

IT PROCESY V PODMÍNKÁCH ZMĚN EGOVERNMENTU ČR

Stanislava Šimonová

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav systémového inženýrství a informatiky

Abstract: *The purpose of the eGovernment Act is to create optimum conditions for electronic communication both among the public authorities themselves and also between the citizens and the authorities. The purpose is not to make only some agendas or some stages of the processes in the public administration sector electronic but to offer a comprehensive solution to all the agendas performed by bodies of public administration. There is necessary to evaluate the new services and IT processes by help of suitable measures.*

Keywords: *processes, eGovernment, IT Governance, data boxes, smart government, Czech POINT, eGON, authorized conversions of documents, eGovernment Act*

1. Úvod

Globalizace může být charakterizována jako proces stále intenzivnější integrace zemí světa v jediném ekonomickém systému [11]. V obecné encyklopedii lze nalézt definici, že globalizace je abstraktní fenomén, zahrnující různé změny společnosti, které vedou k větší propojenosti politických, sociokulturních a ekonomických událostí na globální úrovni; zároveň lze globalizaci chápat jako nerovný proces, v jehož důsledku se některé části světa relativně přibližují, zatímco jiné relativně oddalují, to vše bez ohledu na geografickou vzdálenost [19]. Pojem globalizace představuje neuspořádané procesy probíhající nad koordinovanými procesy v rámci jednotlivých suverénních států [1]. Globální správa je pak procesem politické koordinace, který se odehrává na mnoha různých úrovních zároveň. V tomto procesu jsou úkoly (jako jsou implementace nadnárodních pravidel a management problémů, které přesahují národní hranice) sdíleny společně vládami národních států a mezivládními i nadnárodními (soukromými i veřejnými) institucemi. Cílem tohoto procesu je realizace společných cílů na globální úrovni, přičemž definování těchto cílů je součástí permanentního dialogu [20]. V nejvšeobecnější rovině znamená globalizace zvyšující se propojování světa ve všech oblastech života lidí; zahrnuje myšlenky, z nichž každá může znamenat nové výzvy globalizace – sociální výzvy, ekonomické výzvy, výzvy technické rozvoje, výzvy ochrany životního prostředí, výzvy v programu vzdělávání [2].

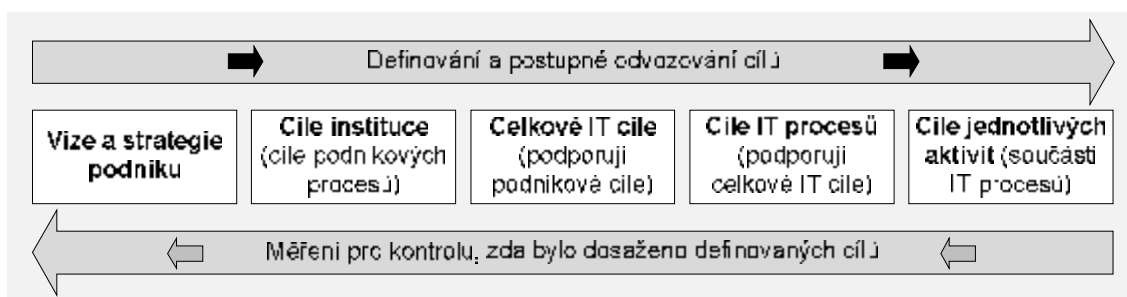
Není pochyb o tom, že významným hnacím motorem globalizace jsou informační a komunikační technologie, tzn. rychlý a v podstatě neomezený přesun a přísun jakéhokoliv množství informací. Nepřetržitý proud informací vede ke zrychlení všech společenských procesů [12]. Důsledkem možností technologií jsou specifické problematiky. Mezi ně patří např. virtualizace, tedy určité odpoutání od daného prostoru; kdy virtuální výpočetní prostředky se místo u uživatele nalézají v hostingových centrech, mnohdy z různých nejčastěji bezpečnostních důvodů umístěných „neznámo kde“; v nich mohou současně běžet desítky serverů, databázových či jiných uživatelských programů, které jsou prostřednictvím komunikačních nástrojů k dispozici obecně komukoli a kdekoli na světě [9]. Další problém vyplývá z různých možností a schopností uživatelů v přístupu a využívání informačních technologií, mluví se tedy o digitálním rozdělení (rozdílu), přičemž závažnost tohoto fenoménu digitálního rozdílu vyjadřuje i to, že bývá označován jako globální digitální propast [10].

Role státu by měla zahrnout všechny aspekty, tzn. uplatňovat přístup, kdy na jedné straně jsou implementovány trendy moderních technologií, na druhé straně je snaha o minimalizaci digitálního rozdílu. Současné změny v eGovernmentu ČR jsou významným milníkem, který právě tento přístup vyžaduje.

2. Technologický trend Governance

Soudobé úvahy o globálním řízení a správě se odvíjí od pojmu governance, který lze chápat jako rozumnou správu, řízení a proces vládnutí najednou, což ho odlišuje od pojmu government, který znamená vládu [20]. Corporate governance představuje souhrn politik a interních kontrol, pomocí nichž organizace řídí bez ohledu na svoji velikost nebo formu [18]. Enterprise governance představuje souhrn odpovědností a praktik realizovaných vlastníky a vedením organizací, jejichž cílem je realizace strategického vývoje, dosahování cílů, zajištění přiměřeného řízení rizik a ověřování zodpovědné spotřeby zdrojů organizace [6]. Informační a komunikační technologie se staly významnou součástí corporate i enterprise governance, přičemž zahrnutí principů přístupu governance do oblasti podnikové informatiky se nazývá IT governance. IT governance jako struktura řídicích vztahů a procesů umožňuje dosažení cílů organizace realizací přidané hodnoty za současného vyrovnání rizika s návratností investic do informačních technologií [6][7].

Zatímco dříve se úsilí soustředilo na dodávku technologií spíše z kvantitativního hlediska, tak současný trend vede k zaměření na služby technologií, jejich kvalitu a účelnost. Tento požadavek zazněl např. na konferenci ISSS v roce 2007, kdy bylo konstatováno, že v posledních letech sice výbava informačními technologiemi prostoupila všemi úřady od malých obcí až po ministerstva, ale občané nepocítují užitek ve formě zjednodušené správy, ale faktický prospěch mají pouze dodavatelské firmy; přičemž je třeba zdůraznit, že tento stav nenastal z důvodu nedobré práce úředníků či starostů, ani z důvodu nedostatečnosti technologií; ale tento stav je třeba řešit změnou celkového přístupu k technologiím, resp. zaměřením na hodnocení služeb technologiemi poskytovanými [22]. Kvalitu informačních služeb lze hodnotit z různých hledisek, k nimž patří i relevance informací, tzn. aby se v kvantitě informací neztratila jejich relevance, tedy aby nedošlo k informačnímu dilema, kdy existuje nadbytek irelevantních informací při současném nedostatku informací relevantních [16].



Obr. 1: COBIT – definování cílů a ověřování jejich naplnění (zdroj: vlastní – zpracováno podle [5])

IT governance, tedy řízení podnikové informatiky, bývá uplatňována za podpory určitého rámce či modelu, mezi něž patří standardy ITIL a COBIT [5][8]. Oba standardy se doplňují a vzájemně prolínají, lze však každý použít samostatně. ITIL je rámcem spíše pro IT management podniku, kterému nabízí návody šablony, diagramy a další osvědčené postupy pro řízení IT služeb. COBIT je rámcem pro IT Governance, jedná se o strategický rámec pro řízení IT prostředí s cílem zajistit soulad mezi řízením podnikové informatiky a mezi cíli a řízením podnikové činnosti. Přestože soukromý a veřejnosprávní sektor má rozdíly (působení

na základě potřeb určených trhem vs. potřeb stanovených politicky, ziskový motiv vs. neziskový motiv, rozdílné právní prostředí [23]), tak základní přístupy manažerských činností v obou sektorech jsou podobné.

IT governance i ve veřejném sektoru by měla definovat IT cíle odvozené z institucionálních cílů (obr. 1), na základě IT cílů definovat cíle IT procesů a jednotlivých aktivit. Významný je důsledný procesní přístup a soustavné měření pro kontrolu naplňování definovaných cílů. Mezi hlavní sledované oblasti v rámci COBIT patří strategický soulad IT cílů s cíli instituce; včasnost a optimálnost IT služby včetně přínosů (konkurenční výhoda, spokojenost); optimální investice a řízení IT zdrojů; stanovení strategie řízení rizik a vyjasnění odpovědností, monitorování a měření implementací služeb. Jako výchozí IT procesy lze považovat procesy z tzv. domény PO – plánování a organizování: PO1 definice informační strategie, PO2 definice informační architektury, PO3 určení technologických trendů, PO4 definice IT procesů, organizace a vztahů v IT, PO5 řízení investic do IT, PO6 strategie managementu a směru rozvoje, PO7 řízení IT lidských zdrojů, PO8 řízení kvality / jakosti, PO9 řízení IT rizik a PO10 řízení projektů. Procesy by měly být jednak identifikovány, dále popsány a neustále monitorovány pro posouzení jejich výkonu a posouzení shody mezi výstupy a plánovanými cíli.

3. IT Governance pro eGovernment

eGovernment ČR v souladu s evropskými trendy prochází významnými změnami v souvislosti s hlubším uplatněním informačních technologií. Nejedná se prioritně o masivní příliv hardware či software (i když s tím samozřejmě souvisí), jde ale o promyšlený dlouhodobý projekt Smart Administration vymezující základní systémovou platformu rozvoje veřejné správy v období 2007 až 2015 [21]. Pro strategii „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby“ byly definovány cíle, mezi něž patří cíl „zefektivnit činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy“ s následujícími podcíli [14]:

- Zavést systémy řízení kvality a sledování výkonnosti na úřadech veřejné správy.
- Zajistit adekvátní využívání ICT, vytvořit centrální registry veřejné správy tak, aby bylo možné bezpečné sdílení dat orgány veřejné moci a zároveň byl občanům umožněn oprávněný přístup k údajům vedeným v těchto registrech.
- Zlepšit vertikální i horizontální komunikaci ve veřejné správě, zajistit synergické působení různých úrovní veřejné správy.

Strategie rozvoje služeb „informační společnosti“ má definované prioritní oblasti [15]:

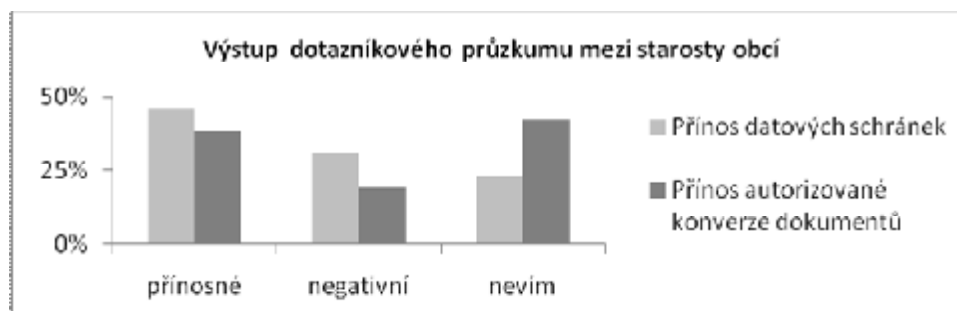
- Základní registry spolu s organizační architekturou a technickým zázemím, které umožní propojení s agentovými registry, zabrání duplicitě dat a zachovají požadované standardy bezpečnosti.
- Univerzální kontaktní místa pro asistovanou i samoobslužnou komunikaci s veřejnou správou včetně portálu veřejné správy a dílčích agendových portálů.
- Zaručená a bezpečná elektronická komunikace mezi úřady a stejně tam mezi občanem, firmou a úřadem s využitím speciálního systému datových schránek včetně garantovaného systému autorizace a autentifikace a nezávislého dohledu nad dodržováním bezpečnostních a provozních pravidel.
- Digitalizace datových fondů a jejich archivace, archivace a zpřístupňování kulturního bohatství v digitální podobě.

Realizace jednotlivých oblastí je prováděna dílčími projekty v rámci globálního projektu eGON [13] zahrnujícího základní registry, kontaktní místa, komunikační infrastrukturu a pochopitelně odpovídající legislativu. Práce na projektech probíhají současně, nicméně

prvním „hmatatelným výstupem“ z hlediska veřejnosti byla realizace kontaktních míst projektem Czech POINT [3]. V rámci těchto asistovaných míst výkonu veřejné správy, kterých bylo 3.696 míst k datu 23.8.2009 (jedná se o obecní úřady, krajské úřady, pobočky České pošta, Hospodářskou komoru, pracoviště notářů a zahraničních zastupitelství) [4], lze získat ověřené výstupy např. z živnostenského a obchodního rejstříku, z katastru nemovitostí nebo z rejstříku trestů. Z hlediska představitelů veřejné správy (míněni starostové obcí jakožto oprávněné osoby) je pak „hmatatelný výstup“ vyplývající ze zákona č. 300/2008 Sb. o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů s účinností od 1.7. 2009 [16], resp. o výhradně elektronickém zasílání zpráv s dokumenty pomocí datových schránek a s tím související povinností elektronické konverze dokumentů. „Stát“ vytvořil garantované technologické prostředí pro bezpečný elektronický přenos svých dokumentů, a to jednak pro přenos mezi orgány veřejné správy mezi sebou a jednak pro přenos mezi orgány veřejné správy a právníky a případně fyzickými osobami. Tímto by měla skončit „papírová“ pošta a papírové dokumenty, ovšem s výjimkou dokumentů se speciální povahou (rozměry apod.) a s výjimkou komunikace s občanem nevlastnícím příslušné technologie. O rozsáhlosti projektu svědčí fakt, že základní počet tzv. datových schránek je přes 500.000 (cca 7.000 objektů obcí a ústředních orgánů a cca 500.000 právnických osob). O složitosti a rozsáhlosti celého projektu svědčí i fakt, že zákon byl novelizován dříve, než nabyl účinnosti. Mezi změny patří, že náklady spojené s provozováním informačního systému datových schránek jsou hrazeny ze státního rozpočtu nebo že je možné mít i více datových schránek. Původní myšlenka garantovaného přenosu pro potřeby státu se ovšem poněkud rozmělnila, neboť novela umožňuje navíc i garantovaný elektronický přenos dokumentů mezi právníky a fyzickými osobami navzájem (od 1.1.2010, resp. 1.7.2010). Stát tedy nyní vytváří prostředí a garantuje přenos zpráv i v případech, že není účastníkem jednání či komunikace.

4. IT procesy

Technologické změny jsou v rámci služeb, resp. v rámci procesů, které se dotýkají jak pracovníků veřejné správy, tak občanů a právnických osob. Je proto třeba dlouhodobějšího monitorování, zda a jak se poskytované procesy zkvalitnily, tedy zda a jak se zkvalitnily služby produkované těmito procesy. Hodnotící hlediska mohou být – náročnost, dostupnost, bezpečnost, rychlost apod. Náročnost zvládnutí služby pracovníky veřejné správy je přijatelná zejména u takových municipalit, kde je zázemí IT pracovníků, tzn. jedná se o větší úřady (ve smyslu počtu pracovníků). Náročnější situace je u malých obcí s minimálním počtem zaměstnanců orgánu veřejné správy.



Obr. 2: Průzkum názorů starostů obcí v působnosti pardubického magistrátu v březnu 2009 v souvislosti s působností zákona č. 300/2008 Sb. (zdroj: vlastní)

V březnu 09 byl proveden průzkum názorů starostů obcí v působnosti pardubického magistrátu. Blížící se účinnost zákona 300/2008 Sb. evokovala otázky, jak jsou starostové na nové služby připraveni. Starostové připravované služby i nároky s tím spojené vnímali

spíše pozitivně. Se zákonem sice nebyli dobře seznámeni, nicméně měli o něm určitou základní představu z 86%; zavedení datových schránek považovali za přínosné ze 46%; autorizovanou konverzi považovali za přínosnou ze 39%; celkovou očekávanou pracnost považovali ze 65% za zvýšenou, ale zvládnutelnou (obr. 2).

Z hlediska občana lze hodnotit službu CzechPOINT deklarující konec „běhání“ občana po různých úřadech, neboť z jednoho asistovaného místa má vyřídit veškeré úkony. Služba však zatím neposkytuje tyto možnosti, v rámci služby je možné žádat výpisy z určitého počtu evidencí, nicméně nutnost docházet na různé úřady a instituce zůstává minimálně do doby realizace projektů základních registrů. Tedy pro občana zatím nastal jen částečný posun v kvalitě poskytovaných služeb ze strany veřejné správy.

Elektronizace nakládání s dokumenty změnila dosavadní způsob vyřizování dokumentů. Ze zákona je vyžadovaná výhradně elektronická dokumentace, dále výhradně elektronické vedení dokumentů (s výjimkou dokumentů tajných a dále takových, jejichž povaha to neumožňuje), dále pochopitelně elektronická archivace dokumentů. Bylo by vhodné uplatnit rámce řízení IT governance, tzn. monitorovat a vyhodnocovat činnost přímých účastníků procesů, tzn. osob pověřených k přístupu k datovým schránkám a dále osob manipulujícími s elektronickými dokumenty. Jako hodnotící ukazatele lze navrhnout počty příchozích a počty odchozích dokumentů, časová náročnost pro vyřízení daného typu dokumentu, počet chyb při odesílání pomocí datových schránek (zde není míněno selhání HW či SW, ale např. obtížnost ověření existence datové schránky u oslovaného subjektu), časová náročnost vyplývající z vynucených následných akcí v souvislosti s fikcí doručení (tedy subjekt si v daném termínu zprávu neotevřel a tedy se neseznámil s příslušným dokumentem, nicméně platí v dané lhůtě fikce doručení), časová náročnost spojená s povinnou archivací (týká se zejména malých obcí, kteří nemají zavedenou spisovou službu) aj. Zajímavé bude jistě srovnání mezi dopady projektu CzechPOINT, resp. Smart Administration u malých obcí (např. s jednou pověřenou osobou a bez spisové služby) a velkými obcemi (např. se zavedenou spisovou službou nebo se zázemím vlastních IT specialistů), přičemž samozřejmě většinová situace se týká obcí bez vlastních IT specialistů, bez vlastní spisové služby a s malým nebo žádným počtem úředníků (míněno mimo starosty). Je pochopitelné, že pro pověřené osoby malých bude náročnější zvládnout nový způsob výkonu činností. Podobně to platí i pro občany, neboť konverze dokumentů, která je zatím pro občana možná na vyžádání (tedy nikoliv povinná), nese další nároky na „elektronické“ znalosti a schopnosti občanů, byť konverze bude prováděna na asistovaných místech veřejné správy. Nicméně v plánu je, aby konverze byla v blízké době možná i přes webovské rozhraní, což samozřejmě bude na jedné straně výhodou pro občany „znalé“, ale na druhé straně se zvyšuje riziko digitálního rozdílu.

5. Závěr

Probíhající procesní i technologické změny eGovernmentu v ČR jsou významným milníkem, neboť promyšlená koncepce návazných projektů postupně připravuje podmínky pro plnou provázanost dat a úkonů veřejné správy. Tato zásadní změna eGovernmentu je na jedné straně nutná, neboť IC technologie jako hnací síla globalizace se masivně uplatňují ve správách ostatních států. Na druhé straně to znamená další technologické nároky, které se dotýkají jak pracovníků veřejné správy, tak občanů, s čímž se zároveň zvyšuje riziko digitálního rozdílu. Je třeba jednak vyrovnávat digitální rozdíly a jednak přistoupit k novému IT uplatnění způsobem obvyklým v hospodářských organizacích, tzn. s uplatněním rámců IT governance. Tedy je třeba dlouhodobě monitorovat a vyhodnocovat vytipované ukazatele, které by poskytly zpětnou vazbu o faktickém provádění změněných procesů a které by tak poskytly impulsy pro jejich zlepšování. Dále pro měněné procesy výkonu veřejné správy je třeba v souladu s postupy IT Governance sledovat a ověřovat, zda uplatněné principy a

zavedené změny podporují a naplňují vytyčené IT cíle vedoucí k naplnění institucionálního cíle, kterým je zefektivnění činnosti úřadů veřejné správy, ke snížení finančních nároků na chod administrativy a zajištění transparentního výkonu veřejné správy.

Použitá literatura:

- [1] BAUMAN, Z. *Individualizovaná společnost*. Praha: Mladá fronta, 2005, 290 s. ISBN 80-204-1195-X.
- [2] CIBOVÁ, J., ROVNANIK, E. Ekonomická výzva globalizácie v malých a stredných podnikoch v SR. In *Globalizácia a jej sociálno-ekonomické dosledky*. Žilina: Randa, 2008, s. 66-70, ISBN 979-80-969745-1-8.
- [3] CZECH POINT. *Český Podací Ověřovací Informační Národní Terminál* [online]. [cit. 2009-06-18]. Dostupný z WWW <<http://www.czechpoint.cz/web/index.php>>.
- [4] CZECH POINT. *Statistiky vydaných výstupů v rámci CzechPOINT k 14.6.2009 – počet aktivních Czech POINTů* [online]. [cit. 2009-06-18]. Dostupný z WWW <<http://www.czechpoint.cz/web/?q=node/391>>
- [5] COBIT, *Control Objectives for Information and Related Technology*, 4.1. [online]. [cit. 2008-06-18]. Dostupný z WWW: <http://www.isaca.org/Content/NavigationMenu/Members_and_Leaders/COBIT6/Obtain_COBIT/Obtain_COBIT.htm>.
- [6] DOUCEK, P., NOVÁK, L., SVATÁ, V. *Řízení bezpečnosti informací*. Praha: Professional Publishing, 2008. 239 s. ISBN 978-80-86946-88-7.
- [7] IT Governance Institute. *Board Briefing on IT Governance*. [online] [cit. 2009-06-18]. Dostupný z WWW: <http://www.itgi.org/AMTemplate.cfm?Section=Board_Briefing_on_IT_Governance&Template=/ContentManagement/ContentDisplay.cfm&ContentID=39649>
- [8] ITIL ®- *IT Infrastructure Library* [online]. [cit. 2008-06-02]. Dostupný z WWW <<http://www.itil-officialsite.com/AboutITIL/WhatIsITIL.asp>>.
- [9] JEGER, D. *Technologie mění podstatně řízení lidí* [online] [cit. 2009-06-17]. Dostupný z WWW: <http://managerweb.ihned.cz/c4-10111250-37145840-T04100_d-technologie-meni-podstatne-rizeni-lidi>.
- [10] EUR-lex. *Přístup k právu Evropské unie*. Závěry Rady o mezinárodním partnerství pro mezinárodní vědeckotechnickou spolupráci (Úřední věstník C 018 , 24/01/2009 S. 0011 - 0013) [online]. [cit. 2009-06-17]. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:018:0011:01:CS:HTML>>
- [11] MEZŘICKÝ, V. *Globalizace*. Praha: Portál, 2003, 148 s. ISBN 80-7178-748-5.
- [12] MEZŘICKÝ, V. *Povaha globalizace, základní problémy, její pozitivita a negativita*. In *Globalizace a globální problémy*. Praha: Univerzita Karlova, 2006, s. 11-24, ISBN 80-87076-01-X.
- [13] MV ČR. *eGON-EGOVERNMENT*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2009. 22 s.
- [14] MV ČR. *Modernizace veřejné správy – Cíle strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby* [online]. [cit. 2009-06-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-modernizace-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>>
- [15] MV ČR. *Modernizace veřejné správy – Priority Strategie rozvoje služeb "informační společnosti"* [online]. [cit. 2009-06-18]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-modernizace-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>>
- [16] MV ČR. *Sbírka zákonů ČR* [online]. [cit. 2009-06-18]. Dostupný z WWW <<http://sbirkazakonu.sweb.cz/>>.
- [17] MYŠKOVÁ, R. *Využití externích informací pro úspěšné řízení podniku*. In *Scientific Papers of the University of Pardubice Series D*. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2007.

- Series D, Faculty of Economics and Administration, 11 (2007), ISBN 978-80-7194-936-7, ISSN 1211-555X, s. 101-107.
- [18] *OECD Principles of Corporate Governance*, 2004. ISBN 92-64-01597-3.
- [19] *Otevřená encyklopedie Wikipedie* [online]. [cit. 2009-06-17]. Dostupný z WWW: <<http://cs.wikipedia.org/wiki/Globalizace>>
- [20] PEHE, J. Globální řízení a globální správa (síťová řízení a horizontální alternativy). In *Globalizace a globální problémy*. Praha: Univerzita Karlova, 2006, s. 123-132, ISBN 80-87076-01-X.
- [21] ŠIMONOVÁ, S. Smart Administration – Hexagon veřejné správy. In *Public Administration 2008*. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2008, 57 s., ISBN 978-80-7395-108-5.
- [22] TOŠENOVSKÝ, E. Zahajovací projev na konferenci ISSS. In *Konference ISSS 07 Internet ve státní správě a samosprávě* [online]. [cit. 2009-06-19]. Dostupný z WWW: URL: <<http://www.issc.cz/archiv/2007/av.asp>>
- [23] WRIGHT, G., NEMEC, J. *Management veřejné správy, teorie a praxe, zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. Praha: Ekopress, 2002. 419 s. ISBN 80-86119-70-X.

Kontaktní adresa:

Ing. Stanislava Šimonová, Ph.D.

Ústav systémového inženýrství a informatiky, Fakulta ekonomicko-správní

Studentská 84, 53210 Pardubice

e-mail: Stanislava.Simonova@upce.cz

tel.: 466036009