
Órsi Gábor József
Új Magyarország Fejlesztési Terv
– kritikus szemmel

A Nemzeti Fejlesztési Terv - ill. Új Magyarország Fejlesztési Terv - olyan stratégiai dokumentum, mely technikai előfeltételét jelenti Magyarország részesedésének az EU keretei között létrehozott Kohéziós Alapból valamint Strukturális Alapokból. (Strukturális Alapoknak nevezik összefoglalóan az 1975 óta létező Európai Regionális Fejlesztési Alapot, valamint a még korábban alapított Európai Szociális Alapot, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Szekciójának tevékenységét, kiegészülve az 1993-ban életre hívott Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközzel. A Kohéziós Alap 1993 óta mindentől függetlenül működik. Eredeti célja a gazdaságilag szegényebb államok - Görögország, Írország, Spanyolország, Portugália - monetáris unióra való felkészítése volt.)

A Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozása ugyanis szükséges ahhoz, hogy Magyarország részesedhessen az Európai Unió azon pénzügyi támogatásaiból, melyek kimondottan a tagállamok, illetve azok egyes régiói közötti fejlettségbeli különbségek kiegyenlítésére szolgálnak. E két alap részesedése a közös költségvetésből egyre nagyobb, a Delors II. csomag alapján a tagállamok ui. vállalták, hogy összes GDP-jük 0,46 százalékát minden évben erre a célra fordítják. Fejlesztési Tervet minden olyan országnak készítenie kell, melynek egy főre eső GDP-je az EU-átlag 75%-a alatt van. Magyarország és a 2004. május elsején csatlakozó országok mindegyike ebbe a kategóriába tartozik. A strukturális alapok négy elv alapján kerülnek felhasználásra. (A strukturális alapok nemzeti programokat egészítenek ki. Az egyes programokat a tagországok nyújtják be, a végrehajtás azonban közösségi, országos, regionális és helyi szervezetek együttműködésén nyugszik.) Átfogó célrendszer szerint, a partnerség elve alapján, az addicionalitás szabályainak megfelelően, valamint a programozás-tervezés fontosságát szem előtt tartva. Ez utóbbi rendelkezik a tagállamok által készítendő fejlesztési tervekről. Ennek megfelelően az érintett országok részletes terveket készítenek célkitűzéseik

alapján. A végleges, egyeztetett, vitára bocsájtott dokumentumot az Európai Bizottság elé kell terjeszteni. A Bizottság dönt az kifizetendő összegek odaítéléséről, valamint olyan, ún. közösségi támogatási kereteket (Community Support Frameworks) és különböző programdokumentumokat (Single Programming Documents) fogad el, melyek az egyes feladatokat a kapcsolódó pénzügyi források és a végrehajtás módjának függvényében 3-6 éves intervallumokban határozzák meg. A strukturális alapok 9-10 százalékát ily módon a Bizottság által tett közösségi kezdeményezések alapján osztják szét. A Bizottság mellett a Tanács úgy kapcsolódik be a programok elbírálásába, hogy meghatározza, hogy aktuális költségvetési periódusban milyen célkitűzésekre lehet a strukturális alapokból költeni. A Nemzeti Fejlesztési Terv az egyik legfontosabb és leghatékonyabb eszköz adott ország kezében arra, hogy hosszútávú stratégiáját az Unióval megismertesse és elfogadtassa.

Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozását előkészítő tárgyalások eredményeképpen az EU költségvetése 2004 és 2006 között 5,1 milliárd eurós kötelezettséget vállalt a magyarországi támogatások folyósítására. Ebből a strukturális és kohéziós támogatás több mint 2,8 milliárd eurót (680 milliárd forintot), a mezőgazdasági támogatás közel 1,5 milliárd eurót (360 milliárd forintot) tett ki. A fennmaradó összeg egyéb közösségi politikák támogatását, a költségvetési kompenzációt és a schengeni határvédelem kiépítését szolgálta. A Nemzeti Fejlesztési Tervnek tartalmi értelemben szerepeltetnie kell az fejlesztési elképzeléseket és célkitűzéseket. Jelenleg a program Új Magyarország Fejlesztési Terv nevet viseli és elkészítése a 2006-ban alapított Nemzeti Fejlesztési Ügynökség feladatkörébe tartozik.

A Nemzeti Fejlesztési Terv II. (a továbbiakban: NFT II. ill. ÚMFT) a 2007-2013. között Magyarországra érkező EU támogatások

koordinálásával foglalkozik. Az EU kohéziós alapjából mintegy 22,4 milliárd eurós összeg elköltésére kap lehetőséget hazánk, mely az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból további 3 milliárd euróval egészül ki. Hozzávetőlegesen tehát évi 1000 milliárd forint többlet áll majd a magyar államháztartás részére, ezért különösen fontos a keretek leghatékonyabb és legcélszerűbb, rendkívül pontosan ellenőrzött felhasználása. Első számú célként kellett ezért kezelni az NFT II. Brüsszel által való elfogadtatását, ennek hiányában ui. az említett források nem kerülhetnek folyósításra.

Kritikai megközelítés

Magyarország 2006 közepére az aktuális kormányzás eredményeképpen gazdasági válságba került, melynek oka nem magyarázható a külső gazdasági környezet kedvezőtlen módosulásával, csakis a magyar kormány elhibázott lépéseivel. A kialakult helyzet valószínűleg nem orvosolható jelen parlamenti ciklusban, szakértői vélemények szerint is csak 2010 körül éri el a nemzetgazdaság a 2005. év dinamikáját. Éppen ezért rendkívül fontos feladat megteremteni az együttműködés kereteit, megállapodva annak lehetséges fórumaiban. Ennek minden egyes parlamenti párt kapcsolódó javaslatainak első pontjai között kell szerepelnie, különös figyelmet szentelve az egyeztetések tető alá hozatalának.

Fontos megjegyezni: az elmúlt fél évtizedben a szocialista vezetésű magyar kormányok mintegy 8000 milliárd forint - tehát az érkező támogatásokkal megegyező összeget - GDP-t kiegészítő forrást költöttek el, mely a makrogazdasági mutatókon közelről sem módosított pozitív irányban. Mivel a gazdasági mutatók meghatározása során a felhasználható összeg elköltésével is számoltak, különösen érdekes

belegondolni, hogy saját erőből - pusztán a hazai forrásokat felhasználva - milyen eredmények lennének prognosztizálhatóak. (Ezt a számítást alkalmazva a gazdasági növekedés 0 és 2 % százalék között alakulna.) A demokratikus Magyarország tizenhét évében a korábbi kormányok hasonló mutatói kedvezőbbek voltak a jelen anyagok 2006-2010-re tervezett számainál (az akkori, jelenlegihez képest elhanyagolható EU támogatások birtokában is). Szintén kimutatható, hogy a támogatások felhasználásának hiányában a foglalkoztatottság tovább csökkenne (érdemes a konvergencia program vonatkozó adatait segítségül hívni: ebben a foglalkoztatottság 0,7 százalékos növekedését jósolják a ciklus végére, valamint 7,3 százalékos munkanélküliséggel számolnak).

A program túlzottan általános. Megfogalmazása klisékkel zsúfolt, szerkezete hivatottságához képest rendkívül laza. Célmegjelölése éppen a célok magas száma miatt nem egyértelmű, ezért összhatásában a koncepciótlanság érzetét kelti. A prioritásként kezelt területek kiemelése szükségszerű.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv a „Foglalkoztatás és növekedés” alcímet viseli. Ezeket a területeket valóban kiemelt témaként érdemes kezelni, ugyanakkor a benyújtott konvergencia-program számai épp arról tanúskodnak, hogy a ciklus végére egyik területen sem történik javulás. A dokumentumban tulajdonképpen egyedül az alcím érzékelteti a feladatok kívánatos rangsorolását. Az ÚMFT nem önmagából következő hibája, hogy nem megállapítható, hogy milyen relációban áll egymással a kormányprogram (mely a 4 éves ciklus kormányzati intézkedéseivel foglalkozik), illetve maga a fejlesztési terv. A két tervet alapvető célkitűzései és elképzelései ugyanis nem egyeznek. A kormányprogram vonatkozó víziói sok esetben nem találkoznak az ÚMFT szándékaival. A Magyarország – EU relációnak azonban ezek

mellett szintén figyelmen kívül hagyhatatlan elemét jelenti a konvergenciaprogram is, ami szintén nem teljesen szinkronizál a fejlesztési tervvel. Fel kell hívni a figyelmet annak veszélyére, hogy az NFT II. és a konvergenciaprogram hatásai kellő összehangoltság hiányában keresztezhetik is egymást, így a GDP növekedésének gyorsulása csak a tervezettnél később következhet be. (Néhány számítás szerint ennek hatására 2009-2010-re a foglalkoztatottak száma mintegy 150 ezer fővel csökkenhet.) A konvergencia-program - kormányprogram - NFT II. rendszertelenségének és összehangolatlanságának hármasa az agrár - és vidékfejlesztés programjával egészül ki, hiszen a 2006. tavaszi szétválasztás értelmében az a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium alá tartozik. Az tervezet tehát nem foglalkozik a mezőgazdasággal, azt nem emeli be az alapvető, fejleszteni kívánt szférák közé. A téma persze megközelíthető olyan szempontból is, hogy az elválasztás azért történt, hogy súlyánál fogva ne vesszen el az általánosságokban, és külön szervezet foglalkozhasson az igények meghatározásával. Ez esetben viszont minden más terület vesz el a süllyesztőben. Az alapgondolat további lehetséges okait nem boncolgatva: az NFT II. 174 oldalának egyikén sem szerepel leírva a „mezőgazdaság” szó, mely meglehetősen furcsán hat egy Nemzeti Fejlesztési Tervben.

Fontos az elmúlt évek fejlesztési terveinek összevetése, tehát a Nemzeti Fejlesztési Terv I. tapasztalatainak és eredményeinek beépítése az ÚMFT-be. Több szakvélemény szerint is nagy hiányosság volt például az első terv esetében, hogy nem jelölt ki konkrét projekt-gazdákat, melynek következményeként sokszor kellett az összehangolatlanság érzetével számolni. További hiányosságként értékelendő, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv menedzselése, irányítása a 2004-2006-os időszakban nem volt kielégítő. Nagyon komoly hiányosság volt a régebbi szakaszban, hogy nem voltak

megfelelően kijelölt projekt-gazdák. Ezeket a jelenlegi előterjesztésben sem találjuk meg.

Alapvető problémája továbbá az NFT II.-nek, hogy minden egyes fejleszteni kívánt területen pusztán a cél elérésének szándékáról beszél. Nem intervallumokban gondolkodik, ehhez ui. szükséges a kiinduló pontok paramétereinek bemutatása. Ehhez viszonyítva kell meghatározni a elérni kívánt célokat (melyhez numerikus adatok feltüntetése szintén követelmény). Elengedhetetlen lenne meghatározni, hogy pld. 2006-ban adott fejlesztendő terület milyen számokkal volt jellemezhető, ezekhez képest mit szeretnénk elérni, mint végcélt pl. 2013-ra, és miként látjuk fejlődés várható állapotát menet közben pld. 2010-ben. A szakaszosság követhetőbbé, világosabbá és kiszámíthatóbbá, ugyanakkor módosíthatóbbá is teszi a kormányzat szándékait.

A magyar gazdaság talán legfontosabb területe a foglalkoztatottság. Az NFT II. tanulása szerint az EU tagállamok vonatkozó átlagához való felzárkózást hozzávetőlegesen félmillió további munkavállaló alkalmazásával lehetne elérni. A munkahelyteremtés problémáját a dokumentum a „gazdaság fejlesztési operatív program” fejezet keretein belül tárgyalja. Ennek költségvetése a kiadások 9-13 %-a lenne. Ez rendkívül kevés.

A magyar társadalom korösszetétele köztudottan riasztó. Ennek legkézzelfoghatóbb oka a születésszám folyamatos csökkenése. Az anyag említ ugyan hasonló problémákat, az első között kezelendő feladatok között azonban egyáltalán nem szerepelteti. Minden nemzetben gondolkodni képes politikai erőnek első megoldandó feladatai között kell a kérdésről elmélkednie, ugyanakkor hangsúlyozni szükséges, hogy pusztán közgazdasági alapvetéseket szem előtt tartva

is prioritásként kell kezelni a témát. A dolgozók és eltartottak aránya ui. az aktuális tendencia változatlansága esetén úgy fog módosulni, hogy a közvetlen gazdasági következmények rendkívül súlyos belső társadalmi feszültségeket generálhatnak. Az életkoruk miatt nem dolgozó vastag réteg „eltartása” egyre nagyobb terheket fog róni a hozzájuk képest nagyon kevés „dolgozóra”.

A dokumentum ugyan foglalkozik az emberi erőforrások és a humán infrastruktúra fejlesztésének gondolatával, de tényleg jár amikor - s ezzel nem jól méri fel a terület alapvető problémáit - a munkaerő elhelyezkedésének és alkalmazásának befolyásolása által a munkaerőkínálati oldalát erősíti a keresleti oldal szubvencionálása helyett. Itt kell szólni a kis- és középvállalkozások szerepéről is, hiszen - az NFT II. valamint a korábbi kormányprogramok szerint is - a foglalkoztatottak 60 százaléka dolgozik a KKV-k világában, ezért lehetőségeik javítása a foglalkoztatottsági mutatók releváns javulását eredményezi. (Érdemes a konvergenciaprogrammal összevetni a tárgyalt fejezetet, hiszen abból világosan kirajzolódik, hogy a KKV-k adó-és járulékterhelése jelen ciklusban nem fog enyhülni)

Technikai hiányosságként értékelhető, hogy az anyag nem veszi figyelembe, hogy miként épülnek egymásra a különböző típusú fejlesztések. A konkrét adatok hiányában ennek megfelelően nem érzékelhető ezek esetleges multiplikátor hatása sem. Jó példa erre a tudásbázisú társadalom megteremtésének igénye ill. a kutatás-fejlesztés finanszírozottságának aránya.

A hazai K+F tevékenység mélyponton van, a 2005-ös évben a GDP kevesebb mint egy százalékát fordítottuk rá, amely hihetetlenül alacsony európai összehasonlításban is. Emellett természetesen érdemes megemlíteni, hogy a liberális oktatáspolitikája hatására hazánk

jelentősen lemaradt a korábban e tekintetben mögöttünk kullogó országokhoz képest is. Az NFT II. alapján a kívánt megújulás legelőbb a terv ciklusának utolsó harmadában fog jelentkezni.

A terv foglalkozik ugyan a régiók kérdésével, az előbbiekhöz hasonlóan ugyanakkor ezt is csak általánosságban teszi. Alapvető célmegjelölésünk természetesen a felemelkedés, ezen túl a lehetséges kitérési pontokat ebben a fejezetben sem szerepeltetik a szerzők. Említésre kerül, hogy az „Észak-, Dél- és Délkelet-Európa, másfelől Kelet-Ázsia irányába hazánkön áthaladó áruszállítást az intermodális logisztikai központok fejlesztésével a környezetbarát közlekedési módok (vasúti és víziszállítás) felé kell terelni. Ezért a következő időszakban az ország nemzetközi elérhetőségét javító hajózó utak fenntartható fejlesztéséhez kapcsolódva kiemelt fontosságú lesz az intermodális kikötőhálózat fejlesztése is.” Ami minden bizonnyal rendkívül fontos és megoldandó feladat, ám szélesebb összefüggésben a Nemzeti Fejlesztési Terv Magyarország Kárpát-medencében, vagy akár Európában betöltött szerepével egyáltalán nem foglalkozik. Nincs utalás az Európai Unión belül elérni kívánt pozícióinkra sem. A dokumentumnak foglalkoznia kellene azzal, hogy hogyan kívánjuk alakítani lehetőségeink bővülését, hogyan fognak alakulni a kapcsolataink gazdasági szolgáltatási és a munkaerő áramlási területeken, különös tekintettel arra, hogy a Gyurcsány-program felerősítheti a felkészült magyar szakemberek külföldi munkavállalását. A Kárpát-medencén belüli szerepvállalás meghatározása azért is fontos lenne, hogy megerősíthessük Magyarország regionális funkcióit, valamint, hogy a határon túli magyarsággal való kapcsolataink az EU keretében erősöd-hessenek. Ezt a hiányosságot pótolni kell.

Sajátosságként értékelhető, hogy az ÚMFT több szakpolitikára vonatkozó elképzelést nem egy tematikus egység alatt fejt ki, hanem több operatív programban található meg a vonatkozó koncepció

elemei. Például a felsőoktatás kérdése is széttagoltan, több programhoz kapcsolódóan jelenik meg. Nem található a dokumentumban összefogott, egységes felsőoktatás-fejlesztési/átszervezési program, ehelyett részletekben, ill. több operatív programban elszórta szerepelnek vonatkozó programelemek. „Így nem állhat össze egy modern, kutató és szolgáltató, a nemzetközi elvárásoknak megfelelő minőségbiztosítással rendelkező, autonómiájában megerősített, a Bolognai folyamatban megfogalmazott felsőoktatás megteremtésének víziója. Ezért célszerűnek tartanánk, hogy az oktatás-képzés önálló prioritásként jelenjen meg az ÚMFT-ben. (Az ELTE rektorának észrevétele)

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv tehát nélkülözhetetlen eszköze a magyar gazdaság koncepciózus fejlesztésének, mely közvetlen hatással van a társadalom állapotára. Éppen ezért különösen fontos a parlamenti pártok együttműködése a jelenlegi terv nemzetstratégiaiailag talán elhibázott fejezeteinek újragondolásában.