

MEGJEGYZÉSEK AZ ELŐZETES NEMZETI INTÉZKEDÉSI TERVRŐL ¹

Fleischer Tamás

BEVEZETÉS

A Nemzeti Intézkedési Tervnek hidat kell képeznie az Európai Unió EU2020 stratégiája, annak célrendszere, és a hazai fejlesztési programok, így az Új Széchenyi Terv és más hazai dokumentumok között. Az ENIT elemzésének három irányban kell tudni outputokat adnia: (1) értelemszerűen tanulságokkal szolgálni a NIT kidolgozásához, (2) visszacsatolást az EU2020 stratégia felé, ha a hazai értelmezés ill. végrehajtás alapján ez szükségesnek látszik; (3) visszacsatolást adni az időközben ugyancsak elkészült és meghirdetett ÚSzT felé, ha ottani finomítás, pontosítás látszik szükségesnek.

AZ EGYIK HÍDFŐ: AZ EU2020 STRATÉGIA FELÉPÍTÉSE ÉS ELEMEI

Az EU2020 stratégiának három prioritása (máshol: pillére), öt számszerűsített célkitűzése, hét zászlóshajó kezdeményezése és három irányítási alapelve van.

Az EU2020 **három prioritása**: intelligens növekedés (tudásra és innovációra építve), fenntartható növekedés (erőforrás-hatékony, környezetbarát és versenyképes gazdaság), és inkluzív növekedés (magas foglalkoztatás, szociális és területi kohézió).

¹ Az Európa 2020 Stratégia végrehajtását megalapozó előzetes Nemzeti Intézkedési Terv. Nemzetgazdasági Minisztérium, 2010. november 12. <http://www.kormany.hu/download/3/64/10000/ENIT.pdf>

Az EU2020 öt számszerűsített célkitűzése:

- a 20–64 éves népesség foglalkoztatási rátájának 75 százalékra emelése, (a nők, a fiatalok, az idősebbek, az alacsony képzettségűek és a legális migránsok csoportját említve);
- Az EU GDP-jének 3 %-át kutatás-fejlesztésre kell fordítani;
- az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának az 1990-es szinthez képest 20 százalékos csökkentése, a megújuló energiaforrások arányának 20 százalékra való növelése a teljes energiafogyasztásban, illetve az energiahatékonyság 20 százalékkal történő növelése;
- Az iskolából kimaradók arányát 10 % alá kell csökkenteni, és el kell érni, hogy az ifjabb generáció 40 %-a rendelkezzen felsőoktatási oklevéllel;
- a társadalmi befogadás elősegítése, mindenekelőtt 20 millióval csökkenteni kell a szegénység kockázatának kitett lakosok számát.

Az EU2020 hét kiemelt (zászlóshajó) kezdeményezése:

1. „Innovatív Unió” a kutatásra és innovációra fordított finanszírozás javítására;
2. „Mozgásban az ifjúság” az oktatási rendszerek teljesítményének növelésére;
3. „Európai digitális menetrend” az egységes digitális piac előnyeinek kiaknázására;
4. „Erőforrás-hatékony Európa” a gazdaság fenntartható növekedéséért;
5. „Iparpolitika a globalizáció korában” a vállalkozások (különösen a kis és közepes vállalkozások) üzleti környezetének javítására;
6. „Új készségek és munkahelyek menetrendje” a munkaerőpiacok modernizálására;
7. „Szegénység elleni európai platform” a szociális és területi kohézió biztosításáért.

Az EU2020 stratégia irányítása, kormányzása három elkülönülő alapon nyugszik:

- a makrogazdasági felügyelet, ami biztosítja a szilárd makrogazdasági környezetet;
- a növekedést előmozdító reformok nyomon követése, amely a strukturális reformokra összpontosít;
- költségvetési felügyelet a Stabilitási és Növekedési Egyezményen keresztül.

A stratégia prioritásaival kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy sajnálatosnak tekinthető, hogy azokat intelligens², fenntartható és inkluzív³ növekedés-ként hatá-

² esetenként *okos*, vagy *tudásalapú* (ÚSZT) a magyar ismertetésekben.

³ Esetenként *befogadó*, vagy *kirekesztéstől mentes* (ÚSZT) a magyar ismertetésekben.

rozták meg, például intelligens, fenntartható és inkluzív *fejlesztés* helyett, ami sokkal jobban megfelelt volna a stratégia tartalmának, nevezetesen, hogy az európai modell nem bármi áron törekszik a gazdaság növelésére, hanem a gazdasági, társadalmi, területi és környezeti dimenziók mindegyikét kiegyensúlyozott módon szem előtt tartva. Itt természetesen nem a bizottsági közlemény elemzése és korrekciója a feladatunk; annak értelmezése azonban igen, hiszen ezeknek a céloknak a hazai átvételéről, illetve az azokhoz történő hozzájárulás lehetőségeiről van szó az ENIT / NIT keretében..

A MÁSIK HÍDFŐ: AZ ÚJ SZÉCHENYI TERV PROGRAMJAI

Az Új Széchenyi Terv (ÚSZT) a gazdaságpolitika három pillérét nevesíti (ld. p. 15. és p. 27.) ezek az *egyensúly*, a *növekedés* és a *foglalkoztatás*. Az ÚSZT kitörési pontjai, (vagy programjai) pedig ezek elérésére az Egészségipari, a Zöldgazdaság-fejlesztési, az Otthonteremtési, a Vállalkozásfejlesztési, a Tudomány—innováció, a Foglalkoztatási, valamint a Közlekedésfejlesztési programok.

Az ÚSZT a 25-26. oldalakon külön alpontot szentel az Európa 2020 stratégia és az ÚSZT kapcsolódásainak. Ennek keretében felsorolja a EU2020 három prioritását és öt célkitűzését, és aláhúzza, hogy az egyik célkitűzés, a foglalkoztatás bővítése a ÚSZT-nek is egyik legfontosabb vállalása, továbbá két másik célkitűzés is megfeleltethető az ÚSZT egy-egy kitörési pontjának (zöldgazdaság-fejlesztési program, illetve tudomány—innováció program)

*

Ennek alapján a Nemzeti Intézkedési Terv keretében két vonatkozásban kellene tudni magyarázattal szolgálni.

Egyfelől elemezni kell és meg kell magyarázni, hogy az EU2020 további két célkitűzése miért nem annyira releváns Magyarországon, hogy azok bekerülhettek volna a hazai kitörési pontok közé; továbbá, – még ugyanebben a körben – igazolni, hogy az ÚSZT további négy programja viszont számunkra, a hazai társadalom számára valóban fontosabb, és ezért került előtérbe.

A másik gondolatkör annak az elemzése, hogy vajon a formálisan megfeleltethető három célkitűzés esetében azok tartalma is közel áll-e egymáshoz, vagy ha nem, akkor indokolja-e valami ugyanannak a célkitűzésnek a máshová helyezett hangsúlyait.

Az EU2020-ban szereplő, az ÚSZT programjai között nem nevesített elemek az *oktatás* alap- és felsőfokú szintjének az eredményesebbé és szélesebbé tétele, ill. a *szegénység* elleni küzdelem a szociális és a területi kohézió erősítésével. Az ÚSZT

programjai között megnevezett többlet-célok pedig az *egészségipari*, az *otthonteremtési*, a *vállalkozásfejlesztési* és a *közlekedésfejlesztési* programok.

AZ ELŐZETES NEMZETI INTÉZKEDÉSI TERV FELÉPÍTÉSE

„A magyar gazdaság növekedése középtávon 3,5% körüli szinten stabilizálódhat.” „...egyre erősödő külső konjunktúra... a magyar export is nagy mértékben bővül...” „...a [beruházási] szektor nagyobb növekedése válik lehetővé (5-6%) középtávon.” (ENIT p. 4.)

„Az új makrogazdasági pálya alapja az egymillió új munkahely megteremtése tíz év alatt: ebből 400 ezer 2015-ig teljesül.” „a gazdasági növekedés folyamatosan emelkedhet: a következő két évi 3-3,5% körüli szintről 5%-ra, majd afölé emelkedik.” „a nemzetgazdasági beruházásoknál [...] az éves volumennövekedés előbb 7-8%-ra, majd az előrejelzési horizont végére 10% fölé gyorsul.” (ENIT p.5.)

Úgy találtuk, hogy az ENIT valójában egy nagyon optimista, kockázatokkal nem számoló elképzelést tekint alaphelyzetnek, és egy még ennél is optimistább beavatkozási stratégiával számol. Ez az elképzelés teljes mértékben úgy gondolja, hogy megfelelő tervezéssel az akadályok elháríthatók, és a célok elérhetőek.

A valóságban a külső és a belső körülmények ilyen szerencsés együttállása nagyon ritka esetben teljesül. A korszerű tervezésnek éppen arra kellene felkészülnie, hogy a nem kiszámítható külső hatások legkülönbözőbb (váratlan, előre nem tervezhető) kombinációi esetén is képes legyen a körülményekre reagálni, az intézkedéseivel a szükségletekhez igazodni, a tényleges célok szem előtt tartása mellett.

A 8-13 oldalon az ENIT válaszokat ad az ECOFIN által felvetett problémákra, kockázatokra. A válaszokat sokszor ugyanez a kárhóztatott szemlélet jellemzi: a felvetett negatív tendenciára (az indikátor jelzésére) a válasz annyi, hogy meg akarjuk fordítani a tendenciát. Kivételt az oktatás témaköre jelent, ahol valóban szemléleti és átfogó változás felismerését igazolja a válasz („...megjeleníteni ... a kezdeményező-képesség és vállalkozói kompetenciát mint kulcskompetenciát,” „Felkészítés arra is, hogy a tanulók életpályájuk során többször kényszerülhetnek pályamódosításra.” p.12.) de egy következő mondat még ezt is részben visszazívja („A kívánatos eredmény a gazdaság által igényelt szakképzett munkaerő biztosítása révén érhető el”) és később látjuk, hogy a konkrét intézkedések célkömbjét ez utóbbi szemlélet uralja.

A NEMZETI VÁLLALÁSOK

Foglalkoztatás

Az uniós cél, vagyis 2020-ra 75%-os aktivitási szint hazai vállalása ambiciózus célkitűzés, hiszen ez nálunk 15% aktivitás növelést jelent – de összhangban van azal, hogy a hazai gazdaságpolitika, így az ÚSZT is – ezt tekinti az egyik kiemelt megoldandó feladatnak.

Az egyes részintézkedések felsorolása lényegében minden területre kiterjed (foglalkoztatáspolitikai, adórendszer, szakpolitikai programok, szociális ellátórendszer, oktatás-szakképzés, gyermekintézmények, rehabilitáció, közfoglalkoztatás, fehérités). A konkrétumok sok esetben jövőbeli kidolgozásra mutatnak, ezért nem elbírálhatóak. Ami kritikaként szövéthető, hogy (egyelőre) **hiányzik a hasonlóan részletes tényfeltárás: milyen speciális problémákra, hibákra vezethető vissza a jelenlegi helyzet, milyen mechanizmusokon kell változtatni.** Egy ilyen elemzés birtokában meggyőzőbben lehetne minden területen, azaz a fentebb felsorolt területeken összehangoltan, azonos irányban lépni. Az elemzés hiányában fenyegethet az a veszély, hogy az intézkedési célok formálissá válnak, – azaz a feltárt, kiküszöbölendő hibák orvoslása helyett **a célok egyszerűen a megjavított indikátorok elérését jelölhetik meg**, ami nem ad támaszt valódi, összehangolt intézkedések kialakításához.

Ismételjük, hogy mivel a blokkban megjelölt intézkedések jövőbeli előkészítésre utalnak, a megjegyzéseink is hipotetikusak.

Kutatás–fejlesztés–innováció

Az uniós cél a GDP 1,9%-áról 3,0%-ra emelni a kutatás-fejlesztési ráfordításokat. A hazai cél az 1%-os részarány 1,8%-ra emelése. A számszerű cél mellett, helyesen, a blokk felvezető része kitér további problémákra: így a vállalati ráfordítások alacsony arányára, a koncentráció szükségességére és a nem-technológiai innováció mellőzésére. Nyilván említést érdemelt volna a pénzek felhasználásának a hatékonysága, az értékelési rendszer javításának a fontossága is.

Az javasolt intézkedések viszont nem az elemzések alapján megjelölt fókuszált programokat jelenítik meg, hanem általános változtatásokat: nevezetesen az *innovációpolitika* megújítását, a *támogatási rendszer* megújítását és az *intézményrendszer* megújítását. Mindezek szükségessége nyilván nem vitatható, felsorolásuk mégis üres halmaznak tekinthető, hiszen **semmilyen utalás nem jelenik meg arra vonatkozóan, hogy milyen tartalmi szempontok szerint kell e megújításoknak végbemenniük.**

Klímaváltozás és energiahatékonyság

Az ismert uniós cél az u.n. 20–20–20; azaz megújuló részarányban, felhasználás-csökkentésben és ÜHG kibocsátásban is e büvös számot kell produkálni 2020-ra. A hazai vállalás a ENIT szövege szerint 20–10–mínusz-10 (ha a megújuló részarányának 14, 6%-os növelését a jelenlegi szinthez adjuk, ugyanis az jön ki, hogy bevállaltuk a 20%-os megújuló arányt; üvegház gázokkal pedig csökkentés helyett 10% alatt maradót növekedést vállalunk).

Mivel ebben a témakörben Magyarország az elmúlt években részben köteles, részben kénytelen volt kidolgozni az intézkedéseit, itt a táblázat is részletesebb, eleve

az intézményrendszeri átalakításon kívüli intézkedési szintet tárgyalja: ösztönzőrendszer, ágazati fejlesztések, eljárás egyszerűsítése, tanácsadás, bank- és adó lépések, továbbá célzottan az agrár ágazatra, az épületekre illetve az ipari szereplőkre vonatkozó programok.

A feltehető kérdés az, (ami egyébként az ÚSZT Zöld gazdaságfejlesztés programjával kapcsolatban is feltehető) mi a helyzet a klímaváltozás nem energiafelhasználáshoz kapcsolódó kérdéseivel, az miért maradt ki az intézkedésekből (és a tárgyalásból).

Oktatás

Az uniós célszámok 2020-ig az általános képzésből kimaradók számának 10% alá, illetve a felsőfokon képzetteknek a 30-34 éves korosztályban 40% fölé emelése (31-ről).

Magyarország az iskolaelhagyási célszámot magára nézve elvállalja, mégpedig, ahogy arra az ENIT utal, világosan átlátva, hogy igen fontos és igen ambiciózus célról van szó, ahol az oktatás mellett a foglalkoztatási, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi, egészségügyi, önkormányzati stb. területek hatékony együttműködésére van szükség.

A hazai felsőoktatási célszám esetén az ország a 23%-ról 30%-ra emelést vállalja. Az óvatos vállalás érthető, figyelembe véve, hogy éppen túl vagyunk egy mennyiségi bővítésen, ami jelentős minőségi csökkenéssel járt, lényegében a oktatói személyzet is jelentős bővítést igényelne.ami nyilván több lépést és időt igényel.

Ennek megfelelően az ENIT a felsőfokú oktatásban tapasztalható lemorzsolódást fontos fókuszként nevesíti.

Az ENIT korábbi fejezeteiben szerepelt az oktatás szemléletváltása, a változó körülményekre, életpálya közbeni pályamódosításra alkalmassá tevő készségekkel felvértező oktatás fontossága. Az intézkedésekből ez a gondolat sajnálatosan kimaradt. Világos, hogy itt rövid távon megteendő lépésekről, és célindikátorok teljesítéséről van szó: de még ekkor sem szabadna e fontos célról megfeledkezni, – különösen azért, mert a felsőfokú célszám teljesítése könnyen éppen az ellenkező irányba torzíthatja az oktatási rendszert, ahol is a rövid távon látható szükségletekre történő gyorstalpaló szakképzés kerül előtérbe. A jó oktatási rendszer a megalapozott tudásra képes építeni a rövid távú igényeknek megfelelő célképzést és nem az alapozás helyett nyújtja azt.

Szegénységben élők számának csökkentése

Az uniós cél a szegénységben élő 120 millió fő 20 millióval történő csökkentése 2020-ra. Magyarországon 3 millió fő a kiindulási szám, és az 500 ezer fővel való

csökkentési célkitűzés itt is egyhatod résszel való csökkentést céloz meg. A tervezet itt is tisztában van azzal, hogy a cél eleérése számos ágazat összehangolt munkáját igényli.

A tervezett intézkedések ismertetése (eladósodottság kezelése, foglalkoztatás javítása, jóléti transzferek, gyermekgondozás, gyermekétkeztetés) ugyanakkor kevésbé tanuskodik arról, hogy az ágazatok összehangolt fellépésére irányuló stratégiai munka megindult volna, vagy annak végiggondolására kezdeményezés történt volna.

HORIZONTÁLIS KÉRDÉSEK

Az ENIT leírása szerint a minisztérium tematikus workshopokat szervez, amelyek célja az intézkedés-javaslatok részletes listájának összeállítása. A nyilvánosság üdvözlendő, azonban félreértés rögtön a tennivalók listájának a bővítését megcélozni: amint arra fentebb rámutattunk, esetenként ami hiányzik az ENIT-ből, az éppen a problémák okainak az elemzése, és a tennivalók irányának a megalapozása. Ha ilyen előkészítés nélkül fordul a minisztérium a nyilvánossághoz, egyrészt várhatóan mindenkitől a korábban elképzelt tennivalók felsorolását kapja majd meg, másrészt nem fog rendelkezni olyan rendszerrel, amelyben a stratégiaileg szükséges intézkedéseket el tudja választani a megszokásból javasolt (korábban sem bevált) intézkedésektől.

HIVATKOZÁSOK

COM(2010) 2020 végleges – Európa 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. A Bizottság közleménye. 38 p. Európai Bizottság, Brüsszel, 2010.3.3. http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf
<http://www.eu2011.hu/hu/europa-2020>

ÚSZT 2011 – Új Széchenyi Terv: a talpraállás, megújulás és felemelkedés fejlesztéspolitikai programja. 330 p. Magyarország Kormánya, 2011. január.

2011. február 12.