

Útvar hodnoty za peniaze

Ministerstvo financií SR / www.finance.gov.sk/uhp



Programovanie pre pokročilých

Návrh reformy programového rozpočtovania

november 2020



Operačný program
**Efektívna
verejná správa**



Európska únia
Európsky sociálny fond

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu

Autori:

Peter Mandžák

Matej Kurian

Upozornenie

Materiál prezentuje názory autorov a Útvaru hodnoty za peniaze, ktoré nemusia nutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania analýz Útvaru hodnoty za peniaze (UHP) je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by preto mali odkazovať na ÚHP (a nie MF SR) ako autora týchto názorov.

Obsah

Zhrnutie	4
1. Úvod a motivácia	7
2. Medzinárodné skúsenosti	8
3. Reforma programového rozpočtovania.....	12
3.1. Merateľné ukazovatele	14
3.2. Štruktúra programov.....	20
3.3. Pokrytie verejných výdavkov	25
Zoznam literatúry.....	28
Prílohy	29

Zhrnutie

Verejná diskusia o rozpočte by sa ideálne mala viesť nielen o výške výdavkov, ale najmä o výsledkoch politik na ktoré sa vynakladajú. Diskutovať by sa tak malo o počte zachránených životov zdravotnou starostlivosťou, nie len o výške výdavkov na zdravotníctvo či počte lekárov. Jedným z nástrojov, ktorý by mal prispieť k lepšej informovanosti o štruktúre a výsledkoch verejných výdavkov je rozpočtovanie založené na výsledkoch¹. Umožňuje sledovať výdavky podľa účelu a stanoviť k nim merateľné ukazovatele. Tvorcov politik môže informovať kam efektívne alokovať prostriedky, občanov aké služby za tieto prostriedky dostávajú.

Sledovanie výsledkov, ktoré sa za vynakladané výdavky dosahujú, je jedným zo základných princípov hodnoty za peniaze. Pokrok je možné badať napríklad v zdravotníctve, kde sa ustálilo využívanie odvrátiteľnej úmrtnosti ako hlavného výsledkového indikátora. V posilňovaní verejnej diskusie o výsledkoch je však nutné pokračovať. Technokratickým nástrojom na to je programové rozpočtovanie.

Programové rozpočtovanie na Slovensku v súčasnej podobe len v malej miere prispieva k zostaveniu rozpočtu či k lepšej diskusii o výsledkoch politik. Informácie z programového rozpočtu nevstupujú do rozhodovania o alokácii výdavkov pri zostavovaní rozpočtu. Informácie o výsledkoch nepodporujú verejnú debatu, ktorá sa tak stále zaoberá viac vstupmi ako výsledkami politik. Programové rozpočtovanie neslúži ani ako nástroj podporujúci kontrolu efektívnosti verejných výdavkov tak, ako ich definuje akadémia aj prax. Aby programové rozpočtovanie na úrovni štátneho rozpočtu naozaj fungovalo, je potrebné prijať niekoľko zmien. Tie predstavujeme v tejto štúdii.

Hlavným cieľom programového rozpočtovania by malo byť vecné sledovanie výdavkov a informovanie o ich výsledkoch. To však v súčasnosti programový rozpočet v plnej miere neumožňuje. Táto štúdia ponúka diagnostiku hlavných problémov a návrh ich riešenia na príklade programových štruktúr MDV SR a MPSVaR SR. Kapitoly boli vybrané vzhľadom na ich špecifickú štruktúru výdavkov. Kým MDV SR sa vyznačuje najmä kapitálovými výdavkami a veľkým množstvom investičných akcií, väčšinu výdavkov MPSVaR SR tvoria transfery. Identifikované problémy však nie sú špecifické len pre uvedené ministerstvá, opatrenia sú preto aplikovateľné aj na ostatné kapitoly štátneho rozpočtu.

Hlavné odporúčania:

1. Centralizovaná kontrola kvality pri zostavovaní štruktúry programov a stanovení merateľných ukazovateľov kapitol štátneho rozpočtu zo strany MF SR.

Systém programového rozpočtovania je na Slovensku decentralizovaný, zodpovednosť za zostavenie programovej štruktúry je ponechaná na správcov kapitol. V praxi jednotlivé programy zostavujú sekcie zodpovedné za vecné oblasti. Detail a kvalita informácií sa tak líši nielen medzi kapitolami, ale aj v rámci nich. Centrálna kontrola kvality a dodržiavanie štandardov vyžadovaných v príručkách k zostaveniu programovej štruktúry (na princípe comply or explain) by zvýšila zrozumiteľnosť informácií pri zachovaní zodpovednosti správcov kapitol.

2. Čo najširšie využívať výsledkové ukazovateľov, najmä na úrovni programov. Rovnako stanoviť aspoň jeden hlavný výsledkový ukazovateľ na úrovni kapitoly.

V dôsledku vysokého počtu formálnych (vstupných, výstupových či logických) ukazovateľov bez riadneho vyhodnotenia nedochádza k ich využívaniu pri rozhodovaní o rozdeľovaní výdavkov. Štúdia navrhuje redukcii počtu ukazovateľov na úrovni prvkov a zvýšenie dôrazu na výsledkové, medzinárodne porovnateľné ukazovatele, najmä na úrovni programov. Štúdia navrhuje zaviesť výsledkové ukazovatele v novom programe *Zamestnanosť* v rezorte MPSVaR SR podľa schémy 1.

¹ Z anglického performance budgeting alebo performance-based budgeting, v literatúre sa označuje pod názvami rozpočtovanie založené na výsledkoch či rozpočtovanie orientované na výsledok.

3. Monitorovať dosahované výsledky a zverejňovať ich.

Nižší počet kvalitnejších (výpovednejších) ukazovateľov by mal uľahčiť správcov kapitol ich monitorovanie a vyhodnocovanie. To sa v súčasnosti často nedeje. Od roku 2011 sa navyše merateľné ukazovatele nezverejňujú. Stanovenie výsledkových ukazovateľov by rovnako mala zvýšiť motiváciu správcov kapitol k ich vyhodnocovaniu vzhľadom na ich využiteľnosť v rozpočtovom procese.

4. Hodnotiť dosahované výsledky vybraných (strategických) programov. Následne kontrolovať kvalitu prostredníctvom NKÚ.

Systematické ex-post hodnotenie má podľa OECD potenciál posilniť dôležitosť dobre definovaných cieľov a indikátorov, zdôrazniť opatrenia s významným vplyvom na strategické ciele a poskytnúť spätnú väzbu ktorá môže byť následne integrovaná do procesu tvorby politík. Zníženie počtu indikátorov by malo byť sprevádzané povinným vyhodnocovaním vybraných, prioritných výdavkových titulov. Hodnotiace správy sú aj vzhľadom na ich dobrovoľnosť v kapitolách skôr výnimkou. Ministerstvo financií (alebo iný centrálny koordinátor) by mal motivovať správcov kapitol k monitorovaniu a vyhodnocovaniu aspoň hlavných výdavkových titulov, naviazaných na strategické ciele. Verejné vyhodnotenie výsledkov programov môže slúžiť ako podklad do tvorby nového rozpočtu a zároveň ako prostriedok na zvýšenie verejnej diskusie o výsledkoch politík.

5. Preskúmať zvýšenie flexibility drobných presunov medzi výdavkovými programami

Preskúmaná by mala byť aj možnosť sflexibilnenia drobných presunov medzi výdavkovými programami. Záväzný ukazovateľ na úrovni výdavkových programov spojený s povinnosťou žiadať o súhlas MF SR pri zmene môže motivovať k tvorbe veľkých, „zberných programov“. Zvýšenie flexibility pri drobných presunoch zavedením relatívnej hranice (napr. 1% objemu programu), do ktorej by nebolo nutné zmeny vykonávať ako rozpočtové opatrenie by mohlo odbúrať motiváciu pre zberné programy. Po prekročení kumulatívnej hranice zmien by presuny podliehali opätovnému schvaľovaniu.

6. Zlúčiť duplicitné programy na sledovanie vecne rovnakých výdavkov.

V programových štruktúrach často dochádza k rozdielnemu detailu programov a duplicitnému sledovaniu vecne rovnakých výdavkov. To sťažuje stanovenie vhodných ukazovateľov. Výrazné zjednodušenie štruktúry a posilnenie vecného sledovania výdavkov je možné dosiahnuť najmä integráciou výdavkov z EÚ fondov a štátneho rozpočtu. Reorganizácia podľa návrhu ÚHP v kapitole 3.2 by znížila celkový počet úrovni programovej štruktúry MDV o štvrtinu. Naopak počet v MPSVaR by sa zvýšil takmer o pätinu.

7. Prehodnotiť detail sledovania výdavkov. Zjednodušiť štruktúru investičných programov, klásť dôraz na kvalitu informácií investičných akcií v Registri investícií. Naopak, zvýšiť detail programov s vysokým podielom transferov (dávok pre občanov).

Zjednodušenie detailu sledovania výdavkov je možné najmä v programoch s vysokým podielom investičných výdavkov. Zníženie náročnosti v programovom rozpočte by bolo podmienené zvýšením kvality informácií v Registri investícií. Odporúčaná štruktúra programu Cestná infraštruktúra je zobrazená na grafe 16. Naopak, detailnejšie je vhodné sledovať výdavky poskytované vo forme dávok pre občanov, napríklad výdavky na APTP v grafe 14.

8. Zjednotiť sledovanie administratívnych výdavkov (podporných a prierezových činností) v kapitolách rozpočtu.

Štandardizované sledovanie vecne rovnakých administratívnych výdavkov umožní lepšiu porovnateľnosť medzi kapitolami. V súčasnosti každá kapitola sleduje administratívne výdavky v inej štruktúre, nie je tak možné porovnanie vecne rovnakých výdavkov (napríklad na IT, právne služby či ľudské zdroje). Kapitoly k týmto výdavkom následne stanovujú procesné (formálne) ukazovatele. Ide pri tom o výdavky, ktorých efektívnosť je vhodnejšie sledovať benchmarkingom. Štúdia odporúča preformulovať programovú štruktúru podľa grafu 19.

9. Zaviest' programové rozpočtovanie aj pre strategicky významné subjekty sektora mimo ústrednej štátnej správy (Sociálna poisťovňa, NDS, ZSSK, ŽSR).

Takmer polovica výdavkov verejnej správy je mimo programového rozpočtovania a tým aj bez možnosti sledovania ich výsledkov prostredníctvom merateľných ukazovateľov. Programové rozpočtovanie sa v súčasnosti aplikuje na výdavky štátneho rozpočtu a výdavky samospráv, mimo sú tak výdavky ostatných subjektov verejnej správy. Štúdia odporúča rozšíriť programové rozpočtovanie aj na strategicky významné subjekty ako sú Sociálna poisťovňa či štátne podniky. Štruktúra programov štátnych podnikov by zodpovedala programom vecne príslušnej kapitoly. Napríklad pre NDS, ŽSR či ZSSK štúdia odporúča prevzatie štruktúry programov a merateľných ukazovateľov kapitoly MDV SR.

1. Úvod a motivácia

V živote ide o viac než len chladné ekonomické čísla ako napríklad HDP. Konštatovanie, ktoré OECD využíva v kontexte merania kvality života, je možné aplikovať aj na rozpočtovanie verejných výdavkov. V rozpočte sa môže skrývať viac než len informácie o deficite, dlhu či výške výdavkov. **Verejná diskusia o rozpočte by sa ideálne mala viesť nielen o výške výdavkov, ale aj o výsledkoch politik na ktoré sa vynakladajú.** Diskutovať by sa tak malo o počte zachránených životov zdravotnou starostlivosťou, nie len o výške výdavkov na zdravotníctvo či počte lekárov.

Pre dobré riadenie verejných financií sú nevyhnutné informácie o výsledkoch politik. Existuje viacero nástrojov na dosiahnutie či podporu verejnej diskusie o výsledkoch, medzi ktoré patria vystúpenia politikov, správy v médiách, vyjadrenia akademikov, výstupy analytických jednotiek (napríklad revízie výdavkov či hodnotenia investícií). Výsledkom takejto diskusie by malo byť rozhodovanie o alokácii výdavkov na základe dôkazov (evidence-based policy).

Sledovanie výsledkov, ktoré sa za vynakladané výdavky dosahujú, je zároveň jedným zo základných princípov hodnoty za peniaze. Pokrok v sledovaní výsledkov je možné badať napríklad v zdravotníctve, kde sa ustánilo využívanie odvrátiteľnej úmrtnosti ako hlavného výsledkového indikátora, rovnako ako sledovanie výsledkov v hlavnej knihe rozpočtu verejnej správy aj pre ďalšie rezorty (napríklad PISA v školstve či emisie skleníkových plynov v životnom prostredí). V posilňovaní verejnej diskusie o výsledkoch je však nutné pokračovať. Technokratickým nástrojom na to je rozpočtovanie orientované na výsledky, v slovenských podmienkach známe ako programové rozpočtovanie.

Správne implementované rozpočtovanie orientované na výsledky prispieva k lepšej informovanosti o štruktúre a výsledkoch verejných výdavkov. Umožňuje sledovať verejné výdavky podľa účelu a stanoviť k nim merateľné ukazovatele. Má tak potenciál informovať tvorcov politik o tom, kam efektívne alokovať prostriedky, ako aj občanov, aké služby za tieto prostriedky dostávajú.

Programové rozpočtovanie na Slovensku v súčasnosti nevyužíva svoj potenciál ani nezodpovedá najlepšej zahraničnej praxi. Programové rozpočtovanie podľa Hagara, Kiša a Ódor (Rozpočet 2.0, 2019) u nás nefunguje vôbec. Nastavenie programového rozpočtovania (forma rozpočtovania orientovaného na výsledok) pri jeho zavedení v roku 2004 zodpovedalo praxi podľa OECD (2004), odvtedy sa však prakticky nezmenilo. Podľa OECD (2020) slovenský systém programového rozpočtovania stratil dynamiku, stal sa viac formalistický a neprispieva k zodpovednosti za výsledky a informovaní o alokovaní verejných prostriedkov.

Výsledkovo založené rozpočtovanie je v zahraničí predmetom neustáleho zlepšovania a prispôsobovania. Benefity z rozpočtovania orientovaného na výsledky sa často prejavia až po dlhšom čase experimentovania a adaptácie. V posledných rokoch je možné pozorovať najmä trend k znižovaniu detailu programov a sústredenie sa na prioritné výdavkové tituly (napr. Rakúsko, Francúzsko, Holandsko). Zároveň dochádza aj k významnej redukcii merateľných ukazovateľov, v prípade niektorých krajín aj o polovicu (Holandsko či Francúzsko). Skúsenosti z iných krajín naznačujú, že problémy ktoré v programovom rozpočtovaní trápia Slovensko (viď podkapitola Reforma programového rozpočtovania), nie sú ojedinelé. Najlepšia prax však ukazuje najvýraznejšie benefity výsledkového rozpočtovania práve po období inovácií a adaptácií na rozpočtový proces (OECD, 2019a).

Revíziu programov v rámci programového rozpočtovania odporúčala už štúdia Najlepší z možných svetov (2016), ako aj novšia štúdia Rozpočet 2.0 (2019). Prvá štúdia sa venovala hľadaniu hodnoty za peniaze v slovenskom verejnom sektore. Medzi hlavné odporúčania zamerané na výsledky štúdia zaradila revíziu verejných výdavkov, revíziu programov a merateľných ukazovateľov v programovom rozpočtovaní a využívanie ukazovateľov v rozpočtovej dokumentácii. Kým revízie výdavkov sa podarilo rozbehnúť a už napomáhajú kultivovať verejnú

debatu o výsledkoch politik, programové rozpočtovanie ostáva v úzadí. Vyhodnotenie plnenia odporúčaní v druhej štúdii konštatuje, že k žiadnym zmenám zatiaľ nedošlo.

Táto štúdia ponúka návrh reformy výsledkového rozpočtovania v ústrednej štátnej správe tak, aby podporovala debatu o výsledkoch verejných politik, revízie výdavkov či tvorbu základných scenárov vývoja výdavkov pre ministerstvá. Vecné sledovanie výdavkov s informáciami o ich výsledkoch môže slúžiť nie len na informovanie verejnosti a politikov, ale aj ako vstup pre ďalšie analýzy. Proces revízie výdavkov by mohol byť významne posilnený okrem vecného sledovania výdavkov aj dostupnosťou základných informácií o cieľoch a výsledkoch výdavkov už v rozpočtovej dokumentácii. Vecne štruktúrované výdavky zas uľahčia aj tvorbu základných scenárov² vývoja verejných výdavkov.

Fungujúce výsledkové rozpočtovanie je podľa OECD (2019b) nevyhnutné pre efektívne revízie výdavkov. Dobre formulované indikátory môžu byť významným vstupom pre revízie výdavkov. V prípade verejného vyhodnocovania výsledkov prispieva rozpočtovanie založené na výsledkoch ku kultúre efektívnosti a hodnoty za peniaze. Výsledkové rozpočtovanie a revízie výdavkov majú navyše podobný základ – v oboch prípadoch je cieľom lepšia alokácia a prioritizácia zdrojov ako aj vyhodnocovanie a dohľad nad efektívnosťou výdavkov.

Navrhované opatrenia v rámci tejto štúdie sú v súlade s odporúčaniami OECD a najlepšej praxe z vyspelých krajín. Princípy reorganizácie sú ilustrované na príklade Ministerstva dopravy a výstavby SR (MDV) a Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVaR). Problémy, na ktoré štúdia reflektuje, sú však spoločné pre všetky kapitoly rozpočtu, odporúčania sú preto všeobecne aplikovateľné.

2. Medzinárodné skúsenosti

Fungujúce rozpočtovanie orientované na výsledok systematicky využíva informácie o výsledkoch politik v rozpočtovom rozhodovaní, či už vo forme priameho vstupu o alokovaní výdavkov alebo ako kontextu pre rozpočtové plánovanie. Poskytovaním informácií o cieľoch výdavkov a dosiahnutých výsledkoch tvorcom politik aj verejnosti prináša rozpočtovanie orientované na výsledky, vyššiu transparentnosť vynakladania verejných prostriedkov a aj zodpovednosť za výsledky politik (OECD, 2019a). Rozpočtovanie orientované na výsledky je podľa OECD (2019b) kľúčový nástroj pre zosúladenie výdavkov s najdôležitejšími cieľmi verejných politik.

Krajiny OECD zavádzali výsledkové rozpočtovanie s cieľom podporiť kultúru a správania orientovaného na výsledky, v ktorej verejní zamestnanci intuitívne reagujú na priority, priebežne zlepšujú kvalitu verejných služieb a hľadajú hodnotu za peniaze (World Bank, 2016). Hlavné prínosy programového rozpočtovania pre jednotlivých aktérov sumarizuje OECD (2019a) nasledovne:

Tabuľka 1: Prínosy rozpočtovania orientovaného na výsledky podľa subjektov

Subjekt	Benefit
vláda	▪ posilnenie prepojenia výdavkov a priorít vlády, posilnenie šance na splnenie sľubov
parlament	▪ vyjasnenie účelu výdavkov, na aké tovary a služby budú prostriedky vynaložené
ministerstvo financií	▪ posilnenie zodpovednosti subjektov za vlastné výsledky ▪ pomoc v rozhodovaní o alokovaní výdavkov na základe toho, čo funguje ▪ zvýšenie zodpovednosti ministerstiev za efektívnosť a výsledky
vecné ministerstvá	▪ zlepšenie vnútorného prijímania rozhodnutí ▪ posilnenie argumentácie v prípade vyjednávania o rozpočte
obyvatelia	▪ zvýšenie transparentnosti ▪ posilnenie verejnej diskusie o výsledkoch ▪ zapojenie verejnosti do rozpočtového procesu

Zdroj: vlastné spracovanie podľa OECD (2019a)

² Základný scenár (alebo scenár nezmenených politik) slúži na vyjadrenie scenára v prípade, že by vláda resp. parlament neprijímali žiadne opatrenia a ich vývoj by bol ovplyvnený len makroekonomickým vývojom a existujúcimi politikami vrátane účinnej legislatívy (IFP, 2017).

V literatúre sa tak objavuje množstvo názvov pre vystihnutie jednotlivých prístupov - **rozpočtovanie založené na výsledkoch** (performance-based budgeting), **výsledkové rozpočtovanie** (performance budgeting), **rozpočtovanie orientované na výsledky** (performance-oriented budgeting), **rozpočtovanie informované výsledkami** (performance-informed budgeting) či **programové rozpočtovanie** (program budgeting). V tomto dokumente budeme na označenie všeobecného systému na prepojenie výsledkov a rozpočtu využívať najmä pojmy výsledkové rozpočtovanie či rozpočtovanie založené na výsledkoch. Programovým rozpočtovaním však budeme odkazovať na slovenský systém rozpočtovania (detail v boxe 2).

Slovenský systém programového rozpočtovania patrí do najjednoduchšej skupiny, takzvaného prezentačného rozpočtovania orientovaného na výsledok. OECD (2019a) rozlišuje štyri prístupy, v závislosti od vplyvu výsledkových informácií na rozhodovanie o alokácii výdavkov (box 1). Prezentačný prístup zužuje rozpočtovanie na prezentovanie rozdelenia výdavkov podľa strategických cieľov a priorít. V tomto prístupe sú informácie o výsledkoch oddelené od hlavnej rozpočtovej dokumentácie.

Box 1: Prístupy k rozpočtovaniu založeného na výsledkoch podľa OECD

Na prepojenie výsledkov a rozpočtu neexistuje jednotný formát. Krajiny si zavedenie prispôbujú svojim požiadavkám a cieľom, ktoré ním chce dosiahnuť. OECD rozoznáva 4 prístupy k rozpočtovaniu založeného na výsledkoch:

- Prezentačný prístup
- Prístup informovania o výsledkoch
- Manažérsky prístup
- Priamy prístup

Prístupy, zoradené od najjednoduchšieho po najkomplexnejší, sa líšia najmä dôrazom kladeným na výsledkové rozpočtovanie, rozsahom nahradenia tradičného prístupu k rozpočtovaniu a vplyvom na rozhodovanie o alokácii výdavkov. Krajiny, ktoré implementovali nejakú formu výsledkového rozpočtovania sú rozdelené pomerne rovnomerne medzi prvé tri skupiny. Zatiaľ žiadna krajina nevyužíva priamy prístup.

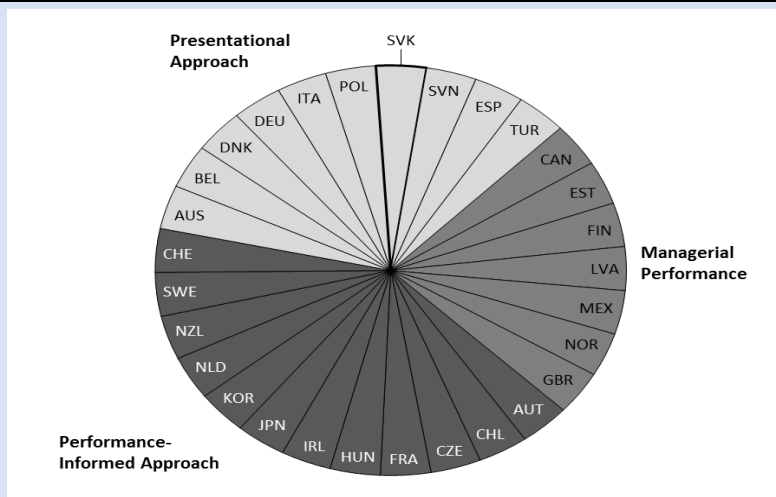
Prezentačný prístup (Presentational Approach) zobrazuje ukazovatele oddelene od hlavnej rozpočtovej dokumentácie. Hoci je tento prístup ľahko dosiahnuteľný, jeho nevýhodou je, že sťažuje prepojenie výsledkov a výdavkov.

Prístup informovania o výsledkoch (Performance-Informed Approach) predpokladá zostavenie rozpočtovej dokumentácie na základe programov. Tento prístup sa odporúča v prípade ambiciózných cieľov ako je presun výdavkov medzi oblasťami na základe výsledkov, či zvýšenej decentralizácie kontroly nad rozpočtom na programových manažéroch.

Variáciou prístupu informovania o výsledkoch je **Manažérsky prístup** (Managerial approach). Tento prístup kladie dôraz na manažérské rozhodovanie na základe kombinácie výsledkových a rozpočtových informácií. Úspech jeho aplikácie však závisí od existujúcej „výsledkovej“ kultúry vo verejnej správe (resp. vláde).

Priame prepojenie alokácie výdavkov s dosahovanými výsledkami predpokladá **Priamy prístup** (Direct approach). Prístup predpokladá rozpočtovú odozvu pri nedosiahnutí alebo prekročení plánovaných výsledkov.

Graf 1: Prístupy k výsledkovému rozpočtovaniu v krajinách OECD



Zdroj: OECD, 2019a

Žiadna krajina v OECD zatiaľ neaplikuje priame prepojenie výsledkov a alokácie výdavkov³, vo viacerých však slúži ako významný zdroj informácií pri zostavovaní rozpočtu. V Chile sa vyžaduje posúdenie výsledkov programov ako súčasť tvorby rozpočtu. V Kanade sa od ministrov požaduje predložiť hodnotenie výdavkov ako súčasť rozpočtových požiadaviek pri rozpočtovom vyjednávaní (OECD, 2019a). V UK sú informácie o výsledkoch diskutované medzi ministerstvom financií (HM Treasury) a subjektami ako súčasť vyjednávaní pri revíziách výdavkov (Norman, 2008), vo Francúzsku a Poľsku zas počas tvorby rozpočtu (World Bank, 2016). V Holandsku informácie slúžia najmä na diskusiu v rámci ministerstiev, resp. medzi nadriadenými a podriadenými organizáciami (World Bank, 2016).

³ Priame naviazanie ukazovateľov na alokáciu výdavkov navyše nemusí byť jednoznačne prospešné. Hlavnou motiváciou ministerstiev stále bude ochrániť svoj rozpočet a ukazovatele tak môžu vnímať viac ako hrozbu ako príležitosť na zlepšenie. Na druhej strane, kým nie sú informácie o výsledkoch prepojené s rozpočtovým procesom, nebudú brané vážne (World Bank, 2016).

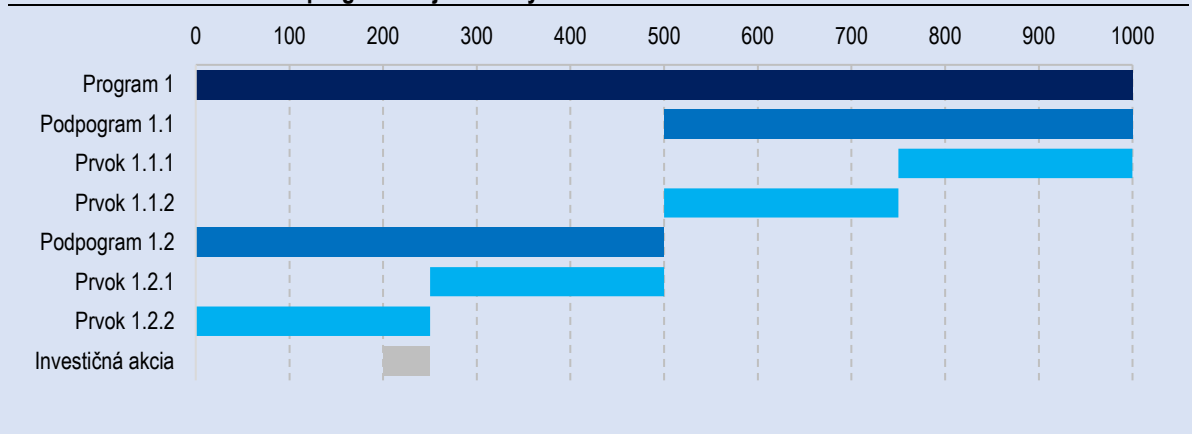
Box 2: Programové rozpočtovanie na Slovensku

Programové rozpočtovanie je systém založený na plánovaní úloh a aktivít vlády SR v nadväznosti na jej priority a alokovanie disponibilných zdrojov do programov, s dôrazom na výsledky a efektívnosť vynakladania rozpočtových prostriedkov.⁴ Programové rozpočtovanie bolo zavedené v roku 2004 ako súčasť reformy verejných financií. Podľa Zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, všetky kapitoly štátneho rozpočtu rozpočtujú všetky svoje výdavky v programoch. V roku 2009 bolo programové rozpočtovanie rozšírené aj na územnú samosprávu. Výdavky ostatných subjektov verejnej správy (VZP, SP, NDS, ZSR, ZSSK) ostávajú mimo programovej štruktúry, bez stanovenia merateľných ukazovateľov.

Rozpočet každej kapitoly štátneho rozpočtu je rozdelený do programov, podprogramov a prvkov, prípadne projektov. Program formuluje zámer (očakávaný dôsledok plnenia programu), na najnižšej úrovni programovej štruktúry sa stanovujú ciele (výsledky, ktorými sa dosahuje plnenie zámeru). Ciele sa môžu stanoviť aj pre vyššie úrovne. Ku každému cieľu sa určuje minimálne jeden merateľný ukazovateľ. Takáto programová štruktúra má potenciál poskytovať pomerne veľké množstvo informácií, existuje však riziko prílišného detailu.

Prvky⁵ sa zoskupujú do podprogramov, tie následne do programov. Hierarchiu programovej štruktúry znázorňujeme v grafe 2. Tmavomodrou je označený program, svetlomodrou najnižšia úroveň – prvky. Na najnižšiu úroveň programovej štruktúry sú zároveň naviazané investičné akcie (v grafe sivou farbou). V tejto forme sú znázorňované aj programové štruktúry konkrétnych kapitol v ďalšej analýze.

Graf 2: Znázornenie úrovni programovej štruktúry



Zdroj: spracovanie ÚHP

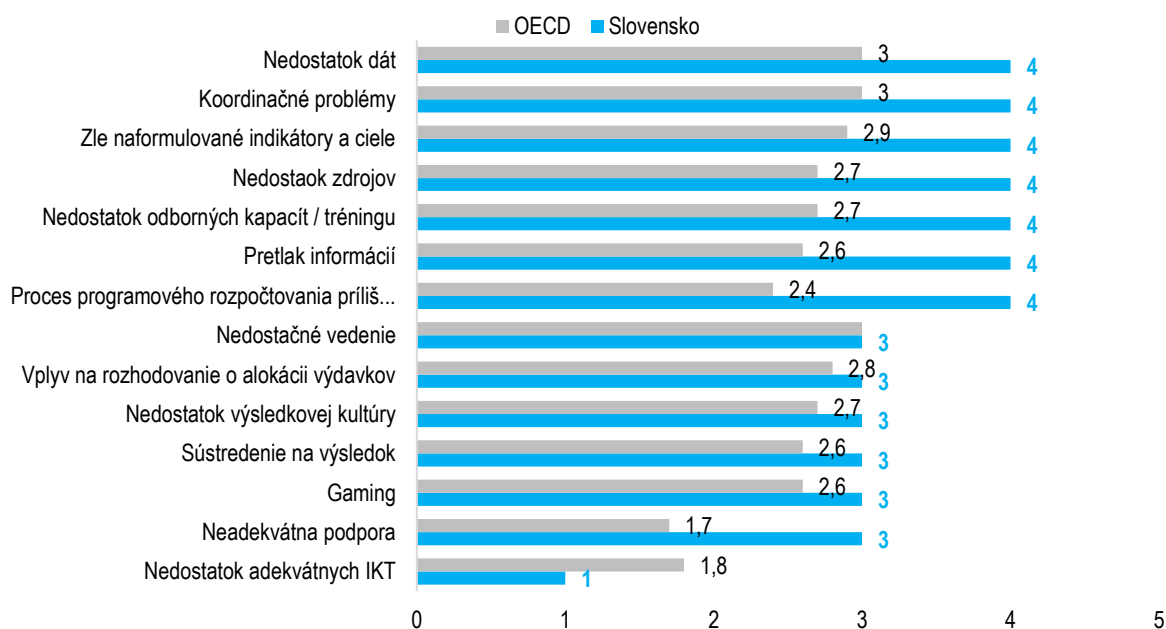
Programové rozpočtovanie neslúži na plánovanie úloh a aktivít vlády SR, ako vyplýva z jeho definície. Hoci by programy mali odrážať priority stanovené v programovom vyhlásení vlády, zmeny na programovej úrovni sa dejú len minimálne. Kapitoly namiesto väčších zmien v programovej štruktúre pridávajú nové prvky do existujúcej štruktúry (OECD, 2020)

V súčasnosti neprebíha kontrola kvality zostavenia programov či merateľných ukazovateľov. Systém programového rozpočtovania je vysoko decentralizovaný, kapitoly sú výrazne autonómne v tvorbe programovej štruktúry, ako aj merateľných ukazovateľov. Zostavenie programovej štruktúry a následnú realizáciu usmerňuje metodický pokyn⁶, manuál k formulovaniu zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov⁷ či manuál pre oblasť monitorovania a hodnotenia⁸. V praxi sa však často nedodržiavajú.

⁴ Metodický pokyn Ministerstva financií Slovenskej republiky na usmernenie programového rozpočtovania

Podobne ako v krajinách OECD, aj v prípade Slovenska predstavujú hlavné výzvy v implementácii rozpočtovania orientovaného na výsledky problémy s koordináciou a nedostatočné vedenie (OECD, 2020). V prieskume o rozpočtovaní založenom na výsledkoch v krajinách OECD⁹ sa vysoko umiestnili aj zle formulované indikátory a ciele, a nedostatok odborných kapacít. Zaujímavý je aj fakt, že na delenom prvom mieste sa na Slovensku spoločne umiestnili Nedostatok dát aj Pretlak informácií. Naznačuje to vysokú náročnosť na množstvo reportovaných dát, ktoré sú ale kvalitou nedostatočné.

Graf 3: Hlavné výzvy pri implementácii rozpočtovania orientovanom na výsledky, 2018



Zdroj: OECD, 2020

*5 predstavuje najväčšiu výzvu, 0 najnižšiu

3. Reforma programového rozpočtovania

Programové rozpočtovanie je dôležitý nástroj v oblasti rozpočtovania orientovaného na výsledok, pretože umožňuje sledovať objem výdavkov vynakladaných na dosahovanie konkrétneho výsledku pre občanov (Robinson a Last, 2009). Programový rozpočet klasifikuje výdavky podľa typu služby a cieľov, na rozdiel od tradičného rozpočtu, ktorý sleduje výšku vstupov. Na Slovensku však podľa Hagara, Kišš a Ódor (2019) nefunguje vôbec.

Nedostatky v rámci programového rozpočtovania na Slovensku je možné zhrnúť v troch hlavných oblastiach: merateľné ukazovatele, štruktúra programov a pokrytie verejných výdavkov. Oblasť boli identifikované porovnaním medzinárodnej praxe so slovenskou, prácou s dátami počas revízií výdavkov či v existujúcich štúdiách venujúcich sa výsledkom verejných politik¹⁰.

⁵ prípadne projekty, ktoré sú prvkom rovnocenné, avšak dĺžku trvania majú vopred ohraničenú

⁶ <https://www.finance.gov.sk/sk/financie/verejne-financie/regulacny-komplex-pravnych-noriem-metodickych-postupov-z-oblasti-rozpocetoveho-procesu/programove-rozpoctovanie/uplne-znenie-metodickeho-pokynu-ministerstva-financii-slovenskej-republiky-usmernenie-programoveho-rozpoctovania/>

⁷ <https://www.finance.gov.sk/sk/financie/verejne-financie/regulacny-komplex-pravnych-noriem-metodickych-postupov-z-oblasti-rozpocetoveho-procesu/programove-rozpoctovanie/manual-k-metodickeho-pokynu-usmernenie-programoveho-rozpoctovania-c-5238/2004/>

⁸ <https://www.finance.gov.sk/sk/financie/verejne-financie/regulacny-komplex-pravnych-noriem-metodickych-postupov-z-oblasti-rozpocetoveho-procesu/programove-rozpoctovanie/manual-oblast-monitorovania-hodnotenia/>

⁹ Performance Budgeting Survey, 2018

¹⁰ Najlepší z možných svetov, Ako merať pokrok, Návrh kapitoly MŠVVaŠ SR

Na prepojenie výsledkov politik na rozpočtový proces by bolo vhodné sledovať nízky počet kvalitných, medzinárodne porovnateľných, výstupových ukazovateľov a preformulovať programovú štruktúru. Na sledovaní menšieho počtu indikátorov sa zhoduje aj literatúra, ktorá hovorí o negatívnom vplyve príliš vysokého množstva informácií (OECD, 2020, World Bank, 2016; Marsden, Kelly a Snell, 2006).

Programová štruktúra v súčasnosti často sťažuje stanovenie vhodného indikátora. Formulácia merateľných ukazovateľov by mala byť podporená vhodnou programovou štruktúrou - s optimálnym detailom, vecným sledovaním bez ohľadu na zdroj výdavkov (bez duplicitného sledovania rovnakých výdavkov z eurofondov) a porovnateľnosti vecne rovnakých výdavkov. To však v súčasnosti programový rozpočet v plnej miere neumožňuje. Výdavky smerujúce k naplneniu rovnakého cieľa sú často rozpočtované v rôznych programoch. Nie je tak možné povedať, koľko stálo dosiahnutie cieľa.

Tabuľka 2: Identifikované nedostatky ÚHP v programovom rozpočtovaní

Oblasť	Problém	Cieľový stav
Merateľné ukazovatele	▪ vysoký počet	▪ nižší počet medzinárodne porovnateľných, výsledkových ukazovateľov
	▪ nízka kvalita	▪ centrálna kontrola kvality
	▪ absencia vyhodnocovania	▪ verejné vyhodnotenie hlavných ukazovateľov
Štruktúra programov	▪ nedostatočný detail	▪ výdavky na úrovni politik a aktivít
	▪ duplicity	▪ spoločné sledovanie vecne rovnakých výdavkov
	▪ (ne)porovnateľnosť rovnakých výdavkov	▪ štandardizácia administratívnych výdavkov
Pokrytie verejných výdavkov	▪ Sociálna poisťovňa	▪ programová štruktúra podľa typu poistenia
	▪ štátne podniky (NDS, ZSSK, ŽSR)	▪ programová štruktúra vychádzajúca z príslušného ministerstva

Zdroj: spracovanie ÚHP

Box 3 : Začarovaný kruh nekvalitných informácií

Za hlavnú príčinu, spoločnú pre väčšinu nedostatkov, je možné považovať prílišnú voľnosť kapitol pri formulovaní programových štruktúr a merateľných ukazovateľov. Správcovia kapitol sú zodpovední za zostavenie programovej štruktúry, formulovanie zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov. Následne samostatne vykonávajú monitorovanie a hodnotenie merateľných ukazovateľov. V systéme chýba centralizovaná kontrola kvality, či už pri formulácii alebo vyhodnocovaní ukazovateľov. Ako vzor môže slúžiť prax v Rakúsku (viď box 4).

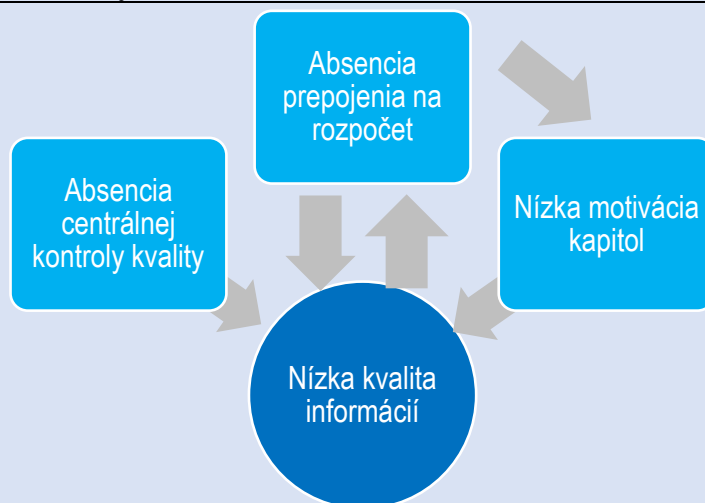
Absencia vplyvu výsledkov politik na rozhodovanie o alokácii prostriedkov môže byť ďalšia príčina, ktorá prispela k celkovému nezáujmu o riadne programové rozpočtovanie. Minimálny vplyv na rozhodovanie o alokácii prostriedkov môže viesť k nezáujmu správcov kapitol o riadne formulovanie programovej štruktúry. Tie vidia programové rozpočtovanie ako záťaž, nie ako prostriedok na dosahovanie lepších výsledkov.

Zároveň sa od správcov kapitol požaduje vytváranie veľkého počtu indikátorov. Podľa metodického pokynu na usmernenie programového rozpočtovania majú byť indikátory stanovené na najnižšej úrovni programovej štruktúry. Snaha poskytnúť všetky požadované informácie tak môže viesť k formulácii veľkého počtu ukazovateľov (najmä logických) s malou pridanou hodnotou. Podľa Moynihan a Beazley (2016) je to spoločná výzva pre všetky systémy výsledkovo orientovaného rozpočtovania.

Nízka kvalita informácií môže byť následne argumentom pre nevyužívanie výsledkov pri alokácii výdavkov. Ako však konštatuje Moynihan a Beazley (2016), dobré rozpočtovanie orientované na výsledok vyžaduje značné administratívne zdroje. Či už na vytváranie pádnych výsledkových informácií, alebo aj

analytických zdrojov na ich vyhodnotenie. Častým problémom krajín je nedostatok kapacít na vytváranie a následne vyhodnocovanie informácií.

Schéma 1: Príčiny vedúce k nízkej kvalite informácií



Zdroj: spracovanie ÚHP

3.1. Merateľné ukazovatele

V oblasti merateľných ukazovateľov je potrebné zníženie ich počtu a zvýšenie dôrazu na výsledkové ukazovatele na úrovni programov. Výstupové či procesné ukazovatele na nižších úrovniach programovej štruktúry môžu slúžiť na informovanie zodpovedných manažérov vo vnútri kapitoly. Výsledkové ukazovatele by mali slúžiť najmä na štruktúrovanú debatu medzi vecnými kapitolami a MF SR, či pre verejnosť, médiá a politikov. Návrh štruktúry programu Zamestnanosť v rámci kapitoly MPSVaR s hierarchiou ukazovateľov obsahuje Schéma 1.

Nižší počet ukazovateľov by mal odbremeniť správcov kapitol a motivovať ich k skutočnému sledovaniu výsledkov. Aby merateľné ukazovatele podporovali verejnú diskusiu, je okrem ich kvality a nižšieho počtu potrebné, aby boli skutočné výsledky aj monitorované a zverejnené.

3.1.1. Počet merateľných ukazovateľov

Jedným z cieľov programového rozpočtu by mali byť správne informácie v správnom množstve. Po zavedení výsledkového rozpočtovania bolo možné sledovať rast v množstve sledovaných indikátorov naprieč krajinami OECD. Príliš vysoký počet ukazovateľov však znižuje schopnosť organizácie využívať získané informácie efektívne (Marsden, Kelly a Snell, 2006). Ak systém vyžaduje formuláciu indikátorov na všetky programy (výdavky), môže to viesť k tvorbe procesných indikátorov a pretlaku informácií (OECD, 2019a).

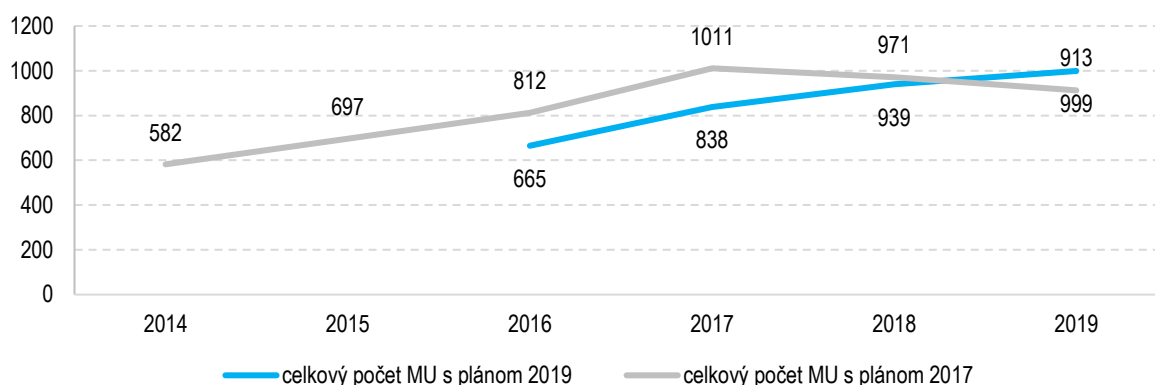
„Menší počet je dôležitý preto, lebo ak máme veľmi veľa priorít, tak v skutočnosti nič nie je prioritou.“ Čo najmenší počet výsledkových ukazovateľov odporúčala aj štúdia Ako sa najesť z grafov (2010). Autori ale zároveň upozorňujú, že ukazovatele musia pokrývať všetky problémové oblasti slovenského hospodárstva.

Slovenský programový rozpočet obsahuje veľké množstvo indikátorov, ktoré sa ale v praxi nevyužívajú. Počet ukazovateľov od roku 2014 rastie¹¹. V programovej štruktúre na roky 2016-2021 ich bolo okolo 1000, majú však len obmedzenú informačnú hodnotu. V tretine ide len o logické ukazovatele (sledujú možnosť áno/nie, 36 % zo všetkých). Dosahované výsledky často ani nie sú monitorované (v 20 % prípadov, pozri tabuľku 3).

¹¹ Z metodického pokynu k programovému rozpočtovaniu vyplýva pre správcov kapitol povinnosť stanoviť ciele pre najnižšiu úroveň programovej štruktúry. K týmto cieľom sa následne formulujú merateľné ukazovatele (minimálne jeden). To vedie k vysokému počtu ukazovateľov.

Výsledky sa navyše od roku 2011 nezverejňujú. Vidieť ich môžu len zamestnanci príslušnej kapitoly a ministerstva financií. Neverejné indikátory tak môžu len ťažko informovať verejnosť o výsledkoch politik.

Graf 4: Vývoj počtu merateľných ukazovateľov v kapitolách štátneho rozpočtu, rozpočet 2017 a 2019

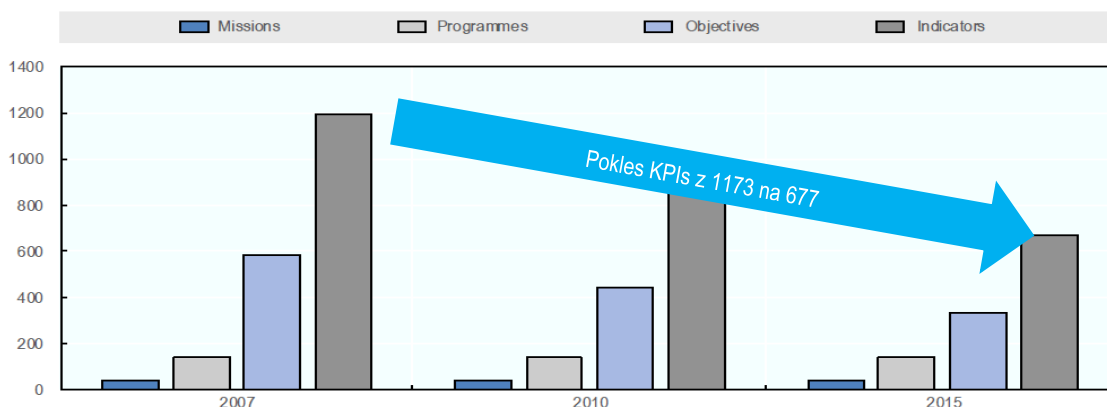


Zdroj: spracovanie ÚHP podľa údajov z RIS MPR

V zahraničí možno pozorovať trend k zníženiu počtu programov a ukazovateľov. Pozornosť sa zameriava len na najdôležitejšie skupiny výdavkov. Počet ukazovateľov v rozpočte znížilo Estónsko, Poľsko, Holandsko, Francúzsko, Rusko či UK. Medzi rokmi 2007 až 2015 Francúzsko zredukovalo počet indikátorov z 1 173 na 677, s uprednostnením sledovania strategických cieľov, významných výdavkových oblastí a s dôrazom na medzinárodnú porovnateľnosť. Rovnako o polovicu (1000) znížilo počet indikátorov medzi rokmi 2011-2013 Holandsko (World Bank, 2016). V Spojenom kráľovstve pristúpili k väčšiemu podielu výsledkových ukazovateľov a redukcii vstupových a procesných cieľov. Rovnako prestali sledovať aktivity a indikátory ktoré neboli v súlade so strategickými cieľmi či hlavnými výdavkovými oblasťami.

Graf 5: Zníženie objemu informácií o výsledkoch vo Francúzsku

Figure 7. France: Progressive reduction in the volume of performance information.



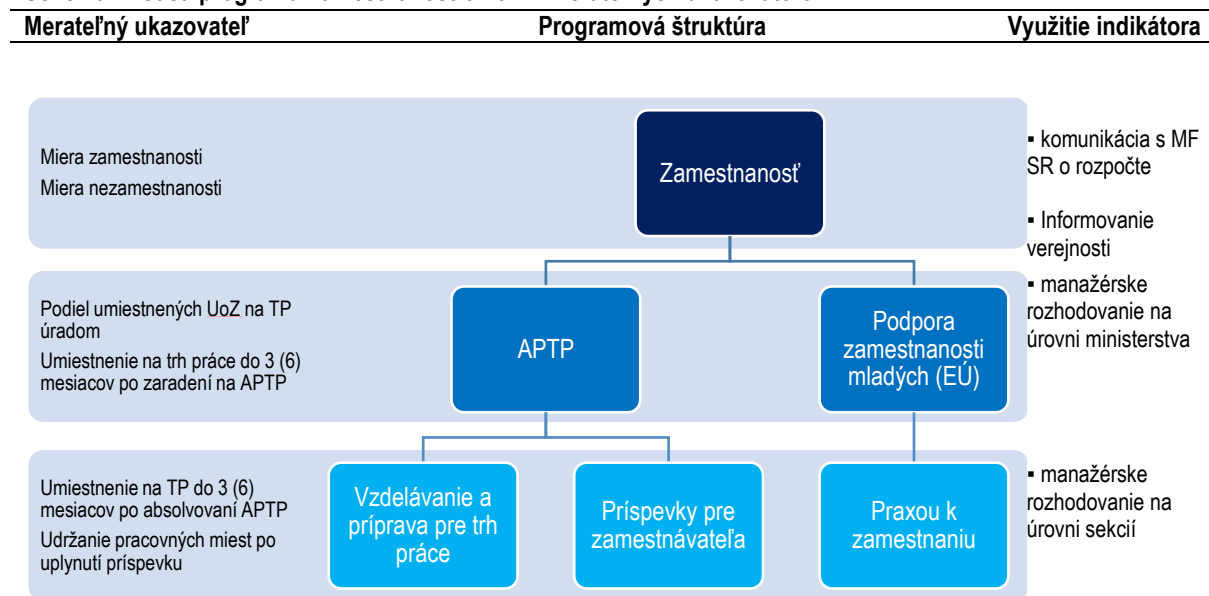
Zdroj: OECD, 2019a

Slovensko by malo nasledovať medzinárodný trend a pristúpiť k redukcii logických indikátorov a zamerať pozornosť na hlavné výdavkové priority. Na zabezpečenie informovanej debaty je potrebné zabezpečiť formuláciu hlavných výsledkových ukazovateľov na úrovni programov prípadne kapitol. Nižšie úrovne by mali slúžiť najmä pre manažérov v rámci kapitoly. Súčasne je potrebné motivovať kapitolu k sledovaniu menšieho počtu ukazovateľov s väčším dôrazom na kvalitu informácií. V Rakúsku pre zachovanie jednoduchosti umožňujú formulovanie maximálne 5 výstupových indikátorov na najvyššej a 5 na nižšej úrovni.

Hierarchiu ukazovateľov a rozlišovanie úrovne ukazovateľa znázorňuje schéma v grafe 6. Ukazovatele na úrovni programu by mali slúžiť na debatu s MF SR a na informovanie verejnosti. Nižšie úrovne naopak najmä na

manažérske rozhodovania v rámci kapitoly. Nižšie úrovne by mali zároveň podporovať dosiahnutie cieľov na vyšších úrovniach.

Schéma 2: Časti programu Zamestnanosť a návrh merateľných ukazovateľov



Zdroj: spracovanie ÚHP

Odporúčanie ÚHP:

- znížiť počet procesných a logických ukazovateľov
- formulovať výsledkové ukazovatele na úrovni programov

3.1.2. Kvalita ukazovateľov

Zvýšenie kvality pri tvorbe merateľných ukazovateľov by zabezpečila centrálna kontrola kvality. Pri zostavovaní rozpočtu by malo dochádzať ku kontrole kvality napríklad ministerstvom financií. V UK sa ministerstvo financií (HM Treasury) aktívne zapája do rozvoja výsledkových informácií.

Formulácia veľkého počtu logických či výstupových ukazovateľov je zároveň neprínosná aj pre samotnú kapitolu. Požiadavka na formuláciu ukazovateľov na najnižšej úrovni programovej štruktúry vedie k tvorbe jednoduchých, logických ukazovateľov. Takéto indikátory nemajú ambíciu slúžiť ako vstup do rozpočtového procesu, keďže majú len malú výpovednú hodnotu o výsledkoch a neprinášajú úžitok (alebo len veľmi nízky). Často majú za úlohu demonštrovať aktivitu, a odôvodniť tak výšku výdavkov, s ktorou organizácia disponuje.

Kritériá na stanovenie relevantného či kvalitného ukazovateľa v literatúre existujú, stačí ich len uplatňovať. Medzinárodne využívané sú najmä SMART (Specific, Measurable, Achievable, Responsible¹² a Time-bound). Indikátory by tak mali byť dostatočne špecifické a merateľné. Zároveň však musia byť dosiahnuteľné. Musí byť jasne určený zodpovedný vlastník za výsledok a časový rámec, kedy sa má výsledok dosiahnuť. Alternatívne je možné využiť kritériá FABRIC (Focused, Appropriate, Balanced, Robust, Integrated a Cost-effective).

Dôslednejšia aplikácia už existujúcich manuálov by priniesla zvýšenie kvality informácií. Manuál k formulovaniu zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov¹³ ponúka pomerne dobrý návod pre správcov programov na formulovanie kvalitných ukazovateľov. Manuál odporúča sledovať len obmedzený počet merateľných

¹² Niekedy sa uvádza aj Relevant

¹³ <https://www.finance.gov.sk/sk/finance/verejne-financie/regulacny-komplex-pravnych-noriem-metodickych-postupov-z-oblasti-rozpoctoveho-procesu/programove-rozpoctovanie/manual-k-metodickemu-pokynu-usmernenie-programoveho-rozpoctovania-c-5238/2004/>

ukazovateľov, ponecháva však voľnosť kapitolám. Definuje požadované vlastnosti ukazovateľov (konzistentnosť, jednoznačnosť, porovnateľnosť, merateľnosť, kontrolovateľnosť, dostupnosť údajov, nákladová efektívnosť). Ponúka aj príklady správne formulovaných ukazovateľov, no napriek tomu sa nedodržiava. Pomohla by preto prísnejšia kontrola kvality zo strany MF SR. Princíp *comply or explain* využívajú pri formulovaní indikátorov napríklad v Rakúsku (pozri box 4).

Podľa OECD (2019a) je výber správnych indikátorov opakovaný proces medzi vecnými ministerstvami a centrálnou autoritou. Mal by vyvažovať vstupy od rozpočtových kapitol, ktoré majú podrobnú znalosť sektora, a kontrolu kvality centrálnou autoritou. Tá má zaručiť, že indikátory budú spĺňať požadované kritériá¹⁴ a sledujú strategické ciele vlády.

Box 4: Zaisťovanie kvality výsledkových informácií v Rakúsku

Za vedenie, stanovovanie štandardov a zaisťovanie kvality je v Rakúsku zodpovedný samostatný úrad (Federal Performance Management Office, ďalej len FPMO). Úrad koordinuje celý proces výsledkového rozpočtovania. Má za úlohu:

- podporovať a viesť ministerstvá pri formulácii výsledkových cieľov a ukazovateľov,
- kontrolovať kvalitu s ohľadom jednotnosť kvality cieľov a indikátorov,
- vyhodnocovať indikátory,
- vyprodukovať dva krát ročne report na základe informácií predložených od ministerstiev.

Ministerstvá sú pri formulácii zámerov, indikátorov a ich cieľových hodnôt nezávislé, platí však princíp *comply or explain*. V prípade negatívneho hodnotenia od FPMO musia ministerstvá buď pripomienky zapracovať, alebo písomne vysvetliť.

Všetky výsledkové informácie sú zverejnené online na stránke <https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/>. Informácie zahŕňajú požadovaný výsledok, stanovené indikátory s plánom a skutočnosťou podľa rozpočtových kapitol.

Zdroj: *Budgeting in Austria*, dostupné na https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-in-austria_budget-18-5j81804wg0kf#page39 a *Performance Management At the federal level of government in Austria*, dostupné na https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/Folder_Wo_Steuerung_EN.pdf?6wd883

Nízka kvalita ukazovateľov môže byť spôsobená aj tým, že skúšajú merať nemerateľné. Momentálne sa merateľné ukazovatele stanovujú minimálne na najnižšej úrovni programovej štruktúry. Pokrývajú tak aj výdavky, ktoré neslúžia na dosahovanie strategicky významných cieľov. Naopak, často slúžia len na zabezpečenie prevádzky alebo činnosti. Pre takýto typ výdavkov nie je vhodné sledovať efektívnosť stanovením merateľných ukazovateľov.

Zvýšenie kvality a stálosti indikátorov v čase by mohlo priniesť zavedenie systematického číselníka merateľných ukazovateľov. Číselník prepojený na rozpočet by na najvyššej úrovni prepojil medzinárodné a národné (strategické) merateľné ukazovatele. Najvyššia úroveň by sa následne dezagregovala na nižšie úrovne, ktoré by kopírovali úroveň programovej štruktúry. Počet výsledkových ukazovateľov by sa tým podstatne znížil. Rovnako by sa zaručila stálosť výsledkových informácií, keďže v súčasnosti pri zániku úrovne programového rozpočtu zanikajú aj stanovené merateľné ukazovatele.

Odporúčania ÚHP:

- koordinácia, podpora a kontrola kvality zo strany MF SR pri formulovaní ukazovateľov

¹⁴ Podľa literatúry (napr. OECD, 2019a) by mali byť indikátory špecifické (specific), merateľné (measurable), realistické (achievable), relevantné (relevant) a načasované (timed).

- vynucovať dodržiavanie manuálu k formulovaniu zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov

3.1.3. Monitorovanie a vyhodnocovanie

Výrazný priestor na zlepšenie je možné dosiahnuť v oblasti monitorovania a hodnotenia programov¹⁵, ktoré je v súčasnosti pre kapitoly dobrovoľné. Kapitoly hodnotiace správy nerealizujú takmer vôbec¹⁶. Vo väčšej miere dochádza k monitorovaniu ukazovateľov. Za to sú však zodpovední rovnakí ľudia ako za formuláciu cieľov, čo môže spochybňovať objektivitu reportovaných výsledkov (OECD, 2020).

Len dve tretiny výsledkových a výstupových ukazovateľov v ministerstvách sú aj reálne monitorované. Kapitoly rozpočtu v roku 2018 monitorovali 80 % z 939 ukazovateľov s definovaným cieľom, pri výstupových a výsledkových ukazovateľoch to však bolo len 70 %. Vyše tretina ukazovateľov je logická (áno/nie), pričom takmer všetky boli aj monitorované. Kapitoly si takto zjednodušujú prácu relatívne jednoduchým monitorovaním logických ukazovateľov, tie však nemajú potenciál prispieť k efektívnemu využívaniu výdavkov, ani neprispievajú k lepšej informovanosti o využívaní výdavkov.

MPSVaR si na rok 2018 stanovilo trojnásobne nižší počet ukazovateľov ako MDV, napriek tomu nemonitoruje ani jeden z nich. Na úrovni kapitol badať rozdielny prístup kapitol k využívaniu informácií o výsledkoch. MDV na rok 2018 uviedlo ciele pre 74 ukazovateľov (z toho štvrtinu logických), pričom monitorovalo 86 % z nich. MPSVaR stanovilo len 24 ukazovateľov, od roku 2013 ich však nemonitoruje vôbec. V porovnaní s inými kapitolami ide pritom o pomerne dobre stanovené ukazovatele, z ktorých je väčšina orientovaná na výsledok (prehľad v prílohe 2).

Logické ukazovatele sú obľúbené najmä v menších kapitolách, ktoré iný typ indikátorov ani nevyužívajú. Ide napríklad o kapitoly Kancelária národnej rady, Kancelária prezidenta, Úrad vlády, ÚPVII či Kancelária ústavného súdu. Opakujúcim sa logickým ukazovateľom (s možnosťami áno/nie) je *zabezpečenie činnosti úradu*, prípadne *zvýšenie efektívnosti výdavkov* bez naozajstného ukazovateľa efektívnosti. Neprekvapivo, pri všetkých spomínaných kapitolách sú merateľné ukazovatele uvedené ako splnené.

Tabuľka 3: Odhad¹⁷ využívania merateľných ukazovateľov, 2018

	MPSVaR	MDV	ministerstvá	všetky kapitoly
celkový počet MU s plánom	24	74	711	939
podiel monitorovaných ukazovateľov celkovo	0 %	86 %	74 %	79 %
podiel monitorovaných logických ukazovateľov	0 %	100 %	92 %	95 %
podiel monitorovaných ostatných* ukazovateľov	0 %	82 %	65 %	70 %
podiel logických na celkovom počte MU	17 %	26 %	32 %	36 %

Zdroj: spracovanie ÚHP podľa RIS MPR
*zvýšené ukazovatele okrem logických

Pre kultiváciu verejnej diskusie a zvýšenie transparentnosti by mali byť hodnotenia výsledkov politik verejné. Text hlavnej knihy by mal obsahovať výsledkové ukazovatele pre ministerstvá spolu s analytickým textom. V ideálnom prípade by mali byť zverejňované v prehľadnej forme, napríklad na stránke www.rozpočet.sk. Verejne dostupné sú výsledky a alokované výdavky krajín ako Veľká Británia¹⁸, Kanada¹⁹ či Rakúsko²⁰.

¹⁵ Pojmy preberáme z metodického pokynu k programovému rozpočtovaniu, kde sa pod **monitorovaním** rozumie proces zberu, triedenia a uchovávanía údajov. **Hodnotenie** programu je systematická a analytická činnosť, ktorá poskytuje závery o výsledkoch, výstupoch, dôsledkoch a účinkoch programov. Výsledkom hodnotenia je hodnotiacia správa.

¹⁶ Metodický pokyn k programovému rozpočtovaniu rozoznáva ex-ante, pravidelné, priebežné či ex-post hodnotenia. Z ministerstiev za posledné roky vypracovalo nejakú hodnotiacu správu len ministerstvo vnútra.

¹⁷ Ide o orientačné čísla, vzhľadom k nízkej kvalite dát - kapitoly niekedy neuvádzajú ani plán.

¹⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/department-for-transport-single-departmental-plan/department-for-transport-single-departmental-plan--2>

¹⁹ <https://tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#orgs/dept/138/infograph/results>

²⁰ <https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/>

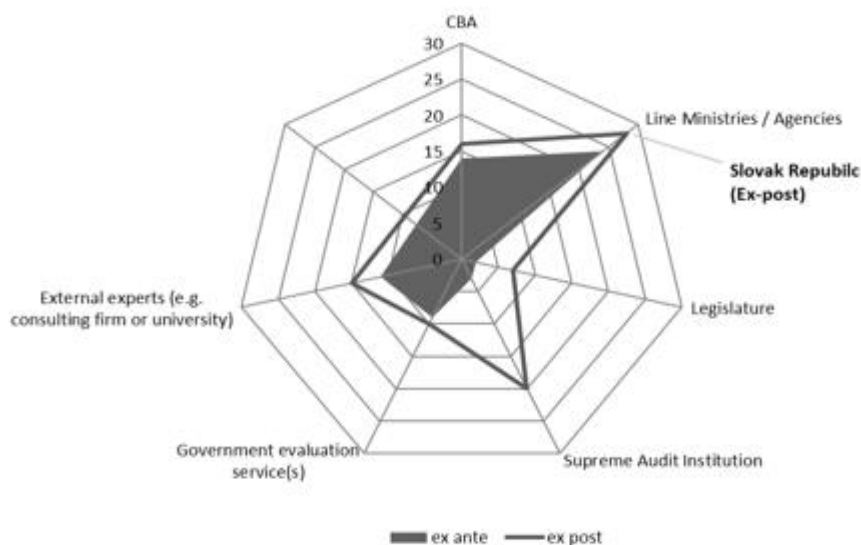
Vyspelé krajiny zároveň so znižovaním počtu indikátorov prehodnocujú aj rozsah výdavkov, ktoré majú pokrývať. Rakúsko uplatňuje vyhodnocovanie programov na dvoch úrovniach, pričom definované hranice rozhodujú o rozsahu hodnotenia. Ak hranica nie je prekročená môže byť využitá „jednoduchšia“ verzia hodnotenia.

Systém hodnotenia by mal smerovať aj k identifikácii neefektívnych alebo menej prioritných programov, ktoré by mohli byť zrušené alebo zredukované. Posilniť systém ex-post hodnotenie odporúča aj OECD (2020) v hodnotení slovenského rozpočtového procesu. Systematické ex-post hodnotenie má podľa OECD potenciál posilniť dôležitosť dobre definovaných cieľov a indikátorov, zdôrazniť opatrenia s významným vplyvom na strategické ciele a poskytnúť spätnú väzbu ktorá môže byť následne integrovaná do procesu tvorby politik.

Komplementom k redukcii počtu indikátorov by mohlo byť povinné vyhodnocovanie vybraných, prioritných výdavkových titulov. Hodnotiace správy sú v súčasnej praxi v kapitolách skôr výnimkou. MDV ani MPSVaR nevyprodukovali ani jedno hodnotenie, dostupné ex-ante hodnotenia sú prázdne. MDV každoročne zverejňuje aspoň monitorovaciu správu, MPSVaR od roku 2013 výsledky nesleduje. Nie je tak možné zistiť, aké boli výsledky stanovených cieľov. Ministerstvo financií (alebo iný centrálny koordinátor) by mal motivovať správcov kapitol k monitorovaniu a vyhodnocovaniu aspoň hlavných výdavkových titulov, naviazaných na strategické ciele.

Zvýšenie kvality a transparentnosti hodnotení by mohlo priniesť nezávislé posúdenie hodnotiacich správ, napríklad Najvyšším kontrolným úradom. Hoci takmer vo všetkých krajinách OECD vykonáva ex-post hodnotenie vecné ministerstvo, dvadsať krajín využíva aj najvyššie kontrolné úrady na nezávislé hodnotenie. Časť krajín využíva externých expertov mimo štátnej správy (konzultačné firmy alebo univerzity), menej už hodnotenia na úrovni vlády alebo legislatívy.

Graf 6: Zodpovednosť za hodnotenie výsledkov v krajinách OECD



Zdroj: OECD, 2019a

Odporúčanie ÚHP:

- kontrolovať kvalitu pri formulácii ukazovateľov
- monitorovať a zverejňovať merateľné ukazovatele, kde je to možné aj priebežne
- vypracovať hodnotiace správy správcami kapitol pre vybrané (prioritné, strategické) programy
- kontrola kvality hodnotení vybraných programov Najvyšším kontrolným úradom SR

Graf 7: Návrh prepojenia odporúčaní ÚHP s rozpočtovým procesom



Zdroj: návrh ÚHP

3.2. Štruktúra programov

Rozdielny detail programov a duplicitné sledovanie vecne rovnakých výdavkov nepodporuje prepojenie výdavkov s výsledkami, ani stanovenie vhodných ukazovateľov. V dôsledku absencie centrálnej koordinácie dochádza k rozdielnemu detailu programov či duplicitám. Kapitoly pristupujú k tvorbe programov rozdielne, je možné sledovať výdavky v prehnanne detailnej ale aj príliš agregovanej forme. Vecné sledovanie výdavkov je často narušené duplicitným sledovaním eurofondov. Vhodne formulovaná programová štruktúra uľahčí vecné sledovanie výdavkov, formuláciu a monitorovanie vhodných výstupových ukazovateľov či tvorbu základných scenárov vývoja výdavkov. OECD (2019a) odporúča vytvárať programy podľa výsledkov, ktoré majú dosahovať.

Duplicitné programy vyžadujú tvorbu duplicitných indikátorov na sledovanie rovnakého cieľa. **Detail programov** ovplyvňuje počet a výpovednú hodnotu príslušných indikátorov. Príliš vysoký detail programu si vyžaduje tvorbu veľkého počtu indikátorov, prílišná agregácia zase znemožní stanoviť cieľ výdavkov a sformulovať indikátor. Štandardizácia administratívnych výdavkov by umožnila **porovnatelnosť vecne rovnakých výdavkov**, pre ktoré nie je možné určiť výstupové ukazovatele. Štandardizácia tak umožní porovnatelnosť výdavkov medzi kapitolami.

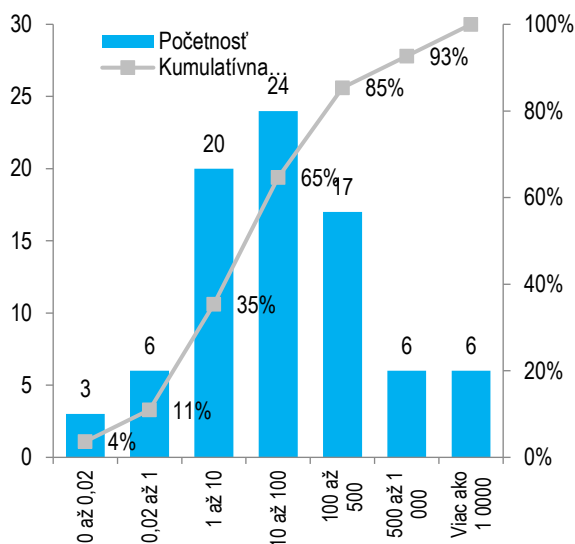
Programová štruktúra by mala byť vystavaná okolo zámerov a cieľov politik, nie naopak. V súčasnosti nie je badať previazanosť programovej štruktúry na strategické ciele. V praxi sa programy vytvárajú podľa organizačných sekcií v kapitolách. Vzhľadom na požiadavku formulovať cieľ a merateľný ukazovateľ na najnižšej úrovni programovej štruktúry, vzniká veľký počet indikátorov, ktorým chýba prepojenie na strategický cieľ. V prípade, že existujú strategické zámery kapitoly, mala by byť programová štruktúra vystavaná okolo nich. V ideálnom prípade by mohla byť programová štruktúra vystavaná okolo merateľných ukazovateľov. To by zaručilo, že všetky výdavky naozaj smerujú k dosiahnutiu cieľa.

3.2.1 Rozdielny detail programov

V dôsledku nedostatočnej centrálnej koordinácie dochádza k rozdielnej miere detailu medzi kapitolami, čo narúša vecné sledovanie výdavkov. Vo veľkosti programov je možné sledovať vysokú variabilitu, pohybuje sa od pár tisíc po miliardy eur. Programy kapitol štátneho rozpočtu pokrývajú v priemere 260 mil. eur, pričom zhruba tretina programov má výdavky v rozpätí 10 až 100 mil. eur.

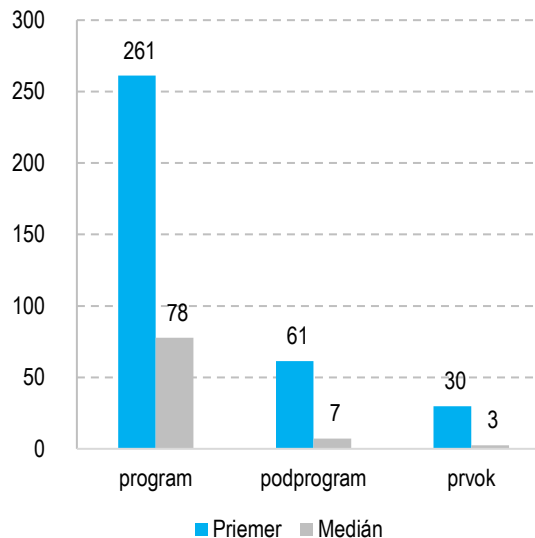
Existujúci rámec poskytuje správcovi kapitol dostatočnú flexibilitu na zohľadnenie rozdielneho charakteru výdavkov, v súlade s najlepšou praxou podľa OECD (2019a). Správcovia kapitol sú pri zostavovaní programov nezávislí, majú tak možnosť zohľadniť rezortné špecifiká výdavkov. V dôsledku absencie centrálnej kontroly kvality však dochádza k praveľkej variabilite veľkosti programov naprieč kapitolami. Kým niektoré kapitoly sledujú výdavky až príliš podrobne, ďalšie agregujú aj výdavky, ktoré by bolo žiadúce sledovať podrobnejšie. Rozdielny detail potvrdzuje aj porovnanie priemerných a mediánových výdavkov ministerstiev. Pri programoch je priemer vyšší zhruba 3 krát, rozdiel na úrovni prvkov je desaťnásobný.

Graf 8: Rozdelenie programov podľa veľkosti, v mil. eur, rozpočet 2019



Zdroj: výpočty autorov podľa RIS BI

Graf 9: Priemerná a mediánová veľkosť jednotlivých úrovni programovej štruktúry, 2018, v mil. eur



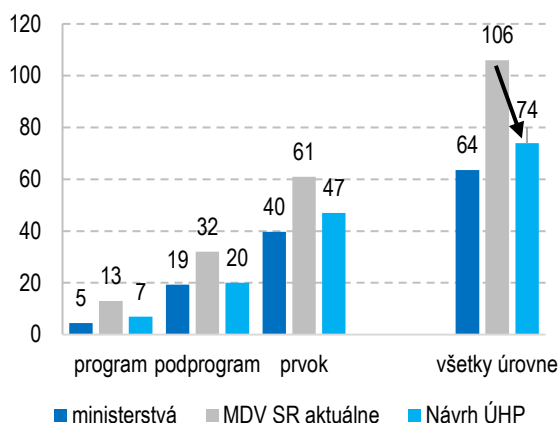
Zdroj: výpočty autorov podľa RIS BI

Agregácia výdavkov do nízkeho počtu programov je spôsobená aj existenciou záväzného ukazovateľa na výdavky programu. V prípade, že chce správca kapitol presunúť výdavky medzi programami, musí požiadať o schválenie ministerstvo financií. Toto nastavenie má za cieľ zachovať alokáciu výdavkov na pôvodne určený cieľ (aby minister dopravy svojvoľne nepresunul prostriedky schválené na výstavbu diaľnic na výstavbu nájomných bytov). Správcovia kapitol sú tak motivovaní združovať výdavky do čo najväčších celkov, aby sa tejto povinnosti vyhli. Zvedenie určitého limitu (ako % celkových výdavkov programu) by tak mohlo motivovať správcov kapitol, aby sledovali výdavky podrobnejšie.

MDV rozpisuje do programov približne rovnaký objem výdavkov ako MPSVaR, avšak výrazne detailnejšie. Výdavky oboch kapitol sa v roku 2018 pohybovali okolo 2 mld. eur. Avšak kým sa MPSVaR SR s počtom programov, podprogramov a prvkov nachádza na priemere ostatných ministerstiev, MDV SR priemer výrazne prekračuje. Na najnižšej úrovni prvkov prekračuje priemerný počet o vyše 50 % (o 20 prvkov).

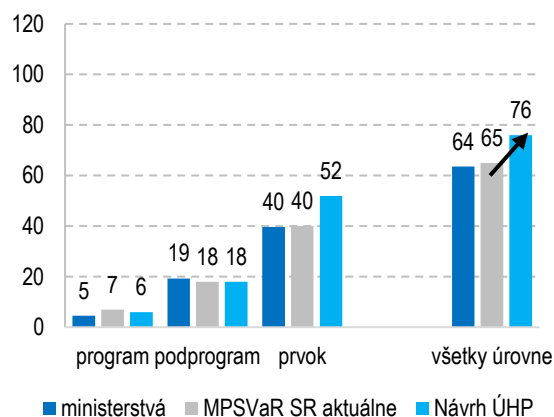
Reorganizácia programových štruktúr podľa návrhu ÚHP by vyrovnala počet všetkých úrovni programovej štruktúry MDV a MPSVaR. Celkový počet úrovni MDV by sa znížil o štvrtinu, naopak počet v MPSVaR by sa zvýšil takmer o päťtinu. Návrh reorganizácie zohľadňuje rozdielny účel výdavkov v kapitolách dopravy a práce. V prípade kapitol MDV je významná časť výdavkov investičného charakteru, ktoré je vhodné detailne sledovať cez investičné akcie. Na druhej strane, veľkú časť výdavkov MPSVaR tvoria rôzne sociálne transfery s rozličným cieľom resp. želaným výsledkom. Prvky na úrovni jednotlivých dávok a vhodne naformulované ukazovatele umožnia prepojiť výdavky s ich výsledkami.

Graf 10: Počet úrovní programovej štruktúry MDV SR, 2018



Zdroj: spracovanie ÚHP podľa údajov z RIS BI

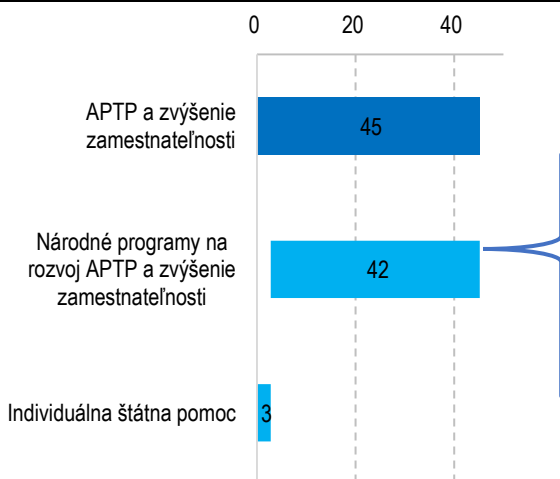
Graf 11: Počet úrovní programovej štruktúry MPSVaR SR, 2018



Zdroj: spracovanie ÚHP podľa údajov z RIS BI

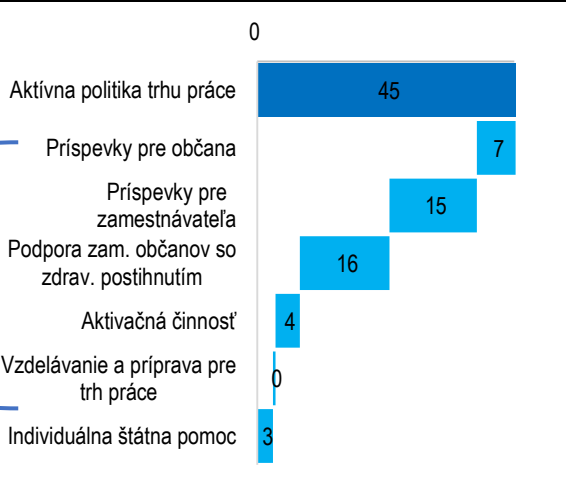
Aktívne politiky trhu práce by bolo vhodné v programovej štruktúre sledovať aspoň na úrovni nástrojov. V súčasnosti je možné sledovať výdavky na APTP len v agregovanej forme. Detailnejšie sledovanie týchto výdavkov a priradenie vhodných merateľných ukazovateľov zvýši informovanosť o výsledkoch. Navrhovaná štruktúra navyše podporí tvorbu základného scenára výdavkov rezortu.

Graf 12: Aktuálna štruktúra podprogramu pre APTP



Zdroj: spracovanie ÚHP

Graf 13: Navrhovaná štruktúra podprogramu APTP



Zdroj: spracovanie ÚHP

Štruktúru programu Cestná infraštruktúra je možné výrazne zjednodušiť za predpokladu zvýšenia kvality informácií v registri investícií. V programoch, ktoré sú z významnej časti tvorené investičnými výdavkami je možné programovú štruktúru výrazne zjednodušiť, za predpokladu lepšieho zberu informácií v registri investícií. Vyšší dôraz na kvalitu informácií v registri by bol kompenzovaný zjednodušením programovej štruktúry. Navrhovaná štruktúra by na úrovni prvkov obsahovala len údržbu²¹ (bežné výdavky) a výstavbu (kapitálové výdavky) ciest a diaľnic. Na investičné prvky by sa následne viazali súvisiace investičné akcie.

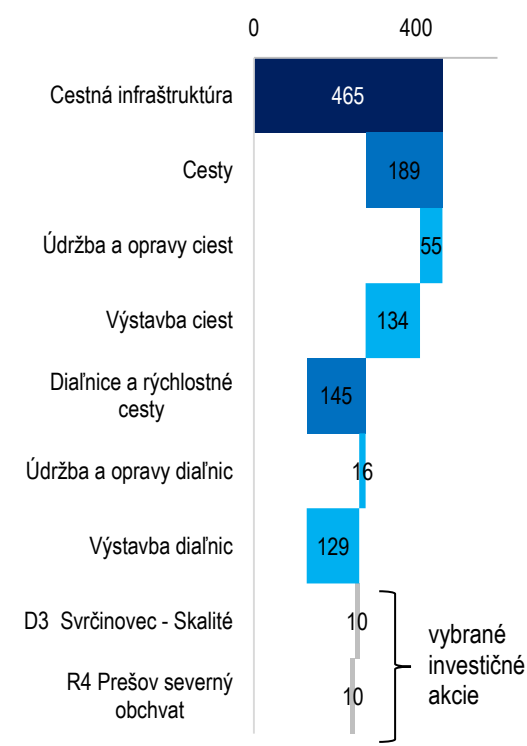
²¹ Údržbu by bolo možné prípadne rozdeliť na viacero prvkov

Graf 14: Súčasná štruktúra programu Cestná infraštruktúra, 2018



Zdroj: spracovanie ÚHP, *bez zdrojov EÚ

Graf 15: Návrh štruktúry programu Cestná infraštruktúra*



Zdroj: spracovanie ÚHP, *bez zdrojov EÚ

Odporúčania ÚHP:

- preskúmať možnosť zvýšenia flexibility drobných presunov medzi výdavkovými programami
- centrálna koordinácia a podpora kapitol pri formulovaní programovej štruktúry
- zvýšiť detail programov s vysokým podielom transferov (dávky pre obyvateľov)
- zjednodušiť štruktúru investičných programov, dôraz na kvalitu investičných akcií v Registri investícií

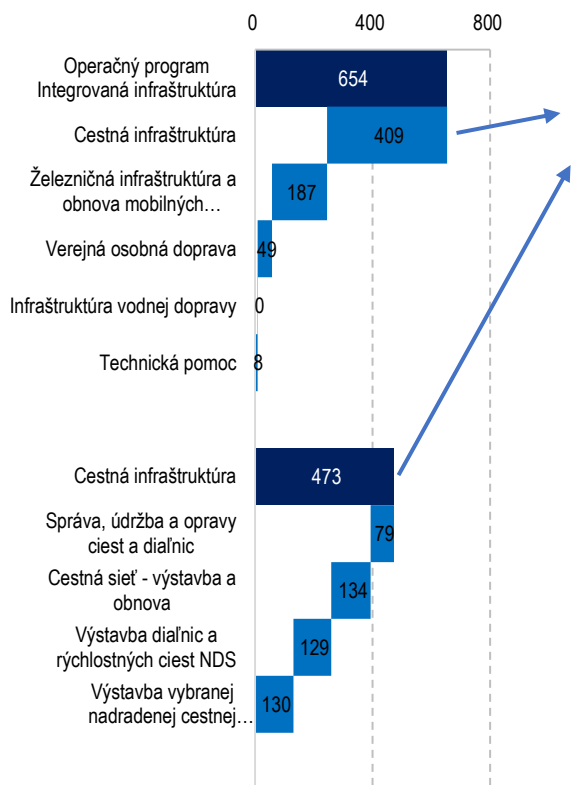
3.2.2 Duplicitné sledovanie vecne rovnakých výdavkov

Eurofondy sa nepodarilo plne integrovať do programových štruktúr, často sa sledujú duplicitne s výdavkami štátneho rozpočtu. Napriek požiadavke v metodickom pokyne k programovému rozpočtovaniu²² dochádza k vytváraniu duplicitných programov na plnenie rovnakých úloh. Vecne rovnaké výdavky sa tak sledujú dva krát – raz ako zdroj EÚ, raz ako ŠR. Rozlíšenie je však pritom možné prostredníctvom zdrojovej klasifikácie. Je preto vhodné a žiadúce zlúčiť duplicitné programy a namiesto sledovania výdavkov podľa zdrojov posilniť vecné sledovanie.

Operačný program integrovaná infraštruktúra pod MDV SR je možné rozdeliť medzi už existujúce programy, čím sa posilní orientácia na výsledok. Ministerstvo dopravy sleduje výdavky z EÚ v osobitnom programe. Vecne rovnaké výdavky zo štátneho rozpočtu (výdavky na cesty či železnice), sú tak sledované duplicitne. To vedie k rozvetvenejšej programovej štruktúre a k tvorbe ďalších merateľných ukazovateľov pre výdavky, ktoré majú rovnaký cieľ. Integrácia výdavkov z EÚ medzi ostatné programy by posilnila sledovanie výdavkov na základe zamýšľaných výsledkov (dôsledkov) namiesto sledovania zdroja výdavkov.

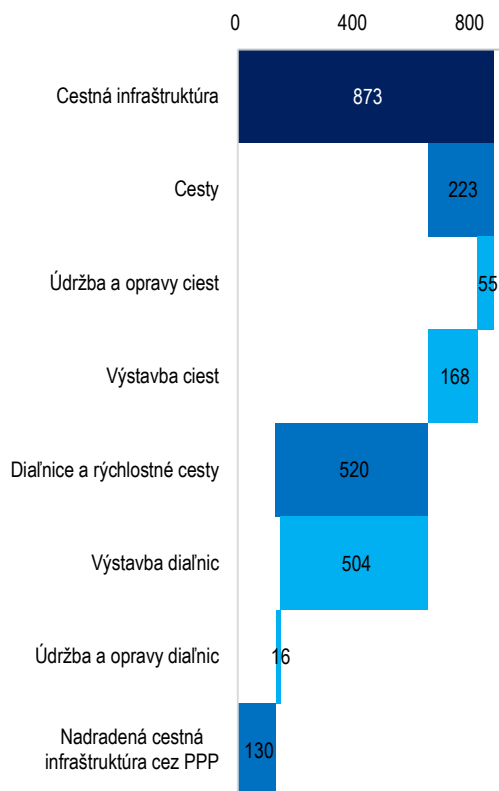
²² <https://www.finance.gov.sk/sk/financie/verejne-financie/regulacny-komplex-pravnych-noriem-metodickyh-postupov-z-oblasti-rozpocetoveho-procesu/programove-rozpocetovanie/uplne-znenie-metodickeho-pokynu-ministerstva-financii-slovenskej-republiky-usbmerenie-programoveho-rozpocetovania/>

Graf 16: Aktuálna programová štruktúra, mil. eur



Zdroj: spracovanie ÚHP, * so zdrojmi EÚ

Graf 17: Navrhovaná programová štruktúra*, mil. eur



Zdroj: spracovanie ÚHP, * so zdrojmi EÚ

Odporúčania ÚHP:

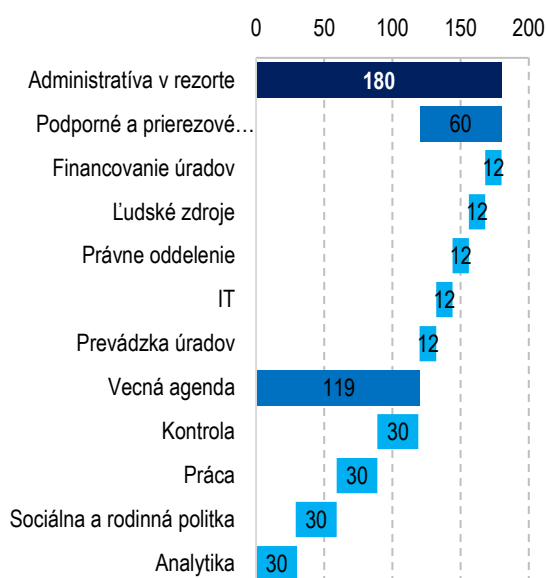
- zlúčiť duplicitné programy na sledovanie vecne rovnakých výdavkov
- kontrolovať kvalitu pri zmene programovej štruktúry

3.2.3 Rozdielne sledovanie vecne rovnakých výdavkov naprieč kapitolami

Štandardizované sledovanie vecne rovnakých administratívnych výdavkov umožní lepšiu porovnateľnosť medzi kapitolami. Na sledovanie výdavkov spojených s administratívou je často využívaný osobitný program, napr. *Tvorba a implementácia politik*. Vytvorenie podporného programu odporúča aj OECD (2019a) ako alternatívu k náročnému priradeniu podporných výdavkov k programom. Napriek podobnému názvu a vecnému zameraniu výdavkov je štruktúra nižších úrovní medzi kapitolami rozdielna. Nie je tak možné porovnanie vecne rovnakých výdavkov (napríklad na IT, právne služby či ľudské zdroje) medzi kapitolami. Ide pri tom o výdavky, ktorých efektívnosť je vhodnejšie sledovať benchmarkingom než stanovením procesných merateľných ukazovateľov.

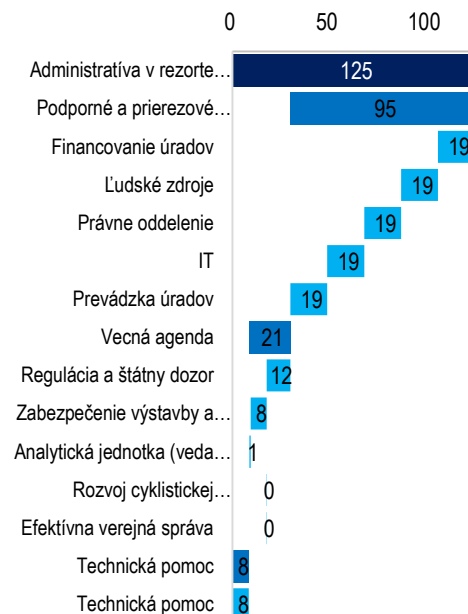
Štandardizovaný by mal byť program obsahujúci výdavky na podporné a prierezové činnosti kapitol, vecnú agendu by si kapitoly naďalej formulovali samostatne. Napriek tomu je možné precíznejšie formulovať aj výdavky spadajúce pod vecnú agendu. Podobne ako v predchádzajúcej časti navrhujeme zjednodušiť štruktúru MDV a detailnejšie rozpísať prvky MPSVaR. Napríklad v prípade MDV je možné považovať za nadbytočné rozpisovať podprogram *Regulácia a štátny dozor* na konkrétne oblasti regulácie. Tie je možné identifikovať pomocou organizačnej klasifikácie.

Graf 18: Návrh programu Administratíva v rezorte MPSVaR SR*, mil. eur



Zdroj: spracovanie ÚHP, *celkové výdavky podprogramov pomerne rozdelené medzi prvky

Graf 19: Návrh programu Administratíva v rezorte MDV SR*, mil. eur



Zdroj: spracovanie ÚHP, *celkové výdavky podprogramov pomerne rozdelené medzi prvky

Alternatívne by bolo možné zvážiť úplne zrušenie programu sledujúceho administratívne výdavky. Výdavky na podporné služby by sa tak rozpočítavali alikvotne na vecné programy, ktorým slúžia. Bolo by tak možné sledovať všetky výdavky spojené s vecnou oblasťou. Aplikácia tejto alternatívy by však bola zložitejšia a vyžadovala by si výraznejší zásah do súčasnej praxe. Detailné posúdenie tejto analýzy by si vyžadovalo samostatnú analýzu nad rámec tohto dokumentu.

Odporúčania ÚHP:

- zjednotiť sledovanie administratívnych výdavkov (podporných a prierezových činností) v kapitolách rozpočtu
- sledovať efektívnosť administratívnych výdavkov vzájomným porovnaním kapitol

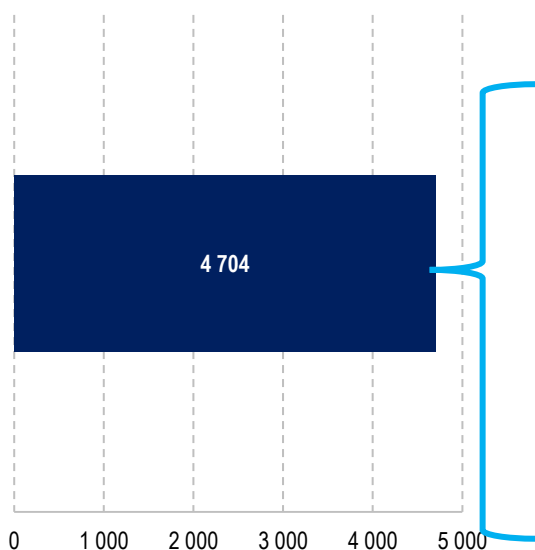
3.3 Pokrytie verejných výdavkov

Takmer polovica výdavkov verejnej správy je mimo programového rozpočtovania a tým aj bez sledovania výsledkov výdavkov prostredníctvom merateľných ukazovateľov. Výdavky do programov zatiaľ dobrovoľne rozpisujú len *Verejné vysoké školy*²³. Rozšírenie programového rozpočtovania aj na vybrané OSVS umožní informovanejšiu debatu o výsledkoch významného objemu výdavkov.

Princíp hodnoty za peniaze v zdravotníctve má podporiť zmena spôsobu financovania a rozpočtovanie výdavkov podľa vecných oblastí prostredníctvom programového rozpočtovania. Súčasný model financovania prostredníctvom odvodov za pracujúcich poistencov a platbou za poistencov štátu je vzhľadom na vývoj ekonomiky volatilný a nezohľadňuje objektívne potreby zdravotníctva. Nahradený má byť rozpočtovaním celkových potrebných výdavkov na zdravotníctvo v členení na jednotlivé programy verejného zdravotného poistenia, ktoré uvádzame v grafe 22 (RVS, 2019-2021).

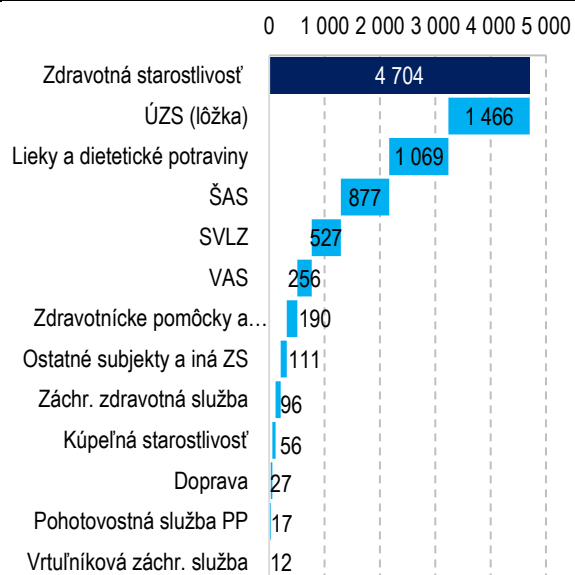
²³ Kapitola bola súčasťou experimentu pred zavedením programového rozpočtovania v roku 2004. Odvtedy pokračuje s programovým rozpočtovaním napriek tomu, že sa to od nej formálne nevyžaduje.

Graf 20: Pôvodná prezentácia výdavkov VZP, 2019, mil. eur



Zdroj: spracovanie ÚHP podľa údajov z RIS BI

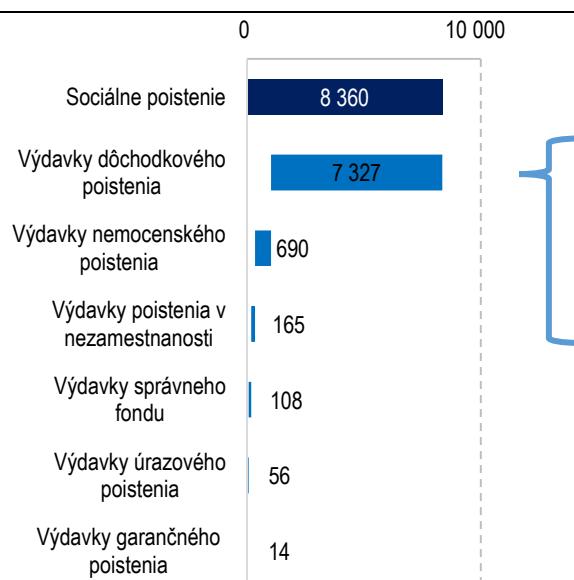
Graf 21: Výdavky VZP podľa programov, RVS 2019-2021, mil. eur



Zdroj: spracovanie ÚHP podľa údajov z RIS BI

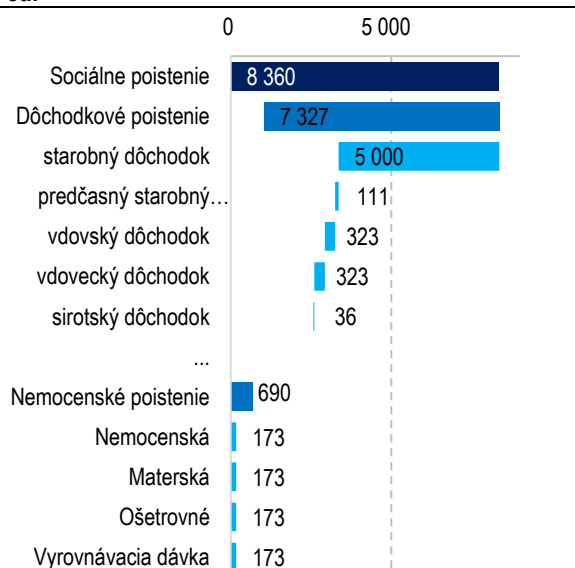
Štúdia navrhuje zostavenie programovej štruktúry pre Sociálnu poisťovňu po vzore VZP a priradenie výstupových ukazovateľov ako ďalší krok v posilňovaní výsledkového rozpočtovania. Výdavky sociálneho poistenia predstavujú jednu z najvýznamnejších položiek v rozpočte verejnej správy, v roku 2019 presiahnu 8 mld. eur (21 % celkových verejných výdavkov). Napriek tomu chýba prepojenie výdavkov s výsledkami priamo v rozpočtovej dokumentácii. Štúdia navrhuje zostavenie programovej štruktúry na základe dávok, ktoré sú poskytované v rámci poistenia (napr. dôchodkového, nemocenského). Takáto štruktúra nebude vyžadovať informácie nad rámec existujúcich údajov o výdavkoch sociálneho poistenia a umožní priradiť cieľ a merateľný ukazovateľ konkrétnej poskytovanej dávke.

Graf 22: Výdavky Soc. poisť. v RVS 2019, mil. eur



Zdroj: spracovanie ÚHP podľa údajov z RIS BI

Graf 23: Návrh programovej štruktúry Soc. poisť., mil. eur

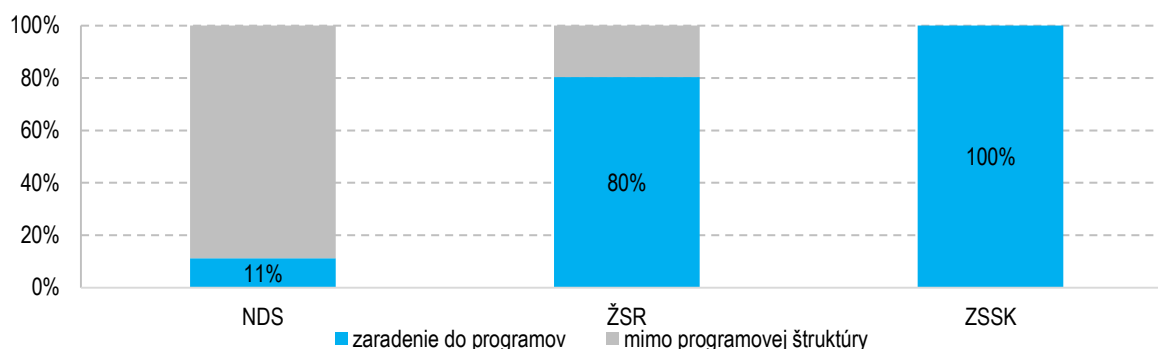


Zdroj: spracovanie ÚHP podľa údajov z RIS BI

Časť výdavkov OSVS je možné sledovať v programovej štruktúre nepriamo, prostredníctvom transferov.

Výdavky kapitol štátneho rozpočtu, ktoré sú vo forme transferov poskytované OSVS, sú rozpočtované v programoch danej kapitoly. Výdavky subjektov ako NDS, ŽSR či ZSSK, ktoré sú tak rozpočtované v rámci kapitoly MDV SR a poskytované vo forme transferov je tak možné sledovať v programovej štruktúre. Pokrytie programovou štruktúrou závisí od podielu transferu na celkových výdavkoch subjektu. V prípade NDS je v programoch len 11 % výdavkov, v ZSSK sú to všetky výdavky. Okrem neúplných výdavkov spomínaných subjektov však nie je možné sledovať štruktúru výdavkov daného programu z pohľadu ekonomickej klasifikácie.

Graf 24: Štruktúra rozpočtovaných výdavkov vybraných OSVS, 2019



Zdroj: spracovanie ÚHP podľa údajov z RIS BI

Vybrané programy a časti programov MDV SR by bolo možné jednoducho aplikovať aj na NDS, ŽSR či ZSSK. Pre plnohodnotné sledovanie účelu výdavkov týchto subjektov a previazanie na výsledky by bolo vhodné zaviesť plnohodnotné programové rozpočtovanie. Štruktúra programov, ciele a merateľné ukazovatele by zodpovedali navrhovanej štruktúre MDV SR. Navrhovaný systém je možné pozorovať pri subjekte Verejná vysoká škola. Tá nepatrí medzi kapitoly štátneho rozpočtu, avšak napriek tomu dobrovoľne rozpočtuje svoje výdavky v programovej štruktúre MŠV a Š SR.

Odporúčanie ÚHP:

- zaviesť programové rozpočtovanie aj pre strategicky významné subjekty mimo ústrednej štátnej správy (Sociálna poisťovňa, NDS, ZSSK, ŽSR)

Zoznam literatúry

OECD, 2019a. *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, OECD Publishing, Paris, Dostupné online: <<https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>>.

OECD 2019b. *Spending reviews in OECD countries: towards good practices*, OECD Publishing, Paris.

OECD, 2020. *Managing and Prioritising Public Finances and Budget in Support of Strategic Development in the Slovak Republic: A Targeted Budget Review*, OECD Journal on Budgeting, vol. 20/2, Dostupné online: <<https://doi.org/10.1787/02e650cd-en>>.

MOYNIHAN, D., BEAZLEY I., 2016. *Toward next-generation performance budgeting: Lessons from the experiences of seven reforming countries*. The World Bank, 2016. Dostupné online: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25297/9781464809545.pdf?sequence>>.

CURRISTINE, T., LONTI, Z., JOUMARD, I., 2007. *Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities*. OECD Journal on Budgeting, 7(1), 161.

FILKO, M., KIŠŠ, Š., ÓDOR, Ľ. 2016. *Najlepší z možných svetov*. Dostupné online: <<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxuYWpsZXBzaXptb3pueWNoe3ZldG92fGd4OjRiM2U0YmY2ZDViYTk1ZTg>>

FILKO, M., KIŠŠ, Š., ÓDOR, Ľ., ŠIŠKOVIČ, M., 2010. *Ako sa najesť z grafov*. Bratislava: NBS, 2010. Dostupné online: <https://www.nbs.sk/_img/Documents/PUBLIK/DP_1-2010_Ako%20sa%20najest%20z%20grafov.pdf>.

Rozpočet verejnej správy na roky 2019 až 2021. Dostupné online: <<https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/rozpocet-verejnej-spravy/#collapse-293681577716013238>>.

ROBINSON, M. DUNCAN, L. 2009. *A Basic Model of Performance-Based Budgeting, Technical notes and manuals*, IMF.

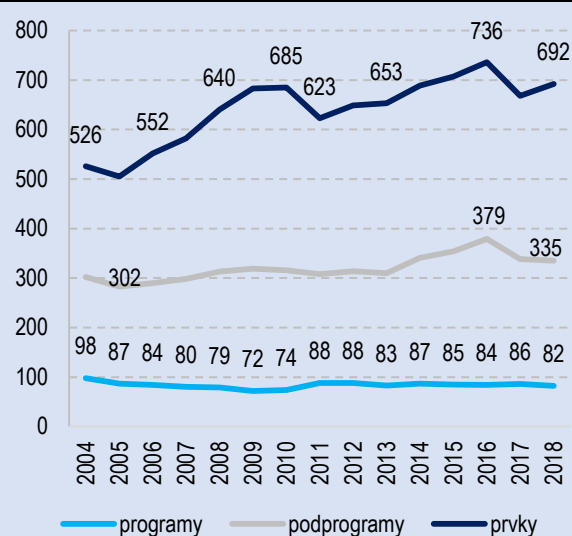
Prílohy

Príloha 1: Príliš veľký detail v programovej štruktúre?

Počet programov na Slovensku od zavedenia klesol, došlo však k rozvetveniu na nižších úrovniach programovej štruktúry. Počet prvkov vzrástol o 32 %, v súčasnosti ich je takmer 700. Programová štruktúra priemerného ministerstva sa skladá z piatich programov, 20 podprogramov a vyše 40 prvkov.

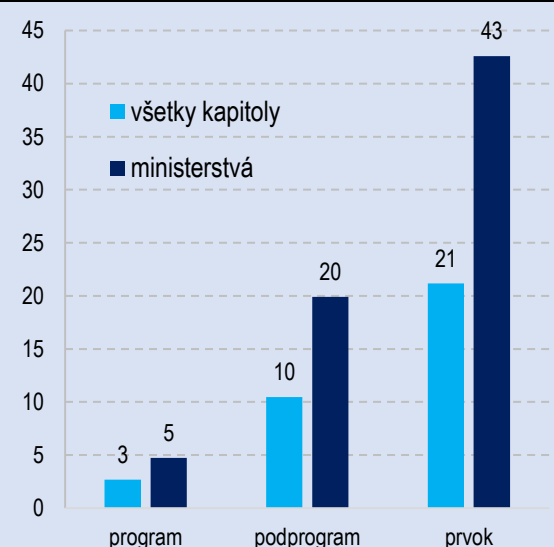
OECD odporúča maximálne dvojstupňovú programovú štruktúru, pod úrovňou programu je vhodné vyhnúť sa prílišnému detailu. Slovenský systém je navrhnutý na podrobné sledovanie výdavkov. Avšak možno práve vplyvom náročnosti sa výdavky nesledujú optimálne. Dôkazom sú problémy, ktoré sme pomenovali v tejto analýze.

Graf 25: Celkový počet jednotlivých úrovni programovej štruktúry v štátnom rozpočte



Zdroj: výpočty autora podľa údajov z RIS BI

Graf 26: Priemerný počet jednotlivých úrovni programovej štruktúry, 2011-2018



Zdroj: výpočty autora podľa údajov z RIS BI

Príloha 2: Prehľad merateľných ukazovateľov MPSVaR SR s plánovanými hodnotami

Program	Merateľný ukazovateľ	typ	2019	2020	2021
Sociálna inklúzia	Počet detí, na ktoré je poskytovaná dávka z dôvodu plnenia povinnej školskej dochádzky	výsledok	60 000	58 000	50 000
Sociálna inklúzia	Podiel príjmu na hlavu v rodinách s deťmi na príjem na hlavu v rodinách bez detí	výsledok	76,7	77,0	77,0
Sociálna inklúzia	Podiel detí žijúcich v domácnosti bez zamestnania	výsledok	8,5	8,2	7,0
Sociálna inklúzia	Miera rizika chudoby starších ľudí 65+	výsledok	5,7	5,5	5,3
Sociálna inklúzia	Miera rizika chudoba detí 0-15	výsledok	17,7	17,5	17,5
Sociálna inklúzia	Vplyv sociálnych transferov (s výnimkou dôchodkov) na zníženie rizika chudoby	výsledok	40,0	40,0	38,0
Sociálna inklúzia	Miera rizika chudoby	výsledok	11,7	11,5	11,3
Sociálna inklúzia	Poskytovanie finančného príspevku na sociálne služby z účelovej dotácie MPSVR SR	logický	áno	áno	áno
Sociálna inklúzia	Zabezpečenie potravín a základných materiálnych potrieb pre najodkázanejšie osoby	logický	áno	áno	áno
Tvorba a implementácia politik	Počet výkonov inšpekcie práce (nelegálna práca)	výstup	17 000	17 000	19 000
Tvorba a implementácia politik	Počet výkonov inšpekcie práce (bezpečnosť pri práci)	výstup	35 000	35 000	35 500
Tvorba a implementácia politik	Implementácia prostriedkov ESF	logický	áno	áno	áno
Ľudské zdroje	Podpora vytvárania nových pracovných miest	logický	áno	áno	áno
Ľudské zdroje	Miera nezamestnanosti - VZPS	výsledok	6,9	6,2	5,9
Ľudské zdroje	Miera evidovanej nezamestnanosti - podľa ÚPSVR	výsledok	6,7	5,9	4,9

Program	Merateľný ukazovateľ	typ	2019	2020	2021
Ľudské zdroje	Znížiť mieru nezamestnanosti obyvateľov vo veku 15-24 rokov	výsledok	18,2	16,7	14,7
Ľudské zdroje	Miera dlhodobej nezamestnanosti (nad 12 mesiacov) podľa ÚPSVR	výsledok	4,8	4,5	3,5
Ľudské zdroje	Miera dlhodobej nezamestnanosti (nad 12 mesiacov) - VZPS	výsledok	4,9	4,5	4,3
Ľudské zdroje	Zvýšiť mieru zamestnanosti obyvateľov vo veku 55-64 rokov	výsledok	52,0	53,0	53,2
Ľudské zdroje	Zvýšiť mieru zamestnanosti obyvateľov vo veku 20-64 rokov	výsledok	73,8	74,9	75,5
Ľudské zdroje	Zvýšiť mieru zamestnanosti žien vo veku 20-64 rokov	výsledok	68,3	69,5	69,5
Ľudské zdroje	Podiel sprostredkovaných zamestnaní na vyradených uchádzačoch o zamestnanie	výsledok	25,5	25,6	22,5
Príspevky do MO	Počet uhradených členských príspevkov	výstup	3	3	3
Protidrogová politika	Počet podporných aktivít	výstup	2	2	2

Zdroj: RIS MPR

Príloha 3: Príklad formulácie zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov v programe Sociálna inklúzia, 2019

Zámery a ciele programov, podprogramov, prvkov

07C - Sociálna inklúzia

Zámer:

Udržiateľné zníženie chudoby a odstránenie sociálneho vylúčenia.

Komentár:

Miera rizika chudoby je definovaná ako podiel osôb s ekvivalentným príjmom pod hranicou chudoby (60 % mediánu národného ekvivalentného disponibilného príjmu).

* V rámci sociálnych transferov sú zahrnuté aj starobné a pozostalecké dávky.

Cieľ

Udržiateľnosť povinnej školskej dochádzky detí z nízkopríjmových domácností.

Merateľné ukazovatele napĺňania cieľa:

MU: Výsledok MJ: počet		Počet detí, na ktoré je poskytovaná dávka z dôvodu plnenia povinnej školskej dochádzky								
Rok	Bázický 2015	R - 3 2016	R - 2 2017	R - 1 2018	R 2019	R + 1 2020	R + 2 2021	R + 3 2022	R + 4 2023	R + 5 2024
Plán		63 000	64 000	64 000	60 000	58 000	50 000	45 000		
Skutočnosť										

Cieľ

Zvýšiť príjem na hlavu v domácnostiach s deťmi ako percento príjmu na hlavu v domácnostiach bez detí.

Merateľné ukazovatele napĺňania cieľa:

MU: Výsledok MJ: %		Podiel príjmu na hlavu v rodinách s deťmi na príjem na hlavu v rodinách bez detí								
Rok	Bázický 2015	R - 3 2016	R - 2 2017	R - 1 2018	R 2019	R + 1 2020	R + 2 2021	R + 3 2022	R + 4 2023	R + 5 2024
Plán		75,0	76,0	76,5	76,7	77,0	77,0			
Skutočnosť										

Cieľ

Znížiť podiel detí vo veku do 17 rokov, ktoré žijú v domácnosti, kde nikto nepracuje.

Merateľné ukazovatele napĺňania cieľa:

MU: Výsledok MJ: %		Podiel detí žijúcich v domácnosti bez zamestnania								
Rok	Bázický 2015	R - 3 2016	R - 2 2017	R - 1 2018	R 2019	R + 1 2020	R + 2 2021	R + 3 2022	R + 4 2023	R + 5 2024
Plán		9,1	9,0	8,7	8,5	8,2	7,0	6,9		
Skutočnosť										

Zdroj: RIS, MPR