

Postavenie programového rozpočtovania v manažmente obcí SR

Position of the program budgeting in management of municipalities in Slovakia

Eva BALÁŽOVÁ – Maroš VALACH

Abstract

The enhanced transparency in public finance, introducing of stable mid-term framework for public finance, improved position of strategic planning of resources allocation and transition to the budgeting which is oriented on results were some of the anticipated outcomes of introducing of program budgeting as a part of public finance reform.

Program budgeting represents a system based on planning of tasks and activities of the self-governments' subjects as a respond to their priorities and allocation of available resources in programs, with emphasis put on the results as well as the effectiveness of using this finance. It also offers many possibilities for managerial decision making dealing with expenditures as it includes strategic plans and expenditures.

The aim of the paper is to evaluate the role and position of program budgeting in management of municipalities through the opinions and attitudes of municipal executives.

Key words: program budget, local self-government, management of municipality

Úvod

Dôležitosť efektívneho a transparentného vynakladania finančných prostriedkov, ktoré majú samosprávy k dispozícii, je dnes o to väčšia, keďže objem príjmov sa znižuje, čo je dôsledok globálnej finančnej krízy. Existencia rozpočtového obmedzenia a rastúci tlak na zvyšovanie efektívnosti, najmä zo strany verejnosti, sa prejavujú v oblasti rozpočtového procesu ako požiadavka na zlepšenie metód a postupov. Preto sa aj na úrovni obcí a vyšších územných celkov začali využívať metódy a postupy finančného plánovania, kontroly a auditu, ktoré sú bežne používané v súkromnom sektore¹.

V súvislosti s tým, ako sa mení obsah a objem finančných zdrojov územnej samosprávy v závislosti od rozsahu jej pôsobnosti a zodpovednosti, je nevyhnutné meniť aj formy a metódy nakladania s týmito financiami. Jasná vízia samosprávy a výsledkové ciele, ktoré ju dokážu postupne približovať, cieľovo orientovaný manažment výdavkov, zamestnancov a činností, pravidelné vyhodnocovanie úspešnosti aktivít, neustále zlepšovanie a obyvateľ vždy na prvom mieste - to je predstava ideálnej samosprávy, ku ktorej by nás mala priblížiť implementácia programového rozpočtovania. Tá je v súčasnosti horúcou témou slovenských obcí, miest a vyšších územných celkov. Realita je však v mnohých prípadoch predstave ideálnej samosprávy značne vzdialená. Strategické materiály a Plány hospodárskeho a sociálneho rozvoja sú často len nevyhnutnosťou pre možnosť čerpania zdrojov z európskych fondov. Ciele v nich sú ťažko merateľné a nie vždy sú prepojené s rozpočtovanými výdavkami. Pri tvorbe rozpočtov sa stále využívajú princípy indexovania výdavkov z minulých rokov a napriek viacročnému rozpočtovaniu sa len minimálna pozornosť venuje rozpočtom dvoch nasledujúcich rokov vzhľadom k tomu, že schvaľovanie viacročného rozpočtu na zasadnutí miestnych zastupiteľstiev je zákonná povinnosť, ale takto schválený je záväzný len na nasledujúci rok.

¹ . PROVAZNÍKOVÁ, R.: *Financování měst, obcí regionů: teorie a praxe*, Praha, 2007

Implementácia programového rozpočtovania na slovenské samosprávy, ktorá prebieha v podmienkach miestnych samospráv už tretí rok, stotožnenie sa s týmto systémom a využitie jeho potenciálu by mohlo pomôcť k významnému priblíženiu sa ideálnemu stavu. Programové rozpočtovanie je podľa Ministerstva financií „systém plánovania, rozpočtovania a hodnotenia, ktorý kladie dôraz na vzťah medzi verejnými rozpočtovými zdrojmi (rozpočet samosprávy) a očakávanými (plánovanými) výstupmi a výsledkami realizovaných činností, ktoré sú financované z rozpočtu subjektu samosprávy“. Teda okrem rozpočtovania v sebe integruje aj plánovanie, k plánovaným cieľom priraduje financie a nechýba ani hodnotenie dosiahnutých výsledkov a výstupov.

Cieľom príspevku je zhodnotiť úlohu a postavenie programového rozpočtovania v manažmente obcí prostredníctvom názorov a postojov výkonných manažérov obcí.

Materiál a metódy

Informácie a údaje k tvorbe tohto príspevku boli získavané metódou dopytovania a obsahovou analýzou príslušnej úradnej dokumentácie, týkajúcej sa najmä rozpočtového procesu. V rámci uvedenej metódy bola použitá dotazníková forma dopytovania, ktorej cieľom bolo získanie kvalitatívnych údajov a informácií o procese implementácie programového rozpočtovania. Cieľavedome formulované otázky boli kladené respondentom – výkonným manažérom miest a obcí z Nitrianskeho, Trenčianskeho, Žilinského, Banskobystrického, Prešovského a Košického kraja. Prieskumu, ktorý bol realizovaný v roku 2011, sa zúčastnilo 16 respondentov, z ktorých pätnásť sú výkonnými manažérmi miest a jeden respondent výkonným manažérom obce.

Výsledky

Odpoveď na zefektívnenie vynakladaných finančných prostriedkov môžeme nájsť aj v podobe programového rozpočtovania. Systém programového rozpočtovania vychádza z plánovania výdavkov podľa plánovaných výstupov, ktoré odrážajú ciele činností subjektu vo verejnej správe a sú realizované čiastkovými programami². Programové rozpočtovanie možno vnímať aj ako systém založený na plánovaní úloh a aktivít v nadväznosti na priority (pričom priority transformuje do konkrétnych úloh) a alokácia disponibilných zdrojov do programov, s dôrazom na výsledky a efektívnosť vynakladania rozpočtových prostriedkov³. Programový rozpočet - na rozdiel od klasického rozpočtu - pridáva do rozpočtovej dokumentácie údaje o merateľných cieľoch. Namiesto výlučnej prezentácie vstupov (peňazí) programový rozpočet poskytuje informácie o tom, prečo má byť istá suma výdavkov alokovaná a na aký účel (cieľ). Súčasťou systému programového rozpočtovania je aj monitorovanie a hodnotenie. Znamená to, že počas rozpočtového roka a po jeho skončení, môžu manažéri, volení zástupcovia a verejnosť posúdiť mieru plnenia a splnenia cieľov, prípadné príčiny neúspechu a rozhodnúť o zmenách, ktoré sú potrebné na dosiahnutie plánovanej výkonnosti - danej merateľnými ukazovateľmi v rámci cieľov.

V podmienkach Slovenska sa začalo zavádzať programové rozpočtovanie v roku 2004, kedy jednotlivé rozpočtové kapitoly začali predkladať svoje rozpočty aj v programovej štruktúre s dôrazom na priority vo forme zámerov a merateľných cieľov, prostredníctvom ktorých dochádza nielen k napĺňaniu vládneho programu, ale aj ďalších legislatívne stanovených úloh.

² PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. 2008. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha, 2008

³ Wright, G., NEMEC, J. 2003. *Management veřejné správy. Teorie a praxe. Zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. Praha, 2003

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 mali obsahovať údaje o zámeroch a cieľoch samospráv. Ministerstvo financií ďalej predpokladá, že sa tým 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. V procese implementácie programového rozpočtovania sú pozorovateľné pozitíva s dopadom na efektívnosť výstupov samosprávy, no samozrejme, že sa implementácia nezaobíde bez určitých obmedzení a problémov. Kardinálnym problémom v danej oblasti bolo, že jednotlivé samosprávy neprijali programové rozpočtovanie vo všetkých svojich aktivitách tak, ako bolo pôvodne naplánované. To spôsobilo, že multiplikačný efekt, s ktorým sa počítalo pri zavádzaní programových rozpočtov nemohol byť využitý v plnej miere a vznikol tak priestor pre udržanie pôvodnej skostnatenosti klasického rozpočtového systému. Problémy však neboli nijak zložité, naopak, sú typickým príkladom neochoty riadiaceho aparátu pristupovať k štrukturálnym zmenám a úpravám činnosti, medzi ktoré patrí hlavne zmena štýlu vedenia z pozície manažérov a vedúcich pracovníkov (organizačné faktory implementácie programového rozpočtovania) a hospodárne nakladanie s verejnými zdrojmi (technické/procesné faktory). Organizačné faktory sú tie, ktoré ovplyvňujú implementáciu programového rozpočtu z vnútra samosprávy. Ako príklad je možné uviesť nedostatok líderských schopností alebo nesúhlas s účelnosťou programového rozpočtu. Počas implementácie, ale aj po zavedení programového rozpočtovania hlavní kontrolóri dohliadali na dôsledné dodržanie postupov v zmysle odporúčaní MF SR. Spravidla náprava nastala v čase, kedy boli zodpovední zamestnanci adekvátne zaškolení a prebehla personálna reorganizácia vedúcich pracovníkov v jednotlivých útvaroch resp. zmenila sa organizačná štruktúra. Zaškolená administratíva pod manažérskym vedením následne viac či menej zvládala realizáciu programov, interpretovala benefity programového rozpočtovania bežným občanom, i keď príliš rozvetvená programová štruktúra robí rozpočet značne neprehľadným, tak pre zamestnancov ako aj poslancov či obyvateľov. Zavádza sa tiež viac reálne plniteľných merateľných ukazovateľov pre lepšie riadenie samosprávy. Problémy boli tiež s nejasnosťou monitorovania a hodnotenia programového rozpočtu, tak z formálnej ako aj obsahovej stránky.

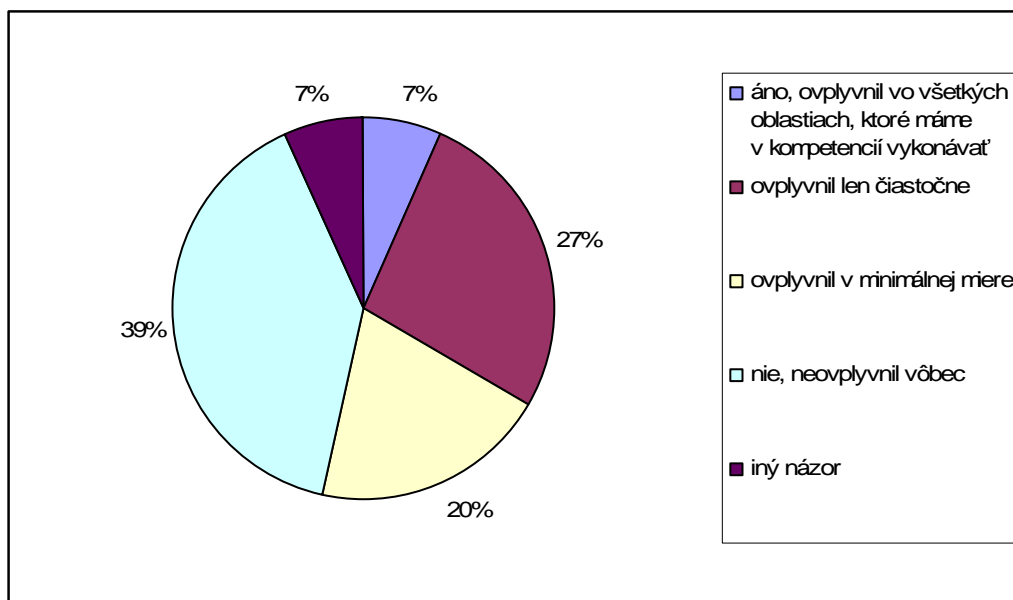
Bez lídra s jasne stanovenými právomocami, ktorý je zodpovedný za manažovanie vo svojej oblasti pôsobenia majú zamestnanci i volení predstavitelia samospráv rozdielne názory o účelnosti jednotlivých programov, čo je samozrejme zakorenené v ľudskej prirodzenosti. Tento názorový problém je spravidla možné riešiť prostredníctvom spolupráce a predovšetkým vedením zo strany manažérov, ktorí ovládajú vhodné vodcovské i motivačné praktiky.

Výsledky dotazníkového prieskumu

V nasledujúcej časti príspevku uvádzame vyhodnotenie vybraných otázok realizovaného dotazníkového prieskumu.

Otázka 1: Na základe doterajších skúseností vo Vašej samospráve uveďte, či proces programového rozpočtovania ovplyvnil celkovú manažérsku orientáciu a zmenu priorit pri dosahovaní výsledkov.

Z výsledkov dotazníkového prieskumu vyplýva, že iba 7 % opýtaných uvádza, že proces programového rozpočtovania mal vplyv na celkovú manažérsku orientáciu a zmenu priorit pri dosahovaní výsledkov vo všetkých oblastiach, ktoré majú obce v kompetencii vykonávať, 27% poukazuje na jeho len čiastočný vplyv. Najväčšia skupina opýtaných (39 %) skonštatovala, že implementácia procesu programového rozpočtovania nemala žiadny vplyv na manažérsku orientáciu a zmenu priorit, ktoré sú ovplyvňované inými faktormi (obr. 1).

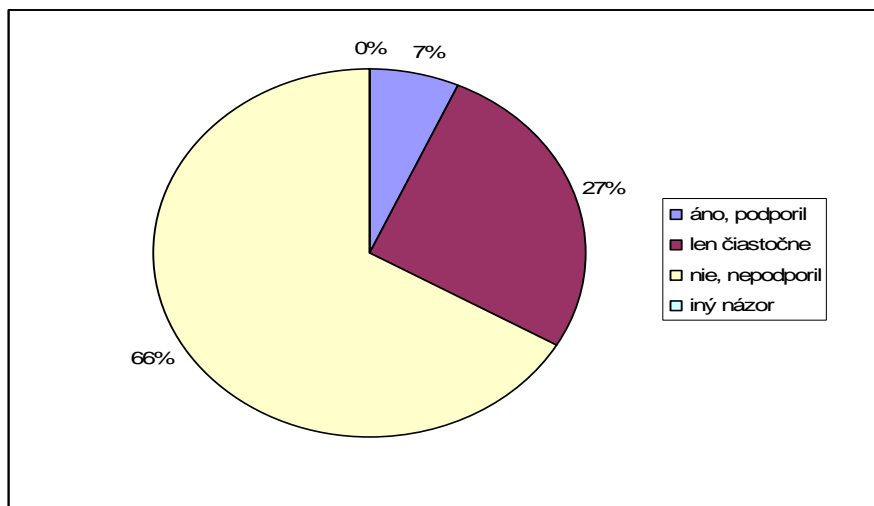


Obr.1 Vplyv procesu programového rozpočtovania na celkovú manažérsku orientáciu

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe výsledkov dotazníkového prieskumu

Otázka 2: Na základe doterajších skúseností vo Vašej samospráve uveďte, či proces programového rozpočtovania podporil strategickosť pri plánovaní rozpočtu a pri jeho riadení.

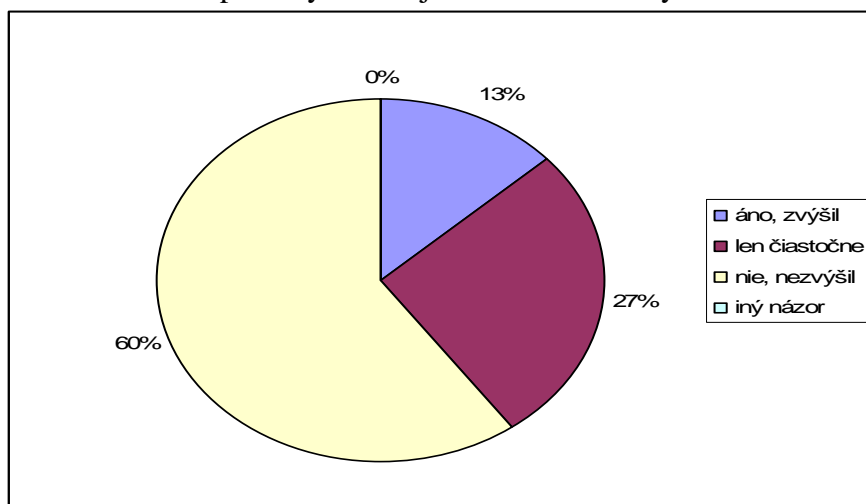
Väčšina respondentov (66 %) sa k otázke podpory strategickosti plánovania a riadenia rozpočtu prostredníctvom implementácie procesu programového rozpočtovania vyjadrila negatívne, teda nedošlo k podpore strategického plánovania a riadenia rozpočtu obce. Iba 7 % opýtaných uviedlo, že došlo k podpore strategickosti a 27 % respondentov považuje podporu strategického plánovania a riadenia rozpočtu len za čiastočnú (obr. 2).



Obr.2 Podpora strategického plánovania rozpočtu a jeho riadenia
Zdroj: Vlastné spracovanie na základe výsledkov dotazníkového prieskumu

Otázka 3: Na základe doterajších skúseností vo Vašej samospráve uveďte, či proces programového rozpočtovania zvýšil efektívnosť a účinnosť pri nakladaní s rozpočtovými zdrojmi, čím zvyšuje celkovú výkonnosť samosprávy.

Obrázok 3 prezentuje vyhodnotenie odpovedí výkonných manažérov obcí na otázku týkajúcu sa podpory zvyšovania efektívnosti a účinnosti pri nakladaní s rozpočtovými zdrojmi prostredníctvom implementácie procesu programového rozpočtovania. Väčšina manažérov (60 %) uviedla, že implementáciou programového rozpočtovania nedošlo k zvýšeniu celkovej výkonnosti samosprávy. Pozitívne sa k danej otázke vyjadrilo 13 % respondentov a ďalších 27 % výkonných manažérov považuje vplyv programového rozpočtovania na efektívnosť a účinnosť pri nakladaní s rozpočtovými zdrojmi len za čiastočný.

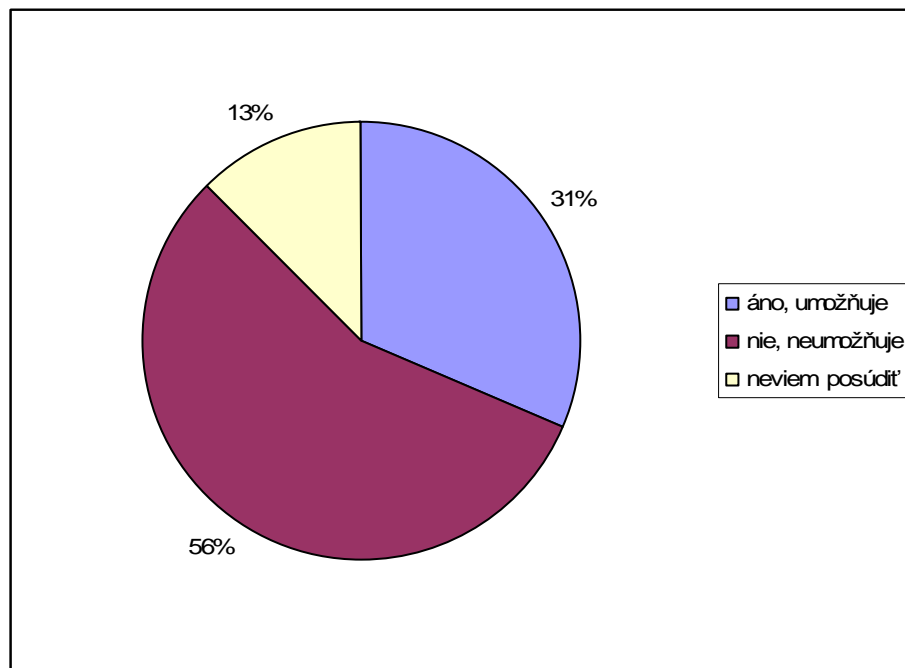


Obr.3 Vplyv procesu programového rozpočtovania na zvýšenie efektívnosti a účinnosti pri nakladaní s rozpočtovými zdrojmi
Zdroj: Vlastné spracovanie na základe výsledkov dotazníkového prieskumu

Otázka 4: Umožňuje programové rozpočtovanie aj porovnávanie výkonnosti medzi samosprávami navzájom?

Na základe výsledkov dotazníkového prieskumu môžeme konštatovať, že 31 % respondentov považuje programový rozpočet za nástroj, ktorý umožňuje vzájomné porovnávanie výkonnosti medzi samosprávami, avšak túto odpoveď podmieňujú predpokladom, že samosprávy majú rovnako, resp. veľmi podobne zadané programy rozpočtu. 56 % výkonných manažérov obcí uviedlo, že programový rozpočet neumožňuje takéto porovnávanie a to najmä z nasledujúcich dôvodov:

- rozličný prístup samospráv k programovému rozpočtovaniu,
- rozdielne zadané ukazovatele,
- nejednotná štruktúra programového rozpočtu.



Obr.4 Programové rozpočtovanie a porovnávanie výkonnosti medzi samosprávami
Zdroj: Vlastné spracovanie na základe výsledkov dotazníkového prieskumu

Otázka 5: Ako by ste celkovo zhodnotili doterajšie pozitívne aj negatívne skúsenosti s programovým rozpočtovaním?

Medzi najčastejšie uvedené pozitívne skúsenosti s programovým rozpočtovaním možno zaradiť nasledujúce odpovede:

- usporiadanie výdavkov do logických celkov,
- merateľnosť výkonov,
- lepšia vypovedacia schopnosť rozpočtu, výdavky sú prepojené na výstupy,
- programový rozpočet je prehľadnejší pre verejnosť.

Naopak k negatívnym skúsenostiam s programovým rozpočtovaním respondenti uviedli zvýšené administratívne zaťaženie a formálnosť väčšiny merateľných ukazovateľov. Podľa vyjadrení viacerých respondovaných výkonných manažérov do budúcnosti „mala by byť

spracovaná jednotná metodika programového rozpočtu pre celé Slovensko - územnú samosprávu, teda používať rovnaké programy podľa potreby, tej ktorej samosprávy“.

Záver

Programový rozpočet je manažérsky nástroj, ktorý dbá na to, aby vstupy resp. zdroje smerovali k produkcii výstupov teda služieb či tovarov. Činnosti samosprávy teda nemajú byť samoučelné, ale majú byť výstupovo orientované. Výstupy sú v programovom rozpočte zachytené výstupovými cieľmi a merateľnými ukazovateľmi výstupu. Výsledky sú v rozpočte zachytené prostredníctvom krátkodobých a strednodobých výsledkových cieľov a k nim prislúchajúcich merateľných ukazovateľov. Výsledky, resp. zmeny, o ktoré sa samospráva snaží, majú približovať želaný stav v danej kompetenčnej oblasti. Ten je v rozpočte zadefinovaný pod zámerom podprogramu či programu. Zámery v programovom rozpočte majú vychádzať zo strategických materiálov samosprávy a tak pomáhať naplňovať víziu a poslanie samosprávy.

Programový rozpočet poskytuje informácie verejnosti, ktoré predtým nebolo možné získať. Potvrdzujú to aj vyjadrenia väčšiny respondovaných výkonných manažérov, ktorí ako jednu z pozitívnych stránok implementácie programového rozpočtovania uviedli „prehľadnosť pre občanov“.

Programový rozpočet je manažérsky inovatívny a zároveň efektívny nástroj riadenia činnosti samosprávy, najmä čo sa týka prenosu stratégií do operatívy, ktorý prispieva k dynamickejšiemu rozvoju spoločnosti a transparentnejšiemu fungovaniu samosprávy. Štúdium dokumentov a faktov, analýza pozitívnych i negatívnych aspektov v súvislosti s programovým rozpočtovaním môže vecne poslúžiť ako návod na riešenie vzniknutých problémov, ktorým je možné sa inšpirovať pri implementácii programových rozpočtov do miestnych samospráv tak, aby sa v maximálnej možnej miere predišlo zaťažovaním sa problémami, ktorých riešenia už sú známe.

V konečnom dôsledku však programové rozpočtovanie nemusí znamenať sľúbenú revolúciu v manažmente slovenských samospráv. Namiesto využitia svojho potenciálu môže byť samosprávami odsunuté na úroveň administratívnej povinnosti. Programové rozpočtovanie totiž nenahrádza systém pôvodný a samosprávy tak majú rozpočty dva, okrem programového aj finančný zostavený v súlade s rozpočtovou klasifikáciou, slúžiaci pre účtovníctvo. Taktiež manažérske plánovanie, priebežné monitorovanie a výsledné hodnotenie pridávajú ďalšiu prácu všetkým zamestnancom samospráv. To celé sa deje spravidla bez zvýšenia osobného ohodnotenia a vytvára prirodzenú averziu zamestnancov. Tlak na transparentnosť a orientácia na reálne výsledky práce bohužiaľ tiež nie sú pre všetkých volených predstaviteľov samospráv motivujúce. Na základe realizovaného prieskumu možno skonštatovať, že programové rozpočtovanie v súčasnosti neplní svoje pôvodné poslanie a zo strany samospráv je vnímané ako zvýšenie administratívnej záťaže.

Pomôcť by mohlo vyčlenenie zdrojov zo samosprávnych rozpočtov na reálnu implementáciu systému programového rozpočtovania, oceňovanie zamestnancov podľa dosiahnutých výstupov a výsledkov, nezávislý benchmarking samospráv, vyzdvihnutie najlepších príkladov a dlhodobějšía podpora zo strany MF SR. Využitie potenciálu programového rozpočtovania slovenskými samosprávami sa postupne odhaľuje a naplno sa prejaví až v nasledujúcich rokoch.

Použitá literatúra

1. BALÁŽOVÁ, E.: *Benchmarking služieb mietsnej samosprávy na Slovensku*, TransparencyInternational Slovensko, 2006, (citované 8.1.2011) online: http://www.transparency.sk/studie/061130_bench.pdf
2. BOUCKAERT. G., HALLIGAN,J.: *ManagingPerformance: InternationalComparisons*. New York: Routledge. ISBN 978-0-415-42395-3.
3. DOCHOT, J.M.: *Europeanbenchmarkingwiththe CAF*, 2003, (citované 9.11.2009) online: http://www.eipa.eu/CAF/CAFUserEvents/CAF_Conf_01/Rome/docs/EuropeanCAF.pps
4. JACKSON, P. M., BROWN, C. V. 2003. *Ekonomieverejného sektoru*. Praha : EurolexBohemia, 2003. 733 s. ISBN 80-86432-09-2.
5. KNEŽOVÁ, J.: *Prínos a obmedzenia programového rozpočtovania v územnej samospráve na Slovensku*, 2009, (citované 8.1.2011) online: <http://is.muni.cz/do/1456/soubory/katedry/kres/4884317/8594456/Knezova.pdf>
6. KOREŇOVÁ, J.: *Benchmarking – nástroj na zlepšovanie kvality*, (citované 8.1.2011) online: <http://semafor.euke.sk/zbornik2007/pdf/korenova.pdf>
7. MEDVEĎ, J., NEMEC, J., ORVISKÁ, M., ZIMKOVÁ, E. 2005. *Verejné financie*. Bratislava SPRINT, 2005. 462 s. ISBN 90-89085-32-2.
8. NIŽŇANSKÝ, V.: *Výročná správa 2008*, Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o., Piešťany, (citované 9.1.2011) online: http://www.komunal.eu/subory/Výročná__správa_2008.pdf
9. NIŽŇANSKÝ, V.: *Zlepšovanie sa učením od druhých*, In: Verejná správa, č.14/2007, (citované 10.1.2011) online: <http://www.civil.gov.sk/archiv/p17-2007-14/p17-c14-2007-23.shtm>
10. PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. 2008. *Veřejná správa a financeverejného sektoru*. Praha : ASPI Publishing, 2008. 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.
11. PROVAZNÍKOVÁ, R.: *Financováníměst, obcí regionů: teorie a praxe*, Praha: Grada, 2007, ISBN 9788024720975.
12. SIVÁK, R. 2007. *Verejné financie*. Bratislava : IuraEdition, 2007. 311 str. ISBN 978-80-8078-094-4.
13. WRIGHT, G., NEMEC, J. 2003. *Managementverejné správy. Teorie a praxe. Zkušenosti z transformaceverejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. Praha : Ekopress, 2003. 419 s. ISBN 80-86119-70-X
14. *Programové rozpočtovanie v praxi*. 2009. [cit. 12.1.2011]. Dostupné na internete: <<http://www.osf.sk/Documents/Programove-rozpocetovanie-v-praxi.pdf>>

Ing. Eva Balážová, PhD., Katedra verejnej správy, Fakulta európsky štúdií a regionálneho rozvoja , SPU v Nitre, Trieda A. Hlinku 2, 949 76 Nitra, Tel: +421 37 641 5655, E-mail: eva.balazova@uniag.sk

Ing. Maroš Valach, Katedra verejnej správy, Fakulta európsky štúdií a regionálneho rozvoja, SPU v Nitre, Trieda A. Hlinku 2, 949 76 Nitra, Tel: +421 37 641 5654, E-mail: maros.valach@uniag.sk