

## **Informačný dokument o programovom rozpočtovaní, jeho výhodách a význame pre zlepšenie rozhodovacieho procesu s príkladmi aplikácie v zahraničí**

### Cieľ dokumentu

Cieľom tohto dokumentu je:

- Popísať výhody a prínosy programového rozpočtovania pre zvýšenie kvality fungovania samosprávy.
- Vysvetliť zmenu v tvorbe rozpočtu miestnych a regionálnych samospráv.
- Prezentovať konkrétne príklady využívania programovaného rozpočtovania z aplikačnej praxe krajín OECD.

Tento dokument je súčasťou trilógie dokumentov, ktoré boli vytvorené v súvislosti s implementáciou programového rozpočtovania na úrovni samosprávy Zákonom č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov a preto sa logicky v niektorých častiach na tieto dokumenty odvoláva.

### Ďalšími súvisiacimi dokumentmi sú:

1. Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy a
2. Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy.

## Čitatelia dokumentu

Tento dokument je určený predovšetkým:

- Zamestnancom rozpočtových/finančných útvarov obcí, miest, vyšších územných celkov a ich organizácií.
- Vedúcim zamestnancom odborných útvarov obcí, miest, vyšších územných celkov a ich organizácií, ktorí zodpovedajú za implementáciu jednotlivých politík v rámci samosprávy.
- Voleným zástupcom v samospráve.
- Predstaviteľom nevládných a záujmových organizácií.
- Obyvateľom, ktorí sa zaujímajú o to, akým spôsobom samospráva používa verejné zdroje.

## Obsah

Úvod .....	4
Krátka história programového rozpočtovania.....	5
Čo je to programové rozpočtovanie.....	7
Rozdiel medzi programovým rozpočtovaním a „klasickým“ rozpočtovaním.....	9
Ako vytvoriť programový rozpočet v skratke .....	13
Prínos programového rozpočtovania .....	14
Príklad využívania strategického plánovania a programového rozpočtovania .....	15
Príloha: Terminológia .....	20

## Úvod

V ostatných rokoch (desaťročiach) začali mnohé krajiny Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj<sup>1</sup> v rámci verejnej správy intenzívne využívať nástroje, ktoré sú typické predovšetkým pre súkromnú sféru - strategické plánovanie, meranie a porovnávanie výkonnosti, riadenie či **rozpočtovanie orientované na výkonnosť** - na Slovensku označované ako **programové rozpočtovanie**. Táto zmena prebehla v mnohých štátoch generálne pod názvom reforma riadenia verejných financií. Jedným z hlavných dôvodov, ktoré viedli k takémuto rozhodnutiu, sa stal **väčší záujem daňovníkov o využívanie verejných zdrojov**, ktoré sú tvorené predovšetkým z ich daní a poplatkov.

Uvedené nástroje – ktoré v rôznych formách, viac či menej intenzívne postupne krajiny implementovali na rôznych úrovniach verejnej správy, majú pomáhať voleným predstaviteľom (v prípade územnej samosprávy primátorom, starostom, predsedom samosprávnych krajov, poslancom) a manažérom (prednostom, riaditeľom odborných útvarov, riaditeľom rozpočtových či príspevkových organizácií zriadených obcou alebo VÚC) **prijímať kvalifikovanejšie rozhodnutia**, podložené kvalitnými informáciami, s cieľom **čo najefektívnejšie** využívať obmedzené verejné zdroje, **zvyšovať kvalitu služieb** verejnej správy poskytovaných obyvateľom a v neposlednom rade **skvalitňovať komunikáciu s verejnosťou** (obyvatelia miest a obcí, podnikatelia, záujmové združenia a pod.). Podstatnou sa pritom stáva aj **zodpovednosť** (a jej zdokumentovanie) za **dosahovanie výkonnosti**, t.j. **plnenie cieľov**. Inými slovami, tieto nástroje o. i. pomáhajú merať a posudzovať úspešnosť verejnej správy pri riešení potrieb verejnosti, ktorá svojim spôsobom predstavuje jej „zákazníkov“.

Na úrovni **ústrednej štátnej správy** sa systém programového rozpočtovania v plnej miere zaviedol **v roku 2004**, počnúc ktorým rozpočtové **kapitoly** predkladajú svoje rozpočty aj v **programovej štruktúre** s cieľom zdôrazniť priority vlády vo forme **zámerov a merateľných cieľov** a tým aj prezentovať úspešnosť jednotlivých ministerstiev pri napĺňaní vládneho programu, ale aj ďalších úloh, ktoré im stavuje napríklad národná alebo legislatíva Európskej únie.

**Od roku 2009** sa „povinnosť“ pripravovať tzv. **programové rozpočty** vzťahuje aj na jednotlivé **subjekty územnej samosprávy** - teda obce, mestá a vyššie územné celky - čo znamená, že rozpočty samosprávy pre roky 2009-2011 už budú obsahovať **údaje o zámeroch a cieľoch samospráv**. Tým sa podstatne **zvýši 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** (výkonnosť samosprávy) a **monitorovať** ich **dosahovanie**.

**Zavedenie programového rozpočtovania** na úrovni samosprávy však **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.

**Hlavným cieľom tohto dokumentu** je poskytnúť **základné informácie** o programovom rozpočtovaní a jeho **prínose** pre život samosprávy, a to tak **z pohľadu volených zástupcov a zamestnancov úradov** samospráv, ako aj z pohľadu **obyvateľov**, či už obcí alebo vyšších územných celkov.

---

<sup>1</sup> [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

## Krátka história programového rozpočtovania

V ostatných rokoch sa v čoraz väčšej miere začínajú prejavovať vo vyspelých krajinách dva základné (a spoločné) symptómy:

- a) zvýšený tlak na verejné financie a ním vyvolaná (vice versa) snaha o obmedzovanie verejných výdavkov (zvyšovanie efektívnosti),
- b) dopyt po kvalitnejších službách, ktoré poskytuje verejná správa (zvyšovanie účinnosti).

Tieto dva fakty sa stali aj dôvodom pre intenzívnu diskusiu **na všetkých úrovniach verejnej správy** a následné hľadanie, experimentovanie a zavádzanie **nových spôsobov rozpočtovania**.

Táto snaha sa odzrkadlila aj vo vlastnom chápaní slova „rozpočet“, ktorý je v mnohých krajinách v súčasnosti považovaný **za manažérsky nástroj**, ktorý podporuje **zodpovednosť, efektívnosť a účinnosť verejnej správy** oproti zastaranému vnímaniu rozpočtu, ako nástroja **pre rozdeľovanie zdrojov a mechanické kontrolovanie výdavkov**.

Jedným z výsledkov hľadania nových spôsobov rozpočtovania sa stalo práve **programové rozpočtovanie** (rozpočtovanie orientované na výkonnosť) – a to ako systém, v rámci ktorého „manažéri“ (u nás sa väčšinou používa termín správcovia rozpočtových prostriedkov) disponujú istou mierou **flexibility** pri nakladaní s rozpočtovými zdrojmi, ktorá je však podmienená definovanými **cieľmi** (výkonnosť, resp. výstupy a/alebo výsledky), za dosahovanie ktorých sú **zodpovední**.

Programové rozpočtovanie tak, ako ho poznáme dnes, sa vyvíjalo niekoľko desaťročí, a to najmä v USA<sup>2</sup>, ktoré sa dajú považovať za najprogresívnejšiu krajinu v oblasti zavádzania nových techník a nástrojov rozpočtovania, orientácie na výkonnosť vo verejnej správe (a súvisiaceho strategického plánovania) – viď nasledujúci box.

### Box 1: Ukážky vývoja programového rozpočtovania

- Už v roku 1907 The New York Bureau of Municipal Research poukazovalo na potrebu ukazovateľov, ktoré by v rámci rozpočtovania merali efektívnosť a účinnosť pri využívaní verejných zdrojov.
- V šesťdesiatych rokoch 20. storočia sa stal populárnym *Systém plánovania, programovania a rozpočtovania* (PPBS), ktorý bol pôvodne využívaný na federálnej úrovni USA - a ktorý zaviedol do rozpočtového procesu napríklad prvky viacročného plánovania. Tento systém bol prevzatý Ministerstvom obrany USA z Ford Motor Company a môžeme ho považovať za jedno z východísk programového rozpočtovania, ktoré sa počas šesťdesiatych a sedemdesiatych rokov stalo v USA nástrojom využívaným aj na štátnej a miestnej úrovni.
- *Manažment založený na cieľoch* (MBO) – systém, ktorý vyžaduje pravidelné monitorovanie plnenia stanovených cieľov – sa stal rozšíreným najmä v sedemdesiatych rokoch minulého storočia, rovnako v USA.
- *Nulové rozpočtovanie* (ZBB) bolo zavedené v USA pôvodne na federálnej úrovni v sedemdesiatych rokoch s cieľom zdôrazniť potrebu každoročného hodnotenie programov (vyprodukovaných výstupov v rámci nich). Podstatou systému je analyzovať objem výdavkov potrebných na realizáciu istých činností (aký objem výdavkov je skutočne potrebný na vyprodukovanie istého počtu výstupov).

<sup>2</sup> V rámci USA sú najpokrokovejšie vo využívaní programového rozpočtovania štáty Texas a Severná Karolína.

Programové rozpočtovanie teda nie je žiadnou teóriou (ani novinkou ostatných rokov), ale môžeme ho považovať za nástroj, ktorý **integruje najvýznamnejšie** (najlepšie) **prvky** už v minulosti (počas niekoľkých dekád) využívaných rozpočtových a manažérskych techník, konkrétne:

- Dôraz na plánovanie (prevzatý z PPBS) sa v rámci programového rozpočtovania prejavuje vo forme tvorby programových štruktúr a podčiarkovanie súvislosti so strategickým plánovaním, ktoré programový rozpočet preberá zo strategických plánov napríklad vo forme zámerov.
- Tvorba cieľov a merateľných ukazovateľov v programových štruktúrach je črta typická pre systém MBO.
- Definovanie istej miery výkonnosti súvisiacej s daným objemom rozpočtových prostriedkov (napr. v rámci programu) a stanovovanie priorít v rámci rozpočtu (priorita = kam by mali smerovať rozpočtové výdavky prednostne), prevzaté zo systému ZBB.

Programové rozpočtovanie teda generálne zdôrazňuje orientáciu na dosahovanie cieľov (a to už pri príprave rozpočtu) na rozdiel od „klasického rozpočtovania“, ktoré je viac-menej založené na rozpočtovaní položiek, vyplývajúcich z predchádzajúcich skúseností (z minuloročných rozpočtov – to čo sme rozpočtovali minulý rok, musíme rozpočtovať aj v tomto roku) alebo – a čo je ešte horšie - na „dobrých úmysloch či nápadoch“, ktoré by mali prispieť k zvýšeniu kvality života obyvateľov, a to zväčša bez akéhokoľvek posúdenia výsledkov takýchto rozhodnutí (či ex ante alebo ex post).

## Čo je to programové rozpočtovanie

Programové rozpočtovanie môžeme označiť za **system plánovania, rozpočtovania a hodnotenia**, ktorý zdôrazňuje vzťah medzi **rozpočtovými zdrojmi** a dosiahnutými **výstupmi/výsledkami**.

Hlavnými črtami programového rozpočtovania sú:

- *Orientácia na výstupy a výsledky* – samospráva nesie zodpovednosť za dosahovanie istej stanovenej miery výkonnosti (plnenie cieľov), ktorá je sprevádzaná zvýšenou mierou kontroly objemu a najmä kvality služieb, ktoré obyvatelia (a zároveň daňovníci) získavajú zo strany verejnej správy.
- *Flexibilita* – rozpočtové výdavky sú alokované vo väčšine prípadov ako „balík peňazí“, nie ako jednotlivé položky podľa napríklad ekonomickej klasifikácie, čo dáva manažérom možnosť ich využívať bez obmedzení pre dosahovanie stanovených cieľov.
- *Inklúzia* – systém programového rozpočtovania umožňuje zapojiť do prípravy rozpočtu široké spektrum zúčastnených – politikov (mestské/obecné/samosprávne zastupiteľstvo), manažérov (zamestnancov obecného/mestského/samosprávneho úradu) ale aj verejnosť<sup>3</sup> v rámci prípravy strategických plánov, identifikácii výdavkových priorít a samozrejme pri hodnotení výkonnosti (monitorovanie a hodnotenie plnenia cieľov).
- *Dlhodobá perspektíva* – programové rozpočtovanie vychádza pri stanovovaní zámerov a cieľov zo strategického plánovania, a tým „spája“ plány s rozpočtovými výdavkami v dlhšom časovom horizonte (v prípade SR je možné tvoriť trojročné programové rozpočty).

**Programový rozpočet** preto na rozdiel od „klasického rozpočtu“ vo všeobecnosti **obsahuje** (mal by obsahovať):

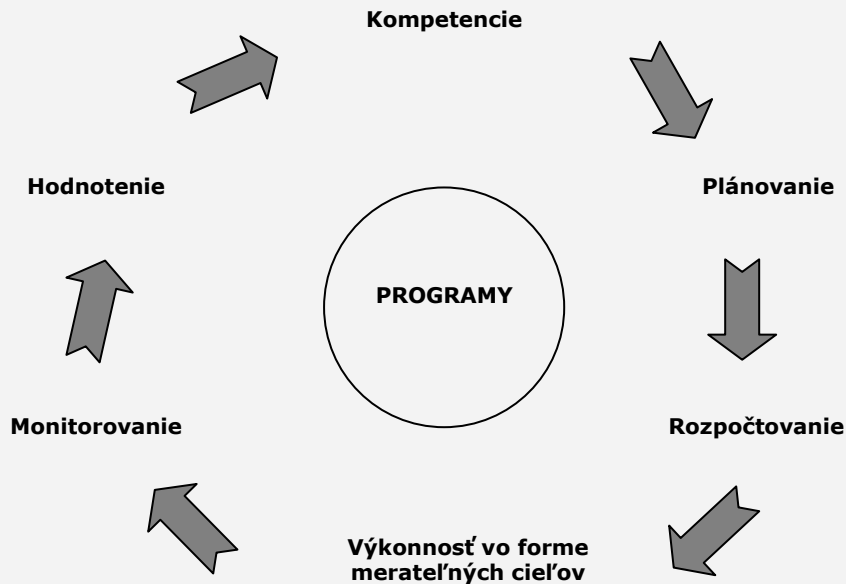
- Odkaz na poslanie samosprávy, ktoré je definované v strategickom pláne (prípadne víziu samosprávy);
- Zámery a výsledkovo orientované ciele samosprávy (ktoré dokumentujú jasný vzťah medzi strategickým plánom a vlastným rozpočtom);
- Výstupovo orientované ciele (ktoré dokumentujú objem samosprávou poskytovaných služieb, ich efektívnosť či kvalitu);
- Merateľné ukazovatele plnenia výsledkovo a výstupovo orientovaných cieľov (teda merateľné ukazovatele výkonnosti, resp. merateľné ukazovatele výstupov a výsledkov);
- Výdavky usporiadané do logických celkov podľa realizovaných kompetencií alebo úloh samosprávy (napr. vzdelávanie, kultúra, šport, odpadové hospodárstvo a pod.), ktoré sú nazývané programy.

---

<sup>3</sup> Obyvatelia, záujmové skupiny, tretí sektor a pod.

Programové rozpočtovanie môžeme vnímať ako **proces**, ktorý kontinuálne „núti“ samosprávu k vyššej **zodpovednosti** pri nakladaní s rozpočtovými zdrojmi a dosahovaní istej úrovne **výkonnosti**. - vid' nasledujúci box.

**Box 2: Proces programového rozpočtovania**



Programový rozpočet je tvorený **programami** (akési základné stavebné časti), ktoré sa môžu deliť na **podprogramy**, prípadne ďalej na **prvky/projekty**<sup>4</sup>. **Programy** predstavujú v prípade samosprávy primárne **základné kompetenčné oblasti** – ako napríklad vzdelávanie, verejné osvetlenie, doprava, odpadové hospodárstvo, sociálne služby, zdravotníctvo a pod. – pričom podľa definície program predstavuje skupinu súvisiacich aktivít, ktorých realizáciou - a plnením cieľov v rámci nich - sa snažíme dosiahnuť stanovený **zámer programu**. Programový rozpočet na základe tejto vlastnosti môžeme teda definovať ako **rozpočet**, ktorý **rozdeľuje výdavky samosprávy do jednotlivých programov** (a ich častí), ktoré tvoria tzv. **programovú štruktúru**. Inými slovami, programový rozpočet si môžeme predstaviť aj ako **skupinu mini rozpočtov**, ktoré predstavujú jednotlivé programy. Programová štruktúra (alebo de facto programový rozpočet) je navyše **doplnená o zábery, ciele a merateľné ukazovatele**, ktoré podčiarkujú orientáciu na **výkonnosť**.

---

<sup>4</sup> Vid' dokument *Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy*.



## Rozdiel medzi programovým rozpočtovaním a „klasickým“ rozpočtovaním

Programové rozpočtovanie predstavuje významný odklon od tradičného rozpočtovania. Klasický rozpočet môžeme považovať za nástroj, ktorým primárne regulujeme objem výdavkov. Klasický rozpočet je vlastne **prezentácia vstupov** alebo inými slovami kategorizácia jednotlivých druhov výdavkov, ktoré môžu byť použité počas rozpočtového roku na stanovené účely – mzdy, odvody, tovary a služby a pod. (to je príklad ekonomickej klasifikácie).

### Box 3: Ukážka z tradičného rozpočtu

#### OBLASŤ: ODPADOVÉ HOSPODÁRSTVO

	2007	2008	2009
05.1.0 Nakladanie s odpadmi	30 mil. Sk	31 mil. Sk	32 mil. Sk
<i>alebo</i>			
05.1.0 Nakladanie s odpadmi	2007	2008	2009
637 - Služby	30 mil. Sk	31 mil. Sk	32 mil. Sk
V tom: čistenie	5 mil. Sk	5 mil. Sk	5 mil. Sk
<i>uloženie a likvidácia</i>	25 mil. Sk	26 mil. Sk	27 mil. Sk

Prečo je klasické rozpočtovanie nedostatočné? Kým takýto spôsob rozpočtovania (a vlastný rozpočet) slúži primárne ekonomickým útvárom pre posúdenie a kontrolu objemu výdavkov v jednotlivých kategóriách (napr. v uvedenom prípade za služby), pre prijímanie politických, manažérskych či strategických rozhodnutí je takmer (resp. dokonca absolútne) nepoužiteľný. Niektoré rozpočty dokonca ani neobsahujú ekonomickú klasifikáciu (viď prvý z uvedených príkladov). Navyše v jednoduchých tabuľkových prezentáciách rozpočtov sa často krát nie celkom dobre zdôvodniteľné výdavky „skrývajú“ pod názvom rôzne/ostatné alebo sú jednoducho rozpočtované v rámci celkom inej položky.

Klasický rozpočet teda poskytuje všeobecne **informáciu o výdavkoch** územnej samosprávy (ktoré budú alebo boli použité v súlade so schváleným rozpočtom (informáciu o vstupoch) – teda napr. na tovary a služby v rámci kultúry sa minie/ sa minulo 10 mil. Sk), **ale nie informáciu o tom, čo sa za danú sumu dosiahne, resp. dosiahlo (informáciu o výstupoch alebo výsledkoch).**

Ďalšie nedostatky klasického rozpočtovania sú:

- Pri tvorbe rozpočtu sa „podporuje“ zotrvačnosť (historický princíp), čo v konečnom dôsledku znamená „indexáciu“ výdavkov predchádzajúceho roku (marginálne zmeny výdavkov predchádzajúceho roka);
- Môže vyústiť do neefektívnych a neekonomických činností, pretože nedovoľuje manažérom – správcam rozpočtových prostriedkov - flexibilne reagovať na zmeny prostredia (podmienky, v ktorých samospráva pôsobí);
- Pri hodnotení rozpočtu (napr. v rámci záverečného účtu) „dovoľuje“ klásť si otázky typu: „*Prečo sme tak veľa peňazí minuli na mzdy alebo tovary a služby pri budovaní parkovísk v meste?*“ namiesto otázok typu „*Podarilo sa nám zvýšiť parkovaciu kapacitu v centre mesta?*“ alebo „*Podarilo sa nám znížiť počet parkujúcich na chodníkoch?*“.

Naopak, **programové rozpočtovanie** poskytuje celý rad **možností** pre **manažérske (ale aj politické) rozhodovanie** o výdavkoch, pretože:

- Integruje strategické plány a výdavky;
- „Núti“ zamestnancov samosprávy, ale aj volených zástupcov rozmyšľať strategicky (napríklad o zmysle, výsledkoch a dopadoch ich rozhodnutí);
- Poskytuje omnoho viac informácií o výsledkoch a dopadoch realizovaných výdavkov na obyvateľov alebo prostredie (či už obec, mesto alebo kraj);
- Dáva útvarom v rámci úradov väčšiu voľnosť pri nakladaní s rozpočtom;
- Zavádza stimuly (napríklad osobné odmeny pre manažérov, ktorými môžu byť napr. vedúci útvarov), ak sa im podarí vytvoriť úspory v rámci prideleného rozpočtu pri naplnení cieľov;
- Implementuje monitorovanie pre zabezpečenie priebežnej kontroly plnenia rozpočtu a stanovených cieľov (tzv. programové plnenie rozpočtu);
- Skvalitňuje informácie potrebné pre rozhodovanie o výdavkoch a pomáha získavať istý nadhľad;
- Posilňuje zodpovednosť za nakladanie s verejnými zdrojmi a tým podporuje aj manažovanie rozpočtových výdavkov;

Programový rozpočet teda **každému čitateľovi** (užívateľovi) poskytne informáciu o tom, **čo daná samospráva** (útvár či organizácia v rámci nej) **robí, čo plánuje dosiahnuť** využívajúc rozpočet tvorený verejnými zdrojmi a **aká je úspešná** – box 4, box 5.

#### Box 4: Ukážka z programového rozpočtu

##### OBLASŤ: ODPADOVÉ HOSPODÁRSTVO

**Cieľ:** Zabezpečiť pravidelný zvoz a likvidáciu odpadu na území obce

**Účastník/zodpovednosť:** Odbor technických služieb

	2007	2008	2009
<b>Rozpočet</b>	30 mil. Sk	31 mil. Sk	32 mil. Sk
<b>Ukazovateľ:</b> objem odvázaného odpadu (l)	10 000	11 000	12 000
<b>Ukazovateľ:</b> počet uskutočnených zvozov odpadu za rok	52	52	52
<b>Ukazovateľ:</b> týždenný interval zvozu odpadu	áno	áno	áno
<b>Ukazovateľ:</b> objem zlikvidovaného odpadu (l)	10 000	9 000	8 000

**Box 5: Ukážka z programového rozpočtu****OBLASŤ: ODPADOVÉ HOSPODÁRSTVO**

**Ciel':** Zvýšiť objem recyklovaného odpadu vyprodukovaného na území obce

**Účastník/zodpovednosť:** Odbor technických služieb

	2007	2008	2009
<b>Rozpočet</b>	15 mil. Sk	16 mil. Sk	17 mil. Sk
<b>Ukazovateľ:</b> % recyklovaného odpadu tvoreného v rámci obce z celkového odpadu	5 %	6 %	7 %

Zavedenie programového rozpočtovania však zároveň **neznamená upustenie od kontroly výdavkov** - ani na úrovni exekutívy (mestský/obecný úrad či úrad VÚC) ani na úrovni politickej (primátor, starosta, predseda samosprávneho kraja či zastupiteľstvo) - ale naopak **doplnenie rozpočtovania o nový, manažérsky pohľad na využívanie verejných zdrojov**, ktorý súčasne zabezpečuje **vyššiu transparentnosť** nakladania s rozpočtovými výdavkami a podčiarkuje **vzťah medzi „peniazmi“ a výkonom samosprávy** (čo robí, čo plánuje robiť, ako sa jej darí dosahovať stanovené ciele).

Inými slovami, zavedenie programového rozpočtovania na úrovni územnej 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.

Ak hovoríme o implementácii orientácie na výkonnosť (plnenie istých cieľov, realizáciu výstupov a dosahovanie výsledkov), ako súčasť programového rozpočtovania - treba zdôrazniť – že táto **nesmie** (a nie je) **byť vnímaná ako snaha o potrestanie zamestnancov** (manažérov) za neplnenie/nesplnenie stanovených cieľov. **Podstatou** implementácie je **zmena v príprave a realizácii rozpočtu** – teda zmena pohľadu na rozpočet – nie ako nástroj pre rozdeľovanie peňazí (vstupy), ale ako **nástroj pre plánovanie výdavkov s jasným určením** (ciele = výstupy a výsledky). Orientácia na výkonnosť by mala byť implementovaná ako snaha o motiváciu zamestnancov hľadať najčinnnejšie možnosti poskytovania verejných služieb.

Pri tvorbe programového rozpočtu je užitočné vytvoriť istý druh **spolupráce a konsenzu** medzi exekutívou a politickou mocou – vyššie spomínaná inklúzia<sup>5</sup>. 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 napríklad o zmene postupu (iná stratégia, zvýšenie zdrojov, uplatňovanie nových metód, reforiem a pod.) pre dosiahnutie plánovaných cieľov.

<sup>5</sup> Za základ môžeme považovať strategické plánovanie - ktorého významnou črtou je všeobecný súhlas čo najširšej skupiny „zainteresovaných“ – čo môžu byť na jednej strane zástupcovia samosprávy a na druhej obyvatelia, záujmové skupiny, podnikatelia, nevládne organizácie a pod.

Zavádzanie programového rozpočtovania – najmä tvorba cieľov a relevantných ukazovateľov ich plnenia – sa často stretáva s istým rezistenciou alebo obavou, že merateľné ukazovatele ako súčasť systému orientácie na výkonnosť (napríklad ich neplnenie) – môžu znamenať automatické znižovanie rozpočtu pre daný program alebo útvary, ktorý má na starosti jeho realizáciu, prípadne prepúšťanie zamestnancov a podobne. Aj preto je vhodné, aby na tvorbe cieľov a ukazovateľov v plnej miere participovali zamestnanci samosprávy (zamestnanci obecných/mestských úradov, úradu VÚC), odhliadnuc od toho, že práve táto skupina „zainteresovaných“ predstavuje profesionálov, ktorí by mali vedieť objektívne posúdiť kritériá (ich reálnosť) pre stanovenie ukazovateľov. Inak povedané, **ciele** premietnuté v rozpočte by mali byť **výsledkom diskusie** medzi politikmi (zastupiteľstvo) a úradom, prípadne ďalšími skupinami (napr. obyvatelia).

## Ako vytvoriť programový rozpočet v skratke

**Významnou úlohou** pri implementácii programového rozpočtovania je **príprava strategického plánu** (alebo úprava existujúceho), ktorý bude obsahovať víziu, poslanie, zámery a strednodobé výsledkové ciele (ciele v strednodobom časovom horizonte), pokrývajúc zásadné (najdôležitejšie) oblasti/kompetencie, ktoré sa môžu stať základom pre tvorbu programovej štruktúry (de facto programy).

Vypracovanie (alebo úprava) strategického plánu (plánov) nie je nevyhnutnou podmienkou pre zavedenie programového rozpočtovania – najmä v prípade malých obcí – pretože programový rozpočet môže svojou podstatou čiastočne nahradiť strategický plán<sup>6</sup>.

Základom programového rozpočtu je **programová štruktúra**, ktorá je tvorená primárne programami – teda v prípade samosprávy hlavnými kompetenčnými oblasťami (skupiny aktivít, ktoré samospráva v rámci danej kompetencie vykonáva; napr. vzdelávanie, odpadové hospodárstvo, šport a pod.). Programy môžu obsahovať (a zväčša aj obsahujú) ďalšie časti, a to podprogramy a prvky/projekty, ktoré sú ich neoddeliteľnou časťou a bližšie špecifikujú „obsah“ programu.

Usporiadaním výdavkov samosprávy do programov získame **logickú štruktúru**, ktorá nerozlišuje medzi bežnými a kapitálovými výdavkami, ale prezentuje **úplné (celkové) výdavky**, ktoré súvisia s realizáciou činností samosprávy v danej oblasti (v programe alebo jeho časti), a ktoré prispievajú k plneniu stanovených cieľov a v konečnom dôsledku k dosahovaniu vytýčeného zámeru.

Neoddeliteľnou súčasťou (podstatou) tvorby programovej štruktúry (programového rozpočtu) je formulovanie zámerov, výstupových, krátkodobých výsledkových a strednodobých výsledkových cieľov a merateľných ukazovateľov. V prípade, že samospráva disponuje strategickým plánom, zámery a strednodobé výsledkové ciele „premietne“ do programového rozpočtu využívajúc strategický plán.

Pri tvorbe programovej štruktúry, najmä po priradení zámerov a cieľov môže prísť k jej úprave, pretože táto by malo vo všeobecnosti reflektovať nielen hierarchiu medzi prvkami, podprogramami a programami, ale aj tzv. **logický rámec programu** – ktorý vyjadruje logickú súvislosť medzi poslaním/víziou samosprávy, zámermi, strednodobými výsledkovými cieľmi, krátkodobými výsledkovými cieľmi, výstupovými cieľmi a vstupmi programu<sup>7</sup>. Rovnako tak **alokácia** výdavkov do rozpočtu (príprava rozpočtu) by mala podliehať prioritne **plneniu cieľov**.

Funkčnosť programového rozpočtovania závisí do veľkej miery aj od stanovenia/definovania **zodpovednosti** útvarov alebo osôb za realizáciu jednotlivých aktivít financovaných rozpočtom a dosahovanie stanovených cieľov.

---

<sup>6</sup> Súvis medzi strategickým plánom a programovým rozpočtom je detailnejšie popísaný v dokumente *Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy*.

<sup>7</sup> Logický rámec programu vysvetľuje dokument *Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy*.

**Súčasťou** programového rozpočtovania (pretože ide o systém plánovania, rozpočtovania a hodnotenia) je **monitorovanie** tzv. programového plnenia rozpočtu a aj jeho koncoročné **hodnotenie**. Obe tieto aktivity sa musia diať periodicky, a to z dôvodu kontinuálneho zabezpečovania informácií o plnení/neplnení merateľných ukazovateľov, t.j. o plnení/neplnení cieľov. Ako bolo spomenuté, úlohou systému programového rozpočtovania **nie** je automaticky **trestať** za neplnenie cieľov, ale naopak umožniť prijímať priebežne **opatrenia**, pokiaľ hodnotenie ukazovateľov informuje o ich nepriaznivom vývoji. Monitorovanie a hodnotenie môžeme súčasne považovať za kľúčový **nástroj pre komunikáciu** medzi samosprávou a obyvateľmi a nástroj pre **verejnú kontrolu** samosprávy.

## Prínos programového rozpočtovania

Programové rozpočtovanie je systém, ktorý „hľadá“ súvislosť medzi rozpočtovými zdrojmi a výstupmi/výsledkami práce územnej samosprávy, a tým umožňuje zástupcom samosprávy, ale aj verejnosti identifikovať zmysel používania verejných zdrojov a merať úspešnosť obcí, miest a vyšších územných celkov pri naplňaní deklarovaných cieľov a zámerov. **Táto filozofia platí všeobecne a je rovnaká pre obec, mesto či vyšší územný celok.**

Programový rozpočet na rozdiel od klasického rozpočtu pridáva do rozpočtovej dokumentácie údaje o merateľných cieľoch. Namiesto prezentácie vstupov, programový rozpočet poskytuje **podklady pre rozhodovanie** o tom, prečo má byť istá suma výdavkov alokovaná a s akým účelom. Politickej reprezentácii (zastupiteľstvo), ktorá v konečnom dôsledku schvaľuje rozpočet, tento systém ponúka **kvalitné informácie pre rozhodnutie sa o výške alokácie** v tom ktorom programe (jeho časti) s jasným určením potenciálnych prínosov.

Súčasťou programového rozpočtovania je aj **monitorovanie finančného a programového plnenia rozpočtu**. Znamená to, že počas realizácie rozpočtu, ale aj na konci rozpočtového roka môžu manažéri, volení zástupcovia a verejnosť posúdiť mieru splnenia cieľov, prípadné príčiny neúspechu a rozhodnúť o zmenách, ktoré sú potrebné pre dosiahnutie plánovanej výkonnosti (danej merateľnými ukazovateľmi v rámci cieľov). Pri monitorovaní a hodnotení zohráva dôležitú úlohu aj porovnávanie výkonnosti medzi samosprávami navzájom – tzv. benchmarking, ktoré môže interne vykonávať napríklad hlavný kontrolór mesta, alebo v prípade vyššieho územného celku hlavný kontrolór samosprávneho celku.

Navyše, **systém** programovania programového rozpočtovania je využívaný aj **Európskou úniou**. Preto aj pre každú samosprávu môže implementácia tejto filozofie znamenať prínos jednak v prípade tvorby projektov (zosúladenie cieľov samosprávy a cieľov deklarovaných v projektoch, prezentácia reálnych zámerov a cieľov pri tvorbe a aplikácii projektu pre posilnenie jeho dôveryhodnosti) a následne pri alokácii získaných zdrojov do rozpočtu (premietnutie cieľov do programovej štruktúry obce, mesta, VÚC).

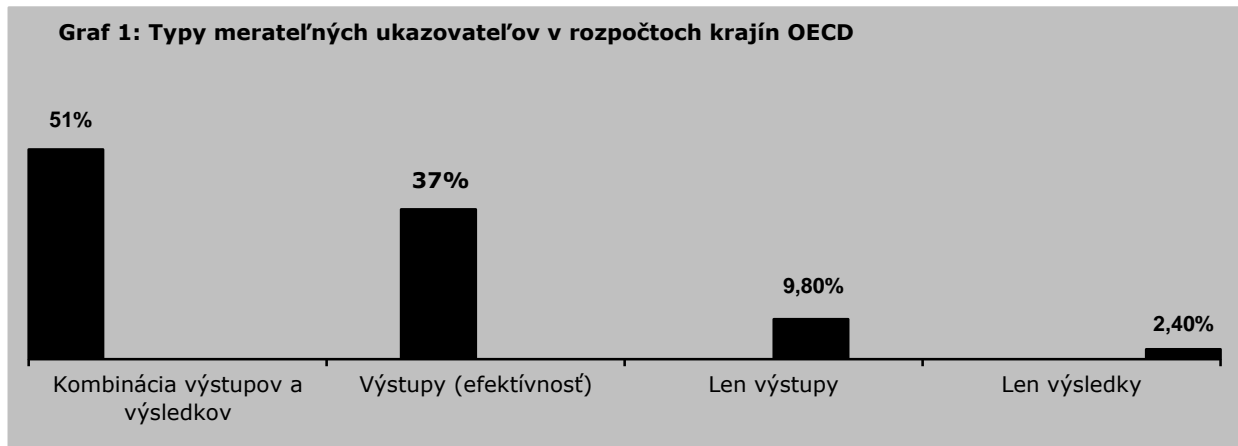
Implementácia programového rozpočtovania nie je z hľadiska času úlohou, ktorá by sa dala zrealizovať počas jedného roka. Úplná zmena systému a myslenia zvyčajne **trvá niekoľko rokov** a prirodzene neznamená len výhody. Transformácia môže spôsobiť aj vážnejšie, či menej vážne problémy, ktoré sú však len **dočasné** a súvisia len so samotnou zmenou systému, teda nie s jeho uplatňovaním. Ide najmä o prechodné rozšírenie agendy ekonomických útvarov, viac práce pre odborné útvary, potreba vzdelávania sa, potenciálne nedorozumenia, ktoré vzniknú pri definovaní programovej štruktúry a formulovaní cieľov a pod..

**Kto môže získať** zavedením programového rozpočtovania na úrovni územnej samosprávy?

1. Volení lídri samospráv (primátor, predseda samosprávneho kraja) budú môcť premietnuť svoj **volebný program** do programového rozpočtu **vo forme konkrétnych cieľov**.
2. **Odborné útvary** v rámci úradov budú využívať programový rozpočet ako **argumentačný nástroj** pre presadzovanie svojich činností a priorit.
3. **Zastupiteľstvo** získa omnoho **viac a kvalitatívne lepších informácií**, ktoré využijú pri **schvaľovaní rozpočtu**, ale aj pri jeho **kontrole**.
4. **Odborné útvary** budú môcť na základe informácií o plnení cieľov **hľadať spôsoby** pre skvalitnenie svojej činnosti.
5. **Ekonomické/finančné útvary** získajú **kvalitnejšie podklady** pre prípravu rozpočtu a správ o jeho plnení.
6. Samospráva bude môcť **jasne a zrozumiteľne** deklarovať svoju činnosť, ale aj svoje úspechy.
7. **Verejnosť** získa **informácie** o aktivitách, ktoré samospráva realizuje za **verejné zdroje** (čo sa deje s ich daňami).
8. **Kontrolné orgány** (napríklad hlavný kontrolór) budú môcť posúdiť **efektívnosť** pri výkone určitých druhov činností (služieb).

Príklad využívania strategického plánovania a programového rozpočtovania

V ostatných rokoch v krajinách OECD nastala značná zmena v oblasti verejných financií v podobe odklonu od tradičného rozpočtovania vstupov a zameraní sa na **výkonnosť** (a jej meranie) v podobe **výstupov a výsledkov** činnosti verejnej správy. V súčasnosti **väčšina** členských krajín OECD (cca tri štvrtiny) využíva vo svojich rozpočtoch na **centrálnej úrovni** nielen finančné údaje (prehľad príjmov a výdavkov - vstupov), ale aj informácie o výkonnosti verejnej správy (údaje o výstupoch a/alebo výsledkoch jej činnosti) - viď graf<sup>8</sup>.



**Menšia časť z nich realizuje** informácie o výkonnosti (prostredníctvom programového rozpočtovania a/alebo strategického plánovania) v rámci verejnej správy aj **na inej, ako centrálnej úrovni** pričom práve táto skupina štátov súčasne patrí medzi ekonomicky najvyspelejšie štáty sveta - USA, Austrália, Nový Zéland a Kanada.

<sup>8</sup> Zdroj: OECD

Orientácia na výkonnosť a jej uplatňovanie vo verejnej správe je skôr filozofia, ako presne definovaná metodika/forma a preto si jednotlivé krajiny/samosprávy pri jej implementácii prispôbujú základné charakteristiky podľa svojich potrieb a predstáv. Niektoré uvádzajú zámery, ciele a ukazovatele priamo v rozpočtoch; iné len v rámci strategických plánov, ktoré prekladajú separátne alebo naopak spolu s rozpočtom a pod.

Nasledujúca časť prezentuje **rôzne prístupy**, ktoré boli zvolené pri zavádzaní orientácie na výkonnosť vo verejnej správe (na úrovni miestnej a regionálnej samosprávy). Spoločným menovateľom všetkých príkladov je, že samosprávy:

- zaviedli do svojho rozpočtového systému **meranie výkonnosti** s cieľom niesť **zodpovednosť** za jej dosahovanie, pričom verejnosť (daňovníci) má možnosť vykonávať **kontrolu plnenia** stanovených **cieľov**;
- orientáciu na ciele samosprávy zdôrazňujú **systémom odmeňovania** manažérov (správcov rozpočtových prostriedkov) za plnenie/prekračovanie cieľov (hľadanie alternatív pri ich dosahovaní);
- do rozpočtového procesu – ktorého súčasťou je aj plánovanie - **zapájajú** nielen zamestnancov verejnej správy, ale aj **verejnosť**;
- rozpočtovanie je **založené**, resp. **kombinované** s procesom **plánovania** (strednodobé/dlhodobé plány) a opiera sa o **víziu, poslanie a zámery**.

Ministerstvá a im podliehajúce organizácie provinčnej vlády v Alberte (Kanada) vypracúvajú vlastné individuálne trojročné strategické plány<sup>9</sup>. Každý strategický plán obsahuje **víziu, poslanie, zámery, stratégie, merateľné ukazovatele** a ich **cieľové hodnoty**. Plány musia reflektovať všeobecný vládny plán a 10 hlavných zámerov, ktoré stanovuje. Jednotlivé strategické plány obsahujú aj rozpočtové informácie – údaje o finančnom plnení hlavných výdavkových programov. Alberta je prvou provinciou v Kanade, ktorá zaviedla **verejné hodnotenie** dosahovanej **výkonnosti** lokálnej vlády.

Obdobne sa v Kanade implementuje filozofia strategického plánovania a programového rozpočtovania postupne aj **na úrovni miest**. Napríklad mesto Calgary uplatňuje integrovaný trojročný systém **strategického plánovania** a **rozpočtovania**, pričom oba dokumenty vychádzajú z existujúcich priorít zastupiteľstva. **Strategický plán** mesta tvoria **jednotlivé** strategické plány útvarov (vrátane mestskej polície) – a kopírujúč činnosti samosprávy - obsahujú **víziu, poslanie, zámery, ciele** a **merateľné ukazovatele**. **Plány sú doplnené programovými rozpočtami** jednotlivých útvarov.

Jedným z lídrov zavádzania výkonnosti vo verejnej správe bol v USA štát Oregon. V rámci **spolupráce** medzi zástupcami **verejnej správy** a **súkromnej sféry** boli stanovené **hlavné zámery** rozvoja štátu, následne transformované do **konkrétnych cieľov**, zapracovaných do rozpočtu. Súčasťou zmeny filozofie rozpočtovania bolo aj vytvorenie približne 160 **ukazovateľov**, ktorými sa meria **pokrok** pri dosahovaní plánovaných zámerov/cieľov (napr. znižovanie kriminality, zvyšovanie základných zručností študentov, rast príjmov obyvateľov, dostupnosť zdravotnej starostlivosti a pod.).

---

<sup>9</sup> Regulačný rámec pre hodnotenie výkonnosti miestnej vlády vytvára *Government Accountability Act*.



Maine patrí rovnako medzi štáty<sup>10</sup>, ktoré implementovali<sup>11</sup> meranie výkonnosti vo verejnej správe. Všetky verejné inštitúcie musia prezentovať v rozpočtových programoch **merateľné ukazovatele výkonnosti**, ktoré sa premietajú aj do dvojročného rozpočtu štátu Maine. Jedným z hlavných cieľov zákona prijatého zákona bolo **informovať obyvateľov o službách** a ich **kvalite**, ktoré pre nich verejná správa zabezpečuje. Úlohou ukazovateľov je však aj pomáhať zamestnancom verejnej správy hľadať a využívať metódy, ktoré vedú k plneniu stanovených cieľov a zámerov.

Mesto Austin (Texas) patrí už približne 20 rokov medzi lídrov vo využívaní strategického plánovania a programového rozpočtovania. Strategické plánovanie slúži prioritne pre tvorbu **rámcov**, ktoré pomáhajú prijímať správne rozpočtové rozhodnutia v snahe naplniť stanovené **zábery** a **ciele** mesta. Plány, ktoré pripravujú útvary v rámci mestskej samosprávy, obsahujú – tradične ako v iných prípadoch – **víziu**, **poslanie**, **zábery**, **programy**, **činnosti** a **merateľné ukazovatele**. Táto štruktúra je premietnutá do **programového rozpočtu mesta**. Zmena z klasického rozpočtovania na programové rozpočtovanie (v kombinácii so strategickým plánovaním) je výsledkom dlhoročnej snahy mesta o **zavedenie tzv. kultúry orientácie na výsledky**. Pre posilnenie transparentnosti a verejnej kontroly, je pre verejnosť sprístupnená aj možnosť **sledovať** dosahovanie výkonnosti (plnenie merateľných ukazovateľov v rámci jednotlivých cieľov) **on-line** (podľa útvarov, programov alebo jednotlivých aktivít).

V Austrálii sú plánovanie a orientácia na výkonnosť samosprávy dané **všeobecným regulačným rámcom**<sup>12</sup>. Napríklad mesto Sydney realizuje trojstupňové plánovanie, súčasťou ktorého je i rozpočtovanie finančných zdrojov. Výstupmi systému sú: a) **strategický plán** - obsahujúci víziu, hlavné oblasti pôsobnosti samosprávy, zábery a plánované výsledky v štvorročnom horizonte; b) **organizačný plán** - ktorý obsahuje špecifické činnosti, merateľné ukazovatele a rozpočet, ktorý je potrebný na plnenie cieľov a zámerov; c) **ročný plán**, ktorý prezentuje činnosť jednotlivých útvarov mesta.

Podobne sa filozofia výkonnosti všeobecne uplatňuje na úrovni samosprávy<sup>13</sup> aj na Novom Zélande. Samosprávy **na základe zákona** pripravujú: a) **viacročné** (10 ročné) plány obsahujúce dlhodobé ciele a b) **ročné plány** (pre každý rozpočtový rok), ktoré integrujú činnosť samosprávy, jej **krátkodobé ciele** pre rozpočtový rok, merateľné ukazovatele ich plnenia a potrebné **finančné zdroje** (de facto rozpočet).

Aký môže byť reálny prínos zavedenia orientácie na výkonnosť vo forme programového rozpočtovania uvádzajú nasledujúce dva príklady.

Mesto Sunnyvale (California) uplatňuje **programové rozpočtovanie** už desaťročia. Pre každú **kompetenčnú oblasť** (politiku mesta) sú stanovené **zábery**, **ciele** a **merateľné ukazovatele**. Mesto využíva v rámci rozpočtovania aj systém **odmeňovania manažérov** jednotlivých programov za plnenie/prekračovanie stanovených cieľov. Výsledkom tejto praxe bol v intervale 5 rokov **pokles výdavkov** mesta za realizované služby o 20%. V porovnaní s podobnými mestami (z pohľadu veľkosti) sa v rámci Sunnyvale realizuje dokonca **širšie portfólio služieb** pre obyvateľov, a to s omnoho **menším počtom ľudských zdrojov** (až o 45%).

---

<sup>10</sup> Takmer všetky štáty v USA vyžadujú istý druh merania výkonnosti vo verejnej správe (Zdroj: Bureau of the Budget and State Planning Office).

<sup>11</sup> Regulačný rámec tvorí *Performance Budgeting Law*.

<sup>12</sup> Regulačný rámec tvorí *Local Government Act* (<http://www.legislation.nsw.gov.au/fullhtml/inforce/act+30+1993+CD+0+N#ch.13-pt.2>)

<sup>13</sup> Regulačný rámec tvorí *Local Government Act* ([http://www.localcouncils.govt.nz/lqip.nsf/wpg\\_url/About-Local-Government-Local-Government-Legislation-Local-Government-Act-2002?OpenDocument](http://www.localcouncils.govt.nz/lqip.nsf/wpg_url/About-Local-Government-Local-Government-Legislation-Local-Government-Act-2002?OpenDocument)) .

Okres Prince William (Virginia) zaviedol systém **strategického plánovania a programového rozpočtovania** v deväťdesiatych rokoch minulého storočia. Súčasťou nového prístupu v rozpočtovaní sa stalo aj rušenie výdavkových programov, v rámci ktorých sa nedosahuje plánovaná úroveň výkonnosti (cieľov) a ktoré nemajú strategický charakter a naopak presúvanie výdavkov do oblastí, ktoré sú identifikované ako strategické. Výsledkom implementácie programového rozpočtovania bolo napríklad celkové **zniženie rozpočtových výdavkov samosprávy** a na druhej strane logicky súvisiace **zniženie daňového zaťaženia obyvateľov** (o 143 USD za rok). Ďalším výsledkom bolo **skvalitnenie služieb** pre obyvateľov, ktoré je pravidelne samosprávou monitorované. Spokojnosť obyvateľov meraná prostredníctvom tzv. **hodnoty za peniaze** (za dane) vzrástla v období 1993 – 1996 zo 65,5 % na 74,4%.

Na tomto mieste je potrebné úprimne doplniť, že programové rozpočtovanie na lokálnej úrovni je omnoho viac rozšírené v anglosaských krajinách mimo európskeho kontinentu, než v krajinách Európskej únie (EÚ). Naopak, programové rozpočtovanie na úrovni samospráv je v súčasnosti v krajinách EÚ len v počiatočnom štádiu. Najmä v štátoch akými sú Dánsko, Nórsko, Veľká Británia, Írsko a Holandsko je možné nájsť iniciatívy, ktoré smerovali k zavádzaniu programového rozpočtovania, najmä vo forme stanovovania cieľov a merateľných indikátorov ich napĺňania. Napríklad v Írsku bola po prvýkrát takáto iniciatíva predstavená v roku 1996 vo vládnom programe nazvanom *Better Local Government* (v preklade „Lepšia samospráva“). V rámci neho vláda navrhla meranie výkonnosti samospráv prostredníctvom kombinácie finančných a kvalitatívnych ukazovateľov. Tým sa činnosť samospráv stala lepšie kontrolovateľná, prepojila sa so strategickým riadením, a priblížila sa k občanom. Ako príklad je možné uviesť regionálnu samosprávu Galway County v Írsku, ktorá ukazovatele výkonnosti vo všetkých svojich oblastiach využíva už od roku 1998. Do dnešného dňa sa však väčšina ukazovateľov orientuje na včasnosť poskytovaných služieb ako na základný ukazovateľ kvality<sup>14</sup>. Príklad podrobne zostaveného „podnikateľského plánu“ obce je možné nájsť v Severnom Írsku, v obci Craigavon<sup>15</sup>. Tento dokument stanovuje šesť strategických cieľov na roky 2007 – 2010, ktoré ďalej podrobne rozoberá do podoby konkrétnejších výstupových cieľov a merateľných ukazovateľov. Dokument je zároveň krátkou analýzou súčasného stavu a doterajších úspechov samosprávy pri plnení jednotlivých svojich strategických zámerov.

Za priekopníka v oblasti programového rozpočtovania na samosprávnej úrovni je v Európskej únii považované holandské mesto Tilburg. Už v roku 1985 toto mesto implementovalo nový manažérsky systém založený na organizačnej decentralizácii a programovom rozpočtovaní. Rozsiahle zmeny boli založené na zavedení novej organizačnej kultúry, informačných systémov, rozdelení konkrétnej finančnej zodpovednosti zamestnancom spojenej s pridelením kľúčových kompetencií. Okrem sledovania cieľov teda došlo i k delegovaniu právomocí jednotlivým zamestnancom, ktorých ohodnotenie sa odvíja od plnenia stanovených cieľov. Viac než 85 % všetkých rozpočtovaných výdavkov Tilburgu je spojené s plnením konkrétnych výsledkových a výstupových cieľov. Jedným z výsledkov tilburskej reformy bolo zavedenie akýchsi „dodávateľsko-odberateľských vzťahov“ v rámci úradu samosprávy: jednotlivé organizačné útvary úradu obce vykonávajú svoju činnosť na základe konkrétnej objednávky od samosprávnych orgánov, ktorá má formu merateľných cieľov, avšak spôsobmi realizácie, ktoré si útvary samé zvolia. Organizačné útvary obce teda majú pomerne vysokú mieru autonómie vo svojej činnosti. Tento „kontraktálny model“ sa pomerne rýchlo šíri i v nemeckých obecných samosprávach. Ako jeho hlavné výhody sa uvádzajú vyššia efektívnosť pri nakladaní s verejnými prostriedkami, vyšší záujem samospráv o občana, ktorý sa dostáva do pozície klienta, a lepšia kontrolovateľnosť činnosti samospráv.

V niektorých krajinách Európskej únie sú ukazovatele výkonnosti využívané i pre účely vzájomného porovnávania kvality a efektívnosti služieb poskytovaných samosprávami. Zavedenie takéhoto porovnávania však často čelí odporu samotných samospráv, ktoré v ňom cítia ohrozenie svojej slobody a finančnej nezávislosti. Vzácnou výnimkou je skupina šiestich obcí

<sup>14</sup> Zdroj: <http://www.cpmr.gov.ie/publications/discussion-papers/performance-measurement-in-local-government.pdf/>

<sup>15</sup> Corporate plan: <http://www.craigavon.gov.uk/council/Craigavon%20Borough%20Council%20Corporate%20Plan%202007-2010.pdf>

v Nórsku<sup>16</sup>, ktoré už od roku 1986 vytvorili dobrovoľnú sieť samospráv, sledujúcich a porovnávajúcich dosahované ukazovatele v troch základných oblastiach: školstvo, zdravotníctvo a opatrovateľská služba. Neskôr bazu porovnaných ukazovateľov rozšírili na všetky kompetenčné oblasti svojej činnosti. Medzinárodné štúdie tohto unikátneho experimentu poukazujú na fakt, že realizácia tohto projektu prispela k výraznému skvalitneniu riadiaceho procesu v zapojených samosprávach. Na základe tohto projektu neskôr Ministerstvo lokálnej vlády a regionálneho rozvoja spustilo projekt národného monitorovania výkonnosti samospráv.

---

<sup>16</sup> Johnsen, A. (1999), 'Implementation mode and local government performance measurement: a Norwegian experience', *Financial Accountability and Management*, vol. 15, no.1, str. 41-66

## Príloha: Terminológia

Pojem **programový rozpočet** môžeme chápať ako skupinu viacerých oblastí (programov), logicky zložených zo vzájomne súvisiacich činností, ktoré samospráva vykonáva. Každý program si môžeme zároveň predstaviť ako akýsi mini rozpočet samosprávy.

Pojem **rozpočet orientovaný na výkonnosť** je vlastne programový rozpočet, ktorý je doplnený o ciele, ktoré sa majú dosiahnuť v rámci jednotlivých programov. **Výkonnosť** je synonymum pre **ciele**, prezentujúce **výstupy** a **výsledky** plynúce z činnosti samosprávy. Preto sa niekedy tento systém, resp. vlastný rozpočet nazýva aj **cieľovo orientovaný**. Často krát sa tieto dva termíny aj zamieňajú alebo kombinujú a v literatúre sa používa aj výraz **programovo-výkonové rozpočtovanie (programovo-výkonový rozpočet)**.

V literatúre sa vyskytuje aj pojem **výstupovo orientované rozpočtovanie** a výstupovo orientovaný rozpočet, ktorého podstatou je zameranie len na služby (tovary), ktoré samospráva vyprodukuje a z toho plynúci vzťah medzi vstupmi a výstupmi, ktorý sa označuje ako **efektívnosť**.

Rovnako sa používa aj ďalší termín, a to **výsledkovo orientované rozpočtovanie** a výsledkovo orientovaný rozpočet, ktorého podstatou je zameranie na výsledky, ktoré verejná správa dosahuje a z toho plynúci vzťah medzi výstupmi a výsledkami – konkrétne miera dosahovania výsledkov - ktorá sa označuje ako **účinnosť**.

Pre zjednodušenie sa v texte používa len termín **programové rozpočtovanie** a **programový rozpočet** (tak, ako ho definuje aj regulačný rámec Ministerstva financií Slovenskej republiky).

Rovnako tak sa v dokumente vyskytujú aj pojmy **výkonnosť**, **orientácia na výkonnosť**, **ciele**, **orientácia na ciele**, **výstupy**, **výsledky**, **orientácia na výstupy** a **výsledky**. Všetky tieto termíny môžeme považovať za **úplne substitučné**.

V texte sa používa aj označenie **klasické rozpočtovanie**, ktoré je považované všeobecne za tzv. **tradičné**, pričom jeho podstatou je **hospodárnosť** – t.j. obstarávanie vstupov za najnižšie možné „náklady“.

***Informačný dokument o programovom rozpočtovaní, jeho výhodách a význame pre zlepšenie rozhodovacieho procesu s príkladmi aplikácie v zahraničí.***

V roku 2007 pre Ministerstvo financií Slovenskej republiky spracovala spoločnosť Hayek Consulting, spol. s r. o..

© 2007 Ministerstvo financií SR. Všetky práva vyhradené.