

Ekonomický systém na příspěvkových organizacích hl. m. Prahy

Zpracovali: Ondřej Profant, Jakub Michálek (členové komise ICT)

Datum: 30. listopadu 2015 (aktualizovaná verze)

Popis současného stavu

Hlavní město Praha zřizuje cca 850 řízených organizací. Tyto organizace, zejména příspěvkové organizace, musí plnit zákonné povinnosti podle předpisů o účetnictví. Data agreguje Magistrát hl. m. Prahy, odbor účetnictví. Na zajištění těchto činností se používá program Gordic WIN, od společnosti Gordic a. s., nyní přejmenován na GINIS Express (tzv. *malý GINIS*). Vedle toho je v rámci hl. m. Prahy používán i Jednotný ekonomický systém (JES), který je používán na MHMP a městských částech (tzv. *velký GINIS*). Tento dokument se týká čistě řešení malého GINISU, při zohlednění vazeb na velký GINIS (HMP používá k části činností GINIS malý).

Faktem je, že hl. m. Praha nechalo malý GINIS nasadit na příspěvkové organizace na základě hospodářské soutěže (3 uchazeči) v roce 1993. Poslední výběrové řízení (na podporu) bylo vyhlášeno odborem účetnictví (fyzicky za RED MHMP) v roce 2014. Zakázka nesla název *Základní a rozšířená podpora informačního systému GORDIC WIN*, vypsali ji (fyzicky za RED MHMP) odbor účetnictví **v jednacím řízení bez uveřejnění** (JŘBU, na pokyn sekčního radního a náměstka s ideou integrační platformy) s odůvodněním, že podle § 23 odst. 4a zákona o veřejných zakázkách zakázka může být plněna pouze určitým dodavatelem. Zadávací dokumentace je k dispozici v eTenderu.¹ Ve výzvě jedinému dodavateli spol. Gordic a.s. uvedlo hl. m. Praha následující popis situace:

- Informační systém GORDIC WIN provozovaný v operačním systému WINDOWS je určen pro zpracování ekonomických agend příspěvkových organizací zřízených jak hl. m. Prahou, tak i městskými částmi a dále pro oblast tzv. hospodářské činnosti hlavního města Prahy. Systém je využíván jak pro výkon základních ekonomických agend jako je zpracování účetnictví, rozpočtu/plánu, legislativně závazných výstupů a výkazů, tak zejména jako nástroj pro jednotné metodické finanční řízení všech organizací s jednoznačně definovanou metodikou a následně k provádění sumarizace dat jak pro interní potřebu hl. m. Prahy (finanční řízení organizací), tak pro zpracování mnoha povinných výstupů ve směru ke státu (Ministerstvo financí ČR – Centrální systém účetních informací státu dále jen CSÚIS). Ekonomický systém řady GORDIC WIN je v rámci hlavního města Prahy provozován od roku 1993 a je provozován na cca 900 subjektech, využívá jej cca 3 000 uživatelů. Je kontinuálně rozvíjen a modifikován, včetně zajištění odpovídající technické, konzultantské a metodické podpory ze strany poskytovatele. Systém slouží i pro vedení daňové evidence, pro sestavení daňového přiznání a daňové doloženosti pro finanční úřady.

¹ http://www.praha.eu/app/kmx_zpl/DetailRlz.action?download=1&soubor.id=6876&zakazkaId=152277

- Hl. m. Praha využívá systém řady GORDIC WIN od vyzvaného zájemce, konkrétně softwarové produkty, jejichž seznam je uveden v Příloze č. 1 závazného návrhu Smlouvy. Zadavatel tyto softwarové produkty využívá na základě smluv² č. DIL/40/05/000338/2001, D/40/000337/2, DIL/40/05/000436/2002, DIL/40/05/000634/2003, DIL/40/03/000048/2001, DIL/40/05/001391/2007 a DIL/40/01/001662/2008. Předmětem této veřejné zakázky jsou služby spočívající v poskytování základní a rozšířené podpory systému GORDIC WIN, to znamená služby maintenance (technologický a legislativní upgrade a update software), řešení vad, chyb, zajištění základní podpory, zajištění provozu service desku, hot-line, zajištění činnosti konzultačního centra pro uživatele, poskytování autorských konzultací, poskytování metodické podpory včetně tvorby specializované metodiky zpracování účetnictví a rozpočtu/plánu v rámci hlavního města Prahy.
- Výše uvedené služby budou poskytovány pro následující subjekty a organizace:
- Magistrát hl. m. Prahy
- ÚMČ Praha 1-57 (zpracování části hospodářské činnosti zpracovávané
- mimo IS GINIS Enterprise)
- ÚMČ Praha 1-57 (sumarizace dat zřízených příspěvkových organizací)
- příspěvkové organizace zřízené hlavním městem Prahou
- příspěvkové organizace zřízené městskými částmi
- Aktuálně se jedná o cca 900 subjektů. Podrobné vymezení předmětu veřejné zakázky je obsaženo v závazném návrhu smlouvy, který tvoří Přílohu č. 1 zadávací dokumentace.
- Programové vybavení je chráněno autorským právem zájemce, neboť splňuje podmínky ust. § 2 odst. 2 zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, ve znění pozdějších předpisů, a zájemce je v současné době výhradním vykonavatelem práv k systému. Zadavatel, jakožto územní samosprávný celek podle ust. § 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v rozhodném znění, má přes záměr vyhlásit otevřené zadávací řízení na zadání veřejné zakázky na nový informační systém zákonnou povinností zajistit fungování příslušného systému pro agendy, které Gordic WIN v současné době zajišťuje a podporuje, zároveň v zákonem daných termínech výstupy do CSÚIS. Předmět veřejné zakázky na zajištění dočasného fungování a podpory GORDIC WIN může být z důvodů ochrany výhradních práv plněn pouze zájemcem. [Toto zdůvodnění ÚOHS ani správní soudy nepřesvědčilo, viz níže.]

Lze shrnout, že ekonomický systém pro příspěvkové organizace hl. m. Prahy je používán na základě **licence** udělené společností Gordic, s.r. o., **na dobu neurčitou**. Systém však vyžaduje podporu od výrobce, který ho přizpůsobuje aktuálním požadavkům legislativy a dělá jiné nutné změny pro hladký běh organizací (legislativní a technický maintenance bude potřeba vždy) . Podpora je příspěvkovým organizacím poskytována na základě Smlouvy o poskytování služeb podpory,

2 Evidence smluv: http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/finance/evidence_smluv/index.html

servisu a údržby programového vybavení GORDIC WIN uzavřené dne 4.3.2014 na základě výše uvedeného výběrového řízení. Smlouva má interní číslo INO/66/02/001225/2014. Tato smlouva je uzavřena na dobu určitou do 4.3.2016. Za tuto službu zaplatí hl. m. Praha celkem 36,4 mil. Kč na dva roky. Systém obsahuje (příl. 1 smlouvy) následující části týkající se příspěvkových organizací:

- WINVYK - výkaznictví (neomezený),
- WUCR rozhraní - interface aplikace WinUCR pro vstup dat z externích datových zdrojů (celkem 3 licence),
- UCR - účetnictví a rozpočet (celkem 809 licencí),
- KDF - kniha došlých faktur (jen pro 177 PO v oblasti školství)
- KXF - komunikace s bankou (jen pro 177 PO v oblasti školství)
- POK - pokladna (jen pro 177 PO v oblasti školství)
- SKL - sklady (jen pro 149 PO v oblasti školství)
- EMA - evidence majetku (jen pro 163 PO v oblasti školství)

Podpora podle čl. 2.1 citované smlouvy zahrnuje

- jednorázové povýše verze kompletního programového vybavení (tj. aktualizaci software) - 1,3 mil. Kč za jedno povýšení na aktuální verzi,
- maintenance programového vybavení (udržování systému v chodu) - 0,8 mil. Kč měsíčně,
- komplexní aplikační podporu a služby rezidenční metodické podpory (tj. pomoc uživatelům) - 0,3 mil. Kč měsíčně + 1,7 mil. Kč ročně,
- roční aktualizaci metodických příruček odděleně pro RO a PO ve vazbě na programové vybavení, služby metodického konzultačního centra pro programové vybavení (tj. pomoc s metodickým vedením) - 0,33 mil. Kč měsíčně,
- služby rozšířené podpory k programovému vybavení v předpokládaném rozsahu 3620 člověkohodin (vývoj a změny na zakázku) - 5,6 mil. Kč za 2 roky (skoro nečerpáno).

Popis problému

Od dne 4.3.2016 není zasmluvněna podpora k ekonomickým systémům v příspěvkových organizacích. Hrozí tedy, že systém nebude zohledňovat nové požadavky legislativy, nebude vyjasněno metodické vedení v oblasti účetnictví a nebude zajištěna podpora uživatelům pro provoz systému.

Zároveň je nepřípustné, aby zde byl nadále porušován zákon o veřejných zakázkách a vyhlášeno nové jednací řízení bez uveřejnění, neboť hlavní město Praha již nejméně v roce 2014 slibovalo záměr vyhlásit otevřené zadávací řízení na zadání veřejné zakázky, k čemuž nedošlo. Hl. m. Praze byla ÚOHS kvůli jednotnému ekonomickému systému uložena pokuta 5 mil. Kč v roce 2013 (rozhodnutí ÚOHS č. j.: ÚOHS-S364/2011/VZ-4144/2012/).

JŘBU není jen legislativním problémem. Velmi výrazně škodí i dodanému produktu. Ten totiž nemá tržní srovnání a dodavatel dobře ví, že jeho přesoutěžení je náročné, takže je podstatně omezeno konkurenční prostředí.

Varianty řešení

A. Nulová varianta

Je možné nedělat nic. Současná licence je na dobu neurčitou, čili software můžeme i nadále využívat, běžný provoz by neměl činit žádný problém. Komplikace nastanou při větších legislativních změnách, které je nutné doprogramovat přímo do aplikace (což bez smluvní podpory poskytované Gordicem vůči MHMP nebudeme schopni efektivně zajistit, protože jsme si nepodrželi zdrojové kódy a nemáme know-how). Stejně tak při řešení komplexnějších provozních problémů. Tato situace je podle našeho názoru udržitelná pouze krátkodobě. Mohou nastat situace v případě zpracování výkazů pro centrální účetnictví státu, kdy nebudeme schopni opravit chyby nebo vyřešit problémy dostatečně rychle. Tím Praha poruší zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, a vystaví se hrozbě sankce podle § 37a odst. 1, za což jí může být uložena pokuta až ve výši 6 % hodnoty aktiv. Proto tuto variantu výrazně nedoporučujeme.

B. Jednací řízení bez uveřejnění na nový systém

Organizačně nejjednodušší variantou je vyhlásit jednací řízení bez uveřejnění (JŘBU). Čili říci: „Chceme funkčně co máme teď, tržní srovnání není, rozvoj omezený.“ Na současném řešení našich potřeb ve všech ekonomických oblastech máme odpracovány roky metodické aktivity. Tím bude prakticky zastaven rozvoj, porušíme zákon o veřejných zakázkách, software budeme pořizovat za nepřiměřenou cenu a budeme i nadále deformovat trh.

Ve výše citovaném rozhodnutí posuzoval ÚOHS skutkově obdobný a úzce související případ vyhlášení jednacího řízení bez uveřejnění na jednotný ekonomický systém hl. m. Prahy (ten, který

používá magistrát, nikoliv příspěvkové organizace). Úřad za prvé uvádí, že Praha neprokázala nutnost získat konkrétní autorská práva od společnosti Gordic ani tvrzení, že jde o jedinou společnost, od které lze daný produkt koupit, ačkoliv nese toto důkazní břemeno. Dospěl za druhé k závěru, že nebyly dodrženy podmínky § 23 odst. 4a zákona o veřejných, neboť hl. m. Praha si závislost na dodavateli přivodilo samo a nemůže ji tak použít jako důvod zadání jedinému uchazeči. První zmíněný argument i výše pokuty, byly potvrzeny, se druhým argumentem se soud neztotožnil (rozsudek KS v Brně ze dne 13. ledna 2015, sp. zn. 62 Af 95/2013-74). Tento rozsudek byl potvrzen Nejvyšším správním soudem.

Z výše uvedených informací se lze domnívat, že by hl. m. Praha mohlo dostat pokutu od ÚOHS za nesplnění podmínek § 23 odst. 4a zákona o veřejných zakázkách, neboť by neunesla břemeno důkazní, že systém spol. Gordic je jediný možný ekonomický systém na trhu. Naposledy činila výše pokuty ve skutkově obdobném a úzce souvisejícím případě částku 5 mil. Kč. Vedle toho má rozhodnutí další negativní dopady tím, že konzervuje současný stav.

V příloze č. 1 k usnesení Rady HMP č. 2215 ze dne 15. 9. 2015 byly schváleny teze digitální strategie, podle nichž „Hlavní město Praha nesmí být závislé na jednom dodavateli ani struktuře propojených firem. Nová řešení budou soutěžena v otevřených výběrových řízeních.“ Vyhlášení samotného jednacího řízení bez uveřejnění by bylo v rozporu s tímto usnesením Rady hl. m. Prahy.

Proto tuto variantu výrazně nedoporučujeme.

C. Otevřené výběrové řízení na nový systém

V rámci této varianty je třeba specifikovat a následně vysoutěžit celý aplikační celek ekonomického systému pro příspěvkové organizace hl. m. Prahy (některé funkcionality malého Ginisu aktivně i aktuálně používá HMP i jeho MČ). Výhodou je, že budeme schopni vyhlásit novou soutěž (nutno respektovat termíny, počet uživatelů a vedlejší integrace), získáme tržní srovnání, pravděpodobně dojde ke snížení ceny. Velké nároky jsou kladeny na sepsání technické specifikace a integrace s ekonomickým systémem MHMP, stejně tak jako na spolupráci s věcně příslušnými odbory účetnictví a rozpočtu.

Psychologickou nevýhodou této varianty je, že hl. m. Praha do současného řešení vložilo značné prostředky a čas. Vzhledem k tomu, že vlastníkem programu je externí monopolní dodavatel, je třeba značnou podstatnou část výdajů považovat za utopenou, neboť Praha je pouze vlastníkem licencí, které samy o sobě nestačí na bezchybný provoz a další rozvoj systému. Jsou pouze jedním z předpokladů užití a dalšího rozvoje systému, přičemž Gordic si ponechává v části nutných funkcionalit monopolní, a tedy pro Prahu nevýhodné postavení. Další nevýhodou je nutnost přenášení dat do velkého GINISu a z toho vyplývající požadavek na součinnost dodavatele ekonomického informačního systému pro hl. m. Prahu, který může mít zájem otevřené výběrové řízení na náhradu malého GINISu blokovat.

Tato varianta je v souladu s výše citovaným ustanovením tezí digitální strategie schválenými Radou hl. m. Prahy. Bude-li vyhlášeno otevřené výběrové řízení, budou zároveň možné vyhlásit jednacím

řízení bez uveřejnění na podporu na dobu nezbytně nutnou dle § 23 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách, pokud budou splněny podmínky tam uvedené.

D. Otevřené výběrové řízení na centrální komponenty systému a decentralizované zadávání zbytku

Tato varianta je v podstatě stejná jako varianta C, avšak centrálně řeší pouze minimální rozsah služeb. Složitá část mechanismu je jak předat jednotlivá dílčí účetnictví PO do centrálního účetního IS na MHMP. Při dobré architektuře stačí, aby byl jeden překladový server, který přijme účetnictví jednotlivých PO v daných formátech (běžně užívaných formátech) a převede ho do formátu potřebného pro centrální účetní IS na MHMP. Výhodou tohoto řešení je, že každá PO si vybere software, který jí vyhovuje a bude vázána jen předem danými výstupními formáty. MHMP bude provozovat jen jeden centrální vstup.

Doporučený postup řešení

Magistrát se musí vyvázat z vendor lock-in stavu. To znamená, že musí začít omezovat monopoly a nastavovat férová pravidla, která nediskriminují dodavatele. To se zajistí např. užitím dobře standardizovaných výměnných formátů přístupných v programech pomocí API. V dalších soutěžích pak stačí odkázat na některé zdokumentované, standardizované, otevřené, volně a bezplatně použitelné rozhraní (API), které je všem k dispozici a všichni dodavatelé mají stejné možnosti zapojení. Dnes je to tak, že *Ginis* s *Ginisem Express* komunikuje vlastním formátem bez veřejné a volně dostupné a použitelné dokumentace, a tedy všechny zbylé subjekty jsou znevýhodněny. Tohoto monopolu je samozřejmě využíváno pro prosazení JŘBU. Úroveň standardizace lze měřit např. počtem počítačových programů různých dodavatelů, které API ve výchozím stavu akceptují.

Konkrétní kroky:

1. Projednat řešení problému malého GINISu včetně navrhovaného usnesení v Komisi Rady pro ICT s cílem získat stanovisko k variantám řešení problému, přizvat zástupce odboru účetnictví a rozpočtu
2. Předložit řešení problému Radě hl. m. Prahy s návrhem řešení doporučeným Komisí Rady pro ICT

Námi navrhované usnesení:

Rada hl. m. Prahy

1. ukládá MHMP-INF připravit zadávací dokumentaci pro otevřené výběrové řízení na ekonomický systém pro příspěvkové organizace v rámci hl. m. Prahy a městských částí a předložit Radě hl. m. Prahy návrh na vyhlášení tohoto výběrového řízení (T: do 1 měsíce od schválení)
2. ukládá MHMP-UCT a MHMP-ROZ poskytnout všechny potřebné údaje a jinou součinnost

- projektovému manažerovi a projektovému výboru pro plnění jejich úkolů včetně zajištění bodu 1 tohoto usnesení, (T: neprodleně)
3. ukládá řediteli MHMP-INF jmenovat projektového manažera pro projekt ekonomický systém pro příspěvkové organizace v rámci hl. m. Prahy a městských částí (T: do týdne od schválení tohoto usnesení)
 4. ukládá řediteli MHMP-INF při přípravě odůvodnění zakázky podle bodu 1 zjistit a předložit Radě hl. m. Prahy přehled trhu ekonomických systémů využitelných pro příspěvkové organizace v rámci hl. m. Prahy a městských částí (včetně systému využívaných ostatními kraji České republiky), a to včetně nákladů na tyto systémy, (T: spolu s bodem 1)
 5. ukládá řediteli MHMP-INF vyhlásit výběrové řízení formou zakázky malého rozsahu na komplexní poradenství v oblasti účetnictví veřejné správy, práva a informatiky (při přípravě zadávací dokumentace a realizaci výběrového řízení podle bodu 1) s limitem ve výši LIMIT, nepodaří-li se mu zajistit tuto činnost vnitřními kapacitami odboru, (T: do 14 dnů od schválení tohoto usnesení)
 6. zřizuje v souladu s metodikou PRINCE2 projektový výbor pro řešení problematiky ekonomického systému pro příspěvkové organizace v rámci hl. m. Prahy a městských částí ve složení: 1. projektový manažer dle bodu 2, 2. předseda komise Rady pro ICT Ondřej Felix, 3. zastupitel Ondřej Profant, 4. zástupce odboru účetnictví (doplnit), 5. zástupce odboru rozpočtu (doplnit)
 7. ukládá MHMP-INF vytvořit standardní šablony pro zadávací dokumentaci, smlouvu o dodávce aplikace, smlouvu o službách (podpoře), poradenství, SLA pro oblast informatiky (zejména pro případy informačních systémů, kde je třeba odstranit stav vendor lock-in a nastavit nové smluvní vztahy v otevřeném výběrovém řízení), a tyto šablony umístit do centrální evidence vzorových dokumentů; tyto šablony budou pokud možno co nejvíce zohledněny při zakázce dle bodu 1 (T: do tří týdnů od schválení usnesení)
 8. ukládá ředitelce MHMP vytvořit podmínky pro činnost projektového manažera dle bodu 2 a projektového výboru dle bodu 3 tohoto usnesení a zajistit součinnost dle bodu 2 (T: neprodleně) a
 9. žádá projektový výbor o předložení průběžné zprávy o stavu projektu, (T: spolu s bodem 1)

Příklad nejasných informací, u kterých je třeba vysvětlení dle bodu 2 usnesení:

- informace o způsobu nasazení současného systému,
- o konkrétních předávaných datech a formátech,
- o tom, zda se na příspěvkových organizacích používají na účetnictví i jiné systémy a jakým způsobem je prakticky proveden přenos do malého GINISu,
- informace o reálném plnění uzavřené smlouvy INO/66/02/001225/2014 (např. počet legislativních změn, počeh strávených hodin, významné rozvojové požadavky)
- věcné požadavky odboru rozpočtu k napojení na plánování rozpočtu

- dokumentace nejvýznamnějších procesů v rámci ekonomického systému pro příspěvkové organizace (např. předávání dat, provádění oprav), příp. existujících metodik,

Požadavky na nový systém, které by měly být uvedeny v zadávací dokumentaci:

V zadání musí být plně respektovány **Teze digitální strategie** schválené v příloze č. 1 k usnesení Rady HMP č. 2215 ze dne 15. 9. 2015. Zejména navrhujeme následující:

1. **Interoperabilita:** Systém musí být přizpůsoben k integraci s dalšími systémy, nesmí být omezen na určité produkty (např. tabulkový procesor MS Excel - musí zvládat integraci též s Libre Office Calc). S webovými službami by mělo existovat propojení převážně prostřednictvím standardního a veřejně zdokumentovaného API.
2. **Datový sklad:** Data musí být uložena ve zdokumentovaném formátu ve standardní databázi včetně možnosti napojení na některou open source databázi (Enterprise DB, PostgreSQL apod.).
3. **Online přístup:** Zajistit online přístup pro nejpoužívanější úlohy. Tak aby si nejmenší PO vystačily např. jen s tímto přístupem.
4. **Podpora:** Podpora musí být jasně rozdělena. Základní otázky ohledně užívání musí zvládnout naši zaškolení lidé. Jen opravdové problémy se předávají na podporu dodavatele.

Složky a funkcionality ekonomického systému by měly rámcově odpovídat současné implementaci (viz výše). Věcné požadavky budou dodány projektovému manažerovi příslušnými odbory, který spolu s projektovým výborem zodpovídá za implementaci důvodných a hospodárných požadavků a také požadavek, aby přemírou požadavků nebyla vyloučena dostatečně široká soutěž mezi dodavateli. Hlavní město Praha používá aplikace open source nebo proprietární, a to i poskytované jako služba. V rámci výběrového řízení je třeba nastavit podmínky co nejvíce tak, aby bylo soutěženo ekonomicky nejvýhodnější uspokojení potřeb hl. m. Prahy (v rámci např. zohlednění nákladů implementace, dlouhodobé údržby či maintenance včetně využívaných platforem, dalšího přechodu apod.).

Účetní systém lze samozřejmě měnit pouze za účetní uzávěrky (v nouzovém případě i mimořádně). Čili je třeba nové řešení připravit na přelom roku. Jakékoliv následující smlouvy v oblasti účetnictví by bylo velmi žádoucí uzavírat tak, aby nekomplikovaly případné přechody mezi aplikačními řešeními a to i s ohledem na požadavky vyplývající z účetní závěrky. Existuje celá řada běžných komerčních dodavatelů ekonomických IS. Není důvod se domnívat, že by problematika účtování příspěvkových organizací byla výrazně odlišná od státních příspěvkových organizací.

Zdroje

R-11703: k návrhu na rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky a uzavření smlouvy s vybraným uchazečem na veřejnou zakázku "Vytvoření a zavedení pravidel projektového řízení

Magistrátu hlavního města Prahy": <http://zastupitelstvo.praha.>

Přílohy

1. Dokument „*Požadavky na ekonomický informační systém*“ vypracovaný odborem účetnictví (UCT) z podnětu odboru Informatiky (INF).
2. Srovnání s dalšími kraji vypracované Ondřejem Profantem a Jakubem Michálkem, údaje zjištěny na základě Zákona o svobodném přístupu k informacím ([106/1999 Sb.](#)).
3. *Teze digitální strategie* schválené Radou Hl. m. Prahy.