



**A Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (2007–2013, Új  
Magyarország Fejlesztési Terv) készítésének hasznosítható  
tapasztalatai**

**Tanuljon Horvátország hibáinkból!**

Faragó László  
MTA RKK

Pécs, 2010

Horvátországnak Uniós csatlakozását megelőzően nemzeti fejlesztési tervet – a jelen szabályozás kapcsán nemzeti stratégiai referenciakeretet (NSRK) – és azzal egyidejűleg operatív programokat kell készítenie. **E tervezési munkálatokat a csatlakozást megelőzően legalább három évvel korábban meg kell kezdenie.** A tervezéskor célszerű mások hibáiból tanulni, más korábban csatlakozott közép-európai országok tapasztalatait figyelembe venni.

Magyarország tapasztalatai több okból is hasznosíthatóak lehetnek Horvátországban. A hasonló történelmi előzmények és „szocialista” tervezési tapasztalatok mellett fontos megemlíteni, hogy a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott közép-európai országoknak ugyanolyan feltételek mellett nagyon hasonló terveket kellett készíteniük, így a magyar tapasztalatok általánosíthatóak lehetnek. Ma, 2010 novemberében nem ismertek az új programozási ciklus részletei, de az előző ciklusok tervezési tapasztalatainak számos általánosítható, hasznosítható eleme van.

Magyarországgal való tervezési kapcsolatok kiépítését, uniós fórumokon való közös fellépést az is indokolja hogy, Magyarországhoz hasonlóan Horvátország is mindkét transznacionális együttműködés, a kelete-közép-európainak és a délkelet-európainak is része lesz. A kohéziós és strukturális politika reformja és az uniós szakpolitikák alakítása kapcsán két érdekcsoporttal való együttműködésben is érdekelt lehet. Sok közös/hasonló problémája és fejlesztési teendője lesz az ex-szocialista kelet-közép-európai országokéval és mediterrán térség térséggel egyaránt.

## **Megalapozó nemzeti/országos tervdokumentumok készítése**

Az uniós terveknek hazai terveken célszerű nyugodniuk. Mivel az NSRK készítésében az EU Bizottságának a partnere a tagállam kormánya, így a kormány és a Bizottság képviselői tárgyalnak a terv tartalmáról. E folyamatban közvetlenül nem vesz részt a tagállam Parlamentje. Az EU nem kéri számon, de mi magyarok úgy gondoltuk, hogy kell egy olyan az országgyűlés által elfogadott dokumentum, amely megfelelő irányt szab az ország fejlesztésének, és megfelelő keretek közé szorítja a kormány által készítendő tervező munkát. Ezt a tervdokumentumot **Országos Fejlesztéspolitikai Koncepciónak (OFK 2005)** hívjuk. Ez tartalmazza mindazokat a célokat és prioritásokat, amelyről a parlamenti többség úgy gondolta, hogy a közsférában folyó tervezés során követni kellene. Ez egy keretkoncepció, amely magába integrálja, mintegy egységes rendszerbe foglalja az hazai ágazati és területi

terveket és az uniós dokumentumokat is. **Ez az az átfogó tervdokumentum, amely egyaránt figyelembe veszi a hazai és az uniós „elhatározásból” és forrásokból megvalósítandó fejlesztéseket.**

Magyarországon ugyancsak az országgyűlés fogadja el az **Országos Területfejlesztési Konceptiót** (OTK, 2005), amely mind a regionális mind az ágazati tervezés számára megfogalmaz **ajánlásokat, fejlesztési irányokat** és az **Országos Területrendezési Tervet** (OTrT), amely törvényben szabályozza a lehetséges fejlesztéseket.

Az NSRK tartalmazza is, hogy tervezésekkor az ezekben a tervekben (OFK, OTK, OTrT) megfogalmazottakra figyelemmel volt. Tehát gyakorlatilag az ezekben a tervekben megfogalmazott és az Európai Unió jogszabályokban és a Közösségi Stratégiai Iránymutatásokban szereplő lehetőségek **közös halmazának** kellett volna bekerülnie az NSRK-ba. A gyakorlat nem teljesen így alakult, sokkal erősebbnek bizonyultak az uniós elvárások. Ennek egyik oka az volt, hogy szabadon felhasználható hazai fejlesztési forrás alig volt tervezhető, azokat lekötötte a társfinanszírozás, így az uniós forrásokhoz való hozzáférés érdekében elsősorban az uniós irányelvek váltak meghatározóvá, követendővé. A hazai egységes álláspont kialakítását és határozott fellépést a saját jól megalapozott koncepciónk mellett az is nehezítette, hogy a különböző ágazati érdekek az éppen aktuális tárca-erőviszonyoknak megfelelően gyakran változott. A magyar álláspont érvényesítését a Bizottság véleményével szemben az is nehezítette, hogy minden elhúzó vita veszélyeztette a tervezési határidők betartását, az NSRK időben történő elfogadását.

Horvátország számára is ajánlható, hogy – a felvétel dátumának biztos ismerete előtt is – már 2011-ben meg kell kezdenie egy átfogó terv készítését, amelyben adaptálják az uniós célokat és módszereket. Ez nagyban hozzásegítheti Horvátországot ahhoz, hogy a csatlakozás előtt elkészíthesse az Uniónak majd a csatlakozás előtt beadandó nemzeti fejlesztési dokumentumát.

## **Tervezés folyamata és módszertana**

A tervezést nagyban nehezítette, hogy az „uniós tervezés”, annak folyamata, egyeztetése **nincs törvényben szabályozva**. Hét éve uniós tagok vagyunk, két tervezési cikluson vagyunk túl, de a magyar tervezési rendszerbe nem integrálódott az uniós tervezés és annak intézményrendszere. A két tervezési rendszer közelítése asszimmetrikusan alakult. Források hiányában **leértékelődtek a hazai tervek**, jelentőségüket veszítették, és mindenki az uniós források megszerzésére koncentrált.

Az uniós tervezéssel kapcsolatos elvárások számos – a magyar tervezésben is követendő – újdonságot (pl. ex-ante értékelés, indikátorok használata) közvetítettek a tervezők számára. Ez mindenképpen pozitívan értékelendő. Az uniós tervdokumentumok készítésére új, korábban sok tekintetben nem alkalmazott módszertant és eljárásrendet kellett alkalmazni. Az állandó időhiány miatt előzetesen részletes módszertan kidolgozására, vitájára és elfogadtatására nem került sor. A tervezés politikai érzékenysége és a kézi vezérlés biztosítása okán a kormányzat nem is akart kialakítani szigorúan betartandó és ellenőrzött eljárásrendet.

A csonka ciklusra vonatkozó Nemzeti Fejlesztési Tervünk készítéséből igen, de annak eredményességéből, a megvalósításából még semmi felhasználható tapasztaltunk nem volt. A tervezéssel párhuzamosan folyamatosan alakultak/változtak az uniós elvárások is. A korábbi tervezési tapasztalatok hasznosítását a személyi kontinuitás biztosíthatta volna, de a mindenkori kormányváltás, az abból következő személyi és intézményi változások ezt nem tették lehetővé. Így számos olyan hibát megisméltünk, amelyet az I. Nemzeti Fejlesztési Terv esetében elkövettünk:

- Túlzottan centralizált volt a tervezés és a végrehajtás irányítása;
- Folyamatos időhiánnyal küszködtek a tervezők, gyakori volt a kapkodás;
- Stratégiai tervezés látszata mellett forrásorientált tervezés folyt;
- A területi programok is mint egy „ágazat” jelentek meg;
- Túl általánosak a megfogalmazások, lehetőség van a politikai alapú változtatásokra;
- Nincs a célok, programok között kohézió;
- A végrehajtás és a kifizetés túlszabályozott és lassú;
- Nem segíti elő a decentralizációt és a regionalizációt;
- Hiányosak a közbenső értékelések, a hatások vizsgálata és az azokon alapuló gyors cselekvés

Az NSRK tervezése kezdetben támaszkodott a parlamenti legitimitást kapott 2020-ig szóló országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióra, de a későbbiek során dominánssá váltak a lisszaboni célok, praktikusán a Közösségi Stratégiai Iránymutatások (CSG). Nem csak ennek követése, hanem annak alkalmazását segítő **tervezési segédletekben szereplő „ajánlások” figyelembe vétele is kötelező volt.** A tervezés során folyamatosan egyeztetni kellett a Bizottság képviselőivel. A vitákban nem volt lehetőség a sajátos magyar célok és prioritások

érvényesítésére. Ennek kapcsán többször felvetettük, hogy Magyarországnak kezdeményeznie kellene a következő ciklusra vonatkozó uniós reformok előkészítése során, hogy a tagállamok kormányainak a jövőben nagyobb szabadságuk legyen a nemzeti (kelet-európai) sajátosságoknak megfelelő stratégiai tervezésben. Ennek hiányában kétséges, hogy ezek a „nemzeti” tervek valóban a tagállamok fejlesztési tervei. Érvényesül a magyar közmondás, „a cigány annak a nótáját húzza aki fizet”, általánosabban, aki fizet az mondhatja meg, hogy mit tartalmazzon a terv. Ne legyen senkinek illúziója! Azok az országok, akik igénybe akarják venni a Strukturális alapok és a kohéziós alap támogatását, azok kénytelenek mindenben követni az EU Bizottságának az elvárásait.

**A Bizottság a tervezés folyamatában két minőségében vett részt.** Az **első szakaszban** a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret, illetve az operatív programok hivatalos beadásáig a **partnerség jegyében** rendszeres, informális konzultációk keretében tájékozódott a tervezési folyamat állásáról és az elkészült dokumentumok alapján **orientáló észrevételeket tett**, valamint módszertani segítséget adott írásos munkadokumentumok közreadásával. A **második szakasz a hivatalos tárgyalások szakasza** volt, a dokumentumok hivatalos beadásától kezdődően a dokumentumok elfogadásáig. Az Európai Bizottság a tervezés folyamatában sikerrel törekedett arra, hogy érvényesíteni tudja az Unió kohéziós politikai elvárásait az ÚMFT alkotásának evolúciós folyamatában. Ez nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a hivatalos tárgyalási szakaszban az NSRK zökkenőmentesen és viszonylag gyorsan elfogadásra került, sikerült a kulcskérdéseket és a szakmai részletkérdéseket az első szakaszban lezárni. Gyakorlatilag a beadott tervben már a kulcskérdésekben az szerepelt, amit a Bizottság látni szeretett volna, illetve amit már korábban elfogadott.

### **A területiség megjelenése a tervdokumentumokban**

A magyar NSRK területi kérdéseit tárgyaló fejezetei (a helyzetértékelésben, a stratégiában) korszerű, az uniós és a hazai területi célkitűzéseinek is megfelelő szemléletben készültek. A tematikus (ágazati) fejezetek területi aspektusai ugyanakkor nem kaptak kellő figyelmet, pedig azok erősítették volna a szakpolitikák megvalósítását. Ehhez előzetesen konszenzus alapján egységesíteni kellett volna a tércategóriákat és a fogalmi rendszert, hogy ezeket explicit módon és egységesen tudják használni az ágazatok a tervezés során. Javasolható Horvátországnak, hogy már előre EU kompatibilis tércategóriákat (NUTS rendszer, ESPON által használatos fogalmak: rurális-urbánus területek, funkcionális városi területek stb.) alakítsanak ki és használjanak a hazai tervezésben.

A magyar tematikus OP-k többsége külön szempontként röviden (kipipálandó kötelező kellék) kezeli a területi kérdéseket, de lényegileg nem területi szemléletűek, és kerülnek a konkrét területek, települések nevesítését is. Tény, hogy ez nagyobb rugalmasságot biztosít az akciótervek készítése és a végrehajtás számára, de bizonytalanságot is jelent, továbbá alkalmat ad az eredeti szándékoktól való eltérésre. A Bizottság is többször kérte az ágazati programokon belül a területiség erősítését, és az OP-k pénzügyi kereteinek régiókénti felosztást, ami nem történt meg. A következő tervezési ciklusban a tematikus OP-k területi aspektusait erősíteni szükséges. Javasolható egy területi mátrix készítése, amiből kiderül, hogy az egyes régiók potenciálisan mennyi forrást használhatnak majd fel.

Gondot jelentett az is, hogy **a regionális operatív programok** – az I. NFT egyetlen regionális operatív programjához hasonlóan – „**maradékulven**” kaptak teendőket és forrásokat, így nem lehetett kellőképpen figyelembe venni azok sajátos adottságait és törekvéseit. Az ágazati/tematikus OP-k gazdái (minisztériumok) a legfontosabb, az adott ciklusban hatékonyan megvalósítható feladatokat betették a felelősségi körükbe tartozó OP-kba, és a régiókkal közölték, hogy ami kimaradt, de fejleszteni kívánnak, azt tegyék be ők a regionális operatív programba (ROP) vagy később nem lesz rá hivatkozási lehetőség, így elérhető forrás. Így a munkahelyteremtés és a növekedés szempontjából kevésbé jelentős, de összességében nagy forrásigényű feladatok kerültek a ROP-okba.

Akkor van értelme régióként önálló operatív programokat készíteni, ha azokban érvényesíthetők a regionális sajátosságok és akarat (a régió saját elhatározású politikája). A ROP-ok többé-kevésbé egy sablon/útmutató szerint készültek, ugyanazokkal a prioritásokkal. Ez sérti a területiség elvét, mert annak lényege éppen a differenciált, területileg sajátos megközelítés. A ROP-ok struktúrájának és tartalmi kellékeinek azonosnak/hasonlónak kell lenniük, de nagyobb hangsúlyt kell fektetni a regionális sajátosságokra. A „sablonoknak” (egységes tematikának) úgy kell készülniük, hogy engedjék a regionális specifikumok megjelenését. Az elmaradott és a fejlődési lehetőségekkel jobban élni tudó régiók forrásai között még nagyobb különbséget kell tenni.

Megfelelő regionális programok csak akkor készülhetnek, ha megfelelő kompetenciákkal rendelkező intézmények vannak. Ezeknek az intézményeknek megfelelő szerepet kell kapniuk a tervezésben. Ha Horvátország még a csatlakozás előtt rendelkezik EU-kompatibilis regionális struktúrával (NUTS 2), kompetens intézményekkel és stratégiákkal, akkor azok nagyon gyorsan átkonvertálhatóak lesznek regionális OP-kra. Megfelelő legitimitás és anyagi felelősség vállalási potenciállal nem rendelkező régiók hiányában Brüsszel nem támogatja a

regionális OP-k regionális szintű, decentralizált végrehajtását. A magyar ROP-ok pénzügyi kereteit alacsonynak ítélték a szakmai fórumok és a jövőben annak emelését tartották kívánatosnak. Ennek módja, hogy több érdemi feladatot kell a ROP-okba tervezni a tematikus/ágazati OP-k rovására. A másik lehetőség, hogy régióként készüljön egy ESZA operatív program is. (A „monofound elv” miatt egy OP-t csak egy strukturális alap támogathat, illetve 10%-os átjárhatóság/keresztfinanszírozás lehet.) Ez megduplázta volna a regionális OP-k számát, amit elvetett a kormányzat. Ez esetben lehetőség lett volna az összes konvergencia régióra egy közös ESZA ROP-ot készíteni, amit az önálló Társadalmi megújítási OP miatt nem terveztek. Azt mondták, hogy a régiók humán szféra fejlesztési programjai annak keretében megoldhatóak. Mindennek az lesz a várható eredménye, hogy nem fognak csökkenni a régiók közötti fejlettségi különbségek, sőt nőni fognak.

### **Ex-ante értékelés és partnerség a tervezésben**

Pozitív hatással volt a tervezésre, hogy az ex-ante értékelő team segítő szándékkal folyamatosan együttműködött a tervezőkkel. Az előzetes értékelők nem az érdemi kérdésekbe, mint a célok, prioritások kijelölése a pénzelosztás, szóltak bele, ami a politika feladata, hanem a megfelelő indikátorrendszer kialakításához járultak hozzá, és erősítették a koherencia és konzisztencia megteremtését. Az állandó időhiány viszont jelentősen rontotta a határfokot. Mire valamelyik változat előzetes értékelése elkészült, már más változat volt az tervező asztalon.

A partnerség intézményének helyes alkalmazása még gyermekcipőben jár Magyarországon. Nem mindenki tudta a pontos szerepét, véleményének hatályát stb. Ez igaz volt nem csak a kormányzati szereplőkre, hanem a potenciális partnerekre is. A partnerség jelentőségét mindenki elismerte, de tényleges hatása csak mérsékelt volt a készülő tervre. Magyarországon a civil szervezetek jelentős része is átpolitizálódott, az egyeztetések során fontos szerepet kapott a véleményadó partnerszervezet „politikai súly”. A társadalmi egyeztetések felvetéseire, legtöbbször egyszerű válaszok születtek: nem engedik az uniós jogszabályok, nem illeszkedik a Közösségi Stratégiai Iránymutatásokba, vagy egyszerűen a „Bizottság képviselő nem engedik”. A partnerség intézményével nem sikerült nyitottá tenni a tervezés folyamatát, az egyeztetéseket követően ment minden tovább a maga útján. Érdemi befolyás helyett fő érdeme az volt, hogy eleget tettünk az ilyen irányú uniós elvárásnak.

A formális társadalmi egyeztetések alapvetően visszaigazolták az eredeti célkitűzéseket, de a helyi szereplők nagyobb hangsúlyt helyeztek az elérhetőség javítására, az információs és a

tudásalapú társadalom fontosságára, valamint a környezeti és társadalmi fenntarthatóság szempontjaira.

## Intézményrendszer

A II. világháborút követően a szovjet befolyási övezet országában külső ráhatásra nagyon hasonló intézményrendszer alakult ki. Az Európai Unió integrációjának során most csak a fejlesztési intézményrendszer kialakítása történik külső ráhatásra. Az Unió minden támogatásra jogosult országban megkívánja monitoring bizottságok, irányító, igazoló és audit hatóságok felállítását. Magyarországon az új tervező és lebonyolító intézmények nem integrálódtak a magyar adminisztrációba, hanem új/párhuzamos szervezetek jöttek létre.

A tervezés irányító szervezete 2004-től a Miniszterelnöki Hivatal részét képező Nemzeti Fejlesztési Hivatalban (NFH) volt, amelyet az európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter irányított, majd később a kormányzati struktúra változásának megfelelően más-más minisztériumok alatt, de lényegében a központi tervkoordinációs szerepet betöltő **Nemzeti Fejlesztési Ügynökségnél (NFÜ)** maradt. Az eredeti elképzelés az volt, hogy az országos jelentőségű fejlesztési tervek egyetlen intézményben, szoros koordinációban készüljenek. A gyakorlatban azonban **az NFÜ csupán az európai strukturális és kohéziós alapok felhasználására készülő tervek készítését koordinálta.** A szaktárcák és a régiók továbbra is önállóan készíthették a saját szakpolitikai terveiket. Amikor az NSRF/ÚMFT és az OP-k elfogadása megtörtént, az NFÜ-n belül is átszervezések történtek, a szervezet átalakításával a hangsúly a tervezésről a végrehajtásra tevődött át. Felszámolták a tervező kapacitásokat. A 2010-es kormányváltás a minisztériumokban is jelentős személycserét eredményezett, így alig van olyan köztisztviselő, aki részt vett a korábbi tervek készítésében. Ez nagyban nehezíti a következő tervezési ciklus megindítását.



## Összefoglaló javaslatok a 2013-mal kezdődő ciklusra vonatkozó tervezéshez

- Horvátországnak 2013-as felvétele esetén a teljes programozási időszakra kell terveket készíteni, későbbi felvétele esetén ugyanúgy törtidőszakra, mint korábban nekünk. Ha 2013-ban felvételre kerül, akkor már 2011-ben meg kell kezdenie a tervezést. E munka akkor sem vész kárba, ha későbbi felvétel esetében „csonka” ciklusra kell átalakítani a terveket. (A Tizek első programozási időszaka 2004–2006 volt.) Nem szabad elfelejteni, hogy a régiók támogatási jogosultságát ez utóbbi esetben is 2012-es vagy azt megelőző adatok alapján fogják elfogadni.
- Az magyar NSRK tervezésének egyik tapasztalata, hogy erős politikai legitimációt kell biztosítani a tervező intézmény számára, és lehetőség szerint az egész tervrendszerhez összehangolt jó működéséhez törvényi szabályozás kellene. A tervezés megkezdése előtt biztosítani kell a tervezés személyi és anyagi feltételeit. A megfelelő körülmények biztosítása esetén szigorúan számon kérhető ütemtervet kell készíteni, amiben a feladatok és felelőségek jól elkülönülnek.
- Az OFK-ba nem illő kormány és EU bizottsági javaslatokat érdemes a parlamenttel legitimáltatni, véleményünk szerint azt a társadalmi egyeztetések nem pótolják.
- A független ex-ante értékelők javaslatait is érdemes szakmai és társadalmi egyeztetésre bocsátani.
- A tervezés bizonyos fázisait decentralizáltabban kell elvégezni és a magyar példánál jobban be kell ágyazni az ágazati politikába.
- A reformelképzelések már ma is ismertek, 2010 novemberében megjelenő Kohéziós Jelentésből sok változtatási irány megismerhető.
- Ma már ismert, hogy a városok, a városi térségek nagyobb szerepet kapnak a jövőben és fejlesztésük összekapcsolható a régiókkal.
- Az NSRK és az OP-k tervezése elsősorban forrásorientált tervezés és nem klasszikus stratégiai tervezés. Nem érdemes saját – az uniós célrendszerrel és prioritásoktól nagyon különböző – jövőképből, célokból kiindulni, mert a Bizottság a partnerségi konzultáció során rákényszeríti a tagállamot közös uniós célok adaptálására.