

Špatná praxe ve státem vlastněných podnicích: případ České pošty

Náklady na provoz ICT a projekty eGovernmentu byly redukovány na nejnižší možné minimum.

Jan Kubice, ministr vnitra ¹

Česká Pošta, s.p. je čteně kritizovaným podnikem, který může být v řadě směrů považován za ukázkou špatné praxe ve správě veřejného majetku. V návaznosti na končící státem garantované monopoly v tradičních doručovacích službách se tento gigant cíleně orientuje do IT sektoru. Na tomto v principu není nic špatného, způsob jakým se tato změna směru děje, a zejména role jakou v ní hraje zřizovatel České pošty – Ministerstvo vnitra, je však přinejmenším problematická. Poukázat na obecný problém spojený s řadou jednotlivých kauz si klade za cíl tato případová studie.

Pokusíme se doložit tezi, že Ministerstvo vnitra využívá své klíčové pozice v rozvoji eGovernmentu k přípravě projektů velmi výhodných právě pro Poštu. V minulých letech jsme viděli vznik řady kvazi-monopolů a koncesí - počínaje zákonem o elektronickém podpisu, zavedením Czech Pointů, správou tzv. Centrální adresy (databáze veřejných zakázek, veřejných dražeb), nebo napojením na KIVS získávala Česká pošta nové výhodné agendy, aniž by o ně vždy musela nějakým způsobem soutěžit a prokázat vhodnost a ekonomičnost svého řešení. V příštích letech bude pak obdobně realizován projekt elektronické sbírky zákonů, v souvislosti s Poštou se dokonce mluví o plánech na „Cloud veřejné správy“, tedy komplexní zajišťování IT infrastruktury pro orgány veřejné správy. Aktuálně je v běhu například projekt elektronické sbírky zákonů.

Na obecné úrovni je toto směřování Pošty posvěceno usnesením vlády 224/2012 ², které mimo jiné ministru vnitra *ukládá* realizovat vybrané další infrastrukturní projekty jejím prostřednictvím. Konkrétně se jedná o technologické řešení komunikace integrovaného záchranného systému, Integrovanou telekomunikační síť a Centrální místo služeb.

Datové schránky

Asi nejzřejmějším příkladem obdobné praxe je Informační systém datových schránek. Česká pošta je zde výhradním provozovatelem systému, jehož užívání je de-facto povinné pro všechny právnické osoby v ČR. Tímto provozovatelem se Pošta stala s přijetím zákona 300/2008 (gestor MV ČR), přičemž o hospodárnosti a užitné hodnotě realizovaného řešení dodnes panují pochybnosti.³ Faktem je, že Pošta systém fakticky *neprovozuje*, jeho správu outsourcuje na svého dvorního IT dodavatele – společnost Telefónica O2.

Datové schránky jsou nově „provozovány“ Českou poštou za sníženou cenu 500 mil. Kč ročně⁴, ta zároveň však za provoz téhož systému platí společnosti Telefónica

¹ <http://www.mvcr.cz/clanek/zacala-jednani-o-podobe-rozpoctu-kapitoly-ministerstva-vnitra-v-pristim-roce.aspx>

² [http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/304FBE579E2DCA01C12579D5002E19DD/\\$FILE/224%20uv120404.0224.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/304FBE579E2DCA01C12579D5002E19DD/$FILE/224%20uv120404.0224.pdf)

³ <http://www.earchiv.cz/b12/b1007001.php3>

⁴ <https://www.softender.cz/mvcr/em4?service=orgProfile/12527064/13442486/MV-140072-1/NS-2012>

O2 415 mil. Kč ročně⁵. První otázkou je, na co je vydáváno zbylých 85 milionů, a kde přesně leží přidaná hodnota České pošty v provozu systému. Podle návrhu závěrečného účtu MV v roce 2012 stály datové schránky 840 mil. Kč⁶, kde jako hlavní položky (vedle samotného provozu systému) jsou uvedeny „náklady spojené s tiskem obálek, rozesíláním přístupových údajů v souvislosti se zřízením datových schránek a rozesíláním zneplatnění přístupových údajů.“ Otázku, zda zrovna Česká pošta může mít s obdobnou aktivitou náklady v této výši, ponecháváme otevřenou. Zkušenost z minulých let nicméně dokládá, že poměrná částka, která z celkové částky zůstává Poště je ještě vyšší.⁷

Informace o výších plnění lze přitom vyčíst pouze z naskenovaných dokumentů (na profilu České pošty navíc zpřístupněných pouze registrovaným uživatelům, profil Ministerstva vnitra při prvním pokusu o stažení dokumentů hlásil chyby). Mimo ně je na profilech zadavatele i ve Věstníku veřejných zakázek je o zakázkách naprosté minimum informací. Česká Pošta i Ministerstvo vnitra tak porušují zákon, konkrétně vyhlášku 133/2012. Ta říká, že profil zadavatele má obsahovat seznam uchazečů, jejich nabídkové ceny atp. Profil MV navíc chybně tvrdí že v zakázce bylo ukončeno plnění, správným stavem pravděpodobně je že zakázka byla zadána.

Proč státní monopol na služby které může poskytovat trh?

Zásadnější otázkou než ekonomičnost jednotlivých produktů však je – proč má stát vlastnímu podniku připravovat monopolní pozice? Jsou-li řešení dodávaná Českou poštou natolik kvalitní, jak tvrdí její obhájci – proč jsou jí zadávána z ruky?

Faktem je, že úspěšných IT projektů přímo realizovaných Českou poštou není mnoho. Datové schránky realizuje Telefónica, Tržiště veřejné správy pro Poštu pravděpodobně implementovala společnost QCM (lze tak usuzovat z identických zdrojových kódů na tržištích Gemin a CentrumVZ), Czech Pointy provozuje Novell⁸ (nikoliv nadnárodní IT gigant, ale jeho český jmenovec vlastněný z Britských panenských ostrovů), i vývoj Centrální adresy Pošta přinejmenším částečně outsourcuje⁹.

Je tedy Česká pošta IT gigant (jak lze soudit z množství monopolů a koncesí), nebo jen velkým outsourcingovým centrem veřejné správy. A je-li pravdivá druhá možnost, jaký je smysl tohoto mezičlánku mezi Ministerstvem vnitra a skutečnými firmami které provoz četných částí eGovernmentu skutečně zajišťují?

Možný původ problému

Skutečně velké a problematické zakázky se typicky nekonzentrují na ministerstvech, ale na jim podřízených organizacích – kde je politická odpovědnost slabší. Podíváme-li se na silová ministerstva, je to celkem patrné - Ministerstvo Financí má ČEZ, Průmysl CzechInvest, Zemědělství Lesy ČR, Doprava ŘSD, MPSV má Úřad práce a Vnitro Poštu. O problematičnosti zakázek uvedených institucí zde nebudeme spekulovat. Konstatujeme pouze, že se u některých těchto subjektů ve srovnání s mateřskými ministerstvy typicky sbíhají tyto rizikové:

⁵ <https://www.egordion.cz/nabidkaGORDION/zakazka.seam?idZak=NDA1JmdvcvRpb25DcA==>

⁶ <http://www.mvcr.cz/soubor/314-mv-szu2012-str-1-182-pdf.aspx>

⁷ <http://www.earchiv.cz/b12/b0927001.php3>

⁸ http://www.vsechnyzakazky.cz/dodavatel/detail/348459/newpscz-sro#charts_vse

⁹ <http://www.vsechnyzakazky.cz/zakazka/detail/1158716/CADR-IS-VZ-US-Upravy-systemu-na-zaklade-zmen-v-legislative-CR-a-jeho-dalsi-rozvoj>

1. Velké příjmy včetně mimorozpočtových
2. Silná politická kontrola a slabá odpovědnost
3. Mírnější povinnosti z hlediska zákona o veřejných zakázkách
4. Absence kontroly NKÚ

Ve zkratce – tyto instituce jsou pod řádově slabší kontrolou a nakládají přinejmenším se stejnými prostředky jako jejich mateřské instituce. Obdobný problém v menším představují často firmy městské (typicky dopravní podniky) nebo krajské (nemocnice). Nástin možného řešení je pak obsažen ve výše obsažených bodech (a ne náhodou se prolíná s cíli Rekonstrukce státu): depolitizace dozorčích rad a zavedení možnosti kontroly ze strany NKÚ. Oběma těmito krokům se ovšem politické reprezentace brání.¹⁰ Dalšími kroky vyplývající např. z doporučení OECD¹¹ je definice jasné vlastnické politiky (tedy jakýchsi cílů, určujících co by podnik měl a zejména co by neměl dělat).

Nezákladnější problém totiž leží v samotném smyslu státem vlastněných podniků, které jsou dnes komfortně zakotveny v lehce schizofrenní pozici: Na straně jedné jsou jakousi prodlouženou rukou veřejné správy, na kterou se jednoduše outsourcují její agendy. Na straně druhé pak jsou označovány za normální podnik, kde vlastnický podíl státu či samosprávy do jeho fungování v zásadě nezasahuje. Jakkoliv jsou tyto pozice téměř protimluvem, v praktické argumentaci jsou však běžně střídány – podle toho, zda tématem diskuse je přidělování veřejných prostředků, nebo regulace.

Vlastník podniku si ve zkratce musí vybrat – buď na něj nahlíží jako na faktickou součást veřejné správy, a pak by měl akceptovat i zcela obdobný regulační rámec – aby nevznikala rizika vyvádění veřejných peněz. Nebo podnik považuje za v principu samostatný subjekt, a pak je s ním nutno jednat obdobně jako s libovolným soukromým subjektem, tedy bez lepšího přístupu k veřejným penězům, kvazi-monopolům apod.

¹⁰ <http://zpravy.ihned.cz/cesko/c1-59915980-dozorci-rady-politici-cssd-kscm-ods-koalice-krajske-firmy>

¹¹ <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/oecdguidelinesoncorporategovernanceofstate-ownedenterprises.htm>