

Útvar hodnoty za peniaze

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



Hodnota za peniaze
projektu

Informačný systém výstavby

február 2018



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. 471/2017, úloha C.2. Hodnotenie pripravili Matúš Lupták, Štefan Kišš a Juraj Mach na základe štúdie uskutočniteľnosti projektu a schváleného reformného zámeru OP EVS a prvej, zatiaľ nezverejnenej „Analýzy služieb v oblasti stavebného konania, územného plánovania a plánovania hospodárskeho a sociálneho rozvoja a návrh optimalizácie poskytovania služieb“.

Obsah

Zhrnutie	4
Odporúčania	4
Popis projektu	5
Cieľ projektu	5
Posúdenie alternatív	6
Ekonomické hodnotenie	6
Analýza rizík	7

Zhrnutie

Informačný systém výstavby (ISV) Ministerstva dopravy a výstavby SR (MDV SR) má celkové náklady na vlastníctvo za desať rokov 64 mil. eur. Vývoj má stáť 29 mil. eur, prevádzka počas 6 rokov životnosti 35 mil. eur. Systém má zrýchliť a zjednodušiť proces stavebných konaní a územného plánovania elektronizáciou a centralizáciou. Cieľom projektu je znížiť trvanie povoľovania z 286 dní na priemer EÚ (169 dní).

Hodnota za peniaze IT projektov		Informačný systém výstavby
<i>Kritéria pre štúdiu uskutočniteľnosti</i>		
Relevantný cieľ projektu	Projekt si stanovuje relevantné ciele. Cieľom je skrátiť dlhé trvanie stavebného konania.	
Reforma procesov štátnej správy	Projekt nezavádza významné zmeny v procesoch fungovania štátnej správy, zameriava sa na implementáciu IT riešenia. Chýba reforma správneho poriadku a stavebného zákona, pripravuje sa iba úprava procesov v rámci súčasných postupov.	
Dostatočné posúdenie alternatív	Štúdia uskutočniteľnosti nemá dostatočne posúdené alternatívy. Chýbajú alternatívy s využitím existujúcich systémov a alternatívy reformy stavebného zákona.	
Štruktúra a opodstatnenosť nákladov	Náklady sú popísané v dostatočnej miere detailu, ale efektívnosť niektorých nákladov (prevádzkové náklady) je potrebné preveriť. Prevádzkové náklady obsahujú vysokú rezervu na zmenové požiadavky.	
Výpočet prínosov podložený a dôveryhodný	Výpočet prínosov nie je možné overiť. Takmer 100 % kvantifikovaných prínosov tvoria úspory času občanov a úradníkov; predpokladá sa úplné nasadenie a využitie systému na všetkých stavebných úradoch, čo však zatiaľ nie je legislatívne zakotvené.	
Projekt je ekonomicky rentabilný (BCR > 1)	Na základe predložených podkladov nie je možné zhodnotiť, či je projekt ekonomicky rentabilný. Podľa predloženej štúdie uskutočniteľnosti je pomer prínosov a nákladov (BCR) 1,43.	
Prínosy robustné voči predpokladom	Existujú významné riziká, ktoré by mohli negatívne ovplyvniť ekonomickú návratnosť. Legislatívne zmeny, ktoré by zaväzovali kľúčové zainteresované strany (napr. dotknuté orgány) využívať vybrané služby ISV zatiaľ neboli schválené, z čoho vzniká riziko nenaplnenia očakávaných prínosov. Pre návratnosť projektu je potrebné dosiahnuť 70 % benefitov. Úspory času zamestnancov nie sú odhadnuté na úrovni úradov, čo zvyšuje náročnosť ich monitoringu v priebehu implementácie.	
Hodnotenie	ÚHP má k projektu výhrady, kvôli ktorým neodporúča realizáciu projektu. Existujú významné riziká, že projekt nedosiahne dostatočnú ekonomickú návratnosť.	

Odporúčania

- **Odporúčame projekt nerealizovať bez predošlej úpravy legislatívy.**
- **Odporúčame posúdiť aj významnejšie legislatívne zmeny, ktoré by mohli významnejšie zrýchliť stavebné konania.**
- **Odporúčame očakávané prínosy v úspore času zdokladovať prieskumami a úsporu času zamestnancov rozdeliť podľa jednotlivých úradov s cieľom dosiahnuť realizovateľné zníženie nákladov.**

Popis projektu

Informačný systém výstavby navrhuje vytvoriť jednotný (centrálny) systém pre stavebnú agendu štátu, ktorý umožní elektronicky realizovať kroky stavebného konania, územného plánovania a regionálneho rozvoja. Zjednotí spracovanie dát na stavebných úradoch a umožní integrácie na iné ISVS. Odhadované investičné náklady sú 28,7 mil. eur, prevádzka a prípadné úpravy systému šesť rokov po jeho dokončení majú spolu stáť najviac 34,9 mil. eur. Verejné obstarávanie na informačný systém bolo vyhlásené 5. decembra 2015.

Pri hodnotení projektu vychádzame zo schváleného reformného zámeru OP EVS („Kvalitné a efektívne riadenie výstavby“), štúdie uskutočniteľnosti ISV pre OP II z 1.12.2017 a nezverejnenej „Analýzy služieb v oblasti stavebného konania, územného plánovania a plánovania hospodárskeho a sociálneho rozvoja a návrh optimalizácie poskytovania služieb“ vypracovanej KPMG pre MDV v roku 2015 (ďalej iba „analýza KPMG“).

Cieľ projektu

Cieľ projektu je relevantný a merateľný. Štúdia identifikuje ako hlavné problémy stavebného konania dlhý proces povoľovania (286 dní), neprepojenosť s inými procesmi (územné plánovanie) a papierové podania. Hlavným merateľným cieľom projektu je znížiť trvanie procesu stavebného povoľovania z 286 dní na priemer EÚ (169 dní podľa reportu Svetovej banky *Doing Business 2017*). Druhým výsledkovým merateľným cieľom projektu je zníženie času, ktorý je potrebný na získanie stanovísk dotknutých osôb v stavebnom konaní, z 60 % dĺžky konania na 30 % konania.

Projekt nemá ambíciu meniť priebeh stavebného konania, adresuje iba chýbajúcu digitalizáciu. Ambíciou projektu nie je upraviť stavebný zákon, či zjednodušiť povoľovacie procesy. Optimalizácia procesov v rámci projektu zefektívňuje životné situácie v mantineloch súčasnej legislatívy, analýza KPMG, na ktorú sa odkazuje reformný zámer sa zameriava len dizajn nového systému ISV v rámci súčasného správneho poriadku. Chýbajúce prepojenie medzi jednotlivými konaniami je pritom jedným z hlavných problémov, ktoré štúdia uskutočniteľnosti identifikuje.

Štúdia uskutočniteľnosti nepopisuje, nakoľko projekt prispeje k dosiahnutiu stanoveného cieľa. Trvanie povoľovacieho procesu jednej stavby sa malo podľa reformného zámeru a štúdie uskutočniteľnosti projektu znížiť o 117 dní z 286 na 169 dní. Čas na získanie stanovísk dotknutých osôb by mal klesnúť z 172 dní (60 % trvania) minimálne o 86 dní (30 % pôvodného trvania). Štúdia uskutočniteľnosti síce vyčísluje časové prípravy, doručení a spracovaní podaní (podľa hrubého odhadu ÚHP najviac 19,5 dní úspor), tieto sú však v porovnaní s celkovým cieľom nízke.

Tabuľka 1: Odhadovaná časová úspora pri územnom a stavebnom konaní

Proces	Počet úkonov	Úspora pri jednom úkone (h)	Úspora pri jednom úkone (dni)*	Max. úspora pri slede stanovísk (dni)
Podanie žiadosti o ÚR	1	5,9	1,0	1,0
Poskytnutie PD	10	3,4	0,6	6,0
Stanoviská DO	10	2,2	0,4	3,8
<i>Spolu územné konanie</i>		11,5	2,0	10,7
Podanie žiadosti o SP	1	5,4	0,9	0,9
Poskytnutie PD	8	3,4	0,6	4,8
Stanoviská DO	8	2,2	0,4	3,0
<i>Spolu stavebné konanie</i>		11,0	1,9	8,7
<i>Spolu povoľovací proces stavby</i>		22,4	3,9	19,5

* 8h pracovná doba, zohľadnenie víkendov

PD: Projektová dokumentácia

DO: Dotknuté osoby

ÚR: Územné rozhodnutie

SP: Stavebné povolenie

Zdroj: CBA projektu

Posúdenie alternatív

Štúdia identifikuje tri alternatívne riešenia elektronizácie dnešného stavebného a územného konania, neposudzuje iné možnosti dosiahnutia stanoveného cieľa. Projekt kvalitatívne posudzuje decentralizované IT riešenie (lokálne systémy pre obce, VÚC, ministerstvo), plný systém ISV a minimálnu verziu ISV, ktorá digitalizuje iba proces stavebného konania.

Chýba posúdenie iných alternatív, zväžiť by sa mali napríklad výraznejšia reforma stavebného povoľovania (napr. zlúčenie územného konania či už so stavebným konaním alebo s posudzovaním vplyvov na životné prostredie (EIA), využitie existujúcich riešení ako je ÚPVŠ, systém katastra či Enviroportál, ktorý teraz podporuje podobný proces EIA, či zvýšenie nízkych správnych poplatkov za stavebné konanie, ktoré by umožnilo zvýšením počtu úradníkov odľahčiť preťažené stavebné úrady a konania zrýchliť (viď tabuľku 2).

Tabuľka 2: Dĺžka povoľovacieho procesu a výška správnych poplatkov v EÚ

Krajina	Dĺžka povoľovacieho procesu (kalendárne dni)	Výška správnych poplatkov (% ceny stavby)
V4		
Slovensko	286	0,1 %
Česko	247	0,3 %
Maďarsko	202	0,2 %
Poľsko	153	0,3 %
Top 3 v EÚ podľa trvania		
Dánsko	64	1,8 %
Fínsko	65	0,9 %
Spojené kráľovstvo	86	1,1 %
Priemer EÚ	169	2,0 %

Zdroj: Doing Business 2017, Svetová banka

Ekonomicky je posúdená iba alternatíva centrálnemu systému oproti súčasnému stavu, ostatné alternatívy sú vylúčené multikriteriálnou analýzou (MKA). Decentralizované riešenie je vylúčené kvôli tomu, že nevyužíva vládny cloud a dáta by nemohli byť dostupné na jednom mieste, online. Minimálna verzia ISV, ktorá digitalizuje iba stavebné konanie, je odmietnutá iba na základe jedného KO kritéria: „zjednodušenie životnej situácie“. Toto kritérium sa dá merať prostredníctvom analýzy prínosov a nákladov CBA (nižšie prínosy z úspor času), táto alternatíva by preto mala byť posúdená aj ekonomicky.

Ekonomické hodnotenie

Celkové investičné náklady projektu ISV sú 29 mil. eur, z toho bolo 1,8 mil. eur už vynaložených na analýzu procesov. Vývoj systému a nákup licencií má stáť 25 mil. eur. Zvyšok tvorí spomínaná analýza a podporné činnosti (riadenie, školenia, publicita).

Tabuľka 3: Investičné náklady projektu ISV

Aktivita	Celkové náklady (eur)	Prácnosť (ČD)	Priemerná cena za ČD (eur)
Vývoj systému	20 697 226	31 480	657,47
Nákup licencií	4 320 000	-	-
Analýza KPMG	1 800 000	-	-
Školenia	168 374	-	-
Riadenie projektu	1 820 952	-	-
Publicita	50 000	-	-
Spolu	28 856 552		
Spolu bez utopených nákladov	27 056 552		

Zdroj: CBA a ŠÚ projektu ISV

Ročné prevádzkové náklady na nový systém (6,3 mil. ročne, 22 % investície) sú vyššie ako priemer projektov v OPIS (10 % ročne). Zníženie nákladov na úroveň projektov OPIS by prinieslo ročnú úsporu okolo 3 mil. eur v porovnaní so súčasným projektom. Celkové náklady na prevádzku počas 6 rokov životnosti dosiahnu 35 mil. eur.

Tabuľka 4: Prevádzkové náklady projektu ISV počas 6 rokov životnosti

Aktivita	Ročné náklady (eur)	Celkové náklady za 6 rokov
Prevádzka systému (vrátane podpory)	3 338 880	20 033 280
Zmenové požiadavky	2 761 440	13 807 200*
Personálne náklady	176 486	1 058 916
Spolu	6 276 806	34 899 396

* iba prvých 5 rokov prevádzky

Zdroj: CBA a ŠÚ projektu

Kvantifikované prínosy projektu plynú z časovej úspory úradníkov a občanov, čistá súčasná hodnota prínosov za šesť rokov prevádzky je 71 mil. eur. Časová úspora občanov tvorí 76 % prínosov, zvyšných 24 % plynú z časovej úspory úradníkov. Po plnom nasadení systému má projekt ročne ušetriť čas v hodnote takmer 20 mil. eur.

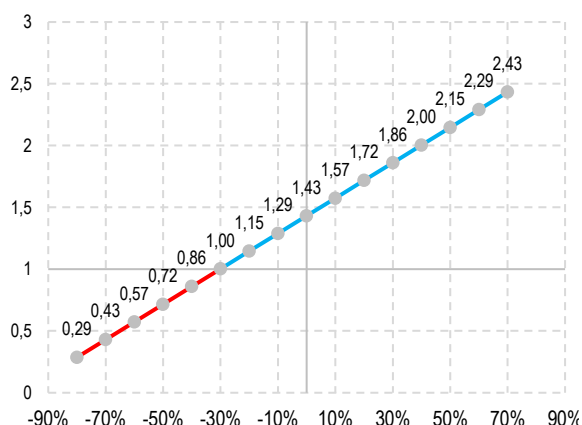
Predpoklady o časovej úspore občanov a úradníkov, ktorá tvorí jediné kvantifikované prínosy projektu, nie je možné overiť. Výpočet časovej úspory je rozdelený na jednotkové úspory pre jednotlivé agendy a jednotlivé úkony v rámci jednej životnej situácie. Odhad časovej úspory pri jednotlivých úkonoch (návšteva úradu, vypracovanie podnetu...) podľa vyjadrení autorov štúdie vychádza z osobných stretnutí so zástupcami stavebných úradov. Odhad úspory času úradníkov okrem toho vysvetľuje iba rozdiel medzi stavom bez projektu a stavom s projektom, chýba výpočet absolútneho trvania jednotlivých úkonov v hodinách.

Štúdia deklaruje kvalitatívne prínosy, plynúce z kvalitnejších a otvorených dát, finančne ich neocceňuje. Elektronizácia procesov a dokumentov má zjednodušiť kontrolu údajov a overenie totožnosti znalcov. Údaje o konaniach budú verejne dostupné a štát bude mať k dispozícii aktuálne štatistické údaje o výstavbe v krajine.

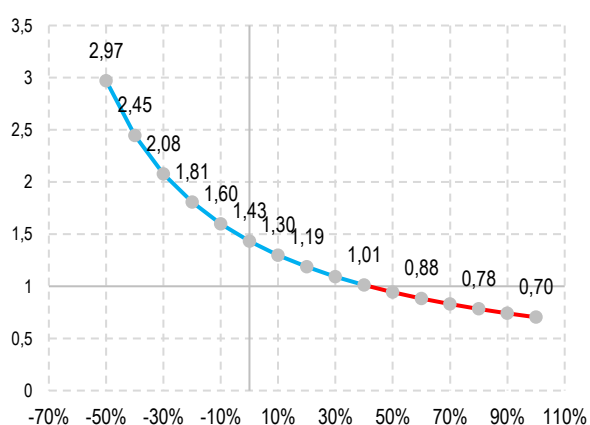
Analýza rizík

Pre dosiahnutie návratnosti potrebuje projekt realizovať aspoň 70 % deklarovovaných prínosov. Na nárast nákladov je projekt menej citlivý, zvýšenie o 40 % posunie projekt pod hranicu návratnosti.

Graf 1: Návratnosť projektu (BCR) pri zmene prínosov



Graf 2: Návratnosť projektu (BCR) pri zmene celkových nákladov



Zdroj: CBA projektu ISV, spracovanie ÚHP

Pre plné využitie ISV je podľa štúdie potrebné zmeniť legislatívu, bez nej samosprávy nebudú musieť ISV používať, čo zvyšuje riziko nedosiahnutia prínosov projektu. Toto riziko identifikuje aj samotná štúdia

(„Legislatívne zmeny, ktoré by zaväzovali kľúčové zainteresované strany (napr. dotknuté orgány) využívať vybrané služby ISV nebudú v čase implementácie schválené“). Bez úpravy legislatívy taktiež nemôžu vzniknúť nové plánované registre (stavieb, projektovej dokumentácie, územných plánov, atď.).

Súčasťou prevádzkových nákladov je aj rezerva na prípadné zmenové konania vo výške 2,8 mil. eur ročne. Prvých päť rokov je súčasťou prevádzkových nákladov rezerva, ktorá umožňuje dodatočne upraviť systém v prípade, že sa zmenia požiadavky zákona alebo ministerstva. Tieto náklady nemusia vzniknúť alebo môžu vzniknúť len v čiastočnej miere.

Projekt nepopisuje, ako sa ušetrný čas úradníkov prejaví na úrovni úradov a v reálnych mzdových úsporách v hodnote 5 mil. eur ročne, bez nich by bol projekt len tesne nad hranicou návratnosti. V prípade neuskutočnenia úspor na mzdových nákladoch sa projekt dostáva na hranicu návratnosti (BCR = 1,02). Projektu chýba analýza vyťaženia a počtu zamestnancov jednotlivých stavebných úradov, na jej základe mohli byť presnejšie odhadnuté budúce mzdové náklady.

Ak sa zmenové konania nezrealizujú, BCR stúpne na 1,81. Náklady na zmenové konania predstavujú rezervu pre prípadné zmeny systému po dokončení. Tieto náklady preto nemusia byť vynaložené, ak to nebude potrebné.