

STRATEGICKÝ POHĽAD NA ŠTÁTNY INFORMAČNÝ SYSTÉM

RNDr. Igor PRÍVARA, CSc., Ing. Pavol DUJNIČ, PhD.

INFOSTAT¹ Bratislava

1. Štátna správa a budovanie informačnej spoločnosti

Explozívny rast možností informačných a komunikačných technológií zvyrazňuje dôležitosť informácií a umožňuje ich rozsiahlu tvorbu, výmenu, spracovanie a využívanie, čo vedie k zmene spôsobu života, sociálnych a politických vzťahov. Intenzívnym využívaním informačno-komunikačných technológií sa mení charakter spoločnosti z industriálnej na informačnú. Základné princípy prechodu od industriálnej k informačnej spoločnosti boli formulované krajinami G7 a Rady Európy v Bruseli už vo februári 1995.

Pri prechode od industriálnej k informačnej spoločnosti hrá kľúčovú úlohu informatizácia štátnej správy. Hlavnými cieľmi informatizácie štátnej správy sú:

- sprístupniť informácie a zabezpečiť rýchle a flexibilné služby pre občana,
- zefektívniť štátnu administratívu v zmysle dostupnosti kvalifikovaných informácií v celej štátnej správe (i medzirezortne),
- optimalizovať vynakladanie prostriedkov na štátnu administratívu.

V tomto kontexte si môžeme položiť otázky, kde sa v súčasnosti nachádza a kam smeruje štátna administratíva na Slovensku v aplikáciách informačných technológií, ako sa tento zložitý proces usmerňuje aké sú hlavné obmedzenia (problémy) pre rýchlejší a efektívnejší postup, a pod. K tomu sa pridružujú tiež otázky, kde sa Slovensko nachádza v porovnaní so zahraničím a tiež ako je pripravené vstúpiť do výskumno-vývojových procesov, v ktorých sa pripravujú informačné technológie na úrovni Európskej únie (napr. projekty Akčného plánu 2. Fóra EÚ/SVK o globálnej informačnej spoločnosti), resp. v iných nadnárodných zoskupeniach.

¹ INFOSTAT, Inštitút informatiky a štatistiky, Dúbravská 3, 842 21 Bratislava, tel. (07) 5937 9292, e-mail: privar, dujnic@infostat.sk

2. Súčasný stav

Rámec pre systémový prístup pre informatizáciu štátnej správy vytvára zákon Národnej rady SR č. 261/1995 Z. z. o štátnom informačnom systéme (ďalej len ŠIS). Zákon upravuje podmienky na utváranie a prevádzkovanie ŠIS, ako aj práva a povinnosti orgánov pôsobiacich v oblasti ŠIS. Zákon si kladie za cieľ predovšetkým zabezpečiť zvýšenie integrity ŠIS jednak štandardizáciou informačných technológií a údajov a jednak koordináciou postupov projektovania a implementácie jednotlivých jeho častí. Zároveň má zjednocovať postupy štátnych orgánov pri získavaní údajov od iných subjektov, pri vzájomnom preberaní a odovzdávaní údajov medzi štátnymi orgánmi a pri poskytovaní údajov iným subjektom a verejnosti.

Za tým účelom zákon ustanovuje povinnosť:

- vypracúvať koncepciu ŠIS a koncepcie jeho častí,
- realizovať projekty častí ŠIS a projekty medzirezortného charakteru vrátane tvorby integračných nástrojov,
- vydávať a vyhlasovať štandardy pre ŠIS,
- budovať systém obsahujúci informácie o častiach ŠIS z hľadiska obsahového, technologického a organizačného (metainformačný systém).

Základným princípom vytvárania ŠIS má byť koncepcnosť na úrovni celku i na úrovni jeho častí (informačných systémov jednotlivých rezortov). Za tým účelom zákon stanovuje povinnosť vypracúvať koncepciu ŠIS na dvojročné obdobie.

Problematickými miestami zákona sú vymedzenia pojmov ŠIS a projekt. Principiálnym problémom však je fakt, že samotný zákon nestanovuje povinnosť vypracúvať dlhodobú strategickú víziu cieľového stavu ŠIS ani dlhodobý strategický plán, ktorý by naznačoval ako tento stav dosiahnuť. Praktickým dôsledkom je, že (krátkodobá) dvojročná koncepcia nie je zasadená do dlhodobejšieho kontextu.

Na základe zákona bola spracovaná **koncepcia ŠIS na roky 1997 - 1998**. Jej pozitívom bolo, že dala impulz pre tvorbu koncepčných dokumentov v jednotlivých rezortoch a definovala niektoré integračné nástroje spoločné pre všetky časti ŠIS (štandardy, počítačová sieť, model ŠIS, legislatívne úpravy, metodika tvorby a riadenia informačných systémov), ktoré sa mali prioritne realizovať.

Za negatíva prístupu k tvorbe koncepcie možno pokladať nasledovné skutočnosti:

- koncepcia sa tvorila jednosmerne – zdola, t. j. znamenala skôr súhrn požiadaviek jednotlivých rezortov, ako systémovo stanovené a zdôvodnené ciele, vrátane krokov ich realizácie,

- bola spracovaná na dosť krátke obdobie (2 roky), čo by nemuselo prekážať, ak by vychádzala z iného strategického dokumentu,
- koncepcia nebola zameraná na ciele, ktorých praktická realizácia by sa stala významným faktorom pre racionalizáciu štátnej správy, prípadne dávala podnety pre jej nové usporiadanie,
- nebola dostatočná politická vôľa podporiť proces informatizácie štátnej správy zo strany výkonných orgánov SR a vyčleniť nevyhnutné finančné prostriedky na realizáciu cieľov koncepcie.

Vzhľadom na uvedené boli ciele koncepcie naplnené takto:

V **oblasti legislatívy** sa pripravil návrh zákona o ochrane osobných údajov v informačných systémoch, ktorý NR SR schválila pod č.52/98 Z. z.

V **oblasti vytvárania integračných nástrojov** predpokladala koncepcia vytvorenie základných štandardov pre ŠIS, vytvorenie metodicko-organizačných postupov pre riadenie a projektovanie ŠIS. Ďalej sa malo pristúpiť k harmonizácii registrov a číselníkov pre ŠIS.

V plnení stanovených úloh v **oblasti integrácie** sa splnili nasledovne:

- V roku 1998 bol vydaný výnos ŠÚ SR, ktorým sa vyhlásila základná skupina štandardov pre ŠIS. Tieto upravujú oblasti sieťového vybavenia a operačných systémov, databázových systémov, národného prostredia, vytvárania a výmeny dokumentov, programovacích jazykov, počítačových médií. Už dlhšiu dobu je pripravený návrh štandardu metodiky vytvárania informačných systémov, ktorý pokrýva riadenie stratégie rozvoja informačných systémov, vývoj informačných systémov a riadenia projektov informačných systémov.
- Základom pre presnejšie vymedzenie pojmu ŠIS, analýzu súčasného stavu a strategické plánovanie ŠIS mal byť model ŠIS. Model mal obsahovať informácie o organizačných jednotkách, informačných procesoch, informačných väzbách a informačných zdrojoch jednotlivých častí ŠIS. Po ročnom riešení boli práce zastavené pre nedostatok finančných prostriedkov.
- Nepodarilo sa ani začať s prácami na harmonizácii celoštátnych registrov (register obyvateľstva, register ekonomických subjektov, register územných jednotiek a nehnuteľností), ktoré musia tvoriť jadro ŠIS. Ich riešenie a harmonizácia sú nutnou podmienkou pre vnútornú integráciu ŠIS, pre zjednotenie interfejsov na okolie ŠIS a pre priblíženie štátnej správy verejnosti.

Koncepcia definovala **súbor projektov** pre rozvoj vybraných podsystémov ŠIS a vybraných projektov medzirezortného charakteru. Z hodnotenia vykonaného ŠÚ SR vyplýva, že v oblasti rozhodujúcich rezortných projektov zameraných na budovanie ich informačných systémov, sa v roku 1997 polovica projektov neriešila.

V **oblasti komunikačnej infraštruktúry** sa spoločným úsilím Úradu vlády SR, ústredných orgánov a profesných inštitúcií uviedla do rutínnej prevádzky vládna sieť GOVNET. Očakávania sa nenaplnili v oblasti informačného obsahu tejto siete.

Zásadným problémom plnenia koncepcných cieľov je, že:

- ciele koncepcie boli splnené len čiastočne,
- na koncepciu 1997 - 1998 nenadväzovala ďalšia, na obdobie 1999 - 2000 tak, ako to stanovuje zákon o ŠIS,
- na práce v roku 1999 neboli zabezpečené v rozpočtovej kapitole ŠÚ SR žiadne finančné zdroje, a tak aj úlohy, resp. projekty rozpracované v predchádzajúcich rokoch boli zastavené.

Súbežne s uvedenými úlohami sa v roku 1996 v zmysle zákona č. 322/1992 Zb. o štátnej štatistike pristúpilo k budovaniu krízového štatistického informačného systému (ďalej KŠIS). Spracovala sa koncepcia, v ktorej sa stanovil postup budovania KŠIS, jeho etapizácia a finančné nároky na jeho riešenie. Následne sa pristúpilo k projekčnej činnosti, v rámci ktorej sa vypracoval ideový a technický projekt systému.

V technickom projekte KŠIS sa vyšpecifikovala obsahová náplň systému, t. j. návrh ukazovateľov, štatistických výkazov pre obdobie brannej pohotovosti štátu, smernice pre spravodajské jednotky, vypracoval sa návrh podsystémov a špecifikovali sa väzby medzi KŠIS a externými krízovými informačnými systémami. Technický projekt obsahuje aj technologický návrh riešenia a špecifikáciu požiadaviek na technické a programové zabezpečenie. Stanovené boli tiež zásady postupu pri legislatívnom a organizačnom zabezpečení KŠIS.

Vláda SR svojím uznesením č. 529/97 najskôr schválila potrebný objem prostriedkov na ďalšie riešenie, avšak ďalším uznesením zrušila pôvodné rozhodnutie s tým, že pre rok 1998 neboli vyčlenené žiadne finančné prostriedky. Obdobná situácia je aj v roku 1999. Dôsledkom týchto rozhodnutí je, že práce na projekte KŠIS boli od roku 1998 pozastavené.

3. Ako ďalej pri informatizácii štátnej správy

Problémy, ktoré sme uviedli v predchádzajúcej časti, majú korene v nie dostatočnom pochopení strategického významu a podstaty informatizácie spoločnosti ako celku a z toho dôvodu tiež významu a podstaty informatizácie štátnej správy.

Nutnou podmienkou k začatiu procesu informatizácie spoločnosti je politická vôľa, spoločenský súhlas a existencia jasnej vízie informatizácie. Na objednávku vládnych orgánov sa v priebehu posledných rokov pripravujú a uskutočňujú prakticky vo všetkých vyspelých krajinách dlhodobé programy zamerané na masívnu podporu informatizácie s využitím najnovších informačno-komunikačných technológií. Štátne programy sa okrem vytýčenia strategických záujmov a cieľov štátu zameriavajú na podporu budovania potrebnej (technickej) infraštruktúry, na legislatívu, na pilotné projekty informatizácie štátnej správy a na podporu infromatického vzdelávania spoločnosti. Význam štátnej strategickej vízie spočíva okrem iného aj v tom, že vytvára priestor (koridor) pre investície podnikateľského sektoru.

Národný program informatizácie: SR v súčasnosti nemá aktualizovanú dlhodobú strategickú víziu budovania informačnej spoločnosti na Slovensku. V r. 1992 bol vypracovaný "Národný program informatizácie". Na tú dobu išlo o pomerne dobre pripravený dokument, ktorý odrážal súčasný stav poznania v slovenskom i celosvetovom meradle. Realizácia programu mala však okrem pozitívnych stránok (pokrok v niektorých oblastiach, napr. legislatíva, SANET) aj negatívne (napr. podpora vedy a vzdelávania zostala len na papieri, pozabudlo sa na aktualizáciu strategického programu). Pri realizácii programu chýbali impulzy zo strany štátu a prostriedky na jeho realizáciu. Keďže štátne prostriedky sú limitované, kľúčovým bodom vládnej politiky musí byť stanovenie priorit. A tu sa pravdepodobne nebral dostatočne do úvahy strategický význam informácií a informatiky. Pritom dnes už málokto pochybuje, že investície vložené do informatizácie podpora priamou či nepriamou formou prakticky všetky oblasti súčasnej spoločnosti.

Rýchly rozvoj informačno-komunikačných technológií a ich aplikácií v mnohých oblastiach praktického života spoločnosti viedli k prehodnoteniu strategických cieľov vývoja spoločnosti. "Národný program informatizácie SR" je zo súčasného pohľadu už zastaralý a dvojročne pripravovaná koncepcia budovania Štátneho informačného systému (ŠIS) je zúžená len na podporu činnosti štátnej správy. V strategickom záujme SR je čo najskôr nasadnúť do posledných vagónov rýchlolaku budovania informačnej spoločnosti a pripraviť strategickú víziu pre SR (doterajšie kroky v tomto smere treba jednoznačne považovať za nesystematické a nepripravené).

Dlhodobá stratégia informatizácie spoločnosti a informatizácie štátnej správy:

Jedným z kľúčových problémov prípravy a realizácie vízie budovania informačnej spoločnosti v SR je otázka kompetencií. V posledných rokoch sa na (ne)koordinácii aktivít súvisiacich s informatizáciou spoločnosti v rámci SR podieľali viaceré inštitúcie. ŠÚ SR zodpovedal za ŠIS, ÚV SR za Govnet, MDPaT SR za infraštruktúru a ÚSRVT SR, prakticky bez informatických odborníkov, mal koordinovať prípravu strategickej vízie informačnej spoločnosti. Táto roztrieštenosť sa podpísala na súčasnom stave. Nevyhnutným predpokladom ďalšieho postupu je určiť inštitúciu, ktorá bude jednoznačne kompetentná a zodpovedná za **prípravu dlhodobej stratégie** informatizácie v SR.

Ďalšou úlohou s najvyššou prioritou je vypracovanie dlhodobej strategickej vízie budovania informačnej spoločnosti v SR. K spolupráci na tejto téme je potrebné prizvať nielen odborníkov z rôznych oblastí informatiky a informačno-komunikačných technológií, ale aj ekonómov, prognostikov, sociológov atď. **Vychádzame z toho, že pri súčasnom stave informačných a komunikačných technológií dostupných v našich podmienkach je dominujúcim problémom zabezpečiť informačný obsah aplikácií a jeho dostupnosť pre používateľa.**

Skúsenosti naznačujú, že národné stratégie sa sústreďujú na nasledovné témy:

- určenie aktuálneho stavu, v ktorom sa krajina nachádza, resp. jej porovnanie s inými krajinami,
- stanovenie priorít budovania informačnej spoločnosti, ktorých cieľom je jednak prekonať slabé stránky informatizácie SR a jednak využiť naše silné stránky ako príležitosti pre zlepšenie postavenia krajiny v medzinárodnej súťaži,
- projekty informatizácie štátnej správy, ktorých cieľom je dosiahnuť
 - zlepšenie služieb štátnej správy pre občanov a organizácie,
 - zefektívnenie a podstatné zlacnenie štátnej správy,
 - zlepšenie otvorenosti štátnej správy voči verejnosti a podnietenie aktívnej účasti verejnosti na zmene života a práce,
- stanoviť ciele a program pre ich dosiahnutie v oblastiach, ktoré sú doménou štátnej správy, napr.
 - podpora budovania globálnej infraštruktúry (hlavne verejných dátových sietí) potrebnej pre začlenenie SR do medzinárodnej spolupráce,
 - vybudovanie legislatívneho rámca podporujúceho informatizáciu rôznych oblastí života spoločnosti (napr. elektronický obchod),
 - zavádzanie štandardov a noriem vychádzajúcich z medzinárodných skúseností,

- dobudovanie základných integračných nástrojov, ktoré sú rozhodujúce pre komunikáciu medzi zložkami ŠIS, najmä celoštátnych registrov,
- podpora vzdelávanie občanov tak, aby boli schopní zvládnuť a využívať informačno-komunikačné služby informačnej spoločnosti,
- podpora výskumu a vývoja zameraného na priority programu informatizácie atď.

Služby štátnej správy: Z uvedených tém vyplýva, že iniciatívnym realizátorom nových myšlienok má byť štátna správa vo vlastnom vnútri a navonok zároveň. Informatizácia štátnej správy je vhodný ukážkový projekt, ktorý umožňuje občanovi pocítiť kladný vplyv IT na svoj život a získať pozitívny kontakt s IT. Týmto krokom sa má vybudovať kladný a otvorený vzťah občanov a organizácií k prechodu do informačnej spoločnosti. Verejnosť očakáva, že služby štátnej správy obstoja v súťaži s najlepšimi službami súkromnej sféry, a tak sa stáva hlavným hnacím faktorom informatizácie štátnej správy.

Za zlepšené služby štátnej správy (odborná) verejnosť považuje:

- získanie potrebných služieb na jednom mieste, na jedno posedenie a s jednotným spôsobom komunikácie, čo znamená, že viaceré rôzne služby viacerých úradov by jednak mali byť prístupné z jedného dialógového okna a jednak by mali v pozadí navzájom spolupracovať, aby od klienta nevyžadovali znalosť administratívnej postupnosti,
- nepretržitý prístup k službám (24 hodín denne a 7 dní v týždni) a výrazne zrýchlenu odozvu na požiadavky,
- prístupnosť služieb pre všetkých, bez ohľadu na vek, zdravie, jazyk, kultúru, vzdelanie, prípadné zdravotné postihnutie a podobne,
- existenciu alternatívnych možností komunikácie (Internet, informačné kiosky, telefóny, teletext atď.),
- poskytovanie služieb "šitých na mieru" občana a ochotu štátnej správy reagovať na zmeny požiadaviek občanov atď.

Výkon štátnej správy priblížiť k občanovi: Nové IT umožňujú významnou mierou zefektívniť hlavné poslanie štátnej správy, ktorým je služba občanom. ŠIS, ako nástroj pre uskutočnenie tohto poslania, sa musí vo väčšej miere priblížiť občanovi tak, aby podporoval tok informácií a komunikáciu medzi občanom a orgánmi štátnej správy a zjednodušoval výkon služieb pre občanov.

V súvislosti s orientáciou ŠIS na občana sú pri rozvoji informatizácie štátnej správy ťažiskovými úlohami v nasledujúcom období:

- poskytovanie informačných služieb občanom a zjednodušenie komunikácie občana so štátnou správou,
- zjednodušovanie a zefektívňovanie činnosti ŠIS integráciou informačných služieb,
- demonštrovanie výhod poskytovania služieb využitím IT.

Dôležitou súčasťou približovania štátnej administratívy občanom je osvetová činnosť zameraná jednak na vysvetľovanie výhod využívania IT a jednak na vzdelávanie občanov tak, aby každý občan mohol využívať univerzálne informačné služby štátnej správy. Do osvetovej je potrebné zapojiť verejné masovokomunikačné prostriedky (verejnoprávna televízia a rozhlas).

Poskytovanie informačných služieb: V súvislosti s poskytovaním informačných služieb občanom je potrebné

- stanoviť súbor tzv. verejných informácií a univerzálnych informačných služieb, ktoré budú dostupné všetkým občanom za primeranú (symbolickú cenu),
- sprístupniť občanom verejné informácie a univerzálne informačné služby prostredníctvom verejných informačných sietí (napr. Internet, teletext),
- zabezpečiť prístup všetkých občanov k verejným informáciám a univerzálnym informačným službám formou informačných kioskov, v prvej etape na úrovni okresov a v nasledujúcej etape na úrovni obcí.

Existujúcu klasifikáciu informácií v ŠIS je potrebné doplniť o novú kategóriu verejných informácií, ktoré budú občanom verejne prístupné (na rozdiel od komerčných informácií, ktoré bude štátna správa poskytovať za úhradu). Pri určení kategórie verejných informácií je potrebné prihliadať k zákonom stanoveným kategóriám tajných a privátnych informácií.

Integrácia informačných služieb: Podstatným prínosom IT pre občana je možnosť získať všetky potrebné informácie o danom probléme na jednom mieste, resp. vybaviť daný problém na jednom mieste.

Technickým prostriedkom pre realizáciu tejto vízie je integrácia informačných služieb poskytovaných ŠIS. Pri integrácii služieb treba brať do úvahy dve úrovne integrácie, vertikálnu a horizontálnu. Pri vertikálnej integrácii sa integrujú služby v rámci jedného rezortu (napr. integrácia služieb daného ministerstva a jeho krajských, okresných a obecných útvarov). Horizontálna integrácia má medzirezortný charakter. Integruje služby viacerých rezortov na úrovni ministerstiev, krajov, okresov a obcí. Pre občana je kľúčová horizontálna integrácia, pretože mu umožní získať informácie (a riešiť problémy) týkajúce sa viacerých úradov štátnej správy. Z hľadiska realizácie je horizontálna integrácia

komplikovanejšia (okrem technických problémov naráža aj na kompetenčné problémy a problémy z titulu prestíže jednotlivých úradov).

Vzhľadom na rozsah problémov musí byť proces integrácie služieb rozložený na dlhšie časové obdobie. V nasledujúcich rokoch stojí štátna správa pred úlohou realizovať integráciu na vertikálnej úrovni a na pilotnom projekte pripraviť predpoklady pre horizontálnu integráciu služieb občanom. Kandidátmi pre pilotný projekt sú napr. komplexný systém sociálneho zabezpečenia a zamestnanosti, resp. daňový systém.

Treba ešte zdôrazniť, že integrácia nemôže byť založená len na súčasných koordinačných aktivitách, ale vyžiada si to aj inštitucionálne zabezpečiť riadenie projektov (najmä) prierezového charakteru.

Informatické vzdelanie ako druhá gramotnosť: Jedným z hlavných princípov budovania informačnej spoločnosti je zaručiť všeobecný prístup a použiteľnosť informačných služieb pre všetkých občanov. Ich všeobecná dostupnosť a ľahká použiteľnosť by mali zabrániť vzniku dvoch kategórií občanov, tých ktorí majú prístup k používaniu IT a tých ktorí ho nemajú. Jedným z kľúčových predpokladov pre splnenie tohto princípu je zabezpečiť základné vzdelanie každého občana, aby mal možnosť využívať verejné informácie a univerzálne informačné služby. Pred štátnou správou stojí úloha šíriť informatickú osvetu jednak sériou vzdelávacích programov prenášaných prostredníctvom verejnoprávnych komunikačných prostriedkov (TV, rozhlas) a jednak podporou jednorázových kurzov atď.

V súvislosti s postupnou informatizáciou štátnej správy je potrebné zabezpečiť systematické vzdelávanie pracovníkov štátnej správy v oblasti informačných a komunikačných technológií. Vzhľadom na rýchle inovácie informačno-komunikačných technológií sa odporúča (v súlade s normou EU) povinná certifikácia informatických pracovníkov po každých „n,, rokoch. Základnými tematickými vzdelávacími oblasťami by mali byť využitie informácií a informačných technológií na rôznych úrovniach riadenia, informačná politika a informačné plánovanie, telematické služby a aplikácie, riadenie projektov vývoja IS a spolupráca na projektoch v pozícii používateľa IS atď. Jedným z prístupných programov, ktorý poskytuje vzdelávanie v uvedených smeroch je program celoživotného vzdelávania AMBI.SR.

4. Záverečné zhodnotenie

Uvedené skutočnosti by nás mali nabádať k razantnejšiemu postupu pri riešení problematiky informatizácie spoločnosti, pričom za dôležité pokladáme najmä:

- urýchlene spracovať program informatizácie spoločnosti v SR,

- pri schvaľovaní programu dosiahnuť taký konsenzus výkonných orgánov štátu, ktorý by zabezpečil aj následnú realizáciu tohto programu,
- informatizáciu štátnej správy pojať ako integrálnu súčasť programu informatizácie,
- na základe programu spracovať strategickú víziu cieľového stavu ŠIS a dlhodobý plán realizácie stanovených cieľov,
- pri špecifikácii cieľov informatizácie štátnej správy vedome uprednostňovať úlohy spojené s poskytovaním informačných služieb verejnosti,
- ďalšími cieľmi v oblasti štátnej správy by mali byť budovanie komunikačnej infraštruktúry, tvorba integračných nástrojov ako základ pre prepájanie a efektívne využívanie informačných zdrojov,
- nevyhnutnou súčasťou tohto procesu musí byť systematická výchova pracovníkov štátnej správy i verejnosti ako takej.