

# **EX ANTE HODNOTENIE**

**Operačného programu Efektívna verejná správa na roky 2014 - 2020**

## **Druhý návrh ex ante hodnotenia**

Posudzovaná verzia OP EVS: zo 17.04.2014

## Obsah

|   |    |
|---|----|
| Zoznam skratiek .....   | 3  |
| 1 Úvod .....  | 4  |
| 1.1 Popis programu .....  | 4  |
| 1.2 Ciele druhého návrhu ex ante hodnotenia .....   | 5  |
| 2 Posúdenie východiskovej situácie OP EVS .....   | 6  |
| 3 Stratégia OP a jeho konzistentnosť .....  | 9  |
| 3.1 Posúdenie socio-ekonomickej analýzy a relevantnosť stratégie OP zameranej na identifikované potreby .....               | 9  |
| 3.2 Zdôvodnenie stratégie OP EVS a jej súlad s cieľmi a prioritami OP EVS vo väzbe na stratégiu Európa 2020 .....           | 12 |
| 3.2.1 Zdôvodnenie stratégie OP EVS .....  | 12 |
| 3.2.2 Súlad stratégie OP EVS s cieľmi a prioritami OP EVS vo väzbe na stratégiu Európa 2020 .....                           | 13 |
| 3.3 Posúdenie súladu stratégie OP EVS s regionálnymi a národnými politikami a strategickými usmerneniami spoločenstva ..... | 21 |
| 3.3.1 Na národnej úrovni .....  | 21 |
| 3.3.2 Na úrovni Spoločenstva .....  | 27 |
| 3.4 Posúdenie súladu stratégie OP s horizontálnymi princípmi .....  | 29 |
| 4 Posúdenie navrhovanej implementácie OP EVS .....  | 29 |
| 4.1.1 Nastavenie systému riadenia, monitorovania a hodnotenia .....   | 30 |
| 4.1.2 Nastavenie ukazovateľov .....   | 30 |
| 4.1.3 Dodržanie princípu partnerstva .....  | 31 |
| 4.1.4 Primeranosť finančných alokácií .....   | 32 |
| 5 Pripomienky a odporúčania .....   | 32 |
| Evaluačné otázky .....  | 33 |
| 6 Záver .....   | 36 |
| Prílohy .....   | 36 |
| Príloha č. 1 Zoznam hodnotiteľov .....  | 37 |
| EVALUAČNÉ PODOTÁZKY .....   | 38 |

## Zoznam skratiek

|       |   |
|-------|---|
| BSK   | Bratislavský samosprávny kraj   |
| CAF   | Common Assessment Framework (Spoločný systém hodnotenia kvality)                      |
| CKO   | Centrálny koordinačný orgán   |
| DPH   | Daň z pridanej hodnoty  |
| EFNRH | Európsky fond námorného a rybného hospodárstva  |
| EFQM  | European Foundation for Quality Management (Európska nadácia pre manažérstvo kvality) |
| EFRR  | Európsky fond regionálneho rozvoja  |
| EK    | Európska komisia  |
| EPFRV | Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka                                     |
| ESF   | Európsky sociálny fond  |
| ESO   | Efektívna, spoľahlivá a otvorená štátna správa  |
| EŠIF  | Európske štrukturálne a investičné fondy  |
| EÚ    | Európska únia   |
| EVS   | Efektívna verejná správa  |
| HDP   | Hrubý domáci produkt  |
| II    | Integrovaná infraštruktúra  |
| IKT   | Informačno-komunikačné technológie  |
| KF    | Kohézny fond  |
| MLZ   | Manažment ľudských zdrojov  |
| MNO   | Mimovládne a neziskové organizácie  |
| MV    | Ministerstvo vnútra   |
| NPK   | Národný program kvality   |
| NPR   | Národný program reforiem  |
| OP    | Operačný program  |
| RIUS  | Regionálna integrovaná územná stratégia   |
| SEA   | Strategické environmentálne hodnotenie  |
| SMK   | Systém manažérstva kvality  |
| SR    | Slovenská republika   |
| SSR   | Spoločný strategický rámec  |
| SZVO  | Sociálne zodpovedné verejné obstarávanie  |
| TC    | Tematický cieľ  |
| ÚNMS  | Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo                                      |
| ÚVO   | Úrad pre verejné obstarávanie   |
| VaV   | Veda a výskum   |
| VO    | Verejné obstarávanie  |
| VS    | Verejná správa  |

## 1 Úvod

Predkladaná správa je Druhým návrhom ex ante hodnotenia Operačného programu Efektívna verejná správa (ďalej len „OP EVS“) pre programové obdobie 2014 – 2020. Bola vypracovaná podľa požiadaviek nariadení Európskeho parlamentu a Rady, ktoré sa týkajú spoločných ustanovení k EFRR, ESF, KF, EPFRV, EFNRH, ako aj samostatných návrhov nariadení k EFRR a ESF. Zároveň sú v ex ante hodnotení zohľadnené požiadavky Metodického pokynu č. 1 k vykonaniu ex ante hodnotení pre programové obdobie 2014 - 2020 vydaného Centrálnym koordinačným orgánom (ďalej len „CKO“). Správa sa tiež opiera o množstvo podkladov od zadávateľa a iných členov medzirezortnej pracovnej skupiny zriadenej za účelom tvorby OP EVS Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „MV SR“) na obdobie 2014 – 2020 (ďalej len „Pracovná skupina“).

Zadáateľom ex ante hodnotenia je MV SR ako budúci Riadiaci orgán (ďalej len „RO“) OP EVS. Zhotoviteľom ex ante hodnotenia je tím nezávislých hodnotiteľov, s ktorými uzatvoril zadávateľ dohody o vykonaní práce.

Účelom ex ante hodnotenia je zabezpečiť kvalitné nastavenie OP EVS tak, aby sa stal účinným nástrojom prispievajúcim k cieľom stratégie Európskej únie (ďalej len „EÚ“) pre inteligentný, udržateľný a inkluzívny rast (stratégia Európa 2020), najmä prostredníctvom plnenia národných cieľov stanovených v rámci stratégie Európa 2020.

Politika súdržnosti EÚ pre obdobie 2014 – 2020 je koncipovaná ako výsledkovo orientovaná s cieľom prispieť k napĺňaniu stratégie Európa 2020. V porovnaní s programovým obdobím 2007 – 2013 bude zo strany Európskej Komisie (ďalej len „EK“) kladený väčší dôraz na jasné definovanie cieľov a orientáciu na výsledky intervencií, zatiaľ čo absorpčná kapacita a implementačné procesy sa dostávajú ďalej od centra pozornosti.

Predmetom druhého návrhu ex ante hodnotenia je verzia OP EVS zo 17. apríla 2014.

Druhý návrh ex ante hodnotenia nadväzuje na prvý návrh ex ante hodnotenia z decembra 2013. V rámci prác sa ex ante hodnotitelia zúčastňovali zasadnutí Pracovnej skupiny, pravidelných stretnutí tímu ex ante hodnotiteľov a absolvovali niekoľko priebežných konzultácií s MV SR a ďalšími zainteresovanými subjektmi od novembra 2013 do januára 2014.

### 1.1 Popis programu

Operačný program Efektívna verejná správa (OP EVS) je hlavným programovým dokumentom pre naplnenie cieľa „Zvyšovanie inštitucionálnych kapacít a zabezpečenie efektivity verejnej správy“ Spoločného strategického rámca EÚ v rámci jeho investičných priorít. Cieľom OP EVS je vytvoriť podmienky pre poskytovanie kvalitných a dostupných verejných služieb efektívnym spôsobom v každej fáze života resp. podnikania ich prijímateľov. Programová stratégia OP EVS je definovaná tak, aby podporovala napĺňanie priorít stratégie Európa 2020 a prispievala k plneniu cieľov Národného programu reforiem

Slovenskej republiky, ako aj požiadaviek vyplývajúcich z legislatívy EÚ v relevantných oblastiach a zároveň reflektovala na potreby a výzvy na národnej, resp. regionálnej a lokálnej úrovni, s cieľom zabezpečenia predpokladov pre udržateľný a inkluzívny rast prostredníctvom komplexnej reformy verejnej správy SR.

Investičná stratégia operačného programu vymedzuje jednu prioritnú os, ktorá nadväzuje na 1 tematický cieľ EÚ a jednu prioritnú os pre technickú pomoc.

Prioritná os 1 Posilňovanie inštitucionálnych kapacít a efektívnosti VS vymedzuje 4 špecifické ciele zamerané na skvalitnenie systémov a optimalizáciu procesov s orientáciou na občanov a podnikateľov, modernizáciu riadenia ľudských zdrojov a zvyšovanie kompetencií zamestnancov VS, zefektívnenie súdneho systému a vymožitelnosti práva a zabezpečenie transparentného a efektívneho uplatňovania pravidiel verejného obstarávania.

Ex ante hodnotenie má podľa článku 46 (2) za svoj hlavný cieľ napomôcť optimalizovaniu využitia zdrojov a zlepšiť kvalitu programovania. Má identifikovať nakoľko predkladané opatrenia zabezpečujú súlad so stratégiou Únie na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu, ako je pripravené zabezpečenie efektívnej implementácie EŠIF, akým spôsobom bol rešpektovaný princíp partnerstva a akým spôsobom bude implementovaný integrovaný prístup k územnému rozvoju podporovaný z EŠIF.

Druhý návrh ex ante hodnotenia je výsledkom ex ante hodnotenia Operačného programu Efektívna verejná správa na roky 2014 - 2020, vo verzii zo 17. apríla 2014. Táto pracovná verzia bola spracovaná v rozsahu 128 strán textu a obsahuje:

- vlastný text programu
- 5 príloh:
  - Príloha č. 1 Zoznam tabuliek
  - Príloha č. 2 Zoznam grafov
  - Príloha č. 3 Zoznam obrázkov
  - Príloha č. 4 Zoznam skratiek
  - Príloha č. 5 Podrobné vyhodnotenie ex ante kondicionality

## **1.2 Ciele druhého návrhu ex ante hodnotenia**

Cieľom tejto fázy ex ante hodnotenia bolo posúdiť socio-ekonomickú analýzu a relevantnosť stratégie OP EVS zameranú na identifikované potreby, zhodnotiť stratégiu OP EVS a jej súlad s cieľmi a prioritami OP EVS vo väzbe na stratégiu Európa 2020, posúdiť súlad stratégie OP EVS s regionálnymi a národnými politikami a strategickými usmerneniami spoločenstva, posúdiť súlad stratégie OP EVS s horizontálnymi zásadami a posúdiť navrhovanú implementáciu OP EVS na základe verzie OP EVS zo 17.04.2014. Druhý návrh ex ante hodnotenia je štruktúrovaný do nasledujúcich hlavných kapitol:

- *Úvod* – základný popis programu a cieľov druhého návrhu ex ante hodnotenia

- *Hlavné zistenia a odporúčania* – výsledky hodnotenia, ktoré stručným spôsobom sumarizujú zistenia a odporúčania
- *Posúdenie socio-ekonomickej analýzy a relevantnosť stratégie OP zameranej na identifikované potreby*
- *Stratégia dokumentu a jeho konzistentnosť* – ťažisková kapitola obsahujúca výsledky hodnotenia, odpovede na zadaneé evaluačné otázky, pripomienky a odporúčania
- *Záver*
- *Zoznam použitých skratiek*
- *Prílohy*

## 2 Posúdenie východiskovej situácie OP EVS

V roku 2010 a 2011 patrila SR medzi 27 krajinami EÚ 9. pozícia od konca. Od roku 1996 sa zlepšuje postavenie SR v oblasti otvorenosti, kvality regulácie, politickej stability a pomalšie vo vymožitelnosti práva. SR výrazne zaostáva v oblasti kontroly korupcie (66 zo 100) a efektívnosti verejnej správy (76 zo 100), ktoré majú stagnujúcu alebo zhoršujúcu sa tendenciu<sup>1</sup>.

Napriek vyššej transparentnosti, skráteniu trvania postupov a posilneniu súťaže, daného zásadnou zmenou zákona o VO prijatou v roku 2013 a posilnením ÚVO, pretrvávajú problémy v procesoch verejného obstarávania. Ďalšie problémy sú v oblasti justície a vymáhacieho konania v občiansko-právnych a obchodných prípadoch, ktoré sú stále zdĺhavé a nezávislosť justície verejnou vníma ako najnižšiu v EÚ. Systémy alternatívneho riešenia sporov sú stále využívané len okrajovo. IKT infraštruktúra a služby pre elektronickú komunikáciu a výmenu informácií medzi súdmi, prokuratúrou a políciou nie sú na dostatočnej úrovni.

Hlavným problémom je efektívnosť verejnej správy. Tento komplexný ukazovateľ, ktorý hodnotí finančnú efektívnosť (vzťah výdavkov a príjmov rozpočtu VS), kvalitu vybraných poskytovaných služieb (vzdelávanie, zdravie, doprava) a hospodárskej politiky. Nadpriemerne vysoký je podiel výdavkov verejnej správy na spotrebu tovarov a služieb verejnej správy (cca. 50 %), z ktorých najväčšia časť je určená na chod samotnej verejnej správy.

Finančnú efektívnosť verejnej správy ďalej oslabuje aj nízka efektívnosť výberu DPH. SR je v rámci EÚ-25 krajinou s najnižšou efektívnosťou výberu DPH. Vláda v máji 2012 prijala Akčný plán boja proti daňovým podvodom, ktorý obsahuje 50 konkrétnych opatrení zameraných hlavne na zvýšenie výberu dane z pridanej hodnoty. Tieto opatrenia sa postupne realizujú.

V nasadení nástrojov na modernizáciu VS dosiahla SR významný pokrok. Vláda SR odštartovala v roku 2012 zásadnú reformu verejnej správy s cieľom zvýšiť jej efektívnosť. Jej

<sup>1</sup> World Government Indicators (WGI) database, World Bank, 2012; hodnotí 6 oblastí: efektívnosť verejnej správy, sloboda, politická stabilita, kvalita regulácie, vymožitelnosť práva a kontrola korupcie

nosnými programami sú ESO a Informatizácia, ktorých opatrenia budú implementované v priebehu nasledujúcich rokov, vrátane príslušných právnych predpisov. Hlavným cieľom prvej fázy reformy ESO je zosúladiť organizačnú štruktúru štátnej správy na miestnej a okresnej úrovni. Na základe auditov budú identifikované duplicitné činnosti a optimalizované interné procesy integráciou podporných a prierezových činností. V neskoršej fáze bude zavedený systém riadenia ľudských zdrojov a ďalšej optimalizácie organizácie procesov so zameraním na kritériá efektívnosti a účinnosti. Komplementárnym programom a kľúčovým nástrojom na modernizáciu VS založenej na IKT je program informatizácie, zameraný na zlepšenie kvality služieb VS a podporu výkonu verejnej moci elektronicky. Napriek tomu, že dostupnosť elektronických služieb pre podnikateľov je blízko priemeru EÚ, služby pre občanov a verejnú správu sú na nízkej úrovni. Zmenu a vyrovnanie rozdielu úrovne SR voči EÚ možno očakávať v roku 2015 po ukončení väčšiny projektov elektronizácie verejnej správy financovaných z EŠIF v rámci programového obdobia 2007-2013.

Medzi hlavné dôvody nízkej efektívnosti verejnej správy možno zaradiť aj výkon činnosti verejnej správy podľa sektorov, resp. podľa príslušnosti jednotlivých úradov a ich administratív. Vo vzťahu k občanom to znamená, že občan musí na vybavenie životnej situácie navštíviť niekoľko front-office, ktoré spracujú určitú agendu a niekoľkonásobne. Všetko sa vykonáva v papierovej forme a občan musí tieto tlačivá a potvrdenia prenášať z úradu na úrad. Problémom je individualizmus inštitúcií, ktoré majú vlastné dátové registre a tie nie sú vzájomne prepojené. Hovoríme teda o izolovaných riešeniach, ktoré sú sprevádzané vysokými nákladmi a nízkou kvalitou poskytovaných služieb.

Reforma verejnej správy je kontinuálnym procesom, ktorý v SR prebieha od roku 1990. Reformné úsilie do obdobia pre krízu smerovalo predovšetkým k optimalizácii štruktúry organizácie a zavádzaniu duálneho systému verejnej správy, spojeného s fiškálnou decentralizáciou.

Kríza okrem iného poukázala na zlyhanie tradičnej verejnej správy a nastolila v celej EÚ potrebu zásadnej zmeny jej fungovania: transformácia tradičnej, na vstupy orientovanej verejnej správy na výkonnostne orientovanú, vertikálne a horizontálne integrovanú organizáciu, schopnú poskytovať efektívne služby verejnej správy proklientsky orientovaným spôsobom, a týmto byť pevným základom pre účinnejšie a efektívnejšie politiky rastu a zamestnanosti.

Štrukturálne fondy v programovom období 2007-2013 priniesli do reformných aktivít zásadnú zmenu a to v podobe reálnych a významných, striktno výsledkovo viazaných zdrojov ŠF na vybudovanie základov elektronizovanej VS a sprístupnenie základných služieb eGovernmentu. Program ESO, ktorý je implementovaný od roku 2011, sa zameriava na reformu VS predovšetkým z pohľadu organizácie a procesov VS.

Program ESO a program eGovernmentu sú nosnými platformami a predpokladmi nasledujúcej implementácie reformy VS, nástrojmi na jej ukončenie a dosiahnutie cieľového stavu v roku 2020.

Pre nasledujúce obdobie 2014-2020 je potrebné zohľadniť možnosti a nedostatky, ktoré priniesli projekty eGovernmentu a doterajšia implementácia programu ESO a definovať

rámcovú koncepciu reformy verejnej správy, ktorá zastreší všetky prebiehajúce a budúce aktivity v tejto oblasti do jedného manažovateľného celku.

| ★ | Branch Name  | Start Time | End Time |
|---|--|------------|----------|
|   | <b>Reforma verejnej správy v SR</b>  |            |          |
| ▼ | <b>1. Formovanie duálneho systému</b>  | 1990       | 1991     |
|   | 1.1. zrušenie národných výborov a vytvorenie nových orgánov verejnej správy v podobe •štátnej správy (okresné a obvodné úrady), •samosprávy (obecné a mestské            | 1991       | 1991     |
| ▼ | <b>2. Duálny model s rozvinutým podsystémom štátnej správy a nekompletným podsystémom samosprávy</b>   | 1995       | 2000     |
| ▼ | <b>3. Decentralizácia kompetencií na samosprávu, fiškálna decentralizácia</b>  | 2000       | 2002     |
|   | 3.1. •od 1.1.2002 kompetencie vedenia matrík (zákon č. 154/1999 Z.z.),   | 2002       | 2002     |
|   | 3.2. •od 1.4.2002 kompetencie dotýkajúce sa sociálnej pomoci (zákon č. 195/1998 Z.z. o sociálnej pomoci), telesnej kultúry (zákon č. 288/1997 Z.z.), divadelnej činnosti | 2002       | 2002     |
|   | 3.3. •od 1.7.2002 ďalšie kompetencie z oblasti školstva (zákon č. 29/1984 Zb. a zákon č. 542/1996 Z.z.),   | 2002       | 2002     |
|   | 3.4. •od 1.1.2003 na obec pôsobnosť stavebného úradu v prvom stupni výkonu štátnej správy (s výnimkou vyvlastnenia, zákon č. 50/1976 Zb.) ako aj zodpovednosť za         | 2003       | 2003     |
|   | 3.5. •od 1.1.2002 na úseku dráh, na úseku civilnej ochrany,  | 2002       | 2002     |
|   | 3.6. •od 1.4.2002 na úseku cestnej dopravy, sociálnej pomoci, divadelnej činnosti, múzeí a galérií, osvetovej činnosti a knižníc,  | 2002       | 2002     |
|   | 3.7. •od 1.7.2002 na úseku školstva, telesnej kultúry, zdravotnej starostlivosti a na úseku humannej formácie,   | 2002       | 2002     |
|   | 3.8. •od 1.1.2004 na úseku pozemných komunikácií   | 2004       | 2004     |
| ▼ | <b>4. Nový systém prerozdelenia verejných prostriedkov medzi štátnu správu a územnú samosprávu</b>   | 2004       | 2004     |
| ▼ | <b>5. eGovernment</b>  | 2006       | 2007     |
|   | 5.1. UPVS 2.0  | 2007       | 2007     |
| ▼ | <b>5.2. Elektronizácia úsekov správy</b>   | 2007       | 2007     |
|   | 5.2.1. základné služby eGovernmentu  | 2007       | 2007     |
|   | 5.2.2. elektronické služby základných registrov  | 2007       | 2007     |
|   | 5.3. DCOM  | 2013       | 2013     |
|   | 5.4. Rozvoj elektronických služieb   | 2014       | 2014     |
|   | 5.5. Využívanie otvorených dát   | 2014       | 2014     |
|   | 5.6. Podpora procesov efektívnej VS  | 2014       | 2014     |
|   | 5.7. Zavedenie eGovernment cloudu  | 2014       | 2014     |
| ▼ | <b>6. ESO – Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená verejná správa</b>  | 2011       | 2014     |
|   | 6.1. integrácia krajských štruktúr miestnych orgánov štátnej správy do obvodných úradov  | 2011       | 2011     |
|   | 6.2. zrušenie krajskej úrovne špecializovanej miestnej štátnej správy  | 2012       | 2012     |
|   | 6.3. Racionalizácia a optimalizácia podporných činností obslužného a prierezového charakteru   | 2013       | 2013     |
|   | 6.4. Vzdelávanie zamestnancov VS   | 2014       | 2014     |

**Obr. 1 Mil'níky reformy verejnej správy v SR**

### 3 Stratégia OP a jeho konzistentnosť

#### 3.1 Posúdenie socio-ekonomickej analýzy a relevantnosť stratégie OP zameranej na identifikované potreby

Verejná správa je tvorcom legislatívneho prostredia a politík, ktorými priamo, alebo nepriamo ovplyvňuje kvalitu života ľudí v SR, je aj najväčším zamestnávateľom<sup>2</sup> a vlastníkom najrozsiahlejšieho dlhodobého majetku v ekonomike<sup>3</sup>. Štandardná kvalita služieb verejnej správy, zodpovedné hospodárenie s financiami a majetkom je preto najdôležitejším predpokladom realizácie akejkoľvek štrukturálnej zmeny smerujúcej k inteligentnému rastu na európskej, národnej a regionálnej úrovni.

Na základe ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti verejných financií (GAP) sa pri nezmenených politikách považuje súčasná pozícia SR za jednoznačne neudržateľnú<sup>4</sup>. K tomu, aby dlh v nasledujúcich dekádach nenarástol nad úroveň horného limitu<sup>5</sup> je potrebné zrealizovať štrukturálne zmeny a trvalo zvýšiť príjmy na jednej strane a trvalo znížiť výdavky verejných financií na strane druhej. Táto úloha sa dá splniť jedine prostredníctvom zásadnej a komplexnej reformy verejnej správy zameranej na finančnú efektívnosť výdavkov a ekonomickú účinnosť politík, ktoré sú ich prostredníctvom financované.

Víziou reformy VS na Slovensku do roku 2020, v zmysle rámcovej koncepcie, je: Proklientsky orientovaná transparentná verejná správa, poskytujúca svoje služby rýchlo, efektívne a kvalitne.

Očakávanými hlavnými výsledkami naplnenia vízie a hlavným zdrojom budúcich prínosov pre hospodársky rast, zamestnanosť, v konečnom dôsledku pre kvalitu života sú:

- inteligentné služby VS: elektronické služby verejnej správy poskytované občanom, podnikateľom, verejnosti a samotnej verejnej správe proaktívnym spôsobom a financované udržateľným spôsobom na základe presných komplexných údajov o ich nákladoch a ekonomických prínosoch.
- zavedenie a postupný rozvoj jednotných miest prístupu k službám VS, na ktorých bude mať používateľ prístup k integrovaným službám a všetkým relevantným údajom verejnej správy prostredníctvom UPVS a špecializovaných portálov (pre elektronické služby VS) a prostredníctvom siete kontaktných miest pre občanov (pre „neinternetovú“ časť populácie)
- vybudovanie a postupný rozvoj centier podpory štátnej a verejnej správy; sprístupňovaním kvalitných zdieľaných, integrovaných a centralizovaných služieb na podporu prierezových a podporných procesov vo verejnej správe.

<sup>2</sup> V roku 2012 vo VS bolo zamestnaných 345,5 tis. zamestnancov

<sup>3</sup> Dlhodobý majetok tvoria všetky aktíva nehmotného a hmotného charakteru, na ktoré má ekonomický subjekt vlastnícke právo alebo právo hospodárenia. Podľa údajov ŠÚ SR, k 31.12.2010 bol dlhodobý majetok v obstarávacích cenách podľa položiek a ekonomických činností (SK NACE Rev. 2) verejnej správy 21 mld. EUR za odvetvím dodávka elektriny, plynu, pary a studeného vzduchu s 22 mld. EUR.

<sup>4</sup> Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií (december 2012); Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, December 2012

<sup>5</sup> ústavným zákonom stanovený na 50% HDP

Uvedené výsledky budú dostupné používateľom cez viaceré komunikačné kanály. Okrem tradičných, postavených na papierovej komunikácii prostredníctvom pošty a osobnej komunikácie na úradoch, sú vytvorené a budú rozvíjané služby KAMO a UPVS, ústredné kontaktné centrum a špecializované portály. Na rozdiel od súčasného prevládajúceho stavu segmentácie podľa úsekov správy, bude vzťah poskytovateľ-používateľ služby VS riadený aj na základe segmentácie podľa životných situácií a profilu (sociálny status, bydlisko, vzdelanie, profesia, ...) subjektu.

Zavedenie a rozvoj uvedených služieb umožní presne sledovať nielen komplexné údaje o nákladoch na služby verejnej správy, ale aj finančné a nefinančné prínosy (vyjdrené napr. prostredníctvom čistej súčasnej hodnoty) z nich pre používateľa ako aj verejnú správu ako poskytovateľa. Na ich základe sa bude postupne meniť prístup k financovaniu a zavádzať udržateľné financovanie a orientácia len na efektívne a účinné služby verejnej správy. Kvalitné programy celoživotného vzdelávania pre zamestnancov verejnej správy.

Vyššie uvedené predstavujú základné identifikované potreby pre program EVS implementovaný v rámci Partnerskej dohody v období 2014-2020, sú nevyhnutným predpokladom pre naplnenie vízie reformy VS a rámcovo ich sumarizuje nasledovný model:

# Ex ante hodnotenie Operačného programu Efektívna verejná správa na roky 2014 - 2020

| Key Partners   | Key Activities   | Value Proposition   | Customer Relationship  | Customer Segments   |
|--|--|---|--|---|
| <p>Hlavní garanti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- EK</li> <li>- MV SR</li> <li>- MF SR</li> </ul> <p>Prijímatelia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- inštitúcie ŠS</li> <li>- ZMOS, K8, ...</li> <li>- Socio-ekonomickí partneri</li> </ul> <p>Dodávateľia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tovarov a služieb</li> </ul> | <p>Logické členenie:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zmeny štruktúr a procesov VS;</li> <li>2. Ľudské zdroje ŠS a SS;</li> <li>3. Poskytovanie služieb VS;</li> </ol> <p>Špecifické odporúčania COM:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verejné financie</li> <li>- Štrukturálne reformy</li> <li>- Zamestnanosť a sociálne politiky</li> </ul> <p>Špecifické oblasti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Korupcia</li> <li>- Verejné obstarávanie</li> <li>- Súdnictvo</li> <li>- Systém riadenia ľudských zdrojov</li> <li>- Elektronizácia verejných služieb</li> <li>- Účasť partnerov</li> <li>- Posilnenie analytických kapacít</li> <li>- Zlepšenie správy daní</li> </ul> <p><b>Key Ressources</b></p> <p>Rozpočet VS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- národné zdroje (ŠR, rozpočet samospráv); osobné náklady, prevádzkové náklady, časť transformačných nákladov</li> <li>- EŠIF (transformačné náklady): OP EVS (280 mil. EUR; ESF), OP II (900 mil. EUR, ERDF)</li> <li>Súkromné zdroje (investičné náklady)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proklientsky organizovaná VS</li> <li>• Garantovaná štandardná kvalita služieb VS a rozvoj ľudských zdrojov vo VS</li> <li>• Zjednodušovanie a odstraňovanie administratívnych záťaží, automatizácia procesov</li> <li>• Metódy riadenia (strategické plánovanie, monitorovanie, evaluácia, analytické kapacity, programové riadenie)</li> </ul> | <p><b>Channels</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jeden za všetkých (G2C,B,P)</li> <li>- Všetci za jedného (G2G)</li> <li>- Priateľ na telefóne (G2C)</li> <li>- Cloudcomputing (IaaS, PaaS, SaaS)</li> <li>- Centrá podpory</li> <li>- Klientské centrá pre občanov, IOM</li> <li>- UPVS</li> <li>- eDesk</li> <li>- Mobil</li> <li>- Call centrum</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- podľa životných situácií občana</li> <li>- podľa životných situácií podnikateľa</li> <li>- podľa profilu používateľa služieb</li> <li>- podľa úsekov správy</li> <li>- podľa nákladov na službu</li> </ul> |
| Cost Structure   |  | Revenue Streams   |  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- podľa účtovnej klasifikácie</li> <li>- podľa funkčnej klasifikácie</li> <li>- podľa ekonomickej klasifikácie</li> <li>- podľa organizačnej klasifikácie</li> <li>- podľa zdrojov financovania</li> </ul>  | <p>Rozdelenie v čase a podľa zdrojov:</p> <p>Národné zdroje rozpočtu VS:</p> <p>ERDF: 800 mil. EUR</p> <p>ESF: 280 mil. EUR</p> <p>Ostatné:</p> <p>2014:</p> <p>2015:</p> <p>2016:</p> <p>2017:</p> <p>2018:</p> <p>2019:</p> <p>2020:</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Čistá súčasná hodnota<sup>1</sup> projektov pre VS</li> <li>- Čistá súčasná hodnota projektov pre občanov a podnikateľov</li> <li>- Jedenkrát a dosť (obiehajú informácie, nie občan)</li> <li>- Rentabilita aktív VS</li> <li>- Rentabilita nákladov VS</li> <li>- Daňová medzera</li> <li>- GAP</li> </ul>                                     | <p>Štruktúra prínosov v čase:</p> <p>2014:</p> <p>2015:</p> <p>2016:</p> <p>2017:</p> <p>2018:</p> <p>2019:</p> <p>2020:</p>   |   |

<sup>1</sup> ČSH predstavuje komplexný ukazovateľ CBA, ktorý obsahuje viacero vstupov (napr. náklady VS na služby, príjmy zo služieb, trvanie služieb, nepriame náklady a pod.)

**Obr. 2 Reforma verejnej správy - business case**

Hodnotenie socio-ekonomickej analýzy bude zamerané jednak na hodnotenie analýzy uvedenej v návrhu OP, ale aj samostatným nezávislým posúdením skutočného stavu vo väzbe na vyššie uvedený model.

Z uvedeného vyplýva, že stratégia uvedená v OP EVS identifikuje všetky hlavné problémy spojené s výkonom verejnej správy v súlade s nezávislou analýzou prostredia ako aj všetky hlavné rozvojové potreby efektívnej verejnej správy na všeobecnej úrovni.

Zásadným nedostatkom je absencia analýzy finančnej efektívnosti výkonu verejnej správy, ktorá je daná objektívnymi príčinami nedostupnosti finančných údajov v rozsahu a štruktúru, ktorá by takúto analýzu umožňovala. Z pohľadu hodnotiteľa sa jedná o nezanedbateľnú zložku, ktorú nemožno absentovať pri celkovej reforme verejnej správy, a preto merateľnosť finančnej efektívnosti služieb verejnej správy považujeme za jeden z kľúčových prvkov modernej verejnej správy a predpokladom zavedenia výkonnostne orientovaného riadenia.

## **3.2 *Zdôvodnenie stratégie OP EVS a jej súlad s cieľmi a prioritami OP EVS vo väzbe na stratégiu Európa 2020***

### **3.2.1 *Zdôvodnenie stratégie OP EVS***

V nadväznosti na spracovanie socio-ekonomickej analýzy v návrhu OP EVS podľa investičných priorít možno konštatovať, že stratégia odpovedá identifikovaným problémom prostredia na národnej úrovni ako aj na úrovni všetkých prevládajúcich stratégií zameraných na reformu verejnej správy, vrátane stratégie EU2020, ako nosnej stratégie pre všetky členské krajiny. Vízia definovaná v OP EVS jasne naznačuje smerovanie reformy verejnej správy. Z pohľadu nezávislého hodnotiteľa však treba podotknúť, že navrhnutá vízia poukazuje na zmenu orientácie a organizovania verejnej správy a to z vertikálnych modelov riadených rezortne na horizontálne integrované služby.

Za nedostatok považujeme, že ďalej v stratégii je však tento princíp uplatňovaný len čiastočne a naďalej pretrváva rezortizmus. Tomu odpovedá aj predložená socio-ekonomická analýza, ktorá je spracovaná účelne pre nastavenú stratégiu.

Z pohľadu hodnotiteľa a vývoja verejnej správy v ére samostatnosti SR ide o najvýznamnejšiu reformu verejnej správy tak z pohľadu rozsahu zmien ako aj zmien v princípoch fungovania vzťahov vo verejnej správe.

K dosiahnutiu vyšších úspechov plnenia definovanej vízie by z pohľadu hodnotiteľa bolo vhodné zamerať sa na odstránenie hlavných prierezových nedostatkov a vytvorenie robustných predpokladov úspešnej reformy takéhoto rozsahu. Ide hlavne o predpoklady, ako ľudské kapacity, nedostatočné odborné a analytické prostredie, nedostupné a nekonsolidované dátové registre, nedostatočné materiálne a technické prostredie na výkon verejnej správy, neefektívne hospodárenie s verejnými prostriedkami, neefektívne právne prostredie, nekoordinované a zväčša individuálne procesy spojené s výkonom verejnej správy.

Hlavnou víziou by malo byť dosiahnutie štandardnej kvality služieb verejnej správy a zodpovedné hospodárenie s financiami a majetkom, založené na výkonnostne orientovanom a akruálnom princípe.

Hlavnými dosiahnutými výsledkami a hlavným zdrojom budúcich prínosov sú:

- inteligentné služby VS: elektronické služby verejnej správy poskytované občanom, podnikateľom, verejnosti a samotnej verejnej správe proaktívnym spôsobom a financované udržateľným spôsobom na základe presných komplexných údajov o ich nákladoch a ekonomických prínosoch,
- zavedenie a postupný rozvoj jednotných miest prístupu k službám VS, na ktorých bude mať používateľ prístup k integrovaným službám a všetkým relevantným údajom verejnej správy prostredníctvom UPVS a špecializovaných portálov (pre elektronické služby VS) a prostredníctvom siete kontaktných miest pre občanov (pre „neinternetovú“ časť populácie),
- vybudovanie a postupný rozvoj „backoffice“ štátnej a verejnej správy; sprístupňovaním kvalitných zdieľaných, integrovaných a centralizovaných služieb na podporu prierezových a podporných procesov vo verejnej správe,
- kvalitné programy celoživotného vzdelávania pre zamestnancov verejnej správy.

Uvedené výsledky by mali byť dostupné používateľom cez všetky určené komunikačné kanály. Okrem tradičných, postavených na papierovej komunikácii prostredníctvom pošty a osobnej komunikácie na úradoch, budú vytvorené a budú rozvíjané služby KAMO a UPVS, ústredné kontaktné centrum a špecializované portály.

K modernizácii verejnej správy v podmienkach SR je potrebné pristupovať jednotným jednotným spôsobom a postupným zavádzaním zmien do jasne zadefinovaného spoločného rámca architektúry VS. V rámci modernizácie VS sa zatiaľ uplatňujú individuálne princípy (izolované ostrovy), ktoré budú v budúcnosti spôsobovať problémy pre zosúladení a hľadání rozhraní poskytovaných služieb.

Zo skúseností z ostatných krajín, ktoré zavádzajú opatrenia na zefektívnenie verejnej správy ako aj z dobrých príkladov praxe vyplýva, že zavádzanie tak rozsiahlych zmien, je možné len riadeným spôsobom a s použitím rámcov architektúry, ako napr. TOGAF, Archimate a pod., prispôbostený podmienkam verejnej správy a rozdelených na základné domény (rovnaké ako v prípade dimenzií intervencií v rámci TC11 popísaných nižšie) ako:

- vízia
- procesy
- dáta
- aplikácie a infraštruktúra.

### **3.2.2 Súlad stratégie OP EVS s cieľmi a prioritami OP EVS vo väzbe na stratégiu Európa 2020**

V súlade s Metodickým pokynom CKO č. 1 pre programové obdobie 2014 – 2020 majú výzvy, problémy a potreby na národnej, regionálnej a lokálnej úrovni identifikované v OP EVS zodpovedať cieľom stratégie Európa 2020.

Ako základné problémy, ktoré obmedzujú efektívne a kvalitné zabezpečenie verejnej správy OP EVS uvádza najmä:

- rôznorodosť informačných zdrojov pre používateľov verejných služieb,
- nízka efektívnosť výberu daní a cla, najmä dane z pridanej hodnoty,
- nízka účinnosť preventívnych a represívnych nástrojov na obmedzovanie daňových a colných podvodov,
- nezjednotený systém výberu daní a cla s odvodmi, rozdielne pravidlá a lehoty pre ich výber,
- prevláda fyzický tok a archivácia dokumentov - papierové dokumenty, atramentové podpisy a pečiatky, spisy a zakladače uložené v registratúrach a archívoch,
- organizácia VS a jej procesy sú budované vertikálne a riadené rezortne,
- agendy sú vykonávané izolovane, bez medzirezortnej integrácie a interoperability,
- chýba efektívne vytvorená a dostupná sieť moderných centier verejných služieb, kde by klient vybavil všetky náležitosti na jednom mieste,
- nemoderná infraštruktúra a organizácia VS,
- nedostatočná flexibilita a konštruktívna podpora podnikania zo strany VS,
- nárast aparátu VS z pohľadu počtu organizácií, zamestnancov a infraštruktúry,
- nadpriemerne vysoký podiel výdavkov VS na spotrebe tovarov a služieb, z ktorých najväčšia časť je určená na chod samotnej VS,
- rozsiahle, neprehľadné, izolované procesy jednotlivých organizácií VS,
- organizácie VS si individuálne zabezpečujú aj väčšinu podporných procesov (prierezové a obslužné procesy),
- nie je dôsledne implementované programové rozpočtovanie (odklon od rozpočtovania vstupov a prechod k rozpočtovaniu orientovanému na výsledky),
- chýba jedno miesto, kde by osoba získala autorizované, aktuálne a úplné informácie relevantné pre danú životnú situáciu a s ňou súvisiace agendy (týmto miestom má byť Ústredný portál VS s adekvátnym informačným obsahom),
- nedostupnosť bezhotovostného platobného styku pre občanov, v rámci jednoduchšieho a rýchlejšieho vyplácania peňažných pokút,
- nekonceptný a vysoko decentralizovaný systém riadenia ľudských zdrojov vo VS a nedostatočné odborné analytické kapacity pre tvorbu politík a hodnotenie politík,
- absentuje jednotný systém riadenia ľudských zdrojov vo VS, počnúc náborom a výberom zamestnancov, vzdelávaním, hodnotením výkonnosti a kvality, odmeňovaním,
- vysoká miera fluktuácie kľúčových zamestnancov organizácií VS spojená s politickými cyklami,
- nie všetky rezorty majú vybudované analytické organizačné jednotky,
- nie všetky existujúce analytické organizačné jednotky disponujú odbornými kapacitami,
- nedostatok pracovníkov, ktorí disponujú dostatočným odborným potenciálom,
- organizácie MNO nedisponujú analytickými kapacitami pre tvorbu a hodnotenie politík, alebo sú ohrozené nedostatkom prostriedkov na rozvoj a kontinuitu činnosti,

- nedôveryhodné a neefektívne súdnictvo (z hľadiska ukazovateľa vnímania nezávislosti súdnictva sa SR umiestnila na poslednom mieste z krajín EÚ, z hľadiska ukazovateľa času potrebného na riešenie konkurzov sa SR umiestnila na poslednom mieste z krajín EÚ, nedôvera občanov k súdnictvu, nízka vymožiteľnosť práva, prietahy v súdnych konaniach, nízka kvalita súdnych rozhodnutí, nedokonalý systém vzdelávania sudcov, vrátane budúcich sudcov, chýba špecializované vzdelávanie sudcov, hodnotenie sudcov a súdov),
- neefektívne verejné obstarávanie (nehospodárne vynakladanie verejných zdrojov, nedostatočné zabezpečenie a ochrana súťažného princípu s dôrazom na záujmy štátu vo verejnom obstarávaní, netransparentnosť verejného obstarávania, nedostatočné využívanie zeleného verejného obstarávania, slabé nezávislé hodnotenie subjektmi MNO).

Ďalej identifikuje OP EVS výzvy a potreby ako:

- posilnenie analytických a metodických kapacít v prospech dodefinovania reformných konceptov v jednotlivých segmentoch VS, zavedenie štandardov pre vybrané reformné a optimalizačné procesy a realizácia nevyhnutných legislatívnych úprav umožňujúcich systémové zmeny vo VS,
- posilnenie koordinácie reformných projektov v jednotlivých segmentoch a zohľadnenie ich vzájomných závislostí v záujme optimalizácie investičnej stratégie na podporu reformných procesov a vytvorenia predpokladov pre dosiahnutie strategických cieľov,
- zlepšenie kvality VS a riadenia ľudských zdrojov, zmenšenie dopadov politického cyklu na personálne rozhodnutia, optimalizácia vnútorných procesov a presmerovanie zdrojov k základným činnostiam VS na úrovni ústrednej štátnej správy,
- posilňovanie analytických kapacít pre ďalší rozvoj verejných politík,
- zlepšenie správy daní, výberu daní a cla a kvality výdavkov,
- zlepšenie efektívnosti a kvality občiansko-právnych konaní, zabezpečenie podmienky pre vymáhanie súdnych rozhodnutí a podpora alternatívnych mechanizmov riešenia sporov, modernizácia infraštruktúry a organizácie súdov,
- zníženie korupcie a zabezpečenie transparentného a efektívneho uplatňovania pravidiel verejného obstarávania,
- posilnenie funkcie verejného dohľadu MNO a posilnenie možnosti sociálnych, ekonomických partnerov a MNO prispievať k tvorbe verejných politík a monitorovaniu ich implementácie,
- zlepšenie nadnárodných a cezhraničných aspektov riadenia súvisiacich s cezhraničnou kriminalitou a bezpečnosťou vrátane financovania budovania kapacít v colných systémoch,
- zlepšovanie podnikateľského prostredia zvyšovaním kvality verejných služieb, zefektívňovaním poskytovania nenávratnej finančnej pomoci a kvalitnou tvorbou politík so zameraním na podporu inovácií a znalostnej ekonomiky,
- podpora optimalizácie národných politík správy a financovania verejných služieb vrátane správy ľudských zdrojov, hnutelného a nehnuteľného majetku VS a politík verejného obstarávania a boja proti korupcii vo VS v záujme zvyšovania transparentnosti a efektivity VS
- podpora riešení spoločenských problémov prostredníctvom vytvorenia predpokladov pre participatívnu tvorbu a optimalizáciu verejných politík a budovanie kapacít na

podporu ich implementácie a tiež rozvoja spolupráce so sociálnymi a ekonomickými partnermi a MNO v kontexte reformy VS,

- orientácia na implementáciu procesov programového rozpočtovania s dôrazom na výsledky a výstupy namiesto vstupov,
- zvýšenie interoperability a pripravenosti orgánov krízového riadenia, zavedenie systémov riadenia kvality na európskom štandarde a sledovania výkonnosti organizácie.

V nadväznosti na tieto identifikované výzvy, problémy a potreby definuje stratégia OP EVS v rámci Prioritnej osi 1 štyri špecifické ciele:

Prioritná os 1: Posilňovanie inštitucionálnych kapacít a efektívnosti VS

Špecifický cieľ 1.1: Skvalitnenie systémov a optimalizácia procesov s orientáciou na občanov a podnikateľov

Špecifický cieľ 1.2: Modernizácia riadenia ľudských zdrojov a zvyšovanie kompetencií zamestnancov

Špecifický cieľ 1.3: Zefektívnenie súdneho systému a vymožitelnosti práva

Špecifický cieľ 1.4: Zabezpečenie transparentného a efektívneho uplatňovania pravidiel verejného obstarávania

*Priemet identifikovaných problémov, potrieb a výziev s definovanými cieľmi, aktivitami a opatreniami programu*

| Problém, potreba, výzva  | Ciele, aktivity, opatrenia   |
|--|--|
| rôznorodosť informačných zdrojov pre používateľov verejných služieb  | zjednodušiť a racionalizovať administratívne procesy pre občana a podnikateľa, tým že môže vybaviť celú agendu na jednom mieste.<br>Vytvorenie systému tzv. „front office“ a „back office“ (riešenie najmä v rámci prepojenia s OP II a komplementaritou iniciatív realizovaných v rámci TC 11 a TC 2) |
| nízka efektívnosť výberu daní a cla, najmä dane z pridanej hodnoty   | Optimalizácia procesov<br>Zjednodušenie administratívnych procedúr, odstraňovanie byrokracie a znižovanie regulačného zaťaženia  |
| nízka účinnosť preventívnych a represívnych nástrojov na obmedzovanie daňových a colných podvodov  | Optimalizácia procesov<br>Zjednodušenie administratívnych procedúr, odstraňovanie byrokracie a znižovanie regulačného zaťaženia  |
| nezjednotený systém výberu daní a cla s odvodmi, rozdielne pravidlá a lehoty pre ich výber   | Optimalizácia procesov<br>Zjednodušenie administratívnych procedúr, odstraňovanie byrokracie a znižovanie regulačného zaťaženia  |
| prevláda fyzický tok a archivácia dokumentov - papierové dokumenty, atramentové podpisy a pečiatky, spisy a zakladače uložené v registratúrach a archívoch | Zjednodušenie administratívnych procedúr, odstraňovanie byrokracie a znižovanie regulačného zaťaženia  |
| organizácia VS a jej procesy sú budované vertikálne a riadené rezortne   | Optimalizácia procesov VS  |
| agendy sú vykonávané izolovane, bez medzirezortnej integrácie a interoperability   | Optimalizácia procesov VS  |
| chýba efektívne vytvorená a dostupná   | Skvalitnenie služieb verejnej správy a zvýšenie ich dostupnosti  |

|   |   |
|---|---|
| sieť moderných centier verejných služieb, kde by klient vybavil všetky náležitosti na jednom mieste   |   |
| nemoderná infraštruktúra a organizácia VS   | Skvalitnenie služieb verejnej správy a zvýšenie ich dostupnosti   |
| nedostatočná flexibilita a konštruktívna podpora podnikania zo strany VS  | Zjednodušenie administratívnych procedúr, odstraňovanie byrokracie a znižovanie regulačného zaťaženia   |
| nárast aparátu VS z pohľadu počtu organizácií, zamestnancov a infraštruktúry  | Posilňovanie inštitucionálnych kapacít<br>Aktivity zamerané na zefektívnenie riadenia ľudských zdrojov<br>Rozvoj analytických a metodických kapacít   |
| nadpriemerne vysoký podiel výdavkov VS na spotrebu tovarov a služieb, z ktorých najväčšia časť je určená na chod samotnej VS  | Optimalizácia procesov VS   |
| rozsiahle, neprehľadné, izolované procesy jednotlivých organizácií VS   | Optimalizácia procesov VS   |
| organizácie VS si individuálne zabezpečujú aj väčšinu podporných procesov (prierezové a obslužné procesy)   | Optimalizácia procesov VS   |
| chýba jedno miesto, kde by osoba získala autorizované, aktuálne a úplné informácie relevantné pre danú životnú situáciu a s ňou súvisiace agendy (týmto miestom má byť Ústredný portál VS s adekvátnym informačným obsahom) | Optimalizácia procesov VS<br>Skvalitnenie služieb verejnej správy a zvýšenie ich dostupnosti  |
| nedostupnosť bezhotovostného platobného styku pre občanov, v rámci jednoduchšieho a rýchlejšieho vyplácania peňažných pokút   | Optimalizácia procesov VS   |
| nekoncepčný a vysoko decentralizovaný systém riadenia ľudských zdrojov vo VS a nedostatočné odborné analytické kapacity pre tvorbu politík a hodnotenie politík   | Aktivity zamerané na zefektívnenie riadenia ľudských zdrojov<br>Rozvoj ľudských zdrojov v oblasti vzdelávania a zdieľania vzájomných skúseností na národnej a medzinárodnej úrovni<br>Rozvoj analytických a metodických kapacít |
| absentuje jednotný systém riadenia ľudských zdrojov vo VS, počnúc náborom a výberom zamestnancov, vzdelávaním, hodnotením výkonnosti a kvality, odmeňovaním   | Aktivity zamerané na zefektívnenie riadenia ľudských zdrojov  |
| vysoká miera fluktuácie kľúčových zamestnancov organizácií VS spojená s politickými cyklami   | Aktivity zamerané na zefektívnenie riadenia ľudských zdrojov  |
| nie všetky rezorty majú vybudované analytické organizačné jednotky  | Rozvoj analytických a metodických kapacít   |
| nie všetky existujúce analytické organizačné jednotky disponujú odbornými kapacitami  | Rozvoj ľudských zdrojov v oblasti vzdelávania a zdieľania vzájomných skúseností na národnej a medzinárodnej úrovni  |
| nedostatok pracovníkov, ktorí disponujú dostatočným odborným potenciálom  | Rozvoj ľudských zdrojov v oblasti vzdelávania a zdieľania vzájomných skúseností na národnej a medzinárodnej úrovni  |

|  |  |
|--|--|
| organizácie MNO nedisponujú analytickými kapacitami pre tvorbu a hodnotenie politík, alebo sú ohrozené nedostatkom prostriedkov na rozvoj a kontinuitu činnosti  | Rozvoj analytických a metodických kapacít  |
| nedôveryhodné a neefektívne súdnictvo (z hľadiska ukazovateľa vnímania nezávislosti súdnictva sa SR umiestnila na poslednom mieste z krajín EÚ, z hľadiska ukazovateľa času potrebného na riešenie konkurzov sa SR umiestnila na poslednom mieste z krajín EÚ, nedôvera občanov k súdnictvu, nízka vymožitelnosť práva, prieťahy v súdnych konaniach, nízka kvalita súdnych rozhodnutí, nedokonalý systém vzdelávania sudcov, vrátane budúcich sudcov, chýba špecializované vzdelávanie sudcov, hodnotenie sudcov a súdov) | Zavádzanie nástrojov a systémov smerujúcich k vyššej transparentnosti súdnictva a potlačeniu korupcie v súdnictve  |
| neefektívne verejné obstarávanie (nehospodárne vynakladanie verejných zdrojov, nedostatočné zabezpečenie a ochrana súťažného princípu s dôrazom na záujmy štátu vo verejnom obstarávaní, netransparentnosť verejného obstarávania, nedostatočné využívanie zeleného verejného obstarávania, slabé nezávislé hodnotenie subjektmi MNO)  | Zvyšovanie verejného dohľadu nad verejným obstarávaním<br>- Znižovanie korupcie, podpora nezávislosti a zvýšenie transparentnosti postupov v oblasti verejného obstarávania        |
| posilnenie analytických a metodických kapacít v prospech dodefinovania reformných konceptov v jednotlivých segmentoch VS, zavedenie štandardov pre vybrané reformné a optimalizačné procesy a realizácia nevyhnutných legislatívnych úprav umožňujúcich systémové zmeny vo VS  | Optimalizácia procesov VS  |
| posilnenie koordinácie reformných projektov v jednotlivých segmentoch a zohľadnenie ich vzájomných závislostí v záujme optimalizácie investičnej stratégie na podporu reformných procesov a vytvorenia predpokladov pre dosiahnutie strategických cieľov   | Optimalizácia procesov VS  |
| zlepšenie kvality VS a riadenia ľudských zdrojov, zmenšenie dopadov politického cyklu na personálne rozhodnutia, optimalizácia vnútorných procesov a presmerovanie zdrojov k základným činnostiam VS na úrovni ústrednej štátnej správy  | Aktivity zamerané na zefektívnenie riadenia ľudských zdrojov<br>Rozvoj ľudských zdrojov v oblasti vzdelávania a zdieľania vzájomných skúseností na národnej a medzinárodnej úrovni |

|   |  |
|---|--|
| posilňovanie analytických kapacít pre ďalší rozvoj verejných politík  | Rozvoj analytických a metodických kapacít  |
| zlepšenie správy daní, výberu daní a cla a kvality výdavkov   | Zefektívnenie a zjednotenie výberu cla a daní  |
| zlepšenie efektívnosti a kvality občiansko-právnych konaní, zabezpečenie podmienky pre vymáhanie súdnych rozhodnutí a podpora alternatívnych mechanizmov riešenia sporov, modernizácia infraštruktúry a organizácie súdov   | Zvýšenie kvality disciplinárnych konaní, zavedenie monitoringu, sankčného a kontrolného systému, Rozvoj a podpora alternatívnych metód riešenia sporov |
| zníženie korupcie a zabezpečenie transparentného a efektívneho uplatňovania pravidiel verejného obstarávania  | Zavádzanie nástrojov a systémov smerujúcich k vyššej transparentnosti súdnictva a potlačeniu korupcie v súdnictve                                      |
| posilnenie funkcie verejného dohľadu MNO a posilnenie možnosti sociálnych, ekonomických partnerov a MNO prispievať k tvorbe verejných politík a monitorovaniu ich implementácie   | Zapájanie sociálnych a ekonomických partnerov a MNO pri príprave implementácii a hodnotení procesov verejnej správy                                    |
| zlepšenie nadnárodných a cezhraničných aspektov riadenia súvisiacich s cezhraničnou kriminalitou a bezpečnosťou vrátane financovania budovania kapacít v colných systémoch  | Optimalizácia procesov VS  |
| zlepšovanie podnikateľského prostredia zvyšovaním kvality verejných služieb, zefektívňovaním poskytovania nenávratnej finančnej pomoci a kvalitnou tvorbou politík so zameraním na podporu inovácií a znalostnej ekonomiky  | Optimalizácia procesov VS  |
| podpora optimalizácie národných politík správy a financovania verejných služieb vrátane správy ľudských zdrojov, hnutelného a nehnuteľného majetku VS a politík verejného obstarávania a boja proti korupcii vo VS v záujme zvyšovania transparentnosti a efektivity VS                   | Rozvoj ľudských zdrojov v oblasti vzdelávania a zdieľania vzájomných skúseností na národnej a medzinárodnej úrovni                                     |
| podpora riešení spoločenských problémov prostredníctvom vytvorenia predpokladov pre participatívnu tvorbu a optimalizáciu verejných politík a budovanie kapacít na podporu ich implementácie a tiež rozvoja spolupráce so sociálnymi a ekonomickými partnermi a MNO v kontexte reformy VS | Zapájanie sociálnych a ekonomických partnerov a MNO pri príprave implementácii a hodnotení procesov verejnej správy                                    |
| orientácia na implementáciu procesov programového rozpočtovania s dôrazom na výsledky a výstupy namiesto vstupov  | Optimalizácia procesov VS  |
| zvýšenie interoperability a pripravenosti orgánov krízového   | Zavedenie systémov riadenia kvality a sledovania výkonnosti organizácie, napr. zvyšovanie kvality organizácii verejnej správy                          |

|   |   |
|---|---|
| riadenia, zavedenie systémov riadenia kvality na európskom štandarde a sledovania výkonnosti organizácie. | samohodnotením podľa modelu CAF (Common Assessment Framework), EFQM (European Foundation for Quality Management) a pod. |
|---|---|

*Konzistentnosť cieľov stratégie Európa 2020 s výzvami, problémami a potrebami identifikovanými v OP EVS*

Základom stratégie na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu sú tri vzájomne sa dopĺňajúce priority:

- Inteligentný rast: vytvorenie hospodárstva založeného na znalostiach a inovácii.
- Udržateľný rast: podporovanie ekologickejšieho a konkurencieschopnejšieho hospodárstva, ktoré efektívnejšie využíva zdroje.
- Inkluzívny rast: podporovanie hospodárstva s vysokou mierou zamestnanosti, ktoré zabezpečí sociálnu a územnú súdržnosť.

V posudzovanej verzii OP boli zapracované odporúčania z prvej fázy ex ante hodnotenia a bolo doplnené prepojenie medzi výzvami, problémami a potrebami identifikovanými v OP EVS v nadväznosti na stratégiu Európa 2020, rovnako ako 3 dimenzie intervencií, ktoré obsahuje budovanie inštitucionálnych kapacít a zefektívňovanie verejnej správy, realizované v rámci TC11. Dobré naplnenie zámeru TC11 má 6 základných kritérií<sup>6</sup>, ktoré poskytujú ďalší pohľad, ďalšiu dimenziu reformy VS. Prioritné osi a špecifické ciele OP EVS sú navrhnuté tak, že pokrývajú všetky základné kritériá.

*Konzistentnosť investičných priorít a príslušných špecifických cieľov OP EVS s identifikovanými výzvami, problémami a potrebami*

Zvolená investičná priorita a špecifické ciele OP EVS reflektujú všetky podstatné identifikované výzvy, problémy a potreby. Rôznorodosť informačných zdrojov pre používateľov verejných služieb a absencia efektívnej siete pre poskytovanie verejných služieb je otázkou, ktorú je potrebné riešiť najmä v rámci prepojenia s OP II. OP EVS musí počítať s vplyvom iných programov a politík na dosahovanie definovaných výsledkov a riešenie identifikovaných potrieb.

V rámci špecifického cieľa 1.4 bol do OP zapracovaný koncept sociálne zodpovedného verejného obstarávania, ako bolo odporúčané v prvej fáze ex ante hodnotenia. Využívaním SZVO bude zabezpečená podpora pracovných príležitostí, dôstojná práca, sociálne začleňovanie, dostupnosť a etické obchodovanie. Vplyv na niektoré produkty, práce a služby môže byť obzvlášť významný, pretože verejní nákupcovia ovládajú veľký podiel trhu. Používaním svojej kúpnej sily pri výbere tovarov a služieb, ktoré takisto vykazujú dobré sociálne výsledky, preto môžu významne prispieť k udržateľnému rozvoju.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> <http://www.epsa2013.eu/files/Fostering%20Quality%20of%20PA.pdf>

<sup>7</sup> Sociálne nakupovanie: Príručka o zohľadňovaní sociálneho hľadiska pri verejnom obstarávaní (publikácia je objednaná v rámci Programu Európskej únie pre zamestnanosť a sociálnu solidaritu (2007 – 2013))

### *Posúdenie vhodnosti požiadavky na vykonanie SEA*

V zmysle smernice 2001/42/ES sa vyžaduje, aby členské štáty v posúdili vplyvy určitých plánov a programov na životné prostredie. Posúdenie vhodnosti požiadavky na vykonanie SEA je súčasťou ex ante hodnotenia príspevku OP EVS k stratégii Európa 2020. Vykonanie SEA pre OP EVS nepovažujeme za nutné v prípade uplatnenia monofondového prístupu.

## **3.3 Posúdenie súladu stratégie OP EVS s regionálnymi a národnými politikami a strategickými usmerneniami spoločenstva**

### **3.3.1 Na národnej úrovni**

#### *Národný program reforiem Slovenskej republiky*

NPR je hlavným strategickým dokumentom vlády SR v oblasti ekonomického rozvoja a štrukturálnych politík. Predstavuje národné opatrenia na dosiahnutie trvalo udržateľného hospodárskeho rastu, rastu zamestnanosti a zlepšenia kvality života. Na medzinárodnej úrovni predstavuje tento materiál opatrenia na naplnenie cieľov obsiahnutých v stratégii Európa 2020 definovaných v Ročnom prieskume rastu na rok 2014<sup>8</sup> a Integrovaných usmerneniach EK pre stratégiu Európa 2020, ako aj na splnenie špecifických odporúčaní Európskej rady pre SR. Priority ročného prieskumu rastu na rok 2014 sú:

1. Presadzovanie diferencovanej fiškálnej konsolidácie, ktorá podporuje rast
2. Obnovenie poskytovania úverov pre hospodárstvo
3. Podpora rastu a konkurencieschopnosti v súčasnosti a v budúcnosti
4. Boj proti nezamestnanosti a sociálnym dôsledkom krízy
- 5. Modernizácia verejnej správy**

V súlade s programom ESO má byť štátna správa z pohľadu občana a podnikateľských subjektov jednoduchá, prehľadná a dostupná, má fungovať udržateľne, transparentne a s efektívne vynakladanými finančnými prostriedkami. Piliermi pre dosiahnutie cieľa sú:

- racionalizácia štruktúry a infraštruktúry štátnej správy,
- integrácia a optimalizácia procesov výkonu verejnej moci, ako aj fungovania subjektov štátnej správy,
- kontaktné administratívne miesta občanov,
- nové metódy, postupy a nástroje monitorovania a hodnotenia výkonnosti a kvality štátnej správy – systém riadenia kvality.

Racionalizácia štruktúry a infraštruktúry štátnej správy, integrácia a optimalizácia procesov výkonu verejnej moci, ako aj fungovania subjektov štátnej správy bude realizáciou opatrení na dosiahnutie špecifických cieľov OP EVS jednoznačne podporená. Vytváranie kontaktných administratívnych miest občanov je v procese realizácie a to jednak prostredníctvom

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014\\_sk.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_sk.pdf)

programu ESO a jednak v rámci programového obdobia 2007-2013, ktorého súčasťou je projekt na vybudovanie integrovaných obslužných miest. Zavádzanie systémov riadenia kvality je opatrením na zabezpečenie špecifických cieľov OP EVS v rámci skvalitnenia systémov a optimalizácie procesov s orientáciou na občanov a podnikateľov.

Stratégia OP EVS vychádza z potreby plnenia základných cieľov NPR SR, pretože identifikuje najdôležitejšie prekážky rastu SR a opatrenia na ich odstraňovanie, čo vo výraznej miere prispeje k vytváraniu vhodných podmienok pre udržateľný a vyvážený rozvoj a rast zamestnanosti.

### *Odporúčania Komisie*

OP EVS reflektuje všetky špecifické odporúčania Rady EÚ pre Slovenskú republiku týkajúce sa predmetu OP EVS (t.j. odporúčanie č. 1, 2 a 6):

1. Podľa plánu splniť rozpočet na rok 2013, aby sa udržateľným spôsobom odstránil nadmerný deficit a dosiahlo fiškálne úsilie uvedené v odporúčaní Rady v rámci postupu pri nadmernom deficite. Po odstránení nadmerného deficitu realizovať štrukturálnu úpravu, ktorá Slovensku umožní dosiahnuť strednodobý cieľ do roku 2017. Predchádzať škrtom výdavkov, ktoré podporujú rast, a zintenzívniť úsilie na zlepšenie efektívnosti verejných výdavkov. Vychádzajúc z už prijatej dôchodkovej reformy ďalej zlepšiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií znížením medzery financovania vo verejnom dôchodkovom systéme a zvýšením nákladovej účinnosti sektora zdravotnej starostlivosti.

V súvislosti s udrzaním deficitu verejných financií (3 % z HDP krajiny v súlade s Paktom o stabilite a raste EÚ a kritériami pre hospodársku a menovú úniu) a verejného dlhu (podľa ústavného zákona maximum 50 % z HDP, resp. 60 % z HDP v súlade s Paktom o stabilite a raste EÚ a kritériami pre hospodársku a menovú úniu) OP EVS identifikuje potrebu realizovať štrukturálne zmeny, zvýšiť príjmy a trvalo znížiť výdavky verejných financií a to prostredníctvom konkrétnych špecifických cieľov.

Kľúčovým dokumentom v oblasti efektívneho zabezpečenia príjmovej časti rozpočtu verejnej správy schváleným uznesením vlády č. 285/2008 je „Koncepcia reformy daňovej a colnej správy s výhľadom zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov“, ktorej jedným zo zámerov je zabezpečenie maximalizácie výberu štátnych príjmov ustanovených zákonom a znížovanie rozdielu medzi tým čo by malo byť zaplatené a čo v skutočnosti zaplatené je. Zefektívnenie finančnej správy je predmetom špecifického cieľa 1.2 OP EVS. Zahŕňa zjednotenie výberu daní, cla a odvodov, zvýšenie efektívnosti výberu daní a cla, najmä dane z pridanej hodnoty a zvýšenie účinnosti preventívnych a represívnych nástrojov na obmedzovanie daňových a colných podvodov. Smeruje tak k zvýšeniu príjmov rozpočtu verejnej správy a zníženiu nadmerného deficitu verejných financií.

V rámci trvalého znižovania výdavkov verejných financií s cieľom ich stabilizácie je v gescii MV SR aktuálne realizovaná rozsiahla reforma verejnej správy pod názvom ESO (Efektívna, Spolahlivá a Otvorená štátna správa). Je zameraná na racionalizáciu organizačného usporiadania verejnej správy, ktorú podporujú špecifické ciele OP EVS najmä

prostredníctvom skvalitnenia systémov a optimalizácie procesov s orientáciou na občanov a podnikateľov, ako aj zefektívnením finančnej správy (špecifický cieľ 1.1). Znižovanie výdavkov verejných financií bude dosiahnuté aj realizáciou opatrení špecifických cieľov 1.3 (zefektívnením justičného systému) a 1.4 (zabezpečenie transparentného a efektívneho verejného obstarávania). Ciele OP EVS tak tlakom na verejné výdavky smerom nadol podporujú zníženie nadmerného deficitu verejných financií.

V období rokov 2007-2009 sa potvrdila klesajúca tendencia poskytovania finančných prostriedkov zo strany ústredných orgánov štátnej správy na ďalšie vzdelávanie zamestnancov miestnych orgánov štátnej správy a ďalších miestnych orgánov štátu. Práve vzdelávanie patrí k oblastiam, ktorých výsledky podporujú rast. Rozvoj ľudských zdrojov v oblasti vzdelávania a zdieľania vzájomných skúseností na národnej a medzinárodnej úrovni je jednou z navrhovaných aktivít pre špecifický cieľ 1.2. V rámci špecifického cieľa 1.3 bude implementovaný efektívny systém vzdelávania sudcov a súdneho personálu.

Po kríze, keď vypadla časť príjmov verejného rozpočtu, efektívnosť verejných financií klesala a začali sa prejavovať nedostatky súvisiace predovšetkým so štruktúrou nákladov produkcie verejnej správy. Nadpriemerne vysoký je podiel výdavkov verejnej správy na spotrebu tovarov a služieb, z ktorých najväčšia časť je určená na chod samotnej verejnej správy. Dôvodom sú rozsiahle, neprehľadné a nedostatočne kvalitné procesy verejnej správy. OP EVS identifikuje konkrétne problémy, ktoré obmedzujú efektívne a kvalitné zabezpečenie verejnej správy. Postupne sa odstraňuje duplicita pri výkone podporných obslužných činností, čím sa sleduje snaha dosiahnuť úsporu, transparentnosť a efektívnosť pri nakladaní s verejnými prostriedkami a účinnú kontrolu. Ako opatrenie na podporu efektívnosti verejnej správy je definované účelné zlučovanie jej prierezových a obslužných činností. Vyžiada si to zmenu prístupu k organizovaniu a riadeniu týchto činností a nové definovanie a nastavenie procesov. Takéto účelné zlučovanie umožní postupné znižovanie výdavkov na prevádzkové náklady verejnej správy, spotrebu tovarov a služieb. Pre zabezpečenie zlúčených činností bude organizované a implementované transparentné verejné obstarávanie tovarov a služieb potrebných na chod verejnej správy.

Na zlepšenie efektívnosti verejných výdavkov je zameraný najmä špecifický cieľ 1.1 a 1.4. Zlepšenie efektívnosti verejných výdavkov bude zabezpečené v rámci špecifického cieľa 1.1 prostredníctvom skvalitnenia systémov a optimalizácie procesov s orientáciou na občanov a podnikateľov a v rámci špecifického cieľa 1.4 prostredníctvom efektívneho a transparentného verejného obstarávania tovarov a služieb nevyhnutných na realizáciu činností verejnej správy a s tým súvisiaceho efektívnejšieho vynakladania verejných prostriedkov.

OP EVS definuje zameranie aktivít reformy verejnej správy na oblasti racionalizácie štruktúry, riadenia, integrácie a optimalizácie procesov výkonu verejnej správy tak, aby sa zvýšila kvalita tvorby politík a poskytovaných služieb. Ako kľúčový koncept je definovaná interoperabilita, zmena súčasného prevažne hierarchicky organizovaného poskytovania služieb na model horizontálne integrovaných služieb. Definované zameranie hodnotiacich kritérií na nákladovú efektívnosť projektov a zefektívnenie posudzovania hospodárnosti a efektívnosti výdavkov vo fáze výberu projektov prostredníctvom zavedenia efektívnych nástrojov na zabezpečenie objektívneho posudzovania hospodárnosti a efektívnosti výdavkov (benchmarks, jednotkové ceny, limity) prispeje k zlepšeniu efektívnosti verejných výdavkov.

OP EVS je v súlade s odporúčaním Rady ohľadne odstránenia nadmerného deficitu verejných financií, predchádzania škrtom výdavkov, ktoré podporujú rast a zlepšenia efektívnosti verejných výdavkov. Nezmieňuje sa však o verejnom dôchodkovom systéme. Príprava a implementácia konceptu integrovanej zdravotnej starostlivosti a iných verejných služieb je jednou z oblastí podpory v rámci špecifického cieľa 1.1 Skvalitnenie systémov a optimalizácia procesov s orientáciou na občanov a podnikateľov. Viac sa OP EVS problematikou sektora zdravotnej starostlivosti nezaobrá.

2. Zrýchliť realizáciu akčného plánu na boj proti daňovým podvodom a naďalej sa usilovať o zlepšenie výberu DPH, a to najmä posilnením analytických a auditových kapacít daňovej správy. Zlepšiť daňovú disciplínu. Prepojiť zdaňovanie nehnuteľností s trhovou hodnotou majetku.

Nízka účinnosť preventívnych a represívnych nástrojov na obmedzovanie daňových a colných podvodov, ktoré svojou podstatou negatívne ovplyvňujú všetky oblasti spoločenského a ekonomického života, je jedným zo základných problémov, ktoré OP EVS definuje v rámci obmedzovania efektívneho a kvalitného zabezpečenia verejnej správy. Výsledkom má byť zjednotenie a zefektívnenie výberu daní a cla a výrazné obmedzenie daňových a colných podvodov. OP EVS uvádza v rámci špecifického cieľa 1.1 potrebu účinne, nekompromisne a systematicky bojovať proti daňovým a colným podvodom.

Plánovaná je realizácia aktivít zameraných na optimalizáciu výberu daní a cla spolu s odvodmi. OP v tejto súvislosti identifikuje potrebu organizačne a procesne pripraviť finančnú správu na implementáciu nástrojov, ktoré zjednodušia administratívne postupy a komunikáciu s klientmi a ostatným externým prostredím. Pri príprave a implementácii týchto zmien bude potrebné do nich zapracovať všetky efektívne metódy a postupy na účinné odhaľovanie daňových a colných podvodov a to aj so zvláštnym zreteľom na vonkajšiu (východnú) hranicu EÚ.

OP EVS rozpracúva priority financovania definované EK a v rámci nich aj prioritu posilňovať analytické kapacity pre rozvoj politik, zlepšiť správu daní a výber cla a kvalitu výdavkov. Dokument uvádza v rámci špecifického cieľa 1.1, že je potrebné podporiť modernizáciu, zjednodušenie a zefektívnenie administratívnych postupov a procesov finančnej správy, dosiahnuť zvýšenie kvality a efektivity služieb poskytovaných jej klientom, zabezpečiť ďalšie budovanie kapacít v daňovej a colnej oblasti, ako aj posilňovať národné, cezhraničné a nadnárodné aspekty bezpečnosti, že aktivity je potrebné zamerať na oblasť riadenia a organizovania, znižovania administratívnej záťaže a administratívnych nákladov ako aj zabezpečenie proklientského prístupu pre podnikateľské subjekty pre fyzické a právnické osoby a zvýšenie efektívnosti a účinnosti výberu štátnych príjmov.

OP EVS je v súlade s odporúčaním Rady ohľadne boja proti daňovým podvodom a zlepšenia výberu DPH a posilnenia analytických a auditových kapacít daňovej správy. Nezmieňuje sa však o zlepšení daňovej disciplíny a nezmieňuje sa ani o zlepšeniach súvisiacich so zdaňovaním nehnuteľností.

6. Zmeniť zákon o verejnej službe s cieľom posilniť nezávislosť verejnej služby. Zlepšiť vo verejnej správe riadenie ľudských zdrojov. Zintenzívniť úsilie o posilnenie analytických kapacít kľúčových ministerstiev, a to aj s cieľom zlepšiť využívanie

fondov EÚ. Realizovať opatrenia na zlepšenie efektívnosti justičného systému. Podporiť postupy alternatívneho riešenia sporov a zasadiť sa o ich častejšie využívanie.

Víziou rozvoja verejnej správy v SR je taká realizácia riadenia ľudských zdrojov vo verejnej správe, ktorá podporuje profesionalizáciu a depolitizáciu jej pracovníkov a zabezpečuje ich nezávislosť od politických cyklov a ich dopadov na personálne rozhodnutia. Prípravu a realizáciu takých opatrení v oblasti riadenia ľudských zdrojov, ktoré podporia ich nezávislosť od nežiaduceho politického tlaku a zmenšia dopady politického cyklu na personálne rozhodnutia vníma OP EVS ako nevyhnutný predpoklad poskytovania kvalitných služieb pre jej klientov, ale aj zvýšenie kvality tvorby politík a ich realizácie. Jednotné a prehľadné riadenie ľudských zdrojov vo VS, zvýšenie ich kvality a efektivity, zamedzenie vysokej miery fluktuácie kľúčových zamestnancov organizácií verejnej správy spojenej s politickými cyklami, zavedenie novej filozofie riadenia ľudských zdrojov orientovanej na výsledok a efektívnejšie a komplexnejšie riadenie ľudských zdrojov, ako aj skvalitnenie analytických kapacít sektorových strešných organizácií pre tvorbu a hodnotenie politík patria medzi výsledky, ktoré sa SR bude usilovať dosiahnuť v rámci špecifického cieľa 1.2. Na dosiahnutie tohto cieľa OP EVS uvádza ako kľúčovú implementáciu takých systémových opatrení a systémov riadenia ľudských zdrojov zameraných na profesionalizáciu a depolitizáciu správy ľudských zdrojov vo verejnej správe.

Príprava novelizácie zákona o štátnej službe a príprava jednotnej stratégie MLZ je jedným z opatrení na splnenie ex ante kondicionalít. ÚV SR za účelom prípravy nového zákona o štátnej službe zriadil z odborníkov na štátnu službu pracovné skupiny, ktoré sa zaoberajú prípravou nového zákona. Zmena zákona o verejnej službe je teda v aktuálnej verzii OP EVS už uvedená.

Nekoncepčný a vysoko decentralizovaný systém riadenia ľudských zdrojov vo VS a nedostatočné odborné analytické kapacity pre tvorbu politík a hodnotenie politík patrí medzi hlavné nedostatky definované v rámci špecifického cieľa 1.2. Nie všetky rezorty majú vybudované analytické organizačné jednotky, nie všetky existujúce analytické organizačné jednotky disponujú odbornými kapacitami, prejavuje sa nedostatok pracovníkov, ktorí disponujú dostatočným odborným potenciálom.

OP EVS zdôrazňuje dôležitosť odborných analytických kapacít pre riadenie jednotlivých rezortov a prijímanie správnych rozhodnutí. Rozvoj analytických a metodických kapacít je predmetom špecifického cieľa 1.2 Modernizácia riadenia ľudských zdrojov a zvyšovanie kompetencií zamestnancov. Budú realizované také aktivity, ktoré posilňujú analyticko-metodické organizačné jednotky na jednotlivých rezortoch. Tento aspekt je v OP dostatočne zapracovaný.

K zlepšeniu využívania fondov EÚ prispeje definovaná aktivita zapojenia zamestnancov do systému nepretržitého vzdelávania subjektov zapojených do implementácie fondov EÚ s dopadom na zefektívnenie procesov implementácie a priame zníženie administratívnej záťaže prijímateľov.

Zefektívnenie súdneho systému a vymožitelnosti práva je predmetom špecifického cieľa 1.3.

Nedôveryhodné a neefektívne súdnictvo predstavuje hlavný nedostatok v rámci tohto špecifického cieľa. OP EVS poukazuje na to, že z hľadiska ukazovateľa vnímania nezávislosti súdnictva sa SR umiestnila na poslednom mieste z krajín EÚ, z hľadiska ukazovateľa času potrebného na riešenie konkurzov na poslednom mieste z krajín EÚ, prejavuje sa nedôvera občanov k súdnictvu a vymožitelnosť práva je nízka. Problémom sú prieťahy v súdnych konaniach, nízka kvalita súdnych rozhodnutí, nedokonalý systém vzdelávania sudcov, vrátane budúcich sudcov, absencia špecializovaného vzdelávania sudcov a hodnotenie sudcov a súdov. V tejto oblasti je v rámci OP EVS cieľom okrem zefektívnenia súdneho systému zlepšenie vnímania súdnictva verejnosťou. Plánované je zavedenie efektívneho systému vzdelávania sudcov a súdneho personálu, moderných systémov hodnotenia súdov a sudcov, do ktorých bude zapojená aj občianska spoločnosť za účelom skvalitnenia činnosti sudcov a súdneho personálu a zvýšenia kvality súdnych rozhodnutí. Dôjde k skráteniu súdnych konaní a zníženiu času potrebného na riešenie konkurzov. Budú podporované alternatívne mechanizmy riešenia sporov. Vo vzťahu k občanom dôjde k zvýšeniu transparentnosti justície prostredníctvom prístupu odbornej aj širokej verejnosti k relevantným informáciám o práci a rozhodovaní súdov.

Alternatívne riešenie sporov je súčasťou špecifického cieľa 1.3 OP EVS. zvýšenie podielu alternatívnych foriem riešenia sporov je jednou z kritických oblastí súdneho systému. Aktivity realizované v rámci tohto špecifického cieľa budú preto zamerané aj na rozvoj a podporu alternatívnych metód riešenia sporov.

OP EVS je v súlade s odporúčaním Rady ohľadne zlepšenia riadenia ľudských zdrojov vo verejnej správe, zlepšenia efektívnosti justičného systému a alternatívneho riešenia sporov. Je v súlade aj s odporúčaním Rady týkajúceho sa posilnenia nezávislosti verejnej služby a s odporúčaním Rady ohľadne posilnenia analytických kapacít kľúčových ministerstiev.

Predmetné odporúčania sú zohľadnené v prioritných osiach, špecifických cieľoch, výsledkoch i výstupoch programu.

### *Národný program kvality SR na roky 2013 – 2016*

Národný program kvality SR je strategický dokument, vypracovaný pracovnou skupinou a s členmi Rady Národného programu kvality SR, zameraný na realizáciu cieľov programového vyhlásenia vlády SR v časti - Úloha štátu a verejného sektora a v časti Trvalo udržateľný hospodársky rozvoj. Je členený do dvoch častí:

- I. štátna politika kvality v SR
- II. implementácia manažérstva kvality v SR

V rámci štátnej politiky kvality v SR jednou z 13 prioritných oblastí (cieľov) je oblasť „10. Verejná správa (štátna správa, miestna a regionálna samospráva, inštitucionálna konkurencieschopnosť)“ s cieľom dosiahnuť zvýšenie životnej úrovne v SR podporou vedy, výskumu, vývoja a inovácií.

Jednou z hlavných aktivít ÚNMS SR je zvyšovanie kvality a efektívnosti fungovania verejnej správy a v rámci nej:

- aktívne podporovať organizácie verejnej správy v implementácii manažérstva verejnej správy,
- získať pre SMK nové organizácie verejnej správy prostredníctvom členov Rady NPK,
- zvyšovať počet samohodnotení a záujem o externé posúdenia na mieste podľa modelov kvality,
- propagovať Externú spätnú väzbu a tým zvyšovať počet jej žiadateľov,
- podporiť záujem o udelenie titulu Efektívny používateľ modelu CAF,
- pravidelne organizovať národnú konferenciu o kvalite,
- implementovať model kvality v ÚNMS SR.

Potreba zaviesť systémy riadenia kvality na európskom štandarde (ako CAF a EFQM) je jednou z potrieb identifikovaných v rámci OP EVS. Aktivita, ktoré budú podporené v rámci špecifického cieľa 1.1 OP EVS, zahŕňajú zavedenie systémov riadenia kvality a sledovania výkonnosti organizácie, napr. zvyšovanie kvality organizácii verejnej správy samohodnotením podľa modelu CAF, EFQM a pod.

Prioritná oblasť „13. Starostlivosť o životné prostredie“ s cieľom dobudovať environmentálnu infraštruktúru podľa štandardov EÚ a zefektívniť starostlivosť o životné prostredie v súlade s predpismi a stratégiami EÚ bude podporená OP EVS prostredníctvom podpory zavádzania zeleného verejného obstarávania, ktoré je zahrnuté v rámci špecifického cieľa 1.4.

### 3.3.2 Na úrovni Spoločenstva

#### *Spoločný strategický rámec EÚ*

Spoločný strategický rámec je základný strategický dokument na úrovni EÚ, ktorý stanovuje príspevok európskych štrukturálnych a investičných fondov k dosiahnutiu cieľov stratégie Únie na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu, prostriedky na riešenie kľúčových územných výziev, integrované využívanie EŠIF, horizontálne zásady a prierezoové ciele politiky, prostriedky koordinácie s ostatnými relevantnými politikami EÚ a činnosti v oblasti spolupráce.

Úlohou SSR EÚ je lepšie zdefinovať investičné priority na roky 2014 – 2020 a zjednodušiť koordináciu budúcich európskych fondov. Obsahuje 11 tematických cieľov SSR:

1. Výskum a inovácie
2. Informačné a komunikačné technológie (IKT)
3. Konkurencieschopnosť malých a stredných podnikov
4. Prechod na nízkouhlíkové hospodárstvo
5. Prispôsobovanie sa zmene klímy, prevencia a riadenie rizika
6. Ochrana životného prostredia a účinnosť využívania zdrojov
7. Udržateľná doprava a odstraňovanie prekážok v rámci kľúčovej sieťovej infraštruktúry
8. Zamestnanosť a podpora pracovnej mobility
9. Sociálne začleňovanie a boj proti chudobe
10. Vzdelávanie, zručnosti a celoživotné vzdelávanie

## 11. Budovanie inštitucionálnych kapacít a účinné orgány verejnej správy

Operačný program Efektívna verejná správa spadá pod TC 11: Budovanie inštitucionálnych kapacít a účinné orgány verejnej správy. Posilňovanie inštitucionálnych kapacít a posilňovanie efektívnosti orgánov verejnej správy sú prioritnými osami OP EVS.

Prínos OP EVS k napĺňaniu TC11 je značný a stratégia OP EVS je formulovaná v súlade s týmto tematickým cieľom.

### *Partnerská dohoda*

Partnerská dohoda je strategickým dokumentom, ktorý vytvára základný rámec programového obdobia na roky 2014 - 2020 na čerpanie EŠIF. V rámci TC 11 uvádza, že je potrebné prijať opatrenia, vrátane zmeny zákonov o štátnej a verejnej službe, s cieľom posilniť nezávislosť verejnej služby a zlepšiť vo verejnej správe riadenie ľudských zdrojov, posilniť analytické kapacity kľúčových ministerstiev a to aj s cieľom lepšieho využívania fondov EÚ, posilniť analytické a auditové kapacity daňovej správy, realizovať opatrenia na zlepšenie justičného systému a podporovať alternatívne mechanizmy riešenia sporov. Identifikuje potrebu uskutočniť reformu verejnej správy zameranú na optimalizáciu úradov s cieľom zefektívniť činnosti a priniesť lepšie služby občanom a podnikateľom, podporiť elektronizáciu procesov a posilniť budovanie administratívnych kapacít vo všetkých štruktúrach verejnej správy a vytvoriť analytické útvary na kľúčových rezortoch. Očakávaným výsledkom je:

- zvýšenie investícií do inštitucionálnych kapacít a do efektívnosti a služieb verejnej správy v súlade reformou verejnej správy;
- zabezpečenie integrácie a optimalizácie procesov verejnej správy;
- vybudovanie a posilnenie činnosti analytických kapacít rezortov verejnej správy a nositeľov politik zamestnanosti, vzdelávania, sociálnych politik a sektorových a územných stratégií;
- zabezpečenie efektívnejšieho riadenia ľudských zdrojov;
- zvýšenie spolupráce so sociálnymi partnermi, podnikateľským sektorom a občianskou spoločnosťou;
- zvýšenie efektivity justičného systému a vymožitelnosti práva, finančnej správy, verejného obstarávania a podpory transparentnosti.

Kľúčové opatrenia ESF zamerané na investície do inštitucionálnych kapacít a do efektívnosti verejných správ a verejných služieb so zreteľom na reformy, lepšiu reguláciu a dobrú správu vecí verejných a kľúčové opatrenia ESF zamerané na budovanie kapacít zainteresovaných strán, ktoré pôsobia v oblasti politiky zamestnanosti, vzdelávania, zdravotnej starostlivosti a sociálnej politiky, ako aj odvetvových a územných zväzkov na účely podnietenia reforiem na vnútroštátnej, regionálnej a miestnej úrovni dokument odporúča orientovať predovšetkým do miest Bratislava, Košice, centier osídlenia a do ostatných miestnych centier vytipovaných podľa RIUS kraja.

Opatrenia pre EFRR zamerané na posilňovanie inštitucionálnych kapacít a efektívnosti verejných správ a verejných služieb v súvislosti s využívaním EFRR a na podporu opatrení v oblasti inštitucionálnej kapacity a efektívnej verejnej správy, ktoré podporuje ESF a opatrenia pre EFRR zamerané v prípade potreby na poskytovanie vybavenia a infraštruktúr v záujme podpory modernizácie verejných služieb v oblastiach, ako je zamestnanosť, vzdelávanie, zdravie, sociálne politiky a clá odporúča orientovať predovšetkým do miest Bratislava, Košice, centier osídlenia a do ostatných lokálnych centier vytipovaných podľa RIUS kraja.

Riadiaci orgán je oprávnený odsúhlasiť vykonávanie operácie mimo oblasti programu, ale v rámci EÚ, ak sú splnené všetky stanovené podmienky, z ktorých kľúčové sú, že operácia je v prospech oblasti programu a celková suma pridelená v rámci programu na operácie umiestnené mimo oblasti programu nepresahuje 15 % podpory poskytnutej z EFRR, Kohézneho fondu a EFNRH na úrovni prioritnej osi. Ak je ale projekt lokalizovaný v BSK, nie je možné na jeho financovanie využiť 15% zdrojov z menej rozvinutých regiónov, hoci jeho realizácia má pozitívne dopady na celé územie SR. Preto je potrebné vziať do úvahy, že projekty TC2 a TC11 lokalizované v BSK nebude možné financovať v rámci 15% flexibility. V prípade celonárodných projektov je potrebné využiť pro-rata financovanie resp. zostaviť alokačný kľúč podľa pomeru dvoch kategórií regiónov. V prípade TC11 je jasný vplyv na celú SR.

### **3.4 Posúdenie súladu stratégie OP s horizontálnymi princípmi**

Horizontálnymi princípmi Trvalo udržateľný rozvoj, Rovnosť príležitostí a predchádzanie diskriminácii a Rovnosť medzi mužmi a ženami sa v OP EVS zaoberá kapitola 11 Horizontálne princípy. V tejto časti nie je v posudzovanej verzii OP EVS zo dňa 17.4.2014 dostatočne popísaný súlad OP EVS s týmito princípmi.

Programový koncept OP EVS je definovaný v súlade so zadefinovanými horizontálnymi princípmi v záujme ich naplnenia v relevantných oblastiach.

Hodnotiteľ odporúča popísať príspevky k jednotlivým princípom vyvážene. Hodnotiteľ odporúča doplniť konkrétne opatrenia, ktorými chce prispievať.

## **4 Posúdenie navrhovanej implementácie OP EVS**

V programovom období 2014 – 2020 narastá oproti programovému obdobiu 2007 – 2013 dôraz na preukázanie výsledkov intervencií. Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktoré sa týkajú spoločných ustanovení k EFRR, ESF, KF, EPFRV, EFNRH, ako aj samostatné nariadenia k EFRR a ESF stanovujú základné pravidlá pre nastavenie ukazovateľov, prostredníctvom ktorých budú výsledky operačných programov sledované. Popri nariadeniach k EFRR a ESF vydala EK aj návrhy usmernení pre monitorovanie a hodnotenie ESF

a EFRR<sup>9</sup>, ktoré podrobnejšie vysvetľujú princípy tvorby ukazovateľov a podrobnejšie definujú spoločné ukazovatele určené nariadeniami k EFRR a ESF.

#### 4.1.1 Nastavenie systému riadenia, monitorovania a hodnotenia

Monitorovanie a hodnotenie je popísané v časti 7. Popis však nie je dostatočný, nakoľko obsahuje najmä všeobecný popis pojmov súvisiacich so systémami monitorovania a hodnotenia bez konkrétneho spôsobu využitia týchto systémov pri implementácii OP EVS.

Špecifické postupy monitorovania je potrebné implementovať predovšetkým pre oblasť aktivít zameraných na zmenu procesov. Štandardné monitorovanie vstupov a výstupov platné všeobecne pre všetky operácie, ktoré je kodifikované v Systéme riadenia EŠIF je potrebné rozšíriť o monitorovanie procesov pred a po zavedení zmien financovaných z EŠIF. Z tohto dôvodu navrhujeme zavedenie špecifických metrík a postupov pre získavanie a následné vyhodnocovanie finančnej efektívnosti procesov jednotlivých úsekov správy, agiend a životných situácií.

| Služby           |             |        |        |        | Náklady |                | Trvanie |                |
|------------------|-------------|--------|--------|--------|---------|----------------|---------|----------------|
| Životná situácia | Úsek správy | Agenda | Proces | Služba | Občan   | Verejná správa | Občan   | Verejná správa |
|                  |             |        |        |        |         |                |         |                |
|                  |             |        |        |        |         |                |         |                |

Tabuľka 1 Príklad štruktúry údajov monitorovania

#### 4.1.2 Nastavenie ukazovateľov

Merateľné ukazovatele sú v hodnotenej verzii OP EVS uvedené pre každý špecifický cieľ okrem špecifického cieľa 1.3 Zefektívnenie súdneho systému a vymožitelnosti práva, pri ktorom je uvedené, že „bude doplnené“.

Ukazovatele sú v programovom dokumente uvedené na nasledovných miestach:

1. Tabuľky 3 – 6 „Spoločné ukazovatele výsledkov, ku ktorým bola stanovená cieľová hodnota a ukazovatele výsledkov špecifické pre program, zodpovedajúce konkrétnemu cieľu (podľa investičnej priority a kategórie regiónu) (v prípade ESF)“ na úrovni každého špecifického cieľa
2. Tabuľka 7: Spoločné a špecifické výstupové ukazovatele
3. Tabuľka 15: Špecifické ukazovatele výsledku
4. Tabuľka 16: Ukazovatele výstupu pre Prioritnú os 2 Technická pomoc

<sup>9</sup> Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund – Concepts and Recommendations. European Commission, April 2013. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – European Social Fund – Guidance Document. Draft. European Commission, 09.01.2013.

Ukazovatele k investičnej priorite 1.1. sú nastavené v súlade s plánovanými aktivitami, Z pohľadu hodnotiteľa je splnená podmienka možnosti overenia definovaných ukazovateľov. V predloženej verzii absentujú východiskové a cieľové hodnoty, ktoré bude potrebné dopracovať a reálne zhodnotiť vzhľadom k výške finančnej alokácie.

Ukazovatele k investičnej priorite 1.2. sú nastavené v súlade s plánovanými aktivitami, Z pohľadu hodnotiteľa je splnená podmienka možnosti overenia definovaných ukazovateľov. V predloženej verzii absentujú východiskové a cieľové hodnoty, ktoré bude potrebné dopracovať a reálne zhodnotiť vzhľadom k výške finančnej alokácie.

Ukazovatele k investičnej priorite 1.3. nie sú definované. Hodnotiteľ očakáva ich dolnenie.

Ukazovatele k investičnej priorite 1.4. sú nastavené v súlade s plánovanými aktivitami, Z pohľadu hodnotiteľa je splnená podmienka možnosti overenia definovaných ukazovateľov. V predloženej verzii absentujú východiskové a cieľové hodnoty, ktoré bude potrebné dopracovať a reálne zhodnotiť vzhľadom k výške finančnej alokácie.

Ukazovatele v tabuľke 7. Spoločné a špecifické výstupové ukazovatele zodpovedajú definovaným aktivitám, ich vypovedacia schopnosť má vysokú mieru a podáva dostatočný obraz o plnení definovaných cieľov OP EVS. Hodnotiteľ však upozorňuje na ich rozsah a možnú mieru prekryvu uvedených ukazovateľov.

Počet zmapovaných procesov integrovaných úradov – keďže hodnotiteľ nemal k dispozícii metodiku na zber údajov, nie je celkom zjavné čo sa bude ukazovateľom sledovať. Hodnotiteľ navrhuje údaje doplniť, alebo ukazovateľ prehodnotiť.

Ukazovatele v tabuľke 8 sú uvedené plne v súlade s Nariadeniami EK. Ukazovatele sú vhodne definované s jednoznačným prepojením na stanovené ciele OP.

#### **4.1.3 Dodržanie princípu partnerstva**

Partnerstvo a viacúrovňové riadenie je jednou zo stanovených horizontálnych zásad v rámci Spoločného strategického rámca EÚ, v zmysle ktorej členské štáty dodržiavajú zásadu partnerstva a viacúrovňového riadenia s cieľom uľahčiť dosahovanie sociálnej, hospodárskej a územnej súdržnosti a zabezpečenie priorít EÚ v oblasti inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu a to formou operačnej a inštitucionalizovanej spolupráce, najmä vzhľadom na vypracovanie a vykonávanie politík EÚ. Za týmto účelom bola, na základe bodu B.2. uznesenia č. 3 Rady vlády Slovenskej republiky pre Partnerskú dohodu na roky 2014 – 2020 z 18. decembra 2012, zriadená Pracovná skupina na zabezpečenie prípravy Operačného programu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky „Efektívna verejná správa“ pre programové obdobie 2014 - 2020.

Účasť partnerov je popísaná v časti 7 Orgány a subjekty zodpovedné za riadenie, kontrolu a audit a úlohy príslušných partnerov.

#### 4.1.4 Primeranosť finančných alokácií

Primeranosť finančnej alokácie je posudzovaná z obsahového hľadiska na základe úsekov správy a agiend, ktoré zabezpečuje verejná správa. V súčasnosti, na základe údajov z Metainformačného systému verejnej správy, inštitúcie verejnej správy zabezpečujú 217 unikátnych agiend. Pri celkovej indikatívnej alokácii na prioritnú os č. 1 OP EVS to znamená, že na posilnenie inštitucionálnych kapacít a zvýšenie efektívnosti procesov pripadá v priemere cca. 1,2 mil EUR. Pri zohľadnení indikatívnej alokácie komplementárneho OP II (prioritná os č. 7, TC 2) sú celkové investície na elektronizáciu agendy odhadované v priemere na 2 mil. EUR/agenda. Z pohľadu cieľov OP EVS je uvedená alokácia postačujúca na zrealizovanie všetkých aktivít plánovaných v OP.

Z pohľadu rozloženia alokácie v čase je na základe indikatívneho plánu uvedenom v kapitole 3. OP EVS plán nastavený s mierne stúpajúcou tendenciou v priemernom objeme cca 38 mil EUR / rok (33 mil. EUR v roku 2014, 43 mil. EUR v roku 2020). Uvedený plán vyžaduje kontinuálne kontrahovanie a čerpanie už od roku 2014. Uvedený plán je realistický za predpokladu reálneho štartu programu v 4. Kvartály 2014, kvalitnej prípravy verejných obstarávaní počnúc rokom 2014. Splnenie uvedeného a ambiciózneho plánu vyžaduje dobré programové riadenie a vysokú mieru pripravenosti prijímateľov. Z tohto dôvodu odporúčame zaviesť a pravidelne (s minimálnou kvartálnou periodicitou) monitorovať detailné plány kontrahovania, čerpania a verejných obstarávaní na vopred zadefinované projekty OP EVS.

Z pohľadu územnej koncentrácie finančnej alokácie je možno indikatívny finančný plán OP EVS považovať za primeraný a to najmä vzhľadom na skutočnosť, že cieľovým regiónom (na báze používania výsledkov OP) je celé územie SR.

## 5 Pripomienky a odporúčania

Na základe zhodnotenia dokumentu, hodnotitelia odporúčajú zapracovať nižšie uvedené pripomienky, resp. odporúčania:

| Hodnotená oblasť         | Pripomienka / odporúčanie   |
|--------------------------|---|
| Špecifická priorita 1.1. | Hodnotiteľ odporúča bližšie špecifikovať aktivity uvedené v ŠP1.1. a 1.4, nakoľko v oblasti odstraňovania korupcie a zvýšenie transparentnosti dochádza k prekryvu aktivít. |
|                          |   |

## Evaluačné otázky

|  |
|--|
| 1) Zodpovedajú ciele OP definované v stratégii a intervenčnej logike identifikovaným výzvam, problémom a potrebám vo vzťahu k stratégii Európa 2020?   |
| <p>Ako uvádza OP EVS, kvalitná verejná správa je významným predpokladom a podmienkou realizácie všetkých štrukturálnych zmien, ktoré smerujú k naplneniu priorít stratégií Európa 2020 a Národného programu reforiem v SR. Stratégia Európa 2020 konštatuje, že verejná správa by mala využiť štrukturálne reformy zamerané na fiškálnu konsolidáciu a dlhodobú finančnú udržateľnosť na zvýšenie efektivity a zlepšenie kvality služieb. Viac sa však téme verejnej správy nevenuje.</p> <p>Hlavným odporúčaním vyplývajúcim zo stratégie EÚ 2020<sup>10</sup> je: stratégie rastu na národnej alebo Európskej úrovni môžu byť implementované len v prostredí efektívnej verejnej správy. Intervenčná logika stratégie Európa 2020 definuje, že budovanie inštitucionálnych kapacít a zefektívňovanie verejnej správy, realizované v rámci TC11 obsahuje 3 dimenzie intervencií: intervencie do štruktúry a procesov, ľudských zdrojov a poskytovania služieb.</p> <p>Dôležité je tiež zdôrazniť synergiu s OPII a ich vzájomný vzťah. Ex ante hodnotiteľ odporučil doplniť do OP EVS a OPII spoločný postup pri zavádzaní Reformy verejnej správy.</p> <p>Konkrétne výzvy, problémy a potreby, ktoré vychádzajú z národných analýz sú v OP EVS zachytené ako témy, do ktorých je potrebné smerovať podporu prostredníctvom reformy verejnej správy. V OP EVS sú podrobne rozpracované segmenty verejnej správy, ktoré prispievajú k fiškálnej konsolidácii, k zvýšeniu efektivity a zlepšeniu kvality služieb.</p> <p>Z pohľadu nezávislého hodnotiteľa však treba podotknúť, že navrhnutá vízia poukazuje na zmenu orientácie a organizovania verejnej správy a to z vertikálnych modelov riadených rezortne na horizontálne integrované služby. Za nedostatok považujeme, že v stratégii je tento princíp uplatňovaný len čiastočne a naďalej pretrváva rezortizmus. Tomu odpovedá aj predložená socio-ekonomická analýza, ktorá je spracovaná účelne pre nastavenú stratégiu, avšak v súlade s nariadeniami EK.</p> |
| 2.A) Sú merateľné ukazovatele (vrátane míľnikov) a mechanizmy monitorovania a hodnotenia (vrátane procedúr zberu a overovania dát) nastavené vhodne, dostatočne a jednoznačne?   |
| <p>Nastavené ukazovatele sú z pohľadu ex ante hodnotenia nastavené dostatočne. Vypovedacia schopnosť stanovených ukazovateľov reflektuje zadané ciele OP EVS.</p> <p>Mechanizmy monitorovania a hodnotenia neboli ex ante hodnotiteľovi predložené, avšak navrhnuté ukazovatele sú monitorovateľné buď z monitorovacích správ, alebo z dát spravovaných Ministerstvom vnútra SR.</p>   |
| 2.B) Ako sú nastavené metódy a systém zberu dát pre hodnotenie dopadov intervencií OP a databázové zdroje pre hodnotenia metódou „counterfactual“?   |
| Posudzovaná verzia OP EVS nedisponovala popisom systému zberu dát pre hodnotenie ukazovateľov.   |

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_en.pdf)

|  |
|--|
| 3) Je rozdelenie finančných prostriedkov a nástrojov primerané cieľom programu?  |
| Z pohľadu cieľov OP EVS je uvedená alokácia postačujúca na zrealizovanie všetkých aktivít plánovaných v OP.  |
| 4) Ako OP prispieva k stratégii Európa 2020 s ohľadom na vybrané tematické ciele a investičné priority a s prihliadnutím na národné a regionálne potreby?  |
| <p>Hodnotená verzia OP EVS svojim charakterom prispieva k stratégii Európa 2020. Racionalizácia štruktúry a infraštruktúry štátnej správy, integrácia a optimalizácia procesov výkonu verejnej moci, ako aj fungovania subjektov štátnej správy bude realizáciou opatrení na dosiahnutie špecifických cieľov OP EVS jednoznačne podporená.</p> <p>OP EVS definuje zameranie aktivít reformy verejnej správy na oblasti racionalizácie štruktúry, riadenia, integrácie a optimalizácie procesov výkonu verejnej správy tak, aby sa zvýšila kvalita tvorby politík a poskytovaných služieb. Ako kľúčový koncept je definovaná interoperabilita, zmena súčasného prevažne hierarchicky organizovaného poskytovania služieb na model horizontálne integrovaných služieb. Definované zameranie hodnotiacich kritérií na nákladovú efektívnosť projektov a zefektívnenie posudzovania hospodárnosti a efektívnosti výdavkov vo fáze výberu projektov prostredníctvom zavedenia efektívnych nástrojov na zabezpečenie objektívneho posudzovania hospodárnosti a efektívnosti výdavkov (benchmarks, jednotkové ceny, limity) prispeje k zlepšeniu efektívnosti verejných výdavkov.</p> <p>OP EVS rozpracúva priority financovania definované EK a v rámci nich aj prioritu posilňovať analytické kapacity pre rozvoj politík; zlepšiť správu daní a výber cla a kvalitu výdavkov. Dokument uvádza v rámci špecifického cieľa 2.2, že je potrebné podporiť modernizáciu, zjednodušenie a zefektívnenie administratívnych postupov a procesov finančnej správy, dosiahnuť vysokú kvalitu služieb poskytovaných jej klientom, zabezpečiť ďalšie budovanie kapacít v daňovej a colnej oblasti ako aj posilňovať národné, cezhraničné a nadnárodné aspekty bezpečnosti, že aktivity je potrebné zamerať na oblasť riadenia a organizovania, znižovania záťaže pre fyzické a právnické osoby a zvýšenie efektívnosti a účinnosti výberu štátnych príjmov. V rámci príkladov rámcových aktivít je uvedená príprava a implementácia procesov založených na analýze rizika vrátane dobudovania analytických kapacít vo finančnej správe.</p> <p>Víziou rozvoja verejnej správy v SR je taká realizácia riadenia ľudských zdrojov vo verejnej správe, ktorá podporuje profesionalizáciu a depolitizáciu jej pracovníkov, zabezpečuje ich nezávislosť od nežiaduceho politického tlaku a chráni ich pred dopadmi politického cyklu na personálne rozhodnutia. Prípravu a realizáciu takých opatrení v oblasti riadenia ľudských zdrojov, ktoré podpora ich nezávislosť od nežiaduceho politického tlaku a zmenšia dopady politického cyklu na personálne rozhodnutia vníma OP EVS ako nevyhnutný predpoklad zvýšenia kvality tvorby politík a ich realizácie.</p> |
| 5) Boli splnené požiadavky týkajúce sa strategického environmentálneho hodnotenia stanovené pri vykonávaní smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/42/ES z 27. júna 2001 o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie pri posudzovaní programového dokumentu?“   |
| Súčasťou ex ante hodnotenia nie je posúdenie strategického environmentálneho hodnotenia. V zmysle právnych predpisov SR, sa k OP EVS vyžaduje spracovanie SEA. Spracovateľ OP  |

|  |
|--|
| EVS inicioval proces spracovania strategického environmentálneho hodnotenia<br>a v súčasnosti prebieha proces hodnotenia SEA . |
|--|

## 6 Záver

Proces ex ante hodnotenia pracovnej verzie Operačného programu Efektívna verejná správa vo verzii z 27.11.2013 prebehol podľa metodológie a usmernenia Európskej komisie. Keďže hodnotená verzia nebola kompletná, predkladané hodnotenie nie je komplexné. V procese ex ante sa preto tím hodnotiteľov zamerail na oblasti, kde môžu predbežné nálezy a odporúčania pomôcť pri príprave finálnej verzie dokumentu.

Proces ex ante hodnotenia pracovnej verzie Operačného programu Efektívna verejná správa vo verzii z 17.4.2014 prebehol podľa metodológie a usmernenia Európskej komisie. Hodnotená verzia prešla radikálnou úpravou v zmysle predchádzajúcich doporučení ex- ante hodnotiteľa. V druhej správe ex ante hodnotenia, hodnotiteľ konštatuje výrazný pokrok k plneniu cieľov EK a zmenu prístupu definovania OP EVS smerom k efektívnej a účinnej reforme VS.

V hodnotenej verzii OP ex ante neidentifikoval závažné nedostatky, ktoré by mohli ohroziť realizáciu PO. Drobným nedostatok je prekry niektorých definovaných aktivít v rámci špecifickej priority 1.1. a 1.4. Hodnotiteľ predpokladá. Že uvedené nedostatky budú odstránené pri finalizácii programu.

## Prílohy

Príloha č. 1 Zoznam hodnotiteľov

## ***Príloha č. 1 Zoznam hodnotiteľov***

Tím ex ante hodnotiteľov OP EVS

Ing. Barbora Mareková

Ing. Milan Šutjak

Ing. Veronika Holičová

## EVALUAČNÉ PODOTÁZKY

### **1) Zodpovedajú ciele OP definované v stratégii a intervenčnej logike identifikovaným výzvam, problémom a potrebám vo vzťahu k stratégii Európa 2020?**

- a) *Je výber tematických cieľov a súvisiacich investičných priorít dostatočne odôvodnený a zohľadňuje Spoločný strategický rámec EÚ, Partnerskú dohodu SR, špecifické odporúčania Rady EÚ pre SR?*
- b) *Definuje a zdôvodňuje stratégia programu v dostatočnej miere príspevok k stratégii Európa 2020 na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu?*
- c) *Do akej miery zodpovedá výber tematických cieľov a priorít identifikovaným potrebám?*
- d) *Ako berie stratégia do úvahy možné vonkajšie vplyvy a ako by ich mala zohľadniť?*
- e) *Je možné stratégiu vyjadriť pomocou jasnej intervenčnej logiky?*
- f) *Do akej miery a akým spôsobom stanovené výstupy prispievajú k dosiahnutiu očakávaných výsledkov?*
- g) *Je popis plánovaných aktivít a výstupov dostatočne jasný, detailný a pomenúva hlavné cieľové skupiny, územia, typy prijímateľov a spôsob použitia finančných prostriedkov?*
- h) *Do akej miery sú tematické ciele programu / prioritné osi / investičné priority koherentné a navzájom sa dopĺňajú (neprekrývajú)?*
- i) *Zohľadňuje program synergiu a komplementaritu s inými nástrojmi, resp. programami a politikami EÚ?*
- j) *V akom rozsahu sú popísané opatrenia na podporu rovnosti príležitostí a predchádzanie diskriminácii a v akej miere zohľadňujú celoeurópsku a národné politiky a stratégie pre túto oblasť? Sú konkrétne aktivity vyhodnotiteľné?*
- k) *V akom rozsahu sú popísané opatrenia na podporu udržateľného rozvoja (ochrana životného prostredia, efektívnosť zdrojov, zmierňovanie klimatických zmien a prispôbovanie sa týmto zmenám, odolnosť voči katastrofám, prevencia a manažment rizík) a v akej miere zohľadňujú celoeurópsku a národné politiky a stratégie pre túto oblasť? Sú konkrétne aktivity vyhodnotiteľné?*
- l) *Do akej miery boli pri tvorbe programového dokumentu zohľadnené kritériá pre aplikáciu princípu partnerstva? Je zastúpenie partnerských inštitúcií primerané stratégií, cieľom a prioritným osiam programového dokumentu?*
- m) *Akým spôsobom a v akom rozsahu budú partneri zapojení do implementácie, hodnotenia a monitorovania programu?*

**2.A) Sú merateľné ukazovatele (vrátane míľnikov) a mechanizmy monitorovania a hodnotenia (vrátane procedúr zberu a overovania dát) nastavené vhodne, dostatočne a jednoznačne?**

- a) *Sú pre každú prioritu uvedené merateľné ukazovatele? Sú jasné, relevantné, merateľné, štatisticky validné, spoľahlivé a vhodné pre program? Merajú ukazovatele výsledku všetky zmeny, ktoré má program dosiahnuť?*
- b) *Reflektuje nastavenie merateľných ukazovateľov nedostatky týkajúce sa merateľných ukazovateľov a monitorovania z predchádzajúcich programových období? (vyhodnotí sa v spolupráci s internými kapacitami RO a CKO)*
- c) *Sú navrhované kvantifikované cieľové hodnoty ukazovateľov výstupov a výsledkov reálne a splniteľné (najmä vzhľadom na finančné rozdelenie prostriedkov)?*
- d) *Do akej miery a akým spôsobom prispievajú stanovené výstupy k dosiahnutiu očakávaných výsledkov?*
- e) *Sú míľniky a čiastkové ciele pre výkonnostný rámec zvolené vhodne a reálne?*
- f) *Sú stanovené merateľné ukazovatele vhodné ako základ pre monitorovanie, hodnotenie a preskúmanie výkonnosti programu?*
- g) *Je systém zberu dát nastavený tak, aby poskytoval údaje pre rôzne typy hodnotení?*
- h) *Je spôsob implementácie programu, vrátane administratívnych kapacít nastavený primerane a efektívne?*
- i) *Sú opatrenia na zníženie administratívneho zaťaženia prijímateľov reálne a dosiahnuteľné? (vyhodnotí sa v spolupráci s internými kapacitami CKO)*
- j) *Sú postupy na monitorovanie programu a zber potrebných údajov popísané dostatočne?*
- k) *Je zabezpečená efektívna a účinná elektronická výmena a správa údajov? (vyhodnotí sa v spolupráci s internými kapacitami RO a CKO)*
- l) *Je zabezpečené funkčné oddelenie jednotlivých orgánov zapojených do implementácie?*

**2.B) Ako sú nastavené metódy a systém zberu dát pre hodnotenie dopadov intervencií OP a databázové zdroje pre hodnotenia metódou „counterfactual“?**

- a) *Sú v OP navrhnuté metódy z kvázi - experimentálneho, alebo experimentálneho prístupu vhodné pre odhad dopadov jednotlivých opatrení OP? V prípade, že ani jeden z prístupov nie je možné uskutočniť je navrhnutý niektorý z neexperimentálnych prístupov odhadu dopadu intervencií?*
- b) *Je systém zberu dát nastavený tak, aby boli zabezpečené relevantné dáta potrebné pre navrhovaný metodologický prístup odhadu dopadov intervencií jednotlivých opatrení OP?*

- c) *Je nastavený zber dát v prípade hodnotenia dopadov metódou „counterfactual“ aj pre nepodporené skupiny (osôb, podnikov a pod.)?*

**3) Je rozdelenie finančných prostriedkov a nástrojov primerané cieľom programu?**

- a) *Zodpovedajú finančné alokácie rozsahu cieľov OP, zvolenej forme podpory a štruktúre zdrojov financovania?*
- b) *Do akej miery je zdôvodnené použitie konkrétneho finančného nástroja/ formy podpory?*
- c) *Obsahuje finančný plán OP pre každú prioritnú os výšku celkových finančných prostriedkov a orientačné rozdelenie finančných zdrojov na úrovni kategórií intervencií?*

**4) Ako OP prispieva k stratégii Európa 2020 s ohľadom na vybrané tematické ciele a investičné priority a s prihliadnutím na národné a regionálne potreby?**

- d) *Ako prispieva OP k napĺňaniu priorít a cieľov aktuálneho Národného programu reforiem?*

**5) Boli splnené požiadavky týkajúce sa strategického environmentálneho hodnotenia stanovené pri vykonávaní smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/42/ES z 27. júna 2001 o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie pri posudzovaní programového dokumentu?“**