

Opatrenia zamerané na zefektívnenie Banskobystrického samosprávneho kraja

Júl 2021

1 Stručný popis priorit relevantných k oblastiam dátových analýz projektu

Vyššie územné celky¹ majú zásadný význam pre správu vecí verejných a je preto veľmi pozitívne, že prakticky vo všetkých sledovaných oblastiach sa ich výkon zlepšuje. Zmyslom projektu Efektívne regióny je však posunúť tento pozitívny trend na úplne novú úroveň a napomôcť tomu, aby sa mohla efektivita regiónov ďalej zásadne zlepšovať. A to skokovito.

Hlavným nástrojom pomoci k vyššej efektivite je využitie verejne dostupných dát, ktoré popisujú to, aký má činnosť VÚC praktický dopad na život ľudí v danom kraji.

V rámci projektu Efektívne regióny sa skúmali tri základné oblasti, a síce kvalita škôl zriadených kraji, stav cestnej infraštruktúry v priamej zodpovednosti krajov, a nakoniec stav životného prostredia. Uvedené oblasti sa však zasadili do širšieho rámca popísaného celkovou ekonomickou a sociálnou situáciou v jednotlivých regiónoch.

Dáta v daných oblastiach sa v projekte skúmali takým spôsobom, aby to umožňovalo porovnávanie krajov, hľadanie skrytých súvislostí, ale aj vizualizáciu, ktorá by tieto súvislosti ešte lepšie ilustrovala. Zároveň sa dáta zvolili tak, aby relatívne jednoducho bolo možné uskutočniť opakované meranie a následné každoročné vydávanie pokračujúcich reportov.

V konečnom dôsledku však analýza smeruje k tomu, aby podporila tvorbu verejných politík založených na dátach. Teda to, aby predstavitelia verejných inštitúcií mali nástroj na meranie dopadov svojich rozhodnutí tak, aby mohli systematicky zvyšovať efektivitu vynakladaných investícií.

¹ V texte používame ako zameniteľné pojmy VÚC, kraj a región.

2 Hodnotenie vplyvu politík na oblasti cestná infraštruktúra, vzdelávanie, životné prostredie

Základom projektu Efektívne regióny je koncept tvorby politík založených na dátach, respektíve dôkazoch. Ide o koncept, ktorý predpokladá, že verejná politika by mala byť vo väčšine prípadov tvorená na základe dosahovania merateľných cieľov.

Kontext vychádza z toho, že pre každú oblasť verejného života, do ktorej intervenuje verejná inštitúcia, by mala existovať sformulovaná stratégia, ktorá definuje to, čo a ako by sa malo zlepšiť. Táto stratégia by mala mať okrem iného merateľné ciele. Keď sa však už raz tieto ciele vytýčia, ich napĺňanie by sa malo monitorovať a hodnotiť efektivitu plnenia. Dokonca je možné, na základe minulých skúseností v niektorých prípadoch, aj dopredu **predikovať**, aký bude mať dopad rozhodnutie na spoločnosť.

Oblasť dopravy (cestná infraštruktúra)

V správe krajov sú niektoré cestné komunikácie. Rozvoj a údržba týchto komunikácií je financovaná z rozpočtov krajov, pričom sa jedná o zhruba 7 % z celkového rozpočtu, čo zahŕňa relatívne veľké množstvo rôznych činností, od opravy ciest a cestných objektov, osádzanie dopravných značiek, zimnej údržby až po budovanie novej infraštruktúry. V zásade by všetky tieto výdaje mali smerovať k dvom základným cieľom, a síce ku zvyšovaniu kvality ciest a taktiež k vyššej bezpečnosti cestnej premávky. Financie, ktoré smerujú do rozvoja a údržby ciest, tak chápeme ako investíciu, ktorá by sa mala prejavíť v merateľných indikátoroch kvality ciest a tiež v poklese dopravných nehôd a škodových udalostí.

Kvalitu v projekte definujeme cez dva typy merateľných ukazovateľov a síce „pozdlžna nerovnosť vozovky“ a „pričná nerovnosť vozovky“ ciest II. a III. triedy, ktoré popisujú kvalitu vozovky.² Druhým výsledkovým indikátorom boli údaje zo stránky Ministerstva vnútra SR – „nehodovosť“ na cestách II. triedy a III. triedy. Pri dátach sa brala do úvahy hustota dopravy, ktorá má negatívny efekt aj na pokles kvality ciest pri využívaní a aj pri nehodovosti.

Hlavné celkové zistenia analýzy pre BBSK³ sú nasledovné:

- Kvalita cestnej infraštruktúry v BBSK je najhoršia zo všetkých sledovaných krajov. Na strane druhej je bezpečnosť ciest relatívne vyššia.
- Kvalita cestnej infraštruktúry v BBSK má tendenciu sa zlepšovať od roku 2018.
- Výdaje na cesty na 1 km sú najmenšie práve v BBSK. Ukazuje sa tak, že cestná infraštruktúra je finančne poddimenzovaná.
- Financovanie cestnej infraštruktúry stále narastá, avšak len pomerne málo.

² Slovenská správa ciest sleduje kvalitu len na cestách II. triedy. Kvalita ciest III. triedy v správe VÚC sa odhadla podľa výsledkov merania ciest II. triedy.

³ BBSK = Banskobystrický samosprávny kraj

- BBSK dosahuje priemernú mieru efektivity pri financovaní cestnej infraštruktúry pri miernej tendencii k zhoršovaniu.

Oblasť vzdelávania

Podpora školstva tvorí najvýznamnejšiu časť rozpočtu. Investície sa týkajú najmä alokácií do škôl zriadených daným VÚC. V menšej miere sa výdavky týkajú financovania internátov a ďalších vzdelávacích aktivít. Primárnym žiadaným výsledkom financovania by mala byť predovšetkým vysoká kvalita priamo financovaných škôl.

Význam vysokej kvality škôl spočíva najmä v jeho súvislosti s rastom HDP. Čím vyššia vzdelanostná úroveň, tým má región vyšší HDP. Nameraná súvislosť je na úrovni 0,23, čiže ide o pomerne vysoký úroveň determinácie.

Rast vzdelanostnej úrovne obyvateľov je tak jeden z mála **priamych** nástrojov, ktoré majú kraje k dispozícii na to, aby zvyšovali vlastné HDP. Možno tak zhrnúť, že dosiahnutie efektívneho financovania škôl je dôležitá priorita pre celkový rozvoj kraja, a tiež pre správu verejných financií kraja.

Aby bolo možné „zmerať“ efektívnosť VÚC v oblasti vzdelávania (konkrétne kvalitu škôl v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávnych krajov), čiže porovnať či financovanie takýchto škôl aj prináša výsledky v zmysle zvyšovania kvality vzdelávania, museli sme dostupné dáta podrobiť analýze a vyhodnotiť, ktoré ukazovatele budú mať dostatočnú výpovednú hodnotu.

Počas dátovej analýzy sme vychádzali predovšetkým z údajov portálu INEKO za školské roky 2014/2015 – 2018/2019 v sledovaných samosprávnych krajoch (všetky okrem BSK⁴). V jednotlivých regiónoch sme sledovali počet žiakov na školách, financovanie na žiaka, hodnotenie kvality vzdelávania (INEKO skóre) a platy pedagogických pracovníkov.

Hlavné celkové zistenia analýzy pre BBSK sú nasledovné:

- BBSK dlhodobo vydáva na financovanie škôl čím ďalej, tým viac finančných príspevkov na žiaka. Školy teda v absolútnom vyjadrení získavajú čoraz viac prostriedkov.
- V BBSK kvalita škôl síce rastie, ale len pomerne málo. Výsledkom je, že kvalita škôl v BBSK je druhá najhoršia zo všetkých krajov.
- BBSK dosahuje len pomerne malú efektívnosť pri zhodnocovaní investícií do školstva, kedy je tretím najhorším krajom.

Oblasť životného prostredia

Vysoká kvalita životného prostredia je aktívum, ktoré má prínos pre celý socioekonomický rozvoj kraja. Takéto prostredie totiž priťahuje napríklad dopyt po ubytovaní a iných službách, či taktiež súvisí s lepším zdravotným stavom obyvateľov. Preto v zmysle dát existuje pozitívna korelácia vysokej kvality životného prostredia a vysokého HDP na úrovni 0,15.

⁴ BSK = Bratislavský samosprávny kraj

Regionálne orgány majú určitú úlohu pri ochrane životného prostredia, hoci ich kompetencie sú obmedzené. Na rozdiel od predchádzajúcich oblastí totiž jednotlivé VÚC nefinancujú ochranu životného prostredia v drvivej väčšine prípadov priamo, ale najmä prostredníctvom ovplyvňovania sídelných územných plánov, a tiež pomocou zverejňovania informácií o stave životného prostredia. Len výnimočne majú kraje svoje vlastné projekty smerujúce k ochrane životného prostredia.

Podpora ochrany životného prostredia je v prípade krajov teda viac nepriama, a to ovplyvňovaním obcí, či centrálnou štátnou správou. Avšak aj táto nepriama možnosť vplývania na ochranu životného prostredia poskytuje jednotlivým krajom určité možnosti.

Celkové financie určené na ochranu životného prostredia sú tak z hľadiska rozpočtov jednotlivých krajov z praktického pohľadu zanedbateľné. Efektivitu tohto nepriameho pôsobenia VÚC pri ochrane životného prostredia je možné hodnotiť ako úspešnosť pri porovnaní zmien v kvalite životného prostredia oproti priemeru. Úspešnejšie kraje budú dosahovať vyššie prírastky ku kvalite životného prostredia. Naopak, menej úspešné kraje budú podpriemerné.

Hlavné celkové zistenia analýzy pre BBSK sú nasledovné:

- BBSK má tretí najhorší stav životného prostredia v oblasti emisií.
- Za viac ako 90 % všetkých emisií je v BBSK zodpovedných 10 najväčších znečisťovateľov. Charakter znečistenia je tak vysoko lokalizovaný.
- Ovzdušie v BBSK sa zlepšilo od roku 2014, ale len relatívne málo (cca 7 %, najlepší kraj sa zlepšil o 49 %).
- BBSK je najhorší kraj v miere čistenia odpadovej vody na úrovni 96 %. Stále sa však jedná o pomerne vysokú mieru.
- BBSK je priemerným krajom v miere recyklácie komunálneho odpadu a najhorší kraj v miere zlepšenia skládkovania.
- Úroveň informovania verejnosti zo strany BBSK o stave životného prostredia je nedostatočná.

3 Odporúčania na základe výsledkov analýz ako vstup pre hodnotenie vplyvu politík

V oblasti dopravy (cestná infraštruktúra)

- Hlavným problémom sa javí infraštruktúrny dlh. Kraj by mal viac investovať do zlepšovania kvality ciest.
- Sekundárnym problémom je priemerná efektivita, ktorá bude mať tendenciu klesať pri zvýšení investícií.
- BBSK by mal disponovať ucelenou stratégiou financovania cestnej infraštruktúry, ktorá by presne definovala podmienky za akých sa investuje do úsekov ciest a cestných objektov, a to podľa možností pri zvýšení participácie ľudí v kraji na rozhodovaní o alokovaní financií.
- Stratégia financovania cestnej infraštruktúry by mala taktiež definovať indikátory (napr. tie, ktoré sa zvolili v rámci projektu) a merateľné ciele, rovnako ako určiť adekvátne zdroje na dosahovanie týchto merateľných cieľov.
- Dosahovanie plánovaných cieľov je potrebné merať a pravidelne vyhodnocovať.
- Systém dosahovania vysokej efektivity je potrebné okrem merania a vyhodnocovania podporiť aj finančným a morálnym ohodnotením zodpovedných pracovníkov.
- BBSK by sa mal viac priblížiť k dátovo riadenej organizácii, teda organizácii, ktorá sa rozhoduje na základe dát. *Viac k tomu v dokumente Metodika hodnotenia efektivity BBSK.*

V oblasti vzdelávania

- Vzdelanie obyvateľov je významný determinant celkového socio-ekonomického rastu regiónov, preto by investície do vzdelávania mali byť dôležitou prioritou rozpočtov VÚC. Podiel na rozpočte by nemal klesať.
- Hlavným problémom je pomerne malá kvalita škôl - kraj by mal investovať viac do získavania skúseností od krajov s relatívne vysokou kvalitou školstva (napr. Trnavský kraj).
- Sekundárnym problémom je priemerná efektivita. Na jej zlepšenie by BBSK mal disponovať zastrešujúcou víziou – stratégiou hospodárskeho rozvoja so vzdelávacím plánom, v ktorom by sa definovali merateľné ciele v oblasti vzdelávania a alokovali adekvátne zdroje na dosahovanie týchto merateľných cieľov.

- Kraj by mal zaviesť systémy motivácie pre pracovníkov pokiaľ sa dosahuje zlepšovanie indikátorov na ich úseku.
- Dosahovanie plánovaných cieľov je potrebné merať a pravidelne vyhodnocovať napĺňanie strešnej stratégie.

V oblasti životného prostredia

- Stav kvality životného prostredia (najmä ovzdušia) nie je v BBSK uspokojivý a zlepšuje sa len málo. Kraj by sa mal viac zamerať na tlak na najväčších znečisťovateľov s cieľom znižovania emisií.
- Kraj by mal zaviesť systémy motivácie pre pracovníkov, pokiaľ sa dosahuje zlepšovanie indikátorov na ich úseku.
- Ako jeden z najefektívnejších nástrojov na vytvorenie verejného tlaku sa ukazuje byť sprístupnenie informácií o stave životného prostredia a aktívne informovanie verejnosti. BBSK takmer vôbec nevyužíva tento nástroj. V budúcnosti by mal ďaleko väčšiu pozornosť než doteraz venovať aktívnemu sprístupňovaniu informácií o životnom prostredí.

4 Analýza osvedčených postupov na zefektívnenie VS zo zahraničia

Všetky vyspelé krajiny stoja pred výzvou zvyšovania efektívnosti verejného sektora, aby zlepšili jeho výkonnosť a zároveň zamedzili rastu výdavkov. V kontexte starnutia populácie, potreby kvalifikovanej pracovnej sily rastie totiž prudko význam štrihlej, ale efektívnej verejnej správy. Cieľom je vytvoriť systém, ktorý bude mať vnútorné nastavenie smerujúce k vyššej efektívnosti.

Celkovo vedú tri hlavné stratégie k vyššej miere efektívnosti, a síce decentralizácia rozhodovania, kvalitné riadenie ľudských zdrojov a najmä zavedenie **výkonnostného merania výsledkov alokovania financií**. V princípe sa jedná o posun od úsilia a získania čo najviac zdrojov smerom k úsiliu o dosiahnutie čo najviac merateľných výstupov pri danej alokácii.

Existuje niekoľko osvedčených postupov, ktoré robia výkonnostné meranie výsledkov využiteľným v praxi, a to:

- Výkonnostné meranie výsledkov by malo byť integrované do tvorby rozpočtu.
- Priame a automatické prepojenie dosiahnutých výsledkov na zvýšenie rozpočtu nie je vhodné. Ukazovateľ dosiahnutých výsledkov má byť pomocný, ale nie určujúci.
- Hodnotenie dosiahnutých cieľov musí byť nezávislé od útvaru, či organizácie, ktorá priamo implementuje výkony v danej oblasti.
- Bez podpory lídrov organizácie sa málokedy podarí presadiť výkonnostné merania výsledkov.
- Je dôležité vytvoriť motivačné systémy medzi pracovníkmi, ktorými sa oceňuje samotný prechod na výkonnostné meranie výsledkov a následné dosahovanie cieľov.⁵

Z analýzy úspešných reformných prípadov sa ukázalo päť najvýznamnejších podporných faktorov, ktoré sú „ťahúňmi“ k zvyšovaniu efektívnosti:

- Podpora politických lídrov v organizácii.
- Systematické zvyšovanie kapacít organizácie, teda zameranie sa na rast merateľného výkonu.
- Zavedenie motivačných faktorov tak na inštitucionálnej, ako aj osobnej úrovni.

⁵ Teresa Curristine, Zsuzsanna Lonti and Isabelle Joumard, Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities, OECD 2007

- Zvyšovanie transparentnosti v dosahovaní cieľov, ako aj zdrojov určených na dosahovanie cieľov.
- Aplikovanie IT technológií. Dôraz na IT riešenia sám o sebe nevedie k významnejšiemu zvýšeniu efektívnosti, ale ak ide o podporný nástroj širšieho úsilia o zvýšenie efektívnosti, tak aj pomerne jednoduché IT systémy dokážu dramaticky zlepšiť výkonnosť.⁶

Použitá literatúra

Beschel, Robert P., Cameron, Blair James, Kunicova, Jana, Myers, C. Bernard, Improving Public Sector Performance : Through Innovation and Inter-Agency Coordination, WB, 2018

Teresa Curristine, Zsuzsanna Lonti and Isabelle Joumard, Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities, OECD 2007

⁶ Beschel, Robert P., Cameron, Blair James, Kunicova, Jana, Myers, C. Bernard, Improving Public Sector Performance : Through Innovation and Inter-Agency Coordination, WB, 2018