

Recenzie

Využívanie rozpočtovania vychádzajúceho z výkonnosti vo verejnom sektore¹

De VRIES, Michiel S. – NEMEC, Juraj – ŠPAČEK, David (eds) (2019): **Performance-based Budgeting in the Public Sector**. London: Palgrave Macmillan. 248 s. ISBN 978-3-030-02076-7.

Výkonové rozpočtovanie (*performance budgeting*), respektíve rozpočtovanie vychádzajúce z výkonnosti (*performance-based budgeting*) predstavuje tému, ktorej bola už od začiatku nového milénia venovaná intenzívna vedecká pozornosť (napríklad Miller et al., 2001; Robinson, 2007; Redburn, et al. 2008; Kelly a Rivenbark, 2011; Lorenz, 2012). Aj napriek mnohým dosiahnutým výsledkom, ide stále o aktuálnu tému, ktorej je intenzívna akademická pozornosť venovaná i v súčasnosti (napríklad Lu a Willoughby, 2019, alebo Ho et al., 2019). Výsledky jednej z týchto aktuálnych výskumných iniciatív sú prezentované v publikácii, ktorej je venovaná táto recenzia.

V priebehu roka 2019 vyšla v medzinárodne rešpektovanom odbornom vydavateľstve Palgrave Macmillan kolektívna monografia venovaná rozpočtovaniu vychádzajúceho z výkonnosti: *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*. Editormi tejto monografie sú aj domácejmu publiku veľmi známi odborníci. Michiel S. de Vries dlhodobo spolupracuje s NISPAcee (Network of Institutes and

Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) a aj keď pracuje na Radboud Universiteit v holandskom Nijmegen, vďaka pravidelným účasťam na podujatiach NISPAcee je výborne zorientovaný aj s politicko-administratívnymi fenoménmi východo- a stredoeurópskych členských krajín EÚ. Ešte známejším v našich končinách je Juraj Nemeč, ktorý pôsobí nielen na Masarykovej univerzite v Brne, ale tiež na Univerzite Mateja Bela v Banskej Bystrici. Posledným z trojice editorov je David Špaček, ktorý pôsobí rovnako na Masarykovej univerzite v Brne. Všetci traja editori predstavujú medzinárodne uznávaných odborníkov v oblasti verejného manažmentu, verejnej správy, hodnotenia výkonnosti i verejného rozpočtovania. V tomto kontexte neprekvapuje, že ich spolupráca pri publikačných výstupoch je dlhodobá a podieľali sa už na mnohých významných publikáciách nielen ako editori, ale tiež ako hlavní autori (Bouckaert et al., 2009; 2011; De Vries, 2000; 2010; 2016; De Vries a Nemeč, 2013; Nemeč a De Vries, 2015; Nemeč et al., 2002; 2008; Nemeč a Špaček, 2017; Špaček, 2016 a tak ďalej).

Editormi spolupracovali s okruhom odborníkov pôsobiacich v krajinách na štyroch rôznych kontinentoch. Tomu je prispôbená aj štruktúra tejto monografie, ktorá

¹ Táto recenzia je súčasťou popisu aktuálneho stavu poznania v oblasti inovácií vo verejnom rozpočtovaní, ktorý je spracovávaný na účely výskumného projektu APVV-19-0108: *Inovácie v rozpočtovaní miestnych samospráv na Slovensku*.

okrem všeobecnejšie zameraných či sumarizujúcich kapitol obsahuje tiež kapitoly zamerané na výkonové rozpočtovanie a súvisiace fenomény v rôznych krajinách. Samostatne sú pri tom uvedené kapitoly venované najrozvinutejším krajinám (Austrália/Nový Južný Wales, Holandsko, Nemecko, Rakúsko, Švajčiarsko, Taliansko a USA) a v ďalšej časti sú obsiahnuté kapitoly zaoberajúce sa situáciou v transformujúcich sa krajinách (Bulharsko, Česko, Južná Afrika, Rusko, Slovensko, Slovinsko a Ukrajina). Zatiaľ čo autormi prvej a záverečnej kapitoly sú Michiel S. De Vries a Juraj Nemeč, zvyšných dvanásť kapitol písali celkovo dve desiatky ďalších autorov.

Michiel S. De Vries a Juraj Nemeč hneď v úvodnej kapitole (*Dilemmas in Performance-Based Budgeting*) prezentujú kľúčovú dilemu verejného sektora a jeho riadenia, keď upozorňujú na to, že výkonové rozpočtovanie by síce malo odzrkadľovať plnenie úloh verejného sektora za využitia disponibilných zdrojov, ale prax najvyspelejších krajín potvrdzuje, že výkonové rozpočtovanie môže mať veľa podôb a nie vždy jasne vplýva na alokačné rozhodnutia. V tejto kapitole sú prezentované doterajšie prístupy k výkonovému rozpočtovaniu, alternatívnym spôsobom prepájania indikátorov výkonnosti s rozpočtovaním i očakávanej role tohto spôsobu rozpočtovania v takzvanej post-NPM (*post-New Public Management*) dobe. V závere ešte predstavujú štruktúru monografie a upriamujú pozornosť čitateľov na rôzne otázky, problémy i výzvy súvisiace s využívaním výkonového rozpočtovania.

Ako už bolo spomenuté, prvá špecializovaná časť je venovaná niektorým z hospodársky najvyspelejších krajín. Prvá

kapitola je venovaná situácii v USA (*Budgeting in the United States: From Theory to Practice Using Higher Education*) a jej autorkou je Aziza Zemrani. Táto najprv stručne predstavuje historický vývoj rozpočtovania v podmienkach USA, pričom pozornosť zameriava predovšetkým na fenomény súvisiace s výkonnosťou a jej meraním, respektíve vyhodnocovaním. V ďalšej časti kapitoly predstavuje výsledky empirického výskumu o súvisi výkonového rozpočtovania s rozvojom vyššieho vzdelávania v skúmaných štátoch USA. Roberta Ryan a Joseph Drew sú autormi kapitoly *Performance Monitoring in New South Wales Australia*. Autori pri definovaní svojho cieľa vychádzajú z tézy, že vymedzenie účinného výkonového monitoringu je najzložitejšou otázkou celého konceptu výkonového rozpočtovania. Na základe svojej analýzy sa prikláňajú k záveru, že účinné výkonové rozpočtovanie nemôže byť zavádzané a rozvíjané na princípe spontánnosti. Je podľa nich nutné, aby tí, ktorí sú zodpovední za nastavenie výkonového rozpočtovania, mali nielen potrebné znalosti, ale tiež rozhodnosť pri výstavbe robustného rámca výkonového rozpočtovania, ktorý zohľadní rozmanitosť praxe. Tjerk Budding, Bram Faber a Ed Vosselman sa vo svojej kapitole (*Performance Budgeting in the Netherlands*) zaoberali najmä históriou zavádzania a využívania výkonového rozpočtovania v holandských podmienkach. Ich kapitola ponúka zaujímavú paralelu s dianím na Slovensku, pretože svojou analýzou formulujú záver, že výkonové rozpočtovanie má signifikantne rozdielne charakteristiky na lokálnej úrovni v porovnaní s centrálnou úrovňou. Zatiaľ čo na centrálnej

úrovni sa výkonové rozpočtovanie blíži svojím obsahom rozpočtovaniu sledujúcemu zúčtovateľnosť (*accountable budgeting*), pre lokálnu úroveň sú typické programové rozpočty s pomerne jednoducho formulovanými prioritami, súvisiacimi aktivitami a očakávanými produktmi (službami). Komparatívnu kapitolu ponúkajú Christoph Reichard a Nicole Kuchler-Stahn, pričom porovnávajú zavádzanie a využívanie výkonového rozpočtovania v nemeckých, rakúskych a švajčiarskych podmienkach (*Performance Budgeting in Germany, Austria and Switzerland*). V kapitole využívajú jednotnú štruktúru a pri každej zo skúmaných krajín ponúkajú pohľad na federálnu/konfederálnu úroveň, úroveň krajín/kantonov i lokálnu úroveň. Jedným z najzaujímavejších záverov je fakt, že tieto tri krajiny zdieľajú podobnú politickú a administratívnu kultúru, ale ich trajektórie pri zavádzaní výkonového rozpočtovania do praxe boli odlišné. Z hľadiska počtu priorít a plánovaných výstupov sa síce jednotlivé rozpočty od seba významne líšia, no vo všetkých krajinách sa využíva strednodobé výkonové rozpočtovanie, ktoré svojím časovým záberom presahuje horizont jedného kalendárneho roka. Sara Giovanna Mauro je autorkou kapitoly venovanej vývoju a aktuálneho stavu výkonového rozpočtovania v Taliansku (*Public Sector Performance-Based Budgeting in Italy*). Taliansko podľa nej predstavuje učebnicový príklad krajiny, ktorá síce zaviedla výkonové rozpočtovanie v súlade s medzinárodnými odporúčaniami, no formálna zmena nebola sprevádzaná reálnou systémovou zmenou. Inými slovami, množstvo využívaných výkonových informácií nie je primeraným spôsobom

spracovávaných a využívaných pri procesoch rozpočtovania. Navyše, inovácie v rozpočtovaní boli v Taliansku tradične brzdené mierou byrokracie, uprednostňovaním prístupov zhora nadol a pod. V úplnom závere autorka ponúka tiež pohľad na to, ako by tieto kultúrne a technické bariéry mohli byť oslabované či dokonca odstránené, čo by mohlo viesť k efektívnejšiemu využívaniu výkonového rozpočtovania.

Časť venovaná transformujúcim sa krajinám začína kapitolou *Performance Budgeting in Local Government: A Case Study of eThekweni Municipality in South Africa*. Jej autormi sú Nirmala Govender a Purshottama S. Reddy. I keď kapitola obsahuje aj informácie o základnom rámci juhoafrického výkonového rozpočtovania, najväčšiu pozornosť jej autori venujú príkladu využívania výkonového rozpočtovania v obci eThekweni. Táto obec nebola vybraná náhodne. Skôr naopak, ide o obec, ktorá slúži ako príklad občianskeho a politického angažovania sa v rozhodovacích procesoch, a to vrátane procesov súvisiacich s využívaním verejných zdrojov. Zároveň výzvy, pred ktorými stáli zástupcovia obce eThekweni, sú charakteristické pre mnoho juhoafrických obcí. Rozdielne je najmä postavenie obce. Ide totiž o metropolitnú obec, pričom v Južnej Afrike sa nachádza veľký počet výrazne menších obcí s rovnako výrazne nižšími rozpočtami. Andrey Klimentov je autorom kapitoly *Performance-Based Budgeting in Russia*. Ako konštatuje Rusko je výborným príkladom krajín, ktoré na jednej strane zaviedli viacročné rozpočty a zber údajov o rôznych výkonových indikátoroch, no na druhej strane im tieto aktivity neprinesli očakávané, respektíve žiaduce

výsledky. Autor kapitoly však poukazuje i na to, že mnoho z implementovaných nástrojov výkonového rozpočtovania pôsobí v systéme príliš krátko na to, aby vyvolali signifikantnú kvalitatívnu zmenu. Ako jednu z hlavných bariér pritom zdôrazňuje existenciu príliš silných exekutívnych elít (napríklad na úrovni ministerstiev) neumožňujúcich flexibilitu, ktorú vyžaduje výkonové rozpočtovanie napríklad na lokálnej úrovni. Ďalšou kapitolou zameranou hlavne na skúsenosti z lokálnej úrovne je kapitola *Performance-Based Program Budgeting in Ukraine (with a Focus on the Local Budget Level*, ktorej autorom je Nataliia Grynchuk. Autorka svoju pozornosť zameriava najmä na využívanie výkonového rozpočtovania pri riadení verejnej dopravy v podmienkach hlavného mesta Kyjev. Jedným z najzávažnejších zistení je absencia prepojenia výkonového rozpočtovania so strategickým plánovaním. V praxi tak pomerne bežne dochádza k rôznym diskontinuitám, ktoré oslabujú potenciálne pozitívne efekty výkonového rozpočtovania. *Performance-Based Program Budgeting in Slovakia: A Lost Opportunity (?)*, ktorej autorom je Štefan Hronec, je ďalšou kapitolou tejto časti. Pozornosť autora je sústredená na implementáciu programového rozpočtovania na lokálnej úrovni. Aj keď toto mohlo a malo zaviesť do rozpočtovacích procesov prvky výkonového rozpočtovania, podľa autora k dosiahnutiu tohto cieľa nedošlo. Naopak, analýzou empirických údajov demonštruje napríklad to, že väčšina využívaných indikátorov má iba nominálny charakter a ich vypovedacia hodnota je veľmi limitovaná. Relatívne vyjadrené indikátory, ktoré by umožňovali komparácie,

sa využívajú v obecných rozpočtoch zriedkavejšie. Navyše, pri zbere údajov prevláda formalizmus a úplnosť vopred pripravených tabuliek s indikátormi je dôležitejšia než následná analýza takto získaných údajov. Maja Klun je autorkou kapitoly *The Development of Performance-Based Budgeting in Slovenia*. Jej kapitola ponúka na informácie bohatý prehľad o zavádzaní výkonového rozpočtovania v slovenských podmienkach a o súčasnom stave jeho využívania. Autorka sa nevyhýba príkladom z praxe, ktoré jej umožňujú ilustrovať popisované fakty. V kontexte toho, čo bolo konštatované pri kapitole venovanej Rusku, zaujme, že podľa tejto autorky ani dlhodobé zavádzanie niektorých nástrojov výkonového rozpočtovania nemusí automaticky prinášať jasné výsledky. Autorkou kapitoly nazvanej *Performance-Based Financing of Kindergartens: Bulgaria* je Nadezhda Bobcheva. Ako už z názvu kapitoly vyplýva, pozornosť autorky je zameraná na financovanie predškolského vzdelávania v bulharských podmienkach, pričom ilustratívne sú využité podmienky obce Silistra. I keď zámer vlády pri zavádzaní nových nástrojov financovania predškolského vzdelávania bol sprevádzaný veľkými očakávaniami, realita bola odlišná. Obec nijako nesankcionovala horšie fungujúce predškolské zariadenia a nepreferovala, respektíve neodmeňovala efektívnejšie fungujúce predškolské zariadenia. Naopak, skutočne sledovaným indikátorom sa stalo iba plošné a nerozdielne pokrývanie celkových nákladov. Poslednou kapitolou tejto časti je *Performance Based Funding of Universities: Czech Republic and Slovakia*. Kapitulu pripravil autorský kolektív zahŕňajúci

Petra Pisára, Miroslava Šipíkala, Roberta Jahodu a Davida Špačeka. Autori sledujú zavádzanie výkonových indikátorov do mechanizmov financovania univerzít v Českej republike a na Slovensku a zároveň reakcie zo strany univerzít. Na jednej strane je preukázateľné, že univerzity zvýšili napríklad svoju publikačnú výkonnosť. Na druhej strane však platí, že správanie univerzít bolo v mnohých prípadoch zamerané primárne na kvantitatívny nárast a nie na kvalitatívnu zmenu. To sa prejavilo, okrem iného, vytváraním vlastných publikačných platforiem, využívaním predátorských publikačných stratégií a pod.

Monografia je uzavretá sumarizujúcou kapitolou Juraja Nemca a Michiela S. de Vriesa. Už z jej názvu (*Effectuating Performance-Based Budgeting Takes Time*) možno odvodiť jeden zo záverov a tým je trepezlivosť pri zavádzaní takých nástrojov, akými sú nástroje výkonového rozpočtovania. Je zrejmé, že politici potrebujú „predať“ svoje výsledky čo najskôr a preto dlhodobé efekty často presahujúce horizonty ich funkčných období nie sú pre nich veľmi lákavé. Bez ohľadu na túto skutočnosť však platí, že výkonové rozpočtovanie má rozsiahlu medzinárodnú podporu a ak má prinášať pozitívne efekty, je potrebné venovať jeho analýze intenzívnu pozornosť.

Popisovaná monografia obsahuje súbor zaujímavých a podnetných štúdií. Tieto majú nielen informatívny charakter. Každá obsahuje aj analytickú časť a v tejto súvislosti môže každá z nich predstavovať východisko pre ďalšie výskumné iniciatívy. Veľkou výhodou monografie je aj jej jazyk, ktorý je prístupný nielen vedcom, ale i študentom a odborníkom z praxe. Títo majú možnosť oboznamovať sa so skúsenosťami iných krajín a využívať tieto skúsenosti na formuláciu príkladov dobrej praxe, alebo na identifikáciu kritickým prvkov či momentov, ktorým je potrebné venovať zvýšenú pozornosť s cieľom vyhnúť sa nedostatkom alebo dokonca zlyhávaniu celého výkonového rozpočtovania.

Táto monografia navyše rozširuje poznatky, ktoré v tomto období prinášajú aj ďalší autori (Lu a Willoughby, 2019, či Ho et al., 2019). K určitému prekrytiu síce v týchto publikáciách dochádza (napr. pri analýzach situácie v USA alebo Holandsku), ale zakaždým ide o inú perspektívu i o originálne údaje smerujúce k unikátnym analýzám. Aj vďaka tomu by monografia *Performance-Based Budgeting in the Public Sector* mala byť súčasťou všetkých knižníc zameraných na oblasti verejného manažmentu, verejnej správy alebo verejného rozpočtovania.

Daniel Klimovský

*Univerzita Komenského v Bratislave
Filozofická fakulta, Katedra politológie*

DOI: <https://doi.org/10.31577/ekoncas.2021.03.06>

Literatúra

- BOUCKAERT, G. – NAKROŠIS, V. – NEMEC, J. (2011): Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 4, č. 1, s. 9 – 29.
- BOUCKAERT, G. – NEMEC, J. – NAKROŠIS, V. – HAJNAL, G. – TONNISSON, K. (2009): Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee.
- De VRIES, M. S. (2016): *Understanding Public Administration*. London/New York: Palgrave Macmillan.
- De VRIES, M. S. (2010): Performance Measurement and the Search for Best Practices. *International Review of Administrative Sciences*, 76, č. 2, s. 313.
- De VRIES, M. S. (2000): The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries. *European Journal of Political Research*, 38, č. 2, s. 193 – 224.
- De VRIES, M. – NEMEC, J. (2013): Public sector Reform: An Overview of Recent Literature and Research on NPM and Alternative Paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26, č. 1, s. 4 – 16.
- HO, A. T.-K. – De JONG, M. – ZHAO, Z. (eds) (2019): *Performance Budgeting Reform. Theories and International Practices*. New York/Oxon: Routledge.
- KELLY, J. M. – RIVENBARK, W. C. (2015): *Performance Budgeting for State and Local Government*. Oxon/New York: Routledge.
- LORENZ, CH. (2012): *The Impact of Performance Budgeting on Public Spending in Germany's Laender*. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- LU, E. Y. – WILLOUGHBY, K. (2019): *Public Performance Budgeting. Principles and Practice*. New York/Oxon: Routledge.
- MILLER, G. J. – HILDRETH, W. B. – RABIN, J. (eds) (2001): *Performance-Based Budgeting. An ASPA Classics Volume*. Boulder/Oxford: Westview Press.
- NEMEC, J. – De VRIES, M. S. (eds) (2015): *Implementation of New Public Management Tools*. Brussels: Bruylant.
- NEMEC, J. – OCHRANA, F. – ŠUMPÍKOVÁ, M. (2008): Czech and Slovak Lessons for Public Administration Performance Evaluation, Management and Finance. *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, 56, č. 4, s. 353 – 369.
- NEMEC, J. – ŠPAČEK, D. (2017): *25 Years of Public Administration Developments and Reforms in V4 region*. Brno: Masarykova univerzita.
- NEMEC, J. – WRIGHT, G. – STILLMAN, R. J. (2002): *Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases*. Bratislava: NISPAcee.
- REDBURN, F. S. – SHEA, R. J. – BUSS, T. E. (eds) (2008): *Performance Management and Budgeting. How Governments Can Learn from Experience*. London/New York: Routledge.
- ROBINSON, M. (ed.) (2007): *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. London: Palgrave Macmillan.
- ŠPAČEK, D. (2016): *Public Management. V teorii a praxi*. Praha: C.H. Beck.