



Česká republika
Nejvyšší kontrolní úřad

souhrnná zpráva

o digitalizaci veřejné správy v ČR

obsah

Úvodní slovo prezidenta NKÚ.....	3
Klíčová fakta o digitalizaci veřejné správy ČR.....	5
Bariéry úspěšné digitalizace veřejné správy.....	6
Změny v digitalizaci veřejné správy v ČR.....	9
Kontrolní závěry zaměřené na digitalizaci veřejné správy ČR.....	17
Monitorovací činnost NKÚ v oblasti digitalizace veřejné správy ČR.....	19
Zhodnocení rozvoje digitalizace veřejné správy v ČR.....	27
Seznam zkratk.....	32

úvodní slovo prezidenta NKÚ

Vážení občané, vážení čtenáři,

v krátké době vám předkládáme již třetí souhrnnou zprávu. Tentokrát Nejvyšší kontrolní úřad hodnotí a vystavuje vysvědčení českému eGovernmentu. Pokud ve svém úvodním slovu zůstanu u školské terminologie, pak i přes některá dílčí zlepšení bude výsledná známka pro mnohé zklamáním. Zatím se nepodařilo situaci zlepšit natolik, abych mohl s určitou mírou nadsázky celkový průměr známek označit alespoň za „lepší trojku“.

A to i přes skutečnost, že v uplynulých sedmi letech plynuly masivní investice do informační infrastruktury, která si z hlediska technické vyspělosti nezádá s ICT řešeními jiných členských států EU, které jsou podle Evropské komise, OECD, Mezinárodní telekomunikační unie či dalších renomovaných organizací na špici rozvoje eGovernmentu.

Bohužel, český eGovernment však zatím není funkční natolik, aby představoval slibovanou revoluci v našem obvyklém způsobu jednání s úřady. Přestože podpora digitální společnosti je dlouhodobě opakovanou prioritou řady vlád, včetně té současné, výsledky tomu nadále neodpovídají.

Jako občan se proto ptám, kdy budu běžné životní situace namísto osobních návštěv a čekání na úřadech moci řešit z pohodlí domova nebo kanceláře s využitím osobního počítače nebo i jen mobilu? Povede se to někdy?

Jako prezident Nejvyššího kontrolního úřadu si kladu obdobné otázky, jen s tím rozdílem, že chci, aby naši kontrolní úřad ve spolupráci s kontrolovanými institucemi našli jednoznačnou odpověď, a to včetně příčin tohoto stavu.

Kontrolní závěry NKÚ v tomto ohledu již přinesly řadu odpovědí a doporučení. Pro eGovernment je typické, že řada problémů v této oblasti má charakter meziresortní a vyžaduje také silnou a trvalou podporu vrcholných politiků i manažerů napříč veřejnou správou, tj. včetně komunální úrovně, kde probíhá výkon přenesené působnosti státní správy.

Dovolte mi úvodní slovo k této zprávě ukončit jednoduchou myšlenkou: Budovaný český eGovernment má sloužit občanům a podnikatelům jako uživatelsky přívětivé on-line prostředí. Toto prostředí musí být efektivní, a to jak pro nás – uživatele, tak i pro samotný stát, obce a další instituce. Jsem přesvědčen, že sami uživatelé jsou v České republice na tuto kvalitativní změnu dostatečně připraveni. Vidíme to v používání internetového bankovníctví, v nákupu v e-shopech od běžného zboží přes jízdenky do dopravních prostředků až třeba po objednání a zaplacení naší dovolené.

Oproti těmto bouřlivým proměnám česká státní správa nadále vyžaduje, aby se „žadatel“ v řadě životních situací osobně dostavil k vyplnění papírových formulářů, opatřil je svým podpisem a v některých případech i kolkovou známkou. Ani uživatelé tzv. datových schránek, kterých je mezi fyzickými osobami poskrovnu, tak nemají jinou možnost, než se dostavit na úřad osobně a podrobit se tradiční proceduře.

Účelnost a efektivnost investic do eGovernmentu nemůže být zajištěna, pokud informační technologie nasadíme do prostředí, ve kterém se musíme řídit zkostnatělými právními předpisy a nepřizpůsobenými agendovými procesy.

Za úspěšnými příklady nemusíme chodit daleko – např. elektronická neschopenka je zavedena v Dánsku od roku 2010, vyřízení podpory v mateřství a rodičovský příspěvek se rovněž děje elektronicky, klasické kolkové známky byly na Slovensku nahrazeny elektronickými již v roce 2014, v současnosti Estonsko nabízí svým občanům a podnikatelům několik set on-line veřejných služeb a své občany vybavil elektronickými občankami a elektronickými podpisy, přičemž úkony vůči státní správě mohou občané činit jednoduše i s pomocí elektronické identity v mobilním telefonu.

Miloslav Kala,
prezident NKÚ

klíčová fakta

o digitalizaci veřejné správy ČR

4 658	Počet agendových informačních systémů ¹ poskytujících služby občanům ČR. To je více než polovina všech registrovaných informačních systémů veřejné správy.
75 mld. Kč	Výdaje organizačních složek státu a státních fondů na ICT v letech 2012–2018 ² .
17,9 mld. Kč	Výdaje proplacené z EU fondů na rozvoj digitalizace veřejné správy ³ .
26 %	Fyzických osob ⁴ , které využily v roce 2018 při komunikaci s úřady on-line služby. Například eBanking ve stejném období využívalo 62 % fyzických osob.
2 %	Procentuální podíl občanů starších 18 let (fyzické osoby nepodnikající), kteří si dobrovolně zřídili datovou schránku.
0,65 %	Z 97 milionu transakcí uskutečněných prostřednictvím datových schránek v roce 2018 bylo provedeno ze strany fyzických osob nepodnikajících. Do ostrého provozu byly uvedeny před 10 lety.
15,8 mld. Kč	Celkové předpokládané výdaje na 122 projektů, které schválil odbor Hlavního architekta eGovernmentu v roce 2018.
3,3 %	Procentuální podíl odborných ICT pracovníků z celkového počtu systemizovaných míst ve státní správě.

¹ MV; Slovník pojmů eGovernmentu, viz <https://archi.gov.cz/slovník-egov/slovník-egov>.

² Data uvedené v IISSP u položek č. 5042, 5162, 5168, 5172, 6111 a 6125. Jde o výdaje organizačních složek státu a státních fondů.

³ Jedná se o souhrn výdajů proplacených za projekty realizované na základě výzev podporujících rozvoj digitalizace veřejné správy v programovém období od 2007 do 2013 a v programovém období od 2014 do 2020. Údaje byly aktualizovány k srpnu 2019.

⁴ [Digital Government Infographic 2019 Czech Republic](#).

bariéry úspěšné digitalizace veřejné správy

- » **Nepřipravenost obecně závazných právních předpisů** pro řadu oblastí životních situací a výkon digitální veřejné správy představuje překážku efektivního rozvoje eGovernmentu. Obdobně i účelnost vynaložených investic do nových informačních systémů je oslabena tím, že původní ambice a cíle ICT projektů jsou po technologické stránce řešení zpravidla naplněny, ale z hlediska dosažených přínosů pro společnost mají citelné rezervy. Dodatečné změny zákonů a dalších prováděcích předpisů jsou přijímány se značným zpožděním nebo se dlouhodobě nedaří je přijmout.
- » **Využívání doposud zpřístupněných on-line služeb fyzickými osobami je nízké a komunikace změn v eGovernmentu vůči potenciálním uživatelům je nedostatečná.** V roce 2018 tyto služby využilo 26 % fyzických osob. Například datové schránky, které jsou v provozu již více než deset let, využívají jen 2 % fyzických nepodnikajících osob. Obdobná skutečnost vyplývá i z hodnocení indexu DESI (*Digital Economy and Society Index*), ve kterém je Česká republika hodnocena jako jedna ze zemí s nejnižší mírou on-line kontaktu mezi orgány veřejné moci a občany v EU.
- » **Odbor Hlavního architekta eGovernmentu (dále také „OHA“) nedisponuje dostatečnými kompetencemi** k tomu, aby mohl ověřit, zda realizátoři projektů postupovali v souladu se „schváleným“ projektovým záměrem. Nicméně jeho posuzovací role, kterou plní od roku 2016, výrazným způsobem přispěla ke zlepšení koordinace a efektivnímu budování eGovernmentu. Jen v roce 2018 odbor Hlavního architekta eGovernmentu vydal kladná vyjádření k projektovým záměrům informačních systémů v celkové hodnotě přesahující 15,8 mld. Kč.
- » **Organizační složky státu nmodernizují dostatečně rychle klíčové informační systémy veřejné správy s architekturou z 90. let minulého století.** Jejich stávající podoba technologicky i závislostí na dodavatelích (vendor lock-in) omezuje rozvoj eGovernmentu a digitalizaci veřejné správy.
- » **Rozvoj a provoz IS organizačních složek státu formou outsourcingu vede mnohdy k závislosti na jednom dodavateli.** Není výjimkou, že jsou outsourcovány i zásadní články projektového řízení, které si má zpravidla uchovat pod kontrolou zadavatel. Důsledkem jsou často realizovaná

jednací řízení bez uveřejnění a vyšší náklady na pořízení technologií a IT služeb, včetně právních a konzultačních činností. Peněžní prostředky na rozvoj eGovernmentu a digitalizaci veřejné správy jsou v takovém případě vynakládány neúčelně, neekonomicky a neefektivně.

- » **Státu se dlouhodobě nedaří zajistit si personální kapacity v oblasti informační podpory klíčových činností státu.** Procentuální podíl odborných ICT pracovníků na celkovém počtu systemizovaných míst je u organizačních složek státu 3,3%⁵. V porovnání se strukturou zaměstnanců v českém finančním sektoru je tento podíl třetinový. Analýze interních procesů (pro potřeby digitalizace veřejné správy) se věnuje ve srovnání s finančním sektorem zanedbatelný počet IT specialistů. S touto skutečností souvisí také fakt, že NKÚ se při své kontrolní činnosti pravidelně setkává s vysokým podílem outsourcingu IT služeb u kontrolovaných subjektů.
- » **Organizační složky státu nedostatečně využívají institutu „klíčových služebních míst“ pro oblast ICT,** který je řešen nařízením vlády č. 327/2016 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců. Zaměstnanec na klíčovém služebním místě může služební orgán až dvojnásobně zvýšit platový tarif. Tímto způsobem může služební orgán označit až 5 % služebních míst za klíčová. Stát tak má možnost získat IT odborníky např. na kybernetickou bezpečnost, IT architektky nebo kvalifikované manažery pro řízení outsourcovaných činností.
- » **Systém výkonu státní správy v přenesené působnosti je roztržštěný a tomu i odpovídá roztržštěná a nákladná informační podpora.** Pro výkon přenesené působnosti spravují kraje a obce celkem 1 788 informačních systémů veřejné správy pořízených za cca 9 mld. Kč a s ročními náklady téměř 1,7 mld. Kč. Ačkoli údaje o nákladech na tyto IS nejsou v agendovém informačním systému *RPP Působnostní*⁶ zcela spolehlivé, lze z nich usuzovat, že existuje velký prostor pro optimalizaci těchto nákladů, neboť na stejnou agendu jednotlivé obce využívají různá řešení s výrazně odlišnými náklady.

⁵ Údaj vyplynul z benchmarkingu (srovnávacích šetření) NKÚ u organizačních složek státu.

⁶ Viz <https://rpp-ais.egon.gov.cz/AISP/>.

- » **Národní katalog otevřených dat obsahuje v současné době pouze 50 % povinných datových sad⁷.** V roce 2015 spustilo MV na *Portálu veřejné správy* Národní katalog otevřených dat. V současné době obsahuje tento katalog přes 129 tisíc datových sad. Avšak většinu datových sad tvoří katastrální mapy, které neobsahují informace z dalších oblastí fungování veřejné správy. Navíc z 24 povinných datových sad jich *Národní katalog otevřených dat* obsahoval k 23. 8. 2019 stále pouze 12.

⁷ Datová sada je množina souvisejících údajů zpřístupněná prostřednictvím jedné, či více distribucí. Viz <https://opendata.gov.cz/informace:d%C3%AFle%C3%BEit%C3%A8-pojmy-v-oblasti-otev%C5%99en%C3%BDch-dat>.

změny v digitalizaci veřejné správy v ČR

**výkon
veřejné
správy je
podporován
více než
8 tisíci
informačními
systémy**

Veřejná správa je z pohledu její digitalizace tvořena 8 247 informačními systémy, které jsou provozovány orgány státní správy a samosprávy. Z toho více než polovina (4 658) jsou dle evidence v registru práv a povinností (dále také „RPP“) agendové informační systémy, které jsou napojeny na základní registry a poskytují služby občanům ČR. Zbývající systémy stát využívá pro podporu svých vnitřních procesů. Z toho 54 informačních systémů je natolik významných, že byly zařazeny do kritické infrastruktury státu.

Jen výdaje organizačních složek státu (včetně příspěvkových organizací a státních fondů) na vývoj, rozvoj a provoz všech IS, včetně souvisejících služeb, v období od roku 2012 do 2018 činily 75 mld. Kč.

**od roku
2007 byly
z EU fondů
podpořeny IT
projekty za
17,9 mld. Kč**

Značný počet projektů digitalizace veřejné správy byl a nadále je financován z EU fondů. V programovém období 2007–2013 byly podpořeny v rámci *Integrovaného operačního programu* s celkovou alokací 11,5 mld. Kč. Reálně bylo vyčerpáno 8,1 mld. Kč na 82 ICT projektů. V programovém období 2014–2020 bylo zatím schváleno k realizaci více než 300 ICT projektů v celkové výši 9,8 mld. Kč, při celkové alokaci 10,7 mld. Kč⁸. Za obě programová období bylo tedy celkem vyčerpáno 17,9 mld. Kč.

Hlavním orgánem plnícím koordinační úlohu pro informační a komunikační technologie, a tudíž odpovědným za rozvoj eGovernmentu a digitalizaci veřejné správy v ČR je Ministerstvo vnitra (dále také „MV“). Kompetence v oblasti informačních systémů veřejné správy MV převzalo po Ministerstvu informatiky zrušeném v roce 2007.

MV zpracovalo první strategický dokument na období let 2007–2013, tzv. *Smart administration – Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby* (dále také „SA“), který vláda schválila v roce 2007 usnesením č. 757 a jehož cílem bylo mj. zefektivnit činnost úřadů, snížit finanční nároky na chod administrativy, dosáhnout transparentního výkonu veřejné správy, přiblížit veřejné služby občanovi a zajistit jejich dostupnost a kvalitu.

⁸ Data z informačního systému *MS2014+*, konkrétně z *Integrovaného regionálního operačního programu* za výzvy: č. 4 – aktivity vedoucí k úplnému elektronickému podání; č. 10 – kybernetická bezpečnost; č. 17 – eLegislativa a eSbírka, národní digitální archiv; č. 23 – specifické informační a komunikační systémy a infrastruktura I; č. 26 – eGovernment I; č. 28 – specifické informační a komunikační systémy a infrastruktura I.

**na celkovém
počtu
97 milionů
transakcí
provedených
prostřednictvím
datových
schránek se
občané podíleli
pouze 0,65 %**

V období platnosti strategie SA byly implementovány a spuštěny některé významné projekty – kontaktní místa Czech POINT (2008), datové schránky (2009) a základní registry (2012).

Tyto systémy se staly základními stavebními kameny eGovernmentu. Zprostředkovávají úřední komunikaci mezi fyzickými a právníckými osobami a orgány veřejné správy v elektronické podobě (datové schránky), umožňují občanům získávat veškeré údaje, opisy a výpisy, které jsou vedeny v centrálních veřejných evidencích a registrech o jejich osobě, majetku a právech (Czech POINT), a uchovávají základní referenční údaje (základní registry). Do srpna 2019 byl zřízen téměř 1 milion datových schránek. V roce 2018, kdy bylo cca 920 tisíc datových schránek, bylo jejich prostřednictvím provedeno celkem 97 milionů transakcí. Toto číslo zahrnuje transakce ze strany orgánů veřejné moci, právníckých osob a fyzických osob podnikajících i nepodnikajících. Ačkoli počet datových schránek náležejících fyzickým osobám nepodnikajícím, tedy občanům, se na celkovém počtu schránek podílel 16,5 %⁹, transakce těchto fyzických osob nepodnikajících tvořily pouze 0,65 % celkového počtu transakcí¹⁰.

Protože MV ve strategii SA nestanovilo konkrétní cílový stav, kterého měla veřejná správa realizací dosáhnout, nemohlo následně vyhodnotit, do jaké míry se efektivnosti veřejné správy podařilo dosáhnout. Ministerstvo ani nemělo dostatek informací o realizovaných projektech, které v některých případech ani nebyly provázány s cíli strategie SA¹¹.

**na koncepci
rozvoje
veřejné
správy nebyla
dosažena
potřebná
shoda
rozhodujících
politických sil**

V roce 2014 schválila vláda usnesením č. 680 *Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014–2020* v reakci na skutečnost, že předchozí strategie SA nevznikla jako koncepčně zastřešující dokument řešící komplexně problémy a slabá místa veřejné správy jako celku. Jedním z hlavních cílů tohoto strategického rámce bylo zvýšení dostupnosti a transparentnosti veřejné správy prostřednictvím nástrojů eGovernmentu. Na tento dokument úzce navazovala *Strategie rozvoje ICT služeb veřejné správy*, která byla schválena v následujícím roce 2015. Ta pojmenovala konkrétní nedostatky aktuálního stavu rozvoje eGovernmentu a digitalizace VS. Upozorňovala např. na skutečnost, že na koncepci rozvoje veřejné správy ani koncepci ICT není dosažena potřebná shoda rozhodujících politických sil a že neexistuje centrální

⁹ MV – prezentace *Portál občana a datové schránky*, ze dne 20.6.2019.

¹⁰ ČSÚ, viz <https://www.czso.cz/documents/10180/90577061/06100419e.pdf>.

¹¹ KA č. 14/15 – *Peněžní prostředky vynakládané na projekty a opatření k podpoře a dosažení efektivní veřejné správy včetně realizace úspor výdajů*; KZ byl zveřejněn v částce 2/2015 *Věstníku NKÚ*.

**odbor
Hlavního
architekta
eGovernmentu
nemá
dostatečné
kompetence**

orgán s pravomocemi standardizace a řízení rozvoje ICT ve veřejné správě. Dalším z identifikovaných nedostatků byla absence jednotných pravidel pro schvalování investičních záměrů, nákupů produktů a služeb v oblasti ICT a absence jednotných pravidel pro sledování investičních a provozních nákladů a kvality poskytovaných ICT služeb atd.

V návaznosti na tato nápravná opatření vláda schválila usnesení č. 889/2015, kterým od roku 2016 pověřila odbor Hlavního architekta eGovernmentu posuzovat všechny projektové záměry na nákup služeb a investic souvisejících s informačními systémy veřejné správy a vydávat k nim stanovisko. Jde o projektové záměry, u nichž měla být předpokládaná hodnota vyšší než 6 milionů Kč ročně, resp. 30 milionů Kč vynaložených za 5 let (bez DPH)¹². V roce 2018 schválilo MV projektové záměry v celkové hodnotě přesahující 15,8 mld. Kč.

Naplňování *Strategie rozvoje ICT služeb veřejné správy* se díky aktivitám OHA sice postupně zlepšuje, avšak jen velmi pomalu. A to zjevně také v důsledku limitovaných či vůbec žádných kompetencí OHA v podobě možnosti „projektového dozoru“ a „kolaudačního řízení“ při realizaci již schválených ICT projektů. Tak tomu bylo např. v případě realizace částí projektu EET bez souhlasu OHA, nebo dokonce v přímém rozporu s předloženými žádostmi o souhlas OHA a jím vydanými stanovisky, jak bylo NKÚ zjištěno v rámci KA 18/07¹³.

**v katalogu
otevřených dat
je publikována
pouze polovina
povinných
datových sad**

Značný význam v oblasti rozvoje eGovernmentu mají tzv. otevřená data. Ta jsou dle § 3 odst. 11 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vysoce efektivním způsobem zveřejňování informací o činnosti veřejné správy. V roce 2015 spustilo MV *Národní katalog otevřených dat*, ve kterém mohou orgány státní správy, kraje, obce s rozšířenou působností a ostatní obce zveřejňovat svá data. V období 2016–2019 navazuje MV na tento významný krok projektem *Implementace strategií v oblasti otevřených dat*. Předmětem projektu je rozvoj metodik a standardů nutných pro zajištění kvality otevřených sad napříč veřejnou správou a koordinace jednotlivých institucí. Podle indexu DESI se ČR za rok 2018 pohybuje v oblasti zpřístupnění otevřených dat veřejnosti

¹² Od 1. 7. 2017 byla tato povinnost začleněna do zákona 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy.

¹³ KA č. 18/07 – *Informační podpora agendy daňového řízení*; KZ byl zveřejněn v částce 3/2019 *Věstníku NKÚ*.

lehce nad hranicí 60 %, tedy stále pod evropským průměrem, který činí 73 %.¹⁴ K srpnu 2019 bylo v tomto katalogu celkem 129 309 datových sad. Z toho však 127 295¹⁵ datových sad připadá na Český úřad zeměměřičský a katastrální.

Dle nařízení vlády č. 425/2016 Sb., o seznamu informací zveřejňovaných jako otevřená data, jsou některé subjekty veřejné správy povinny publikovat konkrétní datové sady v *Národním katalogu otevřených dat*, a to v požadované kvalitě dle standardů a doporučení. Podle údajů MV k 23. 8. 2019 bylo z 24 povinných datových sad publikováno 12 datových sad a pouze 3 sady byly zveřejněny v požadované kvalitě.

Novodobým trendem souvisejícím s prudkým technologickým rozvojem je využívání cloudových služeb¹⁶. V roce 2016 schválila vláda *Strategický rámec národního cloud computingu*. Jeho cílem je zefektivnění a optimalizace provozu ICT, konsolidace datových center státu a možnost standardizace poskytovaných služeb. Realizace této strategie byla rozdělena do tří fází. Podle původního harmonogramu měla být v letech 2016–2017 nejprve provedena komplexní analýza s tím, že v následujícím období 2018–2020 měly běžet v eGovernment cloudu pilotní projekty a od roku 2021 měla probíhat standardizace nabízených služeb.

**nepřipravenost
obecně
závazných
právních
předpisů je
hlavní bariérou
vybudování
eGovernment
cloudu**

V listopadu 2018 byla vládě předložena souhrnná analytická zpráva řešící výstup první fáze projektu *Příprava vybudování eGovernment cloudu*. Vláda současně v listopadu 2018 schválila usnesení č. 749, které ukládalo MV vytvořit řídicí orgán eGovernment cloudu do konce června 2019 jako samostatný orgán MV s rolí meziresortní spolupráce. Tento úkol ještě v říjnu 2019 nebyl splněn, ačkoli nový orgán by měl například stanovovat katalog služeb, minimální smluvní podmínky služeb, provádět kontrolu cenové úrovně nekomerční, tj. státní části služeb eGovernment cloudu, a to v závislosti na výběru varianty její realizace. V současné době je realizace národního cloud computingu v prodlení, a to zejména v důsledku limitů zákona o zadávání veřejných zakázek a dalších právních předpisů, přičemž meziresortní komisí doporučená varianta řešení nebyla vládě předložena ve stanoveném termínu, tj. do konce června 2019.

¹⁴ [Zpráva DESI za rok 2018](#).

¹⁵ Většinu těchto datových sad však tvoří katastrální mapy, které neobsahují informace z dalších oblastí fungování veřejné správy.

¹⁶ MV; *Slovník pojmů eGovernmentu*, viz https://archi.gov.cz/slovník-egov:slovník_egov.

**od roku 2018
stát občanům
umožnil
jednotný přístup
ke službám
eGovernmentu**

Významným milníkem v rozvoji českého eGovernmentu bylo v roce 2018 spuštění systému pro elektronickou identifikaci fyzických osob prostřednictvím tzv. *Národního bodu pro identifikaci a autentizaci* (dále také „NIA“), začal také výdej nových elektronických občanských průkazů¹⁷ (dále také „eOP“) s čipem, které lze využít pro řádnou elektronickou identifikaci klientů digitálních služeb veřejné správy nezávisle na již dříve funkčním přihlašování prostřednictvím datových schránek.

Na zprovoznění služeb NIA a možnosti elektronické identifikace prostřednictvím nových eOP pak v červenci 2018 přímo navázalo spuštění *Portálu občana*. Detailněji se této problematice věnuje aktuálně probíhající kontrolní akce č. 19/14, jejímž cílem je prověřit hospodárnost a účelnost peněžních prostředků vynaložených na elektronizaci veřejné správy v souvislosti se zavedením eOP. Výsledek kontroly bude zveřejněn v následujícím roce.

V říjnu 2018 schválila vláda usnesením č. 629 strategický dokument *Digitální Česko: Vládní program digitalizace České republiky 2018+*, který byl dále konkretizován v dokumentu *Digitální Česko: Shrnutí implementačních plánů pro 2019*. Tímto dokumentem byla mj. právně ukotvena role *vládního zmocněnce pro informační technologie a digitalizaci*, který od října 2018 stojí v čele Rady vlády pro informační společnost (dále také RVIS).

Pro rozvoj eGovernmentu a digitalizaci veřejné správy jsou klíčové zejména implementační plány zahrnuté do *Informační koncepce České republiky*, jejímiž cíli jsou mj. uživatelsky přívětivé a efektivní „on-line“ služby pro občany a firmy, zvýšení kapacit a kompetencí zaměstnanců ve veřejné správě a také efektivní a centrálně koordinované ICT veřejné správy.

¹⁷ Eidentita.cz; Občanský průkaz s čipem, viz <https://info.eidentita.cz/eop/>.

**ve veřejné
správě
se nedaří
modernizovat
klíčové IS**

Realizační záměry programu *Digitální Česko* jsou odvozeny od priorit *Strategie rozvoje ICT služeb veřejné správy* pouze v omezené míře. Přetrvává tak odsouvání investic do obměny zastaralé klíčové infrastruktury (např. ADIS na GFŘ nebo *Důchodová agenda* České správy sociálního zabezpečení), nebo takovéto konkrétní realizační záměry program *Digitální Česko* vůbec nezahrnuje. A to i přesto, že včasná modernizace zastaralé a provozně stále nákladnější i rizikovější klíčové ICT infrastruktury státu je nutnou podmínkou dalšího rozvoje digitalizace veřejné správy (dále také „DVS“). Ta by se tak mohla stát nejen nákladově efektivnější, ale zejména komfortnější při poskytování služeb nejširší veřejnosti.

**přetrvávajícím
rizikem
v oblasti
investic do ICT
veřejné správy
je závislost na
financování
z fondů EU**

Obměna či pořízení nové ICT infrastruktury v rámci digitalizace veřejné správy však souvisí s problémem závislosti jejího financování na prostředcích mimo státní rozpočet ČR. Často je spojena s financováním především z prostředků EU, a jakmile dojde k ukončení programového období, zůstává otázkou, jak bude financován její následný provoz a rozvoj. Tento problém vláda například řešila u provozu základních registrů v roce 2009 a následně NKÚ v KA č. 13/12¹⁸ poukázal na to, že v době kontroly riziko nezajištění financování provozu základních registrů nadále existovalo.

Obdobné riziko formuloval NKÚ v rámci kontroly *Podpora rozvoje digitalizace vzdělávání v ČR*¹⁹. V období leden 2011 až červenec 2018 bylo v oblasti digitalizace vzdělávání realizováno 6 660 projektů v částce 22 176 mil. Kč. Ačkoli nebylo z fondů EU hrazeno pouze ICT vybavení, ale i měkké projekty, jednalo se o nejvýznamnější zdroj prostředků pro zlepšení ICT regionálního školství. S ukončením těchto projektů a s relativně krátkým životním cyklem ICT je bez systémového zajištění financování podpory digitálního vzdělávání ohroženo plnění digitálních vzdělávacích potřeb včetně technologií informační společnosti, které musí školy zabezpečit z pohledu běžného provozu, údržby i rozvoje. Poukazování MŠMT na odpovědnost zřizovatelů škol za financování digitalizace vzdělávání v regionálním školství problém neřeší.

¹⁸ KA č. 13/12 – *Peněžní prostředky vynakládané na přípravu, realizaci a provoz systémů základních registrů*; KZ byl zveřejněn v částce 4/2013 *Věstníku NKÚ*.

¹⁹ KA č. 18/18 – *Podpora rozvoje digitalizace vzdělávání v České republice*; KZ byl zveřejněn v částce 4/2019 *Věstníku NKÚ*.

**pro zvýšení
konkurence-
schopnosti ČR
zůstává
klíčovou
výzvou
digitální
gramotnost**

Transformace současné společnosti na infomační společnost zákonitě zvyšuje nároky na digitalizaci veřejné správy a jí poskytované služby. Nutným předpokladem pro úspěch tohoto procesu je kromě rozvoje digitální infrastruktury i rozvoj digitálních kompetencí občanů.

Strategie digitálního vzdělávání do roku 2020 (dále také „SDV“), za kterou odpovídá MŠMT, toto řeší v oblasti tzv. počátečního vzdělávání. Ve vytvoření podmínek nutných pro dlouhodobé zlepšování digitální gramotnosti a inforatického myšlení současných i budoucích žáků však MŠMT nebylo podle zjištění NKÚ úspěšné²⁴. Resort školství neučinil systémové změny ve vzdělávání, které by zajistily žádoucí digitální kompetence²⁰ žáků i učitelů a prokazatelně zlepšily jejich digitální gramotnost a inforatické myšlení, jak předpokládá SDV a vládní koncepce *Digitální Česko v. 2.0, Cesta k digitální ekonomice*. Aktuální rámcové vzdělávací programy pro základní a střední vzdělávání (tzv. RVP) sice vymezují vzdělávací oblast Informační a komunikační technologie, ale postrádají požadavky na základy komunikace s veřejnou správou. Oproti tomu Evropská komise²¹ doporučuje řadit schopnost využívat digitální služby veřejné správy mezi základní kompetence uživatelů inforatických technologií a tyto dovednosti dále třídí dle čtyř úrovní vyspělosti.

Efektivní digitalizace veřejné správy zahrnuje i oblast tzv. dalšího vzdělávání. *Strategie digitální gramotnosti ČR na období 2015 až 2020*, jejímž gestorem je MPSV, proto zaměřila pozornost i na oblast digitální gramotnosti úředníků státní správy a dalších zaměstnanců veřejné správy, neboť je to jedna z bariér na straně elektronických služeb veřejné správy. Přijetí zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, lze považovat za příležitost pro MV, aby v roli koordinátora (§ 13 zákona o státní službě) vzdělávání státních zaměstnanců a tvůrce pravidel vzdělávání zlepšilo obsah a formu digitálních služeb poskytovaných orgány veřejné správy, resp. státní správy. Do této oblasti patří i tzv. otevírání dat z ISVS, což je oblast, ve které MV realizuje cílené vzdělávací projekty.

²⁰ Doporučení evropského parlamentu a rady ze dne 18. prosince 2006 o klíčových schopnostech pro celoživotní učení (2006/962/ES): „Schopnosti práce s digitálními technologiemi se rozumí jisté a kritické používání technologií inforatické společnosti při práci, ve volném čase a v komunikaci. Předpokladem je základní znalost inforatických a komunikačních technologií, tj. používání počítačů k získávání, hodnocení, ukládání, vytváření a výměně informací a ke komunikaci a spolupráci v rámci sítí prostřednictvím internetu.“

²¹ [A user guide to the European Digital Competence Framework](#).

**obce a kraje
zajišťují agendy
s podporou
IS pořízených
za téměř
9 mld. Kč**

**system
výkonu
státní správy
v přenesené
působnosti
je roztržštěný**

Rozvoj eGovernmentu se netýká pouze ústředních orgánů státní správy, ale i samosprávy. Obce a kraje kromě své samostatné působnosti zajišťují výkon agend v přenesené působnosti, na kterou ročně získávají ze státního rozpočtu příspěvek v řádech miliard korun – v roce 2018 přes 10 mld. Kč. Součástí výkonu těchto agend je informační podpora, kterou zajišťují kraje a obce prostřednictvím 1 788 ISVS pořízených za téměř 8,93 mld. Kč. Roční náklady na jejich provoz dosahují 1,65 mld. Kč. Agendy mají zpravidla jednoznačně legislativně stanoveny požadavky na jejich elektronickou evidenci a správu (např. *Agenda řidičů*), při výkonu jiných agend existuje pouze povinnost vést tuto agendu v elektronické podobě bez dalších standardizačních požadavků (např. agenda *Matriky*).

V konečném důsledku roztržštěný agendový model výkonu veřejné správy vede k nejednotnosti řešení informační podpory a neefektivním nákladům na provoz a rozvoj této infrastruktury. Různé přístupy k zajištění informační podpory agend v přenesené působnosti tak vytvářejí výrazné rozdíly v nákladovosti provozu a rozvoje ISVS. Dochází tak k případům, kdy obec hradí dodavateli za provoz obdobné agendy (ISVS) několikanásobně více než obec za stejné služby od stejného dodavatele s větším správním obvodem (například agenda *Matriky*). V oblasti eGovernmentu, který prostupuje na úroveň samosprávy v rámci výkonu agend státní správy v přenesené působnosti, tak existuje značný prostor pro optimalizaci nákladů na pořízení, provoz a rozvoj informační podpory.

V říjnu 2019 MV předložilo vládě nový strategický dokument – koncepci veřejné správy nesoucí název *Klientsky orientovaná veřejná správa 2030*. Ta zahrnuje více než sedm desítek konkrétních opatření, jejichž společným jmenovatelem je celkové přiblížení veřejné správy občanovi. Koncepce mimo jiné usiluje o podstatnou změnu výkonu přenesené působnosti obcí, kterou by v budoucnu měly vykonávat převážně obce druhého a třetího typu.

kontrolní závěry zaměřené na digitalizaci veřejné správy ČR

NKÚ se ve své kontrolní činnosti pravidelně zabývá problematikou rozvoje a provozu informačních a komunikačních technologií, realizace eGovernmentu a digitalizace veřejné správy. V posledních sedmi letech NKÚ uskutečnil v této oblasti 20 kontrolních akcí u 24 kontrolovaných subjektů veřejné správy a zkontroloval objem finančních prostředků převyšující 33 mld. Kč. Porušení hledisek 3E²² ve finančním vyjádření představuje částku až 7,8 mld. Kč, tj. přibližně jednu čtvrtinu z kontrolovaného objemu.

Kontroloři se soustředili zejména na takové ICT projekty, které identifikovali jako rizikové z hlediska účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti, dále také z pohledu vysokých finančních nákladů a očekávaného celospolečenského významu. Výsledky provedených kontrolních akcí NKÚ zveřejnil v příslušných kontrolních závěrech²³ a svých výročních zprávách.

Ukazuje se, že problémy, které NKÚ zjistil v průběhu realizace kontrolních akcí, se opakují s různou intenzitou u jednotlivých kontrolovaných osob. NKÚ tak dochází k závěru, že problémy, které realizaci ICT projektů ve veřejné správě provázejí, se i nadále a dlouhodobě nedaří vyřešit. Důsledkem je nehospodárnost, neefektivnost a neúčelnost vynaložených finančních prostředků.

Mezi hlavní problémové oblasti patří:

- » nekoncepční řízení/rozhodování při budování a rozvoji informačních systémů;
- » vytváření nových informačních systémů veřejné správy bez důkladné analýzy potřeb, jejich začlenění do enterprise architektury²⁴ organizační složky státu, případně celého eGovernmentu a adekvátní připravenosti právních předpisů či dalších podmínek zajišťujících jejich účelné využívání;
- » prodlužování doby vývoje a implementace nových řešení informační podpory v důsledku chyb v projektové přípravě či zadávacím procesu;
- » nehospodárnost výdajů na informační systémy způsobená využitím jednacího řízení bez uveřejnění či in-house výjimky²⁵;

²² Účelnost, hospodárnost a efektivnost.

²³ Relevantní kontrolní akce, které dokumentují jednotlivé problémové oblasti, jsou v přehledu kontrolních akcí zaměřených na výdaje v oblasti ICT – příloha č. 1.

²⁴ MV; *Slovník pojmů eGovernmentu*, viz https://archi.gov.cz/slovník-egov:slovník_egov.

²⁵ Jedná se o výjimku při zadávání VZ, která je definována v § 18 odst. 1 písm. c) zákona č. 137/2006 Sb., resp. v § 11 zákona č. 134/2016 Sb.

- » vysoké provozní náklady informačních systémů;
- » nespolehlivost a neúplnost dat v informačních systémech a publikovaných open datech;
- » nenaplnění požadovaných přínosů a účelu informačních systémů;
- » přetrvávající roztržitost informačních systémů;
- » nežádoucí závislost na externích dodavatelích;
- » nedostatečné personální kapacity v oblasti ICT pro zajištění základních činností.

Uvedené systémové i dílčí nedostatky mají za následek, že budování, rozvoj, a provoz ICT státu, včetně jeho digitalizace, jsou příliš nákladné, vzhledem k hodnotě, kterou za ně stát získává. Tyto příčiny se podílí rovněž na neschopnosti plně využít potenciál ICT k potřebnému zefektivňování státní správy.

NKÚ formuloval ve svých kontrolních závěrech řadu doporučení, která směřovala ke zlepšení v oblasti řízení investic do digitalizace veřejné správy. Plnění doporučení NKÚ průběžně monitoruje.

monitorovací činnost NKÚ v oblasti digitalizace veřejné správy ČR

V období od září 2018 do června 2019 provedl NKÚ srovnávací šetření využití ICT u 14 organizačních složek státu a 6 příspěvkových organizací (jako je např. Generální finanční ředitelství, Česká správa sociálního zabezpečení, Státní zemědělský intervenční fond, Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR aj.).

Formou osobních konzultací s odbornými a kompetentními pracovníky jednotlivých organizací získal NKÚ informace z oblasti personálního zajištění ICT, dále o využívané ICT infrastruktuře a aktuálních běžných výdajích na pořízení i provoz ICT. V rámci této kapitoly jsou získané údaje prezentovány v anonymizované formě.

Uvedené organizace disponovaly k 1. lednu 2018 více než 108 tisíci systemizovanými služebními a pracovními místy. V průběhu šetření NKÚ zjistil, že:

- a) interních IT pracovníků mají v přepočtu na plné úvazky 3,6 tisíc,
- b) ICT infrastruktura zahrnuje více než 140 tisíc koncových stanic IS,
- c) ročně vynakládají na pořízení a provoz ICT (vč. personálních – např. školení) téměř 10,8 mld. Kč.

Monitorování personálního zajištění ICT

Srovnávací šetření u 14 resortů a 6 příspěvkových organizací, které určují rozvoj DVS v ČR, ukázal, že interní IT pracovníci se na celkovém počtu všech cca 108 tisíc systemizovaných služebních i pracovních míst v těchto subjektech podílí 3,3 %.

Tento údaj odpovídá i zjištění publikovanému v roce 2012 společností Deloitte ČR v dokumentu *Průzkum názorů ICT ředitelů (CIO Survey Report) Česká republika*²⁶. Podle ní se interní IT pracovníci dotazovaných subjektů VS ČR podíleli na celkovém počtu všech jejich pracovníků jen cca 2,7 %, zatímco v celosvětovém průměru byl tento podíl přibližně 5,7 %. Tato skutečnost byla v dokumentu vyhodnocena takto: „Velikost IT útvarů je v sektoru Veřejné správy (...) oproti světovému průměru poddimenzována“.

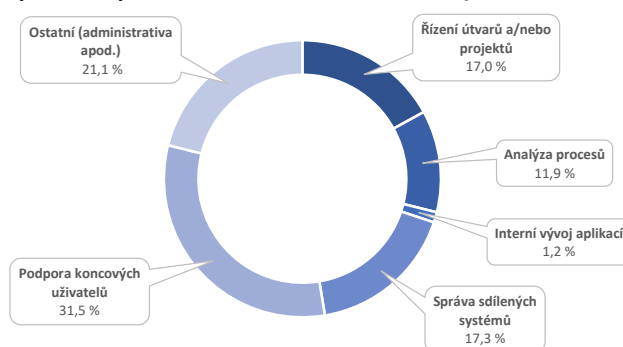
**státu se
dlouhodobě
nedaří zajistit
si personální
kapacity
v oblasti IT**

²⁶ CIO Survey Report; *Průzkum názorů ICT ředitelů (Česká republika)*, viz https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cz/Documents/survey/CIO_Survey_2012_CZ.pdf.

Za alarmující lze tento stav považovat v situaci, kdy například Finanční správa ČR se chystá zpřístupnit daňovým poplatníkům a plátcům on-line službu *Moje daně*, která by měla fungovat jako elektronické bankovníctví²⁷. Podle již zmíněného průzkumu společnosti Deloitte ČR se na rozdíl od veřejné správy IT pracovníci tuzemských organizací ze sektoru finančních služeb na celkovém počtu všech zaměstnanců v tomto sektoru podíleli již v roce 2012 cca 9,6 %, tj. více, než byl tehdejší celosvětový průměr. Tento podíl potvrdily v roce 2012 i závěry průzkumu mezi ICT řediteli více než čtyř desítek nejvýznamnějších organizací finančního sektoru ČR z řad respondentů tuzemské CIO Network. Podle závěrů tohoto průzkumu se podíleli interní IT pracovníci na celkovém počtu všech pracovníků tuzemského bankovního sektoru cca 9,5 %.

Podle průzkumu CIO Network bylo v tuzemském finančním sektoru využíváno již v roce 2012 téměř 25 % personálních kapacit jeho interních IT pracovníků k analýze interních procesů a informační podpoře všech úrovní jeho managementu a dalších více než 20 % k internímu programování klíčových aplikací. Oproti těmto údajům byl podíl takto zaměřených aktivit interních IT pracovníků všech posuzovaných resortů a jim podřízených organizací méně než poloviční v případě analytiků (viz graf č. 1: ukazatel *Analýza procesů* 11,9 %) a v případě programátorů dokonce dvacetkrát menší (viz graf č. 1: ukazatel *Interní vývoj aplikací* 1,2 %). Podrobnější členění je uvedené v následujícím grafu.

Graf č. 1: Vytíženost IT pracovníků ústředních orgánů veřejné správy ČR dílčími aktivitami (podle podílu na celkových personálních kapacitách pracovníků interních útvarů ICT)



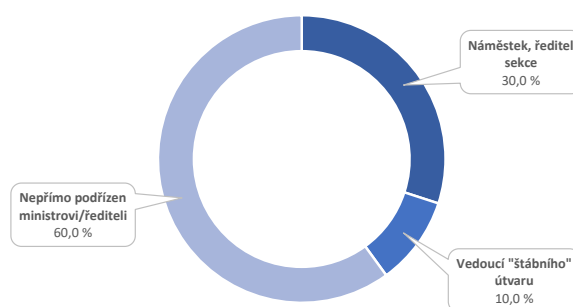
Zdroj: Srovnávací šetření ICT ústředních orgánů státní správy ČR, 9/2018 – 6/2019 – zpracoval NKÚ.

²⁷ MFČR; Rozhovor s Martinem Janečkem, generálním ředitelem Finanční správy, viz <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2018/online-dane-budou-jako-elektronicke-bank-32305>.

Podstatný přitom není pouze počet, ale také profesní úroveň interních IT pracovníků a s tím související struktura odborných činností, které vykonávají.

Kromě nízkého počtu IT pracovníků v ústředních orgánech státní správy a struktury jimi fakticky vykonávaných odborných činností jsou systémovou překážkou rozvoje DVS také relativně nízké a spíše formální kompetence vedoucích příslušných útvarů ICT vyplývající z vymezení jejich kompetencí a pravomocí v interních přepisech organizací. V pouhé třetině ústředních orgánů státní správy zahrnutých do srovnání byli vedoucí pracovníci jejich ICT útvarů přímo členy vrcholového vedení, tj. náměstkyně a/nebo ředitelky sekcí.

Graf č. 2: Pozice ředitelů útvarů ICT v organizační struktuře ústředních orgánů VS ČR (podle podílu na celkovém počtu organizací dotazovaných v rámci srovnávacího šetření ICT)



Pozn.: Štábní útvary zajišťují podporu řídicích činností pro různé hierarchické úrovně a oblasti fungování organizace.

Zdroj: Srovnávací šetření ICT ústředních orgánů státní správy ČR, 9/2018 – 6/2019 – zpracoval NKÚ.

K obdobným zjištěním dospěl NKÚ např. v kontrolní akci č. 17/22²⁸, která se zaměřila na realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií u MPSV. V této kontrolní akci NKÚ zjistil, že MPSV mělo obsazeno pouze 52 z 80 systemizovaných služebních míst v sekci informačních technologií.

²⁸ KA č. 17/22 – Realizace projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií u Ministerstva práce a sociálních věcí; KZ byl zveřejněn v částce 1/2019 Věstníku NKÚ.

organizační složky státu nedostatečně využívají institutu „klíčových služebních míst“ pro oblast ICT

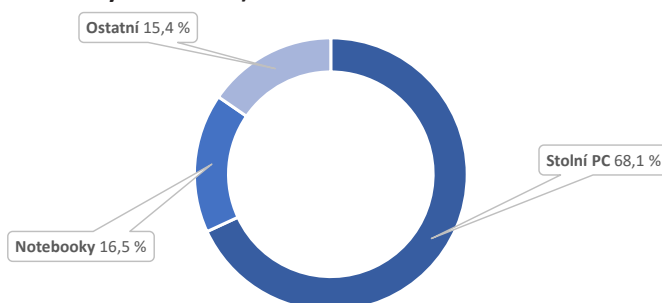
MPSV absenci personálních kapacit řešilo outsourcingem příslušných ICT pozic (projektových rolí). V případě některých významných projektů to znamenalo, že byly obsazeny zástupci externích dodavatelů. Tuto situaci MPSV neřešilo náborem zaměstnanců na klíčová služební místa s využitím finanční motivace ve smyslu nařízení vlády č. 327/2016 Sb., aby si udrželo kontrolu nad přípravou a realizací svých ICT projektů.

NKÚ navíc porovnal ceny projektových pozic s obvyklými cenami ICT prací a zjistil, že u smluv uzavřených MPSV s použitím jednacím řízení bez uveřejnění (dále také „JŘBU“) byly významně vyšší, než kdyby vzešly z otevřeného zadávacího řízení. Například smluvní cena „vedoucího projektu“ vysoutěžená MPSV v rámci otevřeného řízení se pohybovala od 4 800 do 8 500 Kč bez DPH za člověkodenní (8 hodin), avšak u cen vzešlých z JŘBU byl tento interval v rozmezí od 14 300 do 24 860 Kč bez DPH. Stejně tak u pozice „analytika“ a „architekta“ za jeden člověkodenní byly MPSV získané ceny v JŘBU výrazně vyšší ve srovnání s průměrnými cenami uvedenými v přehledu obvyklých cen ICT prací²⁹, který zveřejňuje MV.

Monitorování ICT infrastruktury

Podle výsledků srovnávacího šetření využívaly dotazované orgány VS více než 140 tisíc koncových stanic. Na jedno z cca 108 tisíc systemizovaných služebních a pracovních míst tak připadaly přibližně 1,3 koncové stanice. Jejich druhovou strukturu zobrazuje následující graf.

Graf č. 3: Druhová struktura koncových stanic IS ústředních orgánů státní správy ČR (podle podílu na celkovém počtu využívaných koncových stanic IS)



Zdroj: Srovnávací šetření ICT ústředních orgánů státní správy ČR, 9/2018 – 6/2019 – zpracoval NKÚ.

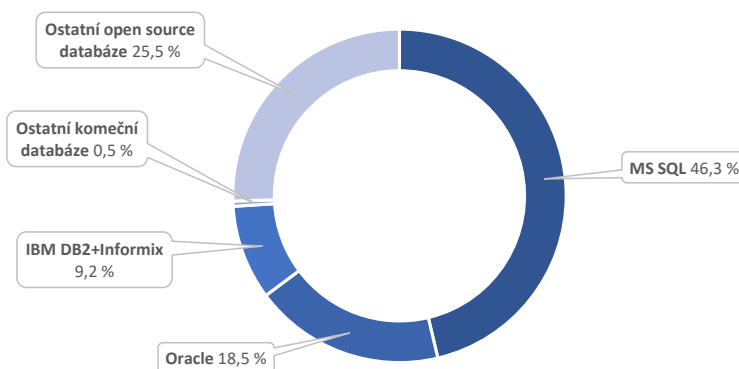
²⁹ Přehled obvyklých cen ICT prací, viz <https://www.mvcr.cz/clanek/prehled-obvyklych-cen-ict-praci.aspx>.

**dlouhodobým
problémem je
přetrvávající
závislost
na úzkém
okruhu
výhradních
dodavatelů ICT**

Různorodost agend podporovaných IS ústředních orgánů státní správy ČR společně s narůstajícím vzdáleným využitím pracovníky dalších složek veřejné správy ČR, podnikatelskými subjekty či širokou veřejností se výrazně odrážely také ve využívané serverové infrastruktuře. V době průzkumu NKÚ tyto organizace provozovaly téměř 4 700 fyzických serverů, na nichž bylo nainstalováno přes 14 tisíc serverů virtuálních. Na jednu organizaci tak připadalo více než 230 serverů fyzických a dokonce více než 700 serverů virtuálních.

Ve struktuře více než 2 800 instancí serverových databází bylo např. ve srovnání s tuzemským finančním sektorem zaznamenáno více než dvojnásobně nižší využívání serverových databází *Oracle* a naopak více než trojnásobně vyšší závislost na využití serverových databází *IBM DB2* a *Informix*.

Graf č. 4: Struktura serverových databází provozovaných ústředními orgány státní správy (podle podílu na celkovém počtu cca 2 800 instancí všech serverových databází)



Zdroj: Srovnávací šetření ICT ústředních orgánů státní správy ČR, 9/2018 – 6/2019 – zpracoval NKÚ.

Z výše uvedených poznatků je patrná přetrvávající závislost na úzkém okruhu prodejců, resp. výrobců výhradních ICT. Negativní dílčí konkrétní důsledky na úrovni serverové infrastruktury jsou popsány v kontrolním

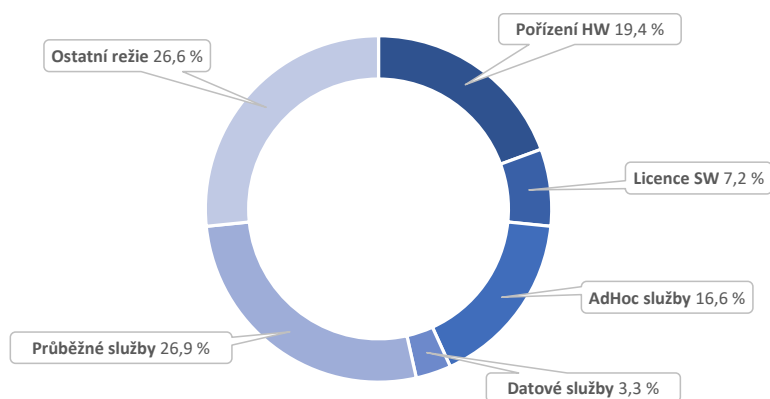
závěru NKÚ z KA č. 18/07 – Informační podpora agendy daňového řízení. Jednalo se zejména o pořízení serverů, jejichž výkon mohl být zajištěn aktivací nevyužitého instalovaného výkonu již provozovaných serverů.

Monitorování výdajů na ICT

Formou dotazování vedoucích pracovníků byly zjišťovány kvalifikované odhady výdajů na pořízení a provoz ICT v jejich věcné povaze. Důvodem bylo, že tyto informace nelze získat z jiných dostupných zdrojů. Cílem proto bylo získat data v takové struktuře, aby bylo možné je přibližně porovnat s komerčními subjekty, a to včetně výdajů na interní IT pracovníky.

Výdaje všech dvaceti organizací podle kvalifikovaných odhadů vedoucích ICT pracovníků v roce 2018, tj. předcházející dotazování, dosáhly téměř 10,8 miliard Kč. Z toho více než dvě pětiny těchto výdajů připadaly na pořizovací hodnotu hmotného i nehmotného majetku nově zařazeného do užívání, včetně hodnoty „ad hoc“ konzultačních a dalších služeb s tím spjatých. Zbývající téměř tři pětiny připadly na paušálně hrazené služby využívané pro provoz a podporu ICT pořízených v minulosti a na personální náklady interních IT pracovníků zahrnuté do tzv. ostatní režie.

Graf č. 5: Struktura výdajů ústředních orgánů veřejné správy ČR na pořízení a provoz ICT (podle podílu na celkových výdajích na pořízení a provoz ICT v předchozím roce)



Zdroj: Srovnávací šetření ICT ústředních orgánů státní správy ČR, 9/2018 – 6/2019 – zpracoval NKÚ.

**výdaje
přepočtené
na jednu
koncovou
stanici jsou
ukazatelem,
který indikuje
míru investic
do ICT**

Na jednu koncovou stanici připadaly roční výdaje na pořízení a provoz ICT ve výši přibližně 77 tis. Kč a v přepočtu na jedno systemizované služební či pracovní místo se pak tyto výdaje blížily 100 tis. Kč.

Dotazované ústřední orgány VS vynakládaly v roce 2018 v přepočtu na jednu koncovou stanici přibližně dvě pětiny výdajů oproti těm, které byly vynakládány tuzemským finančním sektorem v roce 2012. Navíc, jak vyplývá z četných zjištění NKÚ, byla část těchto výdajů do ICT státní správy nehospodárná, neúčelná nebo neefektivní.

Celková výše výdajů tuzemského finančního sektoru na pořízení a provoz ICT přepočtená na jednu koncovou stanici byla již v roce 2012 dvojnásobná oproti výdajům vynakládaným ústředními orgány VS o sedm let později. Na těchto výdajích tuzemského finančního sektoru se přitom z jedné třetiny podílely adresné výdaje na pořízení či upgrady standardního softwaru společně s výdaji na pořízení zakázkového softwaru a konzultačních služeb.

Ve srovnání s finančním sektorem se výdaje vynakládané organizacemi veřejné správy podílely na jejich celkových výdajích na ICT ani ne jednou čtvrtinou. Další více než čtvrtina jejich celkových výdajů na pořízení a provoz ICT přitom připadala na paušálně hrazené „průběžné služby“. Na tuto skutečnost poukázala např. KA 18/07³⁰. NKÚ zjistil, že v rámci HW podpory serverů si dodavatel inkasoval za jeden servisní úkon typu „vypojení a opětovného zapojení optického kabelu“ v průměru 824 tis. Kč.

Ve srovnání s tuzemským finančním sektorem jsou systémové bariéry dalšího rozvoje DVS ilustrovány konkrétními zjištěními v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 18/07 – *Informační podpora agendy daňového řízení*. Společným jmenovatelem všech zjištění z této kontrolní akce je dlouhodobě prohlubovaná technologická závislost (tzv. vendor lock-in) Finanční správy ČR na jediném dodavateli zastaralé aplikace pro podporu daňové agendy. Používání zmiňovaného informačního systému má celou řadu přímých a nepřímých důsledků pro hospodárnost a efektivnost práce jeho více než 14 tisíc uživatelů z řad pracovníků Finanční správy ČR.

³⁰ KA č. 18/07 – *Informační podpora agendy daňového řízení*; KZ byl zveřejněn v částce 3/2019 *Věstníku NKÚ*.

O těchto důsledcích lze získat představu ze *Studie posouzení stávajícího daňového IS Finanční správy ČR*³¹ zpracované a zveřejněné Finanční správou ČR v roce 2016. V „manažerském shrnutí“ bylo uvedeno, že: „(...) aktuální situace je špatná...“, neboť „... zastaralost systému generuje enormní nákladnost při každé úpravě. Za prostředky, za které se ADIS každý rok nedostatečně „záplatuje“ a rozšiřuje, lze pořídit provoz a rozvoj moderního daňového systému. (...) Za posledních 5 let to je 612 mil. Kč (...)“ a dále: „Zastaralost systému generuje enormní pracovní neefektivitu. (...) Minimálně 30 % úkonů by šlo v systému ušetřit.“

³¹ Viz *Studie posouzení stávajícího daňového IS Finanční správy ČR*, viz www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/f-novinky/2016-gfr-studie-posouzeni-adis.pdf.

zhodnocení rozvoje digitalizace veřejné správy v ČR

Rozvoj eGovernmentu a digitalizaci veřejné správy dlouhodobě monitorují hodnotící zprávy³² Evropské komise, které jsou zpracovávány a publikovány v rámci programu ISA³³ ve spolupráci s příslušnými národními autoritami (tj. v případě ČR oddělením eGovernmentu Ministerstva vnitra) a které hodnotí rozvoj eGovernmentu v jednotlivých evropských zemích včetně ČR počínaje rokem 2014.

Srovnání s komerčním sektorem v ČR a EU

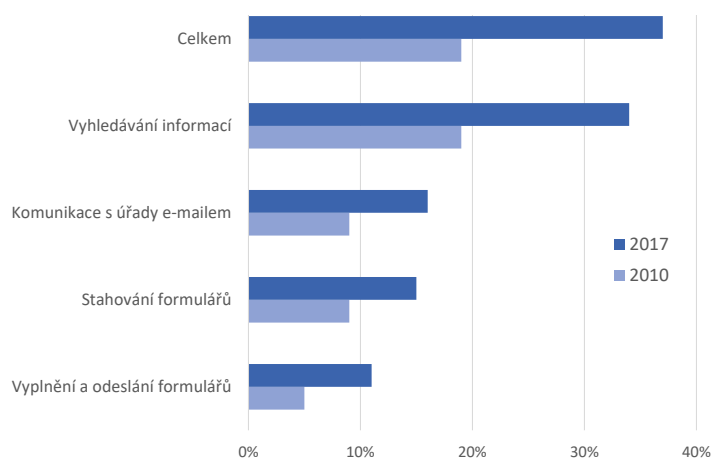
Rozvoj reálného využití digitalizace veřejné správy obyvateli ČR zaostává v mezinárodním srovnání jak z hlediska reálné míry využití zpřístupněných služeb, tak také z hlediska rozsahu těchto služeb. Obecně lze konstatovat, že digitalizace veřejné správy je v ČR potenciálem, který doposud zůstává málo využitý. Tuto skutečnost shrnuje ČSÚ ve své publikaci Rozvoj informační společnosti v České republice a zemích EU 2018³⁴, ve které mj. uvádí, že 37 % jednotlivců v ČR ve věku 16 let a starší používají internet při jednání s úřady k vybraným činnostem. Při bližším pohledu je patrné, že se jedná zejména o vyhledávání informací, a to v míře 34 %. Klíčovou aktivitou, která má pro občany ČR nejvyšší přidanou hodnotu, je vyplnění a odeslání formulářů on-line. Z grafu č. 6 vyplývá, že od roku 2010 do roku 2017 došlo téměř ke zdvojnásobení počtu vyplnění a odeslání on-line formulářů. Navzdory tomuto pokroku je celkové využití této služby stále pouhých 11 %.

³² [Digital Government Factsheets – 2018.](#)

³³ [Interoperability solutions for public administrations, businesses and citizens /ISA/.](#)

³⁴ ČSÚ; Rozvoj informační společnosti v České republice a zemích EU 2018, viz <https://www.czso.cz/documents/10180/94876554/06202618.pdf/b7166a40-93fa-41a4-bb4c-ee06722d51e8?version=1.2>.

Graf č. 6: Jednotlivci v ČR vě věku 16 let a starší používající internet při jednání s úřady k vybraným činnostem (v %)



Zdroj: Rozvoj informační společnosti v České republice a zemích EU 2018.

Ze statistik ČSÚ vyplývá, že uživatelé jsou na používání internetu a on-line služeb připraveni nejenom technicky, neboť již v roce 2017 bylo v České republice vybaveno internetem 77 % domácností, ale mají o používání on-line služeb reálný zájem. Tuto skutečnost dokládá několik statistik. Například elektronickou poštu využívá pro komunikaci 73 % obyvatel. Naproti tomu datové schránky používají pro komunikaci s úřady pouhých 2 % fyzických nepodnikajících osob.

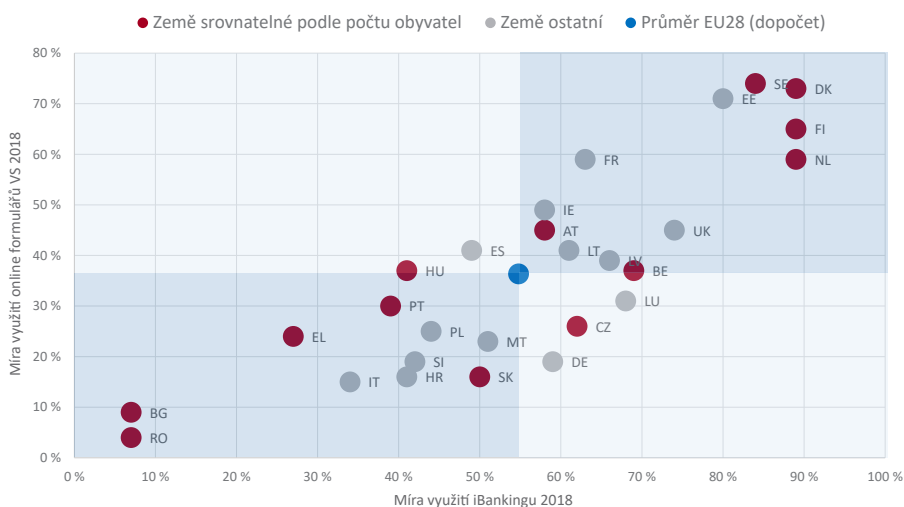
Ve finanční oblasti je nejvyužívanější on-line službou elektronické bankovníctví, které je využíváno v 52 %. V mezinárodním srovnání se tak Česká republika řadí mírně nad průměr EU.

Dalším příkladem, který demonstruje zájem českých občanů o využívání on-line služeb, je nakupování na internetu, které je využíváno v 51 %. Tedy v podobné míře, jako je používáno elektronické bankovníctví. Specifickou skupinu v této oblasti tvoří ženy na mateřské dovolené, které tuto službu využívají v 78 %.

Česká republika je v používání on-line komunikace s veřejnou správou pod průměrem EU

Reálná míra využívání elektronické pošty, elektronického bankovníctví a on-line nakupování v ČR poukazuje na nevyužitý potenciál digitalizace veřejné správy. Česká republika se při porovnání s ostatními 28 státy EU z hlediska využití on-line komunikace nachází ve výrazném podprůměru.

Graf č. 7: Země EU podle míry využití internetu k on-line vyplnění a odeslání formulářů při jednání s VS ve srovnání s využitím internetového bankovníctví v roce 2018



Pozn.: Použité zkratky označující jednotlivé státy EU jsou podle pravidel pro jednotnou úpravu dokumentů EU.

Zdroj: Eurostat 2019, vlastní dopočet NKÚ.

V současné době subjekty VS nabízí služby eGovernmentu široké veřejnosti, avšak ta je využívá v míře mnohem nižší než např. služby elektronického bankovníctví. Příčiny lze spatřovat v nedostatečné informovanosti veřejnosti o dostupnosti a způsobu využívání těchto služeb, v jejich uživatelské nepřívětivosti ale i v neschopnosti nabízet služby s vyšší přidanou hodnotou. Stávající podoba poskytuje pouze informativní výpisy z ISVS.

Pomalý rozvoj digitalizace veřejné správy v ČR ilustruje skutečnost, že počet uživatelů státního *Portálu občana* registrovaných prostřednictvím

NIA (tj. především prostřednictvím eOP) bylo v červnu 2019, tj. téměř po roce od jejich zprovoznění, kolem devíti tisíc. Vedle toho počet všech uživatelů *Portálu občana*, včetně registrovaných prostřednictvím datových schránek, bylo ve stejném období jen 22 000³⁵.

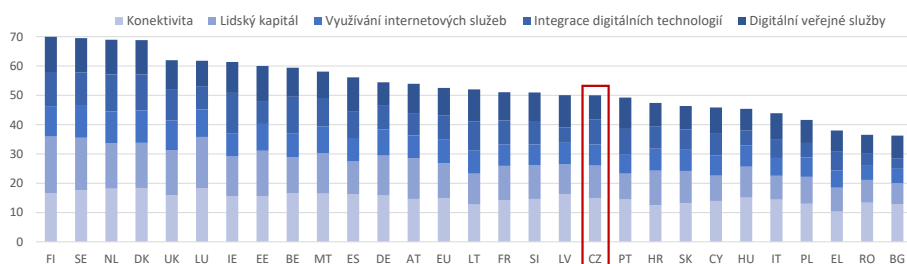
Lze očekávat, že ke zlepšení situace postupně přispěje projekt MV nazvaný *Vzdělávání zaměstnanců veřejné správy a propagace aktivit v oblasti eGovernmentu*. Projekt je zaměřen nejen na zvýšení povědomí občanů o existenci moderních nástrojů eGovernmentu a zvýšení míry jejich využívání, ale zahrnuje rovněž vzdělávací kurzy pro pracovníky veřejné správy.

Mezinárodní srovnání z hlediska EU a OSN

Rozvoj digitalizace veřejné správy je v ČR pomalejší např. ve srovnání s reálným využitím digitální komunikace eBankingu. Obdobně je míra rozvoje DVS v ČR hodnocena podle metodiky Evropské unie *eGovernment Benchmark*³⁶, která využívá jako jeden ze zdrojů dílčích ukazatelů index DESI (*Digital Economy and Society Index*)³⁷.

Podle hodnocení celkového rozvoje digitální ekonomiky a společnosti publikovaného v červnu 2019 si ČR podle indexu DESI oproti hodnocení za rok 2018 ve srovnání s ostatními státy EU ještě o jedno místo pohoršila – viz graf č. 8. Česká republika je v mezinárodním porovnání digitalizace veřejné správy pod průměrem EU.

Graf č. 8: Hodnocení zemí EU podle indexu digitální ekonomiky a společnosti (DESI) 2019



Zdroj: Evropská komise.

³⁵ MV; prezentace *Portál občana a datové schránky*, ze dne 20.6.2019.

³⁶ Evropská komise; [eGovernment Benchmark 2018: the digital efforts of European countries are visibly paying off](#).

³⁷ Evropská komise; [The Digital Economy and Society Index \(DESI\)](#).

V dílčím hodnocení podle indexu DESI zaznamenala ČR meziročně mírné zlepšení. Tento pozitivní posun o dvě pozice za roky 2018 a 2019 přitom ČR zaznamenala zejména díky zlepšení v oblasti elektronizace zdravotnictví – mimo jiné i díky zavedení elektronických receptů.

Výše zmiňovaná hodnocení rozvoje DVS v ČR ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi jsou v souladu s dlouhodobým hodnocením DVS, které provádí OSN na celosvětové úrovni již od roku 2001. Z jeho výsledků shrnutých v dokumentu *United Nations E-Government Survey 2018*³⁸ vyplývá, že pozice ČR se v tomto hodnocení v posledních letech nijak výrazně nezlepšuje. Naopak, v globálním měřítku se ČR v roce 2018 umístila v hodnocení rozvoje DVS podle indexu EDGI (*eGovernment Development Index*³⁹) a EPI (*eParticipation Index*⁴⁰) na 54., resp. 92. místě ze 193 hodnocených zemí. Konkrétně za Řeckem a Bulharskem.

³⁸ OSN; [United nations e-Government survey 2018](#).

³⁹ Index rozvoje digitalizace ekonomiky a společnosti stanovený v roce 2018 OSN. Skládá se ze tří zdrojů – on-line služby, telekomunikace a lidské zdroje.

⁴⁰ Index, který hodnotí na stupnici od 0 do 1 kvalitu, relevanci a užitečnost vládních webových stránek při poskytování on-line informací a služeb svým občanům.

seznam zkratek

ADIS	Automatizovaný daňový informační systém
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DESI	<i>Digital Economy and Society Index</i> (index digitální ekonomiky a společnosti)
DVS	digitalizace veřejné správy
EDGI	<i>eGovernment Development Index</i> (index rozvoje digitalizace ekonomiky a společnosti)
EET	elektronická evidence tržeb
eOP	elektronický občanský průkaz
EPI	<i>eParticipation Index</i> (index hodnotící vládní webové stránky)
EU	Evropská unie
HW	hardware
ICT	informační a komunikační technologie
IISSP	<i>Integrovaný informační systém státní pokladny</i> (Státní pokladna)
ISVS	<i>Informační systém veřejné správy</i>
IT	informační technologie
JŘBU	jednací řízení bez uveřejnění
KA	kontrolní akce
KZ	kontrolní závěr
MFČR	Ministerstvo financí České republiky
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MV	Ministerstvo vnitra
NIA	Národní identitní autorita (Národní bod pro identifikaci a autentizaci)
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OHA	odbor Hlavního architekta eGovernmentu (útvár Ministerstva vnitra)
OSN	Organizace spojených národů
RPP	registr práv a povinností
RVIS	Rada vlády pro informační společnost
RVP	rámcové vzdělávací programy pro základní a střední vzdělávání
SDV	<i>Strategie digitálního vzdělávání do roku 2020</i>
SA	<i>Smart administration – Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby</i>
VS	veřejná správa

Příloha č. 1: Přehled kontrolních akcí zaměřených na výdaje v oblasti ICT

- 12/04** Hospodaření s majetkem a s peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií na Ministerstvu zemědělství
- 13/24** Peněžní prostředky vynakládané na projekt *Národní infrastruktura pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ)* a nákup vybraných komodit prostřednictvím e-tržišť
- 13/40** Hospodaření s nemovitým majetkem a peněžními prostředky státu v souvislosti s užíváním nemovitého majetku vybranými organizačními složkami státu
- 14/12** Hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií v kapitole Ministerstvo životního prostředí
- 14/15** Peněžní prostředky vynakládané na projekty a opatření k podpoře a dosažení efektivní veřejné správy včetně realizace úspor výdajů
- 14/20** Peněžní prostředky státu vynakládané na výstavbu, provoz a využívání služeb datových center
- 15/03** Peněžní prostředky určené na projekty elektronizace veřejné správy v gesci Ministerstva vnitra
- 15/10** Peněžní prostředky vynakládané na Národní infrastrukturu pro elektronické zadávání veřejných zakázek (NIPEZ) a nákup komodit jeho prostřednictvím
- 15/12** Hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií u Ministerstva průmyslu a obchodu
- 15/17** Peněžní prostředky vynakládané na opatření související se zjednodušením výběru a správy daní a pojistného, zejména na *Projekt vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů*
- 15/23** Hospodaření s majetkem a s peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií Ministerstva dopravy
- 15/31** Peněžní prostředky určené na zajištění informační podpory systému financování programů a dotací a vybrané dotace a programy reprodukce majetku
- 16/02** Peněžní prostředky určené na projekty informační podpory a na systémy operačního řízení složek integrovaného záchranného systému

- 16/12** Příprava jednotného metodického prostředí pro čerpání podpory EU v programovém období 2014+
- 16/18** Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní ústav pro kontrolu léčiv
- 16/26** Výdaje na provoz a využití nemovitého majetku včetně výdajů na zajištění informační podpory související se správou, provozem a údržbou nemovitého majetku
- 17/03** Zdravotnické informační systémy ve správě organizačních složek resortu zdravotnictví
- 17/10** Pořízení a provoz systému výběru mýtného za užívání silniční infrastruktury České republiky
- 17/22** Realizace projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií u Ministerstva práce a sociálních věcí
- 17/24** Veřejné nákupy v oblasti státní správy a využití centralizovaného zadávání
- 18/07** Informační podpora agendy daňového řízení
- 18/18** Podpora rozvoje digitalizace vzdělávání v České republice

Pozn.: Podrobnější informace viz [Registr kontrolní akcí NKÚ](#).