



Správa o výsledku kontroly 2022

Systém programového rozpočtovania v štátnej správe

Najvyšší kontrolný úrad SR
Ľubomír Andrassy, predseda

Kontrolovali sme

Ministerstvo financií Slovenskej republiky,

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky,

Úrad priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky

Kontrola bola vykonaná na dvoch úrovniach. **MF SR** predstavovalo systémovú úroveň z pozície gestora a koordinátora programového rozpočtovania po formálnej stránke. **MPSVR SR** a **ÚPV SR** zastupovali v kontrole implementačnú úroveň, príklad dvoch rozpočtových kapitol využívajúcich programové rozpočtovanie po vecnej stránke, pri ktorých sme sledovali mieru využívania programového rozpočtovania a jeho prínosov.

Ako sme postupovali

Kontrola bola vykonaná podľa príslušných ustanovení zákona o NKÚ SR a štandardov, ktoré vychádzajú zo základných princípov kontroly v rámci medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI), a to ako **kontrola výkonnosti za kontrolované obdobie 2017 až druhý kvartál 2022**. Kontrolu vykonal tím kontrolórov a analytikov so skúsenosťami z hodnotenia fiškálnej politiky, získanými počas predchádzajúcich systémových kontrol, práce na stanoviskách NKÚ SR a ďalších činnostiach. Prístup ku kontrole, identifikované riziká a použité kritériá boli interne aj externe konzultované v rámci prípravy a výkonu kontroly s relevantnými odborníkmi.

Prečo sme kontrolovali

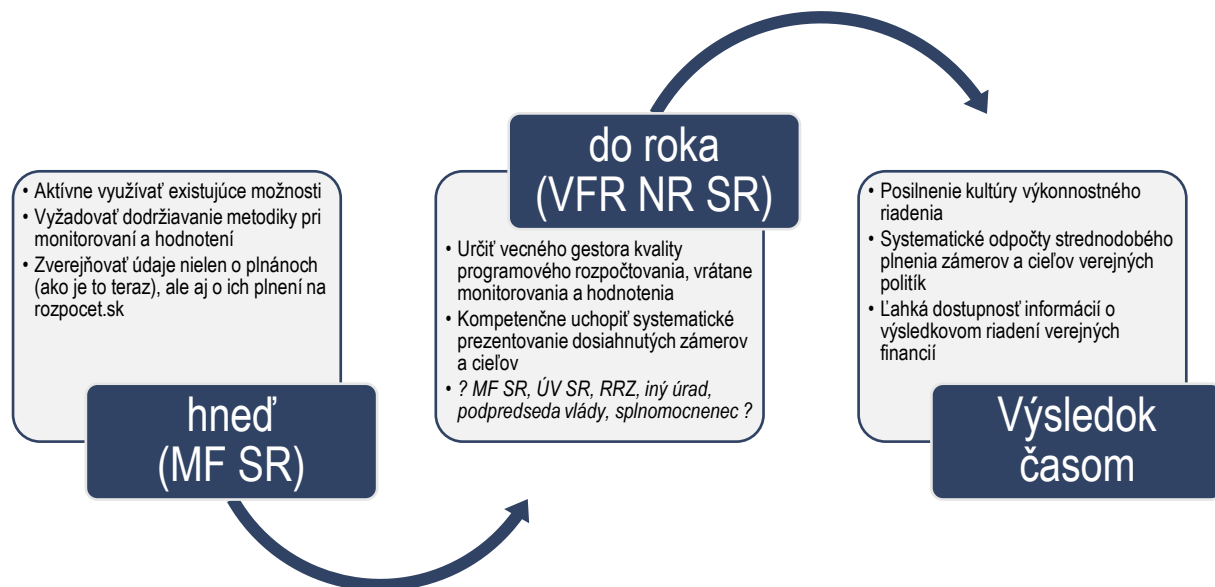
NKÚ SR počas svojich kontrol v posledných rokoch narážal na viaceré problémy spojené s programovým rozpočtovaním. Do plánu kontrol na rok 2022 sa tak dostala aj systémová kontrola, ktorá mala **poukázať na hlavné príčiny (ne)fungovania programového rozpočtovania spolu s odporúčaniami na zlepšenie celého systému programového rozpočtovania**. Ako hlavné problémy sme už pri príprave kontroly videli nevyužívanie potenciálu a existujúcich možností programového rozpočtovania. Kvalita programových rozpočtov kapitol bola kolísavá a rozdielne bolo aj chápanie prínosov programového rozpočtovania pre fungovanie kapitol. Nedostatočné bolo tiež systematické sledovanie plnenia zámerov a cieľov verejných politík, ako na úrovni ministerstiev, tak na centrálnej úrovni. Chýbala zúčtovateľnosť plnenia verejných politík – cieľ s ktorým bolo programové rozpočtovanie zavádzané.

Čo sme zistili

Systém programového rozpočtovania v štátnej správe predstavuje nástroj na riadenie verejných politík, vrátane strategického plánovania a zúčtovateľnosti ich plnenia. Manažérske riadenie kapitol i gestorstvo systému programového rozpočtovania sú prienikmi aktivít na úrovni úradu vlády, ministerstva financií a ostatných správcov kapitol, pričom konkrétne rozdelenie úloh a postavenie jednotlivých aktérov by malo zodpovedať celkovému cieľu tohto systému.

Súčasný stav systému programového rozpočtovania v štátnej správe má dva hlavné problémy. Prvým je nedodržiavanie metodiky programového rozpočtovania, najmä v oblasti monitorovania a hodnotenia, vrátane nevyužívania dostupných možností monitorovania a hodnotenia v rozpočtovom informačnom systéme. Druhým je absentujúce kompetenčné uchopenie koordinácie a starostlivosti o výsledkové riadenie verejných politík po vecnej, obsahovej stránke. Toto na jednej strane znižuje celkovú transparentnosť, prehľadnosť vynakladania verejných financií a na druhej strane zhoršuje zúčtovateľnosť verejných politík.

Programový rozpočet MPSVR SR a nastavenie procesov programového rozpočtovania v rámci ŠR nenapomáhali maximalizácii prínosov rozpočtovania založeného na výsledkoch, plneniu vecných zámerov a cieľov. Vlastníctvo procesov programového rozpočtovania, ukotvené v organizačnom poriadku MPSVR SR na pozície generálnych riaditeľov sekcií a riaditeľov odborov podľa vecnej príslušnosti však nezabezpečovalo dostatočne proaktívny záujem o vybrané aspekty programového rozpočtovania na strane MPSVR SR, náležitá starostlivosť o jeho kvalitnú implementáciu na strane gestora (MF SR), ako aj absencia využívania jeho výsledkov v riadiacej praxi sú najvýznamnejším zistením NKÚ SR v oblasti fungovania programového rozpočtovania na MPSVR SR.



Čo odporúčame

Sfunkčnenie programového rozpočtovania je uvádzané tak v programovom vyhlásení vlády, ako aj v pláne obnovy a odolnosti. Rovnako výbor NR SR pre financie a rozpočet v nadväznosti na predchádzajúcu kontrolu NKÚ SR v uznesení žiadal podpredsedu vlády a ministra financií zrevidovať systém programového rozpočtovania a zabezpečiť jednotné riadenie kvality programového rozpočtovania tak, aby sa dosiahlo priame prepojenie rozpočtu verejnej správy na dosahovanie cieľov verejných politík. MF SR následne v roku 2020 zriadilo neformálnu pracovnú skupinu k sfunkčneniu programového rozpočtovania. Kontrolou bolo zistené, že vykonávané kroky MF SR nie sú dostatočné na sfunkčnenie programového rozpočtovania. **NKÚ SR preto odporúča formalizovať fungovanie pracovnej skupiny so silnejším mandátom a so zapojením viacerých zainteresovaných strán. Je potrebné určiť cieľový, želaný stav programového rozpočtovania a jednotlivé kroky, harmonogram dosiahnutia, vrátane zodpovednosti za koordináciu, jednotnú vysokú kvalitu programového rozpočtovania a nadväzného monitorovania a hodnotenia.**

Programové rozpočtovanie predstavuje nástroj na výkonnostné riadenie verejných financií (politik), vyvodzovanie zúčtovateľnosti, konečnej zodpovednosti za plnenie zámerov a cieľov verejných politík. Toto si okrem iného vyžaduje, aby boli údaje spravované ako strategické aktívum, čiže aby boli údaje zisťiteľné, prepojitelné, štandardizované a včas dostupné. Čo je jedno z kritérií, ktoré hodnotilo NKÚ SR na základe osvedčených postupov pri rozpočtovaní založenom na výsledkoch publikovaných OECD. Kontrolou bolo zistené, že skutočný stav údajov vkladných do rozpočtového informačného systému, zverejňovaných na stránke otvorených údajov MF SR rozpocet.sk a informácie uvedené v monitorovacích správach jednotlivých kapitol nezodpovedajú uvedenému kritériu, údaje sú nekonzistentné. **NKÚ SR odporúča zvýšiť prehľadnosť a transparentnosť vynakladania verejných zdrojov zverejňovaním údajov z programového rozpočtovania v prehľadnej a počítačovo spracovateľnej podobe vrátane zámerov, cieľov, merateľných ukazovateľov, zodpovedností a monitoringu plnenia. Uvedené môže byť dosiahnuté dôsledným dodržiavaním existujúcich možností v rozpočtovom informačnom systéme a popísaných v platnej metodike programového rozpočtovania.**

NKÚ SR odporúča Výboru NR SR pre financie a rozpočet:

- iniciovať kompetenčné uchopenie riadenia kvality programových rozpočtov, monitorovania a hodnotenia na úrovni centrálnej vlády,
- vyžadovať ako súčasť štátneho záverečného účtu systematický strednodobý odpočet zámerov a cieľov programov vlády, stanovených v hlavnej knihe rozpočtu.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE SYSTÉM PROGRAMOVÉHO ROZPOČTOVANIA V ŠTÁTNEJ SPRÁVE

Účel kontrolnej akcie

Účelom bolo preveriť účinnosť nastavenia systému programového rozpočtovania a jeho súlad s metodickým pokynom na usmernenie programového rozpočtovania. Predmetom kontroly boli nasledovné tri oblasti: (1) Záverečný účet kapitoly (len na MPSVR SR), (2) Programové rozpočtovanie ako nástroj plnenia zámerov a cieľov a (3) Nastavenie procesov programového rozpočtovania.

Rámec kontrolnej akcie

Kontrolná akcia zameraná na systém programového rozpočtovania v štátnej správe bola vykonaná na dvoch kontrolovaných subjektoch – Ministerstve financií Slovenskej republiky a Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. Správa o výsledku kontroly zahŕňa aj výsledky zo samostatnej kontrolnej akcie zameranej na programové rozpočtovanie na Úrade priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky. Kontroly boli vykonané v roku 2022 za kontrolované obdobie rokov 2017 až druhý kvartál 2022 a súvisiace obdobia v prípade potreby.

Kontrola bola rozdelená na dve etapy. Prvá sa sústredila na záverečný účet kapitoly MPSVR SR za rok 2021, s dôrazom na programové rozpočtovanie. Závety uvedené v čiastkovom protokole boli využité ako podklad pri spracovaní stanoviska NKÚ SR k návrhu štátneho záverečného účtu za rok 2021. Druhá etapa bola zameraná na systém programového rozpočtovania ako celok, pričom na MPSVR SR sme sledovali úroveň, spôsob implementácie, vrátane pridanej hodnoty v rámci riadenia kapitoly a na MF SR úroveň riadenia programového rozpočtovania.

Kontrola bola vykonávaná ako kontrola výkonnosti v zmysle medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). Medzi použité nástroje a techniky možno zaradiť analýzu problému, analýzu zainteresovaných strán doplnenú o RACI (Responsible – zodpovedná, Accountable – zúčtovateľná, Consulted – konzultovaná, Informed – informovaná) a analýzu hlavných príčin prostredníctvom diagramu príčin a následkov (Ishikawov fishbone diagram). Kritériá kontroly vychádzali z rizík identifikovaných v rámci predchádzajúcich kontrol, analytickej činnosti a osvedčených postupov pri rozpočtovaní založenom na výsledkoch (programovom rozpočtovaní), publikovanom OECD v roku 2019.

Výsledky kontrolnej akcie

Programové rozpočtovanie ako nástroj výsledkového riadenia verejných politík

Programové rozpočtovanie predstavuje súčasť procesov riadenia verejných financií. Aj napriek svojmu názvu, nie je len o rozpočtovaní, ale o všetkých fázach, etapách od plánovania až po monitorovanie a hodnotenie vynaložených prostriedkov a splnených zámerov a cieľov. Programové rozpočtovanie predstavuje nástroj, no ako pri každom nástroji aj tu treba odlišovať rôzne pohľady – tvorca a správcu nástroja (napr. výrobca autobusu), používateľa nástroja (vodič) a užívateľa prínosov (cestujúci), prípadne niekoho dozerajúceho nad využívaním nástroja (dopravný podnik).

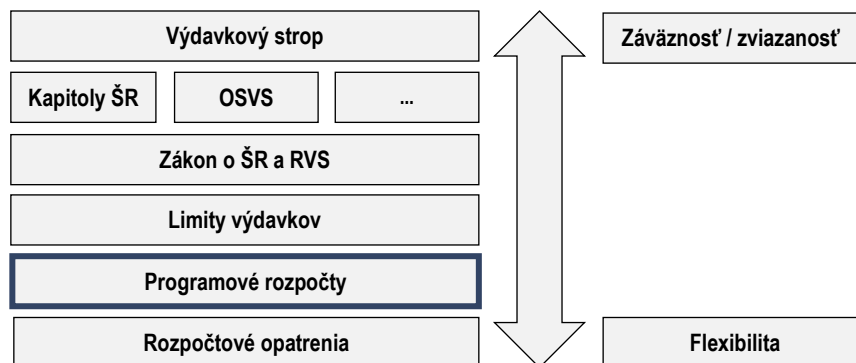
Programové rozpočtovanie bolo postupne zavádzané od roku 2004 a legislatívne je ukotvené v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy (523/2004 Z. z.). MF SR pripravilo metodiku programového rozpočtovania spolu s manuálmi a každoročne vydáva príručku na zostavenie rozpočtu verejnej správy a smernicu na vypracovanie záverečných účtov kapitol. MF SR sa tiež stará o rozpočtový informačný systém, ktorý je prispôsobený pre programové rozpočtovanie.

Jednotlivé rozpočtové kapitoly a v rámci nich takzvaní správcovia kapitol by mali využívať programové rozpočtovanie na zatriedenie výdavkov podľa zámerov a cieľov, na sledovanie plnenia a monitorovanie a hodnotenie dosiahnutia stanovených zámerov a cieľov prostredníctvom ukazovateľov. Jednotlivé rozpočtové

programy, podprogramy a prvky/projekty si možno predstaviť ako obálky s popisom, na čo sa majú použiť vložené peniaze, doplnené o tabuľku s cieľovými hodnotami – vyplneným plánom a prázdnu skutočnosťou.

Prínosom programového rozpočtovania je prehľadnosť, čiže je zrejmé, na čo by sa mali prostriedky použiť. Toto pomáha riadiť plánovanie výdavkov tak v rámci kapitol, ako aj na úrovni celého rozpočtu v rámci politického cyklu. Okrem užívateľov informácií v rámci ministerstiev existujú aj externí používatelia, ako je NR SR, NKÚ SR, médiá, mimovládka, či odborná verejnosť, záujmové skupiny a občania. Všetci užívatelia majú iné predstavy, požiadavky a potreby vo vzťahu k programovému rozpočtovaniu.

Obrázok č. 1: Schéma postavenia programových rozpočtov



Zdroj: NKÚ SR

Postavenie programových rozpočtov v rámci nástrojov riadenia verejných financií vo vzťahu k ich (ne)záväznosti ilustruje obrázok č. 1. Výdavkový strop predstavuje viacročné obmedzenie výdavkov pre jednotlivé kapitoly a ďalšie subjekty pod neho zaradené. Zákon o štátnom rozpočte určuje každoročné limity výdavkov, ktoré sú rozdelené do programových rozpočtov, čiže programov, podprogramov a prvkov/projektov. Rozpočtové opatrenia predstavujú základný prvok flexibility rozpočtu, keď umožňujú presuny podľa potreby v rámci rozpočtového roku. Programové rozpočty a limity výdavkov sa spravidla počas roka zásadne nemenia a zmenu zákona o štátnom rozpočte musí odsúhlasiť parlament (NR SR). Viacročný výdavkový strop by mal približne kopírovať politický, volebný cyklus.

Programové rozpočtovanie na Slovensku

Život prináša so sebou výzvy a aj preto sa skutočné fungovanie programového rozpočtovania na Slovensku odlišuje od predchádzajúceho popisu. Programové rozpočtovanie je neoddeliteľnou súčasťou rozpočtového procesu už takmer 20 rokov. Procesne sa hneď na začiatku každoročnej prípravy rozpočtu (politicky deklarované) zámery a ciele formulujú do rozpočtových programov, ktoré sa skladajú na nižšej úrovni z podprogramov a na ešte nižšej úrovni z prvkov/projektov lišiacich sa časovým ohraničením. Samotná tvorba programových rozpočtov je usmernená v metodike programového rozpočtovania z dielne MF SR. Spravidla má každá rozpočtová kapitola viacero rozpočtových programov – podľa hlavných politík vo svojej vecnej pôsobnosti (napr. na MDV SR to je železničná doprava, cestná infraštruktúra, podpora rozvoja bývania, atď.), a jeden na obsluhu aparátu kapitoly (tvorba a implementácia politík). Na takto určené programy sa následne vyčleňujú rozpočtové zdroje. Inak povedané, **bez stanovenia programovej štruktúry by kapitoly nedostali prostriedky.**

Vynaložené prostriedky treba zúčtovať tak po formálnej (účtovníckej), ako aj po vecnej (na čo boli vynaložené) stránke. Formálne zúčtovanie technicky zastrešuje rozpočtový informačný systém, centrálny konsolidačný systém, systémy štátnej pokladnice a systémy v rámci jednotlivých kapitol. **Vecné zúčtovanie popisujú záverečné účty kapitol a štátny záverečný účet. Tieto sa sústreďia najmä na popis toho, na čo boli prostriedky vynaložené, no menej na to, aké ciele boli dosiahnuté.** Systematicky by mali byť programové rozpočty hodnotené v povinnej prílohe záverečných účtov kapitol v podobe monitorovacej správy programovej štruktúry. Táto by mala sumarizovať vynaložené prostriedky a plnenie stanovených zámerov a cieľov tak v slovnej podobe, ako aj prostredníctvom merateľných ukazovateľov – porovnaním plánovanej a skutočnej hodnoty. **Monitorovacie správy programovej štruktúry majú kolísavú kvalitu, kapitoly nevyužívajú dostupné možnosti v rozpočtovom informačnom systéme a nedodržiajú metodiku programového rozpočtovania, ktorej dodržiavanie ani nie je vyžadované.**

Obrázok č. 2: Schéma chýbajúceho strednodobého odpočtu (zrkadla)

	Rozpočet	Zúčtovanie / Odpočet
1 rok	Štátny rozpočet	Štátny záverečný účet (Záverečné účty kapitol)
3 roky	Rozpočet verejnej správy	???

Zdroj: NKÚ SR

Schéma vyššie znázorňuje vzťahy medzi krátkodobým a strednodobým rozpočtom na jednej strane a ich zúčtovaním alebo odpočtom na strane druhej. Rozpočet na nadchádzajúci rok je reprezentovaný štátnym rozpočtom a v strednodobom pohľade, na nadchádzajúce tri roky, rozpočtom verejnej správy (RVS). Zúčtovanie alebo odpočet predchádzajúceho roka je v záverečných účtoch kapitol a v štátnom záverečnom účte. Monitorovanie a hodnotenie cieľov, aj napriek existujúcej metodike a osvedčenej praxi je kvalitatívne nevyrovnané (oranžová). **Strednodobé odpočtovanie zámerov a cieľov stanovených v hlavnej knihe rozpočtu verejnej správy prostredníctvom ukazovateľov chýba.**

Keby sme sa vrátili k príkladu s obálkami ako príkladu jednotlivých rozpočtových programov, podprogramov, prvkov/projektov, tak kapitoly dostávajú každoročne plné obálky, ktoré minú. Pri zúčtovaní však vracajú prázdne obálky bez vyplneného popisu dosiahnutých zámerov a cieľov a bez skutočných hodnôt ukazovateľov – alebo ak to odovzdajú, tak je to len formálne vyplnené, tak aby to bolo.

Sfunkčňovanie programového rozpočtovania

MF SR si bolo minimálne od roku 2020 vedomé rezerv v programovom rozpočtovaní, nízkeho povedomia a využívania jeho prínosov nielen v rozpočtovaní, ale aj v celom rozsahu výsledkového riadenia verejných politík a financií. Tak sa aj do programového vyhlásenia vlády (PVV) a do plánu obnovy a odolnosti (POO) dostali zmienky o posilnení rozpočtovania orientovaného na výsledky a sfunkčnenie programového rozpočtovania. Útvar hodnoty za peniaze (ÚHP) pripravil v tomto období návrh reformy programového rozpočtovania a v rámci MF SR fungovala aj neformálna pracovná skupina zameraná na sfunkčnenie programového rozpočtovania.

Návrh reformy programového rozpočtovania od ÚHP pod názvom „Programovanie pre pokročilých“¹ v zhrnutí uvádza, že (1) Sledovanie výsledkov, ktoré sa za vynakladané výdavky dosahujú, je jedným zo základných princípov hodnoty za peniaze, (2) Programové rozpočtovanie na Slovensku v súčasnej podobe len v malej miere prispieva k zostaveniu rozpočtu či k lepšej diskusii o výsledkoch politík a (3) Hlavným cieľom programového rozpočtovania by malo byť vecné sledovanie výdavkov a informovanie o ich výsledkoch, pričom návrh reformy uvádza 9 hlavných odporúčaní:

1. Centralizovaná kontrola kvality pri zostavovaní štruktúry programov a stanovení merateľných ukazovateľov kapitol štátneho rozpočtu zo strany MF SR.
2. Čo najširšie využívať výsledkové ukazovatele, najmä na úrovni programov. Rovnako stanoviť aspoň jeden hlavný výsledkový ukazovateľ na úrovni kapitol.
3. Monitorovať dosahované výsledky a zverejňovať ich.
4. Hodnotiť dosahované výsledky vybraných (strategických) programov. Následne kontrolovať kvalitu prostredníctvom NKÚ SR.
5. Preskúmať zvýšenie flexibility drobných presunov medzi výdavkovými programami.
6. Zlúčiť duplicitné programy na sledovanie vecne rovnakých výdavkov.
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).
8. Zjednotiť sledovanie administratívnych výdavkov (podporných a prierezových činností) v kapitolách rozpočtu.
9. Zaviesť programové rozpočtovanie aj pre strategicky významné subjekty sektora mimo ústrednej štátnej správy (Sociálna poisťovňa, Národná diaľničná spoločnosť, a. s., Železničná spoločnosť Slovensko, a. s., Železnice Slovenskej republiky).

¹ Dostupné na webovom sídle MF SR <https://www.mfsr.sk/files/archiv/49/programovanie-pokrocilych.pdf>

ÚHP hneď v prvom odporúčaní spomína centralizovanú kontrolu kvality pri zostavovaní programových rozpočtov zo strany MF SR. NKÚ SR upozorňuje, že rovnako dôležité je aj riadenie kvality pri monitorovaní a hodnotení programových rozpočtov tak na úrovni ministerstiev, ako aj celej vlády. Práve náležitá starostlivosť a riadenie kvality nie je v súčasnosti dostatočne kompetenčne uchopené.

Pre ostatné odporúčania ÚHP bolo kontrolou zistené, že aktualizácia programových štruktúr sa týkala troch kapitol (MK SR, MPSVR SR, MŽP SR). Spomínané kľúčové výsledkové ukazovatele nie sú systematicky zapracované do programového rozpočtovania kapitol a predstavujú ďalší spôsob vykazovania, čo ďalej zaťažuje kapitoly, pričom ich formálne zapracovanie – do programovej štruktúry, hlavných programov kapitoly, by nemal byť zásadný problém. Kľúčové ukazovatele na úrovni oblasti verejných politík sú pre hlavné oblasti verejných politík každoročne publikované v Hlavnej knihe RVS, avšak sú v prípade viacerých kapitol sledované a monitorované mimo systému programového rozpočtovania, mimo rozpočtového informačného systému (RIS).

Stránka rozpocet.sk uvádza ciele, ukazovatele a ich plnenie, avšak chýba monitoring, hodnotenie plnenia cieľov a teda aj zúčtovateľnosť za výsledky. Navyše, pre kapitoly, ktoré plne nevyužívajú RIS v rámci programového rozpočtovania, neexistujú údaje, ktoré by tam mohli byť preklopené. Spájanie systémov vykazovania fondov EÚ a programového rozpočtovania je na zvážení, keďže ITMS je široko využívaný a zabehnutý systém výsledkového riadenia vybraných politík, no programové rozpočtovanie v RISe je málo využívané a kapitoly v ňom nevidia pridanú hodnotu výkonnostného riadenia verejných politík.

Priemerne ročne vynaložené finančné prostriedky na RIS boli počas rokov 2017 až 2021 vo výške 6,95 mil. eur, z toho na úpravy systému 6,47 mil. eur a na údržbu systému 0,48 mil. eur. MF SR nevedelo tieto položky podrobnejšie rozčleniť na jednotlivé moduly týkajúce sa programového rozpočtovania a ostatné moduly. Podarilo sa im jedine dohľadať úpravy v module programového rozpočtovania v roku 2021 vo výške 51 tis. eur.

Počas rokov 2020 a 2021 fungovala na MF SR neformálna pracovná skupina k sfunkčneniu programového rozpočtovania. Skupina sa skladala zo zástupcov sekcií v rámci MF SR a neboli v nej zastúpené iné rozpočtové kapitoly ani ďalšie zainteresované strany. Na jednotlivých stretnutiach riešili skôr operatívne, krátkodobé problémy programového rozpočtovania z pohľadu jednotlivých členov a nie strategické smerovanie, zmenu s dôrazom na jednotné riadenie kvality programového rozpočtovania tak, aby sa dosiahlo priame prepojenie rozpočtu verejnej správy na dosahovanie cieľov verejných politík.

Programové rozpočtovanie a NKÚ SR

NKÚ SR dlhodobo upozorňuje na problémy v programovom rozpočtovaní, či už v rámci kontrolnej alebo analytickej činnosti, v stanoviskách k návrhu štátneho rozpočtu a návrhu štátneho záverečného účtu aj, samozrejme, v správach o výsledku kontrolnej činnosti. Práve nekvalitný alebo chýbajúci monitoring, sledovanie plnenia stanovených zámerov a cieľov prostredníctvom merateľných ukazovateľov s prepojením na financovanie bol jedným z hlavných dôvodov, prečo NKÚ SR zaradil túto kontrolu do ročného plánu kontrolnej činnosti.

Predchádzajúce kontroly programového rozpočtovania poukázali na jeho nedostatky a nedosahovanie potenciálu, možností s ktorými bolo zavádzané. Napríklad kontrola strednodobých rozpočtových rámcov² sa zaoberala aj programovým rozpočtovaním, pričom správa o výsledku kontroly bola prerokovaná dňa 27. apríla 2021 vo výbore NR SR pre financie a rozpočet. Výbor zbral správu na vedomie a v uznesení (č. 171) žiadal podpredsedu vlády a ministra financií SR:

1. *zrevidovať systém programového rozpočtovania a zabezpečiť jednotné riadenie kvality programového rozpočtovania tak, aby sa dosiahlo priame prepojenie rozpočtu verejnej správy na dosahovanie cieľov verejných politík;*

² Správa o výsledku kontroly je dostupná na webovom sídle NKÚ SR
<https://www.nku.gov.sk/documents/10157/df2ad6f7-2f3b-4079-9aaa-a1d53e74488b>

Spoločná záverečná správa z medzinárodnej časti kontroly je dostupná na webovom sídle Európskeho dvora audítorov
https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/MBTF-Joint-report/MTBF_Joint_report_final_October-2022.pdf

2. *zverejňovať „Rozpočet pre ľudí“ po schválení návrhu rozpočtu verejnej správy v Národnej rade Slovenskej republiky. Tiež vypracovávať a zverejňovať obdobný „Odpočít pre ľudí“, ktorý bude obsahovať v prehľadnej a pre verejnosť zrozumiteľnej forme výsledky rozpočtového hospodárenia a naplňania strednodobých cieľov.*

NKÚ SR touto kontrolou zistil, že kroky MF SR nie sú dostatočné na naplnenie prvého bodu uznesenia. Z druhého bodu zverejňuje MF SR „Rozpočet pre ľudí“ a pri „Odpočte pre ľudí“ deklaruje, že interne vykonáva kroky, aby mohol byť spracovávaný. NKÚ SR upozorňuje, že práve dosiahnutie funkčného programového rozpočtovania v oblasti monitorovania a hodnotenia zásadne zjednoduší spracovanie „Odpočtu pre ľudí“ v zmysle uznesenia a záverov kontroly strednodobých rozpočtových rámcov.

Kontrola programového rozpočtovania na MPSVR SR

Kapitola MPSVR SR bola do kontroly vybraná ako príklad líniového ministerstva na kontrolu, popísanie aktuálneho stavu implementácie a využívania programového rozpočtovania. Samotná programová štruktúra MPSVR SR obsahuje dva vlastné rozpočtové programy (Sociálna inklúzia a Tvorba a implementácia politík), jeden medzirezortný program, ktorého je MPSVR SR gestorom (Ľudské zdroje) a viacero podprogramov, ktoré MPSVR SR rieši ako účastník medzirezortného programu. Rozpočet MPSVR SR je charakterizovaný vysokým podielom transferov a malým podielom kapitálových výdavkov.

Zostavenie, monitorovanie aj hodnotenie programového rozpočtu prebieha v samostatných moduloch v rozpočtovom informačnom systéme (RIS). Monitorovacia správa programovej štruktúry (MSPŠ) sa zostavuje v module RIS MaH, pričom v zmysle smernice na vypracovanie záverečných účtov kapitol je povinnou súčasťou Záverečného účtu kapitoly s termínom do 31. 5. 2022. Ročná monitorovacia správa je uvedená aj v metodike programového rozpočtovania, podľa ktorého má byť spracovaná v RISe do 28. februára nasledujúceho roka. **NKÚ SR zistil, že monitorovacie správy za roky 2014 až 2020 neboli spracované v RISe vôbec a za rok 2021 neskôr, ako je termín uvedený v metodike programového rozpočtovania aj v internej smernici.** Zámery a definované ciele troch hlavných programov (Ľudské zdroje, Sociálna inklúzia, Tvorba a implementácia politík), ako aj ich podprogramov a prvkov spĺňajú kritériá a sú stanovené v súlade s metodikou programového rozpočtovania. Všetky definované zámery vychádzajú z programového vyhlásenia vlády SR.

NKÚ SR zistil, že programová štruktúra MPSVR SR nebola prispôbená okolnostiam, ktoré súviseli so šírením koronavírusu. Ako príklad môže poslúžiť prvok 06G0404, na ktorom z pôvodne rozpočtovaných 36,5 mil. eur stúpili výdavky na 1,2 mld. eur. Pomiešali sa tu výdavky na obvyklé, časovo neohraničené, aktívne politiky trhu práce s mimoriadnymi, časovo ohraničenými, čo znížilo prehľadnosť programového rozpočtu. NKÚ SR odporučil zvážiť aktualizáciu programovej štruktúry tak, aby prehľadnejšie odrážala charakter výdavkov. MPSVR SR nereflektovalo na toto odporúčanie a aj v rozpočte na rok 2023 sú nesprávne zatriedené mimoriadne, krátkodobé výdavky na kompenzačné opatrenia pre domácnosti v súvislosti s rastom cien energií v sume 900 mil. eur do prvku 07E0301 Aparát ministerstva, pričom chýba aj presné zadefinovanie ich použitia.

Podľa všeobecných princípov programového rozpočtovania by malo existovať prepojenie medzi zámermi verejných politík a ich financovaním, rovnako ako medzi plnením cieľov prostredníctvom stanovených ukazovateľov a financovaním. **Kontrolou programových rozpočtov a MSPŠ bolo zistené, že existovalo minimálne prepojenie medzi zámermi, ich plnením a financovaním.** Toto zväčša formálne prepojenie je primárne zapríčinené transferovým charakterom rozpočtu MPSVR SR. Prepojenie plnenia cieľov prostredníctvom ukazovateľov a ich financovania nebolo možné overiť za jednotlivé roky kontrolovaného obdobia, keďže informácie o plnení cieľov prostredníctvom ukazovateľov, ako aj údaje o rozpočtovaných a skutočných výdavkoch v rámci programov obsahovala len MSPŠ za 2021. MSPŠ medzi rokmi 2014 a 2020 popisovali plnenie zámerov a cieľov neúplne, chýbalo prepojenie na financovanie a boli spracovávané mimo RIS.

Vo všeobecnosti by k procesom mali byť priradené zodpovednosti za jednotlivé etapy od návrhu až po ukončenie. Toto sa týka aj procesov spojených s programovým rozpočtovaním. **Počas kontroly bolo zistené, že také prijatie zodpovednosti, vlastníctvo procesov spojených s programovým rozpočtovaním počas kontrolovaného obdobia nebolo pri niektorých etapách tak na strane MF SR, ako aj na strane MPSVR SR dostatočné, najmä**

do roku 2020. Historicky bolo programové rozpočtovanie priradené na sekcie spojené s rozpočtom a s rozvojom kultúry výkonnostného riadenia nebolo posilnené či presunutú na analytické útvary.

Na základe uvedených zistení NKÚ SR odporúča MPSVR SR pokračovať v nastavenej trajektórii postupného zlepšovania MSPŠ a tým aj celého systému programového rozpočtovania. Na zväžení je tiež aktívnejšie zapojenie inštitútu sociálnej politiky do programového rozpočtovania a celkovo jeho **posun z pridruženého výkazníctva pre MF SR k podpore výkonnostného riadenia verejných politík vo vecnej pôsobnosti MPSVR SR.**

Kontrola programového rozpočtovania na ÚPV SR

NKÚ SR vykonal v roku 2022 kontrolu na Úrade priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky (ÚPV SR), samostatnej rozpočtovej kapitole štátneho rozpočtu. Preverenie zostavenia programového rozpočtu a jeho aktívneho využívania bolo zistených viacero nedostatkov, na základe ktorých možno konštatovať, že programový rozpočet vykazoval v kontrolovanom období, najmä v období pred rokom 2021, znaky formálnosti. Kritériá pre posúdenie programového rozpočtu vychádzali z metodiky programového rozpočtovania. Hlavné argumenty zosumarizované za celú oblasť programového rozpočtu ÚPV SR sú nasledovné:

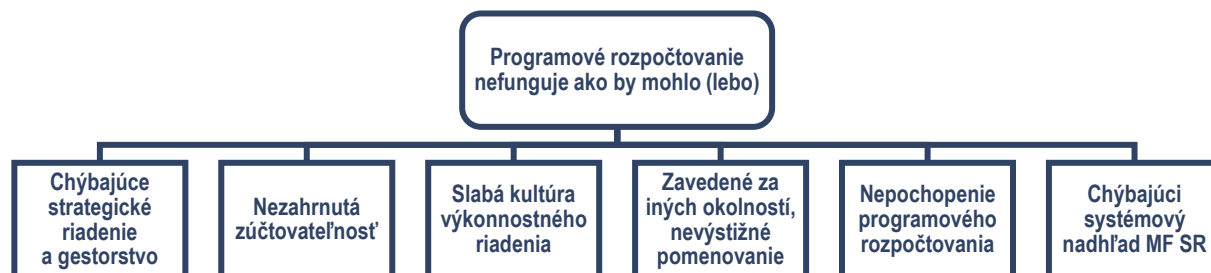
- o žiadny z hlavných cieľov nesledoval počas celého kontrolovaného obdobia, s výnimkou roku 2021, zlepšenie sa úradu,
- o hodnoty merateľných ukazovateľov nereagovali na skutočnosť z predchádzajúcich rokov,
- o medzirezortné podprogramy neboli z hľadiska logiky zostavovania programového rozpočtu zaradené vhodne a v zmysle logických väzieb požadovaných metodickým pokynom pre programové rozpočtovanie,
- o v niektorých prípadoch neboli z dôvodu zle nastavených merateľných ukazovateľov splnené ciele programu,
- o vyhodnocovanie podprogramu zameraného na informačné technológie bolo formálne, na základe zle nastavených cieľov a bez preukázania výsledného hodnotenia,
- o zaradenie prvku Zníženie energetickej náročnosti budovy do hlavného rezortného programu napriek tomu, že nemal logickú väzbu na zámer programu,
- o ciele úradu analyzované na úrovni odborov neboli pretransformované do programového rozpočtu,
- o monitorovacia správa programovej štruktúry nebola vypracovaná v RISe v stanovenom termíne.

NKÚ SR odporúča ÚPV SR, aby vnímal programový rozpočet ako svoj vlastný dokument, ktorý slúži najmä potrebám úradu a konečné rozhodnutie o štruktúre programového rozpočtu, cieľoch a merateľných ukazovateľoch prijal na základe vlastného uváženia, bez usmerňovania zo strany iných inštitúcií, v súlade s metodickým pokynom pre programové rozpočtovanie tak, aby mal pre úrad zmysel a nebol vnímaný ako administratívna záťaž. Aj napriek tomu, že hodnoty merateľných ukazovateľov vychádzali zo štatisticky vyhodnocovaných údajov za predchádzajúce obdobie, úrad by mal v programovom rozpočte formulovať len také ciele, ktorých plnenie vie vlastnou aktivitou zabezpečiť.

Príčiny súčasného stavu programového rozpočtovania

Programovému rozpočtovaniu od zavedenia v roku 2004 chýbala náležitá starostlivosť tak zo strany MF SR, ako aj jednotlivých kapitol, najmä v oblasti monitorovania a hodnotenia dosahovania deklarovaných zámerov a cieľov. Súčasný stav (ne)fungovania programového rozpočtovania má však viacero príčin a následkov. NKÚ SR identifikoval celkovo 6 oblastí, ktoré sú zobrazené na schéme a popísané v nasledujúcom texte. Jednotlivé príčiny zároveň predstavujú riziká a problémy, ktoré je potrebné riadiť pri sfunkčňovaní programového rozpočtovania.

Obrázok č. 3: Schéma príčin a následkov súčasného fungovania programového rozpočtovania



Zdroj: NKÚ SR

Chýbajúce strategické riadenie a gestorstvo

Programové rozpočtovanie už od zavedenia predstavuje po koncepcnej, metodologickej aj IT stránke robustný, rozsiahly systém, ktorého implementácia a využívanie vyžaduje špecifické znalosti a zručnosti. Náročná implementácia, nejasné kompetencie a chýbajúce preškoľovanie, vzdelávanie v oblasti programového rozpočtovania obmedzujú vlastníctvo na strane kapitol, aj vodcovstvo na strane MF SR, či iného orgánu. Chýba záujem zo strany jednotlivých rozpočtových kapitol, líniových ministerstiev a rovnako náležitá starostlivosť zo strany koordinujúceho, vecne zodpovedného orgánu. To sa následne prejavilo v odlišnej miere využívania, nejednotnej kvalite. Systém programového rozpočtovania bol poskytnutý ako manažérsky nástroj riadenia výdavkov (interne, v rámci kapitol) s presahom do výsledkového riadenia verejných financií (externe, mimo kapitol).

Vyčerpanie kapitol zo zavádzania spolu s obmedzeným vlastníctvom a chýbajúcim vodcovstvom priviedli programové rozpočtovanie samospádom do súčasného stavu slabého využívania na kapitolách a chýbajúceho strategického riadenia. Programové rozpočtovanie na kapitolách nemôže fungovať a prinášať pridanú hodnotu pre všetky zainteresované strany bez riadenia kvality, či už zo strany MF SR alebo iného gestora. Chýbajúce gestorstvo a starostlivosť o programové rozpočtovanie sa ďalej prelieva do chýbajúcej úrovne strategického riadenia, plánovania a vykazovania výsledkov. Strategické, spoločné vykazovanie výsledkov verejných politík, akási bodka za celým rozpočtovým programom chýba. Čiastočne to supľujú záverečné účty kapitol a rôzne odpočty. Systematický, strategický prístup k riadeniu a plánovaniu ako nadstavba nad rezortným programovým rozpočtovaním však nefunguje.

Slabá kultúra výkonnostného riadenia

Neúspešné zavedenie programového rozpočtovania je nevyužitou príležitosťou pre zlepšenie kultúry výkonnostného riadenia. V prípade plne fungujúceho programového rozpočtovania by bolo vynakladanie verejných prostriedkov oveľa prehľadnejšie. Prepojenie financovania verejných politík s dosahovaním ich cieľov by si mohli jednoducho pozrieť všetky zainteresované strany. Náročné je zistiť, čo sa za vynaložené prostriedky skutočne dosiahlo, či pomohli dosiahnutiu zámerov a cieľov, na ktoré boli vynaložené. Rozpočtové kapitoly aj MF SR v zásade chápu prínosy programového rozpočtovania pre ich vlastné fungovanie, no neuvedomujú si plne jeho prínos k zlepšeniu kultúry výkonnostného riadenia a v konečnom dôsledku k zúčtovateľnosti a plneniu cieľov verejných politík, celkovej transparentnosti a dôveryhodnosti verejnej správy.

Nepochopenie programového rozpočtovania

Dôsledkom chýbajúceho vlastníctva (gestorstva) a dohľadu, starostlivosti zo strany MF SR je nepochopenie programového rozpočtovania vo všetkých jeho súvislostiach medzi jednotlivými zainteresovanými stranami, vrátane samotného MF SR. Každá zainteresovaná strana vidí za programovým rozpočtovaním to svoje, no navzájom niečo iné. NKÚ SR konštatuje, že programovému rozpočtovaniu chýba strategické riadenie, ktoré by zabezpečilo komunikáciu, pochopenie programového rozpočtovania v súvislostiach pre všetky významné zainteresované strany.

Nezahrnutá zúčtovateľnosť

Na nepochopenie súvislostí programového rozpočtovania nadväzuje nezahrnutie zúčtovateľnosti alebo lepšie povedané jej vypustenie, keďže programové rozpočtovanie sa vo svojej implementácii na Slovensku zameriava viac na rozpočtovanie a menej na ostatné aspekty, najmä monitorovanie a uvádzanie zodpovednosti, vrátane konečnej zodpovednosti, zúčtovateľnosti. Programové rozpočtovanie ako nástroj výkonnostného riadenia vo verejnom sektore sa podobá na kontroľing alebo manažérske účtovníctvo (dosiahol ciele, nedosiahol ciele – vyvodenie zodpovednosti) známe zo súkromnej sféry. Práve vonkajší reporting, čiže informovanie verejnosti a ostatných zainteresovaných strán, tak vo verejnej správe, ako aj mimo nej identifikoval NKÚ SR ako jeden z najvýznamnejších alebo najzrejmých negatív toho, že programové rozpočtovanie nefunguje tak, ako by mohlo.

Zavedené za iných okolností, nevýstižné pomenovanie

V čase zavádzania programového rozpočtovania (2004) bola vo verejnej správe a celkovo v spoločnosti iná situácia. Bola oveľa nižšia kultúra výkonnostného riadenia, spolu s programovým rozpočtovaním bola v začiatkoch účtovná konsolidácia vo verejnej správe alebo systém čerpania fondov EÚ. Nebolo zabehnuté široké zverejňovanie údajov, bola nižšia prehľadnosť a transparentnosť verejnej správy, čo sa časom zlepšovalo spolu s elektronizáciou a dostupnosťou internetu a elektronických služieb. Zmenil sa záujem aj tlak, požiadavky na dostupnosť údajov.

Keďže sa programové rozpočtovanie volá rozpočtovanie a procesne na začiatku aj rozpočtovanie zahŕňa, tak sa pri zavedení spravidla riešilo v rámci kapitol na sekcii ekonomiky či odbore rozpočtovania, prípadne výkazníctva. Ostatné rozmery programového rozpočtovania ostali v pozadí a tak vecné sekcie neboli aktívne zapojené pri príprave a vykazovaní, monitorovaní. V čase zavádzania programového rozpočtovania tiež neexistovali analytické jednotky na kapitolách, IFP na MF SR bol v zárodku. Revízie výdavkov a ÚHP prišli o vyše 10 rokov neskôr. Programovému rozpočtovaniu tak chýba analytický rozmer, nadstavba.

Ďalším faktorom je tiež samotné pomenovanie programové rozpočtovanie. Anglicky písaná literatúra používa verzie Performance (-based, -oriented, -informed) budgeting, Program budgeting, ale aj Results oriented budgeting. Na Slovensku sa pri zavádzaní zaviedol preklad programové rozpočtovanie, pričom alternatívne by sa dali používať aj názvy ako rozpočtovanie orientované na výsledky alebo výkonnostné riadenie verejných financií. Slovo rozpočtovanie v názve evokuje, že ide o rozpočtovanie, pričom to má vo svojej podstate bližšie ku kontroľingu známemu zo súkromnej sféry.

Chýbajúci systémový nadhľad MF SR

MF SR od roku 2020 pracuje na sfunkčnení programového rozpočtovania. Vyššie bol spomenutý návrh reformy programového rozpočtovania od ÚHP spolu s 9 odporúčaniami a stretnutia neformálnej pracovnej skupiny na MF SR k sfunkčneniu programového rozpočtovania. NKÚ SR konštatuje, že prístup ÚHP je skôr technokratický a chýba mu sociologický, behaviorálny aspekt, týkajúci sa napríklad prijímania zmeny medzi zamestnancami, rezortizmom alebo takzvanou inštitucionálnou zotrvačnosťou. Po zavedení programového rozpočtovania bola zanedbaná dlhodobá starostlivosť.

Osvedčené postupy programového rozpočtovania podľa OECD

Princípy programového rozpočtovania, rozpočtovania založeného na výsledkoch sú implementované pod rôznymi názvami (anglicky prekladané ako performance budgeting) a rôznym spôsobom do rozpočtového procesu väčšiny krajín OECD. Tá publikovala v roku 2019 osvedčené postupy pri rozpočtovaní založenom na výsledkoch³, voči ktorým ako kritériu porovnával NKÚ SR prax pri programovom rozpočtovaní na Slovensku. Semaforové hodnotenie sa nachádza v tabuľke v prílohe. Osvedčené postupy sú rozdelené do 7 kategórií:

1. *Zdôvodnenie a ciele rozpočtovania založeného na výsledkoch sú jasne zdokumentované a odrážajú záujmy kľúčových zainteresovaných strán.*
2. *Rozpočtovanie založené na výsledkoch zosúladzuje výdavky so strategickými cieľmi a prioritami vlády.*
3. *Systém rozpočtovania založeného na výsledkoch zahŕňa flexibilitu na zvládnutie rôznorodej povahy vládnych činností a zložitých vzťahov medzi výdavkami a výsledkami.*
4. *Vláda investuje do ľudských zdrojov, údajov a inej infraštruktúry potrebnej na podporu rozpočtovania založeného na výsledkoch.*
5. *Rozpočtovanie založené na výsledkoch uľahčuje systematický dohľad zo strany zákonodarného orgánu a občianskej spoločnosti, čím sa posilňuje orientácia vlády na výkon a zodpovednosť za výsledky.*
6. *Rozpočtovanie založené na výsledkoch dopĺňa iné nástroje určené na zlepšenie orientácie na výkonnosť vrátane hodnotenia programov a revízií výdavkov.*
7. *Stimuly okolo systému rozpočtovania založeného na výsledkoch podporujú správanie orientované na výkon a učenie sa.*

³ OECD Good Practices for Performance Budgeting, dostupné na:
<https://www.oecd.org/gov/oecd-good-practices-for-performance-budgeting-c90b0305-en.htm>

Kontrolou NKÚ SR boli zistené najväčšie rezervy pri bode 4, kde sa uvádza, že údaje o výkonnosti sa riadia a spravujú ako strategické aktívum s cieľom zabezpečiť, aby boli údaje zistiteľné, prepojitelné, štandardizované a včas dostupné. Práve viackrát spomínané nedodržiavanie existujúcej metodiky programového rozpočtovania a dostupných možností v rozpočtovom informačnom systéme priniesli najhoršie hodnotenie zo všetkých oblastí. Keďže údaje nie sú spracovávané kapitolami, neexistujú údaje o plnení zámerov a cieľov, ktoré by mohli byť zverejňované v štandardizovanej podobe na stránke otvorených údajov rozpocet.sk.

Záver

MF SR aj NKÚ SR si boli vedomé obmedzenej funkčnosti programového rozpočtovania aj pred touto kontrolou. Pridaná hodnota kontroly je práve v systémovom pohľade na aktuálny stav programového rozpočtovania a v odporúčaní, ktorým smerom upírať pozornosť pri jeho sfunkčnení. MF SR aj kapitoly berú programové rozpočtovanie ako manažérsky nástroj vlastného riadenia a zabúdajú na to, že existujú aj externé zainteresované strany, pre ktoré je programové rozpočtovanie zdrojom informácií o plnení zámerov a cieľov, nástrojom zúčtovateľnosti verejných politík. Práve sem smerovali dve hlavné odporúčania kontroly s cieľom – posilnenia zúčtovateľnosti a zlepšenia kultúry výkonnostného riadenia v strednodobom horizonte.

Systém programového rozpočtovania vo svojom aktuálnom stave a nastavení nie je účinným nástrojom na zúčtovateľnosť verejných politík. Existujúca metodika programového rozpočtovania sa dodržiava len pri rozpočtovaní a nie pri monitorovaní a hodnotení. To isté platí pre využívanie dostupných možností v rozpočtovom informačnom systéme – kapitoly v ňom rozpočtujú, ale nemonitorujú a nehodnotia, aj keď tam taká možnosť je.

Uvedené zhoršuje kultúru výkonnostného riadenia a neposilňuje zúčtovateľnosť verejných politík. Pri programovom rozpočtovaní – ako nástroji zúčtovateľnosti verejných politík, chýba vecné gestorstvo a jednotné riadenie kvality programových rozpočtov a ich monitorovania a hodnotenia na kapitolách. Rovnako chýba systematické sledovanie plnenia verejných politík, pričom obe oblasti nie sú kompetenčne uchopené. Keby sme sa vrátili k príkladu z úvodu, chýba tu dopravný podnik, ktorý by dával pozor, aby všetci vodiči (ministerstvá) jazdili so svojimi autobusmi plnými obálok a cestujúcich rovnako. MF SR ako výrobca autobusu môže nastavovať kontrolné mechanizmy, ale ťažko môže sledovať, ako niekto jazdí s jeho autobusmi.

V prvom kroku preto odporúčame MF SR využívať dostupné možnosti v rozpočtovom informačnom systéme a vyžadovať dodržiavanie metodiky programového rozpočtovania. Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy mu na to dáva dostatočné kompetencie, keď v § 9 určuje kapitolám *povinnosť monitorovať a hodnotiť plnenie programov vlády rozpočtovaných v rámci kapitoly spôsobom určeným ministerstvom financií v ním určenom rozsahu, štruktúre a termíne*.

Druhým krokom je kompetenčné uchopenie riadenia kvality programových rozpočtov, monitorovania a hodnotenia na úrovni kapitol aj na úrovni centrálnej vlády. Určiť zodpovednosť za strednodobé odpočtovanie plnenia zámerov a cieľov – ako je k štátnemu rozpočtu spracovávaný odpočet v podobe štátneho záverečného účtu, tak by mal byť vypracovávaný aj odpočet k trojročnému rozpočtu verejnej správy.

Splnenie týchto dvoch krokov časom, o niekoľko rokov, má potenciál priniesť výrazné posilnenie kultúry výkonnostného riadenia. Systematické odpočty strednodobého plnenia zámerov a cieľov verejných politík, rovnako ako ľahká dostupnosť informácií o výsledkovom riadení verejných financií posilnia prehľadnosť a transparentnosť vynakladania verejných prostriedkov.

Obrázok č. 4: Zúčtovateľnosť verejných politík vo vzťahu k programovému rozpočtovaniu



Zdroj: NKÚ SR

Reakcia kontrolovaného subjektu

Počas kontroly sa uskutočnilo 14 osobných stretnutí so zástupcami rôznych organizačných útvarov v rámci kontrolovaných subjektov (MF SR a MPSVR SR). Na stretnutiach boli diskutované rôzne aspekty programového rozpočtovania, úrovne implementácie, ale aj odlišné pohľady kontrolovaných subjektov a NKÚ SR. Protokoly o výsledku kontroly pravdivo, úplne a preukázateľne popisujú kontrolované skutočnosti a kontrolované subjekty nevzniesli opodstatnené námietky, ktoré by mali významný vplyv na obsah protokolu.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR

Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎ +421 250 114 911
✉ info@nku.gov.sk

Ministerstvo financií SR

Štefanovičova 5
817 82 Bratislava
☎ + 421 2 5958 1111
✉ info@mfsr.sk

Ministerstvo práce SVaR SR

Špitálska 4, 6, 8
816 43 Bratislava
☎ + 421 2 2046 0000
✉ info@employment.gov.sk

Zoznam použitých skratiek

Skrátený názov	Úplné znenie
EÚ	Európska únia
IFP	Inštitút finančnej politiky MF SR
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions Medzinárodné štandardy najvyšších kontrolných inštitúcií
IT	Informačné technológie
MDV SR	Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky
Metodika programového rozpočtovania	Metodický pokyn MF SR na usmernenie programového rozpočtovania č. 5238/2004-42 v znení Dodatku č. 1 a Dodatku č. 2
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky

Skrátený názov	Úplné znenie
MK SR	Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky
MPSVR SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
MSPŠ	Monitorovacia správa programovej štruktúry
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development – Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
OSVS	Ostatné subjekty verejnej správy
POO	Plán obnovy a odolnosti
PVV	Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky
RIS	Rozpočtový informačný systém
ŠR	Štátny rozpočet
ÚHP	Útvar hodnoty za peniaze MF SR
ÚPV SR	Úrad priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky
VFR	Výbor pre financie a rozpočet NR SR

Príloha

Semaforové hodnotenie osvedčených postupov programového rozpočtovania podľa OECD spracované v rámci kontroly NKÚ SR

Kritérium podľa osvedčených postupov OECD	Semaforové hodnotenie NKÚ SR
1. Zdôvodnenie a ciele rozpočtovania založeného na výsledkoch sú jasne zdokumentované a odrážajú záujmy kľúčových zainteresovaných strán.	
1.1. Zdôvodnenie, ciele a prístup k rozpočtovaniu založenému na výsledkoch sú stanovené v strategickom dokumente, ako je napríklad organický zákon o rozpočte alebo program reformy riadenia verejných financií.	Áno – nachádza sa to v uvedených dokumentoch
1.2. Záujmy a priority viacerých zainteresovaných strán v rozpočtovom cykle sa odrážajú v cieľoch a koncepcii systému rozpočtovania založeného na výsledkoch.	Áno – odrážajú sa v koncepcii
1.3. Rozpočtovanie založené na výsledkoch presadzujú politickí lídri s podporou vysokopostavených úradníkov.	Čiastočne – existujú takí, no na presadenie to nestačí
1.4. Zavedenie rozpočtovania založeného na výsledkoch je podporované nariadeniami a usmerneniami.	Čiastočne – metodika existuje, avšak neaktualizovaná
2. Rozpočtovanie založené na výsledkoch zosúladzuje výdavky so strategickými cieľmi a prioritami vlády.	
2.1. Návrhy rozpočtu sú systematicky prepojené s príslušnými rozvojovými plánmi, programovými záväzkami vlády a inými stanoviskami o strategickom smerovaní a prioritách.	Čiastočne – sú prepojené, ale nie systematicky
2.2. Viacročné rozpočtové rámce poskytujú realistické a spoľahlivé fiškálne parametre na prípravu rozpočtu založeného na výsledkoch.	Áno – podklady sú realistické a spoľahlivé
2.3. Dosahovanie komplexných cieľov, ktoré si vyžadujú medzirezortnú spoluprácu, je podporované koordináciou činností a rozpočtov zo strany ústrednej štátnej správy.	Čiastočne – medzirezortne funguje, nadrezortne nie
3. Systém rozpočtovania založeného na výsledkoch zahŕňa flexibilitu na zvládnutie rôznorodej povahy vládnych činností a zložitých vzťahov medzi výdavkami a výsledkami.	
3.1. Typ a objem požadovaných informácií o výkonnosti (výsledkoch) sa líši v závislosti od povahy programu.	Čiastočne – metodicky je to uchopené, aplikačná prax zaostáva
3.2. Vláda používa kombináciu výkonnostných opatrení, ktoré odrážajú viacrozmernú povahu výkonnosti vo verejnom sektore.	Čiastočne – kombinácia sa využíva v obmedzenej miere
3.3. Programové štruktúry sú zosúladené s administratívnymi povinnosťami a funkciami ministerstiev a agentúr v oblasti poskytovania služieb.	Áno – po formálnej stránke sú zosúladené
3.4. Klasifikácia výdavkov a kontrolné rámce sú revidované (pri zavádzaní) s cieľom uľahčiť riadenie programov a podporiť zodpovednosť za výsledky.	Čiastočne – čiastočne sú revidované

Kritérium podľa osvedčených postupov OECD	Semaforové hodnotenie NKÚ SR
4. Vláda investuje do ľudských zdrojov, údajov a inej infraštruktúry potrebnej na podporu rozpočtovania založeného na výsledkoch.	
4.1. Ústredný rozpočtový orgán (MF) buduje interné kapacity a kapacity v rámci jednotlivých ministerstiev na riadenie a prevádzku systému rozpočtovania založeného na výsledkoch.	Čiastočne – pre formálne programové rozpočtovanie sú, pre nadstavbu nie
4.2. Ústredný rozpočtový orgán (MF) pravidelne preskúmava a upravuje fungovanie systému rozpočtovania založeného na výsledkoch s cieľom zlepšiť jeho výkonnosť.	Čiastočne – pravidelne nepreskúmava, od 2020 snahy o sfunkčnenie
4.3. Systémy merania výkonnosti sa postupne zlepšujú, aby poskytovali kvalitné údaje na spoľahlivom základe.	Nie – systémy sa nezlepšujú
4.4. Údaje o výkonnosti sa riadia a spravujú ako strategické aktívum s cieľom zabezpečiť, aby boli údaje zistiteľné, prepojitelné, štandardizované a včas dostupné.	Nie – údaje nie sú takto spravované
5. Rozpočtovanie založené na výsledkoch uľahčuje systematický dohľad zo strany zákonodarného orgánu a občianskej spoločnosti, čím sa posilňuje orientácia vlády na výkon a zodpovednosť za výsledky.	
5.1. Výročné správy o rozpočte a výdavkoch predkladané zákonodarnému orgánu obsahujú informácie o výkonnostných cieľoch a úrovni ich dosiahnutia.	Čiastočne – údaje sú predkladané v obmedzenej podobe
5.2. Najvyššia kontrolná inštitúcia vykonáva výkonnostné kontroly vrátane preverovania presnosti a spoľahlivosti vykazovanej výkonnosti. (nehodnotíme – nezávislosť a objektivita).	(nehodnotené)
5.3. Parlament s podporou najvyššieho kontrolného úradu kontroluje rozpočty a finančné správy založené na výsledkoch, pričom v prípade slabých výsledkov alebo nesprávnych údajov vyvodzuje zodpovednosť voči ministrom a vrcholovým manažérmi vo verejnej správe. (nehodnotíme – nezávislosť a objektivita).	(nehodnotené)
5.4. Údaje o rozpočte a výdavkoch sa zverejňujú v strojovo čitateľných a prístupných formátoch.	Áno – údaje sa zverejňujú
6. Rozpočtovanie založené na výsledkoch dopĺňa iné nástroje určené na zlepšenie orientácie na výkonnosť vrátane hodnotenia programov a revízií výdavkov.	
6.1. Ex-ante hodnotenie nových výdavkových programov sa využíva na posilnenie návrhu programu vrátane kľúčových ukazovateľov výkonnosti a na uľahčenie procesov monitorovania a ex-post hodnotenia.	Áno – takéto hodnotenie sa uskutočnilo
6.2. Ex-post hodnotenia hlavných výdavkových programov sa vykonávajú priebežne a zistenia sa systematicky zapracúvajú do procesu prípravy rozpočtu.	Čiastočne – hodnotenia sa vykonávajú, avšak chýba systematickosť
6.3. Revízie výdavkov sa používajú v spojení s rozpočtovaním založeným na výsledkoch s cieľom preskúmať opodstatnenosť výdavkov a identifikovať rozpočtové úspory, ktoré možno presmerovať na podporu prioritných cieľov.	Áno – revízie výdavkov sa používajú v spojení s programovým rozpočtovaním
7. Stimuly okolo systému rozpočtovania založeného na výsledkoch podporujú správanie orientované na výkon a učenie sa.	
7.1. Ústredná vláda podporuje kultúru riadenia, ktorá sa zameriava na výkonnosť.	Čiastočne – formálne podporuje, nevyžaduje využívanie
7.2. Meranie výkonnosti podporuje porovnávanie a súťaž medzi podobnými subjektmi ako prostriedok na zlepšenie efektívnosti a účinnosti poskytovania služieb.	Áno – využíva sa na kapitolách
7.3. Určení jednotlivci a tímy sú zodpovední a zodpovedajú sa za dosahovanie výkonnostných cieľov.	Čiastočne – zodpovednosti bývajú uvedené, chýba zúčtovateľnosť
7.4. Vedúci pracovníci organizujú štruktúrované interné diskusie s cieľom pravidelne počas roka prehodnocovať finančnú a prevádzkovú výkonnosť.	Áno – diskusie sa uskutočňujú na kapitolách
7.5. Reakcie na nedostatočnú výkonnosť programu kladú skôr dôraz na učenie a riešenie problémov, než na individuálne finančné odmeny a sankcie.	Čiastočne – existuje dôraz na učenie, no chýba zdieľanie ponaučení