

Téma:

SZAKPOLITIKAI TANÁCSADÁS –

**A GINOP és KÖFOP
infokommunikációs tartalmú
beavatkozásainak
kockázatelemzése**

Időszak:

2014. március

Dátum:

2014. március 19.



SZÁZADVÉG
ALAPÍTVÁNY



SZÁZADVÉG
Gazdaságkutató Rt.



STRATEGOPOLIS
KOMPETENCIAFEJLESZÉSI ÉS STRATÉGIAI ALAPFOKUSZ

Az anyag az NFM_SZERZ/378/1 (2012) számú
szerződés teljesítésére készült

A 2014-2020-as tervezési időszakban az ESB alapok támogatásával megvalósuló infokommunikációs tartalmú beavatkozásokat a Bizottság részére benyújtott Partnerségi Megállapodásban rögzített operatív program struktúra értelmében a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) 3. prioritása, illetve a jelenleg kialakítás alatt álló Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP) 1. és 2. prioritásai tartalmazzák.¹ A hivatkozott prioritási tengelyek keretében tervezett beavatkozásokkal kapcsolatban azonosított szakmai, politikai kockázatok az alábbiak szerint foglalhatóak össze.

1 A tervezési folyamatot érintő általános megállapítások

- Bár a hivatalos kormányzati kommunikációban jellemzően minden fórumon az infokommunikációs területnek hazánk versenyképességében, a gazdasági válság támasztotta kihívások leküzdésében játszott kiemelkedő szerepe fogalmazódik meg – összhangban az Európai Unió vonatkozó stratégiáival, célkitűzésével – a gyakorlatban a terület ezen kitűntetett szerepe csak igen korlátozottan érhető tetten. Jól példázza ezt, hogy bár szakmai körökben időről időre napirendre került ennek az igénye (lásd pl. IVSZ állásfoglalása), az infokommunikáció területét érintő fejlesztéseknek egy önálló, dedikált operatív programból történő finanszírozása az új programozási ciklusban sem valósul meg. (Az önálló infokommunikációs operatív program létjogosultságát a 2007-2013-as programozási időszak későbbiekben érintett tapasztalatai is alátámasztanák).
- Az infokommunikáció elégtelen kormányzati súlyát reprezentálja továbbá, hogy a terület kormányzati irányításáért felelős Nemzeti Fejlesztési Minisztérium nem rendelkezett, nem rendelkezik megfelelő felhatalmazással és jogosítványokkal ahhoz, hogy a tervezés során az infokommunikációt érintő fejlesztések stratégiai irányait kijelölő Nemzeti Infokommunikációs Stratégiában (NIS) rögzített célkitűzéseket, beavatkozási logikát következetesen érvényesítse. A GINOP és az EFOP, majd későbbiekben a KÖFOP infokommunikációs tartalmú beavatkozásainak szakmai tartalmát, lehatárolását a tervezés során így gyakran a terület kormányzati szereplőinek érdekérvényesítő képessége is nagymértékben befolyásolta. E körülmény azonban jelentős mértékben gyengítette, gyengíti a tervezett operatív programok szakmai színvonalát, a tervezett forrásallokáció megalapozottságát. A jól meghatározott logika mentén felépített, megfelelő stratégiai háttérrel megalapozott beavatkozási rendszer kialakítása ugyanakkor nélkülözhetetlen lenne ahhoz, hogy az

¹ Fentiekén túl a közlekedés, környezetvédelem és energetikai területén a Kohéziós Alap támogatásával megvalósuló infokommunikációs tartalmú ágazati beavatkozásokat az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP), illetve a Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP) hivatott megvalósítani.

operatív programokat a Bizottság benyújtásukat követően mihamarabb elfogadja. Az operatív programok elfogadását megelőzően a Bizottsággal lefolytatandó egyeztetések elhúzódásával a Kormányzat a források lehívásának időbeli kitolódását kockáztatja, melynek a közvélemény előtt kommunikációja komoly politikai kockázatokat rejthet magában.

- Tovább gyengítette az operatív programok infokommunikációs tartalmú beavatkozásai tartalmának, szakmai megalapozottságának színvonalát a tervezési folyamat feltételrendszerének folyamatos változása is. Így az e-közigazgatási, illetve az e-közzolgáltatási fejlesztéseknek az operatív program struktúrában való (lásd.: GINOP-EFOP, majd KÖFOP lehatárolási problémák) elhelyezésére vonatkozó kormányzati döntés a tervezés folyamán több ízben is változott. E lehatárolási problémák rendezésére irányuló egyeztetéseket az irányítási pólusok közötti (NFM, KIM, NGM), némely esetben szakmai köntösbe bújtatott, némely esetben azonban nyílt hatásköri viták jellemezték.

A lehatárolási problémákat elviekben rendezni hivatott, 2013. novemberében meghozott Kormány döntés (1814/2013. (XI. 14.) Korm. határozat) nem vette figyelembe a Bizottságnak a témában megküldött iránymutatását, mely a hivatkozott területekre fordítható támogatási forrásoknak egyetlen operatív programban történő tervezése mellett foglalt állást.

Végül a vita lezárásaként, a Partnerségi Megállapodás elfogadásával egyidejűleg (2014. februárjában) a Kormány arról döntött, hogy az e-közigazgatást érintő fejlesztéseket a KÖFOP-ban szükséges megtervezni.

Az e-közigazgatás, illetve e-közzolgáltatások lehatárolására vonatkozó, folyamatosan változó kormányzati iránymutatás a gyakorlatban igen megnehezítette az érintett operatív programok vonatkozó prioritásainak (GINOP 3., EFOP 5. prioritás) megfelelő szakmai tervezését.

Továbbá a minisztériumok közötti vitákkal tarkított tervezési folyamat eredményeként az érintett szervezetek szűkösen rendelkezésre álló tervezési kapacitásait sok esetben az egyes tárca álláspontok megalapozását szolgáló dokumentumok előkészítése kötötte le, így azonban az operatív programok megfelelő színvonalú tervezésére nem álltak rendelkezésre a szükséges erőforrások.

A tervezési folyamatot jellemző – szakmai érvekkel nehezen alátámasztható, igazolható – e fenti visszasságok a szakmai, illetve a szélesebb közvélemény számára is jól nyomon követhetőek voltak részben a partnerségi folyamat egyes állomásain, részben a vonatkozó, határozati formában is testet öltött kormányzati döntéseken keresztül is. (A KÖFOP kialakítás alatt álló szakmai tartalmát illetően így felfokozott várakozás érezhető szakmai körökben.)

- Végül a tervezési folyamat kapcsán meg kell említeni, hogy az operatív programok bizottsági elfogadásának időigényét is jelentősen megnövelheti az a körülmény, hogy a Kormányzat a Partnerségi Megállapodás benyújtásával egyidejűleg egy új operatív program (KÖFOP) kidolgozásáról döntött.

Egyrészt a kormányzatnak a KÖFOP tekintetében is végre kell hajtania a vonatkozó uniós jogszabályokban rögzített kötelező tervezési lépéseket, elemeket (pl.: ex ante értékelés, partnerség), másrészt várhatóan a Bizottság is további egyeztetéseket tart majd szükségesnek a tervezett új operatív program kapcsán.

2 Az Operatív Programokat érintő megállapítások

- A 2007-2013-as tervezési időszak tapasztalatai egyértelműen bizonyították, hogy az infokommunikáció kormányzati irányítását jellemző többpólusú irányítási struktúrából eredő hatáskörű viták, illetve a minden szereplő által elfogadott, és következetesen érvényesített egységes koncepció hiánya az uniós forrásból (ESB alapokból) megvalósuló infokommunikációs fejlesztések megvalósulása tekintetében is jelentős problémákat generálnak. Egyrészt a hivatkozott hatásköri viták a projekt kiválasztási eljárások, döntési folyamatok elhúzódását eredményezték. Másrészt a megfelelően érvényesülő szakmai koordináció hiányában az esetenként különböző operatív programokból (pl.: EKOP, ÁROP, TIOP, GOP) finanszírozott fejlesztések közötti szinergiák hasznosítása sem valósulhatott meg maradéktalanul.

Az infokommunikáció területének uniós támogatását biztosító, jelenlegi tervezett operatív program struktúra konzerválja ezt a több pólusú irányítási struktúrát azzal, hogy a fejlesztések támogatását továbbra is két külön, különböző tárcák által tervezett operatív programon (GINOP, és KÖFOP) keresztül tervezi biztosítani. Az infokommunikáció egységes kezelését és kormányzati irányítását nagymértékben elősegítené, ha a terület ESB alapokból történő támogatása a már említettek szerint egy operatív programból valósulna meg. (Az infokommunikáció kormányzati irányításáért felelős Nemzeti Fejlesztési Minisztérium is azzal a szándékkal vágott neki a tervezési folyamatnak, hogy a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia révén biztosított egységes, megalapozott stratégiai háttérre építve a GINOP vonatkozó 3. prioritásából valósítja meg a terület támogatását.)

- A benyújtott Partnerségi Megállapodásban rögzített operatív program struktúra mellett az infokommunikációs, illetve azon belül kiemelten a kormányzati infokommunikációs fejlesztések tekintetében nem érvényesül az a kormányzati szándék, hogy az egyes operatív programok irányító hatósága az ágazat kormányzati irányításáért felelős minisztérium szervezetének integráns részeként kerüljön felállításra. A jelenlegi kormányzati struktúrában a terület kormányzati irányításáért –

a már említettek szerint – az NFM felelős, ugyanakkor a GINOP irányító hatósága az NGM, míg a KÖFOP irányító hatósága a Miniszterelnökség szervezeti egységeként kerül kialakításra. Az infokommunikáció területét érintő stratégiai irányítási, illetve fejlesztés politikai döntési jogkörök több szervezet közötti megbontása – a korábbi tervezési időszakban tapasztaltaknak megfelelően – alapvetően megnehezítik a terület egységes kormányzati irányításának biztosítását.

- A 2014-2020-as programozási időszakban megvalósuló infokommunikációs fejlesztések stratégiai irányait a 2014. február hónapban elfogadott Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS) rögzíti. A Kormány szakpolitikai stratégiájának deklarált célja, hogy a 2014-20-as uniós tervezési ciklussal egybeeső időtávra szakmai irányokat, fejlesztési súlypontokat jelöljön ki az infokommunikációs területre vonatkozóan.

A fejlesztéspolitikai és szakpolitikai stratégiai célkitűzések koherenciájának biztosítása megkövetelné, hogy a GINOP és KÖFOP beavatkozási rendszere és a NIS jól átgondolt, megalapozott, és a Kormány által már elfogadott cél- és eszközrendszere összehangolásra kerüljön. A jelenleg még formálódó operatív program (KÖFOP, GINOP) tartalmak, és a közöttük lévő lehatárolás alapján ugyanakkor még nem állapítható meg e koherencia fennállása. A tervezési folyamat folytatása során – a NIS beavatkozásainak az operatív programokban való következetes megjelenítésével – biztosítani szükséges a NIS intézkedéseinek ESB alapokból történő legalább elvi szintű támogathatóságát. (A potenciálisan támogatható intézkedések körének szélesre hagyása az uniós források későbbi kihelyezéséhez is szélesebb mozgásteret biztosít a döntéshozók számára.)

- A terület jövőbeli fejlesztései tekintetében komoly kockázatot jelent, hogy a KÖFOP beavatkozásainak tervezése a Partnerségi Megállapodás Kormány általi elfogadásával egyidejűleg vette csak kezdetét, míg a többi operatív program tervezése már jó ideje tart. Az érintett kormányzati infokommunikációs beavatkozások operatív programok közötti átcsoportosítása, illetve új operatív program kialakítása megbontja a tervezési dokumentumok korábban alkalmazott tervezési logikáját, struktúráját, jelentős többlet feladatot róva ezzel a tervezésben részt vevőkre.

További kritikus elemként az újonnan kialakítandó, viszonylag szerteágazó beavatkozási rendszert felölölő KÖFOP operatív program tervezésért a Miniszterelnökség felel, míg a szintén a KÖFOP-ból finanszírozandó kormányzati informatikai fejlesztések irányításáért egyébként felelős NFM-re a Kormány érdemi tervezési feladatokat nem ruházott.

Annak érdekében, hogy a különböző operatív programok támogatásával megvalósuló fejlesztések közötti szinergia, továbbá a NIS-sel való összhang biztosított legyen nélkülözhetetlen, hogy a KÖFOP 1. és 2. prioritásának tervezésbe az NFM is bekapcsolódjon. E megoldás mentén – a tervezés időszükségeltét is lecsökkentve –

hasznosíthatóak továbbá azon tervezési dokumentumok, részanyagok, melyek a kormányzati informatikai beavatkozások uniós finanszírozási lábát korábban a GINOP 3. prioritása keretében tervező NFM-nél rendelkezésre állnak.

A KÖFOP tervezését és majdani hatékony megvalósítását az NFM javasolt bevonása mellett elősegítheti továbbá, ha a Miniszterelnökség szervezete a jelenleg még hiányzó infokommunikációs jellegű kompetenciákkal, illetve – ilyen irányú döntés esetén – a terület horizontális irányítását is biztosító jogosítványokkal kiegészítésre, megerősítésre kerül.

- Habár egyértelmű megállapítások csak a kialakítás alatt álló KÖFOP tervezett tartalmának és pontos forrásallokációjának ismeretében tehetők, a rendelkezésre álló adatok alapján körvonalazható az a megállapítás, hogy az állami infokommunikációs fejlesztésekre (kormányzati informatika, e-egészségügy, e-oktatás, stb.) a korábbi 2007-2013-as tervezési ciklusban rendelkezésre állónál összegnél kisebb mértékű források fordíthatóak majd az előttünk álló pénzügyi időszakban. Külön problémaként jelentkezik, hogy a KÖFOP 1. prioritására átcsoportosított összeg mintegy 40 milliárd forinttal kevesebb, a két hónappal ezelőtti tervezési dokumentumokban szereplő, az érintett intézkedésekre fordítani tervezett összegekhez képest. Figyelembe véve, hogy az NFM a tárcák körében lebonyolított előzetes felmérése során nagyságrendileg 850 Mrd Ft összértékű projekt javaslatot azonosított, egyértelműen megállapítható, hogy a tervezett forrásallokáció a terület jelentős alulfinanszírozottságát eredményezi.

Tekintettel arra, hogy a korlátozottan rendelkezésre álló hazai költségvetési források miatt érdemi infokommunikációs fejlesztések uniós támogatásból valósulhatnak meg, a terület ESB alapokból történő alulfinanszírozottsága azt eredményezheti, hogy a Kormány által elfogadott Nemzeti Infokommunikációs Stratégiában rögzített, - részben uniós kötelezettségekből (pl.: Digitális Agenda által előírt) eredő – vállalásokat az ország nem, vagy csak korlátozottan tudja majd teljesíteni.

- Végezetül ismételten hangsúlyozva, hogy megalapozott megállapítások csak a KÖFOP részletes tartalmának ismeretében tehetők, szüksége felhívni a figyelmet arra, hogy az operatív program egyes prioritásai keretében összevontan megvalósítani, finanszírozni tervezett szerteágazó, heterogén intézkedések már magát a megalapozott tervezést is megnehezítik, valamint várhatóan jelentős mértékben növelik a KÖFOP eredményes és hatékony megvalósításához szükséges koordinációs feladatok terjedelmét.

A hivatkozott heterogén beavatkozások tekintetében ugyanis több minisztérium és egyéb szereplő is érintett, mely szervezetek tevékenységének összehangolása fokozott elvárásokat, és jelentős volumenű koordinációs feladatokat támaszt majd az operatív program menedzsmentjét, felügyeletét ellátó szervezettel szemben.