



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK
KUTATÓ INTÉZETE

A nemzetgazdasági tervezés megújítása
– Nemzeti igények, uniós követelmények

Állami Számvevőszék

Kutató Intézete

**A NEMZETGAZDASÁGI TERVEZÉS MEGÚJÍTÁSA
– NEMZETI IGÉNYEK, UNIÓS KÖVETELMÉNYEK**

Budapest, 2010. szeptember

A tanulmányt szerkesztette:

Dr. Báger Gusztáv

A tanulmányt készítették:

Dr. Báger Gusztáv

Dr. Kiss Daisy

Kovács Richárd

Dr. Vigvári András

Kiadásért felel: Dr. Pulay Gyula

A kézirat lezárta: 2010. augusztus

Állami Számvevőszék Kutató Intézete

ISBN 978-963-88187-8-2

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS	7
1. A TERVEZÉS, TERVEK FOGALMI KÖRE, JELLEGE	8
2. NÉHÁNY NEMZETKÖZI „LEGJOBB GYAKORLAT”	10
2.1. KÖZPOLITIKA FORMÁLÁS ÉS TERVEZÉS NEMZETKÖZI KITEKINTÉSBE	10
2.2. HÁROM NEMZETI TERVEZÉSI MODELL	11
2.2.1. <i>A holland tervezési modell</i>	12
2.2.2. <i>A francia költségvetési tervezés kapcsolata a középtávú előrejelzéssel</i>	16
2.2.3. <i>A lengyel területi tervezési modell</i>	18
3. A KORSZERŰSÍTÉS KIINDULÓ ALAPJA ÉS ELVEI	20
3.1. A TERVEZÉS- ÉS FEJLESZTÉSPOLITIKA UNIÓS JOGI ALAPJAI	20
3.1.1. <i>A Lisszaboni Stratégia</i>	20
3.1.2. <i>Az Európai Unió kohéziós politikájának jogforrási háttere</i>	21
3.1.3. <i>A kohéziós politika pénzügyi kerete és nemzeti stratégiai referenciakeretek</i>	22
3.1.4. <i>A strukturális alapok és a Kohéziós Alap</i>	24
3.2. A KORSZERŰSÍTÉS KIINDULÓ ELVEI.....	27
4. A TERVEZÉS LOGIKAI RENDSZERÉNEK KIALAKÍTÁSÁHOZ SZÜKSÉGES FELTÉTELEK	
LÉTREHOZÁSA	29
4.1. A TERVEZÉS JOGI MEGALAPOZATLANSÁGA	29
4.2. A TERVEZÉSI FOLYAMAT FŐBB GYENGE PONTJAI	34
4.3. A TERVEK MEGVALÓSÍTÁSÁHOZ SZÜKSÉGES FELTÉTELEK KIALAKÍTÁSA	35
5. A HAZAI ÉS AZ EU TERVEZÉS SZINKRONIZÁLÁSÁNAK ELVE	37
5.1. AZ ELV ÉRVÉNYESÜLÉSE AZ EDDIGI GYAKORLATBAN	37
5.2. AZ EU EURÓPA 2020 STRATÉGIÁJÁNAK TERVEZÉSI KÖVETELMÉNYEI	41
6. A NEMZETGAZDASÁGI TERVEZÉSI RENDSZER KIDOLGOZÁSA	44
7. A NEMZETGAZDASÁGI TERVEZÉS KÖZÉPSZINTJE: A REGIONÁLIS, VIDÉKFEJLESZTÉSI	
ÉS ÖNKORMÁNYZATI TERVEZÉS	47
7.1. REGIONÁLIS ÉS VIDÉKFEJLESZTÉSI TERVEZÉS	47
7.1.1. <i>A megoldandó problémák, dilemmák</i>	47
7.1.2. <i>A korszerűsítés javasolt irányai</i>	48
7.2. AZ ÖNKORMÁNYZATI TERVEZÉS	49
7.2.1. <i>A téma jelentősége, a kihívások</i>	49
7.2.2. <i>A jelenlegi intézményi keretek</i>	50
7.2.3. <i>A gazdálkodás tapasztalatai</i>	51
7.2.4. <i>Korszerűsítési javaslatok</i>	52
8. A TERVEK IDŐBEN TÖRTÉNŐ ÖSSZEANGOLÁSA	56
9. A PÉNZÜGYI ÉS REÁLFOLYAMATOK ÖSSZEANGOLÁSA	58

10. A NYITOTT, TRANSPARENTS TERVEZÉSI RENDSZER ÉS A CIVIL SZFÉRA SZEREPE	61
11. ÖSSZEFOGLALÁS.....	62
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	63
1. Függelék: EU-kiindulópontok a magyar fejlesztéspolitika és tervezés szabályozásában	65
2. Függelék: Javaslat az önkormányzati középtávú tervek szakmai minimum követelményeire	90

Ábrajegyzék

1. ábra: A tervek, programok és intézmények kapcsolata.....	45
2. ábra: A közszférában a feladatellátás tervezési szempontjai.....	59

Táblázatjegyzék

1. táblázat: A kötelező feladatok tervezési rendszere.....	55
2. táblázat: Az érvényes nemzeti tervek, programok kidolgozásának ideje.....	56

Boxjegyzék

1. Box: Példa a holland regionális tervezésre, a Strukturális Alapok felhasználására.....	15
2. Box: A francia regionális tervezés intézményi kerete	17
3. Box: A politikai akarat és a tervezés törvényi alapokra helyezésének háttere.....	30

Elnöki bevezető a tervezési tanulmányhoz

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései során megállapított hiányosságokat az ÁSZ-jelentések rögzítik, és konkrét javaslatokat tesznek azok pótlására. Vannak azonban olyan rendszerhibák is, amelyeket több, különböző témájú vizsgálat során is észlelnek a számvevők. Ilyen esetekben célszerű, ha az ÁSZ tanácsadói szerepében megpróbál javaslatot tenni a hibák rendszerszemléletű kijavítására, azaz a vizsgált rendszer egészének korszerűsítésére. Az ÁSZ tanácsadói tevékenységének kiteljesítése érdekében hozta létre Kutató Intézetét (ÁSZKUT), amely az ÁSZ-jelentések megállapításainak hasznosításán túl tudományos módszerekkel, a nemzetközi tapasztalatok összegzésével is segíti átfogó és megalapozott javaslatok kidolgozását.

Az elmúlt két-három évben az ÁSZ több vizsgálata is feltárta a nemzetgazdasági tervezés hiányosságait, az egyes résztervek közötti ellentmondásokat. Ezért az ÁSZ vezetése úgy döntött, hogy az ÁSZKUT készítsen egy tanulmányt, amely egyrészt kritikai elemzéssel, másrészt jobbtó javaslatokkal hozzájárul a nemzetgazdasági tervezés korszerűsítéséhez. Az elemzés kiinduló alapját a legjobb nemzetközi gyakorlatok és példák összefoglalása mellett a tervezés és fejlesztéspolitika uniós követelményeinek a bemutatása képezi. A követelmények kielégítésére irányuló határozott törekvés eredménye – többek között – a 2007-2013. évekre szóló nemzeti fejlesztési terv kidolgozása, amelyet az EU is jóváhagyott. Mindazonáltal a különféle tervek és koncepciók összehangolatlanok voltak, a területi és önkormányzati tervezést alacsony szakmai színvonal jellemezte és nem került sor az ország jövőképeinek a kidolgozására.

A helyzetelemzés alapján a tanulmány olyan koncepciót vázol fel, amelyben a tervezés a hazai és az EU forrásokat egyaránt átfogja, a nemzeti tervek és az EU által szorgalmazott programok szerves rendszert alkotnak, az országos és ágazati terveket a pénzügyi forrásokkal reálisan számoló középtávú területi tervek teszik teljessé. A koncepció hangsúlyozza, hogy a tervezőmunkába a szakmai és a civil szervezeteket érdemben (nemcsak formálisan) be kell vonni.

Meggyőződésem, hogy a tanulmány jó időben lát napvilágot, hiszen hazai részről az Új Széchenyi Terv meghirdetése, az EU részéről az Európa 2020 Stratégia elfogadása új kihívást jelent a nemzetgazdasági tervezési rendszer megújítására.

Budapest, 2010. szeptember



Domokos László

az Állami Számvevőszék elnöke

Bevezetés

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései során és Kutató Intézete programjaiban évek óta kiemelt figyelmet fordít az állami szerepvállalás új tendenciáira, a befolyásoló tényezők vizsgálatára és az állami funkciók, feladatok ellátásával kapcsolatos kérdésekre. Ennek egyik példája az államháztartás reformjára kidolgozott közpénzügyi tézisek kutatásokkal való megalapozása és közzététele 2007-ben (Állami Számvevőszék 2007; Csapodi 2007), másik „Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában” című tanulmány 2009-ben. Tevékenységünk azonban nemcsak az állami pénzügyekre 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, melynek 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 *konceptió szintű javaslatot tesz a tervezés alapelveire, lehetséges struktúrájára, úgy országos, mint önkormányzati és regionális (területi) szinten.*

A magyar nemzetgazdasági tervezés szempontjából új helyzetet jelent, hogy az Európai Tanács 2010 júniusában hagyta jóvá az Európa 2020 Stratégiát (Európai Bizottság, 2010), valamint, hogy a Kormány 2010. július 28-án közzétette az Új Széchenyi Terv Vitairatát (2010). Az ebből eredő új lehetőségekre és kihívásokra tanulmányunkban hangsúlyosan felhívjuk a figyelmet.

1. A tervezés, tervek fogalmi köre, jellege

A nemzetgazdasági tervezés jelen tanulmányban használt fogalma összhangban áll a fejlett piacgazdaságok tervezési gyakorlatával és *lényeges vonásait tekintve eltér a korábbi tervgazdálkodást folytató országok bürokratikus koordináción alapuló rendszereire jellemző tervezéstől.*

- A nemzetgazdasági tervezés ma a piacgazdasági folyamatok teljesebb körű érvényesülését kívánja elősegíteni oly módon, hogy közben a társadalmi-gazdasági kohézió kialakítása és a fenntartható fejlődés biztosítása se szenvedjen hátrányt.
- A nemzetgazdasági tervezés fejlesztéspolitikai céljainak meghatározása során az elosztható források felhasználására vonatkozó stratégiai iránymutatásokat veszi figyelembe, szem előtt tartva a piacgazdaság működésének sajátosságait.
- A nemzetgazdasági tervezés mai rendszerében meghatározott jövőképek és célok elérését az objektív, átlátható, valamint hátrányos megkülönböztetéstől mentes ellenőrzési és lebonyolítási mechanizmusoknak kell biztosítaniuk.
- A nemzetgazdasági tervezés – többek között az áruk, a személyek, a tőke és a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó uniós rendelkezések következtében – ma már nem csupán az ország saját gazdaságára van tekintettel, hanem az Európai Unió más tagállamaihoz képest fennálló fejlettségbeli és regionális különbségek mérséklésére, a más tagállamokkal történő gazdasági és fejlesztési együttműködésre is törekszik.
- A nemzetgazdasági tervezés alapvető célkitűzéseinek meghatározása ma nem törvényekben, hanem stratégiai iránymutatások, operatív programok, akciótervek és stratégiai menedzsment keretében történik, a vonatkozó jogi szabályozás pedig nem maguknak a gazdasági céloknak a rögzítésére, hanem az egyes fejlesztési stratégiák végrehajtásának gyakorlati, technikai kérdéseire vonatkozik.

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

A tervezés fogalmába – mint látható – beleértjük a *fejlesztéspolitika* megalkotását is, amely a világgazdasági távlatok és a belső adottságok számbavétele alapján a fejlesztési célok, az elérésükhöz szükséges erőforrások, a megvalósítási technikák és módok állami meghatározásának olyan eredménye, amely kielégíti a társadalmi-gazdasági haladás dinamizálásának követelményeit.

Tervezéselméleti megközelítésben a tervezésnek ez a felfogása a tervezésre ható paradigmák ún. posztmodern irányához áll közel, amely szerint e tevékenység nem egyszerűen egy állami dokumentum készítése, hanem interaktív és interpretatív folyamat és társadalmi cselekvés.¹

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 elérését szolgáló eszköztárral kapcsolatban pedig a leghatásosabb megoldások (intézkedések) kiválasztását kívánja megalapozni. A tervek megvalósítási fázisában 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 redistribúciós és a stabilizációs funkciók ellátására irányuló tevékenység. Ebben az értelemben a tervezés *szintetizáló állami funkció, ún. koordinatív tervezés.*

A tervezés az érintett szereplőkkel történő *érdekegyeztetésnek intézményes terepe is. A programozással* pedig biztosítható a cselekvés megfelelő ütemezése és pénzügyi feltételrendszere. A tervezés, mint technika az iteráció révén alkalmas az alulról jövő kezdeményezések, igények (bottom up) és a felülről érkező koordináció (top down) összhangjának biztosítására. A középtávú – nem formális – tervezés jelentőségét növeli, hogy ezáltal a pályázatok útján megvalósított beruházások működési finanszírozási szükségleteit is előre lehet jelezni.

¹ Faragó László: Szeletek a tervezés mélyrétegeiből. Tér és Társadalom. XV. évfolyam 2001. 3-4. pp. 11-24.

2. Néhány nemzetközi „legjobb gyakorlat”

2.1. Közpolitika formálás és tervezés nemzetközi kitekintésben

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 sokszorosan igazolódott (a hazai gyakorlat megtévesztő, mert ahány ember, annyi a fogalomkészlet, tele következetlenséggel). Tudják, mi a különbség a cél és a program között. Nincsenek parttalan hitviták arról, hogy melyik kell inkább, a program, a projekt, a terv, a prognózis vagy a prekonceptió.² Az sem fordulhat elő, hogy elsősorban listarendbe szedett költségvetési kategóriákat használnak 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 naturális szférákhoz igazítják a pénzügyi szférát. A *stratégia-eszmét* is ebben a kontextusban lehet helyesen értelmezni. Nem önmagában, és nem is, mint valamiféle „jolly joker” fogalmat. Inkább egy kontextus összefüggéseiben. 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 helyzetről*, 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, terv 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 kulcs-tárgykörök 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).

² 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.

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 fölbomlásából fakadó 1991-92. 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 ún. *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 tervező munkában.

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 kiterjedt 2009. évi felmérés³ szerint 32 országban folytatnak nemzetgazdasági szintű tervezést. Közülük öt fejlett ország (Ausztria, Kanada, Németország, Norvégia 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).

2.2. Három nemzeti tervezési modell

Megállapítható, hogy az 1929-33. évi világgazdasági válság óta történelmi korszakokként folyamatosan változott a társadalmi és gazdasági tervek iránti szükséglet. A szuverenitás letéteményeseként megnyilvánuló állami/politikai hatalom koronként eltérő mértékben tartott igényt rájuk, és történelmi szakaszonként változott a tervező munka társadalmi fontossága, presztízse is.⁴

³ A felmérés az INTOSAI Nemzeti Teljesítmény-indikátorokkal Foglalkozó Munkacsoportjának programja keretében történt.

⁴ Sántha György: Tervezés és stratégiai menedzsment az elmúlt két évtizedben. In: Schanda Balázs – Varga Zs. András: „Láttelek közjogunk elmúlt évtizedéről”, PPKE JÁK Tanulmányok, Budapest, 2010., 292. o.

A jelenlegi nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság és az arra adott kormányzati válaszok folytán a világ számos országában megugró költségvetési hiány és emelkedő államadósság erősíti az igényt a tervezés, különösen a hosszú távú tervezés iránt. A kezdeményezések három különböző oldalról erősítik egymást:

- ◆ az államháztartás átláthatóságának, elszámoltathatóságának és előrejelzéseinek igénye;
- ◆ a fiskális politika hosszú távú orientációjának erősítése, valamint
- ◆ a gazdaságpolitikai döntések nyomán megjelenő konfliktusok az elosztási rendszerben.

Számos tanulmány igazolta⁵, hogy a kormányok hajlamosak költségvetési döntéseiket túlságosan optimista előrejelzések alapján meghozni, ezáltal késleltetik a fájdalmas átalakításokat tartalmazó reformokat. A kormányok mellett az IMF is szorgalmazza független előrejelzést biztosító intézmények létrehozását, hogy a gazdasági és költségvetési tervezés során megbízható, elfogulatlan gazdasági előrejelzéseken alapuló döntéseket hozhassanak és a közvélemény is megfelelő információkhoz jusson. A független intézmények tevékenysége jelenthet megfelelő megoldást azon időbeli ellentmondásra is, ami a hosszú távú pénzügyi egyensúly és a rövidtávú makrogazdasági stabilitás elérése között áll fenn. Az ilyen intézményre követendő példa lehet a holland Gazdaságpolitikai Elemzések Intézete, amelynek tevékenységét elsőként tekintjük át.

2.2.1. A holland tervezési modell

A holland költségvetési politikának több megvizsgálásra érdemes eleme van. Először is a minisztériumok költségvetési előirányzatai reálértékben vannak megadva, és nem a költségvetés teljes összegének arányában. Ez azt jelenti, hogy ha az infláció magasabb, mint az előirányzott, akkor az adott minisztérium költségvetési számai nőnek, de ezt az összeget a gazdasági növekedés, illetve a költségvetési bevételek várttól eltérő alakulása sem érinti. Tehát nem kezdődik el egy osztozkodás akkor, ha „váratlan bevételek” jelennek meg a költségvetésben. A váratlan nyereségek és veszteségek kezelése a koalíciós megállapodásban lefektetett szabályok szerint történik. A többletbevételt annak nagyságától függően adócsökkentésre, vagy adósságcsökkentésre használják fel. Ha a vártnál kevesebb bevétel keletkezik, akkor azt adósságállomány vagy az adók növelésével kezelik. Az ágazatok (minisztériumok) költségvetése tehát stabil, új programok bevezetését belső átcsoportosítással lehet csak megalapozni.

Számos politikai és technikai feltétele van egy ilyen rendszer működtetésének. Ezek közül kiemelkedik a Gazdaságpolitikai Elemzések Intézete (CPB, Centraal Planbureau; eredeti angol elnevezése Central Planning Bureau, ami azonban félreértésekre adott okot, így 15 éve Netherland Bureau for Economic Analysis-re változtatták), amely a koalíciós megállapodások alapjául szolgáló előrejelzéseket készíti. Összehasonlítva a magyar helyzettel, érdemes kiemelni, hogy nincs más alternatív számításokat végző intézmény, a pártok és a közvélemény megbízik a kormány intézményének előrejelzésében.

⁵ L. Jonung and M. Larch, Improving Fiscal Policy in the EU. The case for independent forecasts, Economic Policy 21.

Az Intézetet 1945-ben, a II. világháború után alapították. A 30-as évek pénzügyi válsága rávilágított, hogy a gazdasági fejlődést nem szabad teljes mértékben a piacra bízni. A kormánynak aktív gazdaságpolitikát kell folytatni, különösen a válságkezelés időszakában. Az Intézet munkájában független szerv, azonban mandátumát a Gazdasági Minisztériumtól kapja. Az Intézet első megbízatása a Nemzeti Jóléti Terv kidolgozása volt 1946-ban. 1947-től éves gazdasági tervet tesz közzé minden tavasszal, amit 1961-től kiegészítettek egy Makrogazdasági Outlook kiadvánnyal. Az utóbbi években megnőtt a rövidtávú előrejelzések száma is, minden negyedévben publikálnak. Az Intézet kutatási területe is kiszélesedett az alapítás óta; a társadalmi-gazdasági témák mellett (munkanélküliség, keresetek alakulása) az oktatás, egészségügy, környezetvédelem gazdasági aspektusai is előtérbe kerültek.

A holland gazdaság ciklikus fejlődése mellett a strukturális fejlesztés nagyobb teret nyert. Kutatásokat végeztek, hogy a társadalombiztosítás kiterjesztése, milyen hatásokkal jár a munkaerőpiacra, hogyan növelhető a foglalkoztatottság. Sok új kérdésre a választ már nem a mennyiségi vizsgálatok adják, hanem a minőségi aspektust előtérbe helyezők. A bővülés mellett azonban az Intézet munkája bizonyos területeken szűkült, sőt egyes kutatási területek meg is szűntek. Okai közt keresendő a prioritások változása, valamint egyes időszakokban a költségvetési megszorítások hatása is.

Az Intézet létszáma a kezdeti 70 főről két évtized alatt nőtt 90-re, majd hirtelen ugrással 1982-ben már 160 munkavállalóval működött. Az utolsó közel harminc évben kisebb hullámzásokkal, de csökkent a létszám. Egyre több a csak rész munka időben foglalkoztatott kutató. Az átlagos képzettségi színvonal kezdetektől igen magas.

Az intézet által végzett kutatások hat fő témakörbe sorolhatók (példákkal):

1. rövid- és középtávú makrogazdasági előrejelzések (negyedévente publikált elemzések, középtávú áttekintése a gazdaság állapotának);
2. hosszú távú tanulmányok készítése (európai jövőkép, forgatókönyvek a holland gazdaságról, 30 évre előretekintve);
3. meghatározott szektorok intézményi analízise (generációk közötti kockázat megosztás a nyugdíjrendszerben, egészségügy helyzete, verseny az oktatásban, lakáspolitikája);
4. ex-ante költség-haszonelemzések végzése (gyorsvasút Párizsba, Amszterdam üzleti negyede);
5. ex-post értékelések (EU bővítése új tagállamokkal);
6. háttér tanulmányok készítése (a munkaerő kínálat jövedelemre gyakorolt hatása, pozitív és negatív externáliák hatása a lakáspiacra).

A CPB jelentős szerepet játszik a választási ciklusban és a kormányalakítása során is. A négyévenkénti választások után felálló új kormányoknak általában komoly koalíciós tárgyalásokon kell túlesni. Nem ritka a négy vagy akár több pártot tartalmazó koalíció és a létrejövő koalíciós megállapodás nagymértékben meghatározza a következő négy év költségvetési politikáját.

A tárgyalások alapjául szolgál a CPB által a választások előtt egy évvel készített középtávú gazdasági előrejelzés, ami tartalmazza az adókat, társadalombiztosítási kiadásokat, az oktatási

és egészségügyi kiadásokat, támogatásokat stb. Ezen felül egy évvel a választások előtt CPB tanácsadói csoportja egy jelentést is készít a fiskális politikáról – felhasználva a középtávú előrejelzést, mint inputot –, ahol az új kulcsszó a fenntarthatóság biztosítása. A jelentés javaslatokat tesz az új kormányzati periódus fiskális céljaira és szabályaira, valamint kitér az alternatív hipotézisek és irányelvek következményeire.

A CPB a pártok választási programját is értékeli két hónappal a választások előtt, ha azt az adott párt kéri. Legutóbb 2010 tavaszán nyolc párt programját elemezték és javaslataikat a pártok beépítik a végső programjukba (csak egy parlamentbe bejutott párt nem kérte), ez volt a hetedik alkalom 1986 óta. Az elemzés lehetővé teszi a pártprogramok gazdasági aspektusainak összehasonlítását. Értékelik a költségvetési kiadásokat és bevételeket, az adósságállomány várható alakulását és a hosszú távú gazdasági növekedési kilátásokat.

A választások után a CPB elemzi az előzetes koalíciós megállapodás gazdasági vetületeit. Ez a pártprogramok elemzésein alapul (hacsak nincs nagy változás azokhoz képest), így gyorsan, néhány nap alatt végrehajtható.

Ami a CPB szerepét az éves költségvetés tervezésében illeti, érdemes röviden áttekinteni a költségvetés alkotás folyamatát.

A Pénzügyminisztérium felelős a holland fiskális politika végrehajtásáért, az éves költségvetés kidolgozásáért és a középtávú, négyéves periódushoz való igazításért. Külön makrogazdasági elemző osztállyal nem rendelkezik, teljes mértékben CPB által készített előrejelzéseken alapul munkája. 1994 óta követi az úgynevezett trend-alapú politikát, melynek legfontosabb elemei:

- a megfelelő gazdasági előrejelzések (alapja a CPB által készített középtávú előrejelzés, ami változatlan politikát feltételez),
- a rögzített kiadási keretrendszer a költségvetésben, többéves kiadási előrejelzések (minden minisztérium külön költségvetési törvénnyel rendelkezik, a miniszterek felelősek a saját költségvetésükért, a teljes költségvetési kiadási előirányzat a plafont jelenti az egyes minisztériumok számára és ennek megfelelően kell a minisztériumoknak kialakítani a saját kiadási programjukat).
- a rögzített keretrendszer az adóterhelésről és szociális hozzájárulásról, valamint hogy
- a döntéshozatal évente egyszer történik és annak megfelelően kell eljárni a minisztériumoknak.

A költségvetési politika fontos eleme a kormány megválasztása után megkötött koalíciós szerződés. A szerződés négy évre előre pontosan rögzít minden fontos politikai döntést, keretül szolgálva az éves költségvetéseknek. Bár nem jogi alapokon nyugszik, de politikailag köti a kormány kezét. A kormányzati időszak alatt az adóterhelés állandó marad, ami a gazdaság számára nagyfokú stabilitást jelent. A bevételek és kiadások szigorúan elválnak, abban az esetben sem lehet növelni a kiadási főösszeget, ha a bevételek jobban teljesülnek, mint a tervezett. A költségvetés végrehajtásakor az alábbi szabályokat kell betartani:

1. Box

Példa a holland regionális tervezésre, a Strukturális Alapok felhasználására

A nyugati régióban a Kansens voor West iroda felelős az Unió Strukturális Alapjából származó támogatások megfelelő felhasználásáért. A 2007-2013-as tervezési periódusban megváltoztak a prioritások Hollandiában. Az előző időszakban az elmaradottabb térségek támogatásán volt a hangsúly, azonban Hollandiában olyan kicsik a területi különbségek, hogy az új időszakban áttolódott a fókusz a kiemelkedő iparágak (nyertesek) versenyképességének további erősítésére. Cél, hogy a térség néhány éven belül az öt legfejlettebb területébe kerüljön vissza az EU-ban. A hét évre 770 millió euró áll rendelkezésre, melynek 40 %-a származik az EU-tól. A „Back to the top” program három prioritáson alapul:

- kiemelt szerepet töltenek be a tudásalapú iparágak, az innováció;
- hangsúly a régiók tökevonzó képességének növelésén, és
- úgyszintén hangsúlyos a városok újraformálása, hogy jobb lehetőségeket nyújtsanak a beruházások, és a magasabb életminőség elérése számára.

A prioritások kialakítása a Gazdasági Minisztérium által készített Regionális gazdasági perspektíván (Peaks in the Delta) alapul, és ennek megfelelően határozták meg azon ígéretes szektorokat is, amelyek támogatásra kerülhetnek. A szektorok a közlekedés, logisztika és kereskedelem; az élelmiszeripar és virágkertészet; az üzleti szolgáltatások; kreatív iparág, új média; az orvostudomány, bio-technológia és környezetvédelem; a turizmus, konferenciaszervezés; a petrokémiai iparág; a hajózás és a geomatika (földtudomány).

Az alapból származó pénzek elosztása nem pályázatos módszeren alapul, hanem a tartományon belüli a négy város és négy régió rendelkezik egy-egy bizottsággal, ahova a kiírt és a honlapjukon megjelenő programoknak megfelelő terveket a pályázók benyújthatják. Ha a bizottság megfelelőnek találja, akkor továbbküldi a programiroda végrehajtó tanácsához, amely ha támogatja, akkor hat hónap áll rendelkezésre a részletes projektterv kidolgozására. A folyamat teljes mértékben transzparens, ami biztosítja, hogy a korrupció, a baráti alapon nyugvó pénzosztás kizárását. A tervnek az alábbi kritériumoknak kell megfelelni:

- a fent említett prioritások közül legalább egynek teljesülnie kell;
- meg kell felelni a pénzért értéket elvnek;
- kapcsolatban kell lenni a helyi, regionális és nemzeti keretrendszerrel;
- hozzáadott értéket kell biztosítani;
- teljes egészében a régióon belül kell megvalósítani;
- biztosítani kell a fenntarthatóságot;
- teljesíteni kell a társfinanszírozást;
- a projektnek az első és második prioritás esetén legalább 200 ezer a harmadik esetén legalább 100 ezer euro értékűnek kell lennie.

A programiroda által elfogadott tervet a földművelésügyi minisztériumhoz tartozó Ellenjegyző Hatóság (Certifying Authority) ellenjegyzzi. A projekt végrehajtása során évente kétszer beszámolót kell készíteni az előrehaladásról, a befejezés után pedig egy végső jelentést, kiegészítve az ellenőrzési jelentéssel. A projekt ellenőrzését a pénzügyminisztériumhoz tartozó Ellenőrző Hatóság (Auditing Authority) végzi.

- meg kell akadályozni, hogy a kiadások a tervezettet meghaladják, ha mégsem sikerül, akkor az adott minisztériumnak haladéktalanul jelezni kell a tényt a Pénzügyminisztérium felé;
- a kiadási túllépést kompenzálni kell máshonnan;
- a költségvetésben bármilyen változtatást csak pénzügyminisztériumi jóváhagyással lehet véghezvinni.

A pénzügyi gazdálkodás nagymértékben decentralizált, sok költségvetéssel rendelkező szerv van saját felelősséggel. A minisztériumok erős pénzügyi-gazdasági osztályokkal rendelkeznek, azonban a kis összegű elkötelezettségeket ex-ante nem ellenőrzik, a pénzügyminisztérium pedig egyáltalán nem végez ex-ante vizsgálatokat.

Az éves költségvetés tervezési folyamata a költségvetési év (T) megelőző két év októberében kezdődik, és folyamatos konzultációt takar a többi minisztériummal és a CPB-vel. A CPB a T-1 év alatt négyszer készít rövidtávú előrejelzést, ami alapjául szolgál a megbeszéléseknek. A kész költségvetés benyújtási határideje T-1 év szeptembere.

A holland tervezési keretrendszernek a sikere számos tényezőn múlik. Ezek között meghatározó szerepet játszik a megfelelő szabályozás, a letisztult, egyértelmű funkciók a költségvetési politika alakításában, valamint a rendszeres, hivatalos és szakmailag magas szintű gazdasági előrejelzés és a politikai kultúra.

2.2.2. A francia költségvetési tervezés kapcsolata a középtávú előrejelzéssel

A francia költségvetési tervezést szabályozó törvény a 2001-ben elfogadott Organikus⁶ Költségvetési Törvény (Loi organique relative aux lois de finances, LOLF), melyet teljesen 2006-ra hajtottak végre. A reform célja volt, hogy modernizálja az államot⁷, azáltal, hogy a költségvetési terv bemutatja a 34 minisztériumi és minisztériumok közötti fő politikai irányvonalat (missziót) és 132 részletezett program szerepel benne. Ezáltal az addigi forrás-alapú megközelítést a program-alapú költségvetési tervezés váltotta fel.

A törvény továbbá előírja a bevételek és kiadások négyéves előrejelzését is. A parlament határozza meg a költségvetésben szereplő kiadási keretet minden egyes program számára. Meghatározzák mind az elkötelezettségek, mind a tényleges kifizetések keretét.

A törvény két fő pilléren nyugszik:

- a költségvetés átláthatóságának növelése erősítette a parlament fiskális erejét;
- a teljesítmény és elszámoltathatóság erősíti a public managementet.

⁶ Keretjellegetű törvény és szerepe a magyar 2/3-os törvényekkel hasonló megítélésű.

⁷ Franc Mordacq: Budgetary reform and Parliament: The French experience; SIGMA Conference, 2008, Turkey

A program-alapú megközelítés lehetővé teszi, hogy a keretek elosztása a célokhoz igazodva történjék, ami az elszámoltathatóság alapját képezi. A programok közötti kötelezettségvállalás átcsoportosításának joga a Parlament hatáskörébe került, ami az általános költségvetési szabályok nagyobb tiszteletét eredményezte. A kormány által közölt pénzügyi információkat kiegészítette, hogy minden program végrehajtásáról éves teljesítmény jelentést kell közölni. Az új törvény különös hangsúlyt fektet az állami pénzügyi intézmények teljesítményének mérésére, így valós képet kapnak a mérlegen kívüli tételekről is.

Az új törvény előmozdítja a közpénzek tervezésének stratégiai alapokra való helyezését. Garantálja az állandó egyeztetést, mivel az éves költségvetés vitájakor a kormánynak egy négy éves stratégiát is be kell nyújtani a parlament részére, ami lefedi a teljes kormányzati szektort és összhangban van az Uniónak benyújtott stabilitási programmal. A négy éves kivétel tartalmazza az összes kiadás-bevételi tételt, az adóváltozásokat, a társadalombiztosítás tételeit.

2. Box

A francia regionális tervezés intézményi kerete

Prefektúra – az állam dekoncentrált szerve regionális és megyei szinten. A Régió Prefektúra (továbbiakban: RP) munkájában támaszkodik a Megyei Prefektúrára, de a régió prefektusának megyei szinten nincs hatásköre. Regionális Tanács – a regionális önkormányzat szerve, amely 1982 óta működik. A Regionális Tanács a RP-vel együttműködve alakítja ki a régió programját, társelnökségben működik a Programozó Bizottságban és a Monitoring Bizottságban. A döntés felelőssége azonban a Prefektusé, hiszen az EU források szabályszerű felhasználásának felelőssége az államé.

A program kialakítása a RP feladata, de a folyamatba bevonja az aktív és kezdeményező szerepet játszó Regionális Tanácsot, a társadalmi és gazdasági élet szereplőit, megyék és agglomerációk képviselőit a partnerség elvének gyakorlati alkalmazásával. A programkészítés során a RP folytatja az egyeztetést a minisztériumokkal, illetve az EU-val.

A program (DOCUP vagyis Egységes Programozási Dokumentum) készítésnek négy lépcsője van:

- 1) előzetes helyzetértékelés,
- 2) célok meghatározása,
- 3) stratégia kialakítása,
- 4) cselekvési program meghatározása.

A program megvalósítása során a Végrehajtó Hatóság feladatait a francia régiókban meghatározott lépcsőkből álló alapkezelési és ellenőrzési rendszerek (írásba foglalt) folyamata alapján határozzák meg.

Az átláthatóság és követhetőség érdekében a teljes ellenőrzési nyomvonal valamennyi lépését egy országosan, valamennyi régió által használt információs és pénzügyi nyilvántartó rendszer segíti.

2.2.3. A lengyel területi tervezési modell

A Lengyel Központi Tervezési Hivatal által 1995-ben elkészített az „Állami területfejlesztési politika alapelvei” című munka a területfejlesztés kérdéseinek vajdasági szintre helyezését célozta meg, s ajánlásokat tett a területfejlesztésre vonatkozóan a jövőbeni uniós csatlakozásra való felkészülés érdekében. 1994-ben fogadták el a területi gazdálkodásról szóló törvényt, amely – egyebek mellett – az optimális gazdasági-társadalmi és területi folyamatok és a területfejlesztéssel kapcsolatos tervezés feladatait volt hivatott összehangolni, valamint stratégiai programok sora látott napvilágot. A hosszabb távra szóló területfejlesztési célokat a Hivatal által 1996-ban elkészített „Lengyelország 2010-ig szóló gazdasági és társadalomfejlesztési program”-ja című dokumentumban összegezték.

Az 1998-as év döntő változást jelentett a területfejlesztési politika szempontjából. A júliusban elfogadott törvény alapján 1999. január 1-vel a területfejlesztés kérdései az immáron 16 vajdasági önkormányzat feladatai közé kerültek. Létrejött a vajdasági szerződés intézménye, amely egy olyan megállapodást takar, melynek partnerei az állam részéről a Minisztertanács, illetve annak a területfejlesztésért felelős képviselője, valamint a prefektus személye által képviselt vajdaság. A szerződésekben a fejlesztési programokban szereplő, az állam által is támogatott feladatok vannak lefektetve, valamint az egyes szakminiszterek által felügyelt fejlesztési célok, amelyeket a területi önkormányzatok és más alanyok már korábban támogatásukról biztosítottak. A költségvetési források kizárólagosan a Területfejlesztés Nemzeti Stratégiájában prioritásként megfogalmazott tevékenységekre és feladatokra fordíthatók. Ezen felül a szerződések célja a területfejlesztésre szánt források koncentrációja, a projektek támogatására vonatkozó EU szabályok figyelembevételével.

A vajdasági szerződésekben előírt feladatok és tevékenységek irányulhatnak egyfelől aktuális, időszerű feladatok támogatására, másfelől beruházási projektekre. A szerződések finanszírozási alapelve a források sokrétűsége. Ezek származásukat tekintve összetettek; forrásként vonhatók be a központi költségvetésből folyósított összegek, illetve a területi önkormányzati egységek költségvetéséből érkező pénzek, szerepelnek benne a központi céltámogatások, valamint a közösségi források és a magán szektor forrásai. A szerződések előnye abban mutatkozik meg, hogy segítségükkel megoldható olyan tevékenységek finanszírozása és kivitelezése, amelyek a hagyományos finanszírozási móddal nem valósulhatnának meg, sőt lehetőség nyílik a központi hatalom és az egyes vajdasági önkormányzatok fejlesztési politikájának összehangolására.

A vajdasági szerződések a 2007-13 közötti időszakra kiterjedő lengyel Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) szerves részét képezik, a regionális fejlesztési támogatások kulcselemévé váltak. Meghatározzák a vajdasági programokból következő feladatok alkalmazási területeinek módját, illetve körülményeit, valamint felölelik az egyes szakminisztériumok által felügyelt tevékenységeket, de a vajdasági vagy más, lokális szinten, alsóbb szintű önkormányzati egységek és más kompetens egységek által megvalósítandó fejlesztések körét. A NFT-hez tett ajánlások a hosszabb, leginkább az ötéves intervallumot tartanak a legmegfelelőbbnek a vajdasági szerződésekre. Ezek segítségével kapcsolják össze a területi fejlesztési programokat, a Nemzeti Területfejlesztési Stratégiával. Fontos elképzelés az is, hogy több vajdaság kössön regionális szerződést annak érdekében, hogy közös fejlesztési programokat dolgozzanak ki a NFT-ben szereplő feladatok közül.

Megállapítható az is, hogy a szerződések egyszerre szolgálnák a központi kormányzat és az egyes vajdaságok érdekeit, a viták leginkább arról folynak, hogy hol kezdődik, végződik a vajdasági, illetve a központi kormányzat kompetenciája, azaz miből és milyen mértékben hajlandó engedni a központi hatalom, mit és milyen mértékben tud vállalni a regionális szint.

3. A korszerűsítés kiinduló alapja és elvei

3.1. A tervezés- és fejlesztéspolitika uniós jogi alapjai

A legjobb nemzetközi gyakorlatok és példák tanulmányozása mellett a kutatás másik kiinduló alapját a tervezés- és fejlesztéspolitika uniós jogi alapjai és követelményei képezik.

3.1.1. A Lisszaboni Stratégia

Az Európai Tanács 2000 márciusában Lisszabonban tartott ülésén a tagállamok állam- és kormányfői közösen kezdeményezték a Lisszaboni Stratégia elfogadását, amelynek célja eredetileg arra irányult, hogy 2010-re az Európai Uniót a világ legversenyképesebb tudásalapú gazdaságává tegyék, valamint megvalósítsák a teljes foglalkoztatottságot. Olyan társadalmi-gazdasági jövőképről volt szó, amely Európa élen járó szerepét igyekezett helyreállítani, és biztosítani kívánta versenyképességét a globalizálódó világban.⁸ E stratégia, amelyet az Európai Tanács ezt követő ülésein alakítottak ki részleteiben, három pilléren nyugodott:

- az első pillér a *gazdasági* pillér, amely a versenyképes, dinamikus, tudásalapú társadalomba történő átmenethez szükséges előkészületekre irányult. Ebből a szempontból a stratégia nagy hangsúlyt fektetett az információs társadalom változásaihoz történő folyamatos alkalmazkodásra, valamint a kutatási és fejlesztési tevékenység ösztönzésére;
- a második pillér a *társadalmi* pillér, amely az európai társadalmi modell modernizálására irányult, amelynek megvalósítása az emberi erőforrásokba történő befektetés és a társadalmi kirekesztettség elleni küzdelem eszközeivel történik. Az Európai Unió tagállamaitól azt várják, hogy befektessenek az oktatásba és képzésbe, továbbá aktív politikát folytassanak a foglalkoztatás terén, megkönnyítve ezáltal a tudásalapú társadalomba történő átmenetet;
- a harmadik pillér pedig a *környezeti* pillér, amellyel a 2001. júniusában Göteborgban tartott Európai Tanács ülésen egészítették ki a Lisszaboni Stratégiát. E pillér azt kívánja ösztönözni, hogy a gazdasági növekedés együtt járjon a természeti erőforrások fenntartható felhasználásával.

Konkrét célkitűzéseket tartalmazó lista összeállítására került sor azzal a szándékkal, hogy biztosítani lehessen a 2000-ben meghatározott célok elérését. Mint azt Marján Attila kifejtette, „a 2000. év az »új gazdaság« kiteljesedésének, az optimizmusnak és a nagy terveknek volt az ideje, mind a cégvezetők, mind a politikusok körében. A Lisszaboni Stratégia félidejére, 2005-re kiderült, hogy „a lekörözendő USA-t nemhogy lehagytuk volna, de a lemaradásunk tovább nőtt, sőt Kína is megjelent a radarernyőn”.⁹ Az, hogy a Lisszaboni Stratégia eredeti célkitűzései nem valósultak meg, többek között annak tudható be, hogy a stratégia céljai

⁸ Palánkai Tibor: A Lisszaboni Program megvalósíthatósága - Magyar Tudomány, 2006. évi 9. szám, 1045. o.

⁹ Marján Attila: Hol a térkép közepe? – HVG Kiadó, Budapest, 2009., 22. o.

túlságosan szerteágazóak voltak. Ezért a stratégia felidős felülvizsgálata során Wim Kok vezetésével készített jelentés¹⁰ azt javasolta, hogy az összességében 28 fő célt és 120 köztes célt meghatározó célkitűzéseket radikálisan csökkentésük le. Ezt követően úgy döntött az Európai Bizottság, hogy az elérendő célokat kettőre szűkítik, és a továbbiakban csak a *gazdasági növekedés* és a *foglalkoztatás* ügyére koncentrálnak. Ezzel a Bizottság lemondott arról a korábbi céljáról, hogy – legalábbis a közeli időszakban – a világ legversenyképesebb gazdasága legyen. Ez egyben azt is jelenti, hogy a valóságban továbbra sem érvényes az Európával kapcsolatban sokat emlegetett ún. mágikus háromszög, a szabadság és az emberek motiváltsága mellett a kreativitás.

3.1.2. Az Európai Unió kohéziós politikájának jogforrási háttere

A tagállamok állam- és kormányfői 2007. december 13-án aláírták a Lisszaboni Szerződést. Ezzel lezárult az a több évig tartó tárgyalássorozat, amelyet az intézményi kérdések témájában folytattak. A Lisszaboni Szerződés hosszú ratifikációs folyamatot követően 2009. december 1. napján lépett hatályba. E szerződés számos ponton módosítja az Európai Unió és az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződéseket. A módosítások egyike, hogy az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés címe az Európai Unió működéséről szóló szerződésre (a továbbiakban: EUMSZ) változik, a nagyszámú tartalmi módosítás mellett pedig a cikkek korábbi számozása is módosul.¹¹

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően a gazdasági, társadalmi és területi kohézióra vonatkozó rendelkezéseket az EUMSZ „Az Európai Unió belső politikái és tevékenységei” című harmadik részén belül a XVIII. cím (174-178. cikk) tartalmazza. Az EUMSZ 174. cikk szerint átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze. Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és e legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik. Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók. Az EUMSZ 175. cikk első bekezdése szerint továbbá a tagállamok úgy folytatják és hangolják össze gazdaságpolitikájukat, hogy a 174. cikkben meghatározott célokat is elérjék. Az uniós politikák és fellépések kialakításánál és végrehajtásánál, valamint a belső piac megvalósításánál figyelembe kell venni a 174. cikkben meghatározott célokat, és azoknak hozzá kell járulniuk ezek eléréséhez. Az Unió e célok elérését a strukturális alapok (Európai Szociális Alap; Európai Regionális Fejlesztési Alap), az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök révén megvalósított fellépésével is támogatja.

Az EUMSZ 177. cikk szerint az Európai Parlament és a Tanács a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően, rendes jogalkotási

¹⁰ 2004. április és november között Kok – korábbi holland miniszterelnök – vezette a Lisszaboni Stratégia megvalósítása áttekintésének céljára létrehozott bizottságot, amelynek jelentése javaslatokat tartalmazott arra, hogyan lehet új ösztönzést a lisszaboni folyamatoknak.

¹¹ Az Európai Unió intézményeinek jogász-nyelvészei által alkalmazott gyakorlatot követve az EUMSZ cikkeinek hivatkozása a jelen tanulmányban az adott cikk számának megjelölésével, előtte pedig az „EUMSZ” rövidítés feltüntetésével történik.

eljárás¹² keretében elfogadott rendeletekben meghatározza a strukturális alapok feladatait, elsődleges célkitűzéseit és megszervezését, amely magában foglalhatja az alapok átcsoportosítását.

3.1.3. A kohéziós politika pénzügyi kerete és nemzeti stratégiai referenciakeretek

E jogi háttér megalapozza azt, hogy az Európai Unió költségvetési kereteit a több évre szóló *pénzügyi perspektíva* határozza meg. E perspektíva fejezetekre lebontva tartalmazza a kötelezettségvállalási előirányzatok számszerű nagyságának felső határát. Rögzíti továbbá a kiadási előirányzatok nagyságát mind abszolút, mind relatív mértékben.¹³ A 2007 és 2013 közötti időszakra szóló pénzügyi perspektíva a negyedik olyan hosszú távú, többéves pénzügyi keret, amely a költségvetési fegyelmet szolgálva behatárolja az uniós éves költségvetés kiadásainak mértékét, ezzel is elősegítve az éves tárgyalásoknak a Parlament, a Bizottság és a Tanács közötti hatékony véghezvitelét.¹⁴

A 2007-től 2013-ig terjedő időszak pénzügyi keretének fő kiadási fejezetei a következők:

1. fenntartható növekedés, amely a versenyképesség (1.a) és a kohézió (1.b) alfejezetét tartalmazza;
2. természeti erőforrások megőrzése és kezelése;
3. állampolgárság (3.a), szabadság, biztonság és jog érvényesülése (3.b);
4. az Európai Unió, mint globális partner; 5. adminisztratív kiadások; végül pedig 6. ellentételezések.¹⁵

Konkréten a kohéziós politika pénzügyi kereteinek elemei a következők:

- ❖ a kohéziós politika keretében rendelkezésre álló globális összegek;
- ❖ az egyes tagállamokra lebontott összegek;
- ❖ a kohéziós politika egyes célkitűzéseire lebontott összegek;
- ❖ a kohéziós politika megvalósítására fordítható összegek éves bontásban.

¹² A rendes jogalkotási eljárásra vonatkozó rendelkezéseket lásd az EUMSZ 294. cikkben.

¹³ Kende Tamás, Szűcs Tamás (szerk.): Európai közjog és politika, CompLex, Budapest, 2006., 708. o.

¹⁴ Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata. Szerk.: Osztovits András, CompLex, Budapest, 2008., I. kötet, 1653. o.

¹⁵ Ebből a felsorolásból is látható, hogy a kohéziós politika megvalósítása kiemelt helyet foglal el a 2007-től 2013-ig terjedő pénzügyi perspektíva kiadási tételei között. Más kérdés, hogy ez mennyire nem jelenik meg a köztudatban. „Egy felmérés szerint minden negyedik állampolgár meg van győződve arról, hogy az Európai Unió költségvetésének legnagyobb része saját bürokráciájának fenntartására megy el. Arra a kérdésre, hogy mire szeretnék, hogy fordítsa az Európai Unió a pénzt, a válaszadók 40%-a említette a környezetvédelmet, 30-30% a bevándorlás-, az energia és a szociálpolitikát, vagyis olyan dolgokat említettek, amelyekre az Európai Unió költségvetése alig költ (egy ember természetesen több területet is megjelölhetett). Röviden tehát az emberek nem tudják, hogy mire költi az Európai Unió a pénzt, az Európai Unió pedig nem arra költi, amire az emberek szeretnék. Mindazonáltal érdemes észrevenni, hogy mennyire közel van az állampolgárok kívánságlistája (fenntartható környezet, biztonságos bevándorlási helyzet, stabil energiaellátás, szociális védelem) az Európai Unióval szemben jelentkező főbb kihívásokhoz, amelyek igazán fontosak lennének az embereknek. Ezzel szemben a jelenlegi gyakorlat az, hogy az Európai Unió költ egy kicsit (sok) mindenre.” – Marján Attila: Hol a térkép közepe? – HVG Kiadó, Budapest, 2009., 34. o.

A pénzügyi keretek felhasználásának orientálására az 1083/2006 rendelet értelmében a Tanács közösségi szintű, a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról szóló, tömör *stratégiai iránymutatásokat (strategic guidelines)* készít, amelyek meghatározzák az alapokból nyújtott támogatásra vonatkozó indikatív keretet, figyelembe véve az egyéb vonatkozó közösségi politikákat. Ezen iránymutatások az alapok valamennyi célkitűzése esetében különösen az Európai Unió prioritásait juttatják érvényre, az Unió kiegyensúlyozott, harmonikus és fenntartható fejlődésének elősegítése érdekében. Az iránymutatások az integrált iránymutatások figyelembevételével kerülnek kidolgozásra, amelyek magukban foglalják a Tanács által elfogadott átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat és a foglalkoztatási iránymutatásokat.¹⁶

A jelenleg irányadó stratégiai iránymutatások elfogadása úgy történt, hogy a Bizottság a tagállamokkal folytatott szoros együttműködést követően javaslatot tett az iránymutatásokra. A kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokat 2007. február 1. napjáig, az EK-Szerződés 161. cikkében (jelenleg az EUMSZ 177. cikk) megállapított eljárásnak megfelelően kellett elfogadni.

A szóban forgó iránymutatásokat a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról szóló, 2006. október 6-i 2006/702/EK tanácsi határozat tartalmazza. E határozat szerint a stratégiai iránymutatásoknak el kell ismerniük azt is, hogy a kohéziós politika sikeres alkalmazása a makrogazdasági stabilitástól és a nemzeti szinten megvalósuló szerkezeti reformoktól függ, egy sor egyéb olyan feltétellel együtt, amelyek a beruházásnak kedveznek, ideértve a belső piac eredményes megvalósítását, az igazgatási reformokat, a felelősségteljes kormányzást, a vállalkozásbarát környezetet és a magasan képzett munkaerő rendelkezésre állását.¹⁷

Ezért a tagállamoknak a közösségi stratégiai iránymutatások figyelembevételével *nemzeti stratégiai referenciakeretet* kell készíteniük, amely biztosítja, hogy az alapokból származó támogatás összhangban áll a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokkal, továbbá meghatározza egyrészt a közösségi prioritások, másrészt a nemzeti reformprogram közötti kapcsolatot. Az egyes nemzeti stratégiai referenciakeretek az alapok programozásának előkészítésében hivatkozási eszközként szolgálnak. A nemzeti stratégiai referenciakeret a „konvergencia” célkitűzésre és a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzésre vonatkozik. Amennyiben a tagállam úgy határoz, a nemzeti stratégiai referenciakeret az „európai területi együttműködés” célkitűzésre is alkalmazható, a többi érintett tagállam későbbi választási lehetőségének sérelme nélkül.¹⁸

A nemzeti stratégiai referenciakeretek tartalmi elemeiről az 1083/2006 rendelet 27. cikkének (4) bekezdése rendelkezik. A nemzeti stratégiai referenciakeretben szereplő információk figyelembe veszik az egyes tagállamok sajátos intézményi szabályozását.¹⁹

A nemzeti stratégiai referenciakeretet a tagállamok a partnerség alapelve keretében érintett partnerekkel való konzultációt követően, az általuk legmegfelelőbbnek ítélt eljárásnak megfelelően és a saját intézményi struktúrájukon belüli egyeztetést követően készítik el. A referenciakeret 2007. január 1. napjától 2013. december 31-ig hatályos. A tagállamok a nemzeti stratégiai referenciakeretet a Bizottsággal párbeszédet folytatva készítik el, a közös

¹⁶ Az 1083/2006 rendelet 25. cikke.

¹⁷ A 2006/702/EK tanácsi határozat (8) preambulum bekezdése.

¹⁸ Az 1083/2006 rendelet 27. cikkének (1)-(3) bekezdése.

¹⁹ Az 1083/2006 rendelet 27. cikkének (6) bekezdése.

megközelítés biztosítása érdekében. Az egyes tagállamok a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatások elfogadását követő öt hónapon belül továbbítják a nemzeti stratégiai referenciakeretet a Bizottságnak. A Bizottság tudomásul veszi a nemzeti stratégiát és az alapokból származó támogatás számára választott prioritási témákat, és a referenciakeret kézhezvételtől számított három hónapon belül megteszi az általa megfelelőnek ítélt észrevételeket.²⁰

3.1.4. A strukturális alapok és a Kohéziós Alap

Az európai kohéziós politika célkitűzéseinek megvalósítását 2006. december 31-ig négy strukturális alap szolgálta, amelyek a következők voltak:

- ◆ az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA);
- ◆ az Európai Szociális Alap (ESZA);
- ◆ az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Orientációs Részlege (EMOGA);
- ◆ a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközök (HOPE).

A fentiek közül az EMOGA negyvennégy év fennállás után, 2006. december 31-én megszűnt. A közös agrárpolitikai finanszírozásról szóló, 2005. június 21-i 1290/2005/EK tanácsi rendelet alapján helyét 2007. január 1. napjától az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) vette át. Ugyanezen időponttól, vagyis 2007. január 1. napjától kezdve a HOPE helyett is új pénzügyi eszköz, az Európai Halászati Alap (EHA) működik, amelyre a 2006. június 27-i 1198/2006/EK tanácsi rendelet vonatkozik. A közös agrárpolitikához és a közös halászati politikához kapcsolódó finanszírozási eszközök leválasztása után tehát jelenleg két strukturális alap, mégpedig az ERFA és az ESZA működik.

A Maastrichti Szerződés az általános infrastruktúra-fejlesztés mellett kiemelten kezelte az akkori négy legkevesbé fejlett tagállam (Írország, Görögország, Spanyolország és Portugália) felzárkózását, és külön pénzalapként felállította számukra a *Kohéziós Alapot*. A Kohéziós Alapból elsősorban környezetvédelmi és infrastruktúra-beruházásokat hajthattak végre a kedvezményezett államok, a végső cél pedig ezeknek az országoknak a felkészítése volt a monetáris unió harmadik szakaszára, a közös valuta bevezetésére.²¹

3.1.4.1. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap

Az EUMSZ 176. cikk szerint az ERFA rendeltetése, hogy elősegítse az Európai Unión belüli legjelentősebb regionális egyenlőtlenségek orvoslását a fejlődésben lemaradt térségek fejlesztésében és strukturális alkalmazkodásában, valamint a hanyatló ipari térségek alakításában való részvétel útján. Az 1080/2006 rendelet szerint az ERFA ezért hozzájárul a különböző régiók fejlettségi szintje közötti különbségnek és a leghátrányosabb helyzetű

²⁰ Az 1083/2006 rendelet 28. cikkének (1)-(2) bekezdése.

²¹ Kende Tamás, Szűcs Tamás (szerk.): Európai közjog és politika, CompLex, Budapest, 2006., 471. o.

régiók, beleértve a vidéki és városi területeket, a hanyatló ipari területeket, a földrajzi vagy természeti hátránnyal küzdő térségeket – mint például a szigetek, hegyvidéki térségek, gyéren lakott területek és határ menti régiók – lemaradása mértékének a csökkentéséhez.²² Az 1080/2006 rendelet megállapítja azokat a konkrét intézkedéseket, amelyek az 1083/2006 rendeletben meghatározott célkitűzések alapján az ERFA által finanszírozható tevékenységi típusokra vonatkoznak.²³

Az ERFA a következők finanszírozásához járul hozzá:

- a) termelő beruházás, amely hozzájárul a fenntartható munkahelyek teremtéséhez és megőrzéséhez, elsősorban a kis- és középvállalkozásoknak nyújtandó, elsősorban közvetlen befektetési támogatás révén;
- b) infrastruktúrába történő befektetés;
- c) az endogén potenciál fejlesztése a regionális és helyi fejlesztést támogató intézkedések révén. Ezen intézkedések magukban foglalják a vállalkozásoknak, különösen a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott támogatást és szolgáltatásokat, finanszírozási eszközök – például kockázati tőke, kölcsön- és garanciaalapok, helyi fejlesztési alapok, kamattámogatás – létrehozását és fejlesztését, valamint a régiók, városok és az érintett társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi szereplők hálózatosodását, együttműködését és tapasztalatcseréjét;
- d) az 1083/2006/EK rendelet 45. és 46. cikkében említett technikai támogatás.²⁴

3.1.4.2. Az Európai Szociális Alap

Az EUMSZ 162. cikk szerint a belső piacon a munkavállalók foglalkoztatási lehetőségeinek javítása és ezáltal az életszínvonal emeléséhez való hozzájárulás érdekében létrejön az Európai Szociális Alap, amelynek célja az Európai Unión belül a munkavállalók foglalkoztatásának megkönnyítése, földrajzi és foglalkozási mobilitásuk növelése, továbbá az ipari és termelési rendszerben bekövetkező változásokhoz való alkalmazkodásuk megkönnyítése, különösen szakképzés és átképzés útján. Az EUMSZ 163. cikk szerint az ESZA-t az Európai Bizottság kezeli. Az EUMSZ 164. cikk szerint továbbá az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően elfogadja az ESZA-ra vonatkozó végrehajtási rendeleteket.

Az 1081/2006 rendelet megállapítja azokat a konkrét rendelkezéseket, amelyek az ESZA által az 1083/2006 rendeletben szereplő célkitűzések alapján finanszírozható tevékenységi típusokra vonatkoznak.²⁵

Az ESZA támogatja a társadalmi kohézió megerősítésének, a termelékenység és versenyképesség javításának, valamint a gazdasági növekedés és a fenntartható fejlődés

²² Az 1080/2006 rendelet (1) preambulum bekezdése.

²³ Az 1080/2006 rendelet (2) preambulum bekezdése.

²⁴ Az 1080/2006 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése.

²⁵ Az 1081/2006 rendelet (2) preambulum bekezdése.

előmozdításának szükségességére vonatkozó közösségi prioritásokat. Ez irányú tevékenysége során az ESZA figyelembe veszi az oktatás és képzés, a gazdaságilag inaktív személyek munkaerő-piaci részvételének növelésére, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre – különösen a hátrányos helyzetű csoportok, például fogyatékkal élő emberek –, valamint a nők és férfiak közötti egyenlőség és a megkülönböztetés-mentesség előmozdítására vonatkozó közösségi prioritásokat és célkitűzéseket.²⁶

3.1.4.3. A Kohéziós Alap

Az EUMSZ 177. cikk második bekezdése szerint a Kohéziós Alap pénzügyi hozzájárulást nyújt a környezetvédelmi, illetve a közlekedési infrastruktúra területén a transzeurópai hálózatokra vonatkozó projektekhez.

Az 1084/2006 rendelet pontosítja a Kohéziós Alap feladatkörét a működésére vonatkozó új keret és a számára a Szerződésben előírt cél viszonylatában.²⁷

A Kohéziós Alap a következő területeken végzett tevékenységekhez nyújt támogatást, megfelelő egyensúlyt biztosítva, és valamennyi támogatásban részesülő tagállam egyéni beruházási és infrastrukturális szükségleteivel összhangban:

- a) transz-európai közlekedési hálózatok, különösen az 1692/96/EK határozatban meghatározott közös érdekű kiemelt projektek;
- b) környezetvédelem a környezetvédelmi politikai és cselekvési program alapján meghatározott közösségi környezetvédelmi politikai prioritások körében. Ebben az összefüggésben a Kohéziós Alap beavatkozhat olyan, a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos területeken is, amelyek egyértelmű környezeti előnyökkel járnak, nevezetesen az energiahatékonyság és a megújuló energiák, valamint a transz-európai hálózatokon kívüli közlekedési szektorban a vasúti, folyami és tengeri közlekedés, az intermodális közlekedési rendszerek és kölcsönös átjárhatóságuk, a közúti, tengeri és légi közlekedés irányítása, a tiszta városi közlekedés és a tömegközlekedés.

A támogatások megfelelő egyensúlyának meghatározása a tagállamok és a Bizottság közötti partnerség alapján történik.²⁸

E partnerség keretében rendelkezésre álló strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználására vonatkozó politika fő céljait a 3.1.3. pontban tárgyalt nemzeti referenciakeretek, azaz nemzeti fejlesztési tervek határozzák meg. E tervekkel szemben támasztott általános követelmény, hogy egyaránt foglalják magukban a fenntartható fejlődést célzó közösségi és a nemzeti prioritásokat.

²⁶ Az 1081/2006 rendelet 2. cikkének (2) bekezdése.

²⁷ Az 1084/2006 rendelet (1) preambulum bekezdése.

²⁸ A 1084/2006 rendelet 2. cikke.

3.2. A korszerűsítés kiinduló elvei

A legjobb nemzetközi gyakorlatok és példák tanulmányozása, a tervezés- és fejlesztéspolitikai uniós jogi alapjai mellett a kutatás további alapját az elmúlt években kialakított *tervezés tapasztalatainak összefoglalása és értékelése képezi*, hiszen a célunk *egy saját, a nemzeti igényeinknek és adottságainknak megfelelő olyan tervezési kultúra kialakítása*, amely egyúttal kielégíti a nemzetközi együttműködés, mindenekelőtt az Európai Unió követelményeit is.

A hazai nemzetgazdasági tervezéssel kapcsolatban az elmúlt években szerzett gyakorlati tapasztalatokat részletesebben a következő fejezetek tartalmazzák. E pontban kizárólag összefoglaló megállapításokat teszünk a tervezés két jelentős területét, a fejlesztési célú tervezést és a költségvetési tervezést érintően.

A *nemzeti fejlesztési tervezés* vonatkozásában megállapítható, hogy sem az első, sem a 2007-2013 közötti időszakra szóló második nemzeti fejlesztési terv mind ez ideig nem tudta dinamizálni a fejlesztési források felhasználását, nem bizonyult kielégítő mértékben hatékonyak a regionális különbségek mérséklésében, a vállalászási 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 fejlesztési terv céljai általánosak, gyakorlatilag bármely tagállam elmondhatja magáról, hogy a foglalkoztatást, a növekedést tartja első számú fejlesztési célnak. A programok szintjére érve már látunk konkrétabb célokat is, azonban a programok szám szerinti 27 célja még mindig túl általános és mind összefüggéseiben, mind tartalmában nehezen értelmezhető. A programok „célközönsége”, a vállalatok és intézmények pedig már nem érzékelik a programok és célok közötti különbségeket, azok egymásra épülése, pontosabban sok esetben az egymásra épülés hiánya, az esetenként elaprózott pályázati struktúra gyakorlatilag sokak számára „befogadhatatlanná” tette az ország fejlesztési tervét.²⁹

A MAPI 400 oldalas tanulmánya ugyancsak megállapítja, hogy 2010-re Magyarország messzire került az ÚMFT-ben megfogalmazott céloktól, továbbá azt is, hogy a terv intézményrendszerében a pályázatok és az operatív programok szerinti szerveződés jelentette a legfontosabb rendezőelvet, azaz az intézményrendszer nem a fejlesztéspolitikai prioritások, nem az elvárt eredmény, nem az érintett ügyfélszegmens és nem a projekt típusok mentén szerveződött. Mindez külön-külön és együttes hatásait tekintve is alacsony hatékonyságú működést eredményez.

A *hazai költségvetési tervezési gyakorlat* egyik legnagyobb hibája, hogy a bázis alapú, intézmény-orientált tervezés alkalmatlan mind a teljesítmény-követelmények 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 újratermelődnek. 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.

²⁹ Magyar Pályázatkészítő Iroda Zrt. (MAPI): Fejlesztéspolitikai Tanulmány Újratervezés 2.0.1.0. MAPI., Budapest, 2010. május. 14. oldal.

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 resztijével foglalkozik” – ahogy gyakran jellemzi a szólásmondás. Így elkerülhetetlen a tartalmi inkonzisztenciák létezése, ami megnehezíti a végrehajtást, például az ÚMFT gyakorlatában az ún. akciótervek összeállítását. Rendszer nélkül a tervező munka 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.³⁰

A kutatás céljaira a megújítás alapját képező *négy alapelvünk* a következő:

1. A tervezés logikai rendszerének kialakításához szükséges feltételek létrehozása.
2. A hazai tervezés oldaláról a jobb szinkronitás megteremtése az EU tervezési és döntéshozatali ciklusával.
3. 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.

³⁰ Jelen anyagban terjedelmi okokból azonban a fő figyelmet a tervkészítésre fordítjuk.

4. A tervezés logikai rendszerének kialakításához szükséges feltételek létrehozása

Tervezési gyakorlatunk számos rendszerhibája közül e pontban csak a három legfőbbel: a jogi megalapozatlanságával, a tervezési folyamat főbb gyenge pontjaival, és a tervek megvalósításához szükséges feltételekkel foglalkozunk.

4.1. A tervezés jogi megalapozatlansága

Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés 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 rögzíti, hogy mit kell a társadalmi-gazdasági terv alatt érteni, milyen tartalommal, milyen időtávra kell elkészíteni.

Abból kiindulva, hogy a kormány a fejlesztéspolitika irányításához megfelelő jogi eszközökkel rendelkezzen 2005 novemberében az igazságügy-miniszter, az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter egy olyan törvény kidolgozását javasolta, amely tartalmazza a II. Nemzeti Fejlesztési Terv (későbbi nevén az Új Magyarország Fejlesztési Terv) megvalósítása érdekében szükséges intézményrendszer kialakításához tartozó feladat- és hatáskörök, valamint szervezeti struktúra jogszabályi meghatározását oly módon, hogy a tapasztalható párhuzamosságok kiküszöbölhetőek legyenek. A miniszterek egyúttal arra is javaslatot tettek, hogy az említett törvénnyel egyidejűleg kerüljön sor a „tervezésről” szóló törvény megalkotására is. Ez a javaslat, azaz a stratégiai tervezésről és a Nemzeti Fejlesztési Terv intézményrendszeréről szóló törvény kidolgozási feladatainak elválasztása a szakértők széles körének véleményével találkozott.

Ennek ellenére a Nemzeti Fejlesztési Hivatal szakértői 2006 májusában egy olyan fejlesztéspolitikai törvény koncepcióját készítették el, amely egy jogszabály által kívánt megfelelni a nemzeti fejlesztési tervvel kapcsolatos előkészítési és végrehajtási feladatok szabályozási követelményeinek és a stratégiai tervezésről szóló szabályozás célkitűzéseinek. A koncepcióban – az Igazságügyi Minisztérium álláspontja szerint – zavart okozott annak tisztázatlansága, hogy a javaslat bizonyos helyeken általános értelemben foglalkozott a stratégiai tervezéssel és a tervek végrehajtásának kérdéseivel, más esetben viszont kizárólag a II. NFT tervezésére és végrehajtásának szabályozására szorítkozott. Így például hallgatott a nem uniós támogatások felhasználására irányuló országos tervek kidolgozásának és végrehajtásának követelményeiről, a helyi/regionális és ágazati tervezés szabályairól, továbbá a tervek egymásra épüléséről és hierarchikus kapcsolatáról. E vélemény alapján az Igazságügyi Minisztérium azt ajánlotta megfontolásra, hogy két törvénytervezet készüljön el:

- a stratégiai tervezésről és fejlesztési programok végrehajtásáról, valamint
- a nemzeti fejlesztési tervről.

A javaslat szerint az előbbi törvény ún. kerettörvény lenne, amelyben a kormány a záró rendelkezésekben kap felhatalmazást a konkrét tervek kidolgozási módjaira és a végrehajtási feladatokra. A Nemzeti Fejlesztési Tervről szóló törvény viszont – szemben a tervezési

folyamatok szabályozásával – a tervben érintett szereplők legfontosabb feladatait rögzítené. Ez a javasolt szabályozási forma közel áll a rendszerváltás előtti tervezési szabályozáshoz, akkor is kéttípusú terv-törvény létezett: az egyik a tervezés rendjéről szólt, a másik pedig egy-egy meghatározott időszakra szóló átfogó törvények – 1, 3 és 5 évre vonatkozóak – voltak. A javasolt két törvénnyel kapcsolatban megjegyzendő, hogy az Igazságügyi Minisztérium az idő korlát miatt egy másik verziót is elfogadhatónak tartott, miszerint a két törvényt – azaz az elvi-módszertani és a gyakorlati vonatkozásokat – egy integrált fejlesztéspolitikai törvénnyel lehetne helyettesíteni.

A törvénytervezetek körüli viták, egyeztetések elszaporodása nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a nemzetgazdasági tervezés szükséges törvényi megalapozása részben a *valós politikai akarat hiánya*, részben az ÚMFT kidolgozásának szűkös határideje miatt elmaradt.

3. Box

A politikai akarat és a tervezés törvényi alapokra helyezésének háttere

Az MSZP 2006. februári kongresszusán a miniszterelnök bejelentette: 2005. december 13-án megszerezte a pénzt az Európai Uniótól (az Európai Tanács ekkor fogadta el a 2007–2013-as időszakra szóló pénzügyi kerettervet), 2006. január 2-án (!) pedig hozzálátott a II. Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítésének. Valóban folyt ilyen célú munka a miniszterelnöki kabinetben is: meghívták a nagyobb városok, szocialista irányítású megyék vezetőit, hogy adják elő kívánságaikat: milyen fejlesztéseket szeretnének megvalósítani a 2007 és 2013 közötti időszakban. E kívánságlistát „fejlesztéspolitikai leltárnak” nevezték el, s szerepelt benne tanteremépítés, iskola-felújítás, útépítés, városközpontok szépítése – és még sok minden más. Jól jelzi e dokumentum státuszát, hogy a fejlesztési tervezésért felelős Nemzeti Fejlesztési Hivatal a Népszabadság (!) mellékletét töltötte le az internetről, és azt helyezte el saját honlapján – vagyis a tervezők a szó szoros értelmében az újságból értesültek arról, milyen konkrétumokat kell megjeleníteniük majd a tervben.

Ennek a sajátos („bottom up”-módszernek csak idézőjelben minősíthető) eljárásnak volt egy érdekes, sokat sejtető előzménye: 2005 januárjában a kormányfő végiglátogatta a tárcákat, s az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszterhez is eljött. (Ebben az időben ehhez a miniszterhez tartozott a Nemzeti Fejlesztési Hivatal, valamint az Európai Ügyek Hivatala.) A megbeszélésen a miniszterelnök érdekes kéréssel fordult a tervezőkhöz. Azt kérte tőlük, hogy mondják meg neki: ha Dombóvárra látogat, mit mondhat a dombóváriaknak, mit kapnak majd a II. Nemzeti Fejlesztési Tervtől? A tanácskozáson erre a kérdésre nem tértek ki a válaszadók, de utána e sorok írója kétségbeesetten fordult a miniszterelnöki kabinet vezetőjéhez és annak helyetteséhez: közgazdászokként győzzék meg a kormányfőt, hogy egy döntően pályázatokon alapuló allokációs rendszerben erre a kérdésre nem lehet válaszolni. Ez a fajta tervezés felidézti az 1970-es, 1980-as évek népgazdasági tervezésének egyik vadhajtását: az akkori Országos Tervhivatal munkatársai rettegtek az MSZMP Politikai Bizottsága tagjainak – kötelező – vidéki látogatásaitól, amelyeken a helyi vezetők gyakran meggyőzték őket egy-egy konkrét fejlesztés fontosságáról. Ezeket a projekteket aztán – Báger Gusztáv szíves közlése szerint – a tervezőknek be kellett építeniük az aktuális népgazdasági tervekbe.

Forrás: Halm Tamás: A nemzetgazdasági tervezés és gazdaságpolitikai környezete. Pénzügyi Szemle 2010. 3. szám.

A nemzetgazdasági tervezés szükséges törvényi megalapozásának hiányára az Állami Számvevőszék 2008. júniusi jelentése irányította rá a figyelmet.

Tekintve, hogy a mindenkori fejlesztéspolitika össztársadalmi jelentőségű, ennek fontosságát az Alkotmány³¹ is kimondja. A *fejlesztéspolitikáról szóló törvény* kidolgozásának – jóllehet szükségességét az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióról 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.³²

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, fentebb 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 érdek 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 irányító testületek végzik, így jelenleg is változatlanul fennáll a fejlesztéspolitikáról szóló törvény vagy helyette a 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

³¹ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 35. § (1) bekezdés e), f) pontja.

³² Lásd: Jelentés a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség működésének ellenőrzése. Állami Számvevőszék, 2008. június.

tanulmányok kidolgozására és sokoldalú – szakmai és társadalmi – megvitatására kell helyezni.

A fejlesztéspolitikáról, a tervezés folyamatáról illetve a tervekről szóló eddigi államigazgatási törvény előkészítő munkák helyzetének bemutatását – véleményünk szerint – szükséges kiegészíteni három szakértői véleménnyel:

1. *Sántha György és Vigvári András* alapvető fontosságúnak tartja egy olyan „tervtörvény” elfogadását, amely szabályozná az országos szintű társadalmi és gazdasági tervek elkészítésének rendjét és alapelveit, beazonosítaná a tervek kidolgozására kötelezett jogalanyokat, továbbá meghatározná a dokumentumok elfogadásának rendjét.³³

A szerzőpáros szerint a tervezésről szóló új törvény címe: közcélú stratégiai tervezésről szóló törvény lenne, amely egyben utalna arra is, hogy nem általában véve a tervezési tevékenységre vonatkozik, hanem az olyan országos szintű társadalmi és gazdasági tervek kidolgozására, melyek keretei között a nemzeti fejlesztéspolitika megvalósul.

A javaslat szerint a törvényben akár egyenként is szabályozhatók lennének a különféle tervezési dokumentumok rendeltetésük, tartalmuk, időtávuk, elfogadjuk, valamint az elfogadásuk módja és formája szerint. A szerzőpáros szerint pl. a koncepciókat a testületi döntéshozó szervek egyszerű döntéssel – határozatban – hagynák jóvá. A stratégiák és cselekvési programok esetén – a tervek végrehajtásának kikényszeríthetősége érdekében – célszerűnek látják a „kötelező erejű normában” (állami szervek tervei esetében jogszabályban) megjelentetést. A projektek szintjén ismét elegendőnek látják, ha a közcélú projektért felelős testület vagy személy hoz döntést.

A szerzőpáros szerint a tervezés intézményrendszerét is a törvényben kell rögzíteni.

2. Hasonló véleménnyel találkozunk több más tanulmányban is. Így pl. egy, a Nemzeti Fejlesztési Hivatal megbízásából, 2005-ben *Somlyódyné Pfeil Edit* által készített tanulmány³⁴ arra utal, hogy a tervezés jogi szabályozása államszervezetileg adekvát módon csak egy „tervtörvény” megalkotásával történhet meg, nem támogatható az a megoldás, mely a kormány kompetenciájába helyezi a tervezéssel összefüggő legfőbb rendelkezések megalkotását, mivel a tervezés rendszerének felállítása mindenképpen érinti a legfőbb államhatalmi szerv Alkotmányból folyó tervezési jogosultságát. A tanulmány szerint a törvényi jogalkotás keretei között célszerű az ágazati tervezés kötelmét előírni, hiszen az állami tervezésnek átfogó és az ágazatok feletti fejlesztési szemléletet kell megjelenítenie, tehát az ágazati tervezés nem kezelhető belső szervezeti kérdésként. Ugyanakkor a törvényi alapok megteremtése után lényeges végrehajtási feladat, hogy a tárcák a maguk statútumaiban világos és részletezett hatásköröket kapjanak az ágazati tervezés végzéséhez, hiszen az inter-

³³ Sántha György – Vigvári András: A nemzetgazdasági tervezési rendszer szervezeti és intézményi rendje. In: Vigvári András (szerk.) *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról.* OMK Bp., 2006. pp 191-209.

³⁴ Somlyódyné Pfeil Edit: *A tervezés jogi szabályozásának főbb szempontjai a fejlesztéspolitika hatékonyságának javítása érdekében.* Tanulmány, Pécs, 2005.

miniszteriális tervezési koordináció csakis a magas színvonalú ágazati tervezés léte esetén vezethet sikerre.

3. Kiss Daisy álláspontja³⁵ szerint a mai alkotmányjogi helyzetben azonban kizárólagos törvényhozási tárgyat törvény nem állapíthat meg. A mai alkotmányos berendezkedés az Alkotmány elsődlegességén alapul, ezért alkotmányellenes, ha a törvényhozási tárgyköröket törvény tartalmazza. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: JAT) kizárólagos törvényhozási tárgykörökre vonatkozó rendelkezései részben megismétlik, részben egyéb, ma már jórészt elavult, tárgykörökkel egészítik ki az Alkotmány alapján kizárólag törvényben szabályozható kérdésköröket, ezért a JAT 2-5. §-ai alkotmányellenesek.³⁶ Ebből következően megállapítható, hogy „tervtörvény” megalkotása nem kötelező, a nemzetgazdasági szintű tervezés nem tekinthető olyan tárgynak, amely *csak* törvénnyel szabályozható.

Ugyanakkor az Alkotmány 19. § (3) bek. c) pontjának rendelkezése folytán az Országgyűlés feladata, hogy meghatározza az „ország társadalmi-gazdasági tervét”. Az azonban nem szükségszerű, hogy ez a „meghatározás” törvényben történjen. Az Országgyűlés – az Alkotmány 46. § (1) bekezdése értelmében – a feladatkörébe tartozó terveket *határozatban*³⁷ szabályozza.

Az akciótervek kivételével az Európai Uniótól kapott támogatásból megszerezhető fejlesztések nemzeti tervdokumentumai valójában az Európai Bizottság döntései, illetve a Bizottság jóváhagyásától függenek. Így felvethető, hogy a nemzeti stratégiai referenciakeret, operatív program – amelyek valójában a közösségi politikák végrehajtási dokumentumai – elfogadása elbírja-e a törvények megalkotásának magyarországi rendjét, beleértve a koherencia kérdéseivel nem igazán törődő egyéni képviselői indítványokat is.

Ezért semmiképpen nem javasolható, hogy valamennyi társadalmi-gazdasági tervnek minősülő nemzeti döntés törvényben kerüljön megfogalmazásra.

Ugyanakkor az *nem tehető vitássá*, hogy a nemzetgazdasági terv elfogadásának rendjével kapcsolatos *elvi kérdések* (alapelvek, feladat- és hatáskörök, felelősség) törvényi szintű szabályozása egy *megfelelő elvi keretet adhat* a stratégiák, operatív programok kidolgozásának, az akciótervek elfogadásának, illetve a társadalmi-gazdasági tervek megvalósítására irányuló kormányzati tevékenységnek.

A fentiek alapján a tárgykört érintően *a döntési lehetőségek szélesebb körének mérlegelése és közülük részletesen a legcélszerűbb változat kimunkálása célszerű.*

A kutatás alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a szűken értelmezett fejlesztéspolitikai törvény mellett önálló, a tervezés intézményrendszerét, illetve folyamatait

³⁵ Dr. Kiss Daisy: A nemzetgazdasági tervezés jogszabályi környezete. Az ÁSZ Kutató Intézet felkérésére készített tanulmány. Kézirat. 2010

³⁶ Az Alkotmánybíróság a 121/2009. (XII. 17.) AB határozatával a JAT-ot 2010. december 31.-ével megsemmisítette.

³⁷ Az országgyűlési határozat az állami irányítás egyéb jogi eszköze, az Országgyűlés olyan döntése, amely jogszabályi formát nem igényel [vö.: az Országgyűlés Házszabályáról szóló 48/1994. (IX. 30.) OGY határozat 87. §].

szabályozó kerettörvény megalkotása szolgálja leginkább a nemzetgazdasági tervezés korszerűsítését.

4.2. A tervezési folyamat főbb gyenge pontjai

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

Ezért indokoltnak tartjuk Becker Pál véleményét³⁸, amely *a távlatos gondolkodás szerepét hangsúlyozza*. Ne lehessen akár az EU nyomása miatt, akár az IMF kérésére, akár belső fiskális elgondolás hatására úgy rövid-középtávú tervet összeállítani, hogy az a levegőben lóg, az általánosságokon kívül nincs semmilyen közvetlen kapcsolata az elfogadott jövőképpel, az azzal összefüggő tervekkel. Szándékosan használja a „távlatosságot”, hiszen a „stratégia”, mint fogalom, tapasztalatai szerint devalválódott. Amikor már szócikkekben is 1-2 éves stratégiáról írnak, akkor vagy alapjaitól újra kell kezdeni az oktatást, vagy új fogalmat kell használni. Ahhoz, hogy a jövőképpel konzisztens stratégiák és tervek jöjjenek létre, elengedhetetlen a tervezési folyamat koncentrációja. Csak akkor várhatunk el tényleges eredményt, ha minden esetben egyértelmű a közvetlen felelősség- és hatáskör.

Ami a középtávú tervek tartalmát és időhorizontját illeti, az EU a csatlakozott országok számára előírta nemzeti fejlesztési tervek készítését, amely az uniós forrásokhoz való hozzájárulás feltétele. 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 programok kritériumainak megfelelő állami költségvetéshez igazítani vagy a környezeti feltételek alapján kialakított és elfogadott fejlesztési tervhez illeszkedően kell a konvergencia programot 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 konvergencia program 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.

Jóllehet a nemzetgazdasági tervezés nagy szerepet játszhat a politikai ciklus egészére szóló *kormányzati politikák valós összerendezésében is, ezt a lehetőséget mind ez ideig nem*

³⁸ Becker Pál: Távlatosság, jövőkép-alkotás és tervezés. Pénzügyi Szemle 2010. 3. szám.

használtuk ki. A kormányprogramok ugyanis Magyarországon rendszerszerűen a kormányzati apparátus felhasználása nélkül születő, jórészt politikai célokat, megfontolásokat tartalmazó dokumentumok, amelyek igazából nem adnak középtávú keretet az éves költségvetéseknek, a ciklus egészére vonatkozó legkülönbözőbb szakpolitikai kormányzati intézkedéseknek. Ezért lenne értelme egy olyan munkarendnek, hogy a választásokat követően felálló új kormány az elfogadott (jórészt politikai törekvéseket megfogalmazó) kormányprogramot össze egy, a ciklus egészére szóló nemzetgazdasági tervben konkretizálja, ennek keretében elvégezve a pénzügyi (költségvetési), fejlesztés-stratégiai és más szempontú (pl. társadalmi hatások, versenyképesség, foglalkoztatás, innováció stb.) 3-4 évre szóló összerendezéseket is.

Egy ilyen tervezési funkció (gyakorlat) bevezetése megszüntetné a majdani kormányzati, törvényhozói cselekvések különböző szempontok szerinti előzetes összerendezésének hiányát, ami nemcsak a fejlesztések vagy a költségvetések tekintetében, hanem a kormányzat működésének nagyon sok metszetében is fennáll és számos nehézség forrása volt.

A tervezésnek ez az új funkciója elősegítené a *stratégiai kormányzás/management alkalmazásának általánossá tételét* a közigazgatásban és a közszolgáltatásokban, ahol a létező stratégiák és programok egységes módszertan hiányában – az esetek többségében – nem tudják a döntéseket megalapozni.

4.3. A tervek megvalósításához szükséges feltételek kialakítása

A tervezés eredményességét a tervek végrehajtásának fázisában nagymértékben befolyásolja a *végrehajtó intézmények (személyek) elkötelezettsége* az elfogadott preferenciák és célok megvalósítása iránt. 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. Ennek megváltoztatása a *tervszerződések intézményének* alkalmazását teszi szükségessé. Erre a nemzetközi tervezési gyakorlatban, mint a lengyel vajdasági szerződés intézménye (2.2.3. pont) és a francia egységes regionális programozási eljárás (2.2.2. pont) eseteiben is láttuk, számos példa található.

A tervszerződések alkalmazása különösen fontos a regionális tervezési és végrehajtási felelősség, valamint érdekeltség megteremtése során. A régió által vállalt, a központ által delegált megvalósítandó feladatokat az ún. *regionális tervszerződésekben* lenne szükséges összefoglalni, melyek 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.) Korm. határozat hasonló céllal a Kormány és a regionális fejlesztési tanácsok között megkötendő tervszerződési rendszer szabályainak kidolgozását irányozza elő.

A tervek megvalósításához szükséges másik alapvető feltétel – egyetértve Palócz Éva véleményével³⁹ – *az állami intézmények közötti összhang és együttműködés megteremtése*. Az elmúlt években számos jó irányba mutató állami kezdeményezés múlt ki, vagy torzult el a tárcák közötti pozícióharc következtében. Emlékezzünk például az egyablakos ügyintézés bevezetésének hosszú évekig tartó vajúdsására (ami pedig az üzleti környezet javításának az egyik alapvető eleme lett volna), mivel a tárcák nem tudtak megegyezni, hová legyen az egyablakos ügyintézés centruma telepítve. Hasonló pozícióharcok jellemzik most az Új Magyarország Fejlesztési Terv prioritásainak és akcióinak a kialakítását a tárcák és az NFÜ, a tárcák és a közreműködő szervezetek között.

Az indikátor- és monitoring eszközrendszernek a tervek megvalósításában játszott szerepével a 9. fejezetben foglalkozunk.

³⁹ Palócz Éva: Tervezésünk és az EU követelményei. Pénzügyi Szemle 2010. 3. szám.

5. A hazai és az EU tervezés szinkronizálásának elve⁴⁰

5.1. Az elv érvényesülése az eddigi gyakorlatban

A tervezésben az EU-követelmények teljesítése – mint fentebb láttuk – meghatározó jelentőségű. A 2000-2002 évi *Széchenyi-terv* úttörő jellegű kidolgozása, megvalósítása és 2002. évi lezárása után jelenleg egyetlen olyan ország-tervünk 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.⁴¹

Az EU követelményeknek megfelelő összkormányzati tervezési gyakorlatot a 2004-2006 évekre szóló *I. Nemzeti Fejlesztési Terv (I. NFT)* összeállítása indította el. 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 forrás-orientált volt. E formális hasonlóság ellenére mégsem mondható, hogy koherens a költségvetéssel, hanem több esetben tetten érhetők voltak vele kapcsolatban az ún. 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)* tartalmazza azt a nemzeti stratégiai referenciakeretet, amely megfogalmazza a fejlesztési prioritásokat. 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 vonásaként megállapítható, hogy *egyoldalúan fejlesztéspolitikai tartalmúak*, kielégítik azt az igényt, hogy az EU-támogatások

⁴⁰ E fejezetben a hazai és EU tervezés kapcsolatának folyamatát – összefoglaló jelleggel – elsősorban a gyakorlati tapasztalatok alapján mutatjuk be. A magyar fejlesztéspolitikai és tervezési számára kiindulópontot képező, az EU strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások részletes áttekintését, valamint az Európai Unió által elvárt egyes nemzeti stratégiákra és a további fejlesztési programokra vonatkozó szabályok ismertetését az **1. Függelék** tartalmazza.

⁴¹ Báger Gusztáv – Szabó-Pelsőczy Miklós: A Marshall-tervtől az új egyensúlyi helyzetek felé. Közgazdasági Szemle. 1998. január.

elnyerésének céljaira a felhasználás megjelölése mellett a támogatási területeket leíró dokumentumok legyenek, de nem elégítik 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 kidolgozásokra 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 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 környezet fejlesztési tengely bemutatása a legszükszavúbb, legkoncentráltabb.

Nem említve a 2007-2013 időszakra szóló Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP) végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatokat, e néhány tervezési tapasztalat alapján is megállapítható, hogy a tervezés szakmai színvonalának emelkedése mellett még jelentős előrelépésre van szükség ahhoz, hogy megfeleljen a gyorsan növekvő követelményeknek.

A fejlesztési terv kidolgozása mellett az EU tervezési stratégiája még *három területen* 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 Hágai⁴², illetve a Stockholmi Programban⁴³ 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*) széleskörű partnerség keretében – és 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 értékelte az előrehaladást. Az akcióprogram végrehajtásának nyomon 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-re elkészült, és azt jóváhagyás után a Kormány megküldte az EU-Bizottságnak.

Az Európai Bizottság 2006. január 25-én publikálta éves jelentését a Lisszaboni Stratégiáról. A jelentés értékelte 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 tennivalóihoz 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;

⁴² A 2004. december 4–5-én ülésezett Európai Tanács elfogadta a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség erősítését célzó többéves Hágai Programot.

⁴³ The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, 17024/09 Council of The European Union, Brussels, 2 December 2009.

- 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 ország-értékelését és ajánlásait is figyelembe veszi.

Magyarország Nemzeti Akcióprogramja az EU úgynevezett integrált gazdaság- és foglalkoztatás politikai iránymutatásai által meghatározott stratégiai célrendszernek megfelelően készült el.

Az Akcióprogramban a makro- és mikrogazdaság, valamint a foglalkoztatás terén meghatározott reformintézkedések végrehajtása, az Új Magyarország Fejlesztési Tervben és a Konvergencia Programban 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, melyeket az NFÜ beépített a végleges Akcióprogramba.

A *Nemzeti Fenntartható Fejlődési 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 Országgyűlés 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 tervező munka irányításában – a konkrét feladatok kielégítő elhatárolása nélkül – 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 hosszútávon 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, kompetencia-fejlesztés, 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 egy-egy mondatos célmeghatározás szerepel, tehát a Stratégia nem mutatja be, hogy az egyes célok megvalósítása érdekében milyen társadalmi erőfeszítések (ráfordítások) szükségesek. Ennek hiánya, illetve a Cselekvési Program kidolgozásának elmaradása nem teszi lehetővé annak a viszonylag kisszámú 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 szakértőkkel⁴⁴ – azt szükséges megemlíteni, hogy *nem a súlyának megfelelően foglalkozik a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés témakörével.*

E főbb hiányok ellenére a Stratégia – a fentebb említett Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció és az Országos Területfejlesztési Koncepció – elkészítésének 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 jövőkép alkotó lehet.⁴⁵

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 a kialakítása, hiszen az ÚMFT erre nem terjed ki. Jöllehet a Lisszaboni Stratégia és a Göteborgi Program témaköreit tartalmazza az ÚMFT, ahol azokról megfelelőségi táblázatok is kellett készíteni, azonban 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 konvergencia programok kidolgozásához történő közelítés miatt – kedvező helyzetet teremt az EU tervezési gyakorlatában eddig alkalmazott 7 éves költségvetési időtáv 5 évre való csökkentése.

5.2. Az EU Európa 2020 stratégiájának tervezési követelményei

Mint láttuk, a nemzeti tervezés számára eddig elsősorban a Lisszaboni Stratégia szolgált orientációs bázisként. Az Európai Tanács 2010. június 17-én elfogadta az Európai Unió EURÓPA 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiáját, amely *három prioritást* állít középpontba. Ezek:

- az intelligens növekedés – a tudásra és innovációra épülő gazdaság kialakítása;
- a fenntartható növekedés – az erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság elősegítése;

⁴⁴ Lásd: A Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia dokumentumának stratégiai környezeti vizsgálata. (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.

⁴⁵ Jövőkereső. A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács jelentése a magyar társadalomnak. Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, 2009. november 13.

- az inkluzív növekedés – a magas foglalkoztatás, valamint a gazdasági, szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság ösztönzése.

E prioritásokhoz kapcsolódva a következő *öt cél* jelzi az erőfeszítések és a haladás irányát:

- A 20–64 évesek foglalkoztatási rátáját a jelenlegi 69 %-ról legalább 75 %-ra kell növelni, egyrészt a nők és az idősebb munkavállalók nagyobb mértékű foglalkoztatása, másrészt a migránsok fokozottabb munkaerő-piaci integrációja révén.
- Az EU-nak jelenleg az a célja, hogy a GDP 3 %-át K+F-re fordítsa. E cél ugyan ráirányította a figyelmet arra, hogy mind az állami, mind a magánszférának be kell ruháznia a K+F-be, a hatások helyett azonban a bemenetre összpontosít. Egyértelműen szükséges a K+F-be való magánberuházások feltételeinek javítása az EU-ban, és a stratégiában javasolt intézkedések közül több is erre irányul. Az is egyértelmű, hogy a K+F-et és az innovációt együtt véve szélesebb kiadási skálát kapnánk, amely jobban illusztrálná az üzletvitelt és a termelékenységet ösztönző tényezőket. A Bizottság azt javasolja, hogy tartsuk meg a 3 %-os célkitűzést, ugyanakkor dolgozzunk ki egy olyan mutatót, amely együttesen tükrözné a K+F és az innováció intenzitását.
- Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását az 1990-es szinthez képest legalább 20, kedvező feltételek⁴⁶ esetén 30 %-kal csökkentenünk kell; a megújuló energiaforrások arányát 20 %-ra kell növelnünk a teljes energiafogyasztásban, és az energiahatékonyság 20 %-kal történő növelése is szükséges.
- Az iskolai végzettségre nézve olyan célt kell kitűzni, amely – a lemorzsolódók arányának a jelenlegi 15-ről 10 %-ra történő csökkentése révén – egyrészt kezeli az iskolából kimaradók problémáját, másrészt a 30–34 éves korosztály körében 31-ről 2020-ig legalább 40 %-ra növeli a felsőoktatási végzettséggel rendelkezők arányát.
- Az országos szegénységi küszöbök alatt élő európaiak arányát 25 %-kal csökkenteni kell, több mint 20 millió embert emelve ki a szegénységből.⁴⁷

E célok eléréséhez szükséges erőfeszítések egy részéről uniós jogszabályok rendelkeznek, a többi tárgykör vonatkozásában pedig közös nemzeti és uniós lépésekre van szükség. Így nyilvánvaló, hogy a hazai döntéshozatal és tervezés számára adódik a *nemzeti célok* oly módon történő meghatározása, hogy sokoldalúan számításba vesszük a hazai helyzet adottságait. A stratégia irányítása egy tematikus megközelítés és egy célzottabb országfelügyelet köré szerveződne. A *tematikus megközelítés* – az öt kiemelt cél elérésére fókuszálva – azokat a kiemelt kezdeményezéseket tartalmazza, amelyek mind uniós szintű, mind tagállami fellépést szükségessé tesznek. Az *országjelentések* a fiskális politika mellett a gazdasági növekedéshez és a versenyképességhez szükséges legfontosabb makroökonómiai jellemzők alakulásáról nyújtanak tájékoztatást.

⁴⁶ A 2009. december 10-11-i Európai Tanács következtetése alapján a 2012 utáni időszakra vonatkozó globális és átfogó megállapodás részeként az EU újra meg erősítette azon feltételes felajánlását, hogy az 1990-es szinthez képest 2020-ig 30 %-os csökkentést tűz ki célként, feltéve hogy más fejlett országok is kötelezettséget vállalnak a kibocsátás hasonló mértékű csökkentésére, és ahhoz a fejlődő országok is felelőségeik és képességeik szerint megfelelő mértékben hozzájárulnak.

⁴⁷ Az országos szegénységi küszöb az egyes tagállamokban az egy főre jutó jövedelem középértékének 60 %-a.

A program irányítója az Európai Tanács, amely – többek között – *iránymutatások közreadásával* orientál. A szakpolitikai információkat értékelő Miniszterek Tanácsa mellett a program megvalósításában a Bizottság is fontos szerepet játszik: *évente jelentést tesz közzé* az Európa 2020 stratégia teljesítéséről, valamint értékeli az országjelentéseket, a stabilitási és a konvergencia programokat.

Mindez már a közel jövőben új kihívást jelent a nemzetgazdasági tervezés számára, valamint a fentebb említett hiányosságok megszüntetéséhez képest új, tágabb dimenzióba helyezi a hazai és az uniós tervezés szinkronizálásának elvét.

Ennek gyakorlati megvalósítása várható az Új Széchenyi Terv kidolgozásától, amely a következő tíz év fejlesztéspolitikájához nyújt alapot. Ezt nem csak az EU Európa 2020 Stratégiájával egyező időhorizont teszi lehetővé, hanem a Stratégia prioritásainak és a Terv jövőképeinek hasonlósága is. Ilyen például egy új innováció vezérelte gazdaságfejlesztési modell kialakítása, amely a gazdaság átalakításán keresztül a magasabb hozzáadott értékű termelés növekedéséhez vezet. Így reális esély van arra, hogy az eddig követett gyakorlatnál mérlegeltebb egyensúly alakuljon ki a Stratégiában megfogalmazott haladási irány és erőfeszítések, valamint a Tervben meghatározott nemzetgazdasági fejlesztés kiemelt területei, kitörési pontjai között.

6. 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: nemzet(gazdaság)i, valamint regionális és önkormányzati szinteket;
- az *időtávok* szerint különböző tervezési tevékenységek és tervek, valamint
- a *pénzügyi és a reálfolyamatokra* irányuló tervezési tevékenységek és tervek.

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 *kvázi-rendszerét* 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 Konvergencia Program (KP) esetében. A magyar állami vezető szervekkel kapcsolatban természetesen felesleges volna ilyen szerepnek a kihangsúlyozása.

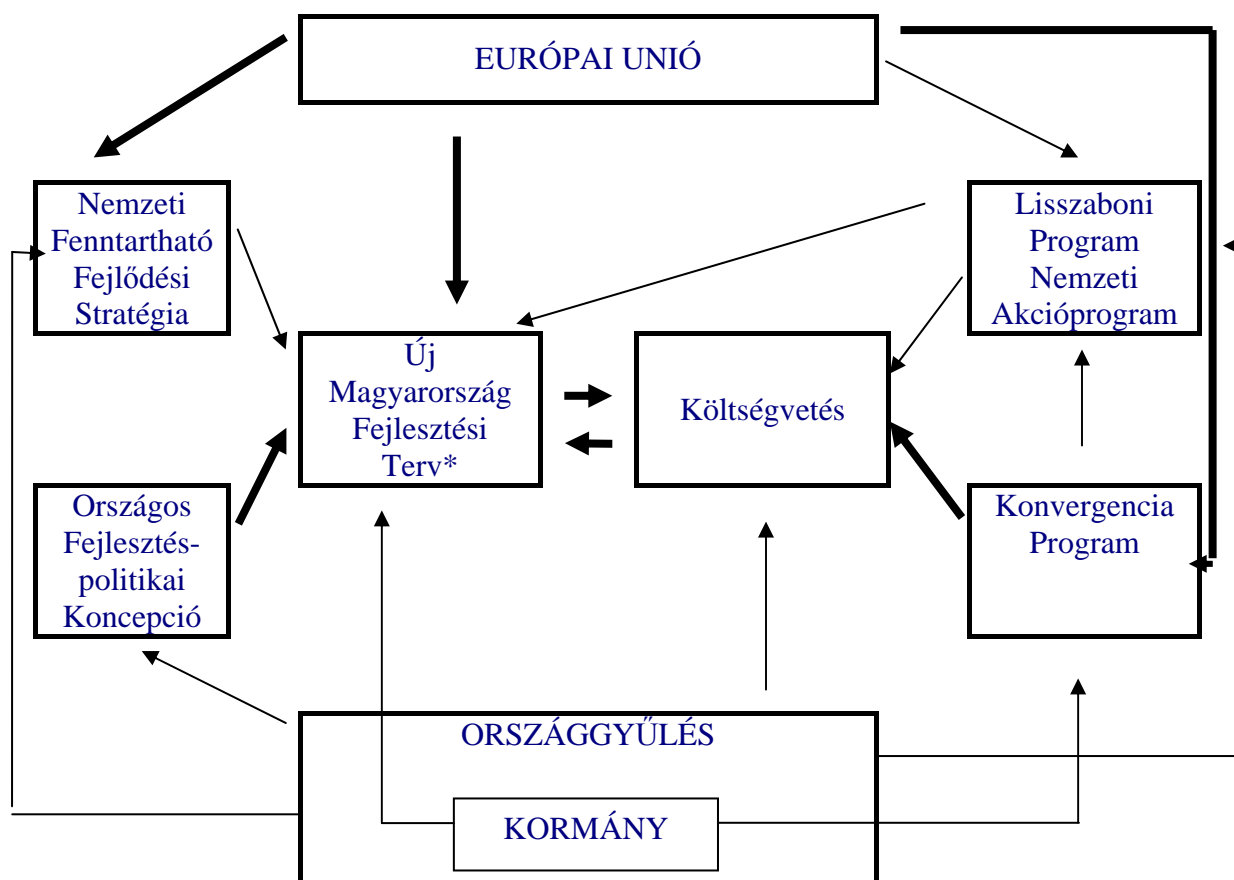
Mint az ábrán látható, központi jelentőségű kérdés az ÚMFT, az ÚMVP és az állami költségvetés összefüggése.

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 hozzá tartozó hazai társfinanszírozás összegeit tartalmazza.

Annak ellenére, hogy az ÚMFT fejlesztéspolitikai terv, mégsem illeszkedik szervesen a fejlesztéspolitika egészébe, a fejlesztési döntések a fenntarthatóság követelményeit nem elégíti ki, és emellett a finanszírozott programok nagy része folyó és nem fejlesztési kiadásokat finanszíroz. A folyó kiadásokkal kapcsolatos hiányosság megszüntetése egy középtávú költségvetés tervezési gyakorlat kereteit igényelné.

Az ÚMFT további nagy hiányossága, hogy „*elmarad*” a *hazai és külső feltételek változásának követésében*, mivel vele kapcsolatban nem érvényesül 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 nemzet(gazdasági) tervek, programok és intézmények kapcsolata



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

Az ÚMFT operatív programjai számára – a fejlesztéspolitikai, illetve a tervezést szabályozó kerettörvény hiányában – különösen fontos szerepet tölt be az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció, amely lehetőségeihez képest – jóllehet a célokat tekintve nagymértékben „kívánságkosár” jellegű, nincs lebontva programokra stb. – alapot teremt a tervező munkának, és az ország fejlesztéspolitikája számára a stratégiai célok elérését 2020-ig tűzi ki, valamint olyan peremfeltételekre irányítja a figyelmet, mint a tervezés általános makrogazdasági keretei és az állami tevékenységek (pl.: a makrogazdasági stabilitás megőrzéséhez szükséges lépések, a hatékony közigazgatás megteremtése, a szabályozó rendszer 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 középtávú 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 pozíció 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 figyelembe vételére 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 kibővüljön. Szociális helyzetünk alapján elengedhetetlen, hogy az átgondolt tervezési tevékenység kitérjen olyan égető problémák megoldására, mint a népesség elöregedésével járó hatások, a népegészségügy javítása, a roma integráció, a kultúra és a műveltség támogatása, az államszervezet újjáépítése vagy akár a hadügyi reform.

Úgy véljük, hogy ebben az értelemben – az előbbieket vonatkozásában – van szükség csak a versenyképességet növelő ún. *ágazati tervezésre* és nem pedig az egyes konkrét gazdasági területekre vonatkozó ágazati preferenciák kijelölésére. Ezzel kapcsolatban megjegyezzük, hogy az EU-ban használatos iparpolitika fogalma is ilyen értelmű, hiszen gyakorlatilag olyan vállalkozásfejlesztési politikát jelent, ami a kedvező üzleti környezet kialakításával a kis- és középvállalkozások támogatását szolgálja.

E pontban felsorolt hiányosságok megszüntetésére a 2011. január 15-én induló Új Széchenyi Terv a következő jellemzői révén kínál lehetőséget:

- ✓ célul tűzi ki egy új makrogazdasági növekedési pálya felvázolását;
- ✓ a fejlődési pályát egy hosszabb (tíz éves, vagy ennél is távlatosabb) időhorizontra határozza meg;
- ✓ a kitörési pontok viszonylag tág meghatározásával adaptívvá, rugalmassá teszi a fejlesztési politikát;
- ✓ az uniós, az állami és a vállalati források együttes mérlegelése alapján nyújt támogatásokat a vállalkozások számára.

Az a körülmény, hogy az Új Széchenyi Terv összefoglaló kidolgozása és a költségvetési tervezés egyaránt a Nemzetgazdasági Minisztérium keretein belül történik, kedvező feltétel a több éves fejlesztési programok és az éves költségvetések összhangjának megteremtésre.

7. A nemzetgazdasági tervezés középszintje: a regionális, vidékfejlesztési és önkormányzati tervezés

7.1. Regionális és vidékfejlesztési tervezés

7.1.1. A megoldandó problémák, dilemmák

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 projekt végrehajtásról 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, vagyoniuk stb., nem vállalhatnak felelősséget és kötelezettséget, s így szinte mindenben az erős központi befolyásolásnak kellett érvényesülnie.

Az elmúlt időszakban bizonyos fejlesztések elmaradása, háttérbe szorulása mellett a meghirdetett pályázatok esetében is tetten érhető volt 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 romaprogramok, 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.

Végül a jogszabályi alapokkal és az intézményrendszerrel kapcsolatban rámutatunk arra is, hogy a területfejlesztésről szóló törvény megfelelő módon nem rendelkezik a tervezés tartalmának meghatározásáról, mivel az már a vidékfejlesztés témakörét is érintené, a törvény viszont csak a területfejlesztés és a területrendezés fogalmi rendszerére, szervezeti kereteire fókuszál. Hazánkban a vidékfejlesztés és a területfejlesztés országos, regionális és kistérségi rendszerei egymástól nemcsak szervezetenként, hanem a célok és programok vonatkozásában is

elkülönülten működnek. A megosztottságot növeli az a körülmény, hogy az agrárágazat nem tudja kezelni azokat a szociális, foglalkoztatási, települési, területfejlesztési nehézségeket és aktuális gazdaságfejlesztési igényeket, amelyek az agráriumból kiszorult népet érintik.

7.1.2. A korszerűsítés javasolt irányai

Az ÚMFT és az ÚMVP megvalósítását elősegítené a megállapodásokon alapuló tervezési-fejlesztési rendszer erősítése. 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 célterületei lehetnének a munkahelyteremtés, az innováció és a romaintegráció elősegítése. Kistérségi szinten a helyi megállapodások eredményei már kezdeti (költséghatékonysági) formában láthatóak. 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 feladat, hogy a döntések előkészítése végett kistérségi szinten is működjön olyan tervezési funkció, amely az igényekre épülő projekttervezésre fókuszál. E funkció jelentősége immár az egyes Operatív Programok „gazdái” körében is felismert: egyre többen próbálják az ágazati célok programszerű, illetve projektszerű megtervezését ágazati szinten elvégezni.

A tervezési és végrehajtási felelősség, valamint érdekelttség területi és helyi szintű megteremtése érdekében szükséges megvalósítani az ún. *egyeztetési tervezést*, amely feltételezi a központi szervek és a területi szervek közötti megállapodásokat a fejlesztésekkel elérendő célokban. Egy ilyen rendszer az EU fejlesztési-tervezési rendszerének a kiterjesztését jelentené, hiszen az EU megállapodik az országnak nyújtott támogatásokhoz kapcsolódó elérendő makrogazdasági mutatókban. Javasoljuk, hogy a területek (régió, kistérség) által vállalt és a központi szervek által delegált feladatokat regionális tervszerződésekben rögzítsék, amelyek tartalmazzák a források, a finanszírozás, az ellenőrzés és együttműködés kereteit, a teljesítményeket mérő indikátorokat, illetve a nem kielégítő teljesítés szankcióit. Ezen együttműködési forma alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha a kormány megalkotja az ehhez szükséges végrehajtási rendeleteket.

A következőkben a tervezési rendszer térbeli dimenziójának egy szűkebb területével foglalkozunk. Átvezetésként hangsúlyozni kívánjuk, hogy az önkormányzati szektortól általában nem elvárható, hogy a térségi gazdasági problémák összességével foglalkozzon. A mértékadó nemzetközi irodalom a gazdaságfejlesztést jellemzően *központi kormányzati, és nem szubnacionális* kormányzati feladatként tárgyalja. Az önkormányzatok helyi gazdaságfejlesztő tevékenysége véleményünk szerint akkor lehet eredményes, ha az a helyi kormányzati szint által nyújtandó közszolgáltatások jó minőségű teljesítésére koncentrál.⁴⁸

⁴⁸ Más szavakkal az önkormányzatok ne vállalkozókat támogassanak, hanem biztosítsanak jó munkaerőt, élhető környezetet, gyors adminisztrációt, tisztított szennyvizet stb.

7.2. Az önkormányzati tervezés

7.2.1. A téma jelentősége, a kihívások

A hazai közszektor, benne a helyi önkormányzati szektor meglehetősen fejletlen tervezési kultúrával működik. Az elmúlt 15 évben ez nem kevés működési-súrlódási veszteség forrása volt. Elég, ha a csak az önkormányzati céltámogatási rendszer (és ez csak egyetlen példa) működésére gondolunk. Ennek jelentősége az EU-hoz történt csatlakozással felértékelődött.

A helyi önkormányzati rendszer az államháztartás forrásainak mintegy egynegyedét a közvagyon jelentős tömegét használja feladatainak ellátására. Ha számolunk az önkormányzati feladatellátás költségvetésen kívüli formáival is (önkormányzati tulajdonú, vagy vegyes tulajdonú kötelező önkormányzati feladatot ellátó gazdasági társaságok, non profit szervezetek), akkor a szektorban született gazdasági döntések által érintett erőforrás nagyságrendje még nagyobb. Feladat és hatásköre meglehetősen széles, amelynek forrásait a helyi bevételek (helyi adók, használati díjak, vagyonhasznosítási bevételek egyéb sajátos bevételek) és államilag szabályozott bevételek (normatív és nem normatív működési támogatások, beruházási támogatások, átengedett adók) jelentik.

A magyar gazdaság, benne a helyi önkormányzati szektor az EU csatlakozással a korábbiakhoz képest más intézményi feltételek közé került. A Közösség működésében a tervezésnek, a stratégiai gondolkodásnak kiemelt szerepe van. A magyar gazdaság számára e környezethez való alkalmazkodás kulcskérdés. Az alkalmazkodás kiemelt területe az abszorpciós képesség javítása. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében rendelkezésre álló források felhasználásának közel 1/3 közvetlenül, vagy közvetve függ a helyi önkormányzatok abszorpciós képességétől.

Az önkormányzatok abszorpciós képessége a különböző külső forrásokhoz (pl. közösségi támogatások, hitelek, működő tőke befektetések) való hozzáférés és ezek olyan felhasználási módja, amely eredményeként jobb minőségi és/vagy nagyobb mennyiségű kollektív jószág biztosítására lesz képes az önkormányzat és nő az adott önkormányzat vagyona.

Az abszorpció egyik döntő tényezője az önkormányzati szintek *középtávú tervezési képessége*. A közösségi támogatások most átalakulóban lévő regionális politikája a programozás technikáját alkalmazza, amely a közösségi forrásokból nyerhető pénzek kiszámíthatóbb és átgondolhatóbb keretét biztosítja. A partnerség elve, vagyis az, hogy a területfejlesztési programozásban új szereplők jelentek meg egyben a szereplők közötti intézményesített érdekegyeztetést is megköveteli. A helyi önkormányzatoknak e szisztémába történő integrálását szolgálja, ha megteremtjük a helyi tervezés intézményi (külső és belső) feltételeit és szakmailag is *felkészítjük őket* a középtávú (a Közösség programozási periódusaihoz igazodó időtávú) tervezésre. A tervezés ugyanis magában foglalja a *helyzetelemzést* (a környezet és az önkormányzat állapotának felmérését), a további fejlődés útjainak feltárását, *cselekvési programok* készítését.

7.2.2. A jelenlegi intézményi keretek

A helyi önkormányzatok tervezési tevékenységét a gazdálkodásukat szabályozó törvényi környezet, az Ötv. gazdálkodásról szóló része, az államháztartási törvény és a hozzá kapcsolódó kormányrendelet, az EU-s források felhasználásával kapcsolatos szabályozás *formális értelemben* rendezi.

Az Ötv. előírja, hogy minden újonnan választott képviselőtestület a politikai ciklust önkormányzati határozat formájában elfogadandó *Gazdasági program* elkészítésével köteles kezdeni. A jelenleg hatályos szabályozás keret jelleggel meghatározza a program főbb kellékeit, léteznek módszertanok, amelyek e törvényi kötelezettség teljesítésében segítik a képviselőtestületeket, illetve az önkormányzatok pénzügyi apparátusát.

Az államháztartási törvény és az államháztartás működési rendjéről szóló kormányrendelet részletesen szabályozza a helyi önkormányzatok éves költségvetés készítési folyamatát. A költségvetés készítés vonatkozásában – hasonlóan az államháztartás központi szintjéhez – előírás a hároméves előtekintésű gördülő tervezés.

Az EU-s források felhasználásához kapcsolódó jogszabályi előírások rögzítik azokat a formai kellékeket, amelyek elvileg a pályázott forrásból megvalósuló projekt szükségességét, pénzügyi fenntarthatóságát igazolják.

Látható, hogy *formális értelemben* létezik egy virtuális tervezési rendszer. E meglévő szabályozási keretnek a hiányosságait a következőkben látjuk:

1. Jogi értelemben a *bottom up* tervezési filozófiát érvényesíti, hiszen mind a gazdasági program, mind a pályázat útján hozzáférhető források vonatkozásában a helyi politikai kezdeményezésnek van prioritása. A valóságban ez a kép árnyaltabb, hiszen a fejlesztési tervek tartalmának erősen centralizált meghatározása jelentősen befolyásolja a helyi fejlesztési prioritásokat. Az alulról történő tervezési megközelítés önmagában helyes is lehetne, de úgy gondoljuk, hogy ez a magyar gazdaság igényeinek nem felel meg. Egyfelől az ország *jelenlegi fejlettségi szintjén* és ehhez kapcsolódóan a közszükségletekkel kapcsolatos effektív szükségleti struktúra és a meglévő kapacitások diszkrpanciája miatt (kelet-nyugat lejtő, mélyszegénység, krónikus foglalkoztatási gondok, roma integráció megoldatlansága) önbecsapás a fejlesztések meghatározását a helyi preferencianyilvánításra⁴⁹ bízni. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a mai elaprózott és kiegyensúlyozatlan⁵⁰ önkormányzati struktúrában az alulról történő fejlesztési döntéshozatal sok esetben sérti a szubszidiaritás elvének érvényesülését. Másfelől egyszerűen nincsenek meg azok az információs hátterek (települési, kistérségi statisztikai információk, államháztartási információk) és humán kapacitások, amelyek ezt a rendszert érdemben működtetnék.
2. A másik hiányosság, hogy a szabályozás meglehetősen általános és uniformizált. Az előző pontban bemutatott okokon túl ez azért is probléma, mert a magyar

⁴⁹ Még ha feltételezzük, hogy ezt képesek az egyes önkormányzatok jól megtenni.

⁵⁰ Gondoljunk például a fejlesztési középszint tisztázatlanságára, lényegesen különböző méretű megyékre, vagy arra az esetre, amikor a megyei és a megyei jogú városi önkormányzat párhuzamos fejlesztési tevékenysége nem kizárható.

önkormányzati rendszer nem egyszerűen elaprózott, de nagyon különböző gazdasági és fiskális kapacitással rendelkező szereplőre vonatkoznak az általános szabályok.

3. A harmadik hiányosság, hogy nincs meg a tartalmi kapcsolat a településfejlesztés és a területi tervezés között. Az ebben a vonatkozásban megfelelő jogszabályi felhatalmazások nélkül működő (mondhatnánk „kiüresített”) területi önkormányzatok nem képesek a két szempont integrálására, az összehangolatlanságot súlyosbítja a „lyukas megye”, azaz a megyei önkormányzat és a megyei jogú város egymásmellettségéből adódó párhuzamosságok léte.
4. A negyedik hiányosság abból a sajátos helyzetből adódik, hogy az egészségügyi ellátás elvileg minden szintje a mai önkormányzati struktúra feladata, miközben ennek működési finanszírozását az Egészségbiztosítási Alapból az Országos Egészségbiztosítási Pénztár centralizáltan végzi. Az elmúlt húsz esztendőben nem volt és lényegében ma sincs intézményes kapcsolat az ágazatban megvalósult fejlesztési döntések és a működésre rendelkezésre álló források tervezése között. A legdrágább közpolitikai ágazat fejlesztései véletlenszerűen valósultak meg és nem látszik az, hogy a jelenlegi EU-s pályázati rendszerben megvalósuló fejlesztések esetében ez a helyzet érdemben változna.

7.2.3. A gazdálkodás tapasztalatai

Az Állami Számvevőszék önkormányzati gazdálkodással kapcsolatos jelentései (akár átfogó vizsgálatok, akár különböző szakpolitikai területek működését vizsgálták) azt tükrözik, hogy az önkormányzati gazdálkodás megalapozottságát nem segíti a helyi tervezési rendszer. A gazdasági programok, az éves költségvetési döntések és a helyi fejlesztési-beruházási döntések között érdemi összefüggés nincs. Kivételnek számít, ha a helyi folyamatok a gazdasági programban foglaltaknak megfelelően zajlanak. Meg kell jegyezni, hogy korábban a jelentések számos esetben a gazdasági program elkészítésének elmulasztását regisztrálták. E programok (amelyek elvileg a politikai ciklus stratégiai terveként kellene, hogy működjenek) zömében általános célokat tartalmaznak, amint erre a számvevőszéki jelentések rávilágítanak.

A gyakorlat azt mutatja, hogy a fejlesztési döntések meghozatalakor a helyi képviselőtestületek nem a helyi szükségletek és lehetőségek felmérése alapján döntenek, hanem a rendelkezésre álló „ingyen pénzek”, pályázati források és egyéb megszerezhető támogatások alapján. Nem ritka az az eset, amikor a helyi fejlesztési preferenciákat presztízs szempontok, netán járadékvadász csoportok érdekvényesítése határozza meg. Ezeket a hatásokat tükrözik azok a megvalósult beruházások révén létrejött kapacitások, amelyek szükségletek híján (új iskolákban nincs gyermek, a PPP-ben megvalósult uszodának nincs közönsége stb.), pénzügyi fenntarthatósági és más okok miatt egyszerűen kihasználatlanok. Az ÚMFT mostani időszakában általában, bizonyos társadalompolitikai kampányok miatt ennek a gyakorlatnak a folytatódása reális veszély.

7.2.4. Korszerűsítési javaslatok

E rövid kritikai elemzés azt mutatja, hogy a helyi önkormányzatok gazdálkodásának minőségét, a helyi közfeladat ellátás eredményességét, hatékonyságát és gazdaságosságát jelentősen javítani lehetne érdemi tervezési tevékenységgel. Egy hatékony tervezési rendszer képes volna az előzőekben említett anomáliák és veszteségek jelentős mérséklését, a rendelkezésre álló működési és fejlesztési források célirányosabb felhasználását segíteni. Ennek megvalósítása több ponton igényel változtatást. A következőkben ezen kulcsterületeken lehetséges és szükséges változtatásokat vázoljuk fel. A magyar önkormányzati rendszer közismert jellemzője a nemzetközi összehasonlításban is szélesnek tekinthető közfeladat-ellátási kötelezettség és az elaprózott szerkezet. Ez kiegészül azzal a sajátossággal is, hogy az önkormányzati feladatok egy részét költségvetésen kívüli szereplők végzik. Ezek a sajátosságok még inkább aláhúzzák a koordináció tervezésen alapuló erősítésének szükségességét és egyben jelzik a megfelelő intézményesítési lehetőségek körültekintő kialakításának szükségességét. A tervezés a de facto különböző méretű, de jure azonos jogállású önkormányzatok esetében differenciált megoldást követel. Mielőtt a javaslatainkat megfogalmazzuk, szükségesnek látszik a helyi kormányzati tervezés önkormányzati szférán kívüli feltételeire rámutatnunk.

7.2.4.1. A tervezés pénzügyi szabályozási feltételeinek megteremtése

A mai önkormányzati forrásszabályozás rendkívül változékony és átláthatatlan. Ez a helyzet a helyi önkormányzati rendszer szereplőiből olyan magatartást váltott ki, amelyet „az ahogy lesz, úgy lesz” hangulatával jellemezhetünk, kicsit komolyabban fogalmazva a helyhatóságok passzívan alkalmazkodnak a mindenkori pénzügyi „széljáráshoz”. Ez a helyzet sokban hozzájárul a kialakult problémákhoz, de ami fontosabb, ilyen feltételek között nincsenek meg a helyi önkormányzatok elszámoltathatóságának és eredményesebb működésének feltételei. Egyebek mellett tehát az önkormányzati forrásszabályozási rendszer új alapokra helyezése a nemzetgazdasági tervezési rendszer (ezen belül a helyi önkormányzati tervezés intézményesítésének) létrehozásának feltétele. Az új alapokra helyezés egyfelől az állami hozzájárulások allokációs mechanizmusának egyszerűsítését (támogatási jogcímek darabszámának radikális csökkentése), a kötelező feladatokhoz történő állami hozzájárulások és a fiskális kapacitásbeli kiegyenlítés elválasztását és az allokációs játékszabályok meghatározott időszakra történő rögzítését (fixing) követeli. Erre számos lehetséges megoldás van, e tanulmány keretében e kérdést nem kell feltétlenül eldönteni.

Szükséges jelezni, hogy ez a folyamat nem „egyirányú utca”, hiszen amennyiben a helyi tervezés megerősödik, egyszerűsödik és az inkrementális alapról elmozdul, akkor az a kötelező önkormányzati feladatokhoz szükséges állami hozzájárulások és a fiskális kapacitásbeli egyenlőtlenségek feladatarányos tervezése felé vezet.

7.2.4.2. Közhiteles információs bázis létrehozása

A megalapozott tervezést csak megfelelő bemeneti információkkal lehetséges megvalósítani. Az államháztartási információs rendszer és az OSAP által szolgáltatott statisztikai adatok mai minősége, és az adatállományok köre nem elégséges a megalapozott tervezéshez. Több

kísérlet történt egy közhiteles önkormányzati adatbázis létrehozására,⁵¹ de a végeredmény egyértelmű: nincs megfelelő információs bázis. E helyen – nem kibontva az államháztartási információs rendszer és a statisztikai adatok körének problémáit – csak jelezzük, hogy milyen típusú változásokra illetve statisztikai információkra volna szükség.

Az államháztartási információs rendszer részleges elhatárolási szemléletű (eredmény szemléletű) átalakításával mód volna a különböző gazdálkodási formák közötti feladatellátás (kötségvetési szerv, gazdasági társaság, non-profit szervezet) költségviszonyainak összehasonlítására, illetve a költségvetésen kívüli önkormányzati gazdálkodó szféra önkormányzatra gyakorolt hatásainak vizsgálatára.

Ami a statisztikai adatokat illeti szükség volna egyfelől az önkormányzatok fiskális kapacitásának becsléséhez alkalmas adatokra, másfelől a közfeladatokkal kapcsolatos szükségletek előrejelzésére alkalmas adatokra.

A közhiteles információs bázis létrehozásának további előnye a szektor transzparenssebbé válása volna.

7.2.4.3. Az önkormányzati tervezési rendszer néhány fő vonása

Az önkormányzati rendszer mai szerkezetében nyilvánvalóan differenciált követelményeket kell támasztani a különböző méretű önkormányzatok tervezési tevékenységével kapcsolatosan. A tervezés számos vonatkozása integrálható.

7.2.4.4. Az önkormányzati középszint megerősítése tervezési koordinációs feladatokkal

Mint jeleztük, a hazai kormányzati működés egyik gyengesége a központi és a helyi önkormányzati szint közötti nem megfelelő munkamegosztás. Ez különösen szembeötlő a település fejlesztési feladatok és a területfejlesztési feladatok szétszakadásában, illetve az önkormányzati középszint gyengeségében. Ez a széjjelszakadás ráadásul kiegészül a „lyukas megye” problematikájával, jelesül a megye és megyei jogú városok intézményes elszakadásával. Az elmúlt időszakban számos pozitív példát láttunk arra, hogy intézményfenntartásban a megyei és a megyei jogú városok összefogtak, de ezek a példák éppen az intézményesítés szükségességét bizonyítják, mintsem azt az érvet erősítik, hogy az együttműködés „megye kényszer nélkül is”. Javasoljuk a megyei jogú város különleges státuszának felülvizsgálatát, amely a megyei önkormányzat⁵² és a települések közötti feladat és forrásmegosztás mellett kedvező feltételt biztosítana az adott területi egységek legnagyobb gazdasági potenciállal rendelkező egysége(i) és az adott régió fejlesztési elképzeléseinek összehangolására. Ez módot teremtene arra, hogy a különböző önkormányzati feladatok ellátásához szükséges fejlesztések méretgazdaságosan és a túlcsondulási hatásokat a mainál

⁵¹ Időbeli sorrendben: az ún. Győri kötet, a „Szolnoki kötet” azután az Önkormányzati adósságregiszter, majd az I. NFT ROP 3.1.1. program keretében zajlott munkák.

⁵² Az egyszerűség kedvéért az önkormányzati középszintet azonosítjuk a megyével. Nem elképzelhetetlen persze más megoldás sem, de ez nem tárgya jelen tanulmányunknak.

jobban figyelembe véve valósuljanak meg. A megye és megyei jogú városok közötti feladat és hatáskör átrendezés a fejlesztési források koordinációját is javíthatja. Véleményünk szerint – sok más okból is – szükséges az önkormányzati középszint megerősítése. A középszintnek célszerű kerete a megye.⁵³ Ennek nem egyszerűen a tervezés, de az egész önkormányzati rendszer működése szempontjából pozitív hatása lehetne. Ez lehetőséget adna arra is, hogy a területfejlesztéssel kapcsolatos feladatok egy része a központi szintről a helyi önkormányzati szintre kerüljön. Ez a tervezés szempontjából azt jelentené, hogy a térségi léptékű feladatellátással kapcsolatos tervezés a megyei (területi) önkormányzaté volna. A középszint lehetőséget biztosítana a hatékonyabb önkormányzati finanszírozási rendszer létrehozására, a központi forrásszabályozás egyszerűsítésére és kiszámíthatóbbá tételére. A ma kézi vezérléssel működő kiegyenlítési rendszert nyugodtan lehetne a középszintre telepíteni és megfelelő transzparens technikákkal a forrásszabályozás eme része átláthatóbb volna. A kötelező feladatok ellátásához történő állami hozzájárulások jogcímeinek radikális csökkentése úgy volna megvalósítható, ha e feladatokhoz szükséges források megtervezése a programköltségvetés módszerével történne. Ez jelentős tartalékok feltárását is lehetővé tenné, miközben csökkennének az alulfinanszírozásból adódó feszültségek.⁵⁴

A megye fiskális kapacitását is meg kell erősíteni, vagyis meg kell engedni, hogy a megye a helyi adók valamelyikét kivethesse, a központi adó(k) megosztásának alanya legyen. Részben az előbbieket miatt, részben a következőkben tárgyalásra kerülő területfejlesztési funkciók miatt. Ez az adórendszer átalakításától függően a helyi adóztatás lehetőségével, a települések és a középszint közötti adómegosztással, a központi adók közül egynek a pótdóztatásával elképzelhető. A fiskális kapacitásában megerősödött megye természetes alanya lehetne a későbbiekben a térségi infrastruktúra és a gazdaságfejlesztést szolgáló kölcsönforrások bevonásának. (A térség kölcsönforrás igényét aggregált módon megjelenítő kötvénykibocsátás /pooling/ e forrásbevonás költségeit csökkenteni tudja.)

7.2.4.5. Az önkormányzati apparátusok felkészítése

Lassan 20 esztendeje közhely, hogy az önkormányzati apparátusok pénzügyi szakmai felkészültsége meglehetősen inhomogén, ráadásul a meglévő szakértelem és meglehetősen egyenlőtlenül oszlik meg a különböző helyi önkormányzatok között. A korszerű tervezési rendszer működtetése megfelelő felkészültségű szakemberek tömegét követeli meg. Ez nyilvánvaló kihívást jelent mind a felsőoktatás, mind a köztisztviselői továbbképzési rendszer számára.

7.2.4.6. Az önkormányzati tervezési rendszer intézményesítése

A komplex középtávú tervezés intézményesítésének három vonatkozását kell említenuk. Egyfelől biztosítani kell, hogy az elkészült tervek valóban az önkormányzatok működésének szervező ereje legyen.

⁵³ Minden közigazgatási átalakítás jelentős súrlódásos veszteséggel jár, a meglévő keretek (amelyekben jelentős részben összevont megyék vannak, pl. BAZ megye) erre a legalkalmasabbak. El lehet gondolkodni a Verebélyi féle „nagygyűlés” koncepcióra, amely néhány „kis” megye fúzióján alapulna.

⁵⁴ Az 1990-es évek közepén néhány nagyobb településen volt ilyen gyakorlat, de ezt a kézzivezérelt forrásszabályozás szép lassan „megölte”.

Másfelől nagyon lényeges, hogy az önkormányzati középtávú pénzügyi tervek, az ebben megfogalmazott fejlesztési célok legyenek összhangban az adott régió és végső soron az ország fejlesztési terveivel, illetve fejlesztési programjaival. Ennek feltételei a jelenlegi területfejlesztési törvény által előírt intézményes renddel részben biztosítottak.

Harmadrészt szükséges, hogy a tervezés „technológiája” bizonyos keretek között meghatározott legyen. Egyfelől érdemes végiggondolni, hogy milyen információra épüljön és mit tartalmazzon a tervdokumentum. A középszint és a nagyobb városok számára elképzelhető megoldást tartalmaz a **2. Függelék**. A technológiához hozzátartozik a program alapú tervezési módszer alkalmazása. A módszert érdemes volna kötelezően alkalmazni az előírt önkormányzati feladatok esetében. Ez megalapozottabbá tenné az állami hozzájárulások tervezését. Az **1. táblázat** mutatja, hogy a kötelező feladatok mai rendszerét alapul véve ezt a tervezést a következőképpen lehet felépíteni.

1. táblázat

A kötelező feladatok tervezési rendszere

	Főprogram	Program	Alprogram
Funkciók	1. Közoktatás 2. Egészségügyi alapellátás 3. Szociális ellátás 4. Településüzemeltetés	1.1. Óvodai ellátás, alsó tagozatos oktatás, felső tagozatos oktatás, középfokú oktatás	1.1.1. Konkrét intézmény fenntartása. 1.1.2. Konkrét feladat kiszervezése
Döntés	Képviselőtestület	Képviselőtestület	Illetékes ügyosztály vezetője
Felelős	Polgármesteri hivatal illetékes ügyosztálya	Polgármesteri hivatal illetékes ügyosztálya	Feladatellátó intézményvezető, vagy költségvetésen kívüli szervezet vezetője

A programalapú költségvetés felépítése az önkormányzatok kötelező feladatai esetében a fenti rendszerben képzelhető el. Az egyes programokhoz részletes programleírás tartozna. Ennek lehetséges tartalma a következő:

1. A feladattal kapcsolatos igények, jogszabályi (törvény, kormányrendelet, önkormányzati rendelet) háttér.
2. A feladat céljának leírása, a feladattól várt hatások (impacts), eredmények (outcome), konkrét tevékenységek (output).
3. A feladatellátás szervezeti kereteinek leírása. (költségvetési szerv, önkormányzati gazdasági társaság, non profit szervezet, kiszervezés, kiszervezés)
4. A programmal kapcsolatos teljesítménymutatók. (fajlagos erőforrás felhasználás, kibocsátási minimumok, eredményesség mutatók). Ezen teljesítménymutatók esetében tény, benchmark és tervmutatók használata kötelező volna.
5. A program költségszerkezete. Tény, benchmark és terv adatok.
6. A program végrehajtása során felmerülő kockázatok.

8. A tervek időben történő összehangolása

Áttérve a tervezési rendszerképzés második dimenziójára abból indulunk ki, hogy a tervek, programok és a tervező intézmények kapcsolatrendszere 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 **2. 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.

2. táblázat

Az érvényes nemzeti tervek, programok kidolgozásának ideje

	Kidolgozás éve	Korszerűsítés éve
Lisszaboni Stratégia Nemzeti Akcióprogramja	2005	2008
Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció	2005	-
Konvergencia Program	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.

Az összehangolási követelmény tükrében – ahogyan azt a **2. táblázat** is mutatja – több aszimmetrikus „időtáv-zavar” jellemzi a jelenleg virtuálisan létező hazai tervezési rendszert.

- A költségvetés kidolgozása döntően rövidtávú szemlélettel történik, az éves költségvetések háttérében a többéves kiadási keretek meghatározása még csak a kezdeteknél tart. Hiányukat az elmúlt időszakban enyhíthette volna a Konvergencia Program, 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 figyelembe vételével *hároméves tervek* is készülnének, 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 korszerűsítés esetén célszerűen javasolható az eddig alkalmazott gördülő 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. Amennyiben hároméves költségvetés kidolgozására és elfogadására nem kerülne sor, megfontolásra javasoljuk, hogy – az éves költségvetések elfogadása mellett – külön törvényben vagy a kidolgozandó nemzetgazdasági tervben kerüljenek jóváhagyásra az éves költségvetések főbb sarokszámai.

- A középtávú szemléletet képviselő ÚMFT kidolgozásának folyamatából viszont hiányoznak azok a fejlesztéspolitika hatékony megvalósításához szükséges pénzügyi láncszemek, rendszerek, amelyek rövidtávú 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 rövidtávú 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 programja⁵⁵ a hosszú távú tervezőmunka szerepének olyan erősítését teszi szükségessé, amely szilárd alapot képez a hosszú távú *stratégiai kormányzás és menedzsment* számára.

⁵⁵ 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.

9. 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 program is felhívja a figyelmet, amikor olyan költségvetési konszolidációs programok megvalósítását javasolja, melyek egyben prioritást adnak a gazdasági növekedés fokozásának is.

Az elmúlt évek tervezési gyakorlatában e követelmény nem érvényesült. Olyan mértékben állt előtérben a pénzügyi folyamatok szerepe, mintha már a magyar gazdaságban nem is léteznének reálgazdasági folyamatok. Ilyen körülmények között – a reálfolyamatokra ható tényezők ismeretének és az információk hiányának következtében – csak botladoztunk a gazdasági növekedés és a foglalkoztatottság alakulását befolyásoló politikák területén. Ezt a helyzetet az Új Széchenyi Terv Vitairata is hasonlóképpen értékeli, illetve ennek megváltoztatására sokoldalú eszköztárt vázol fel.

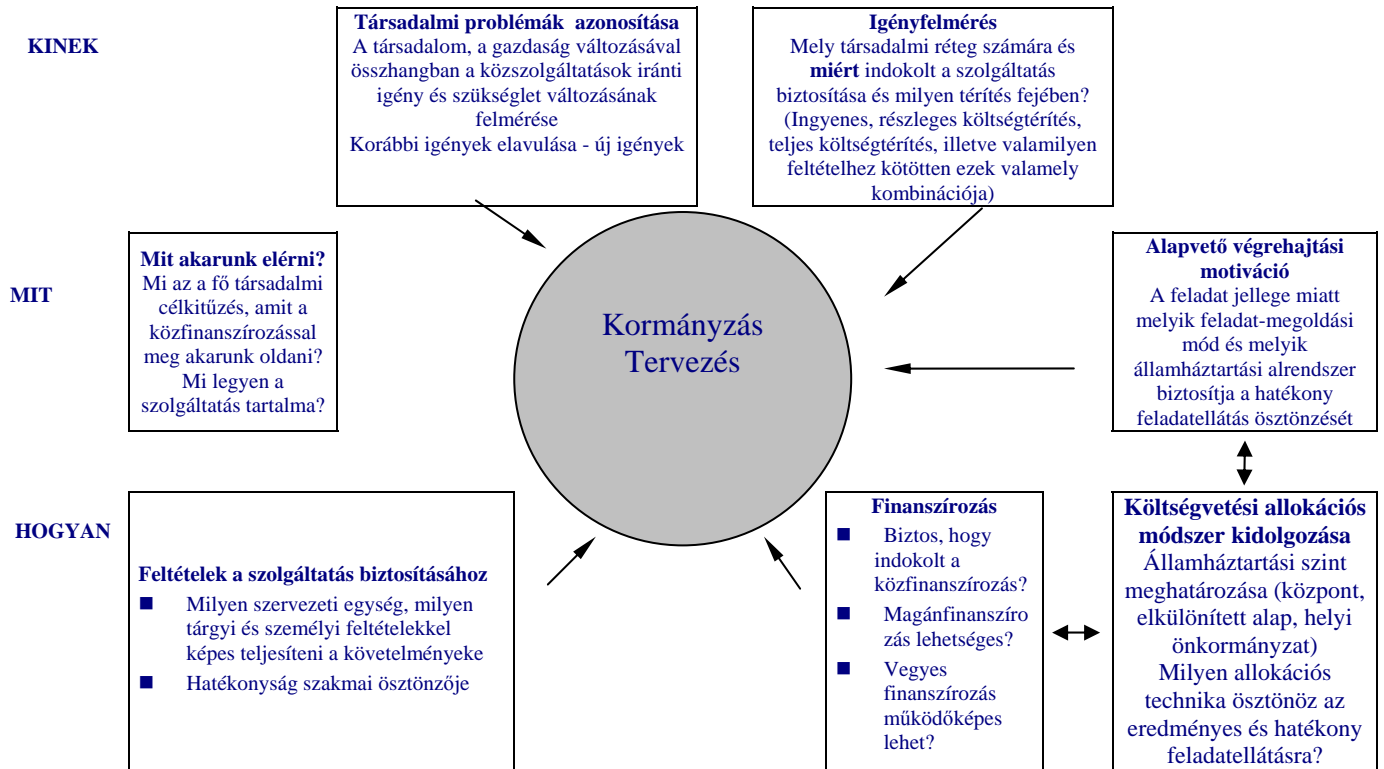
Ezen – szűken vett tervezési értelemben – oly módon lehet változtatni, hogy az eddiginél intenzívebben, körültekintőbben kerüljenek elemzésre a termék- és szolgáltatás piacok alakulásának tendenciák az üzleti és a közszektorban egyaránt.

A közszféra egészére érvényes igazság, hogy eredményesen, hatékonyan és gazdaságosan csak a hosszú távú stratégiai szemlélet érvényesülése esetén képes működni. Ez tudja biztosítani a közpolitikai döntések hosszú távú pénzügyi fenntarthatóságát. A közszféra ugyanis olyan szolgáltatásokat nyújt, amelyeknél a piac nem vagy nem hatékonyan alokálja a felmerülő szükségletekhez az erőforrásokat. Az erőforrások a közszférában is korlátozottak, így szükséges a közszükségletek rangsorolása. E rangsorolás meghatározó területe a politikai verseny, amikor az állampolgárok választásokon kinyilvánított véleménye hatást gyakorol a közszolgáltatások nyújtására is. A részletek mellőzésével utalunk arra, hogy a politikai verseny alapján történő preferenciányilvánítás közel sem tökéletes. Ez részben az erőforrások korlátozottságának, részben a választói szemlélet viszonylag rövid időhorizontjának a következménye.

A közszférában a feladatellátás tervezési szempontjait foglalja össze a **2. ábra**. Az ábra sematikus jelzi, hogy a tervezés milyen területeken képes támogatni a megfelelő közfeladat-ellátást.

E tökéletlenségek a költségvetés túlköltekezésében, fölösleges fenntarthatatlan közösségi kapacitások létesítésének jelenségében, így a közszektorban jelentkező pazarlás és hiány egyidejű jelenlétében jelentkeznek. Az utóbbi évtizedben e problémákra az élenjáró gyakorlat a költségvetési felelősségrendszer (szabályalapú költségvetés, fiskális hatóság és ez ante fiskális ellenőrzés bevezetése) és a korszerű tervezési módszereket alkalmazó középtávú költségvetési kerettervek készítésének egyidejű érvényesítésével próbált válaszolni. Úgy gondoljuk, hogy a megoldás a kettő együttes alkalmazása. A tervezés korszerű formájának intézményesítése fontos eszköz a kormányzati szektor tökéletlenségeinek kezelésére.

A közzsférában a feladatellátás tervezési szempontjai



A hatások előrejelzésére- és a teljesítmény mérésére alkalmas indikátorokon alapuló tervezési modellek és módszertanok kiterjedt alkalmazásának hiányát az ÁSZ jelentései többször is kifogásolták, például az I. NFT programjai esetében, ahol a megvalósítás mérését, a támogatások hasznosulásának ellenőrzését és a beszámolás teljesítését szolgáló *indikátor-, és monitoring eszközt* nem alakították ki. Az ÚMFT esetében már felállították az eredmény-szemléletű indikátor rendszert. Egy többszintű indikátorrendszer készült, amely leképezi az ÚMFT hierarchiáját: a rendszerben külön indikátorok kerültek, illetve kerülnek kialakításra ÚMFT-, operatív program(OP)-, prioritás-, konstrukció-, illetve kiírás-szinten. Az ÚMFT- és Operatív Program-szint 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 indikátor-modulban 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 teljesítmény szemléletű indikátor rendszer alkalmazása szükséges a *költségvetés kidolgozása és végrehajtása* során is. Tekintve, hogy a jelenlegi költségvetés tervezési gyakorlatra a teljesítmény-orientáció 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 ún. „fejezeti kezelésű előirányzatokkal” gazdálkodó minisztériumok esetében kerüljön sor. A tervezést követően a gazdálkodás során a teljesítmény-orientációt úgy lehet érvényesíteni, ha a költségvetési előirányzatok felhasználásához teljesítmény indikátorokat rendelnek, és azok teljesülését szervezeti, ágazati és kormányzati szinten egyaránt figyelemmel kísérik.

10. A nyitott, transzparens 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 tervező rendszer 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 résztvevő 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, 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 és szükségletekre.

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.

Ebből a szempontból különösen ígéretes, hogy az Új Széchenyi Terv kidolgozói a közös kockázatviselést szem előtt tartva a Vitairat által platformot nyitnak a vállalkozások, az önkormányzatok és a szakmai érdekképviseletek számára, hogy javaslataikkal, kritikai észrevételeikkel segítsék az elkövetkező hónapokban a Terv összeállítását.

11. Összefoglalás

A tervezési területek áttekintése alapján megállapítható, hogy mind a szakmai-tartalmi kapcsolatok, mind az időhorizontok, mind pedig a pénzügyi és reálfolyamatok szempontjából szorosabban záró, a jelenleginél homogénebb tervezési rendszer kialakítására van szükség Magyarországon.

A megvalósítást szolgáló gyakorlati teendők főbb irányait a következőképpen foglalhatjuk össze:

- A nemzetgazdasági tervezés *felelősségi, intézményi rendjének kialakításában* első – meghatározó – lépés a tervezőmunkák koncepcionális és módszertani irányításáért felelős és közreműködő állami intézményeknek a kijelölése, valamint feladatköreiknek a meghatározása.
- Második lépés a megújítást szolgáló *jogszabályok elkészítése*, amelynek középpontjában a nemzetgazdasági tervezésről szóló törvény kidolgozása áll. A törvény hatálya valamennyi társadalmi-gazdasági tervnek minősülő nemzeti döntésre terjedjen ki, tehát a tervezés intézményrendszere és folyamata kerüljön törvényi szinten meghatározásra. E téren nélkülözhetetlen teendő a tervezés főbb területein megoldandó feladatok rendszerszerű áttekintése, „feltározása” is.
- Harmadik fontos lépés *a tervező apparátus (szervezeti egység) újbóli létrehozása a szakpolitika 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.)
- Negyedik lépésként 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.
- Ötödik lépésként több kutató intézet részvételével el kell indítani olyan kutatásokat, melyek *a felhasználható, egységes tervezési módszertan alapjait* teremtenék meg, továbbá elősegítenék e módszertan oktatását a felsőoktatási intézményekben.

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 (Konvergencia Program 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.

Felhasznált irodalom

A Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégia dokumentumának stratégiai környezeti vizsgálata. (Zárójelentés) RESPECT Tanácsadó és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság és a KÖVET Környezettudatos Vállalatirányítási Egyesület Konzorciuma. Budapest, 2007. július. 6.

A magyar fejlesztéspolitika alapkérdései. A fejlesztéspolitika 2007-2008-as éve – összefoglaló tanulmány és háttér tanulmányok. A tanulmányt a Gazdasági és Szociális Tanács megbízásából a PPH (Public Policy Helpdesk) Közpolitikai Elemző Kft., valamint a HFB Hungaricum Gazdasági Tanácsadó és Szolgáltató Kft. készítette. Az összefoglalót írta és a kutatást vezette: Balás Gábor.

Az Európai Bizottság (2010) Közleménye, EURÓPA 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája Brüsszel, 2010.3.3. COM(2010) 2020 végleges.

Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata. Szerk.: Osztovits András, CompLex, Budapest, 2008. I. kötet.

Állami Számvevőszék: A közpénzügyek szabályozásának tézisei, Pénzügyi Szemle 2007. 2. száma.

Báger Gusztáv: A tervezés mint célkeresés: európai példák, magyar feladatok. In: Sorsfordító esztendő. A 42. Közgazdász-Vándorgyűlés előadásai. Tas-11 Kft. 2005.

Báger Gusztáv – Szabó-Pelsőczy Miklós: A Marshall-tervtől az új egyensúlyi helyzetek felé. Közgazdasági Szemle. 1998. január.

Becker Pál: Távlatoosság, jövőkép-alkotás és tervezés. Pénzügyi Szemle 2010. 3. szám.

BME OMIKK, EU Technológiai Tájékoztató és Tanácsadó Szolgálat, Nemzetközi Technológia Transzfer Hírlevél, 2006. szeptember.

Csapodi Pál: A közpénzügyi szabályozás téziseinek legfontosabb üzenetei, Pénzügyi Szemle 2007. 2. száma.

Faragó László: Szeletek a tervezés mélyrétegeiből. Tér és Társadalom. XV. évfolyam 2001. 3-4.

Gács János: Európai Foglalkoztatási Stratégia – Dilemmák, értékelés és jövő – <http://econ.core.hu/doc/mt/2005/hun/gacs.pdf>

Halm Tamás: A nemzetgazdasági tervezés és gazdaságpolitikai környezete. Pénzügyi Szemle 2010. 3. szám.

Jelentés: A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség működésének ellenőrzése. Állami Számvevőszék, 2008. június.

Jonung, L. and Larch, M.: Improving Fiscal Policy in the EU. The case for independent forecasts, Economic Policy 21.

Jövőkereső. A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács jelentése a magyar társadalomnak.

Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, 2009. november 13.

Kende Tamás - Szűcs Tamás (szerk.): Európai közjog és politika, CompLex, Budapest, 2006.

Dr. Kiss Daisy: A nemzetgazdasági tervezés jogszabályi környezete. Az ÁSZ Kutató Intézet felkérésére készített tanulmány. Kézirat. 2010.

Magyar Pályázatkészítő Iroda Zrt. (MAPI): Fejlesztéspolitikai Tanulmány Újratervezés 2.0.1.0. MAPI., Budapest, 2010. május.

Marján Attila: Hol a térkép közepe? – HVG Kiadó, Budapest, 2009.

Mordacq, Franc: Budgetary reform and Parliament: The French experience; SIGMA Conference, 2008, Turkey

Palánkai Tibor: A Lisszaboni Program megvalósíthatósága - Magyar Tudomány, 2006. évi 9. szám

Palócz Éva: Tervezésünk és az EU követelményei. Pénzügyi Szemle 2010. 3. szám.

Sántha György: Tervezés és stratégiai menedzsment az elmúlt két évtizedben. In: Schanda Balázs – Varga Zs. András: „*Láttelel közjogunk elmúlt évtizedéről*”, PPKE JÁK Tanulmányok, Budapest, 2010.

Sántha György – Vígvári András: A nemzetgazdasági tervezési rendszer szervezeti és intézményi rendje. In: Vígvári András (szerk.) *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról.* OMK Bp., 2006.

Somlyódy Edit: A tervezés jogi szabályozásának főbb szempontjai a fejlesztéspolitika hatékonyságának javítása érdekében. Tanulmány, Pécs, 2005.

The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, 17024/09 Council of The European Union, Brussels, 2 December 2009.

Új Széchenyi Terv Vitairat (2010): A talpra állás és felemelkedés fejlesztéspolitikai programja. Nemzetgazdasági Minisztérium. 2010. július 28.

1. Függelék

EU-kiindulópontok a magyar fejlesztéspolitika és tervezés szabályozásában

A magyar fejlesztéspolitika bemutatása keretében a legrészletesebben a strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásáról lesz szó, ezt követően pedig röviden bemutatjuk az Európai Unió által elvárt egyes nemzeti stratégiákra és a további fejlesztési programokra vonatkozó szabályokat is.

1. A strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználása

A csatlakozási tárgyalások eredményeképpen az Európai Unió költségvetése 2004 és 2006 között 5,1 milliárd eurós kötelezettséget vállalt magyarországi támogatások folyósítására, a 2007 és 2013 közötti időszakban pedig Magyarország 22,4 milliárd euró összegű támogatásban részesül. E támogatások felhasználását 2004 és 2006 között a Nemzeti Fejlesztési Terv szabályozta, 2007 és 2013 között pedig az Új Magyarország Fejlesztési Terv rendelkezik a felhasználásról. E fejlesztési tervek, mint nemzeti stratégiai referenciakeretek, továbbá a fejlesztéspolitika intézményrendszerének és eljárási kérdéseinek bemutatása során magukból a fejlesztési tervekből, valamint az irányadó jogszabályokból és a magyar fejlesztéspolitika alapkérdései tárgyában 2009 júniusában megjelent tanulmányból⁵⁶ (a továbbiakban: fejlesztéspolitikai tanulmány) indulunk ki.

1.1. Nemzeti stratégiai referenciakeret: az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT, 2007-2013)

A magyar fejlesztéspolitika szempontjából fordulópontnak bizonyul 2007. január 1. napja, mivel ettől az időponttól kezdve nyílik lehetőség az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából előirányzott 22,4 milliárd euró fejlesztési forrás felhasználására. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv azt határozza meg, hogy mibe fektessük, mire fordítsuk ezt a fejlesztési forrást. Az Új Magyarország Fejlesztési Tervet a kormány az Új Magyarország Fejlesztési Terv elfogadásáról szóló 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozattal fogadta el. 2006. július 1. napjával létrejött a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, az operatív programok irányító hatóságai pedig az egyes minisztériumokból egységesen a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség szervezetén belülre kerültek.

Az ÚMFT sajátosságainak bemutatása kapcsán alább részletesebben is ismertetett különbségek áttekintését könnyíti meg az **F/1. táblázat**:⁵⁷

⁵⁶ A magyar fejlesztéspolitika alapkérdései. A fejlesztéspolitika 2007-2008-as éve – összefoglaló tanulmány és háttér tanulmányok. A tanulmányt a Gazdasági és Szociális Tanács megbízásából a PPH (Public Policy Helpdesk) Közpolitikai Elemző Kft., valamint a HFB Hungaricum Gazdasági Tanácsadó és Szolgáltató Kft. készítette. Az összefoglalót írta és a kutatást vezette: Balás Gábor.

⁵⁷ Forrás: Fejlesztéspolitikai tanulmány 10. o., 13. o.

Az ÚMFT főbb jellemző vonásainak bemutatása

Elnevezés	Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT)
Időtartam	2007-2013 (a források felhasználása 2015-ben ér véget).
Közösségi/uniós alapidokumentum	A közösségi stratégiai iránymutatások (<i>Community Strategic Guidelines – CSG</i> ; a 2006/702/EK tanácsi határozat)
Közösségi/uniós jogi alaprendelet	Az 1083/2006/EK tanácsi rendelet.
Kormányhatározat	Az 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat.
Célok meghatározása	Átfogó cél: a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés elősegítése.
Operatív programok	8 ágazati operatív program 7 regionális operatív program
Irányító hatóságok	Centralizált rendszer: 2006. július 1. napján létrejött a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ), az irányító hatóságokat pedig egységesen az NFÜ keretein belül alakították ki.

Az alábbiakban az ÚMFT sajátosságainak bemutatása következik.

1.2. Az ÚMFT elkészítésének menete

Az ÚMFT elkészítésének menetében a következő legfontosabb állomásokat különböztethetjük meg:

- a) a stratégiai dokumentumok elkészítése;
- b) a stratégiai dokumentumok társadalmi egyeztetése, előzetes értékelése és stratégiai környezeti vizsgálata;
- c) a kormány jóváhagyása;
- d) az Európai Bizottság jóváhagyása.

A stratégiai dokumentumok elkészítése

- A 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó fejlesztési terv kidolgozásának tartalmi és szervezeti kereteiről szóló 1076/2004. (VII. 22.) Korm. határozat alapján a fejlesztési terv az európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter, illetve – 2006 júniusától – a fejlesztéspolitikai kormánybiztos irányításával, a Nemzeti Fejlesztési Hivatal, majd jogutódja, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség koordinációjában készült. Az egyes fejezetek tartalmi előkészítésében az ágazati minisztériumok és országos hatáskörű hivatalok mellett részt vett a Magyar Tudományos Akadémia, a regionális fejlesztési tanácsok, valamint – szakértői közreműködéssel – több tudományos kutatóintézet és tanácsadó szervezet. Az 1076/2004. (VII. 22.) Korm. határozatban megfogalmazottaknak megfelelően első lépésben elkészült az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió és az Országos Területfejlesztési Konceptió, amelyeket az Országgyűlés 2005. december 14-én

határozatban fogadott el. E dokumentumok és a lisszaboni célok hazai megvalósítását szolgáló Nemzeti Akcióprogram alapján 2005 szeptemberében megkezdődött az Új Magyarország Fejlesztési Terv előkészítése. A miniszterelnök által vezetett Fejlesztéspolitikai Kabinet a 2006. február 27-i ülésén – első olvasatban – elfogadta, és partnerségi egyeztetésre bocsátotta a fejlesztési tervet.⁵⁸

A társadalmi egyeztetés

- Az ÚMFT-vel kapcsolatban az első társadalmi egyeztetés 2006 tavaszán zajlott, majd 2006. augusztus 1. napján ismételten társadalmi egyeztetésre került sor. A második társadalmi egyeztetés során mintegy négyezer szervezetet kértek fel az egyeztetésben való részvételre. Az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján közzétett cikk szerint több mint tizenkétezeren töltötték le a tervet, levélben, e-mailen kétszázötven javaslatot kaptak mintegy hatszáz egyéni hozzászólótól, szervezettől, és mintegy száz szervezet képviselőivel személyesen is találkoztak. Az ÚMFT társadalmi egyeztetésének ezen kívül a következő elemei voltak: országos road-show, ágazati fórumok, makrofórumok, tanácskozás a Magyar Tudományos Akadémiával, tájékoztatás a köztársasági elnök részére, találkozó a négy történelmi egyházzal, a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület ajánlása, valamint az Országgyűlésben 2006. október 17-én rendezett vitanap.⁵⁹

A kormány jóváhagyása

- A kormány elé első olvasatban 2006. február 28-án került az ÚMFT, majd a Kormány az 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat értelmében elfogadta a dokumentumot. A kormányhatározat értelmében a kormány a határozat mellékletében foglalt ÚMFT-t mint Magyarország nemzeti stratégiai referenciakeretét az Európai Bizottsággal folytatandó hivatalos tárgyalások alapjául elfogadja, és hozzájárul a dokumentumnak az Európai Bizottsághoz történő hivatalos benyújtásához.

Az Európai Bizottság jóváhagyása

- A kormány által elfogadott fejlesztési dokumentumokkal kapcsolatban a *végző döntést az Európai Bizottság hozza meg*. Az ÚMFT-nek csak egyes elemeit hagyja jóvá a Bizottság, valójában a döntés az operatív programok szintjén történik.

Az 1083/2006 rendeletnek megfelelően a Bizottság tudomásul veszi a nemzeti stratégiát és az alapokból származó támogatás számára választott prioritási témákat, és a referenciakeret kézhezvételtől számított három hónapon belül megteszi az általa megfelelőnek ítélt észrevételeket.⁶⁰ Az Európai Bizottság az ÚMFT keretében kialakított valamennyi operatív programot jóváhagyta.

1.3. Az ÚMFT céljainak rendszere

Az ÚMFT átfogó célokként a *foglalkoztatás bővítését és a tartós növekedés feltételeinek megteremtését* jelölte meg. Az e célok elérése érdekében teendő lépések az ÚMFT szerint a következők. **(F/2. táblázat)**

⁵⁸ ÚMFT 13-14. o.

⁵⁹ Fejlesztéspolitikai tanulmány 65. o.

⁶⁰ Fejlesztéspolitikai tanulmány 66. o.

A foglalkoztatás bővítését, a tartós növekedés feltételeinek megteremtését szolgáló lépések az ÚMFT-ben

<p align="center">A foglalkoztatás bővítéséért teendő lépések:</p>	<p align="center">A tartós növekedés elősegítéséért teendő lépések:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • a munkaerő-kínálat növelése: az egyén foglalkoztathatóságának javítása; • a munkaerő-kereslet bővítése: munkahelyteremtés; • a kereslet és a kínálat összhangját biztosító foglalkoztatási környezet kialakítása. 	<ul style="list-style-type: none"> • a versenyképesség növelése; • a gazdaság bázisának a szélesítése; • az üzleti környezet fejlesztése, azon belül • az elérhetőség javítása, • a szabályozási környezet javítása, az állami szolgáltatások hatékonyságának növelése.

E célok elérése érdekében az ÚMFT a fejlesztési erőfeszítéseket hat területre összpontosítja. E hat terület a következő:

1. gazdaságfejlesztés,
2. közlekedésfejlesztés,
3. a társadalom megújulása,
4. környezeti és energetikai fejlesztés,
5. területfejlesztés,
6. államreform.

Az említett hat területre vonatkozó beavatkozás-csoportokat az **F/3. táblázatban** foglaltak szerint lehet áttekinteni.

Az ÚMFT fejlesztési prioritásai

Prioritás	Az adott prioritást szolgáló beavatkozás-csoportok	A beavatkozásokat megvalósító operatív program⁶¹
<i>1. Gazdaság- fejlesztés</i>	<ul style="list-style-type: none"> - az innovatív, tudásalapú gazdaság megteremtése; - a kis- és középvállalatok jövedelemtermelő képességének a javítása; - az üzleti infrastruktúra és szolgáltatások fejlesztése. 	<ul style="list-style-type: none"> - a Gazdaságfejlesztés OP; - a 7 regionális OP.
<i>2. Közlekedés- fejlesztés</i>	<ul style="list-style-type: none"> - az ország nemzetközi elérhetőségének javítása; - a térségi elérhetőség javítása; - közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése; - a városi és agglomerációs közösségi közlekedés fejlesztése. 	<ul style="list-style-type: none"> - a Közlekedés OP; - a 7 regionális OP.
<i>3. Társadalom megújulása</i>	<ul style="list-style-type: none"> - a foglalkoztathatóság javítása; - az alkalmazkodóképesség javítása; - a minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása mindenkinek; - a kutatás-fejlesztéshez és az innovációhoz szükséges humán-erőforrások fejlesztése; - az egészségmegőrzés, valamint a társadalmi befogadás és részvétel; - a humán infrastruktúra fejlesztése. 	<ul style="list-style-type: none"> - a Társadalmi Megújulás OP; - a Társadalmi Infrastruktúra OP; kiegészítő jelleggel; - az Államreform OP; - az Elektronikus Közigazgatás OP; - a 7 regionális OP.
<i>4. Környezeti és energetikai fejlesztés</i>	<ul style="list-style-type: none"> - környezetjavító fejlesztések; - környezetbarát energetikai fejlesztések. 	<ul style="list-style-type: none"> - a Környezet és Energia OP; - a 7 regionális OP.
<i>5. Terület- fejlesztés</i>	<ul style="list-style-type: none"> - együttműködő és versenyképes városhálózat; - megújuló vidék; - az elmaradott térségek felzárkóztatása; - a Balaton, s emellett a Duna és a Tisza vidékének fenntartható fejlesztése. 	<ul style="list-style-type: none"> - a 7 regionális OP.
<i>6. Államreform</i>	<ul style="list-style-type: none"> - a különböző szakterületeken megvalósuló reformlépések koordinációja; - a közigazgatás megújítása. 	<ul style="list-style-type: none"> - az Államreform OP; - az Elektronikus Közigazgatás OP.

⁶¹ Az ÚMFT operatív programjainak áttekintését lásd az 1.5. pontban.

1.4. Az ÚMFT operatív programjai

Az ÚMFT operatív programjainak bemutatása keretében magukról az operatív programoknak, az e programok alapján elkészített akcióterveknek, valamint a pályázati kiírásoknak az ismertetésére kerül sor.

Az operatív programok

Az operatív program a tagállam által benyújtott és a Bizottság által elfogadott dokumentum, amely összefüggő prioritások alkalmazásával fejlesztési stratégiát határoz meg, amelynek megvalósításához valamely támogatást vesznek igénybe. Az ÚMFT összesen 15 operatív programot, ezen belül 8 ágazati és 7 regionális operatív programot foglal magában, amelyek a következők:⁶²

F/4. táblázat

Az ÚMFT ágazati és regionális operatív programjai

Az ÚMFT ágazati operatív programjai:	Az ÚMFT regionális operatív programjai:
1. Gazdaságfejlesztés Operatív Program (GOP)	1. Nyugat-Dunántúli Operatív Program (NYDOP)
2. Közlekedés Operatív Program (KÖZOP)	2. Dél-Alföldi Operatív Program (DAOP)
3. Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP)	3. Észak-Alföldi Operatív Program (EAOP)
4. Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP)	4. Közép-Magyarországi Operatív Program (KMOP)
5. Környezet és Energia Operatív Program (KEOP)	5. Észak-Magyarországi Operatív Program (EMOP)
6. Államreform Operatív Program (ÁROP)	6. Közép-Dunántúli Operatív Program (KDOP)
7. Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP)	7. Dél-Dunántúli Operatív Program (DDOP)
8. Végrehajtás Operatív Program (VOP)	

A társadalmi egyeztetésre bocsátott 14 operatív programhoz (a Végrehajtás Operatív Program kivételével valamennyi operatív program társadalmi egyeztetésre került) kapcsolódó véleményeket 2006. november 8-ig fogadta a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség. Összesen csaknem 1350 szervezet juttatta el véleményét, a legtöbb hozzászólás, közel 350 a Társadalmi Megújulás Operatív Programra, 150 pedig a Közlekedés Operatív programra érkezett be. Az operatív programokat 2006. március végén terjesztették a kormány elé, a kormány pedig 2006. december elején fogadta el azokat. A kormány által elfogadott operatív programokat 2006. december 20-án nyújtották be a Bizottságnak.

⁶² Az ÚMFT operatív programjainak teljes szövege elérhető a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján: http://www.nfu.hu/umft_operativ_programok

A Bizottság 2007-ben az Európai Unió támogatásra jogosult tagállamai közül negyedikként hagyta jóvá Magyarország valamennyi operatív programját.⁶³

Az akciótervek

- Az *akcióterv* a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: intézményi rendelet) szerint nem más, mint az operatív program vagy egyes prioritástengelyek végrehajtására vonatkozó, két vagy több évre szóló *részletes programozási és végrehajtási dokumentum*.⁶⁴ Az akciótervek elkészítéséért az egyes irányító hatóságok felelősek, szakmai tartalmukat a tárcák javaslatai alapján határozzák meg. *Az akcióterveket a kormány fogadja el.* Mivel az akciótervek kizárólag magyar jogszabály által definiált dokumentumok, azokat nem kell megküldeni jóváhagyásra a Bizottságnak. Ugyanakkor megvitatja őket a monitoring bizottság is, amelyben az Európai Bizottság is részt vesz.⁶⁵

A pályázati kiírások

- Az egyes támogatásokra vonatkozó legrészletesebb információkat a pályázati kiírások tartalmazzák. A pályázati dokumentáció határozza meg, hogy az egyes konstrukciók milyen konkrét fejlesztési célokat támogatnak, a leírt feltételek alapján tudják a projektgazdák eldönteni, hogy jogosultak-e támogatás igénylésére, illeszkedik-e a projektötletük a kiíró által meghatározott célokhoz, ezek alapján tudják előkészíteni a pályázatukat, összeállítani a projekt költségvetését, és a pályázati útmutatóból értesülhetnek arról is, hogy hogyan, milyen feltételekkel, milyen eljárási lépéseken keresztül juthatnak a támogatáshoz. A konkrét pályázati kiírások az akciótervben foglaltak alapján készülnek el, a kiírások tartalmáért az irányító hatóságok felelnek. A pályázati dokumentáció elkészítése Pályázat Előkészítő Munkacsoport keretében történik.⁶⁶

A fejlesztéspolitika stratégiai dokumentumait, illetve azok egymásra épülését az **F/5. táblázat** szemlélteti.

⁶³ Fejlesztéspolitikai tanulmány 69. o.

⁶⁴ Az intézményi rendelet 2. §-a (1) bekezdésének a) pontja.

⁶⁵ Fejlesztéspolitikai tanulmány 70-72. o.

⁶⁶ Fejlesztéspolitikai tanulmány 72-73. o.

A fejlesztéspolitika stratégiai dokumentumainak jellemző vonásai

A dokumentum megnevezése	Hogyan készül/ki készíti el?	Ki fogadja el?	Ki hagyja jóvá?
<i>Közösségi stratégiai irány-mutatások</i> ↓	A Bizottság tesz rájuk javaslatot, a tagállamokkal szoros együttműködésben.	A Tanács; az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni.	-
<i>Nemzeti stratégiai referencia-keretek (NFT, ÚMFT)</i> ↓	Széles körű társadalmi egyeztetés, lásd fent.	A kormány, határozatban.	A Bizottság.
<i>Operatív programok</i> ↓	A NFT/ÚMFT-ben meghatározott fejlesztési célok téma- és terület-specifikus lebontásai.	A kormány, határozatban.	A Bizottság.
<i>Akciótervek</i> ↓	Az irányító hatóságok készítik el, szakmai tartalmuk: a tárcák javaslatai alapján.	A kormány, határozatban.	Nem kell jóváhagyni, de a monitoring bizottság megvitatja, amelyben az Európai Bizottság is részt vesz.
<i>Pályázati kiírások</i>	Pályázat Előkészítő Munkacsoport.	Az akciótervben foglaltak alapján kell kialakítani, tartalmukért az irányító hatóságok felelnek.	-

1.5. Az ÚMFT végrehajtásának intézményrendszere

A hazai fejlesztéspolitika intézményrendszerének kereteit Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozása előtt jelölte ki az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről szóló 1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet. Az intézményrendszer élén 2004 és 2006 között a Közösségi Támogatási Keret Irányító Hatóság (KTK IH) állt. A Nemzeti Fejlesztési Tervről, az Európai Unió Strukturális Alapjai és a Kohéziós Alap igénybevételéhez szükséges intézményi felkészülésről szóló 2199/2002. (VI. 26.) Korm. határozat értelmében a KTK IH a Miniszterelnöki Hivatalban, azon belül is a Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatalában (röviden: Nemzeti Fejlesztési Hivatal) kapott helyet. A NFT-hez tartozó operatív programok irányító hatóságait kezdetben az adott ágazatért felelős szakminisztériumban, illetve kormányzati intézményben jelölték ki. Ugyanakkor 2006 nyarán a fejlesztéspolitika intézményrendszerében nagy változás következett be: a Nemzeti Fejlesztési Hivatal helyén létrejött a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, és 2006. július 1. napjától a NFT, majd az ÚMFT

operatív programjainak irányító hatóságait a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségen belül alakították ki.⁶⁷

A fejlesztéspolitika hazai intézményrendszerén belül az alábbi szervek játszanak szerepet.

1.5.1. A Kormány

A Kormány [az ÚMFT⁶⁸] tekintetében:

- dönt [az ÚMFT] és az operatív programok tartalmára és azok módosítására vonatkozóan az Európai Bizottság számára benyújtandó javaslatokról;
- elfogadja [az ÚMFT] keretében megvalósítandó nagyprojektekre vonatkozóan az Európai Bizottság számára benyújtandó javaslatokat;
- jóváhagyja az akcióterveket és azok módosításait, nevesíti az akciótervben a kiemelt projekteket;
- jóváhagyja az operatív programban, illetve akciótervben nem nevesített, 5 milliárd forintot meghaladó támogatásra javasolt – valamint az operatív program által lefedett szakmai területért felelős miniszter és az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség egyetértésének hiányában az 1 milliárd forintot meghaladó támogatási igényű – projekt javaslatokat;
- rendszeresen értékeli [az ÚMFT] megvalósításának előrehaladását.⁶⁹

1.5.2. A Nemzeti Fejlesztési Tanács

A Nemzeti Fejlesztési Tanácsot a kormány a Nemzeti Fejlesztési Tanács létrehozásáról szóló 1064/2006. (VI. 29.) Korm. határozattal hozta létre. A kormányhatározat szerint a kormány annak érdekében, hogy az ország a fenntartható növekedés és a tartós foglalkoztatás útján haladjon, gazdasági, társadalmi és területi különbségei kiegyenlítődjenek, az ágazatokkal, a régiókkal és a szakmai partnerekkel közösen kialakított fejlesztési tervezést és végrehajtást a legszélesebb társadalmi érdekek ismeretére kívánja alapozni. Ezért a kormány *tanácsadó testületként* hozta létre a Nemzeti Fejlesztési Tanácsot. A Nemzeti Fejlesztési Tanács elnöke a miniszterelnök, alelnöke pedig a miniszterelnök által felkért személy. A Nemzeti Fejlesztési Tanács tagjai:

- a regionális fejlesztési tanácsok összesen 7 képviselője;
- a Gazdasági és Szociális Tanács által delegált 7 személy;
- a fejlesztéspolitika horizontális céljait képviselő, kiváló szakemberek közül a miniszterelnök által felkért 5 személy.

A Nemzeti Fejlesztési Tanácsban állandó meghívottakként részt vesznek a miniszterek is.⁷⁰

⁶⁷ Fejlesztéspolitikai tanulmány 78-79. o.

⁶⁸ Az intézményi rendelet szövegében „NFT” szerepel. Figyelembe véve azonban, hogy az intézményi rendelet vonatkozó rendelkezését az ÚMFT elfogadása után nem helyezték hatályon kívül, illetve az tartalmilag nem módosult, álláspontom szerint a kormány feladataira vonatkozó rendelkezéseket a NFT után az ÚMFT tekintetében is megfelelően irányadónak kell tekinteni.

⁶⁹ Az intézményi rendelet 3. §.

A Nemzeti Fejlesztési Tanács értékeli a fejlesztéspolitikai célok megvalósulását, nyomon követi az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióban, valamint [az Új Magyarország Fejlesztési Tervben] rögzített célok teljesülését és az európai uniós fejlesztési irányelvek érvényesülését és összhangját, javaslatot tehet a kormány részére fejlesztési tervek módosítására. A Nemzeti Fejlesztési Tanács évente háromszor ülésezik, szükség szerint gyakrabban is összehívható. Az üléseket a Nemzeti Fejlesztési Tanács elnöke hívja össze. A Nemzeti Fejlesztési Tanács működésével kapcsolatos titkársági feladatokat a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség látja el.⁷¹

1.5.3. A Fejlesztéspolitikai Kabinet

- A Fejlesztéspolitikai Kabinet a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület utóda. A Fejlesztéspolitikai Irányító Testületet a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület megszüntetésével összefüggő egyes kormányrendelet-módosításokról szóló 104/2008. (IV. 29.) Korm. rendelet 2008. május 1. napjával szüntette meg. A Fejlesztéspolitikai Irányító Testület helyébe lépő Fejlesztéspolitikai Kabinet feladata, hogy megtárgyalja az Akcióterveket és azok módosításait, a kiemelt projekteket, a nagyprojekteket, az 5 milliárd forint feletti pályázatokat és a fejlesztési tervek módosításait, még mielőtt ezek a Kormány elé kerülnének.

1.5.4. A fejlesztéspolitikáért felelős miniszter

A fejlesztéspolitikáért Magyarországon jelenleg a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter felelős. A nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter feladat- és hatásköréről szóló 134/2008. (V. 14.) Korm. rendelet értelmében a miniszter felelős a nemzeti fejlesztési terv elkészítéséért és megvalósításának nyomon követéséért⁷², valamint a fejlesztéspolitikáért való felelőssége körében irányítja a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget.⁷³ Az intézményi rendelet szerint a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter feladata ezenkívül különösen a következő:⁷⁴

- a miniszterek véleményét is bemutató előterjesztést nyújt be a kormány részére az [ÚMFT-ről], az operatív programokról, az akciótervekről, a kiemelt projektekről, az operatív programban, illetve akciótervben nem nevesített, 5 milliárd forintot meghaladó támogatásra javasolt (valamint a miniszter és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség egyetértésének hiányában az 1 milliárd forintot meghaladó támogatási igényű) projekt javaslatokról;
- az operatív programokra, az akciótervekre és azok módosítására vonatkozó [a miniszter(ek) véleményét is bemutató] előterjesztés elkészítése a kormány részére;
- beszámolók készítése a kormány részére [az ÚMFT] megvalósításában történt előrehaladásról és a szükséges intézkedésekre vonatkozó javaslatokról;

⁷⁰ A Nemzeti Fejlesztési Tanács létrehozásáról szóló 1064/2006. (VI. 29.) Korm. határozat 1-2. pontja.

⁷¹ A Nemzeti Fejlesztési Tanács létrehozásáról szóló 1064/2006. (VI. 29.) Korm. határozat 3-5. pontja. Az ismertetett szabályokkal megegyező rendelkezéseket tartalmaz az intézményi rendelet 4. § is.

⁷² A nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter feladat- és hatásköreiről szóló 134/2008. (V. 14.) Korm. rendelet 2. § j) pontja.

⁷³ A nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter feladat- és hatásköreiről szóló 134/2008. (V. 14.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdése. Ezzel azonos rendelkezést tartalmaz az intézményi rendelet 6. § a) pontja.

⁷⁴ Az intézményi rendelet 6. §.

- javaslatként a kormány számára a kiemelt projektek azonosítására, a miniszter és a regionális fejlesztési tanács véleményének kikérésével és bemutatásával;
- az operatív programban, illetve akciótervben nem nevesített, a bíráló bizottság által 5 milliárd forintot meghaladó, illetve a miniszter és a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter egyetértésének hiányában az 1 milliárd forintot meghaladó, támogatásra javasolt projektekről szóló [a miniszter(ek) véleményét is bemutató] előterjesztések elkészítése a Kormány részére;
- az operatív programban, illetve akciótervben nem nevesített, a bíráló bizottság által 1 milliárd forintot meghaladó, de 5 milliárd forintot meg nem haladó támogatásra javasolt projektek jóváhagyása.

1.5.5. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ)

Mint arról érintőlegesen már többször szó esett, a 2007 és 2013 közötti időszakban az ÚMFT végrehajtására kialakított intézményrendszer jelentős mértékben eltér a korábbi, a NFT megvalósítását szolgáló szervezeti struktúrától. Amíg az NFT esetében az egyes operatív programok irányító hatóságai az érintett szakminisztériumokon belül működtek, addig 2006. július 1. napját követően centralizált rendszer jött létre, amelynek keretében egy kivétellel valamennyi irányító hatóság a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség fennhatósága alá került.

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget a kormány a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségről szóló 130/2006. (VI. 15.) Korm. rendelettel hozta létre. E kormányrendelet szerint a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (a továbbiakban: NFÜ) a korábban a Miniszterelnöki Hivatal keretei között működő Nemzeti Fejlesztési Hivatal általános jogutóda.⁷⁵ Az NFÜ – az NFT keretében kialakított Agrár- és Vidékfejlesztés Operatív Program (AVOP) kivételével – az irányító hatóságok feladatkörébe tartozó feladatokkal együtt átvette az irányító hatóságok személyi állományát, státusait, valamint tárgyi és pénzügyi eszközeit.⁷⁶

Az NFÜ szervezeti és működési szabályzatának kiadásáról szóló 17/2009. (IX. 4.) NFGM utasítás (a továbbiakban: SZMSZ) szerint az NFÜ (angolul: *National Development Agency*, németül: *National Entwicklungsagentur*, franciául: *Agence Nationale du Développement*⁷⁷) a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter irányítása alatt működő, teljes jogkörrel rendelkező, önállóan gazdálkodó központi államigazgatási szerv, *központi hivatal*.⁷⁸ Az NFÜ alapító szerve a Magyar Köztársaság kormánya.⁷⁹

⁷⁵ A 130/2006. (VI. 15.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdése.

⁷⁶ A 130/2006. (VI. 15.) Korm. rendelet 8. § (2) bekezdése

⁷⁷ Az SZMSZ 2. § (3) bekezdése.

⁷⁸ Az SZMSZ 2. § (1) bekezdése. Lásd még: a központi hivatal jogállását a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 73. § határozza meg. Eszerint a központi hivatal kormányrendelet által létrehozott, miniszter irányítása alatt működő, központi államigazgatási szerv.

⁷⁹ Az SZMSZ 2. § (4) bekezdése.

Az NFÜ az ÚMFT és az operatív programok tervezésének és megvalósításának intézményrendszerét összefogó, koordinációs irányító szervezetként az alábbi feladatokat látja el:⁸⁰

- az ÚMFT elkészítésével és végrehajtásával összefüggő stratégiai tervezési és programozási feladatok összehangolása;
- a Nemzeti (lisszaboni) Akcióprogram céljainak érvényesítése és az ÚMFT egészében az összhang biztosítása;
- a strukturális alapok és a Kohéziós Alap forrásainak magyarországi felhasználásához szükséges intézményi, pénzügyi lebonyolítási, eljárásrendi szabályok kialakítása;
- a végrehajtást támogató informatikai rendszer fejlesztése és működtetése;
- a kormány és az Európai Bizottság folyamatos tájékoztatása a strukturális alapok és a Kohéziós Alap forrásainak felhasználásáról;
- az Európai Uniónak szóló éves jelentésekkel kapcsolatos követelmények teljesítése;
- az ÚMFT végrehajtásának nyomon követése, mérése (monitoring indikátorok segítségével) és értékelése, valamint a tapasztalatok visszacsatolása a kormány számára rendszeres végrehajtási jelentésekben és tanulmányokban;
- az ÚMFT módosítására, újraprogramozásra vonatkozó javaslatok kidolgozása és egyeztetése;
- az ÚMFT megvalósítására vonatkozó egységes kommunikációs stratégia kidolgozása és szükséges módosítása, valamint a fejlesztési terv egészére vonatkozó, tájékoztatással és nyilvánossággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítése;
- képzések, tananyagok fejlesztése és biztosítása a végrehajtásban részt vevő intézmények számára;
- egységes, minden operatív programot lefedő pályázati ügyfélszolgálat kialakítása és működtetése.

Az NFÜ-nek a kormányzaton belüli szervezeti kötődése évről évre változott. Sorrendben a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos, majd 2007-től az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, 2008-tól pedig a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter irányítása alá tartozott. E változások ugyanakkor nem jártak személyi változással, mivel 2009 tavaszáig – miniszterelnöki kinevezéséig – e tisztségeket folyamatosan Bajnai Gordon töltötte be. A fejlesztéspolitikai tanulmány elkészítése során lefolytatott interjúk mindazonáltal jelezték, hogy a fejlesztéspolitikának a kormányzás többi eleméhez való kapcsolódását befolyásolta az, hogy az aktuális felettes minisztériumának mi a kormányzaton belüli helye, milyen szervezeti kultúra, egyeztetési gyakorlat jellemzi.⁸¹

⁸⁰ ÚMFT 139. o. Az intézményi rendelet az alábbiak szerint csoportosítja a NFÜ feladatait:

- a NFÜ-nek az ÚMFT tervezésével és programozásával, valamint értékelésével kapcsolatos feladatai [7. § (2) bekezdés];
- a NFÜ-nek az ÚMFT megvalósításával kapcsolatos feladatai [7. § (3) bekezdés];
- a NFÜ-nek az operatív programok megvalósításával kapcsolatos irányító hatósági feladatai [7. § (4) bekezdés];
- a NFÜ-nek a közreműködő szervezetekkel kapcsolatos feladatai [7. § (5) bekezdés].

⁸¹ Fejlesztéspolitikai tanulmány 12. o.

1.5.6. Az irányító hatóságok (IH): az NFÜ főosztályai

Az 1083/2006 rendelet fentebb már ismertetett szabályai értelmében az irányító hatóság a tagállam által az operatív program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve közjogi vagy magánszerv. Az irányító hatóság felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért és végrehajtásáért.

Magyarországon jelenleg minden irányító hatóság az NFÜ keretein belüli önálló főosztályként működik és az ÚMFT prioritásainak megfelelően alakították ki. Ez alól kivétel a NFT keretében kialakított Agrár- és Vidékfejlesztés Operatív Program (AVOP), amelynek megvalósításáért továbbra is a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) felelős.

Az ÚMFT szerint „a végrehajtás irányításának központosítása növeli az operatív programok végrehajtása közötti koordináció hatékonyságát, javítja az átláthatóságot, elősegíti a tapasztalatcserét (amely az eljárásrendek egységesítése miatt még inkább felértékelődik), az elszámoltathatóságot (amelyet a közreműködő szervezetek teljesítményalapú finanszírozása és folyamatos teljesítményértékelése is alátámaszt), valamint a feladatszervezés racionalizálását”.⁸²

⁸² ÚMFT 142. o.

Az NFÜ szervezetén belül egy irányító hatósághoz több operatív program is tartozhat. E struktúrát az **F/6 táblázat** mutatja be:⁸³

F/6. táblázat

Az irányító hatóságok felelősségi körébe tartozó operatív programok

Felelős irányító hatóság	Felelősségi körébe tartozó operatív programok
1. NFÜ Gazdaságfejlesztési Programok Irányító Hatósága Főosztály ⁸⁴	Gazdaságfejlesztés Operatív Program (GOP)
2. NFÜ Közlekedési Programok Irányító Hatósága Főosztály ⁸⁵	Közlekedés Operatív Program (KÖZOP)
3. NFÜ Humán Erőforrás Programok Irányító Hatósága Főosztály ⁸⁶	Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP)
4. NFÜ Környezetvédelmi Programok Irányító Hatósága Főosztály ⁸⁷	Környezet és Energia Operatív Program (KEOP)
5. NFÜ Regionális Fejlesztési Programok Irányító Hatósága Főosztály ⁸⁸	Nyugat-Dunántúli Operatív Program (NYDOP) Dél-Alföldi Operatív Program (DAOP) Észak-Alföldi Operatív Program (EAOP) Közép-Magyarországi Operatív Program (KMOP) Észak-Magyarországi Operatív Program (EMOP) Közép-Dunántúli Operatív Program (KDOP) Dél-Dunántúli Operatív Program (DDOP)
6. NFÜ Közigazgatási Reform Programok Irányító Hatósága Főosztály ⁸⁹	Államreform Operatív Program (ÁROP) Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP)
7. NFÜ Koordinációs Irányító Hatóság Főosztály ⁹⁰	Végrehajtás Operatív Program (VOP)
8. Nemzetközi Együttműködési Programok Irányító Hatósága Főosztály ⁹¹	

⁸³ Lásd: ÚMFT 142. o., valamint Fejlesztéspolitikai tanulmány 81. o.

⁸⁴ Az SZMSZ 34. §

⁸⁵ Az SZMSZ 38. §

⁸⁶ Az SZMSZ 35. §

⁸⁷ Az SZMSZ 36. §

⁸⁸ Az SZMSZ 39. §

⁸⁹ Az SZMSZ 37. §

⁹⁰ Az SZMSZ 41. §

⁹¹ Az SZMSZ 40. §

1.5.7. A közreműködő szervezetek (KSZ)

Az 1083/2006 rendelet szerint a tagállamok kijelölhetnek egy vagy több közreműködő szervezetet abból a célból, hogy a közreműködő szervezet az irányító vagy az igazoló hatóság egyes feladatait vagy valamennyi feladatát annak felelősségére elvégezze. Magyarországon az irányító hatóságok az operatív programok lebonyolításához kapcsolódó feladatok jelentős részét közreműködő szervezetekre delegálják. Az ÚMFT végrehajtásában közreműködő szervezetként részt vehet:

- közvetlenül vagy közvetetten többségi állami tulajdonban lévő szervezet;
- költségvetési szerv;
- közalapítvány;
- gazdasági társaság.⁹²

Közreműködő szervezet csak olyan szervezet lehet, amely az NFÜ által lebonyolított előminősítési eljárás során megfelel. A közreműködő szervezet kijelöléséről – az operatív program által lefedett szakmai területért felelős miniszterrel történt konzultációt követően – az NFÜ javaslatot készít a fejlesztéspolitikáért felelős miniszternek. A közreműködő szervezet kijelöléséről és a közreműködő szervezet számára biztosított kizárólagos jogról – az államháztartásért felelős miniszterrel egyetértésben, és amennyiben a közreműködő szervezet felett a tulajdonosi és irányítási jogokat más miniszter gyakorolja, az érintett miniszter véleményének kikérését követően – a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter rendeletben intézkedik.⁹³

Ha a közreműködő szervezet kijelöléséhez a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény alapján közbeszerzési eljárást kell lefolytatni, az eljárást az NFÜ folytatja le az érintett miniszter(ek) bevonásával. Az NFÜ a közbeszerzési bíráló bizottságba meghívja az érintett miniszter(ek) képviselőjét. A kijelölés visszavonásának, új közreműködő szervezet kijelölésének lehetőségéről az NFÜ és a közreműködő szervezet között kötött szerződés rendelkezik.⁹⁴

A közreműködő szervezetek feladatai általában a következők:⁹⁵

- központi projektek lebonyolítása;
- pályázatok érkeztetése, értékelése, döntés-előkészítés;
- szerződéskötés és módosítás;
- nyomon követés;
- adatok folyamatos rögzítése az informatikai rendszerben;

⁹² Az intézményi rendelet 10. § (1) bekezdése. Az ÚMFT közreműködő szervezeteinek felsorolása elérhető a NFÜ honlapján (www.nfu.hu); említésképpen néhány példa: MAG – Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt., Energiaközpont Kht., KIKSZ – Közlekedésfejlesztési Zrt. stb.

⁹³ Az intézményi rendelet 10. § (2)-(4) bekezdése.

⁹⁴ Az intézményi rendelet 10. § (6) bekezdése.

⁹⁵ ÚMFT 143. o.

- ellenőrzés (első szint), szabálytalanságok jelentése;
- elszámolások és kifizetés, illetve az azokhoz kapcsolódó feladatok;
- projektzárás;
- ügyfélszolgálat, tájékoztatás;
- beszámolók készítése az irányító hatóságnak.

Ha a közreműködő szervezet feladatát nem megfelelően látja el, az NFÜ javaslatára a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter a kijelölést visszavonhatja az államháztartásért felelős miniszterrel egyetértésben, és helyére – az operatív program által lefedett szakmai területért felelős miniszterrel történt konzultációt követően – új közreműködő szervezetet jelölhet ki.⁹⁶

1.5.8. Az igazoló hatóság: a Nemzeti Programengedélyező Iroda

Az 1083/2006 rendelet szerint az igazoló hatóság a tagállam által kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve szervezet, amely a Bizottság részére történő megküldést megelőzően igazolja a költségnyilatkozatot és a kifizetési kérelmeket. Az intézményi rendelet szerint az államháztartásért felelős miniszter feladata az alapokból származó támogatások ellenőrzésének szabályozása, harmonizációja, koordinációja, valamint az ellenőrzési hatósági és igazoló hatósági feladatok ellátásának biztosítása.⁹⁷

A magyar fejlesztéspolitika intézményrendszerében valamennyi operatív program igazoló hatósága a Pénzügyminisztérium elkülönült szervezeti egységeként működő Nemzeti Programengedélyező Iroda.⁹⁸

Az igazoló hatóság az alábbi feladatokat látja el:⁹⁹

- az alapokból származó támogatások folyósítása érdekében az operatív programra vonatkozó átutalás igénylés dokumentáció összeállítása, a költségnyilatkozatok számszaki pontosságának és megbízhatóságának, valamint a költségek alátámasztottságának ellenőrzésére irányuló eljárások uniós és hazai jogszabályoknak való megfelelésének igazolása, és az igazolt átutalás igénylés dokumentáció benyújtása az Európai Bizottsághoz;
- a költségigazoló nyilatkozat alátámasztása érdekében az ellenőrzési hatóság vagy annak hatáskörében elvégzett valamennyi ellenőrzés eredményeinek figyelembevétele;
- a költségek megfelelésének ellenőrzése érdekében saját hatáskörében kockázatelemzésen alapuló mintavétel alapján tényfeltáró vizsgálat és tényfeltáró látogatás elvégzése a pénzügyi lebonyolításban részt vevő szervezeteknél;

⁹⁶ Az intézményi rendelet 10. § (5) bekezdése.

⁹⁷ Az intézményi rendelet 13. § (1) bekezdése.

⁹⁸ Lásd a Pénzügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/2008. (MK 48.) PM utasítás 2. számú függelékét.

⁹⁹ Az intézményi rendelet 13. § (4) bekezdése.

- az NFÜ által közölt kifizetési ütemezések alapján a tárgyévre és a következő évre vonatkozó kifizetési előrejelzések összeállítása és benyújtása az Európai Bizottsághoz;
- az alapokból származó támogatások fogadása az Európai Bizottságtól;
- az alapokból származó támogatások átutalása az NFÜ vonatkozó fejezeti kezelésű előirányzat-felhasználási keretszámlájára;
- az igazoló hatóság pénzügyi és számviteli nyilvántartásainak vezetése, ennek keretében az alapokból származó támogatás részben vagy egészben történő törlése következtében visszafizetendő, valamint visszavont összegek nyilvántartása;
- az adminisztratív hibák, valamint az operatív program megvalósítása során bekövetkezett szabálytalanságok következtében szükségessé váló pénzügyi korrekciók végrehajtása, a visszafizetett alapokból származó támogatások Európai Bizottság felé történő elszámolása.

1.5.9. Az ellenőrzési hatóság: a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal¹⁰⁰

Az 1083/2006 rendelet szerint az ellenőrzési hatóság a tagállam által az egyes operatív programok számára kijelölt olyan nemzeti, regionális vagy helyi hatóság vagy szervezet, amely funkcionálisan független az irányító hatóságtól és az igazoló hatóságtól, és amely az irányítási és ellenőrzési rendszer eredményes működésének vizsgálatáért felel.

Mint az igazoló hatóság kapcsán szó volt róla, az igazoló hatósági feladatok ellátásának biztosítása is az államháztartásért felelős miniszter feladata. Magyarországon az ellenőrzési hatóság valamennyi operatív program esetében a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal a kormány által kijelölt belső ellenőrzési szerv,¹⁰¹ amelynek jogállását, hatáskörét és feladatait a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 312/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet szabályozza. E kormányrendelet szerint a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellátja az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások tekintetében az ellenőrzési hatósági feladatokat.

Az intézményi rendelet értelmében az ellenőrzési hatóság konkrétan az alábbi feladatokat látja el az Európai Bizottság és az államháztartásért felelős miniszter iránymutatásai, valamint a nemzetközileg elfogadott standardok alapján:¹⁰²

- az irányítási és ellenőrzési rendszerek értékelése kritériumrendszerének kidolgozása, az értékelés lefolytatása, az értékelésről szóló jelentés és vélemény elkészítése;
- a nemzeti ellenőrzési stratégia elkészítése;
- rendszerellenőrzések elvégzése;
- műveletek mintavételes ellenőrzésének elvégzése;
- ellenőrzés végzése az Európai Bizottság felkérése alapján;

¹⁰⁰ Ezt a feladatot 2010. július 1-től az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) látja el.

¹⁰¹ Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 121/A. § (10) bekezdése.

¹⁰² Az intézményi rendelet 13. § (3) bekezdése.

- az ellenőrzési jelentések megállapításai, javaslatai hasznosulásának, az intézkedési tervek végrehajtásának nyomon követése;
- az Európai Bizottság felé az éves beszámolási kötelezettségek (éves ellenőrzési jelentések és vélemények) teljesítése;
- a részleges zárónyilatkozat és az azt megalapozó ellenőrzési jelentés elkészítése;
- a zárónyilatkozat és az azt megalapozó ellenőrzési jelentés elkészítése;
- részvétel a tagállamok ellenőrzési hatóságai és a Bizottság közötti együttműködés keretében tartott egyeztetéseken;
- részvétel az Európai Bizottság által végzett ellenőrzésekre adandó tagállami válaszok kialakításában, a szükséges tárgyalások lefolytatásában.

1.5.10. A monitoring bizottságok

Az 1083/2006 rendelet szerint a monitoring bizottság meggyőződik az operatív programok végrehajtásának eredményességéről és minőségéről. Az adott intézmény szervezetét és működését szabályozó rendelet szerint az operatív programok végrehajtását monitoring bizottságok követik nyomon.¹⁰³ A monitoring bizottság elnökét a miniszterelnök nevezi ki, tagjainak száma legfeljebb 35 fő. A monitoring bizottságba tagot delegál az irányító hatóság, valamint az irányító hatóság felkérése alapján az intézményi rendeletben felsorolt szervezetek.¹⁰⁴ A monitoring bizottság munkájában tanácskozási joggal részt vehet többek között az Európai Bizottság képviselője.¹⁰⁵

1.6. Az ÚMFT végrehajtásának eljárási kérdései

Az ÚMFT végrehajtásának eljárási kérdéseire vonatkozó magyar jogszabályok áttekintését könnyíti meg a **F/7. táblázat**.

Az alábbiakban a fent hivatkozott intézményi rendelet, a 2007-2013 időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának általános eljárási szabályairól szóló 16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendelet (a továbbiakban: eljárási rendelet), és a 2007-2013. programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló 281/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: pénzügyi rendelet) alapján röviden bemutatjuk a hazai fejlesztéspolitikára vonatkozó legfontosabb eljárási és pénzügyi rendelkezéseket.

¹⁰³ Az intézményi rendelet 14. § (1) bekezdése.

¹⁰⁴ Az intézményi rendelet 14. § (2)-(4) bekezdése.

¹⁰⁵ Az intézményi rendelet 14. § (5) bekezdése.

Az ÚMFT eljárási kérdéseire vonatkozó magyar jogszabályok

	ÚMFT, 2007-2013
<i>Intézményi kérdések</i>	A 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet (a már említett intézményi rendelet, az „új 1/2004-es”)
<i>Eljárási kérdések</i>	A 2007-2013 időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának általános eljárási szabályairól szóló 16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendelet (az eljárási rendelet, az „új 14/2004-es”)
<i>Pénzügyi kérdések</i>	A 2007-2013. programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló 281/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a pénzügyi rendelet, az „új 360/2004-es”)
<i>Monitoring kérdései</i>	Az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló, és egyes nemzetközi megállapodások alapján finanszírozott programok monitoring rendszerének kialakításáról és működéséről szóló 102/2006. (IV. 28.) Korm. rendelet (a monitoring rendelet)

2. Az Európai Unió által elvárt nemzeti stratégiák

A magyar fejlesztéspolitikában a NFT és az ÚMFT mellett egyéb olyan stratégiák is szerepet játszanak, amelyek kialakítása Magyarország európai uniós tagságából eredő kötelezettség. E stratégiák keretében a nemzeti fenntartható fejlődési stratégiáról és a nemzeti foglalkoztatási stratégiáról lesz szó.

2.1. A fenntartható fejlődési stratégia

A fenntartható fejlődés azt jelenti, hogy a ma élő generációk szükségleteit úgy kell kielégíteni, hogy az ne veszélyeztesse a jövő nemzedékek szükségleteinek kielégítését.

Az Európai Tanács 2001-ben Göteborgban fogadta el az Európai Unió első fenntartható fejlődési stratégiáját. Ezt 2002-ben Barcelonában egyfajta külső dimenzióval egészítették ki, szem előtt tartva a fenntartható fejlődésről szóló, Johannesburgban tartott világtalálkozót.¹⁰⁶ Az Európai Tanács 2006. június 16-án tartott ülésén a 2001-ben elfogadott stratégiából kiindulva átfogó, megújult fenntartható fejlődési stratégiát (*Sustainable Development Strategy – SDS*) fogadott el arról, hogy az Európai Unió miként kívánja hosszú távon kezelni a fenntartható fejlődés követelményével kapcsolatban felmerülő kihívásokat. A fenntartható fejlődési stratégia arra a felismerésre épül, hogy fokozatosan meg kell változtatnunk jelenlegi fenntarthatatlan fogyasztási és termelési szokásainkat, és az eddiginél komplexebb megközelítést kell alkalmaznunk a döntéshozatal során.¹⁰⁷

¹⁰⁶ BME OMIKK, EU Technológiai Tájékoztató és Tanácsadó Szolgálat, Nemzetközi Technológia Transzfer Hírlevél, 2006. szeptember (a továbbiakban: Hírlevél), 2. o.

¹⁰⁷ Hírlevél 1. o.

A 2006-ban elfogadott dokumentum egységes és koherens stratégiát határoz meg arra vonatkozóan, hogy az Európai Unió hogyan fogja hatékonyabban teljesíteni a fenntartható fejlődés kihívásainak megoldására irányuló hosszú távú kötelezettségvállalását. A megújult fenntartható fejlődési stratégia átfogó célja az olyan intézkedések azonosítása és kidolgozása, amelyek lehetővé teszik az Európai Unió számára mind a jelen, mind a jövő nemzedékek életminősége folyamatos javításának megvalósítását olyan fenntartható közösségek létrehozása révén, amelyek hatékonyan gazdálkodnak az erőforrásokkal és hatékonyan használják fel azokat, valamint ki tudják aknázni a gazdaságban rejlő ökológiai és szociális innovációs lehetőségeket, és ezáltal biztosítják a fellendülést, a környezetvédelmet és a társadalmi kohéziót.¹⁰⁸

F/8. táblázat

Az Európai Unió fő kihívásai és általános célkitűzései

Fő kihívás	Általános célkitűzés
1. Az éghajlatváltozás és a tiszta energia.	Az éghajlatváltozás, valamint az általa a társadalom és a környezet szempontjából okozott költségek és negatív hatások korlátozása.
2. Fenntartható közlekedés.	Annak biztosítása, hogy közlekedési rendszereink megfeleljenek a társadalom gazdasági, szociális és környezeti igényeinek, miközben a minimálisra csökken a közlekedési rendszereknek a gazdaságra, a társadalomra és a környezetre gyakorolt negatív hatása.
3. Fenntartható fogyasztás és termelés.	A fenntartható fogyasztási és termelési minták elterjedésének előmozdítása.
4. A természeti erőforrások megőrzése és az azokkal való gazdálkodás.	A természeti erőforrásokkal való gazdálkodás javítása és a túlzott kitermelés megakadályozása, valamint az ökoszisztémák működése értékének elismerése.
5. Közegészségügy.	Az egyenlő feltételeken alapuló, magas színvonalú közegészségügy előmozdítása és az egészséget fenyegető veszélyekkel szembeni védelem javítása.
6. Társadalmi integráció, demográfia és migráció.	A társadalmi integráción alapuló társadalom kialakítása a generációk közötti és azokon belüli szolidaritás figyelembevételével, valamint a polgárok életminőségének biztosítása és javítása.
7. A szegénységgel és a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos globális kihívások.	

¹⁰⁸ Hírlevél 2. o.

Az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiájának legfontosabb céljai a környezetvédelem, a szociális igazságosság és kohézió, a gazdasági jólét, valamint a fenntartható fejlődési stratégiával kapcsolatos nemzetközi kötelezettségek teljesítésének biztosítása. E fenntartható fejlődési stratégia fő kihívásai, valamint a kihívásokhoz kapcsolódó általános célkitűzések áttekintését könnyíti meg a **F/8. táblázat**.

A magyar kormány által 2007-ben elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia (a továbbiakban: NFFS) a társadalom fejlődésének pályára állítását elősegítő, hosszú távú, *keretstratégiai jellegű dokumentum*, mely valamennyi társadalmi, gazdasági és környezeti területre pozitív, fenntartható, társadalmassítható jövőképek megfelelő eszközrendszerrel és reformkerettel vázol fel.¹⁰⁹

- A NFFS szerint a fenntarthatóságot veszélyeztető folyamatok és jelenségek alapján kijelölhetők azok a prioritások, amelyek egyszerre több problémakört érintenek, és a kulcsfontosságú folyamatokat kedvező befolyásolásával hathatnak a fenntarthatóság irányába. E prioritások nem csupán az állami szervek, illetve a helyi önkormányzatok számára jelölnek ki irányokat és feladatokat: megvalósításuk az állami, gazdasági és civil szereplők szoros együttműködését kívánja a célok elérése érdekében.

A NFFS célrendszerét a **F/9. táblázat** mutatja be.¹¹⁰

F/9. táblázat

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia célrendszere

Fő cél	A fő célon belüli célcsoportok
<i>A fenntarthatóságot veszélyeztető társadalmi folyamatok kezelése, fenntartható folyamatok erősítése.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - a népesedési problémák kezelése; - egészségmegőrzés és az egészséges életmód kialakítása; - társadalmi kohézió és a foglalkoztatás javítása.
<i>A környezet eltartó-képességének megőrzése.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - a természeti értékek védelme; - az éghajlat-változás veszélyét erősítő tevékenységek visszaszorítása és felkészülés az éghajlat-változásra; - fenntartható vízgazdálkodás kialakítása.
<i>A gazdaság fejlesztése a fenntartható fejlődés követelményei szerint.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - a versenyképesség fenntartható erősítése; - fenntartható termelési eljárások és fogyasztási szokások kialakítása; - az energiagazdálkodás átalakítása; - fenntartható mobilitás és térszerkezet kialakítása; - gazdasági szabályozás.

¹⁰⁹ NFFS 3. o.

¹¹⁰ NFFS 35-52. o.

A NFFS elvi útmutatást nyújt arra, hogy milyen szemléletmódot és megközelítést kell alkalmazni a hosszú távú, átfogó és ágazati, illetve területi szintű fejlesztési tervek és ágazati programok fenntarthatósági vizsgálata és felülvizsgálata, illetve újak készítése, majd végrehajtása során.

A NFFS egyéb stratégiákhoz való illeszkedése kapcsán fontos, hogy annak követelményeit közép-, illetve hosszú távon – folyamatosan felülvizsgálva azokat – integrálni kell a hazai országos és területi programokba, intézkedési tervekbe, többek között a szociálpolitika, a gazdasági fejlesztés, az egyes ágazatok, az egészségügy, a környezetvédelem, az oktatás, a tudomány-politika területein is. Ez azt jelenti, hogy a NFFS célkitűzéseivel, alapelveivel, az egyes cselekvési területekre elfogadott célokkal és megvalósítási eszközökkel összhangot kell teremteni a különböző ágazati, fejlesztési programok, politikák területén.¹¹¹

2.2. A foglalkoztatási stratégia

Gács János az Európai Foglalkoztatási Stratégia dilemmáiról, értékeléséről és jövőjéről szóló tanulmányában¹¹² kifejti, hogy „[a]z a meggyőződés, hogy a tapasztalatokat érdemes nemzetközi méretekben feldolgozni és megosztani, a munkaügyi politikákat a nemzetek között koordinálni, a munkapiaci reformokat szervezett módon, az országoknak »egymást ellenőrizve« nyomon követni és számon kérni, több jelentős nemzetközi szervezetet is arra sarkallt, hogy hosszú távú foglalkoztatási stratégiát dolgozzon ki, s annak megvalósítását elindítsa”. 1994-ben az OECD meghirdette az OECD foglalkoztatási stratégiáját (*OECD Job Strategy*), 2003-ban pedig a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) is elindította a Globális Foglalkoztatási Munkatervet (*Global Employment Agenda*).

Az EUMSZ 145. cikk értelmében a tagállamok és az Európai Unió összehangolt stratégia kialakítására törekednek a foglalkoztatás, és különösen a szakképzett, képzett és alkalmazkodásra képes munkaerő, valamint a gazdasági változásokra reagálni képes munkaerő-piacok fejlesztése terén. Az EUMSZ 146. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamok foglalkoztatáspolitikájuk révén hozzájárulnak az EUMSZ 145. cikkben említett célkitűzések eléréséhez olyan módon, amely összhangban áll a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikájának átfogó iránymutatásaival.

Mint látható, az EUMSZ 145. cikk összehangolt foglalkoztatási stratégia kialakításáról, míg az EUMSZ 146. cikk a foglalkoztatáspolitikáról szól. Indokolt tehát e két fogalom kapcsolatának tisztázása. A két fogalom „a rész-egész viszonyában áll egymással: közülük a foglalkoztatáspolitikát mindenképpen fölérendelt fogalom, míg az ennek részeként működő foglalkoztatási stratégia a szükséges cselekvési területeket hivatott kijelölni. Az összehangolt foglalkoztatási stratégia elnevezés arra utal, hogy mind a tagállamoknak, mind pedig [az Uniónak] összehangolt foglalkoztatási stratégiával kell rendelkezniük. A foglalkoztatási stratégia megalkotása a tagállamok számára azt jelenti, hogy minden tervezett állami intézkedést meg kell vizsgálni abból a szempontból, hogy az vajon az egyes tagállamokban hozzájárul-e a foglalkoztatás szintjének emeléséhez. Ez valójában az állami intézkedések összehangolásának követelményét jelenti, annak érdekében, hogy a foglalkoztatás ténylegesen javuljon.

¹¹¹ NFFS 6. o.

¹¹² Gács János: Európai Foglalkoztatási Stratégia – Dilemmák, értékelés és jövő – <http://econ.core.hu/doc/mt/2005/hun/gacs.pdf>

Más megfogalmazásban a foglalkoztatási stratégia kettős (negatív és pozitív) irányú kötelezettséget ró a tagállami jogalkotóra:

- egyrészt el kell kerülni azoknak az intézkedéseknek a meghozatalát, amelyek a foglalkoztatásra kedvezőtlen hatással lennének (és ezáltal ellentmondának annak az alapvető kötelezettségnek, amely új munkahelyek teremtését, illetve megtartását írja elő);
- másrészt olyan intézkedések meghozatalát jelenti, amelyek egészében nézve a foglalkoztatási szint fejlesztését eredményezik.

Maga a »stratégia« elnevezés is utal arra, hogy nem csupán rövidtávon ható intézkedésekről van szó, hanem annak szükségességéről, hogy a foglalkoztatási szint állandóan és hosszú távon növekedjék. A helyes foglalkoztatási stratégia kialakítása, illetve az ennek szelleméhez igazodó intézkedések meghozatala során figyelemmel kell lenni arra az alapvető közgazdasági összefüggésre is, miszerint nem önmagában a politika, illetve az ennek alapján meghozott intézkedések, hanem a valóságban működő vállalkozások teremtik az új munkahelyeket. Ez azt jelenti, hogy a foglalkoztatáspolitikai elsődleges feladata azoknak a keretfeltételeknek a megteremtése, amelyek megfelelő környezetet jelentenek a munkahely-teremtéshez a vállalkozások számára.¹¹³

Mivel a foglalkoztatás, a munkaerőpiac és a szociális gondoskodás területei nagyrészt a tagállamok saját hatáskörébe tartoznak, a foglalkoztatási irányvonalak megvalósítását szolgáló uniós koordinációt újfajta módszerre alapozzák, az úgynevezett nyitott koordináció módszerére. Ennek elemei a következők:

- ◆ közösségi szintű foglalkoztatási irányvonalak kidolgozása és rendszeres megújítása, a kitűzött célok elérésének ütemezése;
- ◆ kvantitatív és kvalitatív mutatók alkalmazása arra, hogy az Európai Unió és a tagállamok teljesítményét mérjék;
- ◆ az élenjáró megoldások elemzése és propagálása (*benchmarking*);
- ◆ az uniós irányelvek adaptálása nemzeti politikákra, a tagállamok által elért eredmények rendszeres közös nyomon követése, értékelése és szisztematikus, úgynevezett „társak általi elemzése” (*peer review*).

A tagállamok legfontosabb hozzájárulása az Európai Foglalkoztatási Stratégiához az évente elkészített nemzeti foglalkoztatási akcióterv és az annak alapján végzett szakpolitikai munka. A makrogazdasági irányvonalakat és a mikrogazdasági reformokat átfogóan kezelő integratív szemléletnek megfelelően 2005 őszétől a tagállamok nem külön készítik el foglalkoztatási akciótervüket, hanem azt a Nemzeti Akcióprogram a Növekedésért és Foglalkoztatásért című nemzeti stratégia részeként dolgozzák ki.¹¹⁴

¹¹³ Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata. Szerk.: Osztovits András, CompLex, Budapest, 2008., I. kötet, 955-956. o.

¹¹⁴ Gács János: Európai Foglalkoztatási Stratégia – Dilemmák, értékelés és jövő – <http://econ.core.hu/doc/mt/2005/hun/gacs.pdf>

- A magyar kormány 2008 novemberében fogadta el a „Nemzeti Akcióprogram a Növekedésért és a Foglalkoztatásért” című stratégiát, amely a 2008-tól 2010-ig terjedő időszakra vonatkozik. E stratégia három átfogó programot – Makrogazdasági Program, Mikrogazdasági Program, Foglalkoztatási Program –, e programokon belül pedig huszonnégy iránymutatást tartalmaz.

A nemzeti foglalkoztatási stratégiák jelentőségét az is alátámasztja, hogy „a konkrét munkapiaci és politikai helyzet elemzése, a reformok kidolgozásának, elfogadtatásának és bevezetésének feladata nem az európai szinten dől el, hanem a helyi erőkre hárul: a tagállamok szakmai elitjére, szakigazgatására és politikai osztályára. Az Európai Foglalkoztatási Stratégia ehhez adhatott ösztönzést, viszonyítási alapot, és remélhetőleg a megújult lisszaboni folyamat ezt a korábbiaknál jobban teszi. De a meghatározó érdekek és mozgatóerők a tagállamokban voltak, és ott is maradnak”.¹¹⁵

3. További fejlesztési programok

Az NFÜ SZMSZ az NFT és az ÚMFT operatív programjain, valamint a Kohéziós Alapon kívül az alábbi programokat sorolja fel a szabályzat hatálya alá tartozó programokként:

- Interreg IIIA, IIIB és IIIC programok;¹¹⁶
- Szomszédsági Programok;
- Európai Területi Együttműködés: határ menti, transznacionális és interregionális programok;¹¹⁷
- IPA (előcsatlakozási támogatási eszköz) operatív programok;¹¹⁸
- ENPI (Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz) operatív program;¹¹⁹

¹¹⁵ Gács János: Európai Foglalkoztatási Stratégia – Dilemmák, értékelés és jövő – <http://econ.core.hu/doc/mt/2005/hun/gacs.pdf>

¹¹⁶ Lásd az INTERREG III Közösségi Kezdeményezés programok végrehajtásának részletes szabályairól szóló 359/2004. (XII. 26.) Korm. rendeletet.

¹¹⁷ Lásd a 1082/2006 rendeletet, valamint a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alap, valamint az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz pénzügyi alapok egyes, a területi együttműködéshez kapcsolódó programjainak végrehajtásáról szóló 160/2009. (VIII. 3.) Korm. rendeletet.

¹¹⁸ Lásd az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról szóló, 2006. július 17-i 1085/2006/EK tanácsi rendeletet, az e rendelet végrehajtásáról szóló, 2007. június 12-i 718/2007/EK bizottsági rendeletet, valamint a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alap, valamint az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz pénzügyi alapok egyes, a területi együttműködéshez kapcsolódó programjainak végrehajtásáról szóló 160/2009. (VIII. 3.) Korm. rendeletet.

¹¹⁹ Lásd az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz létrehozására vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról szóló, 2006. október 24-i 2006/1638/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet, továbbá az e rendelet keretében finanszírozott, határokon átnyúló együttműködési programok végrehajtási szabályainak megállapításáról szóló, 2007. augusztus 9-i 951/2007/EK bizottsági rendeletet, valamint a 2007-2013. programozási időszakban az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszközből társfinanszírozott Magyarország-Szlovákia-Románia-Ukrajna ENPI Határon Átnyúló Együttműködési Program végrehajtásáról szóló 228/2008. (IX. 12.) Korm. rendeletet.

- EGT és Norvég Finanszírozási Mechanizmusok;¹²⁰
- Svájci Hozzájárulás.¹²¹

Mint a jelen tanulmány II. részének 3. pontjában szó volt róla, 2006 után az Interreg, a Leader+, az EQUAL és az Urban közösségi kezdeményezések korábbi formájukban megszűntek, és részben a kohéziós politika három fő célkitűzésének valamelyikébe, részben pedig az európai területi együttműködési csoportosulásba olvadtak be.

Az ÚMFT szerint a 2004 és 2006 közötti átmeneti időszak alatt az Interreg kiírásokra pályázó hazai szervezetek, intézmények viszonylag gyors ütemű tanulási szakaszt jártak be: a kezdetben még időnként bizonytalan, kevésbé megfelelő színvonalú, céljaikat nem minden esetben megfogalmazni tudó pályázók és pályázatok a programok második pályázati körében jelentősen javultak, a korábbinál értékelhetően jobb pályázatok születtek és a nyertes projektek végrehajtási színvonala az időszak második felére már számottevően javult.

Általános tapasztalat volt, hogy szinte valamennyi Interreg program iránt mind Magyarországon, mind pedig a szomszédos országokban igen nagy volt a pályázói érdeklődés, a pályázati igények a rendelkezésre álló allokációkat minden esetben többszörösen meghaladták. Figyelemre méltó, hogy a keleti országrészek határ menti vidékein az átlagosnál nagyobb, a nyugati területeken viszonylag alacsonyabb volt az Interreg források és pályázati lehetőségek iránti érdeklődés. Az átlagosnál sikeresebbnek bizonyultak a határ menti infrastruktúra korszerűsítését, a környezet-, természetvédelem, árvízvédelem, vízgazdálkodás javítását célzó, valamint a tematikus megkööttség nélküli kisprojektek, a „*people-to-people*” együttműködés megvalósítását célzó pályázati felhívások, míg viszonylag alacsonyabb érdeklődés volt a gazdasági együttműködést (ez alól kivételt jelent a turizmus) és a munkaerő-piaci, képzési, továbbképzési, oktatási típusú együttműködést elősegítő pályázatok iránt.¹²²

¹²⁰ Lásd az EGT Finanszírozási Mechanizmus és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus végrehajtási rendjéről szóló 242/2006. (XII. 5.) Korm. rendeletet.

¹²¹ Lásd a Svájci-Magyar Együttműködési Program végrehajtási rendjéről szóló 237/2008. (IX. 26.) Korm. rendeletet.

¹²² ÚMFT 55-56. o.

J a v a s l a t

az önkormányzati középtávú tervek szakmai minimum követelményeire

Ahhoz, hogy az önkormányzati középtávú tervek megfeleljenek a kitűzött céloknak, szükség van szakmai minimumkövetelmények felállítására. E követelmények, amelyek illusztrációként szolgálnak és amelyek bővebb kimunkálása túlmutatna e tanulmány keretein, legvilágosabban a tervek tartalmi kellékeinek kötelező előírásában ölthetnének testet. Az alábbiakban egy lehetséges szabályozás vázát adjuk meg.

A középtávú terv készítése:

- a. előrejelzés, jövőkép,
- b. tervezés, scenáriók,
- c. költségvetésbe illesztés, a pénzügyi tervezés, (beleértve a jövőbeni fejlesztések forrásai, a folyó beruházások működtetési forrásai)

A tervdokumentum részei:

1. Környezeti előrejelzés,
 - a. Makro környezet, NFT, Európa Terv, regionális környezet,
 - b. Település gazdaság, népesség, üzleti aktivitás stb.
2. Kötelező és önként vállalt feladatok listája (programok, ezek teljesítmény indikátorai, erőforrás igénye, költségindikátorok (eredmény szemléletben), munkamennyiség,
3. Cash flow
4. Fiskális kapacitás-becslés, adókedvezmény, helyiadó-kintlévőség kimutatás.

A környezeti előrejelzés a következő fontosabb területekre vonatkozna:

1. Geográfiai jellemzők. Tengerszint feletti magasság, vízrajz, távolság fővárostól, régió székhelytől. Terület (kül- és belterület, beépítettség, folyamatban lévő építkezések stb.)
2. Infrastrukturális jellemzők. Vonalas infrastruktúrák fizikai mennyisége, minőségi jellemzők (pl. vezetékek életkora, anyaga, utak burkolata stb.). Lakásállomány és jellemzői. Lakás-, föld-, és egyéb ingatlanforgalom. Tranzakciók száma, átlagárak.

3. Lakosság. Száma, dinamikája, születések, halálozások, elvándorlás, betelepülés, aktivitás, korösszetétel (0-19, 19-65, 65-), ennek tendenciái, népsűrűség (lakosság/belterület).
4. Gazdaság. Vállalkozások különböző kategóriáinak száma, telephelyek. Gazdasági szerkezet (mezőgazdaság, ipar, piaci szolgáltatás) árbevétel/ foglalkoztatottak/darab szám/ saját tőke. Fuvarozásra használt gépjárművek száma, mezőgazdasági és egyéb erőgépek száma. Foglalkoztatottsági adatok (ágazat, teljes, vagy részmunkaidő, férfi, nő)
5. Energia, környezet. Ivóvíz felhasználás (összes, egy főre), csatornázottság, háztartási hulladék mennyisége (összes, egy főre), ipari hulladék, elektromos áram felhasználás, gáz felhasználás.
6. Építés és lakásügy. Épületek száma (ebből lakások), lakás állomány jellemzői, új lakások száma, kiadott építési engedélyek száma, üres lakások, bérbe adott lakások, biztosított lakások száma.
7. Közlekedés. Tömegközlekedés jellemzői (vasúti közúti tömegközlekedési járatok, viszonylatok száma). Személygépkocsik, motorbiciklik száma, kormegoszlása.
8. Kereskedelem és vendéglátás. Kereskedelmi egységek száma, alapterülete, profilja, bérlet/saját tulajdon. Szállodai és fizetővendég férőhelyek száma.
9. Egészségügy alapellátás, szociális ellátás. Orvosok és más egészségügyi személyzet száma, foglalkoztatási viszonya. Rendelőintézeti terület, kórházi ágyszám, gyógyszertárak száma, szociális munkások száma, szociális férőhelyek.
10. Oktatás és kultúra. Óvodai, általános-, középiskolai, ipari tanulók csoportok, gyerekek száma. Tanszemélyzet, közművelődési személyzet.
11. A helyi politikai döntéshozatal körülményei. Választó jogosultsággal rendelkező lakosok száma, választásokon megjelentek száma, politikai pártok jelenléte, támogatottsága, képviselőtestület megoszlása, koalíciós helyi kormányzás.

A terv pénzügyi számításának alapjául a tervkészítési időszakot megelőző négy év adatainak felhasználásával számított idősorok jelentik.

Bevételek

1. Adórendszer. Alkalmazott helyi adók. Az egyes adókhoz tartozó mentességek, kedvezmények, kintlévőségek. A lehetséges helyi adók alapján becsült fiskális kapacitás.
2. Intézmények saját bevételei.
3. Vagyonhasznosítási bevételek.
4. Egyéb saját bevételek.

5. Egészségbiztosítási alapból átadott források.
6. Felhasználási kötöttséggel folyósított állami támogatások.
7. Felhasználási kötöttség nélküli állami támogatások.

Kiadások

1. Intézmények finanszírozása. (bér, dologi, felújítás, beruházás)
2. Egyéb feladatellátás finanszírozása. (Szolgáltatásvásárlás, non profit intézmények, közüzemi vállalatok támogatása.)
3. Transzferkifizetések.
4. Beruházási kiadások.
5. Adósságszolgálat.

Függő, vagy feltételes jövőbeli kötelezettségek

1. Kezességek.
2. Garanciák.
3. Végkielégítések.

Likviditás.

Pénzügyi kapacitás. Működési jövedelem, nettó működési jövedelem.

Vagyonyváltozás (reálértéken, értékelési hatások kiszűrésével).