



**Európska únia**  
Európsky sociálny fond



Operačný program  
**Efektívna  
verejná správa**

# **Efektívna verejná správa**

**Priebežné hodnotenie výkonnosti,  
efektívnosti a účinnosti OP**

**Záverečná správa  
Jún 2019**

## Použité skratky

CAF	Common Assessment Framework /Spoločný systém hodnotenia kvality
CEPEJ	Európska komisia pre efektívne súdnictvo
CKO	Centrálny koordinačný orgán (ÚV SR)
CPP	Centrum právnej pomoci
DOP	Dopytovo – orientovaný projekt
EK	Európska komisia
ESF	Európsky sociálny fond
EŠIF	Európske štrukturálne a investičné fondy
ESO	Efektívna, spoľahlivá a otvorená štátna správa
EÚ	Európska únia
GR	Generálny riaditeľ
ĽZ	Ľudské zdroje
MF	Ministerstvo financií SR
MH	Ministerstvo hospodárstva SR
MMF	Medzinárodný menový fond
MRR	Menej rozvinutý región
MS	Ministerstvo spravodlivosti SR
MSP	Malé a stredné podnikanie /malí a strední podnikatelia
MP	Manuál procedúr
MU	Merateľné ukazovatele
MV	Monitorovací výbor
NP	Národný projekt
OP	Operačný program
OP EVS	Operačný program Efektívna verejná správa
OPIS	Operačný program Informatizácia spoločnosti
PO	Prioritná os / programové obdobie
PR	Public Relations /Vzťahy s verejnosťou
RIA	Regulatory Impact Assessment /Stratégia lepšej regulácie
RO	Riadiaci orgán
SO	Sprostredkovateľský orgán
SR	Slovenská republika
ŠC	Špecifický cieľ
ŠF	Štrukturálne fondy
ÚHP	Ústav hospodárskej politiky
ÚPVII	Úrad podpredsedu vlády SR pre informatizáciu a investície
ÚS	Úvodná správa
VRR	Viac rozvinutý región
VO	Verejné obstarávanie
VS	Verejná správa
ZS	Záverečná správa

## Obsah

<b>OBSAH.....</b>	<b>3</b>
<b>ZHRNUTIE.....</b>	<b>4</b>
<b>EXECUTIVE SUMMARY .....</b>	<b>6</b>
<b>1 ÚVOD .....</b>	<b>8</b>
1.1. PREDMET HODNOTENIA.....	8
1.2. ÚČEL HODNOTENIA.....	8
1.3. HODNOTIACE ÚLOHY A OTÁZKY .....	9
1.4. METODICKÝ PRÍSTUP.....	9
<b>2. ZISTENIA .....</b>	<b>11</b>
2.1. STAV REALIZÁCIE NA ÚROVNI PROGRAMU .....	11
2.1.1. Ciele programu .....	11
2.1.2. Miera zazmluvnenia /čerpania .....	11
2.2. STAV REALIZÁCIE NA ÚROVNI PO.....	14
2.2.1. Miera zazmluvnenia.....	14
2.2.2. Miera čerpania .....	15
2.3. PLNENIE ŠPECIFICKÝCH CIEĽOV .....	18
2.3.1. PO1 .....	18
2.3.2. PO2 .....	19
2.3.3. PO3 .....	20
2.4. MERATEĽNÉ UKAZOVATELE PROGRAMU .....	20
2.4.1. Plnenie plánovaných merateľných ukazovateľov výsledkov .....	20
2.4.2. Plnenie plánovaných merateľných ukazovateľov výstupov .....	23
2.5. PLNENIE VÝKONNOSTNÉHO RÁMCA.....	26
2.6. SCHVÁLENÉ ZÁMERY NÁRODNÝCH PROJEKTOV.....	29
2.7. VYBRANÉ NÁRODNÉ PROJEKTY .....	30
2.7.1. Meranie efektívnosti poskytovaných služieb VS, inštitucionálny rozvoj KC a integrácia spätnej väzby klientov .....	30
2.7.2. Hodnotenie efektívnosti verejných výdavkov.....	31
2.7.3. Zlepšovanie podnikateľského prostredia na Slovensku a hodnotenie politík v kompetencii MH SR..	32
2.7.4. Procesno-organizačný audit MS SR a vybraných organizácií rezortu spravodlivosti a audit výkonu súdnej moci.....	33
2.7.5. Posilnenie a dobudovanie kapacít v oblasti poskytovania právnej pomoci a prevencia eskalácie právnych problémov .....	34
<b>3. ZÁVERY .....</b>	<b>35</b>
<b>4. ODPORÚČANIA .....</b>	<b>45</b>
<b>5. PRÍLOHY .....</b>	<b>45</b>

## Zhrnutie

Účelom hodnotenia bolo zhodnotiť efektívnosť a účinnosť implementácie operačného programu Efektívna verejná správa a poskytnúť priebežnú informáciu o plnení stanovených cieľov, ako aj analyzovať príčiny prípadného neplnenia cieľov. Hodnotenie odpovedá na 6 hodnotiacich otázok zameraných na plnenie merateľných ukazovateľov, plnenie špecifických cieľov, dosahovanie čiastkových cieľov výkonnostného rámca, stavu kontrahovania vo vzťahu k schváleným zámerom národných projektov, miere čerpania a identifikácii rizík nesplnenia stanovených špecifických cieľov, ako aj cieľa operačného programu. Okrem toho boli tri otázky zamerané na päť vybraných národných projektov a potenciálu ich realizácie, riziká implementácie a príspevok projektov k stanoveným cieľom operačného programu.

Metodický prístup hodnotenia pozostával hlavne z komparatívnej analýzy kvalitatívnych a kvantitatívnych informácií, predovšetkým štatistických údajov operačného programu na úrovni

jednotlivých prioritných osí a, kde to bolo možné, špecifických cieľov. Sekundárnymi zdrojmi boli výročné správy programu, vybraných projektov, informácie na web stránkach inštitúcií verejnej správy a pod. Výsledky desk research boli kombinované s čiastočne štruktúrovanými a hlbkovými pohovormi s predstaviteľmi Odboru operačného programu Efektívna verejná správa a predstaviteľmi všetkých vybraných národných projektov.

Dlhá nábehová fáza programu sa premietla do *ukazovateľov výsledku*, z 23 ukazovateľov oboch obsahovo zameraných prioritných osí sa postupne plní 8, jeden z nich presiahol plánované cieľové hodnoty a v jednom prípade sa výsledky posunuli neželaným smerom. Neželaný vývoj zaznamenali aj indikátory podpornej osi 3, kde došlo k takmer dvojnásobnému navýšeniu fluktuácie s dôsledkom znižovania miery dodržiavania lehôt na úhradu platieb prijímateľom. Podobne, v prípade *ukazovateľov výstupu* došlo k zásadnému plneniu v roku 2018. Tam, kde už prebieha implementácia projektov, je plnenie indikátorov úspešné: 3 indikátory majú ciele splnené, 7 indikátorov bolo prekročených. V rámci oboch prioritných osí zostáva 12 indikátorov bez plnenia. Preto je potrebné zacieliť pozornosť na dosiahnutie realizačného štádia schválených zámerov.

Všetky *vybrané národné projekty* prinášajú nové aspekty a ambíciu výrazného zlepšenia danej oblasti verejnej správy. Potenciálne riziko predstavujú zvýšené nároky na koordináciu (v 2 prípadoch sú technologické komponenty dodávané z operačného programu Integrovaná infraštruktúra) a manažment verejného obstarávania; doterajšia implementácia uvedené aspekty zvláda. Všetky sledované projekty zaznamenali problémy s ľudskými zdrojmi; do veľkej miery je tento problém prepojený s fluktuáciou zamestnancov a stanovenou výškou odmeňovania. Najväčším rizikom všetkých sledovaných projektov je *riziko nedočerpania finančných prostriedkov*, súvisiace s vysokou administratívnou náročnosťou, ktoré sa kumulatívne prejaví aj na úrovni programu. Doterajší priebeh implementácie, z hľadiska dosahovania čiastkových cieľov a plnenia indikátorov, poskytuje reálne predpoklady úspechu. V prípade Procesno-organizačného auditu Ministerstva spravodlivosti SR a vybraných organizácií rezortu spravodlivosti a auditu výkonu súdnej moci je vysoko pravdepodobné, že odporúčania zmien súdnej mapy nebudú realizované.

*Špecifické ciele* 1.1. a 1.2. významne prispievajú k plneniu cieľa programu, zefektívnenie administrácie čerpania by umocnilo dosiahnuté výsledky. Zlá situácia je v transparentnom a efektívnom uplatňovaní pravidiel verejného obstarávania, kde plnenie doteraz nezačalo. Vzhľadom k tomu, že táto oblasť ovplyvňuje takmer všetky sféry verejnej správy, má uvedený fakt negatívny vplyv na celkové plnenie cieľa operačného programu. Z pohľadu zazmluvnenia je najúspešnejším špecifickým cieľom 2.1.; spolu s 2.2. dosiahli 70% alokácie danej prioritnej osi. To však nemožno povedať o plnení cieľov, pretože najlepšie výsledky

v zazmluvňovaní sú najpomalšie čerpané, v roku 2018 dosiahli kumulatívne len 8% a situácia si bude vyžadovať kroky k náprave.

*Finančné ukazovatele výkonnostného rámca* v 1. prioritnej osi prekročili cieľ roku 2018, 2. prioritná os však dosiahla len 65,12% čiastkového a 12,48% celkového plnenia, čo sú čísla tesne na hranici rizika pozastavenia platieb. *Výstupové ukazovatele* čiastkového aj celkového plnenia 1.prioritnej osi boli už v roku 2018 vysoko prekročené, 2.prioritná os dosiahla 90% čiastkového plnenia, čo predstavuje 45% celkového plnenia. 2.prioritná os si vyžaduje pozornosť v prípade oboch typov ukazovateľov.

*Schválené zámery národných projektov* dosiahli takmer 88% alokácie operačného programu, pričom miera úspešnosti, teda koľko zo schválených zámerov sa rozpracovalo do schválenej podoby národného projektu, bola oveľa vyššia v prípade 2. prioritnej osi, ktorá predstavovala takmer dvojnásobok prvej. Celková miera úspešnosti mierne presiahla 52%, čo poskytuje priestor na zvýšenie efektivity procesov.

*Čerpanie operačného programu* dosiahlo len 14,48% a je nízke v prípade všetkých prioritných osí. Alarmujúce výsledky sú v prioritnej osi 2. Z analýz vyplynulo, že hlavným problémom je vysoká administratívna záťaž. *Veľmi nízka úroveň čerpania predstavuje najvýznamnejšie riziko plnenia cieľov operačného programu.*

Na základe zistení a vyvodенých záverov hodnotenie odporúča:

- dodržiavať lehoty vyplývajúce zo Systému riadenia EŠIF; časový úsek od schválenia zámeru NP k predloženiu návrhu vyzvania na CKO by nemal presiahnuť 6 mesiacov;
- metodickú podporu prijímateľom poskytovať komplexne a konzistentne;
- v prípade potreby poskytovať významným prijímateľom tzv. tailor made podporu, teda cielenú podporu korešpondujúcu s problémami pre nich charakteristickými;
- cielene sa zamerať na témy operačného programu, ktoré zatiaľ nie sú pokryté projektami a zabezpečiť tak plnenie všetkých špecifických cieľov a ich stanovených indikátorov;
- na žiadosti projektov reagovať rýchlo a operatívne;
- zvážiť navýšenie administratívnych kapacít riadiaceho orgánu.

## Executive Summary

The purpose of the evaluation was to evaluate the effectiveness and the efficiency of implementation of the Operational Programme Effective Public Administration and to provide interim information on the achievement of the set objectives, as well to analyse the reasons of potential non-compliance. The evaluation responds to six evaluation questions aimed at fulfilling measurable indicators, meeting specific objectives, achieving milestones of the performance framework, contracting status in relation to the approved intents of the national projects, absorption rate and identification of non-compliance risks with the specific objectives as well as the overall objective. In addition, three evaluation questions were focused on five selected national projects, status and potential risks of their implementation and their contribution to the objectives of the operational programme.

The methodological approach of the evaluation consisted mainly of a comparative analysis of qualitative and quantitative information, in particular statistical data of the operational programme at the level of priority axes and, where possible, specific objectives. As secondary sources were used the annual implementation reports, the annual reports of the selected projects, information on the websites of public administration institutions, etc. The desk research results were combined with the partially structured and the in-depth interviews with representatives of the Operational Programme Effective Public Administration Department and representatives of the all selected national projects.

The long start-up phase of the programme was reflected in the indicators of results, out of the 23 indicators of the two content-oriented priority axes, 8 are being met, one of them has exceeded the planned target values and in one case the results were not positive. Similar development was also recorded in the indicators of the support axis 3, where staff turnover increased almost twice, resulting in decreasing compliance with payment deadlines for payments to beneficiaries. In the case of output indicators, a substantial development was also recorded in 2018. In cases, where projects are already being implemented, the fulfillment of indicators is successful: 3 indicators are met, 7 indicators are exceeded. Within the two priority axes, 12 indicators remain without performance. Therefore, attention needs to be focused on achieving the implementation stage of the approved intents.

All selected national projects bring new aspects and ambition to significantly improve the given area of public administration. Management of public procurement and coordination requirements in 2 projects with a supply of technological components from the Integrated Infrastructure Operational Programme could be a potential risk, nevertheless, the implementation so far handles these aspects. All projects evaluated have experienced problems with human resources; to a large extent, this problem is linked to high staff turnover and low fixed remuneration. The greatest risk of all projects being evaluated is the risk of under-spending, related to high administrative demands. This problem will certainly be cumulated on the programme level. The progress of implementation so far seems to be successful in terms of achieving partial objectives and meeting indicators. However, in the case of the Process-Organizational Audit of the Ministry of Justice, the provided recommendations related to changes of the judicial map will most likely not be implemented.

Specific objectives 1.1. and 1.2. contribute significantly to the programme's objective, although improving the expenditure administration would enhance the results achieved. The bad situation is in the Transparent and Effective Application of Public Procurement Rules, where implementation has not yet started. Bearing in mind that public procurement affects almost all areas of public administration, this fact has a negative impact on fulfillment of the overall objective. In terms of contracting, the most successful specific objective is 2.1; together with 2.2. achieving 70% of the allocation of the given priority axis. However, this cannot be said about meeting the real targets because the best contracting results are the

slowest drawn, reaching only 8% cumulatively in 2018. The situation will require corrective actions.

The financial indicators of the performance framework in the 1<sup>st</sup> priority axis exceeded the 2018 target, but the 2<sup>nd</sup> priority axis reached only 65.12% of the partial and 12.48% of the total fulfillment, these numbers are close to the risk of stopping payments. Output indicators of both partial and total fulfillment of the 1st priority axis were already far exceeded in 2018, while the 2<sup>nd</sup> priority axis reached 90% of the partial fulfillment, which represents 45% of the total fulfillment. Attention is needed for both types of indicators of the 2<sup>nd</sup> priority axis.

The approved intents of the national projects reached almost 88% of the operational programme allocation, while the success rate, i.e. how many of the approved intents were elaborated into the approved national project, was much higher for the 2<sup>nd</sup> priority axis, which almost doubled the first one. The overall success rate slightly exceeded 52%, providing room for increased efficiency.

The spending level of the operational programme was only 14.48% and is low for all priority axes. The alarming results are in priority axis 2. The analyzes showed that the main problem is the high administrative burden. A very low level of spending represents the most significant risk of meeting the objectives of the operational programme.

Based on the findings and conclusions drawn, the evaluation recommends the following:

- comply with the deadlines resulting from the ESIF Management System; the preparatory phase from the national project intention to the approved national project should not be longer than 6 months;
- provide methodological support to beneficiaries in a comprehensive and consistent manner;
- if necessary, provide tailor made support to significant beneficiaries corresponding to their characteristic problems;
- focus on topics that are not yet covered by projects to ensure that all specific objectives and their indicators are met;
- respond quickly and operationally to project requests;
- consider increasing the administrative capacity of the Managing Authority.

# 1 Úvod

Predkladaný dokument predstavuje *Záverečnú správu* v rámci plnenia externého hodnotenia operačného programu Efektívna verejná správa. Zadávatelom je Ministerstvo vnútra SR, zodpovedným útvarom je Oddelenie monitorovania a hodnotenia Odboru OP EVS, Sekcie európskych programov Ministerstva vnútra SR. Zadanie hodnotenia vychádza zo schváleného plánu hodnotení OP EVS pre programové obdobie 2014-2020 (verzia 3), ktorý bol schválený Monitorovacím výborom pre OP EVS na svojom 10. riadnom zasadnutí dňa 19.12.2017.

Hodnoteného obdobia zahŕňa roky 2014 – 2018, hraničným dátumom spracovávaných údajov je 31.12.2018. Avšak vždy, keď boli k dispozícii aktuálnejšie dáta, snažila sa ich hodnotiteľka brať do úvahy a spracovať. Šlo predovšetkým o údaje z výročných správ projektov, ako aj údaje zistené pri pohovoroch s predstaviteľmi RO a vybraných národných projektov. Proces hodnotenia prebiehal od 29.1. 2019 do 31.7.2019.

Predkladaná správa pozostáva z nasledujúcich častí:

- Executive Summary v slovenskom a anglickom jazyku;
- 1. Úvod popisuje predmet a účel hodnotenia, stanovené hodnotiace úlohy a otázky, ako aj metodický prístup k hodnoteniu;
- Kapitola 2 obsahuje všetky zistenia vychádzajúce zo zozbieraných a preštudovaných údajov a informácií na úrovni jednotlivých PO, tam, kde to bolo relevantné, na úrovni ŠC; predstavuje analýzu súčasného stavu v kontexte stanovených hodnotiacich otázok;
- Kapitola 3 spracúva závery a hodnotenie v kontexte stanovených hodnotiacich otázok;
- Kapitola 4 formuluje odporúčania;
- Súčasťou správy je aj časť 5 – prílohy.

## 1.1. Predmet hodnotenia

Predmetom hodnotenia je priebežné hodnotenie výkonu OP EVS na úrovni prioritných osí, včítane technickej pomoci. Tematicky ide o plnenie čiastkových špecifických cieľov na úrovni jednotlivých prioritných osí a ich príspevku k napĺňaniu cieľa stanoveného pre OP EVS. Jedná sa teda o priebežné hodnotenie výkonnosti, efektívnosti a účinnosti OP. Súčasťou hodnotenia je hodnotenie piatich vybraných národných projektov.

Predmetom hodnotenia neboli prierezové témy: *Zamedzenie korupcie a podpora transparentnosti, Podpora partnerstva a sociálneho dialógu prostredníctvom budovania kapacít a spolupráce VS so sociálnymi a ekonomickými partnermi a subjektmi mimovládnych neziskových organizácií a Hodnotenie dopadov regulačných rámcov.*

## 1.2. Účel hodnotenia

Účelom hodnotenia je poskytnúť priebežnú informáciu o plnení stanovených cieľov, analyzovať príčiny prípadného neplnenia cieľov, či nedostatočného pokroku v ich napĺňaní. Výsledky hodnotenia sú určené predovšetkým riadiacemu orgánu OP, ktorému by mali poskytnúť spätnú väzbu o aktuálnom stave a dosahovanom pokroku plnenia špecifických cieľov prioritných osí OP a ich príspevku k stanovenému cieľu OP EVS.



### 1.3. Hodnotiace úlohy a otázky

Zadávatel stanovil dve základné kritériá a 6 hodnotiacich otázok.

#### Kritériá:

- *efektívnosť* - či množstvo a kvalita vyprodukovaných služieb/tovarov zodpovedá objemu podpory poskytnutej z operačného programu/ aké výsledky sa dosiahli doterajšou implementáciou programu/ do akej miery prispeli dosiahnuté výsledky k naplneniu stanovených cieľov/ porovnanie nákladov a vyprodukovaných výstupov a dosiahnutých výsledkov/efektov
- *účinnosť* - do akej miery prispela doterajšia implementácia k plneniu cieľov stanovených pre program, aké úspechy boli dosiahnuté a aké problémy bolo potrebné riešiť/ posúdenie dosiahnutých výsledkov/efektov a miery plnenia stanovených cieľov.

#### Hodnotiace otázky:

1. Do akej miery prispieva doterajšia implementácia programu k dosahovaniu plánovaných cieľových hodnôt programových merateľných ukazovateľov?  
Súčasťou tejto otázky sú podotázky týkajúce sa piatich vybraných národných projektov:
  - 1.a) Do akej miery prispieva doterajšia implementácia vybraných projektov k dosahovaniu plánovaných cieľových hodnôt projektov a či realizácia projektov a ich výstupy majú potenciál potrebný pre dosiahnutie výsledkov projektov?
  - 1.b) Aké sú prípadné riziká súvisiace s implementáciou vybraných projektov?
  - 1.c) Do akej miery implementácia projektov prispieva k dosahovaniu cieľov stanovených pre OP?
2. Dochádza k priebežnému/postupnému napĺňaniu všetkých špecifických cieľov a do akej miery tieto prispievajú k napĺňaniu cieľa operačného programu?
3. Ako boli počas hodnoteného obdobia dosahované čiastkové ciele a aký je predpoklad dosiahnutia konečných cieľov výkonnostného rámca?
4. Aký je stav kontrahovania vo vzťahu k schváleným zámerom národných projektov a alokácii určenej na jednotlivé prioritné osi a operačný program?
5. Je miera čerpaných prostriedkov relevantná k výške zazmluvnených projektov a alokácii určenej na jednotlivé prioritné osi a operačný program?
6. Boli identifikované závažnejšie riziká nenaplnenia stanovených špecifických cieľov a cieľa OP?

### 1.4. Metodický prístup

Hodnotenie využilo metódy *kvantitatívneho a kvalitatívneho výskumu* vo vzájomnom prelínaní a dopĺňaní. Vychádza z analýzy programových dokumentov a relevantných riadiacich dokumentov platných pre programové obdobie 2014 – 2020, ako aj sledovaných štatistických údajov OP na úrovni špecifických cieľov, v ročnom časovom členení. Sekundárne zdroje predstavovali výročné správy programu, vybraných projektov a informácie na web stránkach inštitúcií verejnej správy a pod.

Výsledky *desk research* boli kombinované s *čiasťočne štruktúrovanými a hĺbkovými pohovormi* s predstaviteľmi 4 oddelení Odboru operačného programu, ako aj predstaviteľmi všetkých 5 vybraných NP. V priebehu hodnotenia sa realizovalo 9 rozhovorov s 19-timi relevantnými pracovníkmi. (Prehľad realizovaných stretnutí je súčasťou príloh dokumentu, Príloha č.1) Pri zbere údajov sa kládol dôraz na nastavenie programových a projektových priorít, eventuálne zmeny a ich príčiny, priebeh implementácie, problémy, ktoré bolo potrebné riešiť, časové súvislosti, ako aj vzájomnú interakciu RO s prijímateľmi.

Významnú časť hodnotenia predstavovala analýza stanovených indikátorov na úrovni výsledku. Keďže implementácia programu nepostúpila natoľko, aby výsledkové indikátory poskytli komplexný obraz, snažila sa hodnotiteľka, keď to bolo možné, analyzovať aktuálne výstupové indikátory. Ich naplnenie konkrétnymi výsledkami bolo ovplyvnené schvaľovaním výročných správ projektov, ktoré prebiehalo práve v čase hodnotenia. Na približný odhad pravdepodobnosti plnenia cieľov preto slúžili aj vyhlásené výzvy a vyzvania, či alokácie doteraz schválených zámerov národných projektov, aj keď doterajšia prax ukázala, že nie každý schválený zámer skutočne skončí v štádiu schváleného a zazmluvneného projektu.

Stanovené hodnotiace otázky sú rozpracované v kapitole Zistenia a zodpovedané v časti Závery. Poradie otázok v kapitole Zistenia bolo upravené tak, aby odpovede postupovali od všeobecných zistení ku konkrétnejším, v logike OP, t.j. najskôr sa analyzuje stav implementácie a plnenie cieľov na úrovni OP, postupne na úrovni PO, ŠC, následne sú riešené merateľné ukazovatele a hodnotenie výkonnostného rámca a v závere konkrétne vybrané NP. Tie sú rozpracované podľa ich príslušnosti k jednotlivým PO a ŠC. Kapitola Závery spracováva odpovede na hodnotiace otázky v poradí navrhovanom objednávatelom.

Pri analýzach výsledkov kontrahovania a čerpania sa zameriavala hodnotiteľka predovšetkým na alokácie ESF a to z toho dôvodu, že alokácie a čerpanie zo štátneho rozpočtu a iných zdrojov má doplnkový charakter a nemôže byť realizované samostatne, bez zdrojov ESF. Snahou bolo eliminovať skreslenie výsledných údajov kofinancovaním. Tam, kde to monitorovacie dáta programu neumožnili, boli brané do úvahy aj štátne rozpočtové zdroje; táto skutočnosť je v správe vždy v explicitne uvedená. Zmenou OP v roku 2018 bola presunutá časť finančných prostriedkov z PO1 do PO2. Preto pri analýzach do roku 2018 sú vždy uvádzané aj staré sumy a ich %pomery, pri analýzach neskoršieho obdobia sú uvedené už len nové alokácie.

*Syntéza výstupov a zistení* bola využitá vo formulácii záverov a odporúčaní.

## 2. Zistenia

### 2.1. Stav realizácie na úrovni programu

#### 2.1.1. Ciele programu

Implementácia OP EVS je súčasťou prebiehajúcej reformy verejnej správy. Tak ako postupne prijímané strategické dokumenty (napr. *Koncepcia modernizácie a stabilizácie súdnictva*, či *Koncepcia rozvoja verejného obstarávania v SR*, *Akčný plán reformy verejnej správy*, atď.) prispievajú k plneniu *Rámca národnej stratégie reformy verejnej správy v súvislosti s prioritami definovanými Európskou komisiou do roku 2020*, v jednotlivých určených oblastiach verejnej správy, aj OP by mal prispieť k celkovému nastaveniu verejnej správy a jej procesov tak, aby bola prispôsobená potrebám občanov a podnikateľov krajiny a aby ju mohli vnímať ako profesionálnu a modernú, slúžiacu ich potrebám. Cieľ OP formulovaný ako *proklientsky orientovaná, transparentná verejná správa (VS) poskytujúca svoje služby rýchlo, efektívne a kvalitne, v záujme podpory udržateľného rastu, tvorby pracovných miest a sociálnej inklúzie*, v sebe nesie relevantné atribúty, ktoré občan očakáva od správy vecí verejných na všetkých jej úrovniach, v kontexte európskych priorít.

Stanovený strategický cieľ OP EVS má byť dosiahnutý v rámci dvoch prioritných osí, ktorých samotná implementácia je podporovaná prostredníctvom tretej prioritnej osi, zameranej na technickú pomoc. Cieľom PO 1 sú *posilnené inštitucionálne kapacity a efektívna verejná správa*, táto prioritná os pozostáva z troch špecifických cieľov, ktoré sa obsahovo zameriavajú na: 1.1. *skvalitnené systémy a optimalizované procesy VS*, 1.2. *modernizované LZ a zvýšené kompetencie zamestnancov* a 1.3. *transparentné a efektívne uplatňovanie pravidiel verejného obstarávania a dôsledné uplatňovanie princípov 3E*. Cieľom PO 2 je *zefektívnený súdny systém a zvýšená vymáhateľnosť práva*; uvedená PO pozostáva z dvoch špecifických cieľov: 2.1. *zvýšená efektívnosť súdneho systému* a 2.2. *zvýšená kvalita a posilnená nezávislosť súdneho systému*. Zameranie sa na skvalitňovanie systémov, procesov a politík, vrátane modernizácie ľudských zdrojov, predstavuje základ reformy VS a zacielenie 2. PO na efektívnosť, nezávislosť a kvalitu súdneho systému by malo napomôcť odstráneniu prieťahov súdnych konaní, netransparentnosti a slabej vymožiteľnosti práva, čo sú oblasti, v ktorých SR pravidelne a už dlhoročne obsadzuje posledné priečky v rámci hodnotení a prieskumov EÚ a v svetových rebríčkoch ju často predbiehajú rozvojové krajiny. Zvrátenie tohto trendu je prepojené aj s potrebou modernizácie vzdelávacieho systému personálu súdov. podieľajúceho sa na rozhodovacej činnosti súdov.

Tretiu PO predstavuje *technická pomoc*, ktorá sa v ŠC 3.1. zameriava na *podporu efektívnej implementácie OP* a v ŠC 3.2. na *zabezpečenie publicity, informovania a podpory prijímateľov v procese implementácie OP*.

#### 2.1.2. Miera zazmluvnenia /čerpania

Na vyššie-stanovené ciele bolo celkovo pridelených 335 381 024 Eur, z čoho alokácia ESF predstavovala 278 449 284 Eur. Finančné vyjadrenie jednotlivých PO je nerovnomerné, v prospech PO1. Táto zdanlivá nerovnomernosť má však svoju logiku, PO2 je zacielená výlučne na súdny systém a vymáhateľnosť práva, PO1 je zameraná na všetky ostatné oblasti verejnej správy, čo predstavuje podstatne širší diapazón problémov, ktoré je potrebné riešiť. Postupná realita implementácie si vyžiadala úpravy alokácií uvedených PO v prospech PO2, čo naznačuje pripravenosť RO reagovať na vzniknuté potreby a snahu podporiť realizáciu programu v oblastiach, kde je nielen potreba, ale aj zvýšený záujem. 19. 7. 2018 bola predložená žiadosť na zmenu OP, ktorá bola schválená 24.9. 2018, čím sa alokácie jednotlivých PO upravili tak, ako je to uvedené v nasledovnej tabuľke. (Alokácie po zmene OP sú zvýraznené.)

Tabuľka č.1 Stav kontrahovania a čerpania prostriedkov ESF vo finančnom vyjadrení

OP	Alokácia ESF	2015		2016		2017		2018	
		Kontr.	Čerp.	Kontr.	Čerp.	Kontr.	Čerp.	Kontr.	Čerp.
PO 1	234 100 925 <b>227 458 847*</b>	0	0	0	0	61 613 748	9 170 839	124 374 609	33 327 795
PO2	33 210 388 <b>39 852 466*</b>	0	0	0	0	23 675 751	963 408	28 050 772	3 155 551
PO3	11 137 971	0	0	5 315 861	969 680	5 315 861	2 699 970	6 338 912	3 837 402
<b>Spolu</b>	278 449 284	0	0	5 315 861	969 680	90 605 361	12 834 217	158 764 293	40 320 747

Pozn.: výška kontrahovania a čerpania uvádza stav k 31.12. daného roka, sumy sú zaokrúhlené na celé čísla

Zdroj: OP EVS

Tabuľka č.1 udáva nielen alokácie jednotlivých PO, ale predovšetkým poskytuje základný prehľad kontrahovania a čerpania finančných prostriedkov v časovom slede jednotlivých rokov, čo predstavuje nenahraditeľnú informáciu o úspešnosti implementácie OP a priblíženie sa k dosiahnutiu plánovaných cieľov. Prehľadnejšiu orientáciu v % poskytuje tabuľka č.2.

Tabuľka č.2 Stav kontrahovania a čerpania prostriedkov ESF v percentuálnom vyjadrení

OP	Alokácia ESF	2015		2016		2017		2018	
		Kontr.	Čerp.	Kontr.	Čerp.	Kontr.	Čerp.	Kontr.	Čerp.
PO 1	234 100 925 <b>227 458 847</b>	0	0	0	0	26,32%	3,92%	54,68%	14,65%
PO2	33 210 388 <b>39 852 466</b>	0	0	0	0	71,29%	2,90%	70,39%	7,92%
PO3	11 137 971	0	0	47,73%	8,71%	47,73%	24,24%	56,91%	34,45%
<b>Spolu</b>	278 449 284	0	0	1,91%	0,35%	32,54%	4,61%	57,02%	14,48%

Pozn.: od roku 2018 sú pomery počítané k novým alokáciám, schváleným zmenou OP 24.9.2018

Zdroj: OP EVS

OP bol schválený EK 27.11.2014<sup>1</sup>. Po vypracovaní vlastnej riadiacej dokumentácie, v máji 2015 požiadal RO o výkon auditu pripravenosti<sup>2</sup>, ktorý bol realizovaný v máji - júli, na základe správy predloženej v septembri, boli do novembra zapracované pripomienky a následne bol RO OPEVS dezignovaný<sup>3</sup>. V roku 2016 bol zazmluvnený projekt technickej pomoci v rámci PO3, logický krok v úvode a veľmi dôležitý pre rozbehnutie programu. Prvé zmluvy týkajúce sa reálnej obsahovej implementácie programu však prišli až v roku 2017. Viac ako dvoj-ročné zdržanie, ktoré ukazuje tabuľka, si vyžaduje bližšiu pozornosť.

Všeobecne, v rámci SR je rozbehová krivka programov pomalá a riadiacim orgánom trvá nastavenie nových systémov príliš dlho. OP EVS však vyčnieva z priemeru slovenských podmienok. Na druhej strane treba pripomenúť, že OP EVS bol nový OP, s novým riadiacim orgánom, bez predchádzajúcich skúseností a možnosti využiť ponaučenia z predchádzajúceho programového obdobia<sup>4</sup>. Špecifikom programu je tiež jeho zameranie, hlavnými prijímateľmi sú inštitúcie a orgány verejnej správy, mnohé z nich tiež bez

<sup>1</sup> Rozhodnutie EK č.CCI – 2014SK05SFOP001. Základný legislatívny rámec stanovil Zákon č.292/2014 Z.z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov, nadväzujúce dokumenty: Systém riadenia Európskych štrukturálnych a investičných fondov na programové obdobie 2014 – 2020 a Systém finančného riadenia štrukturálnych fondov, Kohézneho fondu a Európskeho námorného a rybárskeho fondu na na programové obdobie 2014 – 2020 boli schválené tiež v novembri 2014.

<sup>2</sup> Vládny audit č.A 640 K 3947 realizovaný spoločnosťou PWC Slovensko.

<sup>3</sup> EK dezignovala OP EVS medzi prvými, listom Ares 2252995 dňa 13.5. 2016.

<sup>4</sup> V predchádzajúcom programovom období bolo MV na úrovni prijímateľa, nie RO

predchádzajúcich skúseností s eurofondami; ak niektoré organizácie vybraných prijímateľov týmito skúsenosťami disponovali, zvyčajne to neboli experti podieľajúci sa na prebiehajúcej reforme verejnej správy v danej oblasti ich pôsobenia a skĺbiť konkrétnu oblasť ich expertízy s procesom nastavovania systémov riadenia predstavovalo značný problém. V neposlednom rade treba spomenúť fakt, že OP EVS mal byť ukotvený v *Stratégii reformy verejnej správy*, ktorá v čase prijímania OP ešte neexistovala, čo situáciu programu určite neuľahčilo.

Podmienkou implementácie OP EVS je implementovanie tzv. Koordinačného mechanizmu medzi OP EVS a OP II, ktorý bol podmienkou schválenia oboch OP zo strany Európskej komisie. Podstatou koordinácie realizácie reformy verejnej správy bolo zabezpečiť vzájomné prepojenie a synergie medzi intervenciami OP EVS a OP II. Zo zdrojov OP EVS sú financované aktivity zamerané najmä na optimalizáciu procesov a služieb verejnej správy, ako aj na zvyšovanie efektívnosti jednotlivých verejných inštitúcií; následnej intervencie OP II zabezpečujú implementáciu elektronických služieb, nástrojov a informačných technológií vo verejnej správe.

Nástrojom implementácie Koordinačného mechanizmu je tzv. reformný zámer. Keďže sa jedná o nový nástroj, jeho nastavenie si vyžiadalo dlhší časový priestor, čo malo vplyv aj na samotné oneskorenie spustenia implementácie jednotlivých projektov. Využívanie tohto nástroja v praxi však má zásadným spôsobom prispieť ku komplexným riešeniam a zabrániť neefektívnosti pri zavádzaní reformných opatrení v rámci verejnej správy. Reformný zámer predpokladá realizáciu nasledovných krokov:

- schválený reformný zámer je vstupom do prípravy štúdie uskutočniteľnosti v rámci OP II a projektového zámeru v rámci OP EVS;
- spustenie implementácie projektov na základe vyhláseného vyzvania;
- na úrovni projektu OP EVS sú zadefinované návrhy procesov, prípadne realizované ďalšie opatrenia na realizáciu reformy (napr. legislatívne zmeny, zmeny organizačnej štruktúry), v rámci projektu OP II je vybudovaný resp. modifikovaný informačný systém, resp. IKT riešenie.

Z uvedeného vyplýva konkrétny postup, potrebný k tomu, aby úvodná idea projektu dospela do štádia schváleného projektu:

*Koncept reformného zámeru*, ktorý vypracuje vecne príslušný rezort/žiadateľ v spolupráci s RO pre OP EVS, je predložený na schválenie Hodnotiacej komisii pre posudzovanie reformných zámerov. Tá posúdi jeho súlad s reformou VS, ako aj s cieľmi obidvoch operačných programov. Členmi komisie sú okrem zástupcov RO pre OP EVS a OP II aj zástupcovia iných ústredných orgánov štátnej správy a samosprávy. Po schválení reformného zámeru vypracuje žiadateľ v spolupráci s RO *zámer národného projektu*, ktorý je predložený na schválenie monitorovaciemu výboru. Po schválení zámeru národného projektu vypracuje RO *návrh vyzvania*, ktorý je zasielaný na posúdenie CKO. Ak CKO vydá k vyzvaniu súhlasné stanovisko, RO *vyzvanie* oficiálne vyhlási a konkrétny žiadateľ má povinnosť v stanovenej lehote predložiť prostredníctvom systému ITMS+ žiadosť o nenávratný finančný príspevok; následne je ŽoNFP predmetom administratívnej kontroly a odborného hodnotenia a v prípade jeho pozitívneho výsledku vypracuje RO *rozhodnutie o schválení žiadosti o NFP*, ktoré tvorí základ vypracovanie *zmluvy o poskytnutí NFP*. Po nadobudnutí účinnosti zmluvy sa môže spustiť proces samotnej implementácie projektu. Je potrebné brať do úvahy fakt, že jednotlivé štádiá schvaľovacieho procesu sa individuálne prelínajú a monitorovací výbor môže predložené zábery aj neschváliť, resp. môže jednotlivé zábery stiahnuť z rokovania, či požiadať predkladateľa o jeho prepracovanie a následné opätovné predloženie na schválenie, čo následne ovplyvní trvanie celého procesu. Z uvedeného je jasné, že takto komplexne definovaný systém si vyžaduje aktívnu participáciu všetkých zúčastnených aktérov.

Z charakteru intervencií OP EVS vyplýva, že neimplementuje žiadne finančné nástroje, ani veľké projekty, je primárne zameraný na realizáciu národných projektov, ktorých implementácia je podmienená úspešným schvaľovacím procesom, ktorý je opísaný vyššie. Dopytovo - orientované projekty predstavujú veľmi nízke percento doteraz zazmluvnenej alokácie<sup>5</sup>.

## 2.2. Stav realizácie na úrovni PO

### 2.2.1. Miera zazmluvnenia

Ako už bolo uvedené, je zameranie *PO1* obsahovo široké, pokrývajúce všetky oblasti verejnej správy okrem súdneho systému. S tým súvisí aj veľké množstvo prijímateľov rozličného charakteru, od ministerstiev a ich rozličných odborov (vnútra, financií, hospodárstva, zdravotníctva, atď.) cez Úrad pre verejné obstarávanie, Najvyšší kontrolný úrad, Štatistický úrad SR, až po Inštitút splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb, či mnohé iné. Škála prijímateľov je rovnako široká, ako škála problémov, ktoré je potrebné riešiť v rámci zefektívnenia verejnej správy. To kladie vysoké nároky na RO a jeho schopnosť jednak *podchytiť* všetky *relevantné inštitúcie*, ako aj *efektívnu komunikáciu* s nimi, v priebehu celého, vyššie opísaného procesu.

Ak sa pozrieme bližšie na časový aspekt jednotlivých krokov, zistíme, že prvé *zámary NP* boli schvaľované už v polovici roka 2015<sup>6</sup> do jesene toho istého roka, ďalšie zámary prišli na rad až koncom roka 2016<sup>7</sup>, v priebehu roka 2017 a 2018 zaznamenávame priebežné, v podstate pravidelné schvaľovania. Okrem výpadku v priebehu roka 2016, ktorý bol s najväčšou pravdepodobnosťou spôsobený voľbami a následnými výmenami na riadiacich pozíciách žiadateľov, sa jedná o pravidelný proces.

Zaujímavým faktom však je, že prvé *zmluvy* tých istých zámerov sú datované až na jar roka 2017, niektoré dokonca až v lete roka 2018. To ukazuje, že spolupráca žiadateľov a RO v priebehu rozpracovávania zámerov NP nebola z časového hľadiska ideálna. Proces ovplyvňovalo aj doladovanie implementácie OP na národnej úrovni. Mnohé z prvých zámerov zrejme neboli dostatočne konkrétne, aby mohli byť rozpracované do projektovej podoby, „odpad“ zámerov v úvodných štádiách bol vyšší; jednotlivé rezorty pravdepodobne poznali svoje potreby, ale trvalo príliš dlho ich konkrétne zadefinovať do operatívnej úrovne a zladiť s požiadavkami OP. Podpora a koordinácia prípravy NP za RO žiadateľom bola poskytovaná oddelením implementácie projektov v súčinnosti so všetkými relevantnými oddeleniami, od oddelenia programovania a metodiky až po oddelenie finančného riadenia. V procese prípravy opisu a rozpočtu do finálnej podoby na základe schváleného zámeru NP dochádzalo často k situáciám, kedy bola dokumentácia predkladaná v posledný deň stanovených časových limitov, prípadne dochádzalo k ich posunom. Často pritom neboli žiadatelia dostatočne oboznámení s riadiacou dokumentáciou.

Do úvahy treba brať aj aktualizácie metodických pokynov CKO, ktoré prinášali podnety z praktickej realizácie iných programov. Čím dlhší bol proces rozpracovania zámerov NP, tým viac aktualizácií bolo potrebné zohľadňovať. To muselo nevyhnutne prinášať frustrácie na oboch stranách. Dlhá príprava však bola zúročená pri vyzvaniach, ktoré prebiehali relatívne rýchlo.

<sup>5</sup> V čase hodnotenia predstavovali, podľa výpočtov autora, zazmluvnené DOP len 5,3% celkovej ESF alokácie programu

<sup>6</sup> zasadnutia MV, 21.5., 24.9. a 20.11. 2015

<sup>7</sup> zasadnutia MV 21.10. a schvaľovania per rollam v decembri 2016



PO1 je jedinou PO, v rámci ktorej sa realizovali nielen vyzvania NP, ale aj výzvy na predkladanie DOP. Konkrétne ide o šesť výziev na dve témy, a to „*Tvorba lepšej verejnej politiky*“ a „*Občianska informovanosť a participácia*“, otvorených od mája do augusta 2017, ktoré priniesli prvé zmluvy DOP v marci 2018. Celkovo bolo v rámci prvého kola, do 31.12.2018 zazmluvnených 62 DOP, v hodnote 14 705 233 Eur z ESF. RO vyšiel v ústrety vysokému záujmu žiadateľov a pôvodne plánovaná alokácia bola zdvojnásobená.

Konkrétne čísla vyššie uvedených tabuliek jasne dokazujú pomalý štart programu a prvé relevantné výsledky na úrovni zazmluvnenia v roku 2017. Až kumulatívne čísla kontrahovania z konca roka 2018, ktoré dosiahlo 54,68% alokácie PO1, hovoria o miernom zrýchlení, ktoré posúva OP EVS k úrovni slovenského štandardu.

PO2 je podstatne užšie zameraná, so smerodajne nižším rozpočtom, kde sú prijímateľmi subjekty rezortu spravodlivosti. V prípade PO2 trvalo identifikovanie zámerov takmer o rok dlhšie, prvé zábery boli schvaľované na jeseň 2016<sup>8</sup>, ďalšie 2 zábery boli schválené na jeseň 2017<sup>9</sup> a zvyšok postupne, v priebehu roka 2018.<sup>10</sup> Uvedenú situáciu ovplyvnila skutočnosť, že všetky schválené zábery NP PO2 v roku 2015, boli prepracované a opakovane predložené na schválenie.

Celkovo bolo v rámci PO2 schválených 11 zámerov NP, z ktorých bolo do konca roka 2018 uzavretých 9 zmlúv NP. Fáza rozpracovania zo štádia zámeru do štádia projektu nepresiahla rok, čo je lepší stav v porovnaní s PO1, stále je to však obdobie príliš dlhé.

V rámci PO2 neboli v sledovanom období vyhlásené výzvy na DOP, celá os sa realizovala prostredníctvom NP.

Vzhľadom k stanovenej alokácii PO2 a veľkosti schválených projektov sa podarilo v roku 2017 prekonať hranicu 71% celkového zazmluvnenia PO. Toto percento sa paradoxne znížilo v roku 2018, po navýšení alokácie z PO1. Stále je však nad hranicou 70%, čo je veľmi slušný výsledok, nielen v kontexte OP EVS.

PO3 je svojím charakterom špecifická, nezameriava sa na obsahové napĺňanie cieľov OP, ale má podporný charakter, poskytuje technickú pomoc. V rámci nej sú vyhlasované vyzvania, rovnako ako v prípade národných projektov. Financovanie miezd OP EVS bolo prvou zmluvou, ktorú RO uzavrel, v máji roku 2016 a v roku 2018 sa k nej pridala zmluva na zabezpečenie vzdelávania, analýz, štúdií a publicity.

Tabuľky č.1 a 2 ukazujú, že zazmluvnenie PO3 dosiahlo v roku 2018 takmer 57% alokácie na danú PO.

## 2.2.2. Miera čerpania

Vzhľadom k tomu, že prvé zmluvy PO1 boli uzatvárané v priebehu roka 2017, v tomto roku zaznamenávame aj prvé čerpanie. Lenže zatiaľ čo zazmluvnenie dosiahlo v danom roku vyše 26%, čerpanie zostalo na úrovni necelých 4%. Situácia sa nezlepšila ani v nasledovnom roku: takmer 55% zazmluvnenia sa dokázalo pretaviť do necelých 15% čerpania. Tieto čísla sú veľmi nízke.

---

<sup>8</sup> Zasadnutie MV 21.10.2016

<sup>9</sup> Zasadnutie MV 7.9.2017

<sup>10</sup> Zasadnutia MV 15.3., 24.5. a 26.9.2018

Výška zazmluvnenia v PO2 presiahla už v roku 2017 71% alokácie PO. No situácia v reálnom čerpaní je horšia ako v prípade PO1. Uvedené vysoké percento zazmluvnenia dosiahlo ani nie 3% čerpania v roku 2017 a rok 2018 to veľmi nezlepšil, hranica čerpania dosiahla necelých 8%. Uvedený stav je alarmujúci.

*Tretia PO* je na tom z hľadiska čerpania najlepšie zo všetkých PO: v roku 2017 presiahlo jej čerpanie 24% a v nasledovnom roku sa vypracovalo na úroveň takmer 35%. Keďže sa tu jedná o mzdy pracovníkov Odboru OP a EVS a parciálne krytie miezd pracovníkov vybraných oddelení Organizačného odboru SEP, ktorí prispievajú k implementácii OP EVS, radikálne zrýchlenie sa nedá očakávať. K ďalšiemu zlepšeniu výsledkov by mohlo napomôcť čerpanie aktivít publicity.

V prípade nízkeho čerpania všetkých PO je vysoko pravdepodobné, že tu opäť zohráva svoju úlohu špecifikum programu, v ktorom najvyššie % nákladov predstavujú *mzdové výdavky* a tie je možné čerpať len postupne. Tak nízke dosiahnuté percentá čerpania v pomere k zazmluvneniu však indikujú pomerne vážny problém v *administrácii čerpania*, ktorá je ovplyvnená schopnosťou prijímateľov čerpať pridelené finančné prostriedky.

Z realizovaných rozhovorov vyplynul fakt, že príprava žiadostí o platbu je stále vnímaná ako administratívne nesmierne náročná, vo vyjadreniach RO je často skloňovaná vysoká chybovosť žiadostí. Keďže tieto fakty sú všeobecne vnímané ako problém a v kombinácii s konkrétnymi údajmi čerpania sa ukazuje miera jeho vážnosti, je potrebné mu venovať pozornosť, v rámci limitovaných možností zadania.

Je zrejmé, že RO si uvedomoval administratívnu a časovú náročnosť finančných procesov a to jednak na strane rozpočtovania a jednak na strane následnej realizácie. V spolupráci s orgánom auditu sa snažil postupne vyjasniť kontrolné mechanizmy pri uplatňovaní jednotlivých foriem ZVV, v rámci pravidiel správneho finančného riadenia. RO po dohode s OA najskôr vyžiadaval od žiadateľa NP indikatívny rozpočet zahŕňajúci ostatné náklady projektu (administratívno-technické a prevádzkové) a na základe ich výšky v pomere k celkovým priamym mzdovým nákladom bol určený ich percentuálny pomer. Uvedený dohodnutý postup ide nad rámec požiadaviek nariadení EÚ 1303 a 1304/2013 k uplatňovaniu paušálnej sadzby. V ostatných využiteľných formách zjednodušovania – typicky štandardnej stupnici jednotkových nákladov – bol problém najmä vo vysokej špecializácii jednotlivých NP, samostatných postupov jednotlivých úradov v rámci personálnej agendy a rozličných fondoch zapojenia zamestnancov do riešenia projektových aktivít. Komplikáciu predstavovala aj požiadavka na 100% refundovanie personálnych nákladov zapojených zamestnancov, čo pri využití štandardnej stupnice nie je možné; preto hlavnou využívanou formou ZVV ostala paušálna sadzba na ostatné výdavky projektu.

V roku 2016 predstavovali jediné čerpanie v rámci celého OP len výdavky na mzdy v rámci technickej pomoci. V rámci obsahovo-zameraných PO nastala prvá fáza čerpania v roku 2017, kedy prijímatelia mohli predložiť ŽOP, ktoré umožňovali spätnú refundáciu výdavkov. Logicky by teda požadované sumy mali byť vyššie, ako v prípade priebežnej refundácie. Tento faktor sa však mierne prejavil až v roku 2018. Napriek tomu zostávajú realizované platby stále na nízkej úrovni. Metodika paušálnej sadzby mala priniesť zásadné zjednodušenie administrácie, dosiahnuté čísla tomu ale nenasvedčujú. Na základe informácií RO bola v úvode zaznamenaná vysoká miera chybovosti ŽOP, zintenzívnenie komunikácie so žiadateľmi prinieslo postupné zlepšenie. Snahu o riešenie problému dokazujú konkrétne návrhy RO adresované CKO na zjednodušenie parciálnych dokumentov ŽOP.

V priebehu roka 2017 začína vyvstávať ďalší dôležitý faktor: finanční manažéri RO, ktorí boli doteraz sústredení na prípravu a doladovanie nových projektov, musia začať deliť svoju pozornosť aj na projekty už v implementácii, teda riešiť nielen podporu žiadateľov, ale aj



prijímateľov. A to s perspektívou neustáleho nárastu počtu projektov na každého z finančných manažérov. Vysoký pracovný nápor a nezlepšovanie kvality predkladaných žiadostí vytvárajú tlak, ktorý sa prejavil vo *fluktuácii pracovníkov*, a to nielen finančného riadenia. Základný prehľad poskytuje nasledovná tabuľka.

Tabuľka č.3 Miera fluktuácie zamestnancov hradených z TP OP

Rok	2015		2016		2017		2018	
	Priemerný mesačný počet zamestnancov	Miera fluktuácie %	Priemerný mesačný počet zamestnancov	Miera fluktuácie %	Priemerný mesačný počet zamestnancov	Miera fluktuácie %	Priemerný mesačný počet zamestnancov	Miera fluktuácie %
Zamestnanci OP EVS	20,17	4,96	38,92	10,28	38,58	12,96	38,92	23,13
Prierezoví zamestnanci*	12,17	8,22	31,83	0,0	35,25	11,35	35,75	19,58
Všetci refundovaní zamestnanci	32,33	6,19	70,75	5,65	73,83	12,19	74,67	21,43

\*Prierezoví zamestnanci sú refundovaní z TP OP pomerne, na základe vykonávaných činností. Miera fluktuácie % predstavuje podiel vystúpených zamestnancov OP EVS/prierezových zamestnancov vo vzťahu k priemernému počtu zamestnancov OP EVS/prierezových zamestnancov v danom roku.

Zdroj: OP EVS

Z tabuľky vyplýva, že hoci počet zamestnancov RO bol v rokoch 2016 – 2018 v podstate rovnaký, napriek nárastu pracovnej vyťaženia, miera fluktuácie dosiahla v roku 2018 viac ako dvojnásobok roku 2016 a radikálne sa zvýšila aj v prípade prierezových zamestnancov. Čo dostáva situáciu do začarovaného kruhu: získať nového zamestnanca štátnej správy trvá približne 3 – 5 mesiacov, nový pracovník potrebuje istý čas na získanie a zautomatizovanie potrebných zručností a tým trpí proces podpory žiadateľov aj prijímateľov, v konečnom dôsledku efektívnosť zazmluvňovania a čerpania.

V rámci čerpania sa nešťastne prejavuje aj *efekt dlhej prípravnej fázy* projektov: po uzavretí zmluvy je síce možné spätne financovať expertov, ktorí sa podieľajú na obsahovej náplni a realizácii projektov, ale nie je možné spätne hradiť náklady projektových tímov na administráciu a manažment projektov. Čím dlhšie celý proces trvá, tým má väčšie nároky na žiadateľa, ale hlavne znižuje čerpanie z OP EVS. Tento faktor môže mať v konečnom dôsledku vplyv na celkové finálne dočerpanie, resp. nedočerpanie pôvodne plánovaných prostriedkov.

Okrem administrácie mzdových výdavkov predstavuje ďalší spomaľujúci faktor *verejné obstarávanie*. Je časovo náročné, vyžadujúce si dodržiavanie stanovených lehôt a následnosť konkrétnych administratívnych krokov, ktoré si prijímatelia nie vždy vopred uvedomujú a väčšinou pristupujú k jeho realizácii až v okamihu, keď implementácia projektu už potrebuje výsledky VO. Navyše sa v priebehu programového obdobia menili pravidlá a realizačná prax si vynútila nové povinnosti – prijímatelia v súčasnosti musia v prípadoch nadlimitných zákaziek predkladať podklady na kontrolu ÚVO, čo opäť predlžuje dĺžku procesu.

Treba mať na pamäti, že prijímatelia OP EVS sú v podstatnej väčšine orgány štátnej správy. V kontexte VO sú s tým spojené povinnosti, ktoré bežní prijímatelia DOP nemusia riešiť, napríklad v prípade vyhľadávania nových priestorov musia najskôr osloviť štátne orgány, či mestské úrady, či vhodnými priestormi nedisponujú. VO tak prichádza na rad až ako posledný krok riešenia. V projekte, ktorý stojí na budovaní pobočiek v regiónoch, to predstavuje nemalú časovú komplikáciu podstatne ovplyvňujúcu implementáciu. Jednotlivé organizačné zložky ministerstiev tiež nemôžu postupovať v procesoch VO samostatne, ale musia brať do úvahy existujúce rámcové zmluvy materskej organizácie, čo na prvý pohľad

môže vyzeráť ako zjednodušenie, nie je to však vždy tak. Naozajstný problém nastáva, ak stará rámcová zmluva už neplatí a nová je v procese obstarávania. V týchto prípadoch ide vždy o značné sumy pokrývajúce komplexnosť obstarávaných služieb a s tým súvisí náročnosť a dĺžka obstarávania. Značnú výhodu preto predstavuje možnosť krytia výdavkov, ktoré sú predmetom VO, z paušálnej sadzby na ostatné výdavky projektu, kedy nie je potrebné ani predkladanie dokumentov na ex ante a ex post kontrolu.

## 2.3. Plnenie špecifických cieľov

Alokácie OP sú stanovené na úrovni PO, čo umožňuje plynulo pokrývať potreby jednotlivých ŠC a zároveň reagovať na reálnu pripravenosť projektov naprieč celou prioritnou osou. Nasledujúca tabuľka poskytuje prehľad úrovne zazmluvnenia jednotlivých ŠC ku koncu roka 2017 a 2018.

Tabuľka č.4 Stav kontrahovania jednotlivých ŠC – zdroj ESF

Alokácia		Kontrahovanie 2017	Kontrahovanie 2018 - kumulatívne
<b>PO1</b> 234 100 925 <b>227 458 847</b>	1.1.	46 771 842	103 083 354
	1.2.	14 841 906	14 841 611 / 6 449 644*
	1.3.	0	0
<b>PO2</b> 33 210 388 <b>39 852 466</b>	2.1.	17 995 152	20 485 552
	2.2.	5 680 600	5 680 600 / 1 884 620*
<b>PO3</b> 11 137 971	3.1.	5 315 861	5 315 861
	3.2.	0	1 023 051 / 1 023 051*
<b>Spolu</b> <b>278 449 284</b>		90 605 361	158 764 293

Pozn. Sumy boli zaokrúhlené na celé čísla

Pôvodné alokácie PO 1 a PO2 boli upravené schválenou zmenou OP 24.9.2018

\*Suma udáva hodnotu projektov prispievajúcich k 2 ŠC zároveň (1.1. + 1.2., 2.1. + 2.2., 3.1. + 3.2.)

Zdroj: OP EVS + výpočty autora

### 2.3.1. PO1

Na dosiahnutí cieľa PO1, *posilnených inštitucionálnych kapacítach a efektívnej verejnej správe* sa podieľajú tri špecifické ciele: 1.1. Skvalitnené systémy a optimalizované procesy VS, 1.2. Modernizované LZ a zvýšené kompetencie zamestnancov a 1.3. Transparentné a efektívne uplatňovanie pravidiel verejného obstarávania a dôsledné uplatňovanie princípov 3E.

Z údajov v tabuľke vyššie vyplýva postupné napĺňanie ŠC 1.1. v roku 2017 a takmer dvojnásobné navýšenie v roku 2018. Dosiahnuté zazmluvnenie predstavuje viac ako polovicu celej alokácie na PO1. 16 národných projektov predstavuje široký diapazón prijímateľov aj obsahového zamerania. Projekty analyzujú administratívne procesy vo vybraných inštitúciách, budujú intervenčnú logiku strategického plánovania, zlepšujú prístup k službám v rozličných oblastiach, podporujú participatívnu tvorbu verejných politík, reformujú zber a spracovanie štatistických údajov, modernizujú miestnu územnú samosprávu, zefektívňujú správu daní a cla a riešia mnohé iné problémy. Z pohľadu alokovaného rozpočtu sa javia ako najdôležitejšie dva projekty: Podpora transformačného

procesu okresných úradov pri poskytovaní proklientsky orientovaných služieb klientskych pracovísk a Optimalizácia procesov vo verejnej správe, ktoré dosahujú takmer polovicu zazmluvneného rozpočtu ŠC. Dva ďalšie, významné z pohľadu rozpočtu aj zamerania, budú predmetom samostatnej analýzy v časti 2.7.1. a 2.7.2.

Ako už bolo uvedené vyššie, ŠC1.1. je jediný, v ktorom sa realizujú aj dopytovo-orientované projekty. K *skvalitneným systémom a optimalizovaným procesom VS* teda, okrem štátnych inštitúcií, prispelo aj 62 prijímateľov z neziskového sektora, čo vhodne odráža európske princípy partnerstva a nevyhnutnosť spolupráce pri správe vecí verejných.

V rámci ŠC 1.2. sa podarilo zazmluvniť v roku 2017 5 projektov zameraných na vzdelávanie zamestnancov VS a analytických útvarov, v roku 2018 boli zazmluvnené ďalšie 3 projekty, prispievajúce k obom ŠC PO1; zatiaľ najväčší projekt, *Zlepšovanie podnikateľského prostredia na Slovensku a hodnotenie politik v kompetencii Ministerstva hospodárstva SR*, bude predmetom samostatnej analýzy v časti 2.7.3. Tento projekt zároveň prispieva k prierezovej téme operačného programu „Meranie dopadov regulačných rámcov (RIA)“. Rozvoju LZ v kontexte reformy VS je potrebné venovať náležitú pozornosť, keďže profesionálny rast a rozvoj zamestnancov VS výrazne prispieva k profesionalizácii verejných inštitúcií a k lepšiemu poskytovaniu verejných služieb.

Najhoršia situácia je v rámci ŠC 1.3., kde sa doteraz neimplementuje žiadny projekt, aj keď sa nedá povedať, že sa nepodarilo žiadny projekt zazmluvniť. Už v roku 2015 bol schválený zámer budovania pro-klientsky orientovaného ÚVO. Tri roky trvalo jeho dopracovávanie, päť mesiacov jeho implementácia, zmluva bola zrušená v septembri 2018. Tento fakt nemá vplyv len mieru zazmluvnenia daného ŠC, ktorá je v čase hodnotenia nulová, ale predovšetkým na plnenie plánovaných cieľov v oblasti VO.

Z vyššie-uvedeného vyplýva, že najlepšie výsledky boli dosiahnuté v oblasti *skvalitňovania systémov a optimalizácie procesov*. Parciálne sa postupne zlepšujú *ľudské zdroje* a zvyšujú *kompetencie zamestnancov*. Najhoršie je na tom situácia v *transparentnom a efektívnom uplatňovaní pravidiel VO*.

K plneniu stanovených cieľov nestačí projekty zazmluvniť, ich reálnu implementáciu predstavuje *úroveň čerpania*. Tá je stále nízka, aj keď sa v priebehu roka 2018 v prípade oboch ŠC znásobila v porovnaní s rokom 2017 viac ako 3,6 krát (Tab.č.1), čo by pri optimistickom pohľade mohlo predznamenať pozitívnejší trend, berúc do úvahy zvyšovanie skúseností u prijímateľov, ako aj poskytovateľa.

### 2.3.2. PO2

*Zefektívnený súdny systém a zvýšená vymáhateľnosť práva* ako cieľ PO2 má definované 2 ŠC: 2.1. Zvýšená efektívnosť súdneho systému a 2.2. Zvýšená kvalita a posilnená nezávislosť súdneho systému.

Z pohľadu zazmluvnenia je veľmi úspešný ŠC 2.1., ktorý už v roku 2017 dosiahol výrazne dobré výsledky a v roku 2018 sa tieto výsledky ešte zlepšili. Zazmluvnenosť na úrovni 20 485 552 Eur z celkovej alokácie na PO2 39 852 466 Eur už neposkytuje veľký priestor na rast, ak berieme do úvahy aj potreby ŠC2.2. Uvedená suma predstavuje implementáciu šiestich NP, ktoré pokrývajú pomerne rozsiahly záber od budovania kapacít a vzdelávania zamestnancov rezortu, zavádzanie systémov kvality v Zbore väzenskej a justičnej stráž, modelu CAF na MS, cez obchodný register, riešiaci životné situácie podnikateľov, až po prevenciu eskalácie právnych problémov a procesno-organizačný audit MS, spolu s auditom výkonu súdnej moci. Posledné dva menované sú smerodajné, čo sa týka výšky rozpočtu naň určeného, ale určite patria medzi najdôležitejšie projekty daného ŠC aj z hľadiska svojho zamerania. Väčšiu pozornosť im venujeme v časti 2.7.4 a 2.7.5.

V optike kontraktačných čísel je *zvýšená efektívnosť súdneho systému* najúspešnejším ŠC celého OP v pomere k svojej alokácii a mohol by smerodajne prispieť nielen k splneniu cieľa PO2, ale aj k naplneniu celkových cieľov OP.

Dosiahnuté výsledky v ŠC2.2. predstavujú 2 národné projekty: Budovanie a posilnenie analytických kapacít v rezorte spravodlivosti a zavedenie kľúčových znalostných systémov rezortu a Rozvoj systému špecializovaného vzdelávania sudcov a justičných zamestnancov, oba schválené v roku 2017. V roku 2018 bol zazmluvnený ďalší národný projekt s názvom Zefektívnený Najvyšší súd - fáza 1, ktorý prispieva k plneniu obidvoch špecifických cieľov PO2.

Je veľkým paradoxom, že najlepšie čísla v oblasti zazmluvnenia, predovšetkým v prípade ŠC2.1., sa v reálnej implementácii pretavili do najhorších čísel *čerpania*. Dosiahnuté, ani nie 8%-né čerpanie PO2, v pomere k vyše 70%-nému zazmluvneniu alokácie PO2 je extrémne pomalé a bude si vyžadovať pozornosť RO, aby potenciál projektov mohol byť skutočne naplnený a mal šancu reálne prispieť k splneniu cieľov OP.

### 2.3.3.PO3

Špecifické ciele PO3 sú zamerané na: 3.1. *Podporu efektívnej implementácie OP* a 3.2. *Zabezpečenie publicity, informovania a podpory prijímateľov v procese implementácie OP*. V každom ŠC sa v čase hodnotenia implementuje po jednom projekte: financovanie miezd pracovníkov OP EVS prebieha od mája 2016 a stabilne zabezpečuje realizáciu programu. K výsledkom oboch ŠC prispieva zabezpečenie vzdelávania, analýz, štúdií a publicity v rámci OP EVS. Ak vnímame publicitu ako podporné činnosti napomáhajúce úspešnej realizácii programu, tak zazmluvnenie tejto aktivity v septembri 2018 sa môže zdať na prvý pohľad pomerne prekvapivé. Vzhľadom k tomu, že OP EVS bol v tomto programovom období programom úplne novým, žiadal by si najväčšie gros komunikačných aktivít práve v úvode realizácie programu, aby dokázal rozšíriť informovanosť o svojej existencii a možnostiach podpory v danom zameraní a zároveň, aby uľahčil RO neľahkú úlohu podchytenia čo najširšej škály relevantných žiadateľov. Treba však dodať, že spomenutá zmluva mala svoje oprávnené aktivity už od januára 2017 a oblasť informovania a publicity bola dovtedy hradená z rozpočtovej kapitoly MV SR. Tieto aktivity boli vykonávané manažermi informovania a publicity, v súlade s Komunikačnou stratégiou schválenou monitorovacím výborom už v roku 2015.

## 2.4. Merateľné ukazovatele programu

### 2.4.1. Plnenie plánovaných merateľných ukazovateľov výsledkov

Konkrétne plnenie cieľov ŠC a PO v číslach prehľadne ilustruje tabuľka výsledkov.

Tabuľka č.5 Ukazovatele výsledkov po PO/ŠC

Prioritná os	Špecifický cieľ	Ukazovateľ výsledku	Východisková hodnota*	Cieľ*	Merná jednotka	Stav 2017	Stav 2018**
PO1 Posilnené inštitucionálne kapacity a efektívna VS	1.1 Skvalitnené systémy a optimalizované procesy VO	Počet vyškolených zamestnancov, ktorí získali kompetencie v oblasti inovovaných procesov (s certifikátom)	135/15	2221/279	počet	822/109	1893/250
		Počet okresných úradov, kt. implementovali inovované procesy	8/1	41/5	počet	0/0	0/0
		Počet organizácií, kt. získali podporu a zaviedli systém riadenia kvality	2/2	20/2	počet	0/0	0/0
		Percentuálny podiel dostupnosti poskytovaných pro-klientsky orientovaných služieb FO a PO v novovzniknutých klientskych centrách občanom	0/0	24/3	%	7,94/0	7,94/0
		Počet subjektov so zavedenými alebo zlepšenými systémami merania spokojnosti klientov	8/1	64/8	počet	0/0	0/0
		Zavedený funkčný systém RIA	0	1	počet	0	0
		Počet zamestnancov VS, ktorí úspešne absolvovali vzdelávacie aktivity v oblasti zefektívňovania VS prostredníctvom zvyšovania kompetencií a zručností	0/0	8885/1115	počet	1621/214	4017/530
		Počet organizácií VS, ktoré implementovali inovované procesy	0/0	18/2	počet	0/0	19/3
	1.2 Modernizované RĽZ a zvýšené kompetencie zamestnancov	Počet podporených ústredných orgánov štátnej správy s efektívnym riadením ľudských zdrojov	0/1	12/1	počet	0/0	0/0
		Počet zamestnancov, ktorí pracovali v novozavedených a/alebo posilnených analytických jednotkách 2 roky po ich vzniku	NA	73/9	počet	0/0	0/0
		Počet ústredných orgánov štátnej správy s novovytvorenými a /alebo posilnenými analytickými jednotkami	NA	13/1	počet	2/0	2/0
	1.3 Transparentné a efektívne uplatňovanie pravidiel VO a dôsledné uplatňovanie princípov 3E	Počet subjektov, kt. zamestnanci sa zúčastnili na školeniach v oblasti zeleného VO a kt. implementujú zelené VO rok potom	NA	12/1	počet	0/0	0/0
		Počet subjektov, kt. zamestnanci sa zúčastnili na školeniach v oblasti sociálneho aspektu vo a kt. implementujú sociálny aspekt vo rok potom	NA	20/2	počet	0/0	0/0

Efektívna verejná správa  
 Priebežné hodnotenie výkonnosti, efektívnosti a účinnosti OP  
 Ministerstvo vnútra SR

Prioritná os	Špecifický cieľ	Ukazovateľ výsledku	Východisková hodnota*	Cieľ*	Merná jednotka	Stav 2017	Stav 2018**
PO2 Zefektívnený súdny systém a zvýšená vymáhateľnosť práva	2.1 Zvýšená efektívnosť súdneho systému	Miera vybavenia vecí na prvostupňových súdoch v civilných, obchodných, správnych a iných veciach	91/91	100/100	%	108,61/108,61	111,15/111,15
		Čas potrebný na vybavenie vecí v sporových, občianskych a obchodných prípadoch (1.stupeň)	437/437	380/380	dni	0/0	0/0
		Čas potrebný na vybavenie vecí v oblasti konkurzu na podporených súdoch, ktorých sudcovia sa zúčastnili vzdelávacích činností v oblasti konkurzného konania a obchodného práva	1 440/1440	1 140/1140	dni	0/0	0/0
		Počet zamestnancov (administratívneho, riadiaceho a podporného personálu), ktorí získali kvalifikáciu	176/24	2202/298	počet	0/0	0/0
		Počet súdov, ktorí boli podporené v používaní komunikačných a manažérskych nástrojov a ktorých manažéri boli vyškolení v komunikačných a manažérskych zručnostiach	0/0	48/6	počet	0/0	0/0
		Počet podporených súdov a inštitúcií súdneho systému, inštitúcií rezortu spravodlivosti a prokuratúry, ktoré zaviedli systém manažérstva kvality	0/0	9/1	počet	0/0	0/0
	2.2 zvýšená kvalita a posilnená nezávislosť súdneho systému	Podiel prvostupňových rozhodnutí súdov, ktoré boli zrušené odvolacím súdom	16,34/16,34	13/13	%	14,56/14,56	16,15/16,15
		Počet sudcov, ktorí získali kvalifikáciu	106/14	1057/143	počet	238/31	709/94
		Počet vyškolených zamestnancov pracujúcich v rámci analytickej jednotky justície v období 2 roky po ukončení projektu	0	8/1	počet	0/0	0/0
		Počet sudcov, ktorí implementovali nástroje ADR	0/0	26/4	počet	0/0	0/0
PO3 Technická pomoc	3.1. Podpora efektívnej implementácie OP	Miera dodržiavania lehôt na úhradu platieb prijímateľom	0	85	%	79,45	70,35
		Miera fluktuácie administratívnych kapacít	0	15	%	12,19	21,43
	3.2. Zabezpečenie publicity, informovania a podpory	Miera informovanosti o možnostiach podpory z OP	0	10	%	0	0
		Miera riadne zrealizovaných projektov	0	80	%	0	20

\*merná jednotka indikátora udáva stav pre menej rozvinuté regióny /rozvinutejšie regióny, počty mužov a žien sú uvedené sumárne

\*\* tam, kde to charakter ukazovateľa umožnil, sú hodnoty za rok 2018 kumulatívne



Vzhľadom k faktu, že zazmluvňovanie projektov začalo v priebehu rokov 2017 - 2018, prejavil sa pomalý implementačný nábeh v priebežnom stave indikátorov: v roku 2017 sa začal meniť východiskový stav len prípade 3 indikátorov, zhodne v PO1 aj PO2 a v 2 indikátoroch PO3. Situácia z konca roka 2018 ukazuje, že najlepšie výsledky dosiahol ŠC 1.1., kde sa postupne zvyšovali počty zamestnancov so získanými kompetenciami a certifikátom v inovovaných procesoch, zvyšoval sa percentuálny podiel dostupnosti poskytovaných pro-klientsky orientovaných služieb v klientských centrách (aj keď v tomto prípade nenastal žiadny posun v porovnaní s rokom 2017), zvyšovali sa počty zamestnancov VS s novými kompetenciami a zručnosťami. Dosiahnuté hodnoty indikátorov sú pomerne úspešné, v prípade počtu organizácií VS implementujúcich inovované procesy, už dokonca indikátor presiahol plánované hodnoty. V prípade 4 indikátorov uvedeného ŠC nenastal žiadny posun a zostávajú na nulovej hodnote.

Z 3 indikátorov ŠC1.2. nastal posun v jednom, ešte v priebehu roka 2017 a výsledok je stále na pomerne nízkej úrovni. V indikátoroch ŠC1.3. nenastal žiadny posun.

Zo 6 indikátorov ŠC2.1. nastal posun v jednom, zato tu už bol presiahnutý plánovaný cieľ a miera vybavenia vecí na prvostupňových súdoch v civilných, obchodných, správnych a iných veciach presiahla 111% (oproti východiskovej hodnote 91%). V ŠC2.2. sa úspešne približuje počet sudcov so získanou kvalifikáciou k plánovaným stavom, v prípade 2 indikátorov nenastal žiadny posun a v jednom prípade, v podiele prvostupňových rozhodnutí súdov, ktoré boli zrušené odvolacím súdom, nastal posun neželateľným smerom, keď sa hodnota indikátora zhoršila oproti roku 2017 a takmer dosiahla východiskový stav.

Podobný vývoj je badateľný aj v prípade PO3, kde miera dodržiavania lehôt na úhradu platieb prijímateľom bola znížená o viac ako 9% v porovnaní s rokom 2017, čo je v zaujímavej korelácii s takmer dvojnásobným nárastom fluktuácie. Pozitívny smer získala miera riadne zrealizovaných projektov s 20-imi percentami.

Implementácia žiadneho z projektov nebola zatiaľ ukončená. Vzhľadom k tomu, že výsledky sa zvyčajne dosiahnu až istý čas po ukončení implementácie, stav indikátorov v prípadoch, kde sa už začalo s plnením, tomu zodpovedá.

#### 2.4.2. Plnenie plánovaných merateľných ukazovateľov výstupov

Aktuálnejšie informácie o priebežnej implementácii programu poskytujú výstupové ukazovatele. Konkrétne plnenie cieľov PO prehľadne ilustruje tabuľka výsledkov.

Tabuľka č.6 Ukazovatele výstupov po PO

Prioritná os	Ukazovateľ výstupu	Východisková hodnota*	Cieľ*	Stav 2017	Stav 2018
PO1 Posilnené inštitucionálne kapacity a efektívna VS	Počet zamestnancov zapojených do vzdelávania v oblasti inovovaných procesov		10 660/1340	0/0	0/0
	Počet okresných úradov zapojených do implementovania inovovaných procesov		56/7	0/0	0/0
	Počet organizácií, kt. získali podporu na zavedenie systému kvality		20/2	0/0	0/0
	Počet podporených klientských centier poskytujúcich pro-		28/3	0/0	49/6

Prioritná os	Ukazovateľ výstupu	Východisková hodnota*	Cieľ*	Stav 2017	Stav 2018
	klientsky orientované služby FO a PO				
	Počet subjektov, ktoré získali podporu na zavedenie a/alebo zlepšenie systémov merania spokojnosti klientov		89/11	0/0	0/0
	Počet ústredných orgánov štátnej správy s legislatívnou alebo právnou právomocou ktoré získali podporu na zavedenie procesu RIA		12/1	0/0	1/0
	Počet ústredných orgánov štátnej správy, ktoré získali podporu na zefektívnenie riadenia ľudských zdrojov vo VS		12/1	20/3	20/3
	Počet zamestnancov v analytických jednotkách v orgánoch štátnej správy na začiatku podpory		73/9	20/3	63/9
	Počet ústredných orgánov štátnej správy, ktoré získali podporu na zavedenie a / alebo posilnenie analytických jednotiek		13/1	2/0	2/0
	Počet subjektov, ktorých zamestnanci sa zúčastnili na školeniach v oblasti zeleného verejného obstarávania		28/3	0/0	0/0
	Počet účastníkov vzdelávacích aktivít v oblasti zeleného verejného obstarávania		84/9	0/0	0/0
	Počet subjektov, ktorých zamestnanci sa zúčastnili na školeniach v oblasti sociálnych aspektov vo verejnom obstarávaní		28/3	0/0	0/0
	Počet účastníkov vzdelávacích aktivít v oblasti sociálnych aspektov vo verejnom obstarávaní		84/9	0/0	0/0
	Počet projektov zameraných na proces monitorovania a zlepšovania poskytovaných služieb		26/4	7/1	62/8
	Počet podporených MNO za účelom participácie na tvorbe lepších verejných politík a zvyšovania občianskej informovanosti		53/7	1/0	56/7
	Počet strategických, koncepcných, metodických a analytických materiálov, vypracovaných za účelom zefektívnenia VS		71/9	11/2	102/14



Prioritná os	Ukazovateľ výstupu	Východisková hodnota*	Cieľ*	Stav 2017	Stav 2018
	Počet zamestnancov VS zapojených do vzdelávania v oblasti zefektívňovania VS prostredníctvom zvyšovania kompetencií a zručnosti		10 661/ 1 339	1659/ 219	4154/ 549
	Počet organizácií zapojených do implementovania inovovaných procesov		19/3	0/0	19/3
PO2 Zefektívnený súdny systém a zvýšená vymáhateľnosť práva	Počet súdov, ktorých sudcovia sa zúčastnili vzdelávacích činností v oblasti konkurzného konania a obchodného práva		10/1	0/0	13/2
	Počet zamestnancov (administratívneho, riadiaceho a podporného personálu) ktorí sa zúčastnili vzdelávacích činností		2 202/ 298	0/0	1428/ 189
	Počet podporených súdov na využívanie komunikačných a manažérskych nástrojov		48/6	0/0	0/0
	Počet súdov a inštitúcií súdneho systému, inštitúcií rezortu spravodlivosti a prokuratúry, podporených na zavedenie nástrojov manažmentu kvality		9/1	6/1	9/1
	Počet projektov zameraných na zefektívnenie súdneho systému a zvýšenie vymáhateľnosti práva		18/2	0/0	0/0
	Počet sudcov, ktorí sa zúčastnili vzdelávacích činností		1 057/ 143	247/ 32	735/ 97
	Počet zamestnancov analytickej jednotky justície, ktorí boli vyškolení a absolvovali prax za účelom vykonávania analytických činností v oblasti justície		5/1	0/0	0/0
	Počet sudcov zapojených do implementovania nástrojov ADR		26/4	0/0	0/0
	Počet strategických, koncepcných, metodických a analytických materiálov, vypracovaných za účelom zefektívnenia súdneho systému a rezortu spravodlivosti		13/2	1/0	14/2
	Počet opatrení pre zníženie administratívnej záťaže		TBC	0	3/1
PO3 Technická pomoc	Počet zrealizovaných vzdelávacích aktivít		TBC	0	0
	Počet administratívnych kapacít financovaných z technickej pomoci		TBC	49	49
	Počet zrealizovaných informačných aktivít		TBC	0	1

Prioritná os	Ukazovateľ výstupu	Východisková hodnota*	Cieľ*	Stav 2017	Stav 2018
	Počet zrealizovaných hodnotení, analýz a štúdií		TBC	0	0
	Podiel administratívnych kapacít vybavených materiálno-technickým vybavením z TP		TBC	0%	0

\*merná jednotka indikátora udáva stav pre menej rozvinuté regióny /rozvinutejšie regióny, počty mužov a žien sú uvedené sumárne

V prípade PO1 nastal posun v 10-tich indikátoroch z 18-tich, pričom v 5-tich prípadoch boli ciele prekročené, dokonca viacnásobne a v 1 prípade boli plánované ciele splnené. Najúspešnejšie sa vyvíjali Počty podporených klientskych centier poskytujúcich pro-klientsky orientované služby FO a PO (49/6 : 29/3), Počty ústredných orgánov štátnej správy, ktoré získali podporu na zefektívnenie riadenia ľudských zdrojov vo VS (20/3 : 12/1), počty projektov zameraných na proces monitorovania a zlepšovania poskytovaných služieb (62/8 : 26/4). Vysoká úspešnosť bola dosiahnutá v počte strategických, koncepčných, metodických a analytických materiálov, vypracovaných za účelom zefektívnenia VS (102/14 : 71/9). Rezervy sú stále v ústredných orgánov štátnej správy s legislatívnou alebo právnou právomocou ktoré získali podporu na zavedenie procesu RIA (1/0 : 12/1) a v počte ústredných orgánov štátnej správy, ktoré získali podporu na zavedenie a / alebo posilnenie analytických jednotiek (2/0 : 13/1). 8 indikátorov zatiaľ zostáva bez plnenia.

V prípade PO2 nastal posun v prípade 5-tich indikátorov z 9-tich, 2 z nich ciele splnili, ďalšie 2 prekročili. Najväčší posun nastal vo vzdelávacích činnostiach v oblasti konkurzného konania a obchodného práva a vo vypracovaných strategických, koncepčných, metodických a analytických materiáloch, s účelom zefektívnenia súdneho systému a rezortu spravodlivosti. Pekne napredujú vzdelávacie činnosti. V predmetnej PO zostávajú 4 indikátory s nulovým plnením.

Situácia v oboch PO je veľmi podobná. Uvedené fakty indikujú, že ak už dôjdu projekty do implementačného štádia, je ich implementácia úspešnejšia, ako bol očakávaný stav. Prirodzene, plnenie určitého typu indikátorov si vyžaduje istý čas a preto sú výsledné čísla nižšie, zodpovedajúce implementačnému štádiu konkrétnych projektov.

Ťažko hodnotiť plnenie v PO3, kde neboli zadefinované cieľové hodnoty. V každom prípade je vysoko pozitívne, že zaznamenávame opatrenia na zníženie administratívnej záťaže (3/1) a realizované informačné aktivity.

Stav indikátorov umocňuje vyššie -uvedené fakty o reálnom napĺňaní cieľov OP.

## 2.5. Plnenie výkonnostného rámca

Ku komplexnosti pohľadu prispieva kontext výkonnostného rámca, ktorý prehľadne sumarizuje fakty už uvedené v iných súvislostiach.

Tab. č.7 Plnenie finančného ukazovateľa výkonnostného rámca 2017

PO	Kategória regiónov	Názov indikátora	Čiastkový cieľ na rok 2017	Plnenie k 31.12.2017	% plnenia čiastkového cieľa	% plnenia konečného cieľa
----	--------------------	------------------	----------------------------	----------------------	-----------------------------	---------------------------

PO 1	MRR	Celková suma oprávnených výdavkov po ich certifikácii certifikačným orgánom a predložení žiadostí o platby Európskej komisii (F0002)	50 551 067	9 511 869	18,82%	3,58%
	RR		3 021 538	2 171 499	71,87%	13,65%
	<b>MRR+RR</b>		<b>53 572 605</b>	<b>11 683 368</b>	<b>21,81%</b>	<b>4,14%</b>
PO 2	MRR	Celková suma oprávnených výdavkov po ich certifikácii certifikačným orgánom a predložení žiadostí o platby Európskej komisii (F0002)	8 681 113	1 001 140	11,53%	2,65%
	RR		518 887	224 876	43,34%	9,97%
	<b>MRR+RR</b>		<b>9 200 000</b>	<b>1 226 017</b>	<b>13,33%</b>	<b>3,07%</b>

Pozn. Sumy boli zaokrúhlené na celé čísla

Plnenie k 31.12.2017 bolo vyčíslené k hodnotám čiastkového cieľa platným v čase vyhodnotenia, tzn. pred revíziou OP EVS

Zdroj: OP EVS

Dosiahnuté *finančné ukazovatele* výkonnostného rámca za rok 2017 sú veľmi nízke, a to tak v PO1, ako v PO2; pričom v oboch prípadoch k tomuto úspechu percentuálne prispeli niekoľkonásobne rozvinuté regióny, aj keď certifikovaná suma výdavkov bola oveľa vyššia v prípade menej rozvinutých regiónov, ktorých cieľ bol pochopiteľne stanovený oveľa vyššie. Ani v jednom zo sledovaných kategórií neboli dosiahnuté stanovené ciele a 21,81% v prípade PO1 a v prípade PO2 len 13,33% stanoveného cieľa na príslušný rok je *veľmi nízke* číslo. Porovnanie s celkovým % plnenia na úrovni 4,14%, resp. 3,07% celkový pohľad ešte zhoršuje.

Rok 2018 však priniesol pozitívnejší vývoj:

Tab. č.8 Plnenie finančného ukazovateľa výkonnostného rámca 2018

PO	Kategória regiónov	Názov indikátora	Čiastkový cieľ na rok 2018	Plnenie k 31.12.2018	% plnenia čiastkového cieľa	% plnenia konečného cieľa
PO 1	MRR	Celková suma oprávnených výdavkov po ich certifikácii certifikačným orgánom a predložení žiadostí o platby Európskej komisii (F0002)	39 623 439	35 735 645	90,19%	13,82%
	RR		2 368 372	7 803 171	329,47%	15,50%
	<b>MRR+RR</b>		<b>41 991 811</b>	<b>43 538 816</b>	<b>103,68%</b>	<b>15,89%</b>
PO 2	MRR	Celková suma oprávnených výdavkov po ich certifikácii certifikačným orgánom a predložení žiadostí o platby Európskej komisii (F0002)	8 681 113	4 897 256	56,41%	10,81%
	RR		518 887	1 100 029	212,00%	40,63%
	<b>MRR+RR</b>		<b>9 200 000</b>	<b>5 997 285</b>	<b>65,19%</b>	<b>12,49%</b>

Pozn. Sumy boli zaokrúhlené na celé čísla

Do plnenia za rok 2018 boli zahrnuté všetky výdavky za rok 2018, teda aj tie, ktoré boli spracované v priebehu 1.kvartálu 2019.

V číslach sú zohľadnené nezrovnalosti deklarované CO na EK k 26.4.2019

Zdroj: OP EVS

Čísla tabuľky č.8 jasne ukazujú prekročenie čiastkového cieľa na rok 2018 v sumári (MRR + RR) PO1: dosiahnutých 103,68% PO1 nie je zlý výsledok. V porovnaní s rokom 2017 je to však *výsledok veľmi dobrý* a poukazuje na značné zefektívnenie spolupráce RO s prijímateľmi. V pomere k celkovému plneniu predstavuje prekročenie cieľa na rok 2018 15,89%.

Situácia v prípade PO2 je znateľne horšia: pomalé čerpanie spôsobilo, že finančný ukazovateľ danej PO za rok 2018 dosiahol 65,19%, pričom bol vysoko prekročený v RR,

kým v MRR presiahli dosiahnuté výsledky 1/2 cieľa plánovaného na rok 2018. V celkovom plnení to predstavuje 10,81% za MRR; spoločné výsledky PO2 dosiahli 12,49% celkového plnenia. V prípade PO2 bola len veľmi tesne minutá hranica rizika pozastavenia platieb zo strany EK. Jediným spôsobom, ako tieto čísla zlepšiť, je *urýchliť čerpanie* zazmluvnených prostriedkov.

Rok 2017 bol veľmi podobný aj vo výsledkoch *výstupových ukazovateľov*.

Tab. č. 9 Plnenie výstupového ukazovateľa výkonnostného rámca 2017

PO	Kategória regiónov	Názov indikátora	Čiastkový cieľ na rok 2017	Plnenie k 31.12.2017	% plnenia čiastkového cieľa	% plnenia konečného cieľa
PO 1	MRR	Počet projektov zameraných na proces monitorovania a zlepšovania poskytovaných služieb (00071)	18	7,2	40,00%	27,69%
	RR		2	0,8	40,00%	20,00%
	<b>MRR+RR</b>		<b>20</b>	<b>8</b>	<b>40,00%</b>	<b>26,67%</b>
PO 2	MRR	Počet projektov zameraných na zefektívnenie súdneho systému a zvýšenie vymáhateľnosti práva (00067)	9	2,7	30,00%	15,00%
	RR		1	0,3	30,00%	15,00%
	<b>MRR+RR</b>		<b>10</b>	<b>3</b>	<b>30%</b>	<b>15%</b>

Ani v tomto prípade žiadna z PO nedosiahla plánované ciele, aj tu bola však úspešnejšia PO1 s dosiahnutými 40% čiastkového a takmer 28% celkového plnenia. PO2 sa nepodarilo prekročiť 30% čiastkového a 15% celkového plnenia.

Rok 2018 však opäť poskytuje oveľa optimistickjší pohľad:

Tab. č. 10 Plnenie výstupového ukazovateľa výkonnostného rámca 2018

PO	Kategória regiónov	Názov indikátora	Čiastkový cieľ na rok 2018	Plnenie k 31.12.2018	% plnenia čiastkového cieľa	% plnenia konečného cieľa
PO 1	MRR	Počet projektov zameraných na proces monitorovania a zlepšovania poskytovaných služieb (00071)	18	63,7	353,89%	245,00%
	RR		2	6,3	315%	157,50%
	<b>MRR+RR</b>		<b>20</b>	<b>70</b>	<b>350%</b>	<b>233,33%</b>
PO 2	MRR	Počet projektov zameraných na zefektívnenie súdneho systému a zvýšenie vymáhateľnosti práva (00067)	9	8,1	90,00%	45,00%
	RR		1	0,9	90,00%	45,00%
	<b>MRR+RR</b>		<b>10</b>	<b>8</b>	<b>90%</b>	<b>45%</b>

Zdroj: OP EVS

Tabuľka vyššie ukazuje, že čiastkový cieľ PO1 na rok 2018 bol vysoko prekročený, a to aj v prípade RR aj MRR; spoločne oba výsledky presiahli 233 %, čo už teraz predstavuje viac ako 157% celkového plnenia. Čo sa týka počtu projektov v PO1, ako je na definovaný predmetný výstupový indikátor, boli už v roku 2018 *ciele vysoko prekročené*.

Percentuálna úroveň naplnenia cieľov PO2 na rok 2018 dosiahla 90%, na čom sa rovnomerne podieľali oba typy regiónov. Dosiahnutých 90% roka 2018 zároveň predstavuje 45% plánu celkového plnenia. PO2 v prípade výstupových ukazovateľov *nedosiahla*

*plánované ciele*, aj keď je výsledok podstatne lepší ako výsledky finančných ukazovateľov predmetnej PO.

Ak sa pozrieme na plnenie pravidla n+3, výsledky ukazujú, že *stanovené ciele boli mierne prekročené* v roku 2017 aj v roku 2018.

Tabuľka č.11 Plnenie pravidla n+3 /kumulatívne

OP EVS	Alokácia ESF	Povinnosť čerpania 2017	Povinnosť čerpania 2018	Povinnosť čerpania 2019
MRR	268 985 591	12 106 733	38 104 229	65 370 970
RR	9 463 693	425 950	1 340 617	2 229 941
<b>Spolu</b>	<b>278 449 284</b>	<b>12 532 683</b>	<b>39 444 847</b>	67 670 911
Stav plnenia	NA	12 834 217	40 320 747	NA
Stav plnenia %	NA	102,41%	102,22%	NA
Prekročenie	NA	301 534	875 901	NA

Zdroj: OP EVS

## 2.6. Schválené zámery národných projektov

V situácii, keď proces dopracovania zámeru národného projektu do štádia schváleného projektu, trval viac ako dva roky, je dôležité sledovať východiskovú bázu v podobe schválených zámerov, a to aj napriek tomu, že programu sa už podarilo skrátiť uvedený čas na polovičný. Zároveň je však potrebné vyhodnocovať získané údaje v celkovom kontexte, keďže nie všetky zámery NP sa skutočne dostanú do štádia NP. Tabuľka nižšie poskytuje kumulatívny prehľad miery úspešnosti po jednotlivých PO.

Tabuľka č.12 Schválené zámery NP /NP

OP EVS	Počet zámerov NP k 27/11/18 kumulatívne 2017 - 2018	Počet schválených NP k 31/12/18 kumulatívne 2017 - 2018	Miera úspešnosti* k 31/12/18 kumulatívne 2017 - 2018
PO1	44	19	43,2%
PO2	11	9	81,8%
<b>Spolu</b>	<b>55</b>	<b>28</b>	<b>50,9%</b>

\* Miera úspešnosti = Podiel zazmluvnených NP vo vzťahu k počtu schválených zámerov NP

Zdroj: Výpočty autora

Keďže v rámci PO3 nie sú NP implementované, tabuľka udáva len PO1 a PO2. Miera úspešnosti je oveľa vyššia v PO2, kde dosahuje takmer dvoj-násobok PO1. To je ale dôsledok podstatne širšieho zamerania PO1, ktoré si vyžaduje väčší počet projektov s vyšším počtom prijímateľov a teda aj potrebu vyššej alokácie ľudských zdrojov a pracnosti prípravy. Dôležitejším ako vzájomné porovnanie oboch PO, je ale pomerne nízke dosiahnuté percento v prípade PO1, ktoré zároveň informuje o efektivite prípravy; uvedené číslo naznačuje rezervy v danej oblasti.

Tabuľka č.13 Schválené zámery NP /NP vo finančnom vyjadrení

Alokácia ESF	Schválené zámery NP k 27/11/18 kumulatívne 2017 – 2018 ESF + ŠR	Schválené NP k 31/12/18 kumulatívne 2017 – 2018 ESF	Schválené NP k 31/12/18 kumulatívne 2017 – 2018 ESF + ŠR
<b>PO1</b> 227 458 847	251 388 509	110 350 471	140 463 232
<b>PO2</b> 39 852 466	43 484 450	28 050 772	35 696 921
<b>Spolu ESF</b> 267 311 313	NA	138 401 243	NA
<b>Spolu ESF + ŠR</b>	294 872 959	NA	175 912 065

Pozn. Schválené zámery NP sú na úrovni RO evidované len v spoločnom súčte ESF + ŠR, ESF samostatne nie je sledovaný  
 Zdroj: Výpočty autorky

*Finančné vyjadrenie* hodnoty schválených zámerov NP pôsobí veľmi optimisticky a už teraz pomerne výrazne presahuje plánované alokácie na jednotlivé PO, a to v oboch PO. Prispieva k tomu aj fakt, že na úrovni RO je evidovaný v prípade schválených zámerov len spoločný predpokladaný rozpočet ESF a štátneho rozpočtu, čo je relevantný postup z hľadiska rozpočtovania. Z hľadiska porovnania k alokovaným zdrojom je preto potrebné brať tento fakt do úvahy; čísla porovnaní sú však stále *veľmi pozitívne*. Dosiahnuté výsledky v pomere schválených zámerov voči celkovej alokácii OP sú na úrovni 87,9%.

Ak zoberieme do úvahy doterajšie pomery medzi schválenými zámerkmi NP a schválenými NP v kombinácii s reálnymi dosiahnutými číslami zazmluvnenia, aj tu sa v PO1 ukazuje priestor na rast efektivity. K úplnosti obrazu treba dodať, že v rámci PO1 došlo k prípadu, kedy schválený zámer NP bol dopracovaný do štádia projektu, ale jeho implementácia sa predčasne ukončila. Uvedené finančné vyjadrenia sú očistené o predmetnú sumu<sup>11</sup>.

Dosiahnuté výsledky v úrovni reálneho zazmluvnenia NP voči celkovej alokácii programu (ESF + ŠR) predstavujú 52,45%, čo takmer kopíruje mieru úspešnosti z hľadiska zazmluvneného počtu projektov.

## 2.7. Vybrané národné projekty

### 2.7.1. Meranie efektívnosti poskytovaných služieb VS, inštitucionálny rozvoj KC a integrácia spätnej väzby klientov

Projekt implementovaný MV SR patrí, z pohľadu rozpočtu<sup>12</sup> aj zamerania, k dôležitým projektom ŠC1.1. Hlavným cieľom je *zefektívnenie služieb poskytovaných VS prostredníctvom posilnenia inštitucionálnych kapacít VS a integrácie spätnej väzby jej klientov*. Má tri parciálne ciele (zjednodušene): 1. *rozšírenie služieb KC a ich partnerstiev*, 2. *zvýšiť efektívnosť poskytovaných služieb* a 3. *zaviesť systém merania spokojnosti*. V rámci

<sup>11</sup> Ide o vyššie spomenutý projekt Úradu pre verejné obstarávanie v hodnote 1 071 750 Eur z ESF.

<sup>12</sup> Súčasný rozpočet projektu predstavuje 8 140 036 Eur, pôvodne bol projekt zazmluvnený vo výške 8 391 640 Eur



3.etapy reformy ESO začali vznikať v okresných mestách klientske centrál, ktoré poskytujú občanovi možnosť vybaviť takmer všetky svoje záležitosti na jednom úradnom mieste. Do konca roku 2015 ich na Slovensku existovalo 43, ambíciou projektu je dosiahnuť zefektívnenie VS v 79 okresoch tak, aby sa zvýšila transparentnosť a efektívnosť poskytovaných služieb. Takže nielen zvýšiť počet KC a miest klientskeho kontaktu, ale aj vylepšiť fungovanie existujúcich.

Projekt patril k prvým zámerom NP, od predloženia zámeru (04/2015) k schváleniu projektu (04/2017) prešli dva roky. Postupne boli naberaní regionálni koordinátori, ktorí pracovali v teréne, realizovali sa školenia zamestnancov zamerané na mäkké zručnosti (soft skills), ktoré sú v danom type projektu nenahraditeľné, merala sa spokojnosť klientov. Postupne vznikali nové centrál: v rokoch 2015 – 13, 2016 -7, 2017 – 5. V súčasnosti pracuje 55 kompletných KC; v úvode sa otvárali tie najpripravenejšie, teraz sa tempo, logicky, mierne spomalilo. Hodnotenie spokojnosti sa má realizovať v 2 kolách po 4 cykloch, 1. kolo bolo realizované, na realizáciu 2. kola je potrebné ukončiť VO, technická špecifikácia zadania je pripravená. Okrem externého merania spokojnosti si projekt realizuje aj svoje vlastné, pričom využíva podnety občanov, okrem iného aj z ESO portálu. Projekt pravidelne organizuje stretnutia regionálnych koordinátorov so zámerom výmeny skúseností, aby nevznikali regióny s iným prístupom a zabránilo sa práci v starých rutinných postupoch. Osobnosti koordinátorov významne ovplyvňujú kvalitu poskytovaných služieb, nielen že sú informovaní o novinkách a trendoch, ale spätne poskytujú podnety na vylepšenie systému.

Personálne kapacity nie sú naplnené, čo spôsobuje nižšie čerpanie mzdových nákladov. Aktuálne prebiehajú výberové konania, kvalifikované obsadenie miesta však trvá istý čas. Ak nastane situácia, že niektoré miesta 1. kontaktu nie sú pokryté koordinátormi, sú suplované inými kolegami. V projekte nie sú využívané možnosti paušálu, vzhľadom k nízkemu percentu mzdových výdavkov. Postupné naplňovanie stanovených ukazovateľov je sľubné, pozornosť treba venovať dobudovaniu zostávajúcich centier. Projekt má byť ukončený v decembri 2020.

## 2.7.2. Hodnotenie efektívnosti verejných výdavkov

Projekt s rozpočtom 6 432 600 Eur je implementovaný MF SR, v rámci ŠC1.1. Svojím zameraním realizuje *Národný program reforiem SR 2016*, ako aj *Program stability SR na roky 2016 – 2019* a prispieva k udržateľnosti verejných financií krajiny. Cieľom projektu je *merať hodnotu za peniaze v oblastiach výdavkových programov, investícií, prevádzky a regulácie štátu a zároveň posilniť analytické kapacity verejného sektora*. Rozhodovanie na základe objektívnych analýz a uvedomenia si dôsledkov rozhodnutí je nevyhnutným predpokladom dobrého riadenia. Hodnotenie efektívnosti výdavkov na Slovensku doteraz nemalo tradíciu a projekt novo prináša prístupy rokmi osvedčené vo vybraných krajinách západnej Európy. Celkovo by malo byť výsledkom projektu vypracovanie metodiky revízie, príprava napojenia revízií na rozpočtový proces a 39 priebežných analýz/hodnotiacich správ na prierezové alebo vertikálne témy a veľké vládne projekty. Na základe výsledkov analýz a revízií sú, v spolupráci s rezortami, nastavované následné procesy, ktoré majú zlepšiť hospodárenie s verejnými prostriedkami a v neposlednom rade je sledovaná reálna implementácia navrhovaných opatrení.

Reformný zámer bol schválený v decembri 2016, zmluva bola podpísaná v septembri 2017. V spolupráci s rezortmi sa postupne z výsledkov revízií nastavuje metodika, revízie sa realizujú od roku 2015, priebežne v roku 2016, v roku 2017 sa realizovalo 3.kolo, 4 priebežné správy sa finalizujú v čase hodnotenia, do septembra 2019 by mali byť dopracované do štádia záverečných správ. Keďže všetky uvedené aktivity sa realizujú na Slovensku po prvý krát, bolo náročné v úvode projektu odhadnúť potrebné kapacity; realizačná prax ukazuje, že je náročné získať potrebných vysoko kvalitných odborníkov a ich náhrada v prípade

fluktuácie nie jednoduchá. Za účelom vytypovania vhodných budúcich analytikov bola nadviazaná spolupráca s Ekonomickou univerzitou. Realizuje sa plánovaná spolupráca s medzinárodnými organizáciami (MMF, OECD), pôvodný okruh inštitúcií bol rozšírený aj na Svetovú banku; inovovaný proces rozhodnutí spojených s výdavkami bol legislatívne ukotvený v decembri 2018. Ukazovatele sa priebežne naplňajú v zmysle logiky projektu, jeden z nich prekročil plánované ciele.

Vysoké % celkového rozpočtu predstavujú paušálne výdavky<sup>13</sup>, možnosť ich využitia je veľmi oceňovaná, aj keď celková administrácia projektu je považovaná za časovo náročnú.

### **2.7.3. Zlepšovanie podnikateľského prostredia na Slovensku a hodnotenie politik v kompetencii MH SR**

Realizácia projektu predstavuje plnenie jednej zo stanovených ex-ante kondicionalít SR na toto programové obdobie a zároveň prispieva k dvom ŠC 1.1. a 1.2. Cieľom je (zjednodušené) *zvýšenie kvality regulačného prostredia*, ktoré následne prispeje *k zlepšeniu podnikateľského prostredia na Slovensku* v rámci stratégie lepšej regulácie RIA 2020. Základné regulačné rámce sú unifikované, no špecifiká krajiny musia prihliadať na potreby a možnosti vlastnej administratívy.

Zámer projektu bol schválený v máji 2015, zmluva s rozpočtom 4 841 000 Eur bola schválená v auguste 2018. Dlhú prípravnú fázu skomplikoval komplementárny zámer predložený Slovenskou agentúrou na podporu MSP, ktorý ale nakoniec zostal len vo fáze reformného zámeru. Konzultácie na pôde MH SR trvali neprimerane dlho. Aby boli naplnené základné podmienky (enabling conditions) definované EK, bolo potrebné ešte v priebehu rozpracovávania projektu zabezpečiť fungovanie národného koordinátora pre posudzovanie vplyvov a bola vytvorená stála pracovná komisia Legislatívnej rady Vlády SR na posudzovanie vplyvov (komisia RIA, 2015)<sup>14</sup>. Vypracovaná komplexná stratégia RIA 2020, vrátane Jednotnej metodiky na posudzovanie vplyvov, bola aktualizovaná začiatkom roka 2018. Práce komisie prebiehajú plynule, každý rok je posúdených približne 300 materiálov a približne k takému istému počtu materiálov sa komisia vyjadruje, pričom prebiehajú konzultácie s podnikateľmi, riešia sa výnimky a porušenia procesov. Nôvum projektu je v tom, že doteraz bola riešená len prípravná fáza regulácií, odteraz je riešený aj monitoring a vyhodnocovanie implementácie, čo na jednej strane podstatne zvýšilo vymáhateľnosť, na strane druhej umožňuje vo vybraných prípadoch aj zefektívnenie, v podobe nahradenia vybraných regulácií.

Postupne sa začínajú sa dizajnovať procesy a služby, ktoré majú byť využité v rámci komplexnej IT platformy lepšej regulácie. Uvedený softvérový nástroj bude vytvorený v rámci projektu OPII a predstavuje unikátne riešenie v rámci celej EÚ. Konkrétne návrhy zlepšení boli výsledkom spolupráce projektových tímov so Slovensko Digital. Kontinuálne prebieha medzinárodná spolupráca, odborníci sa zúčastňujú na workshopoch a zasadnutiach Európskej Rady, je pripravená misia OECD, ktorá v rámci svojho posudzovania zosumarizuje skúsenosti od roku 2016. Pripravili sa podklady VO na zabezpečenie vzdelávania zamestnancov ŠS a relevantných subjektov, v procese prípravy sú vzdelávacie materiály, ktoré si vyžadujú koordináciu a zosúladenie jednotlivých odborných gestorov, čo bude s najväčšou pravdepodobnosťou časovo veľmi náročný proces. Boli vypracované tri balíčky s 58 konkrétnymi návrhmi na zlepšenie podnikateľského prostredia, sú rozpracované

<sup>13</sup> Paušál predstavuje 1 164 107 Eur

<sup>14</sup> Niektorí členovia projektového tímu sa podieľajú na práci sekretariátu Stálej pracovnej komisie. Predsedom komisie je štátny tajomník MH SR, dohľad nad formálnosťou, ale aj obsahom procesov, presadzujú členovia komisie, zástupcovia jednotlivých ministerstiev, na úrovni GR



dva analytické a koncepčné materiály predstavujúce súhrnný prehľad existujúcej legislatívy, tzv. Register regulácií, ktorý predstavuje základ IT platformy, ale zároveň podklad z potrebnej revízie legislatívy, aby bolo možné dosiahnuť želaný stav 1 in – 1 out. Akýmsi predvojom registra regulácií by mal byť analytický model, obsahujúci práva, povinnosti, sankcie, s možnosťou filtrácie podľa tém, ktorý po prepojení s IT platformou umožní vyčíslenie nákladov regulácií. K VO na vypracovanie potrebných analýz sú pripravené podklady. Kombinácia viacerých verejných obstarávaní by mohla predstavovať kritický moment implementácie, spolu s nahustením výstupov z plánovaných 5 rokov do troch.

#### **2.7.4. Procesno-organizačný audit MS SR a vybraných organizácií rezortu spravodlivosti a audit výkonu súdnej moci**

Projekt je zásadným projektom celej PO2 a to z hľadiska zamerania, rozsahu i rozpočtu. Problematická efektivita súdov a nezávislosť súdneho systému spochybňuje súdnictvo ako základný pilier vymožitelnosti práva na Slovensku. Alokovaných 12 100 000<sup>15</sup> Eur preto môže mať, v prípade úspešnosti projektu, veľký dopad na predmetnú oblasť. Cieľom projektu je (zjednodušene) vytvoriť podmienky na zvýšenie efektívnosti súdov, aby sa zrýchlili súdne konania a zvýšila efektívnosť fungovania súdneho systému. Jeho 2 špecifické ciele sú zamerané na 1. optimalizáciu procesov vo výkone súdnej moci a vo výkone súdu, zvýšenie ich účinnosti a zlepšenie kvality výkonu a poskytovanie služieb navonok a 2. optimalizáciu procesov MS, vrátane zjednocovania pracovných procesov a postupov na účely zefektívnenia činnosti v súdnictve riadenia ľudských zdrojov. Okrem zamestnancov ministerstva sa aktivity projektu sústreďujú na sudcov a súdny personál 54 okresných a 8 krajských súdov, v úzkej spolupráci s CEPEJ (Európska komisia pre efektívne súdnictvo).

Reformný zámer bol schválený v októbri 2016, zmluva nadobudla účinnosť v júni 2017. Úvod projektu bol poznačený zmenami v jeho nastavení, ako aj personálnymi zmenami na ministerstve. Prijímanie nových pracovníkov na sudy tiež nebolo v úvode projektu bezproblémové a vzhľadom k tomu, že MS nemá oprávnenia v personálnych otázkach súdov, bol potrebný čas, aby sa na súdoch presvedčili, že projekt skutočne prispieva k znižovaniu ich preťaženia. Sudy aj projekt však stále bojujú s fluktuáciou dosahujúcou takmer 40%. Aktivity projektu vychádzajú z auditu realizovaného organizáciou CEPEJ, ktorý sa pretavil do obsahových aj personálnych odporúčaní. Tie hlavné sa postupne implementujú. Doteraz sa realizovalo 5 ich návštev na Slovensku; ukázalo sa, že ich pôsobenie na súdoch bude potrebné predĺžiť, prostredníctvom poskytovania koučingu vo vybraných oblastiach. Postupne sa implementuje akčný plán opatrení, vytvorilo sa 7 pracovných skupín, analyzujú sa ich prieniky, kde je možné, dochádza k spájaniu. Prekreslenie súdnej mapy, teda optimalizácia súčasnej štruktúry fungovania súdov a prerozdelenie súdnej agendy za účelom zvýšenej efektívnosti vybavovania sporov je ambiciózný zámer, ku ktorému je potrebné pristupovať citlivo a vyžaduje si veľkú, aj politickú podporu. Dlhodobou zanedbávaným problémom boli exekúcie; zhodnotenie ich stavu už prináša konkrétne výsledky, prvé proto-analýzy poukazujú na ich zrýchlenie. Hlbšie analýzy, na ktorých sa pracuje, hľadajú variantné a hromadné riešenia na exekúcie nahromadené z minulosti. Tie nové boli presunuté na súd v Banskej Bystrici, čo znížilo preťaženie ostatných súdov v tejto oblasti.

Všetky 4 hlavné aktivity projektu sa realizujú, k plneniu došlo v dvoch zo štyroch indikátorov. Reálne čerpanie začalo až v roku 2018, vysoká fluktuácia a pomalé obsadzovanie pozícií stále ovplyvňujú úroveň čerpania, ktorá je nízka a veľmi pravdepodobne vyústi do

<sup>15</sup> Pôvodná suma bola dodatkom upravená na 11 254 960 Eur

nedočerpania rozpočtu. Plánovaný koniec realizácie na december 2020 dáva dostatočnú časovú rezervu na eventuálne predĺženie, berúc do úvahy ambiciózne stanovené ciele.

### **2.7.5. Posilnenie a dobudovanie kapacít v oblasti poskytovania právnej pomoci a prevencia eskalácie právnych problémov**

Projekt predstavuje 2. najvyššiu alokáciu v rámci PO2, 8 555 640 Eur, ktoré prispievajú k naplneniu ŠC 2.1. Jeho zámer bol schválený v októbri 2016 a zmluva nadobudla účinnosť v auguste 2017. Hlavným cieľom projektu je (zjednodušene) *zlepšenie poskytovania právnej pomoci a zvyšovanie jej dostupnosti pre sociálne a ekonomicky vylúčené skupiny obyvateľstva prostredníctvom vybudovania kancelárií a konzultačných pracovísk CPP a zvyšovaním kompetencií zamestnancov CPP*. Novelou zákona o konkurze a reštrukturalizácii umožňuje právna pomoc pri oddlžovaní návrat dlžníkov do aktívneho ekonomického života, čím sa chránia stabilné ekonomické vzťahy spoločnosti. Významná metodická pomoc bola projektu poskytnutá holandským partnerom, pretože práve v Holandsku funguje poskytovanie právnej pomoci na vysokej úrovni, aj keď za iných podmienok.

Realizácia úvodnej aktivity – posúdenia daného stavu a porovnanie so situáciou v Holandsku bola poznamenaná problémom nájsť vhodného metodika danej aktivity medzi zamestnancami centra, aktivita bola úspešne ukončená v marci 2018. Analýzy procesov a holandských vzorov boli rozpracované do konkrétnych návrhov a opatrení, napríklad priame poskytovanie služieb prostredníctvom kioskov v priestoroch CPP, či zriadením call centra a interaktívnej webovej stránky, čo napomôže podstatnému zjednodušeniu poskytovania služieb. Hardvér a softvér je aj v tomto prípade krytý „*dvojičkovým*“ projektom z OPII. Požiadavky na call centrum boli zadefinované, jeho realizátor bol obstaraný, po finalizácii IS už zostáva len zaškoliť zamestnancov; softvér na info-kiosky sa pripravuje. Postupne sa budujú nové centrá: v roku 2018 boli otvorené 2 kancelárie a 2 konzultačné pracoviská, v marci 2019 bola otvorená 3. kancelária, v priebehu roka je naplánovaných 7 nových konzultačných pracovísk. Pri získavaní priestorov je potrebná spolupráca s mestskými úradmi, ktorá v úvode nebola jednoduchá, ale ich zamietavé postoje sa postupne menili a dnes už úrady samé pro-aktívne ponúkajú vhodné priestory. Personálne boli CPP posilnené o 35 nových zamestnancov, rozpracováva sa metodika práce a štandardy poskytovaných služieb. Tri základné, už existujúce dokumenty, popisujú detailne všetky procesy CPP a predstavujú akúsi „kuchárku zamestnancov“, včítane vzorových dokumentov a vzorových rozhodnutí. Vzdelávanie zamestnancov prebieha kontinuálne, je zamerané nielen na odbornú stránku, ale aj mäkké zručnosti (soft skills), jeho priebeh je limitovaný možnosťami získavať lektorov za podmienok definovaných rozpočtom. Všetky aktivity sú podporované priebežnou viac-kanálovou mediálnou kampaňou, vlastnými info-letákmi a organizovaním dní otvorených dverí.

Ak IT komponenty, dodávané z OPII, budú poskytnuté včas, je vysoký predpoklad naplnenia plánovaných cieľov.

Projekt využíva možnosti paušálnej sadzby, administrácia je však podľa prijímateľa náročná: veľa zamestnancov CPP pracuje len na čiastočný úväzok a krížové kontroly sú zdĺhavé. Schválené hodinové sadzby, stanovené na základe pravidiel odmeňovania prijímateľa v čase predloženia žiadosti, sú nízke a nemožnosť ich navýšenia komplikuje získavanie právnikov, či lektorov. Od novembra 2018 platí novela zákona o minimálnej mzde, vyžadujúca si navýšenie plátov, čo nie je možné bez schválenia úpravy rozpočtu. V čase hodnotenia nemohli byť predkladané ŽOP, pretože nebola možná ich príprava v súlade so zákonom a zároveň rozpočtom projektu, keďže poddimenzovaný RO niekoľko mesiacov nereagoval na schválenie žiadosti. Je vysoko pravdepodobné, že projekt nedočerpá plánované prostriedky.

### 3. Závery

#### 1. *Do akej miery prispieva doterajšia implementácia programu k dosahovaniu plánovaných cieľových hodnôt programových merateľných ukazovateľov*

O dosahovaní cieľov OP najvýstižnejšie informujú dosiahnuté *indikátory výsledku*. Ich prvé plnenie nastalo v roku 2017, kedy z 13 indikátorov PO1 došlo k posunu v štyroch prípadoch: dva z nich súvisia so zvyšovaním kompetencií zamestnancov, jeden s posilnenými analytickými jednotkami ústredných orgánov štátnej správy a jeden informuje o zvyšovaní podielu dostupnosti poskytovaných pro-klientsky orientovaných služieb. V dvoch z uvedených prípadov sa výsledky navyšovali aj v priebehu roka 2018, ostatné dva zostali bezo zmeny, v porovnaní s rokom 2017. Okrem toho došlo v roku 2018 k pozitívnemu vývoju v ďalšom prípade: počet organizácií VS s implementovanými inovovanými procesmi už presiahol plánované cieľové hodnoty.

Z desiatich indikátorov PO2 nastalo prvé plnenie v roku 2017 v troch prípadoch: miera vybavenia vecí na prvostupňových súdoch v civilných, obchodných, správnych a iných veciach už presiahla plánovaný cieľ, navyšoval sa počet sudcov s dosiahnutou kvalifikáciou a zmeny nastali aj v podiele prvostupňových rozhodnutí súdov, ktoré boli zrušené odvolacím súdom. Plnenie v roku 2018 pokračovalo v identických indikátoroch: počet sudcov s dosiahnutou kvalifikáciou sa ďalej zvyšoval, dokonca násobne, v prípade podielu rušení rozhodnutí prvostupňových súdov nastal posun, bohužiaľ, neželaným smerom.

Indikátory PO3 vypovedajú o účinnosti podpory implementácie OP. V roku 2018 sa zvýšila miera zrealizovaných projektov na 20%, v miere informovanosti zostal indikátor na 0-ovej hodnote, porovnanie hodnôt roku 2017 a 2018 prináša, na prvý pohľad, prekvapivý stav v znižovaní miery dodržiavania lehôt na úhradu platieb prijímateľom a takmer zdvojnásobení miery fluktuácie, ktorá presiahla 21%.

Uvedený prípad je ukázkovým príkladom toho, ako sa *procesy premietajú do výsledkov*. Komplexne nastavený systém, ktorý si vyžadoval istý čas na zautomatizovanie v praxi, v kombinácii s detailnými požiadavkami a pripomienkami, predkladanými žiadateľom postupne jednotlivými relevantnými oddeleniami RO, musel nevyhnutne dospieť k bodu zlomu. V roku 2017, keď bola snaha RO sústredená na zazmluvňovanie projektov, prišli prvé pozitívne výsledky. Avšak v roku 2018, keď už bolo potrebné súbežne nielen zazmluvňovať, ale aj čerpať, teda na dennej báze poskytovať pomoc nielen žiadateľom, ale aj prijímateľom, sa stal tento systém neudržateľným a vynútil si zmenu. Napriek tomu, že pripomienky RO sa už spracovávali v jednom kroku, neustály nárast projektov v kombinácii s vysokou administratívnou náročnosťou a chybovosťou ŽOP vyústil do neustále sa zvyšujúceho tlaku na pracovníkov. A tak logicky dochádza k nedodržiavaniu lehôt a zvýšenej fluktuácii. Tá má svoje skryté dôsledky: získanie kvalifikovaného pracovníka trvá v priemere 4 – 5 mesiacov, ale odchod je zvyčajne otázkou 2 mesiacov. Nový pracovník, aj keď kvalifikovaný, potrebuje ďalší čas na osvojenie si konkrétnych pravidiel a nastavení OP EVS, čo jeho efektívnosť v prvých mesiacoch značne znižuje. V tomto medzioddobí sa teda ďalej navyšuje tlak na ostatných pracovníkov, čo privádza situáciu do začarovaného kruhu. RO slúži ku cti zásadné, aj keď vynútené, zefektívnenie podpory v priebehu roka 2018, to ale nerieši problém fluktuácie a následnej zníženej efektívnosti systému, ktorého dôsledkom sú nízke výsledky čerpania. Stále treba mať na pamäti aj perspektívu ďalšieho zvyšovania počtu projektov počas ďalšej implementácie. Navýšenie administratívnych kapacít vo vybraných oblastiach by mohlo byť jedným z riešení, ktoré stojí za to zvážiť, aby sa predišlo nielen ďalšiemu zhoršovaniu indikátorov PO3, ale hlavne k rýchlejšiemu napĺňaniu tých indikátorov, v ktorých zatiaľ neprišlo k žiadnej zmene, v prípade PO1 ôsmich a v prípade PO2 siedmich.

Napriek tomu, že reálna implementácia je v mnohých prípadoch stále v úvodných štádiách a výsledky sú zvyčajne viditeľné až určitý čas po jej ukončení, doteraz dosiahnuté indikátory v realizovaných projektoch sú pomerne úspešné.

V prípade indikátorov výsledku je potrebné dodať, že o miere plnenia cieľov OP vypovedajú len správne stanovené indikátory výsledku. Napríklad počet zamestnancov, ktorí úspešne absolvovali vzdelávacie aktivity v oblasti zefektívňovania VS, sú len *predpokladom* k zvýšeniu kvality poskytovaných služieb VS, ale nehovoria nič o reálne dosiahnutej kvalite. Podobne, počet subjektov so zavedenými alebo zlepšenými systémami merania spokojnosti klientov neposkytuje informáciu o dosiahnutej spokojnosti klientov. Takéto formulácie majú bližšie k indikátorom výstupu. Toto je však všeobecný problém takmer všetkých OP. V prípade OP EVS sú podobným spôsobom stanovené vybrané indikátory v oboch obsahovo zameraných PO.

V prípade *ukazovateľov výstupu* PO1 došlo k zásadnému plneniu v roku 2018. Zostáva ešte 8 ukazovateľov na nulovej hodnote; vzhľadom k pomerne vysokým plánovaným cieľovým hodnotám by bolo žiadúce venovať pozornosť vzdelávaniu a implementovaniu inovovaných procesov, ako aj zelenému verejnému obstarávaniu a sociálnym aspektom VO. V prípade VO ide o jasný dôsledok doteraz neúspešnej spolupráce s ÚVO, ako hlavným žiadateľom/prijímateľom jedného celého ŠC. Vzhľadom k tomu, že v procese realizácie nie je ani jeden projekt tohto zamerania, ambiciózne ciele sú zatiaľ otáznе.

V prípadoch, kde už prebieha implementácia projektov, je plnenie indikátorov úspešné: v 1 prípade boli ciele splnené, v 5 dokonca prekročené. Podobná situácia je aj v PO2: 2 indikátory majú ciele splnené, 2 ďalšie ich prekročili, 5. indikátor, v ktorom nastal posun, má, vzhľadom k pokroku dosiahnutému v roku 2018, vysokú pravdepodobnosť splnenia v priebehu roka 2019. Zostávajú 4 indikátory bez plnenia: pozornosť treba venovať sudcom zapojeným do implementovania nástrojov ADR, využívaniu komunikačných a manažérskych nástrojov na súdoch a zefektívneniu súdneho systému a zvýšeniu vymáhateľnosti práva.

V hodnotenom období bolo plnenie merateľných ukazovateľov neuspokojivé. Pozornosť je potrebné zacieliť na *dosiahnutie realizačného štádia* schválených zámerov a obsahové *pokrytie oblastí VO*.

*1.a) Do akej miery prispieva doterajšia implementácia vybraných projektov k dosahovaniu plánovaných cieľových hodnôt projektov a či realizácia projektov a ich výstupy majú potenciál potrebný pre dosiahnutie výsledkov projektov*

Päť vybraných NP prešlo rozličnými dĺžkami prípravných procesov. „Domáci“ projekt MV *Meranie efektívnosti poskytovaných služieb VS, inštitucionálny rozvoj KC a integrácia spätnej väzby klientov* sa rozpracovával dva roky, ale absolútnym „rekordmanom“ bol projekt MH *Zlepšovanie podnikateľského prostredia na Slovensku a hodnotenie politík v kompetencii MH SR*, v ktorom prešli viac ako 3 roky, kým bol podpísaný. V tomto prípade bola príprava poznačená snahou o určenie demarkačných línií s veľmi podobne zameraným projektom iného žiadateľa, ktorý nakoniec nepostúpil do štádia zmluvy. Paradoxne, jeden z najkomplexnejšie navrhnutých a najväčších projektov, *Procesno-organizačný audit MS SR a vybraných organizácií rezortu spravodlivosti a audit výkonu súdnej moci*, bol do štádia podpisu zmluvy rozpracovaný za 8 mesiacov. Tento fakt ukazuje, že *aj náročné projekty sa dajú pripraviť v relatívne prijateľnom čase*.

Napriek dlhým prípravným štádiám to vyzerá tak, že sa projekty pomerne úspešne zhostili svojich úloh a paralelne s prípravou projektových dokumentov začínali pracovať na realizácii cieľov. *Meranie efektívnosti poskytovaných služieb VS, inštitucionálny rozvoj KC a integrácia*

*spätnej väzby klientov* je projekt, ktorého hlavné aktivity sú rozpracované, bolo otvorených 25 nových centier, zlepšuje sa fungovanie už existujúcich, v súčasnosti pracuje 55 kompletných KC. Keďže ambíciou je dosiahnuť 79 centier s pro-klientsky poskytovanými službami, je potrebné zamerať pozornosť na systematickú prípravu zostávajúcich 24 centier. Ukončenie VO by malo umožniť realizáciu 2.kola hodnotenia spokojnosti klientov. Postupné plnenie stanovených indikátorov, z ktorých niektoré sú už splnené, poskytuje predpoklad dosiahnutia plánovaných výsledkov.

*Hodnotenie efektívnosti výdavkov* prináša na Slovensko úplne nové procesy/ prístupy a na základe merania hodnoty za peniaze prispieva k udržateľnosti verejných financií krajiny zlepšuje efektívnosť jej riadenia. Nezanedbateľným aspektom je posilnenie analytických kapacít verejného sektora. Napriek tomu, že všetky aktivity projektu sú realizované po prvý krát a autori projektu sa museli popasovať s neľahkou úlohou odhadu potrebných kapacít a v súčasnosti bojujú so získavaním kvalitných analytikov s potrebnými kvalifikáciami, projekt je implementovaný úspešne: niektoré ukazovatele sú splnené v čase hodnotenia, jeden je prekročený a ostatné sú veľmi blízko svojho splnenia. Odhliadnuc od ukazovateľov, projektu sa už teraz podarilo vydobýť si vysokým odborným renomé relevantné miesto v rozhodovacích procesoch.

*Zlepšovanie podnikateľského prostredia na Slovensku a hodnotenie politik v kompetencii MH SR* komplexne zastrešuje problematiku regulačného prostredia, ktoré sa snaží zjednodušovať a tým zlepšovať podnikateľské prostredie. Novátorským aspektom je nielen riešenie prípravy regulácií, ale aj monitoring a vyhodnocovanie ich implementácie, čo v konečnom dôsledku vedie k ich zefektívneniu. Doterajší priebeh naznačuje úspešnosť projektu: funguje národný koordinátor pre posudzovanie vplyvov, bola vypracovaná komplexná stratégia RIA 2020, včítane Jednotnej metodiky na posudzovanie vplyvov, strategické dokumenty boli schválené, priebežne sa posudzujú približne 3 stovky materiálov ročne, riešia sa výnimky a porušenia, prebiehajú konzultácie s podnikateľmi, dizajnujú sa procesy novej komplexnej IT platformy, výsledky VO by mali rozbehnúť vzdelávacie procesy a vypracovanie chýbajúcich vybraných analýz. Projekt už v tomto štádiu významne prispel k dosiahnutiu svojho cieľa; významným míľnikom, nielen v rámci SR, bude vytvorenie IT platformy lepšej regulácie.

*Procesno-organizačný audit MS SR a vybraných organizácií rezortu spravodlivosti a audit výkonu súdnej moci* má neľahký cieľ prispieť k zefektívneniu fungovania súdneho systému. Projekt sa od svojho začiatku borí s personálnymi problémami a fluktuáciou na úrovni takmer 40% súdnych zamestnancov. Napriek tomu sú hlavné aktivity projektu rozpracované, postupne sa realizujú odporúčania zahraničného partnera projektu (CEPEJ). Tri zo stanovených indikátorov v oblasti analýz súčasného stavu a návrhov na zvýšenie efektivity a účinnosti boli splnené, návrhy budúcich procesov čakajú na výsledky VO, aby mohli byť spracované do plánovanej analýzy, postupne sa zlepšuje hodnota indikátora definujúceho čas potrebný na vybavenie sporových, občianskych a obchodných vecí. Inovované procesy boli doteraz implementované na 27 subjektoch z 65 plánovaných, táto oblasť bude zrejme ešte vyžadovať isté úsilie. Jedným z najvýznamnejších parciálnych cieľov projektu je ambiciózný zámer prekreslenia súdnej mapy, súčasťou ktorého majú byť zmeny v zameraní a špecializácii agendy súdov, vytvorenie nových, či zatvorenie vybraných existujúcich súdov. Z rozhovorov však vyplynula možnosť, že by zámer zostal len polohe odporúčaní. Ak by sa tak skutočne stalo, bola by to nesmierna škoda nielen pre projekt, v ktorom by sa nenaplnila jedna z jeho hlavných ambícií, ale vzhľadom k rozpočtovej veľkorysosti projektu aj pre súdnictvo ako také. Zlepšenie fungovania súdov sa nedosiahne vypracovaním opatrení, ale ich dôslednou realizáciou. Príležitosť finančného krytia operácií s tým spojených je unikátna a je vysoko pravdepodobné, že sa už nebude opakovať.



*Posilnenie a dobudovanie kapacít v oblasti poskytovania právnej pomoci a prevencia eskalácie právnych problémov* je posledným z vybraných NP; jeho cieľom je sprístupniť a zlepšiť poskytovanie právnej pomoci sociálne a ekonomicky vylúčeným skupinám prostredníctvom pracovísk CPP. Aj tento projekt musí získať vhodné priestory v regiónoch a významnými komponentami sú dodávky IS v rámci OPII. Hlavné aktivity projektu sú rozpracované, analýza súčasného stavu v danej oblasti je ukončená a podobne je na tom aj stav ukazovateľov, z ktorých 3 už sú splnené, 4 ďalšie sa naplňajú veľmi úspešne, v dobrej rozpracovanosti sú aktivity spojené s IS (call centrá, interaktívny web, info-kiosky). Priebežne prebieha vzdelávanie zamestnancov, ktoré ale významne limitujú stanovené mzdové regulatívy. V prípade včasnej dodávky IT komponentov, je dosiahnutie plánovaných cieľov projektu vysoko pravdepodobné.

Doterajší priebeh realizácie vybraných projektov *úspešne plní stanovené plánované hodnoty*. V prípade všetkých hodnotených projektov je *vysoký potenciál dosiahnutia svojich cieľov*. Výnimkou zrejme bude Procesno-organizačný audit MS SR a vybraných organizácií rezortu spravodlivosti a audit výkonu súdnej moci, kde je otázna komplexná realizácia optimalizácie súčasnej štruktúry fungovania súdov.

#### *1.b) Aké sú prípadné riziká súvisiace s implementáciou vybraných projektov*

Doterajší, pomerne úspešný vývoj implementácie vybraných NP nepoukazuje priamo na kritické body, ktoré by mohli zhať dosiahnutie výsledkov. Predsa však existujú isté aspekty, ktoré by nebolo dobré podceňovať.

Z piatich projektov sú dva také, ktorých súčasťou sú významné *IT komponenty, realizované v rámci OP II*: jedným z významných parciálnych cieľov zlepšovania podnikateľského prostredia je vytvorenie komplexnej IT platformy lepšej regulácie a v rámci Centier právnej pomoci je to hardvérová aj softvérová podpora viacerých nástrojov práce centier. Aj keď v doterajšej praxi neboli indikované neuralgické prieniky, pri monitorovaní projektov daného typu si treba všimnúť vždy aj vývoj v IT časti, aby plánované výstupy boli dodané načas tak, aby v plánovaných projektoch OP EVS bol ešte priestor na ich reálne využitie a zabránilo sa situáciám, kedy by nedodanie IT komponentov mohlo eventuálne zmariť dosiahnutie plánovaných cieľov projektov EP EVS.

Dva zo sledovaných projektov sú zamerané na otváranie pobočiek v regiónoch: už spomenuté CPP a klientske centrá, resp. miesta klientskeho kontaktu. Vytipovanie a *získanie priestorov* vhodných k daným účelom je proces náročný na čas, ktorý je navyše v istých prípadoch prepojený s *verejným obstarávaním* a jeho výsledkami. Je preto potrebné riešiť uvedené záležitosti vždy s istým časovým predstihom a poskytovať metodickú podporu prijímateľom v uvedenom zmysle. Násobne to platí o VO v každom kontexte: nezačínať proces až vtedy, keď si logika projektu už vyžaduje jeho výsledky.

Všetky sledované projekty zaznamenali problémy s LŽ; charakter projektu určuje úroveň potrebnej kvality, no zaznamenané boli problémy aj na pomerne elementárnej úrovni, bez nárokov na vysoko špecifické znalosti. Do veľkej miery je tento problém prepojený s fluktuáciou zamestnancov v rámci materských organizácií, ale aj stanovenou výškou odmeňovania. Je vysoko pravdepodobné, že uvedený jav sa netýka len vybraných NP, preto by mal RO pozorne sledovať avizované problémy v danej oblasti a operatívne sa snažiť hľadať riešenie spolu s prijímateľmi. Vzhľadom k tomu, že mzdové náklady predstavujú drvivú väčšinu celkových nákladov OP EVS, je tento problém úzko prepojený nielen s plynulosťou implementácie, ale aj extrémne nízkym čerpaním.

Najväčším rizikom všetkých sledovaných projektov, ktoré sa s najväčšou pravdepodobnosťou kumulatívne prejaví aj na úrovni OP, je *riziko nedočerpania finančných*

*prostriedkov. Keďže uvedený problém sa netýka len vybraných NP, venujeme mu pozornosť v samostatnej časti, spolu s inými potenciálnymi rizikami, ktoré by mohli ovplyvniť širšie spektrum projektov.*

*1.c) Do akej miery implementácia vybraných národných projektov prispieva k dosahovaniu cieľov stanovených pre OP*

Všetky vybrané NP patria, kombináciou výšky rozpočtu a svojho zamerania, ku kľúčovým projektom nielen príslušných ŠC, ale aj PO. Novovytvárané klientske centrá a zvyšovanie kvality ich práce môže oceniť takmer každý dospelý občan krajiny. Možnosť vybaviť viaceré úradné záležitosti na jednom koncentrovanom bode, bez komplikácií a s minimalizovaným čakaním, je projekt, ktorý je výkladnou skriňou kvality VS v tej najbezprostrednejšej forme smerom k občanovi. Hodnotenie efektívnosti výdavkov presadzuje v našej politike nový aspekt uvedomovania si dôsledkov rozhodnutí a postavenie rozhodovacieho procesu na základe objektívnych analýz. Prístup merania hodnoty za peniaze má reálnu ambíciu výrazne prispieť k udržateľnosti verejných financií a kvalite politického rozhodovania. Podobne, sprehľadnenie a zjednodušovanie regulačného prostredia, je jednou z oblastí významne ovplyvňujúcich podnikateľské prostredie. Dva projekty zamerané na zlepšenie vymožitelnosti práva tiež kombinujú aspekt sprístupnenia služieb občanovi, v tomto prípade právnej pomoci tým, ktorí by si ju inak nemohli dovoliť a aspekt zefektívnenia procesov a súdneho systému. Doterajší priebeh implementácie, z hľadiska dosahovania čiastkových cieľov a plnenia indikátorov, poskytuje reálne predpoklady úspechu. *Všetky vybrané projekty nepochybne významne prispievajú k naplneniu celkového cieľa OP*, k proklientsky orientovanej, transparentnej, efektívnej a kvalitnej VS. Dosiahnuté výsledky by umocnilo zlepšenie čerpania a vo vybraných prípadoch lepšie definovanie indikátorov výsledku.

Aj v tomto kontexte je potrebné zmieniť Procesno-organizačný audit MS SR a vybraných organizácií rezortu spravodlivosti a audit výkonu súdnej moci, ktorý považujeme za strategický projekt nielen v rámci PO2, ale celého OP. Jeho zacielenie na jeden z najzásadnejších problémov krajiny, spolu s veľkorysým rozpočtom, poskytuje unikátnu príležitosť na zlepšenie nelichotivého stavu. Tá však zostane nevyužitá, ak odporúčania nebudú realizované, pretože opakované získanie prostriedkov EÚ na podobné ciele je v budúcnosti vysoko nereálne a limity štátneho rozpočtu, s pravdepodobnosťou hraničiacou s istotou, nebudú korešpondovať s potrebami.

V kontexte vybraných NP je potrebné zmieniť *neplánované efekty*, ktoré priniesla ich realizácia. Dáta generované v rámci budovania KC sú využívané aj mimo projektu samotného, napríklad v spolupráci s Prezidiom policajného zboru: výmena pozitívnych a negatívnych príkladov bola spúšťačom súťaživosti jednotlivých pobočiek PZ, služby nového strediska cudzineckej polície boli nastavované s využitím skúseností z KC. CPP mali v úvode realizácie projektu problém získať vhodné priestory a reakcie zo strany mestských úradov boli skôr odmietavé, postupne sa však presvedčili o prospešnosti poskytovaných služieb a dnes ponúkajú pro-aktívnu podporu. Podarilo sa docieľiť pozitívne PR, ktoré ovplyvňuje správanie okolia. Šetrenie verejných prostriedkov ako dôsledok hodnotenia efektívnosti verejných výdavkov prinieslo novú skúsenosť pozitívnych dopadov rozhodovania a zároveň vybudovať silnú „značku“, ktorá by mala zabrániť, aby podobný prístup mohol byť ignorovaný. Súčasťou posudzovania vplyvov regulácií sú vplyvy na občanov aj podnikateľov, ktorí oceňujú presné postupy procesov čo postupne zvyšuje akceptáciu zo strany predkladateľov. Predkladané materiály sú stále kvalitnejšie a súhlasné stanovisko sa stáva vecou prestíže, predkladatelia sa chcú vyhnúť opätovnému posudzovaniu. Veľký progres v kvalite bol tiež zaznamenaný na jednotlivých orgánoch štátnej správy. Téma informovaného rozhodovania sa postupne dostáva do popredia a je vnímaná ako dôležitá. Medzinárodná spolupráca úspešných projektových tímov so špičkovými organizáciami v daných oblastiach nielen prináša potrebné know-how, ale aj vytvára pozitívny obraz Slovenska. Softvérový

nástroj komplexnej IT platformy lepšej regulácie predstavuje unikátne riešenie v rámci celej EÚ a na jeho výsledky už čakajú mnohé krajiny.

Uvedené príklady svedčia o tom, že dosahovaním výsledkov projekty zároveň motivujú k pozitívnemu prístupu a zlepšovaniu aj svoje okolie. *Projekty tak prispievajú k širšej kultivácii VS, čo zároveň predstavuje nezanedbateľný aspekt udržateľnosti.*

## *2. Dochádza k priebežnému/postupnému napĺňaniu všetkých špecifických cieľov a do akej miery tieto prispievajú k napĺňaniu cieľa operačného programu*

Veľmi relevantné zadefinovanie oboch PO, zacielené na riešenie najvypuklejších problémov by vo vzájomnej kombinácii skutočne mohli, v prípade splnenia cieľov, významne napomôcť k zlepšeniu kvality VS. Podobne ŠC1.1., zameraný na *skvalitnené systémy a optimalizované procesy VS* sa veľmi vhodne dopĺňa s ŠC 1.2., s cieľom *modernizovať LŽ a zvýšiť kompetencie zamestnancov*. V prípade ŠC 1.1. sa podarilo RO podchytiť široké spektrum žiadateľov, 11 NP a 62 DOP predstavuje nielen rozsiahle zameranie aktivít, ale zároveň reprezentuje spoluprácu verejného a neziskového sektora pri zlepšovaní úrovne verejnej správy. Princípy tohto partnerstva sú jedným z pilierov všetkých politík na úrovni EÚ a zapojenie neziskového sektora do optimalizácie systémov a procesov je veľmi vhodným komponentom predmetného ŠC. Výsledky zazmluvnenia dosiahli v roku 2018 dvojnásobok roku 2017 a presiahli polovicu rozpočtu na celú PO1.

K výsledkom ŠC1.2. prispievalo do konca roka 2018 osem projektov (vrátane troch NP s príspevkom aj k ŠC 1.1.). Tu je potrebné si uvedomiť, že projekty v rámci oboch ŠC sa v svojom zameraní na procesy a LŽ vzájomne prelínajú a nie je možné ich striktne oddeliť, čo znamená, že na vzdelávacie aktivity prispeli aj kontrahované prostriedky ŠC1.1. Tým sa zároveň docíli pákový efekt, keď výsledky jedného ŠC umocňujú dosiahnuté výsledky toho druhého.

Pomerne slušné výsledky zazmluvnenia sa však nepreklopili do roviny čerpania, ktorá je stále nízka: v roku 2018 dosiahla 14,65% alokácie PO. Tento fakt v korelácii s pomerne dobrými výsledkami indikátorov doterajších výstupov naznačuje problém vo finančnej administrácii projektov.

Z pohľadu kontrahovania mierne optimistická situácia vyššie-uvodených ŠC kontrastuje s ŠC1.3., ktorý je dominantne zameraný na verejné obstarávanie. Vzhľadom k tomu, že zameranie 1.3. určuje hlavného žiadateľa / prijímateľa a to ÚVO, bolo by potrebné, aby RO spolu s Úradom urýchlene aktualizovali reálne potreby a možnosti implementácie konkrétnych zámerov. Vzhľadom k plneniu celkového cieľa OP je táto situácia značne neoptimálna, pretože práve oblasť verejného obstarávania je považovaná v správe vecí verejných za pomerne neuralgickú, ale pritom ovplyvňujúcu takmer všetky sféry a bolo by ťažko hovoriť o efektivite verejnej správy bez zlepšenia, alebo aspoň snahy o zlepšenie v tejto oblasti.

Najlepšie výsledky boli doteraz dosiahnuté v oblasti *skvalitňovania systémov a optimalizácie procesov*. Postupne sa zlepšujú *ľudské zdroje* a zvyšujú *kompetencie zamestnancov*. Navyše je vysoko pravdepodobné, že logika vývoja projektov prinesie čoskoro ďalšie zlepšovanie výsledkov v uvedených oblastiach. *ŠC1.1. a 1.2. tak významne prispievajú k plneniu cieľa OP, zefektívnenie administrácie čerpania* by umocnilo dosiahnuté výsledky.

Zlá situácia je v *transparentnom a efektívnom uplatňovaní pravidiel VO*. Plnenie predmetného ŠC doteraz nezačalo; ŠC1.3. nijako *neprispeje k plneniu celkového cieľa OP EVS*.



PO2 svojím zameraním kombinuje zásadné prvky *efektívnosti, kvality a nezávislosti súdneho systému*. Dominantné zacielenie na súdny systém odráža jeden z hlavných problémov fungovania VS na Slovensku a tou je vymožitelnosť práva. ŠC2.1., zameraný na efektívnosť súdneho systému je z pohľadu zazmluvnenia v šiestich NP najúspešnejším ŠC celého OP. Keďže efektívnosť nie je možné oddeliť od kvality, opäť tu prichádza k pákovému efektu s ŠC 2.2., ktorý doteraz reprezentujú 3 NP (vrátane 1 NP s prípevkom aj k ŠC 2.1). Napriek istému vzájomnému prelínaniu zamerania oboch ŠC PO2, ak OP nadefinoval dva ŠC so svojimi deliacimi líniami, z celkového pohľadu OP by stálo za úvahu ich rovnomernejšie plnenie, pri relevantnosti všetkých troch pomenovaných problémov. V opačnom prípade je otáznne samotné zadefinovanie špecifických cieľov. Oba ŠC spoločne presiahli v roku 2018 70% alokácie danej PO, čo predstavuje z hľadiska zazmluvnenia *najlepší výsledok v rámci OP*.

Identický záver však nemožno preniesť aj na plnenie cieľov v danej oblasti. Najlepšie výsledky v zazmluvňovaní sú zároveň najpomalšie čerpané, v roku 2018 dosiahli kumulatívne len 8%. ŠC 2.1., v prepojení s ŠC2.2., má *smerodajný potenciál k naplneniu celkového cieľa OP, miera plnenia je však určená aj mierou čerpania a tá je, v reálnej implementácii, veľmi nízka* a bude si vyžadovať kroky k náprave.

Z dvoch ŠC PO3 je úspešnejšia *podpora efektívnej implementácie*, ktorá už z logiky svojho zamerania musela byť zazmluvnená v úvodných štádiách implementácie OP a nepochybne významne prispieva k realizácii cieľov OP. Podporný účel má aj *zabezpečenie publicity, informovania a podpory prijímateľov*. Tieto aktivity boli zazmluvnené v septembri 2018, so spätnou oprávnenosťou výdavkov. Realizácia zmysluplnej komunikačnej stratégie má však stále svoj význam.

### *3. Ako boli počas hodnoteného obdobia dosahované čiastkové ciele a aký je predpoklad dosiahnutia konečných cieľov výkonnostného rámca*

Vývoj v plnení *finančných ukazovateľov* výkonnostného rámca veľmi prehľadne sumarizuje všetko, čo už bolo o vývoji OP EVS uvedené v iných častiach. Pomalý rozbeh sa prejavil vo veľmi nízkych výsledkoch za rok 2017 v prípade oboch PO, pričom PO1 bola „úspešnejšia“ s dosiahnutými 21,81% čiastkového a 4,14% celkového plnenia. V prípade PO2 boli dosiahnuté čísla ešte znepokojujúcejšie: 13,33% čiastkového a 3,07% celkového plnenia.

V roku 2018 dokázala PO1 prekročiť plánované čiastkové ciele a dosiahnuť 102,81% cieľa roku 2018 a zvýšiť celkové plnenie na 15,76%. Vzhľadom k tomu, že hodnota indikátora predstavuje celkovú sumu oprávnených výdavkov po ich certifikácii certifikačným orgánom a predložení žiadostí o platby Európskej komisii, je jasné, že riadiacemu orgánu sa v roku 2018 podarilo podstatne zlepšiť spoluprácu so žiadateľmi aj prijímateľmi PO1, čo sa prejavilo v stúpajúcej úrovni zazmluvňovania, ktoré sa zdvojnásobilo (tab.č.1, 2), čo sa následne preukázalo aj zvýšenou úrovňou čerpania, ktorá takmer 5-násobne zvýšila finančný ukazovateľ výkonnostného rámca oproti roku 2017. Dosiahnutých 102,81% je radikálne zlepšenie a ak sa podarí tento výsledok aspoň približne udržať v polohe trendu, je vysoko *pravdepodobné dosiahnutie celkových plánovaných cieľov*.

PO2 nebola podobne úspešná. Napriek výborným výsledkom zazmluvnenia už v roku 2017 (tab.č.1, 2) a aj napriek násobnému navýšeniu nízkych čísel ukazovateľov roka 2017, dosiahla len 65,12% čiastkového a 12,48% celkového plnenia. Tieto čísla sú tesne na hranici rizika pozastavenia platieb zo strany EK a vypovedajú dva zásadné fakty: (i) na splnenie cieľov OP nestačí alokované prostriedky zazmluvniť, ale je potrebné ich aj efektívne čerpať a (ii) veci je vždy potrebné posudzovať komplexne; výborné výsledky v jednej oblasti nestačia, ak nie sú sprevádzané aspoň priemernými výsledkami v následných činnostiach.

V prípade PO2 k tomu ale nedošlo. Vzhľadom k faktu, že všetci prijímatelia PO2 sú organizácie patriace do rezortu spravodlivosti, budú zrejme potrebné operatívne kroky RO smerom k Ministerstvu spravodlivosti na dosiahnutie urýchlenia čerpania. Doterajšie výsledky totiž *reálne smerujú k nesplneniu finančných ukazovateľov výkonnostného rámca*.

Aj v prípade *výstupových ukazovateľov výkonnostného rámca* sa prejavila pomalá nábehová krivka OP EVS; výsledky za rok 2017 dosiahli 40% čiastkového a 26,67% celkového plnenia v prípade PO1, v prípade PO2 to bolo 30% čiastkového a 15% celkového plnenia. Tiež sa tu prejavilo radikálne zlepšenie v roku 2018, a to predovšetkým v prípade PO1. Dosiahnutých 350% čiastkového plnenia v počte projektov zameraných na proces monitorovania a zlepšovania poskytovaných služieb zároveň predstavuje 233,33% celkového plnenia. O riziku naplnenia takto stanoveného indikátora už netreba pochybovať. *Plánované ciele boli v roku 2018 vysoko prekročené*.

PO2 dosiahla 90% čiastkového plnenia, čo predstavuje 45% plnenia celkového. Ukazuje sa istý náznak pozitívneho trendu, navýšením z 15 na 45%. Dva roky však nevytvárajú dostatočne dlhý časový rad na posúdenie a dosiahnutých 45% nepredstavuje dostatočnú úroveň, ktorá by bola zárukou splnenia cieľov.

#### *4. Aký je stav kontrahovania vo vzťahu k schváleným zámerom národných projektov a alokácii určenej na jednotlivé prioritné osi a operačný program*

Predpokladaná hodnota schválených zámerov NP kumulatívne za roky 2017 a 2018 dosiahla optimistickú hladinu a v každej z PO presiahla alokovaný rozpočet ESF. Napriek tomu, že v uvedených hodnotách sú obsiahnuté aj prostriedky ŠR, schválené zábery predstavujú solídny základ plnenia cieľov OP nielen na úrovni jednotlivých OP, ale aj v pomere schválených zámerov voči celkovej alokácii OP, ktorá dosiahla takmer 88%.

Ak vezmeme do úvahy, koľko zo schválených zámerov sa rozpracovalo do reálnej podoby národného projektu, teda mieru úspešnosti schválených zámerov, dosiahla PO1 43,2%, PO2 81,8%, čo predstavuje za obe PO spolu mierne nadpolovičnú mieru úspešnosti vo výške 50,9% v počte projektov. Pomerne výrazný rozdiel medzi jednotlivými PO je spôsobený oveľa širším zameraním PO1 s vyšším počtom projektov a úzkym zameraním PO2 s oveľa nižším počtom zámerov a aj výsledných projektov, kde miera neúspešných zámerov by mala byť, a výsledky tento predpoklad potvrdzujú, oveľa nižšia. Miera úspešnosti PO1, ktorá nedosahuje polovičnú úroveň, naznačuje isté rezervy v efektivite procesu spracovania schváleného zámeru do štádia schváleného projektu. Túto hypotézu potvrdzujú aj reálne čísla finančných prostriedkov, keď v prípade PO1 sa zo schválených 251 388 509 Eur reálne zazmluvnilo 140 463 232 Eur. Výsledky PO2 sú teda aj v prípade finančného vyjadrenia lepšie, v porovnaní s PO1; zo schválených zámerov v hodnote 43 484 450 Eur sa reálne zazmluvnilo 35 696 921 Eur.

Reálne zazmluvnenie NP voči celkovej alokácii programu zo spoločných zdrojov ESF a ŠR mierne presiahlo 52%.

#### *5. Je miera čerpaných prostriedkov relevantná k výške zazmluvnených projektov a alokácii určenej na jednotlivé prioritné osi a operačný program*

Čerpanie obsahovo zameraných PO začalo rokom 2017, ktorý však priniesol len jednociferné percentuálne výsledky a v prípade PO2 túto hranicu neprekročil ani rok 2018. Dosiahnutých 14,65% v prípade PO1 je nízky výsledok. Dosiahnutých 7,92% v prípade PO2 je výsledok alarmujúci. Jedinou PO, ktorá dokázala čerpať v roku 2016, bola PO3; dokázala tiež ako jediná prekročiť dvoj-cifernú hranicu v roku 2017, v roku 2018 dosiahli čísla

čerpania 34,45%. Najúspešnejšia PO3 má však podporný charakter a jej príspevok k odbornému plneniu OP je v zmysle obsahu limitovaný.

Na úrovni celého OP priniesol rok 2016 v čerpaní 0,35%, čo predstavuje skôr symbolické číslo, rok 2017 4,61% a smerodajné zlepšenie neprišlo ani v roku 2018, keď celkové čerpanie dosiahlo 14,48%.

Z uvedených čísel vyplýva, že OP nemá žiadnu PO, ktorá by bola pozitívnym „ťahúňom“ a dokázala vylepšiť aspoň celkový pohľad. Jedinou PO, kde výsledky dosiahli priemernú úroveň, je PO3. Obe obsahovo zamerané PO majú s čerpaním problém. *Úroveň čerpania predstavuje jeden z hlavných problémov OP EVS, ktorý v prípade PO2 dosahuje kritickú hranicu.*

Z vykonaných analýz vyplýva, že hlavným problémom je nesmierna *administratívna záťaž*, ktorá postihuje žiadateľov, prijímateľov, a v konečnom dôsledku aj samotný RO. Realizované pohovory ukazujú, že ide o, vo všeobecnosti známe, komplikované nastavenie projektov ESF. Trpké ovocie prináša aj štádium dlhej prípravy, keď pracovníci RO, v nepochybne dobrej viere, príliš detailne nastavili mantinely, ktoré v štádiu implementácie neumožňujú potrebnú flexibilitu a zároveň ich treba prácne dokladovať. Podľa vyjadrení respondentov boli síce príručky pre žiadateľa /prijímateľa dostatočne všeobecné, požiadavky RO však boli detailné; zbytočné detaily sa doladzovali príliš dlho v rovine rozpočtu aj opisu projektu, čo veľa krát vyústilo do mnohých verzií jednotlivých častí dokumentov. Podľa prijímateľov nie sú pravidlá nastavené na veľké projekty reformného charakteru, kde v čase rozpracovania projektu nie je možné všetko vo vývoji projektu detailne predpokladať a rigidné nastavenie ohrozuje reálnu implementáciu. Všetci predstavitelia vybraných NP sa zhodli v tom, že pracovné výkazy boli administratívne náročné. Duplicitné vykazovanie mzdových nákladov, ktoré sa prekrýva s evidenciou v systémoch jednotlivých prijímateľských organizácií, bolo od začiatku redundantné. Treba mať na pamäti fakt, že všetci prijímatelia NP sú organizácie štátnej správy a tak tento mierne podozrievavý prístup nemá opodstatnenie. Je však potrebné dodať, že uvedený problém presahuje RO a jeho riešenie by malo byť zvážené na národnej úrovni. Podľa vyjadrení RO sú všetky požiadavky plne v súlade s Metodickým pokynom CKO č.6 k oprávnenosti výdavkov a odborné kapacity prijímateľov s administráciou projektov boli nedostatočné.

Samostatným problémom, ktorý vplýva na úroveň čerpania, ale zároveň negatívne ovplyvňuje implementáciu a kvalitu dosahovaných výsledkov sú *nízke mzdové limity* projektov. Tie však nie sú dané obmedzeniami OP, ale vychádzajú z priemeru výšky miezd organizácie za rok dozadu, v zmysle metodického pokynu CKO č.6. Chvályhodný zámer, ktorého účelom bolo hospodárne nakladanie s verejnými zdrojmi, sa stal neplánovaným bumerangom: organizácie, ktoré trpeli finančnou pod-dimenzovanosťou pred projektom, nemajú šancu na reálnu reformu a zlepšenie stavu, pretože nízke limity im neumožňujú získať kvalitný personál, ba dokonca lektorov školiacich aktivít všeobecného charakteru, nehovoriac o odborných znalostiach. V prípadoch, keď sa mzdy personálu pohybujú na hranici minimálnej mzdy, má tento fakt určujúci rozmer. A to napriek tomu, že stanovené limity OP umožňujú finančne odmeniť objektívne preukázané skúsenosti odborníkov. Uvedený problém nielen podstatne sťažuje implementáciu projektov, ale dostáva situáciu do začarovaného kruhu, keď projekty nedokážu dočerpať stanovené rozpočty. Navyše, paradoxne, *prostriedky EÚ vlastne konzervujú neefektívny systém z minulosti.*

#### **6. Boli identifikované závažnejšie riziká nenaplnenia stanovených špecifických cieľov a cieľa OP**

K naplneniu celkového cieľa OP by mali prispieť projekty všetkých ŠC, pretože tie sú tematicky zacielené na najvypuklejšie problémy VS. V pomerne pozitívnej

situácii posilnených inštitucionálnych kapacít a efektívnej VS (realizácia cieľa PO1), zostáva jedna oblasť, kde nenastal žiadny posun - *transparentné a efektívne uplatňovanie pravidiel verejného obstarávania a dôsledné uplatňovanie princípov 3E*. Už bolo spomenuté, že toto je zároveň jediná oblasť, v ktorej došlo k prípadu predčasného ukončenia NP. Je veľmi vysoko pravdepodobné, že tento vývoj bol prepojený s iným fenoménom – volebným rokom, ktorý bol v roku 2016. Pri podrobnejšom pohľade je v danom roku všeobecne viditeľný istý útlm konkrétnych výstupov, či už v podobe schválených zámerov alebo nerealizovanej kontraktlačnej fázy. Na strane žiadateľov prichádza k výmene pracovníkov na úrovni top manažmentu, čo môže znamenať vážne konzekvencie pre pripravované projekty. Národné projekty strategického významu sa totiž musia vytvárať na strategickej úrovni riadenia a preto po výmene na vysokých riadiacich postoch logicky vyvstane otázka, či predchádzajúce návrhy sú stále relevantné. V tomto prípade je rozhodne lepšie pristúpiť k revízii hneď na začiatku a upraviť projekt podľa aktuálnych potrieb, ako ho neustále prepracovávať, čo bol prípad *budovania pro-klientsky orientovaného ÚVO*. Jeho zámer bol schválený medzi prvými, v máji 2015, zmluva nadobudla účinnosť o tri roky neskôr - už dĺžka prípravy vysiela varovné signály, aby pár mesiacov nato bola zrušená.<sup>16</sup> V takýchto prípadoch by RO mal pristúpiť k svojim žiadateľom a prijímateľom veľmi konštruktívne, aby nedochádzalo k mrhaniu ľudským kapitálom a časom na oboch stranách, žiadateľa/prijímateľa aj RO.

V čase hodnotenia bol *ŠC1.3. jediný, v ktorom nedošlo k žiadnemu reálnemu plneniu cieľov*, čo, vzhľadom k zameraniu cieľa, *negatívne vplyva na celkové naplnenie cieľa OP*.

K miernemu optimizmu prispieva fakt, že ÚVO, ako dominantný žiadateľ a potenciálny prijímateľ v danej oblasti dokázal pripraviť nový návrh, ktorý bol v polohe zámeru NP schválený v marci 2018. V prípade úspešného dopracovania do projektového štádia, by *budovanie Inštitútu verejného obstarávania* predstavovalo hlavnú aktivitu v zefektívňovaní VO. Vzhľadom k faktu, že hodnotenie prebieha v máji 2019 a zmluva NP nebola doteraz podpísaná, *bude k reálnemu plneniu cieľov potrebná podstatne vyššia efektivita všetkých procesov*.

Už spomenutý fenomén volieb vstupuje do hry v roku 2020, ktorý je opäť rokom volebným. Bolo by žiadúce pripraviť sa a eliminovať potenciálne dôsledky: tam, kde je to možné, dostať rozpracované projekty do nezvratiteľného štádia implementácie a v prípade novo-pripravovaných projektov kvalitne rozpracovať argumentačnú bázu relevantnosti realizácie zámerov.

Kritickým aspektom reálneho plnenia cieľov v oblasti zefektívnenia súdneho systému a zvýšenej vymáhateľnosti práva je zvýšenie úrovne čerpania, minimálne k úrovni priemeru. Treba mať na pamäti, že *v prípade nedočerpania veľkých národných projektov budú aj následné finančné straty pomerne veľké*. Vzhľadom k tomu, že nastavenie systému, ani priebeh doterajšej implementácie nedávajú predpoklady operatívnej náhrady v prípade rizika nedočerpania, jedinou reálnou cestou je systematická cielená práca s prijímateľmi a podstatné zjednodušenie administrácie všade tam, kde je to len trochu možné. Aj malé zmeny dokážu priniesť veľké výsledky.

---

<sup>16</sup> Zmluva nadobudla účinnosť 8.5. 2018 a zrušená bola 25.9.2018

## 4. Odporúčania

1. Dodržiavať lehoty vyplývajúce zo Systému riadenia EŠIF na PO 2014-2020; časový úsek od schválenia zámeru NP k predloženiu návrhu vyzvania na CKO by nemal presiahnuť 6 mesiacov. Vyzývať žiadateľov k aktívnej súčinnosti a v prípade potreby upozorňovať na riziká vyplývajúce z ich oneskorených reakcií, či nečinnosti. (PO1, PO2, PO3)
2. Metodickú podporu prijímateľom poskytovať komplexne a konzistentne, s ohľadom na špecifiká, ktoré vznikajú pri implementácii jednotlivých projektov. (PO1, PO2, PO3)
3. V prípade potreby poskytovať významným prijímateľom národných projektov tzv. tailor made, teda cieľenú podporu, korešpondujúcu s problémami pre nich charakteristickými. (PO1, PO2)
4. Cielene sa zamerať na témy OP, ktoré zatiaľ nie sú pokryté projektami a zabezpečiť tak plnenie všetkých špecifických cieľov a ich stanovených indikátorov. Nepriaznivá situácia je predovšetkým v oblasti podpory zeleného verejného obstarávania a VO so sociálnym aspektom pri výkone verejnej správy, ktoré negatívne ovplyvňuje celkové plnenie OP. (PO1)
5. Na žiadosti o zmeny projektov reagovať rýchlo a operatívne. V prípade potreby úpravy projektu zo strany žiadateľa sa RO odporúča dodržiavať lehoty vyplývajúce z riadiacej dokumentácie a zvoliť taký spôsob riešenia, ktorý bude mať čo najmenší vplyv na harmonogram realizácie projektu. Zároveň sa RO odporúča vytvoriť interný nástroj na sledovanie dodržiavania lehôt vyplývajúcich z riadiacej dokumentácie. (PO1, PO2)
6. V súvislosti s vyššie-uvedenými bodmi zvážiť navýšenie administratívnych kapacít RO. Jednou z hlavných príčin nízkej miery čerpania je aj nedostatok personálnych kapacít na administratívne náročné spracovanie ŽoP. Príkladom je koniec roka 2018, kedy zostalo nespracovaných 143 ŽoP. Plynulé spracovanie ŽoP je pritom podmienkou čerpania zdrojov. Problém znásobuje aj pomerne vysoká fluktuácia v dotknutých profesiách a vzhľadom k perspektívnemu nárastu počtu projektov, bude potrebné prijať zodpovedajúce opatrenia. (PO3)

## 5. Prílohy

Príloha č.1 Zoznam osôb zapojených do rozhovorov

Príloha č. 2 Zoznam literatúry/dokumentov

Príloha č. 3 Zoznam tabuliek

*Odborný hodnotiteľ: Mgr. Dana Šimová, PhD.*