

Báger Gusztáv

A nemzetgazdasági tervezés megújításának koncepciója

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) ellenőrzései és kutatóintézetének elemzései alapján az a véleményünk, hogy Magyarországon nincs olyan megfelelő nemzetgazdasági tervezés, amelynek segítségével sokoldalú válaszokat lehet adni a globális és az EU-felzárkózással járó kihívásokra. Ezért egy olyan tanulmány elkészítését tűztük ki célul, amely négy alapelv alapján tesz javaslatot a tervezés megújításának koncepciójára. Ezek: a tervezés logikai rendszerének kialakításához szükséges feltételek megteremtése; a hazai tervezés oldaláról a jobb szinkronitás létrehozása az EU tervezési és döntéshozatali ciklusával; a széttagolt tervezési tevékenységek helyett nemzetgazdasági tervezési rendszer kidolgozása, illetve a feltételek megteremtése a nyitott és transzparens, sokoldalúan ellenőrzött tervezési rendszerhez, valamint ebben a civil szféra képviselőinek aktív szerepvállalásához. A cikk ismerteti a koncepció megvalósítása érdekében javasolt cselekvések főbb irányait is.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései során és kutatóintézete programjaiban évek óta kiemelt figyelmet fordít az állami szerepvállalás új tendenciáira, a befolyásoló tényezők vizsgálatára és az állami funkciók, feladatok végrehajtására. Ennek egyik példája az államháztartás reformjára kidolgozott közpénzügyi téziseink közzététele 2007-ben, másik példája *Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század*

elejének globális gazdaságában című tanulmány 2009-ben. Tevékenységünk azonban nemcsak az államháztartásra irányul, hanem a reálgazdasági folyamatok egészére és jórészt a társadalmi folyamatokra is.

Ennek során egyre jobban erősödik az a véleményünk, hogy Magyarországon nincs olyan megfelelő tervezés, amelynek segítségével sokoldalú válaszokat tudnánk adni a globális, az EU-felzárkózással és a szociális védőháló megerősítésével járó kihívásokra. Ezért egy olyan tanulmány elkészítését tűztük ki célul, amely bemutatja néhány ország legjobb gyakorlatait, összefoglalja a tervezési rendszer megújítása szükségességének okait és ennek, valamint az új nemzetközi környezeti, európai integrációs és hazai fejlődési kihívások, továbbá a hazai gyakorlat elemzése alapján *koncepciószintű javaslatot tesz a tervezés alapelveire, lehetséges struktúrájára úgy országos, mint önkormányzati és regionális (területi) szinten.*

Az ÁSZ 2010. évi ellenőrzési tervében 2010-ben induló és 2011-re áthúzódó feladatként szerepel *A központi költségvetési tervezési rendszer működésének ellenőrzése* című vizsgálat. Kutatásunkkal ehhez az ellenőrzéshez is szeretnénk tudományos háttérrel (információkat, nemzetközi összehasonlításokat, elemzéseket, hipotéziseket) biztosítani.

NÉHÁNY NEMZETKÖZI „LEGJOBB GYAKORLAT”

Kívánatos lenne, ha hazánkban is – a fejlett piacgazdaságokhoz hasonlóan – a gazdaságirányításban is elterjednének a menedzsmenttudományok módszerei és technikái. Az utóbbi években gyakran megrótták, aki a terv, tervezés szót használta. Pedig a prosperáló országok sikere fejlett tervezési kultúrájukból is fakadt. Az információ-reprezentáció, vagyis a terv-tervezés fogalmait, technikáit szabatosan használják, mert rendező erejük és hasznuk sokszorosán igazolódott (a hazai gyakorlat megtévesztő, mert ahány ember, annyi a terminuszszéklet, tele következtelenséggel). Tudják, mi a különbség a cél és a program között. Nincsenek partalan hitviták arról, hogy melyik kell inkább: a program, a projekt, a terv, a prognózis vagy a prekonceptió.¹ Az sem fordulhat elő, hogy elsősorban listarendbe szedett költségvetési kategóriákat használjanak az előrelátás kizárólagos kifejezéséhez. Nem a pénzforgalmak az elsődleges meghatározók, hanem a természeti, a humán és a művi szféra világában megoldott konkrét problémák és megtestesíthető eredmények; e természetes szférákhoz igazítják a pénzügyi szférát. A *stratégiaeszmét* is ebben a kontextusban lehet helyesen értelmezni. Nem önmagában és nem is mint valamiféle „jolly joker fogalmat”. Inkább egy kontextus összefüggésében. Eszerint akkor, ha előreláthatóan tudunk befolyásolni valamilyen jelenségszférát, akkor a következő *rendező eszmék* kiérlelődése tapasztalható.

Jövőképet csak akkor alakítanak, ha viszonylag *tiszta képük van a mindenkori jelen helyzetéről*, így arról is, mit kívánatos változtatni, és mi hagyható változatlanul. A *változás* eredményét rendszerint *többféle stratégia* szerint lehet megvalósítani, amelyek mindegyikéhez reális időzítések is tartoznak. Általában politikai álláspont kérdése, milyen jövőt gondolnak el, s ahhoz milyen stratégiát választanak.

Nyugat-Európában elsősorban a középtávú – három-öt éves – előrelátást tartják megfelelőnek. Ez a középtávú problémakép, jövőkép az alapja az időtávon belüli egy-egy éves kormányzati költségvetésnek is (különösen Dániában, Németországban, Spanyolországban, Írországon, Hollandiában). Van, ahol a középtávú tervet és az éves költségvetéseket egyetlen szervezet, rendszerint a Pénzügyminisztérium készíti el, így Spanyolországban, Írországon, Norvégiában és Finnországban. Németországban, Hollandiában, Dániában e kétféle munkát más-más szervezetek végzik, de a két munkát jól koordinálják.

Az ilyen munkákat megelőzően általában *gazdaságpolitikai prioritásokat* – célokat és hozzájuk választott stratégiákat – állapítanak meg. Ilyen például Franciaország, Írország és Hollandia. Ezek a jövőképből kiemelt kulcstárgykörök az alapjai a társadalmi partnerek és a kormány közti tárgyalásoknak. Írországon még a beruházásokat is ennek megfelelően alakítják.

A közelmúlt tapasztalatai alapján általában elégedettek az ilyen kiemelt tárgykörű jövőképekkel (például Írországon, Spanyolországban és az egyesítés előtt Németországban). Még Hollandia esetében is, ahol – az ország nagyfokú nyitottságából adódóan – nagymértékben érvényesül a külső tényezők hatása. Finnország javította a jövőképek minőségét azzal, hogy sikerült ellensúlyoznia a Szovjetunió felbomlásából fakadó 1991–1992. évi kedvezőtlen hatásokat.

A gyakorlatban *a középtávú jövőképeket a hosszú távú jövőképpel is összehangolják*, mint például Franciaországban, Hollandiában, Norvégiában és Németországban. A hosszú távú jövőképek többsége célkijelölő típusú és kidolgozásukban széles körű a társadalmi és szakértői részvétel.

A többi országra is jellemző, de különösen tanulságos a norvég és a finn gyakorlat. Ők úgynevezett *értéket teremtő tevékenységben* gondolkodnak. A fejlődési pályáktól megkövetelik, hogy a jelenkori problémák megoldása

ne veszélyeztesse a jövő generációk életét. „Fenntartható fejlődésben és információs társadalomban” gondolkodnak, amelyen belül az egyre jobban veszélyeztetett környezetet védik és a tudásalapúság lehető leggyorsabb elterjedését ösztönzik. E komplex előrelátó munkához több minden hozzátartozik. Együttműködnek a nemzetközi közösséggel az európai jövőkép kimunkálásában, és hangsúlyozzák a tudás és a szakképzettség – vagyis a humán tőke – jelentőségét a belső és az európai tervezőmunkában.

A fejlett piacgazdaságok tervezési gyakorlatának e rövid felvillantása mellett szükséges megemlíteni azt a nemzetközi tapasztalatot is, hogy *sok fejlődő országban a tervezés a gazdasági felzárkózás fontos eszköze*. Egy, 47 országra kiterjedő 2009. évi felmérés² szerint 32 országban folytatnak nemzetgazdasági szintű tervezést. Közülük négy fejlett ország (Ausztria, Kanada, Németország és Svájc), a többi felzárkózó ország. A felmérés alapján a tervezést folytató országokban a tervezés eredményeit megjelenítő dokumentumok a következő négy csoportba sorolhatók:

- politikai (koalíciós) programok (Bulgária, Németország);
- középtávú fejlesztési tervek és gazdasági programok (Kína, Tunézia);
- hosszú távú fejlesztési tervek és gazdasági programok (Oroszország, Litvánia), valamint
- a költségvetéssel kapcsolatos programok (Norvégia, Málta).

A KORSZERŰSÍTÉS KIINDULÓ ELVEI

A legjobb nemzetközi gyakorlatok és példák tanulmányozása mellett a kutatás további alapját az elmúlt években kialakított *tervezés tapasztalatainak összefoglalása és értékelése képezi*, hiszen a célunk *egy saját, nemzeti igényeinknek és adottságainknak megfelelő olyan tervezési kultú-*

ra kialakítása, amely egyúttal kielégíti a nemzetközi együttműködés, mindenek előtt az Európai Unió igényeit is.

A hazai tervezéssel kapcsolatban az elmúlt években szerzett gyakorlati tapasztalatokat részletesebben a következő fejezetek tartalmazzák. E pontban kizárólag összefoglaló megállapításokat teszünk a tervezés két jelentős területét érintően.

A *nemzeti fejlesztési tervezés* vonatkozásában megállapítható, hogy sem az első, sem a 2007–2013 közötti időszakra szóló második nemzeti fejlesztési terv nem bizonyult kielégítő mértékben hatékornak a regionális különbségek mérséklésében, a vállalkozási szféra, különösen a mikro-, a kis- és közepes vállalkozások forrásainak bővítésében. Mindezt tetézi, hogy az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) szabályozásának nincs kielégítő törvényi háttere, nem kellően érvényesül a pályázók esélyegyenlősége, és lassú az EU-pénzek lehívása.

A *hazai költségvetési tervezési gyakorlat* egyik legnagyobb hibája, hogy a bázisalapú, intézményorientált tervezés alkalmatlan mind a teljesítménykövetelmények érvényesítésére, mind a szükséges szerkezeti változások megalapozására. A pénzügyi egyensúlyi célok követésének nincs alternatívája. E gyakorlat is nagyban hozzájárul ahhoz, hogy az egyensúlyi problémák ismételten újratermelődnék. Az előttünk járó országok közül sokan bebizonyították, hogy a közszektor egészével, ágazataival és egyes szereplőivel szembeni teljesítménykövetelmények jóléti többletet eredményeznek, amely elérésének jelenleg Magyarországon még nincsenek meg a feltételei.

Kimondható, hogy jelenleg Magyarországon *nem létezik tervezési rendszer és koherens gyakorlat*, hiszen meghatározott koordinációs logika szerint az egyes tervezési tevékenységek, illetve a kidolgozott tervek nem épülnek egymásra, vagy legalábbis nem szorosan kapcsolódnak egymáshoz. A tervezési tevékenységek és tervek között legfeljebb csak igen lazán, ad

hoc módon kialakuló kapcsolatokról beszélhetünk. „Mindenki csak a saját resztiájával foglalkozik” – ahogy gyakran jellemzi a szólásmondás. Így elkerülhetetlen a tartalmi inkonzisztenciák létezése, ami megnehezíti a végrehajtást, például az ÚMFT gyakorlatában az úgynevezett akciótervek összeállítását. Rendszer nélkül a tervezőmunka elkerülhetetlen kísérője a párhuzamosságok kialakulása is, ami felesleges pazarláshoz vezet.

Milyen elvek megvalósítása érdekében szorgalmazzuk a tervezés, pontosabban a tervezési rendszer megújítását, amelybe beleértjük annak mindhárom elemét: a tervek készítését, a gyakorlati végrehajtást és ennek ellenőrzését, monitoringját, hiszen a tervezést nem lehet elválasztani a tervek végrehajtásától, illetve ellenőrzésétől.³

A kutatás céljaira a megújítás alapját képező négy alapelvünk a következő.

- 1 A tervezés logikai rendszerének kialakításához szükséges feltételek megteremtése.
- 2 A hazai tervezés oldaláról a jobb szinkronitás létrehozása az EU tervezési és döntéshozatali ciklusával.
- 2 A széttagolt tervezési tevékenységek helyett nemzetgazdasági tervezési rendszer kidolgozása.
- 4 A feltételek megteremtése a nyitott és transzparens, sokoldalúan ellenőrzött tervezési rendszerhez, valamint ebben a civil szféra képviselőinek aktív szerepvállalásához.

A TERVEZÉS LOGIKAI RENDSZERÉNEK KIALAKÍTÁSÁHOZ SZÜKSÉGES FELTÉTELEK MEGTEREMTÉSE

Tervezési gyakorlatunk számos rendszerhibája közül e pontban csak a három legfőbbel, a tervezés (tervek) jellegének tisztázatlanságával, a jogi megalapozottság hiányosságaival és a tervek megvalósításának ösztönzésével foglalkozunk.

A tervezés, tervek fogalmi köre, jellege

Az Alkotmány 35. §-a (1) bekezdésének e) pontja szerint a kormány biztosítja a társadalmi-gazdasági tervek kidolgozását, gondoskodik megvalósításukról. A 19. § (3) bekezdés c) pontja szerint az Országgyűlés meghatározza az ország társadalmi-gazdasági tervét. Az Alkotmány azonban nem határozza meg, hogy mit kell a társadalmi-gazdasági terv alatt érteni, milyen tartalommal, milyen időtávra kell elkészíteni. E kérdések megválaszolásához a következők megfontolását javasoljuk.

A tervezés egyfelől a hatékony állam megvalósításának olyan, a civil szféra aktív részvételével működtetett eszköze, amely az ország jövőképének, valamint a társadalom- és gazdaságpolitika céljainak és eszköztárának meghatározását a fejlődési pályák lehetséges változatainak kidolgozásával szakmailag sokoldalúan megalapozza és azok elérését az átfogó fejlesztési politika megalkotásával és az állami intézkedések kezdeményezésével folyamatosan segíti. A tervezés folyamata azonban nemcsak célok kitűzését, az ehhez kapcsolódó eszközök meghatározást jelenti, hanem a közpolitikai döntések érintettjei (stakeholderek) közötti érdekegyeztetés és intézményes alkuk intézményesített színtere is. A tervezési folyamat irányítása, a terv elfogadása, a végrehajtás ellenőrzése a választott állami testületek kompetenciája.

Tervezélméleti megközelítésben a tervezésnek ez a felfogása a tervezésre ható paradigmák úgynevezett posztmodern irányához áll közel, amely szerint e tevékenység céltudatos előrelátással a társadalmi cselekvést jól strukturált módon alapozza meg.⁴

A tervezésnek ez az értelmezése – a praxis oldaláról – a holland gyakorlathoz áll közel, amennyiben – a tervezési fázisban – a kormányzati célok politikai döntéshozók által történő meghatározását csak „szakmailag” segíti, a célok elérést szolgáló eszköztárral kapcsolatban pedig a leghatásosabb megoldások (intézkedések) kiválasztását kívánja megalapozni. A meg-

valósítási fázisban azonban célszerű, hogy ennél aktívabb szerepet játsszon a magyar tervezési rendszer: a jelenleginél nagyobb, önállóbb jogköröket kapjon a fejlesztési források *szakmai alapon* történő allokálásában – a fejlesztési célokkal összhangban álló növekedési és foglalkoztatási hatásosság javítása érdekében. Az állami tervezés így – elméleti összefüggésben – a modern állam négy fő gazdasági funkciója közül az allokációs, a redisztribúciós és a stabilizációs funkciók ellátására irányuló tevékenység. Ebben az értelemben a tervezés *szintetizáló állami funkció, úgynevezett koordinatív tervezés.*

Ami a tervek tartalmát és időhorizontját illeti, az EU a csatlakozott országok számára előírta nemzeti fejlesztési tervek készítését, amely az uniós forrásokhoz való hozzájárulás feltétele is. E tervekkel kapcsolatban megszüntetendő az a hiányosság, hogy – Magyarország esetében – nem veszik figyelembe a kizárólag hazai forrásokból megvalósuló fejlesztéseket, jóllehet ezek több területen fontos szerepet játszanak.

Az uniós előírások az államháztartási egyensúlyi követelmények érvényesítése érdekében *középtávú konvergencia- (stabilitási) programok* készítésére kötelezik a tagországokat. Ezek meghatározó szerepet játszanak a fejlesztési tervek összeállításában, valamint az éves költségvetés kidolgozása során. Az azonban mind ez ideig tisztázatlan kapcsolati viszony, hogy vajon a fejlesztési tervet kell a konvergencia-program (KP) kritériumainak megfelelő *állami költségvetéshez* igazítani, vagy a környezeti feltételek alapján kialakított és elfogadott fejlesztési tervhez illeszkedően kell a konvergenciaprogramot kidolgozni.

Nyilvánvaló, hogy e dilemmák közül csak nagyarányú feltételezések esetén lehetne határozottan az egyik vagy a másik lehetőség mellett állást foglalni. A szóban forgó tervek (programok) között kialakuló, fennálló feszültségek feloldásához vezető út a valóságban leggyakrabban a *három oldal (a fejlesztési terv, a konvergenciaprogram és a költségvetés) egyidejű*

és kölcsönös harmonizációján keresztül vezet, és hosszabb távon csak növekvő zavarokat okoz, ha – amint arra a közelmúlt nehéz időszakában többször is láttunk példát – a fejlesztési terv „lemarad” a változási folyamatban, nem követi a külső és belső feltételek változását.

A kialakult tervezési gyakorlat hosszú távú (15 évre szóló) *fenntartható fejlődési stratégiájának* kidolgozása szintén EU-kezdemenyezésre történt. Ez azonban jelenleg nem tudja betölteni azt a funkcióját, hogy felvázolja az ország jövőképét és a prioritások rögzítésével kielégítő alapot nyújtson az említett tervek (programok) eredményes harmonizációjához.

A tervezés jogi megalapozása

Tekintve, hogy a mindenkori fejlesztési politika ösztársadalmi jelentőségű, ennek fontosságát az Alkotmány⁵ is kimondja. A *fejlesztéspolitikáról szóló törvény* kidolgozásának – jóllehet szükségességét az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióról szóló 96/2005. (XII. 25.) OGY-határozat kinyilvánította – előkészítése nem történt meg, és így a fejlesztéspolitika definiálása, illetve kapcsolatának meghatározása a nemzetgazdasági tervezési rendszerrel mind ez ideig törvényi háttér nélkül maradt, működését – kormány-, illetve miniszteri – rendeletek rögzítik.⁶

Ezen okokból kifolyólag – a törvénytervezetek körüli viták, egyeztetések elszaporodása láttán – az Állami Számvevőszék 2008. júniusi jelentésében javasolta, hogy

- *a kormány* intézkedjen a 2005-ben kiadott, korábban hivatkozott OGY-határozatban foglalt elvárásnak megfelelően a fejlesztéspolitika átfogó törvényi szabályozásának előkészítéséről; és
- *a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter* kezdeményezze a kiemelt projektek jogszerű, illetve célszerű összeállítása érdekében a besorolás feltételeinek, valamint az

országos és regionális érdekek fogalmának jogszabályi pontosítását; gondolja át a kiemelt projektek összetételét, annak célszerűségét és tegyen javaslatot átalakítására úgy, hogy azok valóban országos társadalmi, gazdasági érdekeket szolgáljanak, egyúttal biztosítva az elmaradott térségek esélyegyenlőségét.

Ennek hatására kormányzati döntés született a fejlesztéspolitika szélesebb összefüggéseinek áttekintéséről és jogszabályi megalapozásáról, amely koncepciót a politikai döntést igénylő kérdések megjelölésével az illetékes miniszter tárja a kormány elé. A koncepció kidolgozásának folyamatában mind ez ideig csak szakértői egyeztetésekre – ezeken meghívottként az ÁSZ is részt vett – került sor, amelyeken a koncepcióval kapcsolatban a következő kardinális kérdések merültek fel:

- tekintettel arra, hogy a fejlesztéspolitika törvényi háttérének hiányában a fejlesztéspolitika működését kormány-, illetve miniszteri rendeletek rögzítik, amelyekben egyes elemek szabályozása alapvetően koherens, ám az egységes törvényi alap hiánya miatt kockázatos a joghézagok, párhuzamosságok kialakulása, a fejlesztéspolitika irányítását kabinetszintű fejlesztési irányítótestületek végzik, így jelenleg is változatlanul fennáll a fejlesztéspolitikáról szóló törvény vagy helyette a – fejlesztéspolitika kidolgozását is szabályozó – nemzetgazdasági tervezésről szóló törvény kidolgozásának és elfogadásának igénye;
- a törvényi szabályozási szint szükségszerű, mivel az önkormányzatok alapvető jogainak és kötelezettségeinek meghatározása csak törvényben lehetséges, továbbá a civil szféra érintettsége miatt a tervezéshez szükséges együttműködéshez nem teremthető meg rendeleti úton a kielégítő szabályozás;
- az eddigi kísérletektől eltérően a jogszabályalkotó munka kodifikált szövegtervezetek készítésének szorgalmazása helyett a

hangsúlyt az elemző szakmai tanulmányok kidolgozására és sokoldalú – szakmai és társadalmi – megvitatására kell helyezni.

Mindezek alapján javasoljuk, hogy a tárgykört érintő *további jogalkotási munka a döntési lehetőségek szélesebb körét mérlegelje és közülük részletesen a legcélszerűbb változatot munkálja ki:*

- csak a szűken értelmezett – tervezési vonatkozásokat nem tartalmazó – fejlesztéspolitikai törvény kidolgozására, vagy a tervezés intézményrendszerét, illetve folyamatait is átfogó törvény kidolgozására van szükség;
- a szűken értelmezett fejlesztéspolitikai törvény mellett önálló, a tervezés intézményrendszerét, illetve folyamatait szabályozó kerettörvény megalkotása is indokolt;
- a tervezés intézményrendszerét, illetve folyamatait átfogó kerettörvény mellett a törvényi szabályozás a tervezés eredményét megtestesítő tervekre is vonatkozzon;
- a fejlesztéspolitikáról és tervezésről, illetve tervekről szóló törvények helyett maradjon továbbra is a rendeleti szintű szabályozás, amelynek kialakítása esetén egyedül kormányzati kompetencia a döntéshozatal, szabályozás és az időközbeni módosítás is.

A kutatás alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a szűken értelmezett fejlesztéspolitikai törvény mellett önálló, a tervezés intézményrendszerét, illetve folyamatait szabályozó kerettörvény megalkotása szolgálná leginkább a nemzetgazdasági tervezés korszerűsítését.

A tervek megvalósításában való érdekeltség megteremtése

A tervezés eredményességét a tervek végrehajtásának fázisában nagymértékben befolyásolja a végrehajtó intézmények (személyek) elkötelezettsége az elfogadott preferenciák és célok megvalósítása iránt. Tekintve, hogy a résztvevők ez irányú motivációja nemcsak az elmúlt években (például a PHARE-programok és az

EU előcsatlakozási alapok felhasználásában) volt alacsony fokú, hanem a gyakorlati tapasztalatok alapján jelenleg sem kielégítő az. Ennek megváltoztatása a *tervszerződések intézményének* alkalmazását teszi szükségessé. Erre a nemzetközi tervezési gyakorlatban a lengyel vajdasági szerződés intézménye és a francia egységes regionális programozási eljárás eseteiben találunk példát.

Ennek alkalmazása különösen fontos, megoldandó feladat a regionális és vidékfejlesztési tervezési és végrehajtási felelősség, valamint érdekelttség megteremtése során. A régió által vállalt, a központ által delegált megvalósítandó feladatokat az úgynevezett *regionális tervszerződésekben* lenne szükséges összefoglalni, amelyek a forrásokat, a mérésre szolgáló indikátorokat, a finanszírozás módját, az ellenőrzés kereteit, valamint az esetleges nem teljesítéssel járó szankciókat rögzítenék. Ez az együttműködési forma már szerepel a területfejlesztésről szóló 1996. évi XXI. törvényben, ám ennek alkalmazásához a kormány mind ez ideig nem alkotta meg a végrehajtási rendeleteket.

Ezzel kapcsolatban megjegyezzük, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 400. §-a már 1966. szeptember 1-jétől 1978. március 1-jéig tartalmazta a tervszerződést, mint olyan szerződést, amelynek tartalmát a népgazdasági terv célkitűzéseit megvalósító gazdasági tevékenység során jelentkező szükségletek figyelembevételével kellett megállapítani. A tervszerződés napjaink jogalkotásában is megjelenik, így például az Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 97/2005. (XII. 25.) OGY-határozat rögzíti, hogy a decentralizált fejlesztési források regionális felhasználása érdekében a kormány és a regionális szereplők közötti több évre szóló közszerződések (tervszerződések) rendszerét ki kell alakítani. A területfejlesztési támogatásokról és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről szóló 67/2007. (VI. 28.) OGY-határozatban

meghatározott feladatok végrehajtásáról szóló Intézkedési Tervről szóló 2011/2008. (II. 14.) kormányhatározat hasonló céllal a kormány és a regionális fejlesztési tanácsok között megkövetendő tervszerződési rendszer szabályainak kidolgozását irányozza elő.

A HAZAI ÉS AZ EU-TERVEZÉS SZINKRONIZÁLÁSÁNAK ELVE

A tervezésben az EU-követelmények teljesítése – mint korábban láttuk – meghatározó jelentőségű. Jelenleg egyetlen olyan országtervünk sincs, amely az uniós elvárástól függetlenül, saját kezdeményezésre készült volna. Mondható, hogy az EU a fő ösztönzője annak, hogy egy hatékony tervezési kultúra jöjjön létre hazánkban és a közelmúltban csatlakozott többi tagországban is. Ebben a Marshall-terv végrehajtási gyakorlatához hasonló jelenséget látunk, amely a II. világháború utáni időszakban, Nyugat-Európa országaiban meghonosította a középtávú, de inkább a hosszú távú, perspektivikus tervezést.⁷

Az 2000–2002. évi *Széchenyi-terv* úttörő jellegű kidolgozása és megvalósítása után a 2004–2006. évekre szóló *I. Nemzeti Fejlesztési Terv (I. NFT)* összeállítása indította el az EU-követelményeknek megfelelő összkormányzati tervezési gyakorlatot. Az I. NFT végrehajtása során adódó tapasztalatok három fő pontban foglalhatók össze:

- az I. NFT célrendszerének strukturáltsága nem volt kielégítő;
- az I. NFT sok tekintetben technikai és számviteli jellegű volt, több részében a költségvetés fejezeteihez hasonlított, vagyis nem cél-, hanem túlzott mértékben forrásorientált volt. E formális hasonlóság ellenére mégsem mondható, hogy koherens a költségvetéssel, hanem több esetben tetten érhetők voltak vele kapcsolatban az úgynevezett hivatali külön alkuk; és

- az I. NFT fejezetei között nem volt kimunkált kapcsolat, megfelelő átjárási lehetőség.

A 2007–2013. évekre szóló *Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT)* szintén kiemelkedő jelentőségű a fejlesztési politikánk szempontjából. E terv tartalmazza azt a nemzeti stratégiai keretprogramot, amely megfogalmazza a fejlesztési prioritásokat, és az egyes prioritások külön operatív programban jelennek meg. Minden tagország maga határozhatja meg a fejlesztési tervét, ám azt az operatív programokkal együtt az EU-nak jóvá kell hagynia.

A kormányzati stratégiát kijelölő és az uniós kötelezettségeknek is eleget tevő ÚMFT elkészítésének koordinációjáért a *Nemzeti Fejlesztési Hivatal*, 2006-tól *Nemzeti Fejlesztési Ügynökség* (NFÜ) a felelős.

A kidolgozott nemzeti tervek (I. NFT, ÚMFT) egyik fontos jellemvonásaként megállapítható, hogy *egyoldalúan fejlesztéspolitikai tartalmúak*, kielégítik azt az igényt, hogy az EU-támogatások elnyerésének céljaira a felhasználás megjelölése mellett a támogatási területeket leíró dokumentumok legyenek, de nem elégitik ki a széles körűen értelmezett makrogazdasági, illetve gazdaságpolitikai koordinációs követelményeket.

Fontos vonásként kiemelhető az is, hogy az uniós előirányzatok vonatkozásában a döntési feladatkör az előirányzatok tervezési, beszámolási kötelezettségét illetően az NFÜ elnökét, míg a szabályozási jogkör tekintetében a nemzeti fejlesztési és gazdasági minisztert illeti. Így nemcsak a döntés, de a felelősség is megosztott, ami az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot nehezíti.

A tervekre, illetve kidolgozásukra jellemző *a prioritások nagy száma*. Jóllehet, ez összefügg a tárcák, valamint a régiók azon törekvésével, hogy minél több EU-forráshoz jussanak, ez a gyakorlat mégis kedvezőtlen, hiszen megalapozatlan illúziókat kelthet. Ez az ÚMFT kidolgozási folyamatának elején – többek között – megnyilvánult a javasolt operatív programok

nagy számában, amit – az EU Bizottságtól érkezett információknak is megfelelően – jelentősen csökkenteni kellett.

A terv végrehajtásában meghatározó szerepet játszó *operatív programok között nem sikerült teljesen elkerülni az átfedéseket, párhuzamosságokat*. Ez a probléma több, olyan operatív programot érintő tervezési egység esetében is felmerült, mint a komplex programok és a kiemelt fejlesztési pólusok.

A kidolgozott tervek kapcsolatát, illetve a tervezési gyakorlatot érintő további fontos jellemző vonás, hogy *nem irányult kellő figyelem az I. NFT keretében elkezdett programok sorsának eldöntésére* (folytatására, módosítására vagy megszüntetésére) az ÚMFT-ben való beillesztésük során.

Az ÚMFT kidolgozásával kapcsolatban – a szakirodalom alapján – figyelemre méltó tapasztalat az is, hogy *nem volt egységes a fejlesztési tengelyek bemutatása*.

▶Míg a gazdasági versenyképesség tengelyén belül a terv nem nevesít prioritási tengelyeket (viszont beavatkozási területeket felsorol), addig a többi fejlesztési tengely prioritási tengelyeket vázol fel konkrét beavatkozási területek nélkül, és az utóbbiaknál a területi dimenzió explicit bemutatása is hiányzik.

▶A területfejlesztési tengely több olyan fejlesztési területet vázol fel, ami más fejlesztési tengelyben is szerepel anélkül, hogy hivatkozna azokra vagy az átfedések kiküszöbölésére, az egyértelmű szétválasztás nyilvánvaló szükségességére. A területfejlesztésről szóló fejlesztési tengellyel kapcsolatban nem világos, hogy az országosan kiemelt, központi koordinációt igénylő térségi fejlesztések hogyan jelennek meg az operatív program struktúrájában.

▶Egyes tengelyeknél hivatkoznak az operatív programokban történő beilleszthetőségre, másoknál nem. A környezetfejlesztési tengely bemutatása a legszűkszavúbb, legkoncentráltabb.

E néhány tervezési tapasztalat alapján is megállapítható, hogy a tervezés általános szak-



mai színvonalának emelkedése mellett még több vonatkozásban jelentős előrelépésre van szükség ahhoz, hogy e tevékenység megfeleljen a gyorsan növekvő követelményeknek.

A fejlesztési terv kidolgozásán túlmenően az EU tervezési stratégiája még a következő területeken teszi szükségessé a szinkronitást, illetve annak javítását.

▶A *Lisszaboni Stratégia Nemzeti Akcióprogramját (NAP)* úgy kell kidolgozni és annak végrehajtásáról éves beszámolót készíteni, hogy kiemelt hangsúlyt helyezzenek a makro- és mikrogazdasági politikák alkalmazására, a versenyképességet javító és a foglalkoztatást növelő intézkedésekre.

▶A Göteborgi Programnak megfelelően *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia (NFFS)* került kidolgozásra a fenntarthatóság eléréséhez szükséges cselekvések fő irányairól, kiemelt figyelemmel a környezetvédelem és az energiagazdálkodás területére.

▶A *biztonság, a szervezett bűnözés, az illegális migráció kérdéseivel foglalkozó Hágai,⁸ illetve a Stockholmi Programban⁹ történő részvétel* miatt szükségessé válik e szakpolitikák kidolgozása tekintettel arra, hogy ez a terület az EU-együttműködés nagy szelete lett.

A tagországoknak a lisszaboni célok megvalósítását szolgáló hároméves stratégiai dokumentumot (*Nemzeti akcióprogram a növekedésért és foglalkoztatásért, NAP*) széles körű partnerség keretében – különösen a szociális partnerek bevonásával – kellett kidolgozni, és meg kellett vitatnia az Országgyűlésnek is.

Az akcióprogram végrehajtásáról és a Lisszaboni Stratégiához kapcsolódó új intézkedésekről minden tagállamnak 2006-ban és 2007-ben jelentésben kellett beszámolnia, ami alapján a többi tagállam és az Európai Bizottság évente közösen értékelt az előrehaladást. Az akcióprogram végrehajtásának nyomán követésébe be kellett vonni a szociális partnereket is. 2008-ban új akcióprogram kidolgozásával indult egy újabb hároméves ciklus.

Az első magyar akcióprogram (NAP) határidőre, 2005. október 15-ére elkészült, és azt jóváhagyás után a kormány megküldte az EU-Bizottságnak. A NAP készítésének menetében 2005 októberében a *társadalmi szervezetek széles körű részvételével* egyeztető konferencia zajlott le, amelynek tapasztalatait a NAP végső változatának kialakításánál a kidolgozók igyekeztek figyelembe venni. A dokumentum véleményezésére az NFH, a PM, a GKM és az FMM több mint 500 szervezetet kért fel, elsősorban azokat, amelyek már az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióval kapcsolatos munkában is részt vettek, közöttük az OÉT szakmai szerveit, megyei munkaügyi központokat, illetve önkormányzatokat.

Az Európai Bizottság 2006. január 25-én publikálta éves jelentését a Lisszaboni Stratégiáról. A jelentés értékelt a 2005-ben elkészített 25 nemzeti reformprogramot (Nemzeti Akcióprogramok), és az ezekből levonható következtetések alapján *átfogóan elemezte az EU egészére vonatkozóan a lisszaboni folyamatban elért újabb eredményeket*, továbbá – a következő időszak tennivalóihhoz útmutatóként – felsorolja a *hiányosságokat*. Az elemzés alapján a Bizottság a magyar kormány figyelmét elsősorban

- az államháztartási egyensúly biztosításának stratégiájára,
- a hálózati iparágak területén a verseny erősödését eredményező intézkedésekre,
- az üzleti környezet – ezen belül a kkv-k finanszírozási hátterének – javítására,
- az oktatási és továbbképzési rendszer munkaerőpiaci igényekhez való jobb megfelelésére kívánta irányítani.

2008. október 15-ére benyújtásra került az Európai Bizottsághoz Magyarország 2008–2010-re szóló Nemzeti Lisszaboni Akcióprogramja, amely a Bizottság országértékelését és ajánlásait is figyelembe veszi.

Magyarország Nemzeti Akcióprogramja az EU úgynevezett integrált gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai iránymutatásai által meghatározott

stratégiai célrendszernek megfelelően készült el. A magyar prioritásokat (*key challenges*) – figyelembe véve a Lisszaboni Stratégia keretfeltételeit – a következők szerint határozták meg.

A prioritások a 2006–2007-es Nemzeti Akcióprogramban definiált prioritásokon alapulnak, alkalmazkodva a változó feltételrendszerhez, figyelembe véve az elmúlt időszakban elért eredményeket. A konvergenciaprogram eredményei alapján, valamint a költségvetési hiány kiigazításának növekedésre és foglalkoztatásra gyakorolt kezdeti visszafogó hatása miatt szempont volt, hogy az államháztartási hiány továbbra is a konvergenciaprogramban leírt pályának megfelelően alakuljon. Mindemellett a prioritások között hangsúlyt kaptak a növekedést és foglalkoztatás bővítését szolgáló kormányzati lépések is.

Az akcióprogramban a makro- és mikrogazdaság, valamint a foglalkoztatás terén meghatározott reformintézkedések végrehajtása, az Új Magyarország Fejlesztési Tervben és a konvergenciaprogramban szereplő intézkedések a szükséges koordináció hiánya miatt annak ellenére nem járultak hozzá a foglalkoztatás és a gazdaság növekedésének hosszú távú biztosításához, hogy a Nemzeti Akcióprogramról a kormány társadalmi egyeztetést folytatott az Országos Érdekegyeztető Tanáccsal, a Gazdasági és Szociális Tanáccsal, az Országos Területfejlesztési Tanáccsal és a Magyar Tudományos Akadémiával. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján keresztül számos észrevétel érkezett, és emellett több szervezet nyújtotta be véleményét, amelyeket az NFÜ beépített a végleges akcióprogramba.

A *Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Stratégiát (NFFS)* – társadalmi egyeztetés után – a kormány 2007 júniusában fogadta el és a hozzá kapcsolódó tagállami jelentést az Európai Unió megújított fenntartható fejlődési stratégiájának végrehajtásáról megküldte az Európai Unió Bizottságának. A stratégiát 2007 őszén megtárgyalta és határozattal elfogadta az Országgyű-

lés is. A kormány döntött arról, hogy a stratégia meghatározott időközönként felülvizsgálatra kerül, valamint hozzá kapcsolódóan konkrét, kétéves cselekvési tervek kerülnek kidolgozásra és végrehajtásra.

A stratégiát alkotó tervezőmunka irányításában egyenrangúan vett részt a NFÜ és a Környezetvédelmi Vízügyi Minisztérium.

A hosszú távú *stratégia fő célkitűzése* az volt, hogy elősegítse a hazai társadalmi-gazdasági környezeti folyamatok összességének, azaz országunk fejlődésének közép-, illetve hosszú távon fenntartható pályára való áttérését, figyelembe véve a hazai adottságokat és a tágabb folyamatokat, feltételeket.

A stratégia figyelemre méltóan sok és fontos kérdéssel *korszerű szemléletben* foglalkozik, ám ez nem jellemző a dokumentum egészére. Az anyagból hiányzik néhány, nemzetközi szinten elterjedt elemző megközelítés, például az intézményi háttér és felelősségi rendszer, kompetenciafejlesztés, a végrehajtás és a követő intézkedések rendszerszemléletű megközelítése, és szerkezetét több ponton a megérthetőséget is nehezítő felépítés jellemzi.

A stratégiában *nincs bemutatott célhierarchia*. Így az olvasóban nem alakul ki egy átfogó jövőkép, ami pedig egy ilyen stratégiában nélkülözhetetlen. A 11 beavatkozási témakörön belül mindössze csak egy-egy mondatos célmeghatározás szerepel, tehát a stratégia nem mutatja be, hogy az egyes célok megvalósítása érdekében milyen társadalmi erőfeszítéseket (ráfordításokat) kell alkalmazni. Ennek hiánya nem teszi lehetővé annak a viszonylag kis számú területnek a kiválasztását, amelynek segítségével érezhető előrelépést lehetne elérni a fenntartható fejlődési pályán.

A stratégia másik jelentős hiányossága, hogy *nem tartalmaz programozást*, illetve *nem jelöli meg egyértelműen a felelősségi rendszert és azt a végrehajtói kört, amelyre a megvalósítás során építeni kíván*, jöllehet az ehhez szükséges feltételekre többször is utalás történik.

A stratégia harmadik jelentős hiányosságaként – egyetértve más szakértőkkel¹⁰ – azt szükséges megemlíteni, hogy *nem a súlyának megfelelően foglalkozik a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés témakörével.*

E főbb hiányok ellenére a stratégia elkészítésének nagy jelentőségét nemcsak az Európai Unió felé teljesítendő feladat elvégzése, hanem annak esélye adja, hogy a magyar tervezési kultúrából hiányzó és átfogó hosszú távú program kidolgozásával elindulhat egy szakmailag magasabb követelményeket kielégítő folyamat, amelynek eredményeként a hosszú távú tervezés valóban jövőképpalkotó lehet.¹¹

E stratégiai területekkel kapcsolatban új, illetve számos, nem kielégítő módon megoldott tervezési feladat azonosítható. Új fontos feladatot jelent a *Hágai, illetve Stockholmi Programban való részvételünk kereteinek kialakítása*, hiszen az ÚMFT erre nem terjed ki. Jóllehet a Lisszaboni Stratégia és a Göteborgi Program témaköreit tartalmazza az ÚMFT, az érintett területekkel kapcsolatban határozottabb nemzeti tervezési válaszokra van szükség, amit a részletesebben kimunkált és koordináltabb ágazati szakpolitikák kidolgozása alapozhat meg.

E hiányosságok korrigálása – más, nem említett lehetőségekkel együtt – elősegítheti a magyar és az EU tervezési tevékenység hatékonyabb szinkronját. E korszerűsítés számára – a rövidebb távú költségvetési tervezéshez, illetve a konvergenciaprogramok kidolgozásához történő közelítés miatt – kedvező helyzetet teremt az EU tervezési gyakorlatában eddig alkalmazott hétéves költségvetési időtáv öt évre való csökkentése.

A NEMZETGAZDASÁGI TERVEZÉSI RENDSZER KIDOLGOZÁSA

A rendszerképzés logikája többféle lehet. Mi elsősorban a következő három dimenzió szerint tartjuk fontosnak a rendszerképzést. Ezek

- az irányítási és tervezési *szintek* szerint megkülönböztetve: nemzetgazdasági, valamint regionális és önkormányzati szinteket,
- az *időtávok* szerint különböző tervezési tevékenységek és tervek, valamint
- a *pénzügyi és a reálfolyamatokra* irányuló tervezési tevékenységek és tervek.

Az irányítási és tervezési szintek

A szintek szerinti rendszerképzés három eleme közül *nemzetgazdasági szinten* folyik legkiterjedtebben tervezési tevékenység.

A *nemzetgazdasági tervezési* tevékenységek, tervek, programok és az intézmények kialakult kapcsolatainak egy felvázolható kvázirendszerét az 1. ábra mutatja be.

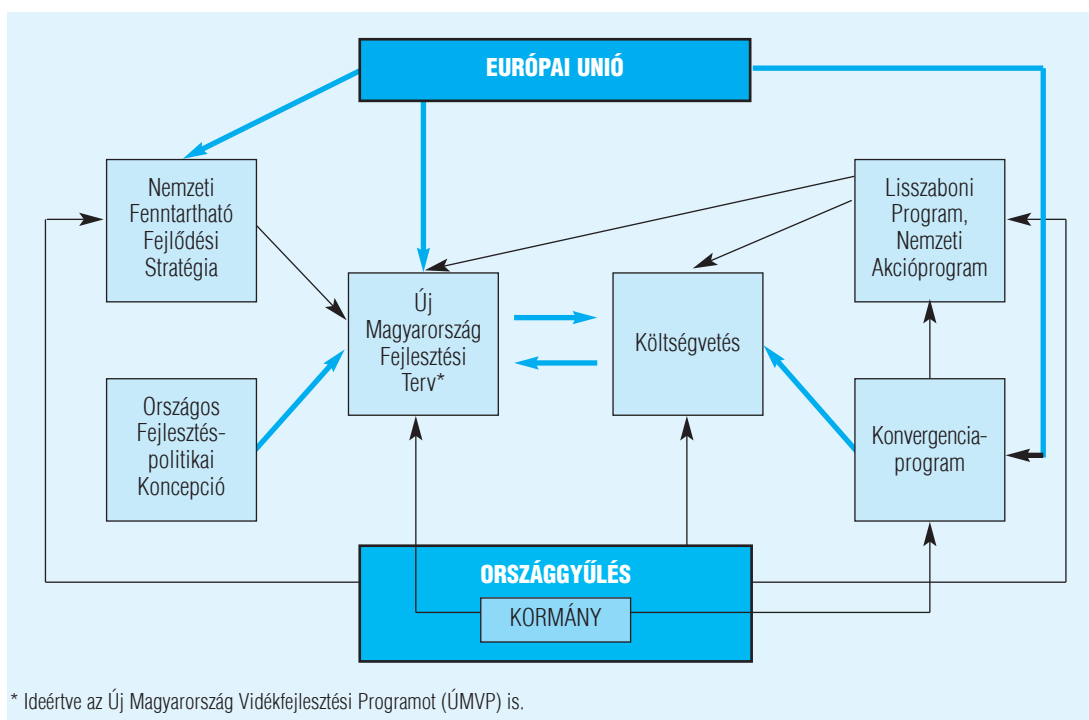
E kvázi- vagy virtuális rendszerben a tervek (programok) közötti viszonylag szoros, domináns kapcsolatot vastag nyíl jelöli. Hasonlóan jelöljük az erős intézményi (EU-) dominanciát is, ami az adott tervnek (programnak) nemcsak a véleményezésében, hanem az elfogadásában is megnyilvánul az ÚMFT és a konvergenciaprogram (KP) esetében. A magyar állami vezető szervekkel kapcsolatban természetesen felesleges volna ilyen szerepnek a kihangsúlyozása.

Mint az ábrán látható, központi jelentőségű kérdés az ÚMFT, az ÚMVP és az állami költségvetés összefüggése.

Az *ÚMFT nagymértékben szelektív jellegű*: funkciójából adódóan nem vázol fel makrogazdasági pályát, költségvetési és monetáris politikai összefüggésrendszert, a gazdasági növekedést megalapozó fejlesztési kiadásokból csak az EU-támogatást és a hozzátartozó hazai társfinanszírozás összegeit tartalmazza, megvalósítása évente nem kerül kiértékelésre, részben csak háromévenként a Lisszaboni Stratégia Nemzeti Akcióprogramja keretében.

Az ÚMFT további nagy hiányossága, hogy *„elmarad” a hazai és külső feltételek változásának követésében*, mivel vele kapcsolatban nem érvé-

A NEMZETGAZDASÁGI SZINTŰ TERVEK, PROGRAMOK ÉS INTÉZMÉNYEK KAPCSOLATA



* Ideértve az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programot (ÚMVP) is.

nyesül a folyamatos tervezés követelménye. 2007. évi elfogadása óta változatlan állapotúnak tekinthető annak ellenére, hogy a magyar módszertani innovációként a kétéves akciótervek rendszere lehetővé teszi elvileg a terv és az operatív programok megvalósítása közti eltérések „helyrebillentését”. Az operatív programokat is érintő kiigazításra csak a nagyméretű nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság miatt került sor 2008 végén.

A kormány 2008. december 17-i ülésén foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a gazdasági válság hatásainak enyhítésére és a gazdaság élénkítésére átcsoportosítást kezdeményez az ÚMFT operatív programjai között, illetve azokon belül. Szándék szerint az átcsoportosítás fő végső kedvezményezettjei a kvk-k, hiszen ők foglalkoztatják a legtöbb munkavállalót, és közülük kerülnek ki leginkább azok a pályázók, akik élni tudnak a gyorsan felhasználható fejlesztési forrásokkal, és ezzel vállalni tudják a

munkaerjük megtartását, lehetőség szerint komplex beruházások megvalósításával, hozzájárulva a gazdasági válság negatív foglalkoztatási hatásainak csökkentéséhez.

Az ÚMFT operatív programjai számára – a fejlesztéspolitikai törvény hiányában – különösen fontos szerepet tölt be az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió, amely lehetőségeihez képest – jóllehet a célokat tekintve nagymértékben „kívánságkosár” jellegű, nincs lebontva programokra stb. – alapot teremt a tervezőmunkának, és az ország fejlesztéspolitikája számára a stratégiai célok elérését 2020-ig tűzi ki. Ugyanakkor olyan peremfeltételekre irányítja a figyelmet, mint a tervezés általános makrogazdasági keretei és az állami tevékenységek (például a makrogazdasági stabilitás megőrzéséhez szükséges lépések, a hatékony közigazgatás megteremtése, a szabályozórendszer konzisztenciája és kiszámíthatósága) összehangolásának szükségessége. Az ÚMFT számára fontos

másik tényező a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia, amely a hosszú távú folyamatok mérlegelésének jelentőségére hívja fel a közép-távú terv készítőinek figyelmét.

Az állami költségvetés átfogó jellegű:

- egyrészt tartalmazza az EU-támogatásokkal kapcsolatos költségvetést érintő társfinanszírozási szükségletet;
- másrészt átfogja a pénzügyi és a legfontosabb makrogazdasági folyamatokat és a hazai fejlesztési kiadások, valamint az egyéb állami támogatások allokációjával elősegíti a fejlesztéspolitikai célok megvalósítását. A költségvetés tervezése számára – a tervezési rendszer elemei közül – a KP a leginkább meghatározó erejű, hiszen ez tartalmazza a kormány kötelezettségvállalását a költségvetési egyenleg pozíciójának és az államadósság helyzetének javítására. A Nemzeti Akcióprogram szerepe kisebb, de a makrogazdasági politika fenntarthatósága, a mikrogazdasági politikák gazdálkodási környezetet alakító szerepe és a foglalkoztatás ösztönzése miatt fontos tényező.

Jóllehet az ÚMFT és a költségvetés feladatainak ilyen munkamegosztásából szükségszerűen a két terv folyamatos együttélése, egymásra hatása következne, a valóságban azonban sem a hivatalos, jogi keretek, sem a gyakorlati működés oldaláról ilyen munkakapcsolat mind ez ideig nem alakult ki annak ellenére, hogy az elmúlt években több kísérlet történt a költségvetésben szereplő állami beruházások megjelenítésére az ÚMFT-ben.

A makrogazdasági tervezési területek e rövid áttekintése alapján is megállapítható, hogy a szakmai-tartalmi kapcsolatok szempontjából szorosabban záró, a jelenleginél homogénebb tervezési rendszer kialakítására van szükség Magyarországon. Továbbá arra is, hogy e kvázi-rendszer *jelenleg hiányzó fontos ágazati és társadalmi-gazdasági stratégiák* kidolgozásával kibővídjön. Szociális helyzetünk alapján elengedhetetlen, hogy az átgondolt tervezési tevékenység

kitérjen olyan égető problémák megoldására, mint a népesség elöregedésével járó hatások, a népegészségügy javítása, a romaintegráció, a kultúra és a műveltség támogatása, az államszervezet újjáépítése vagy akár a hadügyi reform.

A makrogazdasági tervezéssel szemben hasonló követelményeket támaszt az EU Bizottság közelmúltban közzétett Európa 2020 programja,¹² amely olyan gazdasági növekedést fokozó területeken megvalósítandó programok szükségességére hívja fel a figyelmet, mint az oktatás és szakképzés, a K+F és innováció, a széles sávú internet, energia- és szállítási hálózatokba történő beruházások.

A *regionális és vidékfejlesztési tervezés* számára egyrészt az ÚMFT 5. területfejlesztési prioritása (a 7 kiemelt pólus rendszerével és 3 kiemelt projektjével), másrészt az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) képez kiinduló pontot. Ezt a kiinduló pontot azonban elbizonytalanítja az a körülmény, hogy az ÚMFT és az ÚMVP a szándékolt koordináció ellenére alig összehangolt, továbbá az a körülmény, hogy a területi elmaradottság megszüntetésére, illetve csökkentésére az ÚMVP-ben előirányzott összegek nincsenek szoros összefüggésben az éves költségvetések előirányzataival.

Egy másik megoldandó problémát a központi forráselosztás és érdekérvényesítés jelenlegi magas szintje jelent a területi fejlesztések tervezésében és végrehajtásában. A központi intézmények befolyásoló szerepe olyan fokú, hogy még akkor is központi tervezésről és projektvégrehajtásról beszélhetünk, amikor egy szélesebb (mondjuk ágazati) fejlesztés megvalósítása egyértelműen területi, illetve helyi ügy és annak allokációs döntései területi hatáskörbe tartoznak.

Gondot okoz az is, hogy a regionális és területi kötelezettség-, felelősségvállalás és érdekelttség rendkívül alacsony fokú. A területi (régió, megye, kistérség, település) közreműködő intézmények helyett szinte minden problémát a nagymértékben forráselosztási szemlélettel

működő NFÜ kezel, ráadásul oly módon, hogy hiányzik belőle az eredményközpontúság követelménye. Ebben az összefüggésben külön nehézséget okoz, hogy mivel a régióknak nincs saját bevételeik, vagyonuk stb., nem vállalhatnak felelősséget és kötelezettséget, s így szinte mindenben az erős központi befolyásolásnak kellett érvényesülnie.

Megoldandó feladatként kiemeljük azt is, hogy bizonyos fejlesztések elmaradása, háttérbe szorítása mellett a meghirdetett pályázatok esetében is tetten érhető a pazarlás abból a szemléletből kifolyólag, hogy a forrásokat „el kell költeni”. Ilyen okok játszottak szerepet abban, hogy nem készültek el – többek között – az igencsak hiányzó, megfelelő roma programok, a vidékfejlesztési elmaradottságot csökkentő programok, miközben a meghirdetett pályázatokkal kapcsolatban az adminisztráció abban érdekelt, hogy minél hamarabb lekötésre kerüljön minél nagyobb forrás, még azon az áron is, hogy esetleg nem lehet azokat maradéktalanul teljesíteni. A pályázati mechanizmus bürokratikus, szinte már kezelhetetlenül bonyolult volta is számos nehézség forrása.

Fontos feladat a megállapodásokon alapuló tervezési-fejlesztési rendszer erősítését is. Például határozott igény van a komplex programok (a roma- és más, például városfejlesztési programok) egységesítésére, olyan módszertani eljárások alkalmazására, amelyek számon kérhető hatékonysági követelmények kidolgozását alapozzák meg. A központ-régió, a régió-megye, a régió-kistérség, a megye-kistérség és a kistérség-település közötti megállapodások kiemelt célterülete lehetne a munkahelyteremtés, az innováció és a romaintegráció elősegítése. Kistérségi szinten a helyi megállapodások eredményei már kezdeti (költséghatékonysági) formában láthatók. Például a nagyobb település(ek) nyújt(anak) a kisebbeknek szolgáltatásokat, ezáltal elegendő kizárólag a fő település(ek)en kialakítani ellátó funkciókat.

E fejlődési irány érdekében megoldandó fel-

adat, hogy a döntések előkészítése végett *kistérségi szinten is kialakuljon olyan tervezési funkció, amely az igényekre épülő projektervezésre fókuszál.* E funkció jelentősége immár az egyes Operatív Programok „gazdái” körében is felismert: egyre többen próbálják az ágazati célok programszerű, illetve projektszintű megtervezését ágazati szinten elvégezni.

A kistérségi tervezés fejlesztésével kapcsolatban – az ÚMFT és az ÚMVP közötti kompetenciamegosztás kialakítása érdekében – mérlegelendő a kistérségek alapvetően urbánus és rurális térségekre való besorolásának megvalósítása. E két kistérségtípus fejlesztésére más és más típusú fejlesztéspolitikát szükséges kialakítani. A vidékies tevékenységek esetében a mezőgazdasági tevékenység fejlesztése a meghatározó, míg a városias területek versenyképességének erősítése más módon történhet. Mindkét kistérségtípusnál a városnak és a környező térségeknek új típusú kapcsolatokat kell kiépíteni.¹³

Ami a *helyi önkormányzati szektort illeti, meglehetősen fejletlen tervezési kultúrával működik.* Ez különösen élesen felvetődő probléma az EU-támogatásokhoz szükséges abszorpciós képesség megítélése és javítása szempontjából.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény előírja, hogy minden újonnan választott képviselő-testület gazdasági programot köteles készíteni a politikai ciklusra. Jóllehet a program tartalmát, a követett stratégiát az önkormányzat önállóan dönti el, e törvényi kötelezettségnek az önkormányzatok jelentős része formálisan sem, tartalmi értelemben többsége nem tesz eleget.

Egy másik hiányosságként – az EU-támogatások felhasználását szabályozó jogszabályokkal kapcsolatban – az említhető meg, hogy a szabályozás jogi értelemben úgynevezett bottom up tervezési filozófiát érvényesít, hiszen mind a gazdasági program, mind a pályázat útján megszerzhető források vonatkozásában a helyi kezdeményezésnek van prioritása. Ez a

megközelítés önmagában helyes is lehetne, de úgy gondoljuk, hogy ez a magyar gazdaság igényeinek nem felel meg. Egyfelől az ország jelenlegi fejlettségi szintjén a közszükségletekkel kapcsolatos tényleges szükségleti struktúra és a meglévő kapacitások eltérése miatt önbecsapás a kezdeményezést a helyi preferencianyilvánításra bízni. Másfelől nincsenek meg azok az információs hátterek (települési, államháztartási információk) és a humán erőforrások, amelyek ezt a rendszert érdemben működtetnék. Harmadrészt a „bottom up” filozófia ellentmond a költségvetési fenntarthatóság követelményének.

Fontos hiányosság az is, hogy nincs meg a tartalmi kapcsolat a településfejlesztés és a területi tervezés között. A „kiüresített” területi önkormányzatok nem képesek e két szempont integrálására.

E néhány gond említése is jelzi, hogy a helyi önkormányzatok gazdálkodásának minőségét a helyi közfeladat-ellátás hatékonyságát és gazdaságosságát jelentősen javítani lehetne érdemi tevékenységgel. Egy hatékony önkormányzati tervezési rendszer képes volna az említett anomáliák és veszteségek mérséklését, a rendelkezésre álló működési és fejlesztési források célirányosabb felhasználását elősegíteni.

Ennek megvalósítása *több ponton igényeli a jelenlegi tervezési rendszer korszerűsítését*. Ezek:

- a gazdasági programkészítés általános kötelezettsége helyett önkormányzati szintenként differenciált tartalommal előírt, kötelező és meghatározott szakmai követelményeknek megfelelő középtávú tervkészítési kötelezettség beépítése. Ebben a tervben biztosítani kellene a költségvetési keretek és a nem költségvetési keretek közötti feladatellátás együttes „konszolidált” bemutatását és megtervezését annak érdekében, hogy
 - az elkészült tervek valóban az önkormányzatok működésének szervező erői legyenek;

- az önkormányzati pénzügyi tervek, az ebben megfogalmazott célok összhangban álljanak az adott régió és végső soron az ország fejlesztési terveivel (programjával), és
- a tervezés „technológiájának” hozzátartozó eleme legyen a programalapú tervezési módszer alkalmazása;
- a településfejlesztés és a területi tervezés intézményi összekapcsolása;
- az államháztartási tervezési szabályok és módszerek fejlesztése, beleértve a szintek közötti forrásmegosztás tervezési háttérnek fejlesztését és a korszerű költségvetési technikák alkalmazását;
- az önkormányzati forrásszabályozás kiszámíthatóbbá tétele megfelelő pénzügyi technikákkal;
- a helyi önkormányzati tervezés információs feltételeinek (a statisztikai adatok gyűjtése és hozzáférhetősége, az államháztartási információs rendszer fejlesztése) biztosítása;
- humán erőforrás-fejlesztés, a tervezéshez szükséges kapacitások és kompetenciák biztosítása a helyi önkormányzatoknál.

A tervek időben történő összehangolása

Áttérve a tervezési rendszerképzés második dimenziójára abból indulunk ki, hogy a tervek, programok és a tervezőintézmények kapcsolatrendszerre hatékonyságának – a szakmai tartalmak mellett – *jelentős tényezője az időben történt összehangoltság követelményének kielégítése is*. A magyar tervezési gyakorlatban e követelmény csak alacsony fokon érvényesült (lásd 1. táblázat).

Nemzetközi tapasztalatok alapján állítható: nagyobb biztonsággal támogatja az állami döntéshozatalt az olyan tervezőrendszer, amelyben sokoldalú interaktivitás érvényesül a rövid, közép- és hosszú távú előrejelzések és mérlegelések között.

Az összehangolási követelmény tükrében – ahogyan azt a 1. táblázat is mutatja – több aszimmetrikus „időtávzavar” jellemzi a jelenleg virtuálisan létező hazai tervezési rendszert.

▶ A költségvetés kidolgozása döntően rövid távú szemlélettel történik, az éves költségvetések háttérben a többéves kiadási keretek meghatározása még csak a kezdeteknél tart. Hiányukat az elmúlt időszakban enyhíthette volna a konvergenciaprogram, amennyiben szakmai megalapozottsága ezt lehetővé tette volna. A költségvetés tervezésében változatlanul fehér foltot jelent a kapcsolódó fejlesztéspolitika hiánya. Ezt megszüntetné, ha az ÚMFT alapján – folyamatos és csúszó tervezési eljárással – *évekre bontott (decentralizált) fejlesztési tervek*, valamint azok figyelembevételével hároméves tervek is készülneek, amelyek természetes hidat képeznének az éves költségvetési és a hétéves (esetleg később ötéves) fejlesztési tervezőmunkák (tervek) között. Eme új típusú terveket különösen hatékony kapcsolattartókká tenné egy olyan további korszerűsítés, amely a költségvetés kidolgozásában megnövelné a hároméves időszak szerepét, ideális esetben *egy hároméves költségvetés* kidolgozásával. A hároméves időszak mellett szól az a körülmény is, hogy a költségvetési szabályok bevezetése következtében a költségvetési tervezés valójában egy hároméves folyamattá vált. Egy ilyen korszerűsítéshez célszerűen javasolható az eddig alkalmazott gördü-

lő tervezéssel készülő *akciótervek* kétéves időhorizontjának három (2+1) évre történő emelése is. Az egymással szoros egységet alkotó tervek együttesének ilyen továbbfejlesztése esetén megfelelő irányítási keret állna rendelkezésre a napirendre kerülő átfogó adócsökkentési program, valamint a szerkezeti reformok elindítása, illetve azoknak a makrogazdasági folyamatokkal szükséges harmonizációja számára.

▶ A középtávú szemléletet képviselő ÚMFT kidolgozásának folyamatából viszont hiányoznak azok, a fejlesztéspolitika hatékony megvalósításához szükséges pénzügyi láncszemek, rendszerek, amelyek rövid távú szemléletben is biztosítani tudják a működőképességet. E hiány feloldását szintén eredményesen szolgálná az előző pontban javasolt – éves, illetve hároméves – korszerűsítési irány.

▶ Ami pedig a közép- és rövid távú tervek és programok, illetve tervező munkák hosszú távú megalapozását illeti, csak esetleges, első lépéseknek tekinthetjük mindazokat a kísérleteket, amelyekre az elmúlt években építeni lehetett. A globális válságból történő kilábalás és az EU Európa 2020 programja¹⁴ a hosszú távú tervezőmunka szerepének olyan erősítését teszi szükségessé, amely szilárd alapot képez a hosszú távú *stratégiai kormányzás és menedzsment* számára.

A hosszú távú (10–15 éves) előretékintő tervek kidolgozását – a globális kihívások (éghajlatváltozás, energiaellátási nehézségek stb.)

1. táblázat

AZ ÉRVÉNYES NEMZETGAZDASÁGI TERVEK, PROGRAMOK KIDOLGOZÁSÁNAK IDEJE

	Kidolgozás éve	Korszerűsítés éve
Lisszaboni Stratégia Nemzeti Akcióprogramja	2005	2008
Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió	2005	–
Konvergenciaprogram	2006	Évente (részleges)
Új Magyarország Fejlesztési Terv	2007	2008
Új Magyarország Vidékfejlesztési Program	2007	–
Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia	2007*	2010 (kezdet)
Állami költségvetés	Évente	–

* Az ÚMFT és az ÚMVP kidolgozása után készült el.

mellett – önmagában indokolja az az említett tervezési időhorizont-csökkenés, amit az EU-források jelenlegi hétéves elosztási gyakorlatának tervezett lerövidítése jelent.

A pénzügyi és reálfolyamatok összehangolása

Ami a tervezési rendszerképzés harmadik dimenzióját illeti, a *pénzügyi és a reálfolyamatokra* irányuló tervezési tevékenységgel szemben fontos követelmény, hogy mindkét oldalra kiemelt figyelem forduljon, és egymással összehangoltak legyenek. Ennek fontosságára az EU Bizottság Európa 2020 programja is felhívja a figyelmet, amikor olyan költségvetési konszolidációs programok megvalósítását javasolja, amelyek egyben prioritást adnak a gazdasági növekedés fokozásának is.

A jelenlegi tervezési gyakorlatban e követelmény nem érvényesül. Olyan mértékben áll előtérben a pénzügyi folyamatok szerepe, mintha már a magyar gazdaságban nem is léteznének reálgazdasági folyamatok. Ilyen körülmények között csak botladozunk az oly annyira fontos gazdasági növekedést, illetve a foglalkoztatottság alakulását meghatározó tényezők között.

Ezen – szűken vett tervezési értelemben – oly módon kell változtatnunk, hogy az eddiginél intenzívebben, körültekintőbben tárjuk fel és elemezzük a termék- és szolgáltatáspiacok alakulásának tendenciáit az üzleti és a közszektorban egyaránt.

Szélesebb értelemben átfogó megoldást jelenthet olyan tervezési modellek és módszertanok kiterjedt alkalmazása, amelyek *a hatások előrejelzésére és a teljesítmény mérésére alkalmas indikátorokon* alapulnak.

Ezek hiányát az ÁSZ jelentései többször is kifogásolták, például az I. NFT programjainál, ahol a megvalósítás mérését, a támogatások hasznosulásának ellenőrzését és a beszámolás teljesítését szolgáló *indikátor- és monitoring-esz-*

közrendszert nem alakították ki. Az ÚMFT-nél már felállították az eredményszemléletű indikátorrendszert. Egy többszintű indikátorrendszer készült, amely leképezi az ÚMFT hierarchiáját: a rendszerben külön indikátorok kerültek, illetve kerülnek kialakításra ÚMFT-, operatív program- (OP), prioritás-, konstrukció-, illetve kiírásszinten. Az ÚMFT- és operatív programszint kivételével a különböző szinteken definiált indikátorok aggregálhatók. Az indikátorrendszer az ÚMFT projektjeinek (és korábban az I. NFT projektjeinek) kezelésére szolgáló informatikai rendszer, az Egységes Monitoring és Információs Rendszer (röviden EMIR) moduljaként működik. Az indikátormodulban az eddigi gyakorlat szerint az EMIR felhasználói, jellemzően a közreműködő szervezetek munkatársai rögzítették projektenként (általában egy adott projekt gondozása közben) az indikátor adott projekthez tartozó terv- és tényértékeit.

Hasonló hatás- és teljesítményszemléletű indikátorrendszer alkalmazása szükséges a *költségvetés kidolgozása és végrehajtása* során is. Tekintve, hogy a jelenlegi költségvetés tervezési gyakorlatra a teljesítményorientáció helyett a kialakult helyzetből történő kiindulás a jellemző, szükséges, hogy a kiadások jelentős és növekvő része programalapon kerüljön megtervezésre. Mivel az áttérés hosszabb időt igényel, javasolható, hogy a *programalapú költségvetés bevezetésére* első lépcsőben az európai uniós támogatási programok és a leginkább úgynevezett „fejzeti kezelésű előirányzatokkal” gazdálkodó minisztériumok esetében kerüljön sor. A tervezést követően a gazdálkodás során a teljesítményorientációt úgy lehet érvényesíteni, ha a költségvetési előirányzatok felhasználásához teljesítményindikátorokat rendelnek és azok teljesülését szervezeti, ágazati és kormányzati szinten egyaránt figyelemmel kísérik.

* * *

A tervezési területek áttekintése alapján megállapítható, hogy *mind a szakmai-tartalmi kapcsó-*

latok, mind az időhorizontok, mind pedig a pénzügyi és reálfolyamatok szempontjából szorosabban záró, a jelenleginél homogénebb tervezési rendszer kialakítására van szükség Magyarországon.

A NYITOTT, TRANSPARENS TERVEZÉSI RENDSZER ÉS A CIVIL SZFÉRA SZEREPE

Ahogy az átláthatóság és az elszámoltathatóság az államháztartás működésének jogi alapelvei, ezek érvényességét ki kell terjeszteni a tervezőmunkára, illetve a tervek végrehajtására is. A tervezőrendszer átlátható, elszámoltatható működése nélkül nem szerezhető meg a társadalom többségének, a szakmai köröknek a bizalma, de a külföldi partnerek, intézmények együttműködési készsége sem, ami a hatékony társadalmi-gazdasági cselekvési forgatókönyv-választásokhoz nélkülözhetetlen feltétel.

Eme elv alapján nem tekinthetjük kielégítőnek az ÚMFT-hez kapcsolódó érdekegyeztetést, jóllehet a részt vevő civil szervezetek pozitívan értékelték, ám ez inkább a formai jegyekre (a részvétel lehetőségére), mintsem a vélemények döntésekbe való beépülésére vonatkozott, hiszen annak mechanizmusai nem ismertek. A civil szervezetek a rendelkezésre álló rövid idő miatt is gyakran érezték úgy, hogy az egyeztetéssel az állami szereplők csak az EU elvárásainak kívántak megfelelni.

Úgy véljük tehát, hogy a nyitott, transzparens, ellenőrzött tervezési rendszer kialakítási folyamatának részeként erősíteni kell a kormányzati intézmények, valamint a civil társadalom és intézményei közötti együttműködést, a hangsúlyt a „szociális dialógusról” a „civil dialógusra” helyezve át. A hatékonyság és civil részvétel hiányosságai miatt a konzultatív eljárásokat nem elég intézményesíteni a „szociális partnerekkel” (például a szakszervezetekkel, a munkáltatói szövetségekkel), hanem a civil szervezetek teljes körű, intézményes részvételére, civil dialógusra van szükség a közpolitikai

döntéshozatalban és a megvalósításban. Az EU konformitás érdekében is három attribútumot kell kifejleszteni:

- az *átláthatóságot*, amely azért fontos, hogy a közintézmények tevékenysége és azon alkalmazottak egyéni felelőssége, akik a közintézményekben dolgoznak, megjelenjen az állampolgárok számára és annak vizsgálatát és esetleges bírálatát lehetővé tegye;
- a *hozzáférhetőséget*, amely azt jelenti, hogy a szolgáltatások s a közintézményre vonatkozó információk az állampolgárok számára hozzáférhetőek legyenek;
- a *válaszadási, avagy reagálási képességet*, amely azt igényli, hogy a közintézmény válaszolni tudjon a civil társadalom körében jelentkező igényekre, szükségletekre és eszmékre.

Mint ebből látható, a nyitottság követelménye túlmutat az átláthatóság követelményén. (Korábban ezt ilyen egyértelműen nem fogalmazták meg.) A hozzáférhetőség és a válaszadási képesség két olyan további dimenziót jelent, amely újabb minőségi követelményeket támaszt a közintézmények és a társadalmi csoportok, közösségek kapcsolataiban a nemzetgazdasági tervezés vonatkozásában is.

A KONCEPCIÓ MEGVALÓSÍTÁSÁNAK CSELEKVÉSI IRÁNYAI

A tervezési rendszer javasolt megújítása érdekében négyirányú cselekvéssorozatra van szükség. Ezek a következők.

▶ A megújítást szolgáló *jogalkotási program elkészítése*, amelynek középpontjában a nemzetgazdasági tervezésről, minimumkövetelményként a fejlesztési politikáról szóló törvény kidolgozása áll. Ennek céljaira javasoljuk, hogy olyan nemzetgazdasági tervezésről szóló törvény szülessen, amely valamennyi társadalmi-gazdasági tervnek minősülő nemzeti döntésre vonatkozik, tehát a tervezés intézményrendsze-

re és folyamata kerüljön törvényi szinten meghatározásra. E téren nélkülözhetetlen teendő a tervezés főbb területein megoldandó feladatok rendszerszerű áttekintése, „leltározása” is.

▶A nemzetgazdasági tervezés *felelősségi, intézményi rendjének kialakításában* első – meghatározó – lépés a tervezőmunkák koncepciónális és módszertani irányításáért felelős állami intézmények meghatározása. Javasoljuk, hogy a Nemzetgazdasági Minisztériumban Stratégiai (Tervezési) államtitkárság jöjjön létre, amely a nemzetgazdasági tervezés központi intézményeként biztosítaná, hogy megvalósuljon a magas szintű tervezési koordinációs tevékenység. Javasoljuk továbbá azt, hogy az EU-források felhasználásának programozására, pályázatainak, illetve a Széchenyi Terv pályázatainak lebonyolítására a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumban olyan tervezői szakapparátus jöjjön létre, amely a fejlesztési tervek gyakorlati végrehajtását, ennek ellenőrzését és monitoringját végzi. Feltételezve a két minisztérium részéről várható legnagyobb együttműködési készséget is, elkerülhetetlennek látszik olyan jelentős és folyamatos súrlódások kialakulása, amelyek szakmai feloldása nem lehetséges rövid államigazgatási úton, s így megnövelik a koordinált döntéshozatal idejét. Ennek elkerülése végett megfontolásra javasoljuk a Miniszterelnökségen belül egy olyan Stratégiai-Tervezési Titkárság létrehozását, amely folyamatosan biztosítja, hogy az ország koordinált jövőképevel összhangban megállapított fejlesztési célok alapján történjen a társadalmi és gazdasági fejlesztések prioritásainak kijelölése és a civil szférával történő egyeztetésük megszervezése.

Második fontos lépés *a tervező apparátus (szervezeti egység) újbóli létrehozása a szakpolitikai alkotás erősítése végett a minisztériumokban.*

(Mint ismeretes, ezek a főosztályok – az ott dolgozó ágazati tervezők száma 2004-ben 150–170 fő volt – az utóbbi években megszűntek/átalakultak/összezsugorodtak.)

Harmadik lépésként több kutatóintézet részvételével el kell indítani olyan kutatásokat, amelyek a *felhasználható, egységes tervezési módszertan alapjait* teremtenék meg, továbbá elősegítenék e módszertan oktatását a felsőoktatási intézményekben.

▶A korszerűsített nemzetgazdasági tervezés alkalmazásának nélkülözhetetlen feltétele *a tervezési célokra alkalmas információs rendszer kialakítása*. A jövőkép meghatározása és folyamatos „karbantartása”, az állami feladatok összehangolt megoldása igényli kiépítésének mielőbbi megkezdését.

▶Olyan rendszert szükséges kialakítani, amelynek legfontosabb sajátossága, hogy a reálfejlesztés (nemzeti fejlesztési koncepció és terv, a területfejlesztés, a vidékfejlesztés, a településfejlesztés, a gazdaságfejlesztés, a szociális és kulturális szféra fejlesztése) és a pénzügyi tervezés (konvergenciaprogram és az éves költségvetések központi és helyi szinteken egyaránt) intézményes összhangja biztosított legyen. E rendszerrel szemben támasztott másik elvárás, hogy a fejlesztéspolitika és a gazdasági versenyképesség követelményeit szem előtt tartva illessze bele a strukturális modernizációt a fejlesztési tervekbe, szűnjön meg a komplexitás figyelmen kívül hagyása, ami az eddigi reformkísérleteket jellemezte.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv két operatív programja (az Államreform és az Elektronikus Kormányzás OP) közvetlenül is forrást biztosíthat a korszerű fejlesztő állam alapjainak megteremtését szolgáló tervezési rendszer kialakításának céljaira.

JEGYZETEK

- ¹ Báger Gusztáv: A tervezés mint célkeresés: európai példák, magyar feladatok, In: sorsfordító esztendő. A 42. Közgazdász-Vándorgyűlés előadásai, Tas-11 Kft, 2005, pp. 351–364
- ² A felmérés az INTOSAI Nemzeti Teljesítményindikátorokkal Foglalkozó Munkacsoportjának programja keretében történt.
- ³ Jelen anyagban terjedelmi okokból azonban a fő figyelmet a tervekészítésre fordítjuk.
- ⁴ Faragó László: Szeletek a tervezés mélyrétegeiből, Tér és Társadalom, XV. évfolyam 2001. 3–4. pp. 11–24
- ⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 35. §-a (1) bekezdésének e), f) pontja.
- ⁶ Lásd Jelentés A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség működésének ellenőrzése, Állami Számvevőszék, 2008. június
- ⁷ Báger Gusztáv – Szabó-Pelsőczy Miklós: A Marshall-tervtől az új egyensúly felé, Közgazdasági Szemle, 1998/5. szám
- ⁸ Az Európai Tanács 2004. december 4–5-én ülésezett, és elfogadta a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség erősítését célzó többéves Hágai Programot.
- ⁹ The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, 17024/09 Council of The European Union, Brussels, 2 December 2009
- ¹⁰ Lásd A Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia dokumentumának stratégiai környezeti vizsgálatát. (Zárójelentés) RESPECT Tanácsadó és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság és a KÖVET Környezettudatos Vállalatirányítási Egyesület Konzorciuma. Budapest, 2007. július. 6. A Zárójelentés elkészítését a DELPHI szakértői módszer alkalmazása során szakértői interjúalanyként segítette Dr. Báger Gusztáv, az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetének volt főigazgatója is.
- ¹¹ Jövőkereső, A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács jelentése a magyar társadalomnak, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, 2009. november 13.
- ¹² A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. European Commission, Brussels, 3.3. 2010
- ¹³ Faragó László: Javaslatok az új Nemzeti Fejlesztési Terv regionális megalapozásához, EU Tanulmányok IV. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2004. pp. 9–42
- ¹⁴ A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. European Commission, Brussels, 3. 3. 2010. A stratégia célja annak elősegítése, hogy az Európai Unió megerősödve kerüljön ki a jelenlegi válságból a tudásalapú, hatékony és szociálisan érzékeny gazdasági növekedés által olyan fenntartható szociális piacgazdaság megteremtésével, amely magas szintű foglalkoztatottságot, termelékenységet és szociális kohéziót eredményez.