

FODOR ISTVÁN

A TERVEZÉS MINŐSÉGE

Módszer és tartalom egyaránt fontos

Előfordulhat, hogy triviálisnak tűnő dolgok csak passzívan vannak jelen a döntéshozói fejekben.

A nyolcvanas évek vége fordulatot hozott Közép- és Kelet-Európa újkori történelmében. A világ két fele kereskedelmi és kommunikációs szempontból még a nyolcvanas évek közepén is el volt zárva egymástól. A kilencvenes évekre kinyílt a világ. A varsói blokk szétesésével a világban felerősödtek egyes korábbi folyamatok, és további újak indultak el. A világ pedig mindmáig páratlan gyorsasággal változik.

A század utolsó és az új évezred első évtizedeiben zajló folyamatok közül számunkra a legjelentősebbek: a globalizáció, az információs társadalom kialakulása és mindezek fölött horizontálisan az európai integráció. A globalizáció gazdasági folyamat, nevezhetnénk Mc Donald's-jelenségnek is. Az információs társadalom pedig egy átfogó magatartási forma, amely – lényegében – az új infokommunikációs módszerek és lehetőségek rohamos elterjedésével új társadalmi „működést” eredményez. Az európai integráció elvben nem más, mint a rendszerváltás kori álmok megvalósulásának folyamata.

A rendszerváltás idején nagyon sok elemzés, elképzelés jelent meg arról, hogy 30 év múlva Magyarország miként éri utol a vágyott Európát. Volt olyan elemző, akinek a 30 év túl hosszúnak tűnt. A pesszimisták – a jövő ismeretének hiányában is – néhány évvel későbbre tették a felzárkózást. 1990 körül a legtöbben azonban 2020-ra egy konszolidált, európai jövőt képzeltek el. Eltelt közel két évtized ebből a háromból. Az állapotok,

Magyarország nemzetközi pozíciója valóban időarányos az akkori elképzeléssel? Már csak valamivel több, mint egyharmadnyi fejlődési szakasz van hátra? Van esély arra, hogy 2020 körül az EU-15 szintjén éljen a magyar társadalom? Van bárki is, aki ma erre a kérdésre igennel válaszolna? Pedig a kilencvenes évek legelején majd mindenki így gondolta! Naivak és tudatlannak voltunk, vagy valami nem úgy történt, mint ahogy kellett volna? Más országok példái¹ mutatják, hogy nálunk valami elromlott, nem működik rendesen, de nem is működött soha ebben az elmúlt időszakban.

1990-től ez a mögöttünk lévő, majd két évtized a magyar társadalomnak, a magyar gazdaságnak egy igen sajátos, jelentős változásokat és példátlan fejlődést produkáló időszaka kellett volna, hogy legyen. Ez a közelmúlt olyan kivételes „időablakok” sorozata, amely – a külső lehetőségek és tényezők változása miatt – ma már az elmulasztott lehetőségek sokaságát jelenti. Ezekkel a mulasztásokkal nagyon sokat veszített az ország. Természetesen a lehetőségek időablak-sorozata örökös folyamat más-más tartalommal, és mindegyiket az adott időtartományon belül lehet kihasználni, vagy elszalasztani. Látjuk, hogy a felelősök esetenkénti tévedései, a reaktív hozzáállás, a strukturálatlanság, a döntések halogatása, a torzítások, a rossz prioritások a rendszerváltás óta az egyes ciklusok folyamán mire vezettek. Ezekben a kérdésekben is változásokra van szükség. Egy ilyen átmeneti időszakban a nem döntés vagy annak halogatása hasonlóan káros lehet, mint a rossz döntés.

Magyarország a fejlődésben, a felzárkózásban késésben van önmagához és újabban a legutóbbi csatlakozókhöz képest is. Sok írás, elemzés foglalkozik az elmúlt időszak azon hibáival, amelyek ebbe a helyzetbe juttatták az országot. Ezek súlyát, jellegét, eredetét, szereplőit ki-ki a maga szemszögéből ítéli meg. Az ország megosztottságának tényében azonban egységes az álláspont. A polarizáltság mértéke 2001 második felétől fokozatosan növekedett, megnehezítve ezzel az ország helyzetét. Egyéb okok mellett a leszakadásának van egy ritkán említett oka: az állami szintű tervek, programok gyenge minősége, és készítésük sokszor szakszerűtlen módja. Ez „csupán” módszer, mégis, ami az ország irányítását illeti, alapvetően meg-

határozza a minőséget. Olyan, mint a foci. Mindenki ért hozzá, de amikor művelik, valamiért mégsem tökéletes. Ki, kivel, mit, miből, hogyan tervez, gondol el, állít össze, egyeztet, fogadtat el, kér számon, ismertet. Egy ország, egy nemzet jövőjét meghatározó tervezéskor ezek a szavak nagyon fontossá válnak.

Amint az a korábbi évekre is igaz – minden esetben –, érvényes a következő időszakra is: egy társadalomnak bizonyos szintű összefogásra, minden politikai erő által tiszteletben tartott, úgynevezett minimálprogramra van szüksége². Még ha korábban ennek fontosságát sokan vitatták is, vagy láttak más megoldást, ma már határozottan kijelenthető, hogy ilyen konszenzus nélkül az országnak csekély a reménye, hogy felzárkózzon. Elvben formai egyezkedés nélkül is – ugyan gyenge, de még – megoldás lett volna, ha a legfontosabb valódi társadalmi értékek mentén és professzionális módszerrel készültek volna a programok. Ebben az esetben lett volna remény arra, hogy a növekedési szakaszt ne a lassulás kövesse. De Magyarországon még erre sem volt esély. Négyévente jelentősen változtak a fő irányok. Kormányváltáskor új programok, új stratégiák készültek (ha készültek) szinte automatikusan. Ez a tendencia 2001 után felerősödött, sőt! Ma már ott tartunk, hogy ugyanabban a ciklusban és ugyanabban a témában gyökeresen eltérő tartalmú programok egymást követve íródnak! A látszat az, mintha kormányzati és intézményi szinten a rengeteg stratégia elkészítése, megírása lenne a feladat, végrehajtása már lényegtelen, hisz hamarosan jön a következő. *Egy nemzeti, etalon programról pedig már álmodni sem lehet!*

Úgy tűnik, hogy Magyarországon sok fontos, sorsdöntő kérdés kezelése ellenkezik a józan ésszel. Az egyik ilyen fogalmi páros, a „verseny” és az „együttműködés”, lényegében fordítva működik. Pedig ez a két hozzáállási forma nagyon sok területen jól meghatározható viszonyban van egymással. Némi egyszerűsítéssel azt lehet mondani, hogy a társadalomban, a közösségekben az együttműködés, a gazdaságban a verseny legyen a meghatározó, az alapelv. A gazdaság fejlődését a tiszta versenynek, a legnagyobb közösség, az ország dolgai irányítását pedig az együttműködésnek kellene uralnia. De nálunk már jó pár éve ez is fordítva van³: a politikában, az ország irányí-

tásban a hatalmi, a szavazatszerzési verseny a meghatározó, míg a gazdaságban a korrupció, a protekcionizmus szinte elviselhetetlen mértékű.

A programok minősége és szerkezete

Ha megvizsgáljuk a rendszerváltás utáni, évenként ismétlődő költségvetések készítési módját, a leginkább a következő jellemzők fogalmazódnak meg: felülről leosztott, kontingens- és politikai célokkal vezérelt, politikai erőterek sokszor igen rövid távú tervek modulálják; hibás prioritások, minisztériumok szintjén harmonizálatlan, gyakran változó, kiszámíthatatlan stb. Hasonló a helyzet a következő szintű minisztériumi és intézményes programokkal, stratégiákkal. Jóval kevesebb a jól felépített, célirányos és végrehajtható stratégia, mint az általában szlogenekből felépített, általánosságokat tartalmazó programok. Ha egy professzionális intézet „átvilágítaná” a 17 év kormányzati stratégiáit, néhány színvonalas kivételtől eltekintve gyenge lenne az eredmény.

A legtöbb program egy-egy meghatározott területre készül. Akár tágabb, akár szűkebb szegmensről van szó, nem látnak túl a saját területük határán, pedig nehezen lehet találni olyan témát, amely ne függne össze valamelyik másikkal, akár többel. A hatások, az összefüggések kezelésének hiánya gyengíti a programot. Különösen igaz ez, ha országos méretű és jelentőségű területekről van szó. Ilyenkor szükség lenne egy átfogó, koordináló országos programra, mint elsődleges vezérelvre.

Természetesen még egy jó stratégia is zátonyra futhat a végrehajtás során, hisz’ a kivitelezési szakasznak is megvannak a feltételei. A kivitelezés biztonságának egy részét a programnak kell tartalmazni. Az emberi tényezők és a külső tényezők változásának kezelése, a folyamatos ellenőrzés, monitorozás, időközi korrekciós folyamatok, mind a végrehajtás eredményességét szolgálják.

A változás szükségessége

Az a tény mindenki előtt világossá vált, hogy 2006-ban már nem folytatható az a társadalom- és gazdaságpolitika, ami az előző években volt. A parlamenti választások után fordulatnak kellett bekövetkeznie, ezt követelte az ország megromlott állapota, de maga az Európai Unió is. Brüsszel egy valós helyzetelemzésből kiinduló konvergenciatervre várt. *Ez volt az a pillanat, amikor az ország és a következő generációk érdekében – a megelőző évek hibáinak korrigálásaként is – az alábbi forgatókönyvet kellett volna végrehajtani:*

„A hatalmon lévő erők teljes őszinteséggel és nyíltsággal – az ellenzékkel együttműködve – szakszerű helyzetértékelést készítenek. Megvizsgálják a kialakult helyzet okait, megállapítják a felelősséget és levonják a szükséges következtetéseket. Ezt követően, az ország és a következő generációk érdekében politikai, azaz formális, vagy tartalmi nagykoalíciót hoznak létre. Közösén kijelölik azt a kiegyensúlyozott szakmai csoportot, amely elkészíti az ország, a nemzet tizenöt (max. húsz) éves stratégiáját (nevezzük ezt Nemzeti Stratégiai Programnak), majd ebből levezetve elkészítik 2006 augusztusáig a Brüsszelben beadandó Konvergencia Programot (KP). Ezek után természetes, hogy az uniós pénzek lehívására készülő Nemzeti Fejlesztési Terv II.-t úgy kell kidolgozni, hogy – a brüsszeli előírásokon túl – kizárólag a Nemzeti Stratégiai Programban meghatározott célokat szolgálja, azaz minden formában legyen összhangban.”

Ez az első menetben 3-4 hónapot igénybe vevő folyamat alapja lehetett volna az ország dinamikus fejlődését biztosító, hosszabb távon a politikai ciklusok által tiszteletben tartott program megszületésének. Ezzel Magyarország is rálépett volna az írek, a finnek, az észtek, a szlovénok és még több európai ország által kitaposott fejlődési útra. Nagy kár, hogy ez nem így történt!

A tervezés fázisában a sok kiváló szakember munkájának szakszerű irányítása, a társadalmi értékre épülő, tiszta alapelvek iránti legfelső szintű, következetes elkötelezettség jó irányba terelte volna a folyamatokat.

Ha részletesebben megnézzük egy ilyen program készítésének módját, talán még erőteljesebbé válik az a kontraszt,

amely az ország néhány éve tervezett, vágyott és a jelenlegi helyzete között van.

A programsor készítésének logikája, módszere független az említett politikai egyezségektől, hisz bármelyik oldal alkalmazhatja a saját értékrendje alapján. Az egyezés leginkább a társadalmi támogatottságot érinti, de igazi társadalmi értékekre épülő, világos, összefüggéseiben is jól értelmezhető, a hazai és a brüsszeli szakemberek részére is meggyőző program nagykoalíció nélkül is sikeres lehet.

Nemzeti Stratégiai Program

Előljáróban néhány megjegyzést: a gazdasági és a társadalmi kérdéseket egyforma súllyal, összefüggéseiben kell kezelni, más szóval az ország, a nemzet állapotáról és jövőjéről teljes komplexitásában kell gondolkodni. Továbbá: a jelenlegi helyzet vitatott, rendezetlen, bizonytalan jellegű, ezért világos jövőképre van szükség, amely hagyományokra épül, és illeszkedik a nemzetközi környezetbe is. Ami az időtávot illeti, egyébként is a jelenlegi nehéz helyzetből egy jobban belátható, markáns középtávú program lehet a kivezető út, majd ennek kezdeti eredményei alapján lehet a hosszú távú stratégiai programot elkészíteni.

A tervezés menete

A következőkben módszertanilag gondoljunk végig egy programot, amelyet 2020-ig tervezünk!

Három tartalmi pillérre épülhet a program: *életminőség, társadalmi tudat* (humán tőke), *gazdaság*. A teljes struktúrában a három témakör „felett” ernyőszerűen fogalmazódik meg a legfelső szintű, a kormányprogram.

A *Nemzeti Stratégiai Program* struktúrája: *helyzetértékelés, jövőkép, célok, stratégia, cselekvési programok* (forrásigények, intézményi rendszerek, törvényi és szabályozási területek stb.). Az egyes fejezetek terjedelmét alapvetően a tartalomnak kell

vezérelnie. De legalább olyan fontos, hogy a tömör helyzetértékelések, jövőkép, célok, stratégia fejezetek mellett a cselekvést tartalmazó programrész részletes legyen. A gyakorlati tapasztalat szerint az a tartalmas, arányos program, amelyben a cselekvési fejezet kétszer, háromszor terjedelmesebb, mint az előzőek összesen.

Jól használható, hatékonyan alkalmazható program csak pontos és szakszerű *helyzetfelmérésen* alapulhat. Nemzetközi mércével is reális kiindulási pont szükséges, nem engedhető meg, hogy bármilyen irányú beavatkozás vagy szubjektivitás torzítsa az arányokat, a jellemzőket, az adatokat.⁴ A politikai megosztottság bizonyítékának és az érdekérvényesítés kártékony példájának tekinthető, hogy Magyarországon ugyanazt a tényt sokszor ellentétesen látják a politikai ellenfelek. A tények gátlástalan torzításának reflexe megmaradt az „átkos”-ból, és mint a társadalmi morál egyik fekélye, ellep mindent, de főleg a médiát.

A *jövőkép*, másként egy ország víziója néhány mondatban megfogalmazható. A legfontosabb tényezőkkel írja le, hogy 2020-ban milyen legyen az ország állapota. Igényesen és reálisan határozzuk meg azt az adott jövő idejű időpontban elképzelt állapotot, amelyet el szeretnénk élni.

Lehetséges jellemzők: az ország gazdasági helyzete és szerkezete, dinamizmusa, nemzetközi pozíciója, a társadalom egzisztenciális helyzete és biztonsága, népesedési viszonyok, a társadalom erkölcsi, hangulati és tudati szintje, a köz- és a szociális biztonság helyzete, európai és térségi pozíciója, az egészségügy, az oktatás, a tudásintenzív⁵ gazdasági területek állapota stb.

A *célok* a jövőkép megvalósulását jelentő, számszerűsített adatok. A 2020-ra tervezett jövőt – lehetőség szerint minden fontos területre – számszerűsített célokkal kell meghatározni. Reális, de a fejlődést intenzívvé tevő szinteket kell kitűzni.

Számszerűsítendő célok: a GDP mértéke és fejlődésének üteme, a legfontosabb makrogazdasági értékek, a térségi pozíció, a születéskor várható élettartam, a szociális állapotok, a népesedésváltozás mértéke, a társadalmi biztonság minden vonatkozásban, a duális gazdaság állapota, a beruházások, a foglalkoztatottság mértéke, a tudomány és a tudásintenzív gazdaság helyzete, a korrupciós index, az oktatás színvonala és tartalma, a kultúra helyzete stb.

A hatékony végrehajtás és az eredmény biztonsága érdekében ajánlott a teljes időszakon belül egy köztes időpontot, egy programon belüli mérföldkövet meghatározni. Ebben a példában célszerű a program közel felénél, időpontként 2015 év végét megjelölni. A 2020-as átfogó célokból kell levezetni és kitézni a köztes időpont céljait azzal a megfontolással, hogy mit kell megvalósítani a félidőben ahhoz, hogy a végső célok nagy valószínűséggel teljesüljenek. Ez a visszszámolt köztes mérföldkö jelentősen növeli a program biztonságát, és megkönnyíti a külső tényezők tervezhetetlen változásai miatt szükséges esetleges korrekciók végrehajtását.

Más, fontos szerepet is betölt a 2015-ös, korábbi célpontrendszer. Két szakaszra osztja a megvalósítás programjait. Az első szakasz tervezési és végrehajtási része – időbeli közelségénél fogva – sokkal konkrétabb, élesebb lehet, mint a második. Természetesen a második szakasz akcióprogramjai is az évek múlásával, ún. gördülő tervezéssel konkretizálódnak, fókuszálódnak.

A Nemzeti Stratégiai Program készítésének eddig a legfelső szintű, horizontális részéről volt szó. *A jövőkép, az átfogó célok mint irányelvek meghatározása központi feladat, és minden területre érvényes. Magát a megvalósítás programját alulról, az egyes szakterületek legjobbjai által készített tartalommal vezérelve kell elkészíteni.* Ehhez vertikálisan, *ágazatokra* kell osztani a három területet.

Egy lehetséges és ajánlott ágazati felosztás:

Életminőség: egészségügy, család- és szociálpolitika, biztosítási alapok, foglalkoztatás és munkajog;

Társadalmi tudat: oktatás, tudománypolitika, kultúra, média, sport;

Gazdaság: állami vállalatok, hazai magánvállalatok, nemzetközi vállalatok, közigazgatás, mezőgazdaság, energiaipar, közlekedés és infrastruktúrái, környezetgazdálkodás és ipara, turizmus, logisztika, víz- és szennyvízgazdálkodás stb.

További ágazatok is megnevezhetők, amennyiben bármely csoportban ez indokolt. Minden terület szakértői csoportja kidolgozza az országhoz illeszkedő saját jövőképét, és ebből

származtatja területének számszerűsített céljait. Ezt követően meghatározzák a stratégiájukat, azaz az adott ágazat programjának esszenciáját, majd kidolgozzák az akcióprogramokat, az intézményi rendszereket érintő változtatásokat, meghatározzák a várható forrásigényeket és a szükséges törvényi, szabályozási módosításokat. Ebben a fázisban minden ágazat foglalkozzon külön a területét érintő regionális kérdésekkel is. Ez egyszer tartalmi, másszor szerkezeti jellegű. Több esetben a regionális megközelítés mátrix jellegű szervezést igényel. A régiók koordinációs szerepe a meghatározó, ehhez a megfelelő intézményrendszert ki kell alakítani.

Az ágazatok programjainak első változatai alapján szükség van az ágazatok közötti és központi tartalmi harmonizációra. *A folyamatnak ez az a pontja, amikor összeáll a teljes kép.* Az átfogó célok, az ágazati érvek, adatok, a harmonizált igények, valamint az integrációs előírások alapján meghatározható az ország, a nemzet 2020-ig terjedő időszakra szóló stratégiája. Ekkor lehet elkezdni a *Konvergencia Program*⁵ készítését. Csak ebben az esetben biztosítható, hogy az ország uniós kötelezettségvállalása, a társadalom teherviselő képessége és a gazdaság fejlődése összhangban legyen egymással. Amennyiben egy átfogó stratégiából levezetve készül a Konvergencia Program, akkor minden egyes jelentős döntéshez, lépéshez pontos indokrendszer fogalmazható meg, így az anyag a brüsszeli döntéshozók számára is meggyőzővé válik. Az ezzel a módszerrel készült makrogazdasági program még arra is lehetőséget nyújt, hogy a nemzetközi elvárásoktól eltérő ritmusú változtatásokra épüljön az ország fejlődésének üteme, hisz ebben az esetben a program és eredménye megalapozott, végiggondolt az összes hatásával, következményével együtt.

A Konvergencia Program az ország jövőjét meghatározó terv. Ilyen súlyú programot nem mindegy, hogy valami miatt vagy valamiért készítenek. Nem mindegy az, hogy például valamelyik gazdasági mutaton azért akarnak-e javítani, mert elvárják tőlük, vagy azért, mert valamilyen cél érdekében erre az országnak szüksége van. Egy program készítésének motívációja, filozófiája általában kiolvasható a szövegből. Ebből az is következik – azaz nagy a valószínűsége annak –, hogy az uniós felelősök jobban örülnek annak, ha egy konvergenciaprogram az érintett országnak készül, és nem Brüsszelnek.

A Konvergencia Programnak tartalmaznia kell az ország gazdasági stabilizálásának és fejlődésének tervét. Ez a folyamat három báziscsoport változásainak irányából, mértékéből és sebességéből tevődik össze: az államháztartás, a gazdaság és a társadalom életminősége, amelynek a társadalmi tűrőképeség az indikátora. Amennyiben a három csoport bármelyikénél a központi akarat beavatkozik, értelemszerű hatást vált ki a másik kettőnél. Például ha adminisztratíván megnövelik a társadalom tagjainak az újraelosztásból származó bevételeit (ez történt 2002 őszén az 50%-os béremelésekkel), akkor romlik az államháztartás állapota. Ha adminisztratíván javítják az államháztartás mutatóit (például adóbevételek növelésével vagy szociális kiadások csökkentésével), romlik a gazdaság és az életminőség állapota, nő a társadalmi feszültség. A gazdaságot az állam – normál esetben – csak a környezetének szabályozásával, változtatásával tudja befolyásolni. Ha kedvezőtlenebbé válik a gazdasági környezet, csökken a gazdaság értéktermelő képessége és a foglalkoztatottság. Ennek negatív hatása van a másik két csoportra, romlik az államháztartás állapota, és közvetlenül vagy közvetve romlik az életminőség. Egyedüli csoport a gazdaság, ahol, ha javulnak a környezeti feltételek, gyorsul a növekedés, és ez pozitív hatással lesz a másik két területre, az államháztartásra és a társadalom életminőségére. Az előzőekből egyértelműen következik három tétel:

1. A Konvergencia Program korrekciós folyamatainak tartalmát és sebességét a három báziscsoport adatainak alapuló optimalizálási folyamat eredményéből kell meghatározni.

2. Az államháztartási viszonyok stabilizálásához a gazdaság teljesítőképességének növelésére van szükség. E tétel érvényességét több európai példa is bizonyítja. (Ezért is érthetetlen és veszélyes a kormány 2006-ban benyújtott Konvergencia Programjában az első két évben a gazdaság teljesítményét csökkentő terve!)

3. Érték- és forrástermelő területekből (gazdaság, oktatás, tudomány, kultúra) adminisztratíván forrást kivonni jelentősen káros következmények nélkül nem lehet. Természetesen a hatékonyságot növelő, a felesleges kiadásokat csökkentő, szaksze-

rúen megtervezett intézkedések egyértelműen javítják a helyzetet, és forrásigény-csökkentést eredményezhetnek.

A Konvergencia Program elkészültével, a Nemzeti Stratégiai Program tervezésének ebben a fázisában kell kidolgozni az NFT II.⁷-t is. Köztudomású, hogy az NFT csak azokat a területeket tartalmazza, amelyekre az uniós források felhasználhatók. Az unió nem támogat mindent. Ugyanakkor *az uniós hétéves tervidőszakra (2007–2013) Magyarországnak nem készült az unió által nem támogatott területekre fejlesztési terve!* Így két szempontból is szükséges a Nemzeti Stratégiai Program: készül terv az unió által nem támogatott területekre is, továbbá az unió által támogatott fejlesztéseket, azaz az NFT II.-t és operatív programjait le lehet vezetni egy komplex, harmonizált, átfogó stratégiából, ami jelentősen növeli minőségét és hatékonyságát. Enélkül az NFT II. megvalósításának társadalmi hasznossága⁸ jelentősen csökken.

A Brüsszel által támogatott területek közötti forráselosztás arányának helyes meghatározása kardinális kérdés. Az alapkérdés, hogy milyen arányban jusson forrás az infrastruktúra jellegű területekre, és mennyi a társadalom építésére (oktatás, egészség, tudomány). Ha az NFT II. tervezésének időszakában lett volna egy magasabb rendű stratégia, akkor e kérdésre a válasz tartalommal indokolva és vezérelve pontosan megadható lett volna, és ezt a – generációkra is kiható – döntést nem politikai alapon hozták volna meg. Abban az esetben bizonyára az ír modell közeli elosztási arányt követné az NFT II., és nem az infrastruktúrát preferáló, Portugáliában is alkalmazott változatot.

A tartós forráshiány is fontossá teszi egy totális stratégia szükségességét, hisz az uniós programok kötelező önrésze és az ettől független fejlesztések felelős döntéseket igényelnek. Az ország átfogó fejlesztési programjának hiányában nincs kellő mennyiségű információ a szűkös források optimális elosztásához. Többtucatnyi példa közül érzékeltetésként említhető, hogy jelentős hatékonyságnövelést lehet elérni, ha különböző fejlesztési programok (projektek) különböző forrásigénye és társadalmi hasznossága alapján – az adott lehetőségek keretein belül –, időben átsorolják az egyes fejlesztési projekteket. A viszonylag kis forrásigényű, ugyanakkor nagy hasznosságú projekteket időben korábbra teszik, és a viszonylag nagy értékű, de alacso-

nyabb társadalmi hasznosságú fejlesztéseket későbbre programozzák. Néhány nagy értékű infrastrukturális beruházás 2–3 éves eltolásával már komoly többleteredményeket produkálhatnak.

Visszatérve a tervezés folyamatára: a Nemzeti Stratégiai Programot lényegében az NFT II. készítésével együtt – a szakmai és társadalmi viták után – lehet véglegesíteni. A részletes akciótervek számtalan területen közössé válnak, és jól ellenőrizhetők, szervezhetőek és könnyen kommunikálhatóak. A Nemzeti Stratégiai Program ágazati részeit a cselekvés mélységéig kell kidolgozni. Akkor érheti el a célját a tervezés, ha – elsősorban a következő néhány évre – fókuszáltan, pontosan meghatározza, hogy kinek, mikor, mit, hogyan kell tenni, végrehajtani. Ezeknek a terveknek egy része projektszerűen, az NFT II. keretein belül valósul meg. Így az NFT lényegében az ország középtávú tervét jelentő Nemzeti Stratégiai Program részévé válik.

*

Néhány tartalmi gondolat a tervezéshez

ÁLTALÁNOS IRÁNYELVEK

A legfontosabb jellemzőket és a programkészítés elveit, struktúráját a kezdetekkor meg kell határozni. Ezt minden elemzőnek, tervezőnek követni kell. Legyen az ország középtávú stratégiája például: *egységes, egyértelmű, könnyen értelmezhető, átfogó, optimális, friss, önszabályozó, dinamikus, hatékony, a kitűzött célokat maximálisan szolgáló, azaz professzionális.*

Egy részleteiben kidolgozott program nemcsak a végrehajtást teszi egyértelművé, hanem ezzel csökkenti a torzítások, az egyéni érdekek érvényesülésének lehetőségét, sőt a korrupciót is.

AZ ORSZÁG JÖVŐJE TÖBB, MINT GDP

A Nemzeti Stratégiai Program három egyenszilárdságú pillérré épül. A gazdaság mellett az életminőség és a társadalmi tudat gondozásának egyforma a jelentősége. A legjobban kidolgozott gazdaságfejlesztési programot sem lehet egy gyenge egészségű, romló, vagy stagnáló oktatási rendszerrel működő, az európai

átlagnál jóval alacsonyabb erkölcsi színvonalú, csökkenő biztonságú és létszámú országban hatékonyan végrehajtani. A népessécsökkenés például már középtávon is komoly gazdasági probléma. Nem szabad csak a makrogazdasági léptékekben gondolkodó Konvergencia Programra és csak az uniós forrásokra koncentrálni a NFT II. programokra építeni. Figyelmet, forrást, felelős gondolkodást és cselekvést igényelnek a kimaradt területek is.

A VÉGREHAJTÁS TÖBB, MINT OPERATÍV PROGRAM

A programok hatékony végrehajtásához nem elegendő csak cselekvésben gondolkodni. A végrehajtás sebessége, minősége függ az érintett intézmény, szervezet és tagjai hozzáállásától, felfogásától, szándékától, és függ az érintettek képességétől, szakértelmétől. A hozzáállást és a hozzáértést is gondolni kell. A hozzáállást tájékoztatással, meggyőzéssel lehet javítani, és a szakszerűen védhető változásokat elfogadhatóvá tenni. A szakértelem korrigálása oktatás vagy átszervezés kérdése. Mindezeket egy megalapozott tervnek részletesen tartalmaznia kell, másként a szubjektíven értelmezhető végrehajtás torzíthatja az eredményt.

A VÁLTOZÓ EU-15

Az elmúlt években hatalmas változások indultak el a világban. Az új szerepek átrendezik az erőviszonyokat, és ezen belül a gazdaságokat. Tőke áramlik Ázsiába és Afrikába, meghatározó nyersanyagbázissá erősödik Oroszország, az új technológiákra épülő szolgáltatások központja India, gyártó nagyhatalom Kína, technológiavezető Japán. Az USA gazdasága egyre jobban külföldről finanszírozott, és a következő évtizedekben minden kontinensen nő a népesség, kivéve Európát.⁹ Európa meghatározó gazdaságai egyre szorultabb helyzetbe kerülnek. Az évtizedek alatt kialakított drága szociális hálók, a tudásvagyon teljes kihasználtsága a következő években jelentősen csökkentik a mozgásterüket, versenyképességüket. Néhány év múlva az EU-15 meghatározó tagországai egészen meg fognak változni. Látható, hogy az unióban nem lehet egységes monetáris politikát kialakítani, mert a gazdaságok fejlettsége és szerkeze-

te nagyon különbözik. Várható, hogy néhány ország továbbra sem akarja az eurót bevezetni. Mindezek következtében – ami a bővítést illeti – várhatóan csökken a hangadó tagállamok toleranciája, konzerválódik az unión belül a tagállamok dualitása, kétszintűsége, sőt akár a jelenlegi szerkezetű integráltság is megváltozhat. A valutaunió vége a politikai unió végét is jelentheti. E várható változások ellen nem sok eszköz áll Magyarországon rendelkezésére; legfeljebb minél professzionálisabb programok kidolgozásával és megvalósításával lehet elébe menni a bajoknak.

A MÓDOSÍTÁS, A KORREKCIÓK

Eső után köpönyeg! Talán ez lehet a kételkedő első gondolata a fentiek elolvasása után, mondván, a lényeges programok átfogó stratégia nélkül már elkészültek. Beadásra került a Konvergencia Program, az NFT II. struktúráját elfogadta Brüsszel. Valóban: az NFT II. erősen determinált, sok a kötöttség. Ugyanakkor az unió minden év decemberében lehetőséget ad bizonyos mértékű módosításra, továbbá az operatív programok mentén bőven van lehetőség egy nemzeti stratégiához illeszkedni. *Az unióban és a nemzetközi pénzügyvilágban bizonyára örömmel fogadnának egy megalapozott, professzionális programot, különösen, ha látszik, hogy a továbbiakban nem a minél több európai pénz megszerzéséről és annak valamilyen módon történő elköltéséről, hanem egy lemaradt ország teljes keresztmetszetében átgondolt stabilizálásáról és minél gyorsabb felzárkóztatásáról van szó.*

Összegző tézisek

1. Magyarországon drasztikus politikai szemléletváltásra van szükség. Jóval kevesebb politikát, és sokkal több valódi szakmai programot kér az ország. Fel kell számolni a szakmai területeket uraló és irányító politikai érdekcsoportokat.

2. Szükség van egy átfogó, szakszerűen kidolgozott nemzeti stratégiára. Ennek szükségessége teljesen független a pillanatnyi programigényektől. A koncepció nélküli irányítás legfeljebb alátámasztja az átfogó stratégia szükségességét.

3. Magyarországot kettős veszély fenyegeti: nehezen tudja megszüntetni lemaradását, közben romlik az európai politikai és gazdasági környezet. Az első veszély kizárólag politikai eredetű, felszámolásának üteme az ország jövője szempontjából meghatározó tétel. A második, az európai veszély ma még nem prognosztizálható, de folyamatos figyelmet és felkészülést igényel.

4. Van remény némi korrekcióra. Az európai forrásokat felhasználó programokon belüli korrekciók az utolsó pillanatig is segíthetik a felzárkózás folyamatát. A mindenkori kormánynak van elég mozgástere a programokat a hatékony és a társadalmilag hasznos fejlődés szolgálatába állítani. Erre azonban szemléletváltás nélkül nincs sok esély.

2007. október

Jegyzetek

- ¹ Szlovénia, Észtország a kezdetektől, Szlovákia az utóbbi fél évtizedben mutatott dinamikus, jelentős fejlődést.
- ² Európa több országának jelenlegi fejlettségi szintjét akár több évtizedig is érvényes konszenzusra épülő, közép- és hosszú távú program alapozta meg. Ilyenek például a skandináv országok és Írország. Vannak olyan országok, ahol a társadalmi kohézió olyan erős, hogy az önmagában megakadályozza a fejlődést gátló polarizálódást. Egy további látványos példa a szükségből, de a józan ész alapján létrejött 2006-os nagykoalíció Németországban, nem beszélve az osztrák és a holland nagykoalícióról.
- ³ Az elmúlt 5–10 évben egyértelművé vált, hogy Magyarországon a jobboldal szociálisan érzékenyebb, mint a balliberális oldal, amely jóval közelebb van a tőkéhez, mint a jobboldal. Legalábbis mértékét tekintve, ez a fordított felállás példa nélküli Európában.
- ⁴ 2005 tavaszán készült el az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció, amely egy átfogó program készítésének szándékát jelezte. Az anyag első, áprilisi verziójának interneten olvasható helyzet-elemző része többnyire kellő pontossággal írta le az ország valós állapotát. Aztán rövid időn belül ez a rész eltűnt az internetről, és egy új verzió jelent meg, amely – az ország helyzetét illetően –

már jelentősen szépített, kozmetikázott, hamis lett. Torz helyzetképből kiindulva nem lehet jó tervet készíteni. Egyébként ez a koncepció volt az utolsó kísérlet átfogó program készítésére, de valószínű, hogy a döntéshozók koncepció nélküli gondolkodásmódja és nem az anyag hiányosságai miatt került a süllyesztőbe. Ma már sehol nem hivatkoznak rá.

- ⁵ A „fejlett technológiájú gazdaság” (hightech.) meghatározás nem minden esetben jelenti a kutatás, a fejlesztés és az innováció jelenlétét. Például az összeszerelő és feldolgozó ipar fejlett technológiával foglalkozó részében általában nincs K+F+I. Ezért a valóban K+F tevékenységet is folytató cégekre használjuk a tudásintenzív jelzőt, ami egyértelművé teszi a tudománypolitikai érintettségét.
- ⁶ A Konvergencia Program az unió előírása szerinti, az ország felzárkózásának terve. Az új csatlakozó országoknak már 2005-ben be kellett nyújtani Brüsszelnek. Magyarország két korábbi programját, beadványát a bizottság nem fogadta el, és végső határidőként 2006. augusztus végét adta meg. Harmadjára Magyarország konvergenciaprogramja makrogazdasági elvek alapján időben elkészült, beadásra került, az unió elfogadta, de összefüggéseiben nem értékelte, mert ezt minden tagállam belügyének tekinti.
- ⁷ A Nemzeti Fejlesztési Terv II. fázisa a 2007–2013 közötti időszakra az unió által részben finanszírozott fejlesztések programja. Azokat a terveket tartalmazza, amelyekre az unió kész adott feltételek és szabályok mellett forrásokat biztosítani. Az NFT II. két hivatalos programból áll: Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) és Új Magyarország Vidék Fejlesztési Terv (ÚMVFT).
- ⁸ A 2006-ban Brüsszelben benyújtott ÚMFT tartalmában „lóg a levegőben”. Formailag megfelelt a követelményeknek, de tartalmilag ötletszerű. Milyen lehet az a terv, amelynek tartalmát kampányszerűen gyűjtik össze? Ez nem jelenti azt, hogy Brüsszel nem fogadja el, mert ők nem a minőséget, hanem a formai követelmények teljesítését kérik számon. Brüsszel szerint az uniós források felhasználásának mértéke, hatékonysága és társadalmi hasznossága már az érintett tagország ügye.
- ⁹ Stephane Garelli, IMD és a Lausanne Egyetem professzora: How can Europe succeed in a new reality. (Hogyan lehet Európa sikeres az új körülmények között?)