



# **‘Meranie efektívnosti poskytovaných služieb verejnej správy, inštitucionálny rozvoj klientskych centier a integrácia spätnej väzby klientov’**

**Prípadová štúdia slovenského projektu  
financovaného z prostriedkov Európskeho  
sociálneho fondu (ESF) spracovaná v rámci štúdie  
‘Progress Assessment of the ESF Support to  
Public Administration’ (PAPA)**

## **EURÓPSKA KOMISIA**

Generálne riaditeľstvo Zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie  
Riaditeľstvo F - Investície  
Jednotka F1: Legislatíva a politika ESF a FEAD

*Kontakt: DG EMPL F1  
E-mail: EMPL-F1-UNIT@ec.europa.eu*

*Európska komisia  
B-1049 Brusel*

## **Projekt implementovalo PPMI**

PPMI Group  
Gedimino av. 50  
LT-01110 Vilnius, Litva  
www.ppmi.lt

Kontakt:  
Dr Vitalis Nakrošis, Tematický expert (programový manažér PPMI)  
vitalis@ppmi.lt

## **Prípadovú štúdiu napísal národný expert Juraj Nemeč**

Špecifický kontrakt č. VC/2018/0771 v rámci „the Multiple Framework Contract No VC/2017/0376 for the provision of services related to the implementation of Better Regulation Guidelines“

**‘Meranie efektívnosti  
poskytovaných služieb  
verejnej správy,  
inštitucionálny rozvoj  
klientskych centier a  
integrácia spätnej väzby  
klientov’**

**Prípadová štúdia slovenského projektu  
financovaného z prostriedkov Európskeho  
sociálneho fondu (ESF) spracovaná v rámci štúdie  
‘Progress Assessment of the ESF Support to  
Public Administration’ (PAPA)**

***Europe Direct je služba, ktorá Vám umožní nájsť odpovede na otázky týkajúce sa Európskej únie.***

**Bezplatné telefónne číslo (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\* ) Informácie sa poskytujú bezplatne, obdobne vo väčšine prípadov je aj telefonický hovor bezplatný (niektorí operátori, telefónne automaty a hotely môžu hovor spoľatniť).

#### **PRÁVNA POZNÁMKA**

Tento dokument bol spracovaný pre Európsku komisiu ale vyjadruje len názory autorov a EK nemôže byť zodpovedná za akúkoľvek formu použitia informácie, ktorú dokument obsahuje.

Informácie o Európskej únii nájdete na internete (<http://www.europa.eu>).

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020.

© European Union, 2020

Reprodukovanie častí textu je povolené za podmienky citovania zdroja.



## **OBSAH**

---

Základná charakteristika projektu.....	7
Meranie efektívnosti poskytovaných služieb verejnej správy, inštitucionálny rozvoj klientskych centier a integrácia spätnej väzby klientov .....	8
Úvod: kontext projektu .....	8
Dizajn and realizácia projektu .....	11
Predchádzajúce skúsenosti projektového tímu.....	11
Ciele ESF projektu .....	12
Implementácia ESF projektu: kľúčové kroky .....	13
Závery: výsledky, poučenia a úloha finančnej podpory z ESF .....	15
Hlavné výsledky projektu .....	15
Poučenia a faktory úspechu .....	16
Zoznam použitej literatúry.....	18

## **ZOZNAM OBRÁZKOV**

---

Obrázok 1. Budova KC Bratislava and jej interiér.....	9
---	---

## Základná charakteristika projektu

### Meranie efektívnosti poskytovaných služieb verejnej správy, inštitucionálny rozvoj klientskych centier a integrácia spätnej väzby klientov

<b>Operačný program (OP)</b>	Efektívna verejná správa Projekt bol podporený v rámci prioritnej osi OP č. 1: Posilnené inštitucionálne kapacity a efektívna verejná správa a špecifického cieľa 1.1: Skvalitnené systémy a optimalizované procesy verejnej správy.
<b>Prijímateľ</b>	Ministerstvo vnútra SR (MVSR)
<b>Cieľové skupiny</b>	Občania, podnikatelia a zamestnanci verejnej správy
<b>Trvanie projektu</b>	01/04/2015 – 31/12/2020
<b>Rozpočet projektu</b>	Projekt je financovaný z ESF vo výške EUR 8 140 036,21, bez spolufinancovania zo štátneho rozpočtu
<b>Manažér projektu (email)</b>	Matúš Šesták, riaditeľ, Analyticko-metodická jednotka verejnej správy MV SR, Matus.Sestak@minv.sk
<b>Partner</b>	Asociácia prednostov úradov miestnej samosprávy SR
<b>Web stránka projektu/organizácie</b>	<a href="https://www.minv.sk/?meranie-efektivnosti-sluzieb-verejnej-spravy-rozvoj-KC">https://www.minv.sk/?meranie-efektivnosti-sluzieb-verejnej-spravy-rozvoj-KC</a>

Táto prípadová štúdia bola spracovaná v rámci projektu 'Progress Assessment of the ESF Support to Public Administration' kontrahovaného DG Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission. Cieľom projektu je prezentovať špecifické prípadové štúdie spojené s reformou verejnej správy a budovaním kapacít, financované z ESF, ako aj poukázať na úlohu ESF pri podpore rozvoja verejnej správy, s cieľom doložiť efektívne využitie alokovaných prostriedkov. Prípadová štúdia zobrazuje príbeh projektu **Meranie efektívnosti poskytovaných služieb verejnej správy, inštitucionálny rozvoj klientskych centier a integrácia spätnej väzby klientov**. Štúdia približuje kontext a ciele projektu, charakterizuje projektový tím implementujúci projekt, hlavné výzvy a problémy, ktoré sa vyskytli počas realizácie projektu, hlavné fázy realizácie projektu, jeho výsledky a dopady, ako aj ponaučenia a úlohu ESF.

## **Meranie efektívnosti poskytovaných služieb verejnej správy, inštitucionálny rozvoj klientských centier a integrácia spätnej väzby klientov**

---

### **Úvod: kontext projektu**

Projekt Meranie efektívnosti poskytovaných služieb verejnej správy, inštitucionálny rozvoj klientských centier a integrácia spätnej väzby klientov má za cieľ podporiť pokračovanie budovania siete klientských centier na Slovensku, ktoré začalo v roku 2014. Realizáciu projektu zabezpečuje skúsený a vysoko kompetentný tím vedený pánom Matúšom Šestákom, riaditeľom Analyticko-metodickej jednotky verejnej správy MV SR. Národný expert, ktorý spracoval túto štúdiu, sa s pánom Šestákom a jeho tímom stretol pri interview už druhý raz – prvé spoločné stretnutie sa uskutočnilo o rok skôr, v roku 2018, v rámci spracovania správy pre projekt EUPACK<sup>1</sup>. Kontinuálnou úlohou pána Šestáka a jeho tímu pri mobilizácii zdrojov ESF je zlepšiť fungovanie verejných služieb na Slovensku a vďaka nemu sa časť osôb interviewovaných v roku 2018 zúčastnila aj stretnutia k tomuto projektu, ktorý analyzujeme v predloženej prípadovej štúdii. Tento fakt je dôkazom, že tím kvalifikovaných a entuziastických osôb pokračuje vo svojej práci v snahe dosiahnuť výsledky.

Klientske centrum je populárnym nástrojom zlepšovania poskytovania verejných služieb a predstavuje miesto (virtuálne alebo fyzické, prípadne aj fyzické aj virtuálne), kde verejnosť môže využiť viac služieb na jednom mieste<sup>2</sup>. Nejde o novú formu poskytovania služieb a ani o nástroj, ktorý vyvinul verejný sektor. Z pohľadu verejných služieb prudký rozvoj klientských centier začal v deväťdesiatych rokoch minulého storočia a tento nástroj si v ostatných rokoch získal mimoriadnu popularitu<sup>3</sup>. Klientske centrá vznikajú na celom svete – na začiatku súčasnej dekády (2011) väčšina rozvinutých krajín, ale aj mnohé rozvojové krajiny (Uganda alebo Vietnam sú príkladmi rozvojových krajín, kde sa klientske centrá začali budovať už pred viac ako desiatimi rokmi) systémovo využívali tento spôsob poskytovania služieb s cieľom zjednodušiť život občanov a podnikateľskej sféry. V tom čase – približne pred desiatimi rokmi – bol koncept klientských centier na Slovensku stále len ideou v hlavách progresívnych reformátorov a akademickej sféry.

Z pohľadu implementácie konceptu klientských centier Slovensko jednoznačne predstavuje len „followera“. Až v apríli 2012, teda pred menej ako desiatimi rokmi, myšlienku vytvárania klientských centier na Slovensku priniesol reformný program ESO (Efektívna, spoľahlivá a otvorená verejná správa). Reforma ESO, ktorá pokračuje aj dnes, má za cieľ zjednodušiť poskytovanie verejných služieb, vychádzajúc z predpokladu, že štátna správa má byť jednoduchá, vhodne štruktúrovaná a dostupná pre občanov a podnikateľské subjekty, že má fungovať udržateľne, transparentne a má efektívne využívať verejné zdroje. Reforma ESO sa zameriava na tri základné oblasti – integrácia špecializovanej štátnej správy, vytvorenie klientských centier s cieľom poskytnúť občanom prístup k integrovaným službám na miestnej úrovni a optimalizácia administratívnych procesov a štruktúr so zameraním na elektronizáciu verejnej správy (tretia úloha plánovaná na obdobie 2014-2020).

---

<sup>1</sup> Išlo o štúdiu spracovanú v rámci tretej fázy projektu EUPACK (European Public Administration Country Knowledge - <https://www.hertie-school.org/en/eupack/>) s cieľom zmapovať vplyvy alokácií ESF 2007-2013 a 2014-2020 na realizáciu reformy verejnej správy v členských krajinách EU.

<sup>2</sup> Reid a Wettenhall, 2015.

<sup>3</sup> Howard, 2017.



Ciele, ktoré obsahuje reforma ESO, sú pre Slovensko mimoriadne významné. V čase začatia reformy ESO patrilo Slovensko ku krajinám, ktorých relatívna výkonnosť v ukazovateľoch ako „počet užívateľov e-governmentu“, „služby verejnej správy poskytované on line“, „služby pre podnikateľskú sféru“ bola veľmi nízka. Štátna správa na miestnej a regionálnej úrovni bola zabezpečovaná prostredníctvom množstva špecializovaných úradov, ktoré nemali prepojené registre, čo znamenalo, že štát požadoval tú istú informáciu alebo doklad opakovane.

Najvýznamnejším zlepšením, ktoré zatiaľ reforma ESO priniesla – a ide o inováciu, ktorá je priamo prepojená na obsah tejto prípadovej štúdie – je postupné vytváranie decentralizovanej siete klientskych centier, ktoré umožňujú občanom prístup k službám štátnej správy. Klientske centrá (KC) fungujú v rámci organizačných štruktúr okresných úradov a poskytujú celú škálu služieb. Prvé KC bolo vytvorené v Nitre v roku 2013 a (ako príklad) má na starosti sedem agend (živnostenské podnikanie, kataster, cestná doprava a pozemné komunikácie, dopravný inšpektorát, všeobecná štátna správa, pozemkový a lesný odbor, starostlivosť o životné prostredie) a zároveň slúži aj ako miesto prvého kontaktu pre všetky ostatné agendy okresného úradu. V apríli 2015, kedy sa analyzovaný projekt ESF začal, fungovalo na Slovensku už 43 KC, vďaka investíciám realizovaným v rámci reformy ESO.

KC sú otvorené od 08:00, pondelok až piatok. Zatváracie hodiny sú rôzne, najdlhší pracovný čas je v stredu, kedy KC fungujú do 17:00. Dizajn interiérov KC má za cieľ zjednodušiť život klienta a zabraňovať korupcii. KC sú vybavené elektronickým poradníkom, ktorý však neumožňuje elektronické on line prihlasovanie sa na služby dopredu. Každé KC má svojho supervízora, ktorý zodpovedá za koordináciu práce KC a poskytuje aj poradenstvo klientom. Všetky KC majú bezbariérový prístup. Obrázok 1 zobrazuje KC Bratislava, ktoré bolo otvorené 1. 2. 2016.

### Obrázok 1. Budova KC Bratislava and jej interiér



Zdroj: MVSR (obrázky poskytol projektový tím)

Proces vytvárania KC na Slovensku bol analyzovaný v kontrolnej správe Najvyššieho kontrolného úradu (NKÚ) v decembri 2017, ktorá hodnotila reformu ESO ako celok<sup>4</sup>. Počas realizácie kontroly NKÚ uskutočnil dotazníkový prieskum spokojnosti klientov KC (4 499 respondentov) za pomoci študentov Trnavskej univerzity. Výsledky prieskumu dokladujú, že 91,8% respondentov hodnotilo vytvorenie KC pozitívne a 91,2% respondentov odpovedalo, že už majú s KC pozitívne

<sup>4</sup> Pozri: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/80042346-0086-42dd-9a19-33df01dc7cea>.

skúsenosti. 83,9% respondentov odpovedalo, že mali možnosť vykonať všetky potrebné úkony na jednom mieste a 90,4% respondentov odpovedalo, že vďaka KC ušetrili významný objem času. Záverečné konštatovanie NKÚ v tejto veci je (s. 15): 'NKÚ SR dospel k záveru, že Program Efektívna, spoľahlivá a otvorená štátna správa sa v oblasti služieb poskytovaných občanovi javí ako zásadný krok štátnej správy k zlepšovaniu podmienok občanov v oblasti vybavovania vecí verejných'.

Vďaka jej nesporným prínosom má myšlienka siete KC podporu naprieč slovenským politickým spektrom. Martin Klus, jeden z kľúčových predstaviteľov opozičnej strany SAS, v rozhovore uviedol: 'Projekt KC predstavuje skutočne efektívne riešenie a ako myšlienka má právo na širokú podporu. Na druhej strane ale, tak ako to konštatoval NKÚ, existujú určité pochybnosti o tom, či vynaložené verejné prostriedky boli použité najefektívnejším spôsobom'.

Popri vytváraní siete KC sa slovenská vláda začala zaoberať aj problematikou merania výkonnosti vo verejnom sektore, ktoré predstavuje nástroj zvyšovania kvality verejných služieb a ich priblíženia občanom a podnikateľom. Požiadavka, aby verejné organizácie merali a aktívne manažovali svoju výkonnosť, predstavuje jeden z kľúčových prvkov reforiem verejného sektora realizovaných v množstve krajín počas minulých dvadsiatich rokov. Pritom ale platí, že meranie výkonnosti v podmienkach verejného sektora predstavuje tzv. „wicked“ problém – problém, ktorého riešenia sa hľadajú veľmi ťažko (ak vôbec existujú), napríklad z dôvodu nedostatočných, protirečiacich si alebo meniacich sa požiadaviek. Andrews, Boyne a Walker (2006) identifikovali celý počet faktorov, ktoré meranie výkonnosti vo verejnom sektore komplikujú – napríklad potreba merať spoločenské a nefinančné náklady a úžitky, chýbajúce kvalitné dáta (údaje sa často získavajú z množstva rôznych, nekompatibilných zdrojov), potreba kombinovať kvantitatívny a kvalitatívny prístup, objektívne a subjektívne prístupy k meraniu. Aj napriek implementačným problémom však meranie výkonnosti (včítane merania spokojnosti klienta) ostáva významným prvkom reforiem verejného sektora – prvkom, ktorý má potenciál zvyšovať efektívnosť verejného sektora.

Pokusy o meranie výkonnosti štátnej správy nie sú na Slovensku ničím úplne novým – prvé sa realizovali už pred súčasným programovým obdobím ESF. Prvé snahy sú spojené s reformami financovanými z prostriedkov Phare – predstupový projekt Reforma verejnej správy. Od roku 1998 sa na Slovensku realizoval v podmienkach Krajského úradu v Banskej Bystrici experiment zameraný na meranie výkonnosti v regionálnej štátnej správe. Tento pilotný projekt predpokladal, že výkonnosť je možné hodnotiť na štyroch úrovniach: odborná kvalita správnych procesov, spokojnosť klienta, spokojnosť zamestnancov a nákladová efektívnosť. Pri jeho realizácii sa ale ukázalo, že na meranie kvality správnych procesov chýbajú dáta, a preto sa od meraní na tejto úrovni upustilo.

Od roku 2000 sa pilotný projekt rozšíril na všetky okresné a krajské úrady na Slovensku. Spokojnosť klientov a spokojnosť zamestnancov sa merala prostredníctvom dotazníkov. Na meranie a porovnávanie nákladovej efektívnosti úrady dostali softvér IBEU a na každom úrade sa vytvorilo 36 nákladových stredísk. Výsledky meraní poukázali na veľké rozdiely v nákladoch na jednotku výkonu – napr. náklady na poskytovanie sociálnych dávok telesne postihnutým sa pohybovali v rozpätí 163 až 457 korún. Projekt sa nestretol s pochopením na úrovni participujúcich úradov, ktoré proti nemu protestovali, a preto bol ukončený v roku 2003<sup>5</sup>. Výsledky a skúsenosti získané v rámci projektu neboli v podmienkach Slovenska nikdy

---

<sup>5</sup> Nemeč et al., 2005.

systémovo využité a ani opakované až do roku 2015, keď sa začal realizovať nami analyzovaný projekt a niektoré ďalšie podobné projekty podporené z prostriedkov ESF 2014-2020.

Pochopenie, že meranie výkonnosti vo verejnom sektore je potrebné ako nevyhnutný predpoklad zvyšovania výkonnosti verejného sektora a motivácie zamestnancov vo verejnom sektore, sa znovu objavilo v agende reformy verejného sektora viac ako desať rokov po ukončení prvých pokusov, počas prípravy implementačných materiálov pre operačný program Efektívna verejná správa. Obnovenie snáh o meranie výkonnosti a spokojnosti klientov vo verejnom sektore sa realizuje aj vďaka analyzovanému projektu **Meranie efektívnosti poskytovaných služieb verejnej správy, inštitucionálny rozvoj klientskych centier a integrácia spätnej väzby klientov**.

Cieľom tohto projektu, financovaného z ESF, ktorý začal v apríli 2015, je reagovať na vyššie popísané výzvy. Projekt má zohrať kľúčovú úlohu pri rozširovaní siete KC na Slovensku (zo 43 na 79), prostredníctvom nevyhnutnej „soft“ podpory a vzdelávania zamestnancov. Projekt má byť tiež začiatkom novej éry merania pravidelného monitoringu a merania výkonnosti v slovenskom verejnom sektore. Projektový tím, vedený pánom Šestákom, má za úlohu garantovať, že plánované (a mimoriadne významné) úlohy projektu sa podarí naplniť.

## **Dizajn and realizácia projektu**

### ***Predchádzajúce skúsenosti projektového tímu***

Ako sme sa už zmienili, pokusy o zvyšovanie efektívnosti verejnej správy na Slovensku nie sú ničím novým. Analyzovaný projekt je jedným z nástrojov na zabezpečenie pokračovania ESO reformy a jeho cieľom je podporiť dobudovanie siete KC a vytvoriť systém na monitorovanie a meranie ich výkonnosti (včítane merania spokojnosti klienta). Štart projektu je priamo prepojený na iniciatívy financované z ESF počas programového obdobia 2007-2013. Pán Šesták (dnes riaditeľ Analyticko-metodickej jednotky verejnej správy MV SR) bol vedúcim kolektívu zodpovedného za projekt ESF 2007-2013 s názvom Budovanie kapacít a zlepšenie efektivity verejnej správy, ktorý bol financovaný z operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia v rámci priority Budovanie kapacít a zvyšovanie kvality verejnej správy.

Tento projekt<sup>6</sup>, ktorý bol realizovaný na MV SR od 1. januára 2014 do 30. novembra 2015, mal za cieľ posilniť analyticko-metodicke kapacity ministerstva v oblasti prípravy stratégie a koncepcie reformy verejnej správy na Slovensku. Jedným z cieľov projektu bola aj príprava podkladových materiálov pre navrhovaný operačný program ESF 2014-2020 Efektívna verejná správa. Myšlienka, že predpokladané budúce zdroje ESF by sa mohli použiť aj na financovanie „mäkkých“ prvkov vytvárania siete KC na Slovensku (detaily obsahuje nasledujúci text), sa zrodila práve počas riešenia tohto projektu.

Aktivity projektu Budovanie kapacít a zlepšenie efektivity verejnej správy takto vytvorili základné predpoklady pre analyzovaný projekt ESF 2014-2020 – Meranie efektívnosti poskytovaných služieb verejnej správy, inštitucionálny rozvoj klientskych centier a integrácia spätnej väzby klientov. Skutočnosť, že predchádzajúci ESF projekt a súčasný projekt sú implementované v podstate tým istým tímom, garantuje kontinuitu z pohľadu zručností, znalostí a vôle.

---

<sup>6</sup> Podrobnosti pozri na: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=narodny-projekt-budovanie-kapacit-a-zlepsenie-efektivit-verejnej-spravy>.

## **Ciele ESF projektu**

Hlavným cieľom projektu Meranie efektívnosti poskytovaných služieb verejnej správy, inštitucionálny rozvoj klientskych centier a integrácia spätnej väzby klientov je zvýšenie efektívnosti správnych služieb prostredníctvom budovania inštitucionálnych kapacít a integrácie spätnej väzby klientov. Projekt má päť realizačných cieľov. Prvým z nich je podpora dobudovania siete KC na Slovensku – v čase skončenia projektu má fungovať 79 KC. Náklady na vybudovanie infraštruktúry KC sú financované zo štátneho rozpočtu a zdroje z ESF majú za cieľ financovať „mäkké“ náklady vytvárania nových KC a zvyšovania funkčnosti existujúcich KC. Druhým cieľom je skvalitnenie koordinácie medzi správnymi službami poskytovanými obcami (hlavne službami spojenými s delegovanými kompetenciami) a službami poskytovanými KC. Ďalšie tri ciele sú vytvorenie systému pravidelného monitoringu výkonnosti KC, pravidelné meranie spokojnosti klientov so službami KC a rozvoj ľudských zdrojov potrebných pre efektívne fungovanie KC.

Všetky plánované ciele sú priamo prepojené na kľúčové princípy moderného vládnutia („governance“), definované napríklad v dokumente OSN s názvom „Principles of Effective Governance“, ktorý bol schválený v roku 2019<sup>7</sup> – menovite na princípy efektívnosti, zodpovednosti a inklúzie. Projekt obsahuje viacero kľúčových prvkov podporujúcich moderné vládnutie – predovšetkým manažment výkonnosti, manažment založený na výsledkoch, finančný manažment a kontrola, monitorovacie a hodnotiace systémy, spolupráca, koordinácia, integrácia a dialóg medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy, vysoká kvalita poskytovania verejných služieb.

Ako už bolo naznačené, projekt nie je jediným zdrojom na podporu rozvoja siete KC a zlepšovanie ich fungovania. Náklady na infraštruktúru KC (kapitálové výdavky) sú financované hlavne zo štátneho rozpočtu, v rámci pokračovania reformy ESO. Na úrovni ESF 2014 - 2020 sa realizuje komplementárny projekt Podpora transformačného procesu okresných úradov pri poskytovaní proklientsky orientovaných služieb klientskych pracovísk, ktorý prebieha od januára 2014 do decembra 2020. Cieľom tohto projektu (financovaného z ESF vo výške cca 38 miliónov EUR) je zabezpečiť transformáciu výkonu miestnej štátnej správy na proklientsky orientované prístupy a posilnenie kapacít KC. Cieľovou skupinou sú zamestnanci verejnej správy, ktorí boli premiestnení na výkon práce v rámci KC.

Cieľom projektu prezentovaného v tejto prípadovej štúdií a aj cieľom entuziastickej skupiny ľudí, ktorí projekt realizujú, je zjednodušiť život občanov a podnikateľov prostredníctvom zvýšenia kvality správnych služieb. Toto zvýšenie by sa malo dosiahnuť prostredníctvom lepšej koordinácie správnych služieb poskytovaných obcami a správnych služieb poskytovaných miestnou štátnou správou a tiež poskytnutím možnosti spätnej väzby – formou hodnotenia kvality verejných služieb a osobitne kvality služieb poskytovaných KC. Projekt reaguje na skutočnosť, že správne služby sú poskytované nadmerne fragmentovaným spôsobom, ktorý spôsobuje duplikácie a následnú neefektívnosť, a tiež na to, že tento systém dosahuje z pohľadu užívateľov služieb veľmi slabé výsledky. Projekt je tiež výsledkom zmeny v chápaní postavenia užívateľa správnych služieb, ktorý sa postupne stáva zákazníkom, ktorý by nemal byť nespokojný so skutočnosťou, že musí jednať s veľkým počtom rozptýlených a neprepojených poskytovateľov správnych služieb.

---

<sup>7</sup> Podrobnosti pozri na: <https://publicadministration.un.org/en/Intergovernmental-Support/CEPA/Principles-of-Effective-Governance>.

Projekt sa realizuje v rámci prioritnej osi OP č. 1: Posilnené inštitucionálne kapacity a efektívna verejná správa, ktorá sa zameriava na efektívny manažment, integráciu a optimalizáciu procesov vo verejnej správe a zvyšovanie kvality a kompetencií zamestnancov vo verejnom sektore. Táto prioritná os je prostriedkom na investovanie do rozvoja organizácií verejnej správy – smerom k podpore moderného vládnutia, kvalitnej tvorby a implementácie verejných politík a kvalitného poskytovania verejných služieb. Projekt má napomôcť naplneniu špecifického cieľa 1.1: Skvalitnené systémy a optimalizované procesy verejnej správy, v rámci finančnej priority Zvýšenie kvality verejných služieb a manažmentu ľudských zdrojov vo verejnom sektore, obmedzenie dopadu politického cyklu na personálne rozhodnutia, optimalizácia vnútorných procesov a realokácia zdrojov na kľúčové aktivity.

Vedúcim projektového tímu je pán Matúš Šesták, riaditeľ Analyticko-metodickej jednotky verejnej správy MV SR. Pán Šesták v rozhovore viackrát zdôraznil, že síce je vedúcim projektu, ale že je to tím ako celok, a nie jeden individuálny „hrdina“, ktorý prichádza s novými a zaujímavými myšlienkami a návrhmi ako zlepšiť správne služby pre občanov a podnikateľov. Všetky hlavné aktivity projektu Meranie efektívnosti poskytovaných služieb verejnej správy, inštitucionálny rozvoj klientskych centier a integrácia spätnej väzby klientov realizujú interní zamestnanci MV SR. Na stretnutí k riešeniu projektu boli okrem pána Šestáka prítomné pani Daniela Lamancová (finančná manažérka projektu) a pani Lucia Bartošová (riaditeľka Odboru implementácie projektov verejnej správy MV SR), okrem nich na projekte na čiastkový úväzok participuje viac ako desať ďalších zamestnancov ministerstva.

### **Implementácia ESF projektu: kľúčové kroky**

V čase písania tejto prípadovej štúdie sa projekt Meranie efektívnosti poskytovaných služieb verejnej správy, inštitucionálny rozvoj klientskych centier a integrácia spätnej väzby klientov pomaly dostával do svojej záverečnej fázy – vzhľadom k tomu, že plánované ukončenie projektu je v decembri 2020, väčšina plánovaných aktivít už bola zrealizovaná. Päť plánovaných aktivít projektu (vytvorenie synergie medzi existujúcimi KC a službami poskytovanými obcami, vytvorenie systému manažmentu a koordinácie siete KC, rozšírenie siete KC a monitorovanie ich aktivít, rozvoj ľudských zdrojov potrebných pre rozvoj KC a meranie spokojnosti klientovo so službami KC) sa nezačalo realizovať naraz, ale postupne, v súlade s časovým plánom projektu, ktorý definoval harmonogram realizácie jednotlivých aktivít implementácie projektu. Plánované aktivity projektu sa začali realizovať v dvoch fázach – aktivity 2 a 3 (priamo prepojené na fungovanie KC) hneď po začatí projektu v apríli 2015, ostatné tri aktivity od januára 2017. Ukončenie všetkých plánovaných aktivít je stanovené na rovnaký čas – termín ukončenia projektu v decembri 2020.

Prvá aktivita má v projektovej dokumentácii oficiálny názov „Zefektívňovanie verejnej správy realizované za účelom reformy verejnej správy“. Jej cieľom je vytvorenie synergie medzi existujúcimi KC a službami poskytovanými obcami. V spolupráci s Asociáciou prednostov úradov miestnej samosprávy v SR<sup>8</sup> - <https://www.apums.sk/>)<sup>8</sup> bolo do projektu vybraných 15 obcí. Väčšina plánovaných krokov realizácie tejto aktivity sa už uskutočnila a priniesla plánované výstupy.

Pri realizácii tejto aktivity musel projektový tím reagovať na špecifické výzvy. Jednou z otázok napríklad bolo, ako dosiahnuť efektívnu spoluprácu s obcami, ktoré realizujú veľký rozsah vlastných a prenesených kompetencií. Špecifickým momentom boli voľby do obecných

---

<sup>8</sup> Obce/mestá Tlmače, Hurbanovo, Skalité, Trenčín, Kežmarok, Chorvátsky Grob, Zvolen, Sereď, Bratislava Nové Mesto, Košice Vyšné Opátske, Svidník, Púchov, Žarnovica, Podbrezová, Skalica.

zastupiteľstiev v novembri 2018, ktoré priniesli množstvo zmien na pozíciách poslancov, ale aj zamestnancov obecných úradov. Po zvážení situácie sa projektový tím rozhodol, že nebude spolupracovať priamo so starostami/primátormi, ale jeho hlavným partnerom bude Asociácia prednostov úradov miestnej samosprávy. Rozhodnutie spolupracovať s prednostami obecných/mestských úradov (ktorí sú dlhodobými partnermi MV SR) sa ukázalo ako vhodné riešenie a vďaka nemu, ako uviedol v rozhovore pán Šesták, spolupráca so všetkými 15 obcami prebiehala dobre a priniesla plánované výsledky.

Za pomoci členov projektového tímu vybrané obce spracovali akčné plány na zlepšenie kvality poskytovaných verejných služieb, vytvorili systémy merania kvality a výkonnosti a navrhli stratégie manažmentu kvality. V niektorých obciach (napr. Šahy, Želiezovce, Žilina) sa podarilo zabezpečiť, aby sa správne služby poskytované obcou a správne služby poskytované štátnou správou realizovali v rámci jedného miestneho KC. Obce tiež spracovali a zverejnili príklady dobrej praxe. Ku dňu spracovania tejto štúdie bola aktivita 1 prakticky v plnom rozsahu implementovaná.

Druhá aktivita projektu má názov „Komplexná analýza a zefektívnenie fungovania klientskych centier“. V rámci tejto aktivity má projekt za cieľ vytvoriť systém manažmentu a koordinácie siete KC. V prvej fáze realizácie tejto aktivity projektový tím podrobne zmapoval desať už existujúcich KC (hlavne ich príjmy a výdavky, ľudské zdroje, interiéry, interné a externé faktory determinujúce ich výkonnosť) s cieľom pripraviť podklady pre plánovaný pravidelný „benchmarking“ fungovania KC na Slovensku a návrh základných metodických materiálov pre fungovanie KC. Samostatnou úlohou bola realizácia špecializovaného vzdelávania koordinátorov a metodikov KC na zvýšenie ich odbornej kapacity. Plánované úlohy aktivity 2 sú tiež už z väčšej časti ukončené, jedinou zostávajúcou významnejšou úlohou ostáva odštartovanie systému pravidelného „benchmarkingu“ výkonnosti KC.

Cieľom projektového tímu v rámci tretej aktivity „Rozširovanie siete klientskych centier a monitoring ich činnosti“ je napomôcť dobudovaniu siete 79 KC, fungujúcich vo všetkých okresných mestách SR a vytvoriť systém ich pravidelného monitoringu. Ako už bolo spomenuté, projekt nefinancuje náklady na infraštruktúru a vybavenie KC (tieto náklady sa kryjú zo štátneho rozpočtu), ale jeho úlohou je riešenie „mäkkých“ aspektov dobudovania siete KC – finálny dizajn budov, vzdelávanie zamestnancov a supervízorov, vytvorenie systému monitoringu výkonnosti KC. Realizácia tejto aktivity stále prebieha, ale spomaľujú ju externé faktory.

V čase písania tejto prípadovej štúdie bol cieľ vytvoriť sieť 79 KC stále reálny, s rizikom možného krátkočasového oneskorenia. Vzhľadom k tomu, že riziko omeškania spôsobujú externé faktory (ktoré projektový tím nemôže ovplyvniť), v prípade nutnosti požiada projektový tím o predĺženie projektu. Hladkú realizáciu aktivity limituje hlavne zložitosť získavania vhodných budov pre KC, najmä z dôvodu komplexných požiadaviek na verejné obstarávanie. Získavanie infraštruktúry nie je súčasťou projektu, je však jeho predpokladom, a oneskorenie obstarania budov preto spôsobuje časový posun celého projektu.

Zložitosť verejného obstarávania (spoločná pre väčšinu projektov realizovaných na Slovensku) je zásadným problémom. Slovenská legislatíva verejného obstarávania je nadmerne komplexná a cieľi hlavne na proces a nie výsledky (Grega et al, 2019). Projektový tím v rozhovore zdôraznil, že každý nákup pre projekt bol a je spojený s nadmernou byrokraciou, čo spomaľuje všetky projektové aktivity. Administratívna správnosť verejného obstarávania je počas realizácie projektu viacnásobne hĺbkovo kontrolovaná (hlavne Implementačnou jednotkou OP, Úradom pre verejné obstarávanie a Najvyšším kontrolným úradom) s cieľom zabezpečiť súlad realizovaných obstarávaní s platnou legislatívou. Časté zmeny zákona o verejnom obstarávaní tiež spôsobujú,

že metodické pokyny pre verejné obstarávanie v rámci OP Efektívna verejná správa sa často menia – v priebehu posledných dvoch rokov boli tieto pokyny sedemkrát inovované.

Realizácia tretej aktivity je podobne ako ostatné aktivity spojená s ďalšou výzvou pre projektový tím – výzvou v oblasti ľudských zdrojov. Vzhľadom k tomu, že projekt rieši „mäkké“ aspekty tvorby siete KC, hlavnou položkou rozpočtu sú osobné náklady, ktorých významná časť by sa mala minúť na externých expertov. Pán Šesták ale uviedol, že získavanie kvalifikovaných externých expertov pre plánované pozície v projekte je mimoriadne zložité – a už v tejto fáze je zrejmé, že plánované mzdové náklady projektu nebudú čerpané v plnej výške.

Štvrtá aktivita projektu „Rozvoj ľudských zdrojov“ obsahuje dve podaktivity zamerané na budovanie ľudských zdrojov KC – školenia „mäkkých“ zručností pre zamestnancov, ktorí budú priamo poskytovať služby KC a špecializované semináre pre supervízorov KC. Táto aktivita stále prebieha podľa plánovaného harmonogramu (viac ako 70% plánovaného počtu účastníkov už vzdelávanie ukončilo)<sup>9</sup>. Vzdelávanie prebiehalo hladko a bez zásadnejších problémov, aj vzhľadom k tomu, že účastníkmi boli štátni zamestnanci, priamo alebo nepriamo prepojení na MV SR.

Posledná piata aktivita má názov „Meranie spokojnosti s poskytovaním služieb verejnej správy“. V jej rámci má projektový tím za úlohu realizovať pravidelné polročné prieskumy spokojnosti klientov (pri použití dotazníka, vytvoreného v rámci projektu) v každom zo 79 okresov na Slovensku. Prvé prieskumy sa už uskutočnili, ale ich výsledky ešte nie sú zverejnené. Prieskumy využívajú techniku „Colour word associations - CWA/CWAT“, ktorá kombinuje kalibrovaný set slov a paletu ôsmich farieb, ktoré sa líšia svojou vlnovou dĺžkou. Každá farba má numerický identifikátor, čo umožňuje počítaču jednoduchšie zaznamenávať odpovede. Obdobne ako pri štvrtej aktivite, ani v tomto prípade sa projektový tím nestretol s významnejšími realizačnými problémami, aj preto, že klienti KC obvykle súhlasia s účasťou v dotazníku a vyjadria svoje názory. Jediné, čo by sa mohlo spomenúť, je nadmerný rozsah finálnych správ (viac ako 100 strán), čo spolu so skutočnosťou, že správy musia byť schválené riadiacim orgánom OP, spôsobuje meškanie ich zverejnenia.

## **Záver: výsledky, poučenia a úloha finančnej podpory z ESF**

### ***Hlavné výsledky projektu***

Projekt krok za krokom dosahuje plánované výstupy. V čase začatia projektu na Slovensku fungovalo 43 KC, k máju 2019 sa počet KC zvýšil na 56. Projekt plní aj ostatné plánované merateľné ukazovatele projektu a kľúčové ukazovatele výkonnosti projektu<sup>10</sup>. Hlavným priamym prijímateľom služieb projektu sú zamestnanci existujúcich alebo budúcich KC. Vzdelávanie by malo ukončiť skoro 6 000 súčasných zamestnancov okresných úradov, dopravných inšpektorátov, polície a ďalších úradov štátnej správy, s cieľom naučiť sa, ako poskytovať správne služby pod jednou strechou a v priamom kontakte s klientom. K aprílu 2019 vzdelávanie ukončilo už viac ako 70% plánovaných účastníkov. Projekt tiež napomohol zlepšeniu koordinácie

---

<sup>9</sup> K aprílu 2019 sa do vzdelávania zapojilo 5 131 zamestnancov KC (plán: 7 077) a úspešne ho ukončilo 4 625 zamestnancov (plán: 5 677).

<sup>10</sup> Počas rozhovoru dňa 19. mája 2019 pán Cenker plne akceptoval, že plánované merateľné ukazovatele projektu nie sú najvhodnejšie zvolené, ale zároveň konštatoval, že toto už nie je možné zmeniť, pretože zoznam použiteľných ukazovateľov je priamo definovaný v dokumentácii OP. Podľa pána Cenker, hlavným meradlom úspešnosti projektu je naplnenie kľúčových ukazovateľov výkonnosti (KPI), ktoré by mali merať skutočnú pridanú hodnotu projektu. Dôraz na KPI je spojený s potrebou meniť myslenie zapojených aktérov, ktorí by sa mali menej sústreďovať na výstupy a viac na reálne výsledky projektu.

medzi správnymi službami poskytovanými obcami (najmä v rámci ich delegovaných kompetencií) a službami poskytovanými KC (dokonca, ako sme už uviedli vyššie, v niektorých obciach sa vďaka projektu „obecné“ a „štátne“ služby poskytujú pod jednou strechou). Zrealizovali sa aj prieskumy spokojnosti klientov KC, ktoré sa budú opakovať v polročnom intervale. Výsledky týchto prieskumov ešte neboli publikované, pretože výsledné (viac ako 100 stranové) správy sú ešte stále analyzované monitorovacími orgánmi projektu a ich plné zverejnenie bude možné až po skončení projektu.

Aj keď v čase spracovania tejto štúdie implementácia projektu ešte nebola ukončená, riadiaci orgán hodnotí realizáciu projektu pozitívne. Pán Cenker, riaditeľ oddelenia implementácie projektov MV SR, súhlasil počas rozhovoru s tým, že projekt pozitívne pokračuje a že jeho plánované ukazovatele a osobitne kľúčové ukazovatele výkonnosti by mali byť naplnené.

Z pohľadu výsledkov a dopadov už začína byť viditeľné, že projekt (ako súčasť komplexného procesu budovania služieb KC) začína meniť život občanov a podnikateľov prostredníctvom zmien spôsobom poskytovania správnych služieb. Rozšírenie siete existujúcich KC a ich lepšie fungovanie napomáha šetriť čas a ďalšie náklady na strane všetkých zúčastnených.

Projekt tiež mení prax na úrovni obcí, ktoré získali účasťou v projekte nové skúsenosti. Jeden zo zapojených prednostov napríklad uviedol, že konzultácie medzi obcou a projektovým tímom výrazne napomohli pri spracovaní stratégie obce: „V súčasnosti sa sústreďujeme na dve priority – optimalizáciu procesov v našom obecnom KC a zlepšenie komunikácie obce so všetkými partnermi. Vzdelávanie, ktoré poskytol projekt zamestnancom mestského úradu, bolo hodnotené veľmi pozitívne a jeho výsledky nám pomôžu zlepšiť naše fungovanie“. Konečným budúcim výsledkom projektu bude aj naštartovanie novej éry riadenia výkonnosti vo verejnom sektore SR. V minulosti síce predstavitelia Slovenska verbálne zdôrazňovali význam merania výkonnosti vo verejnom sektore, ale v skutočnosti nič podobné reálne neexistovalo<sup>11</sup>. Môžeme dúfať, že niekoľko rokov skúseností s reálnym „benchmarkingovým“ procesom a jeho výsledkami na všetkých úrovniach verejnej správy sa meranie výkonnosti stane štandardnou praxou verejného sektora a správy o výsledkoch „benchmarkingu“ budú dostupné najširšej verejnosti – a budú slúžiť aj ako kľúčové podklady pre strategické plánovanie a rozpočtové procesy.

### ***Poučenia a faktory úspechu***

Skutočnosť, že projekt je pokračovaním predchádzajúcich aktivít v oblasti vytvárania siete KC a že sa zameriava len na vybrané aspekty tohto procesu, na jednej strane „zjednodušuje život“ projektového tímu (hlavne vďaka už existujúcim skúsenostiam), ale na druhej strane mnohé veci komplikuje. Problémom je hlavne koordinácia, ktorej sa musia všetci aktéri učiť. Aj projektový tím sa musel naučiť, ako efektívne spolupracovať s obcami, ktoré sú na Slovensku skoro úplne nezávislé<sup>12</sup>. Tím sa rozhodol, že nebude priamo spolupracovať so starostami, ktorí sú najvyššími predstaviteľmi obce, ale s prednostami obecných úradov, ktorí sú v dennom kontakte s MV SR, aj z dôvodu, že obce vykonávajú široký rozsah delegovaných kompetencií (napr. matriku).

---

<sup>11</sup> Pozri napr. národnú správu EUPACK „Public administration characteristics in Slovakia“, spracovanú Jurajom Nemcom v roku 2017.

<sup>12</sup> Pozri správu Rady Európy „Local and regional democracy in the Slovak Republic“ z roku 2016.



Projektový tím a účastníci projektu sa tiež museli učiť ako merať výkonnosť vo verejnom sektore. Špecifickým cieľom bolo meranie spokojnosti klientov, ale bolo potrebné sa naučiť aj monitorovať výkonnosť KC prostredníctvom iných indikátorov a „benchmarkingu“, v situácii, keď je tento typ procesov na Slovensku stále „v plienkach“.

Významným katalyzátorom projektu je postoj MV SR, ktoré je zodpovedné za ESO reformu ako celok a ktoré plne podporilo realizáciu projektu z jeho pozície prijímateľa projektu. Skutočnosť, že pozitívny postoj MV SR a existencia politickej zhody na významnosti projektu KC (všetky politické strany akceptujú, že budovanie siete KC je kľúčovým krokom skvalitňovania správnych služieb štátu) sú kľúčovými externými faktormi úspechu projektu, spomenul počas rozhovoru aj pán Cenker. Ako predstaviteľ riadiaceho orgánu pripomenul, že mnohé projekty ESF 2014 – 2020 začali s množstvom dobrých úmyslov a cieľov, ale v skutočnosti tieto projekty prinášajú podstatne menej reálnych výsledkov, ako sa očakávalo, a to z dôvodu nedostatočnej politickej podpory ich implementácie (tento problém je mimoriadne viditeľný práve v súčasnosti, rok pred parlamentnými voľbami, kedy sa kvalita spolupráce koalíčných strán deň za dňom zhoršuje).

Kľúčovým faktorom úspechu projektu je motivovaný realizačný tím, ktorého mnohí členovia už pracovali spolu na iných projektoch v minulých programových obdobiach - aj pán Šesták počas rozhovoru ocenil, že všetci členovia tímu sa snažia dosahovať pozitívne výsledky. Tiež pripomenul, že pozitívne priebežné výsledky projektu sú veľkou spätnou motiváciou pre tím: „Skutočnosť, že zákazníci sú spokojní, všetkým zainteresovaným vrátane projektového tímu dokazujú výsledky meraní a reakcie médií komentujúcich priebeh projektu. Tým sa potvrdzuje, že projekt je užitočný a má kapacitu dosiahnuť významné výsledky.“ V takýchto podmienkach motivácia projektového tímu rastie a podpora priamych a nepriamych aktérov projektu je katalyzátorom zmien.

### **Úloha finančnej podpory ESF**

Ako už bolo zmienené, analyzovaný projekt nerieši všetky aspekty rozširovania siete KC a zlepšovania kvality ich služieb. Najnákladnejšie stránky procesu – najmä infraštruktúra – sú financované zo štátneho rozpočtu. Aj v tejto situácii však zdroje ESF predstavujú kritický faktor rozvoja siete KC a ich služieb. Zdroje štátneho rozpočtu sú obmedzené a financovanie „mäkkých“ aspektov procesu zo strany ESF predstavuje kľúčový realizačný faktor – existencia budov a IT systémov, ktorá by nebola podporená existenciou pripravených a vzdelaných zamestnancov, by občanom a podnikateľom pri využívaní správnych služieb štátu veľmi nepomohla. Projekt pomáha pri vzdelávaní zamestnancov KC, pri vytváraní systému monitoringu fungovania KC a pri zlepšovaní koordinácie medzi štátom a obcami v oblasti poskytovania správnych služieb. Komplexné vzdelávanie zamestnancov decentralizovanej štátnej správy, ktorí prechádzajú z pozícií na úradoch na pozície supervízorov alebo bežných zamestnancov KC slúžiacich na „prepážkach“, je financované z paralelného projektu Podpora transformačného procesu okresných úradov pri poskytovaní proklientsky orientovaných služieb klientských pracovísk, s rozpočtom 38 063 966,43 EUR, realizovaným od januára 2014 do decembra 2020.

## Zoznam použitej literatúry

---

- Grega, M., Orviska, M., Nemec, J., and Lawson, C. (2019), Factors Determining the Efficiency of Slovak Public Procurement. *Journal of Public Administration and Policy*, 12(1), 43-68.
- Howard, C. (2017), Putting one-stop shops into practice: A systematic review of the drivers of government service integration. *Evidence Base*, 2017(2), 1-14.
- Supreme Audit Office of the Slovak Republic (2017), *Implementácia Programu ESO*. Available at: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/80042346-0086-42dd-9a19-33df01dc7cea> (accessed 19 May 2019)
- Nemec, J., Medved, J., and Sumpikova, M. (2005), Performance measurement in public administration: Selected theory and experience from Slovakia. *Politická Ekonomie*, 53(1).
- Nemec, J. (2017a), Public administration characteristics in Slovakia. Unpublished report of the EUPACK project.
- Nemec, J. (2017b), Report on Public Administration Reform Trends and Reform Dynamics in Slovakia. Unpublished report of the EUPACK project.
- Nemec, J. (2018), Role and effect of external support to public administration in Slovakia. Unpublished report of the EUPACK project.
- Nemec, J. (2019), Public administration reforms in Slovakia during the period 2016-2018. Unpublished report of the EUPACK project.
- Reid, R., and Wettenhall, R. (2015), Shared Services: Is It Not Time for Some Clarity? *Asia-Pacific Journal of Public Administration*. 37(2), 102-114.
- Thijs, N., Hammerschmid, G. and Palaric, E. (2017), *Characteristics of EU Public Administrations: Synthesis report*. Brussels: EU Commission.

## HOW TO OBTAIN EU PUBLICATIONS

### Free publications:

- one copy:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- more than one copy or posters/maps:  
from the European Union's representations ([http://ec.europa.eu/represent\\_en.htm](http://ec.europa.eu/represent_en.htm));  
from the delegations in non-EU countries ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm));  
by contacting the Europe Direct service ([http://europa.eu/europedirect/index\\_en.htm](http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)) or  
calling 00 800 6 7 8 9 10 11 (freephone number from anywhere in the EU) (\*).

(\* The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

### Priced publications:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### Priced subscriptions:

- via one of the sales agents of the Publications Office of the European Union ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_en.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm)).



■ Publications Office