

Sme pripravení zmeniť myslenie?

„Očividne to je rozpočet. Má to veľa čísel.“

/ George W. Bush /

Výrok bývalého prezidenta Spojených štátov amerických síce poukazuje na vnímanie rozpočtu ako dokumentu, v ktorom prevažujú čísla nad textom, ale súčasný trend súvisí práve s prenášaním váhy dôležitosti na kvalitatívnu stránku rozpočtov verejnej správy. To samozrejme neznamená, že z rozpočtov by mali zmiznúť numerické hodnoty – rozpočty by však mali odzrkadľovať jasne stanovené riešenia určitých problémov, respektíve vznik nových programov. Na Slovensku dostal tento proces názov „programové rozpočtovanie“ a ekvivaletne ho pomenovali aj mnohé ďalšie členské krajiny OECD, pretože práve s touto organizáciou sa spája jeho masívne zavádzanie do praxe. Keďže sa jedná o mimoriadne dôležitú súčasť verejnej správy, je nutné nazerať na túto problematiku komplexne, a preto táto esej pojednáva najskôr o podstate programového rozpočtovania a následne o možnostiach jeho využitia v oblasti samosprávy.

Programové rozpočtovanie je momentálne často používaným pojmom, aj keď zavedený bol len relatívne nedávno. Jeho rozšírenie je spojené najmä s členskými krajinami OECD, v ktorých dochádza najmä v posledných 30 rokoch k rozsiahlym reformám verejnej správy. Účelom týchto reforiem je docieľiť čo najefektívnejšie využívanie verejných zdrojov, a to pomocou zavádzania nástrojov typických pre súkromnú sféru do sféry verejnej. Zároveň sa kladie dôraz aj na transparentnosť a otvorenosť použitia verejných financií, zvyšovanie kvality verejných služieb a celkovú orientáciu na výsledky. Slovenská republika implementovala v tomto duchu viacero reforiem, a zatiaľ čo na úrovni štátnej správy sa programové rozpočtovanie zaviedlo v roku 2004, na úrovni územnej samosprávy sa tak stalo v roku 2009.

Rozsah, v akom je hypoteticky možné implementovať programové rozpočtovanie do rôznych sfér verejnej správy, z neho v súčasnosti robí akúsi „rozpočtovú mantru“. Často sa viac hľadá na zapracovanie samotného pojmu do rôznych dokumentov než na potrebu porozumieť jeho obsahu alebo použiť ho v správnom kontexte. Analógiu možno objaviť aj pri používaní takých pojmov ako napríklad „trvalo udržateľný rozvoj“, „good governance“ – dobré vládnutie/spravovanie, „občianska participácia“ a iné. „Odriekanie“ týchto slovných spojení samo o sebe neprinesie zlepšenie a preto by bolo vhodnejšie zamerať sa na ich obsah.

Označenie „programové rozpočtovanie“ sa zaviedlo v súvislosti s už spomínanými reformami verejnej správy, pričom každá krajina si vytvorila svoj vlastný ekvivalent. V anglo-saskej teórii sa však s doslovným prekladom „program budgeting“ stretáme len zriedka. Odborníci najčastejšie nazývajú tento systém „performance budgeting“, čo by mohlo byť ťažko pochopiteľné pre akékoľvek anglicky nehovoriace publikum. Ďalším problémom súvisiacim s porozumením významu je skutočnosť, že samotné pomenovanie je iba snahou o preklad, najčastejšie z anglickej terminológie, a takéto vytrhnutie z kontextu kultúrnych,

socioekonomických či politických podmienok môže viesť k strate pôvodného zmyslu. Bez pochopenia špecifických podmienok danej krajiny a zaradenia do konkrétneho obdobia nie je ťažké vysvetliť si pojmy nesprávne. Aby nedochádzalo k takýmto nedorozumeniam, je potrebné mať na pamäti koncept, v rámci ktorého bol pojem zavedený. Takýmto spôsobom nebudeme spájať napríklad pojem „local government“ iba s obecnou samosprávou, ale aj so samosprávou na regionálnej úrovni. V snahe nestratiť väzbu s pôvodným významom preto v mnohých prípadoch uvádzam aj originálny názov v cudzom jazyku.

Dôležitým medzníkom vo vývoji verejnej správy bolo obdobie po druhej svetovej vojne (a špeciálne obdobie od konca 60. rokov 20. storočia), kedy sa výrazne zmenil prístup nazerania na ňu. Spoločným znakom týchto premien boli snahy o zavedenie prvkov súkromného podnikania a manažérskych prístupov do verejného sektora a za pôvodcov mnohých takýchto teórií možno považovať práve anglo-saské krajiny. Jednou z najvýznamnejších udalostí bol prechod od „klasickej“ verejnej správy k tzv. verejnému manažmentu a neskôr k „New Public Management“ (NPM) – *novému verejnému manažmentu*. NPM je potrebné vnímať nie ako model, ale ako systém či komplex rôznych reforiem, z ktorých mohli, ale nemuseli byť implementované všetky (Homburg, Pollitt, Thiel 2007). Dôraz sa kládol na presun od politiky k riadeniu, od sledovania procesov k sledovaniu výsledkov, od využívania všetkých zdrojov k znižovaniu výdavkov a mnoho ďalších. Na dosiahnutie týchto cieľov bolo potrebné zmeniť aj postoj k občanovi a teda začať ho považovať za zákazníka.

Ďalšími koncepciami, ktoré môžu byť nápomocné pri pochopení podstaty programového rozpočtovania, sú napríklad „Total Quality Management“ - *manažment komplexnej kvality* a *podnikavá vláda*. Prvá teória bola pôvodne vytvorená na zlepšenie riadiacich procesov vnútri firiem, ale čiastočne bola aplikovaná aj vo verejnom sektore (predovšetkým v USA). Jadrom bol vzťah zákazník–dodávateľ a obsahovala viacero prvkov – okrem iného jasne stanovené ciele pre každú úlohu, jasné a zrozumiteľné strategické a podporné plány, či realizáciu plánov vo forme cyklu „PDCA“ (plan-do-check-act), teda plánovať–realizovať–kontrolovať–konať (Oakland, Porter 1994). Rovnako v USA sa v 2. polovici 90. rokov stal hlavným prúdom smer s názvom *podnikavá vláda* („Reinventing Government“). Medzi hlavné charakteristiky patrilo pravidlo hodnotenia výkonu pomocou výsledkov a nie vstupov, ďalej sledovanie cieľov za súčasného rešpektovania pravidiel a snaha o predchádzanie problémov namiesto ich ex-post riešenia (Osborne, Gaebler 1993).

„Programové rozpočtovanie nie je všeliak, ale môže podporiť lepší manažment bez ohľadu na to, aké zdroje sú k dispozícii, aby sa za každý vynaložený dolár mohlo zrealizovať väčšie množstvo lepších výstupov.“

/ Robert A. Huff /

Na základe princípov vyššie spomenutých smerov zároveň vzniklo vo verejnej správe aj mnoho rozpočtových metód a po druhej sv. vojne sa spustila vlna experimentovania s meraním výkonu. Na čele tohto procesu bola ústredná vláda USA a vďaka tomuto záujmu došlo k zdokonaleniu nástrojov a metód, ktoré prinášali informácie o výkone. Medzi najvýznamnejšie sa zaradzujú nasledujúce tri: *systém plánovania*, *programovania*

a rozpočtovania (Planning-Programming-Budgeting System; PPBS), *manažment založený na cieľoch* (Management By Objectives; MBO) a *nulové rozpočtovanie* (Zero-Based Budgeting; ZBB) (Bouckaert, Halligan 2008). Keďže sa jedná o priamych predchodcov programového rozpočtovania, ich charakteristike je poskytnutý väčší priestor.

Prvou zo spomínaných metód je *systém plánovania, programovania a rozpočtovania* (PPBS), ktorý sa stal populárnym už v 60. rokoch 20. storočia. Do praxe bol zavedený Ministerstvom obrany USA v roku 1963, následne ho v roku 1969 implementovalo Francúzsko a v r. 1970 aj Kanada. (v USA sa používal aj názov „program budgeting“; vo frankofónnych krajinách sa zaužívali rozličné skratky: v Kanade PBS „Planification-Programmation-Budgétisation“, vo Francúzsku PPB „Prospective-Plan-Budget“ alebo RCB „Rationalisation des choix budgétaires“). Vďaka tomuto systému sa do všetkých administratívnych jednotiek zaviedla jednotná terminológia, okrem iného pojmy ako program, podprogram, operačný výskum, analýza prínosov a nákladov, zdroje a vstupy. Hlavným prínosom bolo zavedenie troch fáz, ktoré vypývajú z jeho názvu: po prvé – plánovanie, t.j. určenie cieľov a stratégie; po druhé – programovanie, t.j. analýza, zostavenie a výber programov na dosiahnutie cieľov; a po tretie – rozpočtovanie, t.j. výdavkoy pre všetky programy a opatrenia na dosiahnutie cieľov. Významným prínosom tohto systému bolo aj zaviedenie vytvárania materiálnych a finančných plánov na niekoľko rokov (Delisle 1970). Robert A. Huff (1970) uvádza komplexnejší pohľad na danú problematiku, pričom popisuje nasledovné výhody: PPBS prepája náklady s výstupmi, umožňuje analýzu programov na základe ich hraničných nákladov a pomáha inštitúciám podložiť ich žiadosti o financovanie na základe vstupov a nie výstupov. Rovnako menuje aj nedostatky tohto systému: výhody a kvality jednotlivých programov budú aj naďalej hodnotené subjektívne; neexistuje žiadna záruka, že lacné programy sa nebudú považovať za najlepšie riešenie iba preto, že sú lacné. Zároveň upozorňuje na riziko, že o projektoch sa bude rozhodovať na základe toho, koľko sú orgány schopné alebo ochotné poskytnúť. Tretím hlavným problémom sú podľa neho náklady na prevádzku, ktoré nemusia byť posudzované podľa dôležitosti či na základe nových informácií.

Druhou metódou, ktorá ovplyvnila vývoj programového rozpočtovania, je *manažment založený na cieľoch* (MBO). Do popredia sa dostal v USA v rokoch 1973-74, v období administratívy Nixona a Forda. Systém sa zameriaval na riadenie verejných agentúr s cieľom zlepšiť komunikáciu, zrýchliť proces detekcie problémov a zvýšiť zodpovednosť (Bouckaert, Halligan 2008).

Tretím nástrojom je *nulové rozpočtovanie* (ZBB), ktoré bolo zavedené tiež v USA, a to Carterovou administratívou v r. 1977 (Bouckaert, Halligan 2008). Ako naznačuje sám názov, začína sa od nuly, bez ohľadu na rozpočty predošlých období – tzv. metódou čistého papiera. Tento prístup podrobuje každú položku dôkladnému skúmaniu, a preto je časovo aj odborne náročný. Základom sa stali ročné rozpočty, ktoré však brali do úvahy kritérium dôležitosti. V praxi to znamenalo kladenie dôrazu na stanovenie reálnych cieľov a ich zaradenie do rebríčka podľa priorít. Tento proces smeroval k zostaveniu reálne naplniteľného rozpočtu, pri ktorom by sa zrealizovalo čo najviac cieľov a to čo najlepším spôsobom.

System programového rozpočtovania je akousi zmesou týchto „nových“ výsledkovo orientovaných metód, a preto má oproti „klasickému“ rozpočtovaniu mnoho odlišností. Tie najzásadnejšie vyplývajú z rozdielov medzi rozpočtami orientovanými na vstupy a výstupy, resp. výsledky. Irene Rubin (2007) pridáva veľké množstvo komparácií, z ktorých spomeniem len niekoľko: po prvé, riadenie vstupov sa zameriava na množstvo použitých peňazí a nie na to, na čo sú použité, zatiaľ čo sa riadenie výstupov zameriava na to, čo je vyprodukované a nie na to, akým spôsobom; po druhé, riadenie vstupov je ľahké implementovať aj pochopiť, pričom riadenie výstupov je zložitejšie na implementáciu a vyžaduje si dôkladné správy a analýzy; a po tretie, model zameraný na vstupy predpokladá, že manažéri budú mrhať zdrojmi, pokiaľ dostanú viac voľnosti (najmä priveľa ľudí alebo zakúpia priveľa kancelárskych potrieb) a model zameraný na výstupy zas predpokladá, že manažéri použijú dostupné zdroje čo najlepším spôsobom na dosiahnutie cieľov (majú možnosť prispôbiť sa nepredvídaným udalostiam a preto budú zodpovední za produkovanie sľúbenej kvantity a kvality v rámci alokovaných zdrojov).

S orientovaním na výsledky sú spojené aj negatíva. Tieto metódy sú jednoznačne náročnejšie na vypracovanie z hľadiska času a odborných kapacít, vyžadujú si podrobnú analýzu a zmenu myslenia participujúcich osôb. V súčasnosti však klady tohto systému výrazne prevažujú jeho nedostatky. Pre stručné zhrnutie základných prínosov použijem definície autorskej dvojice Anwar Shah a Chunli Shen (2007), ktorí ako hlavné výhody popisujú nasledujúce charakteristiky programového rozpočtovania: orientuje sa na meranie a súčasné vykazovanie výkonnosti, sústreďuje sa na riadenie výsledkov a slúži ako nástroj pri rozhodovaní na základe informácií. Zároveň však definujú aj tzv. kritické podmienky pre úspešnú implementáciu programového rozpočtovania: na prvom mieste je samozrejme motivácia robiť zmeny a v rámci nej sa dôraz kladie aj na konsenzus medzi účastníkmi tohto procesu; druhou podmienkou je legislatívna podpora (silná a súdržná politická podpora zo strany legislatívy); treťou podmienkou je podpora a zapojenie občanov a mnoho ďalších.

Je však možné reálne aplikovať tieto zásady do každého administratívneho systému? Na zodpovedanie tejto otázky je adekvátne ilustrovať programové rozpočtovanie na štátoch, ktoré patria medzi priekopníkov v tomto odbore. Okrem už spomínaných Spojených štátov amerických sú takýmito krajinami Nový Zéland, Austrália a Švédsko. Nový Zéland pri reforme využil manažérsky a hodnotiaci prístup súkromného sektora, vďaka ktorému sa pretransformovala centralizovaná a vysoko regulovaná ekonomika na deregulovanú ekonomiku s vysoko efektívnou verejnou správou. Dôsledky využívania zmluvných dohôd sa prejavili aj na lokálnej úrovni, kde sa dosiahlo zníženie zadĺženosti miestnych rozpočtov za súčasného zvýšenia kvality aj kvantity poskytovaných verejných služieb. (Shah 2005). Austráliu zaraďuje Geert Bouckaert (2002) do rovnakej skupiny ako Nový Zéland, pretože použila podobné reformy – tiež boli riadené zhora nadol, začínali pri reštrukturalizácii ministerstiev a hlavným princípom bolo zavedenie kontraktácie do verejnej správy. Švédsko sa naopak vydalo cestou zmien zdola nahor, nakoľko opačný prístup znemožnila silná tradícia nezávislých verejných agentúr. V tomto prípade vláda riadila rámcový rozpočet, ktorý umožňoval manažment výkonov v rozsahu dostupných zdrojov. Obdobné postupy implementovalo aj Fínsko. Čo sa týka ostatných členských krajín OECD, vo väčšine z nich už

prebehli reformy verejnej správy rôzneho rozsahu. Vo všetkých prípadoch však ide o zavádzanie prvkov programového rozpočtovania, ktorých spoločným menovateľom je zmena orientácie na výsledky a zavádzanie hodnotiacich a manažérskych nástrojov. Spomínané krajiny (Austrália, Nový Zéland a Švédsko) sú dôkazom toho, že systém programového rozpočtovania je tak flexibilne použiteľný, že je možné ho implementovať oboma metódami – zhora nadol aj zdola nahor.

„Možno sa dokonca nádejať, že v rámci federácie, keď už nebudú existovať niekdajšie dôvody pre to, aby boli jednotlivé štáty čo najsilnejšie, sa môže doterajší proces centralizácie do určitej miery zvrátiť, pričom bude možné previesť určité právomoci zo štátu na miestne orgány.“

/ Friedrich A. Hayek /

Nielen OECD, ale aj EÚ si uvedomuje nevyhnutnosť reforiem verejného sektora svojich členských krajín. Hlavnou líniou sa stala decentralizácia, ktorá presúva právomoci a kompetencie štátnej správy na nižšie lokálne úrovne. Zvyšovanie celkovej efektívnosti, rast transparentnosti a zavádzanie merateľných ukazovateľov viedlo k vypracovaniu niekoľkých dokumentov, avšak neexistuje žiadna smernica, ktorá by implicitne určovala postup, akým sa má uskutočniť – „*Neexistuje žiadna *acquis communautaire*, ktorá by definovala zásady systému vládnutia alebo verejnej správy v krajine.*“ (OECD 1998). Tento fakt výrazne sťažuje a komplikuje situáciu najmä post-socialistickým krajinám strednej Európy, ktoré majú dlhoročné skúsenosti s centrálnym plánovaním. Na pomoc týmto transformujúcim sa krajinám bol vytvorený program s názvom SIGMA („Support for Improvement in Governance and Management“), ktorý predstavuje spoločnú iniciatívu OECD a EÚ na podporu rozvoja správy a manažmentu v krajinách strednej a východnej Európy. Jedným z ďalších príkladov z oblasti verejnej správy je aj Európsky administratívny priestor (EAP), ktorý tiež nie je zakotvený v *acquis communautaire*. V členských krajinách sú tieto normy a princípy verejnej správy zakotvené v ich zákonodarstve a v prístupujúcich krajinách určujú tieto zásady EAP smerovanie reforiem verejnej správy.

Slovenská republika, ako člen EÚ aj OECD, musela prejsť určitými reformami – s ohľadom na zameranie tejto práce sa nebudem venovať obširnej problematike procesu decentralizácie na Slovensku a pozornosť upriamim len na oblasť programového rozpočtovania. Tu sú najdôležitejšími míľnikmi rok 2004, kedy bolo zavedené programové rozpočtovanie na úrovni štátnej správy a rok 2009, keď sa povinnosť pripravovať programové rozpočty rozšírila aj na samosprávu. V rámci štátneho rozpočtu sa táto zmena uskutočnila vytvorením tzv. rozpočtových kapitol, ktoré tvoria jednotlivé odbory štátnej správy. Samozrejme, rozpočty sa zmenili aj po obsahovej stránke, pričom dodržiavajú programovú štruktúru s charakteristickým definovaním jednotlivých cieľov a merateľných ukazovateľov. Prechod k programovému rozpočtovaniu na úrovni samosprávy však narazil na viacero prekážok, ktoré mu bránia plne sa rozvinúť. Hlavným je fragmentovanosť samosprávy na Slovensku – tento fakt je možné podložiť číselnými výstupmi analýzy slovenských obcí z príspevku Dušana Tichého (2003): štát s vyše 5 miliónmi obyvateľov má až 70% obcí s počtom obyvateľov do 1000, a v týchto takmer 2000 obciach spolu žije necelých 17%

populácie. Tieto malé obce sú ekonomicky príliš slabé na vykonávanie prenesených kompetencií a preto sú závislé na štátnych dotáciách. Nedostatok zdrojov sa tu zlučuje s druhým významným problémom, a tým je nedostatok kvalifikovaných pracovníkov v samospráve. Pokiaľ malá obec nemá odborné kapacity schopné vykonávať základné povinnosti vyplývajúce zo zákona, nedá sa očakávať ani správna implementácia rozpočtovej politiky, čo následne ohrozí nielen efektívnosť poskytovania verejných služieb, ale aj alokáciu dostupných zdrojov. Tretím markantným problémom je skutočnosť, že rozpočty malých obcí sú dlhodobo deficitné a schodky majú tendenciu skôr rásť ako sa znižovať. Väčšina z nich totiž doplatila na nehospodárne nakladanie so zdrojmi v minulosti a následne aj na oneskorenú fiškálnu decentralizáciu, kvôli ktorej sa ešte viac zadĺžili. V súčasnosti sú rozpočty obcí ohrozené štrukturálnou krízou, ktorá priniesla dlhodobé zníženie vlastných príjmov obcí a rovnako aj štátnych dotácií.

Špecifickou kapitolou v implementácii programového rozpočtovania na Slovensku je problematika prechodu na jednotnú menu – euro. Pozitíva jeho zavedenia sa odzrkadlili na celkových výstupoch v hospodárstve a predpokladám, že v budúcnosti sa zrealizujú aj analýzy dopadu prijatia eura na celkovú integráciu Slovenska medzi napredujúce krajiny EU. Rovnako však táto situácia prináša aj problémy, ktoré budú pravdepodobne len dočasné resp. krátkodobé, ale v konečnom dôsledku môžu spomaliť priebeh a dostavenie pozitívnych efektov programových rozpočtov samosprávy. V tomto prípade mám na mysli predstaviteľov a zamestnancov, ktorí participujú na zostavovaní programov a rozpočtov. Tí sa budú musieť čo najrýchlejšie vysporiadať s približne tridsaťnásobným rozdielom v numerických hodnotách a zároveň nezabúdať ani na hodnotu položiek uvádzaných v bývalej mene, pretože programové rozpočty sú viacročnou kontinuálnou záležitosťou a tak budú musieť často porovnávať súčasný stav s hodnotami pred zavedením eura.

V odbornej literatúre sa poväčšinou pracuje s prípadovými štúdiami krajín, v ktorých bol priebeh reforiem veľmi odlišný od vývoja na Slovensku. Pre získanie inšpirácie a tiež kvôli snahe konfrontovať získané teoretické informácie so skutočným dianím som položila niekoľko otázok JUDr. Marekovi Kažimírovi, ktorý je starostom košickej mestskej časti Krásna. Nakoľko ho poznám osobne, považujem ho za človeka, ktorý je naklonený novým inovatívnym riešeniam. Potvrdil moje predpoklady o nedostatočnej príprave – prvýkrát o programovom rozpočtovaní počul pred vyše dvoma rokmi, keď sa so správou o zmene legislatívy vrátila jeho účtovníčka z pravidelného školenia na daňovom úrade, a to bez ďalších bližších informácií, o čo sa vlastne jedná. Predtým bol rozpočet zadaný tak všeobecne, že sa v prípade Krásnej zmestil na jednu stranu, a to dávalo veľký priestor na narábanie s financiami podľa potreby. Keďže mu ako starostovi nebolo ponúknuté žiadne školenie, prvý rozpočet (na roky 2008-2010) zostavovali na základe návrhu, ktorý pripravilo mesto Košice. Prispôbili ho podmienkam mestskej časti, vo všeobecnosti však „čísla“ iba rozdelili na viac rokov. Poznám, že programové rozpočtovanie je síce na jednej strane „bič na starostov“ – nemôžu ľubovoľne meniť použitie financií, lebo pri zmene položky musia prepracovať detaily, vyhodnocovať a zvažovať priority; na druhej strane sa takto dostali rozpočty na kvalitatívne omnoho vyššiu úroveň. Pri mojej otázke na negatíva bola odpoveď jednoznačná – mali ich pripraviť vopred – ZMOS mal spraviť školenia

pre ekonómov aj starostov. Prvý dojem z programového rozpočtovania teda nebol dobrý, „zviazalo mu to ruky“; momentálne ho však považuje za „živú vec“ – pokiaľ sú zmeny, tak sa dá prepracovať. Zároveň priznal, že vypracovanie PHSR bral ako nutnosť pre čerpanie z Eurofondov, a preto pri zostavovaní rozpočtu nenadväzuje priamo na tento dokument. Celkovo hodnotí programové rozpočtovanie pozitívne, pretože rozpočet je oveľa kvalitnejší a má jednotnú a porovnateľnú formu, ktorá predtým chýbala.

*„Mojou silnou stránkou, pokiaľ nejakú mám, je výkon. Vždy urobím viac než poviem.
Vždy vykonám viac než sľúbim.“*

/ Richard M. Nixon /

Zostane iba pri sľuboch, alebo dôjde k ich naplneniu? Už samotná otázka ponúka dve odlišné riešenia a reálnych záverov nebude oveľa viac. Programové rozpočtovanie je síce flexibilne aplikovateľný systém, no to by mohlo zároveň viesť k zneužitiu jeho nástrojov. Ako príklad by som uviedla zostavenie rozpočtu okopírovaním jednotlivých položiek (napr. z rozpočtu inej obce, keď sa nečerpá iba inšpirácia, ale preberajú sa aj jednotlivé programy bez ich prispôsobenia podmienkam danej obce) alebo spôsob, akým sa „šijú na mieru“ programy na čerpanie z fondov EÚ (jednou z podmienok pre podávanie projektov je aj dokument PHSR – v niektorých extrémnych prípadoch v ňom dokonca figuruje meno nesprávnej obce, pretože ho zabudli v dokumente prepísať). Takéto správanie by mohlo viesť k následnému viac či menej úmyselnému ignorovaniu celého rozpočtu, a teda k riadeniu samosprávnej jednotky bez akéhokoľvek finančného alebo programového plánu. Po formálnej stránke by sme aj takto zostavený rozpočet mohli považovať za splnenie podmienok vyplývajúcich zo zákona, pričom neexistujú žiadne závažné sankcie v prípade nerešpektovania vlastného rozpočtu. Aká je teda motivácia zostavovať výsledkovo orientované rozpočty, pokiaľ nie je nutné ich dodržiavať? Za najsilnejší zo stimulov na Slovensku považujem peniaze. Väčšina obcí sa nachádza v pomerne zlej finančnej situácii a to núti zainteresovaných hľadať externé zdroje na realizáciu svojich zámerov. Čím efektívnejšie ich použijú, tým väčšia je šanca získať takéto zdroje aj v budúcnosti. Vypracovaný program by tak viedol nielen k uskutočneniu vytýčeného zámeru, ale aj k príležitosti ďalšieho napredovania. Pri porovnávaní a posudzovaní by sme mali mať na pamäti, že každý flexibilný nástroj je dvojsečnou zbraňou – mohol by byť použitý rovnako na dosiahnutie čo najlepších výsledkov, ako aj na zakrytie chýb a nedostatkov.

Naproti tomu budovanie vízie o „dokonalom“ rozpočtovom nástroji upriamuje pozornosť na jeho pozitívne prínosy – vyššiu transparentnosť, porovnateľnosť výkonov na základe merateľných ukazovateľov, stabilizáciu rozpočtov vďaka viacročnému kontinuálnemu princípu a v neposlednom rade zvyšovanie občianskej participácie (zapájanie obyvateľov do všetkých manažárskych procesov od plánovania až po kontrolu). Tieto charakteristiky čiastočne vyplývajú aj z hlavných administratívnych princípov, ktoré obsahujú také kategórie, ako dôveryhodnosť a predvídateľnosť (právna istota), otvorenosť a transparentnosť, zodpovednosť a v neposlednom rade účinnosť a efektivita (OECD 1998).

„Aj keby obce dostali viac času na prípravu, veľká časť z nich by to aj tak nezvládla.“

/ Viktor Nižňanský /

Prečo obce nezvládajú prechod na programové rozpočtovanie? V tomto prípade sa zameriam na posledné etapy decentralizácie verejnej správy na Slovensku. V období 2002-2004 bol na obce prenesený výkon veľkého objemu kompetencií, fiškálna reforma prebehla až následne v rokoch 2005-2009 a počnúc rokom 2009 sa zaviedlo programové rozpočtovanie na všetkých úrovniach verejnej správy. Reálne sa teda obce museli prispôsobiť väčšiemu objemu kompetencií, ktoré najprv financovali zo štátnych transferov, o tri roky neskôr ich už financovali z zvláštnych daňových príjmov s použitím prírastkových rozpočtových metód (metóda orientovaná na vstupy) a o 4 roky neskôr už majú zostavovať programové rozpočty (orientované na výsledky). Predstavitelia samospráv si teda ledva stihli zvyknúť na jeden spôsob, a o chvíľu sa už museli riadiť podľa diametrálne odlišných pravidiel. Pre ľudí je prirodzeným strach zo zmien či odmietanie nového, no pokiaľ to ešte umocníme častými a protichodnými zmenami, výsledkom bude vysoko negatívny prístup. Bolo naozaj vhodným riešením zavádzať zmeny v troj- až štvorročných cykloch, alebo by bolo vhodnejšie zaviesť nový systém jednorazovo? Je lepšie spraviť jednu obrovskú zmenu alebo viac veľkých? Názory na riešenie sa rozchádzajú, a musím podotknúť, že v tomto konkrétnom prípade nepovažujem za jednoznačne správnu ani jednu variantu. Dôvodom je, že sa nestačí pre niečo iba rozhodnúť, ale je nutné vytvoriť vhodné podmienky pre zmenu, monitorovať situáciu a v prípade potreby zaviesť ďalšie podporné opatrenia. Ak by sa všetky zmeny mali vykonať k jednému dátumu, bolo by nutné vopred dôkladne pripraviť všetkých participujúcich, čo je zároveň veľmi náročné na organizáciu. „Odpadlo“ by však prechodné obdobie, počas ktorého boli (v našom prípade) používané metódy, s ktorými sa do budúcnosti nepočítalo. Zmena by síce bola zásadná, ale s výhliadkou na dlhodobé používanie rovnakých nástrojov a metód. Druhý spôsob vychádza z predpokladu, že niekoľko menších zmien so vzájomným časovým odstupom poskytne zúčastneným čas a priestor na to, aby sa prispôsobili novým skutočnostiam. Súčasťou úspešného zavedenia akejkoľvek reformy by podľa môjho názoru malo byť na jednej strane dôkladné vysvetlenie a odôvodnenie jej podstaty a na strane druhej včasné vzdelávanie všetkých, ktorých sa daná zmena bude týkať. Slovenským obciam síce bol poskytnutý čas, ale bez akejkoľvek inej významnej pomoci – mali sa pripraviť sami. To v konečnom dôsledku znamená, že ich nikto k zmene nemotivoval (skôr naopak) a ani im neposkytol potrebné školenia. Takýto spôsob zavádzania reforiem by sme mohli označiť za viac než neuspokojivý. Na riadení samosprávy sa takto podieľajú dve skupiny ľudí – jedna, ktorá nemá predstavu o tom, čo vlastne robí a druhá, ktorej sa podarilo preniest' cez bariéru prvotných neúspechov a samovzdelávaním nájsť spôsoby využitia programov v prospech rozvoja vlastnej obce. V svetle týchto skutočností podľa môjho názoru vláda nemá právo porovnávať úspechy programového rozpočtovania v iných krajinách so Slovenskom, pretože na rozdiel od nich vykonala iba to „nutné minimum“, ktoré nevytvorilo vhodné podmienky pre „dobré odštartovanie“ novej etapy riadenia samospráv.

Ďalším kľúčovým faktorom pri výsledkovo orientovanom riadení je orientácia na občana (aj samotná decentralizácia verejnej správy bola okrem iného odôvodňovaná presunom výkonu správy bližšie k občanovi). Aj keď tento princíp nepatrí medzi najnovšie,

v praxi je možné sledovať rastúci trend inovatívnych prístupov k tejto problematike. Nakoľko vychádzajú z predpokladu, že tlak verejnosti dokáže vytvoriť podmienky na zvyšovanie celkovej výkonnosti samosprávy, cieľom je aktívne zapájanie obyvateľov do riešenia lokálnych problémov. Za veľmi inšpiratívnu považujem schému s názvom „Spektrum občianskej participácie“ (Djordjevic 2008), ktorú vytvorila asociácia IAP2 („International Association for Public Participation“) – táto medzinárodná organizácia zostavila veľmi jednoduchý a zrozumiteľný model zvyšovania verejného vplyvu. Zamerala sa na 5 kľúčových kategórií v nasledovnom poradí: informovať – konzultovať – zapojiť (zaangažovať) – spolupracovať – splnomocniť. Cieľom informovania je poskytnúť verejnosti objektívne informácie, ktoré by im pomohli pochopiť problémy, alternatívy, príležitosti a riešenia. Na tomto stupienku dochádza k prísľubu informovať verejnosť, a to napríklad prostredníctvom internetovej stránky alebo informačných hárkov. Druhý stupienok už prináša konzultácie, to znamená obojsmernú komunikáciu. Verejnosti teda okrem toho, že ju budeme udržiavať informovanú, zároveň sľubujeme, že si vypočujeme a oceníme jej návrhy a poskytneme spätnú väzbu o tom, akým spôsobom tieto podnety ovplyvnili rozhodovanie. Ako vzorové nástroje sú uvedené dotazníky, verejné pripomienkovanie, verejné zhromaždenia alebo cieleňé skupinové rozhovory („focus groups“). Semináre („workshops“) a poradné prieskumy verejnej mienky už patria medzi nástroje podporujúce zapájanie a angažovanosť, kedy je cieľom priama práca s verejnosťou, ktorá zaručí, že ich obavy či požiadavky sú pochopené a brané do úvahy. Vyším stupienkom je spolupráca, ktorá sa zakladá na partnerskom vzťahu. Pri tomto procese sa na verejnosť obraciame so žiadosťou o radu a očakávame inovatívne odporúčania pre ich riešenie, ktoré budú následne začlenené do rozhodnutia v čo najväčšej možnej miere. V tomto prípade je kľúčové použitie takých nástrojov, ako občianske poradenské komisie, kolektívne rozhodovanie a všeobecná zhoda („consensus building“). Ďalším posilňovaním občianskej spoluúčasti sa dostávame ku kategórii s názvom „splnomocniť“, pri ktorej výsledné rozhodnutie reálne vkladáme do rúk občanom. Naplnenie prísľubu implementovať rozhodnutia občanov sa môže uskutočniť pomocou nástrojov ako hlasovanie, delegovanie rozhodnutí či občianskej poroty. V tomto kontexte by sme mohli nesprávne predpokladať, že najvyšší stupeň verejného vplyvu je ten najsprávnejší. Mieru, s akou sa občania podieľajú na riadení, formuje mnoho špecifických lokálnych faktorov a preto niečo, čo funguje dobre na jednom mieste, nemusí nevyhnutne platiť aj pre iné miesta.

Jednou z variánt, ktorú by zostavovatelia rozpočtov a programov mohli implikovať, aby identifikovali mieru občianskej participácie, je nástroj s názvom CLEAR (Lowndes, Pratchett 2008). Ide o model, ktorý analyzuje päť faktorov: „can do“ – či majú občania primerané vedomosti a zdroje; „like to“ – skúma pocit prináležitosti, ktorý podnecuje zapájanie sa do verejných aktivít; „enabled to“ – či existujú príležitosti na participáciu; „asked to“ – akým spôsobom sú občania mobilizovaní a pobádaní k participácii; „responded to“ – nakoľko občania pocitujú, že ich názory boli brané do úvahy. Model nie je stavaný na predpoklade ideálneho riešenia, ale naopak, poskytuje možnosti hĺbkovej analýzy vnútorného prostredia každej samosprávy. Na tento proces by malo nadväzovať nastavenie adekvátnych nástrojov, ktoré by reálne prepojili proces riadenia obce s potrebami jej obyvateľov. Nemalo by sa však zabúdať na fakt, že zapájanie občanov je náročná úloha, ktorá

má dlhodobý charakter. Preto aj pozitívne efekty (napr. na programový rozpočet), ktoré by sa takýmto spôsobom docielili, by sa dostavili až v dlhšom časovom horizonte. Okrem toho je potrebné rátať aj s obmedzenou racionalitou obyvateľov a neochotou prevziať zodpovednosť – inak by sme mohli nadobudnúť mylnú predstavu, že všetci občania majú dostatok odborných vedomostí (teda sú schopní prispieť k nájdeniu správneho riešenia) a že sú ochotní prijať zodpovednosť, ktorá je spojená s robením rozhodnutí. Komunálna politika by sa však nemala realizovať bez podpory občanov, a to by malo viesť k nepretržitej snahe o zvyšovanie záujmu verejnosti, kumuláciu inovatívnych návrhov a podnetov a tiež k snahe zvyšovať zapojenosť občanov do realizácie lokálnych projektov.

Programové rozpočtovanie nie je cieľom, ale nástrojom. Preto sa nemôžeme uspokojiť iba s jeho samotným zavedením, ale musíme hľadať spôsoby, ako ho čo najlepšie využiť na dosiahnutie stanovených cieľov. Aj to je dôvodom, prečo je oproti „klasickému“ rozpočtovaniu náročnejší na pochopenie. Úspešná implementácia je zároveň podmienená zmenou myslenia všetkých – na strane zostavovateľov rozpočtov ako aj na strane občanov. Veľkým rizikom je, že poskytuje aj možnosť „kamuflovať“ výkony namiesto zostavovania programov a je len na predstaviteľoch samospráv, nakoľko zodpovedne k nemu budú pristupovať. Motiváciou k dosahovaniu lepších výsledkov by mali byť skúsenosti z iných krajín, ktoré jasne ukazujú, že zavedenie programového rozpočtu má svoj zmysel.

Použité zdroje:

BOUCKAERT, G. (2002): Reform of Budgetary Systems in the Public Sector. In: Hőgye, M. (ed.): Local Government Budgeting. Budapest: OSI, s. 17-42. ISBN: 963-9419-43-5.

BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. (2008): Managing Performance: International Comparisons. New York: Routledge. ISBN 978-0-415-42395-3.

DELISLE, J. (1970): Le PPBS et sa terminologie. Translators' Journal, roč. 15, č. 4, 1970, s. 222-224. [cit. 2009-20-11]. Dostupný z WWW: <<http://id.erudit.org/iderudit/002519ar>>

DJORDJEVIC, Masha. (2008): Public Participation in Local Decision-making in Central and Eastern Europe. Local Governance Brief: Policy Journal of the Local Government and Public Service Reform Initiative, roč. 9, č. 1, s. 3-6. [cit. 2009-20-11]. Dostupný z WWW: <http://lgi.osi.hu/publications/2008/393/LBG_2008_10_04_low_res.pdf>

HOMBURG, V.; POLLITT, Ch.; THIEL, S.van (2007): Introduction. In: Pollitt, Ch.; Thiel, S. von; Homburg, V. (eds.): New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives. Hampshire: Palgrave MacMillan, s. 1-9. ISBN 978-0-230-00693-5.

HUFF, R. A. (1970): Program Budgeting: Promise and Problems. Paper presented at the 25th National Conference on Higher Education, Chicago, Illinois, March 2, 1970. [cit. 2009-20-11]. Dostupný z WWW: <http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/33/7b/59.pdf>

LOWNDES, V.; PRATCHETT, L. (2008): CLEAR: Understanding Citizen Participation in Local Government—and How to Make it Work Better. Local Governance Brief: Policy Journal of the Local Government and Public Service Reform Initiative, roč. 9, č. 1, s. 7-11. [cit. 2009-20-11]. Dostupný z WWW: <http://lgi.osi.hu/publications/2008/393/LBG_2008_10_04_low_res.pdf>

OAKLAND, J.S.; PORTER, L.J. (1994): Cases in Total Quality Management. London: Butterworth-Heinemann. ISBN 978-0-7506-1565-5.

OECD (1998): Európske princípy verejnej správy. Publikácia SIGMA č. 27. Paríž: OECD.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1993): Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading: Addison-Wesley. ISBN 978-0-452-26942-2.

RUBIN, I. (2007): Budget Formats: Choices and Implications. In: Shah, A. (ed.): Local Budgeting. Washington, DC: The World Bank, s. 131-150. ISBN 978-0-8213-6945-6.

SHAH, A. (2005): *On Getting the Giant to Kneel: Approaches to a Change in the Bureaucratic Culture*. In: Shah, A. (ed.): Fiscal Management. Washington, DC: World Bank, s. 211–28. ISBN 978-0-8213-6142-9.

SHAH, A.; SHEN, Ch. (2007): Citizen-Centric Performance Budgeting at the Local Level. In: Shah, A. (ed.): Local Budgeting. Washington, DC: The World Bank, s. 151-178. ISBN 978-0-8213-6945-6.

TICHÝ, D. (2003): Riešením sú spoločné obecné úrady. Verejná správa, roč. 2003, č. 1, s. 22-23. [cit. 2009-20-11]. Dostupný z WWW: <<http://www.civil.gov.sk/archiv/casopis/2003/1/0122ma.htm>>