
Horváth Attila
**Nemzetstratégiai kérdések
a második Nemzeti Fejlesztési Tervben
(Hogyan hasznosíthatja Magyarország
az uniós forrásokat?)**

A források rövid története a magyar politika tükrében

Magyarország uniós csatlakozását hatalmas várakozás előzte meg a társadalom részéről, egyrészt a hosszú várakozás, másrészt a korábbi sikeres országok mintája által keltett gyors felzárkózási lehetőség illúziója miatt. A csatlakozás után immáron második költségvetési ciklusba lépő tagországgként kijelenthetjük, hogy a várakozásokkal ellentétben Magyarország gyors és látványos felzárkózási esélyei igen megcsappantak. Ennek okaként külső és belső tényezők egyaránt szerepet játszanak. Vizsgáljuk meg először mely külső és belső tényezők befolyásolták, illetve befolyásolják elsősorban a magyar fejlesztéspolitika lehetőségeit.

A kohéziós politikában bekövetkezett változások

Az elmúlt 20 évben igen jelentős átalakuláson ment keresztül az Európai Unió költségvetése. Elsősorban változott a költségvetés szerkezete, hiszen 1988 óta a korábbiakkal ellentétben áttértek a középtávú terv készítésére, vagyis azóta a kiadásokat több évre szóló programban rögzítik. A másik nagy változás a közös agrárpolitika felőli eltolódás a kohéziós támogatások irányába. Ennek egyik oka a 80-as években csatlakozó déli államok¹ felzárkózásának gyorsítása, illetve az agrártámogatások tényleges piactorzító hatásának enyhítése. A kohéziós támogatások megnövekedése nagy lehetőséget jelentett a déli tagállamok számára, melynek mára jelentős kimutatható eredményei vannak.

A 2004-es bővülés alkalmával a kohézió kérdése újra a középpontba került, hiszen az ekkor csatlakozó országok lemaradása összességében jelentősebb volt, mint a korábban említett déli országoké.

¹ Spanyolország, Portugália, Görögország

A korábbi sikerek láttán az új tagországokban óriási várakozás volt a bőkezű felzárkóztatási támogatások folytatására. Azonban a tagállamok finanszírozási hajlandósága, valamint a kedvezőtlenebb nemzetközi gazdasági helyzet a várakozásokat igencsak lelohasztotta. A korábbi ígérekhez képest minden tekintetben visszalépés történt a kohéziós politika területén. A hat nettó befizető tagország² már a költségvetési vita elején bejelentette, hogy nem hajlandó a GNI 1 százaléknál többet fizetni a közös költségvetésbe. A költségvetési vita folyamán a Tanács egyre lejjebb faragta a bizottsági javaslatot, végül 2005 decemberében a brüsszeli csúcson egy olyan kompromisszum született, amely a kohéziós politikát - bár kisebb mértékben, mint más területeken - sem kímélte. Igaz történt néhány felhasználási könnyítés, de az új tagországok a megállapodás létrejöttének érdekében nagy önmérsékletről voltak kénytelenek tanúbizonyságot tenni.

„Kormányzati számítások azt támasztották alá, hogy a minél nagyobb költségvetés azért érdekünk, mert a befizetés 1 euróval való emelése a részesedésünket 2 euróval növeli.” (*Kengyel 2006: 7*) Ezzel ellentétes vélemények is voltak, melyek szerint az egy százalék feletti befizetett összeg nagy részéből már a régi tagállamok részesülnének és ez pont ellentétes a kohéziós politika célkitűzéseivel. Magyarország számára a megállapodás tehát jelentős forráscsökkenést jelentett a korábbi számításokhoz képest, ugyanakkor az egy főre jutó támogatási arány tekintetében dobogós helyre kerültünk.

A magyarországi kedvezőtlen gazdasági fejlemények

Magyarország az újonnan csatlakozott tagországok leggyengébb láncszemeként egyetlen maastrichti kritériumot sem teljesített, továbbá egyetlen egyszer sem volt képes megfelelni a saját maga által készített konvergencia programban foglaltaknak. „A pénzügyminiszteri tanács a magyar konvergenciaprogramról kialakított véleményében és a

²Nagy Britannia, Franciaország, Németország, Hollandia, Svédország, Ausztria

deficiteljárás keretében elfogadott ajánlásokban 2009-ig adott határidőt Magyarországnak az államháztartási hiány kiigazítására.” (*Bruxinfo 2006. október 10.*) Jelenleg a stabilizációs intézkedések ellenére sem jósolható meg, hogy mikor csatlakozhatunk az euró övezethez.

Nehezíti a költségvetés helyzetét az a tény is, hogy Magyarországnak 2008 végéig (n+2-es szabály) kell felhasználnia az első Nemzeti Fejlesztési Terv forrásait annak érdekében, hogy az el ne vesszen. 2007-ben és 2008-ban úgy kell tehát teljesíteni az NFT I. kifizetések fennmaradó részét (kb. 300 milliárd Ft), hogy közben 2007-től már megkezdődnek a következő pénzügyi ciklus fejlesztési forrásainak kifizetései is, miközben jelentősen megnőtt a támogatás mértéke. Mindez további komoly megterhelést jelent a 2007 és 2008-as magyar költségvetés számára. Továbbárnyalja a képet, hogy az eddigi kifizetések jelentős része előleg, illetve központi projektek részére történt.

A 2007-2013-as költségvetési időszak a források nagyságának tükrében

A decemberi EU csúcson történt megállapodás értelmében Magyarország a 2007-2013 költségvetési időszakban 22,6 milliárd euró (5650 milliárd forint) kohéziós támogatást célozhat meg.

Ez az összeg körülbelül:

- **a magyar GDP 3,5 százaléka;**
- **a magyar költségvetés 8-9 százaléka;**
- **nagyságrendileg megegyezik a jelenlegi hazai fejlesztési kiadásokkal.**

Az új programozási időszak legfontosabb változásai a következőképpen foglalhatók össze:

- A kohéziós politika alapjainak száma csökkent.
- Az eddigi többalapos rendszert felváltja a „monofund” egyalapos rendszer, ami azt jelenti, hogy egy programot kizárólag egy alap finanszírozhat.
- A Kohéziós Alap is a programozási struktúra része lesz. Az operatív programokba kell belefoglalni a Kohéziós Alapból megvalósuló nagyberuházásokat is.
- A Kohéziós Alapból megvalósuló lehetőségek köre kitágult, az eddigi környezetvédelmi és közlekedési nagyberuházásokon túl új támogatási területeket jelöltek ki.
- Az elszámolható költségek tekintetében egyszerűsödik a szabály. A Bizottság tagállami szabályozás körébe utalja a költségek elszámolhatóságának meghatározását.
- Az új tagállamok valamint Görögország és Portugália számára az uniós társfinanszírozás felső határa az operatív programok esetében 85 százalék lehet. (Ez azonban nem jelent több fejlesztési forrást.)

Kohéziós forrásaink várható, alapok szerinti megoszlása

Alap	Százalékos megoszlás és becslített érték	
Kohéziós Alap	33%	8 mrd euro
Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)	39-44%	10-11 mrd euro
Európai Szociális Alap (ESZA)	20-25%	5-6 mrd euro

A források nagyságrendjének ismeretében megállapítható, hogy Magyarország komoly lehetőség előtt áll abban az esetben, ha sikerül a fejlesztési támogatásokat olyan hangsúlyos programok révén felhasználni, amelyek jelentős multiplikatív, továbbgyűrűző hatásokkal bírnak. Nézzük meg milyen feltételek szükségesek a megfelelő programok kiválasztására, illetve milyen veszélyek leselkedhetnek a sikeres felhasználásra.

Az NFT szükségessége, helye egy új tagország fejlesztéspolitikájában

A legfontosabb uniós elvárások a terv elkészítésével kapcsolatban

A tagállamok a fejlesztési tervüket (hivatalos nevén Nemzeti Stratégiai Referenciakeret) az Európai Bizottsággal együttműködve, saját intézményrendszerük figyelembevételével készítik el. A Közösségi Stratégiai Iránymutatások alapján a kohéziós politikai támogatásokat a megújított lisszaboni stratégiával összhangban elsősorban a fenntartható fejlődés megteremtésére és a tudásalapú társadalom megerősítésére kell fordítani, aminek alapját a fizikai infrastruktúra, a humán erőforrások, a kutatás-fejlesztés és innováció jelentik. A konvergencia célkitűzés alapján támogatott régiókban a növekedési képesség fokozása jelenti a fő feladatot, míg a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés (Közép-magyarországi Régió) alapján pedig a gazdasági változás előzetes felismerésének és elősegítésének támogatása a cél.

Tekintettel a globalizáció kihívásaira, alapvető szempont, hogy a készülő nemzeti fejlesztési terv és a hozzátartozó stratégiai keretprogramok kellő rugalmasságot biztosítsanak annak érdekében, hogy reagálni tudjanak a folyamatosan változó versenyhelyzet aktuális kihívásaira, mind a programok, mind a lebonyolító intézményrendszer vonatkozásában.

Az új tagországok stratégiai érdekei a fejlesztési tervben

Több modellezési kísérlet, tanulmány foglalkozott a támogatások tényleges hatásainak vizsgálatával. Az új tagországok optimista növekedési várakozásait látszik alátámasztani az az Európai Bizottság által készített a strukturális alapok hatásait vizsgáló modellszimuláció,

amely jelentős növekedést tulajdonít az uniós forrásoknak. Ugyanakkor a korábbi időszakok eredményeit alapul vevő több vizsgálat már jóval szerényebb eredményről számolt be. A különbséget alapvetően az okozza, hogy a szimulációk eleve hatékony forrásfelhasználáson alapulnak, adottnak vesznek tehát több olyan tényezőt, ilyen például a lebonyolító intézményrendszer koordinációs, alokációs képessége vagy a civil szervezetek fejlettsége, - amelyek az új tagországok többségében még nem működnek a kívánt módon. „Az alapok hatékony felhasználása a hazai döntéshozókon múlik, a gazdaságpolitika minősége határozza meg, hogy az ország képes lesz-e élni az alapok nyújtotta addicionális növekedési lehetőséggel.”

(Elemzés a konvergenciafolyamatokról 2006: 49)

Fontos kérdés, hogy a tagállam meg tud-e felelni az addicionalitás elvének, mely szerint a támogatást használó országnak az uniós forrásokon felül is biztosítania kell a korábbi saját erőből származó fejlesztési keretének minimumát. „Másképp fogalmazva, a („közgazdasági”) addicionalitás elve azt akarja meggátolni, hogy a fogadó ország az európai támogatásokat az államháztartási deficit finanszírozására fordítsa.” *(Elemzés a konvergenciafolyamatokról 2006: 50)* Ennek veszélye a most csatlakozott országok költségvetését ismerve hatványozottan fennáll, ezért annak betartását az Európai Bizottság szigorúan számon kéri, és adott esetben visszafizetési kötelezettséget is vonhat maga után a feltétel nem teljesülése.

A vizsgálatok alátámasztották Kuznets-Williamson hipotézisét, mely szerint a konvergencia hatásai gyakran erősebbnek mutatkoznak regionálisan, mint országos szinten, vagyis hogy a korai fejlődés szakaszán a regionális különbségek nemhogy nem csökkennek, hanem tovább nőnek. A kérdés az, hogy ennek a különbségnek a mértéke meddig fogadható el, és mi az a szint, amikor a tendencia megfordul és a különbségek kiegyenlítődnék. „A 2004-ben csatlakozott országok esetében a régiós egyenlőtlenségek várhatóan addig fognak nőni,

amíg az országos egy főre jutó GDP el nem éri az EU átlagának 70-75%-át. Ezt követően csökkennek az egyenlőtlenségek, éspedig erősebben, mint a megelőző növekedésük során.” (*Elemzés a konvergenciafolyamatokról 2006: 56*)

1. táblázat Egy főre jutó GDP a magyar régiókban, 2000-2002

Régió	Euró	Az EU-25 átlagának százalékában
Közép-Magyarország	18.377	89,7
Közép-Dunántúl	10.706	52,3
Nyugat-Dunántúl	12.363	60,4
Dél-Dunántúl	8.471	41,4
Észak-Magyarország	7.394	36,1
Észak-Alföld	7.437	36,3
Dél-Alföld	8.077	39,4

Forrás: Eurostat2

A táblázatból látható, hogy jelenleg Magyarországon csak a Középmagyarországi Régió haladja meg az egy főre jutó GDP az uniós átlag 75 százalékát, és négy régióban még az 50 százalékot sem éri el. Kérdés, hogy az említett 70-75 százalékos határ elérése mikor következik be, és hogy a különbségek növekedése összeegyeztethető-e közben a felzárkóztató programokkal.

A társadalmi konszenzus megléte vagy hiánya, avagy mire költsünk és mennyit?

Klasszikus példa a ma már csodaként emlegetett ír felzárkózás, amelynek a kulcsa az évtizedes sikertelenség után a társadalmi politikai megegyezés volt. Az ír társadalom a politikai szereplőket is beleértve, közösen határozta meg azokat a stratégiai irányokat, amelyre a fejlesztéspolitikát a továbbiakban építették. A társadalmi és politikai konszenzus lényege tehát az, hogy közösen szülessenek meg azok a döntések, amelyek révén meghatározhatókká válnak a fejlesztési

irányok (ha úgy tetszik, az operatív programok) és az azokra költendő források nagyságrendje (az operatív programokra költendő források nagyságrendje). Magyarországon az ilyen irányú megegyezésnek nem volt esélye az elmúlt évek bizalmatlan politikai légkörében. Súlyos hiba volt továbbá a kormányzat részéről, - amely állandó késében volt a terv elkészítésével - hogy szándékosan a választásokra időzítette kampánycéllá silányítva ezzel annak társadalmi vitáját.

Az első Nemzeti Fejlesztési Terv tanulságai

A tervezési hiányosságok

A tervezést nem széleskörű egyeztetések előzték meg, hanem a felkészülés első számú mozgató rugója az volt, hogy minden fejlesztésre váró ágazat megfelelő nagyságrendű fejlesztési forráshoz jusson. A másik alapvető tényező a forrás beragadásától való félelem, vagyis hogy nem leszünk képesek felhasználni a rendelkezésre álló forrásokat. Így a tervezés minden egyéb szempontot figyelmen kívül hagyva csak a minél gyorsabb elköltési lehetőségek megvalósítására fókuszált. Ezen tervezési metódus mellett nem jelölték ki azon fő célokat, amelyekre épülve az I. Nemzeti Fejlesztési Terv hosszútávú növekedést indukálhatott volna. Jól fogalmazza meg, ezeket a hiányosságokat a második Nemzeti Fejlesztési Terv: „A megvalósítást gátló egyik általános probléma a célok definiálatlansága volt. Fontos, hogy legyenek világos célok, azokat világosan kommunikáljuk, a végrehajtók és a kedvezményezettek pedig értsék meg őket, azonosuljanak velük, és váljanak érdekeltté a sikeres megvalósításukban. Az I. NFT még nem rajzolta meg olyan részletesen a beavatkozások körvonalait, hogy a végrehajtók megfelelő kapaszkodókat kaphattak volna céljaik kialakításához.” (NFT II. 2006: 49)

A másik fő probléma az volt, hogy sem a tervezés folyamán, sem

utána nem készültek el azok az ágazati stratégiák, tanulmányok, amelyek révén ki lehetett volna jelölni a megfelelő célokat, és a megvalósulás létrejöttét ellenőrző indikátorok rendszerét. „Az értékelők megállapítása szerint az egyoldalúan a források megszerzésére törekvő programozás másik oka az volt, hogy hiányoztak a támogatások hasznosulását vizsgáló elemzések és értékelések. Emiatt nehéz volt kiválasztani a struktúrapolitikai célok hatékony és hatásos megvalósítását lehetővé tevő beavatkozásokat.” (NFT II. 2006: 50) A konkrét, elérendő célok kijelölése híján elindult programok nem kapcsolódtak egymáshoz, eleve kizárva a multiplikatív hatások érvényesülését.

Végül, de nem utolsósorban a pályáztatást lebonyolító intézményrendszer egyáltalán nem volt felkészült sem szervezeten, sem infrastrukturálisan. Az irányító hatósági funkciókat az adott minisztériumok töltötték be, de teljesen átláthatatlan és kaotikus volt a közreműködő szervezetek száma és szerepe. Továbbá nem készült el időre az Egységes Monitoring Irányítási Rendszer (EMIR), melynek híján a lebonyolítás területén is káosz alakult ki. Ezen okok következtében 2004-ben az uniós pályázatokat lebonyolító intézményrendszer gyakorlatilag alkalmatlan volt a nem várt hatalmas mennyiségű pályázat feldolgozására, illetve kifizetések megfelelő ütemű biztosítására. 2004-ben gyakorlatilag kifizetés nem történt, a strukturális alap 2006-ig tartó keretének mindössze a 0,8%-át fizették ki.

A pályáztatás keserű tapasztalatai

A kormányzat tévesen mérte fel az igényeket és nem számított ilyen nagyságrendű pályázati dömpingre, amelynek eredményeként a források igen hamar elfogytak. Ennek fényében kínos magyarázatokra kényszerültek, hogy miért volt szükség pl. a pályázatírás megkönnyítése érdekében, uniós és költségvetési forrásból a Pályázat Előkészítő

³A továbbiakban második Nemzeti Fejlesztési Terv.

Alap (PEA) létrehozására. A PEA súlyosan sértette az esélyegyenlőséget, mert jó minőségű pályázatok kerültek miatta tartalék listára, ugyanis be kellett várniuk a több mint egy éves késéssel elkészült projekciós PEA pályázatokat. A tervezés hiányosságai révén fordulhatott elő, hogy az első évek nagy vesztesei az önkormányzatok, a vállalkozók, a civil szervezetek voltak, akik nagyon hosszú ideig várták az elnyert uniós forrásaik kifizetését, melynek eredményeként gyakran banki hiteleket kényszerültek fölvenni.

Az első év tanulságait felismerve a kormányzat változtatni próbált a pályázati rendszeren (egyszerűbb kiírások, gyorsabb elbírálás, előleg felvételi lehetőség), azonban ennek jelentős hatása továbbra sem volt érezhető. 2005-ben a támogatások kifizetésének a mértéke elérte a 121,1 milliárd forintot (ez a 3 éves keret 18%-a), ugyanakkor ennek jelentős része központi projektek számára történt. A pályázók továbbra is csak nagy késéssel és adminisztrációs nehézségeken keresztül juthattak hozzá a támogatásokhoz, illetve igen megnehezítette a pályázatokban résztvevő valamennyi szereplő életét a rendkívül bonyolult, túlszabályozott közbeszerzési törvény.

További problémákat okoztak a költségvetési hiányból fakadó finanszírozási nehézségek is. A magyar gazdák 2004-ben a Kormány hibájából a többi újonnan csatlakozott ország gazdáihoz képest is versenyhátrányba kerültek, mert nem kapták meg időben az őket megillető támogatásokat, miközben a többi újonnan csatlakozó ország gazdálkodói még év vége előtt megkapták azt. A 2004-es költségvetés nem tartalmazta - a koppenhágai megállapodás értelmében járó- nemzeti kiegészítő támogatás összegét, és azt csak a következő évi 2005-ös költségvetésbe tervezték be, mint 2005-ös támogatást.

A 2007-ben induló Új Magyarország Fejlesztés Terv³

A tervezés buktatói

A Kormány által készített becslés az uniós és a hozzátartozó hazai források nagyságrendjéről

	Uniós forrás Mrd Ft	Hazai társ- finanszírozás MrdFt (és százalékos aránya a teljes összeghez képest)	Vállalkozói önrész Mrd Ft	Összesen Mrd Ft
Kohézió politika	6000	1500 (15,8 %)	2000	9500
Vidékfejlesztési források	1500	350 (16,6 %)	250	2100
Egyéb (belső politikák)	400	400 (36,3 %)	300	1100
Összesen	7900	2250 (17,7 %)	2550	12700

Az első Nemzeti Fejlesztési Tervvel összehasonlítva azonnal megállapítható, hogy a források nagyságrendje ugrásszerűen megnőtt, hiszen uniós tagállamként ez az első teljes költségvetési ciklusunk. Arról már korábban szót ejtettem, hogy a várakozásokhoz képest csökkent a rendelkezésre álló keretösszeg, de a táblázatból az is kiderül, hogy az állami önrésszel és a privát tőke részvételével tízezer milliárd forintot meghaladó fejlesztési forrásról beszélhetünk. Mire elegendő ez a rengeteg pénz és mire érdemes egyáltalán fordítani? Vizsgáljunk meg néhány a tervezés folyamán felmerülő dilemmát, kérdést!

Az első Nemzeti Fejlesztési Terv eddigi eredményeiből levonható tanulság, hogy a nem megfelelően fókuszált támogatási források nem

tudnak jelentős mértékű változtatást indukálni. A sikeres tagországok példája is azt bizonyítja, hogy meg kell találni azt a néhány kitörési pontot, fejlesztési irányt, amelyekre fel lehet építeni a támogatási politikát.

Az Európai Bizottság modellszimulációjának eredménye szerint, amely konstans felhasználási szintet feltételez: „2013-ra az alapok finanszírozta projektek addicionális hatására a GDP szintje 8,4%-kal lesz magasabb. A fizikai infrastruktúra több mint 35%-kal nő, a humán tőke viszont csak 7,5%-kal. A foglalkoztatottság szintje 4,5 százalékponttal lesz magasabb a periódus végére, ami 157 ezres abszolút bővülést jelent”. (*Elemzés a konvergenciafolyamatokról 2006: 60*) A Bizottság négy fő pontot jelölt ki, melyek elengedhetetlen feltételei az alapok optimális hasznosulásának. Elsőként a fegyvelmezett nemzeti gazdaságpolitikát említik, mert a tapasztalatok szerint csak ennek megléte mellett képesek a támogatási transzferek növekedésösztönző hatást kifejteni. Kiemelt figyelmet kell fordítani a pénzügyi eszközök térbeli koncentrálására, az említett Kuznets-Williamson hipotézis hatásának számbavételével, vagyis nem szabad mindenáron a piaci erőkkal szemben mesterségesen létrehozni növekedési centrumokat, mert az paradox módon hátráltatná a felzárkózási folyamatot. „Az EU támogatással végrehajtott fejlesztések ugyanis nemzetgazdasági szinten nemcsak nyereséggel járhatnak, hanem komoly veszteséget is okozhatnak: nemcsak a felhasznált összegek elherdálása révén, hanem a piac általuk okozott torzulásain keresztül.”

(*MTA Közgazdasági Intézet véleménye 2006: 6*)

A harmadik alapvető szempont a megfelelő beruházási mix kialakítása, amely elősegíti a fenntartható növekedést, melynek elemei a fizikai infrastruktúrába, a humán tőkébe, az üzleti környezetbe illetve a falusi területek fejlesztésébe történő befektetések. Külön említést érdemel az üzleti környezet támogatásának kérdése, mert itt a kutatók több veszélyforrásra is felhívják a figyelmet. A vizsgálat szerint nem

hatékony formája a fejlesztéseknek a vállalatok részére nyújtott támogatások társfinanszírozása, mert így fokozottan jelentkezik az úgynevezett holtteher-veszteség, ami azt jelenti, hogy olyan beruházás valósul meg, ami egyébként is létrejött volna. A negyedik elem pedig a többször említett intézményi hatékonyság, melynek szerepe kulcsfontosságú a fejlesztések sikeres megvalósításában.

A Kormány által jóváhagyott második Nemzeti Fejlesztési Terv keletkezésének története

2004 júliusában kezdődtek meg a szakértői egyeztetések a II. Nemzeti Fejlesztési Tervről. A 3-4 havonta változó anyagok teljesen különböztek egymástól, az új változatok egyáltalán nem épültek az előzőkre. A Kormány a saját maga által kitűzött határidőket soha nem tartotta be, folyamatos csúszásban volt a tervezés, Jól példázza ezt az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió parlamenti elfogadásának esete, amely az ígéret szerint 2005 májusában került volna a Ház elé, a valóságban azonban az csak 2005 ősszén történt meg. Nem véletlenül fogalmazták meg többen kritikájukat a tervezéssel kapcsolatban. „Hogyha a Kormány másfél évvel ezelőtt tárta volna a közvélemény elé középtávú fejlesztési tervét, akkor komoly esélye lett volna, arra, hogy sikeres uniós példákhoz hasonlóan széles társadalmi konszenzust teremtsen, és elkezdje a szükséges reformokat”. *(Pogátsa Zoltán, Figyelő 2006: március 2-8.)*

A konszenzus és a tényleges egyeztetés szándékának a hiányát hűen tükrözi továbbá a 2007-től induló nagyprojektek kiválasztásának a története. A Kormány a 2007-2013 között megvalósítandó nagyprojektek kidolgozására 27,5 milliárd forintot különített el a (2005-ös és a 2006-os) költségvetésben, és bár Baráth Etele, akkori miniszter korábban többször ígérte, hogy a kiválasztás a nyilvánosság

bevonásával zajlik, végül csak a kormánydöntés után vált ismertté a 35 projekt listája.

Ilyen előzmények után érkezett el 2006 tavasza, amikor a Kormány a kampány kellős közepén társadalmi vitára bocsátott egy olyan anyagot, amely formailag több szempontból sem felelt meg az uniós előírásoknak. Nem tartalmazott helyzetértékelést és forrásallokációt, tehát pont azok az elemek hiányoztak a dokumentumból, annak elkészítésének finisében, amelyeket a korábban már említett társadalmi konszenzus révén kellett volna meghatározni. Ezen hiányosságok miatt az Európai Unióban nem is tekintették érvényesnek a dokumentumot és a róla szóló társadalmi vitát. Danuta Hübner az Unió regionális politikáért felelős biztosa a következőt nyilatkozta a dokumentumról „Már megkaptuk a magyar kormánytól a második Nemzeti Fejlesztési Terv és az operatív programok első változatát, de az ezekben szereplőknél határozottabb stratégiát szeretnénk látni. Nem vált világossá számunkra, mi a kormány fejlesztési elképzelése, s miként ágyazódnak ebbe bele az uniós pénzek.” *(HVG 2006. június 24)*

A tavaszi választásokat követően ismételten egy vadonatúj anyaggal ismerkedhettek meg a szakértők, amelyet a Kormány újra társadalmi vitára bocsátott. Az egyeztetéseken, a társadalmi vitán megfogalmazott minden kritikát azzal utasítottak vissza, hogy célja szerint ez egy általános anyag, sőt éppen az az erőssége, hogy minden fejlesztési elképzelés belefér, és majd az operatív programok során fognak eldőlni a fő kérdések. A baj csak az, hogy a II. NFT jelentősége éppen abban rejlett, hogy kötelező formai elemként meg kellett nevezni a leendő operatív programokat és azok forrásallokációját. A Kormány tehát társadalmi vitára bocsátotta, immáron másodszor, augusztusban a II. NFT-t, úgy hogy a konvergencia tervben álló számok nem voltak ismertek. A második, „A stratégia megalapozása” című fejezet így kezdődött: „A 2.1.1. alfejezet a gazdaságpolitika fő céljait jeleníti meg. E közép-, illetve hosszabb távú célok továbbra sem változnak, azon-

ban azok elérésének útja a jelenlegi körülmények között más, mint amit a 2005. decemberi konvergenciaprogram feltételezett. Az ezt bemutató makrogazdasági prognózis részleteinek kimunkálása jelenleg folyik.” vagyis ismét egy olyan anyagról folyt a társadalmi vita, amelynek igen fontos részeit a Kormány időben nem tette megismerhetővé. Megisméltődött tehát ugyanaz a helyzet, mint az első Nemzeti Fejlesztési Terv készítésekor, elmaradt a társadalmi egyeztetés, nem jött létre társadalmi szakmai konszenzus, amely alapján ki lehetett volna jelölni a fejlesztési irányokat.

A tervvel kapcsolatban felmerülő kritikai észrevételek

A novemberben Brüsszelnek benyújtott végső változat legnagyobb pozitívuma, hogy végre elkészült a hányatott sorsú dokumentum, és sikerült olyan formában elkészíteni, ami már az uniós elvárásoknak is megfelel valószínűleg. Ugyanakkor a dokumentum továbbra sem fókuszált és nem tartalmazta a stratégia megvalósításának mikéntjét. A tervnek pedig ez lett volna az egyik kulcskérdése, mivel a dokumentumban foglalt nagyon általános célok jó részével elvileg egyet lehetne érteni - a versenyképes gazdaság, a nagyobb foglalkoztatás, a jobb egészségi állapot, a több tudás, a környezet megóvása stb. célok elérését senki sem vitatja - a fejlesztési stratégia lényege, azonban abban állna, hogy mindezt hogyan lehet elérni.

A dokumentum elődeihez hasonlóan továbbra is rengeteg politikai óhaj, kívánságot tartalmazott, ezeket azonban nem konkretizálta. Nem világos, hogy a szlogeneken kívül a Kormány milyen konkrét számszerűsíthető célokat szeretne elérni a fejlesztési források felhasználása révén. Mindegyik átfogó célhoz készült ugyan indikátor táblázat, de ott csak a legáltalánosabb megfogalmazásokkal találkozhatunk, pl.: „a terv beavatkozásainak hatására a gazdaság

által megtermelt hozzáadott érték növekedése; a nyugdíjba vonulási korcentrum emelkedése; a be nem jelentett munkavégzés GDP-hez viszonyított arányának csökkenetése stb.”. Az indikátorok lényege éppen az, hogy nagyon pontosan meghatározott számszerűsíthető változást képesek jelezni. A dokumentumból viszont nem ismerjük meg a változás mértékét, vagyis hogy a fejlesztési források milyen mértékben képesek változtatni az érintett területen. A Magyar Tudományos Akadémia kutatói a következő észrevételeket fogalmazták meg az indikátorokkal kapcsolatban: „Megfelelő indikátorokat általában úgy találnak ki, hogy megnézik, mik a célok, a fejlődést ezekben a célokban hogyan lehetne mérni, és ha jelenleg nincs megfelelő adat, akkor el kell gondolkodni, hogy hogyan lehetne megfelelő adatot létrehozni. Itt jól láthatóan fordítva történt a dolog: megnézték, mi az, ami könnyen elérhető, és kiválogatták azokat az adatokat, amelyek valamilyen összefüggésben állnak a célokkal. Nem véletlen, hogy az indikátorok nincsenek konkrét célokhoz kötve. Ugyanakkor a célok sincsenek indikátorokhoz kötve, így azokat gyakorlatilag lehetetlen számon kérni.” *(MTA Közgazdaságtudományi Intézet véleménye 2006: 8)*

Egy másik alapvető hiányossága a dokumentumnak, hogy gyakorlatilag nem foglalkozik az aggasztó demográfiai helyzettel. Hihetetlen, hogy ezt a kérdést két bekezdésben elintézi a dokumentum. Tudomásul veszi a jelenlegi katasztrofális helyzetet, meg se próbál változtatni rajta. Nem említ sem közvetlen, sem közvetett népesedéspolitikai eszközöket. A családbarát munkaerő-piacra történnek csupán homályos utalások, holott annak hatékony alkalmazása a foglalkoztatás bővítését is szolgálja. Családról, családtámogatási rendszerről, családbarát munkaerő-piacról, gyermekvállalást ösztönző népesedési programról nincs szó a dokumentumban. Teljességgel érthetetlen a kormányzat magatartása ebben a kérdésben, hiszen az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióban még őszinte megállapításokat találunk: „A magyar halandóság az Európai Unió átlagához képest még

mindig másfélszeres, évente egy közepes méretű városnyi lakossal, 50.000 fővel többen halnak meg nálunk, mint ami a nyugat-európai halálozási viszonyok mellett várható lenne. Az aktív korú populációra vetített kép még kedvezőtlenebb; a 25-64 éves korosztályban a halálozás kétszeres.” (*Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció 2005: 23*)

Pályázatok vagy kiemelt projektek?

A fejlesztéssel kapcsolatos másik alapvető eldöntendő kérdés, hogy a források lehívásának milyen arányú megosztása lenne a legoptimálisabb a pályázatok, illetve a kiemelt projektek esetében. Az első Nemzeti Fejlesztési Terv tapasztalata egyértelműen megmutatta, hogy egy nem kellően felkészült intézményrendszer gyakorlatilag megbénulhat a pályázatok tömeges beérkezése révén. A túlzott pályáztatás tehát veszélyeket hordozhat magában, ugyanakkor, ha a kormányzat egyedi döntések révén nagyprojektek túlsúlyával igyekszik biztosítani a források felhasználását, az komoly társadalmi elégedetlenséget okozhat. A nagyprojektekkel kapcsolatos bizalmatlanság nem új keletű, mert az operatív programok társadalmi vitája során, és már a Brüsszelnek benyújtott változat sem tartalmazza a konkrét terveket. Megjelent ugyan néhány indikatív lista, de ezek hiányosak és nem tartalmaztak alapvető információkat a megvalósulás idejéről és a felhasználandó forrás tervezett nagyságrendjéről. Jól példázza a bizonytalanságot a négyes metró esete, amelynek uniós forrásból való megvalósítása, még mindig nem tisztázott, sem a felhasználandó támogatás nagyságrendjét, sem az adott fejlesztési programot (Közép-magyarországi Régió operatív programja vagy kohéziós alap) illetően.

Intézményrendszer

Teljes a bizonytalanság az intézményrendszer területén, miközben már megjelentek pályázati kiírások, és továbbiak megjelentetését tervezik. Nem ismert, hogy mely közreműködő szervezetek fognak részt venni a pályázatok lebonyolításában. A regionális operatív programok esetében kijelölt közreműködő szervezetekkel (a Regionális Fejlesztési Ügynökségekkel) pedig olyan háromoldalú szerződést kíván megkötni - a Regionális Fejlesztési Tanácsok bevonásával - a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, amely a korábban hangoztatott decentralizációs célokkal ellentétben gyakorlatilag totális kormányzati centralizációt valósít meg. Nem jó előjelek ezek, hiszen szintén az első Nemzeti Fejlesztési Terv tapasztalatainak tükrében mondhatjuk, hogy a később felálló és túlbonyolított intézményrendszer milyen károkat tud okozni a végrehajtás területén.

Összefoglalás

Összefoglalva megállapítható, hogy a második Nemzeti Fejlesztési Terv a felsorolt kritikák ellenére a korábbi változatokhoz képest javult, szerkezete egységesebbé vált. Felmerül ugyanakkor a kérdés azzal kapcsolatban, hogy vajon képes lesz-e az egyensúlyt biztosítani az elvárások és a reális lehetőségek teljesítése között, hiszen a konkrét célok megjelölésének híján sokkal többet vállal, mint aminek a teljesítése megvalósítható. A bizonytalanságot fokozza azon ismeretek hiánya is, hogy milyen számítások, háttér tanulmányok alapján kerültek meghatározásra a prioritástengelyek, illetve az operatív programok közötti forrás megosztási arányok. „Különösen hiányzik annak feltárása, hogy valójában mekkora összeget oszthatnak el a tervezők, és mekkora a korábbi elkötelezettség akár az EU irányában, akár a

„Fejlesztéspolitikai leltár” vagy a már előkészítés alatt álló nagyprojektek miatt. A tervezőknek makrogazdasági modellek birtokában tudniuk kellene, hogy egységnyi (például egymilliárd forintnyi) fejlesztési pénzzel az egyes területeken mekkora hatások várhatók.”

(A Gazdasági és Szociális Tanács véleménye az Új Magyarország Fejlesztési Tervről 2006: 2-3)

Az a tény, hogy az első és második Nemzeti Fejlesztési Terv létrejöttenek kísértetiesen hasonlóak az előzményei nem adhatnak okot túlzott optimizmusra. Ugyanakkor az által, hogy a politikai bizalmatlanság légkörében mégis létrejött egy az uniós forrásokat ellenőrző parlamenti bizottság, - amely ha szerepét jól tölti be, úgy jelentős kontrollt gyakorolhat a végrehajtás felett - elindulhat egy olyan konszenzuson alapuló párbeszéd, amely enyhítheti a menet közben fellépő tervezési hibákat. Szükséges azonban a társadalom nagyobb mértékű szerepvállalása annak érdekében, hogy a civil kontroll a politikai pártosságtól függetlenül megjelenhessen a jövőnkét ilyen alapvető mértékben befolyásoló területen. „Valamilyen ellenőrző, ellensúlyt jelentő, manipulálhatatlan és fájdalmas visszajelzési mechanizmusra szükség van, hogy legalább azokat a tevékenységeket, melyeknek értelmetlensége vagy károsága nyilvánvalóvá válik, minél hamarabb megtaláljuk és leállítsuk.” *(Élet és Irodalom 2006 november 3.)*

Hivatkozott irodalom

1. Bruxinfo 2006 október 10.
2. Gazdasági és Szociális Tanács véleménye az Új Magyarország Fejlesztési Tervről, 2006 augusztus
3. Heti Világgazdaság, 2006. június 24.
4. Kengyel Ákos 2006: A közös költségvetés jövője és Magyarország érdekei
5. Magyar Nemzeti Bank Elemzés a konvergenciafolyamatokról 2006. december
6. Magyar Tudományos Akadémia, Közgazdasági Intézet véleménye az Új Magyarország Fejlesztési Tervről, 2006 augusztus
7. Pogátsa Zoltán: Figyelő 2006. március 2-8.
8. Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió 2005. október
9. Új Magyarország Fejlesztési Terv 2006. november
10. Váradi Balázs: Élet és Irodalom 2006. november 3.