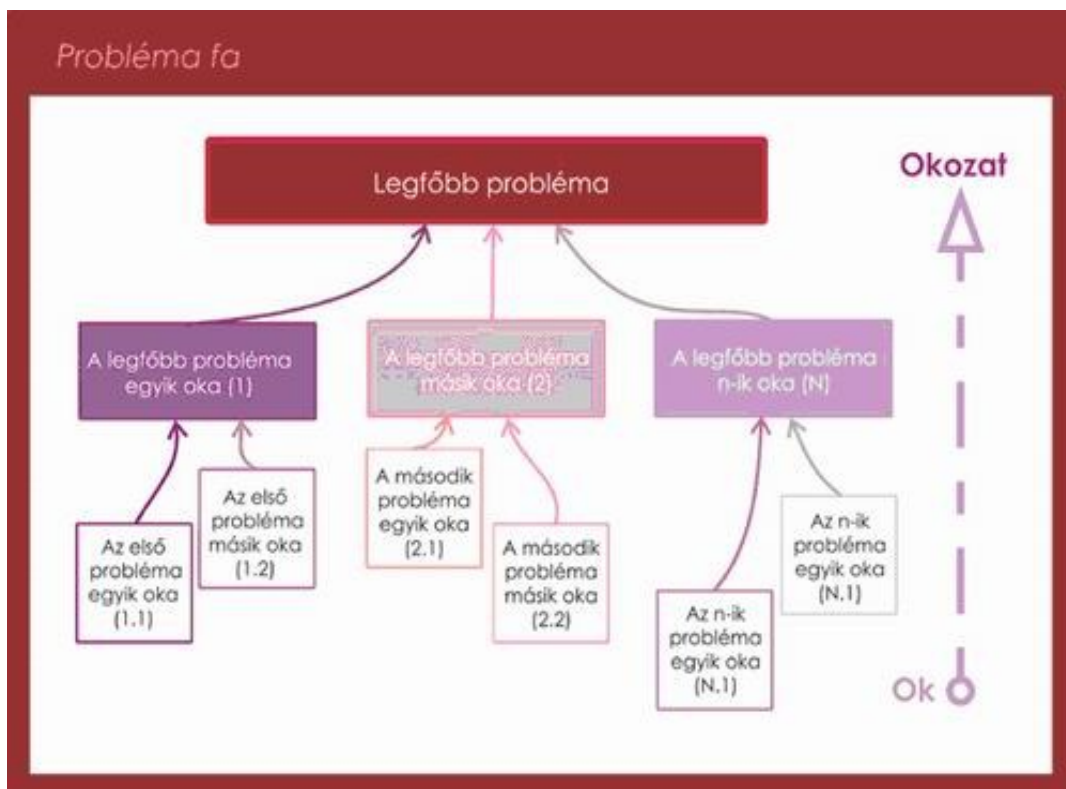
A *problématérkép* megalkotásához az összegyűjtött problémákat egy kétdimenziós térképen próbáljuk elhelyezni. Egyik dimenziójában azt ábrázoljuk, hogy mennyire könnyen vagy nehezen kezelhető a probléma, másokban pedig a forrásigényt. A *problématérkép*et a 9. ábra mutatja be.



10. ábra. *Problématérkép*. Forrás: Gáspár et al, 2014

Ha sok probléma került meghatározásra, indokolt a problémák fontossági sorrendjének más típusú megállapítása is. Ebben az esetben külön elkészítjük a probléma-leltárt. A *probléma-leltár* táblázatos formában, fontossági rangsorban tartalmazza a probléma rövid kifejtését, a megoldásért felelős személy(ek) nevét, a problémában érintett személyeket vagy csoportokat, a megoldás várható időtávját és a belátható forrásigényeket. (Gáspár et al, 2014)

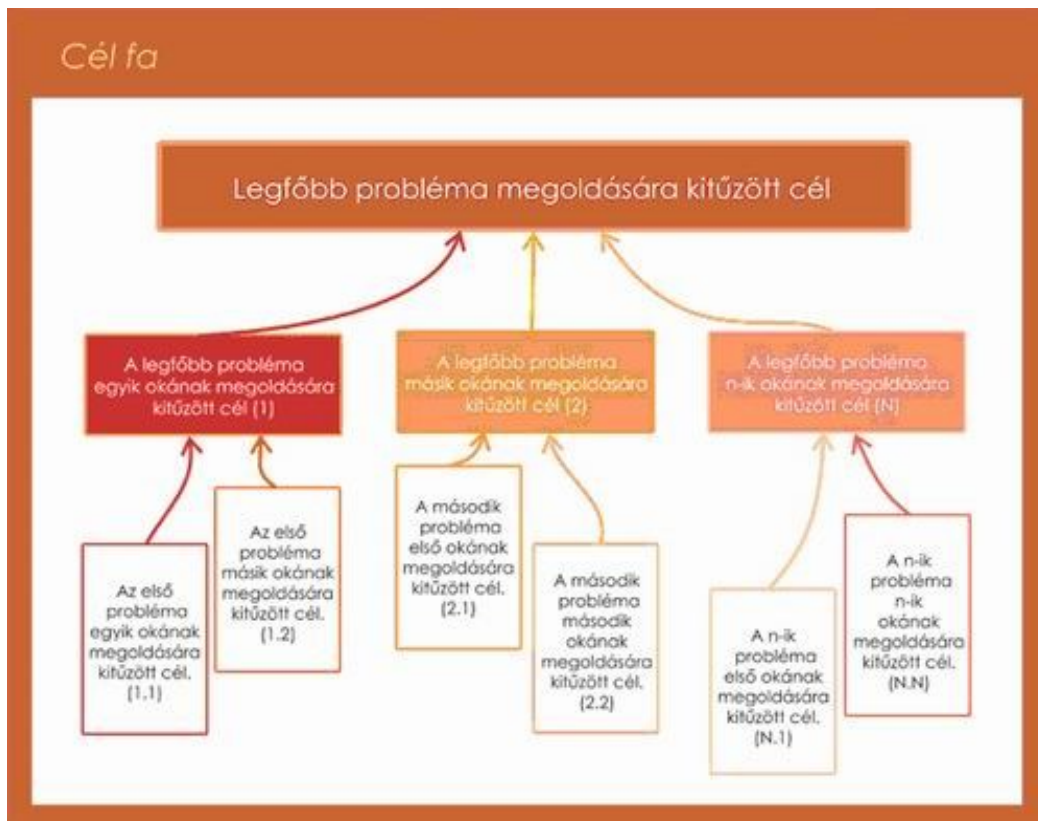
A problémák feltárása után – egy másik módszer alapján – meg kell határozni azok hierarchikus sorrendjét, vagyis az ok-okozati összefüggéseket – ez az ún. „problémafa”. Minden feltárt problémát értékelni kell, és el kell helyezni a különböző hierarchiai szintek valamelyikén. Meg kell határozni a legfőbb problémát, és fel kell tárni az ehhez kapcsolódó problémákat. Ha a probléma ok, akkor az alsó szintre kerül, ha okozat, akkor a felső szintre. A 10. ábra a problémafa felépítését mutatja be.



11. ábra. Problémafa. Forrás:

http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_TED2/ch01s03.html

Egy kész és jól összeállított problémafa elkészítése után nem okozhat gondot a „célfá” elkészítése sem, hiszen nincs más feladatunk, mint a problémákat célok formájában újrafogalmazni. Ennek oka, hogy míg a problémafa a jelenlegi helyzet negatív aspektusait jeleníti meg, addig a célfá a kívánatos jövőbeni helyzet pozitív aspektusát mutatja. A két „fa” tehát egymás tükörképe, ahol a problémák ok-okozati viszonyát az eszközök/célok viszonya váltja fel. A 11. ábra a célfá felépítését mutatja be.



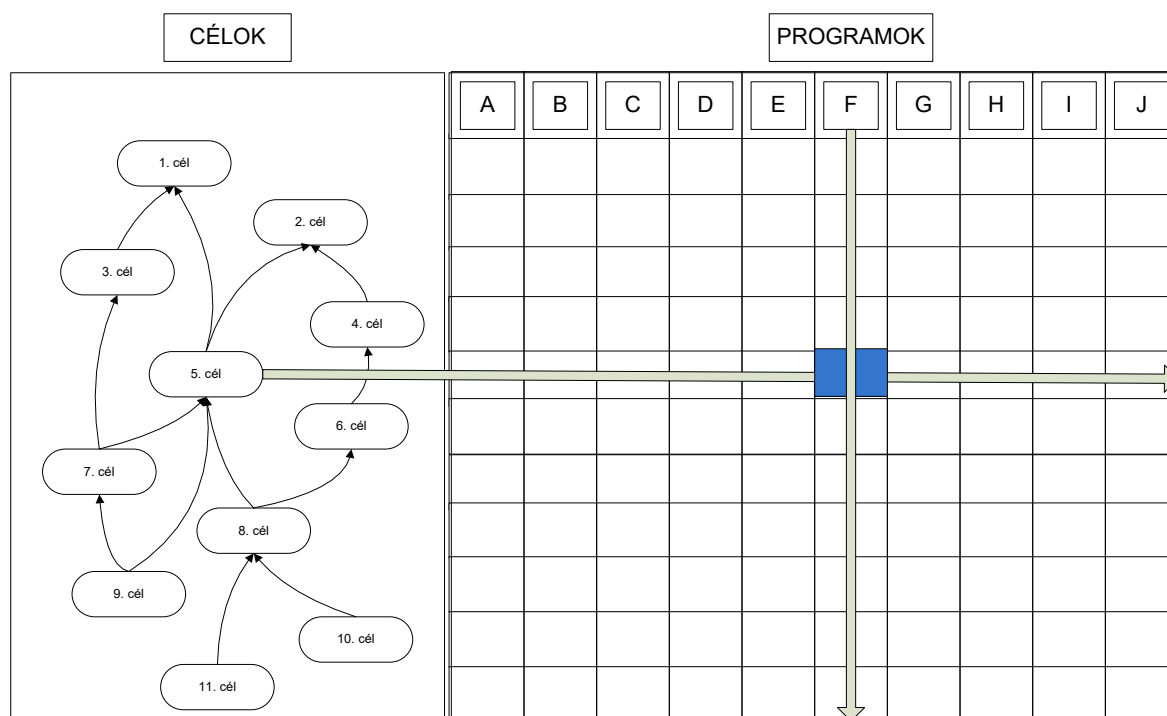
12. ábra. Célfa. Forrás: http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_TED2/ch01s03.html

Az egyes célok ugyanúgy egymásra épülnek, mint a problémák a problémafában, és a célkitűzést *SMART-módszer* alapján fogalmazzuk meg, hogy konkrét, mérhető, pontos, reális és megfogható legyen. A SMART mozaikszó (angolul: **S**pecial, **M**easurable, **A**chievable, **R**ealistic, **T**imely) amely a célok kitűzésében használatos módszert takar. Olyan célok kitűzését jelenti, amelyek:

- speciálisak: egyediek, sajátosak és konkrétak;
- mérhetőek: meg tudjuk határozni a cél megvalósulásának mértékét;
- elérhetőek: alkalmasak arra, hogy aktivizálják a végrehajtást;
- reálisak: a rendelkezésre álló erőforrásokkal megvalósíthatók;
- időzítettek: ismert vagy kiszámítható határidőhöz vagy határidőkhöz köthetők.

Annak ellenőrzése, hogy a tervezett akciók milyen célokat támogatnak és milyen mértékben, a *cél-program mátrix* használható. Ez egy kontrolleszköz, ami a célok és a programok közötti összhangot, illetve ezeknek a realitásokkal való viszonyát vizsgálja, amit a 13. ábra szemléltet. (Gáspár et al, 2014)

A HELYI FEJLESZTÉS STRATÉGIAI CÉLJAINAK ÉS PROGRAMJAINAK MÁTRIXA

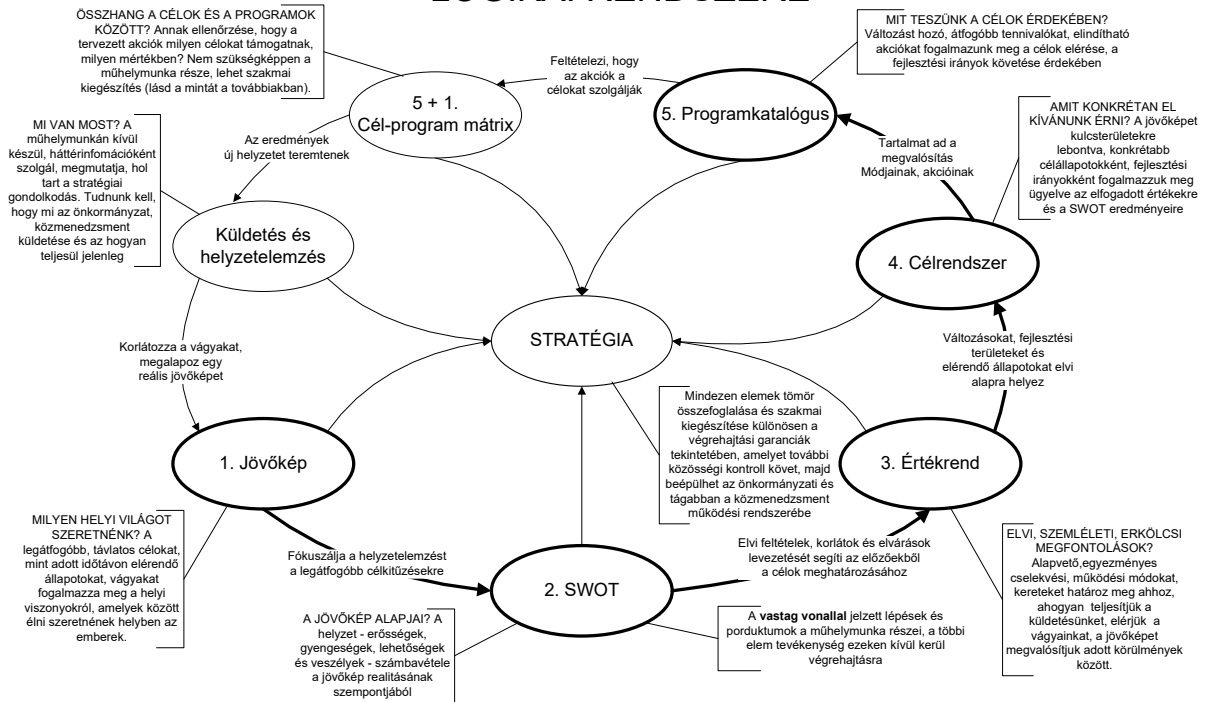


13. ábra. Cél-program mátrix. Forrás: Gáspár et al, 2014

Általánosságban elterjedt gyakorlat a klasszikus stratégiaalkotási módszertan alkalmazása az önkormányzatokban. Azonban a jövőkép-vezérelt modell adaptálása is megfigyelhető a közszolgálati szektor stratégiaalkotási hierarchiájában. PI. az *ÁROP-2.2.22-2013 Képzés a konvergencia régiókban lévő önkormányzatoknak* projekt három pillére közül a második a *Helyi Közösségi Akadémiák (HKA)*³ hálózatának létrehozását és helyi stratégia megalkotásának gyakorlatát tűzte ki célul. A program keretében kidolgozásra került a *közösségi bázisú stratégiaalkotás módszertana*, mely a következő egymás utáni lépéseket tartalmazza: *Helyzetelemzés* → *Jövőkép* → *SWOT* → *Értékrend* → *Célrendszer (Problémafa → Célf)* → *Problémakatalógus* → *Cél-program mátrix*. További cél lehet egy olyan *közösségi bázisú stratégiaalkotási módszertani keretrendszer* kifejlesztése, amely a kistélepülések esetében országos szinten egységesen alkalmazható, és egyúttal kellően rugalmas ahhoz, hogy a helyi sajátosságokat kezelni tudja. A közösségi bázisú helyi fejlesztési stratégiaalkotás logikai rendszerét a 14. ábra mutatja be.

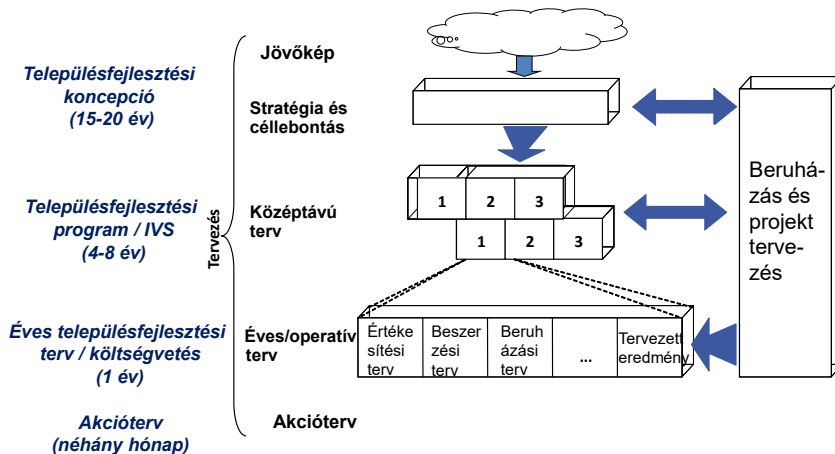
³ A Helyi Közösségi Akadémia a helyi, települési közösség önmenedzselési kompetenciáinak fejlesztését, alkalmazását segítő intézményrendszer, amely fokozatosan bontakozik ki és él a mindenkori adottságok, körülmények kínálta lehetőségekkel.

A KÖZÖSSÉGI BÁZISÚ HELYI FEJLESZTÉSI STRATÉGIAALKOTÁS LOGIKAI RENDSZERE



14. ábra. A közösségi bázisú helyi fejlesztési stratégiaalkotás logikai rendszere. Forrás: Gáspár et al, 2014

A 15. ábrán pedig egy önkormányzati példa látható a stratégiai hierarchia felépítésére.



15. ábra. Önkormányzati példa a stratégiai hierarchiára. Forrás: IFUA Horváth & Partners, 2006

Az alkalmazkodási formák leírásához a közszolgálati szervezetek esetében is jól alkalmazhatók a Miles–Snow-féle stratégiatípusok (Miles–Snow, 1978). Greenwood (1987) települési önkormányzatokra vonatkozó kutatása során ezeket a következők szerint definiálta (Drótos, 2011):

- *Védők*: azok az önkormányzatok, amelyek a stabilitást előnyben részesítik a kísérletezéssel szemben, és a kötelezően előírt feladataik ellátására összpontosítanak. Leginkább belső hatékonysági problémáikkal vannak elfoglalva.
- *Elemzők*: azok az önkormányzatok, amelyek más, hasonló funkciókat gyakorló önkormányzatoktól kívánnak tanulni saját teljesítményük javítása céljából.
- *Kutatók*: azok az önkormányzatok, amelyek aktívan keresik az új lehetőségeket és kihívásokat.
- *Reagálók*: azok az önkormányzatok, amelyek pozitívan értékelik a stabilitást, de változtatnak, ha a körülmények megkövetelik.

5. A STRATÉGIAALKOTÁS FEJLŐDÉSI IRÁNYAI

Napjainkban a stratégia az eredményes működés egyik alapfeltétele. A stratégiákat általában a szervezet hierarchiájának magasabb szintjein alakítják ki. Ez azt jelenti, hogy a stratégia kidolgozásában a vezetőknek van döntő szerepe. A stratégia kialakításához, és annak sikeres végrehajtásához azonban szükséges a munkatársak együttműködése. Jól együttműködni pedig csak akkor vagyunk képesek, ha mindenki pontosan tudja a helyét és a feladatát a szervezeten belül. A motiváló jövőkép a jelenhez képest minőségileg más, egy ideálisabb állapot leírását jelenti, és olyan hosszú távú értékrendet fejez ki, amelyért érdemes dolgozni és áldozatot vállalni, összeköt, lelkesít és új, jobb megoldások keresésére ösztönöz, valamint segíti a szükséges változtatások megvalósítását.

A kormányzás, az állami működés során is felértékelődik a stratégiaalkotás és megvalósítás képessége. A tapasztalatok szerint azonban ahhoz, hogy a szervezet valóban stratégiai módon viselkedhessen, szükség van egyfelől magának a stratégiai tervezési folyamatnak az átfogó, tudatos és szisztematikus felépítésére és működtetésére (azaz a stratégiai tervezés menedzselésére), másfelől pedig a szervezet egészének bizonyos fokú megváltoztatására, az új követelményekhez való alkalmazkodására.

Ilyen módon tehát a stratégiai tervezés valójában stratégiai menedzsmentet kell, hogy jelentsen, hiszen mind a tervezési folyamat sikere, mind pedig annak megvalósítása, vagyis a stratégiaorientált működés a szervezet teljes rendszerét érintő, átfogó követelmények teljesülését teszi szükségessé. Ezt a felismerést tükrözi a szóhasználat eltolódása a stratégiai tervezés felől a *stratégiai menedzsment* irányába.

Tekintettel a szektor sajátosságaira, a közszolgálati szféra kiváló terepet biztosít a stratégiai menedzsment *hagyományos (célracionális)*, illetve ezzel szemben álló, *alternatív* irányzata közötti választáshoz, ugyanis könnyen belátható, hogy a közigazgatási szervezetek környezetének relatíve kisebb változékonysága az előbbi, relatíve nagyobb komplexitása viszont az utóbbi felfogást erősíti. Emellett megjelent és egyre elfogadottabb egy harmadik, az ún. *intézményi* megközelítés is. A 2. táblázat e három markáns elméleti vonulatot foglalja össze. (DRÓTOS, 2011)

<i>A hagyományos (célracionális) megközelítés</i>	A stratégiai vezetést egy olyan <i>szisztematikus folyamatnak</i> tekinti, amely a környezet, valamint a belső adottságok, erőforrások részletes elemzésével indul, majd pedig az egyre alacsonyabb aggregátságú tervek kidolgozásán keresztül eljut a stratégiai akciók megfogalmazásáig, illetve azok megvalósításáig
---	---

<i>Az alternatív stratégiai menedzsment iskola</i>	Elvetik a racionális stratégiaalkotás lehetőségét a közszolgálati szektorban. Álláspontjukat mindenekelőtt a közszolgálati szervezetek célkitűzési és megvalósítási folyamatainak széles körben tapasztalható problematikus vonásaival támasztják alá
<i>Az intézményi megközelítés</i>	<i>A társadalom feltevései és elvárásai határozzák meg, hogy miként kell kinéznie a szervezeteknek, az azok formális struktúrájában bekövetkező változásokat egyre kevésbé a verseny vagy a hatékonysági követelmények, sokkal inkább a környezetben egyre növekvő mértékben jelentkező szabályok és elvárások határozzák meg</i>

2. táblázat. A közszolgálati szektor stratégiáinak lehetséges fejlődési irányai. (DRÓTOS, 2011)

Érdekes paradoxon, hogy míg a stratégia szó eredete a közszolgálati szektorhoz kötődik (mivel elsőként a hadseregben és az államvezetés egészének szintjén értelmezték), addig a közigazgatás későbbi elmélete és gyakorlata sokáig szinte teljesen figyelmen kívül hagyta ezt a fogalomkört. Szintén figyelemre méltó, hogy amióta a stratégiai vezetés, mint az üzleti tudományok egyik legdinamikusabban fejlődő területe újra kísérleteket tesz a közszolgálati szektor meghódítására, a teljes elutasítástól a csodaszerként való emlegetésig a legszélsőségesebb véleményeket váltja ki mind az elméleti kutatók, mind a gyakorlati közszolgálati szakemberek körében. (DRÓTOS, 2011)

6. ÖSSZEFOGLALÁS

A tananyagban előbb a stratégiai tervezés módszertanát tekintettük át, majd a stratégiaalkotás evolutív és jövőkép-vezérelt modelljét, mely átfogó keretet biztosít ehhez a munkához, illetve az egyes fázisok során használt eszköztárat vettük sorra. Ezután a stratégiaalkotás közigazgatási sajátosságainak bemutatása következett, majd áttekintettük a stratégiaalkotás lehetséges fejlődési irányait. A hazai közigazgatást is egyre inkább jellemzi a stratégiai szemléletmód, és ennek nyomán, a stratégiai tervezés mellett, mint szemlélet, a stratégiai menedzsment egyre szélesebb körben való terjedése tapasztalható.

7. FOGALOMTÁR

Időhorizont: a stratégiaalkotás szintjén előre meghatározott időtávot jelenti.

Jövőkép: a szervezet előrevetített és kívánt jövőbeni állapotát azonosítja. A jövőképben megjelenő stratégiai szándék irányulhat: az alapvető képességekre; a szervezet tevékenységére és pozíciójára; jelszavak megfogalmazására; jövőbeni fejlődési előrejelzésekre.

Küldetés: a szervezet létének általános célját, a vezetés törekvéseinek irányát, szándékait, értékeit fejezi ki. A küldetés meghatározása alapot nyújt az erőforrások ésszerű és takarékos felhasználásához, hajtóerőt jelent a szervezet céljaival azonosulni szándékozók számára, hozzájárul az alkotó szervezeti kultúra kialakításához és megerősödéséhez.

Premisszák: A külső környezet egyes releváns, az adott szervezet által nem befolyásolható paramétereinek *jövőbeli állapotára vonatkozó feltételezések*.

Stratégia: Olyan koncepció, mely rögzíti a szervezet hosszú távú célkitűzéseit, meghatározza a célok megvalósulásához szükséges erőforrásokat és a lényegesebb fejlesztési akciókat. Annyiban több, mint a stratégiai célok összessége, hogy a *megvalósítás módját is magában foglalja*.

Stratégiaalkotás: Strukturált folyamat, amely a szervezeti feltételrendszer (külső környezet és belső adottságok) elemzéséből, a korábbi stratégia értékeléséből, majd az új stratégia fő összetevőinek meghatározásából és több lépcsőn keresztüli lebontásából áll, a stratégiai akciótervek és az azokból összeálló programok megfogalmazásáig bezárólag.

Stratégiai célok: Adott közszolgálati szervezetnek a környezeti elvárásokkal, a belső adottságokkal, és természetesen a premisszákkal összhangban álló *legfontosabb hosszú távú törekvései*.

Stratégiai menedzsment: Bővebb fogalom, mert feltételezi a stratégia kommunikációját és megvalósításának rendszeres visszamérését, sőt eltérés esetén a kiigazító intézkedéseket is.

8. IRODALOMJEGYZÉK

ALFORD, J. – O'FLYNN, J. (2009): *Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings*. International Journal of Public Administration, 32. évf. 171–191.

ANTAL Zs. – DRÓTOS Gy. – KOVÁTS G. – KISS N. T. – RÉVÉSZ É. E. – VARGA-POLYÁK Cs. (2011): *Közszolgálati szervezetek vezetése*. Aula Kiadó, Budapest.

BALATON K. – HORTOVÁNYI L. – INCZE E. – LACZKÓ M. – SZABÓ Zs. – TARI E. (2014): *Stratégiai menedzsment*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

BARAKONYI K. (1999): *Stratégiai tervezés*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.

BARAKONYI K. (2000): *Stratégiai menedzsment*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.

BELÉNYESI E. – BRECSOK A. – DÖMÖTÖR I. – GÁSPÁR M. – GÖNDÖR A. – JENEI Á. – SZÁMADÓ R. (2015): *Fejlesztő közösségek: A helyi közösségi akadémiák hálózata*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

BOUCKAERT, G. (2009): *Public Sector Reform in Central and Eastern Europe*. Halduskultuur – Administrative Culture. 10. évf., 94–104.

CHANDLER, A. D. (1962): *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. Beard Books.

CSATH M. (1994): *Stratégiai tervezés és vezetés*. Leadership Vezetés- és szervezetfejlesztési és tanulást segítő Kft.

CSATH M. (2004): *Stratégiai tervezés és vezetés a 21. században*. Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó.

CSATH M. (2016): *Innovatív és agilis állam, mint a sikeres gazdaság és társadalom feltétele*. Pro Publico Bono. 2016. 1. sz.

OSBORNE, D. – HUTCHINSON, P. (2006): *A kormányzás ára – Hatékonyabb közszolgáltatások megszorítások idején*. Alinea Kiadó, IFUA Horváth & Partners, Budapest.

FEKETE J. Gy. (2011): *Környezetstratégia*.

http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0021_Kornyezetstragtegia/adatok.html

GÁSPÁR M. (1995): *Helyi önkormányzati menedzsment*. Csákberény.

GÁSPÁR M. – JENEI Á. – JÓSZAI A. – SZÁMADÓ R. (2014): *Helyi Közösségi Akadémia. Módszertani keretrendszer*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

PLANT, T. (2009): *Holistic Strategic Planning in the Public Sector*. Performance Improvement, 48. évf., 2. szám, 38–43.

PISKÓTI I. – DANKÓ L. – SCHUPLER H. (2002): *Régió- és településmarketing*. Complex Kiadó.

ROSTA M. (2012): *Innováció, adaptáció és imitáció: Az új közszolgálati menedzsment*. Aula Kiadó, Budapest.

YOUNG, R. D. (2002): *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector*. – A stratégiai tervezés különböző fogalmainak gyűjteménye.

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM



A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem;
Államtudományi és Közigazgatási Kar
www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó:
Prof. Dr. Kis Norbert
dékán

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő és tördelőszerkesztő:
Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-026-1 (PDF)