



ict unie

Přínosy projektů eGovernment v ČR

Poziční dokument
Klubu ICT UNIE





Obsah

| | |
|---|----|
| Úvod | 2 |
| Český eGovernment v mezinárodní perspektivě | 3 |
| Přínosy eGovernment projektů očima expertů ICT UNIE | 4 |
| Příčiny možného selhání projektů eGovernment | 6 |
| Příčiny úspěchu eGovernment projektů | 7 |
| Zábrany v realizaci přínosů | 8 |
| Jak zlepšit realizaci přínosů eGovernment projektů | 9 |
| Doporučení systémového charakteru | 9 |
| Doporučení v oblasti motivace uživatelů | 10 |
| Doporučení v oblasti PR a osvěty | 10 |
| Závěr | 11 |

ÚVOD

V České republice byla v poslední době realizována řada projektů směřujících k elektronizaci veřejné správy. Zatímco služby nově vybudovaných systémů, jako je Czech POINT nebo datové schránky, se staly přirozenou součástí každodenního života občanů i firem, o jiných projektech veřejnost nemá ponětí. Mediální prostor v oblasti ICT ve veřejné správě však vyplňují především zprávy o nefungujících registrech, předražených zakázkách a koncepčně nezvládnutých projektech. Česká republika se i v roce 2013 propadá v žebříčku mezinárodní konkurenceschopnosti mj. v kategoriích souvisejících s efektivitou regulace, veřejných institucí i využíváním ICT ve veřejné správě.¹

Je však skutečně situace v ICT ve veřejné správě tak hrozná, jak by se mohlo zdát z jejího mediálního obrazu nebo některých mezinárodních srovnání? Proč se některým projektům daří úspěšně uplatňovat jejich výstupy v praxi, zatímco jiné projekty skomírají ve stadiu realizace? Co vlastně IT projekty ve veřejné správě mají občanům a podnikatelům přinášet a kdy se jim to daří?

Na tyto otázky hledali odpovědi experti z řad Klubu ICT UNIE². Zástupci dodavatelů informačních a komunikačních technologií spolu s odborníky z veřejné správy diskutovali, jak zajistit, aby projekty elektronizace veřejné správy přinášely maximální hodnotu občanům, úředníkům i podnikatelům. Poziční dokument, který máte v rukou, shrnuje hlavní poznatky a doporučení.

¹ Viz <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014>.

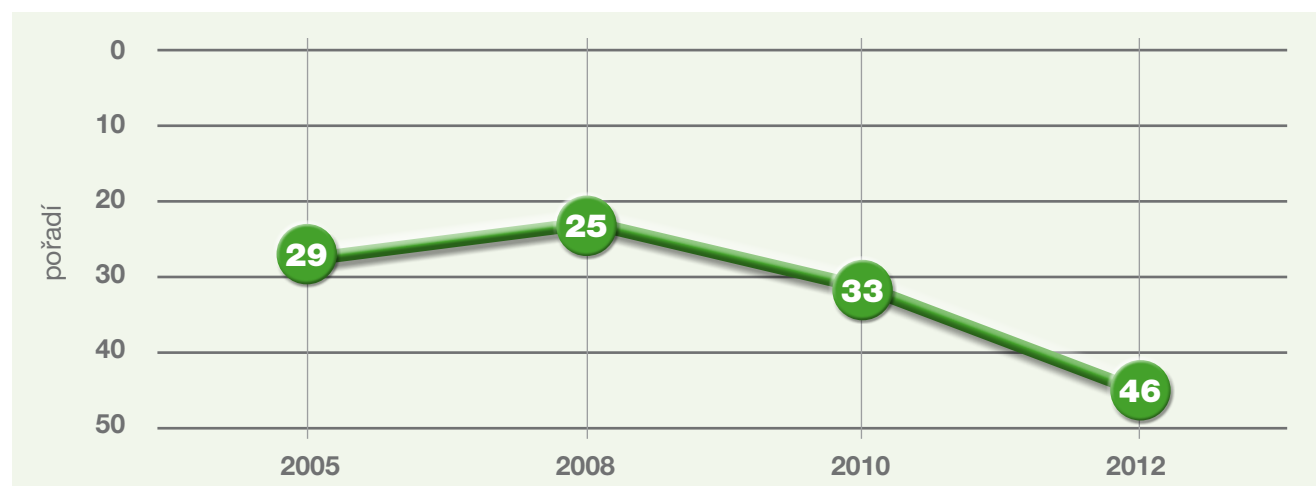
² Klub ICT UNIE představuje diskuzní platformu v rámci ICT UNIE, zaměřenou na problematiku ICT ve veřejné správě. Členy Klubu ICT UNIE jsou jak představitelé firem z oboru informačních technologií a elektronických komunikací, tak zástupci veřejné správy



ČESKÝ EGOVERNMENT V MEZINÁRODNÍ PERSPEKTIVĚ

Srovnávání vyspělosti elektronizace veřejné správy v mezinárodním kontextu je kontroverzní disciplína. Na jedné straně stojí potřeba zachovávat metodiku a kritéria hodnocení, aby bylo možné porovnávat vývoj jednotlivých zemí v časové řadě, na druhé straně stojí rapidně se vyvíjející prostředí ICT. Mezinárodní srovnávací studie v oblasti eGovernmentu tak bývají často terčem kritiky, neboť nepostihují aktuální trendy a technologie. Problematická může být i terminologie. ČR byla ještě několik let po zavedení Czech POINTů v benchmarku Evropské komise negativně hodnocena v oblasti one-stop-shopů³, protože tehdejší adresáti daného průzkumu vážali Czech POINTy za one-stop-shopy označit. Stát, který objektivně zaznamenal v dané oblasti pokrok, se může fakticky v hodnocení propadnout, neboť se nezaměřoval na sledované veličiny.

To může být i případ České republiky, která dle EGDI metodiky Spojených národů mezi roky 2005 a 2012 prošla následujícím vývojem z hlediska světového pořadí⁴:



Z 25. místa v roce 2008 se propadla na 46. místo v roce 2012.

EGDI je **průměr tří skóre** v nejdůležitějších dimenzích eGovernmentu, jmenovitě: **rozsah a kvalita on-line služeb, stav rozvoje telekomunikační infrastruktury** a vlastní **lidský kapitál**.

Každý z těchto souborů indexů je sám **kompozitní metrikou**, kterou lze získat a analyzovat nezávisle.

³ Jako one-stop-shop jsou označovány pobočky nebo úřady, kde jsou klientovi/občanovi nabízeny na jednom místě služby nutné k vyřízení jeho záležitostí. Cílem one-stop-shopů je zvýšení klientského komfortu prostřednictvím možnosti vyřídit vše na jednom místě, v rámci jedné zastávky (one stop), namísto objížďení více úřadů.

⁴ United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People (UN, 2012).



PŘÍNOSY EGOVERNMENT PROJEKTŮ OČIMA EXPERTŮ ICT UNIE

Podobně si ČR vedla ve studiích Evropské komise a dalších institucí. Odráží tato hodnocení skutečný vývoj v ČR? Na jedné straně je třeba si přiznat, že v oblastech jako odesílání on-line formulářů veřejné správě se ČR nedaří. V jiných oblastech, jako je komunikace mezi státem a podnikatelskými subjekty, naopak patří ČR ke světové špičce, a to díky projektu Informační systém datových schránek.

Dramatický posun vpřed znamená rovněž systém základních registrů veřejné správy, byť právě tento posun řada mezinárodních srovnání nezaznamená. Konsolidovaná datová základna a sdílený datový fond nejenže odstraní potřebu oznamovat konkrétní změny na více úřadech, ale znamenají také základní předpoklad pro další rozvoj elektronizace veřejné správy jako celku.

Patrně nejhmatatelnější přínos pro občany a podniky však v poslední době přinesl projekt Czech POINT. Jeho užívání se, díky vhodné strategii postupného nárůstu poboček budovaných při existujících institucích i modulárního přidávání jednotlivých agend a funkcionalit, stalo zcela přirozenou součástí každodenního života. Vhodně zvolená koncepce projektu vynikne zejména při pohledu na ostatní země v našem regionu, které buď podobným systémem vůbec nedisponují, nebo se s jeho zaváděním potýkají. Brzdou rozvoje one-stop-shopů se pak často stává myšlenka budování zcela nových kamenných úřadů, která s sebou nese značné náklady a podvazuje rozvoj efektivně dostupné sítě one-stop-shopů. Systém a koncepce Czech POINT tak může být inspirací pro řadu dalších zemí.

PŘÍNOSY EGOVERNMENT PROJEKTŮ OČIMA EXPERTŮ ICT UNIE

Jakým způsobem zajistit, aby projekty eGovernment přinášely hodnotu občanům, podnikům i úředníkům, diskutovali členové Klubu ICT UNIE v letních měsících roku 2013. Výsledky této řízené diskuze (viz box metodika) shrnuje následující kapitola.

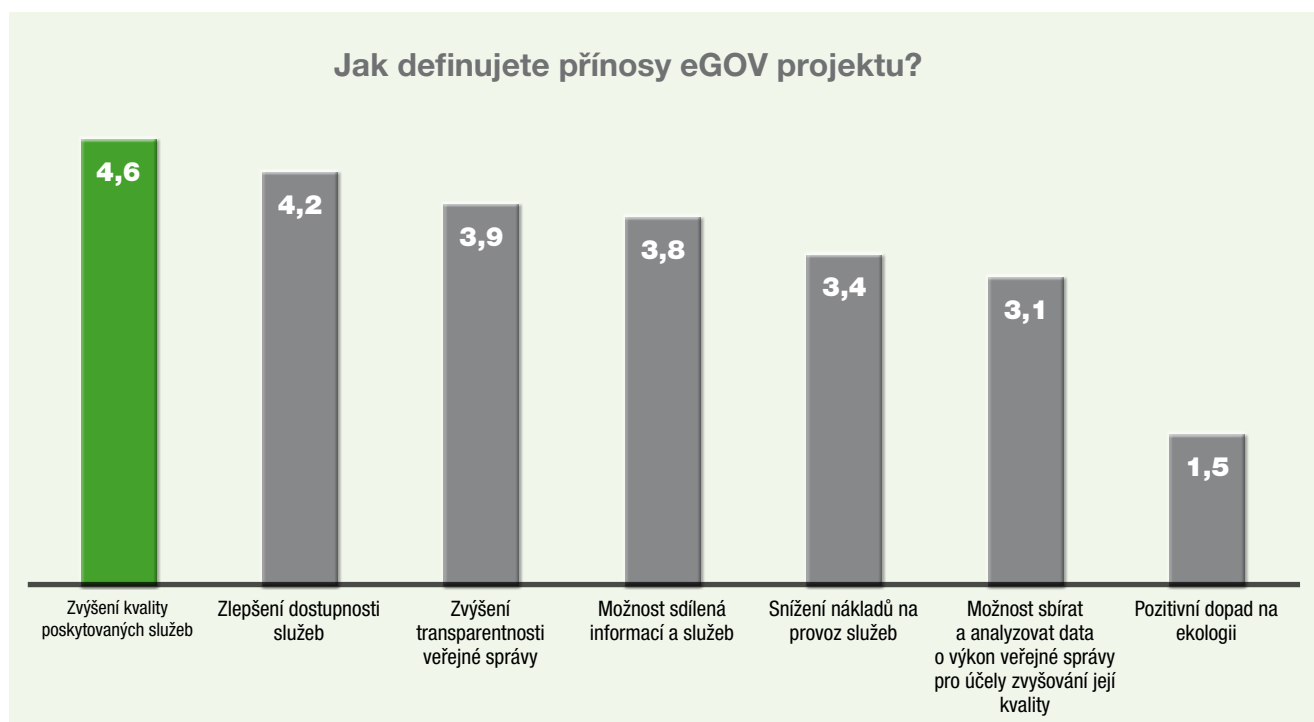
Metodika expertního šetření

Expertního šetření se zúčastnilo 15 členů Klubu ICT UNIE. Šetření probíhalo ve třech kolech. V prvním byly formou workshopu formulovány dotazy a k nim náležející tvrzení. Ve druhém kole byla elektronicky sebrána data odrážející názory účastníků šetření, přičemž pro jednotlivé dotazy byla předem formulována tvrzení, jimž účastníci šetření přiřazovali body na škále 0 = „dané tvrzení zcela neodpovídá mému názoru“ až po 5 = „tvrzení je zcela v souladu s mým názorem“. Výsledná hodnota ukazující váhu jednotlivých tvrzení je vypočítána jako průměr. V závěrečném workshopu byla prostřednictvím řízené diskuze formulována doporučení pro zlepšení realizace přínosů eGovernment projektů ve veřejné správě.



Definice přínosů eGovernmentu

Faktické přínosy projektů elektronizace veřejné správy bývají definovány různě. V odborné literatuře se nejčastěji hovoří o zvýšení kvality a dostupnosti veřejných služeb a o snížení provozních nákladů. Ve shodě s všeobecným vnímáním definují účastníci šetření přínosy projektů elektronizace veřejné správy následovně:



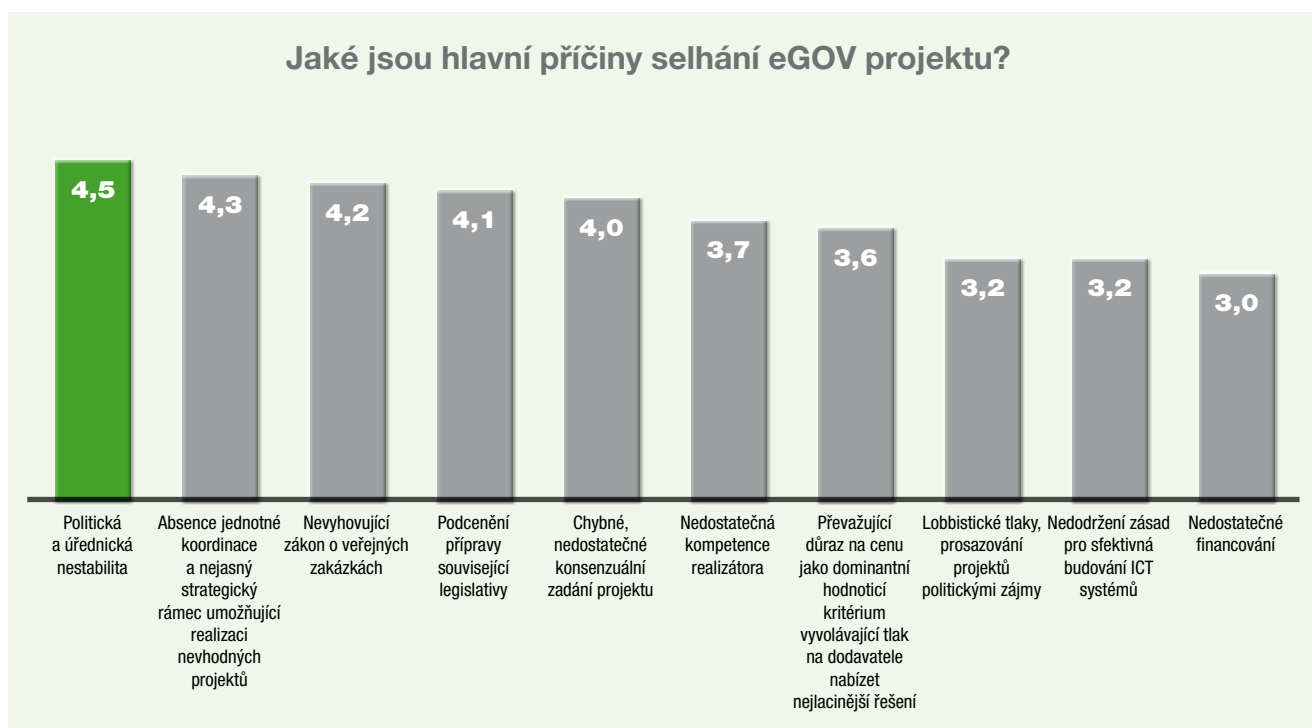
Nejsilněji se přiklánějí zúčastnění experti k popisu přínosů eGovernment projektů jako zvýšení kvality a dostupnosti poskytovaných služeb. Snížení nákladů coby přínos projektů překvapivě následuje až za zvýšením transparentnosti a možností sdílení informací a služeb.



PŘÍČINY MOŽNÉHO SELHÁNÍ PROJEKTŮ EGOVERNMENT

Příčiny možného selhání projektů eGovernment

Aby projekt mohl realizovat své přínosy, tzn. dodat skutečnou hodnotu, musí nejprve úspěšně dodat výstupy. Řada projektů se však potýká s problémy již ve stadiu realizace. V rámci dotazu, jaké jsou hlavní příčiny selhávání eGovernment projektů ve stadiu realizace, přiřadili účastníci šetření jednotlivým tvrzením následující hodnoty:



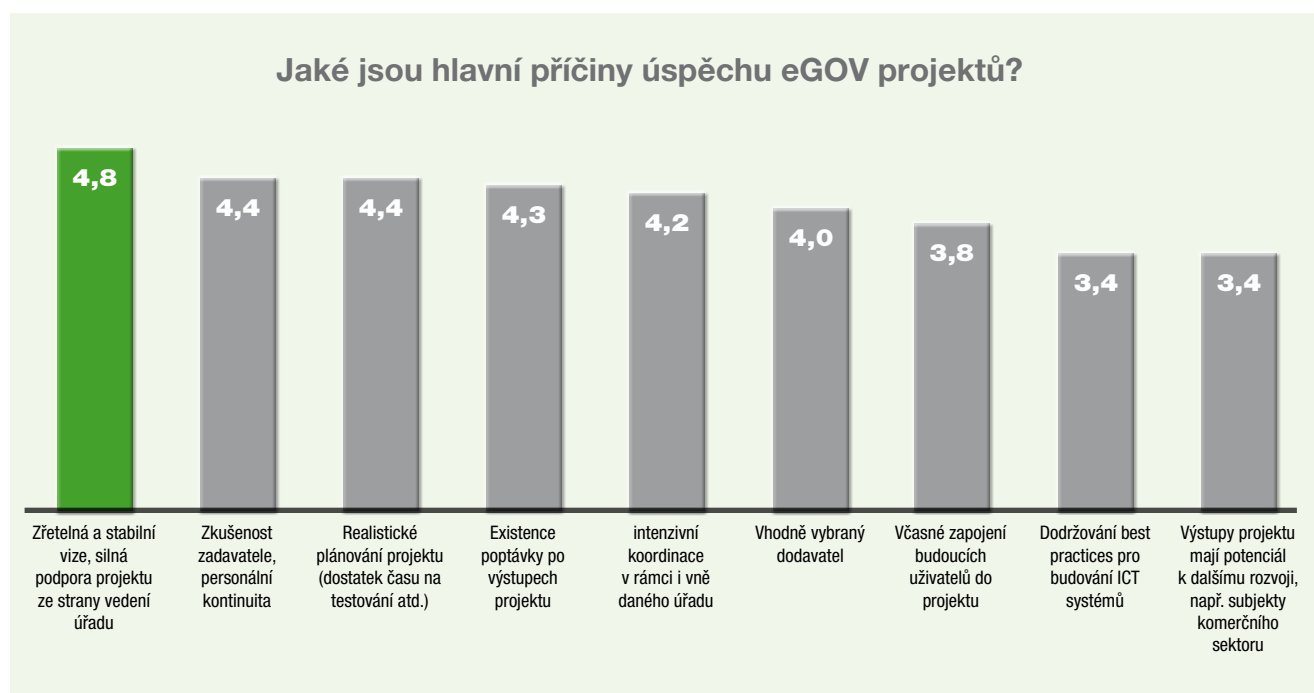
Jako nejvýznamnější faktor způsobující selhávání projektů se jeví politická a úřednická nestabilita. Jako velmi významná je rovněž hodnocena absence uceleného strategického rámce, který by vymezoval celkové směřování a z něj by pramenily jednotlivé projekty. Silný je rovněž negativní vliv problematicky uplatňovaného zákona o veřejných zakázkách. Jako relativně méně významné aspekty, způsobující selhávání projektů ve fázi realizace, byly hodnoceny lobbistické tlaky a nedostatečné financování, které bylo hodnoceno jako relativně nejméně významný aspekt.

Zúčastnění experti tak vesměs největší váhu přikládají aspektům, které je z pozice nositele projektu problematické nebo téměř nemožné ovlivnit. Hlavní příčiny selhávání projektu tak podle šetření nejčastěji stojí mimo rámec projektu.



Příčiny úspěchu eGovernment projektů

Jaké faktory na druhé straně přispívají k tomu, že projekt úspěšně dodá výstupy?



Na prvním místě je to dle výsledků šetření jasná a kontinuálně udržovaná vize, promítnutá do silné podpory projektu ze strany vedení úřadu. Velkou roli hraje také zkušenost zadavatele, personální kontinuita a realistické plánování projektu, zohledňující potřeby v oblasti testování, legislativní přípravu a apod. Silný je rovněž vliv existence poptávky po výstupech projektu.

Rovněž z následné diskuze vyplynulo, že shodným rysem úspěšných projektů je silná a kontinuální podpora vedení daného úřadu, optimálně kombinovaná s dostatečnými úřednickými kapacitami, disponujícími zkušenostmi z realizací projektů v podmínkách veřejné správy. Přirozenou podmínkou úspěšné realizace projektů je existence elementární projektové kultury.



ZÁBRANY V REALIZACI PŘÍNOSŮ

Zábrany v realizaci přínosů

To, že projekt dodá v požadovaném čase a kvalitě dané výstupy, ještě neznamená, že přinese skutečnou hodnotu. V rámci projektu může být vybudován systém, který nikdo nevyužívá nebo nemusí dojít ke snížení nákladů na poskytování daných služeb. O přínosech pak nemůže být řeč.

Co tedy brání realizaci přínosů úspěšných eGovernment projektů?



Na prvním místě je to dle výsledků šetření nedostatečná průběžná práce s klíčovými uživateli. Podobně silně je hodnocen vliv kultury, neochoty ke změně a setrvačnosti ve fungování daného úřadu a zpoždění navazujících projektů. Významně brání realizaci přínosů také podcenění PR nebo absence strukturovaného řízení změny, ať už jde o nedostatečné školení uživatelů, nebo chybějící metodické pokyny. Jako relativně nejméně významný aspekt bránící realizaci přínosů je hodnocena absence efektivních ex post evaluačních mechanismů.



Jak zlepšit realizaci přínosů eGovernment projektů

Po vyhodnocení výsledků provedeného šetření diskutovali experti z řad členů Klubu ICT UNIE možnosti, jakým způsobem zajistit, aby realizované projekty přinášely maximální hodnotu pro občany, podnikatele i úředníky. Výsledná doporučení je možné zařadit do následujících kategorií:

- doporučení systémového charakteru
- doporučení mající za cíl motivovat cílovou skupinu k užívání elektronické komunikace a nástrojů
- doporučení v oblasti PR, osvěty a vzdělávání

Doporučení systémového charakteru

Z provedeného šetření i následné diskuze vyvstává potřeba zaměřit se na koncepční a koordinační aspekt realizace projektů elektronizace veřejné správy. **Potřeba celkové strategie a koordinačních mechanismů**, které zaručí, že „se budou dělat správné projekty“, se ukazuje jako klíčová. Absence efektivního řízení celého portfolia eGovernment projektů, stejně jako silnějšího programového řízení, je mj. patrná z toho, že jako jedna z hlavních překážek bránících realizaci přínosů bylo označeno zpoždění navazujících projektů. Projekty samy o sobě často poskytují pouze dílčí výstupy, celkové přínosy jsou patrné až v rámci realizace širšího programu. (Typickým příkladem tohoto aranžmá jsou základní registry.) Na základě uceleného strategického rámce je pak možné efektivně identifikovat a připravit nezbytné změny legislativního prostředí.

Potřeba užší koordinace a jasně nastaveného rámce vyvstává nejen při budování, ale také v rámci každodenního provozu ICT systémů státu. S rostoucím počtem elektronizovaných agend roste komplexita celkové architektury, vzájemná provázanost a funkční závislost jednotlivých systémů. Pokud se s provozními problémy budou potýkat centrální registry, z nichž ostatní systémy on-line čerpají data, bude se zpomalovat nebo hroutit i výkon příslušných agend. Tento fakt je třeba zohlednit při formulaci požadavků na robustnost a spolehlivost systémů, na kterých ostatní systémy závisí. Pokud v současné době nějaký systém čerpá on-line data ze systému základních registrů, jeho spolehlivost je limitně určena mj. právě spolehlivostí systému základních registrů. Tomu by mělo odpovídat nastavení Service Level Agreement pro klíčové systémy státu.

V této souvislosti bude čím dál citelnější absence jednotně využívaných standardů pro budování a provozování IT systémů státu, ať již jde o architekturu, interoperabilitu, nebo bezpečnost. Prosazováním definovaných standardů a jednotným dohledem nad provozem jednotlivých systémů je v řadě zemí pověřen specializovaný úřad nebo útvar. S postupem elektronizace agend si okolnosti jeho vznik v určité podobě vynutí i v ČR. Dalším doporučením systémového charakteru je podpořit a **prosazovat realistické plánování projektu, především z časového hlediska**. Inspiraci pro efektivní plánování ICT projektu je možné čerpat z dokumentu ICT UNIE Stavíme informační systém.⁵

Významně by realizaci přínosů pomohlo rovněž systematické využívání zpětné vazby, vyhodnocování uživatelské spokojenosti a především rychlá reakce na incidenty a problémy, které se mohou vyskytnout.

⁵ Viz http://www.ictu.cz/fileadmin/docs/Akce_Spis/TEXTOVE_DOKUMENTY/2012/ICTU_brozura_Stavime_informacni_system.pdf.



JAK ZLEPŠIT REALIZACI PŘÍNOSŮ EGOVERNMENT PROJEKTŮ

Jako jedna z podmínek úspěšné realizace projektu byla často zmiňována úřednická stabilita a kontinuita. V tomto kontextu je třeba podpořit snahy o stabilizaci veřejné správy prostřednictvím zákona o státní službě.

Doporučení v oblasti motivace uživatelů

Lidé jsou přirozeně rezistentní vůči novým věcem, obzvláště pokud pochází z dílny veřejné správy. Častým problémem projektů elektronizace veřejných služeb je, že uživatelé se zdráhají nové systémy používat a preferují staré postupy. V takovém případě **je vhodné občany k jejich užívání pozitivně motivovat, a to například slevou ze správního poplatku při elektronickém podání.**

Přirozené by mělo být při budování nových ICT systémů uvažovat, zda a jak mohou být tyto systémy nebo jejich části využívány komerčními subjekty, včetně budování otevřené datové infrastruktury. Příkladem mohou být základní registry v Dánském království. Tam je na základě souhlasu občana vybraným komerčním subjektům umožněno získávat definovaná data. Pokud tak například dáte svolení vaší bance nebo pojišťovně, systém základních registrů ji upozorní na změnu vašeho bydliště stejně, jako by šlo o orgán veřejné moci. Přestože podobná možnost dnes existuje i v rámci systému základních registrů v ČR, není o ní všeobecné povědomí.

Spolupráce s komerčním sektorem se dle zahraničních zkušeností vyplácí i v oblasti digitální identity, kde silnou roli státu doporučuje mj. OECD. Následné provázání eGovernmentu a eCommerce (např. jednotné přihlašování systému pro komunikaci se státem a systému elektronického bankovníctví) pak přirozeně oslovuje více uživatelů.

Přirozený by při budování nových systémů měl být důraz na uživatelskou vstřícnost. Maximální využívání strukturovaných formulářů a nabídnutí výhod z jejich používání, např. předvyplnění možných položek, by mělo být samozřejmostí.

Doporučení v oblasti PR a osvěty

Výstupy projektů v oblasti elektronizace veřejné správy budou jen těžko využívány, pokud o nich nebude cílová skupina vědět nebo jim nebude důvěřovat. Přestože řada iniciativ na poli eGovernmentu měla zřetelný přínos, nejsou tyto úspěchy dostatečně prezentovány a komunikovány. Přitom právě prezentace „úspěšných příběhů“ a praktických přínosů jednotlivých systémů pro dané cílové skupiny může zajistit dostatečnou pozornost cílové skupiny.

Systematická prezentace přínosů realizovaných projektů, vztažená ke konkrétním cílovým skupinám a životním situacím, stejně jako posilování důvěry v elektronickou veřejnou správu jako celek, by měly být zaštitěny jednotnou koncepcí. Bez ní dochází ke fragmentaci prostředků vynakládaných např. v rámci povinné publicity projektů financovaných ze strukturálních fondů.



ZÁVĚR

Přínosy projektů a programů v oblasti eGovernmentu představují oblast, která by si zasloužila mnohem větší pozornost, než jaká jí je v současné době ze strany veřejné správy věnována. Značný prostor pro zlepšení existuje ve všech fázích projektového cyklu – při plánování, řízení přínosů, jejich vyhodnocování i komunikaci přínosů směrem k veřejnosti.

Zřetelně se tato skutečnost ukazuje mj. ve způsobu, kterým orgány veřejné moci přistupují ke kontrolní činnosti. Ta se téměř výhradně soustředí na procesní správnost, dodržování postupů a pravidel. Velmi obtížně bychom hledali kontrolu zaměřenou na přínosy projektů v oblasti eGovernmentu. Jakkoli je dodržení procesních postupů významné, věříme, že kontroly by měly věnovat rovnocennou pozornost také tomu, zda daný projekt přinesl konkrétní hodnotu občanům, podnikatelům nebo úředníkům.

Kdyby se veřejnosprávní kontroly více soustředily na přínosy projektů, bylo by i z tohoto pohledu zřetelné, že Česká republika objektivně dosáhla v posledních letech značných úspěchů.

S postupem elektronizace veřejné správy roste technologická komplexita. Orgány veřejné moci proto budou potřebovat jasný rámec a zřetelné mechanismy, které jim umožní plánovat, měřit a vyhodnocovat, zda jednotlivé iniciativy reagují na poptávku, zvyšují uživatelský komfort a uspokojují poptávku ze strany veřejnosti.

Přínosy a důraz na ně by měly být pevně zafixovány i v uvažování realizátorů eGovernment projektů, aby se otázka, „proč daný projekt realizujeme“, nevytratila v technologických a procesních diskuzích.

V neposlední řadě pomůže větší důraz na přínosy lepšího provázání iniciativy na poli eGovernmentu s širšími iniciativami směřujícími ke zvýšení kvality veřejné správy obecně. Koneckonců písmeno „e“ ve slově eGovernment se stále častěji vykládá jako „efektivní“.



Na zpracování dokumentu se podíleli členové Klubu ICTU a přizvaní experti

Materiál je k dispozici v elektronické podobě na webových stránkách ICT UNIE – www.ictu.cz.

ICT UNIE o.s.

K Červenému dvoru 25a/3269

130 00 Praha 3

tel.: +420 222 582 880

fax: +420 222 585 278

info: ictu@ictu.cz

www.ictu.cz