

UNIVERZITA KOMENSKÉHO

FAKULTA MATEMATIKY, FYZIKY A INFORMATIKY

Výpočtové centrum

Diplomová práca

Bratislava 2009

Matej Tunega

Rozpočtovanie zamerané na výsledky a jeho implementácia v podmienkach SR

Diplomová práca

Matej Tunega

UNIVERZITA KOMENSKÉHO

FAKULTA MATEMATIKY, FYZIKY A INFORMATIKY

Výpočtové centrum

Študijný odbor: 9.1.9. Aplikovaná matematika
Študijný program: Ekonomická a finančná matematika
Vedúci práce: doc. RNDr. Peter Mederly, CSc.

Bratislava 2009

Čestné prehlásenie

Podpísaný Matej Tunega týmto prehlasujem, že diplomovú prácu na tému „Rozpočtovanie zamerané na výsledky a jeho implementácia v podmienkach SR“ som vypracoval samostatne, len s pomocou nadobudnutých teoretických vedomostí, konzultácií a uvedenej literatúry.

V Bratislave, 29. apríla 2009

.....

Podakovanie

Týmto by som rád poďakoval doc. RNDr. Petrovi Mederlymu, CSc. za odborné vedenie, množstvo cenných pripomienok, ako aj za prejavenu ochotu, obetovaný čas a ľudský prístup.

Abstrakt

Verejnosť vyvíja na vlády tlak, aby verejné prostriedky boli vynakladané efektívnejšie a transparentnejšie. Odpoveďou vyspelých krajín je prechod smerom k rozpočtovaniu zameranému na výsledky. Takéto rozpočtovanie využíva informácie o plnení stanovených cieľov za účelom zefektívnenia budúceho prerozdelenia zdrojov. Ak je správne využívané, má potenciál pomáhať politikom k robeniu lepších rozpočtových rozhodnutí. Táto práca sa zaoberá skúsenosťami niektorých krajín OECD, sleduje efekty, prínosy a problémy spojené s implementáciou rozpočtovania zameraného na výsledky. Poskytuje tiež rady do budúcnosti, ktoré môžu slúžiť ako návod pre ďalšie krajiny. V poslednej časti sa práca zameriava na históriu a súčasnú situáciu v tejto oblasti v Slovenskej republike.

Kľúčové slová

- Informácie o plnení cieľov
- Rozpočtovanie zamerané na výsledky
- Programové rozpočtovanie
- Štátny rozpočet

Abstract

Governments are under pressure to use public funds more effectively and transparently. The response of developed countries is moving towards performance budgeting. This type of budgeting uses performance information in order to increase the effectiveness of future resource reallocations. When properly implemented, it has the potential to help policy makers to make better budgetary decisions. This thesis analyses the experience of several OECD countries, monitors effects, benefits and challenges associated with the implementation of performance budgeting. It provides guidelines for the future that can be useful for other countries. The last part of the thesis is focused on the history and current situation in this area in the Slovak Republic.

Keywords

- Performance information
- Performance budgeting
- Programme budgeting
- Government budget

Obsah

Úvod	3
1. Informácie o plnení cieľov a rozpočtovanie zamerané na výsledky	4
2. Metódy implementácie rozpočtovania zameraného na výsledky	7
2.1. Motívy a ciele reforiem	7
2.2. Popis súčasného rámca rozpočtovania zameraného na výsledky	9
2.3. Typy implementačných stratégií	15
3. Zapojenie a používanie informácií o plnení cieľov v rozpočtových procesoch	19
3.1. Transformovanie formátu a štruktúry rozpočtu smerom k viac výsledkovo-orientovanému prístupu	19
3.2. Rozpočtové rokovania medzi ministerstvom financií a ministerstvami	20
3.3. Dostupné mechanizmy ministerstva financií pre motivovanie inštitúcií na zlepšenie efektívnosti a výsledkov	23
3.4. Informácie o plnení cieľov v rozpočtových rokovaniach medzi ministerstvami a ich úradmi	26
4. Dopady, prínosy a výzvy spojené s používaním výsledkovo-orientovaných rozpočtových systémov	29
4.1. Prínosy	29
4.2. Dopady	32
4.3. Aktuálne výzvy	35
5. Smernice OECD pre navrhovanie a rozvíjanie výsledkovo-orientovaných rozpočtových systémov	39
5.1. Navrhovanie výsledkovo-orientovaných rozpočtových systémov	39
5.2. Zavádzanie výsledkovo-orientovaných rozpočtových systémov	41
5.3. Docielenie kontinuálneho využívania informácií o plnení cieľov v rozpočtových systémoch	43

6. História zavádzania a súčasný stav rozpočtovania zameraného na výsledky v SR	46
6.1. Súhrn poznatkov o zavádzaní programového rozpočtovania v SR (do roku 2006)	46
6.2. Pohľad na reformu verejných financií v SR v kontexte uvedených typov implementačných stratégií pre zavedenie reforiem v krajinách OECD	53
6.3. Súčasný stav reformy v SR (po roku 2006) a výzvy	55
Záver	59
Literatúra	60

Úvod

Štátny rozpočet je bilancia príjmov a výdavkov štátu vyjadrujúca peňažné vzťahy spojené s plnením funkcií štátu. Ako prostriedok pre prerozdelenie zdrojov na verejné výdavky je štátny rozpočet najdôležitejším finančným nástrojom presadzovania štátnej hospodárskej politiky.

Jedným z hlavných smerov modernizácie rozpočtovania vo vyspelých krajinách je prechod k rozpočtovaniu zameranému na výsledky. Ide o systém, ktorý sa sústreďuje na efektívnosť vynakladania rozpočtových výdavkov. Je nástrojom na posilnenie strategického plánovania a riadenia, pričom spája priority vlády s rozpočtovými výdavkami. Poskytuje údaje, ktoré pomáhajú zvýšiť efektívnosť a zdôrazňuje účel, na ktorý sa prostriedky použijú.

Cieľom mojej práce je podať teoretický úvod do problematiky rozpočtovania zameraného na výsledky, vysvetliť pojmy, procesy a odporúčania spojené s týmto typom rozpočtovania a následne analyzovať vývoj a súčasnú situáciu v tejto oblasti v Slovenskej republike. Práca je koncipovaná tak, aby hlavným myšlienkam porozumel aj čitateľ bez hlbších znalostí problematiky v oblasti štátneho rozpočtu, prípadne rozpočtovania zameraného na výsledky.

Publikácia, ktorá bola ústredným zdrojom pre moju prácu, vznikla v rámci OECD v roku 2007 ako súhrn skúseností členských krajín OECD spojených so zavádzaním rozpočtovania zameraného na výsledky. Táto publikácia zároveň obsahuje aj vypracované odporúčania, ktoré môžu slúžiť pre ďalšie krajiny ako návod pre oblasť rozpočtovania zameraného na výsledky.

Odkazy na zdroje, ktoré sú uvedené v texte, som čerpal z literatúry uvedenej v časti „Literatúra“. V tejto literatúre sú uvedené aj podrobné odkazy na tieto zdroje.

1. Informácie o plnení cieľov a rozpočtovanie zamerané na výsledky

Rozvoj informácií o plnení cieľov (performance information) a ich využívanie v rozpočtoch je medzi krajinami OECD dlhodobým, rozsiahlym a rastúcim trendom. Takmer tri štvrtiny krajín OECD zahŕňajú do svojich rozpočtových dokumentov nefinančné informácie o plnení cieľov a približne polovica krajín pracuje na vývoji sledovania a ohodnocovania výstupov už viac ako desať rokov. Sledovanie plnenia stanovených cieľov zachádza od relatívne jednoduchých meraní ekonomických procesov až po komplexné určovanie efektívnosti nákladov a produktivity.

Prístupy krajín k reformám v oblasti merania výstupov nie sú statické, väčšina krajín naďalej pokračuje vo vývoji v tejto oblasti. Za posledných päť rokov prišli s novou iniciatívou na zlepšenie využívania informácií o plnení cieľov v svojich rozpočtových systémoch viac ako tri štvrtiny krajín OECD. V posledných rokoch to boli napríklad Dánsko, Holandsko, Austrália, alebo Kanada.

Rozpočtovanie zamerané na výsledky (performance budgeting) však zahŕňa viac ako len vývoj v oblasti informácií o plnení cieľov. Zaoberá sa používaním týchto informácií v rozpočtových procesoch a prerozdeľovaní zdrojov. Napriek skutočnosti, že korene myšlienky naviazania zdrojov na produkciu siahajú na začiatok dvadsiateho storočia, neexistuje akceptovaná jediná definícia rozpočtovania zameraného na výsledky. Množstvo výrazov a definícií je združených pod termínom rozpočtovanie zamerané na výsledky. Patria sem rozpočtovanie pre výsledky (budgeting for results), výkonnostne-orientované rozpočtovanie (performance-based budgeting), či financovanie závislé od výsledkov (performance funding). Všetky tieto výrazy sú spojené so zavádzaním informácií o plnení cieľov do rozpočtových procesov. Neexistuje však zhoda v tom, ako naviazať informácie o plnení cieľov na prerozdeľovanie zdrojov.

Pre účely tejto práce využijeme definíciu rozpočtovania zameraného na výsledky zavedenú OECD. OECD definuje rozpočtovanie zamerané na výsledky ako formu rozpočtovania, ktorá naväzuje pridelované prostriedky na konkrétne merateľné výsledky (measurable results). Rôzne modely a prístupy k takémuto rozpočtovaniu môžu byť začlenené pod túto definíciu. Vychádzajúc z danej definície môžeme vzhľadom na zamýšľané rôzne využitia informácií o plnení cieľov v rozpočtovom procese určiť tri kategórie rozpočtovania zameraného na výsledky. Rozlišujeme rozpočtovanie prezentačné (presentational), výsledky-sledujúce (performance-informed) a normatívne (direct/formula).

Pri prezentačnej kategórii rozpočtovania zameraného na výsledky má uvádzanie údajov o plnení cieľov iba informatívny charakter. Medzi tieto údaje môžu patriť napríklad informácie o zámeroch, cieľoch alebo výsledkoch merateľných ukazovateľov. V tejto kategórii sú spomínané informácie uvádzané iba pre účel zodpovednosti (accountability purpose), sledovateľnosti a umožnenie dialógu s verejnosťou o prioritách verejnej politiky. Avšak nie sú a ani nemajú byť brané do úvahy pri robení rozhodnutí o rozdeľovaní zdrojov (decision making on allocations).

Druhú kategóriu tvorí výsledky-sledujúce rozpočtovanie. Zdroje sú buď priamo, alebo nepriamo priradené k plánovaným budúcim výsledkom (proposed future performance). Nepriame priradenie znamená, že informácie o plnení zámerov sú, spolu s ostatnými informáciami, systematicky používané pri robení rozpočtových rozhodnutí. Informácie o plnení zámerov sú síce v tomto type rozpočtovania dôležité pre rozhodovací proces, nemajú však vopred určenú váhu na rozhodnutiach a nemusia priamo určovať množstvo priradených zdrojov.

Do tretej kategórie patrí typ rozpočtovania zameraného na výsledky, ktoré možno definovať ako normatívne. Pri tomto rozpočtovaní sa priradujú zdroje výlučne na výsledky, konkrétne na jednotky výstupu. Výdavkové oprávnenia (funding appropriations) sú teda založené na priamom vzťahu k daným merateľným ukazovateľom a sú priamo naviazané na dosiahnuté výsledky. Táto forma

rozpočtovania zameraného na výsledky je však zvyčajne používaná iba v charakteristických oblastiach a iba v niektorých krajinách OECD. Ako príklad možno uviesť oblasť vysokého školstva, kde môže byť financovanie naviazané na počet študentov, ktorí dosiahnú titul.

Tento zoznam kategórií umožňuje zaradenie a skúmanie rôznych prístupov jednotlivých krajín OECD. Okrem diverzity medzi rôznymi krajinami existujú aj rozdiely v rámci jednotlivých krajín. Napríklad v Dánsku sa na úrovni ministerstva financií používa prezentačná forma rozpočtovania zameraného na výsledky, teda informácie o plnení cieľov môžu byť prezentované pri rokovaní ministerstiev, ale nie sú brané do úvahy pri rozdeľovaní zdrojov. Avšak v niektorých sektoroch v Dánsku, napríklad v školstve a častiach zdravotníctva, je využívané normatívne rozpočtovanie. Rozpočtové prostriedky sú viazané priamo na dosiahnuté výsledky.

Napriek obmedzenému počtu používaných prístupov neexistuje jednotný model rozpočtovania zameraného na výsledky. Aj keď si niektoré krajiny osvojili podobné modely, použili rôzne koncepcie realizácie reforiem v tejto oblasti a prispôbili ich svojim národným podmienkam a prioritám.

2. Metódy implementácie rozpočtovania zameraného na výsledky

Táto kapitola sa zaoberá reformami v oblasti rozpočtovania zameraného na výsledky v ôsmich krajinách OECD. Skúma motiváciu Austrálie, Kanady, Dánska, Južnej Kórey, Holandska, Švédska, Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska (ďalej len Spojené kráľovstvo) a Spojených štátov amerických (ďalej len Spojené štáty) pre zapojenie sa do týchto reforiem, rôzne prístupy k implementácii reforiem a súčasný stav v týchto krajinách.

2.1. Motívy a ciele reforiem

Všetky menované krajiny, okrem Južnej Kórey, pracujú na zaraďovaní informácií o plnení cieľov do rozpočtových a manažérskych procesov už viac ako pätnásť rokov. Reformné iniciatívy v niektorých krajinách majú ešte dlhšiu históriu. V Spojených štátoch sa napríklad objavili informácie o plnení cieľov v rozhodovaní o rozpočte už v roku 1947.

Zatiaľ čo motívy pre zavádzanie reforiem sú rôzne medzi krajinami, hlavné reformné stimuly môžu byť zhrnuté ako finančná kríza, tlak na znižovanie verejných výdavkov, či zmena vládnej garnitúry. V mnohých prípadoch boli reformy uvedené ako súčasť širšieho rozpočtového reformného balíčku s cieľom zlepšenia kontroly verejných výdavkov, alebo ako súčasť rozsiahlejšej reformy správy verejného sektoru.

V Dánsku a Švédsku boli tieto reformy súčasťou politiky kontroly výdavkov zavedenej počas ekonomickej krízy v osemdesiatych a začiatkom deväťdesiatych rokov. V čase krízy totiž narastá tlak na zvyšovanie efektivity vynakladaných prostriedkov na výdavkovej strane rozpočtu, čo vedie k potrebe zlepšovania kontroly nad dosiahnutými výsledkami z pridelených zdrojov. V oboch krajinách bolo rozpočtovanie zamerané na výsledky vyvinuté spoločne s, alebo následne po zavedení uvádzania strednodobého výdavkového rámca a rozpočtových reforiem „zhora-nadol“. Tieto reformy, ktoré vytvorili výdavkové limity na počiatočné plány spotreby kapitol,

pomohli pribrzdiť celkové verejné výdavky a tiež zabezpečili rozpočtovým výborom zvýšenú flexibilitu a autonómiu. Cieľom reformy štátnej správy a zavedenia rozpočtovania zameraného na výsledky bolo posunúť pri rozhodovaní o rozpočte sústredenie sa smerom od zdrojov na výsledky, teda neklásť dôraz na otázku, že koľko peňazí môžem použiť, ale na merateľné výsledky, teda čo za tie prostriedky môžem dosiahnuť. To prispelo k vytvoreniu mechanizmov na zvyšovanie efektivity a zlepšenie kontroly nad výsledkami ministerstiev a inštitúcií.

Takmer o desaťročie neskôr sa rapídne zhoršenie verejných financií v Južnej Kórei po ázijskej finančnej kríze stalo spúšťačom ambicióznejšej širokospektrálnej reformy rozpočtového procesu. Tieto reformy zahŕňali paralelné zavedenie rozpočtového prístupu „zhora-nadol“, strednodobého výdavkového rámca a rozpočtovania zameraného na výsledky.

V Spojenom kráľovstve spustila reformu zmena v politickom vedení. Výhra Labouristov vo voľbách v roku 1997 priniesla zmenu v širšom politickom spektre. Nová vláda iniciovala početné reformy v oblasti správy verejného sektora vrátane zmenenia rozpočtových procesov. Podobne, ako Dánsko, Južná Kórea a Švédsko, aj Spojené kráľovstvo zaviedlo uvádzanie strednodobého výdavkového rámca, pričom veľký dôraz bol kladený najmä na výsledky. Dialo sa tak prostredníctvom zmlúv medzi ministerstvami a správou štátnej pokladnice (Treasury), ktorá stanovila merateľné ukazovatele pre verejné výdavkové programy.

Hoci krajiny mali rôzne motívy na spustenie reforiem a využili rôzne metódy implementácie týchto reforiem, zdieľajú niektoré spoločné reformné zámery, ktoré sa dajú zaradiť do troch kategórií. Do prvej skupiny patria zámery, ktoré sa týkajú najmä rozpočtových priorít kontroly výdavkov a zvyšovania efektivity rozdeľovania zdrojov a produktivity. Druhá skupina je viac zameraná na výsledkovo-orientovaný prístup (performance-oriented approach) k správe a zlepšovaniu dostupnosti, efektívnosti a výsledkov služieb verejného sektora. Tretia skupina sa sústreďuje na zvyšovanie zodpovednosti politikov a verejnosti.

Niektoré reformy sa zameriavajú hlavne na rozpočtové priority, napríklad zámerom podrobných výdavkových správ používaných v Spojenom kráľovstve je prerozdelenie zdrojov smerom ku kľúčovým prioritám, zvýšenie efektivity a zamedzenie plytvania. Väčšina reforiem s cieľom zlepšovania výsledkov však nemá iba jeden zo spomínaných možných reformných zámerov. Často sa s reformou spája viac zámerov. Napríklad v Austrálii je zámerom reformy nie len zvýšenie efektivity vynakladaných prostriedkov, ale aj súčasné zvyšovanie a prenášanie finančnej a riadiacej zodpovednosti. Okrem toho sa zámery reforiem a ciele niektorých krajín postupom času vyvíjali. V Kanade sa v deväťdesiatych rokoch reformy zameriavali najmä na dve priority, na efektívnejšie prerozdeľovanie zdrojov a celkové zníženie výdavkov. Na prelome desaťročí sa však dôraz presunul k rozvoju a zlepšovaniu výsledkovo-orientovaného riadenia a zvyšovania zodpovednosti parlamentu a spoločnosti. Následne sa po zvolení konzervatívnej vlády v roku 2006 sústredenie presunulo naspäť k rozpočtovým prioritám eliminácie neefektívnych programov a využívania informácií o plnení cieľov pri rozhodovaní o prerozdeľovaní zdrojov.

Motívy reforiem ovplyvňujú výsledky, ktoré vlády na počiatku očakávajú od týchto reforiem. Napriek tomu, v priebehu pätnástich rokov sa reformy všetkých krajín vyvinuli zo svojich východných štartovacích bodov a väčšina z týchto krajín následne prišla s aspoň dvomi, alebo tromi reformnými iniciatívami zameranými na rozvoj a zlepšenie používania informácií o plnení cieľov v riadení a rozpočtovaní.

2.2. Popis súčasného rámca rozpočtovania zameraného na výsledky

Korene súčasného rámca rozpočtovania zameraného na výsledky a riadenia v Austrálii siahajú do roku 1996, keď prebehli rozpočtové reformy spojené so správou národnej auditovej komisie a následným zavedením aktuálnej¹ výsledkovej a výstupovej politiky. Za výsledkovo-orientované riadenie a rozpočtovanie zodpovedajú jednotlivé ministerstvá a ich oddelenia a úrady. Súčasný systém je zameraný na výsledky, najmä na výsledky na úrovni inštitúcií. Každý rezort a inštitúcia

¹ Podstatou aktuálneho princípu je zohľadňovanie všetkých nákladov a výnosov v účtovnom období v ktorom vznikli bez ohľadu na deň ich úhrady, inkasa, alebo na deň vyrovnania iným spôsobom.

v rámci vládneho sektora je povinný uviesť v svojich rozpočtových plánoch a koncoročných správach úplný a podrobný zoznam výsledkov, výstupov a ukazovateľov o kvantite, kvalite, cene a efektivite ich aktivít. Revízie, resp. kontroly výdavkov a programov sú ústredným rysom austrálskeho rozpočtového procesu. Donedávna boli najbežnejšie kontroly uplynulých rozpočtov. Od roku 2006 sa však dostalo ministerstvu financií väčších právomocí pri robení revízií a kontrol v spolupráci s rezortmi.

V priebehu rokov zaviedla kanadská federálna vláda početné úpravy v oblasti riadenia a rozpočtovania zameraného na výsledky. Vláda v súčasnosti používa informácie o plnení cieľov v plánovacej, ohodnocovacej aj výkazníckej fáze riadenia výdavkov. Rámec federálnej vlády týkajúci sa riadenia výdavkov je komplexný a decentralizovaný. Všetky hlavné rezorty tvoria strategické plány, známe pod názvom „správy o plánoch a prioritách“. Tieto plánovacie dokumenty sú predkladané parlamentu s úlohou detailne informovať o strategických výstupoch a plánovaných výsledkoch každého rezortu. Tieto dokumenty tiež obsahujú informáciu o požiadavkách na zdroje v priebehu trojročného obdobia. Všetky rezorty podávajú správy o výsledkoch v tzv. „správach o výsledkoch rezortov“, ktoré konfrontujú dosiahnuté výsledky so záväzkami uvedenými v „správach o plánoch a prioritách“. Následne tieto správy podliehajú kontrole a internému auditu, ktorý prebieha vo všetkých hlavných rezortoch a inštitúciách. Od volieb v roku 2006 sa konzervatívna vláda usiluje o reformu systému riadenia federálnych výdavkov a o zvýšenie miery využívania informácií o plnení cieľov pri rozhodovaní o prerozdeľovaní zdrojov.

V Dánsku existujú dva hlavné prístupy k rozpočtovaniu zameranému na výsledky. Celoplošne na úrovni vlády je zavedený prístup založený na výsledkových dohodách. Avšak vo vybraných sektoroch, ako napríklad v zdravotníctve a vysokom školstve, sa používa normatívne rozpočtovanie. V Dánsku majú ministerstvá vysokú mieru autonómnosti a iniciatívy v oblasti výsledkovo-orientovaného riadenia sú zavedené na dobrovoľnej báze. Ministerstvo financií dáva odporúčania a vytvorilo celkový koncept, ale záleží na rozhodnutí každého ministerstva, že či a ako budú

dohody použité. Súčasný dánsky výsledkový dohodový systém je založený na reforme z roku 1993 a pozostáva z troch kľúčových elementov - stanovenia cieľov, prípravy dohôd a podávania ročných správ o výsledkoch. Ministerstvá pripravujú zmluvy s každou jednou inštitúciou. Tieto zmluvy však nie sú právne záväzné, preto ich možno nazvať dohody o očakávaných výsledkoch. Následne sú inštitúcie požiadané o vytvorenie správy obsahujúcej detailne uvedené dosiahnuté výsledky, ktoré sú neskôr konfrontované s očakávanými cieľmi uvedenými v dohode. Od roku 1997 sa stalo predkladanie správ pre inštitúcie povinnosťou. Tieto správy sú po následnom schválení príslušným ministerstvom ďalej predložené na kontrolu dánskeho parlamentu. Ani ohodnocovania, ani výsledky plnenia cieľov nie sú formálnou súčasťou rozpočtových rokovanií medzi ministerstvom financií a ostatnými ministerstvami. Nedávna aktuálna rozpočtová iniciatíva, ktorá bola plne zavedená v roku 2007, mala ako jeden z cieľov bližšie naviazať informácie o plnení cieľov na rozpočtovanie. Prostredníctvom svojho zamerania na využívanie zdrojov a rozdelenie nákladov, aktuálne rozpočtovanie umožňuje dosiahnutie detailnejšieho výpočtu nákladov každej aktivity a získanie informácií, ktoré pomáhajú spojiť výkonnosť s výsledkami. Druhým využívaným prístupom je normatívne rozpočtovanie, ktoré je v Dánsku známe pod pojmom „taxametrový model“. Je to forma rozpočtovania založeného na vykonaných aktivitách, ktoré priamo priradujú určené prostriedky k preukázaným dosiahnutým výsledkom. Táto metóda bola prvýkrát použitá v oblasti vysokého školstva a v súčasnosti pokrýva viac ako tretinu prostriedkov prúdiacich do vysokého školstva. Tento typ rozpočtovania sa tiež využíva v sektore zdravotnej starostlivosti.

Koncom deväťdesiatych rokov predstavila vláda Južnej Kórey veľký reformný balíček známy pod názvom „štyri hlavné fiškálne reformy“. Zámerom bolo zriadiť strednodobý výdavkový rámec, zaviesť rozpočtový prístup „zhora-nadol“, zriadenie systému výsledkovo-orientovaného riadenia a elektronického rozpočtového informačného systému. Ministerstvá a inštitúcie dostali úlohu predkladať strategické plány, ročné výsledkové plány a správy o plnení cieľov. V roku 2005 ohlásilo ministerstvo plánovania a rozpočtu vznik úradu špecializovaného na záležitosti týkajúce sa kontroly výkonnosti a plnenia cieľov. Strategické plány boli pripravené

v roku 2006 a budú predmetom aktualizácie každé tri roky. Systém je v súčasnosti výsledkovo-orientovaný, avšak príprava ohodnocovaní a meranie výsledkov sa ukazuje ako náročná úloha pre ministerstvá, resp. inštitúcie. Zámery a ciele si stanovujú samotné ministerstvá, ktoré aj neskôr poskytujú informácie o plnení stanovených cieľov. Ministerstvo plánovania a rozpočtu používa ročné výsledkové plány v každoročnom rozpočtovom procese. Pri formulovaní rozpočtových požiadaviek je úlohou ministerstiev poskytnúť relevantné informácie o plnení cieľov. Ministerstvo plánovania a rozpočtu vytvorilo motivačný systém, ktorého cieľom je skrátiť rozpočty programom, ktoré dostanú označenie „neefektívne“. Tento prístup však môže viesť k vzniku problémov s korupciou.

Holandsko zaviedlo viac strategicky zameranú rozpočtovú štruktúru v roku 2001. Zámerom reformy bolo, aby parlament mal k dispozícii transparentnejšie, viac strategicky zamerané rozpočtové dokumenty a jasnejšie informácie o výsledkoch vládnych krokov. Nový rozpočet umožňuje vláde zamerať sa na strategické zámery (výsledky programov). Túto reformu iniciovala dolná komora holandského parlamentu. Ministerstvo financií plnilo úlohu koordinátora a monitorovalo túto iniciatívu. Po intenzívnom prípravnom procese, prešli všetky ministerstvá na novú rozpočtovú štruktúru počas prípravy rozpočtu pre rok 2002. Nejednalo sa teda o postupné zavádzanie reforiem a adaptovanie sa na nový prístup krok za krokom, tak ako u veľkej časti ostatných krajín, ale o náhly prechod na nový systém. Tento prístup k zavedeniu reformy možno označiť termínom „big bang“. Táto reforma stavala na predchádzajúcich programovo-založených iniciatívach zavedených v osemdesiatych a deväťdesiatych rokoch, ktoré decentralizovali administratívne usporiadanie a mali za cieľ prerozdeliť a zvýšiť zodpovednosť.

Švédsky systém rozpočtovania zameraného na výsledky a riadenia je založený na liste oprávnení² pre ministerstvá a inštitúcie, ktorý nie je právne záväzný. Švédska rozpočtová štruktúra sa usiluje o napojenie strategických cieľov na výdavky. Rozpočet je v súčasnosti rozdelený na 27 výdavkových oblastí a 48 strategických oblastí, ktoré

² Zoznam oprávnení je súhrnom práv a povinností ministerstiev, resp. inštitúcií vo výdavkovej oblasti, ktorým by sa mali riadiť.

pokrývajú 90% vládnych výdavkov. Návrh rozpočtu na rok 2001 zaviedol programovú klasifikáciu, pod ktorou sú vládne aktivity zaradené do trojstupňovej programovej štruktúry, ktorá sa delí na strategické oblasti, oblasti aktivít a ich vetvy. Príloha k hlavnému rozpočtovému dokumentu zobrazuje vzťah medzi rôznymi strategickými a výdavkovými oblasťami. Zámerom tejto reformy bolo zlepšenie komunikovania vládnych politických priorít verejnosti a umožnenie prístupu riadenia pre výsledky, vďaka ktorému sa dajú robiť porovnávania medzi sektormi. Každá vládna inštitúcia dostáva list oprávnení od príslušného ministerstva, ktorý formuluje ciele, ktoré majú byť dosiahnuté počas nasledujúceho roka a požiadavku na spätnú väzbu vo forme správy o plnení cieľov, ktoré musí daná inštitúcia poskytnúť ministerstvu. Formálne sú ciele určované politikmi, ale v praxi zostávajú ciele úradníci na ministerstvách, resp. v inštitúciách. Podobne ako v Dánsku, systém verejnej správy je veľmi decentralizovaný a inštitúcie majú k dispozícii vysoký stupeň flexibility. Detaily listu oprávnení sú vypracované počas dialógu medzi ministerstvami a inštitúciami. Inštitúcie vyhotovujú ročné správy obsahujúce informácie o plnení cieľov a finančné informácie, ktoré potom slúžia ako základ pre každoročné diskusie medzi ministerstvom a vedúcim inštitúcie. Informácie o plnení úloh však nie sú všeobecne používané ako základ pre vyjednávanie alebo rozhodovanie o budúcom rozdeľovaní zdrojov. Sú používané ako nástroj na sledovanie aktivít inštitúcií a na hlásenie dosiahnutých výsledkov parlamentu. Používanie súčasného systému bolo objektom kritiky parlamentu, čo viedlo k zriadeniu pracovnej skupiny so zástupcami ministerstva financií a finančného výboru parlamentu s cieľom zlepšenia dialógu medzi vládou a parlamentom.

Spojené kráľovstvo prvýkrát uviedlo súhrnnú revíziu výdavkov v roku 1998 a neskôr zopakovalo takúto revíziu v rokoch 2000, 2002, 2004 a 2007. Tento prístup sa zameriava na prerozdelenie peňazí do kľúčových priorít a na zvýšenie efektivity a dostupnosti verejných služieb. Po revízií rezortných výdavkov, každý rezort pripraví trojročný plán výdavkov a tzv. zmluvu o verejných službách. Správa štátnej pokladnice vyjednáva s ministerstvami s ohľadom na ich kľúčové výsledkové ciele pre nasledujúce trojročné obdobie, ktoré sú obsiahnuté v ich dohovore o verejných službách. Dohovory

obsahujú aj merateľné ukazovatele pri širokú škálu vládnych cieľov. Súčasnú dohodu sa zameriavajú najmä na výsledkové ciele. Okrem dohovoru o verejných službách musí každý rezort pripraviť technický záznam, v ktorom sa špecifikuje, ako budú ciele merané a plán dostupnosti, ktorý vysvetľuje, ako sa majú stanovené ciele dosiahnuť. Technický záznam sa publikuje, plán dostupnosti nie. V dohovore o verejných službách sa tiež uvádza, kto je zodpovedný za splnenie cieľov. Na rozdiel od Austrálie, Dánska, či Švédska, sa jedná o systém zameraný na výsledky, ktorý je centrálny riadený. Všetky dohody o plnení cieľov a ministerské ciele sú odsúhlasené správou štátnej pokladnice. Informácie o plnení cieľov sú prejednávané ako súčasť rokovaní medzi správou štátnej pokladnice a ministerstvami, avšak neexistuje žiadne napojenie rozdeľovania zdrojov na výsledky. Kľúčové zámery a ciele sú integrované do rozhodovacieho procesu na vysokej politickej úrovni. Je zriadená špeciálna komisia, ktorej predsedá minister financií, pojednávajúca o pokroku v porovnaní s cieľmi a kľúčovými strategickými zámermi.

V Spojených štátoch zaviedol v roku 2002 úrad pre riadenie a rozpočet iniciatívu zameranú na integráciu informácií o plnení cieľov do rozpočtu a tiež tzv. PART (Program assessment rating tool), ktorý možno definovať ako klasifikačný prostriedok na ohodnocovanie programov. Tieto reformy boli založené na zákone o vládnych výsledkoch z roku 1993, ktorý ukladal inštitúciám povinnosť predkladať strategické plány, ročné výsledkové plány a tiež každoročné správy o plnení cieľov určené pre Kongres. Nedávne reformy smerovali k úprave niektorých nedostatkov, ktoré vznikli pri implementácii zákona o vládnych výsledkoch. Medzi nedostatkami boli napríklad zlá kvalita definícií cieľov a nedostatočné využitie informácií o plnení cieľov v rozhodovacom procese. PART ohodnocuje riadenie a výsledky jednotlivých programov, konkrétne ich zámery, dizajn, plánovanie, riadenie, výsledky a zodpovednosť. Účelom tohoto hodnotenia je určenie celkovej efektívnosti týchto programov. Súčasťou každého uplatnenia klasifikácie PART je predloženie dotazníku s 25 základnými a niekoľkými dodatočnými otázkami inštitúciám. Dodatočné otázky závisia od typu ohodnocovaného programu. Odpovede na tieto otázky sú ohodnotené a následne je programu pridelená jedna zo známok „efektívny“, „pomerne efektívny“,

„adekvátny“, „neefektívny“, alebo „výsledky nepreukázané“. Znamky vyplývajúce z tejto klasifikácie ale priamo neovplyvňujú financovanie programov. Sú však publikované výsledky a odporúčania, ako môžu inštitúcie zlepšiť dosahované výsledky. V priebehu štyroch rokov tohoto programu významne narástol počet programov, ktoré boli oznámkované ako „efektívne“, „pomerne efektívne“, alebo „adekvátne“.

2.3. Typy implementačných stratégií

Krajiny OECD si osvojili rozličné typy implementačných stratégií pre zavedenie používania informácií o plnení cieľov vo svojich rozpočtových systémoch a riadení. Existuje množstvo otázok, ktorým všetky krajiny OECD čelia počas implementácie týchto iniciatív. Mali by byť reformy nariadené zákonom? Ktorá implementačná stratégia je najprimeranejšia? Ako rýchlo majú byť reformy zavedené? Mali by byť súčasťou väčšieho reformného balíčka? Aký má byť ich rozsah, resp. na ktoré oblasti sa majú vzťahovať? Rozličné implementačné stratégie krajín môžu byť zoskupené ako alternatívy medzi prístupmi „zhora-nadol“ a „zdola-nahor“, medzi všeobecnou a čiastočnou pôsobnosťou a medzi postupnou metódou zavádzania reforiem a metódou „big bang“.

Niektoré krajiny, napríklad Spojené štáty, zaviedli svoje reformy prostredníctvom legislatívy. Krajiny ako Kanada používajú kombináciu legislatívneho rámca a formálnych smerníc. Niektoré ostatné krajiny, ako napríklad Spojené kráľovstvo, nemajú svoje reformy legislatívne ukotvené, miesto toho ministerstvá vydávajú formálne požiadavky a smernice. Zavedenie reforiem prostredníctvom legislatívy zaisťuje istú formu trvanlivosti týchto reforiem v prípade zmeny vlády a tiež zabezpečuje právnu záväznosť všeobecných štandardov a požiadaviek. Potreba zavedenia reforiem prostredníctvom legislatívy je však skôr závislá od právnej tradície štátu a od povahy systému verejnej správy. Navyše v niektorých krajinách je potrebná legislatíva nutnou prerekvizitou pre zavedenie akejkoľvek reformnej iniciatívy. Je však pravda, že ani ukotvenie reforiem v zákonoch nie je istotou, že budú v skutočnosti uvedené do praxe. Implementácia reforiem je skôr závislá od politickej a administratívnej podpory a od implementačnej stratégie reformátorov.

Prístup „zhora-nadol“ je centralizovanou metódou zavádzania reforiem. V tomto prístupe zohrávajú ministerstvo financií, a/alebo iné vládne inštitúcie zásadnú úlohu pri príprave, zavádzaní a monitorovaní reforiem. Tento prístup má tiež tendenciu byť viac systematickým, vzhľadom na to, že centrálna inštitúcia predpisuje štandardy a pravidlá všeobecne záväzné pre všetky inštitúcie. Pri prístupe „zdola-nahor“ sa stávajú kľúčovými účastníkmi v reformách samotné inštitúcie, pričom ich účasť na reformách môže byť dobrovoľná a tiež majú slobodu pri tvorbe ich vlastných metód a prístupov. Pri tomto prístupe je celkovo uplatňovaný menší tlak od vlády a tento prístup býva tiež menej systematický.

Vo väčšine krajín OECD je centrálnou inštitúciou, ktorá je zodpovedná za iniciatívy v oblasti rozpočtovania zameraného na výsledky, ministerstvo financií. Ministerstvo financií však nie vždy zastrešuje celú oblasť samo a medzi krajinami sa jeho podiel na iniciatívach a ich následnom zavádzaní líši. Krajiny, ako napríklad Spojené kráľovstvo a Čile sú na jednej strane spektra, ktoré používa centralizovaný prístup „zhora-nadol“ a v ktorom zastáva ministerstvo financií kľúčovú úlohu pri implementácii reforiem a stanovovaní cieľov. Na opačnej strane spektra sú krajiny ako Island a Dánsko, ktoré operujú s decentralizovaným prístupom „zdola-nahor“ a v ktorých leží zodpovednosť za implementáciu týchto reforiem na jednotlivých ministerstvách. Ministerstvo financií sa v tomto prípade obmedzuje na vydávanie smerníc a na poradnú úlohu. Väčšina krajín sa však nachádza niekde medzi týmito dvomi extrémami. Príliš centralizovaný prístup môže viesť u inštitúcií k strate motivácie na zlepšovanie výsledkov a rastie riziko, že dodávanie informácií o plnení cieľov sa stane iba ďalším centrálnym pravidlom, ktoré má byť dodržiavané. Toto hrozí v dôsledku toho, že zodpovední za plnenie cieľov nedisponujú dostatočnou flexibilitou a rozhodovacou slobodou, aby mali dostatočnú motiváciu a mohli zabezpečiť splnenie cieľov. Okrem toho, v prípade, že informácie o plnení cieľov nie sú správne využívané, hrozí, že sa ich tvorba stane len drahým formálnym cvičením. Existuje aj riziko, že takéto centralizované určovanie výsledkových cieľov bude viesť k deformácii správania na nižších úrovniach, čo môže nabádať na skresľovanie informácií a podvádzanie za účelom splnenia zadaných požiadaviek od nadriadenej inštitúcie. Na druhej strane

však príliš nízka zaangažovanosť vlády môže viesť k nízkemu tlaku na zmenu. Hrozí, že reformy síce budú ohlásené na nižších úrovniach, ale nebudú plne implementované. V prípade prílišnej decentralizácie sa môže stať, že vláde sa nebude dostávať potrebný dostatok informácií na robenie rozhodnutí. Ďalším dôsledkom je, že môže chýbať jednotnosť pri vývoji a prezentácii informácií o plnení cieľov, čoho následkom sa komplikuje porovnateľnosť takýchto informácií predložených jednotlivými sektormi. Toto môže pôsobiť ako prekážka pri prioritizácii výdavkov. Výhodou decentralizovaných systémov verejnej správy je, že spolupodielanie sa inštitúcií na reformách môže v týchto inštitúciách vytvoriť pocit spoluvlastníctva týchto reforiem, vďaka čomu narastá motivácia o plnenie výsledkov a o takú úpravu reforiem, aby spĺňali špecifické reformné požiadavky týchto inštitúcií. Pre každú krajinu je však riziko existencie príliš vysokej, alebo nízkej angažovanosti vlády dané prítomnou inštitucionálnou štruktúrou.

Krajiny, ktoré používajú prístup „zhora-nadol“, a/alebo ukotvili reformy v legislatíve, majú obvykle tendenciu zaviesť všeobecnú pôsobnosť reforiem. Väčšina krajín zaviedla prístup všeobecnej pôsobnosti s požiadavkami na vývoj informácií o plnení cieľov pre všetky ministerstvá. Výnimky sa dajú nájsť medzi krajinami, ktoré sa držia viac decentralizovaného systému.

Krajiny OECD si stanovili rozličné časové schémy pre zavádzanie svojich iniciatív. Dva alternatívne prístupy sú „big bang“ a postupné zavádzanie reforiem. Niektoré krajiny použili metódu postupného zavádzania reforiem a zmeny uvádzali krok za krokom. Iné krajiny zvolili prístup „big bang“, čo znamená, že uviedli viaceré rozsiahle reformy v tom istom čase, teda bez dlhej prípravy na implementáciu. Oba rozdielne prístupy možno ilustrovať na prípade Austrálie a Južnej Kórey. Austrália sa posledných 15 rokov držala metódy postupného zavádzania reforiem. Jedná sa o dlhodobý proces, ktorý umožňuje niektoré výhody, ako napríklad možnosť poučenia sa zo zažitých skúseností pred pokračovaním v uvádzaní ďalších reforiem. Toto je dôležité vzhľadom na vzájomné vzťahy medzi výsledkami a ostatnými aspektmi finančného a politického prostredia a zodpovednosti. Komplexnosť interakcií

a podnetov je totiž náročné pochopiť v izolácii od praxe. Na prípade Austrálie vidieť, že tento prístup umožnil vláde citlivo pokračovať v dlhodobom reformnom procese, popri možnosti zmiernenia nepredvídaných, resp. nechcených efektov, ktoré nastali. Naopak, Južná Kórea zaviedla svoje štyri veľké fiškálne reformy ohromnou rýchlosťou. Výhoda tohoto „big bang“ prístupu je, že vytvára veľký tlak a zápal pre reformovanie a pomáha znížiť schopnosť odporu proti zmenám. Reformy nie sú nezávislé, ale sú súčasťou celkového rámca. Zmeny potrebné na podporu rozpočtovania zameraného na výsledky sú zavedené súbežne. Tento typ prístupu môže ľahšie vyvolať a udržať vysoký politický záujem a tiež poskytnúť možnosť na nájdenie kompromisov medzi rôznymi záujmami. Nevýhodou tohoto prístupu je, že vyžaduje silu politickej vôle a dostatok zdrojov, ktoré nemusia byť v každej krajine dostupné. Taktiež nedáva možnosť poučiť sa z chýb a neposkytuje dlhší čas na adaptovanie sa na reformy. Tento prístup je výhodnejšie použiť v podmienkach, kde je výrazný dôvod na rýchle zmeny. Takýmto dôvodom môže byť napríklad finančná kríza, alebo výmena vládnej garnitúry. Bez výrazného dôvodu by bolo náročné vyvinúť dostatočný tlak na zavedenie rozsiahlych reforiem.

Inštitucionálna štruktúra krajiny spolu s pozíciou, resp. silou ministerstva financií určujú limity, z ktorých vyplýva, ktoré prístupy je, alebo nie je možné v danej krajine zvoliť. Implementačné prístupy však nie sú statické a časom sa vyvíjajú. Hoci inštitucionálny rámec určuje limity, krajiny môžu prijímať kroky smerujúce k ovplyvneniu týchto limitov. Tabuľka 2.1. zobrazuje súhrn zvolených implementačných stratégií v predmetných krajinách.

Tab. 2.1.

	Stratégia		Pôsobnosť		Časová schéma	
	„Zhora-nadol“	„Zdola-nahor“	Celoplošná	Lokálna	Big bang	Postupná
Austrália		x	x			x
Kanada	x		x			x
Dánsko		x		x		x
Južná Kórea	x			x	x	
Holandsko	x		x		x	
Švédsko		x		x		x
Spojené kráľovstvo	x		x			x
Spojené štáty	x		x			x

3. Zapojenie a používanie informácií o plnení cieľov v rozpočtových procesoch

V krajinách OECD rýchlo narastá objem vytvorených informácií o plnení cieľov. To však nestačí na to, aby boli dosahované lepšie výsledky. Informácie totiž musia byť aj naozaj zapojené do rozhodovacieho procesu. Dôležitým faktorom pri zavádzaní používania týchto informácií do rozpočtového rozhodovania je metóda, akou sú tieto informácie zapojené do rozpočtových procesov. Krajiny si osvojili rôzne metódy zapájania a používania informácií v rozdeľovaní zdrojov. Toto zahŕňa menenie formátu ich rozpočtu, a/alebo zapájanie informácií o plnení cieľov v rôznych fázach, resp. častiach procesov formulácie rozpočtu. O možných prístupoch pojednáva táto kapitola.

3.1. Transformovanie formátu a štruktúry rozpočtu smerom k viac výsledkovo-orientovanému prístupu

Viac ako dve tretiny krajín OECD prikladá nefinančné informácie o plnení cieľov do svojich rozpočtových dokumentov. Niektoré krajiny však robia viac ako len prezentovanie týchto informácií v svojich dokumentoch a prikrčili k pozmeneniu klasifikácie a štruktúry ich rozpočtov.

V prípade rozpočtovania zameraného na výsledky je dôležité hľadiť ďalej ako len na tradičné rozpočtové klasifikácie, ktoré majú tendenciu zameriavať sa na organizačné jednotky. Je potrebné uvažovať nad rozpočtom z hľadiska výsledkov a cieľov, ktoré presahujú oblasť jednotlivých organizačných jednotiek. Niektoré rozpočtové klasifikácie sú viac vhodné pre zavedenie informácií o plnení cieľov ako ostatné. Napríklad programové, alebo funkčné klasifikácie sú otvorenejšie pre včlenenie informácií o plnení cieľov ako položkové klasifikácie rozpočtov. V položkovom formáte, ktorý môže obsahovať zvlášť uvedené výdavky na cestovné, prevádzku kancelárií, či mzdy, môže byť použitie akýchkoľvek informácií o plnení cieľov veľmi komplikované. Naopak, rozpočty, v ktorých sú všetky prevádzkové

náklady začlenené pod jediné výdavkové oprávnenie, zvyšujú manažérsku flexibilitu a uľahčujú zapojenie informácií o plnení cieľov.

Niektoré krajiny zmenili svoje rozpočtové štruktúry s cieľom zamerať sa na výstupy, a/alebo výsledky. Austrália, Nový Zéland a Spojené kráľovstvo zmenili svoje rozpočtové štruktúry ako súčasť svojich iniciatív na zavedenie akruálneho rozpočtovania. Krajiny, ako Kanada, alebo Spojené štáty, však svoje rozpočtové štruktúry nepozmenili. Informácie o plnení cieľov sa snažia zapájať do doplnkových dokumentov, napríklad do strategických a výsledkových plánov. Úvodné pozmenenie rozpočtových štruktúr môže pomôcť podporiť väčší dôraz na výstupy, a/alebo výsledky. Napriek tomu aj krajiny, ktoré pozmenili štruktúry svojich rozpočtov, majú problémy so zavádzaním finančných informácií a informácií o plnení cieľov.

Zmena rozpočtovej štruktúry nevyžaduje nutne aj zmenu rozpočtového rozhodovacieho procesu. Rozhodovanie môže pokračovať na tradičnej prírastkovej báze. Táto situácia nastáva najmä v prípadoch, keď sa nezmenia podnety a plány v rozpočtovej oblasti. Väčšina krajín, ktoré zmenili svoje rozpočtové štruktúry, sa rozhodli upraviť aj rozpočtové štruktúry.

3.2. Rozpočtové rokovania medzi ministerstvom financií a ministerstvami

Krajiny OECD používajú mnoho rôznych prístupov zapojenia informácií o plnení cieľov do rokovaní. Tieto prístupy možno rozdeliť na formálne a neformálne. Niektoré krajiny si zvolili formálny prístup, pri ktorom ministerstvo financií vyžaduje od ostatných ministerstiev uvádzanie výsledkových plánov, a/alebo dosiahnutých výsledkov spolu s výdavkovými návrhmi. Naopak, ostatné krajiny nemajú formálne požiadavky, ktoré by určovali, že ako majú byť informácie o plnení cieľov využívané v rozpočtových rokovaniach. Ak sú informácie o plnení cieľov súčasťou procesu rokovania o rozpočte, kľúčová otázka je, že ako sú využité. Ministerstvo financií môže informácie o plnení cieľov využívať na plánovacie účely, a/alebo na účel zvyšovania zodpovednosti. V oboch prípadoch vyvstáva otázka, že akým spôsobom by mohlo byť

financovanie naviazané na tieto informácie. Ako bolo spomínané v prvej kapitole, rozpočtové systémy zamerané na výsledky je možné klasifikovať podľa ich formy na prezentačnú, výsledky-sledujúcu a normatívnu formu. Závisiac od zvoleného prístupu, krajiny sa môžu snažiť naviazať rozhodovania o rozdeľovaní zdrojov na informácie o plnení cieľov buď blízko, voľne, alebo vôbec.

Pri prezentačnej forme rozpočtovania zameraného na výsledky má uvádzanie informácií o plnení cieľov v rozpočtových dokumentoch iba informatívny charakter. Niektoré krajiny zvolili neformálny spôsob zapojenia a používania informácií o plnení cieľov v rokovaní medzi ministerstvom financií a ministerstvami. Napríklad v Dánsku a Švédsku uplatňujú neformálny prístup, ktorý ponecháva na vlastnom uvážení ministerstiev, či budú používať a prezentovať informácie o plnení cieľov pri rozpočtových rokovaní. Neexistuje oficiálny mechanizmus pre systematickú integráciu a používanie informácií v tejto fáze procesu formulovania rozpočtu. Zatiaľ čo ministerstvá môžu uvádzať informácie o plnení cieľov, ktoré môžu byť aj súčasťou diskusie medzi oboma stranami, nedá sa očakávať žiadna väzba medzi danými informáciami a rozdelením zdrojov. V prípade týchto krajín sú tu smernice, a/alebo požiadavky, ktoré vyžadujú predkladanie správ o dosiahnutých výsledkoch parlamentu, napríklad prostredníctvom výročných správ inštitúcií. Informácie o plnení cieľov, ak sú vôbec použité, slúžia najmä na zvýšenie zodpovednosti a väčšinou nebývajú súčasťou rokovaní o rozpočte.

V prípade výsledky-sledujúcej formy rozpočtovania založeného na výsledkoch, sú informácie o plnení cieľov, ktoré sú súčasťou rozpočtového procesu, spolu s ostatnými informáciami o politických a fiškálnych prioritách, najčastejšie využívané ako pomôcka pri určovaní rozpočtových alokácií. Inak povedané pri rozvrhovaní rozpočtu. Sú len jedným z faktorov pri rozhodovacom procese. Neexistuje žiadna priama, alebo mechanická väzba medzi výsledkami (plánovanými, alebo aktuálnymi) a financovaním. Väzba je nanajvýš nepriama, teda existuje voľné spojenie medzi zdrojmi a informáciami o plnení cieľov. Ak sú informácie o plnení cieľov využité, účelom môže byť plánovanie, a/alebo motivovanie k zodpovednosti.

Tento odsek pojednáva o prípade, keď sú informácie o plnení cieľov používané pre plánovacie účely prostredníctvom voľného naviazania financovania na plánované výsledky. Vo väčšine krajín rozpočtové rokovania tradične obsahovali prvky diskusie o plánovaní, keď rozpočtové odhady vo všeobecnosti vyjadrovali, čo sa ministerstvo snaží dosiahnuť financovaním, napríklad postavenie určitého množstva škôl. Zavedenie rozpočtovania zameraného na výsledky však tento proces formalizovalo a začalo klásť väčší dôraz na stanovovanie cieľov a meranie výsledkov. Niektoré krajiny majú formálny celoplošný prístup, ktorý vyžaduje od ministerstiev predkladanie výsledkových plánov ministerstvu financií spoločne s ich výdavkovými návrhmi. Ostatné krajiny majú formálny, nie však celoplošný prístup, ktorý výsledkové plány buď požaduje (resp. výsledky) iba od niektorých ministerstiev, alebo výsledkové plány len pre tie návrhy, ktoré vyžadujú financovanie pre nové programy, prípadne navýšenie financovania pre existujúce programy. V krajinách, v ktorých je ministerstvo financií zapojené do stanovovania výsledkových cieľov, tieto ciele môžu byť preberané, a/alebo schválené počas rokovaní o rozpočte. Väčšina krajín OECD, okrem Nového Zélandu, nemá systematický celoplošný prístup na naviazanie výdavkov na výsledkové ciele. Viac ako 46% krajín naväzuje výdavky na iba niektoré, alebo žiadne výsledkové ciele. Aj keď v niektorých prípadoch existuje istá väzba, môže byť skôr dôsledkom zmien v rozpočtovej štruktúre ako skutočnej zmeny v rozhodovacom procese.

Tento odsek pre zmenu pojednáva o druhom prípade, teda keď sú informácie o plnení cieľov využívané pre účel motivovania k zodpovednosti prostredníctvom voľného naviazania financovania na výsledky, ktoré dosiahnuté už boli. Ministerstvo financií môže využívať informácie o plnení cieľov k udržiavaniu zodpovednosti ministerstiev a inštitúcií za aktuálne dosahované výsledky. Existuje prebiehajúca debata o tom, že ako pevne by malo byť financovanie naväzované na dosiahnuté výsledky. Ministerstvá financií krajín OECD len zriedkavo používajú dosiahnuté výsledky na určenie rozpočtových alokácií. Dosiahnuté výsledky, spolu s ostatnými informáciami, môžu byť použité nanajvýš ako pomôcka pri určovaní rozpočtových alokácií. Aj takéto použitie výsledkov-sledujúcej formy rozpočtovania môže byť sporadické. Využitie informácií o plnení cieľov pri rozpočtových rokovaníach a im

priradená váha sa mení aj v závislosti od krajiny, ale najmä závisí od dostupných informácií, politickej oblasti a širšieho ekonomického a politického kontextu. Väčšina krajín teda používa informácie o plnení cieľov najmä pre kontrolu a ako motiváciu na zvýšenie zodpovednosti, napríklad inštitúcií. Ak sa napríklad niektoré programy ukážu ako neefektívne, môže to viesť k zníženiu, prípadne zastaveniu financovania.

V minulých odsekoch sme sa zaoberali systémami informácií o plnení cieľov, ktoré mali všeobecnú pôsobnosť na všetky ministerstvá. V istých sektoroch niektorých krajín je však využívané normatívne rozpočtovanie zamerané na výsledky, ktoré priamo naväzuje financovanie na dosiahnuté výsledky. Tento typ rozpočtovania vyžaduje jasné a presné meranie výstupov a informácií o jednotkových nákladoch, ktoré však nie sú dostupné v prípade väčšiny vládnych sektorov. Táto forma rozpočtovania je teda v krajinách OECD využívaná iba v obmedzenom rozsahu. Dve tretiny krajín v prieskume z roku 2005 uviedli, že nenaväzujú priamo výdavkové oprávnenia na dosiahnuté výsledky. Konkrétne, normatívne rozpočtovanie je využívané najmä v krajinách Škandinávie a v určitých sektoroch, napríklad vo vysokom školstve, výskume a v zdravotníctve.

3.3. Dostupné mechanizmy ministerstva financií pre motivovanie inštitúcií na zlepšenie efektívnosti a výsledkov

Ministerstvo financií môže používať informácie o dosiahnutých výsledkoch za účelom motivovania inštitúcií k zvýšeniu ich výkonnosti. Majú k dispozícii viacero rôznych mechanizmov, prostredníctvom ktorých tak môžu činiť. Tieto motivačné kroky sú finančné, alebo nefinančné a môžu byť formálne, alebo neformálne. Tiež ich možno rozdeliť na nasledovné tri široké kategórie. Prvú skupinu tvorí finančné odmeňovanie, resp. sankcionovanie. Do druhej kategórie patrí zvyšovanie, alebo znižovanie finančnej, a/alebo manažérskej flexibility. Do tretej kategórie spadá zverejňovanie výsledkov inštitúcií. Každý z týchto mechanizmov je popísaný v jednom z nasledujúcich odsekov.

Jednou z dostupných metód motivácie inštitúcií je ich potenciálne finančné ohodnocovanie za dosiahnuté výsledky, či už odmenením, alebo znížením financovania. Táto metóda je však využívaná ministerstvami financií iba veľmi zriedkavo. Spôsobilosť ministerstva financií na eliminovanie objemu prostriedkov v neefektívnych programoch totiž môže byť znížená nedostatkom inštitucionálnej kapacity, alebo nedostatkom politickej podpory. Existuje mnoho technických a motivačných otázok ohľadne finančného odmeňovania výkonných a trestania slabých, z ktorých vyvstáva otázka, či tento prístup na celoplošnom princípe skutočne bude motivovať inštitúcie k používaniu informácií o plnení cieľov na účel zvyšovania výkonnosti. Myšlienka o odmenení dobrých výsledkov je intuitívne dobrá, ale metóda, ktorá by tak automaticky činila, by nebrala do úvahy vládne priority a rozpočtové obmedzenia. Naopak prístup, ktorý by automaticky krátil financovanie bez porozumenia príčinám slabých výsledkov, ktoré mimochodom môžu byť dôsledkom podfinancovania, by mohol situáciu ešte zhoršiť a odsúdiť inštitúcie so slabými výsledkami k pokračovaniu v takýchto výsledkoch. Merania výsledkov totiž neobjasňujú podstatu príčiny týchto slabých výsledkov. Napokon, výsledky v ktoromkoľvek roku môžu byť ovplyvnené množstvom vnútorných, alebo vonkajších faktorov, ktoré môžu, ale nemusia byť pod kontrolou inštitúcie. Dôvody slabých výsledkov však môžu súvisieť aj s nedostatočným objemom financií. U niektorých krajín OECD navyše nie je jasné, či ich informácie o plnení cieľov majú dostatočnú kvalitu pre takýto typ rozhodovania. Okrem toho, mechanický prístup v tejto oblasti môže viesť k skresľovaniu údajov inštitúciami s cieľom neprimeraného obohacovania sa. Motivácia na poskytovanie presných údajov je totiž ovplyvnená očakávaniami o ich použití v rozhodovacom procese. Ak je financovanie pevne naviazané na výsledky, môže to viesť k pohnútkam na manipulovanie údajov za účelom získania väčšieho objemu peňazí, alebo za účelom vyhnúť sa získaniu menšieho objemu prostriedkov.

Jedinou krajinou, ktorá sa pokúsila celoplošne na vládnej úrovni zaviesť automatické naviazanie financovania na dosiahnuté výsledky, je Južná Kórea. Programy sú predmetom ohodnocovania a ratingy, ktoré obdržia, používa ministerstvo plánovania a rozpočtu na obmedzenie rozpočtov programov, ktoré sú

označené ako neefektívne. Ministerstvo plánovania a rozpočtu vyhlásilo, že bude uskutočnené automatické skrátenie rozpočtu o 10% u neefektívnych programov. Vyhlásenie zasiela inštitúciám jasný signál, že zámer majú brať vážne a slabé výsledky nebudú tolerované. Avšak ministerstvo plánovania a rozpočtu zaznamenalo už isté problémy so zavádzaním tohto prístupu napríklad v podobe nízkej kvality informácií prijímaných od ministerstiev, či uvádzania zavádzajúcich informácií. Automatické celoplošné naväzovanie výkonnosti na výsledky nie je najlepším prístupom na presadzovanie tvorby vierohodných informácií a podporovanie inštitúcií na zameranie sa na maximalizovanie používania ich informácií o plnení cieľov. Aj keď ministerstvo financií nemusí finančne odmeňovať, alebo trestať inštitúcie za ich výsledky, stále môže používať informácie o plnení cieľov na udržiavanie zodpovednosti ministerstiev. Informácie o plnení cieľov fungujú ako výstražné zariadenie, poukazujú na prípadné problémy s programami, alebo inštitúciami. Informácie o slabých výsledkoch slúžia pre ministerstvo financií najmä ako upozornenie, že má výraznejšie sledovať, a/alebo kontrolovať dané inštitúcie a programy. Najčastejším opatrením ministerstiev financií proti inštitúciám so slabými výsledkami býva ponechanie pridelených financií na nezmenenej úrovni a sledovanie programov v priebehu roka.

Ďalšou možnou metódou motivácie inštitúcií je zvyšovanie, alebo znižovanie ich finančnej, a/alebo manažérskej flexibility. Flexibilita môže slúžiť ako motivácia na zlepšenie výsledkov v prípade, že môže narásť, alebo klesnúť v závislosti od dosiahnutých výsledkov. Napríklad, dosiahnutie určitej stanovenej časti výsledkových cieľov môže byť odmenené poskytnutím väčšej výdavkovej flexibility v priebehu roka, prípadne možnosťou prenesenia nevyužitých prostriedkov do iných programov, alebo do ďalšieho obdobia. Inou formou odmeny môže byť oslobodenie od istých regulačných povinností, alebo od povinnosti podávať podrobné správy. Naopak, neúspech pri plnení stanovených cieľov môže viesť k zníženiu voľnosti, alebo k zvýšeným požiadavkám v oblasti predkladania správ. Príliš veľa obmedzení však môže vytvoriť podmienky, v ktorých manažéri nebudú mať dostatok voľnosti na zlepšovanie výsledkov. Najčastejšou reakciou v prípade, ak program obdržal kritické hodnotenie a následne zlyhal v plnení odporúčaní, je nariadenie dôslednejšej kontroly programu

a oznámenie zlyhania verejnosti. Efekty takéhoto kroku sú predmetom ďalšieho odseku.

Do tretej kategórie možných prostriedkov na motivovanie inštitúcií k lepším výsledkom patrí spomenuté zverejňovanie výsledkov inštitúcií. Zmyslom zverejňovania dosiahnutých výsledkov inštitúcií a programov je vyjadriť uznanie autorom dobrých výsledkov a poukázať na slabé výsledky, ktoré má vplývať ako isté zahanbenie dotknutých inštitúcií. Zámerom je predpoklad, že prostredníctvom médií, verejnosti, či zákonodarného zboru bude vyvíjaný tlak na zlepšenie výsledkov. Väčšina krajín OECD publikuje informácie o výsledkoch verejného sektoru, ale tieto informácie často nie sú ľahko zrozumiteľné, alebo neumožňujú porovnávania. Naopak prístup spočívajúci v poukazaní na slabú inštitúciu má výhodu, že umožňuje porovnanie jej výsledkov s výsledkami iných inštitúcií, alebo s jej vlastnými výsledkami z minulých období. Zverejňované sú napríklad aj výsledky programov dosiahnuté podľa ratingových systémov pre ohodnocovanie programov, ktoré sú zavedené v Spojených štátoch (PART) a v Južnej Kórei. Takéto ratingy umožňujú porovnanie efektívnosti a výsledkov jednotlivých programov. Takýto systém býva obvykle používaný v oblasti poskytovania lokálnych služieb, ako príklad môžu slúžiť nemocnice, alebo školy. V Spojenom kráľovstve majú pre nemocnice a školy zavedený systém ligových tabuliek, ktorý umožňuje jednoduché vzájomné porovnanie dosiahnutých výsledkov. V Kanade sú pre zmenu výsledky všetkých interných auditov a ohodnotení programov zverejňované na internete.

3.4. Informácie o plnení cieľov v rozpočtových rokovaníach medzi ministerstvami a ich úradmi

Prieskum OECD z roku 2005 ukázal, že informácie o plnení cieľov sú využívané viac ostatnými ministerstvami ako ministerstvom financií. Informácie o plnení cieľov môžu byť použité vo fáze formulácie rozpočtu v rozhovoroch medzi ministerstvami a ich úradmi. Bežný spôsob zapájania informácií o plnení cieľov do rozpočtového procesu je prostredníctvom diskusií o výsledkových dohodách a kontraktoch úradu. Tieto diskusie sa môžu zameriavať buď na budúce ciele, už dosiahnuté výsledky, alebo

prípadne zahrnúť kombináciu oboch. S výnimkou Nového Zélandu, kde funguje manažerialistický model „zadávateľa“ a „vykonávateľa“, je vo väčšine prípadov iba voľná väzba medzi financovaním a cieľmi. Ministerstvá najčastejšie využívajú informácie o plnení cieľov na prerozdelenie zdrojov.

Možnosti ministerstiev na prerozdelenie zdrojov sú ovplyvňované širším rozpočtovým rámcom a pravidlami. Vo väčšine krajín majú ministerstvá vo fáze formulácie rozpočtu možnosť navrhnúť zmeny v rozdelení zdrojov medzi inštitúciami a programami (hoci niektorých programov sa to nemusí týkať). Obvykle je však vyžadované, aby sa ministerstvá udržali v rámci svojich stanovených výdavkových stropov a každé zvýšenie výdavkov pokrývali pomocou vnútorných prerozdelení zdrojov. Závisiac od finančnej flexibility danej ministerstvom v širšom rozpočtovom rámci, môžu ministerstvá použiť na nabádanie svojich úradov k používaniu informácií o plnení cieľov väčšinu z tých istých mechanizmov, ktoré má k dispozícii ministerstvo financií. Ministerstvá môžu a aj používajú informácie o plnení cieľov k prerozdeleniu zdrojov, ich používanie je však iba jedným z mnohých faktorov v rozhodovacom procese.

Ministerstvá, na rozdiel od ministerstva financií, môžu vytvárať aj väzby medzi výkonmi jednotlivcov a výsledkami organizácie a použiť dosiahnuté výsledky na odmenenie, alebo potrestanie jednotlivcov. Avšak vzhľadom na fakt, že mnoho vonkajších a vnútorných faktorov môže ovplyvniť výsledky programu v danom roku, môže byť navázovanie výsledkov jednotlivcov na výsledky organizácie zložité. V iba niekoľkých krajinách sa výsledky inštitúcie priamo odzrkadľujú na platoch senior manažmentu. V Dánsku a v Spojenom kráľovstve závisia odmeny niektorých pracovníkov čiastočne aj od úspechov inštitúcie v dosahovaní výsledkových cieľov. V niektorých ďalších krajinách možno vidieť zvýšené úsilie o previazanie výsledkových cieľov organizácie s výsledkovými cieľmi jednotlivcov pomocou individuálnych odmeňovacích systémov na odmenenie jednotlivcov.

Medzi krajinami OECD existujú veľké odchýlky v kvalite a používaní informácií o plnení cieľov v rozpočtovom procese ministerstvami. Veľké odchýlky v kvalite, šírke využitia, či váhe prikladanej informáciám o plnení cieľov v rozpočtových diskusiách však možno pozorovať aj v rámci tej istej krajiny. Charakter informácií o plnení cieľov sa mení od inštitúcie k inštitúcii. Niektoré inštitúcie definujú iba niekoľko politických cieľov, iné definujú mnohé ciele. Tieto fakty komplikujú možnosti ministerstiev na využívanie týchto informácií pri rozpočtových rokovaniach s inštitúciami. Mnohé krajiny OECD bojujú s problémom stanovovania nejasných cieľov a nedostatočnej kvality meraní výsledkov a dát.

Informácie o plnení cieľov však nebývajú využívané iba na rozpočtové účely, zameriavajú sa tiež na zlepšenie riadenia programov. Tento faktor pomáha zvyšovať prevádzkovú efektivitu. Je však pravda, že neexistujú porovnávacie štúdie medzi krajinami, ktoré by zreteľne zobrazovali mieru prínosu informácií o plnení cieľov k zvyšovaniu prevádzkovej efektivity. Vypracovať tento typ štúdií je totiž veľmi náročné vzhľadom na problémy s porovnateľnosťou a s oddelením efektov reforiem od ostatných iniciatív a faktorov, ktoré môžu mať vplyv na efektivitu. Existuje však veľa jednotlivých prípadov, keď informácie o plnení cieľov preukázateľne pomohli zvýšiť prevádzkovú efektivitu.

4. Dopady, prínosy a výzvy spojené s používaním výsledkovo-orientovaných rozpočtových systémov

Meranie úspešnosti vládnych iniciatív v oblasti zavádzania informácií o plnení cieľov do rozpočtových a riadiacich procesov je komplikovanou úlohou. Jedným z dôvodov je, že tieto reformy často majú rozdielne a vyvíjajúce sa zámery. Je preto ťažké zhodnúť sa na kritériách potvrdzujúcich úspech, alebo zlyhanie. Okrem toho je veľmi dôležité aj správne ohodnotiť stav a efektívnosť systému pred reformami. Následným krokom po ohodnotení stavu po reforme je určenie skutočností rozhodujúcich pre dosiahnutie zlepšenia a tiež, či prínos dosiahnutého zlepšenia zodpovedá vynaloženým nákladom. Často je však problémom, že hoci vlády uvádzajú reformné iniciatívy s veľkou okázalosťou, neskôr venujú len minimum, resp. žiadne prostriedky na vyhodnocovanie ich výsledkov.

Krajiny OECD sa však zhodujú, že zavedenie týchto reforiem bolo prínosom. Táto kapitola sa zameriava najprv na aktuálne a potenciálne prínosy v oblasti výsledkov, riadenia programov a zodpovednosti. Následne, v rámci dostupných faktov, preskúma výsledky reforiem pri dosahovaní rozpočtových zámerov, konkrétne pri zvyšovaní produktivity, efektívnosti rozdeľovania zdrojov a celkovej fiškálnej disciplíny. Napokon v poslednej časti sa zaoberá analýzou výziev a problémov, s ktorými sa krajiny naďalej stretávajú pri zavádzaní týchto reforiem do praxe.

4.1. Prínosy

Rozsiahle zavádzanie informácií o plnení cieľov do rozpočtových a riadiacich procesov v rámci krajín OECD prinieslo množstvo výhod, väčšie zameranie sa na dosahovanie hmatateľných výsledkov a viac diskusií o výsledkoch. Tieto iniciatívy, v prípade ich úspešného zavedenia, môžu poskytovať viac informácií o vládnych zámeroch a prioritách, o tom ako programy zodpovedajú týmto zámerom a o aktuálnom stave a výsledkoch pri dosahovaní týchto zámerov.

Tieto reformy poskytujú politikom mechanizmus, ktorým môžu urobiť svoje ciele zrozumiteľnejšími. Tieto reformy sa tiež ukázali byť užitočnou pomôckou pre stanovovanie krátkodobých a strednodobých priorít a môžu objasniť, aké výsledky sú očakávané od verejného sektoru. Väčšina krajín OECD v súčasnosti predkladá výsledkové ciele parlamentu a verejnosti, či už prostredníctvom vládnych výsledkových plánov, alebo plánov ministerstiev, prípadne inštitúcií. Tento prístup sa však nezameriava iba na objasnenie priorít vlády, ale aj na prezentáciu toho, ako jednotlivé programy zapadajú do kontextu širších zámerov vládnej politiky. Avšak ukázalo sa, že eliminovanie programov, ktoré už ďalej neprispievajú k napĺňaniu týchto širších zámerov, môže byť veľmi náročné.

Zavedenie týchto reforiem tiež umožnilo kontrolu výsledkov a pokroku inštitúcií. Informácie o plnení cieľov slúžia ako varovný prostriedok, ktorý poukazuje na problémy s programami a s poskytovaním služieb. Akonáhle je identifikovaný problém, hľadajú sa prostredníctvom analýzy informácií o plnení cieľov príčiny neúspechu programu. Následne môžu byť podniknuté rôzne kroky na zlepšenie výsledkov. Ako však bolo naznačené v predchádzajúcej kapitole, málokedy tieto kroky zahŕňajú skrátenie rozpočtu, prípadne úplné eliminovanie problematických programov. Ministerstvá obvykle riešia takéto prípady prediskutovaním slabých výsledkov s inštitúciami. Úlohou je identifikovať kroky, ktoré má inštitúcia podniknúť pre zlepšenie výsledkov daných programov.

Zavedenie používania informácií o plnení cieľov viedlo k väčšiemu dôrazu na plánovanie riadenia a rozpočtovania a k posunu k výsledkovej orientácii pri tvorbe politik a pri ich následnom napĺňaní. Zvýšil sa tiež dôraz na dlhodobé plánovanie prostredníctvom zavedenia trojročných až päťročných strategických plánov, čím sa stalo používanie plánovania v rozpočtovaní viac systematickým. Vďaka dostupnosti informácií o plnení cieľov sú výdavkové plány menej odôvodňované minulými výdavkami a sú naväzované skôr na budúce výsledky. Toto, spolu so strednodobými výdavkovými rámcami (ktoré informujú inštitúcie o ich financovaní v nasledujúcich

rokoch), umožňuje jednoduchšie plánovanie výdavkov, naviazaných na dosiahnutie cieľov, počas nasledujúcich rokov.

Informácie o plnení cieľov sú ministerstvami a inštitúciami najčastejšie používané na riadenie programov. Ich úlohou je pomáhať manažérom lepšie riadiť programy s cieľom dosahovania výsledkov. Zavedenie výsledkovo-orientovaného prístupu umožňuje manažérom kladenie základných strategických otázok o poskytovaní služieb, ako napríklad „Je táto služba potrebná?“, „Aký je zamýšľaný účel tejto služby?“, „Aký je očakávaný výstup?“, alebo „Ako môže byť služba najlepšie navrhnutá pre dosiahnutie očakávaného výstupu?“. Informácie o plnení cieľov taktiež zabezpečujú pre každodenné riadenie základné údaje o množstvách a nákladoch poskytovaných služieb a tiež o tom, ako vnútorné procesy prispievajú k efektívnosti poskytovania služieb. Okrem toho ministerstvá môžu používať tieto informácie v rámci vnútorných rozpočtových rozhodovacích procesov za účelom zaistenia najlepšieho možného prerozdelenia zdrojov zameraného na dosiahnutie plánovaných výsledkov. Približne polovica krajín OECD využíva systém výsledkovo-orientovaného riadenia, ktoré zahŕňa stanovovanie cieľov a ich následné využitie pri vnútorných rozpočtových rozhodovacích procesoch ministerstiev a inštitúcií. Súčasťou takýchto vnútorných procesov sú napríklad rozhodnutia o zmenách v pracovných metódach, určovaní priorít programov, alebo o prerozdeľovaní zdrojov v rámci programov. Reformy v tejto oblasti navyše podporujú nové a inovatívne metódy prístupu k problémom a k rozmýšľaniu o spôsobe ako dosiahnuť výsledky. V spojení s pridelením kompetencií a zvyšovaním flexibility, môže tento prístup povzbudzovať k experimentovaniu a inovatívnosti v oblasti poskytovania služieb, pri súčasnom udržovaní zodpovednosti inštitúcií za dosiahnuté výsledky.

Zvyšovanie zodpovednosti pred zákonodarným zborom a verejnosťou bolo jedným z cieľov reformných iniciatív vo väčšine z krajín spomínaných v tejto práci. Tieto reformy prispeli k nárastu transparentnosti zvýšením objemu informácií o výsledkoch verejného sektora, ktoré sú poskytované parlamentu a verejnosti. Až 80% krajín OECD zverejňuje informácie o dosiahnutých výsledkoch. Najmä

v krajinách, kde je vnímaná nespokojnosť občanov s vládou, možno pozorovať oživenie záujmu o poskytovanie objektívnych informácií o plnení cieľov, ktoré by preukazovali snahu o zvyšovanie efektívnosti a zodpovednosti. V niektorých krajinách vychádzajú takéto iniciatívy od samotných politikov, ktorí sa tak snažia prostredníctvom zverejňovania početných informácií o výsledkoch podať viditeľný dôkaz o napĺňaní predvolebných sľubov zameraných na zlepšovanie výsledkov verejného sektora.

Niektoré vlády, napríklad v Austrálii a v Spojenom kráľovstve, dodávajú informácie o plnení cieľov, ktoré sledujú a ohodnocujú zabezpečovanie lokálnych služieb. Menovite napríklad služieb, ktoré poskytujú školy a nemocnice. Tieto informácie môžu slúžiť pre občanov, ktorí si podľa nich môžu vyberať poskytovateľa služieb. Takéto informácie však nemusia vysvetľovať podstatné príčiny dobrého, prípadne zlého ohodnotenia služieb niektorých poskytovateľov. Nemocnica totiž napríklad môže mať vysokú úmrtnosť len preto, že prednostne poskytuje starostlivosť smrteľne chorým pacientom. Pokiaľ sú ale takéto informácie podrobnejšie a obsahujú aj vysvetlenia, môžu občanom, ktorí majú možnosť voľby, pomôcť zvoliť si preferovaného poskytovateľa s ohľadom na úroveň portfólia a výsledkov zabezpečovaných služieb. Okrem toho verejná dostupnosť týchto informácií spolu s faktom, že občania reagujú na tieto údaje, vedú k poukazovaniu na poskytovateľov služieb nedostatočnej kvality, čo by malo pôsobiť ako motivácia na zvyšovanie kvality ich služieb.

4.2. Dopady

Informácie o plnení cieľov majú veľký potenciál pre zvyšovanie efektívnosti v prípade, že sú patrične a včas využívané na zlepšovanie programov. Umožňujú vyzdvihnúť programy, ktorých ciele sú úspešne dosahované. Navyše je možné zviditeľniť stratégie a procesy, ktoré sa osvedčili a identifikovať dôvody ich úspechu. Poukazujú taktiež na neúspešné stratégie. Hoci existujú dôkazy, že informácie o plnení cieľov sú za týmto účelom využívané niektorými ministerstvami a inštitúciami pri rozhodovaní o rozpočte, je ťažké pozorovať prípadné systematické využívanie takýchto informácií so zámerom zvyšovania efektivity práce na vládnej úrovni. To, že niektoré

typy rozpočtovania využité v konkrétnych oblastiach môžu zvýšiť pracovnú efektivitu, však dokázané je. Jedná sa najmä o využívanie normatívneho rozpočtovania v oblasti školstva a zdravotníctva. V zdravotníctve sa využíva napríklad prostredníctvom kategorizácií diagnóz, ktoré priradujú k daným úkonom príslušné finančné ohodnotenie. Ďalej sa môže takýto prístup použiť napríklad vo výskume, alebo v školstve pri ohodnocovaní škôl, prípadne učiteľov. Na zvyšovanie efektivity však krajiny obvykle používajú informácie o plnení cieľov v spojení s ďalšími iniciatívami. V Dánsku prinieslo využívanie normatívneho rozpočtovania spoločne so zvyšovaním finančnej flexibility pre univerzity a nemocnice hmatateľný nárast efektivity. Aplikácia normatívneho rozpočtovania však so sebou prináša aj isté potenciálne riziká. Prvým rizikom je, že nemocnice môžu byť motivované k nekorektnému správaniu sa v tom prípade, ak je objem dostupných zdrojov výrazne obmedzený. Hrozí najmä neposkytovanie úplných služieb z dôvodu prehnaného šetrenia, vyhýbanie sa vysokým nákladom u komplikovaných pacientov a naopak preferovanie, resp. nadmerná starostlivosť o „ľahké prípady“, ktoré sú spojené s nízkymi nákladmi. Druhou hrozbou je prípadný vplyv takýchto iniciatív na kvalitu zabezpečovania služieb. V prostredí vysokého školstva môže byť prejavom napríklad znižovanie náročnosti skúšok za účelom zdanlivého zlepšenia dosahovaných výsledkov a následného nárokovania si zvýšeného objemu prostriedkov. Následkom tohoto prístupu, pri ktorom študenti ľahšie prechádzajú skúšky, je pokles úrovne a prestíže dosahovaných titulov. Napokon posledným rizikom je možnosť poklesu celkovej fiškálnej disciplíny. V prípade Nórska viedlo zavedenie financovania závislého na množstve vykonaných aktivít k zvýšeniu celkových výdavkov v oblasti zdravotnej starostlivosti.

Informácie o plnení cieľov by podľa teórie mali pomáhať zvyšovať efektivitu pri prerozdelení verejných výdavkov s ohľadom na vládne priority. Malo by sa tak diať prostredníctvom dodávania informácií, ktoré napomôžu vláde rozdeliť prostriedky smerom k programom, ktoré dosahujú výborné výsledky a naplňajú vládne zámery. Otázka je, či naozaj sú informácie o plnení cieľov pri prerozdelení zdrojov v praxi používané. Druhou otázkou je, že či sú tieto informácie využívané pri vládnych úvahách o prioritizácii výdavkov, ktoré sa snažia prerozdeľovať zdroje smerom od

oblastí s nižšou prioritou k oblastiam s prioritou vyššou. Ako však bolo spomínané v tretej kapitole, údaje o plnení cieľov majú pri rokovaní o rozpočte väčšinou iba informatívny charakter a teda neovplyvňujú prerozdelenie zdrojov priamo. Niektoré krajiny, ako napríklad Austrália a Spojené kráľovstvo, zvolili prístup, pri ktorom sa snažia zapojiť informácie o plnení cieľov do rozhodovania o nových prioritách a programoch. Problémom pre vlády, ktoré sa zameriavajú na používanie takýchto informácií iba pri ohodnocovaní „nových“ výdavkov, je, že veľký objem „pôvodných“ vládnych výdavkov nie je braný do úvahy a teda nepodlieha kontrole. Toto prispieva k existencii systému, ktorý má tendenciu zachovávať, resp. smerovať k prírastkovému rozpočtovaniu. Druhá otázka sa vzťahovala k prerozdelenacím úlohám. Motivácie krajín na priekročenie k centrálnemu prerozdeleniu výdavkov v rámci vlády môžu byť rôzne. Môžu zahŕňať vznik nových politických priorít, rozpočtového deficitu/prebytku, nových technológií, alebo existenciu nadmerných výdavkov na programy. Krajiny OECD využili v minulosti za účelom prerozdelenia množstvo rôznych metód a rozpočtových inštitúcií. Jedná sa napríklad o strednodobé rámce, rozličné pravidlá rozpočtovej disciplíny, alebo kontroly programov. Napríklad celoplošná revízia programov, ktorá prebehla v Kanade v deväťdesiatych rokoch dvadsiateho storočia, viedla k rozsiahlym prerozdeleniam a v priebehu niekoľkých rokov tiež k celkovému skráteniu rezortných rozpočtov v priemere o 21,5%. Posledné informácie naznačujú, že Kanada plánuje zaviesť pravidelné cyklické revízie programov. Cieľom týchto revízií bude zozbierať všetky dostupné informácie o plnení cieľov. Tieto informácie majú byť neskôr využívané pri rozpočtových rozhodovaniach. Obdobné revízie boli vykonané aj v Holandsku. V oboch uvedených krajinách boli tieto iniciatívy uskutočnené v období rozpočtových deficitov, teda v období, keď je vyvíjaný vysoký tlak na zvyšovanie efektivity vynakladaných prostriedkov. Napriek týmto príkladom, zásadné centrálné prerozdelenie výdavkov v rámci vlád nie je medzi krajinami OECD obvyklé. V rozpočtoch týchto krajín je totiž zvyčajne iba malá voľnosť, keďže veľká časť výdavkov je pevne naviazaná na platby sociálneho zabezpečenia, vyplácanie dôchodkov, či zabezpečenie verejných služieb. Zjednodušene povedané, vláda nemá voľnú ruku pri schvaľovaní takýchto výdavkov. Objem prostriedkov, ktorý potom zostáva na prerozdelenie, je okrajový. Opačná situácia

môže nastať v podmienkach, ak je rozpočet prebytkový. V takom prípade má vláda väčší priestor na presúvanie prostriedkov. Takáto situácia však býva zriedkavá. Z tohoto dôvodu zostáva veľa rozpočtových procesov v krajinách OECD založených na prírastkovej báze a vstupy naďalej zastávajú podstatnú úlohu. Hoci zvyšovanie efektivity prerozdelenia je jedným z cieľov ministerstva financií, primárnou úlohou zostáva udržanie celkovej fiškálnej disciplíny.

Teoreticky by malo rozpočtovanie zamerané na výsledky prispievať k celkovej fiškálnej disciplíne prostredníctvom napomáhania k zvyšovaniu pracovnej efektivity. V literatúre však v súčasnosti ťažko nájsť aktuálnu analýzu, ktorá by merala dopad rozpočtovania zameraného na výsledky na celkovú fiškálnu disciplínu centrálnej vlády. V Spojených štátoch amerických však existuje niekoľko analýz na úrovni federálnych štátov, ktoré ohodnocujú dopad výsledkovo-orientovaného rozpočtovania na fiškálne výsledky jednotlivých federálnych štátov. Tieto analýzy tvrdia, že rozpočtovanie zamerané na výsledky prináša obmedzenie celkových výdavkov, resp. výdavkov na obyvateľa aspoň o dva percentuálne body. Avšak treba dodať, že tieto analýzy sú kritizované pre nedostatočné preukázanie kauzality v tom zmysle, že sa nedá jasne určiť nakoľko bolo zníženie výdavkov zapríčinené využívaním rozpočtovania zameraného na výsledky. V praxi je náročné nájsť empirické údaje na úrovni centrálnej vlády, ktoré by podporovali predpoklad, že rozpočtovanie zamerané na výsledky prispieva k celkovej fiškálnej disciplíne. Krajiny používajú na udržovanie fiškálnej disciplíny iné nástroje. Jedná sa napríklad o fiškálne pravidlá, alebo strednodobé výdavkové rámce.

4.3. Aktuálne výzvy

Krajiny OECD pokračujú v úsilí v oblasti týchto reforiem. Niektoré výzvy sa týkajú prístupov, ktoré zvolili jednotlivé krajiny. Ďalšie výzvy môžu súvisieť s osobitným inštitucionálnym a politickým kontextom týchto krajín. Problémy, s ktorými je potrebné vysporiadať sa, siahajú od nečinnosti až po nekorrektné správanie. Medzi časté výzvy patrí napríklad zlepšovanie hodnotenia, hľadanie vhodných ciest na zapojenie informácií o plnení cieľov do rozpočtových procesov,

príťahovanie pozornosti kľúčových osôb zodpovedných za rozhodovanie, či zvyšovanie kvality informácií. Hoci existujú výnimky, pre väčšinu vlád nie je jednoduché včas zabezpečiť kvalitné, spoľahlivé a relevantné informácie pre osoby zodpovedné za rozhodovanie.

Krajiny naďalej čelia výzvam v oblasti zlepšovania ohodnocovania, najmä v meraní výsledkov. Pri niektorých aktivitách môže byť dokonca náročné aj presné meranie výstupov. Vlády vykonávajú široké spektrum funkcií, napríklad od budovania ciest po zabezpečovanie požiarnej prevencie. Merania výsledkov sú ľahšie aplikovateľné na isté druhy funkčných a programových oblastí, ako na niektoré iné oblasti. Problémy nastávajú najmä pri meraní výsledkov niektorých abstraktných aktivít. Funkčné oblasti, pri ktorých sú merania výsledkov najlepšie rozvinuté, sú školstvo a zdravotníctvo. Merania výstupov a merania výsledkov predstavujú rozdielny súbor výziev. Systémy, ktoré sa zameriavajú iba na výstupy môžu viesť k deformovaniu cieľov. Technicky náročnejšie je meranie výsledkov, pretože výsledky sú komplexné a zahŕňajú vzájomné pôsobenie mnohých plánovaných a neplánovaných faktorov. Medzi ďalšie výzvy v oblasti ohodnocovania patrí stanovovanie zreteľných cieľov a zabezpečenie kvalitných systémov na zber údajov. Pre zaistenie kvality je potrebné, aby existoval proces, ktorý by nazbierané údaje kontroloval a schvaľoval. Zavedenie a údržba takýchto systémov však môžu byť nákladné a náročné na čas.

Takmer všetky reformy narážajú na odpor štátnych zamestnancov. Najmä v prípade, ak sa dotýkajú dlhodobých rozpočtových návykov. Motivovanie kľúčových osôb na prechod od tradičných rozpočtových návykov k novým je komplikované. Odpor môže byť pociťovaný na všetkých úrovniach. Manažéri na ministerstvách môžu vzdorovať zmene najmä ak nemajú istotu, či a ako budú informácie o plnení cieľov využívané ministerstvom financií a politikmi. V mnohých prípadoch sa manažéri obávajú, že by tieto informácie mohli byť zneužitá buď na verejné kritizovanie programov, alebo na skrátenie ich financovania. Môžu mať tiež strach, že na nich bude kladená zodpovednosť za výsledky, ktoré nie sú pod ich kontrolou. Napríklad ak dosahované výsledky môžu byť významne ovplyvňované vonkajšími faktormi.

Dôvodom na odpor môžu tiež byť vysoké požiadavky na zber údajov a náročné papierovanie. Odmietiť zmeny môže aj ministerstvo, ak má obavy, že sa zníži jeho kontrola nad výdavkami. Skúsenosti krajín ukazujú, že existencia procedúry na zapojenie informácií o plnení cieľov do rozpočtových procesov je nutnou, nie však postačujúcou podmienkou pre zaistenie používania daných informácií. Používanie týchto informácií ovplyvňuje množstvo faktorov. Napríklad ich kvalita, inštitucionálna kapacita ministerstva financií a ministerstiev, alebo politické a ekonomické prostredie.

Niektoré krajiny sa stretli s problémami so zabezpečením potrebnej inštitucionálnej kapacity pre podporu týchto reforiem na úrovni ministerstva financií a ministerstiev. Táto kapacita je ovplyvňovaná širšou inštitucionálnou štruktúrou a ľudskými zdrojmi v podobe odborného personálu. Informácie o plnení cieľov sú rozdielne od finančných informácií. Pre účel robenia posudkov a porovnaní výsledkov potrebuje ministerstvo financií príslušných odborníkov, ktorí sú schopní analyzovať a ohodnocovať informácie prijaté od rôznych ministerstiev. Takisto ostatné ministerstvá závisia od informácií prijatých od inštitúcií. Preto tiež potrebujú kapacitu na porozumenie a ohodnotenie informácií, ktoré sú im predkladané. Navyše je to predpokladom pre to, aby mohli posudzovať reálnosť nastavenia cieľov a kvality meraní výsledkov a údajov. Naopak, nedostatočná inštitucionálna kapacita môže viesť k pasívnemu obstarávaniu údajov, ktoré nebudú mať reálnu váhu v rozhodovacích procesoch.

Poslednou zásadnou výzvou je zmena správania politikov smerom k aktívnemu prístupu v oblasti týchto reforiem. Politici totiž zastávajú dôležitú úlohu pri uvádzaní a rozvíjaní využívania informácií o plnení cieľov v rozpočtových procesoch. Táto úloha zahŕňa napríklad vyvíjanie tlaku na ostatných účastníkov pri zavádzaní rozpočtovania zameraného na výsledky, aktívnu účasť na stanovovaní cieľov, či používanie informácií o plnení cieľov v rámci rozhodovania o rozpočte. Úmyslom väčšiny modelov rozpočtovania zameraného na výsledky je, aby politici mohli určiť pre inštitúcie jasné zámery a ciele a vytvoriť formálne mechanizmy, prostredníctvom ktorých budú môcť sledovať dosahované výsledky. Politici sa však nie vždy chopili tejto možnosti. Pri

rozpočtovaní zameranom na výsledky je kľúčovou otázkou, či a ako politici využívajú informácie o plnení cieľov pri rozhodovaní o rozpočte. Okrem niektorých jednotlivých ministerstiev bolo vo väčšine krajín náročné uviesť informácie o plnení cieľov do pozornosti politikov tak, aby ich aj začali využívať. Napriek faktu, že reformy v tejto oblasti sú často iniciované práve zákonodarnými zbormi a nie exekutívou, používa informácie o plnení cieľov pri rozhodovaní iba 19% zákonodarných zborov krajín OECD. Naopak, v mnohých prípadoch sa politici sťažujú, že dostávajú príliš veľa informácií, ktoré majú navyše kolísavú kvalitu a relevanciu a často sú prezentované neprehľadným a nezrozumiteľným spôsobom. Politici v zákonodarnom zbore a politici v exekutive majú rozdielne informačné potreby. Aby boli informácie užitočné, musia byť prispôbené ich špecifickým požiadavkám. Mali by byť tiež poskytnuté v pravom čase pre príslušné rozhodnutie. Kľúčovou výzvou je tvoriť kvalitné a relevantné informácie, ktoré berú do úvahy časové a kapacitné obmedzenia, pod ktorými tvorcovia politických rozhodnutí pracujú. Avšak aj keď politici dostanú vyhovujúce a užitočné informácie, nemusí to byť zárukou toho, že budú prospešne využité. Rozpočtové procesy sú totiž politické a informácie o plnení cieľov ich nezmenia na racionálne. Politici navyše pri robení rozpočtových rozhodnutí čelia viacerým prioritám a ich vôľa môže byť ovplyvnená mnohými faktormi širšieho politického a ekonomického prostredia. Napríklad v období blížiacich sa volieb, alebo rozpočtových prebytkov je veľmi náročné získať politickú podporu pre odporúčania na znižovanie výdavkov, a to aj v prípade, ak sa dotýkajú programov, ktoré sú neefektívne, resp. dosahujú zlé výsledky.

5. Smernice OECD pre navrhovanie a rozvíjanie výsledkovo-orientovaných rozpočtových systémov

Táto kapitola prináša univerzálne rady vychádzajúce z prieskumu OECD a skúseností krajín, ktoré je užitočné brať do úvahy pri navrhovaní, zavádzaní, alebo upravovaní výsledkovo-orientovaných rozpočtových systémov využívajúcich informácie o plnení cieľov.

5.1. Navrhovanie výsledkovo-orientovaných rozpočtových systémov

Jedným z veľmi dôležitých faktorov je politický a inštitucionálny kontext. Neexistuje totiž jednotný prístup k výsledkovo-orientovanému rozpočtovaniu, ktorý by mohol byť úspešný v každej krajine. Naopak, každý model musí byť prispôbený príslušnému politickému a inštitucionálnemu kontextu. Inštitucionálne a politické faktory navyše ovplyvňujú schopnosť dosiahnuť reformné ciele. Medzi tieto faktory patrí napríklad povaha politického systému, štruktúra štátu (federatívna/unitárna), stupeň centralizácie systému verejnej správy a relatívna sila ministerstva financií v rámci širšej inštitucionálnej štruktúry. Posledné dva spomínané inštitucionálne faktory ovplyvňujú schopnosť vlády prijať rôzne implementačné stratégie. Úspešné používanie rozpočtovania zameraného na výsledky je závislé od spolupráce medzi zákonodarným zborom a exekutívou. Pri niektorých štátnych zariadeniach však môže byť dosiahnutie takejto efektívnej spolupráce problematické. Problémom môže napríklad byť, ak prezident a zákonodarný zbor reprezentujú opačné konce politického spektra.

Je dôležité jasne určiť reformné zámery a zabezpečiť, aby boli od začiatku všetkým účastníkom reformného procesu zrozumiteľne oznamované hlavné zámery a implementačné stratégie pre ich dosahovanie. Účel a očakávania by mali byť zreteľné. Reformy sú príliš často predstavované s početnými zámermi bez uvedenia predstavy, ako tieto zámery majú byť dosiahnuté. Často taktiež chýba vymedzenie vzťahov medzi danými zámermi a určenie kľúčovej priority.

Architektúra informačných štruktúr a systémov musí byť konzistentná. V mnohých krajinách je obtiažne pozmeniť tieto systémy. A predsa je dôležité uvážiť, ako môžu byť existujúce rozpočtové klasifikačné a účtovné systémy upravené tak, aby vyhovovali výsledkovo-orientovanému prístupu, ktorý má byť zavedený. Náležité účtovanie nákladov a solídna programová rozpočtová štruktúra môžu pomôcť maximalizovať prínosy výsledkovo-orientovaného systému.

Informácie o plnení cieľov majú byť zapájané do rozpočtových procesov. Krajiny si môžu zvoliť rôzne prístupy. Informácie o plnení cieľov môžu byť súčasťou ročného rozpočtového cyklu a vstupovať do rozhodovania v rôznych fázach procesu. Úspešnosť dosahovania cieľov závisí od zvolenej metódy integrácie týchto informácií.

Navrhovať reformy s ohľadom na koncového používateľa. Systémy sú príliš často pripravované bez porozumenia tomu, ako a kým budú informácie o plnení cieľov využívané. Zamýšľané využitie informácií musí byť jasné aj preto, aby sa predišlo pochybnostiam a nedôvere. Je vhodné vysvetliť ako budú informácie o plnení cieľov využité pri rozhodovaní a ako budú zdroje naviazané na tieto informácie.

Systematické používanie normatívneho, alebo úzkeho naviazania financovania na dosahované výsledky nie je na vládnej úrovni odporúčané. Takéto mechanické väzby deformujú správanie, ignorujú podstatu príčiny prípadných slabých výsledkov a vyžadujú veľmi kvalitné informácie o plnení cieľov, ktoré sú však málokedy dostupné. Používanie normatívneho rozpočtovania môže byť aktuálne v určitých sektoroch. Malo by byť používané radšej od prípadu k prípadu ako na princípe celoplošnej pôsobnosti.

Zapojiť zainteresované strany do prípravy reforiem. Politici a štátni zamestnanci by mali byť zapojení do prípravnej fázy reforiem za účelom získania ich záujmu a podpory. Je to dôležité pre udržanie efektívnej komunikácie počas tohoto procesu.

Medzi ďalšie odporúčania patrí tiež príprava viacerých typov informácií o plnení cieľov. Môže byť problematické mať systém, ktorý sa zameriava iba na jediný typ informácií o plnení cieľov. Dôležitý je taktiež vývoj spoločného rámca pre plánovanie a výkazníctvo na celej vládnej úrovni. Takýto rámec umožňuje vytváranie zámerov na vládnej úrovni. Teda zámerov, ktoré prekonávajú organizačné obmedzenia. Spoločný rámec na úrovni celej vlády navyše napomáha pri prioritizácii cieľov a porovnávaní informácií o plnení cieľov. Poslednou požiadavkou je, aby nezávislé hodnotenia informácií o plnení cieľov boli poctivé a doručované včas.

5.2. Zavádzanie výsledkovo-orientovaných rozpočtových systémov

Je dôležité určiť implementačný prístup primeraný širším vládnym a inštitucionálnym štruktúram. Optimálna úroveň centralizácie implementačného prístupu závisí od viacerých faktorov, ako napríklad od širšieho inštitucionálneho kontextu, prístupu k výsledkovo-orientovanému rozpočtovaniu, alebo od relatívnej sily ministerstva financií. Vlády krajín, ktoré majú viac centralizovaný prístup, by sa mali zapájať do rozhovorov s ministerstvami a inštitúciami za účelom zabránenia prílišnej centralizácie.

Pre posun v zavádzaní týchto reforiem je potrebná podpora od osobností z politickej a administratívnej oblasti. Výrazná politická iniciatíva môže vytvoriť potrebný impulz pre zmenu a môže pomôcť prekonať byrokratický odpor. Podpora od ministerstva financií (prípadne aj od ostatných centrálnych inštitúcií) je dôležitá pri vytváraní kapacít a pri udávaní nového smerovania výsledkovo-orientovaných systémov. Pre úspešné vyvíjanie tlaku na zmeny sú potrebné schopnosti na určovanie pravidiel a vydávanie smerníc, sledovanie pravidiel a možnosť ich pozmenenia v prípade potreby.

Je dôležité, aby ministerstvo financií a ostatné ministerstvá mali kompetencie a dostatočné analytické a administratívne kapacity pre zavedenie týchto reforiem. Z toho vyplýva potreba zabezpečenia prostriedkov v podobe personálu a informačných systémov. Personál musí byť patrične školený a odborný.

Zamerať sa na výsledky, nielen na výstupy. Hoci výstupy sa merajú jednoduchšie, môžu viesť k príliš úzkemu náhľadu na efektivitu. Takýto náhľad prináša riziko skreslenia cieľov. Zo skúseností mnohých krajín vyplýva, že inštitúcie, ktoré sa sústredili iba na výstupy, neboli dostatočne zamerané na potreby občanov a širšie spoločenské výsledky. Napriek tomu, že výsledky sú ťažšie merateľné, tvoria hlavnú oblasť záujmov politikov a občanov.

Mať presné ciele a sledovať pokrok v ich dosahovaní. Je dôležité stanoviť jasné ciele a priority a uvážiť ako programy prispievajú k dosahovaniu týchto cieľov. Ak nie je možné merať výsledky programov, nie je možné ani zlepšiť dosahovanie stanovených cieľov. Výsledky by mali byť merané pravidelne, mnoho krajín odporúča každoročné hodnotenia.

Obmedziť počet cieľov, ale vykonávať viacero hodnotení. Podľa skúseností väčšiny krajín OECD je výhodnejšie mať menej cieľov, ktorých dosahovanie môže byť merané viacerými spôsobmi. Stanovenie nadmerného počtu cieľov vedie k zahlteniu informáciami a skomplikovaniu prioritizácie cieľov, následkom čoho môže vzniknúť sústredenie sa na nie optimálnu množinu cieľov.

Je dôležité mať kompatibilné informačné systémy, ktoré vedia navzájom komunikovať. Informačné systémy musia byť vyvíjané pre plánovacie účely, zber informácií o plnení cieľov a vytváranie väzieb medzi výsledkami a finančnými informáciami. Tieto systémy by mali mať schopnosť zaobstarávania zberu, aktualizácie a šírenia finančných a nefinančných informácií o plnení cieľov pre veľký rozsah programov. Systémy zavedené na centrálnej a rezortnej úrovni musia vedieť spolupracovať.

Zavádzanie informácií o plnení cieľov do rozpočtových procesov vyžaduje spoluprácu mnohých rôznych účastníkov. Ak majú byť tieto informácie využívané pri rozhodovaní a na zlepšovanie výsledkov, je dôležité, aby pri ich vývoji a zavádzaní vzájomne spolupracovali všetky úrovne vlády. Takáto spolupráca musí byť aj

horizontálna, aj vertikálna. Vertikálna spolupráca medzi ministerstvom financií, ministerstvami a inštitúciami je potrebná pre zlepšenie poskytovania služieb. Naopak horizontálna spolupráca medzi ministerstvami a inštitúciami je nevyhnutná pri dosahovaní cieľov, ktoré svojim nastavením prekonávajú organizačné obmedzenia.

Medzi ďalšie odporúčania patrí aj zabezpečenie dostatočnej flexibility pre inštitúcie pri zavádzaní týchto reforiem, bez ohľadu na zvolený implementačný prístup. Je tiež dôležité konzultovať pripravované reformy s inštitúciami a užívateľmi. Takýto prístup môže pomôcť vytvoriť u štátnych zamestnancov pocit spoluautorstva na reformách, vďaka čomu sa zvyšuje motivácia inštitúcií a zamestnancov plniť ciele. Takisto treba uvážiť, ako môžu zmeny v rozpočtových pravidlách ovplyvniť správanie, či už pozitívnym, alebo negatívnym spôsobom. Zavedenie systému, ktorý úzko naväzuje financovanie na dosahované výsledky, totiž prináša vznik nových pravidiel, ktoré môžu motivovať k nekorektnému správaniu. A napokon veľmi dôležité je aj vytvorenie jasnej, zrozumiteľnej definície programu a programovej štruktúry.

5.3. Docielenie kontinuálneho využívania informácií o plnení cieľov v rozpočtových systémoch

Výsledkovo-orientované systémy sa vyvíjajú a počas rôznych vývojových fáz prinášajú rozličné nové výzvy. V úvodnej fáze je hlavnou výzvou príprava relevantných informácií o plnení cieľov. Postupom času sa však dostávajú do popredia iné výzvy, najmä vyvolanie zmeny správania, zaistenie používania informácií o plnení cieľov v rozhodovacom procese užívateľmi a kontrolovanie výsledkov samotného systému.

Je potrebné, aby reformné prístupy boli prispôbované meniacim sa okolnostiam. Krajiny musia vyvíjať svoje metódy vzhľadom na zmeny v širších politických, alebo administratívnych štruktúrach. Odporúčané je využitie skúseností z minulých reforiem.

Tieto reformy sa usilujú o vyvolanie zmeny správania štátnych zamestnancov na ministerstve financií a ostatných ministerstvách. Štátni zamestnanci by mali prinajmenšom porozumieť systému rozpočtovania zameraného na výsledky a ich osobnej úlohe v tomto procese. Je dôležité motivovať ministerstvá a inštitúcie, aby využívali informácie o plnení cieľov pri rozhodovaní a aby sa vzdali tradičných procesov. Medzi podnety môže patriť napríklad upozorňovanie na prínosy používania informácií o plnení cieľov ako rozpočtovej pomôcky, alebo začlenenie výsledkov programov do určovania výšok výkonnostných odmien manažérov a zamestnancov. Skúsenosti krajín poukazujú tiež na to, že je dôležitá podpora od politickej špičky.

Ak majú byť tieto reformy úspešné, je potrebné, aby zmenili správanie politikov. Politici by mali byť zapojení do reformného procesu a informovaní o dôležitosti a potenciálnych prínosoch využívania informácií o plnení cieľov pri rozhodovaní. Je však dôležité prínosy nepreceniť, tento prístup totiž nemôže úplne nahradiť náročné rozpočtové rozhodnutia. Kľúčovou úlohou je motivovať politikov, aby pri rozhodovaní využívali informácie o plnení cieľov.

Je dôležité skvalitňovať tvorbu a prezentáciu informácií o plnení cieľov. Pre zaistenie využívania týchto informácií pri rozhodovaní je potrebné, aby boli relevantné, veľmi kvalitné, spoľahlivé a aktuálne. Informácie o plnení cieľov by mali byť prezentované v jednoduchej a komplexnejšej forme. Plánované a dosiahnuté výsledky majú byť s finančnými informáciami prezentované spoločne v jednom dokumente.

Je potrebné brať do úvahy možnosti a hranice informácií o plnení cieľov. Treba brať ohľad na náklady na vývoj a údržbu systémov na zbieranie takýchto informácií. Tieto náklady súvisia nielen s pracovnými nákladmi, ale aj s časovými požiadavkami na štátnych zamestnancov. Ani jedna krajina OECD nedodala informácie o celkových nákladoch vývoja a údržby výsledkovo-orientovaných systémov.

Niektoré prínosy týchto reforiem vyplývajú z revízie existujúcich systémov, iné z posunu zo zamerania sa na vstupy smerom k sústreďeniu sa na výsledky. Je to neustále vyvíjajúci sa proces. Krajiny sa prispôbujú a učia vďaka existujúcim reformám a ich vlády taktiež čelia prostrediu, ktoré sa stále mení.

Je potrebné kontrolovať očakávania. V minulosti boli s rozpočtovaním zameraným na výsledky často spojené príliš vysoké a nerealistické očakávania. Treba brať do úvahy, že takéto reformy prinášajú výsledky viac menej až v dlhodobom horizonte. Podľa skúseností krajín len samotné vytvorenie rámca na ohodnocovanie výsledkov na úrovni celej vlády môže trvať 3-5 rokov. Trpezlivosť je teda veľmi dôležitá. Navyše nemožno očakávať, že rozpočtovanie zamerané na výsledky vytvorí racionálne rozhodovacie prostredie. Je potrebné brať do úvahy fakt, že rozhodovanie je ovplyvňované politickým kontextom.

6. História zavádzania a súčasný stav rozpočtovania zameraného na výsledky v SR

Dôležitým predpokladom na zvyšovanie efektivity prerozdelenia prostriedkov je rastúci záujem daňovníkov o využívanie verejných zdrojov, ktoré sú tvorené predovšetkým z ich daní a poplatkov. Jedným z hlavných smerov modernizácie rozpočtovania vo vyspelých krajinách je prechod k rozpočtovaniu zameranému na výsledky, ktoré zdôrazňuje účel, na ktorý sa prostriedky použijú. Vychádzajúc zo strategických cieľov a vládnych priorít v danom období, je cieľom intenzívne využívať v rámci verejnej správy nástroje, ktoré sú typické predovšetkým pre súkromnú sféru. Jedná sa o strategické plánovanie, riadenie zamerané na výsledky a meranie a porovnávanie výkonnosti. Takáto zmena prebehla v mnohých štátoch všeobecne pod názvom reforma riadenia verejných financií. V Slovenskej republike priraduje rozpočtovanie zamerané na výsledky disponibilné zdroje ku konkrétnym úlohám a aktivitám, ktoré reprezentujú strednodobé priority vlády, prostredníctvom programov. Na Slovensku sa teda takéto rozpočtovanie označuje ako „programové rozpočtovanie“.

6.1. Súhrn poznatkov o zavádzaní programového rozpočtovania v SR (do roku 2006)

Zámer uskutočniť reformu verejných financií na Slovensku formulovalo Ministerstvo financií SR v roku 1999. Súčasťou tejto reformy malo byť mimo iného aj zavedenie programového rozpočtovania. Cieľom bolo zvýšiť transparentnosť použitia verejných zdrojov a zabezpečiť ich efektívne využívanie. V súvislosti s procesom (v tom čase) blížiacim sa vstupu do Európskej únie bolo dôležitým cieľom tiež postupné zníženie schodku verejných rozpočtov v súlade s plnením Maastrichtských kritérií.

Reformu riadenia verejných financií začalo ministerstvo financií v spolupráci s ďalšími ministerstvami a rozpočtovými kapitolami uskutočňovať postupnými krokmi od roku 2000. Práca na projekte implementácie programového rozpočtovania bola naplánovaná na štyri rozpočtové roky, pričom s touto implementáciou pomáhali, už od

roku 2000, pozvaní experti ministerstva financií Spojených štátov. V prvej a druhej etape sa vykonali prípravné práce, ktoré umožnili pokusné spracovanie programov, ako súčasti návrhu štátneho rozpočtu na rok 2001. Žiadna kapitola ešte nebola spracovaná ako plne programová, pričom v programoch sa uvádzali najmä projekty spolufinancované z fondov Európskej únie a projekty uvedené v registri investícií.

V roku 2001, pri príprave rozpočtu na rok 2002, sa pristúpilo k pilotnej fáze, v rámci ktorej sa vypracovali plné programové štruktúry pre prvé štyri rozpočtové kapitoly (Ministerstvo školstva SR, Ústavný súd, Najvyšší súd, Slovenská akadémia vied). Spolu s programami v ďalších rozpočtových kapitolách tvorili výdavky rozpočtované v programoch 25% výdavkov štátneho rozpočtu. Realizácia programového rozpočtovania umožnila presunúť časť nevyčerpaných výdavkov určených na program do nasledujúceho roku, čo poslúžilo ako podporný nástroj pre zámer zrušenia desiatich z dvanástich štátnych fondov v závere roka 2002.

V roku 2002 vláda SR schválila v rozpočte na rok 2003 programy v hodnote 118 miliárd slovenských korún (približne 40% všetkých výdavkov rozpočtu), pričom plnú programovú štruktúru malo deväť rozpočtových kapitol (Ministerstvo školstva SR, Ministerstvo zdravotníctva SR, Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR, Ministerstvo pôdohospodárstva SR, Ministerstvo obrany SR, Ministerstvo vnútra SR, Ústavný súd SR, Najvyšší súd SR a Slovenská akadémia vied). V programových rozpočtoch uvedených ministerstiev a inštitúcií boli už formulované ciele programov a čiastočne aj merateľné ukazovatele.

V apríli 2003 vláda schválila stratégiu reformy riadenia verejných financií, ktorá definovala pozíciu reformy riadenia verejných financií ako súčasť širšie koncipovanej reformy verejných financií. Tá zahŕňala reformy na príjmovej stránke rozpočtu (zavedenie rovnej dane na úrovni 19% s účinnosťou od januára 2004) a na výdavkovej strane rozpočtu (reforma dôchodkového systému, zdravotníctva, reforma financovania školstva). Identifikovala tiež ďalšie komponenty tak, aby reforma vo svojom cieľovom stave bola komplexná a aby znamenala zásadné zvýšenie kvality riadenia verejných financií vo všetkých jeho fázach, t.j. nielen vo fáze prípravy

a realizácie rozpočtu, ale aj vo fáze kontroly jeho plnenia tak kvantitatívneho (súlada čerpania prostriedkov so záväznými ukazovateľmi schválenými v štátnom rozpočte), ako aj kvalitatívneho (meranie účelnosti a efektívnosti vynakladania verejných zdrojov). Medzi hlavnými oblasťami, na ktoré sa reforma zamerala, boli okrem pokračovania v implementácii programového rozpočtovania napríklad aj vytvorenie metodického a inštitucionálneho rámca pre strednodobý makroekonomický rámec fiškálnej politiky, implementácia viacročného rozpočtovania, realizácia rozpočtu prostredníctvom systému štátnej pokladnice, a zavedenie jednotného účtovníctva štátu. Jedným zo zámerov bolo implementáciou viacročného rozpočtu prepojiť strednodobý fiškálny rámec s ročným rozpočtom a vytvoriť tak stabilnejšie strednodobé rozpočtové prostredie pre rozpočtové a príspevkové organizácie. V priebehu roku 2003 bola tiež zlepšená metodológia programového rozpočtovania, boli skonsolidované programové štruktúry, obmedzil sa počet programov a pozornosť sa venovala stanoveniu cieľov, zámerov a príslušných merateľných ukazovateľov programov, ako aj posilneniu ich prepojenia na priority vlády. Výsledkom bolo, že takmer 90% výdavkov štátneho rozpočtu na fiškálny rok 2004 bolo prezentovaných podľa programov. Rozpočtové kapitoly pracovali na vylepšení svojich programových rozpočtov v úzkej spolupráci s ministerstvom financií, konkrétne so sekciou rozpočtovej politiky. Konali sa pravidelné stretnutia a prebiehala pravidelná komunikácia, aby sa preveroval pokrok jednotlivých rozpočtových kapitol a aby bola zabezpečená spätná väzba ich práce. Predsedom najdôležitejších stretnutí bol priamo štátny tajomník zodpovedný za rozpočet na ministerstve financií. To dokazuje, že existovala politická zaangažovanosť a podpora implementácie programového rozpočtovania na Slovensku.

V septembri 2004 bol Národnou radou SR schválený nový zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorý oproti dovtedy platnej právnej úprave obsahoval niekoľko dôležitých zmien. Jedná sa napríklad o zavedenie viacročného rozpočtovania v celej verejnej správe na tri rozpočtové roky, všeobecnú a ucelenú úpravu nakladania s verejnými prostriedkami (vymedzenie verejných prostriedkov v súlade s medzinárodnými štandardami – metodikou ESA 95), zavedenie systémovej možnosti

čerpania a vykazovania prostriedkov štátneho rozpočtu aj v nasledujúcom roku a zníženie počtu rozpočtových kapitol.

V krátkom čase po prijatí spomínaného nového zákona bol následne pripravený návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2005 až 2007, ktorý už bol zostavený v intenciách tohto zákona. Tento návrh rozpočtu obsahoval posun vo viacerých oblastiach rozpočtového procesu. V prvom rade išlo o výrazné posilnenie viacročného rozpočtovania. Kým v predchádzajúcich rokoch bol súčasťou rozpočtu len výhľad fiškálnej politiky, v rozpočte verejnej správy na roky 2005 až 2007 už bolo využívanie verejných zdrojov na nasledujúce tri roky konkretizované na jednotlivé subjekty verejnej správy a v štátnom rozpočte aj na jednotlivé programy. Kapitoly tak získali omnoho lepšiu schopnosť plánovať svoje aktivity v strednodobom horizonte. Hoci alokácia výdavkov na roky 2006 a 2007 nebola záväzná, predpokladalo sa, že zmeny sa budú uskutočňovať len v jednoznačne zdôvodnených prípadoch. Inak povedané, rozpočet na nasledujúci rok bol záväzný a bol plne rozpísaný až po najnižšiu úroveň, zatiaľ čo rozpočty na ďalšie dva roky mali indikatívny charakter.

Pri tvorbe rozpočtu na roky 2005 až 2007 bol zámer ďalej skvalitňovať programové štruktúry jednotlivých kapitol štátneho rozpočtu, a to predovšetkým skvalitnením formulovania zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov tak, aby sa zvyšoval význam programového rozpočtovania ako ťažiskového nástroja na posilnenie strategického plánovania a riadenia verejných financií. Pokrok pri napĺňaní tohto zámeru bol však v jednotlivých kapitolách značne diferencovaný.

Predložený návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2005 až 2007 bol taktiež zostavený v súlade s princípmi metodiky ESA 95. Táto metodika Európskej únie je zárukou toho, že rozpočet predstavuje komplexný a neskreslený pohľad na vývoj hospodárenia verejných financií. Oproti praxi z minulosti, kedy bol stredobodom pozornosti štátny rozpočet vykazovaný na hotovostnej báze, sú v súčasnosti dve zásadné zmeny. Prvou je to, že pozornosť sa už nesústreďuje len na štátny rozpočet, ale na celý okruh verejných financií. O poslednú zložku, ktorou sú príspevkové organizácie sektora verejnej správy, sa rozpočet rozšíril v návrhu na roky 2005 až

2007. Druhým podstatným rozdielom je vykazovanie hospodárenia na akruálnom princípe, teda s časovým rozlíšením, ktorý zrealňuje hospodárenie verejných financií v rozpočtovanom období. Napriek podstatnému zlepšeniu v tejto oblasti je nevyhnutné pokračovať v skvalitňovaní účtovníctva a výkazníctva vo verejnej správe, čo je základným predpokladom pre výraznejšie využívanie akruálneho princípu pri hodnotení vývoja verejných financií. Postupom implementácie ostatných komponentov reformy riadenia verejných financií sa ukázalo, že prechod na akruálne účtovníctvo je kľúčovým predpokladom pre prepojenie jednotlivých zložiek reformy riadenia verejných financií a dosiahnutie synergických efektov z reformy. Zavedenie jednotného štátneho účtovníctva okrem toho, že poskytne auditovateľné finančné výkazy štátu, umožňuje zmysluplne implementovať programové rozpočtovanie, teda skutočne merať účelnosť a efektívnosť vynakladania verejných zdrojov.

Ďalším zo základných prvkov reformy verejných financií je zavedenie tvrdého rozpočtového obmedzenia v celom okruhu verejných financií. Výsledkom je, že v žiadnej oblasti sa nespotrebuje viac zdrojov, ako na ňu bude vyčlenených v rozpočtoch, ktoré schváli NR SR, resp. jednotlivé samosprávne orgány. Zavedením tvrdého rozpočtového obmedzenia malo dôjsť k zastaveniu zadlžovania rôznych inštitúcií verejného sektora, ako sú napríklad železnice, zdravotníctvo, či STV a SRo. Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2005 až 2007 spolu s realizovanými reformami v mnohých oblastiach vytvorili predpoklady hladkého financovania verejných inštitúcií tak, aby nevznikalo ich zadlžovanie.

V roku 2004 vznikol dôležitý materiál „Metodický pokyn Ministerstva financií Slovenskej republiky na usmernenie programového rozpočtovania (č. 5238/2004)“, ku ktorému bol o rok neskôr vydaný „Manuál pre formulovanie zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov“. Od roku 2004 je taktiež dostupný „Rozpočtový informačný systém“ (RIS), ktorý bol vyvinutý ministerstvom financií. RIS slúži na podporu prípravy programových rozpočtov. Jednotlivé rozpočtové kapitoly majú prístup do systému a môžu si zaregistrovať informáciu o svojich programových rozpočtoch.

Podľa priebežnej správy projektu reformy riadenia verejných financií z roku 2005 bol doteraz najvýznamnejší prínos programového rozpočtovania na Slovensku v podstatnom skvalitnení informácií o tom, do ktorých oblastí smerujú prostriedky štátneho rozpočtu. Programové štruktúry sa už stabilizovali a poskytujú podstatne kvalitnejšie informácie o oblastiach, do ktorých smerujú verejné zdroje, ako v minulosti. Vďaka tomu sa stal štátny rozpočet podstatne transparentnejším, čo je jedným zo základných predpokladov pre zefektívňovanie výdavkov. Najväčším problémom v doterajšom priebehu reformy riadenia verejných financií je nedostatočný pokrok v oblasti merania efektov dosiahnutých vynaložením verejných zdrojov. Inak povedané, v schopnosti definovať zámery a ciele vynakladania verejných zdrojov a merať efekty, ktoré vynakladanie týchto zdrojov prináša. Okrem ďalšieho úsilia o zlepšovanie kvality v spomínaných oblastiach bola tiež snaha vytvárať priestor pre flexibilitu tak, aby v rámci jednotných metodických postupov programového rozpočtovania mohli rezorty a kapitoly prispôbiť konkrétnu aplikáciu metodiky potrebám riadenia svojho rezortu, resp. kapitoly.

Od roku 2005 bol v súlade s programovým vyhlásením vlády SR pripravený taktiež nový systém financovania obcí a vyšších územných celkov, ktorého podstatou je posilnenie finančnej samostatnosti územných samospráv. Fiškálna decentralizácia nadväzuje na vykonaný prechod kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky podľa zákona č. 416/2001 Z. z. Podľa tohto zákona kompetencie prechádzali na územnú samosprávu postupne od 1. januára 2002 do 1. januára 2004. Na vykonaný prechod kompetencií a realizáciu daňovej reformy od januára 2004 teda nadviazal ďalší krok a to fiškálna decentralizácia od 1. 1. 2005. Schválením zákonov vzťahujúcich sa k fiškálnej decentralizácii v septembri 2004 sa zrušila kapitola „Súhrnný finančný vzťah k obciam a vyšším územným celkom“ a dotácie rozpočtované v uvedenej kapitole sa transformovali na daňové príjmy obcí a vyšších územných celkov. Daňovými príjmami sa budú zabezpečovať kompetencie obcí. Jedná sa napríklad o výkon samosprávnych funkcií obcí, mestskú verejnú dopravu, školstvo a sociálne zabezpečenie.

Závěrečná správa projektu reformy riadenia verejných financií z roku 2006 konštatovala, že napriek dosiahnutému, súčasný stav v oblasti riadenia rozpočtu je ďaleko od ideálneho cieľového stavu. Predovšetkým v stanovení zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov nebol dosiahnutý stav, ktorý by zásadne zmenil kvalitu rozpočtu v tejto oblasti. Nebola dosiahnutá kritická hranica v zmene chápania rozpočtu z financovania kapacít na financovanie výstupov, výsledkov a dopadov. Programový rozpočet sa taktiež nestal nástrojom pre manažérske riadenie rozpočtov rezortov. Absencia prepracovaného systému monitorovania a hodnotenia odsunula využívanie merania výsledkov na vedľajšiu koľaj a primárnym stále ostáva finančné plnenie rozpočtu. Navyše skutočnosť, že na väčšine rezortov nedošlo k procesnej zmene v rozpočtovaní, výrazne zvýšila administratívnu náročnosť prípravy rozpočtu, pričom nepreniesla príslušnú časť zodpovednosti z útvarov zodpovedných za rozpočet na útvary zodpovedné za príslušnú politiku. Systém prípravy a realizácie rozpočtu je stále veľmi administratívne náročný, čím vyvoláva rezistenciu zainteresovaných ľudí. Z uvedených konštatovaní však existujú výnimky, ako napríklad ministerstvo školstva, či ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny.

Naopak, medzi odporúčaniami tejto záverečnej správy bola zdôraznená dôležitosť toho, že rozhodnutie o ďalšom postupe implementácie programového rozpočtovania musí byť politické a prijaté na úrovni vlády. Ak programové rozpočtovanie a viacročný rozpočet ostanú iba prioritou ministerstva financií, nemôžu byť úspešne implementované, pretože nejde iba o metodickú zmenu, ale o inštitucionálnu reformu, ktorá vyžaduje zmenu organizačných štruktúr v rámci jednotlivých kapitol, úpravu kompetencií, zmenu nastavenia interných procesov. Doterajšie skúsenosti ukázali, že na tých kapitolách, kde pochopili podstatu tejto zmeny, bol pokrok v implementácii programového rozpočtovania kvalitatívne na podstatne vyššej úrovni než tam, kde ju považovali iba za módnu metodickú zmenu, ktorú si vymyslelo ministerstvo financií, aby malo väčšiu kontrolu nad ich výdavkami. Taktiež bolo odporúčané, aby v najkratšom možnom čase po parlamentných voľbách v roku 2006 bol do vlády predložený materiál, v ktorom bude navrhnutý ďalší postup implementácie moderných postupov v rozpočtovaní.

6.2. Pohľad na reformu verejných financií v SR v kontexte uvedených typov implementačných stratégií pre zavedenie reforiem v krajinách OECD

Motívom na reformovanie rozpočtového systému na Slovensku bol záujem o zlepšenie kontroly verejných výdavkov, resp. o zvýšenie efektivity vynakladania prostriedkov, pričom impulzom bola zmena vládnej garnitúry po parlamentných voľbách v roku 1998. Implementácia programového rozpočtovania bola napokon súčasťou širšieho rozpočtového reformného balíčku v oblasti riadenia verejných financií. Okrem snahy o zvýšenie efektivity bolo tiež zámerom najmä posilnenie transparentnosti verejných financií, posilnenie strategického plánovania alokácie zdrojov, zriadenie stabilného strednodobého rámca verejných financií a zvyšovanie a prenášanie finančnej a riadiacej zodpovednosti.

Na väčšine ministerstiev nie sú informácie o plnení cieľov brané do úvahy pri robení rozhodnutí o rozdeľovaní zdrojov. Možno teda vo všeobecnosti povedať, že v SR je využívaný prezentačný typ rozpočtovania zameraného na výsledky, pri ktorom má uvádzanie údajov o plnení cieľov iba informatívny charakter. Výnimku však tvoria niektoré špecifické oblasti, ako napríklad školstvo a zdravotníctvo, v ktorých sa využíva normatívny typ rozpočtovania. Ako konkrétny príklad možno uviesť Ministerstvo školstva SR, kde sa väčšina rozpočtu rozdeľuje normatívnym spôsobom. Inak povedané, finančné prostriedky sú rozdeľované v priamej súvislosti s výkonovými ukazovateľmi jednotlivých subjektov (škôl).

Reformy boli zavedené prostredníctvom legislatívy, pričom pri príprave, zavádzaní a monitorovaní reforiem zohrávalo kľúčovú úlohu ministerstvo financií. Na Slovensku sa využíva centralizovanejší prístup „zhora-nadol“, teda ministerstvo financií je hnacím motorom procesu prípravy rozpočtu. Problémom je však nízka zaangažovanosť vlády, čo vedie k nedostatočnému tlaku na zmenu. Ak totiž vláda nevyvíja tlak a politické manažmenty jednotlivých rezortov sa nezapoja (najmä pri formulovaní strategických zámerov a cieľov rezortu), je veľmi obtiažne pre pracovníkov zodpovedných za rozpočet formulovať také zábery a ciele, ktoré by

odrážali skutočné politické priority rezortu a formulovanie programových štruktúr sa následne môže stať obťažujúcim formálnym cvičením. Aj preto je dodávanie informácií o plnení cieľov čiastočne iba ďalším centrálnym pravidlom, ktoré má byť dodržiavané.

Slovenská republika patrí medzi krajiny, ktoré zaviedli prístup všeobecnej pôsobnosti reforiem s požiadavkami na vývoj informácií o plnení cieľov pre všetky ministerstvá. V prvých rokoch zavádzania programového rozpočtovania na Slovensku bolo síce do pilotnej fázy projektu zapojených iba niekoľko ministerstiev, čoskoro sa však povinnosť pripravovať rozpočty v programovej forme preniesla aj na všetky ostatné ministerstvá, resp. kapitoly.

Časovú schému zavádzania reforiem v oblasti programového rozpočtovania na Slovensku možno charakterizovať skôr ako postupnú, hoci ťažiskovým obdobím reformných zmien boli roky 2003 a 2004. Od prvej formulácie zámeru implementovať rozpočtové programovanie na Slovensku však uplynulo už približne 10 rokov, počas ktorých sa metodika prípravy rozpočtu vyvíjala a priebežne upravovala. Ministerstvo financií stále deklaruje záujem o vývoj v tejto oblasti a pripravuje nové iniciatívy. Avšak hoci je prezentovaná snaha o ďalšie skvalitňovanie programového rozpočtovania a posilnenie oblasti hodnotenia a monitorovania cieľov a merateľných ukazovateľov, realita je taká, že sa v posledných rokoch oslabuje výsledková orientácia rozpočtu, resp. podiel cieľov, ktoré nie sú výsledkovo orientované, rastie.

Slovenská republika taktiež zaostáva vo vývoji mechanizmov motivácie štátnych zamestnancov pre zvýšenie záujmu o rozpočtovanie zamerané na výsledky, resp. o dosahovanie lepších výsledkov. Nevyužíva sa ani finančné odmeňovanie/sankcionovanie, ani zvyšovanie/znižovanie finančnej, a/alebo manažérskej flexibility a do tretice ani zverejňovanie konkrétnych výsledkov inštitúcií. Naopak, ministerstvo financií deklaruje, že ak hovoríme o implementácii orientácie na výsledky, ako súčasť programového rozpočtovania, treba zdôrazniť, že táto nesmie byť (a nie je) vnímaná ako snaha o potrestanie zamestnancov (manažérov) za neplnenie, resp. nesplnenie stanovených cieľov. Ministerstvo dodáva jednak, že podstatou

implementácie je zmena v príprave a realizácii rozpočtu, teda zmena pohľadu na rozpočet, nie ako nástroj pre rozdeľovanie peňazí, ale ako nástroj pre plánovanie výdavkov s jasným určením a že orientácia na výsledky by mala byť implementovaná ako snaha o motiváciu zamestnancov hľadať najúčinnšie možnosti poskytovania verejných služieb. Pozitívom tohto prístupu síce je, že nevyvoláva obavy a odpor u štátnych zamestnancov, avšak podporuje zásadný problém, ktorým je absencia potrebného tlaku na zmenu. A keďže potrebný tlak nie je vyvíjaný ani vládou, štátni zamestnanci tak absolútne nie sú motivovaní k zlepšovaniu výsledkov, čo sa javí ako hlavná prekážka pri pokroku v oblasti rozpočtovania zameraného na výsledky. Pomôcť by tiež mohol zvýšený záujem verejnosti o výsledky jednotlivých ministerstiev a inštitúcií. Kľúčovým by bolo poukazovanie na slabé výsledky, ktoré by vplývalo ako isté zahanbenie dotknutých inštitúcií. Ako bolo spomínané v tretej kapitole, zámerom je predpoklad, že následne by bol prostredníctvom médií, verejnosti, či zákonodarného zboru vyvíjaný tlak na zlepšenie výsledkov. Chýba tiež možnosť medzinárodných porovnávaní výsledkov.

6.3. Súčasný stav reformy v SR (po roku 2006) a výzvy

Vážnym rizikom implementácie programového rozpočtovania naďalej ostáva fakt, že toto je stále chápané ako formálne cvičenie, ktoré sa týka hlavne rozpočtových expertov, ale nie je vnímané ako nový spôsob myslenia a správania sa vo verejnom sektore. Toto vyžaduje zmenu v prístupe a kultúre štátnych inštitúcií a týka sa všetkých zamestnancov. Štátne inštitúcie by mali začať myslieť a konať v zmysle pridanej hodnoty vytvorenej pre spoločnosť a obyvateľov (t.j. výstupov a výsledkov) a nie v zmysle vstupov. Tieto závery vychádzajú z výstupov projektu HESO – efektívny štátny rozpočet, ktorý od roku 2007 realizoval Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy (INEKO).

Z výstupov projektu HESO – efektívny štátny rozpočet ďalej vyplýva, že výmena vládnej garnitúry po parlamentných voľbách v roku 2006 znamenala zlom vo vývoji programového rozpočtovania v SR. Nielen, že problémom zostala pretrvávajúca nedostatočná motivácia štátnych zamestnancov, ale taktiež nedošlo ani k zmene

správania politikov a zamestnancov ministerstiev smerom k aktívnemu prístupu v oblasti týchto reforiem. Ba práve naopak, formulovanie zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov sa od roku 2006 stáva stále viac iba formálnym nákladným cvičením, pričom sa oslabuje podstata zamerania sa na výsledky. Túto zmenu dokumentujú medziročné porovnania predložených návrhov štátnych rozpočtov, ktoré realizoval inštitút INEKO.

Podľa inštitútu INEKO umožňujú ciele štátneho rozpočtu na roky 2007 až 2009 neúčelné hospodárenie s verejnými financiami, pretože v menovaných oblastiach je až 73% cieľov zameraných na podporu jednotlivých procesov a inštitúcií bez požiadaviek na výsledky, teda nezaväzujú k dosiahnutiu žiadneho konkrétneho úžitku pre spoločnosť. Okrem častej absencie zamerania na výsledky, sú ciele často tiež nemerateľné (bez merateľného ukazovateľa, so zlým merateľným ukazovateľom alebo principiálne nemerateľné), prípadne naformulované nejasne, resp. s chybami. Znamená to, že štát viac sleduje, koľko vydá rozhodnutí, koľko napíše rozborov a analýz, koľko podporí projektov alebo organizácií, ale už menej, čo sa týmito rozhodnutiami a analýzami dosiahne, aký úžitok prinesú projekty a podporené organizácie pre spoločnosť.

Pán Viliam Páleník z Ekonomického ústavu Slovenskej akadémie vied k štátnemu rozpočtu na roky 2008 až 2010 v Tíme dňa z 11.11.2007 na TA3 povedal: „pri čítaní tohto rozpočtu mi chýba jedna vec. V predošlých rokoch stále z roka na rok sa konkrétnejšie spomínalo programové rozpočtovanie, aj sa postupne uvádzalo do života. Tento rozpočet programové rozpočtovanie spomína, ale iba okrajovo a doslova v predkladacej správe sa píše, že sa kladie čoraz väčší dôraz, alebo úloha v kvalite verejných financií, kde zohrávajú kľúčovú úlohu rozpočtové kapitoly. Čiže ako keby tá vláda opúšťala princíp programového rozpočtovania a prikláňala sa k rozpočtovým kapitolám, čo teda znamená rezorty, alebo ministerstvá. To je trochu škoda, že sa posilňuje rezortizmus a tieto cezrezortné programy mali sústrediť prostriedky na nejaké kľúčové rozvojové programy, ktoré mohli posúvať ekonomiku ďalej ako celok. Toto do určitej miery ako keby tam chýbalo, kladie sa na to menší dôraz.”

Pri analýze programovej knihy štátneho rozpočtu na roky 2008 až 2010 dospel inštitút INEKO k záveru, že podiel neúčelných cieľov, ktoré nie sú zamerané na výsledky vzrástol už na 76%. Medzi najväznejšie chyby cieľov v štátnom rozpočte na rok 2008 pritom patrí napríklad podpora inštitúcií a jednotlivcov bez odôvodnenia a merania užitočnosti poskytnutej podpory, podpora procesov a činností bez merania výsledku a užitočnosti procesu, nekonkrétnosť, nejasnosť, vágnosť, či nemerateľnosť týchto cieľov. Ministerstvo financií pritom v júni 2007 tvrdilo, že pri zostavovaní štátneho rozpočtu na roky 2008 až 2010 bude kvalita rozpočtových cieľov dôležitým kritériom pre rozdeľovanie peňazí pre jednotlivé kapitoly. Ministerstvo zdravotníctva, ktorého rozpočet bol oproti roku 2007 navýšený v porovnaní s ostatnými kapitolami nadpriemerne, však nevenovalo formulácii cieľov veľa pozornosti. Všetky svoje ciele s výnimkou dvoch iba skopírovalo z predchádzajúceho roka. A to doslova, v cieľoch neprepísalo dokonca ani rok 2007 na 2008. Ministerstvo hospodárstva zase pri viacerých cieľoch zmenilo spätne číselné plány za predchádzajúce roky. Takto sa môže aj pri zhoršení plnenia cieľov navodzovať dojem, že ide o zlepšenie.

Ministerstvo financií v roku 2008 opäť deklarovalo, že príprava rozpočtu na roky 2009 až 2011 bude využívať programovú dimenziu rozpočtu ako kľúčovú a tiež že bude posilnená oblasť hodnotenia a monitorovania cieľov a merateľných ukazovateľov pri vynakladaní verejných zdrojov. Inštitút INEKO napriek tomu opäť konštatuje, že nový rozpočet nie je zameraný na výsledky. Kvalita cieľov sa opäť medziročne zhoršila. Z analýzy programovej knihy štátneho rozpočtu vyplynulo, že až 81% cieľov schváleného štátneho rozpočtu na rok 2009 v oblastiach hospodárstva, školstva, športu, vedy a zdravotníctva nie je zameraných na dosiahnutie konkrétneho merateľného výsledku prinášajúceho úžitok pre spoločnosť.

Od februára 2008 do februára 2009 prebehol projekt pilotnej implementácie programového rozpočtovania (s dôrazom na využitie strategického plánovania) pre zvýšenie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov a účinnosti dosahovania cieľov a zámerov na úrovni územnej samosprávy. Výsledkom je, že od roku 2009 sa povinnosť pripravovať programové rozpočty vzťahuje aj na jednotlivé subjekty územnej

samosprávy, teda obce, mestá a vyššie územné celky. Rozpočty samospráv pre roky 2009 až 2011 už budú teda obsahovať údaje o zámeroch a cieľoch samospráv. Tým by sa mala podstatne zvýšiť informačná hodnota týchto dokumentov a súčasne sa implementujú základy pre plánovanie výdavkov v strednodobom časovom horizonte s možnosťou konfrontovať plány samosprávy so skutočnosťou, t.j. prezentovať v rozpočtoch ciele a monitorovať ich dosahovanie. Je však potrebné dodať, že zavedenie programového rozpočtovania na úrovni samosprávy neznamená rušenie platnej štruktúry a obsahu rozpočtov územnej samosprávy podľa zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zavádzanie programového rozpočtovania na úrovni samospráv a obcí sa vzhľadom na potenciálne zvyšovanie efektivity vynakladaných prostriedkov javí ako pozitívny krok. Avšak vo svetle skutočnosti, že ani na celoštátnej úrovni nefunguje tento systém úspešne, môže byť výsledkom iba ďalšie drahé formálne cvičenie, tentokrát na úrovni samospráv. Na to, aby sa programové rozpočtovanie na Slovensku zmenilo z formálnej povinnej jazdy štátnych úradníkov na efektívny nástroj verejnej kontroly verejných financií, je nevyhnutné, aby sa stalo reálnou politickou témou. Až keď sa programové rozpočtovanie stane efektívnym nástrojom aj na celoštátnej úrovni, budú si samosprávy môcť zobrať príklad a využiť napríklad ministerstvami nadobudnuté skúsenosti. Usilovať sa o úspešné fungovanie systému programového rozpočtovania je v súčasnosti obzvlášť dôležité aj vzhľadom na prebiehajúcu finančnú krízu. Z finančnej krízy vyplýva silný tlak na výrazné znižovanie objemu verejných výdavkov, resp. zvyšovania efektivity ich vynakladania. V takýchto podmienkach je nedostatočné využívanie potenciálnych prínosov programového rozpočtovania premárnenním príležitosti.

Záver

Jedným z výsledkov hľadania nových spôsobov rozpočtovania sa stalo práve rozpočtovanie zamerané na výsledky, konkrétne programové rozpočtovanie. Možno ho popísať ako systém, v rámci ktorého správcovia rozpočtových prostriedkov pri nakladaní s rozpočtovými zdrojmi disponujú istou mierou flexibility, ktorá je však podmienená definovanými cieľmi, ako napríklad výkonnosť, výstupy, alebo výsledky, za dosahovanie ktorých sú zodpovední. Významnou úlohou pri implementácii programového rozpočtovania je príprava strategického plánu, ktorý bude obsahovať víziu, poslanie, zámery a výsledkové ciele v strednodobom časovom horizonte. Takýto plán sa môže stať základom pre tvorbu programovej štruktúry.

Pri tvorbe programového rozpočtu je užitočné zabezpečiť spoluprácu a vytvoriť konsenzus medzi politickou mocou a exekutívou. V opačnom prípade sa môže stať, že ciele sa stanú len formálnou záležitosťou, ukazovatele budú monitorované len z nutnosti, ktorú predpisuje zákon a výsledky monitorovania nebudú slúžiť ako podklad pre rozhodovanie a dosiahnutie plánovaných cieľov.

Napriek značnému úsiliu, ktoré v uplynulých rokoch vynaložilo Ministerstvo financií SR a pracovníci ďalších rezortov a rozpočtových kapitol, prístup k príprave programových štruktúr a stanoveniu zámerov a cieľov jednotlivých programov ostáva v Slovenskej republike formálny a je považovaný za dodatočnú záťaž pracovníkov rozpočtových útvarov ministerstiev. Hlavnou príčinou je, že implementácia ostala na úrovni pracovníkov rozpočtových útvarov, bez väčšej zaangažovanosti vedúcich pracovníkov odborných útvarov a najmä bez pozornosti vlády a politického vedenia ministerstiev.

Literatúra

- [1] Curristine, T. (2007), Performance budgeting in OECD countries, Organisation for economic co-operation and development (OECD).
- [2] Fürbecková Anna (2003), Príspevok do diskusie na tému „Programové rozpočtovanie a audit výkonnosti“, Slovak Governance Institute (SGI).
- [3] Hayek consulting (2007), Informačný dokument MF SR o programovom rozpočtovaní, jeho výhodách a význame pre zlepšenie rozhodovacieho procesu s príkladmi aplikácie v zahraničí.
- [4] Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy (INEKO), www.ineko.sk.
- [5] Ministerstvo financií SR, www.finance.gov.sk.
- [6] MF SR (2005), Formulovanie zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov (manuál k metodickému pokynu MF SR na usmernenie programového rozpočtovania).
- [7] MF SR (2004), Metodický pokyn Ministerstva financií Slovenskej republiky na usmernenie programového rozpočtovania (č. 5238/2004).
- [8] MF SR (2004), Predkladacia správa k návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2005 až 2007.
- [9] MF SR (2006), Záverečná správa MF SR k reforme riadenia verejných financií.
- [10] Španiková Viera (2004), Vstupná správa poradcu (MF SR) pre programové rozpočtovanie k reforme riadenia verejných financií.
- [11] Tunega, M. (2007), Štátny rozpočet a proces jeho tvorby, bakalárska práca.