

GKM KÉZIKÖNYV STRATÉGIA-ALKOTÓK SZÁMÁRA

*A Kormányzati Stratégia-alkotási Követelményrendszer (KSaK)
alapján*

2007. június

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS.....	3
I. PROJEKTINDÍTÁS	4
I.1 Tervezési mandátum	4
I.2 A projektszervezet felépítése és kialakítása	5
I.3 Projekt terv	8
II. ELŐZETES TERVEZÉS.....	9
III. KONCEPCIÓALKOTÁS	11
III.1 Helyzetelemzés.....	11
III.2 SWOT elemzés.....	14
III.3 Célállapot meghatározása.....	15
III.4 Stratégiai irányok, alternatívák	17
IV. RÉSZLETES TERVEZÉS.....	20
IV.1 Részletes célkitűzések.....	20
IV.2 Eszközök.....	24
IV.3 Pénzügyi tervezés.....	25
IV.4 Megvalósítás és monitoring	27
IV.5 Stratégia konzisztenciája és koherenciája.....	29
V. PROJEKTTZÁRÁS	32
V.1 Stratégiai dokumentum ex-ante értékelése.....	32
V.2 Tervezési folyamat értékelése	34
INDEX.....	35

BEVEZETÉS

Jelen kézikönyvvvel folyamat- és tartalmi szempontú útmutatást kívánunk adni a minisztériumban folyó stratégia-alkotói munkához, ezzel is hozzájárulva a minisztérium stratégiai szerepének erősítéséhez, egy egységes stratégia-alkotói szemlélet és módszertan megteremtéséhez.

Ez a kézikönyv bemutatja a stratégia-készítés fő lépéseit, a stratégia-alkotás során megválaszolandó kérdéseket, továbbá kitér a folyamatban résztvevő szereplők feladatainak taglalására. A kézikönyv önmagában csak a stratégia-alkotás általános, minden szakpolitikai területre érvényes tennivalóit gyűjti egybe. A konkrét szakstratégiák megalkotásához a kézikönyvet a mellékletként csatolt ún. ellenőrző feladatlistával együtt ajánlott alkalmazni. A könnyű alkalmazhatóság érdekében a feladatlista fejezeteinek számozása megegyezik az ebben a kézikönyvben használt fejezetszámozással.

Az alábbi fejezetek kialakításakor nagymértékben támaszkodtunk a MEH által kidolgozott „Kormányzati stratégia-alkotás egységes követelményrendszerének szakmai megalapozása és módszertani útmutató” c. dokumentumban (továbbiakban: KSAK útmutató) foglaltakra. Így a stratégiai dokumentumok körének meghatározását is a KSAK útmutató szerint értelmezzük (lásd a stratégiai dokumentumok fogalmi magyarázata - KSAK útmutató 15-17. oldal). Jelen kézikönyvben a kormányzati módszertani útmutatóra további explicit hivatkozást is adunk.

I. PROJEKTINDÍTÁS

A stratégiaalkotás előzményei sokrétűek lehetnek, az adott stratégiai dokumentum létrehozásának szükségességét több tényező is indokolhatja. Beszélhetünk olyan, ún. külső tényezőkről, amelyek valamilyen jogszabály, vagy akár piaci kényszer mentén vetik fel a dokumentum létrehozását, mint pl. EU-s vagy egyéb nemzetközi jogszabályok, az ágazatban/iparágban megváltozott állapotokra való válaszlépés. Másrészt adódhatnak belső tényezők, úgymint a stratégiai dokumentum teljes hiánya, már meglévő dokumentum felülvizsgálatának szükségessége.

A tervezési munka indításakor érdemes felmérni azokat az előzményeket, amelyek korábbi kezdeményezések formájában kihatással vannak, kapcsolódnak, illetve adott esetben előlegezik a stratégia-alkotást. A stratégiaalkotás folyamatában a legelső teendő a projektindítás. A stratégia-készítés egy konkrét projektként értelmezhető, melynek első lépései az alábbiakban határozhatók meg:

I.1 Tervezési mandátum

Mandátum kibocsátás

A munka elkezdéséhez szükség van egy olyan felhatalmazásra, amelyben az illetékes meghatározza a tervezés pontos mandátumát.

Példa: a Kormány kormányhatározatban, vagy a miniszter utasítás/ belső feljegyzés formájában határoz az adott stratégiai dokumentum elkészítéséről.

Mandátum tartalma

A mandátum tartalmazza mindazokat az okokat és tényeket, amelyek a stratégiai dokumentum kidolgozásához vezettek.

A mandátum elemei:

- a mandátumot adó testület (pl. miniszter, szakállamtitkár) megnevezése,
- a mandátumot kapó, azaz a benyújtásért felelős szervezet megnevezése (szakállamtitkár, főosztály, felelős személy stb.)
- pontos felhatalmazás, azaz feladat-meghatározás az adott dokumentummal kapcsolatban, annak elkészítésére,
- a benyújtás, elkészítés határideje, esetleg ütemezéssel, ha a részfázisok relevánsak,
- a mandátum alapjául szolgáló jogszabályok, kötelezettségek felsorolása (pl. kormánydöntés, EU-s kötelezettség, hazai jogszabályi kötelezettség, egyéb).

Projektalapító / projektszponzor kijelölése

A feladat pontos meghatározása mellett azt a személyt is ki kell jelölni, aki a stratégia-készítési folyamat legmagasabb szintű felelősségét viseli, és egyben ellátja a projektszponzori feladatokat, azaz biztosítja a projekt számára a megvalósításhoz szükséges erőforrásokat, a működési feltételeket. A projektalapító / projektszponzor személyében a projektben résztvevő szervezeti egységek felügyeletét ellátó felsővezetők egyike lehet.

A projektalapító / projektszponzor ad felhatalmazást a munka elvégzéséhez a PIB-nek, jelöli ki a bizottság elnökét, biztosítja a

tervezési folyamathoz az erőforrásokat és jogosultságokat, indokolt esetben tárcaközi egyeztetéseket is kezdeményez.

Értesítés, hatásköri egyeztetés

A munka megkezdéséről, a mandátum tartalmáról javasolt értesíteni más, érintett kormányzati és egyéb szervezet, intézményeket a hatékony koordináció és információáramlás érdekében.

Ugyanekkor érdemes megkezdni az adott szakpolitikai területen, ágazatban meglévő, kapcsolódó stratégiai dokumentumok feltérképezését, valamint az érintett intézményekkel, partnerekkel a hatáskör tisztázását. Ezáltal kiszűrhető bármilyen átfedés, vagy akár hatáskör-ütközés.

I.2 A projektszervezet felépítése és kialakítása

Projektszervezet keretei

A projektalapító / projektszponzor dönt a projektszervezet felépítéséről, meghatározza a tervezésben résztvevőket, szerepüket és együttműködésük módját.

A belső munkatársakon, szervezeti egységeken kívül számba kell venni azon intézményeket (pl. minisztériumi háttérintézmények), szervezeteket, személyeket, valamint a társadalmi-gazdasági partnereket, akik bevonása elengedhetetlen.

Projekt-irányító bizottság

A projekt-irányító bizottság (a továbbiakban PIB) *legfőbb feladata* a stratégia-alkotás feltételeinek meghatározása, a projekt során kialakuló stratégiai döntések, a projektet érintő érdemi változtatásokról szóló döntések meghozatala, a fő stratégiai témák (pillérek), a célállapot és a követendő stratégiai alternatíva megvitatása a tervező munkacsoport javaslata alapján, a projekt előrehaladásának, az ütemterv tartásának nyomon követése.

Összetételéről és az elnök személyéről, valamint összehívásáról a projektalapító / projektszponzor dönt, aki egyúttal meghatározza a bizottság tagjait, feladat- és jogkörét. *Tagságát* tapasztalt, stratégiai gondolkodású ágazati szakértők képezik, akik jól reprezentálják a készülő stratégia szakterületét, és képesek a projekttel kapcsolatos kollektív döntések meghozatalára.

Ez a bizottság nem tévesztendő össze a stratégia-alkotást napi szinten végző szakemberekből álló munkacsoporttal (ld. alább).

Felelősök kijelölése (Projektvezető, PIB titkárság)

A projektalapító / projektszponzor, kijelöli azokat a tisztségviselőket, valamint meghatározza feladataikat, akik a projekt irányításáért, minisztériumon belüli és kívüli koordinációért, valamint a PIB titkársági teendőiért felelnek.

A PIB elnöke a PIB és a projektszponzor jóváhagyásával a projektalapító / projektszponzor a stratégia-alkotási projekt operatív irányítására, a koordináció kivitelezésére **projektvezetőt** (a továbbiakban PV) jelöl ki. A PV munkáját támogatja a PIB titkársága.

Minőségbiztosítási csoport

A minőségbiztosítási csoport létrehozásáról és összetételéről a projektalapító / projektszponzor dönt. A minőségbiztosítók a projekt (köztes) eredményeinek és a projekt folyamatának független minőség-ellenőrzését végzi.

Tervező munkacsoport

A tervező munkacsoport felelős az adott stratégia kidolgozásáért. Vezetője a PV, tagjai az adott szakterületet, az államigazgatási gyakorlatot, valamint a stratégia-alkotás módszertanát jól ismerő szakemberek. A projektalapító / projektszponzor (vagy a PV), egyeztetve a PIB-bel, kéri fel a munkacsoport tagjait – beleértve az esetleges külső tagokat is. A PV kérelme alapján (egyeztetve a PIB-bel) a munkacsoport tagjait a felettük munkáltatói jogkört gyakorló vezető kéri fel a projekt-munkacsoportba – az esetleges külső tagokat pedig a projektalapító.

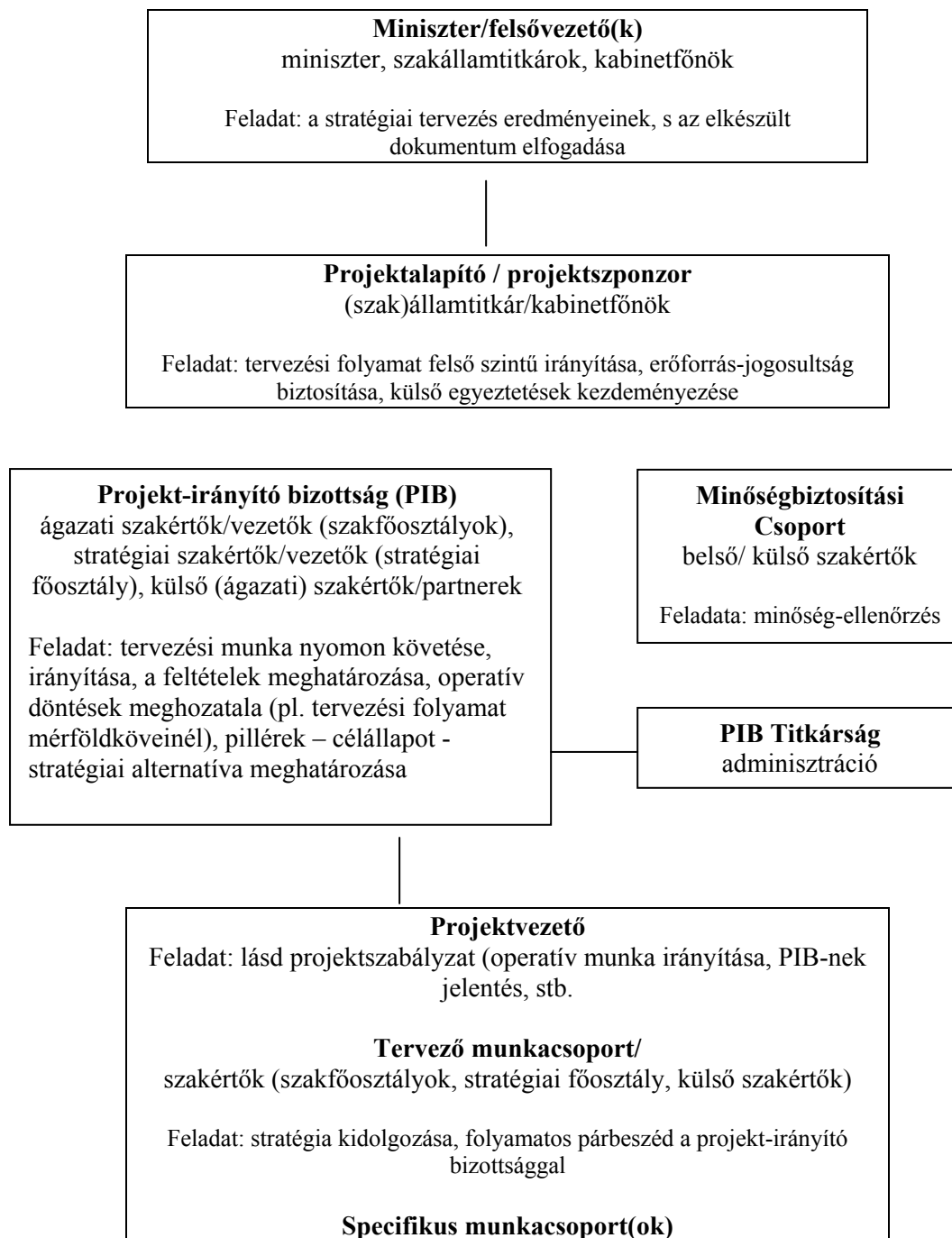
A tervező munkacsoport feladatai – az intézményi sajátosságokat, a stratégia hatályát figyelembe véve - telepíthetők egy szervezeti egységre (pl. szakfőosztály, stratégiai főosztály), de a munkacsoport összeállítható oly módon is, hogy a munkatársak több szervezeti egységből kerülnek kijelölésre, s a PV irányítása alatt közösen dolgoznak az adott feladaton.

A tervező munkacsoport mellett több, specifikus munkacsoport is működhet annak függvényében, hogy a kidolgozásra kerülő stratégiai dokumentum milyen részterületeket fed le.

Mivel az egyes operatív döntések a PIB hatáskörébe tartoznak, a munkacsoportok önállósága az adott keretek között értelmezhető. A munkacsoportok és a PIB közötti információ-áramlás folyamatos, amiért a PV személyében is felelős.

A projektszervezet felállítása és a projektmenedzsment kialakítása során a stratégia-alkotók minden esetben igazodnak a minisztériumban létrehozandó projektek alapításáról, megvalósításáról, valamint monitoringjáról rendelkező szabályzat előírásaihoz.

Példa egy projektszervezet sémára:



I.3 Projekt terv

A tervezési mandátum meghatározását, a projektszervezet felállítását és a személyi felelősök kijelölését követően a stratégia-alkotás megkezdése előtt a következő teendők vannak:

Ex-ante megközelítés és értékelők kiválasztása

Már a projektindítás fázisában ki kell választani az ex-ante értékeléshez (ld. bővebben V. fejezetben) alkalmazandó megközelítést, valamint el kell indítani az ex-ante értékelő kiválasztására irányuló folyamatot. Mindezekre a PIB tesz javaslatot a projektalapító / projektszponzor felé, aki döntést hoz.

Külső ex-ante értékelők esetében a projektalapító / projektszponzor kezdeményezi az ex-ante értékelők kiválasztására irányuló beszerzési eljárást. Amennyiben az ex-ante értékelésre nem utólagosan, a dokumentum kidolgozását követően kerül sor, hanem az értékelők a tervezés folyamatában már részt vesznek, akkor munkájukat már a helyzetértékelés fázisában elkezdik. Ennél fogva kiválasztásukat és az esetleges szerződéskötés ütemezését is ehhez kell igazítani.

Ütemterv

A mandátumban meghatározott határidőket figyelembe véve a PV (mint a tervező munkacsoport vezetője) felelős az ütemterv elkészítésért, egyeztetve a PIB-bel.

Erőforrásterv

A PV a tervező munkacsoport tagjainak támogatásával kidolgozza a tervezési folyamat erőforrásigényét. Ennek részeként számba kell venni egyrészt a *személyi* (pl. tervezői kapacitás), *anyagi* (pl. a külső szakértők megbízási díja, kisserződött feladatok pl. fordítás, ex-ante stb. díjai), valamint a *szervezeti és egyéb* erőforrás szükségletet.

Tervezés indítása, projektterv elfogadása

A tervezés indítását a PIB *projektindító értekezlete* jelenti, ahol a projektalapító / projektszponzor – megvitatást követően – jóváhagyja a PV által elővezetett *projekttervet*, mely tartalmazza a projekt fázisait, a projektszervezet leírását, a felelősök megnevezését, ütemtervet és erőforrástervet.

II. ELŐZETES TERVEZÉS

A projektterv kidolgozását követő lépés az előzetes tervezés, azaz a stratégia-alkotás tartalmi előkészítése, megalapozása. E fázis legfontosabb célja felvázolni azt az előzetes stratégiai sémát (alapvetést), amely a helyzetelemzés alapját adja. Ehhez nyilvánvalóan szükség van előzetes tájékozódásra, adatgyűjtésre, a korábban szerzett szakmai tapasztalatok összegzésére, esetleg konkrét elemzések elvégzésére is. Az előzetes stratégiai séma elemeként célszerű egy előzetes célállapotot is felvázolni.

A stratégiai séma és a célállapot egyértelműen kijelölik azokat a területeket, amelyek mentén a koncepcióalkotás megkezdhető.

Felkészülés

Szakmai interjúk

Alapdokumentumok

Nemzetközi stratégiák

Beszámolás

A felkészülés időszakában a tervező munkacsoport számos, tartalmi előkészületet (tájékozódás, összegzés, elemző-kutatás) tesz.

Például:

- szakmai interjúkat készít az ágazat képviselőivel az ágazatot mozgató tényezők azonosítása, valamint a célállapot megfogalmazásához szükséges információk megszerzése céljából,
- feldolgozza az alapdokumentumokat (korábbi tervdokumentumok, közösségi és hazai szakpolitikák, jogszabályok stb.),
- áttekinti a releváns hazai és nemzetközi stratégiákat a stratégiai séma, jövőkép, célkitűzések és eszköztípusok azonosítása végett
- feldolgozza a háttérkutatásokat

Előzetes stratégiai séma és célállapot

A szakmai előkészületek eredményeire alapozva a tervező munkacsoport felvázolja a PIB számára az adott stratégiai terület működését leíró *előzetes stratégiai sémát* (a stratégia alapvetéseit), valamint annak kívánatos, *előzetes célállapotát*. A PIB által konszenzussal elfogadott stratégiai séma alapozza meg a helyzetelemzést, így annak véglegesítésére a helyzetelemzés kezdetén kerül sor, míg ebben a fázisban ennek egy előzetes felvázolása történik.

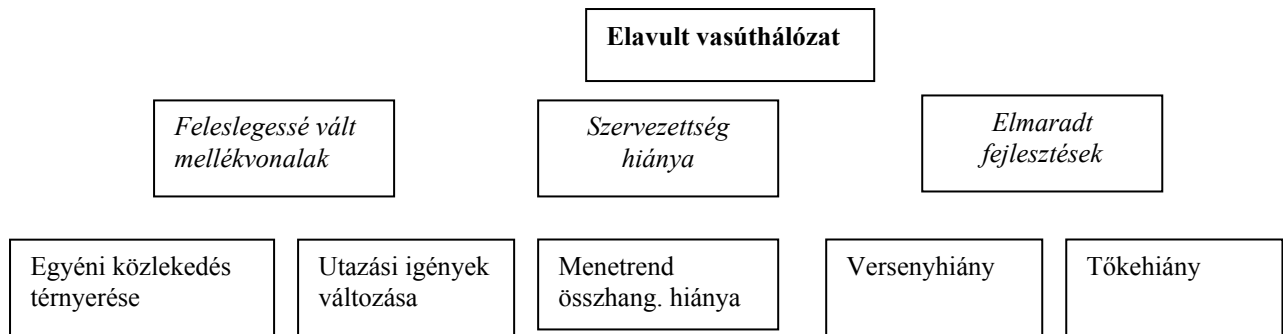
Ok-okozati fa

A stratégiai séma tulajdonképpen olyan egyszerű, vizuálisan is jól értelmezhető leírás, amely az adott szakpolitikai terület működését írja le, s az azokat jellemző tényezők ok-okozati kapcsolatait mutatja be.

Ez egyrészt, alaphelyzetben egy háromszintű *ok-okozati fa*, s a pillérek (kulcstémakör, stratégiai téma), sarkalatos tényezők, specifikus tényezők mentén írja le a jelenségek közötti kauzális viszonyokat. Ebben, az előzetes tervezési fázisban elsősorban a *pillérek azonosítása* miatt van szükség.

A stratégiai séma további eleme egy *sematikus ábra* is, amely az intézményi és jogi kapcsolatrendszerrel mutatja be. Ez azért hasznos, mert így azonosíthatóvá válnak a tervezés minden szintjén az érintettek, valamint jogosultságaik, továbbá lehatárolhatóvá válnak a feladatok.

Példa (ábra): lehetséges ok-okozati fa (részlet) a vasútközlekedés terén



Kutatási szükséglet

A stratégiai séma feldolgozása alapján a tervező munkacsoport felméri a háttér-kutatási szükségleteket (pl. ok-okozati viszonyok igazolása, adatelemzés, trend vizsgálat stb.), továbbá javaslatot tesz a PIB-nek a háttérkutatások területeire és céljaira, melyeket ezt követően megrendelnek.

Előzetes tervezés jóváhagyása

A stratégiai sémát és az előzetes célállapotot a PIB megvitatja a projekt gazdával, aki jóváhagyja az előzetes tervezést, s intézkedik a háttérkutatások megrendeléséről.

A stratégiai séma és a célállapot előzetes felvázolása a stratégiai dokumentum első, tartalmi sarokpontja.

A részletes elemzés megkezdése előtt véglegesíteni kell a *stratégiai sémát*, mely összefüggéseiben ábrázolja a stratégiai pilléreket (legfelső szint), a sarkalatos tényezőket, illetve a specifikus tényezőket (legalsó szint).

III. KONCEPCIÓALKOTÁS

A szakmai koncepció a stratégia megalapozásának tekinthető. Mint dokumentum, a stratégiai terv önálló része, a stratégia pénzügyi, szervezeti és felügyeleti (monitoring) jellegű részeitől, az esetleges visszacsatolásokat leszámítva, nagyrészt függetlenül készíthető. Megalkotása és elfogadtatása két lépésből áll: i) a koncepció-javaslat elkészítése, majd ii) a koncepció vitája és jóváhagyása.

Tartalmilag a koncepció négy fontosabb részből épül fel: a helyzetelemzésből, a SWOT-elemzésből, a célállapot meghatározásából, valamint a stratégiai irányok kijelöléséből. Minthogy a koncepció-javaslat maga is egy stratégiai dokumentum, a hozzá tartozó bevezetőben kell kitérni a stratégia kialakításának hátterére (az esetleges előzményekre és azokra a szempontokra, amelyek indokoltá/szükségessé teszik az adott stratégia megalkotását), illetve le kell határolni a stratégia által érintett területet, kérdéseket.

Az elkészült koncepció-javaslatot többkörös vitának és egyeztetésnek kell alávetni, majd az ezek eredményeként elvégzendő felülvizsgálat és kiegészítések megtétele után kerülhet sor beterjesztésére és elfogadására.

Az alábbiakban először a koncepció-javaslat négy fontosabb részének elkészítéséhez szükséges tennivalókat vesszük sorra, majd a koncepció-javaslat vitára bocsátásával és elfogadásával kapcsolatos legfontosabb lépésekre térünk ki.

KONCEPCIÓ-JAVASLAT

III.1 Helyzetelemzés

A stratégiai terület részletes helyzetelemzését már megelőzte egy előzetes elemzés (lásd a II. fejezetet). Ennek eredményeként a stratégiai terület „működését”, összefüggéseit ábrázoló, előzetes stratégiai séma is megszületett.

A részletes helyzetelemzés első két lépésében (a stratégiai terület bemutatása, illetve a területre ható főbb folyamatok ismertetése) érdemes a stratégiai sémában azonosított ok-okozati kapcsolatok (pillérek, tényezők) mentén haladni. Ez azt jelenti, hogy a legátfogóbb folyamatok és mutatók ismertetése után pillérenként (majd azokat alábontva sarkaltos tényezőnként, illetve specifikus tényezőnként) javasolt áttekinteni a legfőbb mutatószámokat, folyamatokat, trendeket és a tényleges oksági viszonyokat.

A stratégiai terület bemutatása

A stratégiai terület bemutatása mindazon kvalitatív és kvantitatív tények, információk összegyűjtését jelenti, amelyek segítik a terület kiinduló állapotának minél teljesebb felmérését. A szóba jöhető vizsgálatok a területen működő meghatározó szereplőkkel folytatott interjúktól kezdve, az eddigi hazai és nemzetközi vizsgálatok és kutatási eredmények elemzésén keresztül, a saját előrejelzések, modellek készítéséig terjedhetnek.

Leírás

Ebben a részben kell megvilágítani a stratégiai terület gazdasági súlyát és jelentőségét. Az itt szereplő megállapításokat főként olyan mutatókkal kell alátámasztani, amelyek az adott terület teljes nemzetgazdasági teljesítményéhez (pl. gazdasági növekedés, hozzáadott érték, foglalkoztatás stb.) való hozzájárulásáról adnak képet.

Példa: A közúthálózat-fejlesztési stratégiát megalapozó helyzetelemzésben, például meg kell vizsgálni a közúti személy- és áruszállítás részesedését az összes szállítási tevékenység, az összes szolgáltatások, illetve a bruttó hazai termék kibocsátásában, a közutakra fordított beruházások arányát a teljes nemzetgazdasági (vagy csak az állami) beruházásokban stb.

Alapszámok

Azok az alap- és származtatott mutatók, indikátorok tartoznak ide, melyek a szóban forgó terület állapotát a legátfogóbban jellemzik. Lehetőleg olyan mutatók kiválasztására kell törekedni, melyek önmagukban (abszolút módon) is alkalmasak a stratégiai terület állapotát fontos területek kihagyása nélkül bemutatni, de nem mennek a szükségesnél nagyobb mélységbe.

Példa: Az előző példát folytatva alkalmas mutató például a 100 km² területre jutó autópályák hossza, a közúti áruszállítás volumene tonnakilométerben, a meghatározott tengelynyomást elbíró közutak aránya a teljes hálózaton belül stb.

Dinamika

Az alapszámoknak a stratégiai tervezés szempontjából releváns időtávon vett múltbéli alakulását is hasznos bemutatni. Ez segít a későbbi fázisban megfogalmazandó fejlesztési célok és irányok meghatározásában.

A területre ható főbb folyamatok, trendek

Ebben a részben azokat a gazdasági, társadalmi és környezeti tendenciákat kell szerepeltetni, amelyek a stratégiai területre közvetlenül vagy közvetve hatást gyakorolnak. Az áttekintés nem szorítkozhat csak az eddig megfigyelhető folyamatokra, hanem tartalmaznia kell ezen folyamatok jövőbeli alakulására vonatkozó feltételezéseket vagy prognózisokat/becsléseket is.

Globális folyamatok

A stratégiai területtől függően kisebb vagy nagyobb súllyal, de mindenképpen figyelembe kell venni a világgazdaságban jelenleg meghatározó folyamatokat, trendeket. Ezek többségében ugyanazon mutatók alakulásán keresztül ragadhatók meg, amelyek a stratégiai terület hazai leírásánál is alkalmasnak bizonyultak. Előfordulhatnak azonban olyan új jelenségek, amelyek hosszabb távon meghatározhatják a nálunk kialakítandó stratégiákat is, de jelenleg Magyarországon ezek még nem tapasztalhatók, vagy mérésük (megfigyelésük) nem megoldott. A globális folyamatok feltérképezése az ilyen új jelenségek számbavételét is lehetővé teszi.

Példa: Bár Magyarországon nagysebességű (200 km/h-nál gyorsabb közlekedést lehetővé tévő) vasútvonalak nincsenek, a vasúthálózat fejlesztésére irányuló stratégia esetében ki kell térni azon országok tapasztalataira (pl. Japán, Kína), ahol létesítettek ilyen nagysebességű vasutakat. Meg kell vizsgálni, hogy ezek milyen közvetlen és közvetett hatásokat eredményeztek az adott országok közforgalmú közlekedésében.

Európai folyamatok

Hazánkra, mint tagországra, az uniós jog-, intézmény- és gazdasági rendszer elkerülhetetlen befolyást gyakorol, ezért a stratégiai területet érintő európai folyamatokat a globálisaktól külön szükséges a

helyzetelemzésben ismertetni. Az aktuális európai trendek nem szükségszerűen ugyan, de bizonyos esetekben korlátozhatják egy hazai stratégia lehetséges célkitűzéseit, amelyet a stratégia-alkotónak figyelembe kell vennie.

Példa: Az EU-tagság miatt hazánkat is érintik vagy érinteni fogják például a vasútbiztonsági rendszerek Unión belüli egységesítése, vagy olyan járművek terjedése, melyek az Európában honos valamennyi (vagy a legtöbb) vontatási rendszerben képesek működni stb.

Regionális folyamatok

A stratégiai területre ható főbb folyamatok elemzésénél természetesen tekintettel kell lenni a velünk közel egyező geopolitikai helyzetben lévő, és nagyjából hasonló gazdasági adottságokkal és állapottal bíró környező országokban érvényes trendekkel, jelenségekkel. Ezek szintén bizonyulhatnak korlátozó tényezőnek a stratégia célkitűzéseit illetően, de fő jelentőségük abban rejlik, hogy a hasonló adottságokon, kiinduló állapotokon keresztül egyfajta benchmarkként szolgálnak.

Példa: A vasútfejlesztési példánál maradva azt is figyelembe kell venni, ha a földrajzilag szomszédos országokban újabb ún. RoLa (Rollende Landstrasse) vonatok forgalomba állításával a közúti teherszállítás fokozottabb vasútra terelése zajlik.

A területre ható horizontális témák

Ilyen témakör a fenntartható fejlődés, esélyegyenlőség, vagy a regionális dimenzió. Javasolt annak átgondolása, hogy a fentiekén túl mely további horizontális szempontot szükséges figyelembe venni.

Szabályozási és intézményi környezet

A fejlesztési jellegű stratégiák esetében ebben a részben – hasonlóan a megelőző részekhez – nem csupán múltbeli folyamatokra, illetve a jelenlegi állapotra kell kitérni, hanem a szabályozási és intézményi környezetben bekövetkező várható változásokat, azok vélhető hatásait is ismertetni kell.

Ha a stratégia magára a szabályozásra, illetve az intézményrendszerre irányul, akkor az önmagában egy horizontális jellegű stratégia, aminek helyzetelemzésében a szabályozási és intézményi kérdések annak kezdetétől jelen vannak. Ilyen esetekben külön elemzés természetesen nem indokolt.

Szabályozási környezet

A stratégiai terület előző két pontban feltárt állapotának és jellemző trendjeinek értékelését árnyalja annak a szabályozási környezetnek a leírása, amelyben a folyamatok végbementek, illetve amely jövőbeni alakulásukra is meghatározó jelleggel van.

Az egyes szabályozási elemek nem feltétlenül stratégiai (hosszú távú) jelleggel kerültek meghatározásra a múltban, emellett a jövőben is várhatók olyan szabályozási jellegű lépések, amelyek inkább rövidtávú vagy átmeneti, a stratégiához képest oldalirányú célok érdekében kerülnek alkalmazásra. Ezek számbavétele a megfelelő helyzetértékelésben – érthetően – nélkülözhetetlen.

Intézményi környezet

Annak az intézményi környezetnek a felmérése, amely a stratégiai területre, annak alakulására kiemelt jelentőséggel bír, nemcsak a

stratégiában megfogalmazandó célkitűzések helyénvalósága szempontjából fontos, hanem a stratégia-alkotásnál felmerülő felelősségi- és jogkörök azonosítása céljából is.

Annak érdekében, hogy a stratégia-alkotással kapcsolatos feladatok mentén ne alakuljanak ki hatásköri összeütközések, érdemes az intézményi környezetet (annak hatásköri és felelősségi mechanizmusaival) ábrával is szemléltetni a helyzetelemzésben.

A területre vonatkozó korábbi stratégiák és tervek

A helyzetelemzés a vizsgált területre korábban már megfogalmazott és végrehajtásra került stratégiák, azok eredményeinek és hatásainak bemutatásával válik teljessé. Bár az előző pontokban szereplőnél lényegesen rövidebben, de ennek során ugyancsak ki kell térni a korábbi stratégia megvalósítása során érvényes hazai állapotokra, nemzetközi trendekre, valamint az akkori szabályozási és intézményi környezetre. Lényegében azonosítani kell azt, hogy a korábbi stratégia eredményei, gyengeségei (kudarcai) a stratégia konkrét megfogalmazásán és megvalósításán túl mennyiben vezethetők vissza az említett tényezőkre, vagy azok helytelen felmérésére.

III.2 SWOT elemzés

A SWOT-elemzés strukturálisan rendezi azokat az információkat, melyek az adott stratégiai terület erősségeit (S), gyengeségeit (W), lehetőségeit (O) és a felmerülő veszélyforrásokat (T) foglalják össze. A helyzetelemzéssel szemben, amely lényegében a stratégiai terület kiinduló állapotát tárja fel, a SWOT-elemzés kifejezetten a jövőképre irányul. Lényegét illetően egy olyan input, amely ötleteket nyújt a stratégiai terület jövőjével kapcsolatos elgondolásokhoz.

A helyzetértékelés kiegészítése

Hol tartunk most?

A stratégiai terület állapotát a helyzetelemzés átfogó jelleggel már feltárta. A SWOT-elemzés ehhez képest annyi többletet nyújt, hogy egyrészt a helyzetelemzésből nyert megállapításokat úgy rendezi, hogy azok az adott stratégiai területen erősségnek vagy gyengeségnek minősülnek. Másrészt a helyzetelemzésen túl olyan megállapításokat tartalmaz az érintett stratégiai terület vonatkozásában, melyek nem fértek volna bele a helyzetelemzés viszonylag szigorú, tényeken és bizonyított összefüggéseken alapuló módszertanába.

Mi várható?

A helyzetelemzés ugyancsak tartalmazza a stratégiai területet érintő, arra ható legfontosabb tendenciák jövőbeni várható alakulását. A SWOT-elemzés által nyújtott előny a helyzetelemzéshez képest ismét az információk jól strukturált rendezésében rejlik: a feltárt trendeket, a meghatározott fejlődési potenciálokat a SWOT-elemzés lehetőségek és veszélyforrások szerint rendezi. Ezeket ismét ki lehet egészíteni a helyzetelemzésen kívülről származó ötletekkel, értékelő megállapításokkal.

SWOT összeállítása

Előkészítés

Egy adott stratégiai területhez tartozó SWOT-elemzés a kapcsolódó helyzetértékelésen alapul. A helyzetértékelésből származó megállapítások, feltárt állapotok és folyamatok, továbbá a helyzetértékelésen kívülről származó kiegészítő észrevételek, értékelések erősségek és gyengeségek, valamint lehetőségek és veszélyforrások szerinti előzetes elkészítését a tervező munkacsoport (lásd I.2. fejezet) koordinálja. Ebbe a munkába lehetőleg az adott stratégiai területen illetékes összes ágazati, intézményi szereplőt be kell vonni. Véleményeik, javaslataik elsősorban brainstorming jellegű műhelymunkákon keresztül ismerhetők meg.

Amennyiben a stratégiai területre már létezik egy korábbi SWOT-elemzés, vagy más ország gyakorlatában ugyancsak található az adott stratégiai területre készített SWOT-elemzés, akkor ezek alkalmas elemeit a jelenlegi stratégiai terv SWOT-elemzésében ugyancsak érdemes figyelembe venni.

Véglemezés

A SWOT-elemzés végső formába öntéséről, a benne szereplő tételek konzisztenciájáról a stratégiai dokumentum megalkotásának operatív teendőiért felelős tervező munkacsoport (lásd I.2. fejezet) gondoskodik.

Az elkészült, végső formájú SWOT-elemzést érdemes összevetni az egyébként az alapjául szolgáló helyzetelemzéssel, hogy a koncepcióalkotás eme két eltérő fázisában nem alakultak-e ki esetleges inkonzisztenciák. Az összevetés folytán felmerült esetleges módosítások keresztülvezetésével lezárul a SWOT-alkotás folyamata.

III.3 Célállapot meghatározása

Általánosan fogalmazva az adott stratégiai terület célállapota az a jövőkép, amelyet 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.

A célállapot megközelítései

Kvalitatív meghatározású célok

Minthogy a célállapot valójában jövőkép, annak számos olyan eleme adódhat, amelyhez nem értelmes, vagy egyenesen nem is lehet számszerű értéket rendelni. Az ilyen célok többnyire minőségi jellegű alapvető értékeket vagy normákat fogalmaznak meg.

Példa: A közlekedési példánál maradva, egy lehetséges célkitűzés a különféle közlekedési módok (közúti, vasúti, vízi) közötti átjárhatóság növelése, azaz a különféle közlekedési módok között az átszállási lehetőségek optimalizálásával, közös jegyrendszer bevezetésével javítani a tömegközlekedők részére kínált eljutási lehetőségeket. Az átjárhatóság mértékére nincs egyértelmű mutatószám (bár annak

különböző aspektusai jellemezhetők kvantitatívan is), így ez a célkitűzés tekinthető kvalitatív jellegűnek.

Számszerű célértékek

A legtöbb esetben a jövőképben szereplő változók (mutatók) mennyiségi ismérvvvel is rendelkeznek, így célértékként konkrét szám rendelhető hozzájuk.

Példa: Éppen az átjárhatósághoz tartozó egyik alacsonyabb szintű cél lehet az átszállási idők csökkentése. Ha például 2005-ben az átszállásokra fordított átlagos várakozási idő 20 perc volt, számszerű célként megfogalmazható az, hogy 2010-re ezt az időtartamot 10 percre kell csökkenteni.

Célok tervezése

A célállapot, illetve ezen belül az átfogó jellegű célok lehetnek kívülről, esetleg felsőbb szintről adottak a stratégia-alkotó számára (pl. kötelező érvényű közösségi célok és célértékek). Ilyenkor a célrendszer alábontása is korlátozott, hiszen biztosítani kell a stratégia-alkotó által definiált alsóbb szintű céloknak a kívülről adott felsőbb szintű célokkal való konzisztenciáját.

Más esetekben nincsen kívülről adott célállapot, hanem az összeegyeztetett helyzetelemzés és a SWOT-elemzés eredményeire támaszkodva a stratégia-alkotó akár a helyzetelemzés és a SWOT-elemzés elkészítésében figyelembe vett partnerekkel, akár önállóan meghatározhatja az adott stratégiai terület célállapotát.

A célállapot leírása

Alapvetően kétféle megközelítést alkalmazhatunk a célállapot leírására.

Értékalapú célállapot

A jövőkép olyan megfogalmazása, amelyben a stratégiai terület jövőbeli állapota, vagy fejlődési iránya fontosabb minőségi értékek és irányelvek köré van csoportosítva. Az ilyen célállapot-leírás előnye a szélesebb közvélemény számára jó kommunikálhatóság, az egyszerű megjegyezhetőség.

Hátránya viszont az egzaktság hiánya, amiből fakadóan egyrészt nehézkes a célok teljesülésének mérése, másrészt nem könnyű alternatív stratégiai irányokat megfogalmazni.

Célérték-orientált célállapot

A jövőkép olyan megfogalmazása, amelyben a stratégiai terület jövőbeli állapotát, fejlődési irányait számszerű értékekkel bíró mutatókkal jellemezzük. Ez esetben a célállapot-leírásnak elhagyhatatlan része annak az időtávnak a definiálása, amely alatt a kiinduló állapotból ebben a célállapotba kell juttatni az adott területet.

A célérték-orientált célállapot-leírás nyilvánvaló előnye, hogy a célok teljesülésének nyomon követése jól mérhető, és a számszerűség miatt jóval egyszerűbb alternatív stratégiai irányokat felvázolni dokumentumban. Hátránya, hogy a szélesebb (nem szakmai) közvélemény számára egyes számszerű célok nehezen kommunikálhatók, és néhány kivételes esettől eltekintve a számszerű célok nehezen memorizálhatók.

Célértékek indoklása

Önállóan meghatározott célállapot esetén a célértékeknek egyértelműen a helyzetelemzésben, valamint a SWOT-elemzésben feltárt eredményeken kell alapulniuk. Az indoklásnak mindenképpen hangsúlyos eleme kell, hogy legyen annak bemutatása, hogy ezek a célértékek biztosítják a helyzetelemzésből és SWOT-elemzésből származó eredményekkel vett legteljesebb konzisztenciát bármely alternatív célérték alkalmazásával szemben.

Ha a célállapot egésze, de legalább az átfogó célok kívülről adottak, akkor legfeljebb azon célértékek szorulnak indoklásra, amelyeket a stratégia-alkotó a stratégiakészítés folyamatában a célfa mentén a célok tovább bontásakor több-kevesebb szabadságfokkal maga határozott meg.

III.4 Stratégiai irányok, alternatívák

Az előbbiek szerint meghatározott célállapot elérésének többnyire nem egy útja van, ebből következően azt az utat, amely a stratégia részletes (intézkedésekre, programokra alábontott) tervébe bekerül, alá kell vetni más, lehetséges utakkal való összehasonlításnak. Lényegében tehát alternatív stratégiákra vonatkozó elgondolásoknak is létezniük kell, vagy ki kell azokat alakítani.

Stratégiai irányok meghatározásának módszertana

A stratégiai irányok számbavételénél azzal a feltételezéssel élünk, hogy a célállapot a korábbi stratégia-alkotási fázisokban már meghatározásra került. Itt azokat a szempontokat tekintjük át, amelyek az ugyanazon célállapot (jövőkép) elérését lehetővé tevő stratégiai alternatívák közötti választást segítik elő.

A stratégiai alternatívák meghatározása alapvetően két módszer segítségével történik:

„Tiszta lapos” tervezés

A meghatározott célállapot és a SWOT-elemzés alapján stratégiai tervvázlatokat készít a tervező munkacsoport. Ezek közül – főként a SWOT-elemzés eredményeihez rendelt szubjektív súlyok alkalmazásával – a PIB kirostálhat néhányat, szélsőséges esetben egy kivételével az összes.

Előfordulhat azonban, hogy több alternatíva között a részletesebb stratégiai tervezés hiányában nem lehet megfontolt döntést hozni, így azok majd csak a később meghatározásra kerülő pénzügyi tervek, a megvalósíthatósági és ellenőrizhetőségi szempontok figyelembevételével állíthatók sorrendbe.

Korábbi dokumentumok felülvizsgálata, hatáselemzése

Alternatív stratégiai tervek készítésének kiindulópontja lehet korábban alkalmazott stratégiák releváns részeinek aktualizálása, korábbi tapasztalatok visszacsatolása. A tiszta lapos tervezéssel szemben ennek az az előnye, hogy a korábbi stratégia megvalósításának pénzügyi, megvalósíthatósági, ellenőrizhetőségi vonzatai ismertek.

Hátránya ugyanakkor, hogy gyorsan változó környezetben a múltban definiált stratégiák relevanciája alacsony lehet, így nem képesek komoly alternatívát támasztani a legfrissebb SWOT-elemzés és a meghatározott célállapot együtteséből származó egyéb alternatívákkal szemben.

Átfogó célok meghatározása

A stratégiai alternatívák meghatározását megkönnyíti az átfogó célok vizsgálata:

Az átfogó célok a célállapot elérését (a stratégia megvalósulását) szolgáló legfelsőbb szintű célok, azaz a célhierarchia csúcsán foglalnak helyet. Mivel az átfogó célok a stratégiai terület célhierarchiájának csúcsán állnak, ezért a stratégia-alkotás szempontjából meghatározó jelentőségűek.

Az átfogó célok későbbi alábontása az ok-okozati fának megfeleltethető célfa szerkezetében eredményezi az alsóbb szintű célok meghatározását (ld. IV. fejezet).

A meghatározott célállapot eléréséhez azonban az átfogó célok kiválasztásának több kombinációja is lehetséges. Ezek mentén is kirajzolódhatnak tehát stratégiai alternatívák.

Beavatkozási területek

A tervezés során számba kell venni azokat a területeket, ahol az állami beavatkozás indokolt, majd bemutatni azon, a célfa legalsó részein található területeket, ahol a közvetlen beavatkozás megtörténhet. Ezek is hatással vannak a stratégiai irányokra:

A beavatkozás indoklása

A stratégiai irányok meghatározásának egyik fontos szempontja, hogy a célállapot elérése érdekében miért és milyen mértékű állami beavatkozásra van szükség. Ha az állami beavatkozás csak azért szükséges, mert a piaci mechanizmusok önmagukban nem feltétlenül vezetnének el a kívánt célállapothoz az adott stratégiai területen, akkor többféle konstrukcióban is megvalósulhat az állami beavatkozás, amelyek mentén eltérő stratégiai irányok adódhatnak.

A beavatkozás kulcsterületei

Az állami beavatkozásra közvetlenül az ok-okozati fának megfelelő célfa alsó része, tehát a specifikus célok szintje alkalmas. Itt tehát az határoz meg stratégiai irányokat, hogy a beavatkozási szinten lévő célokon belül önmagukban lehet-e, kell-e prioritásokat felállítani. Legtöbb esetben a priorizálás költségalapon történik, de szóba jöhet az a szempont is, hogy melyik specifikus célra gyakorolt beavatkozás vezet leggyorsabban a célállapot irányába történő elmozduláshoz. Ezen szempontok mentén is keletkezhetnek stratégiai alternatívák.

Beavatkozási módok

A beavatkozási eszközök vizsgálata csökkenti a stratégia megvalósításában rejlő kockázatokat, míg a beavatkozás érintettjeinek azonosítása, a velük való egyeztetés annak elfogadását növeli:

A beavatkozás eszközei

Eltérő stratégiai irányok keletkeznek a beavatkozás eszközei szerint is, azaz különböző módon érhető el ugyanaz a célállapot aszerint, hogy az állam tud vagy sem kényszerítő jellegű eszközöket is alkalmazni. Még ha tud is, nem biztos, hogy ez bizonyul a leghatékonyabb eszköztípusnak az adott stratégiai terület célállapotának elérésére. Ilyenkor a stratégiai irányok közötti választásban a stratégia megvalósításában rejlő kockázatok minimalizálása a vezérlőelv, amit a

korábbi tapasztalatok áttekintése, annak hiányában az eszközök alkalmas csoportosítása, végiggondolása alapozhat meg.

A beavatkozás érintettjei

Ugyanazon célállapot elérhető úgy is, hogy a fejlesztések érintettjei szimplán haszonélvezők lesznek, de úgy is, hogy részt vesznek a fejlesztés költségeinek viselésében. Ezért a stratégia által különbözőképpen érintett csoportok, intézmények mentén is kialakulnak alternatívák. Az ezek közül választást az érintettek megfelelő azonosítása, majd ezt követően a velük való egyeztetés, kommunikáció segítheti elő.

A KONCEPCIÓ-JAVASLAT VITÁJA ÉS ELFOGAD(TAT)ÁSA

A koncepció-javaslatot első menetben a GKM-en belül, a projektalapító / projektszponzor kezdeményezésére kell egyeztetni. A visszajelzések, reakciók eredményeit a PIB jóváhagyásával a tervező munkacsoport vezeti át a koncepció-javaslaton.

Egyes stratégiák esetében egy második körre: tárcaközi, illetve társadalmi egyeztetésre is szükség lehet. Ezek formája lehet tanácskozás (konferencia), vagy írásos visszajelzés kérése. Javasolt, hogy a stratégia kialakításánál figyelembe vett, vagy annak kialakításába esetleg be is vont, illetve a stratégia által leginkább érintett külső partnerek véleményét konferencia keretében ismerjék meg a stratégia alkotói, mert ez többrétű visszajelzésre ad lehetőséget.

A tárcaközi, illetve társadalmi egyeztetések eredményeinek átvezetése után a koncepció-javaslat szükség esetén beterjesztésre kerülhet a Kormány elé is. Elfogadása után megkezdődhet a stratégia részletes tervezése.

IV. RÉSZLETES TERVEZÉS

A stratégiaalkotás folyamatában a következő lépés a részletes tervezés, melynek keretében a koncepcióalkotás során vázolt főbb szempontok részletesebb, megalapozottabb kifejtésére kerül sor. A stratégiai tervezés jelen fázisában öt, egymásra épülő lépés megtétele javasolt.

1. Az első a koncepcióalkotás keretében meghatározott átfogó célok felbontása részletes célkitűzésekre, és a stratégiai célok elérése érdekében felállítandó célhierarchia definiálása.
2. A második a célok elérése érdekében a stratégia keretében meghatározott főbb eszközök bemutatása a fontosabb eszközcsoportok szerint.
3. Az eszközcsoportok bemutatása lehetőséget ad az indikatív pénzügyi tábla kialakítására és a pénzügyi tervezés megvalósítására, melynek keretében a stratégia megvalósításához kapcsolódó költségek és bevételek kerülnek számbavételre.
4. A negyedik lépésben kerül részletesen kifejtésre a megvalósítás számára rendelkezésre álló intézményrendszer, valamint a megvalósítás ellenőrzése, monitoringja.
5. A részletes tervezés utolsó, kiemelt eleme a stratégia konzisztenciájának és koherenciájának biztosítása más, alá- és fölérendelt viszonyban lévő stratégiákkal, valamint a főbb célok-eszközök és hatások tekintetében.

IV.1 Részletes célkitűzések

A részletes célkitűzések meghatározásának módszertana eltér egymástól akkor, amikor egy új stratégia meghatározására, illetve amikor egy korábban készített, hosszú távon változatlan környezettel rendelkező tématerületen történik egy stratégia felülvizsgálata, frissítése.

Az első esetben a helyzetelemzés fejezetben meghatározott és kifejtett ok-okozati fának megfelelő *célfát* kell a tervezés középpontjába állítani, és a különböző szintű célok elérésének mérhetőségét vizsgálni. A második esetben a korábbi beavatkozási tapasztalatok alapján történik a korábban felállított célrendszer felülvizsgálata.

Sarkalatos és specifikus célok felállítása

Célhierarchia, célfa

A koncepcióalkotás során meghatározott és a stratégia vezérelvét megjelenítő átfogó célokat alá kell bontani *sarkalatos* és *specifikus célokra*. A korábban, a helyzetelemzésben ismertetett ok-okozati fából kiindulva készül el a *célfa*, ahol az átfogó, a sarkalatos, valamint a specifikus célok hierarchiában rendeződnek egymáshoz – lásd a célhierarchián belül a sarkalatos célok biztosítják az átfogó célok elérését, míg a specifikus célok teremtik meg a sarkalatos célok megvalósulását.

Példa: A következő példa bemutatja a befektetés-ösztönzés alapján, miképpen épülhet fel a célhierarchia abban az esetben, ha a koncepcióalkotás szakaszban a helyzetelemzésre alapozva a kitűzött átfogó célnak az FDI/GDP mutató növelése lett meghatározva. A célhierarchia második szintjén állnak a sarkalatos célok, míg alatta az ezek megvalósulását is szolgáló specifikus célok.

Sarkalatos célok

A sarkalatos célok meghatározásánál két szempontot kell figyelembe venni: i) a sarkalatos céloknak meg kell felelniük az ok-okozati fa sarkalatos tényezőinek, vagyis azokkal azonos szinten kell

elhelyezkedniük a stratégiában; ii) a céloknak szorosan kapcsolódniuk kell a sarkalatos tényezők helyzetelemzésben meghatározott fő jellemzőihez, azoknak a stratégia szempontjából kiindulásként vehető értékeihez.

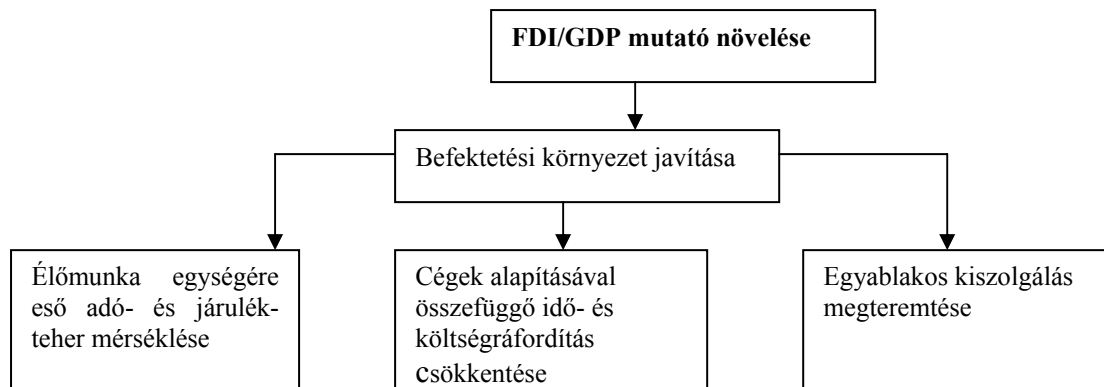
Példa: Az FDI/GDP mutató növeléséhez sarkalatos célként lehet meghatározni a befektetési környezet javítását, amely általában erősíti a gazdaság versenyképességét és növeli tőkevonzó képességét.

Specifikus célok

A specifikus célok, igazodva a helyzetelemzés stratégiai sémájához, olyan elérendő változók, amelyek segítik a sarkalatos célok elérését. A sarkalatos céloktól annyiban különböznek, hogy ezekhez már konkrét lépések rendelhetők hozzá, illetve célértékeik a kívánatos változások mérésére alkalmasak, vagyis mérhetőek. A célok numerikus értékeinek meghatározásánál a kiinduló helyzet, az elérendő sarkalatos célok és a főbb nemzetközi benchmarkok szolgálhatnak alapul.

Példa: Az említett sarkalatos cél elérése érdekében mérvadó lehet a cégek működtetésével kapcsolatos költségek mérséklése. Ennek érdekében a stratégiai tervezés során többek között olyan specifikus célokat lehet kijelölni, mint az élőmunka egységére eső adó- és járulékteher mérséklése, a cégek alapításával összefüggő idő- és költségráfordítás csökkentése, az egyablakos kiszolgálás megteremtése.

Példa: Célfá



Horizontális célok

A célhierarchiában a horizontális célok – kapcsolódva a helyzetelemzésben azonosított horizontális témákhoz – olyan célokat testesítenek meg, amelyek átfogják a sarkalatos célokat, egyszerre több területen hatnak és segítik, hogy a célok között esetleg csak implicit módon meghatározott elvi szándékok érvényre jussanak a stratégiai dokumentumban. A horizontális célok a specifikus célokkal szemben kevésbé mérhetőek, inkább közvetett jellegű beavatkozásra lehetőséget adó célként határozhatók meg, ennek megfelelően kevésbé lehet őket indikátorokkal meghatározni.

Példa: A GKM esetében a horizontális célok lehetnek GKM specifikus (befektetés-ösztönzés esetében a befektetési támogatások kezelése), illetve a tárcán túlmutató jellegűek (pl. adózási környezet változása, az átlagos és a közvetlen adóterhelés mértékének csökkentése) is. Mindkét

horizontális célcsoportot érdemes definiálni, jelezve a jellegükből és elérhetőségükből fakadó eltérő súlyukat a célhierarchián belül.

Intézményrendszeri és jogszabályi célok

Kettős cél

A stratégiákat jórészt többszintű jogi környezetben kell kialakítani, melyben egyaránt hatnak az EU-s, a hazai és a helyi szabályozási, jogi elemek. A célhierarchiában ezért be kell építeni azon jogszabályi célokat, amelyek lehetővé teszik a stratégiai célok megfelelését a jogszabályi előfeltételeknek, illetve korlátoknak. Itt természetesen figyelni kell arra, hogy a stratégiának számos (közösségi szintű, nemzeti, stb.) jogszabálynak kell megfelelni, és a jogszabályi célokat ennek megfelelően kell definiálni. Az intézményrendszeri háttér eközben a jogi szabályozás kézzelfogható megnyilvánulásaként értelmezhető és annak a végrehajtó elemeként szolgál.

Példa: Külgazdasági stratégia esetén figyelemmel kell lenni arra, hogy a külkereskedelmet érintő jogszabályok részben a harmonizált jogforrások közé tartoznak, amelyek korlátot szabnak a jogalkotás és stratégia számára. A stratégia kialakításakor továbbá arra is tekintettel kell lenni, hogy szükséges a kereskedelempolitikát keretként befolyásoló nemzetközi jogi ajánlások és előírások (WTO, OECD) vizsgálata. Emellett azonban figyelembe kell venni azt is, hogy milyen nemzeti hatáskörben maradó szabályozások használhatók ki a kereskedelemfejlesztés érdekében. Az említett hármas szempontrendszer határozza meg a jogszabályi célokat, valamint az erre is felépülő intézményrendszert.

A célok időtávja

Időhorizont

A célhierarchia kialakításának fontos eleme annak meghatározása, hogy az egyes célok milyen időhorizonton hatnak. A stratégia kialakítása során világosan el kell különíteni a rövid-, közép- és hosszú távú célokat, illetve meg kell teremteni a közöttük levő összhangot, valamint meg kell őket feleltetni az elérésükre kitűzött eszközökkel.

Indikátorrendszer

Indikátorok és mértékek

A célok kijelölését követően fontos a teljesülésük mérését szolgáló mutatószám-rendszer kialakítása, amely lehetővé teszi a célhierarchia különböző szintjein meghatározott célok területén vett előrehaladás pontos mérését.

A mutatószámok esetében külön kell képezni *indikátorokat* és *mértékeket*.

Az indikátorok exogén mutatók, melyek a célban a kiinduló állapothoz képest szükséges változást mérik, míg a mértékek endogén jellegű mutatók, vagyis a vizsgált cél érdekében szükséges előrehaladást saját egységben mérik. Az indikátorok átfogó mutatók, több évre előre kerülnek rögzítésre és az összevethetőség érdekében szükséges, hogy

vagy az EU-ban, vagy más nemzetközi benchmark keretében alkalmazott összemérhető mutatókat alkalmazzanak. A mértékek ezzel szemben nem a nemzetközi benchmarkok alapján, hanem a célok teljesülése érdekében meghatározott abszolút vagy relatív mutatók.

A stratégia hatásainak mérése érdekében mindkét mutatótípusra szükség van, csak más funkcióval. Az indikátorok külső mércéként mutatják a beavatkozás sikerességét, míg a mértékek a stratégia változóinak esetében jelzik az adott területen bekövetkezett előrehaladást. A mértékek szempontokat fogalmazhatnak meg az indikátorok értékelésével, az általuk közvetített információkkal kapcsolatosan.

Példa: Az információs társadalom fejlődésének fontos előfeltétele az infrastrukturális háttér kiépítése, ezen belül a szélessávú hozzáférés biztosítása. Ennek mérésére indikátorként olyan nemzetközi szervezetek (OECD, ITU, Eurostat) által mért indikátorok szolgálhatnak, mint a szélessávú hozzáféréssel rendelkező háztartások, vállalatok (és ez utóbbin belül a KKV-k aránya), a szélessávú lefedettséggel nem rendelkező lakosság aránya a teljes népességen belül. A stratégia keretében mértékként szolgálhat a fejlesztések eredményeképpen kiépülő új hozzáférések száma a lakossági, önkormányzati szektorokon belül.

Az alap- és célértékek meghatározása

Értékek

A stratégiaalkotás keretében a célkitűzések utolsó eleme az indikátorok meghatározását követően a kiinduló és az elérendő célértékek meghatározása. Az alapértékek általában már szerepelnek a helyzetelemzésben, abból átvehetők, ugyanakkor esetenként előfordulhatnak olyan indikátorok is, amelyek nem kerültek bemutatásra ott, viszont a célok elérése érdekében mérésük fontos lehet.

Nagyobb feladatot jelent az egyes mutatószámok esetében elérendő célérték meghatározása, aminek alapoznia kell a helyzetelemzésben azonosított alapszcenárióra, az eszközök specifikálhatóságára és a célok elérése érdekében rendelkezésre álló pénzügyi forrásokra. Az alapszcenárió azt az esetet mutatja be, amikor a kitűzött indikátor a beavatkozás megvalósítása nélkül, a korábbi trendek extrapolálásával változna.

Tekintettel a várható beavatkozásra, ettől eltérő mutatót kell meghatározni, aminek az alapja lehet a jelenleg legjobban teljesítő benchmark ország (best performer) értéke, az azonos fejlettségű országok átlaga vagy legjobb értéke.

Példa: A szélessávú fejlesztések esetében az alapszcenárió lehet a szélessávú hozzáféréssel rendelkező háztartások és KKV-k számának alakulása a stratégia során szándékolt beavatkozások megvalósulása nélkül. Az alapértékek ebben az esetben a stratégia megvalósulását megelőző évben mért, nemzetközi összehasonlítás alapján rendelkezésre álló adatok lehetnek, a célértékek pedig a legjobb három európai ország átlaga vagy az azonos méretű, fejlettségű országok legmagasabb értéke lehetnek.

IV.2 Eszközök

A stratégia kialakítása során a következő lépést az eszközök meghatározása jelenti. Az eszközök kialakítása során mindenképpen támaszkodni kell a célok mellett az adott stratégiai területen már kialakult eszközrendszerre, valamint az eszközrendszer alkalmazásával kapcsolatosan korábban nyert tapasztalatokra. Tekintettel a szakminisztériumi stratégiára, fontos a GKM függő és tőle független eszközök bemutatása, mert ez a két csoport közvetlenül hat egymásra, illetve az exogén adottságként szereplő eszközök a GKM szakstratégiát is befolyásolhatják.

Az eszközcsoporthoz tipologizálása

Alkalmazandó eszközök

A stratégiai célok elérésének fontos feltétele az ezek érdekében alkalmazandó eszközök világos körülhatárolása. Ennek első lépése az eszközrendszer felállítása, valamint az ennek keretében alkalmazandó eszközök meghatározása és tipologizálása. Az eszközök tipologizálása azért fontos, mert iránymutatást ad a végrehajtók számára a beavatkozás jellegét és várható hatásait illetően, és – tekintettel a szakstratégia jellegére – bemutatja a többi tárca és más, külső adottságok által teremtett korlátokat is.

Az eszközrendszer kialakításánál és tipologizálásánál három szempontot érdemes figyelembe venni. Egyrészt érdemes az eszközöket közvetlen és közvetett csoportokra bontani, mert ezek a célokra mind időtávban, mind az elérni kívánt változókban eltérően hatnak. Ebben a tekintetben a megjelölt eszközök szervesen követhetik a célok során meghatározott időhorizontú bontást. A közvetett eszközök esetében érdemes a hatásmechanizmust tovább bontani, és az eszközök és célok közötti áttételes kapcsolatot bemutatni.

Másrészt az alkalmazandó eszközöket fel kell bontani GKM hatáskörben rendelkezésre álló és azon kívül eső eszközökre. Az első körbe azok tartoznak, melyek felett kizárólagos döntési kompetenciával a minisztérium rendelkezik, és ezért ezek alkalmazása nem igényel tárcák közötti koordinációt, legfeljebb más tárcák és a közérdek szempontjainak a figyelembevételét. A GKM-től független eszközök közé azok tartoznak, amelyekről már a minisztériumok közötti koordinációra és ennek alapján magasabb szintű döntésre van szükség. Ezek esetében világosan meg kell határozni a GKM szempontjait, illetve az alkalmazás korlátait.

Harmadrészt érdemes az eszközök tipologizálása során meghatározni azokat a feltételeket, melyek az eszközök alkalmazását befolyásolják.

Példa: A korábban említett befektetés-ösztönzés esetében a GKM által alkalmazható, közvetlen eszköznek lehet tekinteni az újonnan létrehozandó befektetésekre, vagy az újra befektetett jövedelmekre nyújtható támogatást, illetve a befektetőket terelő intézményrendszer működését. Közvetett és a GKM számára a stratégia kialakításakor más szaktárcával egyeztetendő eleme lehet a stratégiának az adózási szabályok, a cégalapítással összefüggő jogi lépések meghatározása. Ugyanakkor mind a közvetlen, mind a közvetett eszközök esetében figyelembe kell venni olyan exogén, és a stratégia megvalósításának időhorizontján hatást gyakorló tényezőket, mint például az

adóterhelés alakulása, a támogatásokra rendelkezésre álló költségvetési keretek és korlátok.

Az eszközök alkalmazása

Az eszközök részletes bemutatása

A stratégia megvalósítása során alkalmazni kívánt eszközök tipologizálásán és kijelölésén túlmenően szükséges azok lényegi elemeinek bemutatása is.

Elsőként meg kell határozni az alkalmazni kívánt eszközök hatókörét és érvényességét: országos, regionális vagy helyi hatókörűek, illetve a hatásuk átmenetileg vagy a teljes időhorizonton érvényesül.

Ennek figyelembevételével a második lépésben érdemes figyelembe venni és megbecsülni az adott eszköz alkalmazásából eredő hatásokat. A hatásvizsgálat elkerülhetetlen eleme a tervezési folyamatnak, mert ez teszi lehetővé az eszközök hatékonyságának mérését és a céloknak való megfeleltetésüket.

Miután meghatározásra került a hatékony és a célértékekben a kívánt változást elérni képes eszközök köre, szükséges annak meghatározása, hogy mely szervezeti egység milyen mértékben rendelkezik az eszköz felett. A rendelkező szervek, személyek behatárolása mellett szükséges az eszközök feletti rendelkezés feltételeinek, valamint az ezeket befolyásoló főbb tényezőknek a leírása.

IV.3 Pénzügyi tervezés

A pénzügyi tervezés keretében meg kell határozni a stratégia megalkotásával együtt járó költségeket, illetve be kell mutatni a pénzügyi tervezés folyamatát. A pénzügyi tervezés szerves része a stratégia végrehajtásával, a kitűzött eszközök alkalmazásával együtt járó költségek meghatározására használt módszerek, feltevések vázlatos bemutatása.

Annak ellenére, hogy a pénzügyi tervezés a stratégia kialakításának menetében a célok és az eszközök meghatározását követően szerepel, valójában az egész tervezési ciklus során alkalmazandó. A stratégia kialakításának első, a célok kitűzését tartalmazó szakaszában is alapvető fontosságú lehet költség-haszon elemzés elvégzése, és ennek későbbi, folyamatos finomítása az eszközök, a különböző peremfeltételek pontosabb megismerését követően.

Az indikatív pénzügyi tábla

A tábla tartalmi elemei

Az indikatív pénzügyi táblának tartalmaznia kell a stratégia megvalósításával összefüggésben felmerülő főbb költségeket, a megvalósítással közvetlenül vagy közvetve összefüggő bevételeket, valamint a felmerülő költségek eredetét. A pénzügyi tábla keretében nyílik lehetőség annak meghatározására, hogy miképpen alakulnak a stratégia megvalósításával összefüggésben felmerülő költségek és bevételek.

Az indikatív pénzügyi táblának első elemként tartalmaznia kell a stratégia megvalósításával kapcsolatosan felmerülő főbb pénzügyi számokat, kiadási tételeket, amely a GKM számára a fontosabb kötelezettségvállalásokkal kapcsolatos kalkulálható kiadások maximális (m)értékét tartalmazza. A várható főbb kiadásokat a teljesség igénye érdekében többféle bontásban kell a tervezőnek bemutatnia. A bemutatásnak ki kell terjednie a kötelezettségvállalások évenkénti, egyes fontosabb célok szerinti valamint a főbb eszközcsoportokat érintő bontásának bemutatására. Ez lehetőséget ad a tervezők számára a várható kötelezettségvállalás mértékének és szerkezetének pontos, főbb tételek és felhasználási típusok szerinti bemutatására.

A második lépésben célszerű meghatározni, hogy melyek a stratégia megvalósításához általában rendelkezésre álló főbb források. A források teljes körű számbavétele lehetőséget ad a központi költségvetés, az egyéb állami intézményi szereplők, a magánszektor által közvetve vagy közvetlenül nyújtott támogatás és az államháztartás adósságállományának terhére történő forrásbevonás bemutatására.

A harmadik szakaszban érdemes meghatározni, hogy milyen közvetlen működési bevételeket generál a stratégia tervezése során kitűzött eszközök alkalmazása. Ennek keretében csak közvetlenül a stratégia megvalósításával szorosan összefüggő bevételek számbavétele szükséges a táblázat keretében.

A forrásfelhasználás feltételei

A forrásfelhasználás feltételeinek meghatározása tartalmazza azokat a feltételeket, amelyek garantálják a források indikatív pénzügyi táblában jelzett felhasználását. Továbbá tartalmazza azokat a feltételeket, amelyek garantálják, hogy akár a külső környezetben bekövetkezett változások, akár a stratégia végrehajtása során felmerülő új szempontok mellett miképpen lehet a felhasználás kondícióit módosítani. A forrásfelhasználás feltételeinek bemutatása egyszerre szolgálja a *ceteris paribus* feltételek mellett történő felhasználás rögzítését, valamint a változásokhoz történő alkalmazkodás lépéseinek és feltételeinek meghatározását.

A forrásfelhasználásnak emellett kiemelten kell kezelni a pénzügyi tervben a stratégia végrehajtása érdekében felmerült *források terhére vállalható kötelezettségek főbb feltételeinek bemutatását*. Ilyennek kell tekinteni például a rövidtávon felmerülő kifizetéseket, esetleg az államháztartás más alrendszereinek terhére, vagy a források átcsoportosításával realizált kötelezettségeket.

Az éven belüli kifizetések mellett célszerű a hosszabb távú hatások, valamint a cash flow igények pontos számbavétele érdekében a kifizetések pontos ütemezését is figyelembe venni. Szükséges a főbb kötelezettségvállalások időbeli lefutásának bemutatása és az ebből eredő terhek időbeli eloszlásának felvázolása. Ehhez kapcsolódóan szükséges a *ténylegesen megvalósuló kifizetések főbb feltételeinek felvázolása* annak érdekében, hogy tervezhető legyen a kifizetések alakulása.

A forrásfelhasználás megtervezése során szükséges meghatározni, hogy mikor lehetséges átcsoportosítani a rendelkezésre álló forrásokat, illetve hogy mikor és ki dönthet az ilyen jellegű forrásátcsoportosítás végrehajtásáról. A stratégia kialakítása során világosan kell jelezni azt, hogy a felmerülő összegek, költségek függvényében melyik szervezeti egység, ezen belül személy felelős a *forrásátcsoportosítási döntések* meghozataláért és végrehajtásáért.

IV.4 Megvalósítás és monitoring

A stratégiai tervezés során felvázolt célok és eszközök megvalósítását folyamatos visszacsatolás keretében kell a tervezőknek ellenőrizni. Ennek megfelelően kiemelt szerepe van a megvalósítás során a megfelelő intézményrendszer kialakításának, kompetens személyek kijelölésének, valamint a monitoring folyamat egyértelmű leírásának.

A megvalósítás intézményrendszere

Szereplők

A stratégiának ez a része azt mutatja be, hogy a stratégia keretén belül az egyes résztvevőknek milyen szerepe van. A stratégiának jeleznie kell a stratégia végrehajtásában meghatározó szerepet játszó és felelősséget viselő intézményi egységeket és szereplőket. A feladataik pontos körülhatárolásán túlmenően szükséges szerepük rövid leírása és indoklása is, különös tekintettel az egymáshoz való viszonyra. A stratégián belül minimálisan szükséges a fő politikai felelősök, a döntési kompetenciával rendelkező szereplők, a tárcán belül, valamint a többi tárcánál koordináló szereplők, valamint a végrehajtásban döntő fontosságú szervezetek bemutatása.

A feladatok bemutatását követően kívánatos a kompetenciák világos lehatárolása a számon kérhetőség és nyomon követhetőség érdekében. A szereplők bemutatása mellett ezért célszerű egy szervezeti diagram segítségével a végrehajtásban szerepet vállalók közötti kapcsolat szemléltetése.

Ennek keretében jelezni kell a stratégia kialakításában résztvevő testületek és személyek jogkörét, felhatalmazásuk mértékét és minőségét, mandátumuk fokát, illetve beszámoltatásuk rendjét. A mandátum határozza meg, hogy a stratégiai dokumentumban szereplő beavatkozásokhoz tartozó eszközöket kezelő szervezetek és személyek milyen feladat- és jogkörökkel, erőforrásokkal, pénzügyi és egyéb kompetenciákkal rendelkeznek.

A megvalósítás elvei és folyamata

Elvek

A megvalósítás elvei azokat a szabályokat definiálják, amelyek alapján a stratégia kialakítása során a szereplők viselkednek, az egymással szemben felmerülő tisztázatlan helyzeteket kezelik, és amelyek számukra iránymutatásként szolgálnak. Négy fontos szempontnak kell érvényesülni az elvekkel kapcsolatosan.

Egyrészt tisztázni kell a döntéshozatal centralizáltságának mértékét és ennek megfelelően a döntési jogkörök, és ehhez tartozó apparátusok eloszlását.

Másrészt tisztázni kell a tárcán belül az egyes szervezeti egységek egymással való viszonyát, az egymás közötti koordináció rendjét és módját.

Harmadrészt a megvalósítás során kezelni kell a tárca és más intézmények közötti koordinációt, ezen belül az intézményközi egyeztetések gyakoriságát, menetrendjét, ügyrendjét.

Negyedrészt meg kell határozni a projektgazdának nyújtott útmutatás és tanácsadás jellegét, mélységét, ezen belül a külső tanácsadók szerepvállalását, a szereplők közötti információ-megosztás gyakorlatát.

Folyamat

A megvalósítás áttekinthetősége érdekében ajánlott a megvalósítás folyamatának grafikus ábrázolása, illetve a megvalósítás folyamatábrájának szöveges kifejtése. A grafikus ábra bemutatja a folyamat menetét, míg a szöveges kifejtés lehetőséget ad az egyes szakaszokhoz tartozó főbb tevékenységek leírására, a tevékenységekhez tartozó fő felelősök megnevezésével, a megfelelő intézményi környezetben történő elhelyezésükkel.

Ellenőrzés

A stratégia kialakítása során külön figyelmet kell fordítani a megvalósítás ellenőrzésére, az ellenőrzés körének és mélységének meghatározására. Ennek keretében meg kell határozni az ellenőrzésre a tárcán belül kijelölt szerveket, valamint be kell mutatni az egyértelműség érdekében az ellenőrzés folyamatát, különös tekintettel az ellenőrzés megvalósításába történő becsatlakozásra és a visszacsatolási pontok azonosítására. Külön meg kell határozni az ellenőrzés keretében kiemelten vizsgálandó kérdések körét, figyelemmel a projektek kiválasztásának szabályaira, az értékelési megközelítések megfelelésére.

Nyilvánosság tájékoztatása

A stratégia megvalósításának fontos eleme a stratégiai területeken született információk nyilvánosságra hozatala és az ezzel kapcsolatos feladatok tervezése. A nyilvánossággal kapcsolatos feladatokon belül szempontokat kell megfogalmazni a tájékoztatási kötelezettségeket, a megvalósítás nyilvános közzétételére kötelezett információk körének meghatározását és nyilvánosságra hozatalának módját, illetve a közvélemény tájékoztatásával foglalkozó tárcán belüli apparátus felépítését illetően.

A monitoring rendszer

A rendszer

A monitoring rendszerrel kapcsolatosan azonosítani kell a résztvevőket és az intézményrendszert, illetve a monitoring rendszer működéséhez szükséges információkat. A stratégia végrehajtásának megvalósításáért felelős szervezeteken belül el kell különíteni egy Monitoring Bizottságot, valamint ennek munkáját koordináló szervezeti egységet (titkárságot).

Ezt követően meg kell határozni az egyes tagok, illetve a tárcán belül a delegáló szervezetek körét, valamint a bizottság felállítását követően az abban szereplő személyek, szervezeti egységek képviselőinek pontos jogállását és kompetenciáját. A Monitoring Bizottság alapvető feladata a megvalósítás éves jelentésének ellenőrzése, a megvalósítás során felmerülő módosítások (pl. forrás-átcsoportosítások) jóváhagyása, illetve a megvalósításért felelős szervezetek felügyelete és elszámoltatása.

Az információk

A Monitoring Bizottság működésének alapvető feltétele a megfelelő informáltság. Ehhez egyrészt szükséges a monitoring tevékenység ellátása során felmerülő információk pontos leírása, amelynek tartalmaznia kell az intézkedések során felhasznált erőforrások, az intézkedésekből megvalósuló eredmény, és az intézkedés által mind a célváltozókban, mind a gazdasági környezetben elért változásokat.

Másrészt fontos a monitoring tevékenység ellátásához szükséges információk gyűjtésével és feldolgozásával kapcsolatos folyamat pontos leírása, a szereplők, határidők azonosítása. Végezetül, ki kell alakítani a monitoring jelentések időzítésének és tartalmi elemeinek rendjét.

Partnerség

Partnerségi kör

A stratégia megvalósítása, illetve monitoringja során szükséges számos szervezet, személy és testület partnerként történő bevonása. Ebben elsősorban a stratégia által érintett területek szakmai kívánalmaira kell tekintettel lenni. A feladatok pontos elkülönítése érdekében ezért fontos a partnerek szerepének leírása a megvalósítás és az ellenőrzés folyamatában, illetve a partnerség által érintett területek azonosítása.

Partnerség jogai és feladatai

A jogkörök esetében szükséges a partnereknek delegált jogok felsorolása annak érdekében, hogy feladatok lehatároltak legyenek, de a koordináció megvalósuljon a partnerek között. Másrészt a jogkörökhöz hasonlóan a feladatokat is előre definiálni kell annak érdekében, hogy azok az egyes személyekhez hozzákötethők legyenek, illetve pontosan körvonalazódjanak.

IV.5 Stratégia konzisztenciája és koherenciája

A stratégiai tervezés során kiemelten fontos biztosítani a stratégia összhangját a többi alá-, mellé vagy fölérendelt kormányzati stratégiával és más jogszabályi feltétellel. A konzisztencia teremti meg a szinergikus kapcsolatot a GKM adott stratégiája és más stratégiai dokumentum között – legyen az GKM más, vagy más tárcák, intézmények stratégiája. Hasonlóképpen fontos, hogy a stratégia koherens legyen, azaz a stratégia keretében megfogalmazott helyzetelemzés, célok, eszközök, finanszírozás összhangban legyenek egymással.

Míg a stratégia konzisztenciája a külső összhangot, addig a koherencia a stratégia elemei közötti belső összhangot hivatott megteremteni.

Konzisztencia a közösségi irányelvekkel és politikákkal

A stratégia konzisztencia-vizsgálata első körben a mérvadó közösségi politikákkal való összhangot kell, hogy jelentse. Ennek során meg kell határozni, *hogy melyek azok a közösségi politikák és célkitűzések, amelyekkel kapcsolatosan a hazai stratégiának meg kell felelnie.*

Ezt követően meg kell határozni *a stratégián belül azokat a kulcsterületeket, ahol szükséges megteremteni az összhangot* a hazai stratégia és az EU-s ajánlások között.

Ezt követően pedig szükséges az *összhang meglétének igazolása a meghatározott kulcsterületeken*, különös tekintettel azon tényezőkre meghatározására, amelyek igazolják ezen összhang meglétét a hazai stratégia és a közösségi anyagok között.

Példa: A külgazdasági stratégia kialakítása során szükséges az Európai Unió kereskedelempolitikáját meghatározó elvek mellett figyelembe kell venni a kereskedelem-liberalizálási tárgyalások aktuális fordulójában rögzített eredményeket.

Konzisztencia a nemzeti közpolitikákkal

A stratégiai dokumentum esetében biztosítani kell annak konzisztenciáját a fontosabb nemzeti politikákkal és az azokban megfogalmazásra kerülő célkitűzésekkel. Ennek során meg kell határozni, *hogy melyek azok a hazai nemzeti közpolitikák és célkitűzések, amelyekkel kapcsolatosan a tárca stratégiájának összhangban kell lennie.*

Ezt követően meg kell határozni *a stratégián belül azokat a kulcsterületeket, ahol szükséges megteremteni az összhangot* a tárca stratégiája és a nemzeti közpolitikák között. Tekintettel a szakstratégiák eltéréseire, ezek a kulcsterületek, amelyek esetében a konzisztenciát biztosítani kell, szakstratégiaként eltérnek egymástól.

Végezetül szükséges az *összhang meglétének igazolása a meghatározott kulcsterületeken*, különös tekintettel a figyelembevétel módjának leírására és mértékének bemutatására.

Példa: A külgazdasági stratégia esetében fontos lehet a KKV stratégiával, kiemelten annak egyes irányjaival (pl. KKV export-ösztönzése) való összhang biztosítása. Ezen sarkalatos cél elérése érdekében olyan specifikus célokat is meg lehet határozni, amelyek a kollektív exportösztönzés keretébe tartoznak (vásárokon történő megjelenés támogatása, közös számviteli, marketing feladatok ellátása, stb.), és amelyeket össze kell hangolni általában a támogatáspolitikával, a KKV szektor ösztönzésére nyújtott egyéb kedvezményekkel, illetve más kormányzati stratégiában meghatározott célokkal.

Konzisztencia más, főlé- és mellérendelt kormányzati stratégiával

A kidolgozott stratégia, jellegétől függően horizontális, vertikális és más szinteken is kapcsolódhat a többi kormányzati stratégiához. Ennek megfelelően a stratégiának két területen kell biztosítania a konzisztenciáját a többi kormányzati dokumentummal. Egyfelől

összhangban kell lennie a felsőbb (vagy alsóbb) szintű kormányzati elképzelésekkel, dokumentumokkal, másfelől összhangot kell biztosítani a stratégia és a mellérendelt (tematikus) dokumentumok között. A konzisztencia megteremtésének első lépése a *releváns dokumentumok körének feltérképezése*.

Hasonlóan a közösségi politikákkal történő összhang megteremtéséhez, ezt követően meg kell határozni a *szükséges összhang kulcsterületeit*, azokat a pontokat, ahol a stratégia céljait, javaslatait mindenképpen össze kell hangolni a többi kormányzati intézkedéssel.

A kormányzati stratégiákkal történő konzisztencia kimutatása különösen fontos a legmagasabb szintű kormányzati stratégia tervvel, és ebben az esetben a stratégia minden egyes elemének (helyzetelemzése, célok, eszközök, pénzügyi források) összhangban kell lennie ez utóbbival.

Példa: A GKM számára prioritás a versenyképesség erősítése és ehhez szorosan kapcsolódva a lisszaboni célok teljesítése. Az ennek érdekében megfogalmazandó stratégiáknak tekintettel kell lenniük arra, hogy a növekedés és versenyképesség erősítése érdekében tett lépések összhangban vannak-e a „növekedés és foglalkoztatás” céljainak elérésére tett más tárcalépésekkel, beleértve a foglalkoztatás bővülését, az oktatási kiadások volumenének és szerkezetének alakulását, a kutatás-fejlesztésre szánt források és megvalósítani szándékolt célok körét illetően. A versenyképességi, vagy lisszaboni stratégia kialakításakor elkerülhetetlen ezért a foglalkoztatási, oktatási, kutatás-fejlesztési területekért felelős tárcák, intézmények céljaival történő összhang kialakítása.

Konzisztencia az alárendelt stratégiákkal

A stratégiának azonban nem csak a magasabb rendű kormányzati célokkal kell összhangban lenni, hanem a stratégia alapján *kidolgozásra kerülő* egyéb alárendelt stratégiákkal is. A szakstratégia kialakításakor ennek megfelelően meg kell határozni a stratégia alapján kidolgozandó egyéb kormányzati dokumentumokat, kapcsolatukat a szakstratégiával, a még kidolgozásra váró kormányzati stratégiák felelőseit és a kidolgozás határidejét. Az alárendelt stratégiák esetében lehetnek *már korábban létezők*, amelyeket azonban a szakstratégia alapján módosítani szükséges.

A konzisztencia vizsgálatok eredményeit érdemes táblázatban összefoglalva szemléltetni a dokumentumban.

Koherencia a célok-eszközök és a hatások tekintetében

A koherencia területei

A koherencia a stratégia belső összhangjának megteremtését jelenti. A koherencia-elemzésnek számos pontra kell kiterjednie.

Egyrészt meg kell vizsgálni, hogy teljeskörű-e a helyzetértékelés: Tartalmazza-e a szakstratégia megalapozásához szükséges összes releváns információt? A helyzetelemzés esetében külön kell értékelni, hogy megtörtént-e az összhang biztosítása a helyzetelemzés és a stratégiai sémában szereplő pillérek között.

Másrészt szükséges a stratégiai séma (ok-okozati fa) és a célhierarchia közötti megfelelés biztosítása – azaz, annak meghatározása, hogy a

célhierarchia és az ennek keretében meghatározott célcsoportok valóban megfelelnek-e a stratégiai sémában feltárt összefüggéseknek.

A célhierarchia elemzése a következő lépés. Ennek során meg kell határozni, hogy: Megteremtették-e az összhangot a célhierarchia és a horizontális és egyéb célok között, illetve, hogy biztosították-e a célhierarchia, a horizontális célok és elvek közötti összhangot, illetve a megfelelő indikátorok és mértékek kerültek kiválasztásra?

Negyedrészt elemezni kell, hogy: Koherens-e a kitűzött célok elérése érdekében meghatározott eszközcsoporthoz, az eszközök előzetes hatáselemzése alapján a megfelelő eszközök lettek-e kiválasztva?

Végezetül, szükséges elemezni a koherencia meglétét vagy hiányát az igénybe vett eszköztípusok, és a megvalósítási rendelkezések között.

A STRATÉGIAI DOKUMENTUM VITÁJA ÉS ELFOGAD(TAT)ÁSA

Hasonlóan a koncepció-javaslatához, az elkészült stratégiai dokumentumot első menetben a tárcán belül, a projektalapító / projektszponzor kezdeményezésére kell egyeztetni. Az észrevételek átvezetését követően, szükség esetén sor kerülhet a további (tárcaközi, ill. partnerségi) egyeztetésekre is. Az egyeztetések eredményeinek átvezetése után a dokumentum, elfogadás céljából beterjesztésre kerül a Stratégiai Értekezlet elé, majd azt követően a kormányzati döntéshozó fórumokra.

V. PROJEKTZÁRÁS

V.1 Stratégiai dokumentum ex-ante értékelése

Az I.3 pont tartalmazza az ex-ante értékelés elindításához szükséges kezdeti lépéseket, míg jelen fejezet az ex-ante értékelés tartalmával kapcsolatos alapvető tudnivalókat.

Az ex-ante értékelés, mint a tervezési munka, s majdan a dokumentum szerves része, egy interaktív folyamat, amelyben a szakértők a tervezőktől elkülönülten fogalmazzák meg véleményüket, javaslataikat. Az értékelés célja a tervezés alatt álló stratégiai dokumentum végső minőségének javítása.

Fontos, hogy egy kötelező és interaktív kapcsolat jöjjön létre az értékelés és a tervezés között. Az értékelés történhet akár a tervezőkkel történő folyamatos interakció révén (közös stratégia-alkotás), de elkészülhet utólag is. Ennek megfelelően megkülönböztetünk: i) folyamatos ex ante értékelést ('ongoing') és ii) utólagos ex-ante értékelést.

Amennyiben folyamatában történik, az értékelési folyamat ütemezése nagymértékben attól függ, hogy az értékelési séma melyik eleméről van szó: a munka bizonyos része elvégezhető a stratégia kifejtését megelőzően (pl. korábbi értékelési és megvalósulási tapasztalatok, a társadalmi-gazdasági kontextus elemzése a SWOT kapcsán), míg jelentős része a tervezést fogja végigkísérni (pl. célkitűzések számszerűsítése, hatásvizsgálat).

Az ex-ante értékelés részletes, tartalmi elemeit, módszertanát itt most nem ismertetjük. Ezen értékelés lefolytatása a gyakorlatban nem a stratégia tervezőinek feladata, hanem azt jellemzően külső szakértők végzik. Mindazonáltal fontos szempont az ex-ante értékelés elvégzése (megléte), s eredményeinek figyelembe vétele. Így időben gondoskodni szükséges az értékelést végzők kiválasztásáról, valamint az értékelés eredményeinek beépítéséről.

Az értékelési folyamat javasolt sémája

Korábbi értékelési és megvalósítási tapasztalatok:

A stratégia előzményeiről készült értékelések főbb eredményeinek, valamint a stratégia előzményeinek erős és gyenge pontjainak elemzése és összegzése.

Helyzetelemzés és a SWOT igazolása:

A stratégiai dokumentum első fejezeteinek konzisztenciájának vizsgálata. A két fejezet elemeit külön-külön és összefüggéseiben is meg kell vizsgálni.

Az alkalmazott stratégia indokoltságának, konzisztenciájának igazolása:

A kidolgozott stratégia helytállóságának, indokoltságának vizsgálata. Itt azt kell megvizsgálni, hogy az azonosított kihívásokra és problémákra a megfelelő beavatkozás lett kiválasztva, és az állami beavatkozás indokolható.

A célkitűzések számszerűsítése és hatásvizsgálat a stratégia és a tervezett prioritások vonatkozásában:

A kidolgozott célrendszer helytállóságának és indokoltságának vizsgálata. Ez a fázis magában foglalja egyrészt a célkitűzésekben meghatározott kiinduló értékek valódiságának értékelését, valamint a mutatók változására alapszcenárió készítését; másrészt a célértékek elérhetőségének, az eszközökkel és forrásokkal való összhangjának a véleményezését.

A stratégiai dokumentum végrehajtásának várt hatásainak értékelése: a várt közvetett hatások felmérése, továbbá a kiválasztott stratégia, eszközrendszer és forrás-allokáció igazolása a várt hatások fényében.

A cél, hogy választ kapjunk arra a kérdésre, hogy a stratégia hatására mely területeken milyen mértékű és irányú változások előlegezhetők, egyrészt statisztikai és ökonometria számítások, valamint gazdasági szimulációk segítségével, másrészt kvalitatív vizsgálati módszerekre támaszkodva.

A megvalósítás és monitoring rendelkezések megfelelőségének igazolása:

A megvalósítás és monitoring tervezett intézményrendszerének értékelése, valamint a megvalósítás és monitoring elveinek és tervezett fő folyamatainak értékelése.

Horizontális és egyéb kérdések:

A horizontális elvek érvényesülésének értékelése, valamint a stratégia és annak megvalósításának egyéb elveknek, céloknak való megfelelésének az értékelése.

V.2 Tervezési folyamat értékelése

Tapasztalatok összegzése

A tervezésre irányuló folyamatok végeztével javasolt a frissen meglévő információk összegyűjtése, hiszen a tervezés során nyert tapasztalatok segítséget jelenthetnek a következő stratégia elkészítéséhez.

Folyamat utólagos értékelése

A tervezési folyamat utólagos értékelése mintegy önértékelés is egyben, amely segít azonosítani azokat a tényezőket, amelyek erősségnek tekinthetők, illetve a jövőben fejlesztendők. Így a legközelebbi stratégiai tervezési munkát már kellő tapasztalat, információk birtokában lehet majd előkészíteni és elkezdni.

INDEX

<i>alapérték</i>	23. o
<i>alapszámok, mutatók</i>	12. o.
<i>átfogó cél(ok)</i>	17. o.
<i>beavatkozási</i>	
- terület	18. o.
- mód	18. o.
- eszközei	18. o.
- érintettek	19. o.
<i>célállapot</i>	16. o.
- értékalapú	16. o.
- célérték-orientált	16. o.
<i>célfa</i>	20.o, 21. o.
<i>célérték indoklása</i>	17. o.
<i>célhierarchia</i>	20. o.
<i>ellenőrzés</i>	28. o.
<i>előzetes célállapot</i>	9. o.
<i>előzetes stratégiai séma</i>	9. o.
<i>előzetes tervezés- jóváhagyása</i>	10. o.
<i>erőforrás terv</i>	8. o.
<i>eszközök</i>	24. o.
<i>ex-ante értékelés</i>	8. o., 32. o.
<i>ex-ante értékelők kiválasztása</i>	8. o.
<i>értékek (alap, cél)</i>	23. o.
<i>értékelési folyamat</i>	33. o.
<i>helyzetelemzés</i>	11. o.
- stratégiai terület bemutatása	11. o.
- főbb folyamatok, trendek	12. o.
- horizontális témák	13. o.
- szabályozási és intézményi környezet	13. o.
<i>horizontális célok</i>	21. o.
<i>időhorizont (célok időtávja)</i>	22. o.
<i>indikatív pénzügyi tábla</i>	25. o.
<i>indikátor (rendszer)</i>	22. o.
<i>intézményrendszeri (és jogszabályi) célok</i>	22. o.
<i>kvalitatív célok</i>	15. o.
<i>konceptióalkotás</i>	11. o.
<i>konceptió-javaslat</i>	11. o.
- kidolgozása	11.-19. o.
- vita, elfogadás	19. o
<i>koherencia (stratégia)</i>	31. o.
<i>konzisztencia (stratégia)</i>	30. o.
<i>kutatói szükséglet</i>	10. o
<i>mandátum (ld. tervezési mandátum)</i>	4. o.
<i>megvalósítás</i>	27. o.
- intézményrendszere	27. o
- elvek, folyamat	27. o.
<i>monitoring</i>	28. o.
- rendszer	28.o.
- információk	29.o.
<i>nyilvánosság tájékoztatása</i>	5.o.,28. o.

<i>ok-okozati fa</i>	9. o
<i>partnerség</i>	29. o.
<i>pénzügyi tábla (indikatív)</i>	25. o.
<i>pénzügyi tervezés</i>	25. o.
<i>projektindítás</i>	4. o.
<i>projekt-irányító bizottság</i>	5.o.
<i>projekt szervezet</i>	5. o.,7.o.
<i>projekt terv</i>	8. o.
<i>projektzárás</i>	32. o.
<i>részletes tervezés</i>	20. o.
<i>részletes célkitűzések</i>	20. o.
<i>sarkalatos cél</i>	20. o.
<i>specifikus cél</i>	21. o.
<i>stratégiai dokumentum (konceptió és terv) vitája, elfogadása</i>	32. o.
<i>stratégiai irány, alternatíva</i>	17. o.
<i>stratégiai séma</i>	9. o.
<i>stratégiai terület</i>	11. o.
<i>SWOT elemzés</i>	14. o.
<i>szabályozási környezet</i>	13. o.
<i>számszerű cél(érték)</i>	15. o.
<i>tervezési mandátum</i>	4. o.
- tartalma	
- kibocsátás	
<i>tervező munkacsoport</i>	6. o.
<i>„tisztá lapos” tervezés</i>	17. o.
<i>titkárság (projekt-irányító bizottság)</i>	5. o.
<i>utólagos értékelés</i>	34. o.
<i>ütemterv</i>	8. o.

MELLÉKLETEK

1. sz. melléklet - Stratégia-alkotási folyamat ábrája

2. sz. melléklet - Ellenőrző lista