

2017

Záverečná správa

e-Government a informačné systémy obcí a miest



Závěrečná správa

e-Government a informačné systémy obcí a miest

PREDKLADÁ

Ing. Karol Mitrik, predseda
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

VEDÚCI KONTROLNEJ AKCIE

Ing. Vladimír Jendrisek

Bratislava, október 2017

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK A SKRÁTENÝCH POMENOVANÍ	4
ZOZNAM TABULIEK	4
ZOZNAM GRAFOV A OBRÁZKOV	4
ZHRNUTIE	5
1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE	6
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE	6
3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA	7
3.1 ELEKTRONIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY	7
3.1.1 e-Government	7
3.1.2 Výkon verejnej moci elektronicky	7
3.2 KONTROLA V OBCIACH A MESTÁCH	8
3.2.1 Elektronické služby samosprávy	8
3.2.2 Vyhodnotenie indikátorov výkonnosti e-Governmentu	9
3.2.3 Vytváranie, prevádzkovanie, využívanie, rozvoj a bezpečnosť informačných systémov obcí a miest	10
3.3 KONTROLA OBCÍ A MIEST V DCOM	10
3.3.1 Všeobecné informácie o projekte DCOM	10
3.3.2 Indikátory výkonnosti projektu DCOM a jeho prínos pre občana a samosprávu	11
ODPORÚČANIA	13
4 REAKCIA KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV	14
5 TÍM KONTROLÓROV	14
ZÁVER	14
KONTAKT	16
PRÍLOHY	17
PRÍLOHA Č. 1: PREHLAD INDIKÁTOROV VÝKONNOSTI E-GOVERNMENTU V OBCIACH	17
PRÍLOHA Č. 2: VYBRANÉ UKAZOVATELE VÝKONNOSTI (Ø HODNOTY) PODĽA VEĽKOSTI OBCÍ	17
PRÍLOHA Č. 3: VÝVOJ POČTU PODANÍ V DCOM A MINIDCOM+	18
PRÍLOHA Č. 4: VYSVETLENIE NIEKTORÝCH POJMOV POUŽITÝCH V ZÁVEREČNEJ SPRÁVE	18

ZOZNAM SKRATIEK A SKRÁTENÝCH POMENOVANÍ

SKRATKA / SKRÁTENÉ POMENOVANIE	VÝZNAM
DCOM	Dátové centrum obcí a miest
DEUS	DataCentrum elektronizácie územnej samosprávy Slovenska
eID	občiansky preukaz s elektronickým kontaktným čipom
IS	informačný systém
ISVS	informačný systém verejnej správy
IT	informačné technológie
KEP	kvalifikovaný elektronický podpis
KRIS	koncepcia rozvoja informačných systémov
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
NFP	nenávratný finančný príspevok
NKIVS	Národná koncepcia informatizácie verejnej správy
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
OVM	orgán verejnej moci
PI	performance indicator (indikátor výkonnosti)
UPVS	Ústredný portál verejnej správy
výnos o štandardoch pre ISVS	výnos Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 55/2014 Z. z. o štandardoch pre informačné systémy verejnej správy
VZN	všeobecne záväzné nariadenie
zákon o e-Governmente	zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov
zákon o informačných systémoch verejnej správy	zákon č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov
zákon o ochrane osobných údajov	zákon č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
zákon o slobodnom prístupe k informáciám	zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)
ZMOS	Združenie miest a obcí Slovenska

ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka 1 Štatistika kontrolovaných obcí	6
Tabuľka 2 Kontrolná akcia v číslach	15

ZOZNAM GRAFOV A OBRÁZKOV

Graf 1 Veková štruktúra výpočtovej techniky podľa veľkosti obce	10
Obrázok 1 Piliere e-Governmentu	7
Obrázok 2 Kontrolované subjekty v mape Slovenska	16

ZHRNUTIE

V septembri 2013 schválila Národná rada Slovenskej republiky zákon o e-Governmente. Tým uložila všetkým orgánom verejnej moci, teda aj subjektom územnej samosprávy, povinnosť vykonávať verejnú moc elektronicky a v rozsahu, ktorý určuje tento zákon. Prechodné obdobie, ktoré malo slúžiť orgánom verejnej moci na odstránenie prípadných technických problémov, uplynulo. **Od 1. novembra 2016 tak majú všetky orgány verejnej moci povinnosť vykonávať verejnú moc elektronicky a bez obmedzenia.** Výkon verejnej moci elektronicky je konaním o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach osôb prostredníctvom elektronickej úradnej komunikácie.

Najväčšou ekonomickou výhodou elektronizácie služieb verejnej správy je úspora času. Služby verejnej správy sú občanom a podnikateľom dostupné cez internet, bez potreby osobných návštev úradov. Služby sú prístupné okamžite, poskytované rýchlejšie a bez nutnosti predkladať rôzne dokumenty. To všetko znižuje finančné nároky na občanov, podnikateľov a celú verejnú správu.

Cieľom kontrolnej akcie bolo posúdiť, ako sú obce a mestá (vo veľkostnej kategórii do 20 tis. obyvateľov) pripravené na poskytovanie služby e-Governmentu, a či sú verejné prostriedky, vynaložené na zabezpečenie týchto služieb, investované efektívne. V samosprávach boli, okrem iného, preverované aj ich povinnosti v oblasti vytvárania, prevádzkovania, využívania, rozvoja a bezpečnosti informačných systémov. Kľúčová oblasť, na ktorú sa NKÚ SR pri kontrole zameria, bolo vyhodnotenie indikátorov vý-

konnosti e-Governmentu obcí a miest. Cieľom bolo posúdiť aj centrálné riešenie DEUS, ktorý zastrešuje 72 % samosprávy s takmer 2,2 mil. obyvateľov a posúdenie prínosov informačného systému DCOM v kontrolovaných obciach.

DCOM je nadrezortný informačný systém verejnej správy, ktorý riadi DEUS. Jeho hlavnou úlohou je poskytovať obciam a mestám technické a programové prostriedky na výkon verejnej moci elektronicky. DEUS je záujmové združenie, založené Ministerstvom financií Slovenskej republiky a Združením miest a obcí Slovenska. Hlavnými činnosťami DEUS sú: propagácia a podpora informatizácie a elektronizácie verejnej správy; podpora rozvoja elektronických služieb a ich poskytovanie verejnej správe, občanom a podnikateľom; zabezpečovanie technologickej podpory pre územnú samosprávu.

Miestna územná samospráva vykonáva originálne (vlastné) kompetencie a prenesené kompetencie štátnej správy na vymedzenom území. Podporu pre realizáciu prenesených kompetencií vykonávaných miestnou územnou samosprávou by mali zabezpečovať príslušné orgány, ktoré majú danú agendu v priamej kompetencii. **NKÚ SR sa pri kontrole prioritne zameria najmä na elektronizáciu originálnych kompetencií a na pripravenosť obcí, ktoré nevyužívali žiaden špecializovaný informačný systém.** Časť kontrolovaných subjektov samosprávy využívala vlastné a komerčné informačné systémy, alebo centrálné riešenie e-Governmentu prostredníctvom informačného systému DCOM

Tretina kontrolovaných samospráv nebola k 1. novembru 2016 pripravená vykonávať verejnú moc elektronicky.

Tieto samosprávy nevstupovali do aktívnych elektronických schránok, alebo mali prístup do nich obmedzený. Jedna obec nemala elektronickú schránku zriadenú vôbec, a to aj napriek tomu, že tieto mali byť orgánom verejnej moci zriadené od roku 2014. Dve tretiny kontrolovaných samospráv nemali zabezpečenú autorizáciu elektronických dokumentov.

Výkonnosť e-Governmentu v podmienkach konkrétnych samospráv bola vyhodnotená prostredníctvom viacerých ukazovateľov. Zvlášť sa prejavil vzťah medzi dosiahnutými výsledkami a veľkosťou konkrétnej samosprávy. **Väčšie samosprávy dosahovali lepšie výsledky,** najmä z dôvodu lepšieho financovania informačných technológií a vyspelosti procesov na podporu elektronizácie. Kontrola preukázala, že **samosprávy používajúce špecializované informačné systémy,** bez ohľadu na veľkosť, **vykazovali dobrú úroveň pripravenosti na e-Government.**

Závislosť medzi veľkosťou samosprávy a úrovňou ňou vykonávaných kompetencií bola potvrdená aj pri predchádzajúcich kontrolách NKÚ SR.

Po schválení novej Národnej koncepcie informatizácie verejnej správy (v roku 2016) územná samospráva čelí novým výzvam. **Bez dodatočnej externej podpory najmä malé samosprávy nie sú objektívne schopné zabezpečovať v potrebnom rozsahu a kvalite činnosti spojené s výkonom verejnej moci elektronicky. Bez centrálnie riadenej implementácie sa v samospráve len**

ťažko naplní princíp „jedenkrát a dost“; či už na strane občana a podnikateľa, ktorý elektronické služby štátu využíva, alebo na strane pracovníka v samospráve, ktorý verejnú moc vykonáva.

Dňa 1. júla 2017 uplynulo prechodné obdobie pred procesom aktivácie elektronických schránok pre právnické osoby, zapísané v obchodnom registri so sídlom na území Slovenskej republiky. Tieto už začínajú **s obecnými a mestskými úradmi komunikovať elektronicky vo zvýšenej miere.**

Od mája 2018 má dôjsť k aktivácii elektronických schránok ďalšej veľkej skupiny právnických osôb (občianske združenia, nadácie, neziskové organizácie a pod.). Tým **sa rozšíri okruh subjektov, s ktorými budú musieť samosprávy komunikovať elektronicky.**

Informatizácia verejnej správy patrí na základe jej významnosti a z hľadiska plnenia strategických cieľov, národných priorit a identifikovaných rizík medzi **kľúčovými oblasťami, na ktoré sa zameria kontrolná činnosť NKÚ SR.** Neuspokojivé výsledky v rámci e-Governmentu, naj-

mä malých samospráv, predznamenávajú skutočnosť, že tu stále **existuje priestor na rozširovanie efektívnosti**. NKÚ SR bude preto v nasledujúcich obdobiach sledovať

formou kontrol nielen stav plnenia prijatých opatrení v kontrolovaných subjektoch, ale aj pokrok v informatizácii verejnej správy ako celku.

1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE

Cieľom kontrolnej akcie bolo posúdiť:

- pripravenosť obcí a miest, vo veľkostnej kategórii do 20 tis. obyvateľov, na poskytovanie služby e-Governmentu a na efektívne vynakladanie verejných prostriedkov na zabezpečenie týchto služieb
- plnenie povinností obcí a miest v oblasti vytvárania, prevádzkovania, využívania, rozvoja a bezpečnosti ich IS
- vyhodnotenie indikátorov výkonnosti e-Governmentu v obciach a mestách
- centrálné riešenie DEUS, ktorý zastrešuje 72 % samosprávy, a prínosy IS DCOM v kontrolovaných samosprávach.

Účel kontrolnej akcie. Spočíval (i) v posúdení efektívnosti verejných prostriedkov, vynaložených na zabezpečenie služieb e-Governmentu obcí a miest vo veľkostnej kategórii do 20 tis. obyvateľov, (ii) v posúdení pripravenosti obcí a miest poskytovať služby e-Governmentu, (iii) v overení vybraných otázok efektívnosti projektu DCOM.

Predmet kontroly. V kontrolovaných obciach a mestách sa NKÚ SR zamerával najmä na vyhodnotenie indikátorov výkonnosti elektronických služieb obcí a miest; na prínos týchto služieb občanom, obciam a mestám; na dodržiavanie vybraných povinností obcí a miest v oblasti vytvárania, prevádzkovania, využívania, rozvoja a bezpečnosti ich informačných systémov. V kontrolovanom subjekte DEUS sa NKÚ SR zamerával najmä na plnenie zmluvy o poskytnutí NFP, vyhodnotenie indikátorov výkonnosti projektu DCOM a jeho prínosu pre občanov, obce a mestá.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Kontrolná akcia bola vykonaná v súlade s plánom kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2017, v rámci nosnej témy „zvýšenie kvality života.“ Ciele kontroly súviseli s viacerými rizikami, ktoré boli spojené so zavádzaním elektronických služieb verejnej správy v Slovenskej republike. Realizácii kontrolnej akcie v roku 2017 predchádzalo spracovanie predbežnej štúdie v roku 2016. Pri nej boli použité verejne dostupné informácie, datasety, ako aj prieskumy vo vybraných obciach a v DEUS.

Kontrolované samosprávy boli vybraté na základe vopred určených kritérií pri členení šiestich veľkostných kategórií do 20 tisíc obyvateľov. Kontrolovaným subjektom bol aj DEUS.

Tabuľka 1 – Štatistika kontrolovaných obcí

veľkostná kategória obcí	počet obcí v kategórii	počet obyvateľov celkom
0 – 499	12	4 852
500 – 999	12	8 363
1 000 – 1 999	15	20 554
2 000 – 4 999	20	52 952
5 000 – 9 999	7	44 722
10 000 – 20 000	4	68 327
Celkový súčet	70	199 770

Kontroly v rámci kontrolnej akcie boli vykonané ako kombinované kontroly súladu a výkonnosti, a to so zameraním na efektívnosť a účinnosť vynaložených prostriedkov.

Pri kontrole boli použité kontrolórske postupy a techniky vychádzajúce z medzinárodných kontrolórskych štandardov pre výkonnostnú kontrolu a kontrolu súladu. Najmä preskúvanie dokladov a dokumentov, priame pozorovanie, systematické meranie a analyzovanie vybraných ukazovateľov, prieskum vo forme rozhovorov.

Pri preverovaní **efektívnosti** sa NKÚ SR zamerával najmä na vyhodnotenie, či **došlo k maximalizovaniu výsledkov činnosti vo vzťahu k použitým verejným prostriedkom**. Pri vyhodnotení **účinnosti** NKÚ SR preveroval **plnenie cieľov a dosahovanie plánovaných výsledkov vzhľadom na použité verejné prostriedky**.

Pre stanovenie prínosov informatizácie v podmienkach samospráv bolo určených viacero ukazovateľov, tzv. **indikátorov výkonnosti**. Podobné indikátory stanovil NKÚ SR aj pri projekte DCOM. NKÚ SR prostredníctvom nich **kvantifikoval výkonnosť** vo väzbe na čiastkové ciele informatizácie verejnej správy. Medzi tieto **ciele** patria najmä: **minimalizácia** fyzických návštev osôb na úradoch, **dostupnosť** služieb 24 hodín denne a sedem dní v týždni, **optimalizácia** procesov výkonu verejnej správy, **maximalizácia** využívania údajov v elektronickej forme, používateľská **jednoduchosť** elektronických služieb.

NKÚ SR nepreveroval účtovné ani finančné oblasti pri poskytovaní elektronických služieb v obciach a mestách, ani v rámci projektu DCOM.

3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA

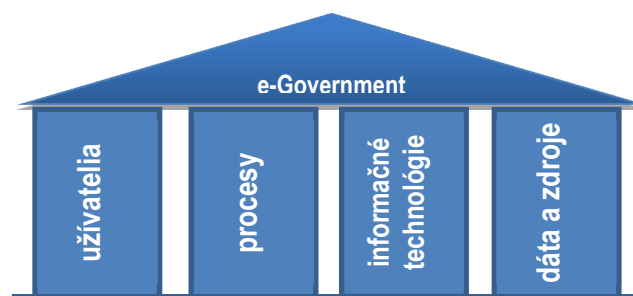
3.1 ELEKTRONIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY

3.1.1 e-Government

e-Government je definovaný ako **elektronická forma výkonu verejnej správy prostredníctvom informačno-komunikačných technológií**. Aplikuje sa ako on-line komunikácia:

- v inštitúciách verejnej správy
- medzi inštitúciami verejnej správy navzájom
- medzi verejnou správou a fyzickými osobami
- medzi verejnou správou a podnikateľmi
- medzi verejnou správou a administratívou.

Obrázok 1 Pilieri e-Governmentu



V rámci e-Governmentu spravidla prebiehajú 4 základné druhy aktivít:

- poskytovanie informácií prostredníctvom internetu
- obojsmerná komunikácia medzi úradmi a občanmi, resp. podnikateľmi, a medzi úradmi navzájom
- vykonávanie peňažných transakcií
- správa verejných vecí občanmi prostredníctvom využívania IT (e-Governance).

3.1.2 Výkon verejnej moci elektronicky

V septembri 2013 schválila Národná rada Slovenskej republiky zákon o e-Governmente, ktorým uložila OVM povinnosť, aby vykonávali verejnú moc elektronicky a v rozsahu určenom týmto zákonom. Výkon verejnej moci je konanie OVM v rozsahu podľa osobitných predpisov vo veciach práv, právom chránených záujmov a povinností fyzických osôb alebo právnických osôb. Výkonom verejnej moci elektronicky sa rozumie jej výkon prostredníctvom elektronickej úradnej komunikácie. **V rámci územnej samosprávy sú OVM najmä obce, mestá a v niektorých prípadoch aj nimi zriadené organizácie (napríklad základné školy s právnou subjektivitou).**

Po schválení zákona o e-Governmente mali OVM trojročné prechodné obdobie, aby sa pripravili na výkon verejnej moci elektronicky a odstránili prípadné technické prekážky. Toto prechodné obdobie uplynulo a **od 1. novembra 2016 majú všetky OVM povinnosť vykonávať verejnú moc elektronicky**. Základnou formou výkonu verejnej moci elektronicky je jej vykonávanie prostredníctvom **elektronickej schránky OVM**. Ekvivalent výkonu verejnej moci elektronicky je aj **zabezpečenie autorizácie elektronických dokumentov prostredníctvom kvalifikovanej elektronickej pečate, alebo KEP s mandátnym certifikátom**. V rámci územnej samosprávy majú obce a mestá možnosť poskytovať elektronické služby aj prostredníctvom špecializovaných IS (DCOM, vlastné alebo komerčné riešenia informatizácie obcí a miest), avšak základnou podmienkou je vždy existencia elektronickej

schránky OVM a nástroj na autorizáciu elektronických dokumentov.

Podporu pre realizáciu prenesených kompetencií, vykonávaných miestnou územnou samosprávou, by mali zabezpečovať príslušné orgány (úrady, ministerstvá), ktoré majú danú agendu v priamej kompetencii.

Súčasťou procesu informatizácie je aj náležitá úprava interných noriem a procesov v obciach a mestách tak, aby tieto boli v súlade s princípmi e-Governmentu.

Elektronické schránky boli OVM postupne aktivované od roku 2014. Od ich aktivácie mali OVM povinnosť prijímať elektronické podania osôb, a najneskôr od 1. novembra 2016 sa táto povinnosť rozšírila aj o doručovanie elektronických rozhodnutí do aktívnych elektronických schránok fyzických a právnických osôb.

Fyzická osoba sa môže vždy v konkrétnom prípade rozhodnúť, či úkon urobí elektronickým, listinným alebo iným spôsobom. Asistovane môže elektronické služby využiť aj fyzická osoba, ktorá nemá potrebné technologické vybavenie alebo skúsenosti prostredníctvom siete integrovaných obslužných miest.

Vybrané právnické osoby sú od 1. júla 2017 povinné prijímať elektronické rozhodnutia do ich elektronických schránok. A platí aj povinnosť – OVM sú povinné doručovať rozhodnutia týmto právnickým osobám do elektronických schránok.

3.2 KONTROLA V OBCIACH A MESTÁCH

3.2.1 Elektronické služby samospráv

Obce a mestá, na účel výkonu verejnej moci elektronicky, môžu využívať rôzne IS podporujúce e-Government (DCOM, miniDCOM+,¹⁾ komerčné alebo vlastné IS). Podstatou výkonu verejnej moci elektronicky je doručovanie elektronických úradných dokumentov. To sa uskutočňuje najmä prostredníctvom elektronickej schránky UPVS.

K 1. novembru 2016:

- 75 % kontrolovaných subjektov nevyužívalo služby žiadnych špecializovaných IS na podporu e-Governmentu (najmä na stav týchto samospráv sa zameriavala kontrola)
- 20 % kontrolovaných subjektov využívalo služby DCOM, alebo miniDCOM+
- 3 % kontrolovaných subjektov využívalo rôzne komerčné IS
- 2 % kontrolovaných subjektov malo svoj vlastný IS zabezpečujúci e-Government.

V priebehu roka 2017 začali kontrolované samosprávy v rôznom rozsahu využívať služby špecializovaných IS podporujúcich e-Government. Podiel kontrolovaných subjektov využívajúcich DCOM, resp. miniDCOM+, stúpol na 32 %. Podiel kontrolovaných subjektov využívajúcich komerčné riešenia stúpol na 16 %. Vlastný IS využívali 4 % subjektov. Žiadny špecializovaný IS nevyužívalo 50 % kontrolovaných subjektov.

Devätnásť obcí prvýkrát vstúpilo do elektronickej schránky po 1. novembri 2016, z tohto počtu 14 obcí až v roku 2017. Elektronicкую schránku nemala vôbec zriadenú jedna obec. V jednej obci mala oprávnenie na vstup do elektronickej schránky fyzická osoba, ktorá nebola starostom obce.

Autorizáciu elektronických dokumentov nemalo k 1. novembru 2016 zabezpečenú 70 % kontrolovaných samospráv. Dvanásť samospráv malo zabezpečenú kvalifikovanú elektronicкую pečat' a päť samospráv malo KEP s mandátnym certifikátom. Štyri kontrolované subjekty mali autorizáciu elektronických dokumentov zabezpečenú kombináciou oboch vyššie uvedených možností.

Tretina kontrolovaných samospráv nebola k 1. novembru 2016 pripravená vykonávať verejnú moc elektronicky.

70 % obcí a miest nemalo svoje IS medzi sebou integrované, resp. boli vzájomne integrované iba čiastočne. Len 10 % kontrolovaných subjektov malo IS čiastočne

integrované s ďalšími zdrojmi údajov v rámci verejnej správy. Polovica subjektov nemala svoj IS integrovaný s webovým sídlom, alebo s IS podporujúcim e-Government.

Dodržiavanie princípu „jedenkrát a dost“ v kontrolovaných subjektoch bolo skôr výnimkou než pravidlom. To neplatilo v samosprávach využívajúcich IS podporujúce e-Government. Ich integráciou do registrov v rámci verejnej správy bol napĺňaný princíp „jedenkrát a dost“.

Trináť kontrolovaných samospráv nemalo na UPVS zverejnené informácie o svojej činnosti, resp. zverejňovalo neúplné informácie.

Tridsaťjeden kontrolovaných samospráv nemalo upravené registratúrne poriadky v súvislosti s autorizáciou elektronických dokumentov. Niektoré samosprávy nezabezpečovali ani základné úkony evidovania, tvorby, ukladania a ochrany registratúrnych záznamov. Samosprávy mali často až príliš prísne vymedzené formáty prijímaných elektronických dokumentov. Iba štvrtina samospráv upravila svoje interné procesy a predpisy pre výkon e-Governmentu, napríklad prijatím VZN upravujúcich nimi poskytované elektronické služby.

Viaceré základné školy zriadené obcami a mestami nemali zriadenú elektronicкую schránku a polovica z nich nezverejňovala informácie o svojej činnosti na UPVS.

Webové sídla obcí a miest slúžili najmä na zverejňovanie základných a zákonom vyžadovaných informácií. NKÚ SR vníma pozitívne rozsah zverejňovaných informácií, ktorý často presahoval ich zákonné povinnosti.

Nedostatky podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám pri zverejňovaní informácií o faktúrach a objednávkach na webových sídlach boli zistené u **troch štvrtín kontrolovaných subjektov**. Prejavila sa závislosť medzi veľkosťou samosprávy a intenzitou nedostatkov. Čím menšia bola obec, tým bola väčšia pravdepodobnosť výskytu nedostatkov.

Transparentnosť pri zverejňovaní zmlúv (kontrolovaných subjektov) NKÚ SR vyhodnocoval podľa jednotnej metódy. Čím vyššie skóre kontrolovaný subjekt získal, tým vyššia bola transparentnosť zverejňovania zmlúv. Preverovaných bolo jedenásť ukazovateľov²⁾ s rôznou váhou. Priemerné skóre bolo 64 bodov zo 100, pričom **najtransparentnejšie zverejňovali zmluvy samosprávy vo veľkostnej kategórii nad 10 tis. obyvateľov**.

¹⁾ Pozri kapitolu 3.3

²⁾ Napr. rozsah zverejnených doplnkových informácií, čitateľnosť a úplnosť zmlúv, prehľadnosť a pod.

3.2.2 Vyhodnotenie indikátorov výkonnosti e-Governmentu

Pre stanovenie prínosov informatizácie v podmienkach konkrétnej samosprávy bolo stanovených niekoľko ukazovateľov. Ich zoznam s popisom je v prílohe č. 1.

Podiel „papierových“ dokumentov, ku ktorým existovala **elektronická alternatíva** samosprávy, bol od 38 % do 91 %. Ukazovateľ bol vyhodnotený pre tlačivá, žiadosti a formuláre agend vlastných aj prenesených kompetencií. Samosprávy využívajúce IS podporujúce e-Government mali spravidla formuláre pre originálne kompetencie zdigitalizované na 100 %. **Elektronické dokumenty**, ktoré samosprávy zverejňovali na svojich webových sídlach, často **nesplňali požiadavku súborovej neutrality alebo strojovej čitateľnosti**.

Podiel agend, ktoré umožňovali **platbu bezhotovostne**, bol v rozsahu od 76 % do 100 %. Častým problémom bolo prísne vymedzenie poplatkovej povinnosti vo VZN samospráv, vykonaním hotovostnej úhrady.

Podiel vlastných príjmov samosprávy, uhradených **bezhotovostne**, dosiahol hodnoty od 64 % do 76 %. Ukazovateľ sčasti vyjadruje ochotu občanov využívať elektronické služby v samospráve.

V prípade všetkých troch ukazovateľov sa prejavila závislosť od veľkostnej kategórie obcí. Táto závislosť je graficky znázornená v prílohe č. 2.

S rastúcim počtom obyvateľov rástli priemerné hodnoty ukazovateľov.

Zo 70 kontrolovaných samospráv **iba jedna obec neprevádzkovala webové sídlo**. Táto obec bola súčasťou DCOM, ktorý v rámci svojich funkcionalít umožňoval webové sídlo obci prevádzkovať, ale obec sa pre ňu nerozhodla.

Štandardy pre obsah **webových sídel** boli dosiahnuté na 82 %, štandardy pre **komponenty a funkcionality** webových sídel na 87 % a štandardy pre **vizuálne rozloženie** webových stránok samospráv na 84 %. V tomto prípade ide o priemerné hodnoty, pričom **so stúpajúcim počtom obyvateľov rástli aj priemerné hodnoty ukazovateľov**.

Ukazovateľ „digital take up“ bol vyhodnotený za obdobie rokov 2015, 2016 a za prvý kvartál roka 2017. Priemerná hodnota ukazovateľa za toto obdobie bola 0,24 %. Obce a mestá vybavovali podania v takej forme, v akej boli obyvateľmi predkladané, teda najčastejšie osobne alebo listinne. **O elektronickú úradnú komunikáciu bol zo strany fyzických a právnických osôb minimálny záujem**.

NKÚ SR zistil, že **interné normy a procesy** niektorých samospráv (VZN, smernice) **umožňovali len čiastočné vykonávanie verejnej moci elektronicky** v plnom rozsahu a s potrebou osobného alebo listinného kontaktu občana s pracovníkmi obecných a mestských úradov. Zmena interných procesov a noriem je v kompetencii dotknutých obecných a mestských zastupiteľstiev.

Spokojnosť obyvateľov s elektronickými službami bola vyhodnotená analýzou sťažností obyvateľov (napr. na nedostupnosť webového sídla) obcí a miest za rok 2016 a prvý kvartál roka 2017. Za uvedené obdobie obce a mestá neevidovali žiadne sťažnosti. V kontexte predchádzajúceho ukazovateľa to znamená, že **elektronické služby samosprávy neboli pre občanov prioritou**.

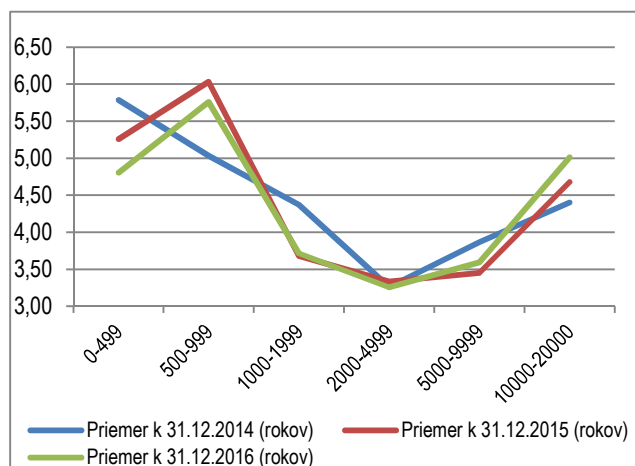
Na účely vyhodnotenia **dostupnosti informácií** pre občanov bolo stanovené, že „kľúčovými médiami“ v obciach a mestách sú také médiá, ktoré priamo informujú obyvateľov. Priemerne **80 % obcí vo veľkosti do 10 tis. obyvateľov neprezentovalo možnosť elektronickej komunikácie s obcou** v „kľúčových médiách“; napríklad na webovom sídle, úradnej tabuli, v obecných novinách a pod. Okrajovo boli otázky informatizácie v samosprávach predmetom rokovaní príslušných zastupiteľstiev. Tri štvrtiny miest vo veľkostnej kategórii nad 10 tis. obyvateľov informovali o možnosti elektronickej komunikácie s mestom.

Priemerne 55 % administratívnych pracovníkov samospráv absolvovalo **vzdelávacie aktivity** súvisiace s výkonom verejnej moci elektronicky. Vo výnimočných prípadoch zamestnanci samospráv neabsolvovali žiadne školenia, najmä z časových dôvodov (znížené pracovné úväzky), alebo z dôvodov nedostatku finančných prostriedkov v rozpočtoch obcí.

Všetky kontrolované samosprávy mali spracované bezpečnostné projekty na ochranu osobných údajov. Tým získali pre merateľný ukazovateľ absolútum, všetky kontrolované obce a mestá boli 100-percentné. Súčasťou bezpečnostných projektov však boli spravidla aj rôzne bezpečnostné smernice upravujúce postupy pre riešenie bezpečnostných incidentov a pre riešenie ďalších problémov v IT oblasti. **Osem kontrolovaných samospráv nezabezpečilo poučenie zamestnancov o prijatej bezpečnostnej politike**.

Priemerné kapitálové výdavky na IT za roky 2014 až 2016 v obciach vo veľkostnej kategórii do 999 obyvateľov boli 0,02 eura na obyvateľa. Vo veľkostnej kategórii nad 5 tis. obyvateľov to bolo viac ako 2 eurá na obyvateľa a vo veľkostnej kategórii nad 10 tis. obyvateľov to bolo 5,40 eura na obyvateľa.

Graf 1 Veková štruktúra výpočtovej techniky podľa veľkosti obce



NKÚ SR zistil, že najmä v malých obciach nedochádzalo k prirodzenej reprodukcií hardvéru, hlavne z dôvodu obmedzených rozpočtových zdrojov. Zariadenia boli funkčné, ale technicky zaostalé a v niektorých prípadoch aj viac ako pätnásť rokov staré.

3.2.3 Vytváranie, prevádzkovanie, využívanie, rozvoj a bezpečnosť informačných systémov obcí a miest

Strategické dokumenty samosprávy

Základným strategickým dokumentom obcí a miest pre nimi spravované ISVS je KRIS. Obce a mestá v nej definujú najmä ciele, organizačné, technické a technologické nástroje a architektúru ISVS v súlade so štandardmi a NKIVS. Spracovanie KRIS je pre niektoré obce a mestá povinné podľa zákona o informačných systémoch verejnej správy od roku 2006, pre všetky samosprávy najneskôr od roku 2011. **Takmer všetky obce a polovica miest nemali KRIS spracovaný.** Ak aj KRIS bola samosprávou spracovaná, **boli už spravidla neaktuálna.**

Prevádzka webových sídel obcí a miest

NKÚ SR zistil nedostatky pri prevádzke webových sídel obcí a miest. Tieto **nesplňali štandardy** pre obsah, komponenty a funkcionality webových sídel, ani štandardy pre vizuálne rozloženie webových stránok. Zverejňované textové súbory boli často len vo forme naskenovaných obrázkov, pričom nebola zabezpečená ich strojová čitateľnosť.

Bezpečnosť IS obcí a miest

Zaistenie bezpečnosti ISVS v správe obcí a miest predstavuje proces zameraný na dosiahnutie primeranej úrovne zabezpečenia ich IS a udržiavania dosiahnutého stavu. Bezpečnosť ISVS bola založená na kombinácii bezpečnostných prostriedkov, prevádzkových procedúr, vnútornej legislatívy obce, administratívnych, organizačných, personálnych a kontrolných opatrení.

Bezpečnostné projekty obcí a miest a s nimi súvisiace bezpečnostné opatrenia **neupravovali riadenie rizík** pri spracúvaní osobných údajov pri poskytovaní elektronických služieb. To sa týkalo najmä služby „všeobecnej agendy“ UPVS, služieb IS podporujúcich e-Government a zásad prístupu k elektronickej schránke obce. **Aktualizovaný bezpečnostný projekt mala len jedna obec.**

Bezpečnostné politiky obcí a miest boli legislatívne upravené dosť nedokonale, keď vo viacerých ich častiach NKÚ SR identifikoval nedostatky vyplývajúce zo zákona o ochrane osobných údajov a výnosu o štandardoch pre ISVS. Navyše, niektoré požiadavky podľa týchto predpisov boli pre malé obce nesplniteľné.³⁾

Bezpečnostné opatrenia v obciach a mestách boli prijaté a implementované iba formálne.

Aj napriek uvedenému však bola zabezpečená primeraná úroveň ochrany osobných údajov, informácií a kľúčových komponentov ISVS obcí a miest.

3.3 KONTROLA OBČÍ A MIEST V DCOM

3.3.1 Všeobecné informácie o projekte DCOM

IS DCOM je nadrezortný ISVS, ktorý poskytuje obciam a mestám technické a programové prostriedky na výkon verejnej moci elektronickej, na prevádzkovanie ISVS v ich správe, na zabezpečenie základných činností v oblasti elektronickej výkonu vnútorných agend a prevádzku ostatných IS, ktoré obce využívajú. Správcom DCOM je v súlade s § 9a zákona o e-Governmente združenie DEUS. DEUS bolo založené ako záujmové združenie MF SR a ZMOS. **DCOM pokrýva výkon agend originálnych kompetencií obcí a miest.**

K 28. februáru 2017 bolo v projekte DCOM zapojených 1 511 obcí a miest s takmer 1,4 mil. obyvateľmi, v projekte miniDCOM+⁴⁾ bolo celkom 609 obcí a miest so 790 tis. obyvateľmi a viac ako 50 spoločných obecných úradov. Služby DCOM využívalo 72 % samosprávy.

Realizácia DCOM bola financovaná v rámci Operačného programu Informatizácia spoločnosti, prioritná os 1 – Elektronizácia verejnej správy a rozvoj elektronických služieb na miestnej a regionálnej úrovni. Celkové výdavky uhradené prijímateľovi prevyšovali 49 mil. eur. Z tejto sumy bolo 33,35 mil. eur určených na analýzu, implementáciu, nasadenie a testovanie IS. Na obstaranie hardvéru a softvérových licencií bolo určených 13,7 mil. eur,

³⁾ Napríklad povinnosť ukladať druhú kópiu archivačnej zálohy v inom objekte, ako sa nachádzajú technické prostriedky IS obce; podľa § 40 písm. b) výnosu o štandardoch pre ISVS

⁴⁾ MiniDCOM+ zabezpečuje bezplatne pre obce a mestá sedem elektronických služieb, integráciu na UPVS, služby technickej podpory, elektronické vzdelávanie a metodickú podporu pri spustení, nastavení a spracovaní elektronických služieb

a na riadenie a publicitu projektu 2,16 mil. eur. Realizácia projektu bola ukončená v decembri 2015.

DEUS zabezpečil obciam a mestám najmä nástroje na zabezpečenie výkonu verejnej moci elektronicky, možnosť prevádzkovať elektronické služby a webové portály, infraštruktúru typu „cloud“, integráciu na UPVS, referenčné a ďalšie údaje, technickú podporu, obstaranie výpočtovej techniky.

DEUS prebral od 1. novembra 2015 na seba niektoré zákonné povinnosti samospráv pripojených do IS DCOM, o. i. aj povinnosť vypracovať a aktualizovať ich KRIS. Vláda Slovenskej republiky, uznesením č. 437 z 28. septembra 2016, schválila NKIVS a zároveň uložila podpredsedovi vlády pre investície a informatizáciu v spolupráci s podpredsedom vlády a ministrom vnútra vypracovať odporúčanie postupu informatizácie územnej samosprávy do 30. júna 2017. Tento termín bol posunutý na október 2017. **Vypracovanie a aktualizácia KRIS pre obce a mestá v DCOM sa odvíja od schválenia NKIVS a odporúčania postupu informatizácie územnej samosprávy.** Lehota na jej vypracovanie začne plynúť až po schválení postupu informatizácie samosprávy. Za IS DCOM je už KRIS spracovaná a aktualizovaná združením DEUS.

DEUS má záujem podporiť vypracúvanie generickej KRIS samospráv prostredníctvom projektu z Operačného programu Efektívna verejná správa tak, aby táto činnosť naplnila požadovaný efekt pri budovaní architektúry ISVS. Prípadná rozdielna miera dohody DEUS s riadiacim orgánom tohto operačného programu môže mať za následok zmenu rozsahu vypracovávaných KRIS (v rozsahu vypracovania len za IS DCOM). Alternatívou môže byť zmena príslušnej legislatívy, t. j. možnosť vrátenia tejto povinnosti samosprávam aspoň v obmedzenom rozsahu, prípadne zrušenie uvedenej povinnosti pre samosprávy.

Združenie DEUS oslovilo relevantných dodávateľov IS obcí a miest, z ktorých **sa takmer všetci rozhodli do projektu zapojiť**. Samosprávy, ktorých dodávatelia IS sa rozhodli do DCOM nepripojiť, zostali bez možnosti využiť DCOM, resp. ich možnosť bola výrazne obmedzená.

Jedným z prínosov DCOM bola aj možnosť výrazného skvalitnenia štandardných riešení od vybraných dodávateľov, ktorí dostali výrazný impulz na ďalší dlhodobý rozvoj. Za ďalšie z prínosov považujeme zníženie závislosti obcí od lokálnych dodávateľov IT a centralizáciu infraštruktúry.

Celkový efekt DCOM bol postavený na dvoch rozhodujúcich dosahoch, a to na **nezvyšovaní výdavkov obcí na IT a na úspore času osôb pri elektronickom podaní**. Pri zohľadnení skutočného počtu podaní, za obdobie roka 2016 a do februára 2017, určil NKÚ SR **socioekonomické benefity** za prvý rok prevádzky DCOM oproti

predpokladom o **viac ako 0,5 mil. eur nižšie**. To bolo spôsobené nižším počtom elektronických podaní v porovnaní s predpokladom. Podmienkou realizácie elektronického podania je eID s KEP. Vývoj počtu elektronických podaní DCOM je zaznamenaný v prílohe č. 3.

Podľa dostupných štatistík bolo k 31. 5. 2017 vydaných viac ako 2,1 mil. eID. K tomuto počtu bolo vydaných viac ako 670 tis. bezpečnostných osobných kódov (30,66 %). Takmer 250 tis. fyzických osôb (11,19 %) malo vydaný certifikát pre KEP. K 30. 6. 2016 malo 1 797 obyvateľov obcí v DCOM vydaný certifikát pre KEP. V tom čase to boli iba **2 % z celkového počtu vydaných certifikátov**.

Nižší počet elektronických podaní oproti predpokladom v prvom roku prevádzky projektu mohol spôsobiť nízky počet vydaných eID s KEP. Dôsledkom nízkeho počtu eID s bezpečnostným osobným kódom došlo napríklad aj k posúvaniu termínov aktivácie elektronických schránok právnických osôb.

3.3.2 Indikátory výkonnosti projektu DCOM a jeho prínos pre občana a samosprávu

Ciele DCOM

Hlavnými **cieľmi DCOM s dosahom na občana** malo byť najmä zabezpečenie využívania elektronických služieb miestnej územnej samosprávy občanmi, zvýšenie spokojnosti občanov, podnikateľov a ostatnej verejnosti s verejnou správou, zníženie administratívneho zaťaženia, skrátenia času vybavovania služieb, zníženie výdavkov na strane občana a podnikateľov.

Hlavnými **cieľmi DCOM s dosahom na miestnu územnú samosprávu** malo byť najmä zabezpečenie poskytovania elektronických služieb originálnych kompetencií, využitie hardvérového vybavenia pre potreby samosprávy, zníženie administratívnej náročnosti pri vybavovaní služieb a prepojenie na referenčné registre a ďalšie databázy ústredných orgánov štátnej správy.

Realizácia samostatných dopytových projektov samospráv by pri značných výdavkoch vyvolala množstvo variantných riešení, a konsolidácia a integrácia systémov by bola nákladnejšia.

Služby a prínosy DCOM pre občanov

DCOM zabezpečoval 138 originálnych služieb samosprávy, z toho bolo 40 informačných služieb a 98 transakčných služieb. Tento **počet bol ďalej rozšírený o jednu elektronickú službu**, ktorej realizácia súvisela so zavedením inštitútu miestneho poplatku za rozvoj.

NKÚ SR zistil, že služba poskytovania návratných dotácií nebola kompetenciou, ktorú by bolo možné zaradiť medzi originálne kompetencie samosprávy a odporučil zmenu jej hmotnoprávnej úpravy.

Doterajšie pokusy zdokumentovať a analyzovať (aspoň parciálne) niektoré oblasti v činnosti územných samospráv nepriniesli želaný efekt a k dnešnému dňu samospráva nedisponuje kompletným zoznamom samosprávnych kompetencií. Aj naďalej existovali také originálne kompetencie samospráv, ktoré neboli v projekte zdigitalizované. Tie bolo možné riešiť napríklad formou všeobecného podania UPVS.

Obsah niektorých informačných služieb DCOM bol naplnený obcami a mestami na menej než 1 %. Za napĺňanie údajov na účely informačných služieb zodpovedali vlastníci údajov, teda samospráva. Tie však väčšinu informácií zverejňovali len na svojich webových sídlach. Tieto údaje **by bolo možné poskytovať** prostredníctvom IS DCOM tretím stranám vo forme „Open data“ a „Big data.“

Celkom **98 služieb** poskytovaných DCOM bolo **s významným zabezpečením**. To bolo v súlade s vtedy platnou legislatívou, navrhnutou architektúrou UPVS a DCOM, ako aj s ďalšími určujúcimi dokumentmi v oblasti informatizácie. V desiatich prípadoch NKÚ SR v čase kontroly identifikoval také služby, ktorých použitie **by teraz nemuselo** byť viazané na **overovanie** identity. Išlo o služby pripomienkovania (územného plánu, návrhov nariadení a pod.) a ohlasovania (napr. poškodenia miestnych komunikácií a iných porúch).

V obciach a mestách v DCOM malo byť podľa zmluvy

o poskytnutí NFP v roku 2015 zrealizovaných **96 000 elektronických podaní**. Tento cieľ **nebol dosiahnutý**. To bolo spôsobené tým, že **DCOM bol spustený** do ostrej prevádzky **až v decembri 2015**. Tým došlo k skráteniu posudzovaného obdobia. Ďalšou príčinou bolo v tom čase **veľmi nízke rozšírenie eID s KEP** v obciach a mestách **v DCOM**.

V priebehu prvých štyroch mesiacov roku 2017 bolo zrealizovaných viac ako **14 tis. elektronických podaní**. To bolo takmer päťkrát viac, ako za celý rok 2016.

Cieľom DCOM je dosiahnuť v roku 2020 celkom 384 000 podaní zrealizovaných elektronicky.

Pre dosiahnutie tohto cieľa je potrebné v sledovanom období najmä **zvýšiť povedomie využívania elektronických služieb** pre cieľové skupiny. Pozitívny vplyv môže mať aj **povinná aktivácia** elektronických schránok právnických osôb, zmena príslušnej legislatívy a **zníženie počtu služieb** vyžadujúcich **autentifikáciu a autorizáciu** užívateľom (resp. zmena jej celkovej koncepcie). Fyzická osoba, ktorá nemá potrebné technologické vybavenie alebo skúsenosti, môže elektronické služby využívať prostredníctvom siete integrovaných obslužných miest.

NKÚ SR zistil, že vykazované **počty podaní**, zrealizovaných elektronicky, **nedostatočne preukazovali** finančné **prínosy** DCOM. Niektoré obce elektronické podania interne testovali a ďalej neriešili zodpovednými pracovníkmi, napríklad formou následného rozhodnutia.

NKÚ SR **nevyhodnotil dva ukazovatele** súvisiace s podaniami v DCOM:

- „**digital take up**“, ako podiel počtu elektronických podaní k celkovému počtu podaní v dotknutých samosprávach; a to z toho dôvodu, že celkový počet podaní v obciach (elektronicky, osobne, listinne) sa globálne nikdy nesledoval (uvedený počet nebolo možné ani kvalifikovane odhadnúť)
- „**completion rate**“, ako podiel úspešne ukončených podaní na celkovom počte podaní; a to z toho dôvodu, že v celkovom počte podaní boli započítané aj „testovacie“ podania [ich počet sa nedal ani kvalifikovane odhadnúť (v niektorých samosprávach však tvorili až 100 % z počtu elektronických podaní)].

Prínosy DCOM pre samosprávu

Skutočnosti zistené kontrolou NKÚ SR vo vybraných obciach projektu DCOM a miniDCOM+ naznačujú **zjavný kvalitatívny posun týchto samospráv v oblasti poskytovania elektronických služieb** (v porovnaní s obcami a mestami v rovnakých veľkostných kategóriách, ktoré neboli zapojené do DCOM alebo neboli súčasťou iných IS). V obciach s účasťou v DCOM zároveň došlo k významnej reprodukcii výpočtovej techniky. **Avšak, najmä v malých samosprávach reprodukcia výpočtovej techniky nie je samozrejماً ani pravidelná.**

Služby DCOM boli v roku 2016 dostupné v priemere 99,96 % času (za mesiac) a za prvé tri mesiace roku 2017 v priemere 99,61 % času. Stanovené parametre hodnot dostupnosti podpory služieb prevádzky DCOM **boli dosiahnuté počas celého sledovaného obdobia.**

NKÚ SR pozitívne hodnotí kvalitatívny vplyv projektu DCOM na stav informatizácie v samospráve, najmä vybudovanie cloudového riešenia formou virtualizácie, poskytovanie elektronických služieb prostredníctvom elektronických formulárov, zabezpečenie integrácie IS DCOM na UPVS, referenčné registre a ďalšie vybrané registre subjektov verejnej správy.

Prínos DCOM bol identifikovaný aj v zabezpečení aktivít vedúcich k **čisteniu údajov a dát v obciach a mestách**. Spustená migrácia údajov do DCOM sa stretla s významnou mierou chybových dát v IS obcí a miest. Preto boli údaje pred migráciou zamestnancami obcí a miest vyčistené, opravené a prípadne aj doplnené. To prispieva ku kratšej dobe spracovania podaní, ale na druhej strane predlžuje migračný proces. Integrácie na referenčné

registre a ďalšie zdroje údajov sú v praxi využívané aj pri vybavovaní neelektronických podaní či inej činnosti obecných a mestských úradov.

DEUS v prípadoch, keď samospráva nemala zriadenú elektronickú schránku alebo autorizáciu elektronických rozhodnutí, **zabezpečoval administratívu** nevyhnutnú na zriadenie elektronických schránok a vybavenie nástrojov na autorizáciu elektronických rozhodnutí.

DEUS sa podarilo, v súčinnosti s obcami, zabezpečiť vytvorenie vyše 300 elektronických schránok a 2 000 kvalifikovaných elektronických pečatí.

DCOM bol v čase výkonu kontroly integrovaný s registrom adries, registrom právnických osôb a fyzických osôb, katastrom nehnuteľností, s IS Sociálnej poisťovne a Finančnej správy, s registrom sociálnych dávok a s národnou evidenciou vozidiel.

Nadalej boli evidované okruhy tém, ktorých **doriešenie by zefektívnilo prácu** referentov v obciach a mestách, napríklad:

- chybné údaje v registri adries
- chýbajúce údaje v registri právnických osôb
- rôzne formáty toho istého identifikátora
- nedostupnosť kľúčových údajov z dôvodu zmien v prístupe ku službe, alebo neschopnosť poskytovať len údaje o zmenách v evidencii katastra nehnuteľností.

ODPORÚČANIA

1. V kontrolovaných obciach a mestách NKÚ SR odporučil najmä:
 - aktualizovať bezpečnostné projekty a bezpečnostné smernice
 - aktualizovať VZN, registratúrne poriadky a ostatné vnútorné predpisy, aby boli v súlade s princípmi e-Governmentu
 - zabezpečiť kvalifikovaný certifikát pre kvalifikovanú elektronickú pečať
 - zriadiť emailovú schránku pre oznamovanie protispoločenskej činnosti pod doménou obce
 - aktualizovať webové sídlo
 - v samosprávach, ktoré nevyužívajú žiadny špecializovaný IS, zvážiť využívanie vybudovaných centrálnych riešení pre zabezpečenie e-Governmentu.
2. V kontrolovanom subjekte DEUS odporučil NKÚ SR:
 - v spolupráci so správcom UPVS tam, kde je to možné a účelné z pohľadu architektúry UPVS, legislatívy a dátovej bezpečnosti, znížiť počet elektronických služieb vyžadujúcich overovanie identity používateľa prostredníctvom UPVS
 - zmeniť názov služby poskytovania návratných dotácií a jej hmotnoprávnu úpravu.
3. Odporúčania pre tvorcov legislatívy a politikov v oblasti IS a IT verejnej správy (MF SR, Úrad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu):
 - zvážiť pre samosprávy, v závislosti od ich veľkostnej kategórie, možnosť diferenciacie povinností vyplývajúcich zo všeobecne záväzných právnych predpisov (napríklad povinnosť spracovať KRIS, povinnosti vyplývajúce z výnosu o štandardoch pre ISVS a pod.)
 - podporovať snahu samospráv o centralizáciu riešení v IT a IS, napríklad formou poskytovania NFP, podporou koordináčného a kompetenčného centra pre zavádzanie informatizácie v miestnej územnej samospráve, poskytujúceho služby pre všetky samosprávy, koordinovať vytváranie elektronických formulárov elektronických podaní pre samosprávy nevyužívajúce IS podporujúce e-Government
 - podporovať snahu samospráv o zabezpečenie dostupnosti siete Internet so štandardnými parametrami pripojenia a za dostupnú cenu pre občanov, najmä vo vidieckych oblastiach, a aktivity zabezpečujúce dostupnosť a prístupnosť bezplatného Internetu (Wifi4EU)
 - zvážiť a posúdiť možnosti alternatívnych spôsobov overovania identity občanov pri využívaní elektronických služieb verejnej správy, zvážiť a posúdiť možnosti prístupu k elektronickým službám verejnej správy aj prostredníctvom mobilných zariadení a aplikácií.

4 REAKCIA KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV

Kontrola mala v kontrolovaných obciach a mestách pozitívnu odozvu. **Najmenším obciam kontrola NKÚ SR objasnila viaceré otázky týkajúce sa výkonu verejnej moci elektronicky.** Viaceré obce začali zabezpečovať aspoň v obmedzenom rozsahu výkon verejnej moci elektronicky **až na základe kontrol NKÚ SR.** Výsledné mate-

riály z kontrol boli odovzdané štatutárnym zástupcom kontrolovaných subjektov. Kontrolované obce, mestá ani DEUS **nevzniesli voči výsledkom kontrol žiadne námietky.** K nedostatkom kontrolované subjekty prijali opatrenia, ktorých splnenie, resp. plnenie bude NKÚ SR v rámci svojej pôsobnosti sledovať.

5 TÍM KONTROLÓROV

Kontrolu vykonalo spolu 34 kontrolórov z ôsmich expozitúr NKÚ SR – v Bratislave, Banskej Bystrici, Košiciach, Nitre, Prešove, Trnave, Trenčíne a Žiline. Všetci kontrolóri mali niekoľkoročné skúsenosti s vykonávaním kontroly súladu a zúčastnili sa inštruktáže. Tá bola zameraná na

problematiku výkonu verejnej moci elektronicky obcami a mestami. Niektorí kontrolóri boli vyškolení aj na výkon výkonnostnej kontroly. Pri vyhodnocovaní výsledkov kontrolnej akcie spolupracoval vedúci kontrolnej akcie s analytickým tímom NKÚ SR.

ZÁVER

Aj napriek prvotnému všeobecnému negatívne vnímaniu informatizácie v Slovenskej republike, **elektronizácia sa v prostredí územnej samosprávy postupne adaptuje.** Atraktivitu elektronických služieb a väčšiu úsporu času pre občana a podnikateľa však prináša len **veľmi pomaly a nesystematicky.**

Zavedením možnosti elektronickej komunikácie so samosprávami **nedochádza (zatiaľ) k tak významnému zníženiu počtu fyzických návštev obyvateľov a k materiálovej úspore na obecných a mestských úradoch,** ako sa pôvodne pri jej zavádzaní predpokladalo. Tento stav je spojený hlavne s rozsiahlou zmenou formy výkonu verejnej moci, ktorou OVM prechádzajú pri postupnom zavádzaní e-Governmentu na Slovensku, a s pripravenosťou tretích strán, ktoré vstupujú do elektronickej komunikácie. Negatívne možno vnímať aj slabé naplnenie objektívnych predpokladov na fungovanie elektronizácie, najmä relatívne nízky počet vydaných eID s KEP, všeobecné omeškanie „dolaďovania“ projektov informatizácie verejnej správy, ale aj nezáujem fyzických a právnických osôb o elektronicú úradnú komunikáciu so samosprávou.

Územná samospráva predstavuje takmer 3 000 autonómnych subjektov s vlastným rozhodovaním o rozpočte a kvalite služieb, ktoré zabezpečujú svojim obyvateľom. Riešenie a postup zavádzania procesov informatizácie v prostredí obecných a mestských úradov si obce a mestá určujú samostatne, v závislosti od ich potrieb, preferencií a finančných možností. Aj to je dôvod **rôznej úrovne poskytovania elektronických služieb a plnenia si povinností vyplývajúcich zo zákona.**

K zvýšeniu efektívnosti územnej samosprávy mala informatizácia obecných a mestských úradov prispieť zabezpečením viacerých cieľov. Medzi tieto ciele patria najmä minimalizácia fyzických návštev osôb na úradoch, dostupnosť služieb 24 hodín denne a sedem dní v týždni, optimalizácia procesov výkonu verejnej správy, maximali-

zácia využívania údajov v elektronickej forme a používateľská jednoduchosť elektronických služieb. Tieto **ciele boli dosiahnuté, aj keď viaceré len čiastočne.**

Skutočnosti zistené kontrolou NKÚ SR v obciach a mestách využívajúcich IS podporujúci e-Government naznačujú zjavný kvalitatívny posun týchto samospráv v oblasti poskytovania elektronických služieb.

NKÚ SR identifikoval niekoľko IS podporujúcich e-Government v obciach a mestách. Ich využívaním samosprávy plnili zákonnú podmienku komunikovať s fyzickými a právnickými osobami elektronicky. Zároveň tieto IS umožňovali prepojenie na externé zdroje údajov. Napríklad IS DCOM poskytoval integráciu až na deväť štátnych registrov. Prepojenosť iných IS niektorých samospráv na externé zdroje údajov, ale aj v rámci nimi spravovaných IS, však nebola optimálna. Na občanov sú tak stále kladené požiadavky na predkladanie rôznych údajov, dokumentov a skutočností, ktorými už iné OVM disponujú. Aj preto **dodržiavanie princípu „jedenkrát a dosť“ v kontrolovaných samosprávach bolo skôr výnimkou než pravidlom.**

Proces **centrálnych riešení a centralizácie IT** vo verejnej správe sa vo všeobecnosti hodnotí ako **najefektívnejšie a najhospodárnejšie riešenie.**

NKÚ SR upozorňuje na **riziká vyplývajúce z možnej slabej pripravenosti na výkon verejnej moci elektronicky, ktoré sa týkajú malých samospráv nevyužívajúcich žiadne IS podporujúce e-Government.**

V skupine obcí a miest do 20 tis. obyvateľov malo DCOM, ako IS podporujúci e-Government, kľúčové postavenie a svoje riešenie tak implementovalo do viac ako 2 100 obcí a miest na Slovensku.

NKÚ SR **pozitívne hodnotí kvalitatívny vplyv DCOM** na úroveň informatizácie samosprávy; najmä vybudovanie cloudového riešenia formou virtualizácie,

poskytnutie elektronických služieb formou elektronických formulárov, zabezpečenie integrácie IS DCOM na UPVS, referenčné registre a ďalšie vybrané registre subjektov verejnej správy. Intenzívnejšiemu využívaniu DCOM zo strany obyvateľov obcí a miest bráni najmä nízky počet vydaných eID s KEP. Napríklad k 30. 6. 2016 iba **2 % z celkového počtu certifikátov pre KEP** boli vydané pre obyvateľov obcí a miest v DCOM.

Po schválení novej NKIVS v roku 2016 územná samospráva čelí ďalším výzvam a stratégiám. Pri ich naplňaní sa javí **centrálna koordinácia procesov ako nevyhnutná**. Možným riešením je podpora organizácie, ktorá by koordinovala súvisiace procesy v obciach a mestách. Alternatívou by mohlo byť posilnenie kompetencií združenia DEUS, ktoré už teraz centrálne zastrešuje takmer 72 % samosprávy.

Kontrolou informačnej bezpečnosti v kontrolovaných samosprávach NKÚ SR zistil, že **bezpečnostné opatrenia v obciach a mestách boli prijaté a implementované iba formálne**. Najmä malé obce plnili zákonné povinnosti len s ťažkosťami, resp. neplnili vôbec. Centrálne riešenia

IS, ako napríklad DCOM, umožňujú tieto zákonné požiadavky plniť aj malým samosprávam.

V máji 2018 vstúpi do platnosti **Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov**. To prinesie nové nároky na informačnú, organizačnú a procesnú bezpečnosť v obciach a mestách. Formálne uplatňovanie bezpečnostných opatrení, tak ako to preukázala kontrola NKÚ SR, môže mať **negatívny vplyv na rozpočty samospráv**.

V prípade nesúladu s týmto nariadením alebo porušení povinností pri ochrane osobných údajov môže hroziť dotknutej samospráve sankcia.

Kontrolou boli zistené **nedostatky vo všetkých subjektoch územnej samosprávy**. Celkom bolo vypracovaných 70 protokolov o výsledku kontroly. K zisteným nedostatkom kontrolované samosprávy prijali opatrenia na ich odstránenie. Viaceré nedostatky boli kontrolovanými subjektmi odstraňované priebežne, už počas kontrol. Kontrola bola v kontrolovaných samosprávach vnímaná pozitívne.

Tabuľka 2 Kontrolná akcia v číslach

ukazovateľ	počet
kontrolóri NKÚ SR	34
kontrolované subjekty miestnej územnej samosprávy / iné kontrolované subjekty	70 / 1
protokol o výsledku kontroly / záznam o výsledku kontroly	71 / 0
nesúlady so všeobecne záväznými právnymi predpismi	998
odporúčania	169
prijaté opatrenia	420

KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad SR

Priemyselná 2

824 73 Bratislava

+421 2 501 14 451 info@nku.gov.sk

Zoznam kontrolovaných subjektov:

DataCentrum elektronizácie územnej
samosprávy Slovenska

Mesto Brezová pod Bradlom

Mesto Detva

Mesto Handlová

Mesto Kremnica

Mesto Púchov

Mesto Rajec

Mesto Ražské Teplice

Mesto Sereď

Mesto Svätý Jur

Mesto Veľké Kapušany

Mesto Turzovka

Obec Batizovce

Obec Belá

Obec Blatné

Obec Bobrov

Obec Boldog

Obec Boleráz

Obec Brusno

Obec Bystričany

Obec Čataj

Obec Červený Hrádok

Obec Demjata

Obec Dlhá

Obec Ďurďošik

Obec Hervartov

Obec Holice

Obec Horná Súča

Obec Hrašné

Obec Hronská Dúbrava

Obec Hrušovany

Obec Hruštín

Obec Hubina

Obec Igram

Obec Kaplna

Obec Kolárovice

Obec Krušovce

Obec Kuková

Obec Kysak

Obec Likavka

Obec Matúškovo

Obec Miloslavov

Obec Mlynárovce

Obec Nána

Obec Nová Bystrica

Obec Nová Dedinka

Obec Okoč

Obec Oponice

Obec Oravský Biely Potok

Obec Pernek

Obec Pitelová

Obec Plavecký Štvrtok

Obec Priečod

Obec Radoma

Obec Rajčany

Obec Ratnovce

Obec Rozhanovce

Obec Ruská Nová Ves

Obec Selice

Obec Skalité

Obec Slaská

Obec Svätoplukovo

Obec Trenčianska Teplá

Obec Trenčianske Bohuslavice

Obec Veľká Lomnica

Obec Veľký Biel

Obec Víglaš

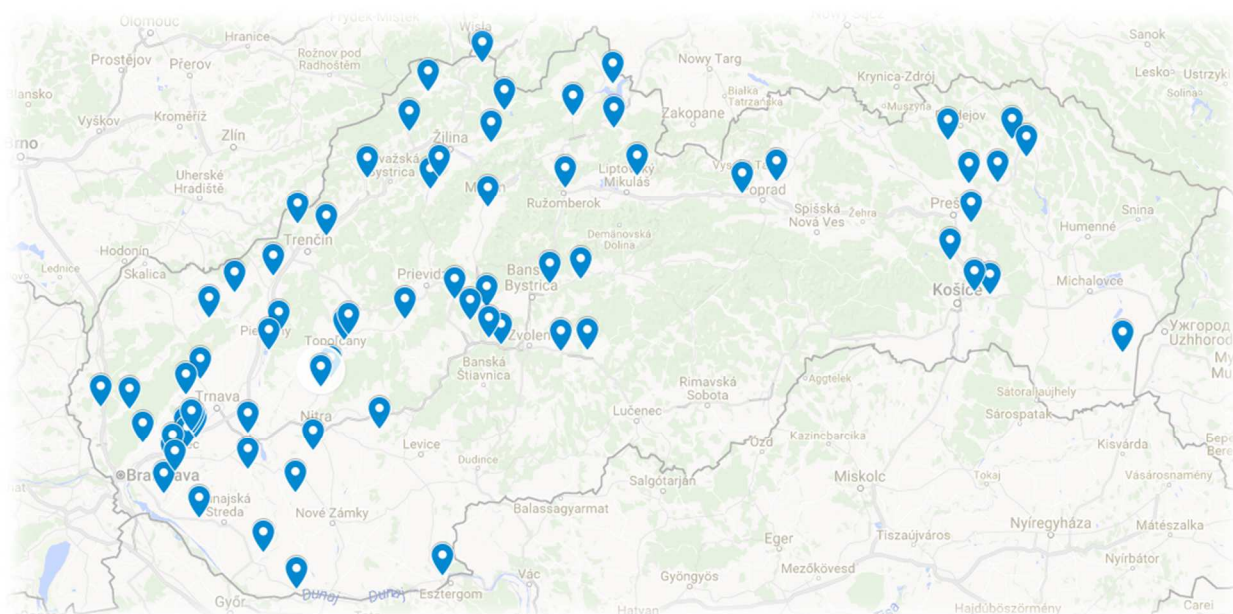
Obec Vlky

Obec Zlatná na Ostrove

Obec Žabokreky

Obec Žiar

Obrázok 2 Kontrolované subjekty v mape Slovenska

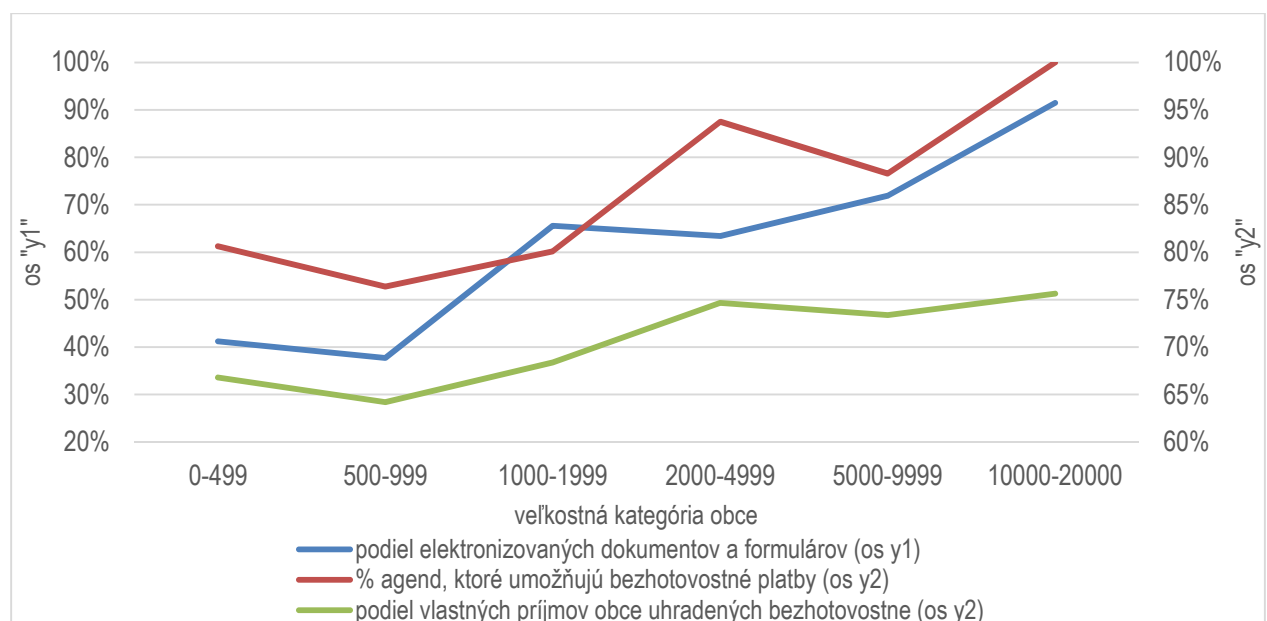


PRÍLOHY

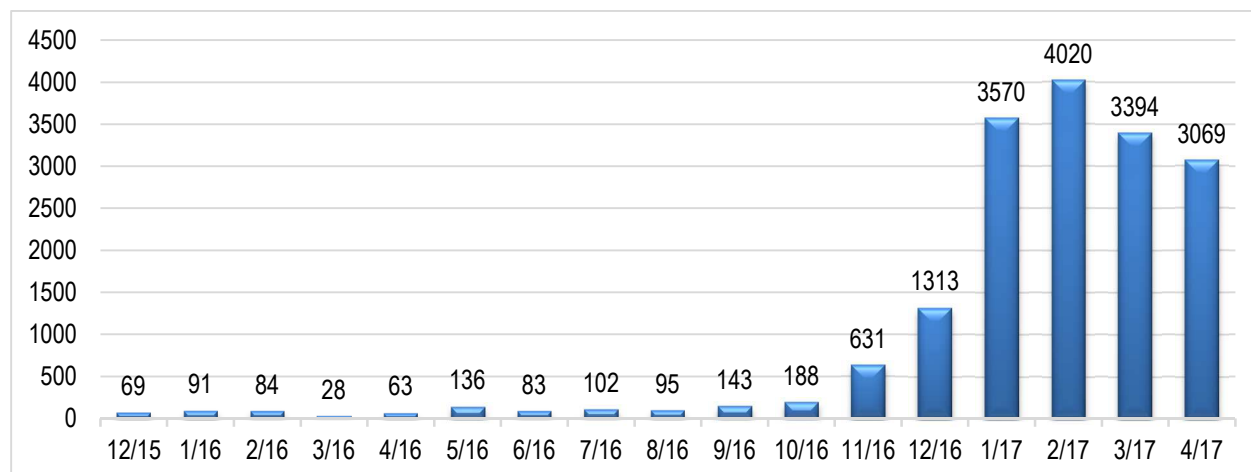
PRÍLOHA Č. 1: PREHĽAD INDIKÁTOROV VÝKONNOSTI E-GOVERNMENTU V OBCIACH

	popis	výpočet	jednotka
PI1	podiel papierových dokumentov, ku ktorým existuje elektronická alternatíva	(počet elektronických dokumentov a formulárov) / (počet dokumentov celkom)	%
PI2	percento agend, ktoré umožňujú platenie bezhotovostne	(počet agend, ktoré umožňujú zaplatiť bezhotovostne) / (celkový počet agend, za ktoré sa vyberá poplatok)	%
PI3	podiel vlastných príjmov uhradených bezhotovostne	(vlastné príjmy z bezhotovostných platieb) / (celkové vlastné príjmy)	%
PI4	existencia webového sídla v správe obce/mesta	-	áno/nie
PI5	funkčnosť webových stránok	vyhodnotenie štandardu pre a) obsah webového sídla, b) pre komponenty a funkcionality webových sídel, c) vizuálne rozloženie webových stránok	%
PI6	digital take up	(počet elektronických podaní v obci) / (počet podaní v obci celkom)	%
PI7	počet evidovaných sťažností občanov na elektronické služby	-	počet
PI8	dostupnosť informácií v „kľúčových“ médiách	-	áno/nie
PI9	percento pracovníkov, ktorí absolvovali súvisiace školenia (k UPVS, elektronickým schránkam)	(počet administratívnych pracovníkov absolvujúcich školenie) / (počet administratívnych pracovníkov celkom)	%
PI10	dostupnosť bezpečnostnej politiky	-	áno/nie
PI11	dostupnosť politík pre riešenie bezpečnostných incidentov a riešenie problémov v IT oblasti	-	áno/nie
PI12	vedomosti zamestnancov o prijatej bezpečnostnej politike obce	-	áno/nie

PRÍLOHA Č. 2: VYBRANÉ UKAZOVATELE VÝKONNOSTI (Ø HODNOTY) PODĽA VEĽKOSTI OBCÍ



PRÍLOHA Č. 3: VÝVOJ POČTU PODANÍ V DCOM A MINIDCOM+



Zdroj: DEUS

PRÍLOHA Č. 4: VYSVETLENIE NIEKTORÝCH POJMOV POUŽITÝCH V ZÁVEREČNEJ SPRÁVE

autentifikácia	mechanizmus identifikácie a overenia identity osoby orgánom verejnej moci. V podmienkach e-Governmentu v Slovenskej republike sa autentifikácia vykonáva prostredníctvom občianskeho preukazu s elektronickým čipom (eID) a bezpečnostného osobného kódu
autorizácia	vyjadrenie súhlasu s obsahom právneho úkonu a s vykonaním tohto právneho úkonu. Orgán verejnej moci vykonáva autorizáciu kvalifikovaným elektronickým podpisom a mandátnym certifikátom alebo kvalifikovanou elektronickou pečatou s pripojenou časovou pečiatkou. Fyzická osoba vykonáva autorizáciu právneho úkonu kvalifikovaným elektronickým podpisom
Big Data	informácie veľkého objemu, so širokou rôznorodosťou a dynamicky sa meniace
cloud	na Internete (alebo inej sieti) založený model vývoja a používania počítačových technológií, poskytovanie služieb alebo programov uložených na serveroch na Internete (alebo v inej sieti) s tým, že používatelia k nim môžu pristupovať napríklad pomocou webového prehliadača alebo klienta danej aplikácie a používať prakticky odkiaľkoľvek
elektronické podanie	údaje vyplnené podľa elektronického formulára, ktoré v konaní o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach osôb alebo na účely jeho začatia, zasiela v elektronickej komunikácii orgánu verejnej moci osoba, ktorá je účastníkom konania
elektronický formulár	elektronický dokument obsahujúci automatizovane spracovateľné pravidlá, prostredníctvom ktorých možno elektronickými prostriedkami vyplniť a prezentovať vyplnené údaje v štruktúrovanej forme, spracovateľnej aj automatizovaným spôsobom informačnými systémami
indikátor výkonnosti	ukazovateľ, ktorým sa kvantifikuje celková výkonnosť vo väzbe na príslušný globálny cieľ či kritický faktor úspechu, slúžil na objektívne porovnávanie samospráv
informačná služba	zabezpečuje štruktúrovanú a prehľadnú informáciu pre užívateľa
integrácia informačných systémov	súhrn právnych, technických, organizačných a iných opatrení vytvárajúcich jednotné prostredie umožňujúce výmenu a spoločné používanie údajov a spoločných modulov medzi jednotlivými informačnými systémami, ktorým sa odstráni najmä nutnosť opakovaného zadávania údajov

kvalifikovaný certifikát	elektronický dokument, ktorým vydavateľ certifikátu potvrdzuje, že v certifikáte uvedený verejný kľúč patrí osobe, ktorej je certifikát vydaný (držiteľ certifikátu). Slúži na vytvorenie kvalifikovaného elektronického podpisu alebo kvalifikovanej elektronickej pečate. Kvalifikovaný elektronický podpis je ekvivalentom vlastnoručného podpisu, ktorým sa potvrdzujú právne úkony v listinnej podobe
migrácia údajov	proces presunu údajov medzi dvoma systémami (aplikáciami, diskovými poľami a pod.)
Open Data	informácie alebo údaje voľne a bezplatne dostupné pre každého za rovnakých podmienok, ktoré možno použiť na akýkoľvek účel komerčného či nekomerčného charakteru
špecializovaný IS	informačný systém na podporu e-Governmentu. Umožňuje najmä občanom elektronický styk s obecným alebo mestským úradom, ktorý je rovnocenný osobnému alebo písomnému úradnému styku
štandardy informačných systémov verejnej správy	súbor pravidiel spojených s vytváraním, rozvojom a využívaním informačných systémov verejnej správy, ktorý obsahuje charakteristiky, metódy, postupy a podmienky, najmä pokiaľ ide o bezpečnosť a integrovateľnosť informačných systémov verejnej správy, sú otvorené a technologicky neutrálne
transakčná služba	zabezpečuje možnosť vytvorenia podania a jej účasťou je okrem poskytnutia informácie aj elektronický formulár
virtualizácia	proces alebo technika, pri ktorej je nahradený fyzický prostriedok softvérovou vrstvou, napríklad súčasné prevádzkovanie viacerých operačných systémov na jednom počítači