

## **Informace z ukončené kontrolní akce „Hospodaření s majetkem státu a finančními prostředky při vytváření informačních systémů Ministerstva obrany“**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2005 pod číslem 05/14. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Ladislav Zeman.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem státu a finančními prostředky při vytváření informačních systémů Ministerstva obrany.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2003 až 2004, v případě věcných souvislostí i roky předcházející a období do ukončení kontroly. Kontrola byla provedena u Ministerstva obrany (dále jen „MO“).

### **I. Úvod do problematiky**

MO bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Je ústředním orgánem státní správy mimo jiné pro zabezpečování obrany České republiky a řízení Armády České republiky (dále jen „AČR“).

Informatizace resortu obrany je naplňována zejména výstavbou a využíváním komunikačních a informačních systémů (dále jen „KIS“), a to stacionárních (administrativněsprávních) i mobilních operačnětaktických systémů velení a řízení.

Kontrolou bylo prověřeno hospodaření s majetkem státu a finančními prostředky při dostavbě a modernizaci stávajících stacionárních informačních systémů (dále jen „IS“) a při vytváření nových IS pro potřeby MO jako celku nebo pro potřeby AČR. Provoz IS je neoddelitelně spjat s komunikační infrastrukturou, a proto byla prověřována problematika informatizace i v této souvislosti. Stacionární KIS jsou určeny pro řízení MO v době míru a předpokládá se jejich použití i v krizových situacích.

Na počátku kontrolovaného období, tj. ke dni 1. 1. 2003, bylo u MO provozováno 12 stacionárních IS:

- Finanční informační systém (dále jen „FIS“),
- Informační systém logistiky (dále jen „ISL“),
- Štábní informační systém AČR (dále jen „ŠIS“),
- Informační systém MO (dále jen „IS MO“),
- Personalistický informační systém,
- Informační systém vojenské policie,
- Informační systém vojenského zdravotnictví,
- Informační systém mobilizačních příprav,
- Informační systém vojenské zpravodajské služby,
- Digitální vojenský informační systém o území,
- Informační systém krizového řízení,
- Informační systém vojenských škol.

V průběhu kontrolovaného období byly vytvořeny Informační systém o službě a personálu (dále jen „ISSP“), který nahradil Personalistický informační systém, a Systém

elektronické podpory obchodování. Byla zahájena přípravná fáze budování Průřezového informačního systému MO (dále jen „PRIS MO“).

Poznámka: Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění platném pro kontrolované období.

## **II. Skutečnosti zjištěné při kontrole**

### **1. Normativní a organizační zajištění informatizace**

Dokumenty, které ovlivnily výstavbu a provoz KIS v resortu obrany v kontrolovaném období, byly především „Koncepte informatizace resortu obrany 2002“ (dále jen „KIRO 2002“), schválená ministrem obrany v roce 2002, a „Koncepte informatizace resortu obrany – Rozpracování koncepte výstavby profesionální AČR a mobilizace OS ČR přepracované na změněný zdrojový rámec pro oblast informatizace resortu MO a spojovacího vojska AČR“ (dále jen „KIRO 2005“). Návrh KIRO 2005 byl vzat na vědomí usnesením Kolegia ministra obrany ze dne 4. 4. 2005. Kolegiem bylo uloženo KIRO 2005 průběžně aktualizovat a využít ji jako podklad pro zpracování dlouhodobého výhledu a pro střednědobé plánování, s důrazem na verifikaci finančního rámce.

KIRO 2002 byla podpurným dokumentem tehdy připravované koncepte výstavby profesionální AČR. Představovala orientaci MO v oblasti informačních zdrojů, služeb, technologií a bezpečnosti.

KIRO 2005 byla zpracována s cílem přispět k definování informační strategie resortu obrany v období ukončení první fáze reformy ozbrojených sil ČR a plné profesionalizace AČR. Jejím úkolem je poskytnutí rámce výchozích systémových podmínek informační podpory velitelů, štábů a ostatních pracovníků resortu při každodenních činnostech v míru i za krizových situací.

V závěru roku 2005 probíhalo u MO schvalování návrhu „Koncepte NEC“ k zahájení koordinovaného budování schopností definovaných jako Network Enabled Capability (dále jen „NEC“), tj. v informační oblasti schopností poskytnout přesné a rozhodující aktivity s nesrovnatelnou rychlostí a přesností prostřednictvím vzájemně propojených senzorů, rozhodovacích prvků a systémů. Tyto schopnosti jsou založeny na shromažďování, slučování a analýze příslušné informace v téměř reálném čase tak, aby byla umožněna rychlá rozhodovací činnost a rychlé působení s největším požadovaným efektem. Základní teze budování schopností NEC v resortu obrany byly zformulovány s využitím dokumentu NATO „NNEC Foundation Document“.

### **2. Organizační struktura řízení informatizace**

V roce 2002 došlo k podstatné změně organizační struktury resortu obrany a v návaznosti i v řízení informatizace u MO. Bylo zrušeno Oddělení informačních systémů bývalé Sekce obranné politiky MO, které bylo hlavním řídicím orgánem informatizace resortu obrany. Garantem informatizace byla určena Sekce velení a řízení Generálního štábu následně reorganizovaná na Sekci komunikačních a informačních systémů MO. Sekce odpovídá za řízení, koordinaci, výstavbu a rozvoj KIS i za jednotné prosazování strategie v oblasti implementace KIS. Tím byly vytvořeny základní předpoklady koncepčního a centralizovaného řízení informatizace.

Ke dni 1. 1. 2005 bylo vytvořeno Oddělení informačních systémů a technologií, které mělo vedle Sekce komunikačních a informačních systémů MO zásadním způsobem ovlivňovat celý proces řízení informatizace. Protože však nebyla dokončena integrace řídicích struktur jednotlivých IS, přetrvávalo nejednotné řízení procesu výstavby KIS a rozdělená odpovědnost v oblasti koncepčního a strategického řízení informatizace resortu obrany. V odborné působnosti gestorů IS byly vytvořeny odbory nebo oddělení, které plní role v rámci výstavby a provozu jednotlivých IS. S tím jsou spojeny rozdíly v řízení výstavby, v technologickém řešení, zabezpečení provozu a řízení bezpečnosti. Každý IS má vlastní infrastrukturu a řešení společných služeb. Samostatně je budována a provozována síť „Internet MO“ k zabezpečenému přístupu na internet.

Předpokladem pro odstranění některých výše uvedených problémů bylo zřízení „Řídící rady informatizace resortu MO“. V souladu s návrhem v KIRO 2005 ji schválil ministr obrany dne 20. 5. 2005. Rada je nejvyšší autoritou v oblasti strategického řízení rozvoje informatizace resortu obrany a hlavním poradním orgánem ministra obrany pro posuzování a koordinaci řešení strategických otázek a úkolů v oblasti informatizace.

Základní prvky pro řízení bezpečnosti informatizace byly vytvořeny prakticky na všech stupních řízení, avšak většina úkolů spjatých se zabezpečením zpracovávání a komplexního využívání utajovaných informací uživateli příslušných IS nebyla splněna podle původních záměrů. Zatím není provozován žádný stacionární IS, který by komplexně zabezpečoval zpracování a přenos utajených dat pro podporu hlavních a řídicích procesů.

Zásadním problémem bylo zabezpečení komunikační infrastruktury, která musela být řešena individuálně v rámci jednotlivých IS. Komplexní řešení problému bezpečnosti informací u stacionárních IS lze zřejmě očekávat až s realizací projektu PRIS MO. Pro tento projekt byl v únoru roku 2003 schválen „Bezpečnostní záměr Průřezového informačního systému MO“ v souladu s legislativou ČR a NATO.

### 3. Realizace a financování programů reprodukce KIS

Pro výstavbu, obnovu a provozování KIS byly určeny samostatné programy financované z prostředků státního rozpočtu kapitoly 307 Ministerstvo obrany. V letech 2001 až 2004 to byly dva programy: ev. č. 307 810 – Výstavba, obnova a provozování infrastruktury informačních a komunikačních technologií (ICT) a ev. č. 307 820 – Výstavba, obnova a provozování vnitřních informačních systémů, resp. od roku 2002 s názvy Výstavba, obnova a provozování infrastruktury ICT MO a Výstavba, obnova a provozování informačních systémů MO.

Tabulka č. 1 – Finanční prostředky státního rozpočtu čerpané MO v letech 2001 až 2004

(v mil. Kč)

Program ev. č.	2001	2002	2003	2004
<b>307 810</b>	154,9	44,0	266,0	503,9
<b>307 820</b>	211,2	234,4	253,1	374,0

Zdroj: MO.

V roce 2001 byly finanční prostředky na programy čerpány podle „Zásad pro financování programů z prostředků státního rozpočtu, fondů Evropské unie, fondů NATO a úvěrů se státní zárukou“, vydaných MF pod č. j. 113/5 095/2000, zveřejněných ve Finančním zpravodaji č. 3/2000 (s účinností od 1. 4. 2000). Zásady stanovily jednotný postup orgánů státní správy při zabezpečování hospodárného vynakládání prostředků státního rozpočtu účelově určených na financování programů. Stanovily také, že dokumentaci programu schvaluje MF. MO schválení dokumentace programů ev. č. 307 810 a 307 820 v souladu se jmenovanými zásadami nedoložilo.

S účinností od 6. 2. 2001, v souvislosti s přijetím zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), upravila problematiku schvalování dokumentace programu vyhláška č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

MO nepředložilo za celé období realizace programu ev. č. 307 820 jeho dokumentaci v takové kvalitě, která by byla ze strany MF akceptována. Přesto MO registrovalo akce a následně na ně čerpalo finanční prostředky ve výši celkem 1 072,7 mil. Kč. Uzavíralo smlouvy s dodavateli na dobu delší, než byl závazný časový parametr programů uvedený v dokumentaci předkládané MF. S dokumentací programu ev. č. 307 810 souhlasilo MF až dne 11. 8. 2004.

Na uvedené programy navázal v roce 2005 program ev. č. 207 070 – Rozvoj komunikačních a informačních systémů, s jehož závaznými parametry souhlasilo MF až dne 22. 6. 2005. Smluvní vztahy uzavřené v rámci programů ev. č. 307 810 a 307 820 byly kryty finančními prostředky programu ev. č. 207 070 ještě před vydáním souhlasu MF.

Na program ev. č. 207 070 bylo v zákoně o státním rozpočtu České republiky na rok 2005 určeno 1 473 mil. Kč. Akviziční proces programu od zahájení realizace do uzavření smluvních vztahů byl poznamenán velmi složitou organizační a procesní strukturou. Realizace akcí programu byla zahájena s několikaměsíčním zpožděním, které představuje riziko nesplnění požadovaných cílů programu.

#### **4. Akviziční činnost a projektové řízení**

Akviziční činnost byla v oblasti KIS prováděna akvizičními pracovišti MO, při decentrálních nákupech správci dílčích rozpočtů v resortu obrany. Struktura akvizičního procesu vykazovala redundantní a zdvojené prvky, které nevytvářejí efektivní a účinný proces řízení investic.

Změny akvizičních orgánů MO a zařazování projektů do plánů bez předcházející definiční etapy a vazeb na komunikační infrastrukturu i IS se staly jednou z příčin opožďování oproti plánovaným termínům strategicky významných projektů KIS.

Na úrovni střednědobé ekonomické strategie ve vymezené působnosti měly zajistit koordinaci úkolů „Výbor pro ekonomické řízení resortu MO“, zřízený ministrem obrany dne 8. 2. 2004, a „Výbor pro optimalizaci akviziční činnosti resortu MO“, zřízený ministrem obrany dne 14. 1. 2005. Výbory pracovaly paralelně na obdobné a vzájemně propojené problematice s týmž personálním obsazením a ke dni 1. 9. 2005 byly sloučeny v jeden „Výbor pro ekonomické řízení resortu MO“.

Působení výborů ani navazující činnost Oddělení informačních systémů a technologií nezměnily opoždění zahájení realizační fáze jednotlivých akcí programu ev. č. 207 070.

Zdlouhavost akvizičního procesu byla i v případě nákupu komerčně dodávaného programového vybavení MS Select. Obecná a komoditní část specifikace k poptávané položce majetku byla vypracována v lednu a únoru roku 2004, smlouva na dodání byla uzavřena až dne 21. 12. 2004. Finanční prostředky ve výši 1,6 mil. Kč byly převedeny do rezervního fondu. Programové vybavení bylo předáno MO v lednu 2005.

## **5. Majetek a finanční prostředky spojené s vytvářením IS**

K zabezpečení hlavních a řídicích procesů u části MO byl po svém vybudování počátkem devadesátých let určen IS MO, který je v současné době nahrazován ŠIS. Ostatní stacionární IS zahrnují zejména řízení lidských, věcných a finančních zdrojů a dalšího zabezpečení.

MO nepostupovalo v souladu s ustanovením § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, kde je mj. uvedeno: *„Majetek musí být využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností; ...“*

- a) IS MO plní v rámci svých omezených možností úkoly podpory řídicích procesů až do současné doby. S postupným ukončováním jeho provozu souvisela etapová migrace uživatelů do ŠIS. Na základě dvou smluv o poskytnutí služby s cenou cca 15 mil. Kč bylo převedeno z IS MO do ŠIS celkem 384 pracovních stanic (dále jen „PC“) a uživatelských účtů. Do konce kontroly nebyla migrace všech uživatelů realizována a naopak v období od ledna do října 2005 bylo vytvořeno 76 nových uživatelských účtů opět v IS MO. MO včas neprovedlo obnovu komunikační infrastruktury a obměnu zastaralých PC za nové a nadále udržovalo neperspektivní IS v provozu.
- b) ŠIS byl rozvíjen postupnou implementací nových aplikačních subsystémů. V zabezpečení jeho provozu byly zjištěny zejména nedostatky související s tím, že není zaveden u všech útvarů AČR a není zajištěno přenosové prostředí, zejména pro připojení taktických lokalit.
- c) MO uhradilo v roce 2004 za dodání Systému elektronické podpory obchodování zhotoviteli 8,8 mil. Kč. Učinilo tak po ukončení ověřovacího provozu a po podpisu předávacího protokolu s připomínkami, které představovaly 120 zjištěných chyb bránících zahájení zkušebního a poté rutinního provozu. Zahájení celoplošného rutinního provozu bylo odloženo až k 1. 1. 2006. Plánované celoplošné nasazení představuje pokrytí zhruba 600 organizačních celků AČR tímto systémem spolu se zajištěním přístupu na internet. Podstatná část (cca 70 %) z celkového počtu potenciálních uživatelů neměla v době kontroly (listopad 2005) přístup k internetu nebo tento přístup nevyhovoval požadavkům tohoto IS.

## **6. Strategické projekty KIS**

Rozvoj resortu obrany vyžaduje zvýšené nároky na hlavní a řídicí procesy (k dosažení počátečních a cílových operačních schopností AČR, schopností NEC, rozšíření a zkvalitnění výkonu misí AČR v zahraničí apod.), a tím i zvýšené nároky na jejich podpůrné procesy. K informačnímu zabezpečení bude nezbytné využití moderních integrovaných KIS.

Prostředkem k dosažení požadovaných cílů jsou strategické projekty:

- Průřezový informační systém MO,
- Modernizace a dostavba komunikační infrastruktury,
- Operačnětaktické systémy velení a řízení pozemních a vzdušných sil.

Vzhledem k provázanosti je pouze vzájemná součinnost všech uvedených strategických projektů předpokladem úspěšného splnění „Konceptce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky přepracovaná na změněný zdrojový rámec“, přijaté vládou dne 12. 11. 2003 usnesením č. 1154.

### **6.1 Průřezový informační systém Ministerstva obrany**

Hlavním důvodem realizace PRIS MO je skutečnost, že stávající stacionární IS nebyly budovány na jednotné platformě. Nejedná se o výstavbu nového IS, ale o integraci stávajících IS na bázi společných služeb a aplikací, s maximálním využitím již dříve vynaložených investic.

Podle KIRO 2002 měly být v roce 2002 zpracovány projektový záměr a bezpečnostní záměr PRIS MO. Dále měly být zpracovány investiční záměr úvodní studie PRIS MO, zadávací dokumentace této studie a měla být připravena obchodní veřejná soutěž na jejího zpracovatele. V roce 2003 měla být uzavřena smlouva na zpracování studie, k ní provedeno oponentní řízení a měla být akceptována. Uvedené termíny nebyly od počátku dodržovány především v důsledku příprav k zásadní reformě ozbrojených sil ČR. V roce 2004 s cílem provést analýzu stavu a posoudit možnosti integrace stacionárních IS zadalo MO vypracování „Úvodní studie Průřezového informačního systému MO“.

Z dosavadního průběhu příprav výstavby PRIS MO vyplynula nezbytnost širší podpory jeho budování ze strany managementu strategického stupně řízení resortu obrany. Proto měla „Řídící rada informatizace resortu MO“ projednat a schválit postup při výběru poradenské firmy pro realizaci projektu PRIS MO. Nicméně do konce kontroly nebyla uzavřena smlouva na služby poradenské společnosti, jejímž předmětem je „nalezení a výběr poradce v oblasti informačních a telekomunikačních technologií“ a plánované finanční prostředky ve výši 9,8 mil. Kč nebyly v roce 2005 využity.

Přestože PRIS MO představuje prioritu v úkolech dosažení cílových operačních schopností AČR, jeho výstavba se opožděje.

### **6.2 Modernizace a dostavba komunikační infrastruktury**

Stacionární komunikační infrastruktura v současnosti zahrnuje transportní síť, globální datovou síť, distribuční síť, telefonní síť a stacionární vojenskou radiovou síť. Základním prvkem je transportní síť, která má zabezpečit výkonné a spolehlivé přenosové prostředí pro hlasové a datové komunikace resortu obrany. Transportní síť byla vybudována na bázi technologií dostupných v době svého vzniku a pokrývala tehdejší potřeby AČR. Poskytované služby jsou v rozsahu a kvalitě poplatné době výstavby. Použitá mikrovlnná technologie již nevyhovuje současným a hlavně definovaným budoucím potřebám IS, zejména z pohledu celkových možností přenosového prostředí, kapacit, zálohování a dohledu.

Komunikační služby pro IS v mírových podmínkách a krizových situacích v současnosti s problémy zabezpečuje celoarmádní datová síť (dále jen „CADS“), která je součástí globální datové sítě. CADS nebyla průběžně rozvíjena, v kontrolovaném období

nesplňovala narůstající požadavky na přenosovou kapacitu a dostupnost, její komplikovaná architektura má negativní vliv na průchodnost sítě a provozní náklady.

Řídící procesy u kontrolovaných vojenských zařízení nejsou dostatečně zajištěny, neboť přenosové prostředí zatím neumožnilo jejich připojení k ŠIS. V době kontroly bylo připojeno k některému z IS (ŠIS, ISL, FIS, ISSP) pouze 26,4 % z celkového počtu PC předpokládaných k připojení do integrovaného PRIS MO po jeho uvedení do provozu.

Projekt „Modernizace a dostavba komunikační infrastruktury“ je klasifikován jako prioritní pro rozvoj informatizace resortu obrany. Po jeho dokončení v roce 2012 má stacionární komunikační infrastruktura zabezpečit poskytování všech hlasových, datových a multimediálních služeb v jednotné síti a pokrýt potřeby systémů velení a řízení resortu obrany a požadavky PRIS MO v mírových podmínkách a krizových situacích ve všech místech dislokace útvarů a zařízení MO a AČR.

## 7. Účetnictví

MO nevedlo v kontrolovaném období účetnictví v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Například:

a) Způsob účtování výdajů na ISL neumožnil stanovit průkaznou pořizovací cenu dlouhodobého nehmotného majetku v účetnictví.

Daňové doklady, předávací protokoly o technické podpoře a údržbě a protokoly o provozních úpravách, na jejichž základě byl předmět plnění předáván uživateli, neobsahovaly správnou a průkaznou identifikaci majetku (včetně technického zhodnocení), který byl ve skutečnosti pořízen a uveden do užívání.

MO účtovalo v případě plnění ze smluv č. 040100124, 050100026 a č. 050100027 o technickém zhodnocení a výdajích souvisejících s pořízením dlouhodobého nehmotného majetku jako o službě nejméně ve výši 19,9 mil. Kč. Také v případě smluv č. 12406240, 020300286 byla část z celkových 96,8 mil. Kč technickým zhodnocením. Ve smlouvách byl předmět plnění definován jako poskytovaná služba, ačkoliv faktickým plněním byla zejména tvorba aplikačního programového vybavení ISL s cílem zvýšení funkcionality a rozšíření použitelnosti, včetně dodání provozní a programové dokumentace k provedeným změnám. Služby spočívající v drobných úpravách softwaru, servisu IS a databázového prostředí, včetně odstraňování pozáručních vad, tvořily pouze část předmětu plnění.

Cena předmětu plnění v některých případech byla uvedena buď pouze jako cena celková za provozní úpravu bez bližší specifikace, nebo jako cena za odpracované hodiny v dílčích a souhrnných počtech dle konkrétních podmínek smlouvy, a nebylo tedy možné zjistit pořizovací cenu nakoupeného dlouhodobého nehmotného majetku.

Na základě kontrolovaného vzorku účetních dokladů lze konstatovat, že účet dlouhodobého nehmotného majetku byl významným způsobem podhodnocen.

b) MO účtovalo o výdajích na pořízení programového vybavení ŠIS na nesprávném účtu 012 – Nehmotné výsledky výzkumu a vývoje. Aplikační programová vybavení „Produkce prototypu přírůstku P1“ s cenou 8 849 148 Kč a „Produkce programového vybavení přírůstku P1“ s cenou 18 144 107 Kč představují samostatné funkční celky a měla být zaúčtována na účet 013 – Software.

c) MO neprovedlo k 31. 12. 2004 dokladovou inventuru dlouhodobého nehmotného majetku ISL v hodnotě 332,5 mil. Kč. V účetní závěrce byl dlouhodobý nehmotný majetek ISL evidován v pořizovací ceně 334 841 211,97 Kč na účtu 013 – Software.

### **III. Shrnutí a vyhodnocení kontrolních zjištění**

Kontrolovány byly konkrétní oblasti hospodaření související s výstavbou, rozvojem a obnovou stacionárních informačních systémů MO.

Pokračoval dlouhodobý trend upřednostňování požadavků na rozvoj IS. Jejich realizace předstihla vybudování odpovídající struktury a kapacity přenosového prostředí a došlo k zásadní disproporci mezi možnostmi přenosového prostředí a požadavky provozovaných IS.

IS jsou založeny na uzavřených (proprietárních) aplikacích, vyžadujících v případě jakékoliv změny nákladný zásah dodavatele, což bylo jedním z důvodů vysokých každoročních výdajů na zabezpečení stávajících IS.

Změny akvizičních orgánů MO, nepružnost akvizičního procesu, nedostatečná působnost Sekce komunikačních a informačních systémů MO při řízení informatizace a zařazování projektů IS do plánů vedly k opoždění plánovaných termínů zahájení a realizace strategicky významných projektů celé oblasti KIS.

V souvislosti se zpožděním v realizaci strategických projektů KIS jsou ohroženy termíny původně plánované pro integraci stacionárních IS a pro předpokládanou úroveň cílových operačních schopností AČR a schopností NEC. Existují tak rizika zvýšených výdajů na zabezpečení nutné informační podpory náhradním způsobem nebo snížení celkové úrovně informační podpory.

MO neúčtovalo v souladu se zákonem o účetnictví při pořízení dlouhodobého nehmotného majetku a jeho technickém zhodnocení.