

# Útvar hodnoty za peniaze

Ministerstvo financií SR / [www.finance.gov.sk/uhp](http://www.finance.gov.sk/uhp)

Hodnota za peniaze  
projektu

Komplexné riešenie výrobných liniek  
dokladov občanov a cudzincov



jún 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 pripravili Martin Kmeňko, Michal Jerga 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 zvýšiť kapacitu výroby dokladov v rámci Národného personalizačného centra (NPC).** V súčasnosti prebieha nasadenie nových zariadení v lokalite Bratislava, projekt na ich obstaranie bol [hodnotený zo strany MF SR](#) v roku 2022. Podľa MV SR sú dostupné výrobné kapacity dlhodobou nedostačujúce, vytvorením novej lokality sa zároveň zvýši bezpečnosť výroby a rýchlosť dodania dokladov občanom.
- **Štúdia preferuje vybudovanie novej, geograficky oddelenej lokality s rovnakým počtom zariadení ako v aktuálnej lokalite v Bratislave.** MV SR predpokladá vybudovanie novej lokality vo vlastných priestoroch, na zaistenie výroby využije súčasných zamestnancov. Ako vhodnú lokalitu navrhuje Banskú Bystricu, aj z dôvodu rýchlejšej distribúcie dokladov po Slovensku. Parametre zariadení a ich navrhovaný počet je rovnaký ako v súčasnej lokalite.
- **Investičné náklady na vybudovanie novej lokality na výrobu dokladov sú vo výške 15,8 mil. eur s DPH, ročná prevádzka od piateho roku bude stáť 0,8 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. Zariadenie plánuje MV SR objednať z platnej rámcovej zmluvy.

## Hodnotenie

- **Nákup nových zariadení odôvodňuje MV SR potrebou zvýšenia kapacity výroby a zabezpečením záložného riešenia v prípade výpadku súčasnej lokality.** MV SR očakáva, že počet žiadostí o doklady bude každý rok do roku 2031 rásť o 3 %. Navrhované zvýšenia kapacít na dvojnásobok by pokrylo aj zvýšenie o 11 % ročne. Pri plnom výpadku zariadení je v súčasnosti výroba dokladov zastavená, pri záložnej lokalite bude pokračovať. Časy výpadkov nie sú v štúdiu popísané.
- **Samotné zvýšenie kapacity výroby je možné riešiť aj predĺžením času prevádzky zariadení v súčasnej lokalite.** Dodatočné kapacity je možné zabezpečiť aj iným spôsobom ako nákupom ďalších zariadení. Ak by výroba na súčasných zariadeniach prebiehala namiesto súčasných 8 hodín počas pracovných dní 12 hodín, tak by bola kapacita výroby dostatočná. Ročná kapacita výroby pri 12-hodinovej prevádzke zariadení je 4,8 mil. kusov dokladov, v súčasnosti je potrebné vyrobiť 2,9 mil. kusov. Podľa doplnenej predikcie MV SR bude v budúcnosti potrebné vyrobiť maximálne 3,6 mil. kusov dokladov ročne.
- **V prípade strategického rozhodnutia o zriadení záložnej lokality môže byť dočasný výpadok riešený aj nižším počtom zariadení (potenciálna úspora do 7,8 mil. eur).** Okrem zvýšenia kapacity MV SR plánuje vytvoriť druhú lokalitu aj z dôvodu zálohy v prípade výpadku súčasnej lokality. Primárne je potrebné zabezpečiť výrobu dokladov v skrátených lehotách. Už pri obstaraní jedného kusu zariadenia pre každý typ dokladu (občianske a vodičské preukazy, evidencia vozidiel atď., tzv. ID-1 a cestovné pasy, tzv. ID-3) namiesto 3+2 zariadení je možné pri 12-hodinovej prevádzke 7 dní v týždni vyrobiť 2,5 mil. kusov dokladov ročne.
- **Dopad zriadenia novej lokality na zvýšenie kapacity výroby dokladov sa prejaví s oneskorením, v hraničnom prípade až o 12 mesiacov.** V prípade navýšenia kapacity výroby výlučne zriadením novej lokality bude zvýšená kapacita dostupná až po dodaní zariadení a ich zapojení. Podľa [zmluvy](#) o nákupe zariadení je lehota dodania zariadení 12 mesiacov, ďalší čas bude potrebný na ich zapojenie a otestovanie. Aj pri zriadení novej lokality tak bude dočasne potrebné navýšenie času výroby na súčasných zariadeniach, ktoré vedú vyšší dopyt pokryť.
- **Vybudovanie novej lokality bude vyžadovať dodatočné náklady na IT infraštruktúru a bezpečné skladovanie čistopisov.** Prevádzka dvoch oddelených lokalít bude vyžadovať procesné a bezpečnostné úpravy, s nákladmi nad rámec nákladov na nákup zariadení. Vznikom dvoch geograficky oddelených lokalít bude nutné vybudovať ich vzájomné prepojenie a zabezpečenie mechanizmu na predchádzanie vzniku duplicitnej výroby dokladov. Taktiež bude nutné vybudovať vysoko zabezpečené úložisko čistopisov dokladov v novej lokalite.

- **Okrem výroby brzdí výdaj dokladov aj ich distribúcia po Slovensku, opatrenia na jej zlepšenie nie sú v štúdii popísané.** Jedným zo súčasných problémov procesu je dlhá doba dodania vyrobeného dokladu na konkrétne úrady po celom Slovensku. Riešením môže byť vyššia frekvencia zberu hotových dokladov v mieste ich výroby, čo skráti čas od výroby dokladu po jeho vydanie občanovi. Celý proces vydávania dokladov od prijatia žiadosti po vydanie dokladu je vhodné analyzovať a navrhnúť ho tak, aby trval čo najkratšie.

## Odporúčania

- Pri krátkodobých nárastoch počtov žiadostí na vydanie dokladov zvážiť možnosti úpravy prevádzkových časov zariadení na výrobu dokladov tak, aby bol pokrytý dopyt zo strany občanov v súlade s lehotami na dodanie dokladov.
- V prípade strategického rozhodnutia o vybudovaní novej lokality:
  - Posúdiť zo strany MV SR počet zariadení pre záložnú lokalitu tak, aby bola zaistená predovšetkým výroba dokladov v skrátených lehotách s dôrazom na nákladovú efektívnosť.
  - Vyčíslieť všetky vyvolané náklady súvisiace s vytvorením a prevádzkou novej lokality.
- Zaoberať sa analýzou a návrhom zmien v celom procese vydávania dokladov (podanie žiadosti, jej spracovanie, výroba dokladov a ich distribúcia) s cieľom jeho zrýchlenia a zvýšenie efektivity.

## Popis, ciele a rozsah projektu

Ministerstvo vnútra SR (MV SR) plánuje realizovať projekt vybudovania sekundárnej lokality na výrobu dokladov 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 dokladov odovzdaných občanmi. NPC spracúva 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.

**Nákup nových zariadení odôvodňuje MV SR potrebou zrýchlenia vydávania dokladov a vyššou spoľahlivosťou.** MV SR v súčasnosti nahrádza zastarané zariadenia na výrobu dokladov za nové. Ich kapacita bude podľa MV SR nedostatočná na pokrytie všetkých požiadaviek na tlač dokladov v budúcnosti, kvôli čomu MV SR navrhuje počet zariadení rozšíriť a výrobnú kapacitu tak zdvojnásobiť. Nové zariadenia majú byť umiestnené v inej ako súčasnej lokalite.

**Zvýšiť kapacitu výroby je možné predĺžením času výroby dokladov v súčasnej lokalite.** Po dodaní už obstaraných zariadení bude kapacita tlače 3,2 – 4,8 mil. kusov dokladov ročne. Horná hranica intervalu sa dá dosiahnuť, ak bude výroba zaistená 12 hodín denne, 5 dní v týždni. V takom prípade by na výrobu dokladov stačila kapacita už obstaraných zariadení. Alternatíva úpravy prevádzkových časov zariadení na výrobu dokladov nebola v štúdiu vyhodnotená.

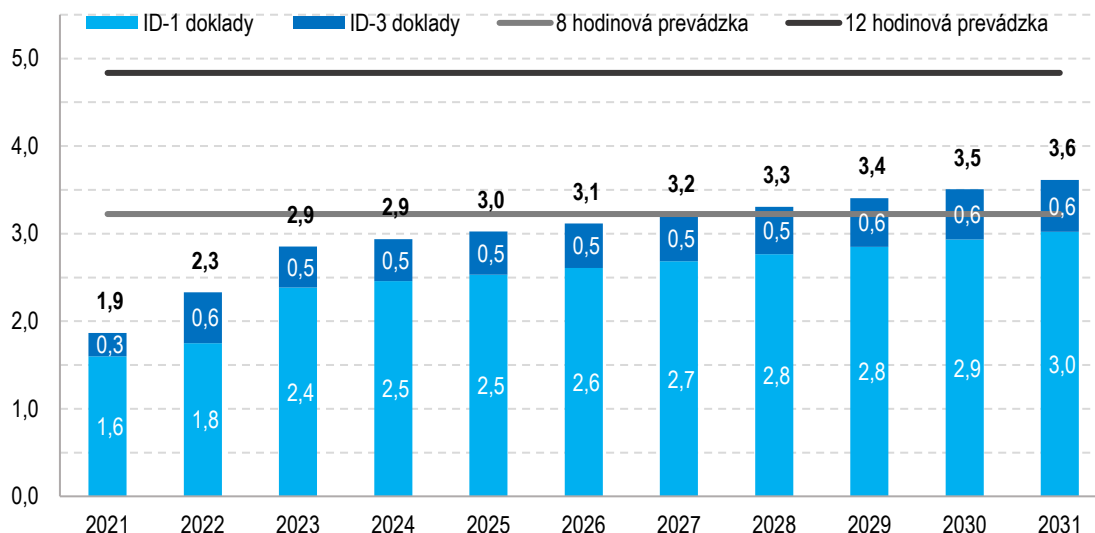
**Na skrátenie doby medzi podaním žiadosti a vydaním dokladu je potrebná analýza celého procesu, vrátane spracovania žiadosti a doručenia hotového dokladu.** Dostupné výrobné kapacity nepredstavujú jediný problém, ktorý spôsobuje nedodržavanie zákonných lehôt na dodanie dokladov. Ďalší problém je dlhá doba dodania vyrobeného dokladu na konkrétne úrady po celom Slovensku. Dáva preto zmysel vypracovať analýzu efektívnosti prijatia žiadosti, samotného procesu výroby a dodania dokladu občanovi a následne navrhnúť úpravy procesu.

## 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, ID preukazy bez fotky). Pokles v roku 2020 a čiastočne aj roku 2021 je spôsobený znížením dopytu po cestovných dokladoch z dôvodu pandémie COVID-19.

**Podľa údajov MV SR bude v roku 2031 treba ročne vyrobiť 3,6 mil. kusov dokladov, kapacita už obstaraných zariadení je pri 12-hodinovej prevádzke počas pracovných dní 4,8 mil. kusov dokladov.** Podľa predikcie má počet vydaných dokladov rásť o 3 % ročne oproti počtu v roku 2023. V praxi to znamená, že aj bez zriadenia druhej lokality a úpravy časov prevádzky vznikne kapacitný problém najskôr v roku 2027. Ten je možný vyriešiť predĺžením prevádzkových časov zariadení na výrobu dokladov na 12 hodín počas pracovných dní, čo dokáže pokryť výrobu 4,8 mil. kusov dokladov ročne. Podľa predikcie MV SR bude v roku 2031 treba vyrobiť 3,6 mil. kusov dokladov.

**Graf 1: Porovnanie dostupných kapacít a očakávaného dopytu po nových dokladoch (mil. kusov)**



Zdroj: ŠÚ projektu, spracovanie ÚHP

**Dopad zriadenia novej lokality na rýchlosť výroby dokladov sa prejaví o 12 mesiacov, čo je podľa zmluvy čas dodania nových zariadení.** Projekt obnovy zastaralých zariadení NPC bol hodnotený v septembri 2022, ich nasadenie do prevádzky prebieha v čase prípravy hodnotenia (jún 2024). Znamená to, že celý proces v prípade predchádzajúceho projektu trval 22 mesiacov. Podľa zmluvy je čas dodania nových zariadení stanovený na 12 mesiacov.

**Tabuľka 1: Analýza dostupných kapacít obstaraných zariadení na výrobu dokladov**

Dostupné kapacity	Doklady typu ID-1		Doklady typu ID-3	
	8 hodín	12 hodín	8 hodín	12 hodín
Doba prevádzky				
<b>Počet dostupných zariadení</b>	<b>3</b>		<b>2</b>	
Kapacita za 1 hodinu	1 200	1 200	350	350
Kapacita za 1 deň	9 600	14 400	2 800	4 200
Kapacita za 1 týždeň	48 000	72 000	14 000	21 000
<b>Ročná kapacita dostupných zariadení</b>	<b>2 496 000</b>	<b>3 744 000</b>	<b>728 000</b>	<b>1 092 000</b>

Zdroj: ŠÚ projektu, podpísaná zmluva, spracovanie ÚHP

## Porovnanie alternatív

**V štúdiu uskutočniteľnosti sú identifikované 4 alternatívy zabezpečenia vydávania cestovných dokladov a identifikačných kariet SR.** Uvažovanými alternatívami sú zachovanie súčasného stavu (A1), zvýšenie kapacity súčasnej lokality so zachovaním súčasnej architektúry (A2), zvýšenie kapacity súčasnej lokality so zmenou architektúry (A3) a vybudovanie novej lokality (A4).

**Tabuľka 2: Multikriteriálna analýza (MCA)**

Kritérium	A1: Zachovanie súčasného stavu	A2: Zvýšenie kapacity so zachovaním architektúry	A3: Zvýšenie kapacity so zmenou architektúry	A4: Nová lokalita
1 Zabezpečenie existujúcich služieb poskytovaných NPC – KO kritérium	Áno	Áno	Áno	Áno
2 Zabezpečenie vydávania dokladov v krízových situáciách – KO kritérium	Nie	Nie	Nie	Áno

3	Zvýšenie výrobnnej kapacity dokladov – KO kritérium	Nie	Áno	Áno	Áno
4	Obnova HW z dôvodu konca životnosti – KO kritérium	Nie	Nie	Nie	Áno
5	Zachovanie súčasných parametrov personalizovaných dokladov	Nie	Áno	Nie	Áno
6	Zabezpečenie personálnych kapacít a zdrojov NPC – KO kritérium	Áno	Áno	Nie	Áno

Zdroj: ŠU projektu, spracovanie ÚHP

**V rámci multikriteriálnej analýzy chýba porovnanie alternatívy navýšenia prevádzkovej doby súčasných zariadení.** Dodatočné kapacity je možné zabezpečiť aj iným spôsobom ako nákup ďalších zariadení. Jedným z nich je navýšenie prevádzkovej doby dostupných zariadení. V súčasnosti beží prevádzka výroby dokladov počas 8-hodinovej pracovnej doby počas pracovných dní. Jej navýšením na 12 hodín, prípadne iný rozsah, je možné získať dodatočné kapacity počas zvýšeného náporu na výrobu dokladov. Táto alternatíva je oproti uvažovaným alternatívam časovo aj nákladovo efektívnejšia.

**Pri strategickom rozhodnutí o nákupe nových zariadení je z technologického hľadiska vhodné realizovať alternatívu so zachovaním architektúry.** Hlavným dôvodom je dobrá znalosť procesov v súčasnosti využívanej technológie, čo má vplyv na jednoduchú implementáciu nových zariadení. Nákup rovnakých zariadení, ako už NPC v súčasnosti využíva taktiež znižuje potrebu vstupnej investície a zároveň zabezpečuje splnenie cieľa bezproblémového vydávania cestovných dokladov a identifikačných kariet SR.

## Ekonomické hodnotenie

Rozpočet vo výške 15,8 mil. eur vychádza z vysúťážených jednotkových cien rovnakých zariadení v máji 2024. Súčasťou nákladov obstarania je aj podpora zariadení na prvé 4 roky prevádzky. Výška prevádzkových nákladov od piateho roku je 0,8 mil. eur ročne. Prínosy vo forme sumy vybranej na správnych podkladoch nie je možné v súlade s metodikou považovať za prínosy projektu. Vhodným spôsobom realizácie ekonomickej analýzy je využitie metódy minimalizácie nákladov.

Tabuľka 3: Porovnanie preferovanej a navrhovanej alternatívy (mil. eur s DPH a mil. kusov)

Typ	Preferovaná alternatíva			Navrhovaná alternatíva			Úspora
	Počet	Náklady	Kapacita	Počet	Náklady	Kapacita	
ID-1 zariadenie	3	8,4	2,5	1	2,8	1,7	5,6
ID-3 zariadenie	2	4,4	0,7	1	2,2	0,8	2,2
Skartácia	1	2,1	-	1	2,1	-	-
Softvér	1	0,9	-	1	0,9	-	-
<b>Spolu</b>	<b>-</b>	<b>15,8</b>	<b>3,2</b>	<b>-</b>	<b>8,0</b>	<b>2,5</b>	<b>7,8</b>

Zdroj: ŠU projektu, spracovanie ÚHP

**Rozpočet obmeny zariadení NPC vo výške 15,8 mil. eur bol stanovený na úrovni vysúťážených cien rovnakého typu zariadení z predchádzajúceho projektu.** MV SR v máji 2024 podpísalo zmluvu s víťazným dodávateľom na nákup rovnakého počtu a typu zariadení ako v predloženom projekte. Vysúťážená cena je o 2 % nižšia ako odhadovaná cena v projektovej dokumentácii predchádzajúceho projektu, pričom už vtedy bola aplikovaná zľava z jednotkových cien vo výške 33 % na základe uskutočnených verejných obstaraní podobných zariadení (napr. čítačka dokladov).

**Výpadok primárnej lokality je možné pokryť aj nižším počtom zariadení na novej, záložnej lokalite (úspora až 7,8 mil. eur).** Okrem zvýšenia kapacity MV SR plánuje vytvoriť druhú lokalitu aj z dôvodu zálohy v prípade výpadku súčasnej lokality. Už pri obstaraní jedného kusu zariadenia pre každý typ dokladu (ID-1 a ID-3) je možné pri 12-hodinovej prevádzke 7 dní v týždni vyrobiť 2,5 mil. kusov dokladov ročne (tabuľka 3). Primárne je potrebné zabezpečiť výrobu dokladov (hlavne pasov) v skrátených lehotách.

**Výška investičných a prevádzkových nákladov predloženého projektu nemusí byť kompletná.** Predložený projekt obsahuje len náklady nákupu zariadení na výrobu dokladov v rovnakom rozsahu ako v [predchádzajúcom](#)

[projekte](#). Podľa MV SR má byť záložná lokalita vybudovaná vo vlastných priestoroch MV SR s využitím súčasných zamestnancov. Tvrdenie MV SR o zabezpečení prevádzky bez potreby náboru nových, resp. rekvifikácie súčasných zamestnancov nie je možné z projektovej dokumentácie overiť. To isté platí aj pre dodatočné náklady na úpravu / rekonštrukciu vlastných priestorov pre potreby NPC.

**Vybudovanie novej lokality bude vyžadovať dodatočné náklady na IT infraštruktúru NPC a bezpečného uloženia čistopisov.** V minulosti MV SR predložilo na hodnotenie projekt obmeny hardvérovej infraštruktúry NPC s investičnými nákladmi 3,9 mil. eur, ktorý však nebol realizovaný. Vznikom dvoch geograficky oddelených lokalít bude taktiež nutné vybudovať ich vzájomné prepojenie a zabezpečenie mechanizmu na predchádzanie vzniku duplicitnej výroby konkrétneho dokladu. To isté platí pre nutnosť vybudovania zabezpečeného úložiska čistopisov dokladov v novej lokalite, nakoľko každodenné prevážanie čistopisov z lokality v Bratislave nie je nákladovo efektívne. Ani jedna z dodatočných investícií nie je v štúdií popísaná a kvantifikovaná.