

Útvar hodnoty za peniaze

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



Hodnota za peniaze
projektu

Prevádzka služby eKolok
na obdobie 10 rokov

Január 2024

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 pod vedením Martina Haluša a Martina Kmeťka pripravili Michal Jerga, Ján Chochoľáček a Andrea Smáková 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 štúdie uskutočniteľnosti

- **Ministerstvo financií SR (MF SR) plánuje zabezpečiť službu výberu správnych a súdnych poplatkov, tzv. služba eKolok, na obdobie 10 rokov.** Centrálny systém evidencie poplatkov eKolok je prevádzkovaný od roku 2014 na základe zmluvy medzi MF SR a Slovenskou poštou, ktorej platnosť končí 14.4.2024. Štúdia je podkladom pre novú zmluvu, ktorú MF SR plánuje uzatvoriť s platnosťou najviac do roku 2034. Ďalšími zainteresovanými stranami sú NASES, ktorý prevádzkuje podporné systémy, a organizácie, na ktorých úradoch sú umiestnené platobné zariadenia.
- **Náklady preferovanej alternatívy na obdobie 10 rokov sú 92,8 mil. eur, z toho 23,3 mil. eur sú poplatky za realizáciu platieb kartou bankám.** Štúdia preferuje alternatívu výberu správnych poplatkov s najnižšími celkovými nákladmi na vlastníctvo v období 10 rokov. Podľa súčasnej zmluvy boli celkové náklady na výber správnych poplatkov v rokoch 2014 - 2024 vo výške 93,4 mil. eur. Nový projekt má priniesť úsporu 0,6 mil. eur.
- **Štúdia navrhuje zníženie počtu samoobslužných platobných zariadení a prípravu na výmenu podporných informačných systémov.** V prvých 5 rokoch platnosti zmluvy štúdia navrhuje znížiť počet samoobslužných platobných zariadení s najvyššími nákladmi o 89 kusov bez výmeny podporných informačných systémov, navýšený bude počet terminálov na platbu kartou. Pred výmenou systémov je potrebné pripraviť zmenu legislatívy a verejné obstarávanie, štúdia s ich výmenou počíta po roku 2029. Prevádzku nových informačných systémov má zabezpečovať Štátna pokladnica.

Hodnotenie

- **Celkové náklady na výber správnych poplatkov budú od roku 2024 mierne nižšie, aj po započítaní navrhovanej investície do systémov klesnú o 0,6 mil. eur oproti nákladom v období 2014-2024.** Úspora vo výške 35 mil. eur vzniká obmedzením využívania samoobslužných platobných zariadení prijímajúcich hotovosť. Dodatočné náklady preferovanej alternatívy oproti súčasnému stavu predstavujú náklady na vývoj podporných systémov v správe Štátnej pokladnice vo výške 13,4 mil. eur, ktoré budú hrazené z úspory na nákupe a prevádzke zariadení.
- **Aj po obmedzení drahých zariadení prijímajúcich hotovosť je potrebné platbu hotovosťou navrhnuť tak, aby bol čas strávený občanom na úrade čo najkratší.** MF SR navrhuje obmedziť využívanie hotovostných samoobslužných zariadení, ktoré majú najvyššie náklady na prevádzku, ostatné platobné kanály vrátane platby v hotovosti na pošte navrhuje zachovať. Pri nastavení platby hotovosťou na pošte je potrebné, aby občan nemusel potvrdenie o zaplatení nosiť opätovne na úrad, ale aby bolo spárované pri platbe na pošte.
- **Pri využití všetkých možností optimalizácie mohol byť výber poplatkov ešte lacnejší a rýchlejší.** Úradníci musia dnes zaplatenie správneho poplatku evidovať v inom systéme ako realizujú konanie. Prepojenie systémov by ušetrilo úradníkom čas, preferovaný variant s ním ale nepočíta. Pri málo využívaných možnostiach platby správneho poplatku, napr. aplikácie Slovenskej pošty, ktorou bolo realizovaných len 0,7 % transakcií je potrebné preveriť ich zrušenie, čím by bolo možné ušetriť minimálne 0,9 mil. eur za obdobie 10 rokov. Ušetriť sa dá aj nahradením drahých bezhotovostných samoobslužných zariadení platobnými terminálmi skôr ako navrhuje štúdia, potenciálna úspora je vo výške 6,7 mil. eur pri nahradení všetkých kioskov.
- **Napriek tomu, že MF SR znáša všetky náklady služby, pri nastavovaní prevádzky musí výrazne zohľadniť preferencie iných úradov.** Okrem MF SR sa na prevádzke jednotlivých častí podieľa aj Slovenská pošta a Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby (NASES). Samoobslužné zariadenia na výber poplatkov sú umiestnené najmä na úradoch MV SR. Prioritou týchto organizácií je splnenie vlastných povinností (napr. prijatie žiadosti v správnom konaní bez potreby vybaviť zároveň aj platbu), čo nemusí viesť k vytvoreniu efektívnej siete na výber poplatkov.
- **Tento problém čiastočne rieši presun výkonu požadovanej IT podpory na Štátnu pokladnicu (MF SR).** Štúdia počíta s nahradením súčasných podporných informačných systémov úpravou systému Štátnej

pokladnice a ich efektívnejšou prevádzkou. Nebude už potrebné zapojenie NASES a časť prevádzky bude vykonávaná interne, je však nutné v dostatočnom predstihu upraviť legislatívu. Náklady na tento systém sú expertným odhadom a pred realizáciou preferovanej alternatívy je nutné ich výšku upresniť, napríklad prostredníctvom prípravných trhových konzultácií.

Odporúčania

- Pokračovať v príprave preferovanej alternatívy.
- Pred uzatvorením zmluvy so Slovenskou poštou:
 - Analyzovať možnosť nahradenia bezhotovostných samoobslužných zariadení platobnými terminálmi s nižšími jednotkovými nákladmi.
 - Navrhnuť možnosti zrušenia málo využívaných platobných kanálov (úspora minimálne 0,9 mil. eur).
- Pred rozhodnutím o príprave verejného obstarávania nových systémov Štátnej pokladnice:
 - Verifikovať požiadavky a výšku nákladov na úpravy podporných systémov a kapacít datacentra, aktualizovaný rozpočet overiť s MF SR.
 - Pripraviť plán zmeny legislatívy s jasným rozdelením zodpovedností a termínmi.
 - Overiť možnosť plnej integrácie agendových systémov zapojených organizácií vrátane očakávaných nákladov.
 - Po vyhodnotení možností integrácie systémov pripraviť aktualizáciu štúdie pre úpravu a vývoj nových systémov na Štátnej pokladnici v súlade s vyhláškou č. 401/2023 o riadení projektov a zmenových požiadaviek.
- V priebehu projektu:
 - Vypracovať metodiku na hodnotenie efektívnosti platobných kanálov a následne raz ročne hodnotiť efektívnosť využívania všetkých platobných kanálov s cieľom znižovania nákladov na ich prevádzku.

Popis, ciele a rozsah projektu

Náklady preferovanej alternatívy na obdobie 10 rokov sú 92,8 mil. eur, z toho 23,3 mil. eur sú poplatky za realizáciu platieb bankám. Projekt sa zameriava na analýzu efektivity využitia súčasného a nového prevádzkovateľa služby eKolok a spôsobu výberu poplatkov, neuvažuje nad koncepčnými zmenami v celom procese výberu správnych a súdnych poplatkov. Prvou fázou projektu je optimalizácia počtu a typu využívaných platobných zariadení, v druhej fáze má prísť k nahradeniu súčasných podporných systémov za systémy Štátnej pokladnice.

Cieľ projektu je zabezpečiť efektívny spôsob úhrady správnych a súdnych poplatkov pre občanov a podnikateľov, ktorý zároveň umožní znížiť prevádzkové náklady služby eKolok. Uplynutie platnosti súčasnej zmluvy medzi MF SR a Slovenskou poštou umožňuje analyzovať efektívnosť procesu výberu úhrad správnych a súdnych poplatkov a úpravu nastavenia zmluvy medzi MF SR a Slovenskou poštou. Projekt má okrem zmeny prevádzkovateľa systému zabezpečiť aj výmenu za nové zariadenia, ktoré sú podľa štúdie na konci životnosti, s dôrazom na optimalizáciu ich počtov. Tým má byť okrem dlhodobej prevádzkovateľnosti systémov zabezpečená aj vyššia nákladová efektívnosť.

Identifikácia dopytu

Platobné zariadenia a informačné systémy sú používané na výber správnych a súdnych poplatkov. MF SR je podľa zákona o správnych poplatkoch zodpovedné za ich výber, ktorý môže delegovať na ďalšie organizácie. Pre zachovanie možnosti platiť správne poplatky v mieste ich vybavenia je potrebné vybaviť úrady platobnými zariadeniami, úloha MF SR je nájsť efektívny model prevádzky s najnižšími nákladmi.

Využitie jednotlivých platobných kanálov zo strany občanov sa výrazne líši, trendom je nárast využívania bezhotovostných platieb oproti hotovostným. V súčasnosti je možné realizovať platby za správne a súdne konania deviatimi rôznymi kanálmi, pričom ich využívanie zo strany občanov sa výrazne líši. Najpoužívanejšie sú platba kartou v platobnom kiosku na úrade (43 % z celkového počtu platieb) a hotovostná platba v kiosku na úrade (29 %).

MF SR navrhuje obmedziť prevádzku najdrahšieho platobného kanála, ktorým sú samoobslužné zariadenia prijímajúce aj hotovosť. Hotovostné platby cez kiosky tvoria 29 % všetkých platieb, náklady na ich prevádzku ale predstavujú 72 % nákladov na platobné zariadenia. Aj po zrušení hotovostných automatov bude možnosť platby hotovosťou zachovaná na pobočkách Slovenskej pošty, prípadne priamo na hotovostnej pokladni úradu na základe jeho rozhodnutia.

Box 1: Možnosti platieb za správne a súdne poplatky v súčasnom a budúcom stave

Kanál na platbu hotovosťou ostane aj v budúcom stave zachovaný, je však nutné nastaviť nový proces čo najjednoduchšie z pohľadu občana. Zrušením hotovostných kioskov na úradoch nebude znemožnená možnosť platiť správne a súdne poplatky hotovosťou. Táto možnosť bude zachovaná na pobočkách Slovenskej pošty a tiež priamo na úradoch, v prípade že úrad disponuje hotovostnou pokladňou. Rozhodnutie o zriadení hotovostnej pokladne je v zodpovednosti jednotlivých úradov, nahradenie pokladne hotovostným kioskom je možné po preukázaní ekonomickej efektívnosti. Zároveň musí jednoduchosť nového procesu hotovostných platieb prispieť k zvýšeniu spokojnosti z pohľadu občana.

Úhrada poplatkov vopred bude možná v obmedzenej miere aj v budúcom stave. V súčasnosti má občan možnosť vopred si zakúpiť eKolok v potrebnej nominálnej hodnote na pobočkách pošty a následne ho predložiť priamo počas vybavovania správneho alebo súdneho konania. Tento platobný kanál v súčasnosti tvorí 9 % z celkového počtu zaplatených poplatkov.

Tabuľka 1: Porovnanie typov platieb súčasného a budúceho stavu služby eKolok

Stav	Hotovostné platby	Bezhotovostné platby	Platba vopred
	Áno	Áno	Áno
Súčasný stav	hotovostné kiosky priamo na úradoch a platba hotovosťou na pobočkách pošty	bezhotovostné kiosky priamo na úradoch, platobné terminály, mobilná aplikácia / webové rozhranie, SMS správy	možnosť zakúpiť si eKolok v požadovanej nominálnej hodnote pred alebo počas vybavovania konania a na pošte, prípadne využitie online kanálov

	Áno	Áno	Čiastočne
Budúci stav do roku 2028	platba hotovosťou na pobočkách pošty a využitie hotovostných pokladní na úradoch, ak sú k dispozícii	bezhotovostné kiosky priamo na úradoch, platobné terminály, mobilná aplikácia / webové rozhranie, SMS správy	využitie mobilnej aplikácie / webového rozhrania
	Áno	Áno	Čiastočne
Budúci stav po roku 2028	platba hotovosťou na pobočkách pošty a využitie hotovostných pokladní na úradoch, ak sú k dispozícii	bezhotovostné kiosky priamo na úradoch, platobné terminály, mobilná aplikácia / webové rozhranie, SMS správy	využitie mobilnej aplikácie / webového rozhrania
<i>Zdroj: ŠU projektu, spracovanie ÚHP</i>			

Jednotný číselník poplatkov umožní párovanie transakcií s konkrétnym konaním a ušetrí čas úradníkov. V súčasnosti neexistuje štruktúrovaná verzia sadzovníka správnych a súdnych poplatkov. Vhodným riešením je vytvorenie číselníka ako centrálného komponentu systémov verejnej správy, vďaka ktorému ho bude možné využívať naprieč všetkými rezortnými agendovými systémami a elektronickými službami. Navyše bude poskytovať službu pre overenie sadzby za službu na základe zvoleného poplatku, jeho parametrov, úprav a doplnkových služieb a prispeje tak k zjednodušeniu celého procesu platieb za správne a súdne konania.

Porovnanie alternatív

V štúdií uskutočniteľnosti sú identifikované a porovnané 3 alternatívy riešenia oproti alternatíve súčasného stavu. Uvažovanými alternatívami sú postupné zachovanie súčasného stavu (A1), optimalizácia počtu platobných kioskov so zachovaním technologického riešenia (A2), vytvorenie nového centrálného informačného systému bez vendor lock-in (A3) a využitie interných informačných systémov Štátnej pokladnice (A4).

Tabuľka 2: Multikriteriálna analýza (najdôležitejšie kritéria)

Kritérium	A1: Zachovanie súčasného stavu	A2: Optimalizácia súčasného stavu	A3: Vytvorenie nového centrálného IS	A4: Využitie systémov Štátnej pokladnice
1 Bez potreby výmeny systému	Áno	Áno	Nie	Nie
2 Možnosť platby hotovosťou na mieste*	Áno	Nie	Nie	Nie
3 Bez potreby legislatívnych zmien	Áno	Áno	Áno	Nie
4 Nezvýšené administratívne zaťaženie občana	Áno	Čiastočne	Čiastočne	Čiastočne
5 Zníženie poplatkov za údržbu zariadení	Nie	Čiastočne	Čiastočne	Áno
6 Nie je práca s hotovosťou na úradoch*	Čiastočne	Áno	Áno	Áno
7 Dostupnosť zaplatených poplatkov na potreby štátu	Nie	Áno	Áno	Áno

Zdroj: ŠU projektu, spracovanie ÚHP

**Rozhodnutie prijímať na priehradkách platby hotovosťou je na rozhodnutí jednotlivých úradov, aj v alternatívach 2-4 je preto pravdepodobné, že časť úradov bude prijímať na priehradkách aj platby v hotovosti.*

Multikriteriálna analýza nevylúčila žiadnu alternatívu, pre všetky alternatívy je spracovaná aj ekonomická analýza. Ani jedno z uvažovaných kritérií nie je považované za vylučovacie kritérium a preto všetky alternatívy ďalej vstupujú do ekonomického porovnania. Stanovenie kritérií, ktoré reflektujú základné ciele projektu, ako vylučovacie kritériá, môže prispieť k vylúčeniu nerelevantných alternatív (napr. zníženie poplatkov za údržbu alebo dostupnosť zaplatených poplatkov na potreby štátu).

Výber alternatív bol podmienený predbežným súhlasom s ich realizáciou zapojenými organizáciami, nemuseli byť posúdené všetky dostupné alternatívy. Zodpovednosť za nastavenie projektu má Ministerstvo

financií SR, platobné zariadenia sú umiestnené najmä na úradoch Ministerstva vnútra SR a ich prevádzku a podporné systémy zabezpečuje Slovenská pošta v spolupráci s NASES. Možné alternatívy MF SR určilo s ohľadom na odhad možností ich zavedenia, s výmenou všetkých kioskov (hotovostných aj bezhotovostných) POS terminálmi s výrazne nižšími jednotkovými nákladmi preto počíta až od roku 2029, skoršia výmena nebola posúdená.

Plná integrácia agendových systémov orgánov verejnej správy by dokázala ušetriť čas úradníkov a spracovanie väčšieho množstva podaní za rovnaký čas, v preferovanej alternatíve sa s ňou ale nepočíta. Proces správnych konaní je v súčasnosti realizovaný vo viacerých informačných systémov, pričom samotná správna agenda je vykonávaná úradníkom v agendovom systéme a následne je v samostatnom systéme správnych poplatkov generovaná platba. Vytvorením plnej integrácie generovania a spárovania platby za správne konanie je možné výrazne znížiť čas vybavenia jedného konania na strane úradníka.

Ekonomické hodnotenie

Náklady preferovanej alternatívy na obdobie 10 rokov sú 92,8 mil. eur s DPH, z toho 23,3 mil. eur sú poplatky za realizáciu platieb bankám.. Rozpočet je zostavený na základe expertného odhadu a je nutné ho pred verejným obstarávaním nových systémov aktualizovať v súlade s metodikou. Ocenenie vývoja štruktúrovaného číselníka poplatkov vychádza zo štúdie z roku 2019 a je potrebné aktualizovať prístup k jeho vytvoreniu aj náklady.

Tabuľka 3: Nákladové porovnanie alternatív (mil. eur s DPH)

Skupina nákladov	A1: Zachovanie súčasného stavu	A2: Optimalizácia súčasného stavu	A3: Vytvorenie nového centrálneho IS	A4: Využitie systémov Štátnej pokladnice
Investičné náklady	24,4	18,1	30,7	27,4
Investičné náklady - vývoj	9,3	11,1	23,7	23,2
Investičné náklady - zariadenia	15,1	7,0	7,0	4,2
Ročná prevádzka	6,8	5,3	5,5	4,2
Poplatky za platbu kartou	18,2	22,8	22,8	23,3
Náklady na vlastníctvo za 10 rokov	110,5	94,0	108,5	92,8

Zdroj: ŠU projektu, spracovanie ÚHP

Zrušením hotovostných kioskov štát ušetrí 35 mil. eur za obdobie 10 rokov oproti súčasnému stavu, ktoré MF SR navrhuje čiastočne využiť na potrebné investície do hardvéru a podporných IT systémov. Obstaranie a prevádzka hotovostných kioskov predstavuje najdrahší platobný kanál.. Ich nahradením za bezhotovostné kiosky, prípadne platobné terminály štát ušetrí v priemere 3,5 mil. eur ročne, časť úspory bude využitá na nákup dodatočných bezhotovostných zariadení. Ušetrené prostriedky navrhuje štúdia využiť na potrebné investície do obnovy hardvéru a úpravu IT systémov Štátnej pokladnice.

Nahradením všetkých kioskov platobnými terminálmi by bolo možné dosiahnuť dodatočnú úsporu vo výške 6,7 mil. eur za obdobie 10 rokov. V rámci optimalizácie počtu platobných kioskov bolo 89 týchto zariadení nahradených 300 kusmi platobnými terminálmi v pomere 4 terminály za 1 kiosk. Nahradením aj všetkých zostávajúcich 150 kusov bezhotovostných kioskov za 600 platobných terminálov už v období 2024-2029 by bolo možné dosiahnuť dodatočnú úsporu 6,7 mil. eur za obdobie 10 rokov.

Ponechaním len najpoužívanejších platobných kanálov by bolo možné dosiahnuť dodatočnú úsporu, efektívnosť platobných kanálov treba pravidelne hodnotiť. Okrem možnosti uhradiť poplatok na pošte, v samoobslužnom platobnom zariadení (tzv. kiosk) a kartou priamo na priehradke je v prevádzke aj aplikácia Slovenskej pošty, ktorou bolo realizovaných len 0,7 % transakcií. Jej zrušenie nebolo analyzované, prinieslo by úsporu minimálne 0,9 mil. eur.

Preferovaná alternatíva využitia systémov Štátnej pokladnice je o 1,8 mil. eur nákladovo efektívnejšia než alternatíva optimalizácie súčasného stavu. Realizáciou preferovanej alternatívy sa dosiahne najväčšie zníženie prevádzkových nákladov služby eKolok. Po spustení nových systémov Štátnej pokladnice do prevádzky sa prevádzkové náklady znížia o 1,5 mil. eur oproti súčasnému stavu. Na dlhšom časovom horizonte ako 10 rokov bude úspora nákladov voči súčasnému stavu po optimalizácii ďalej rásť.

Investičné náklady úprav súčasných a vývoja nových systémov sú expertným odhadom a pred realizáciou je potrebné ich upresniť. Náklady na úpravy stávajúcich systémov (A2) a vývoja nových modulom IS Štátnej pokladnice (A4) sú odhadnuté na základe nákladov podobných projektov realizovaných v minulosti. Bez stanovenia nákladov v súlade s platnou metodikou ich výšku nie je možné overiť a v skutočnosti sa môže výrazne líšiť oproti uvedeným predpokladom.

Pred realizáciou investície do súčasných systémov a kapacít datacentra je nutné verifikovať požadované počty a výšku nákladov, stanovené Slovenskou poštou bez dodatočnej verifikácie. Ocenenie výšky nákladov nutných úprav podporných systémov a obnova zariadení datacentra vychádza z kalkulácie Slovenskej pošty, ktorá nebola zo strany MF SR overená. Bez detailného rozpočtu úprav systémov v súlade s metodikou a analýzy využitia súčasných kapacít datacentra, vrátane určenia overiteľnej potreby v budúcnosti, je rozpočet neoveriteľný expertný odhad.

Dodatočné náklady pre všetky alternatívy predstavuje nutná úprava agendových systémov. V súčasnosti prebieha pilotná prevádzka na agendových systémoch Katastrálneho úradu. Po jej realizácii bude možné vyhodnotiť skutočné náklady a prínosy realizácie nutných úprav agendových systémov, vytvorenie nutných integrácií a následne pred realizáciou verejného obstarania úprav systémov Štátnej pokladnice aktualizovať štúdiu uskutočniteľnosti projektu eKolok.

Analýza rizík

Schválenie nutných legislatívnych zmien v súlade so stanoveným harmonogramom je nevyhnutným predpokladom využitia služieb Štátnej pokladnice. Zavedenie úhrady správnych a súdnych poplatkov prostredníctvom Štátnej pokladnice a zmena vedenia centrálnej evidencie poplatkov MF SR si vyžaduje úpravy viacerých zákonov, predovšetkým Zákona o správnych poplatkoch a Zákona o súdnych poplatkoch. Bez schválenia nutných úprav dotknutých zákonov a iných predpisov ešte pred realizáciou verejného obstarávania nových funkcionalít systémov Štátnej pokladnice nebude možné doručiť očakávané prínosy z realizovanej investície.

Napriek zrušeniu hotovostných kioskov v rámci projektu eKolok existuje riziko, že Ministerstvo vnútra SR obstará hotovostné kiosky vo vlastnej réžii na vybrané úrady. Na základe analýzy bolo využívanie hotovostných kioskov vyhodnotené ako ekonomicky neefektívne, preto štúdia neuvažuje o využívaní hotovostných kioskov v ďalšom 10-ročnom období. Neznamená to však, že hotovostné kiosky nebude môcť nakúpiť Ministerstvo vnútra SR vo vlastnej réžii, prípadne iný orgán verejnej moci.

Na sledovanie plnenia cieľov je potrebné doplniť výsledkové merateľné ukazovatele s ich súčasnými a cieľovými hodnotami. Štúdia nekvantifikuje žiadne merateľné ukazovatele, na základe ktorých bude možnosť vyhodnotiť vhodnosť výberu preferovanej alternatívy a prípadne v budúcnosti navrhnúť úpravy, ktoré prispievajú k ďalšiemu zefektívneniu výberu správnych a súdnych poplatkov. Vhodné merateľné ukazovatele môžu byť rozdiel výšky nákladov oproti súčasnému stavu alebo skrátenie času dostupnosti finančných prostriedkov na účte štátu.