

Hodnota za peniaze projektu

Infraštruktúra pre elektronickú fakturáciu

september 2025

Upozornenie

Jedným zo zadaní projektu Hodnota za peniaze je ekonomicky posudzovať plánované verejné investície a projekty. Tento materiál je hodnotením Ministerstva financií SR k zverejnenej štúdii uskutočniteľnosti. Hodnotenie pripravili pod vedením Martina Haluša a Martina Kmeťka, Michal Jerga a Andrej Zhaňáč.

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

Opis projektu podľa štúdie uskutočniteľnosti

- **Finančné riaditeľstvo SR (FR SR) plánuje obstarat' centrálnu IT nástroje na umožnenie výmeny elektronických faktúr medzi podnikateľmi a ich prijímanie verejnými inštitúciami.** S výmenou všetkých faktúr výlučne v elektronickej podobe počíta legislatíva EÚ od roku 2035, pre cezhraničné transakcie od roku 2030. Slovensko pripravuje legislatívu, podľa ktorej by elektronická fakturácia bola povinná pre všetky transakcie vrátane tuzemských od roku 2027. Časť potrebných IT nástrojov má zabezpečiť trh, štát plánuje elektronickú fakturáciu podporiť centralizovaným adresárom daňových subjektov a jednotným systémom pre prijímanie faktúr verejnými inštitúciami. Na FR SR má tiež vzniknúť úložisko dát z faktúr a analytické nástroje. Na výmenu faktúr plánuje FR SR využiť už vybudovanú európsku sieť Peppol.
- **Hlavnými prínosmi elektronickej fakturácie má byť zníženie byrokracie na strane firiem a lepší výber DPH na strane štátu.** Výhodou pre podnikateľov má byť jednotný formát a štruktúra každej faktúry, čo umožní ich efektívne spracovanie v rámci účtovných systémov bez potreby manuálneho prepisovania údajov. Výmena elektronických faktúr umožní FR SR takmer okamžitý prístup k dátam, na základe ktorých sa vykonávajú daňové kontroly, čo ich má podľa FR SR zefektívniť. Konkrétny plán krokov a potrebné úpravy procesov potrebné pre zlepšenie daňových kontrol štúdia nepopisuje.
- **Na základe prieskumu trhu sa odhad ročných nákladov centrálnych IT nástrojov zvýšil z 2,7 mil. eur na 4,4 mil. eur. Celkové náklady projektu počas 10 rokov by tak dosiahli 46 mil. eur.** Nákup licencií a hardvéru má stáť 2,1 mil. eur, centrálnu riešenie má dodávateľ prevádzkovať ako službu s ročným poplatkom 4,4 mil. eur. Najväčšími položkami projektu sú centrálnu IT nástroje – adresár daňových subjektov (SMP) za 2,3 mil. eur ročne, služba prijímania a odosielania faktúr pre všetky verejné inštitúcie (GovAP) za 1 mil. eur ročne a systém na zbieranie a evidenciu daňovo relevantných údajov (C5) za 1,1 mil. eur ročne. Úprava interných systémov na FR SR v rámci prechodu na nový systém fakturácie má stáť ďalších 8,4 mil. eur, ktoré nie sú súčasťou hodnoteného projektu. Ďalšie náklady vzniknú firmám prevádzkujúcim účtovné systémy, ktoré bude potrebné prispôbiť novému štandardu.

Hodnotenie MF SR

- **Zavedenie elektronickej výmeny faktúr od roku 2027 je možné aj bez obstarania centrálnych IT služieb za 3,3 mil. eur ročne hrađených z rozpočtu.** Alternatívy využitia služieb už dostupných na trhu alebo vytvorenia vlastného IT systému štúdia ekonomicky nehodnotí, hoci môžu byť zrealizované s nižšími nákladmi. Štúdia zároveň nepreukazuje, prečo je vhodné, aby štát z verejných zdrojov uhradil náklady, ktoré firmám vzniknú v súvislosti so zavedením povinnosti posielania elektronických faktúr.
 - **Náklady firiem spojené so správou adresára príjemcov faktúr nemusí plošne dotovať štátny rozpočet.** Služby vytvorenia prevádzkovania adresára príjemcov faktúr sú bežne dostupné na trhu, pričom ich ročné náklady na subjekt sú na úrovni od 240 eur. Štúdia nepreukazuje, či je centrálna alternatíva lacnejšia ako samostatné zabezpečenie týchto služieb firmami. Decentralizovane funguje podobná služba aj v iných krajinách s elektronicou fakturáciou, napr. v Belgicku. Vytvorenie jedného centrálného adresára zároveň znamená riziko plošnej nedostupnosti služby pri jeho výpadku.
 - **Štúdia neanalyzuje, pre ktoré verejné inštitúcie je vhodné centrálnu hradit' poplatky za službu prijímania elektronických faktúr.** Štúdia počíta s obstaraním jedného dodávateľa služby prijímania faktúr pre verejné inštitúcie. Centrálny nákup však nemusí byť potrebný, verejné inštitúcie môžu službu získať úpravou ich existujúcich systémov a dohodou s ich dodávateľom, ktorý môže príjem faktúr poskytovať v rámci poskytovaného balíku služieb.

- **V prípade rozhodnutia o pokračovaní implementácie s modelom centrálnych riešení by FR SR malo pripraviť položkový rozpočet a porovnať náklady jednotlivých častí s cenami bežnými na trhu a podobnými projektmi v zahraničí.**
- **Výsledky prieskumu trhu nie je možné overiť, keďže obsahujú len údaj o celkových nákladoch bez členenia na jednotlivé položky.** Už pôvodný odhad prevádzkových nákladov v štúdiu na úrovni 2,7 mil. ročne vychádzal z online cenníkov, bez zohľadnenia množstevných zliav. Podľa prieskumu trhu odhadované náklady stúpili na 4,4 mil. eur ročne bez zmeny rozsahu projektu. Po vypracovaní detailného rozpočtu by bolo možné porovnať náklady jednotlivých položiek s cenami bežnými na trhu a s nákladmi podobných služieb v zahraničí. Dodatočné úspory by mohlo priniesť aj preverenie ďalších alternatív realizácie vrátane obstarania vlastného systému.
- **Rozpočet v štúdiu uskutočniteľnosti vychádza z online cenníka, pri zohľadnení množstevných zliav môže byť ročná platba nižšia o 1,7 - 2,0 mil. eur.** Na základe predbežného oslovenia dodávateľov je adresár všetkých daňových subjektov (tzv. SMP) vrátane prevádzky možné obstaráť za 250 – 550-tis. eur ročne. Službu vytvárania a prijímania faktúr pre štátne inštitúcie chce FR SR centrálnie kúpiť aj pre inštitúcie využívajúce systém CES (v budúcnosti je plánované zapojenie viac ako 850 inštitúcií), ktorý po úprave môže zabezpečiť príjem elektronických faktúr. Službu prijímania faktúr budú tiež pravdepodobne vedieť zabezpečiť aj ďalšie ekonomické systémy, ktoré už organizácie využívajú.
- **Pre zvýšenie výberu DPH nestačí realizovať zbieranie a úložisko údajov z faktúr za 1,1 mil. eur ročne, ale bude potrebná dodatočná investícia do nástrojov na analýzu dát a zlepšenie procesu kontroly na FR SR.** Už v súčasnosti FR SR dostáva dáta vo forme tzv. kontrolného výkazu DPH, ktoré od zavedenia prispeli k zlepšeniu výberu DPH. Nevýhodou je oneskorená dostupnosť údajov, ktorá podľa FR SR znižuje úspešnosť vymáhania daňových pohľadávok. Len zavedenie povinnej elektronickej fakturácie ale nemusí výber DPH zásadne zvýšiť, nepočíta s tým ani štúdia FR SR. Podmienkou pre zlepšenie výberu je okrem prispôsobenia analytických nástrojov na FR SR údajom z elektronických faktúr dostupných v takmer reálnom čase aj úprava procesu daňových kontrol. Štúdia konkrétne kroky na zvýšenie výberu DPH nepopisuje.

Odporúčania

- Pred pokračovaním projektu a vyhlásením verejného obstarávania zvážiť všetky alternatívy a realizovať kroky vedúce k zníženiu nákladov projektu. Potrebne je najmä:
 - Pre služby adresára príjemcov faktúr potvrdiť, že si rovnakú službu nevedia firmy zabezpečiť na trhu samostatne, za porovnateľných podmienok a potrebu dotovať náklady firmami zo štátneho rozpočtu (potenciálna úspora 2,3 mil. eur ročne).
 - Pre služby prijímania faktúr pre verejné subjekty podložiť, že centrálnе obstarávanie prinesie nižšie ceny. Následne hrať náklady služby z rozpočtu organizácií a nie z kapitoly MF SR (potenciálna úspora rozpočtu kapitoly MF SR do 1 mil. eur ročne).
 - Pripraviť detailný rozpočet všetkých potrebných IT nástrojov budovaných na FR SR a porovnať ich s nákladmi bežnými na trhu.
- V prípade rozhodnutia obstaráť IT služby centrálnе znížiť náklady ešte pred súťažou minimálne o 1,7 – 2,0 mil. eur ročne nákupom za ceny bežné na trhu a znížením počtu organizácií podľa skutočnej potreby.
- Predstaviť konkrétny plán opatrení na zvýšenie výberu DPH vrátane úpravy procesu daňových kontrol a harmonogram ich zavádzania do praxe.

Popis projektu

Projekt zavádza štandardnú doručovaciu službu pre elektronickú fakturáciu založenú na sieti Peppol. Po spustení umožní automatizovanú výmenu faktúr a oznamovanie daňových údajov Finančnej správe v súlade s európskymi štandardmi. Hlavnými prínosmi elektronickej fakturácie má byť zníženie byrokracie na strane firiem a lepší výber DPH na strane štátu.

Ciele projektu

Elektronická fakturácia vychádza z novely zákona o DPH a zákona o zaručenej elektronickej fakturácii. Zavedenie jednotnej štruktúry a obsahu faktúr prinesie jednotný rámec pre ich vystavovanie a výmenu a má zjednodušiť cezhraničné zasielanie dokumentov. Zavedenie jednotného elektronického formátu má umožniť automatizáciu procesov, čím sa pre verejný aj súkromný sektor zníži administratívna záťaž a riziko chýb pri spracovaní dokladov. Zníženie administratívnej záťaže môže priniesť úspory na strane štátu aj súkromného sektora.

Ďalším cieľom je centrálné sledovanie transakcií s cieľom predchádzania podvodom a lepšieho výberu DPH. Časť daňovej medzery v súčasnosti vzniká tým, že FR SR má dáta potrebné na odhaľovanie daňových podvodov s oneskorením a tak klesá jej efektívnosť pri vyrubovaní a vyberaní nedoplatkov na DPH. Oznamovanie fakturačných údajov v takmer reálnom čase má podľa FR SR pomôcť odhaľovať podvody skôr a zabezpečiť, aby bola vyrubená daň aj skutočne zaplatená.

Identifikácia potreby

Podľa štúdie uskutočniteľnosti je potrebné vybudovanie všetkých centrálnych IT nástrojov, v skutočnosti môže výmena elektronických faktúr prebiehať aj bez nich. Legislatívny návrh predpokladá výmenu elektronických faktúr, tá sa dá dosiahnuť aj bez obstarania centrálného adresára všetkých daňových subjektov (tzv. SMP) a centrálného obstarania služby prijímania a odosielania faktúr pre všetky verejné inštitúcie. Kľúčové je fungovanie nástroja na zber fakturačných dát na strane FR SR (C5), čím sa naplnia aj legislatívne požiadavky zo strany EÚ a zároveň sa vytvorí systém pre zber dát potrebných na efektívnejšie daňové kontroly. Schopnosť prijímať a odosielať faktúry elektronicke je možné nechať v gescii verejných inštitúcií po zvážení vlastných potrieb a nie je nutné ju obstarávať centrálné.

Ak by sa služba prijímania a odosielania faktúr pre všetky verejné inštitúcie mala kupovať centrálné, štúdia uskutočniteľnosti detailne nezvažuje, pre ktoré verejné inštitúcie a v akom rozsahu je nutné ju obstaráť. Zoznam inštitúcií s plánovaným prístupom k tejto službe obsahuje aj malé inštitúcie, ktoré faktúry neprijímajú alebo ich prijímajú len v malom objeme. Zoznam verejných inštitúcií obsahuje aj inštitúcie so systémom CES a nie je zrejmé, či túto službu skutočne potrebujú a či sa v rámci tohto systému nedá obstaráť lacnejšie ako pri centrálnom variante.

Analýza alternatív

V štúdiu neboli porovnané prínosy a náklady všetkých relevantných alternatív, preferovaná alternatíva nemusí byť pre štát najvýhodnejšia. Štúdia by mala zohľadniť napr. alternatívu splnenia len zákonných požiadaviek (minimalistická). Kritériá určené na vyhodnotenie zvolených alternatív boli navyše všeobecné a bez jasnej metodiky, ako bolo ich plnenie určené. Nie je napríklad jasné, či existujú výhody centralizovaného nákupu prijímania faktúr verejnými inštitúciami od jedného dodávateľa. Pre takúto službu môže existovať viacero možných poskytovateľov a výber jedného dodávateľa môže znamenať vyššie náklady a riziko celoplošného výpadku pri nedostupnosti jednej služby.

Zavedenie elektronickej výmeny faktúr od roku 2027 je možné aj bez obstarania centrálnych IT služieb za 3,3 mil. eur ročne hrađených z rozpočtu. Alternatívy využitia služieb už dostupných na trhu alebo vytvorenia vlastného IT systému štúdia ekonomicky nehodnotí, hoci môžu byť zrealizované s nižšími nákladmi. Štúdia zároveň nepreukazuje, prečo je vhodné, aby štát uhradil náklady, ktoré firmám vzniknú v súvislosti so zavedením povinnosti posielania elektronických faktúr, z verejných zdrojov.

Náklady firiem spojené so správou adresára príjemcov faktúr nemusí plošne dotovať štátny rozpočet. Služby vytvorenia prevádzkovania adresára príjemcov faktúr sú bežne dostupné na trhu, pričom ich ročné náklady na subjekt sú na úrovni od 240 eur. Štúdia nepreukazuje, či je centrálna alternatíva lacnejšia ako samostatné zabezpečenie týchto služieb firmami. Decentralizovane funguje podobná služba aj v iných krajinách s elektronicou fakturáciou, napr. v Belgicku.

Štúdiá neanalyzuje, pre ktoré verejné inštitúcie je vhodné centrálne hradiť poplatky za službu prijímania elektronických faktúr. Štúdiá počíta s obstaraním jedného dodávateľa služby prijímania faktúr pre verejné inštitúcie. Centrálny nákup však nemusí byť potrebný, verejné inštitúcie môžu službu získať úpravou ich existujúcich systémov a dohodou s ich dodávateľom.

Ekonomické hodnotenie

Celkové náklady projektu sú 46,3 mil. eur na 10 rokov, z toho investičné náklady tvoria 2,1 mil. eur a náklady na prevádzku sú 4,4 mil. eur ročne. Ďalšie náklady vzniknú firmám prevádzkujúcim účtovné systémy, ktoré bude potrebné prispôbiť novému štandardu. Úprava interných systémov na FR SR v rámci prechodu na nový systém fakturácie má stáť ďalších 8,4 mil. eur.

Náklady je možné znížiť minimálne o 1,7 - 2,0 mil. eur ročne nákupom za ceny bežné na trhu a len pre úrady, ktoré by inak nevedeli faktúry prijímať. Na základe predbežného oslovenia dodávateľov je adresár všetkých daňových subjektov (tzv. SMP) vrátane prevádzky možné obstaráť za 250 – 550-tis. eur ročne, celkové ročné náklady by to mohlo znížiť o 1,7 - 2 mil. eur. Odhad nákladov v štúdiu totiž vychádza z online cenníka pre bežnú firmu a nezohľadňuje množstevné zľavy. Službu prijímania faktúr by po úprave mali vedieť zabezpečiť aj ďalšie ekonomické systémy, ktoré už organizácie využívajú (napr. SAP/CES).

Pre zvýšenie výberu DPH nestačí realizovať zbieranie a úložisko údajov z faktúr za 1,1 mil. eur ročne, ale bude potrebná dodatočná investícia do nástrojov na analýzu dát a zlepšenie procesu kontroly na FR SR. Podmienkou pre zlepšenie výberu je okrem prispôsobenia analytických nástrojov na FR SR údajom z elektronických faktúr dostupných v takmer reálnom čase aj úprava procesu daňových kontrol. Úprava interných systémov na FR SR v rámci prechodu na nový systém fakturácie má stáť ďalších 8,4 mil. eur, no v rámci štúdie nie sú popísané prínosy ani náklady jednotlivých úprav.

Tabuľka 1: Vplyvy na rozpočet verejnej správy (mil. eur s DPH)

Zdroj finančného krytia	2026 - 2028	2029 - 2035
Plánované investičné náklady	1,2	0,9
Z toho rozpočtovo nekrytý vplyv zo ŠR	1,2	0,9
Z toho kryté v rámci EŠIF*	-	-
Plánované prevádzkové náklady	13,3	30,9
Z toho rozpočtovo nekrytý vplyv zo ŠR	13,3	30,9
Z toho rozpočtovo krytý vplyv zo ŠR	-	-

*Podľa informácií FR SR

Zdroj: štúdiá uskutočniteľnosti, Spracovanie: ÚHP