

Útvar hodnoty za peniaze

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

Hodnota za peniaze
projektu

Sanácia prevádzkyschopnosti
Národného personalizačného centra



november 2022

Upozornenie

Jedným zo zadaní projektu Hodnota za peniaze je ekonomicky posudzovať plánované verejné investície. Tento materiál je hodnotením Ministerstva financií SR k pripravovanej investícii na základe § 19a zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Hodnotenie pod vedením Štefana Kišša a Martina Haluša pripravili Martin Kmeťko a Ján Chocholáček na základe zverejnenej štúdie uskutočniteľnosti projektu.

Ekonomické hodnotenie MF SR má odporúčací charakter a negarantuje prostriedky z rozpočtu verejnej správy v hodnote investičného projektu. Rozhodnutie o realizácii projektu je v kompetencii jednotlivých ministrov.

Zhrnutie

- **Ministerstvo vnútra SR (MV SR) plánuje realizovať projekt sanácie prevádzkyschopnosti Národného personalizačného centra (NPC).** V súčasnosti využívané zariadenia sú na konci svojej životnosti a nemajú záložné riešenie. V prípade výpadku tak existuje reálne riziko znemožnenia vydávania cestovných dokladov a identifikačných kariet Slovenskej republiky.
- **Štúdia preferuje realizovať alternatívu obnovy zariadení so zachovaním v súčasnosti využívanej technológii.** Hlavným dôvodom je dobrá znalosť a procesov v súčasnosti využívanej technológii, čo má vplyv na jednoduchú implementáciu nových zariadení.
- **Podľa štúdie sú investičné náklady obnovy zariadení NPC vo výške 15,2 mil. eur s DPH, ročná prevádzka od piateho roku 1,5 mil. eur s DPH.** Súčasťou investičných nákladov je aj zabezpečenie podpory zariadení počas prvých štyroch rokov prevádzky vo výške ročných nákladov 1,1 mil. eur.

Tabuľka 1: Investičné a prevádzkové náklady preferovanej alternatívy (mil. eur s DPH)

Náklady projektu	ID-1 zariadenia	ID-3 zariadenia	Vrátenie dokladov	Spolu
Investičné náklady	8,7	4,7	1,8	15,2
<i>Cena za obstaranie zariadení</i>	6,2	3,4	1,3	10,9
<i>Ročná podpora zariadení (1-4 rok)</i>	0,6	0,3	0,1	1,1
Ročné prevádzkové náklady (od 5. roku)	0,9	0,5	0,2	1,5

Zdroj: ŠU projektu, spracovanie ÚHP

Hodnotenie

- **Projekt má relevantný cieľ zabezpečiť dlhodobú prevádzku vydávania a skartácie cestovných a identifikačných dokladov SR.** Servisná podpora v súčasnosti využívaných zariadení je zabezpečená do septembra 2023, ďalšie predĺženie podpory nie je možné z dôvodu ukončenia výroby potrebných komponentov (napr. lasery).
- **Zo štúdie nie je jasné koľko zariadení je potrebných na vydanie daného počtu dokladov.** Údaje o počte dokladov, ktoré vedú nové zariadenia vydať, sa v štúdii na rôznych miestach výrazne líši. Do podkladov by mala byť doplnená štatistika, ktorá jednoznačne potvrdí potrebnú kapacitu nových zariadení.
- **Z technologického a časového hľadiska je vhodné realizovať alternatívu obnovy zariadení so zachovaním architektúry.** Využitie rovnakej technológii umožňuje vytvorenie jednotného funkčného celku a využitie súčasných zariadení ako záložného riešenia, čo znižuje potrebu vstupnej investície a napĺňa cieľ projektu bezproblémového vydávania cestovných dokladov a identifikačných kariet SR.
- **Overením aktuálnych cenových ponúk na trhu je možné získať dodatočnú informáciu o jednotkových cenách a výšky dosiahnuteľnej zľavy.** Rozpočet je určený na základe jednotkových cien z troch platných rámcových zmlúv s aplikáciou 33 % z cenníkových cien. Dodatočné overenie cien z rámcových zmlúv nebolo realizované.
- **V prevádzkových nákladoch vo výške 1,5 mil. eur nie je započítaná prevádzka existujúcich zariadení ako záložného riešenia.** Projekt plánuje po obstaraní nových zariadení využívať existujúce zariadenia ako záložné. Je preto nutné kvantifikovať celkové prevádzkové náklady, vrátane nákladov záložného riešenia.
- **Ekonomická analýza projektu má byť realizovaná formou minimalizácie nákladov, realizáciou projektu nedochádza k tvorbe dodatočných prínosov.** Výnos vo forme vybratej sumy na správnych poplatkoch je prínosom procesu ako celku, nie je prínosom nových zariadení. Preukázanie efektívnosti obmeny zariadení môže byť realizované napríklad porovnaním prevádzkových nákladov súčasného riešenia s navrhovaným riešením.
- **Kvôli časovému nesúladu nebude možné realizovať jeden z cieľov projektu, výmena zastaraných občianskych preukazov.** Jedným z cieľov je výmena občianskych preukazov, ktorým 31.12.2022 končí platnosť certifikácie pre kvalifikovaný elektronický podpis. Vzhľadom na to, že ešte nezačalo verejné

obstarávanie (november 2022), nebude možné nové zariadenia využiť na výmenu zastaraných občianskych preukazov.

Odporúčania

- Pred vyhlásením verejného obstarávania:
 - Doplniť výsledkové ukazovatele projektu, ktoré umožnia okrem výšky kapacít nových zariadení sledovať aj výsledky projektu a upraviť hodnoty stavu AS IS aktuálnych ukazovateľov.
 - Verifikovať kapacity súčasného a navrhovaného riešenia a porovnať ich s výškou dopytu po cestovných a identifikačných dokladoch, následne prehodnotiť počet potrebných zariadení.
 - Realizovať prípravné trhové konzultácie, prípadne iný spôsob overenia jednotkových cien a výšky dosiahnuteľnej zľavy. Na základe výsledkov aktualizovať rozpočet projektu.
 - Doplniť prevádzkové náklady záložného riešenia do rozpočtu projektu.
 - Kvantifikovať prínosy projektu v súlade s metodikou, alternatívne stanoviť najefektívnejšie riešenie metódou minimalizácie nákladov.
- Pripraviť konkrétne kroky spolu s časovým harmonogramom na zabezpečenie dosiahnutia všetkých plánovaných cieľov projektu.

Popis, ciele a rozsah projektu

Ministerstvo vnútra SR (MV SR) plánuje realizovať projekt sanácie prevádzkyschopnosti Národného personalizačného centra (NPC). Hlavnými úlohami NPC je uskladnenie čistopisov cestovných dokladov a identifikačných kariet Slovenskej republiky formátu EÚ, ich personalizácia a expedícia a následná skartácia odovzdaných dokladov občanmi. NPC spracovaná dva typy dokladov, doklady ID-1 a ID-3.

Box 1: Vysvetlenie typov ID-1 a ID-3 dokladov

ID-1 doklady: vodičský preukaz, občiansky preukaz, osvedčenie o evidencii vozidla časť I., povolenie pre pobyt cudzincov, povolenie pre malý pohraničný styk, alternatívny autentifikátor, diplomatická karta, eHealth karta.

ID-3 doklady: cestovný pas, diplomatický pas, služobný pas, cudzinecký pas, cestovný doklad - Dohovor z 28. 07. 1951, cestovný doklad - Dohovor z 28. 09. 1954.

Projekt sleduje adekvátny cieľ zabezpečenia bezproblémového vydávania cestovných dokladov a identifikačných kariet SR. V súčasnosti využívané zariadenia sú na konci svojej životnosti bez existencie záložného riešenia v prípade výpadku primárneho riešenia. Bez realizácie projektu existuje reálne riziko znemožnenia vydávania cestovných dokladov a identifikačných kariet Slovenskej republiky.

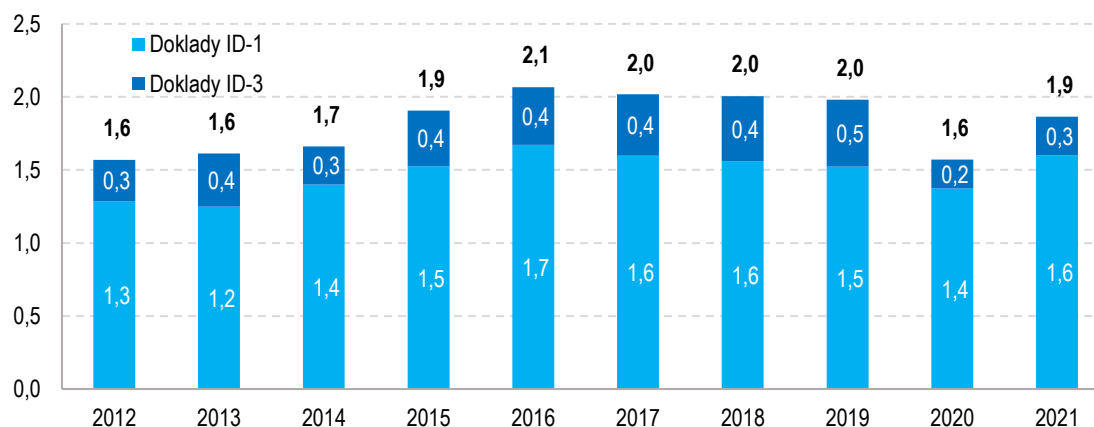
Merateľné ukazovatele (KPI) zohľadňovať ciele projektu a kapacitu súčasného stavu. Štúdia uvádza štyri merateľné ukazovatele zvýšenia kapacity všetkých typov personalizačných zariadení pričom hodnoty súčasného stavu (AS IS) uvádza ako nulové. Je zrejmé, že hodnoty súčasného stavu nie sú nulové, ale naopak sú na úrovni kapacít prevádzkovaných zariadení. Vhodným doplnením merateľných ukazovateľov je pomer spracovaných dokumentov v súlade so zákonným lehotami na celkom počte spracovaných dokumentov.

Predložený projekt obnovy zariadení NPC s investičnými nákladmi 15,2 mil. eur s DPH a ročnými prevádzkovými nákladmi 1,5 mil. eur s DPH. Súčasťou počiatočnej investície je aj zabezpečenie prevádzky počas prvých štyroch rokov od dodania zariadení v hodnote 1,1 mil. eur ročne. V rámci stanovenia jednotkových cien zariadení je aplikovaná 33 % zľava z cenníkových cien, jednotkové ceny vychádzajú z troch platných rámcových zmlúv.

Identifikácia dopytu

Národné personalizačné centrum zabezpečuje vydávanie a skartáciu cestovných a identifikačných dokladov SR. V posledných rokoch rastie objem vydaných a skartovaných dokladov a dochádza k rozšíreniu rozsahu spracovávaných dokladov (napr. eHealth karty). Pokles v roku 2020 a čiastočne aj roku 2021 je spôsobený znížením dopytu po cestovných dokladoch z dôvodu pandémie COVID-19.

Graf 1: Objem vydaných cestovných a identifikačných dokladov SR (mil. kusov)



Zdroj: ŠÚ projektu, spracovanie ÚHP

Obnova personalizačných zariadení NPC je nevyhnutná z dôvodu technickej zastaranosti a poruchovosti súčasného riešenia, ktoré je na konci svojej životnosti. V súčasnosti využívané zariadenia boli obstarané v rokoch 2008 a 2012 pričom výrobca garantuje 10 ročnú životnosť týchto zariadení. Aktuálna servisná podpora zariadení je zabezpečená do septembra 2023, ďalšie predĺženie podpory nie je možné z dôvodu ukončenia výroby potrebných komponentov zariadení (napr. lasery).

Zo štúdie nie je jasné koľko zariadení je potrebných na vydanie daného počtu dokladov. Výška dostupných kapacít súčasného a budúceho riešenia sa naprieč štúdiou výrazne líši a preto nie je možné z podkladov overiť potrebu navýšenia dostupných kapacít. Doplnením technickej špecifikácie konkrétnych zariadení (súčasných aj plánovaných) je možné overiť výšku plánovanej kapacity so skutočnou úrovňou dopytu po týchto dokladoch.

Porovnanie alternatív

V štúdiu uskutočniteľnosti sú identifikované 4 alternatívy zabezpečenia vydávania cestovných dokladov identifikačných kariet SR. Uvažovanými alternatívami sú zachovanie súčasného stavu (A1), obnova zariadení so zachovaním súčasnej architektúry (A2), obnova zariadení so zmenou architektúry (A3) a vybudovanie nového aktívneho a záložného riešenia (A4).

Tabuľka 2: Multikritériálna analýza

Kritérium	A1: Zachovanie súčasného stavu	A2: Obnova so zachovaním architektúry	A3: Obnova so zmenou architektúry	A4: Nové aktívne a záložné riešenie
1 Zabezpečenie existujúcich služieb poskytovaných NPC – KO kritérium	Nie	Áno	Áno	Áno
2 Zabezpečenie vydávania dokladov v krízových situáciách	Nie	Nie	Nie	Áno
3 Znalosť infraštruktúry a procesov zamestnancami NPC	Áno	Áno	Nie	Nie
4 Obnova HW z dôvodu konca životnosti – KO kritérium	Nie	Áno	Áno	Áno
5 Zachovanie súčasných parametrov personalizovaných dokladov	Nie	Áno	Nie	Áno
6 Zabezpečenie personálnych kapacít a zdrojov NPC – KO kritérium	Áno	Áno	Nie	Nie

Zdroj: ŠU projektu, spracovanie ÚHP

V rámci multikritériálnej analýzy boli porovnané všetky uvažované alternatívy, do ekonomickej analýzy vstupuje len preferovaná alternatíva obnovy zariadení so zachovaním architektúry (A2). Ostatné alternatívy nespĺňajú niektoré z hodnotených KO kritérií a preto ďalej nevstupujú do ekonomickej analýzy. Voľba aj vyhodnotenie jednotlivých kritérií vhodným spôsobom určuje ako uvažované alternatívy naplňajú hlavné ciele projektu.

Z technologického a časového hľadiska je vhodné realizovať alternatívu obnovy zariadení so zachovaním architektúry (A2). Hlavným dôvodom je dobrá znalosť a procesov v súčasnosti využívanej technológii, čo má vplyv na jednoduchú implementáciu nových zariadení. Ďalším dôvodom je využitie súčasných zariadení ako záložného riešenia, čo znižuje potrebu vstupnej investície a zároveň zabezpečuje splnenie cieľa bezproblémového vydávania cestovných dokladov a identifikačných kariet SR.

Ekonomické hodnotenie

Rozpočet vychádza z jednotkových cien uvedených v troch platných rámcových zmluvách¹ s aplikovaním 33 % zľavy z cenníkových cien s celkovými investičnými nákladmi 15,2 mil. eur. Súčasťou nákladov obstarania je aj podpora zariadení na prvé 4 roky prevádzky. Prínosy vo forme sumy vybranej na správnych

¹ <https://crz.gov.sk/4860299/>, <https://crz.gov.sk/4860428/>, <https://crz.gov.sk/4860509/>

podkladoch nie je možné v súlade s metodikou považovať za prínosy projektu. Vhodným spôsobom realizácie ekonomickej analýzy je využitie metódy minimalizácie nákladov.

Tabuľka 3: Investičné a prevádzkové náklady preferovanej alternatívy (mil. eur s DPH)

Náklady projektu	ID-1 zariadenia	ID-3 zariadenia	Vrátenie dokladov	Spolu
Investičné náklady	8,7	4,7	1,8	15,2
Cena za obstaranie zariadení	6,2	3,4	1,3	10,9
Ročná podpora zariadení (1-4 rok)	0,6	0,3	0,1	1,1
Ročné prevádzkové náklady (od 5. roku)	0,9	0,5	0,2	1,5

Zdroj: ŠU projektu, spracovanie ÚHP

Rozpočet obmeny zariadení NPC bol stanovený na úrovni cenových ponúk troch rámcových zmlúv a predpokladanej úspory 33 %. Ministerstvo vnútra má uzavreté tri rámcové zmluvy, ktorých predmetom je aj nákup zariadení NPC. Zľava z jednotkových cien vo výške 33 % je stanovená na základe uskutočnených verejných obstaraní podobných zariadení (napr. čítačka dokladov). Realizáciou predbežných konzultácií je možné získať dodatočnú informáciu o dostupných alternatívnych zariadeniach, jednotkových cenách a novej zľavy.

Realizáciou predbežných konzultácií je možné získať dodatočnú informáciu o jednotkových cenách a výšky novej zľavy. Investor pred prípravou projektu nerealizoval predbežné trhové konzultácie, prípadne iný spôsob oslovenia potenciálnych dodávateľov pre potreby overenia jednotkových cien z rámcových zmlúv, ktoré boli podpísané v roku 2020.

Aj bez exaktných rozpočtov ďalších relevantných alternatív je možné považovať preferovanú alternatívu za nákladovo najefektívnejšiu. V prípade realizácie alternatívy obmeny zariadení so zmenou infraštruktúry by došlo k navýšeniu nákladov najmä z dôvodu súbežnej prevádzky dvoch rozličných infraštruktúr hlavného a záložného riešenia. To isté platí aj pre alternatívu súčasného obstarania hlavnej aj záložnej sady zariadení, ktorá je objektívne finančne nákladnejšia ako preferovaná alternatíva.

Náklady na prevádzku sú na úrovni bežných prevádzkových nákladov. Súčasťou ceny obstarania je aj technická podpora zariadení po dobu 4 rokov, prevádzkové náklady sú stanovené na úrovni 7 % z ceny obstarania a sú na úrovni bežných prevádzkových nákladov vo verejnom sektore SR. Od piateho roku sa potom zvyšujú prevádzkové náklady na úroveň 10 % z ceny obstarania.

Náklady na prevádzku záložných (v súčasnosti prevádzkovaných) zariadení nie sú v projekte kvantifikované. V rámci preferovanej alternatívy sa počíta s využitím súčasných zariadení ako záložného riešenia pre prípad poruchy, odstávky hlavného riešenia, prípadne pre využitie v čase zvýšeného dopytu po dokladoch. V rámci celkových nákladov vlastníctva navrhovanej alternatívy je nutné preto doplniť aj náklady na prevádzku záložného riešenia.

Prínosy vo forme sumy vybranej na správnych podkladoch zabezpečením bezproblémového vydávania cestovných dokladov a identifikačných kariet SR nie sú v súlade s metodikou. Výnos vo forme vybratej sumy na správnych poplatkoch je prínosom procesu ako celku, tzn. nie je postačujúce nakúpiť zariadenia na dosiahnutie tohto projektu. Preukázanie efektívnosti obmeny zariadení môže byť realizované napríklad porovnaním prevádzkových nákladov súčasného riešenia s navrhovaným riešením.

Analýza rizík

Negatívne riziko predstavuje časový nesúlad termínov nutnosti naplnenia jedného z cieľov projektu a vlastnej realizácie projektu. Jedným z cieľov projektu je aj zabezpečenie dostatočnej kapacity NPC v prípade výmeny občianskych preukazov, ktorým 31.12.2022 končí platnosť certifikácie pre kvalifikovaný elektronický podpis. Vzhľadom na to, že ešte nezačalo verejné obstarávanie (september 2022), existuje významné riziko, že obstaranie nových zariadení nebude do konca roku 2022 zrealizované a teda nebude možné tieto zariadenia využiť na výmenu zastaraných občianskych preukazov.