

## Útkeresés és makroszintű stratégiai tervezés

### **Social-economic paths and macro-level strategic planning**

The methodological foundations of exploring development are a fundamental question of searching social-economic paths. Corporate field possesses developed strategic concept, while macro level strategic planning has long been struggling with its methodological frameworks. Today when regional and foreign economic levels both belong to the direction of macro level, it is extremely important to make a clear cut in the concept of strategic planning. This paper critically explores the methodological guide worked out for state administration and for social-economic development. Its starting point is a social interpretation of strategy as well as its theory and problems. The paper also discusses some outstanding elements and contradictions of the conceptual phase of strategy creation. The main conclusion is that social strategy must not adopt corporate models directly since its mechanic adaptation is not suitable for an effective social-economic path search.

„Magyarországon a rendszerváltás utáni években a stratégia-alkotás, a hosszú távú tervezés és ennek intézményei lassan elvesztették jelentőségüket, mint a régi rendszer maradványai. Ugyanakkor magától értetődő, hogy a hosszú távú tervezés hiánya akadályozza a hatékony működést. Ezzel a kézikönyvvel hozzá kívánunk járulni a stratégiai tervezési gyakorlat kiteljesedéséhez, amely egyik feltétele a magyar gazdasági és társadalmi környezet összehangolt fejlesztésének” – áll a Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatásfejlesztési Főosztálya által 2004-ben kiadott módszertani útmutató előszavában [Módszertani útmutató..., 2004]. A dokumentum célja, hogy a kormányzati stratégiai tervezők munkáját támogassa, az egyes államigazgatási szintek stratégiai munkáját összehangolja, illetve, hogy meghatározza azokat a formai és tartalmi kellékeket, amelyek mentén egységes módszertan alapján készülhetnek a különböző szintű stratégiai tervek. Kimondottan a társadalmi-gazdasági kérdések stratégiai fejlesztési ügyeire a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium alkotott meg kézikönyvet a Miniszterelnöki Hivatal módszertani ajánlásai alapján [GKM kézikönyv..., 2007].

2004-től, a két módszertani útmutató megjelenésétől a hazai stratégiaalkotás az Európai Unióhoz való csatlakozás függvényévé vált. A megújult Lisszaboni stratégia egyik alapelve szerint a stratégia építése és végrehajtása megoszlik az uniós és a nemzeti szint között, azaz a nemzeti szintű stratégiaalkotásnak kiemelt szerepe van. Jelen tanulmány a fenti dokumentumok szemléleti-módszertani alapjait tekinti át és vizsgálja a stratégia változó és kibővített értelmezésének tükrében (Gáspár, 2008). Nem vállalkozik az anyag a módszertani ajánlás részletes ismertetésére, illetve a stratégia tervezési szakaszának elemzésére. Figyelmünk a stratégia kialakításának koncepcionális szakaszára és lépéseire koncentrál. Ennek áttekintése és kritikája nem azt a célt szolgálja, hogy leíró módon bemutassuk az anyagot, sem pedig azt, hogy öncélúan kritikát gyakoroljunk: a gyakorlatban működőképes, hatékony stratégiai fejlesztés sarokpontjait keressük, amely egyben a fenntartható fejlődés szolgálatában áll.

<sup>1</sup> Dr. Gáspár Tamás, Budapesti Gazdasági Főiskola, Kutatóközpont, Nemzetközi Kereskedelem és Logisztika tanszék, Tudományos főmunkatárs, CSc.

## 1. A stratégia értelmezése és elméleti háttere

### 1.1 A stratégia definíciója

A kormányzati módszertanban a stratégia fogalmát pontosan körül van határolva, és a célállapot (jövőkép) elérésének átfogó tervét jelenti. Célja a jelenlegi és a célállapot közti út leírása, mely négy folyamatlépésből áll: a jelenlegi állapot meghatározásából, a jövőbeni, kívánatos állapot felvázolásából, az ehhez vezető út definiálásából, valamint az út olyan lépésekre való bontásából, amely egy információs rendszerre épül, amellyel az előrehaladás iránya és mértéke mérhető (*Módszertani útmutató, 2004:5*).

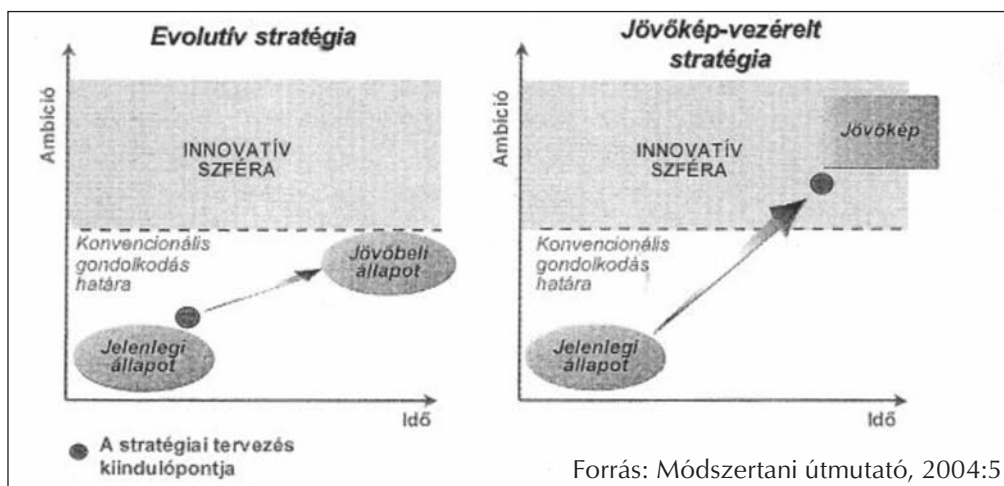
A stratégia felfogása a dokumentum által vállaltan a menedzsment tudományokat és azok szemlélet követi. A vállalati gyakorlat a modern stratégiai gondolkodásban, az előrejelzési módszerek kidolgozásában évtizedek óta élen jár, ám módszertana és felfogása nem alkalmazható automatikusan a gazdasági szférán kívüli közösségekre. A vállalati érdekcsoport szemlélete, magatartásmintái, szervezettsége, motivációi, reakcióideje stb. alapvetően eltér a társadalom szerveződésének szociológiai, kulturális stb. közösségeitől. Azaz a vállalati gyakorlat nem húzható rá a kistérségi, regionális vagy makroszintű társadalmi-gazdasági fejlesztési törekvésekre. Az államigazgatás különböző szintjeire ajánlasként illetve kötelező szempontokként közreadott módszertan jobban alkalmazhatóvá válna, ha a menedzsment értékes elemei mellett a társadalomelmélet fenntarthatósági kutatásaira és a jövőkutatás metodológiai eredményeire is aktívabban támaszkodna.

### 1.2 Elméleti háttér és problémái

A stratégia mint tervezett út belső lényegének meghatározásához a dokumentum megkülönbözteti az evolutív stratégiát és a jövőkép-vezérelt stratégiát (1. ábra).

A két megközelítés közötti egyik lényeges különbség az, hogy az evolutívnek nevezett stratégia kiindulópontja a jelenlegi állapot: a kiterjedt helyzetelemzés és jelenlegi mozgási tendenciák adják a tervezés alapját. A jövőkép-vezérelt stratégia esetében a célállapot a kidolgozott, ezért a megoldáskeresés kulcsa nem a jelenlegi helyzetben van, hanem a jövőképben és ennek alsóbb szintű célokra való lebontásában.

1. ábra A stratégiai megközelítések elvi típusai



A másik lényeges különbség abban áll, hogy az evolutív alternatíva jövőbeni állapota megmarad a konvencionális gondolkodás határán, más szóval a jövőbeni állapot meghatározása a jelenbeli trendek meghosszabbításából következik. A jövőkép-vezérelt stratégia esetében a kiindulópontként szolgáló célállapot áttöri a jelenlegi helyzetből következő jövőállapot határát, és mélyen benyúlik az innovatív szférába. Más szavakkal, a célállapot megfogalmazása egészen más tartalommal is lehetséges a jelenlegi helyzet folytatásaként kibontakozó jövőhöz képest. A hangsúly a trend helyett a fordulópontokon van, a kívánatos, a jelentől minőségileg eltérő jövő kidolgozásán. A helyzetelemzés az elméleti megközelítésben elsősorban azt a másodlagos célt szolgálja, hogy a célállapothoz a jelenből vezető út meghatározható legyen.

A két megközelítés közötti különbség ezáltal abban is megjelenik, hogy az evolutív stratégia a hagyományos tervezési szemlélethez áll közel, kockázatkerülő, nem használja ki az innovatív kapacitásokat, ezáltal a változások is visszafogottak és relatíve szerényebbek az eredmények. A jövőkép-vezérelt stratégiában a jövőkép kidolgozás alapvetően az innovációs kapacitásokra épít, kreatív módon nyúl a fejlődés elképzelt irányához, ami által ugyan kockázatosabb, radikálisabb változások generálhatók, viszont a jelentől minőségileg eltérő, látványos eredmények érhetők el. A kormányzati stratégiaalkotás módszertani ajánlása egyértelműen a jövőkép-vezérelt stratégia alkalmazását tartja indokoltnak és követendőnek.

A stratégia-tervezés elméleti megalapozása mindenképpen helyes, és a lényegét tekintve a megállapítások követendőek: a jövőkép-vezérelt stratégia nyitottsága, kreativitása és bátorsága nélkülözhetetlen eleme az érdemi fejlesztésnek. A fenntarthatóság és felzárkózás prizmájából tekintve azonban az elméleti keretek néhány elemét érdemes kiegészíteni és továbbfejleszteni.

Az evolutív stratégia konvencionális gondolkodásnak nevezi lényegében a trendextrapolációt, amely valóban nem vezet a jelentől minőségileg eltérő jövőalternatívához. A trend alternatívája azonban nem egyszerűen az eltérő módon, kreatívan megfogalmazott jövőkép, vagyis nem csupán az „ambíció” (vö. az 1. ábra függőleges tengelye) mértékében van minőségi ugrás. Ez esetben ugyanis fennáll annak a veszélye, hogy a jövőképből – bár ambiciózus – hiányzik a megéléséhez szükséges kompetencia az emberekből vagy a körülményekből. Továbbá nem biztosított a jövőképhez vezető út, könnyen elszakadhat a jövő a jelentől. Más szóval fennáll a veszélye, hogy sem állapotában, sem a létrehozásának folyamatában nem reális a cél.

A jelen tehát másodlagos szerepet kap: „A módszer lényege a megoldáskeresés a meghatározott jövőbeni állapot eléréséhez úgy, hogy a jelenlegi helyzetben meglévő lehetőségeket csupán másodsorban vesszük figyelembe.” (Módszertani, 2004:6). A jelen állapot és a jövőkép viszonya, összefüggése azonban nincs teljes körűen kibontva, amiből következik, hogy hiányzik a stratégia értelmezéséből a rendszer belső fejlődése, belső természetének kibontakoztatási lehetősége, és nem adja meg a lehetőségét annak, hogy minőségileg eltérő jövőváltozatokat lehessen megfogalmazni. A módszertani ajánlás megközelítésének jövőre orientáltsága helyes, de a jelenhez való kapcsolatának egyoldalúsága lényegében egy olyan elméleti-szemléleti keretet alakított ki, amelyből a tartalmi kritériumok és a végrehajtási folyamat lépései is problematikusakká válnak.

A fenntarthatóság egyik legfőbb követelménye, hogy a jelen úgy éljük és fejlesszük, hogy a belőle kibontakozó jövőállapot is hosszú távon élhető legyen; de az is követelmény, hogy az élhetőbbnek tekintett, preferált jövőváltozat se számolja fel a jelen fennmaradását. Számos példa mutat olyan óriás-beruházásokat vagy gazdaságstratégiai döntéseket, amelyek ambiciózusak voltak, ám majdnem a jelen számolták fel (gondoljunk csak Románia erőltetett külföldi adósságtörlesztésére – egy pénzügyi függőségtől szabad állam jövőképeinek elemére – a nyolcvanas években).

Továbbá, a globális korszakválság és a nemzetközi viszonyok instabilitása miatt a jövőről beszélni ma csak az állapotok többféleségében lehet. Vagyis a prognosztikai (trendextrapolációs) és jövőkép-vezérelt fejlesztési stratégia között nem csupán a célállapot minőségében van különbség, hanem a célállapot szingularitásában vagy sokféleségében. Egy utolsó gondolat az innovatív szférát illetően. Az evolutív és a jövőkép-vezérelt stratégia egyik minőségi különbsége az, hogy utóbbi kiinduló pontja az innovatív szférában van, melynek fő jellemzője a konvencionális gondolkodást határának átlépése. A fejlesztés iránya és képe azonban nem önmagában attól fogja a közösség jólétét és lehetőségeit növelni, hogy merész és ambiciózus. Amennyiben a konvencionális gondolkodás átlépése csupán különbséget jelent, az csak a stratégiai fejlesztés és jövő fenntarthatóságát fogja veszélybe sodorni. Az innováció csak a fogyasztói társadalmak szemléletében jelent mindenáron való újdonságot, lényegében a jelen állandó tagadását. A társadalmi újratermelésnek azonban a nagyobbik része az, amely a jelen fenntartására ügyel, továbbá az innováció lényege leggyakrabban nem a jelen vagy a meglévő tagadása, hanem a többségében jelen lévő adottságok más szemléletű összekapcsolása. Helyes az, hogy a jövőkép-vezérelt stratégia a gondolkodás jellegében húzza meg a határt, ám az innováció önpusztító és fenntartható jellegének összemosása, pontosabban ezek határozott szétválasztásának hiánya szintén hozzájárul ahhoz, hogy a stratégiai módszertani ajánlás végül is nem tud markánsan túllépni a hagyományos tervezés keretein.

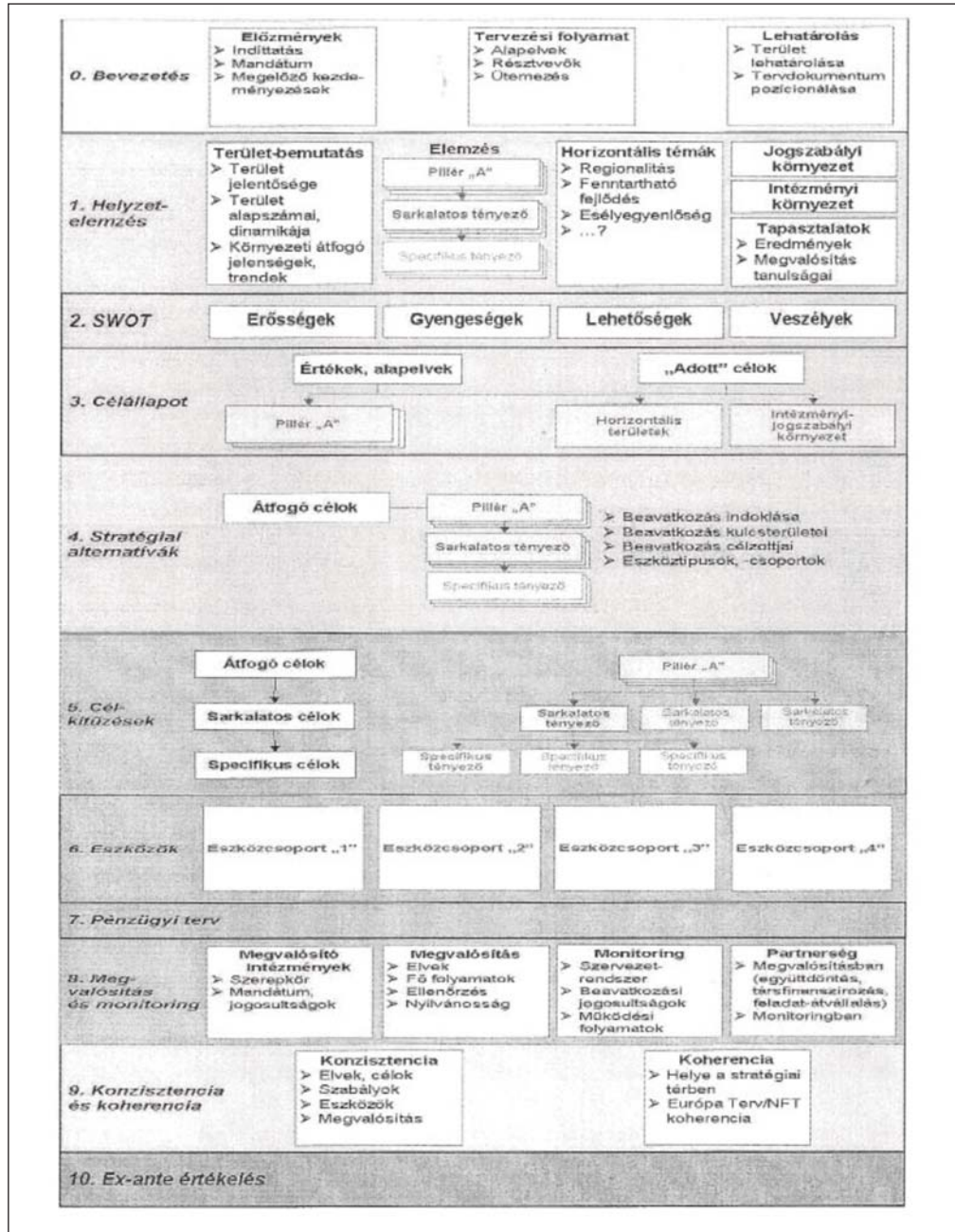
## **2. A kormányzati stratégia koncepcionális szakasza értelmezésének néhány kiemelt eleme és ellentmondása**

A 2. ábra mutatja a kormányzati stratégiai modell tartalmi kritériumait és felépítését, a 3. ábra pedig mindezek folyamat-rendszerbe szervezését. Az ábrákon jól megkülönböztethetők az egyes tartalmi csoportok és az egyes megvalósítási fázisok, amelyek egy jól követhető modellt tesznek gyakorlat-baráttá a makro-, mezo- vagy mikroszinten kialakított projekt felhasználói számára.

Jól látható, hogy a modell egy bevezető szakaszra és tíz területre osztja a tartalmi kritériumokat, amelyek átfogják a teljes tevékenységet az előzmények feltérképezésétől az elkészített stratégia előzetes értékelő szakaszáig. Folyamatában tekintve mindez öt fő fázisra oszlik, amelyekben összesen ötven lépésen keresztül (a GKM által készített ábra ezt harmincba sűríti) adnak útmutatást a stratégiai kialakításához.

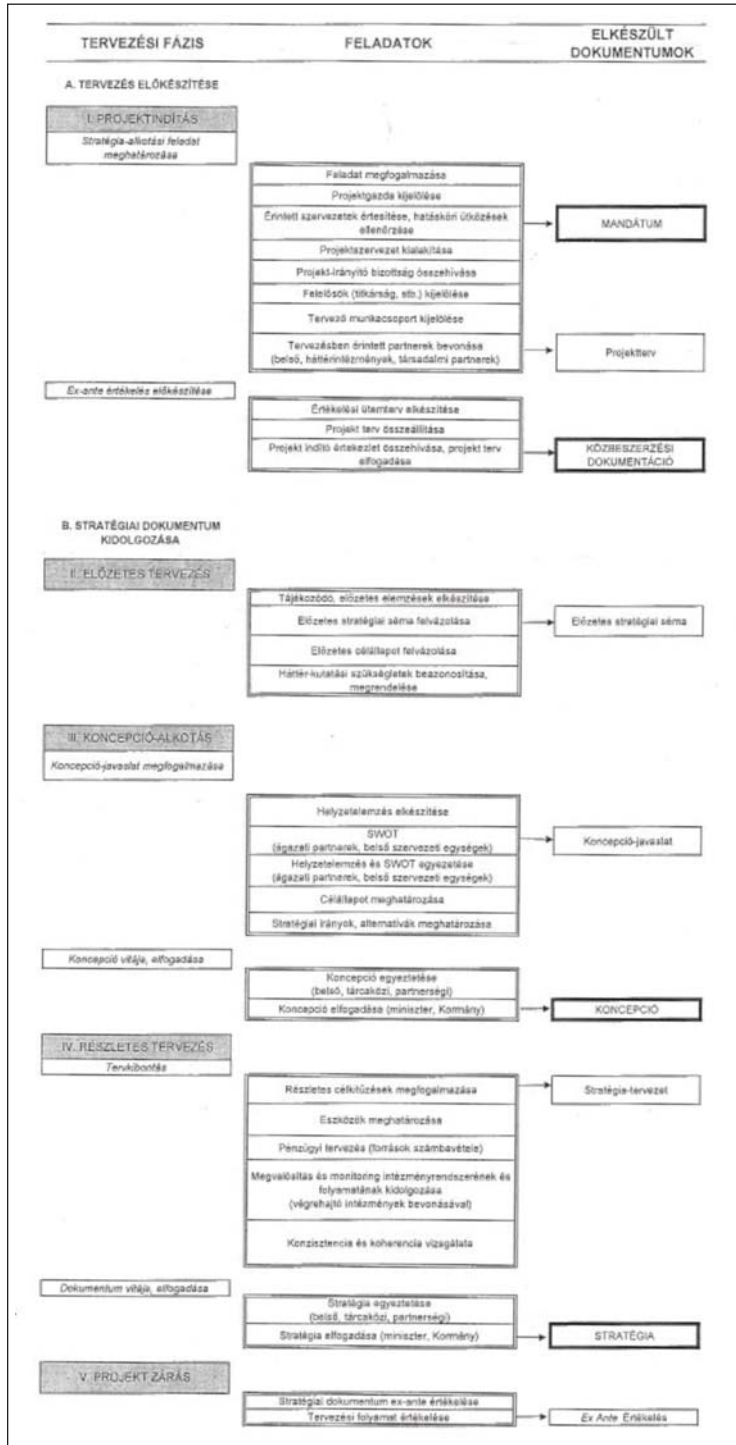
A kormányzati dokumentum ad egy rövid mondatba sűrített definíciót is a stratégiára: „A stratégia a célállapot (jövőkép) elérésének átfogó terve.” (Módszertani ajánlás, 2004:6). A tartalmi kritériumoknak és a folyamatábrának mind a szerkezete, mind pedig egyes elemei e definíció értelmében további figyelmet érdemelnek.

2. ábra A kormányzati stratégia tartalmi kritériumai



Forrás: Módszertani útmutató, 2004:15

3. ábra A kormányzati stratégia alkotás folyamatábrája



Forrás: GKM kézikönyv, 2007:melléklet

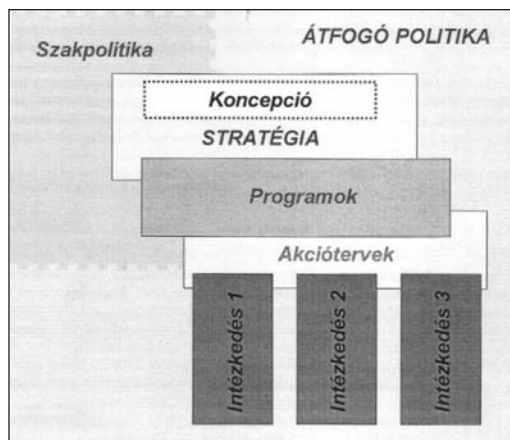
## 2.1 A stratégiaalkotás koncepcionális jellege

A stratégiai szemlélet koncepcionális jellege alapvető jelentőségű a fenntartható fejlődés és a felzárkózás céljai közepette. Ez biztosítja ugyanis, hogy célokban is és utakban is alternatív fejlődési lehetőségteret bontson ki a stratégia ahelyett, hogy az megrekedne egy megvalósítási tervben. A koncepció az, ami valóban kreatív, a konvencionális gondolkodástól és megoldásoktól mentessé teheti a stratégiát, és megteremti annak a lehetőségét, hogy a változó körülmények között képes legyen a belső átalakulásra.

A módszertani ajánlás is figyel arra, hogy a stratégiai a folyamatosan változó környezethez alkalmazkodni tudjon, és egyes tartalmi és folyamatbeli elemei konzisztensek és koherensek legyenek. Egy koncepció által nyújtott mozgási szabadság azonban nem egyszerűen a visszacsatolások által nyújtott belső szabályozási dinamika, mert nem egy lineáris változás (terv) állandó, finom korrekciója, hanem térszerű: a stratégiát már születésében, kialakulásában is tágá teszi.

A koncepció mindezek alapján egyrészt a stratégiai fejlesztés alapvető jellemzője, amely kifejezi a nagyobb távlat által nyújtott mozgási szabadságot és a jövőnek ebben a távban érzékelhető nagyfokú bizonytalanságát. Másrészt a koncepció a stratégiai fejlesztési folyamat egyik fázisa is, amely módszertanilag a mozgástér felvázolásának, a vízió megalkotásának, sokféleségének és szelekciójának hosszú és összetett folyamata.

## 4. ábra A kormányzati stratégia rendszerszerű elhelyezkedése



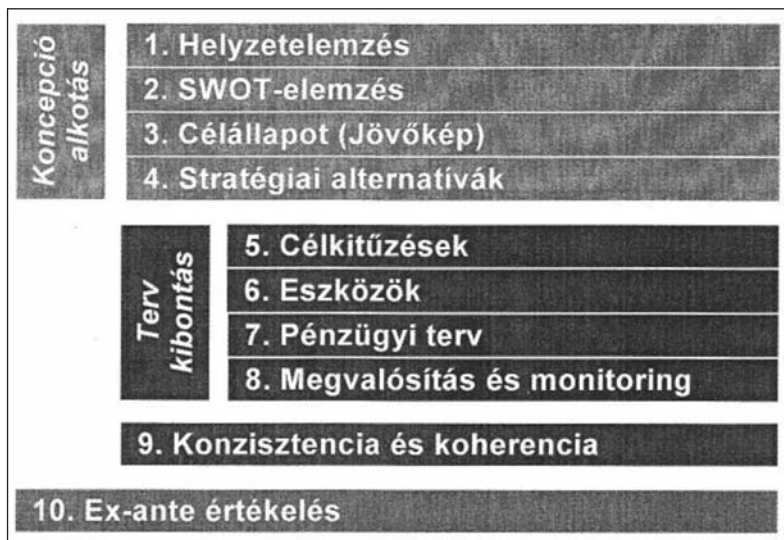
Forrás: Módszertan útmutató, 2004:11

A 4. ábrán látható, hogy a kormányzati útmutatóban a stratégia rendszerszerűen miként illeszkedik a politikai szférába, és miként bomlik ki konkrétabb intézkedéseket jelentő programokban, akciótervekben és intézkedésekben. Az ábra azt sugallja, hogy a stratégia alapvetően koncepcionális jellegű a konkrét tervekhez képest, és magában foglalja a koncepciót mint kiemelt fázist is.

A kormányzati módszertan definíciójában azt mondja, hogy a stratégia a célállapot elérésének átfogó terve, ami lehetne koncepció mint rendszerjellemző. Hogy ez pontosan mit jelent, arra a dokumentum magyarázatot is ad: „Átfogó abban az értelemben, hogy a célállapot eléréshez szükséges minden fontos cselekvési területről és eszközről magas szinten rendelkezik.” (Módszertani útmutató, 2004:6) Más szóval az átfogó jelző nem koncepcionálist jelent – nem térszerű –, hanem azt, hogy a tervezési tevékenység – lineáris mozgás – minden területre kiterjed. Továbbá, maga a dokumentum állapítja meg, hogy a valóban átfogó stratégiák, azaz olyan társadalmi-gazdasági tervek, amelyek országos szintű célokat fogalmazzak meg – viszonylag ritkák (u.o.:10).

Mint tevékenységi fázis, a koncepcióalkotás szintén megjelenik a dokumentumban: „... lényeges különbség van a koncepció és a stratégia mint stratégiai dokumentum között. A koncepció – definíciónk szerint – nem más, mint a stratégia azon része, amely a stratégiai alternatívák megállapításával zárul. Ugyanakkor a koncepciónak magába kell foglalnia a konzisztencia és koherencia vizsgálatát, illetve az ex-ante értékelést is. A koncepció tehát a stratégia önálló, stratégiai dokumentumként értelmezhető része.” (u.o.:16) Mindezt mutatja az 5. ábra.

**5. ábra A kormányzati stratégia tartalmi rendszere**



Forrás: Módszertani útmutató, 2004:16

Ebben a megközelítésben a koncepcióalkotás tágabban átöleli az egész tevékenységi folyamatot, hiszen a 9. és 10. tartalmi követelményre is kiterjed. Szűkebben pedig a helyzetelemzés, SWOT-elemzés, a célállapot meghatározás és a stratégiai alternatívák kidolgozása tartozik ide. A koncepcionálitás azonban, mint láttuk, ellentmondásos a módszertani útmutatóban. Jelen esetben is a stratégiaalkotás szerves részének tűnik, azonban a dokumentum rövid definíciós része azt mondja, hogy „a koncepció a kapcsolódó stratégia átfogó, magas szintű megalapozása”. (u.o.:6) Az, hogy a koncepció



inkább megalapozása a stratégiának vagy része, a fentebbi idézet szerint sem egyértelmű, amely részeként határozza meg, ugyanakkor a stratégiát szűkebben inkább a tervek bontással azonosítja.

## 2.2 Helyzetelemzés és SWOT-elemzés

A Módszertani útmutatóban a helyzetelemzés mint a koncepcióalkotás kiindulópontja a terület állapotának és fejlődési lehetőségeinek leírását valamint oksági viszonyait jelenti. A fejlődési lehetőségek az ok-okozati fával kibontott hajtóerők változását és azok várható alakulását takarják. A dokumentum szó szerint a specifikus tényezők prognózisáról beszél, és a fejlődést a változásokat alakító hazai és külső trendek azonosítására alapozza (*Módszertani útmutató, 2004:34*).

Szó van arról, hogy a világgazdaságban jelenleg meghatározó folyamatok, trendek mellett az új jelenségeket is figyelembe kell venni. A hazai gazdaság és társadalom számára jelentkező gyenge jelek, amelyekből alternatív jövők lennének kibonthatók, azonban valójában olyan külső trendek, amelyek a hazai területen még kevésbé érzékelhetőek.

A helyzetelemzés végső célja, hogy a várható elmozdulások alapján egy „alapszcenáriót” fogalmazzon meg, amely „elsősorban a kvantitatív extrapolációkra épít” (u.o., kiemelés tőlem).

Ebben a megközelítésben a helyzetelemzés egy nagyon lényeges részét végzi el a stratégiaalkotásnak: azt a józan megítélést, amely a jelenre kialakult állapot minőségét jelenti, valamint mindazokat a következménylehetőségeket, amelyekkel a korábbi életmód és politika hatására kikristályosodott körülmények között számolni lehet. A jelen állapota azonban nem azonos a stratégiai fejlesztés közösségét alkotó embereknek és viszonyaiknak belső természetével, amely sokkal mélyebb gyökerű és jelentősen eltérhet az aktuális körülményeket jellemző életmóddal. A helyzetelemzés a módszertani útmutatóban ezt a fajta vizsgálatot nem végzi el.

A SWOT elemzés szorosan összekapcsolódik a stratégiai munka helyzetelemzésével, és az Európai Unió szintjén is általánosan elfogadott módszertani alapja a jövőkép kidolgozásának (*Faragó, 2005*). „A helyzetelemzéssel szemben, amely lényegében a stratégiai terület kiinduló állapotát tárja fel, a SWOT-elemzés kifejezetten a jövőképre irányul.” Ugyanakkor újdonságinformációját lényegében abból hozza létre, hogy a helyzetelemzés megállapításait, a meghatározott fejlődési potenciálokat és feltárt trendeket erősségek és gyengeségek, illetve lehetőségek és veszélyek szerint rendezzi (*GKM Kézikönyv, 2007:14*).

A helyzetelemzésben feltárt „belső adottságok”, mint említettük, nem a vizsgált tér (régió, ország stb.) és az abban élők belső természetét keresi, hanem a létező viszonyokat. Ez persze nagyon fontos, hiszen a fejlesztés startköve nem maga a belső természet, hanem ahogyan az éppen működik: a jelenlegi helyzettel való szembenézés nélkül nincs választási és változtatási lehetőség. Viszont a belső természet feltárása nélkül a stratégiai fejlesztésnek nincs mércéje. Az erősségek és gyengeségek tehát szerinti struktúra tehát feltárja az adott helyzetben optimális elmozdulási lehetőséget, de ha az alaphelyzet a közösség természetétől idegen (pl. amerikai fogyasztási minta Japánban), akkor a komparatív előnyök szerinti fejlesztés hosszú távon még roncsoló hatású is lehet.

Hasonlóképpen, a lehetőségek és veszélyek nagyon lényegesek, mert azt a mozgásteret írják le, amely támogatja vagy korlátozza a jelenlegi helyzettől való eltérést. A belső természet feltárása nélkül viszont az egész folyamat nem más, mint a hazai gazdaság és társadalom folytonos akklimatizációja a változó külső trendekhez.

A helyzetelemzés tudatosan vállalja a trend extrapolációt, de önmagában a SWOT-elemzés sem megy túl a trendek világán, csak azt árnyaltan teszi, úgy, hogy azokat a hazai gazdaság vagy társadalom érdekei szerint strukturálja. Feltárja a fejlődés szempontjából kritikus, azaz meghatározó belső és külső tényezőket, de ezek leginkább a létező vagy a „közeljövőben kibontakozó adottságok” (*Módszertani útmutató, 2004:47*), azaz uralkodó vagy hamarosan meghatározóvá váló trendek. A tényleges alternatívákat feltáró bizonytalansági elemzés azonban hiányzik, ami a scenáriók kidolgozásának nélkülözhetetlen eleme. A bizonytalanság-elemzés abban tér el alapvetően a folyamatok fontosságának vizsgálatától, hogy míg az utóbbi a folyamatok irányára kíváncsi, addig az előbbi ezek stabilitására, amely magában foglalja a fordulópontok és alternatív pályák lehetőségének vizsgálatát is. A helyzetelemzés és klasszikus SWOT-elemzés nagyon értékes eleme a stratégiaalkotásnak, és fontos inputja a jövőkép kialakításának, ám ezek a módszertani ajánlásban nem lépnek túl a tendenciákon, és ezért a preferált jövőkép-vezérelt stratégiához képest visszacsúsznak az evolutív stratégiába.

### **2.3 Célállapot (jövőkép) és alternatívák**

A kormányzati dokumentumok az alábbi módon határozzák meg a célállapotot:

„A célállapot egy adott terület adott időpontra értelmezett kívánatos állapotának átfogó leírása. A célállapot elveken és értékeken alapul, de magában foglalhat külső forrásból származó konkrét célértékeket is.” (*Módszertani útmutató, 2004:7*)

„Általánosan fogalmazva az adott stratégiai terület célállapota az a jövőkép, amelyet a gazdasági-társadalmi okokból a szóba jöhető (megvalósítható) alternatívák közül a legkedvezőbbnek gondolunk. Maga a stratégia ebben az értelemben az adott terület kiinduló állapotából a célállapotba való eljuttatásának folyamatát írja le.” (*GKM kézikönyv, 2007:15*)

A módszertani útmutató elméleti alapjai határozottan a jövőkép-orientált stratégia mellett tették le a voksukat, ugyanakkor a dokumentum csupán négy alpontban, négy oldalban foglalkozik összesen a célállapottal! Ebben is főként a célállapot-definíciók megkülönböztetésével valamint a jövőképek leírásának formai vonatkozásaival foglalkozik.

A jelenlegi közigazgatási stratégiai módszertani ajánlás legfőbb hiányosságát abban látom, hogy a tervekibontási rész kiindulási pontjaként szolgáló jövőkép és a koncepcionális rész tényleges eredményét lehetővé tevő jövőalternatívák egybemosódnak, illetve a SWOT-elemzés és a célállapot között hatalmas szakadék tátong.

A dokumentumok onnan indulnak ki, hogy a célállapot a preferált jövőalternatíva. Csakhogy a jövőváltozatok kialakításának mind a fázisa, mind a módszertana teljesen hiányzik. Az alternatívák leírásával zárul a koncepcionális rész (lásd 5. ábra), ám ezek nem a jövőváltozatok sokféleségéről szólnak, hanem a célállapot elérésének alternatív útjairól:

a célállapot-alternatíva teljesen hiányzik. „A stratégiai dokumentum határozott fókusszal rendelkezik, vagy a helyzetelemzés és a SWOT-elemzés alapján olyan stratégiai alternatívák kidolgozására törekszik, melyek közül mindegyikben megvan a potenciál a célállapot elérésére.” (*Módszertani útmutató, 2004:57*). „A... célállapot elérésének többnyire nem egy útja van, ebből következően azt az utat, amely a stratégia részletes ... tervébe bekerül, alá kell vetni más, lehetséges utakkal való összehasonlításnak. Lényegében tehát alternatív stratégiákra vonatkozó elgondolásoknak is létezniük kell, vagy ki kell azokat alakítani”. (*GKM Kézikönyv, 2007:17*) Lényegében a célhierarchia kibontása történik meg a helyzet-elemzésben kialakított ok-okozati fának megfelelő célfa segítségével.

Mindegyik további tartalmi elem a célállapotból mint létezőből indul ki, arról azonban nincs szó, hogy a célállapot honnan jön ki. Egy nagyon fontos szemléleti-módszertani rész hiányzik a modellből, amely a belső potenciál alapú lehetőségteréből kibontott minőségileg különböző alternatívák felépítését és ezek szelekciós mechanizmusát kellene, hogy tartalmazza.

Nagyon lényeges eleme a stratégiának, hogy a koncepcionális szintről el tudjon érni a konkrét, jelenbeli akciókig. Az operatív szakasz tájékozási pontja az egy pontú, értékekben vagy számszerűsített célértékekben kifejezett jövőkép. A koncepcionális szakasz végpontja – valójában – viszont egy olyan jövőváltozat-sorozat kellene, hogy legyen, amely minőségileg eltérő célrendszereket tartalmaz, valamint ezek következményeit és mindazokat a körülményeket, jelenbeli változásokat, melyek az egyik vagy másik forgatókönyvhöz vezetnek. A jövőváltozat-sorozat és az operatív szakasznak iránymutató jövőkép között azonban nincs azonnali és közvetlen kapcsolat.

Egyfelől a lehetséges forgatókönyveknek egy többszörös érdek-szűrőn kell keresztül menniük ahhoz, hogy szelektálódjanak társadalmi-gazdasági elfogadhatóság szerint, a külső partnerek és erők nyomásviszonyai között és a megvalósíthatóság technikai-közgazdasági szempontjai alapján.

Másfelől a végső, preferált változat mellett állandóan látótérben kell tartani a hátrébb sorolt alternatívákat és vész-forgatókönyveket, amelyek felkészülten tartalmazzák a külső vagy belső környezet fordulópontjain új utakra sodródó stratégiát. Ezek között még akkor is biztosítani kell a folyamatos átmenet lehetőségét, ha van preferált jövőváltozata a közösségnek. Az operatív rész ezért nem egyszerűen „tervkibontás”, ahogy azt a dokumentum tartalmazza, mert végrehajtásában nem egy jövőkép kivitelezését jelenti, hanem sokkal inkább egy jövőváltozat-sorozatot és a köztük való átmenetek teljes rendszerének kivitelezését, amelynek csak a fókuszpontja a célállapot (ezt a rendszert nevezem jövőportfóliónak).

### 3. Következtetések

A kormányzati stratégiai tervezés módszertani útmutatója nagyon aktuális és hasznos. Felismerte, hogy a korszakváltás és a globalizálódó világ körülményei között lényegében létfeltétellé vált a stratégiai tervezés. Ennek elterjesztéséhez valamint mikro-, mezo-, és makro-szintű összehangolásához nélkülözhetetlen egy kézikönyv, amely a gyakorlatban teszi alkalmazhatóvá a stratégiai fejlesztés koncepcióját, ugyanakkor egységesíthetővé és összehangolhatóvá teszi a különböző fejlesztési stratégiákat.

Az útmutató és a közigazgatási stratégiai tervezés felvállaltan a modern menedzsment tudományok eredményei alapján formálódott ki. Azonban elméletileg is igaz és a tapasztalatok is azt mutatják, hogy a közigazgatási rendszerekben alkalmazandó stratégia nem veheti át teljesen a vállalati módszertant, mert a lakóhelyi közösség és a vállalati közösség sem jellegében, sem szervezésében vagy irányításában nem azonos. Ezért a vállalatok módszertani tapasztalataihoz és ajánlásaihoz képest az államigazgatásnak a maga sajátosságaihoz illeszkedő stratégiai keretet kell létrehoznia.

Ennek legfőbb eleme, egyben a módszertani útmutató legfőbb hiányossága a célállapot kibontakozásának, kibontakoztatásának útja. Ennek módszertani megalapozása és kidolgozása, hogy egy magatartásmintáiban, reflexeiben és érdekeiben heterogén társadalmi kör milyen valós belső potenciállal rendelkezik, számára milyen fejlődési lehetőség változatok állnak rendelkezésre, ezek közül milyen szelekciós mechanizmusokkal alakul ki egy általánosan elfogadható és preferált jövőváltozat, és milyen átmeneti lehetőségek vannak a különböző utak között. A mai instabil világban nélkülözhetetlen a stratégiai módszertan ilyen irányú továbbfejlesztése.

## **IRODALOMJEGYZÉK**

- FARAGÓ LÁSZLÓ: A jövőalkotás társadalomtechnikája. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2005*
- GÁSPÁR TAMÁS: A stratégiaalkotás új módszertani kihívásai. A Gazdaságelemzés módszerei 2008/1. ECOSTAT, Budapest*
- MÓDSZERTANI ÚTMUTATÓ A KORMÁNYZATI STRATÉGIAI TERVEZÉSHEZ. Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 2004, 126 p.*
- GKM kézikönyv stratégia-alkotók számára. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Budapest, 2007, 38 p.*