

Útvar hodnoty za peniaze

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

Hodnota za peniaze
projektu

Pokračovanie obstarávania licencií pre
operačný systém, kancelársky balík a
prístup používateľov na server na ďalšie
obdobie



júl 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 č. 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, Andrea Kopál Smáková 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

Opis projektu podľa štúdie

- **Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR (MIRRI SR) plánuje nákup produktov a služieb kancelárskeho softvéru Microsoft pre 63 organizácií.** Cieľom projektu je pokryť licenčné potreby do konca roka 2027. Do nákupov koordinovaných MIRRI SR sa má zapojiť 9 nových organizácií, ktoré si licencie kupovali samostatne. MIRRI SR plánuje ročne zabezpečiť 126-tis. licencií, pri odhade vychádza z počtu licencií kúpených v minulosti a z potreby nahradenia starších verzií licencií. Licencie majú byť kupované postupne, podľa toho ako budú úradom končiť aktívne zmluvy.
- **Navrhovaný spôsob obstarania licencií je pokračovať v nákupe cez zriadený centrálny dynamický nákupný systém (DNS) namiesto uzatvorenia novej centrálnej licenčnej zmluvy.** V minulosti boli licencie zabezpečované aj prostredníctvom centrálnej zmluvy s Microsoftom, ktorá skončila v roku 2017. Ako dočasné riešenie bol v roku 2021 zriadený centrálny DNS. Ide o systém podobný rámcovej zmluve, ktorý umožňuje MIRRI SR centrálnu riadiť čiastkové nákupy, no stanovený rámec nemusí byť vyčerpaný celý. Súčasný DNS končí v júli 2024, MIRRI plánuje nákup licencií po tomto termíne zabezpečiť jeho predĺžením do roku 2027.
- **Maximálna výška nákladov na obdobie august 2024 – december 2027 je odhadovaná na 149 mil. eur s DPH.** Odhadované náklady na licencie vychádzajú z cenníkových cien znížených o 15 %. Verzie nakupovaných licencií odhadlo MIRRI na základe predchádzajúcich požiadaviek organizácií. Pred vyhlásením čiastkových nákupov sa bude výška nákladov spresňovať na základe aktuálneho počtu zamestnancov a licenčných potrieb jednotlivých organizácií.

Hodnotenie MF SR

- **Na zabezpečenie čo najlepších cien a podmienok je potrebné pokračovať s centrálnym nákupom licencií.** Čím väčší počet licencií je obstaraný naraz, tým lepšie ceny vie štát získať. Cieľ centrálného nákupu licencií je, aby boli licencie zabezpečené s čo najnižšími nákladmi. Ak by si úrady kupovali licencie samostatne, cena za jednu licenciu by bola vyššia. Centrálny DNS, ktorý na tento účel zriadilo MIRRI, končí v júli 2024 a je potrebné ho predĺžiť alebo nahradiť centrálnou zmluvou.
- **Pri rovnakom počte a štruktúre licencií môžu byť vďaka lepším jednotkovým cenám celkové náklady nižšie o 6,6-15,6 mil. eur.** Odhadované náklady v priemere 437 eur na zamestnanca ročne počítajú s 15 % úsporou oproti cenníkovej cene licencií. Pri zohľadnení 19 % zľavy dosahovanej v doterajších nákupoch realizovaných cez aktuálne DNS aj v pripravovanom projekte, by boli náklady na nákup rovnakých licencií nižšie o 6,6 mil. eur. V centrálnej [zmluve](#) na nákup produktov Microsoft v Česku sú priemerné zľavy na úrovni 24 % z cenníkových cien, avšak pri väčšom počte licencií. Pri dosiahnutí rovnakých podmienok ako v ČR by boli náklady na licencie nižšie o 15,6 mil. eur.
- **Ďalšie úspory môže priniesť nákup nižšej verzie licencií pre časť zamestnancov.** Podľa štúdie budú požiadavky na úroveň a počty licencií validované individuálne pri jednotlivých nákupoch. V najväčšom množstve sa aktuálne plánuje obstaráť produkt M365 E3 (41 eur mesačne). Microsoft poskytuje aj nižšiu úroveň licencií, ktorá poskytuje rovnaké aplikácie prístupné cez webové a mobilné rozhranie (napr. M365 F3 za 8 eur mesačne). S niektorými sú spojené obmedzenia ohľadom rozsahu bezpečnostných nastavení alebo typov a parametrov zariadení, na ktorých sa môžu využívať. Vhodný nástroj na validáciu požiadaviek môže byť určenie jednotných pravidiel podľa typov pracovných pozícií a úradov, podľa ktorých by bolo možné vopred aktualizovať štruktúru požadovaných licencií a odhad nákladov.
- **Štúdia neposúdila nákup cez centrálnu zmluvu, ktorý by mohol byť lacnejší ako predĺženie DNS.** V štúdiu zverejnenej v roku 2021 bolo podľa MIRRI možné centrálnou zmluvou dosiahnuť lepšiu cenu za jednu licenciu ako nákupom cez DNS. Možnosť centrálnej zmluvy pre plánovaný nákup licencií a porovnanie podmienok voči DNS neboli v aktuálne hodnotenej štúdiu spracované.

- **Predĺzenie DNS je potrebné využiť iba na pokrytie nutného obdobia do podpisu novej centrálnej zmluvy.** Časť licencií je potrebné predĺžiť už v roku 2024, väčšina ďalších zmlúv bude končiť v roku 2025. Predĺženie DNS je potrebné navrhnúť tak, aby bolo možné obnoviť tie licencie, ktorých nákup cez centrálnu zmluvu by nebolo možné stihnúť.
- **Pre dosiahnutie čo najvyššej úspory v prípade nákupov cez DNS je potrebné spájať čiastkové požiadavky úradov do čo najväčších spoločných nákupov.** Pri obstarávaní cez DNS na rozdiel od centrálnej licenčnej zmluvy je vyššie riziko straty úspory z rozsahu pri menších zákazkách. Spájanie menších výziev pomáha dosiahnuť výhodnejšie jednotkové ceny. V štúdii nie je popísaný plánovaný harmonogram vyhlasovania všetkých výziev vrátane zapájania jednotlivých organizácií. V rámci končiaceho DNS zahŕňalo 13 z 36 realizovaných výziev viac organizácií, priemerná dosiahnutá zľava bola na úrovni 19 % z cenníkových cien.
- **Odporúčania z predchádzajúcich hodnotení na zníženie nákladov využitím centrálnej zmluvy a open source kancelárskeho softvéru sú stále relevantné.** Počas prechodného obdobia od skončenia predchádzajúcej centrálnej licenčnej zmluvy mala byť okrem prípravy podkladov na obstarávanie novej zmluvy vyhodnotená aj možnosť využitia open source softvéru, čo boli odporúčania v hodnoteniach z roku [2021](#) a [2018](#). Kancelársky softvér s otvorenou licenciou sa v zahraničí využíva aj vo verejnej správe, napríklad na Ministerstve obrany v [Taliansku](#), alebo v meste [Viedeň](#). Motiváciou jeho zavádzania sú nižšie celkové náklady na jeho obstaranie a využívanie.
- **Z odhadovanej výšky nákladov nie je v rokoch 2024-2026 rozpočtovo krytých minimálne 14 mil. eur.** Podľa údajov MIRRI je na nákup kancelárskych licencií na roky 2024-2026 v rámci kapitoly Všeobecná pokladničná správa (VPS) vyčlenených 97 mil. eur. Rozdiel oproti odhadovaným nákladom je 13,7 mil. eur, z toho 11,2 mil. eur je spôsobené tým, že vo VPS nie sú vyčlenené peniaze pre MO SR.

Odporúčania

- Upraviť jednotkovú cenu licencií pre DNS na úroveň 19 % podľa doteraz realizovaných nákupov a rokovať o podmienkach na dosiahnutie zľavy 24 %, ktorá bola poskytnutá v centrálnej zmluve v ČR.
- Predstaviť plán spájania čiastkových zadanií do väčších zákaziek a v rámci nákupu cez DNS sa ním riadiť.
- Overiť s MO SR, či bude nákup licencií financovaný z rozpočtu kapitoly v rámci limitu výdavkov na obranu vo výške 2 %.
- Pripraviť a predložiť MF SR plán zabezpečovania kancelárskych licencií, ktorý bude obsahovať:
 - Vyhodnotenie, ako je možné využiť DNS na nákup končiacich licencií len v najnutnejšom rozsahu.
 - Či je pre ďalšie nákupy nákladovo efektívnejšie pripraviť novú centrálnu zmluvu alebo je možné rovnaké podmienky a ceny dosiahnuť aj prostredníctvom spájania požiadaviek v DNS.
 - Jednotné pravidlá, podľa ktorých bude možné validovať požiadavky úradov na úroveň licencií, najmä definíciu biznis a bezpečnostných požiadaviek na verzie nakupovaných licencií pre rôzne skupiny zamestnancov a organizácií.
 - Aktualizovanú štruktúru licencií, rozpočet a plán obstarávania licencií vychádzajúci z predchádzajúcich bodov.
 - Detaily o realizácii a vyhodnotení pilotného projektu využitia open source softvéru (OSS), v súlade s odporúčaním v hodnotení nákupu licencií Microsoft v roku [2021](#).

Popis, ciele a rozsah projektu

Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR (MIRRI SR) plánuje pokračovať v nákupe produktov a služieb kancelárskeho softvéru cez zriadený centrálny dynamický nákupný systém (DNS). Cieľom projektu je pokryť licenčné potreby organizácií do konca roka 2027 a zabezpečiť dostupnosť licencií pre používateľov. Obstarávanie licencií prostredníctvom zriadeného DNS predstavuje čiastkové nákupy centrálny riadené MIRRI SR na tzv. elektronickom trhovisku, nákupy budú financované z rozpočtov zapojených organizácií.

Do centrálného nákupu bude zapojených viac organizácií ako v minulosti, čo zlepši riadenie nákupu licencií a môže priniesť výhodnejšie podmienky. Spoločný nákup licencií má viesť k množstevným zľavám, je preto dôležité, aby boli v rámci nákupu pokryté požiadavky čo najväčšieho počtu úradov. Plánovaný DNS predpokladá zapojenie 63 organizácií a pokrytie licenčných potrieb 100-tisíc zamestnancov, v súčasnosti sú pokryté potreby 87-tis. zamestnancov. V porovnaní s minulým obdobím sa počíta s deviatimi novými organizáciami, ďalších päť organizácií (Všeobecná zdravotná poisťovňa, Žilinský samosprávny kraj, Slovenský pozemkový fond, Kancelária verejného ochrancu práv, Operačné stredisko záchranej zdravotnej služby), ktoré si kupovali licencie centrálny v minulosti nie je v pláne zahrnutých.

Kvôli končiacей podpore trvalých licencií MS Office 2016 je potrebný prechod na online licencie a zmena modelu obstarávaných licencií. Balíkom MS Office 2016 bude v októbri 2025 končiť podpora na bezpečnostné aktualizácie, z tohto dôvodu je potrebný prechod na online licencie MS Office 365 s predplátnym. Najčastejším navrhovaným riešením MIRRI SR je produkt M365 E3 a pokiaľ organizácia nepotrebuje operačný systém, postačujúca je kombinácia O365 E3 + Enterprise Mobility and Security (ESM) E3. Na rozdiel od licencií Office 2016, ktoré sú viazané na zariadenie, sú online licencie viazané na používateľa s možnosťou využívať viacero zariadení. Licencie, ktoré MIRRI SR plánuje obstaráť v najvyšších počtoch sú v tabuľke 1.

Tabuľka 1: Produkty plánované na ďalšie obdobie v najvyšších počtoch

Produkt	2024	2025	2026	2027	Jednotková cena/ mesiac v cenníku EA*
M365 E3 Full USL Unified	29 794	75 284	75 784	75 784	41,0
Office 365 E3	-	12 304	12 599	12 719	27,4
Teams EEA	-	12 000	12 000	12 000	7,1
M365 E3 FUSL EEA	-	12 000	12 000	12 000	38,9
Ent Mob and Security E3	33 221	11 099	10 599	10 599	10,8

*Cenník Enterprise agreement platný k 1.4.2024

Zdroj: MIRRI SR analýza budúceho DNS, spracovanie ÚHP

Identifikácia dopytu

Zriadený DNS je potrebné predĺžiť alebo nahradiť centrálnou zmluvou, aby licencie nekupovali jednotlivé úrady samostatne za horších podmienok. Centralizovaným nákupom sa dokážu zabezpečiť výhodnejšie podmienky, ako keby si úrady obstarávali licencie samostatne. Centrálny dynamický nákupný systém, ktorý na tento účel zriadilo MIRRI končí 19.7.2024 a je potrebné zabezpečiť pokrytie licenčných potrieb zamestnancov na ďalšie obdobie.

Celkové počty nakupovaných licencií boli stanovené na základe realizovaných obstarávaní v minulom období, prípadne podľa počtu zamestnancov organizácie. Podľa údajov MIRRI je potrebné zaistiť ročnú podporu minimálne 126-tis. licencií spolu s ich priebežnou obnovou. Vzhľadom na rozdielnu platnosť licencií bude obnova prebiehať postupne, už v roku 2024 bude potrebné predĺžiť 111-tis. licencií. Pre organizácie, ktorým končia zmluvy v roku 2024 boli počty licencií stanovené na základe súčasného počtu zamestnancov, ostatné počty a typy licencií boli stanovené podľa realizovaných obstarávaní v minulosti. Pred vyhlásením jednotlivých výziev bude overovaný presný počet a typ licencií potrebných pre organizácie, na základe čoho budú predpokladané náklady výziev upravené.

Porovnanie alternatív

MIRRI SR plánuje predĺženie DNS do roku 2027, nehodnotí nákup cez centrálnu zmluvu, v rámci ktorej môžu byť dohodnuté výhodnejšie podmienky. Podľa [revízie výdavkov na informatizáciu](#) sa centrálnym nákupom dajú dosiahnuť vyššie množstevné zľavy ako pri viacerých menších súťažiach. Počas obdobia realizovaného DNS mali byť zbierané požiadavky organizácií, aktualizovaná analýza dopytu a pripravené súťažné podklady pre novú centrálnu zmluvu. MIRRI SR však alternatívu obstarania licencií cez centrálnu licenčnú zmluvu v štúdiu neporovnáva s nákupom cez DNS.

Odporúčania z predchádzajúcich hodnotení na zníženie nákladov využitím open source kancelárskeho softvéru sú stále relevantné. Počas prechodného obdobia od skončenia predchádzajúcej centrálnej licenčnej zmluvy mala byť okrem prípravy podkladov na obstarávanie novej zmluvy aj vyhodnotená možnosť využitia open source softvéru (OSS). MIRRI SR už v roku 2019 a 2020 analyzovalo možnosť využitia open source kancelárskeho softvéru Libre Office, realizácia pilotného projektu využitia OSS bola odporúčaná už v hodnoteniach z roku [2021](#) a [2018](#). Výsledky pilotného projektu by mali slúžiť na overenie potenciálnej úspory voči využívaniu produktov Microsoft. Kancelársky softvér s otvorenou licenciou sa v zahraničí využíva aj vo verejnej správe, napríklad na Ministerstve obrany v [Taliansku](#), alebo v meste [Viedeň](#).

Ekonomické hodnotenie

Celkové odhadované náklady na zabezpečenie licenčných potrieb do konca roka 2027 sú vo výške 149,4 mil. eur s DPH. Odhad nákladov je horná hranica, počíta s nižšou predpokladanou zľavou ako v bola dosahovaná v minulom období. Pri predpoklade výšky zľavy na úrovni minulého obdobia by boli náklady nižšie o 6,6 mil. eur. Potenciál úspory je 15,6 mil. pri využití priemernej dosiahnutej zľavy v centrálnej licenčnej zmluve s Microsoftom v Česku. Ďalšie úspory by prinieslo, ak by sa pre väčšiu časť zamestnancov obstarali nižšie verzie licencií, ktoré napríklad obsahujú rovnaké služby prístupné cez webové rozhranie.

Pri predpoklade výšky zľavy na úrovni minulého obdobia by boli náklady nižšie o 6,6 mil. eur. MIRRI SR uvádza, že v budúcom období plánuje centrálnu referenčnú zľavu minimálne na úrovni 15 % pre celý DNS voči cenám programu, výška zľavy bola použitá na stanovenie odhadovanej výšky nákladov. V minulosti Microsoft centrálnu referenčnú zľavu pre DNS neposkytoval a v súčasnosti nie je jasné, či a v akej výške bude centrálna referenčná zľava poskytnutá. Dosiahnutá zľava rovnakého typu v období 2021 – 2024 bola 19 % (box 1), stanovenie nákladov na základe dosiahnutých zliav minulého obdobia by prinieslo úsporu 6,6 mil. eur.

Uzavretím centrálnej zmluvy za podobných podmienok ako v Česku by mohli byť náklady nižšie potenciálne o 15,6 mil. eur. Pri centrálnej zmluve Ministerstva Vnitra ČR s Microsoftom z roku 2022 bola dosiahnutá priemerná zľava 23,9 % voči cenníkovým cenám programu Enterprise Agreement (EA). Výška zľavy je ovplyvnená objemom nakupovaných licencií, ktorý je v Česku vyšší (približne 299 mil. eur v cenách programu). Zľava sa skladá zo zľavy od vendora (zľava za objem rámca) a zľavy od partnera (zľava z marže partnera). Pri DNS v rokoch 2021 – 2024 bola dosiahnutá obdobná zľava na úrovni 19 % pri objeme 88,3 mil. eur v cenách programu. Nákup licencií cez centrálnu zmluvu by pri priemernej zľave v Česku mohol náklady znížiť až o 15,6 mil. eur.

Dodatočné úspory môže priniesť nákup nižšej verzie licencií pre časť zamestnancov. MIRRI v najväčšom množstve plánuje obstaráť produkt M365 E3, nebola vyhodnotená možnosť, aby väčšia časť používateľov využívala nižší typ licencií (napríklad M365 F3), ktoré poskytujú rovnaké aplikácie prístupné cez webové a mobilné rozhranie. Cena za licenciu F3 podľa cenníka je o 80 % nižšia oproti cene za licenciu M365 E3. Po vyhodnotení je potrebné upraviť štruktúru licencií, ktoré budú v budúcnosti.

Box 1: Realizovaný DNS v období 2021-2024

Centrálny DNS bol zriadený v roku 2021 na obstarávanie licencií počas prechodného obdobia do podpisu novej centrálnej zmluvy, do 19.7.2024. Počas tohto obdobia bolo realizovaných 36 výziev, očakávaná hodnota nákupov bola podľa MIRRI SR stanovená na 77,4 mil. eur, v skutočnosti bola výsledná hodnota obstarávaní 71,8 mil. eur.

Dosiahnutá zľava z cenníkových cien programu bola v minulom období 19 %. Ide o kumulatívnu zľavu, časť zľavy je za kupovaný objem v rámci jednotlivých výziev, druhú časť tvorí zľava z marže partnera.

MIRRI SR realizovalo 13 spojených výziev, z ktorých 4 boli obstarávané cez program Enterprise Agreement (EA). Program EA poskytuje výhodnejšie cenníkové ceny s trojročnou fixáciou, je však potrebný nákup minimálne 250 kusov licencií.

Z realizovaných výziev malo 13 (vrátane 5 spojených výziev) výslednú hodnotu menej ako 100-tis. eur, existuje potenciál na dosiahnutie ešte výhodnejších množstevných zliav pri spájaní čo najväčšieho počtu výziev.

Pre dosiahnutie čo najvyššej úspory v rámci nákupu cez DNS je potrebné spájať požiadavky úradov do čo najväčších čiastkových nákupov. Pri obstarávaní cez DNS na rozdiel od centrálnej licenčnej zmluvy je vyššie riziko straty úspory z rozsahu pri menších zákazkách. Spájanie menších výziev pomáha dosiahnuť výhodnejšie jednotkové ceny. V štúdiu nie je popísaný plánovaný harmonogram vyhlasovania všetkých výziev vrátane zapájania jednotlivých organizácií. Spájanie menších výziev pomáha dosiahnuť výhodnejšie jednotkové ceny nákupom cez program EA pre organizácie, ktoré by nespĺňali minimálny potrebný počet 250 zakúpených licencií. V rámci končiaceho DNS zahŕňalo 13 z 36 realizovaných výziev viac organizácií, priemerná dosiahnutá zľava bola na úrovni 19 % z cenníkových cien.

Pri obstarávaníach cez DNS existuje riziko, že sa organizácie rozhodnú pre vyššie typy licencií a skutočné náklady budú vyššie. Navrhovaná výška nákladov predstavuje rámec, z ktorého MIRRI SR môže vyhlasovať predpokladané hodnoty výziev, nedefinuje vopred presnú štruktúru licencií. Pred vyhlásením jednotlivých výziev sa budú presné požiadavky organizácií overovať a je možné, že ak sa organizácie rozhodnú pre vyššie typy licencií, skutočné náklady môžu byť vyššie.

Zdroj financovania v roku 2027, a pre MO SR aj v rokoch 2024-26, nie je v podkladoch uvedený. Financovanie má byť podľa MIRRI zabezpečené v rámci kapitoly Všeobecná pokladničná správa (VPS). Podľa údajov MIRRI je na nákup kancelárskych licencií na roky 2024-2026 vo VPS vyčlenených 97 mil. eur. V rokoch 2024-2026 z odhadovanej výšky nie je rozpočtovo krytých minimálne 14 mil. eur. Rozdiel oproti odhadovaným nákladom je 13,7 mil. eur, z toho 11,2 mil. eur je spôsobené tým, že vo VPS nie sú vyčlenené peniaze pre MO SR. Je preto potrebné overiť, či nákup licencií pre MO SR bude financovaný z rozpočtu kapitoly v rámci limitu výdavkov na obranu vo výške 2 %. Rovnako je potrebné doplniť predpokladaný zdroj financovania v roku 2027.

Tabuľka 2: Vplyvy na rozpočet verejnej správy (mil. eur s DPH)

Zdroj finančného krytia	2024	2025	2026	2027
Rozpočtovo kryté z VPS	20,2	36,3	36,3	-
Nekryté z VPS	-	6,6	6,8	43,1
z toho MO SR	-	5,6	5,6	5,6
zvyšné organizácie	-	1,0	1,0	37,5
Náklady celkom	20,2	42,9	43,1	43,1

Zdroj: Alokácia prostriedkov VPS MIRRI SR, štúdia uskutočniteľnosti, spracovanie ÚHP