

Útvar hodnoty za peniaze

Ministerstvo financií SR / www.finance.gov.sk/uhp

Hodnota za peniaze
projektu

Centrálny systém súdneho riadenia



jún 2019



Operačný program
**Efektívna
verejná správa**



Európska únia
Európsky sociálny fond

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu

Upozornenie

Jedným zo zadaní projektu Hodnota za peniaze je ekonomicky posudzovať plánované verejné investície. Tento materiál je hodnotením Ministerstva financií SR k pripravovanému projektu v zmysle uznesenia vlády SR č. 453/2018 a 471/2017, úloha C.2. Hodnotenie pripravili Štefan Kišš, Juraj Mach a Martin Krok na základe štúdie uskutočniteľnosti projektu.

Zhrnutie a hodnotenie

Ministerstvo spravodlivosti SR (MS SR) predkladá na riadiaci výbor OPII projekt **Centrálny systém súdneho riadenia (CSSR) s investičnými nákladmi 11,9 mil. eur a prevádzkovými nákladmi 3,6 mil. eur (úspora 0,6 mil. eur oproti súčasnému stavu, 10 rokov)**. Projekt vytvára nový agendový a manažérsky informačný systém (IS) pre potreby súdov. Cieľom je zvýšenie efektívnosti súdneho systému, ktorá sa prejaví najmä zvýšením počtu vybavených podaní a znížením času potrebného na vybavenie jedného konania. Primárnou požiadavkou je princíp jediného zápisu údajov pre potreby všetkých IS. Projekt predpokladá úsporu času zamestnancov v ekvivalente 476 FTE naprieč súdmi (okresné, krajské, špecializovaný trestný súd, Najvyšší súd).

Hodnota za peniaze IT projektov		Centrálny systém súdneho riadenia
<i>Kritéria pre štúdiu uskutočniteľnosti</i>		
Relevantný cieľ projektu	Stanovené ciele vychádzajú z identifikovaných problémov: zastaraný súčasný distribuovaný systém, chýbajúca kontrola procesných tokov, nekonzistentnosť údajov z jednotlivých súdov, nemožnosť získavania správnych informácií v aktuálnom čase, chýbajúce informácie o efektívnosti práce a chýbajúca podpora pre manažérske rozhodovanie na súdoch.	
Reforma procesov štátnej správy	Projekt vychádza z procesno-organizačného auditu MS SR a vybraných organizácií rezortu spravodlivosti a auditu výkonu súdnej moci financovaného ¹ z Operačného programu Efektívna verejná správa (OP EVS).	
Posúdenie alternatív	Štúdia porovnáva päť biznis alternatív riešenia súčasného stavu. Alternatívy sa líšia mierou centralizácie, úrovňou migrácie historických údajov a spôsobom nasadenia (postupné nasadenie oproti nárazovému spusteniu). Ekonomickou analýzou sú hodnotené dva varianty centralizovaného systému líšiace sa v rozsahu riešenia.	
Štruktúra a opodstatnenosť nákladov	Rozpočet na vývoj vlastného softvéru (10,5 mil. eur, 88%) je dostupný vo vysokej miere detailu a odhadnutý na základe metódy use case points. Moduly IS sú spracované na úrovni biznis služieb (napr. Správa súdnych registrov), v uvedenej štruktúre nie sú ich náklady porovnateľné s inými IS. Priemerné jednotkové náklady za človekodenň zodpovedajú priemerom už vysúťažených zmlúv vo verejnej správe. Nový IS ušetrí na prevádzke za 10 rokov 0,6 mil. eur oproti nákladom, ktoré by vznikli pri udržiavaní starého systému (4,2 mil. eur).	
Výpočet prínosov podložený a dôveryhodný	Súčasný stav prínosov vychádza z meraní, budúci stav čiastočne z odhadov. Prínosy plynú najmä z úspory času úradníkov pri pravidelnom vytváraní súdnych výkazov (384 FTE) a evidovaní rozhodnutí (92 FTE). Súčasný stav pri vytváraní výkazov vychádza z procesno-organizačného auditu MS SR, budúci stav vychádza z odhadov, ktorý nie je možné overiť. Prínosy úradníkov pri evidovaní rozhodnutí sú podložené a založené na meraniach. Časové prínosy sudcov (príprava na pojednávanie), sú založené na meraniach. Odporúčame po implementácii projektu upraviť počet FTE o úsporu úradníkov a vykazovať skrátenie dĺžky konaní vďaka úspore času sudcov.	
Analýza citlivosti	Projekt zostane návratný aj v prípade, že celkové náklady by vzrástli dvojnásobne (BCR = 4,52). Projekt zostane návratný aj v prípade, že by nedošlo k úspore času sudcov ani úradníkov pri tvorbe výkazov (BCR = 2,23).	
Hodnotenie	Očakávame, že projekt bude spoločensky návratný. Pomer prínosov a nákladov (BCR) preferovanej alternatívy je 12,91.	

Odporúčania

- Po implementácii IS upraviť počet FTE venujúcich sa optimalizovaným agendám v súlade s meranými prínosmi a počtom podaní o približne 476 FTE, alebo využiť voľné kapacity na zníženie nadčasov alebo zvýšenie počtu vybavených konaní. Sledovať a vykazovať presuny kapacít.

¹ Správa k stavu justície (CEPEJ); <https://www.justice.gov.sk/Stranky/Ministerstvo/Sprava-k-stavu-justicie.aspx>

Popis a ciele projektu

Ministerstvo spravodlivosti SR predkladá na riadiaci výbor OPII projekt **Centrálny systém súdneho riadenia s investičnými nákladmi 11,9 mil. eur a prevádzkovými nákladmi 3,6 mil. eur (úspora 0,6 mil. eur oproti súčasnému stavu, 10 rokov)**. Projekt vytvára nový agendový a manažérsky informačný systém pre potreby súdov. Cieľom je zvýšenie efektívnosti súdneho systému, ktorá sa prejaví najmä zvýšením počtu vybavených podaní a zníženie času potrebného na vybavenie jedného konania.

V informačnom systéme, ktorý súdy v súčasnosti používajú, nie sú dostupné funkcionality zabezpečujúce tvorbu rozhodnutí a iných písomností súdov, prostredníctvom štruktúrovaných formulárov a funkcionality poskytujúce štatistické výkazy o výkone súdu. Následkom chýbajúcich funkcionalít je činnosť súdu vždy koncom mesiaca zaťažená spracovaním výkazov a štatistík (priemerne 3 pracovné dni). Ciele projektu budú vyhodnocované na základe vhodne stanovených merateľných ukazovateľov.

Tabuľka 1: Ciele a merateľné ukazovatele projektu

Cieľ	KPI	Súčasný stav	Cieľový stav
Zvýšenie počtu vybavených podaní	Miera vybavenia počtu došlých vecí, o ktorých musí súd rozhodnúť na prvostupňových súdoch v civilných, obchodných, správnych a iných veciach.	91 %	100 %
Zvýšenie počtu vybavených podaní	Čas potrebný na vybavenie vecí v sporových občianskych a obchodných veciach (1 stupeň).	437 dní	380 dní
Zníženie času potrebného na vybavenie jedného konania	Čas potrebný na vybavenie vecí v oblasti konkurzu.	1440 dní	1140 dní

Zdroj: ŠU Centrálny systém súdneho riadenia, spracovanie ÚHP, 2019

Analýza alternatív

Štúdia porovnáva päť alternatív riešenia súčasného stavu. Alternatívy sa líšia mierou centralizácie, úrovňou migrácie historických údajov a spôsobom nasadenia (postupné nasadenie oproti nárazovému spusteniu). Alternatívy sú porovnané multikriteriálnou analýzou (MKA). Väčšina kritéria MKA vychádza z motivácie a cieľov projektu, avšak niektoré sú stanovené nad rámec identifikovaných problémov (napr. Je technológia postavená modulárne?, Poskytuje alternatíva bežný užívateľsky komfort?, Zvýšený komfort pri styku so súdmi a pod.). Vylučovacie kritériá sú zamerané najmä na kvalitu údajov (Kvalitné historické údaje a Kvalitné údaje zo súdneho procesu).

Alternatívy porovnávané v MKA:

- Rozvoj existujúcich systémov v distribuovanom rozložení na jednotlivých súdoch a modernizácia centrálnych komponentov, ktoré zabezpečia požadované nové služby.
- Vybudovanie nového komplexného centralizovaného informačného systému, ktorý bude organizovaný modulárne a pokryje všetky existujúce aj nové požadované agendy a služby. Riešenie by bolo budované ako jeden informačný systém a takto by ho bolo nevyhnutné zavádzať aj na jednotlivé súdy. Každý súd by musel prejsť na nový informačný systém naraz s celou svojou agendou.
- Postupná náhrada jednotlivých modulov súčasného IS na nové moduly cieľového riešenia a prechod súčasného IS na centralizovanú databázu. Z pohľadu architektúry, technológie a cieľového riešenia je variant totožný s variantom B, rozdiel je v prístupe k implementácii a spôsobe spúšťania prevádzky.
- Postupná náhrada jednotlivých modulov súčasného IS na nové moduly cieľového riešenia a súčasne dlhodobá paralelná prevádzka súčasného IS (odstránení potreby migrácie všetkých spisov).
- Minimálny variant alternatívy B. Z projektu sú vypustené náročnejšie kontroly konzistencie s ich náhradou manuálnou kontrolou a vypustenie automatickej migrácie.

Tabuľka 2: Multikriteriálna analýza

Kritéria	Alt. A	Alt. B	Alt. C	Alt. D	Alt. E	
1	Efektívne využívanie IT zdrojov	0	5	5	5	5
2	Bezpečnosť údajov	0	4	4	4	4
3	Kvalitné údaje zo súdneho procesu (KO)	0	5	5	5	3
4	Kvalitné historické údaje (KO)	3	4	4	0	3
5	Kvalita podporných informácií	0	5	5	5	5
6	Efektivita podporných procesov	0	5	5	5	3
7	Transparentnosť informácií zo súdov	0	5	5	5	5
8	Zrýchlenie prístupu k informáciám	0	5	5	5	5
9	Zvýšený komfort pri styku so súdmi	0	5	5	5	5
10	Zvýšená efektívnosť práce sudcu? Rýchlejšie súdne konania?	0	5	5	5	4
11	Zlepšenie manažmentu súdu	0	4	4	4	3
12	Podpora procesného prístupu	0	5	5	5	5
13	Možnosť jednoducho realizovať zmeny procesov	0	5	5	5	5
14	Podpora obehu elektronických dokumentov	0	5	5	5	5
15	Poskytuje alternatíva bežný užívateľsky komfort ?	0	5	5	5	5
16	Ako sa postavia užívatelia k nasadzovaniu nového systému? (KO)	5	2	5	0	3
17	Zlepšenie vyhľadávania v súdnych rozhodnutiach	0	4	4	4	4
18	Je technológia postavená modulárne ?	0	5	5	5	5
19	Je alternatíva finančne prínosná ?	5	0	0	0	0
Spolu		13	83	86	77	77

Zdroj: ŠU projektu, spracovanie ÚHP, 2019

Ekonomické hodnotenie

Podľa predloženej štúdie je BCR preferovanej alternatívy 12,91. Hlavný prínos, ktorý vstupuje do výpočtu spoločenskej návratnosti projektu, je odhadnutý (budúci stav), zvyšné prínosy sú založené na meraniach. Očakávame, že projekt bude spoločensky návratný (pomer prínosov a nákladov > 1,0).

Z detailu a štruktúry rozpočtu nie je možné určiť rozsah potrebných prác. Zo štúdie je jasná len potreba migrovania údajov a úprav súčasného riešenia.

Celkové náklady na vlastníctvo preferovanej alternatívy sú 11,3 mil. eur. Investičné náklady sú 11,9 mil. eur, prevádzkové náklady nového systému sú 3,6 mil. eur. Nový IS ušetrí na prevádzke za 10 rokov 0,6 mil. eur oproti nákladom, ktoré by vznikli pri udržiavaní starého systému (4,2 mil. eur). Najväčšou nákladovou položkou investičného rozpočtu je vývoj vlastného softvéru (10,5 mil. eur, 88 %). Rozpočet na vývoj je vytvorený metódou use case points a rozdelený na jednotlivé funkcionality. Priemerné jednotkové náklady za človekodenň zodpovedajú priemerom už vysúťažovaných zmlúv vo verejnej správe.

Náklady na nákup hardvéru a softvéru sú uvedené na úrovni jednotkových cien, kde však nie sú zohľadnené očakávané zľavy z cenníkových cien.

Tabuľka 3: Rozpočet projektu

Funkcionalita	Náklady (eur)
Vstupná analýza	1 256 289
Správa súdnych registrov	1 226 289
Integrovaný príjem podaní k súdnym konaniam	769 744
Procesná podpora súdnych konaní	886 369
Prideľovanie došlých podaní	847 563
Administrácia súdu	513 502
Podpora zverejňovania údajov a obsahu	545 473
Automatizácia procesov systému CSSR	965 036
Operatívne výkazy	335 174
Elektronizácia rozhraní pre externé systémy	632 752
Externé migrácie	841 157
Migrácia dokumentov	1 467 553

Úpravy iných rezortných systémov	83 988
Riadenie a publicita	827 250
Školenia	121 515
HW a licencie	569 860
Spolu	11 889 981

Zdroj: ŠU Projekt, spracovanie ÚHP, 2019

Prínosy plynú najmä z úspory času úradníkov pri pravidelnom vytváraní súdnych výkazov a evidovaní rozhodnutí. Súčasný stav pri vytváraní výkazov vychádza z procesno-organizačného auditu MS SR, budúci stav vychádza z odhadov, ktorý nie je možné overiť. Prínosy úradníkov pri evidovaní rozhodnutí sú podložené a založené na meraniach. Časové prínosy sudcov (príprava na pojednávanie), sú založené na meraniach.

Úspora času úradníkov pri každomesačnom vytváraní súdnych výkazov tvorí 44 % všetkých prínosov (384 FTE, 9,1 mil. eur ročne). Podľa správy o stave justície sa na stredne veľkom súde každomesačne venuje približne 7 FTE spracovaniu výkazov. Štúdia odhaduje, že tento počet klesne vďaka IS na 1 FTE ročne pre stredne veľký súd. Časová úspora vychádza z odhadu na základe funkcionalít, ktoré by mal nový IS ponúkať.

Kvantifikované prínosy úspory času úradníkov pri evidovaní súdnych rozhodnutí a úspory času sudcov pri príprave na pojednávanie sú zazdrojované a vychádzajú z meraní. Súčasný stav bol zmeraný na vzorke 30 meraní. V budúcom stave by mali byť vybrané procesné kroky automatizované, vďaka čomu je očakávaná deklarovaná časová úspora. Čas úradníkov potrebný na zaevidovanie rozhodnutia do štruktúrovanej podoby by mal klesnúť z 30 min. na približne 7,5 minúty keďže rozhodnutia už budú vydávané v štruktúrovanej podobe.

Čas sudcov strávený prípravou na pojednávanie, keď sudca vykonáva vyhľadanie podobných prípadov, by mal klesnúť zo súčasných troch hodín na jednu hodinu. Skrátenie času sa očakáva vďaka automatizácii vyhľadávania podobných prípadov a možných väzieb na iné otvorené konania. Časová úspora sudcov je počítaná iba pre 30 % konaní, v ktorých by mala nastať.

Počty podaní (počet došlých vecí, o ktorých musí súd rozhodnúť) vychádzajú zo štatistických údajov MS SR. Počet podaní na súdoch v SR za rok 2018 bol 734 920 vecí (vec, t.j. konkrétny obsah súdneho prípadu, prebieha konanie v danej konkrétnej veci) za okresné a krajské sudy. Prínosy sú počítané pre približne polovicu týchto podaní (nezohľadňujú sa veci týkajúce sa exekúcií a zápisov do obchodného registra), pričom v každom ďalšom roku je zohľadnený trend nárastu o 5%.

Tabuľka 4: Prínosy a náklady posudzovaných alternatív (mil. eur)

Položka	Súčasný stav	Alt. B Preferovaný variant	Alt. D Minimalistický variant
Investičné náklady	0	11,9	10,7
z toho Riadenie projektu	0	0,8	0,6
Prevádzkové náklady	4,2	3,6	9,0
Celkové náklady na vlastníctvo (TCO) oproti súčasnému stavu		11,3	15,6
Spoločenské prínosy oproti súčasnému stavu		134,1	55,9
Ekonomická čistá súčasná hodnota		92,0	32,0
Pomer prínosov a nákladov (BCR)		12,91	4,65

Zdroj: ŠU Projekt, spracovanie ÚHP, 2019

Kvantifikované prínosy projektu:

- Časová úspora úradníkov pri tvorbe výkazov – 9,1 mil. eur (384 FTE)
- Časová úspora sudcov pri príprave na pojednávanie – 8,2 mil. eur ročne
- Časová úspora úradníkov pri evidovaní rozhodnutí – 2,3 mil. eur (92 FTE)

- Materiálové náklady – 0,6 mil. eur ročne

Analýza citlivosti a rizík

Spoločenská návratnosť je relatívne robustná voči znižovaniu prínosov aj zvyšovaniu nákladov projektu. Projekt zostane návratný aj v prípade, že celkové náklady by vzrástli dvojnásobne (BCR = 4,52). Projekt zostane návratný aj v prípade, že by nedošlo k úspore času sudcov ani úradníkov pri tvorbe výkazov (BCR = 2,23). Pri zachovaní všetkých prínosov ostane projekt návratný aj pri zvýšení investičných nákladov o 100 % (BCR 5,40).

Tabuľka 3: Pomer prínosov a nákladov pri zmene prínosov

		Ušetrený čas sudcov (hod.)								
		2	1,75	1,5	1,25	1	0,75	0,5	0,25	0
Ušetrený čas úradníkov (príprava výkazov, FTE)	6	12,91	12,22	11,53	10,84	10,16	9,47	8,78	8,10	7,41
	5	12,04	11,36	10,67	9,98	9,29	8,61	7,92	7,23	6,55
	4	11,18	10,49	9,81	9,12	8,43	7,74	7,06	6,37	5,68
	3	10,32	9,63	8,94	8,26	7,57	6,88	6,19	5,51	4,82
	2	9,45	8,77	8,08	7,39	6,71	6,02	5,33	4,64	3,96
	1	8,59	7,90	7,22	6,53	5,84	5,16	4,47	3,78	3,09
	0	7,73	7,04	6,35	5,67	4,98	4,29	3,61	2,92	2,23

Zdroj: ŠU Projektu, spracovanie ÚHP