

Opatrenia zamerané na zefektívnenie Žilinského 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 efektívnosť 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 prejavovať 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 „pozdĺžna 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 ŽSK³ sú nasledovné:

- Kvalita cestnej infraštruktúry v ŽSK je priemerná oproti iným krajom.
- Kvalita cestnej infraštruktúry v ŽSK dosiahla počas sledovaného obdobia vrchol v roku 2016, následne sa zhoršovala.
- Výdaje na cesty na 1 km v ŽSK dosiahli vrchol v roku 2015.
- Efektívnosť ŽSK pri údržbe ciest je pomerne vysoká, kedy dosahuje druhú najlepšiu úroveň zo všetkých krajov.

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 ŽSK = Žilinský samosprávny kraj

- Efektivita ŽSK pri investíciách do bezpečnosti cestnej infraštruktúry je priemerná.

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“ efektivitu 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 ŽSK sú nasledovné:

- Kvalita škôl v ŽSK je priemerná voči iným krajom, má však tendenciu k narastaniu.
- Financie na jedného žiaka sústavne rastú od roku 2017. Celkovo sú výdaje na žiaka priemerné oproti iným krajom.
- ŽSK dosahuje pomerne vysokú efektivitu pri financovaní škôl, kedy je druhý zo všetkých krajov.

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.

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

⁴ BSK = Bratislavský samosprávny kraj

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 ŽSK sú nasledovné:

- ŽSK má priemerný stav životného prostredia v oblasti emisií. Stav sa zlepšuje, ale taktiež priemerne oproti iným krajom.
- ŽSK patrí k jednému z troch krajov v miere čistenia odpadovej vody na úrovni 100 %.
- ŽSK je druhý najlepší kraj v miere recyklácie komunálneho odpadu.
- Úroveň informovania verejnosti zo strany ŽSK je najlepšia zo všetkých krajov.

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

V oblasti dopravy (cestná infraštruktúra):

- Hlavným problémom sa javí nízka efektivita financovania bezpečnosti, ale aj kvality ciest. ŽSK by mal disponovať ucelenou stratégiou financovania cestnej infraštruktúry, ktorá by presne definovala indikátory (napr. tie, ktoré sa zvolili v rámci projektu) a merateľné ciele a určila adekvátne zdroje na dosahovanie týchto merateľných cieľov. Ďalej by mala stratégia definovať podmienky za akých sa investuje do úsekov a objektov, ideálne pri zvýšení participácie ľudí v kraji na rozhodovaní o alokovaní financií.
- 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.
- ŽSK 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 ŽSK*.

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 sa javia rezervy v efektívnosti. Na jej zlepšenie by ŽSK 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.
- Kraj by sa mohol vo zvýšenej miere orientovať aj na vytváranie projektov spolupráce stredných škôl s vysokými školami a komerčnými subjektmi, a to najmä tými s vyšším podielom investícií do výskumu a vývoja.
- Dosahovanie plánovaných cieľov je potrebné merať a pravidelne vyhodnocovať aj napĺňanie strešnej stratégie.

V oblasti životného prostredia:

- Stav kvality životného prostredia (najmä ovzdušia) nie je v ŽSK ideálny, no zlepšuje sa. Kraj by sa mal viac zamerať na tlak na najväčších znečisťovateľov s cieľom smerovať k znižovaniu emisií.
- Kraj by mal zaviesť systémy motivácie pre pracovníkov, pokiaľ sa dosahuje zlepšovanie indikátorov na ich úseku.
- Jeden z najefektívnejších nástrojov na vytvorenie verejného tlaku je sprístupnenie informácií o stave životného prostredia a aktívne informovanie verejnosti. ŽSK tento nástroj využíva najlepšie zo všetkých regiónov, ale stále má informovanie verejnosti rezervy.

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