

Útvar hodnoty za peniaze

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

Hodnota za peniaze
projektu

Zmluva na prevádzku a rozvoj systému Portál finančnej správy (PFS)



marec 2020



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 pripravovanej investícii na základe § 19a zákona 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Hodnotenie pripravili Štefan Kišš, Juraj Mach a Martin Kmeťko a na základe štúdie uskutočniteľnosti projektu.

Zhrnutie a hodnotenie

Finančná správa SR (FS) plánuje uzatvoriť novú 4 ročnú zmluvu na prevádzku a rozvoj PFS s celkovými výdavkami 30,2 mil. eur s DPH. Pri prevádzke sa FS zameriava najmä na zabezpečenie plynulého a bezpečného chodu. Pri ukončení navrhovanej novej zmluvy, najneskôr v roku 2024, majú autorské práva a zdrojový kód prejsť do vlastníctva MF SR. Ministerstvo tým získa významnú ekonomickú hodnotu a možnosť riešiť efektívnejšie formy prevádzky. Pred ich získaním je možné zvýšiť ekonomickú efektívnosť lepšou kontrolou zmenových požiadaviek a tlakom na znižovanie sadziieb za človeko-deň.

Paralelne s fungovaním podľa navrhovanej zmluvy je potrebné čo najskôr spracovať štúdiu uskutočniteľnosti, ktorá porovná alternatívne modely ďalšej prevádzky PFS. Na FS je už dnes vybudovaný interný tím na riadenie zmien, je potrebné zanalyzovať najmä možnosti na ďalšie posilnenie a prebratie externé objednaných služieb do interného výkonu. Postupné nahradzovanie externých služieb je potrebné umožniť už počas trvania najbližšej zmluvy a ak štúdiá identifikuje efektívnejší spôsob prevádzky a rozvoja, umožniť nedočerpanie celého rámca.

Odporúčame znížiť výdavky na prevádzku a rozvoj PFS týmito krokmi:

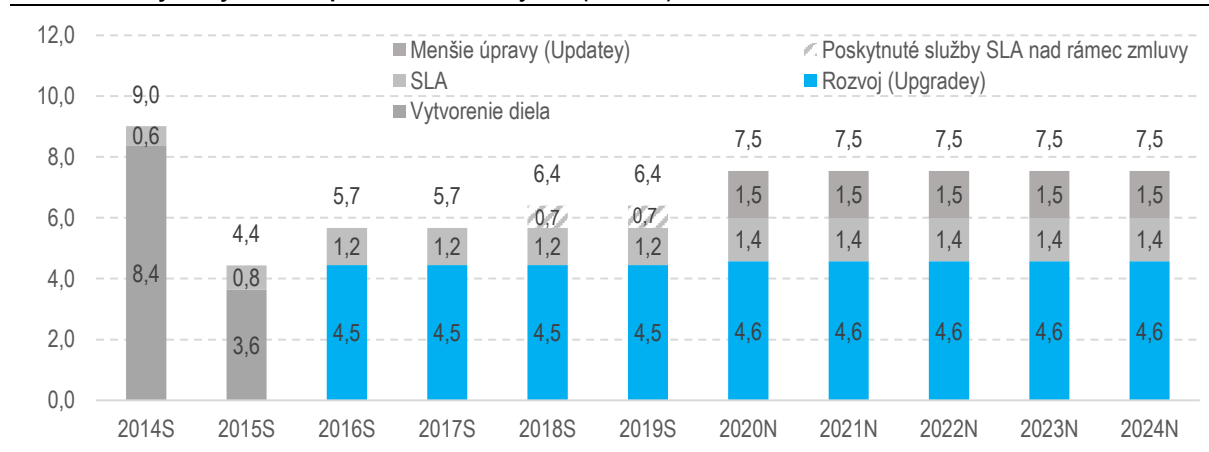
- Do zmluvy na roky 2020-24 zahrnúť dostatočne dlhú tranzitívnu periódu, ktorá umožní vykonávať kroky spojené so zmenou prevádzkového modelu už počas jej trvania.
- V zmluve na roky 2020-24 znížiť sadzbu za človekoden čí najbližšie potenciálnej úrovni, v nasledujúcej zmluve vychádzať z priemerných trhových sadziieb (potenciálna úspora 0,7 mil. eur ročne).
- Už v období 2020-24 vytvoriť podmienky na lepšiu kontrolu zmenových požiadaviek:
 - Pri podpise najbližšej zmluvy zabezpečiť prechod zdrojového kódu a autorských práv k PFS do vlastníctva FS najneskôr pri jej ukončení.
 - Formalizovať postupy na vyhodnocovanie nákladov, prínosov a prioritizácie zmenových požiadaviek.
 - Spracovať harmonogram implementácie postupov pre zmeny, ktoré už sú v zásobníku.
- Už v období 2020-24 vytvoriť podmienky na prebratie časti prevádzky do interného výkonu:
 - Umožniť nahradzovanie externých výkonov internými kapacitami už počas trvania zmluvy.
 - Umožniť nedočerpanie celého rámca na zmeny, ak štúdiá identifikuje efektívnejší spôsob prevádzky a rozvoja, alebo podľa nových postupov nepreukážu dostatočnú ekonomickú efektívnosť.
- Vylúčiť riziko duplicitného realizovania aktivít v projektoch PFS, CMFS, PKI

Aktuálna situácia

PFS slúži ako jednotné prístupové miesto pre poskytovanie služieb FS v oblasti daní. Cieľom portálu je vytvoriť priestor na plnenie zákonných povinností v oblasti daní a cieľ (napr. povinná elektronická komunikácia) a byť zdrojom potrebných informácií pre zorientovanie sa v problematike. V dôsledku rozširovania povinností elektronickej komunikácie skokovo rastie počet používateľov aj počet spracovaných podaní.

Ročné náklady na prevádzku a rozvoj PFS sú 5,7 mil. eur s DPH, hodnota dodaných služieb 6,4 mil. eur s DPH. Najväčšou nákladovou položkou je rozvoj PFS. Zdrojom zmenových požiadaviek boli najmä úpravy legislatívy a technické zmeny. V rokoch 2018 a 2019 poskytoval dodávateľ služby SLA nad rámec dohodnutého rozsahu v odhadovanej hodnote v priemere 0,7 mil. eur ročne, najmä na realizáciu menších servisných zásahov na vyžiadanie (napr. zmeny konfigurácií, riešenie incidentov).

Graf 1: Náklady na vytvorenie, prevádzku a rozvoj PFS (mil. eur)



Zdroj: Štúdia uskutočniteľnosti, spracovanie ÚHP

FS má vytvorený interný tím na poskytovanie podpory, ktorá nevyžaduje programátorské zásahy, a riadenie zmien. Podporu a rozvoj PFS zabezpečuje celkovo 91 FTE (pracovný fond prepočítaný na plné úväzky), z toho 45 FTE sú interní zamestnanci FS. Prevádzku PFS na úrovni L0-L2, ktorá nevyžaduje programátorské zásahy, realizujú zamestnanci FS (45 FTE). Programátorské zásahy v rámci poskytovania podpory úrovne L3 (12,5 FTE) a rozvoj (33,9 FTE podľa rozsahu prác na roky 2020-24) sú realizované dodávateľsky. Internými kapacitami, ktoré sú zdieľané naprieč celou FS je zabezpečovaný aj zber, prioritizácia a riadenie zmenových požiadaviek.

Tabuľka 2: Personálne kapacity na prevádzku a rozvoj PFS

Služba	Názov	Rozsah činností	FTE	Zabezpečuje
Podpora L0	Call centrum	Telefonická a písomná podpora pre používateľov, kategorizácia ticketov na metodické a technické	8	FS
Podpora L1	Service desk	Riešenie technických ticketov, eskalácia nevyriešených na riešiteľské skupiny FS	4	FS
Podpora L2	Riešiteľské skupiny FS	Riešenie technických incidentov na úrovni aplikácie, databáz, HW, siete...	8+	FS
Podpora L3	Technická podpora	Zabezpečovanie technických aspektov prevádzky, ktoré vyžadujú programátorské zásahy	25 (technická podpora) 5 + 7,5 (pohotovosť)	Dodávateľ
Rozvoj	Zmeny na vyžiadanie	Realizovanie zmenových požiadaviek podľa zadania FS	33,9*	Dodávateľ

*Prepočet ÚHP na základe rozpočtovaného rozsahu prác na roky 2020-24 Zdroj: Štúdia uskutočniteľnosti, spracovanie ÚHP

Ekonomická analýza

Obstarávanie prevádzky na roky 2020-24

FS plánuje obstarat' novú 4 ročnú zmluvu na prevádzku a rozvoj PFS s celkovými nákladmi 30,2 mil. eur s DPH, ročné náklady majú narásť z 5,7 mil. eur s DPH na 7,3 mil. eur s DPH. O 1,5 mil. eur ročne sa navyšuje paušál na realizáciu menších a často sa opakujúcich úprav PFS s individuálnymi výdavkami do 180 tis. eur s DPH, ktoré by inak boli zahrnuté do rámca na rozvoj.

Náklady na služby podpory (štandardná údržba IS a pohotovosť) majú klesnúť o 27 %, ročná úspora je 0,5 mil. eur. Zmluvný rámec na paušálne služby bol fixne stanovený na 0,9 mil. eur s DPH. Objem skutočne dodaných služieb bol v rokoch 2018 a 2019 vyšší, prepočítaná hodnota služieb dodaných nad rámec zmluvného paušálu je v priemere 0,7 mil. eur ročne. Paušálne náklady na SLA v novej zmluve vychádzajú zo skutočného objemu výkonov v posledných 2 rokoch, cenová kalkulácia zahŕňa zníženie jednotkových cien o 27 %. Celková úspora za 4 roky má dosiahnuť 2,2 mil. eur.

Tabuľka 3: Ročné náklady novej zmluvy na roky 2020-2024 (mil. eur)

Položka	Aktuálna zmluva	Nová zmluva	Zmena
SLA - Prevádzkové služby a pohotovosť	1,2	1,2	0,0
SLA - Aktualizácie (úpravy menšieho rozsahu)	0,0	1,5	1,5
Rozvoj - Zlepšenia (úpravy väčšieho rozsahu)	4,5	4,6	0,1
Spolu	5,7	7,3	1,6

Zdroj: Štúdia uskutočniteľnosti, spracovanie ÚHP

Potenciál ročnej úspory by bol pri dosiahnutí referenčných jednotkových cien IT prác 0,5-2,4 mil. eur. Priemerná jednotková cena za človekodenú IT prác na realizáciu aktualizácii a zlepšení (updatey a upgradey) je v zmluve na roky 2020-24 rozpočtované na 752 eur s DPH. Priemerná referenčná cena z už podpísaných zmlúv na slovenskom trhu je 660 eur s DPH. Stále zároveň platí, že referenčné sadzby sú na Slovensku výrazne vyššie ako pri štátnych IT zmluvách v ČR. Pri vyčerpaní celého rámca na úpravu a rozvoj PFS je potenciál znížiť ročné náklady o 0,7 mil. eur resp. 2,4 mil. eur.

Dosiahnutie trhových cien je v súčasnosti limitované možnosťou vyjednávať o jednotkových cenách len s jedným dodávateľom. Referenčné hodnoty môže v tomto prípade poskytovať nedávno podpísaná zmluva na prevádzku a rozvoj RIS¹, pri ktorej bol objednávateľ voči dodávateľovi v porovnateľnej pozícii a rovnako sa jednalo o unikátny systém vyrobený na mieru pre MF SR. Pri aplikovaní priemernej sadzby z uzatvorenej zmluvy 696 eur s DPH je potenciálna úspora 0,5 mil. eur.

Tabuľka 5: Výška nákladov pri referencovaní jednotkových cien (mil. eur)

Položka	Odhadované náklady	Referenčná výška nákladov			Úspora nákladov		
		SK Sadzby	RIS Sadzby	CZ Sadzby	SK Sadzby	RIS Sadzby	CZ Sadzby
Aktualizácie	1,5	1,4	1,4	0,9	-0,1	-0,1	-0,6
Rozvoj	4,6	4,0	4,2	2,8	-0,6	-0,4	-1,8
Spolu	6,1	5,4	5,7	3,7	-0,7	-0,5	-2,4

Zdroj: Štúdia uskutočniteľnosti a CRZ, spracovanie ÚHP

Súčasný odhad nákladov na rozvoj PFS za 4,6 mil. eur ročne je hornou hranicou, ktorá nemusí byť vyčerpaná. Nová zmluva predpokladá fixný paušál na SLA a menšie úpravy s ročnými nákladmi 2,9 mil. eur s DPH. Rozvoj systému za 4,6 mil. eur s DPH ročne je odhadovaný ako potenciálny rámec, ktorého čerpanie závisí od objednávok FS. Rámcový odhad prácnosti zodpovedá práci 33,9 IT špecialistov zamestnaných na plný úväzok. Najefektívnejší spôsob dlhodobej prevádzky a rozvoja má identifikovať štúdia uskutočniteľnosti, ktorá bude spracovaná súbežne s novou zmluvou. Tú je potrebné nastaviť tak, aby bolo možné vybrané služby identifikované

¹ Rozpočtový informačný systém MF SR <https://www.crz.gov.sk/index.php?ID=4371548&l=sk>

v štúdiu uskutočniteľnosti prebrať do internej správy už počas jej trvania a v prípade identifikovania efektívnejšej alternatívy rozvoja nedočerpať celý rámec na rozvoj.

Tabuľka 5: Odhad prácnosti a nákladov rozvoja PFS (náklady v mil. eur s DPH)

Zaradenie	Zdroj požiadavky	Počet MDs	Počet FTE	Náklady (4r)
Upgradey (50)	Biznis	11 772	12,3	8,9
	Legislatíva	11 160	11,6	8,4
	Technické	600	0,6	0,6
	Kombinácia	760	0,8	0,5
	Spolu	24 292	25,3	18,4
Updatey (57)	Biznis	5 940	6,2	4,5
	Legislatíva	2 080	2,2	1,6
	Technické	80	0,1	0,1
	Kombinácia	120	0,1	0,1
	Spolu	8 220	8,6	6,3
Celkový súčet		32 512	33,9	24,5

Zdroj: Štúdia uskutočniteľnosti, spracovanie ÚHP

Náklady na úpravy PFS môžu byť znížené formalizovaním postupov ekonomického hodnotenia a prioritizácie zmien. V procese riadenia zmenových požiadaviek sú definované role so zodpovednosťou za zber, prioritizáciu a plánovanie zmien. Formalizovaná je dokumentácia na vyhodnotenie technických dopadov. Vyhodnocovanie ekonomickej návratnosti (prínosy a náklady) prebieha v integračných skupinách, štruktúra v akej má byť dodaný rozpočet alebo prínosy zmien nie sú formalizované. Pre zvýšenie transparentnosti je potrebné stanoviť jednotné požiadavky na detailný rozpočet pre všetky plánované úpravy. Pre najväčšie biznisové zmeny s výdavkami nad 200 tis. eur (zoznam v prílohe č.1), ktoré majú zefektívniť prácu zamestnancov, alebo zvýšiť komfort práce s PFS, je potrebné stanoviť pravidlá na kvantifikovanie prínosov. Následne formalizovať a rozšíriť pravidlá prioritizácie zmenových požiadaviek, ktoré sú dnes prioritizované podľa kategórie (legislatívna, technická, dopad na veľa používateľov a jednotlivcov) podľa pomeru prínosov a nákladov. Požiadavky na štruktúru rozpočtu a metodiku merania prínosov sú definované v metodologickej príručke pre prípravu IT projektov².

Zo štúdie nie je jasný súlad s inými projektmi FS, ktoré môžu mať dopad na PFS. Okrem plánovanej zmluvy na rozvoj PFS plánuje FS realizovať najmenej 2 projekty s potenciálnym prekryvom aktivít. Súčasťou plánovaného projektu „Centrálny model finančnej správy (CMFS)“ je investícia do PFS vo výške 10 mil. eur. Zmluva na služby rozvoja certifikačnej autority pre FS (PKI)³ zahŕňa vydávanie a obnovu kvalifikovaných a špecializovaných certifikátov a poskytovanie HW zariadení pre používateľov, ktoré sú v štúdiu uskutočniteľnosti uvádzané aj ako súčasť úprav PFS. V štúdiu je uvedená len všeobecná deklarácia so strategickými prioritami a inými projektmi FS, duplicitnému realizovaniu má zabrániť interný proces riadenia zmien. Riziko duplicitnej realizácie je potrebné vylúčiť už pred podpisom zmluvy definovaním aké konkrétne oblasti pokrývajú projekty CMFS, PKI a PFS a ako bude vylúčené riziko duplicitného zahrnutia v rozpočtoch.

Zabezpečenie prevádzky a rozvoja PFS po roku 2024

S vysporiadaním autorských práv získava FS nové možnosti prevádzky a rozvoja PFS. Od vytvorenia PFS v roku 2009 môže do systému zasahovať len jeden dodávateľ, ktorý disponuje autorskými právami a zdrojovým kódom. Po ukončení zmluvy na roky 2020-2024 majú autorské práva, zdrojové kódy a sprievodná dokumentácia prejsť do vlastníctva FS, čím získava vysokú nekvantifikovanú ekonomickú hodnotu. Vysporiadanie autorských práv je nutným predpokladom na zmenu prevádzkového modelu.

Už dnes je na FS vytvorený interný tím s technickými znalosťami fungovania PFS. Už počas trvania novej zmluvy je potrebné vyhodnotiť, ktoré z dnes externe dodávaných služieb je možné prebrať do interného výkonu. Vlastnými zamestnancami sú zabezpečované služby, ktoré je možné realizovať bez programátorských

² <http://informatizacia.sk/805-menu/22116s>

³ <https://www.crz.gov.sk/index.php?ID=4355150&l=sk>

zásahov do aplikácie a bez autorských práv a zdrojových kódov. Technická podpora na úrovni L3 je zabezpečovaná dodávateľsky v ekvivalente 12,5 FTE, programátorské práce na rozvoj v ekvivalente 33,9 FTE.

Budovanie interných kapacít má potenciál zvýšiť nákladovú efektívnosť prevádzky a rozvoja, už existujúci tím predstavuje vhodný základ s potrebnými technickými a metodickými znalosťami o fungovaní PFS. Náklady na prácu v ekvivalente jedného zamestnanca na plný úväzok sú v dodávateľskom modeli 15 tis. eur, náklady na interného zamestnanca sú odhadované na úrovni 4,6 tis. eur pre vedúce pozície a 3,1 tis. eur pre výkonné pozície⁴. Úplný výkon prevádzky a rozvoja vlastnými zamestnancami nie je bežným štandardom. Nahradzovanie externých služieb je odporúčané realizovať postupne tak, aby nebola ohrozená plynulosť prevádzky. Už počas platnosti zmluvy na roky 2020-24 je potrebné vyhodnotiť, ktoré role je efektívne zabezpečiť interne a vytvoriť podmienky, ktoré pred ďalším predĺžením zmluvy umožnia ich plnohodnotné obsadenie.

Pred podpisom ďalšej zmluvy je potrebné v štúdiu uskutočniteľnosti vyhodnotiť alternatívne spôsoby zabezpečenia dlhodobého nákladovo efektívneho rozvoja a prevádzky PFS po roku 2023:

1. **Príprava otvorenej súťaže na novú SLA zmluvu.** Aktuálne predĺženie SLA zmluvy na roky 2020-24 je bez otvorenej súťaže. V otvorenej súťaži sa predpokladá možnosť zapojenia viacerých dodávateľov a zníženie cien. Riziko dopadu zmeny existujúceho dodávateľa s technickým know-how budovaným od roku 2009 na dostupnosť a kvalitu prevádzky a poskytovaných služieb znižuje interný tím FS, ktorý už dnes riadi proces zmien a rieši technické otázky, ktoré nevyžadujú programátorské zásahy.
2. **Prebratie výkonu časti zmluvy na prevádzku a rozvoj PFS do internej správy.** Okrem samotných programátorských činností sú externe objednávané aj ďalšie služby na zabezpečenie bežnej prevádzky, napr. služby servisného hotline, správa systému, zmeny konfigurácie, alebo profilaktika a monitoring. Je potrebné zanalyzovať a vyhodnotiť, ktoré činnosti by bolo možné realizovať internými kapacitami pri nižších nákladoch, bez dopadu na kvalitu.
3. **Náhrada existujúceho PFS novým informačným systémom.** Do PFS sú priebežne pridávané nové funkcionality. S nárastom robustnosti systému rastú aj náklady na jeho prevádzku a rozvoj. Potenciálne ekonomicky efektívnou alternatívou môže byť náhrada PFS novým informačným systémom, pri ktorého návrhu budú využité doterajšie znalosti o systéme. Náhrada existujúceho systému novým by bola opodstatnená, ak sa znížia celkové náklady na vlastníctvo PFS.

⁴ https://www.mfsr.sk/files/archiv/92/Hodnotenie_vykonnosti_DataCentra_web.pdf

Príloha 1: Zoznam plánovaných rozvojových tém s výdavkami nad 200 tis. eur s DPH

Číslo	Téma	Typ	Suma s DPH
1	Štandardizácia formulárov PFS na báze eForm UPVS	Legislatívna	2 633 400
2	Modernizácia WCMS	Biznis	2 166 912
3	Zpracovanie dopadov budúceho rozvoja back-end systémov FS do PFS	Biznis	1 083 456
4	Rozvoj mobilnej aplikácie FS	Biznis	902 880
5	Sprístupnenie elektronických služieb PFS/EKR tretím stranám na podávanie daňových priznaní	Biznis	752 400
6	Služba vizualizácie elektronických dokumentov	Biznis	686 189
7	Integrácia na Register Národná evidencia vozidiel	Legislatívna	662 112
8	Formuláre pre rok 2020	Legislatívna	541 728
9	Formuláre pre rok 2021	Legislatívna	541 728
10	Formuláre pre rok 2022	Legislatívna	541 728
11	Informačné zoznamy	Biznis/Legislatívna	451 440
12	Integrácie ISKZ, Lieh oznam, EMCS na EKR PFS	Biznis	406 296
13	História komunikácie - vyhľadávacie kritériá	Biznis	361 152
14	eIDAS prihlasovanie na WebSSO portály	Legislatívna	361 152
15	Automatická registrácia na PFS	Legislatívna	361 152
16	Zriadenie Nedoplatok Boxu v CR FS	Legislatívna	361 152
17	Konsolidácia prostředí PFS na FS	Technická	300 960
18	Integrácia na register Úpadcov	Legislatívna	300 960
19	Zriadenie Dôchodok Boxu v CR FS	Legislatívna	300 960
20	Integrácia PFS na CR FS	Biznis	270 864
21	Riešenie prípadov duplicitných účtov, návrh a realizácia vhodného riešenia na základe analýzy	Biznis	270 864
22	Agenda OSS na PFS	Legislatívna	270 864
23	Skip linky pre OIZ	Legislatívna	270 864
24	Zmena spracovania zmenových dávok prijatých prostredníctvom UDR	Biznis	270 864
25	Reporty - Priorita 3	Biznis	255 816
26	Podpora pre zmenu procesu registrácie - registrácia z úradnej moci	Legislatívna	255 816
27	Zriadenie Študent Boxu v CR FS	Legislatívna	255 816

Zdroj: Štúdiá uskutočniteľnosti, spracovanie ÚHP