

Nemzeti  
Közzszolgálati  
Egyetem  
Államtudományi  
és Nemzetközi  
Tanulmányok Kar

Belényesi Emese

# Közmenedzsment a kontingencia- elmélet mentén



LUDOVIKA  
EGYETEMI KIADÓ

Közmenedzsment a kontingenciaelmélet mentén



Belényesi Emese

# Közmenedzsment a kontingenciaelmélet mentén



**LUDOVIKA**  
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2022

Szerző  
Belényesi Emese

Szakmai lektor  
Koronváry Péter

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Ludovika Egyetemi Kiadó  
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.  
Kapcsolat: [kiadvanyok@uni-nke.hu](mailto:kiadvanyok@uni-nke.hu)

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin  
Olvasószerkesztő: Pokorádi Zsófia  
Korrektor: Kutas Éva  
Tördelőszerkesztő: Tihanyi József

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.  
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-963-531-741-7 (nyomtatott)  
ISBN 978-963-531-742-4 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-743-1 (ePub)

© A szerző, 2022  
© A kiadó, 2022  
Minden jog védve.

# Tartalom

Bevezetés	7
1. A stratégiaalkotás módszerei, sajátosságok a közigazgatásban	11
2. A szervezetstruktúra-modellek és megjelenésük a közigazgatásban	45
3. A szervezetskultúra-modellek és megjelenésük a közigazgatásban	73
4. A szervezetek teljesítménye, sajátosságok a közigazgatásban	105
5. A közigazgatási szervezetek fejlesztése	131
6. Közmenedzsment – a jövő trendjei	165
7. Esettanulmány: fejlesztési projektek a magyar közszolgalatban	179
Zárszó	197

VÁKÁT OLDAL

# Bevezetés

A *közmenedzsment a kontingenciaelmélet<sup>1</sup> mentén* a közigazgatási szervezetek szituatív vezetésének kérdéskörével, illetve fejlesztésük lehetőségeivel foglalkozik. A közigazgatási szervezetek sajátos környezete – annak komplexitása, dinamikája, illetve változása – a menedzsment számára is alkalmazkodási kényszert jelent, amelynek egyik lehetséges eszköze a *kontingenciaelmélet* adaptív alkalmazása. Mindez egyben a folyamatos szervezetfejlesztés igényét is támasztja, ami állandó kihívást jelent a stratégiai és az operatív vezetésben egyaránt.

A kontingenciaelmélet üzenete: az alkalmazottmenedzsment-modellt nem szabad kizárólag elméleti megfontolásokból levezetni. Még csak nem is a vezető számára legkényelmesebb – „kézenfekvő” – módszert kell választani. Az alkalmazandó menedzsmentmódszereket minden esetben az adott konkrét helyzethez, a megoldandó feladatokhoz, a vezető személyiségéhez, a végrehajtásban részt vevők felkészültségéhez és elkötelezettségéhez célszerű illeszteni.

A kontingenciaelmélet alapvető feltételezései:<sup>2</sup>

- nincs minden körülmények között egyaránt használható, egyetlen legjobb megoldás és módszer;
- az alkalmazandó módszereket illetően rugalmasnak kell lenni;
- az adott helyzetben alkalmazandó módszereket a körülményekhez (az eszközökhöz, a szervezethez, a feladatokhoz és az emberekhez stb.) kell alakítani.

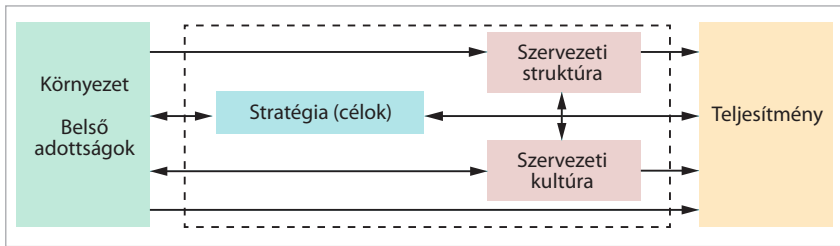
A *kontingenciaelmélet* a szervezet külső környezete és belső adottságai (független változók), választott stratégiája, struktúrájának és struktúrafolyamatainak felépítése, kultúrájának működése, illetve a teljesítménye (függő változók) kérdéseinek összefüggéseit vizsgálja. E felfogás szerint a szervezeti struktúra kialakítása követi a stratégia változásait, a választott stratégia pedig a környezeti változások függvényében alakul. Ezenkívül a környezet közvetlenül, a tech-

<sup>1</sup> A *kontingencia* szó jelentése: szituációelmélet; az esetlegesség elve. A *kontingenciaelmélet* tartalma: kimondja, hogy a vezetésnek és a szervezésnek nincsen kizárólagosan jó módszere. Más-más szituációkban különböző módszerek a hatékonyak. Ebből következik, hogy az egyes elméletek csak támpontot adhatnak a különböző helyzetek és feladatok megoldására, mert mindig az aktuális környezethez kell igazodni.

<sup>2</sup> Dobák Miklós – Antal Zsuzsa: *Vezetés és szervezés*. Budapest, Aula, 2010.



nológián keresztül is hat a szervezeti struktúrára. Az elmélet újdonsága, hogy a szervezeti kultúrát is beiktatja mint közvetítő változót. Az 1. ábra a kontingenciaelmélet logikáját szemlélteti, ahol a szaggatott vonal a szervezet határát jelenti, illetve azokat az elemeket, amelyekre a vezetők közvetlenül tudnak hatni.



1. ábra: A kontingenciaelmélet logikája

Forrás: Dobák–Antal (2010): i. m. alapján a szerző szerkesztése

A kontingenciaelméleti logika alapján tehát azt mondhatjuk, hogy az eltérő környezeti szituáció más és más szervezeti stratégiát, struktúrát, kultúrát eredményezhet. Azonban az a kezdeti elgondolás, amely szerint a struktúrák változatossága abban merül ki, hogy többé vagy kevésbé bürokratikusak, ma már elavultnak tekinthető. Az üzleti szervezeti modellek fejlődése – amelyekre termékenyítően hatottak a közszolgálati szférában kialakuló innovatív megoldások – a bürokratikus szerveződések számtalan alternatíváját eredményezte.<sup>3</sup>

Az alapvetően üzleti modellként számoltartott szervezeti megoldások egy része a közszolgálatnak köszönheti létrejöttét, míg elterjedésük, gyakorlati alkalmazásuk inkább az üzleti szférában volt sikeres. A divizionális szervezet gyökerei például a katonai szervezetek által alkalmazott megoldások egyikéhez nyúlnak, míg a mátrixszervezet első alkalmazásával egy katonai célú tudományos kutatás, az atombomba kifejlesztése kapcsán találkozhatunk először.<sup>4</sup>

A közigazgatást érő kihívásokra adható egyik lehetséges válasz tehát az alternatív szervezeti modellek fejlesztése, a bevált és bizonyított üzleti modellek adaptálása lehet. Az adaptációt – a kontingencialista megközelítésen túl – számtalan más, részben közszolgálatra irányuló szervezetelméleti, szociológiai irányzat kutatásai is gazdagítják.

<sup>3</sup> Dobák–Antal (2010): i. m.

<sup>4</sup> Dobák–Antal (2010): i. m.

A közigazgatási szervezetek menedzsmentje azonban semmiképpen sem jelentheti az üzleti szektorban alkalmazott menedzsmentmodellek egyszerű átvételét. Szükséges azok sektorspecifikus adaptálása, ami olyan komplex megközelítést igényel, amely lehetővé teszi e szervezetek jellegzetességeinek megfelelő kezelését. Az adaptáció szükségességét a közszektor olyan sajátosságai indokolják, mint a közhatalmi jelleg, a közérdek-orientáltság, a közösségi pénzből való gazdálkodás, a komplex teljesítményelvárások, a szabályozottság, az eljárási garanciák, a hálózatos működés, a méltányosság, a megkülönböztetés tilalma, a kiszámítható és folyamatos működés, az átláthatóság és elszámoltathatóság, hogy csak a legfontosabbakat említsük.

A továbbiakban a közigazgatási szervezetek működésének kérdéskörét kontingenciaelméleti összefüggésben követjük, azaz a szervezeti *stratégiaalkotás*, *struktúramodellek*, *kultúramodellek* és *teljesítmény* logikája mentén, szituációfüggővé téve az egyes modellek alkalmazását a közigazgatásban.

VÁKÁT OLDAL

# 1. A stratégiaalkotás módszerei, sajátosságok a közigazgatásban

Az utóbbi években egyre nagyobb az igény a szervezés és vezetés stratégiai szintű megközelítésére a szervezetek működtetésében. A közigazgatás életében is az előre eltervezett változások kiindulópontja a stratégia, a stratégiai tervezés és a stratégiák megvalósítása. Ezek érvényesek az államra és annak intézményrendszerére is. Hiszen az államok sikeres működéséhez is szükség van egyrészt a jövőorientáltságra, másrészt pedig hatékony mindennapi cselekedetekre, döntésekre. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az állam innovatív magatartásának és innovációt támogató működésének szerves egységet kell alkotniuk.<sup>5</sup> Ennek érdekében javítani kell a szervezetek működési hatékonyságán, a közszolgáltatások színvonalán, amelynek fontos eszköze a stratégia.

A fejezet célja a stratégia fogalmától elindulva bemutatni a stratégiai tervezés egyes fázisait, a stratégiaalkotás módszertanát és a folyamat során alkalmazott menedzsmenteszközöket. Ismertetjük a stratégiaalkotás közigazgatási sajátosságait, majd a hazai közigazgatás releváns stratégiai dokumentumait, végül a stratégia fejlődési trendjét követve rámutatunk a stratégiai menedzsment szerepére a szervezetek működésében.

## 1.1. Stratégia, stratégiai tervezés, stratégiai terv

A stratégia kifejezés a görög *sztratosz* szóból ered, amely hadsereget jelent. A stratégiák az ókorban hadvezérek voltak, a stratégia pedig a 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 20. század második felében eleinte csak a magánszférában jelent meg a vállalati stratégiák elterjedésével, azonban nagyon hamar az üzleti tudományok egyik legdinamiku-

<sup>5</sup> Csath Magdolna: Innovatív és agilis állam, mint a sikeres gazdaság és társadalom feltétele. *Pro Publico Bono*, 4. (2016). 1.

sabban fejlődő területévé nőtte ki magát.<sup>6</sup> 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 harcokban a különböző fegyverek és csapatok összehangolt akcióira, a piacon az egyes vállalati funkciók, területek, cselekvési programok összehangolására van szükség a győzelem, a siker elérése érdekében. A vezetésstudományban mára gyakorlatilag önálló tudományággá, diszciplínává vált a stratégiai menedzsment.<sup>7</sup>

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 hosszú távú tervezés, az összehangolt fejlesztési programok, a koordinált, korrigálható megvalósítás, az átlátható gazdálkodás, a számonkérhetőség és minderről a nyilvánosság tájékoztatása azok a kulcskifejezések, amelyek körülírják az államéletben tapasztalható stratégiai gondolkodásmódot, stratégiai szemléletet.<sup>8</sup>

### *1.1.1. 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 terve, 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.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> A II. világháborúban az USA katonai stratégiai kutatóintézeteiben kifejlesztett szempontokat és módszereket alkalmazták a (nagy)vállalatokra az 1950-es évek első felében.

<sup>7</sup> Csath Magdolna: *Stratégiai tervezés és vezetés*. Biatorbágy, Leadership Vezetés- és Szervezetfejlesztési és Tanulást Segítő Kft., 1994.

<sup>8</sup> Richard D. Young: *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector* (2002).

<sup>9</sup> Csath (1994): i. m.

A *stratégia* tehát a hosszú távú célok elérésének eszköze. Egy jövőre irányuló cselekvés, amelyet legáltalánosabban a szervezet *küldetése* határoz meg, és amely a szervezeti stratégia része. A *stratégiai tervezés* a stratégia és az akciók kidolgozását foglalja magában. A *stratégiai célok* azok az „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 egy 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.

### 1.1.2. 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.<sup>10</sup>

Mivel a stratégia nem más, mint egy *tervdokumentum*, amely leírja a jövőben végrehajtani kívánt tevékenységeket, ebből a meghatározásból következik a stratégiai tervezés két jellemzője: az írásbeliség követelménye, miszerint módszertani szabályok mentén, dokumentált módon kell a tervezést elvégezni; valamint az a körülmény, amely a változó külső és belső környezeti tényezők-ből fakadóan a tervezéskor számottevő mértékben 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, amelyet 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.

<sup>10</sup> Csath Magdolna: *Stratégiai tervezés és vezetés a 21. században*. Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, 2004.

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 *humánstratégia*, amelynek 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 az időtáv alapján háromféle lehet:

- *hosszú távú tervezés*: minőségi stratégiai lépések, vertikális célmeghatározás;
- *középtávú tervezés*: konkrét célok és feladatok kitzúzése;
- *operatív/rövid távú tervezés*: egy-egy területre koncentráló 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 például az E-közigazgatási keretrendszer koncepciója). Középtávú lehet például a miniszteri program, a szakpolitikai vagy intézményi stratégia is. A rövid távú stratégiák között említhetjük például 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 kitzúzott célok elérhetősége és a tevékenységek jellege. Akármennyi időre is készítünk tervet, annak összhangban kell lennie a rövidebb távú tervekkel. A terv időhorizontját nem korlátozhatja a környezeti változások előrejelezhetősége 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 még 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.<sup>11</sup>

A stratégiai tervezés működési elve a *ciklikusság*. A ciklikusság az önmagába visszatérő fejlesztési folyamatot jelöli, amelynek 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-fölé rendeltségi 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.

### 1.1.3. A stratégiai terv

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

- *stratégiai terv*: hosszú távú, és a szervezet egészére vonatkozik;

<sup>11</sup> Drótos György: Közszolgálati szervezetek környezete és stratégiai vezetése. In Antal Zsuzsa et al.: *Közszolgálati szervezetek vezetése*. Budapest, Aula, 2011.



- *taktikai terv*: középtávú, és egy adott eredmény eléréséhez szükséges lépéseket tartalmazza;
- *operatív terv*: rövid távú, és 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 érdekeltet.

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.

#### *1.1.4. 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*, amely tartalmazza a megvalósításhoz szükséges forrásokat és eszközöket, hiszen ezen keresztül lehet végrehajtani 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 lejártszódó értéktermelő folyamatok összessége;
4. a motiváció, amely az embereket és a szervezeteket összekapcsolja;
5. a rendelkezésre álló szakemberállomány a maga képességeivel, tudásával, akaratával és elkötelezettségével.<sup>12</sup>

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?

### *1.1.5. 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.<sup>13</sup>

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 nyomon 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* például a következők lehetnek: a források hasznosításának mutatói, a minőségi mutatók, a gazdaságossági mutatók. A források haszno-

<sup>12</sup> Fekete Jenő György: *Környezetstratégia* (2011).

<sup>13</sup> Csath (1994): i. m.

sításának mutatóival a pazarlást, a fel nem használt forrásokat szűrhetjük ki. A minőségi mutatókkal a minőség-ellenőrzést 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 fennállnak-e még a kiinduló feltételek;
2. a stratégia megvalósulásának ellenőrzése, vagyis a kijelölt vonalon haladunk-e;
3. a tág környezet nyomon követése, hogy bekövetkezett-e valami változás;
4. a vészjelzések elemzése, tehát a váratlan és a létet alapvetően befolyásoló változás azonosítása.<sup>14</sup>

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 kitűzötttel;
- 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.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Csath (1994): i. m.

<sup>15</sup> Thomas Plant: Holistic Strategic Planning in the Public Sector. *Performance Improvement*, 48. (2009), 2. 38–43.

1. táblázat: Problémák és megoldási javaslatok

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 éadjuk el a kitűzött jövőképet és a stratégiai céljainkat.	Teljesítményértékelési rendszer vagy teljesítmény-mutatószámrendszer kialakítása, amellyel kommunikálhatjuk a céljaink sikeres elérését.
Az érintettek alulinformáltak éadjik magukat a stratégiai tervvel, valamint az előrehaladással kapcsolatban.	Az érintettek számára kommunikációs csatornák kialakítása, amelyeken keresztül a megfelelő információkhoz juthatnak.
Nincs utókövetési folyamat a megvalósított stratégiai kezdeményezésekről.	Részletes utókövetési rendszer kialakítása.

Forrás: Plant (2009): i. m.

Miután áttekintettük a stratégiai tervezés általános kérdéseit, következzenek a stratégiaalkotás sajátosságai a közigazgatásban!

## 1.2. Stratégiaalkotás a közigazgatásban

Közigazgatási szervezeteket meghatározott társadalmi igények kielégítésére, jogszabályban rögzített feladatok elvégzésére hoznak létre, ezért felmerülhet a kérdés, hogy miért is van szükség esetükben a stratégiaalkotásra. A fő érvek az alábbiakban összegezhetők:<sup>16</sup>

- A jogi szabályozás (például az alapító okirat) általában csak a célokat rögzíti, az elérésük módját viszont már nem.

<sup>16</sup> Drótos (2011): i. m.

- Ezek a dokumentumok ráadásul ritkábban frissülnek, mint amilyen gyakorisággal a társadalom új elvárásokat támaszt a közcélú szervezetekkel szemben.
- Miközben rögzítik egy közigazgatási szerv alaptevékenységét, nem adnak konkrét, utólag is visszamérhető elvárásokat az egyes részterületekre.
- Nyelvezetük gyakran nem felel meg annak az elvárásnak, hogy a stratégia legyen közérthető és inspiráló.
- Egyes közösségi célok csak több közigazgatási szervezet összefogásával érhetők el. A szükséges kooperációs kapcsolatokat a jogi szabályozás általában nem tartalmazza, ehhez szakpolitikákra, szakági stratégiákra van szükség.

Egy közigazgatási szerv működésének rendszere funkciókból és az azokhoz kapcsolódó feladatokból áll. Mindegyik feladathoz hozzárendelhető egy megvalósító folyamat, amely különböző tevékenységekből épül fel. Ezek a tevékenységfajták a jogszabályok alapján bizonyos szervekhez, pozíciókhoz köthetők. Ezeket nevezzük hatásköröknek, amelyek együttesen biztosítják a szervezet működését. A fenti okok miatt ebben a szektorban is elengedhetetlen, hogy a szervezetek saját intézményi, illetve különböző funkcionális stratégiákkal rendelkezzenek.

### *1.2.1. A stratégiaalkotás módszertana és eszköztára*

A szervezetek esetében a stratégiaalkotás 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.