

# Rozpočtovanie a riadenie verejných výdavkov

Realistická vízia reforiem na najbližšie štyri roky



Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť



Vzniklo s podporou INEKO a projektu SPAR financovaného DFID

# **ROZPOČTOVANIE A RIADENIE VEREJNÝCH VÝDAVKOV**

**Realistická vízia reforiem na najbližšie štyri roky**

## **ROZPOČTOVANIE A RIADENIE VEREJNÝCH VÝDAVKOV**

Realistická vízia reforiem na najbližšie štyri roky

### **Editor:**

Miroslav Beblavý

### **Autori:**

Miroslav Beblavý

Radoslav Baťo

Peter Mederly

### **Autori by za nápady, kritiku a pomoc pri príprave materiálu chceli tiež poďakovať:**

Anne Fürbeckovej

Tomášovi Hollému

Silvii Hroncovej

Eugenovi Jurzycovi

Martine Kubánovej

Petrovi Malíkovi

Milošovi Nosálovi

Ľudovítovi Ódorovi

Andrejovi Salnerovi

Emílii Sičákovej

Štefanovi Škulecovi

Vladimírovi Tvaroškovi

Daniele Zemanovičovej

© Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť

Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212

tel.: 02/53 411 020, fax: 02/58 233 487

[www.governance.sk](http://www.governance.sk)

Pre SGI vydal: Róbert Vico - vydavateľstvo

ISBN 80-89041-48-5

# **ROZPOČTOVANIE A RIADENIE VEREJNÝCH VÝDAVKOV**

Realistická vízia reforiem na najbližšie štyri roky

**Editor:**

Miroslav Beblavý

**Autori:**

Miroslav Beblavý, Radoslav Baťo, Peter Mederly



SLOVAK GOVERNANCE INSTITUTE  
INŠTITÚT PRE DOBRE SPRÁVOVANÚ SPOLOČNOSŤ

**Bratislava, jún 2002**

Vzniklo s podporou INEKO a projektu SPAR financovaného DFID

**Pri príprave tejto publikácie slúžili ako inšpirácia a podklad najmä nasledovné dokumenty:**

- Brian Hogwood a Lewis Gunn: Policy Analysis for the Real World, Oxford University Press, 1984
- IMF: Government Financial Statistics 2001 Manual, IMF, 2002
- Barry Potter a Jack Diamond: Guidelines for Public Expenditure Management, IMF, 1999
- Salvatore Schiavo-Campo a Daniel Tommasi: Managing Government Expenditure, Asian Development Bank, 1999
- OECD: Economic Surveys - Slovak Republic, OECD, 2002
- OECD SIGMA: Financial Management and Control of Public Agencies, OECD, 2001

## OBSAH

<b>1. ÚVOD.....</b>	<b>6</b>
<b>2. STREDNODOBÉ A DLHODOBÉ RIADENIE VEREJNÝCH FINANCIÍ.....</b>	<b>15</b>
<b>3. PRÍPRAVA A REALIZÁCIA ROČNÝCH VEREJNÝCH ROZPOČTOV NA NAJVYŠŠEJ ÚROVNI.....</b>	<b>24</b>
3.1. PROBLÉMY SÚČASNÉHO SYSTÉMU.....	24
3.2. ZMENA PRI PRÍPRAVE ROZPOČTU.....	28
3.3. DODRŽIAVANIE ROZPOČTOV A ICH ZMENA POČAS ROZPOČTOVÉHO ROKA.....	33
3.4. INTEGRÁCIA VEREJNÝCH ROZPOČTOV.....	34
3.5. PRESNOSŤ A VÝPOVEDNÁ HODNOTA VEREJNÝCH ROZPOČTOV.....	36
3.6. RIEŠENIE ZNIŽOVANIA POČTU ROZPOČTOVÝCH KAPITOL.....	38
<b>4. RIADENIE VEREJNÝCH FINANCIÍ A PROGRAMOVÝ SPÔSOB UVAŽOVANIA.....</b>	<b>39</b>
4.1. PROGRAMOVÝ SPÔSOB UVAŽOVANIA AKO SPOLOČNÝ PRINCÍP VÍZIE.....	39
4.2. SÚČASNÝ STAV PROGRAMOVÉHO PRÍSTUPU K RIADENIU VEREJNÝCH FINANCIÍ NA SLOVENSKU A JEHO PROBLÉMY.....	42
4.3. NÁVRHY NA DOPRACOVANIE UPLATNENIA PROGRAMOVÉHO PRÍSTUPU K RIADENIU VEREJNÝCH FINANCIÍ NA SLOVENSKU.....	44
<b>5. ROZPOČTOVANIE A RIADENIE VEREJNÝCH VÝDAVKOV NA ÚROVNI SPRÁVCOV ROZPOČTOVEJ KAPITOLY A IMPLEMENTAČNEJ AGENTÚRY.....</b>	<b>48</b>
5.1. ZÁVÄZNÉ UKAZOVATELE A PRIDEĽOVANIE FINANČNÝCH PROSTRIEDKOV.....	48
5.2. PRENOS ROZPOČTOVÝCH PROSTRIEDKOV DO NASLEDUJÚCEHO ROKA.....	50
5.3. Úplné náklady, odpisy a kapitálové výdavky.....	51
<b>6. INŠTITUCIONÁLNE ZABEZPEČENIE REFORMY.....</b>	<b>53</b>

## 1. Úvod

Verejné financie, teda prostriedky vyberané a míňané vládou, samosprávou a inými verejnými inštitúciami, sú v demokratických štátoch s trhovou ekonomikou spolu so zákonmi najdôležitejším nástrojom politikov pri správe vecí verejných. Možno dokonca povedať, že aj zákony bez financií na ich realizáciu či vynucovanie majú len obmedzenú hodnotu. Systém riadenia verejných financií má preto sám o sebe svoj význam.

Manažment verejných prostriedkov sa vyvíja neustále a minimálne od vzniku Slovenskej republiky v ňom možno pozorovať permanentné zmeny (nie vždy nutne s lepším výsledkom). Počas rokov 1998 – 2002 sa realizovalo mnoho posunov k lepšiemu najmä v oblasti zvýšenia transparentnosti verejných financií a integrácie ich vykazovania a riadenia. Napriek tomu súčasný systém riadenia verejných financií má podľa nášho názoru vážne nedostatky.

Cieľom tejto vízie je predstaviť sumu realistických a vzájomne previazaných odporúčaní na zmenu rozpočtovania a riadenia verejných výdavkov, ktorá bude k dispozícii pre použitie v diskusiách a môže tvoriť víziu pre nového ministra financií v októbri 2002, ak by sa rozhodol pre reformy typu predstaveného našou víziou.

Ďalšie reformné kroky by podľa nášho názoru mali smerovať k systému riadenia rozpočtovania a verejných výdavkov, ktorý by:

- **vláde/ministerstvu financií dával nástroj na postupné znižovanie otvoreného a skrytého deficitu verejných financií**
- **predstavoval jasnú a realistickú základňu pre finančné rozhodnutia vládnucich politikov a umožňoval vhodnú kombináciu finančnej stability a strategického riadenia štátu**
- **dával jednotlivým aktérom motiváciu konať pri príprave a realizácii rozpočtu efektívne, respektíve ich aspoň nemotivoval k neefektívnemu konaniu**

Vízia je pokusom stručne, ale komplexne postihnúť technickú stránku zmien potrebných na významný posun v uvedených troch oblastiach. Pri jej predkladaní je nevyhnutné zdôrazniť, že reforma riadenia verejných financií na Slovensku nie je jednorazovým ani technokratickým procesom. Reformy a najmä náročné reformy sa nezrealizujú „samy“ ani technokraticky na základe samočinných pohybov v aparáte jednotlivých ministerstiev.

Preto významnejšie posuny v riadení verejných financií vyžadujú skutočnú politickú vôľu budúcej vlády, a najmä budúceho ministra financií a stotožnenie sa s predkladanými návrhmi (alebo, samozrejme, s akoukoľvek inou skupinou návrhov). Vôľa obetovať čas, ľudí a politický kapitál na takúto reformu môže pochádzať z uvedenia si všeobecnej prospešnosti systémových zmien. Okrem toho však existuje viacero konkrétnych príčin, prečo je v záujme budúcej vlády ich realizovať:

- **Absencia strategického riadenia.** Súčasný systém manažmentu verejných financií (spolu s inými problémami) neumožňuje vláde reálne riadiť štát v horizonte celého volebného obdobia a premieňa jej činnosť na kombináciu mnohých poloprázdnych slov a hasenia naliehavých problémov. Zmena riadenia

verejných financií je nevyhnutnou podmienkou toho, aby akákoľvek vláda mohla rozmýšľať v horizonte svojho štvorročného mandátu a skutočne vedome riadiť veci verejné.

- **Dlhodobá neudržateľnosť, neefektívnosť a politická nebezpečnosť súčasných verejných záväzkov a programov.** Slovenská republika z minulosti zdedila alebo po roku 1993 vytvorila rôzne zákonné, koncepčné a iné nároky na verejné financie od stavby diaľnic až po dôchodkový systém. Je zjavné, že súčasná úroveň daní a iných príjmov neumožňuje financovať všetky tieto nároky na udržateľnom základe. Preto sme už viac ako desaťročie svedkami nielen rozpočtových deficitov a vzniku tzv. priznaných dlhov, ale najmä toho, že sa budú kumulujú tzv. skryté dlhy takmer vo všetkých oblastiach<sup>1</sup>, alebo sa mnohé záväzky a rozhodnutia vlády neplnia. Život na úkor podstaty však nie je dlhodobý možný a postupne sme svedkami rastúcich problémov až kolapsov. Fungovanie v prostredí permanentného úpadku často vedie k neefektívnym rozhodnutiam a je aj zdrojom neustálej frustrácie verejnosti, zamestnancov verejného sektora<sup>2</sup> a politikov. Preto je nevyhnutné vytvoriť rámec na postupné postavenie verejných financií na udržateľný základ.
- **Zmeny potrebné na úspešné členstvo v Európskej menovej únii.** Členstvo v EÚ a EMÚ je ambíciou slovenskej verejnosti a má podporu všetkých významných politických síl v krajine. Vstup, ale aj pôsobenie v menovej únii však vyžaduje kontinuálne plnenie tzv. maastrichtských kritérií, ako aj kritérií paktu stability, podľa ktorých musia byť verejné financie v zásade vyrovnané a nesmú v žiadnom bode prekročiť deficit na úrovni 3 % HDP. Ak má Slovensko počas nasledujúceho volebného obdobia splniť tieto kritériá na udržateľnej báze, vyžaduje si to významné konkrétne reformy, ktorých rámcom musí byť zmena v riadení verejných financií.

Na druhej strane je potrebné jasne upozorniť na obmedzenia tejto vízie a manažmentu verejných financií ako takého.<sup>3</sup> Systém rozpočtovania a riadenia verejných výdavkov môže nastaviť zrkadlo politikom, aby odrážalo skutočnú situáciu v riadení štátu a tak spoluvytvárať prostredie vytvárajúce tlak na reformy. Nemôže však konkrétne reformy vynútiť proti vôli väčšiny koalíčných politikov a verejnosti, ani ich

---

<sup>1</sup> Medzi skryté dlhy zaraďujeme najmä nedostatočnú mieru obnovy kapitálových aktív vo verejnom sektore.

<sup>2</sup> Keď v tejto vízii hovoríme o verejnom sektore, máme na mysli to, čo sa anglicky nazýva „general government”, teda verejnú správu a iné verejné organizácie. V anglickom jazyku sa pod pojmom public sector (verejný sektor) označuje nielen „general government”, ale aj centrálna banka a štátne podnikateľské subjekty. Používame pojem verejný sektor ako preklad general government napriek potenciálu pre nedorozumenie preto, že doslovný preklad general government - všeobecná vláda - znie v slovenčine zvlášť a intuitívne nevystihuje anglický význam tohto slovného spojenia.

<sup>3</sup> Návrhy realistických reforiem musia podľa nášho názoru procesne aj vecne zohľadniť nasledovné faktory, ktoré materiál pokladá strednodobo za dané: nestabilita vnútorného politického a ekonomického prostredia, vysoká miera neistoty pri riadení verejných financií, existencia externých záväzkov voči EÚ a iným zahraničným partnerom, existencia koalíčných vlád a ich vplyv na verejnú politiku a riadenie verejných financií, len postupná zmena v kvalite verejnej správy ako celku, nemožnosť pripraviť reformy systémovjšieho charakteru len v rámci personálnych kapacít štátnej správy.



pripraviť či realizovať. Reforma zdravotníctva či dôchodkového systému sa nedá vymyslieť alebo uskutočniť z ministerstva financií. Návrh z tohto dôvodu nepresadzuje žiadny konkrétny pohľad na úlohu štátu a optimálnu mieru jeho záväzkov a aktivít. Dobrý systém rozpočtovania a riadenia verejných výdavkov podľa nášho názoru musí byť vhodným rámcom pre realizáciu rôznych pohľadov na úlohu štátu, mal by však viesť ku kvalifikovanej a verejnej diskusii, jasným a udržateľným rozhodnutiam a finančnej zodpovednosti. Z toho hľadiska pokladáme za osobitne dôležité všetky kroky zviditeľňujúce hneď na začiatku volebného obdobia čo najväčší rozsah existujúcich skrytých dlhov a „dier“ vo verejných financiách. Všetky tieto kroky však nebudú mať veľký význam, ak vláda nenastolí politické tvrdé rozpočtové obmedzenie - vedomie jednotlivých ministrov, že vytváranie ďalších dlhov ich bude stáť kreslo.

Systém riadenia verejných výdavkov vyžaduje štyri typy finančnej disciplíny: kontrolu celkových výdavkov, účinný spôsob rozdelenia výdavkov, ktorý odráža výdavkové priority, efektívne poskytovanie verejných služieb a minimalizáciu finančných nákladov pri riadení verejných financií.

Materiál sa venuje najmä prvým trom typom disciplíny a z priestorových dôvodov, až na výnimky, do veľkej miery abstrahuje od štvrtého. Nebuďuje víziu cieľového, ideálneho stavu, ale snaží sa načrtnúť sériu postupných krokov na zlepšenie súčasného stavu a preferovať čo najúčinnšie kroky. Snaží sa vnímať vzájomnú podmienenosť vybraných krokov. Vízia je štrukturovaná do piatich častí:

1. strednodobé a dlhodobé riadenie verejných financií
2. príprava a realizácia ročných verejných rozpočtov na najvyššej úrovni
3. riadenie verejných financií a programový spôsob uvažovania
4. rozpočtovanie a riadenie verejných výdavkov na úrovni správcov rozpočtovej kapitoly a implementačnej agentúry
5. inštitucionálne zabezpečenie reformy

Predkladaná vízia načrtáva kroky, ktoré by mali viesť k zlepšeniu situácie v každej z uvedených oblastí.<sup>4</sup> Chceme zdôrazniť, že sa týka všetkých štyroch úrovní systému rozpočtovania a riadenia verejných výdavkov, ktoré tvoria hierarchickú pyramídu, kde vyššia úroveň prideluje prostriedky „svojim“ nižším úrovniam, kontroluje ich a v rôznej miere zodpovedá za ich konanie:

- úroveň 1 – vrcholová úroveň, teda úroveň vlády, NR SR a MF SR ako orgánu zodpovedného za verejné financie ako celok
- úroveň 2 – úroveň rozpočtovej kapitoly, teda ministerstva,<sup>5</sup> iného ústredného

<sup>4</sup> Zároveň je potrebné upozorniť na to, že riadenie verejných financií ako súčasť strategického a operatívneho riadenia verejného sektora je úzko viazané na ďalšie komponenty, medzi ktoré patria najmä regulačný rámec pre zamestnancov vo verejnom sektore, regulačný rámec verejného obstarávania, regulačný rámec a štandardy pre účtovníctvo vo verejnom a súkromnom sektore a systém kontroly vo verejnom sektore (teda najmä zákony o štátnej a verejnej službe, zákon o účtovníctve, zákon o kontrole v štátnej správe a zákon o finančnej kontrole a vnútornom audite). Materiál v týchto oblastiach vychádza zo súčasného stavu a len ak je to nevyhnutné, pomenuje kľúčové bariéry pre zmenu v riadení verejných financií obsiahnuté v týchto komponentoch a tam, kde je toho autorský tím schopný, navrhne riešenie.

<sup>5</sup> V praxi zastupovanej ministrom, sekciami financovania ministerstva a vecnými sekciami ministerstva.

orgánu štátnej správy alebo iného správcu kapitoly zodpovedného za zverené verejné prostriedky v rozpočtovej kapitole

- úroveň 3 – úroveň právnických osôb financovaných z verejných zdrojov, prostredníctvom ktorých správca rozpočtovej kapitoly realizuje úlohy, na ktoré dostáva z týchto zdrojov financie. Tieto organizácie budeme nazývať implementačnými agentúrami. Príkladmi implementačných agentúr sú rozpočtové a príspevkové organizácie, iné organizácie v pôsobnosti ministerstva<sup>6</sup> financované z verejných zdrojov, ako aj vlastný úrad ministerstva.
- úroveň 4 – úroveň organizačných zložiek implementačných agentúr, ktoré realizujú jednotlivé úlohy implementačných agentúr.

Odporúčame čitateľovi v tomto bode prejsť k jednotlivým kapitolám - zostávajúca časť úvodu obsahuje stručné zhrnutie niektorých odporúčaní obsiahnutých v texte vízie.

**V časti 2 sa zameriavame na strednodobé riadenie verejných financií.** Dôsledkom rozporu medzi dostupnými zdrojmi a sumou nárokov sú deficity a dlhy rôzneho charakteru - od formálneho, otvorene deklarovaného deficitu verejných financií cez formálne dlhy rôznych súčastí verejného sektora až po nízku mieru obnovy kapitálových aktív a nedodržiavanie formálnych záväzkov vlády.

Dôsledkom tohto stavu je najmä opotrebovanie až kolaps niektorých systémov verejných služieb, neefektívne rozhodnutia vyplývajúce z vysokej miery neistoty a nemožnosti strategicky plánovať a frustrácia verejnosti, zamestnancov verejného sektora a politikov zo života v prostredí permanentného úpadku.

Reforma **strednodobého horizontu riadenia verejných financií** by mala vyvolať politickú a verejnú diskusiu o možnostiach verejných financií, zaviesť mechanizmy vytvárajúce tlak na zabezpečenie ich udržateľnosti a pomáhajúce vláde, ktorá by mala vôľu k reformám v tomto smere, ale aj umožniť strategické plánovanie verejnému sektoru a jeho jednotlivým súčastiam.

Na základe nášho návrhu by Ministerstvo financií SR v spolupráci s rezortmi aj inými významnými aktérmi rozpočtového procesu a najmä na základe politických rozhodnutí vlády pripravovalo ako strednodobý rozpočet dokument s tromi časťami:

- „**záväzkový rozpočet**”
- „**predpokladaný rozpočet**”
- **návrhy na riešenie rozdielu medzi záväzkami a možnosťami**

Záväzkový rozpočet by obsahoval celkovú projekciu vývoja výdavkov na základe súčasného regulačného alebo koncepčného stavu pri zachovaní súčasných alebo zákonne určených kvalitatívnych štandardov. Táto agregátna projekcia by bola súčtom konkrétnych projekcií pre dôležité programy a odhadu vývoja nárokov na ostatné výdavky. Bola by teda odbornou analýzou.

Predpokladaný rozpočet by obsahoval celkovú projekciu **skutočného** predpokladaného vývoja výdavkov vzhľadom na celkové politické ciele vlády. Táto

---

<sup>6</sup> Keď hovoríme o ministerstve, používame tento pojem ako skratku pre všetkých správcov rozpočtových kapitol.

agregátna projekcia by sa následne rozdelila na konkrétne projekcie, na dôležité programy a na odhad vývoja nárokov na ostatné výdavky. Išlo by o politické rozhodnutie na základe odbornej analýzy. Na konkrétne vytvorenie predpokladaného rozpočtu v ďalších rokoch sa použije rovnaká metodika, ako je metodika uvedená v časti 3 pre oficiálny ročný rozpočet na najbližší rok.

**Predpokladaný rozpočet by predstavoval základ pre strednodobé financovanie jednotlivých rezortov/programov. Poskytoval by teda zásadnú mieru predvídateľnosti a stability pre jednotlivé rezorty/programy a zároveň by umožňoval vláde indikovať v dlhšom horizonte svoje rozpočtové plány.**

Záväzkový rozpočet by naopak nemal žiadny vplyv na skutočne pridelené prostriedky verejných financií. Úlohou záväzkového rozpočtu by bolo predstavovať spoločný obraz existujúcich hlavných záväzkov verejného sektora na udržateľnom základe. Celkový rozdiel medzi záväzkovým a predpokladaným rozpočtom by predstavoval deficit medzi záväzkami a možnosťami verejných financií. Rozdiel medzi záväzkovým a predpokladaným rozpočtom v jednotlivých rezortoch/programoch by ukazoval tento deficit v konkrétnych oblastiach a demonštroval, aká diskrepancia existuje medzi záväzkami vlády a schopnosťou/ochotou ich financovať.

**Potreba predložiť návrh na riešenie rozdielov medzi záväzkami a možnosťami by vytvárala tlak na predkladanie návrhov na zmeny, ktoré budú zo strednodobého hľadiska riešiť deficit záväzkov a možností v konkrétnych oblastiach.**

**Časť 3 obsahuje návrhy týkajúce sa základnej a nevyhnutnej súčasti riadenia verejných financií, ktorou je príprava a realizácia celkového verejného rozpočtu v horizonte príslušného rozpočtového roka.**

Podľa nášho názoru je najdôležitejším rozhodnutím vlády pri každoročnej príprave verejných rozpočtov určenie stropu celkových výdavkov a najmä jeho rozdelenie medzi jednotlivých správcov rozpočtových kapitol. Filozofia nášho prístupu k tejto otázke vychádza z existencie koalíčných vlád bez výrazne dominantnej strany a následnej potreby formálnych pravidiel na určenie výdavkových stropov. Bez takéhoto pravidla (algoritmu) sa príprava rozpočtu každý rok zmení na drámu, kde má každý minister motiváciu za každú cenu presadzovať svoje záujmy bez ohľadu na čokoľvek. V roku 2001 zaviedlo MF SR delenie výdavkov na fakultatívne a obligatórne, ktoré je pokusom zmeniť spôsob uvažovania vo verejných financiách. Podľa nášho názoru však napriek určitému pokroku tento systém dáva správcom kapitol nesprávne motivácie a ide proti filozofii viacerých zmien v riadení vecí verejných.

Preto navrhujeme inú deľbu výdavkových skupín a iný spôsob ich rozdelenia, ktoré by tento problém mali odstrániť. Navrhovaný systém má (ako každý iný) svoje nevýhody a rezervy, no zavedie jasnú metodiku určenia výdavkov, na ktoré sa „automaticky“ pridelujú prostriedky, vytvorí tlak na ich pravdivé rozpočtovanie už v úvode rozpočtového procesu a odstráni nesprávne motivácie pre správcov rozpočtových kapitol a implementačných agentúr. Zároveň umožní vláde doladovať tlak na úspory v menej prioritných oblastiach.

Realizáciu schválených verejných rozpočtov výrazne sťažuje fakt, že ich výdavkové limity nie sú dostatočne záväzné. Navrhujeme preto, aby **okrem deficitu verejného rozpočtu boli rovnako záväzným ukazovateľom aj verejné výdavky**, a to na úrovni

celkového výdavkového limitu, ako aj limitu na úrovni rozpočtovej kapitoly. Zároveň navrhujeme **posilnenie funkcie rezervy vlády, ktorá** by mala riešiť nesúlad medzi schválenými výdavkami a reálnym vývojom, a preto by mala dosahovať niekoľko miliárd korún, konkrétne 2-3 % očakávaných výdavkov. **Po vyčerpaní vládnej rezervy by prekročenie výdavkového limitu kapitoly schvaľoval parlament na návrh vlády, a to novelou zákona o verejnom rozpočte.** Funkčnosť tohto systému by bola vyššia, ak by sa spojil so zavedením systému mandatórných výdavkov a ich účelového viazania.

Súčasný systém verejných financií na Slovensku vykazuje závažnú nerovnováhu medzi zodpovednosťou vlády a jej právomocami. Nie všetky zložky verejných financií, ktoré majú vlastný rozpočet mimo štátneho rozpočtu, sa totiž riadia rovnako prísnyimi rozpočtovými pravidlami. Garantom solventnosti je pritom vláda, resp. štátny rozpočet, má však len obmedzené nástroje na riadenie a ovplyvňovanie plnenia a dodržiavania týchto rozpočtov v priebehu rozpočtového roka. Problém integrácie verejných rozpočtov sa nedá riešiť iba reformou riadenia verejných financií. Obmedzíme sa preto na niekoľko základných odporúčaní, ktoré sú dôležité pre efektívnejší manažment verejných rozpočtov. Zásadným je rozlíšenie rôznych súčastí verejných financií podľa toho, či sú finančne samostatné a sebestačné. Podľa nášho názoru v súčasnosti nie sú finančne samostatné napríklad Sociálna poisťovňa, Národný úrad práce a zdravotné poisťovne. Naopak, za finančne samostatné možno považovať Slovenský pozemkový fond, obce, VÚC a FNM.

Rozpočty finančne samostatných inštitúcií by mali mať najmä informačné povinnosti voči MF SR pri príprave a realizácii celkového verejného rozpočtu. Súčasný systém určený v zákone o rozpočtových pravidlách možno v zásade považovať za vyhovujúci. Rozpočty finančne nesamostatných inštitúcií by mali byť súčasťou zákona o verejnom rozpočte. Štát by mal u nich zaviesť minimálne prísne rozpočtové obmedzenia zhodné s obmedzeniami v štátnom rozpočte, a to nutnosť dodržať schválené rozpočtové saldo a výdavkový limit.

V nadväznosti na konkrétne reformy jednotlivých oblastí by sa vláda v priebehu budúceho volebného obdobia mala rozhodnúť medzi jednou z dvoch alternatív pri každej finančne nesamostatnej inštitúcii. Prvou je reforma vedúca k zásadnej miere finančnej samostatnosti a sebestačnosti a z toho vyplývajúcej autonómie rozpočtu. Ak vláda takýto krok nechce urobiť, mala by ich integrovať do štátneho rozpočtu. To, kam zaradiť konkrétnu časť verejných financií, je vecou politického presvedčenia aj individuálnych špecifik. Žiadna časť verejných financií by však podľa nášho názoru nemala byť „spadnutá“ medzi tieto dve možnosti so všetkými negatívnymi dôsledkami, ktoré poznáme z 90. rokov.

Spoločným problémom informácií o zostavovaní i plnení verejného rozpočtu je presnosť a výpovedná hodnota poskytovaných informácií. Dôveryhodnosť bilancie verejného rozpočtu závisí od **jasnej definície príjmov a výdavkov, ktoré musí štát zahrnúť do verejného rozpočtu.** Na to, ako vykazovať príjmy a výdavky verejných financií, existujú viaceré metodiky. Navrhujeme prejsť na metodiku ESA 95, ktorá je založená na myšlienke zachytenia príjmov a výdavkov nie na báze cash-flow, ale na základe okamihu ich vzniku - tzv. akruálne účtovníctvo.

Zavedenie tejto metodiky by neumožňovalo skresľovať napríklad výdavky spojené

s realizáciou štátnych záruk, pri uhrádzaní dlhov napríklad v zdravotníctve alebo tzv. výkonoch vo verejnom záujme (železnice).

**Časť 4 sa venuje spoločnému prvku, ktorý sa podľa nášho názoru týka všetkých úrovní riadenia verejných financií. Ide o tzv. programový spôsob uvažovania o verejných financiách.**

Každý systém riadenia verejných financií, ktorý má ambície prispieť k efektívnemu a transparentnému využívaniu verejných prostriedkov, musí zabezpečiť na každej úrovni verejných financií jasného „vlastníka“ finančných prostriedkov, ktorý zodpovedá za ich použitie. Vyššia úroveň musí byť schopná určiť, na aký **účel** nižšej úrovni prideluje finančné prostriedky a vynútiť dodržanie ich použitia na stanovený účel.

Pri tradičných prístupoch k tvorbe rozpočtu vychádzajúcich z ekonomického členenia výdavkov sa určuje, koľko finančných prostriedkov sa rozpočtovým kapitolám prideluje na mzdy, odvody, tovary a služby a transfery. Rozlišuje sa aj medzi bežnými a kapitálovými výdavkami. Chýba však pohľad **na účel**, ktorý je definovaný v určitej **oblasti činnosti a spájanie pridelovania prostriedkov s dosiahnutím** vopred určených **cieľov**. Programový spôsob myslenia zavádza práve tieto princípy. Netýka sa len najvyššej úrovne verejného sektora - vlády a parlamentu. Možno ho uplatniť na každej uvedenej úrovni.

Súčasný programový rozpočtovanie realizované na Slovensku má ambíciu byť najmä záväzkom ministrov a iných správcov kapitol voči vláde. Podprogramy a ich ďalšie členenie sú pokusom preniesť tento spôsob myslenia na vzťahy medzi správcami kapitol a implementačnými agentúrami. Neexistuje zatiaľ jednotný systém, ktorý by sa pokúšal zaviesť programový spôsob uvažovania do vnútorného riadenia organizácií.

Programový prístup sa v rámci riadenia verejných financií začal čiastočne zavádzať od roku 1999 prostredníctvom programového rozpočtovania. Štátny rozpočet na rok 2004 by mal byť celý realizovaný v programovej štruktúre. Podľa nášho názoru by programový prístup k riadeniu verejných financií na Slovensku mal byť realizovaný tak, aby umožnil vláde strategicky riadiť verejné výdavky, kvalifikovanejšiu diskusiu o prioritách na všetkých úrovniach a umožnil zvýšený tlak na väčšie prepojenie výsledkov a finančných prostriedkov poskytnutých na ich dosahovanie.

Súčasná implementácia tieto podmienky nespĺňa. Obsahuje programy s pridelenými finančnými prostriedkami od 1,2 **mil.** Sk až po 10,6 **mld.** Sk. Pokiaľ ide o vnútornú štruktúru, vláda na rok 2002 schvaľovala na jednej strane programy, ktoré neboli vnútorne vôbec štrukturované, a na druhej strane programy s desiatkami podprogramov a prvkov, z ktorých niektoré mali pridelené len niekoľko tisíc korún. Ide o zásadný systémový problém - ak vláda rozhoduje o vysokom počte programov a ak sa tieto programy líšia rádovo vo svojej veľkosti, nemôže vláda v skutočnosti diskutovať o prioritách ani strategicky riadiť verejné financie a stráca sa zmysel programového rozpočtovania na úrovni vlády. Súčasný systém predpokladá definovanie zámeru programu prakticky len na úrovni programu, pričom boli predložené aj programy, kde zámer chýbal, resp. mal len formálny charakter. Podľa nášho názoru je dôležité, aby na každej úrovni programovej štruktúry boli definované všetky tri jej charakteristické prvky, teda zámer, ciele a merateľné ukazovatele. **Bez dôsledného naplnenia princípov sa programové rozpočtovanie mení len na pridelenie financií na určitú oblasť bez**



**záväzku „vyprodukovať“ výsledok, čím sa stráca kľúčový motivačný prvok programového prístupu.**

Podľa nášho návrhu by kľúčom k uplatneniu programového prístupu malo byť najmä vytvorenie integrovaného systému vzťahov programového financovania medzi vládou a rozpočtovými kapitolami a medzi rozpočtovými kapitolami a implementačnými agentúrami. Pri tvorbe integrovaného systému vzťahov programového financovania by sa mali využiť možnosti programového prístupu v oblasti plánovania/strategického riadenia, rozpočtovania a finančnej politiky.

Zjednocujúcim prvkom navrhovaného integrovaného systému by sa mala stať sústava programov na úrovni vlády realizujúca jej stratégiu v jednotlivých oblastiach. **Počet programov na tejto úrovni by mal byť obmedzený tak, aby vláda mohla o sústave programov ako celku diskutovať (odporúčame 60 – 80).** Sústava programov by mala vzniknúť na základe programového vyhlásenia vlády ako výsledok centrálne koordinovanej práce jednotlivých rezortov. **Bola by stanovená minimálna veľkosť programu z hľadiska prideleného objemu finančných prostriedkov,** čo by spolu so znížením počtu rozpočtových kapitol na 20 - 25 uľahčilo strategické riadenie verejných financií. Zodpovednosť za plnenie programov by mali jednotlivé ministerstvá, resp. ostatné ústredné orgány. Pôsobnosť každého ministerstva by bola rozdelená na hlavné oblasti, z ktorých každá by bola pokrytá jedným alebo niekoľkými programami. Inými slovami, rezorty s významným objemom finančných prostriedkov by pravdepodobne spravovali po niekoľkých programoch a efekty programového rozpočtovania by sa prejavovali najmä na príprave a realizácii rozpočtov týchto kapitol.

**Časť 5 sa venuje otázke riadenia verejných financií na úrovni správcov rozpočtovej kapitoly a rozpočtovej jednotky**

V rámci riadenia verejných financií sa rozhoduje nielen o celkovom objeme finančných prostriedkov, ale aj o vnútornom delení tejto sumy podľa ďalších kritérií. Otázka, či a v akom rozsahu určovať ako záväznú aj vnútornú štruktúru pridelených finančných prostriedkov, má významné praktické dopady na efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov.

Navrhujeme v prípade príspevkových organizácií, ako i verejnoprávnych inštitúcií ako sú verejné vysoké školy, aby súčasťou verejného rozpočtu nebol len príspevok vo forme transferu (tzv. čistý transfer), ale celkové príjmy a výdavky organizácie (tzv. hrubý transfer). Navrhujeme tiež zvážiť pri rozpočtových organizáciách zníženie miery záväznosti ekonomickej klasifikácie po zavedení efektívneho programového rozpočtovania v rámci rozpočtovej kapitoly, ak ho bude aj MF SR považovať za skutočne cieľovo orientované. Okrem toho navrhujeme vytvoriť tlak na správcov rozpočtových kapitol, aby po zavedení programového rozpočtovania zvážili, do akej miery a najmä akým spôsobom chcú z vlastnej iniciatívy záväzne členiť neštrukturované transfery pre príspevkové organizácie a iné implementačné agentúry. Na toto záväzné členenie odporúčame využívať najmä prostriedky programového rozpočtovania.

Jednou zo všeobecných charakteristík rozpočtového hospodárenia používaného doteraz je zákaz prenosu nevyčerpaných rozpočtových prostriedkov do nasledujúceho

kalendárneho roka. Okrem racionálneho jadra toto opatrenie má výrazné negatívne účinky - tzv. „decembrové šialenstvo“, ktorým nazývame jav, keď implementačné jednotky nechcú „nechať prepadnúť“ finančné prostriedky a snažia sa ich za každú cenu minúť, a to aj na veci, na ktoré by ich za normálnych okolností neminuli. **Navrhujeme preto umožniť vo väzbe na zavedenie programového rozpočtovania v rámci rozpočtovej kapitoly prenos nespotrebovaných prostriedkov pridelených programu do ďalšieho roka. Táto možnosť by sa mala dotýkať všetkých prostriedkov programu.** Možnosť prenosu je, samozrejme, nevyhnutné viazať na to, že implementačná agentúra z nich najprv pokryje všetky záväzky z predchádzajúceho rozpočtového roka.

Pre riadenie verejných financií má kľúčový význam aj poznanie skutočného stavu hospodárenia štátu a jeho jednotlivých zložiek. Tu pokračujeme v návrhoch z časti 3. Primárnym nástrojom na získavanie informácií v tejto oblasti je účtovníctvo. Súčasný systém **neberie do úvahy odpisy a záväzky a pohľadávky, ktoré neboli vyrovnané či už z dôvodu insolventnosti, alebo preto, že sú splatné až v budúcnosti a neumožňuje tak získanie informácií o úplných nákladoch.** To si vyžaduje použitie účtovníctva, v ktorom sa dôraz zo sledovania finančných tokov presúva na sledovanie nákladov a výnosov a na ich časové rozlíšenie. Takéto účtovnícke systémy sa nazývajú akruálne (accrual accounting). Navrhujeme, aby na Slovensku aj rozpočtová sféra prešla na vhodnú formu akruálneho účtovníctva spolu so zavedením odpisov a časového rozlíšenia nákladov a výnosov a používala výkaz ziskov a strát ako základný výkaz verejných financií.

V súvislosti s odpismi pripomeňme, že o obnove a rozvoji kapitálových aktív vo verejnom sektore sa dnes rozhoduje centrálna a ad hoc prostredníctvom kapitálových výdavkov. Znamená to, že verejné financie sa nemusia vyrovnáť s otázkou, do akej miery je možné na **udržateľnej** báze spravovať hmotný a nehmotný investičný majetok verejného sektora. Všeobecné zavedenie odpisov by zviditeľnilo stupeň opotrebovania majetku v rozpočtovej sfére a explicitne vyjadrilo doteraz skrytú časť deficitu verejného sektora vyplývajúcu z neobnovovania kapitálových aktív. Zavedenie odpisov by bolo možné zároveň využiť aj na decentralizáciu rozhodovania o prideľovaní finančných prostriedkov rozpočtovým organizáciám na obnovu investičného majetku. Dalo by sa to realizovať buď umožnením obnovy majetku z bežných prostriedkov v rozsahu zodpovedajúcom odpisom, alebo prideľovaním kapitálových výdavkov na obnovu v rozsahu zodpovedajúcom odpisom (kapitálové prostriedky na rozvoj by boli prideľované tak ako doteraz). Pri nedostatku prostriedkov na tieto účely (čo zodpovedá súčasnému stavu) by sa uplatnila aspoň funkcia zviditeľnenia skrytého dlhu.

**V časti 6 sa venujeme odporúčaniam v oblasti inštitucionálneho zabezpečenia reformy rozpočtovania a riadenia verejných výdavkov.** V súčasnosti podľa nášho názoru reforme verejných financií chýba jednotná vízia. V praxi sa koncepcia, metodika a softvérové vybavenie pripravujú a realizujú „za chodu“ a vedúci pracovníci na ústredných orgánoch štátnej správy aj v rámci implementačných agentúr nie sú na implementáciu reforiem pripravení. Neexistuje systémovo zakotvená a zohľadňovaná spätná väzba reforiem zo strany užívateľov ani ich vlastné stratégie. Časť 6 obsahuje viaceré konkrétne odporúčania, ktoré by pri realizácii reformy mali zmierniť tieto problémy.

## 2. Strednodobé a dlhodobé riadenie verejných financií

Táto kapitola sa venuje otázke strednodobého a dlhodobého riadenia verejných financií. Z hľadiska možností reforiem počas najbližších štyroch rokov sa sústredíme na strednodobý horizont a na záver uvedieme niektoré odporúčania týkajúce sa dlhodobého horizontu.

Strednodobý horizont riadenia verejných financií a systémy strednodobého riadenia verejných financií slúžia v rôznych krajinách na rôzne ciele. Rovnako ako v iných oblastiach riadenia verejných financií ani tu neexistuje jeden „najlepší“ systém, ktorý treba realizovať. Riešenia závisia od cieľov, ktoré chceme dosiahnuť a problémov, ktoré chceme riešiť. Tento fakt zdôrazňujeme opakovane preto, že často môžeme byť svedkom diskusie o riešeníach bez diskusie o problémoch.

Preto považujeme za najvhodnejšie na úvod začať práve cieľmi a problémami, ktoré považujeme pre Slovensko za najvážnejšie.

Už v úvode vízie sme naznačili, čo považujeme za zásadné problémy súčasného spôsobu riadenia verejných financií. Z hľadiska strednodobého manažmentu verejných prostriedkov ide najmä o nasledovné oblasti:

### ○ **dlhodobá neudržateľnosť, neefektívnosť a politická nebezpečnosť súčasných verejných záväzkov a programov.**

Slovenská republika z minulosti zdedila alebo po roku 1993 vytvorila rôzne zákonné, koncepcné a iné nároky na verejné financie od výstavby diaľnic až po dôchodkový systém. Tieto nároky majú rôzny charakter, ktorý vystihujú nasledovné príklady:

- nároky v dôchodkovom systéme vyplývajúce z pravidiel valorizácie dôchodkov a rastúceho počtu dôchodcov
- sociálne dávky zaručené v definovanom rozsahu všetkým, ktorí spĺňajú určité kritériá
- nároky na financovanie výstavby infraštruktúry na základe schválených vládnych koncepcií najmä v oblasti výstavby diaľničnej a železničnej siete
- rozsah garantovanej zdravotníckej starostlivosti na základe viacerých predpisov, najmä Liečebného poriadku
- zaručené mzdové, odvodové a prevádzkové prostriedky pre školstvo vyplývajúce zo zákona o financovaní základných a stredných škôl a školských zariadení a z neho vyplývajúcich normatífov
- výdavky na obranu vyplývajúce z oficiálnych záväzkov voči NATO
- výdavky na životné prostredie vyplývajúce z našej schválenej negociačnej pozície pri rokovaniach o vstupe do Európskej únie

Súčasná úroveň daní neumožňuje financovať všetky tieto ako aj iné existujúce nároky v rámci súčasného systému na udržateľnom základe. Podľa odhadu MF SR z roku 2001 budú daňové príjmy predstavovať v strednodobom horizonte menej ako



30 % HDP.<sup>7</sup> Neuskutočnil sa zatiaľ pokus spočítať náklady na splnenie všetkých verejných záväzkov na udržateľnom základe, ale z dostupných údajov možno usudzovať, že sú minimálne o 10 - 20 % HDP vyššie ako očakávané príjmy. Záväzky neustále pribúdajú - rámček 2.1. obsahuje vybrané koncepcie s výraznými finančnými následkami prerokované vládou len v rokoch 2000 až 2002.

Dôsledkom rozporu medzi dostupnými zdrojmi a sumou nárokov sú deficity a dlhy rôzneho charakteru:

- formálny, otvorene deklarovaný deficit verejných financií
- formálne dlhy rôznych súčastí verejného sektora – zdravotníctvo, do určitej miery školstvo
- financovanie verejných výdavkov z neudržateľných zdrojov – aukcie licencií na mobilné siete a pod.
- žiadna alebo nízka miera obnovy kapitálových aktív – verejné budovy, najmä školy
- nedodržiavanie rôznych zákonných nárokov a záväzkov – napríklad zákonné lehoty na vklad do katastra – či kvalitatívnych noriem
- nedodržiavanie formálnych mimozákonných záväzkov vlády, t. j. nefinancovanie rôznych programov na úrovni, ku ktorej sa vláda formálne zaviazala v rámci domácich alebo medzinárodných dokumentov

Dôsledkom tohto stavu je najmä:

- opotrebovanie až kolaps niektorých systémov verejných služieb
- neefektívne rozhodnutia vyplývajúce z vysokej miery neistoty a nemožnosti strategicky plánovať
- frustrácia verejnosti, zamestnancov verejného sektora a politikov zo života v prostredí permanentného úpadku

S tým úzko súvisí ďalší vážny problém, ktorým je absencia skutočného strednodobého pohľadu na možnosti ako aj nároky na verejné financie. Napriek určitým pokusom, ku ktorým sa ešte vrátíme, dnes minister financií ani vláda nemajú k dispozícii realistický pohľad na to, koľko prostriedkov bude mať verejný sektor v horizonte najbližších 3 – 4 rokov k dispozícii a najmä úplne chýba pohľad na de iure alebo de facto záväzky vlády v strednodobom horizonte. Z toho vyplývajú nasledovné konkrétne problémové okruhy.

- **neexistencia skutočných strategických vládnych priorit a absencia ich prepojenia s konkrétnym rozhodovaním v oblasti verejných financií**

Ak neexistuje analýza toho, akú sumu prostriedkov budeme mať v rámci verejných financií k dispozícii a najmä toho, koľko potrebujeme na pokrytie existujúcich programov, nie je možné strategicky riadiť verejný sektor ani mať priority. Strategické priority vlády sú až na výnimky úzko prepojené s finančnými prostriedkami. Bez realistického pohľadu na celkové budúce potreby a nároky nie je možné robiť žiadne skutočne strednodobé rozhodnutia o konkrétnych programoch a oblastiach.

<sup>7</sup> Údaj je v metodike GFS 1986 (viď časť 3). Aj v iných metodikách však rozdiel medzi daňovými príjmami a záväzkami zostáva obrovský.

- **absencia prepojenia systému riadenia verejných financií s koncepčnými dokumentmi vlády (napr. diaľnice, železnice...) a s externými záväzkami (EÚ, NATO a pod.)**

Dôsledkom stavu uvedeného v predchádzajúcich bodoch je to, že neexistuje prepojenie medzi verejnými financiami a ich strednodobými možnosťami na jednej strane a všetkými oficiálnymi záväzkami na strane druhej.

Vládou prijímané strategické a koncepčné dokumenty sa minimálne v oblasti financovania menia na „poloprázdne“ sľuby, teda na prísluby finančných prostriedkov, o ktorých všetci zúčastnení vedia, že nie sú realistické, ale ktoré sú napriek tomu užitočnou, aj keď znehodnotenou menou pri rokovaniach o rozpočte o rok, dva či tri. Hodnota schvaľovaných dokumentov a z nich vyplývajúcich domácich či medzinárodných záväzkov je však následne v oblasti finančného zabezpečenia veľmi nízka. Keďže pre úspech väčšiny významných vládnych programov je adekvátne financovanie nevyhnutnou, aj keď nie postačujúcou podmienkou, celková hodnota týchto materiálov je pochybná.

Tento stav spôsobuje nielen spomínané domáce problémy (opotrebovanie až kolaps systémov, neefektívne rozhodnutia, frustrácia verejnosti, zamestnancov verejného sektora a politikov), ale bez riešenia sa môže stať prekážkou pre vstup Slovenska do Európskej menovej únie.

#### **Rámček 2.1. Vybrané koncepcie prerokované vládou SR v rokoch 2001 a 2002**

- Milénium - Národný program výchovy a vzdelávania v Slovenskej republike na najbližších 15 až 20 rokov predpokladá zvýšenie verejných výdavkov na vzdelávanie z menej ako 4% HDP v súčasnosti na 5% v roku 2006 a nad 6% v roku 2010, teda ročný nárast o niekoľko miliárd Sk v závislosti od vývoja nominálneho HDP
- Koncepcia bytovej výstavby: r. 2003 - 11 mld. Sk, 2004 - 11, 3 mld. Sk, 2005 - 8,5 mld. Sk, 2006 - 9,2 mld. Sk, potom sú uvedené až údaje za rok 2010 - 15,4 mld. Sk
- Koncepcia vodohospodárskej politiky do roku 2005 - 63,4 mld. Sk, MP SR nevie vyčíslit', koľko z toho bude musieť zaplatiť štát
- Koncepcia agrárnej politiky - 110 mld. Sk v rokoch 2001 - 2005
- Koncepcia rozvoja kombinovanej dopravy - 2,9 mld. Sk do roku 2010
- Koncepcia výstavby diaľnic - 2002 - 10,8 mld. Sk, 2003 - 13,3 mld. Sk, 2004 - 13,5 mld. Sk, 2005 - 15,8 mld. Sk, 2006 - 16,7 mld. Sk
- Rozvoj ozbrojených síl - 2 % HDP ročne (od 23 mld. Sk v roku 2003 až po 44,2 mld. Sk v roku 2010)
- Integrovaná aproximačná stratégia v kapitole životné prostredie - Investičné náklady na zosúladenie s legislatívou EÚ v rokoch 2003 - 2010 - 67 mld. Sk, verejné rozpočty majú platiť len menšiu časť, nie sú však jasné kroky vlády, ak sa predpoklad zahraničných a súkromných zdrojov nenaplní

Zdroj: Úrad vlády SR

Z tejto analýzy vyplývajú **ciele, ktoré navrhujeme pre reformu strednodobého horizontu riadenia verejných financií** a ktoré veľmi ťažko možno riešiť v rámci krátkodobého rámca. Takáto reforma by mala:

- demonštrovať neudržateľnosť súčasných záväzkov

- vyvolať politickú a verejnú diskusiu o možnostiach verejných financií
- zaviesť mechanizmy vytvárajúce tlak na zabezpečenie udržateľnosti verejných financií a pomáhajúce vláde, ktorá by mala vôľu k reformám v tomto smere
- umožniť strategické plánovanie verejnému sektoru a jeho jednotlivým súčasťam

V prípade úspechu by výsledkom malo byť postupné smerovanie verejných financií a ich jednotlivých súčastí k udržateľnosti, agregátna a sektorálna stabilizácia a predvídateľnosť verejných financií a úspešná príprava Slovenska na vstup do EMÚ.

**Problémy, ktoré sme opísali, nie sú náhodné ani jedinečne slovenské.** Majú vnútornú logiku a bez jej pochopenia nie je možné navrhnúť realistické riešenia. Mnohé krajiny sa dostali do situácie, keď **štruktúra verejných výdavkov zakladala nároky na verejné financie, ktoré rástli rýchlejšie než daňové príjmy.** Medzi najčastejšie príklady možno zaradiť nasledovné oblasti:

- dôchodky ako dôsledok demografických zmien
- zdravotníctvo ako dôsledok narastajúcej finančnej náročnosti vyplývajúcej z vedeckotechnického pokroku, ale aj demografických zmien
- rôzne sociálne platby a transfery ako dôsledok prudkého rastu počtu ich poberateľov
- nízky rast daňových príjmov ako dôsledok strednodobého spomalenia ekonomiky oproti situácii v minulých rokoch

Takáto **situácia vyvoláva potrebu politicky veľmi náročných rozhodnutí.** Ak nemá deficit verejných financií kontinuálne narastať, politici musia buď zvýšiť dane, alebo obmedzovať rozsah verejne poskytovaných služieb - a to bez zjavnej protihodnoty pre voličov. Obmedzenie môže znamenať jednoduchý škrt, ale aj iné racionalizačné opatrenie (zvýšenie spoluúčasti pacienta, rušenie škôl či kratšiu dobu nároku na rodičovský príspevok). Tieto opatrenia je väčšinou veľmi ťažké politicky „predať“ voličom, ale často aj členom vlády a vlastnej strany, pretože znamenajú **viditeľnú, súčasnú bolesť v mene prevencie budúcich problémov, ktoré sú v súčasnosti „volným okom“ neviditeľné.** Okrem toho medzi jednotlivými ministrami či záujmovými skupinami existuje pocit, že v „iných“ častiach rozpočtu je dosť „vaty“ alebo neefektívnosti, na úkor ktorej možno tieto problémy riešiť. **Diskusii o potrebe zmien často chýba jasný bod, v ktorom sa stretávajú všetky otázky,** a zmeny sa robia buď vynútené pri príprave verejných rozpočtov na najbližší rok, alebo dochádza k otvorenému či skrytému rastu deficitu verejných financií, ktorý sme opísali vyššie.

Náš návrh predstavuje mechanizmus, ktorý vládny politikom, ale aj ostatným účastníkom diskusií o záväzkoch a možnostiach verejných financií:

- dáva jednotný rámec spájajúci všetky čiastkové diskusie do jednej diskusie o celkových možnostiach verejných financií
- núti ich identifikovať celkový rozsah „rozpočtovej diery“ a alokovať ju medzi jednotlivé rezorty/programy
- umožňuje strednodobo určiť priority, ale aj oblasti, v ktorých je potrebné realizovať reformy na zníženie nárokov na verejné financie
- tým, že sa pozerá niekoľko rokov dopredu, poskytuje možnosť pripraviť skutočné a hĺbkové zmeny v systémoch

Na základe nášho návrhu by Ministerstvo financií SR v spolupráci s rezortmi aj inými významnými aktérmi rozpočtového procesu a najmä na základe politických rozhodnutí vlády pripravovalo ako strednodobý verejný rozpočet dokument s tromi časťami:

**A. „záväzkový rozpočet“**

**B. „predpokladaný rozpočet“**

**C. návrhy na riešenie rozdielu medzi A. a B.**

A. Záväzkový rozpočet by obsahoval agregátnu projekciu vývoja verejných výdavkov na základe

- súčasného regulačného<sup>8</sup> alebo koncepčného<sup>9</sup> stavu
- predpovede vývoja ostatných premenných pri zachovaní súčasných alebo zákonne určených kvalitatívnych štandardov.

Táto agregátna projekcia by bola súčtom konkrétnych projekcií pre dôležité programy a odhadu vývoja nárokov na ostatné výdavky. Bola by teda odbornou analýzou. Príklad ukazuje rámček 2.2.

B. Predpokladaný rozpočet by obsahoval agregátnu projekciu skutočného predpokladaného vývoja výdavkov vzhľadom na celkové politické ciele vlády.<sup>10</sup> Táto agregátna projekcia by sa následne rozdelila na konkrétne projekcie na dôležité programy a na odhad vývoja nárokov na ostatné výdavky. Išlo by o politické rozhodnutie na základe odbornej analýzy.

C. Návrhy, ako vyriešiť rozdiely medzi A. a B., ktoré by predstavovali politické rozhodnutie vlády na základe odborných podkladov

**Rámček 2.2. Príklad záväzkového a predpokladaného rozpočtu v oblasti železničnej infraštruktúry a obnovy vozového parku**

Pri zostavovaní záväzkového a predpokladaného rozpočtu by sa medzi individuálne analyzované komponenty pravdepodobne zaradila železničná infraštruktúra a obnova vozového parku.

V záväzkovej časti rozpočtu by sa zohľadnilo, že podľa uznesenia vlády č. 544/1999 k návrhu Ekonomickej stabilizácie a transformácie ŽSR majú štátne investičné dotácie do infraštruktúry a obnovy parku mobilných prostriedkov dosahovať 4 mld. Sk ročne. V záväzkovom rozpočte by sa teda rozpočtovali 4 mld. Sk na každý rok.

V predpokladanej časti rozpočtu by sa uviedlo, koľko vláda skutočne môže v rámci existujúceho rozpočtového obmedzenia realisticky v najbližších štyroch rokoch na túto oblasť vyčleniť (pre rok 2000 bola v štátnom rozpočte vyčlenená investičná dotácia pre železničnú dopravu vo výške 275,6 mil. Sk a kombinovanú dopravu vo výške 60 mil. Sk).

Zdroj: MDPaT SR

<sup>8</sup> Regulačný stav hovorí o rámci vytvorenom legislatívou, ďalšími všeobecne záväznými predpismi a inými regulačnými rozhodnutiami.

<sup>9</sup> Koncepčný stav vystihuje záväzky, ktoré obsahujú koncepčné dokumenty schválené vládou a/alebo parlamentom.

<sup>10</sup> Miera zdanenia a prerozdelenia, prognóza budúceho vývoja ekonomiky.

Tento strednodobý rozpočet by pokrýval horizont štyroch rokov – budúceho rozpočtového roka a troch ďalších. Bol by zostavovaný na rolujúcej báze - teda kontinuálne dopĺňaný a menený či už o zmeny v makroekonomickom vývoji alebo o zmeny v rozhodnutiach vlády.

Na svoje fungovanie by potreboval **nasledovné nevyhnutné komponenty**:

- krátkodobý model vývoja ekonomiky<sup>11</sup>
- strednodobý model vývoja ekonomiky<sup>12</sup>
- prognózy výdavkov potrebných na udržateľnosť hlavných verejných programov v strednodobom horizonte pri zachovaní status quo a z toho vyplývajúca prognóza celkových verejných výdavkov potrebných v strednodobom horizonte pri zachovaní status quo
- scenáre vývoja príjmov pri rôznom daňovom zaťažení (status quo, znižovanie, zvyšovanie) a scenáre vývoja deficitnosti verejných financií a z toho vyplývajúca prognóza skutočne možných celkových výdavkov verejných financií v strednodobom horizonte
- rozdelenie skutočne možných výdavkov verejných financií na hlavné programy v strednodobom horizonte
- návrhy krokov na riešenie rozdielu medzi možnými a potrebnými výdavkami v jednotlivých programoch

Existuje aj prepojenie predpokladaného strednodobého rozpočtu na oficiálny rozpočet na najbližší rok. **Predpokladaný rozpočet na rok t+1 sa v roku t po zahrnutí zmien v makroekonomických prognózach stane východiskom na tvorbu aktuálneho ročného rozpočtu na rok t+1** (pozri aj časť 3).

Veľmi dôležité je však upozorniť na to, že pri tomto prístupe by **Ministerstvo financií SR muselo prevziať oveľa aktívnejšiu úlohu pri príprave strednodobého rozpočtu najmä z hľadiska analýzy vládných záväzkov**. Inými slovami, analytici MF SR alebo jemu podliehajúcich organizácií by kalkulovali náklady na existujúce záväzky vlády. Ak by túto úlohu ponechalo rezortom, stal by sa záväzkový rozpočet namiesto zrkadla záväzkov vlády miestom na ich ďalšie nafukovanie a to napriek tomu, že záväzkový rozpočet nezakladá nárok na vyjednávanie o zvýšení rozpočtového „prídelu“. **Vysoká miera zainteresovanosti MF SR pri odhadoch nákladov na jednotlivé programy nie je až tak nerealistická**, ako by sa zdalo, pretože **úlohou takto navrhovaného strednodobého rozpočtu nie je postihnúť všetky aspekty verejných financií, ale len tie najdôležitejšie, ktoré tvoria významnú väčšinu verejných výdavkov**. Inými slovami, pri menších programoch alebo rezortoch by bolo možné jednoducho prijať zásadu jednotného koeficientu rastu. Strednodobý rozpočet totiž je len nástrojom na dosiahnutie spomínaných cieľov a na tento účel nemusí byť úplne presný.

Táto kombinácia by umožnila splniť už uvedené ciele. **Predpokladaný rozpočet by**

<sup>11</sup> Možno odporúčať doplniť dnešný stav, keď MF SR berie do úvahy prognózu vlastnú, NBS a INFOSTATU, aj o priemer predpovedí analytikov komerčných bánk.

<sup>12</sup> Strednodobý model a prognóza reálne neexistujú, pretože kredibilita existujúcich prognóz je veľmi nízka. NBS pripravuje vývin vlastného modelu, ktorý by sa mohol stať základom pre projekcie MF SR. Alternatívou je možnosť spolupráce s analytikmi z komerčného sektora.



**predstavoval základ pre strednodobé financovanie jednotlivých rezortov/programov. Poskytoval by teda zásadnú mieru predvídateľnosti a stability pre jednotlivé rezorty/programy a zároveň by umožňoval vláde indikovať v dlhšom horizonte svoje rozpočtové plány.** Jeho konkrétna tvorba by mala vychádzať z metodiky uvedenej v nasledujúcej časti pre tvorbu jednoročného verejného rozpočtu, ktorú by mala premietnuť do nasledujúcich rokov.

Závazkový rozpočet by nemal žiadny vplyv na skutočne pridelené prostriedky verejných financií. Túto funkciu by plnil predpokladaný rozpočet. **Úlohou záväzkového rozpočtu by bolo predstavovať spoločný obraz existujúcich hlavných záväzkov verejného sektora na udržateľnom základe. Celkový rozdiel medzi záväzkovým a predpokladaným rozpočtom by predstavoval deficit medzi záväzkami a možnosťami verejných financií.** Rozdiel medzi záväzkovým a predpokladaným rozpočtom v jednotlivých rezortoch/programoch by ukazoval tento deficit v konkrétnych oblastiach a demonštroval, aká diskrepancia existuje medzi záväzkami vlády a schopnosťou/ochotou ich financovať.<sup>13</sup>

**Potreba predložiť návrh na riešenie rozdielov medzi záväzkami a možnosťami by vytvárala tlak na predkladanie návrhov na zmeny, ktoré budú zo strednodobého hľadiska riešiť deficity záväzkov a možností v konkrétnych oblastiach**

Pri tomto návrhu je nevyhnutné zdôrazniť, že rovnako ako žiadne iné rámcové systémy riadenia verejných financií ani tento sám o sebe nezaručuje výsledok, ak jeho užívateľom bude vláda, ktorá nebude mať vôľu reformovať verejné financie smerom k udržateľnosti. Ako sme už uviedli, existuje viacero dôvodov, prečo vláda môže z politických dôvodov túto potrebu cítiť. Na druhej strane tento **návrh poskytuje takejto vláde nástroj, ako znížiť politické náklady reformných krokov.** Koncentráciou diskusií o reformách na strednodobý rozpočet by vláda čiastočne zviditeľnila spomínané „neviditeľné“ budúce náklady nerealizácie reforiem a zjednotením všetkých rozpočtových záväzkov do záväzkového rozpočtu by zjednotila všetky čiastkové diskusie do jednej. **Návrh vytvára pre ministra financií ochotného reformovať verejné financie silný rámcový nástroj, ktorý môže využiť pri tlaku na sektorové reformy a na ostatných ministrov.**

Okrem toho je potrebné upozorniť, že metodika kalkulácie záväzkov, samozrejme, nie je triviálna ani jednoznačná. Záväzky je možné rozdeliť na niekoľko skupín.

- vládou/NR SR schválené koncepčné dokumenty či zákony obsahujúce kvantifikáciu záväzkov. Ide o najjednoduchší prípad, kedy tieto záväzky možno priamo prevziať. Ide najmä o oblasť infraštruktúry, vedy a techniky a životného prostredia či pôdohospodárstva.
- vládou/NR SR schválené koncepčné dokumenty či zákony, z ktorých možno odhadnúť budúce záväzky. Ide o oblasti, kde možno na základe súčasného stavu a údajov z minulosti extrapolovať budúci vývoj, ak sa schválený rámec nezmení. Ide najmä o oblasť sociálnych výdavkov.
- oblasti, v ktorých je rozsah prostriedkov neobmedzený. Ide o oblasti ako napríklad podpora malého a stredného podnikania či iné transfery podnikateľskej

---

<sup>13</sup> Táto alokácia celkového deficitu medzi jednotlivé oblasti by bola politickým rozhodnutím.

sfére, kde je v princípe možné prideliť neobmedzené množstvo prostriedkov. V tom prípade možno odporúčať rozpočtovať ako záväzok súčasný objem násobený celkovým koeficientom rastu výdavkov.

- tzv. „nenásytné systémy“, teda systémy, v ktorých je veľmi ťažké odhadnúť objem záväzkov, a to buď preto, že kľúčovým nákladovým komponentom sú mzdové náklady (pozri nižšie), alebo preto, že kvantitatívne a kvalitatívne štandardy sú nepresne definované – napr. zdravotníctvo. V tom prípade možno odporúčať urobiť hrubý odhad prostriedkov potrebných na to, aby existujúci systém bol aspoň v zásadnej rovnováhe.
- mzdy vo verejnom sektore. Tam, kde existuje explicitný záväzok vlády (napr. v Miléniu pokiaľ ide o želaný stav plátov pedagógov) alebo zákon (nábeh 13. a 14. platu v rokoch 2003 – 2006), by sa vychádzalo z nich. Inak by sa rozpočtovali podľa priemerného očakávaného nominálneho rastu HDP.
- kapitálové výdavky – obnova aktív by sa do záväzkového rozpočtu započítavala na základe odpisov existujúceho majetku alebo na základe odhadov potreby investícií v prípade odpísaného, ale neobnovovaného majetku.

Ako sme už spomínali, viaceré **opatrenia s podobnou filozofiou sa pokúsila zaviesť aj ministerka financií B. Schmögnerová**. Súčasný stav možno hodnotiť ako postupný posun k lepšiemu najmä v oblasti krátkodobej prognózy vývoja ekonomiky. Strednodobá prognóza ekonomického vývoja a strednodobé finančné plánovanie ani scenáre vývoja daňových príjmov a zaťaženia napriek formálnej existencii nepredstavujú autoritatívny a akceptovaný vstup do reálneho rozhodovania.

Na záver by sme chceli upozorniť aj na otázku tzv. **dlhodobého riadenia verejných financií**. Počas 80. a 90. rokov mnohé krajiny začali formálne skúmať aj predpokladaný dlhodobý vývoj svojich verejných rozpočtov, teda horizont 5 – 30 rokov. V takomto horizonte nie je, samozrejme, možné zmysluplne skúmať makroekonomický vývoj ani vývoj individuálnych programov. Dlhodobé rozpočtovanie však môže slúžiť na simuláciu vplyvu predpovedateľných zmien, medzi ktoré v súčasnosti patrí najmä demografická zmena a starnutie populácie vo vyspelých krajinách. Je dôležité sa pýtať, aký vplyv budú mať tieto zmeny na:

- dôchodkový systém
- zdravotníctvo
- školstvo

Dlhodobý rozpočet sa pokúša integrovať rôzne scenáre vývoja v oblastiach citlivých napr. na demografické zmeny a stať sa tak bodom, ktorý vyvoláva diskusie o potrebných reformách a bodom, na ktorý sa tieto diskusie koncentrujú.

**Slovensko, podobne ako ostatné členské krajiny OECD, čelí problému starnutia populácie a s výnimkou otázky dôchodkovej reformy urobilo veľmi malý pokrok v diskusii o dôsledkoch pre verejné služby a verejný sektor.** Preto možno prípravu dlhodobého rozpočtu, opäť ako pragmatického dokumentu s jasným cieľom, odporúčať. Na druhej strane, ako hovorí príslovie, **ak chceme behať, musíme najprv vedieť chodiť**. Preto by sa v najbližších rokoch mala pozornosť zamerať na budovanie kvalitnej

inštitucionálnej kapacity zaoberajúcej sa strednodobým horizontom a to aj preto, že mnohé problémy, ktoré iné krajiny čakajú dlhodobo, musí naša krajina riešiť pomerne akútne.

Z tohto dôvodu by sme odporúčali pokúsiť sa o prípravu dlhodobého rozpočtu až o niekoľko rokov a potom takúto štúdiu pripravovať v perióde približne 3 – 4 rokov ako stimul pre verejnú a politickú diskusiu.



### 3. Príprava a realizácia ročných verejných rozpočtov na najvyššej úrovni

#### 3.1. Problémy súčasného systému

Základnou a nevyhnutnou súčasťou riadenia verejných financií je príprava a realizácia celkového verejného rozpočtu v horizonte príslušného rozpočtového roka. V tejto oblasti sme boli v posledných rokoch svedkom niektorých reforiem. Napriek pozitívnemu hodnoteniu ich celkového smerovania je potrebné upozorniť na pretrvávajúce problémy súčasného systému prípravy a realizácie verejného rozpočtu na najvyššej úrovni - teda v rámci trojuholníka MF SR, vláda a NR SR, kde spočívajú právomoci aj zodpovednosť rozhodovať o verejných rozpočtoch ako o celku. Práve o otázke riadenia verejných financií na najvyššej úrovni v ročnom horizonte hovorí táto kapitola.

Podľa nášho názoru je najdôležitejším rozhodnutím vlády pri každoročnej príprave verejných rozpočtov určenie stropu celkových výdavkov a najmä jeho rozdelenie medzi jednotlivých správcov rozpočtových kapitol. Od spôsobu, akým sa toto rozhodnutie robí, sa odvíja väčšina ostatných diskusií o verejných financiách. Ak existuje vláda jednej strany či vláda s dominantným koalíčnym partnerom, toto rozhodnutie väčšinou výrazne ovplyvňujú politické rozhodnutia tejto strany a jej kľúčového predstaviteľa - ministra financií. V tom prípade nie je nevyhnutný formálne prepracovaný systém určovania rozdelenia výdavkových stropov medzi jednotlivých aktérov.

Filozofia nášho prístupu k tejto otázke (ale aj súčasného prístupu vlády SR) vychádza z existencie koalíčných vlád bez výrazne dominantnej strany a následnej potreby formálnych pravidiel na určenie výdavkových stropov. Bez takéhoto pravidla (algoritmu), na ktorom sa vopred jednotlivé strany a ich zástupcovia vo vláde zhodnú, sa príprava rozpočtu každý rok zmení na drámu, kde má každý minister motiváciu za každú cenu presadzovať svoje záujmy bez ohľadu na čokoľvek. Diskusia nie je štrukturovaná a chýba systém, ktorý by smeroval k dohode. Keďže koalíčnej vláde viacerých strán chýba stranícka disciplína, mení sa príprava rozpočtu na permanentnú drámu končiacu buď rozpadom vlády, alebo vyššími deficitmi verejných financií, než by aj samotné strany považovali za vhodné.

Z tohto dôvodu skoro každá vláda má oficiálne alebo aspoň de facto pravidlo, ako určuje celkový výdavkový strop a jeho rozdelenie jednotlivým správcami. Jednoduchým a častým algoritmom je indexová metóda, keď sa výdavkové stropy jednotlivých kapitol v zásade násobia koeficientom, ktorý vychádza z medziročnej zmeny verejných výdavkov danej príjmovými možnosťami. Takýto systém má hlavnú nevýhodu v tom, že neumožňuje strategické riadenie verejných financií a neberie do úvahy fakt, že rast výdavkov v niektorých kapitolách je daný zákonnými požiadavkami a môže byť vyšší ako celkový index. Naopak, v iných kapitolách rastie potreba zdrojov pomalšie. Inými slovami, indexová metóda je jednoduchá, zrozumiteľná a jednoznačná, no výrazne neefektívna a sťažujúca riadenie štátu.

Slovensko do roku 2001 používalo v zásade indexovú metódu kombinovanú

s odhadom niektorých významných potrieb. **V roku 2001 zaviedlo MF SR delenie výdavkov na fakultatívne a obligatórne, ktoré je pokusom zmeniť spôsob uvažovania vo verejných financiách. Podľa nášho názoru však napriek určitému pokroku tento systém dáva správcom kapitol nesprávne motivácie a ide proti filozofii viacerých zmien v riadení vecí verejných.**

Obligatórne výdavky boli definované ako finančné prostriedky, ktoré sú pre chod verejného sektora nevyhnutné. Podľa MF SR tento „postup poskytuje informácie o manévrovacom priestore, ktorý má vláda, resp. správcovia rozpočtových kapitol pri rozhodovaní o smerovaní výdavkov... Ak má nejaký výdavok charakter obligátnosti, neznamená to, že jeho rozpočtovanie nie je nemenné. Zmena jeho objemu však v prevažnej miere podlieha prijatiu zákonnej normy... Ministerstvo financií do okruhu obligátnych výdavkov zaradilo i výdavky na energie, vodu a komunikácie. Ich použitie nie je síce podmienené zákonnou normou, ale pre chod organizácií sú nevyhnutné a vzhľadom na cenový nárast týchto služieb nie je opodstatnené predpokladať v tejto oblasti výraznejšie možnosti úspor a teda variabilnosť pri rozpočtovaní.“<sup>14</sup>

Do obligátnych výdavkov sa pri príprave štátneho rozpočtu na rok 2002 zaradili najmä:

- mzdy v rozpočtových organizáciách štátu
- poistné na zamestnancov v rozpočtových organizáciách štátu
- dávky sociálneho zabezpečenia a sociálne dávky
- energie, voda a komunikácie pre rozpočtové organizácie štátu
- prídel do sociálneho fondu
- dotácie pre verejnú pravidelnú autobusovú dopravu
- zmluva o výkonoch vo verejnom záujme v doprave
- bežné transfery do zahraničia
- výdavky kapitoly Štátny dlh
- platby štátu do zdravotných poisťovní a Sociálnej poisťovne
- štátna prémie v stavebnom sporení
- predvstupové fondy
- bežný transfer pre SOU, SPV a školské hospodárstva
- zákonné poistenie motorových vozidiel
- výdavky na rovnošaty
- náklady na civilnú službu
- hospodárska mobilizácia
- štipendiá študentov VŠ a doktorandov
- mzdy a poistné duchovným

Podobný spôsob rozčlenenia je vhodný len pri veľmi krátkodobom uvažovaní, keď je potrebné krátiť výdavky v rámci rozpočtového roka. Už z hľadiska prípravy rozpočtu má negatívne motivácie, ktoré sa čoraz výraznejšie prejavujú v niekoľkoročnom horizonte používania tohto systému a to osobitne, ak zároveň prebieha proces reformy verejného sektora.

---

<sup>14</sup> Štátny rozpočet na rok 2002, návrh na rokovanie Vlády SR, MF SR, júl 2001.

Systému totiž chýba jasná filozofia toho, čo chápe pod obligatónnymi výdavkami. Miešajú sa v nich skutočné zákonné nároky na transfery s prostriedkami potrebnými na udržanie súčasného počtu zamestnancov rozpočtových organizácií štátu a budov spravovaných rozpočtovými organizáciami, do čoho sa ďalej miešajú arbitrárne určené prostriedky na transfer do zdravotníctva a prostriedky na financovanie tých častí školstva, ktoré sú príspevkovými organizáciami. Tento fakt má viacero praktických negatívnych dôsledkov:

- nejasná filozofia a miešanie rôznych typov výdavkov vytvára priestor na to, aby sa v budúcnosti do obligatónnych výdavkov umiestnil čo najväčší rozsah výdavkov. Fakt, že na obligatórne výdavky je pridelenie prostriedkov „zaručené“, dáva správcovi rozpočtových kapitol motiváciu takto konať
- nejasné pravidlá pre určenie objemu niektorých obligatónnych výdavkov vytvárajú priestor pre strategické hry zo strany správcov rozpočtových kapitol
- zahrnutie mzdových, odvodových a energetických výdavkov rozpočtových organizácií do obligatónnych výdavkov znamená, že správcovia rozpočtových kapitol majú motiváciu zachovávať rozpočtové organizácie, transformovať príspevkové organizácie na rozpočtové, neprivatizovať ani inak sa nezbavovať existujúcich organizácií a zabezpečovať nové aktivity primárne cez vlastné rozpočtové organizácie
- tento prístup nedáva motiváciu racionalizovať v rámci rozpočtovej organizácie počty zamestnancov či základné prevádzkové náklady, pretože takýto krok by viedol len k prideleniu nižšieho rozsahu prostriedkov pre kapitolu v ďalšom roku
- chýba odpoveď na to, ako rozpočtovať výdavky na oblasti, ktoré nezabezpečujú rozpočtové organizácie štátu a kde neexistuje normatív na nápočet nárokov (mnohé decentralizované oblasti, vysoké školstvo)

V praxi sa navyše neosvedčil doterajší spôsob tlaku na racionalizáciu verejných výdavkov. Vláda v ostatných rokoch schvaľovala niektoré programy bez dostatočného finančného krytia s tým, že správca kapitoly mal v priebehu rozpočtového roka zabezpečiť reformy, ktoré by viedli k zníženiu výdavkov. Bez tvrdého rozpočtového limitu, a teda skutočného tlaku na racionalizačné opatrenia už pri schvaľovaní rozpočtu, však takýto postup nemohol byť a ani nebol úspešný.

**Ďalším problémom je, že pri súčasnom systéme vláda v skutočnosti nevie, o čom rozhoduje, a preto do veľkej miery reálne nerozhoduje.** Absencia programového prístupu znamená, že jednotliví ministri nevedia, o čom pri iných kapitolách rozhodujú. Tam, kde sa už zaviedol programový prístup, zase vzhľadom na nejasnú metodiku a filozofiu posudzuje vláda priveľa programov rôznej veľkosti (pozri časť 4). Pri príprave rozpočtu preto často venuje rovnakú pozornosť rozhodovaniu o výdavku v objeme desiatok miliónov korún ako výdavku v hodnote miliárd korún. Žiadna vláda navyše **nedokáže reálne posudzovať rozdelenie výdavkov na podrobnejšiu úroveň, ako sú rozpočet kapitoly, prípadne základné programy, ktoré plní, čo súčasný systém programového rozpočtovania neberie do úvahy.**

Kľúčovou otázkou vplývajúcou na neskoršiu **realizáciu** rozpočtu sú slabiny jeho **prípravy**, a to najmä fakt, že **neexistuje dostatočný tlak na presné rozpočtovanie požiadaviek na zdroje verejných financií.** Súčasný spôsob rozpočtovania umožňuje

viacerým správcom rozpočtových kapitol podhodnotiť, prípadne zatajiť niektoré požiadavky s tým, že vláda bude musieť problém nedostatku finančných zdrojov aj tak v budúcnosti riešiť. Správcovia kapitol necítia reálny tlak na to, aby určité typy výdavkov, ktoré sú v rozpočte schválené, naozaj dodržali. Môžu totiž v priebehu rozpočtového roka de facto „vydierať“ MF SR argumentmi, že ak neuvolní dodatočné finančné zdroje, výdavkový program skolabuje a/alebo dôjde k rastu skrytých dlhov (neuhrádzaných faktúr a podobne). Sociálne dávky prekračujú od roku 2000 plánované výdavky každý rok o 3 až 3,5 mld. Sk Počas rozpočtového roka navyše správcovia predkladajú požiadavky na výdavky, ktoré pri príprave rozpočtu zámerne zamlčali. Dobrým príkladom sú výdavky na učebnice na základných a stredných školách, ktoré hradí MŠ SR. Ide o každoročne sa opakujúce výdavky, o ktorých ministerstvo vie. Napriek tomu ich nezahrnulo do návrhu štátneho rozpočtu, ktoré pripravovalo v roku 2001 na základe schváleného výdavkového stropu. V prvých mesiacoch roka 2002 potom iniciovalo mediálny tlak na vládu, aby schválila dodatočné prostriedky pre kapitolu MŠ SR na učebnice. Schválené limity verejných rozpočtov (okrem celkového deficitu) majú následne iba papierovú hodnotu.

Príčinou je i fakt, že výdavkové limity v rámci verejných rozpočtov nie sú dostatočne záväzné. V prípade štátneho rozpočtu je neprekročiteľný aspoň jeho deficit, ostatné zložky verejných financií (Sociálna poisťovňa, zdravotné poisťovne...) nie sú viazané ani týmto limitom. Napríklad zdravotné poisťovne majú zo zákona povinnosť zostavovať vyrovnané rozpočty, v praxi sa ani raz tento záväzok počas rozpočtového roka nepodarilo dodržať. Vyrovnanosť ich rozpočtov teda zostáva len v deklaratívnej rovine. Aj zákon o štátnom rozpočte umožňuje pomerne výraznú výdavkovú voľnosť (v roku 2002 o 15 percent).

Výsledkom je, že v ostatných rokoch skutočné plnenie štátneho aj verejného rozpočtu prevyšovalo schválený rozpočet o desiatky miliárd korún. V roku 2000 prekročili skutočné výdavky schválený štátny rozpočet o 4,5 % HDP, v roku 2001 o 3,3 % HDP. Dôveryhodnosť schváleného rozpočtu je preto veľmi nízka. Možnosť prekračovať výdavkové limity prípadne zavádzať nové programy počas rozpočtového roka dáva správcom kapitol nesprávne motivácie a nevytvára tlak na efektívnosť.

S načrtnutou témou súvisia aj závažné deformácie v dosahu vlády na rozpočty verejných inštitúcií, za ktorých solventnosť zodpovedá. Nie všetky zložky verejných financií, ktoré majú vlastný rozpočet, sa totiž riadia rovnako prísnymi rozpočtovými pravidlami. Garantom solventnosti je pritom vláda, resp. štátny rozpočet. Medzi základné problémy patrí to, že **štátny rozpočet garantuje solventnosť rozpočtov tzv. verejnoprávnych inštitúcií (Sociálna poisťovňa, NÚP, Všeobecná zdravotná poisťovňa)**, ale má len obmedzené a neefektívne nástroje na riadenie a ovplyvňovanie plnenia a dodržiavania týchto rozpočtov v priebehu rozpočtového roka. Ostatné zložky verejnej sféry mimo štátneho rozpočtu sa riadia mäkkšími rozpočtovými obmedzeniami ako centrálny rozpočet vlády. Ich rozpočty, ktoré schvaľuje parlament, majú len informatívny charakter a nie je pre ne záväzný prakticky žiaden limit – ani deficit, ani výdavkový strop. Zdravotné poisťovne majú napríklad zo zákona povinnosť zostaviť vyrovnaný rozpočet, neexistuje však už povinnosť takto zostavený rozpočet aj dodržať. Vďaka tripartitnému systému riadenia v poisťovniach a NÚP má zároveň vláda obmedzené riadiace právomoci.

Všetky predchádzajúce kroky majú zmysel len vtedy, ak používané údaje vystihujú skutočnú situáciu vo verejných financiách. V súčasnosti sa **pri celkovom riadení verejných financií aj na mikroúrovni v rozpočtovej sfére používa účtovníctvo, ktoré sa zameriava prednostne na tok finančných prostriedkov, teda na príjmy a výdavky a teda na výkaz cash flow.** Hovoríme o účtovníctve na báze finančných tokov (cash accounting). Tento prístup **neberie do úvahy záväzky a pohľadávky, ktoré neboli vyrovnané či už z dôvodu insolventnosti alebo preto, že sú splatné až v budúcnosti, ani odpisy.**

Poslednou témou je **vysoký počet rozpočtových kapitol.** Štátny rozpočet na rok 2002 rozdelil finančné prostriedky do 46 kapitol. **Rozdeľovanie peňazí do priveľkého množstva autonómnych kapitol znižuje efektívnosť celého procesu.** Vláda musí pri tvorbe rozpočtu rozdeľovať zdroje do veľkého množstva samostatných rozpočtových jednotiek. Objem prostriedkov realizovaných jednotlivými kapitolami **je pritom výrazne odlišný.** Napríklad rozpočtová kapitola TASR dostala na rok 2002 približne 78 mil. Sk, kým kapitola Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR 25 mld. Sk.

### 3.2. Zmena pri príprave rozpočtu

Pri tvorbe verejného rozpočtu<sup>15</sup> robí vláda ako celok a tiež jednotliví správcovia rozpočtových kapitol niekoľko kľúčových rozhodnutí. Navrhujeme, aby pri tomto rozhodovaní postupovali v nasledovných štyroch krokoch:

- rozhodnutie vlády o **celkovom** výdavkovom strope rozpočtu
- rozhodnutie vlády o **výdavkových stropoch** pre jednotlivé rozpočtové kapitoly na základe rozlíšenia mandatórnych, prioritných a ostatných výdavkových kvót
- autonómna **príprava konkrétneho návrhu rozpočtu jednotlivých kapitol ich správcami** v rámci obmedzení daných predchádzajúcimi rozhodnutiami vlády
- rozhodnutie vlády ako celku o korekciách v rozpočtoch predložených jednotlivými správcami kapitol a schválenie rozpočtu ako celku

Tento postup vo svojich hrubých rysoch zodpovedá príprave rozpočtu zavedenej od roku 2001 (pri príprave rozpočtu na rok 2002). Rozdiely, ktorým sa venujeme v tejto časti, by však podľa nášho názoru mohli mať podstatný vplyv na rozhodovací proces a motivácie jeho účastníkov.

#### **Rozhodnutie vlády o celkovom výdavkovom strope rozpočtu**

Základom rozhodovania o budúcoročnom rozpočte by mal byť kvalifikovaný odhad príjmov verejných rozpočtov zo strany MF SR, podopretý porovnaniami s prognózami iných autorít (najmä NBS, prípadne priemerným odhadom analytikov komerčných bánk). Tento bod je potrebné zdôrazniť preto, že prax z minulosti, keď rezort financií zámerne podhodnocoval predpokladané príjmy, tiež prispela k zníženiu dôveryhodnosti

<sup>15</sup> Predkladané návrhy sa dajú uplatniť nezávisle od integrácie verejných rozpočtov aj pri príprave štátneho rozpočtu.



schváleného rozpočtu. Súčasťou odhadu by mal byť aj scenár odhadu príjmov pri zmenách daňových sadzieb/iných opatreniach, a to najmä ak vláda indikuje politickú ochotu zvážiť aj tieto kroky. Druhým krokom je politické rozhodnutie vlády o maximálnom akceptovateľnom deficite/minimálnom akceptovateľnom prebytku verejných financií. **Celkový výdavkový strop (E)** je súčtom predpokladaných verejných príjmov a akceptovateľného deficitu verejných financií (prípadne rozdielom medzi predpokladanými verejnými príjmami a minimálnym prebytkom).

### **Algoritmus pre rozhodnutie vlády o výdavkových stropoch pre jednotlivé rozpočtové kapitoly**

Hneď na úvod je potrebné zdôrazniť, že **v tejto fáze sa určuje len celkový výdavkový strop pre rozpočtovú kapitolu, NIE jednotlivé typy výdavkov** v jej rámci. **Výdavky, s ktorými sa v tejto fáze pracuje, sú len premennými v algoritme na určenie výdavkového stropu** kapitoly. Skutočné výdavky na konkrétne oblasti sa určia až v ďalšej fáze. Toto rozlíšenie je veľmi dôležité.

Navrhovaný algoritmus pracuje s tromi typmi výdavkov:

- očakávaná potreba mandatórnych (povinných) výdavkov v rámci kapitoly
- politické rozhodnutie vlády o rozsahu prioritných výdavkov pre jednotlivé kapitoly
- reziduálna (zostávajúca) suma výdavkov pre jednotlivé kapitoly - tzv. štandardné výdavky

Výdavkový limit pre správcu kapitoly, ktorý si bude môcť rozpisovať na svoje programy<sup>16</sup>, vláda určí ako súčet mandatórnych, prioritných a štandardných typov výdavkov kapitoly:  $E_k = M_k + P_k + R_k$

**Očakávaná potreba mandatórnych výdavkov (M)** pozostáva zo zákonných transferov tretím osobám (dávkou sociálnej pomoci, sociálne dávky, splátky úrokov štátneho dlhu a realizovaných štátnych záruk, príspevky vlády SR na členstvo v medzinárodných organizáciách a v budúcnosti i platby SR do spoločného rozpočtu Európskej únie). Táto skupina výdavkov si vyžaduje jasnú definíciu, pretože bude od ostatných verejných výdavkov výrazne izolovaná. Je nutné zdôrazniť, že **medzi mandatórne výdavky patria také, ktoré rozpočet poskytuje na základe záväzkov tretím osobám. Tie na ne majú zákonný nárok, alebo by ich neplnenie viedlo k defaultu štátu a porušeniu medzinárodnej zmluvy.** Znamená to, že v prípade neplnenia rozpočtových príjmov nie je možné na takýchto výdavkoch ušetriť racionalizáciou alebo zefektívnením činnosti verejnej sféry bez zmeny nárokovateľnosti. Zároveň bez legislatívnych zmien nie je možné čerpanie takýchto výdavkov zastaviť, ak je schválený limit nedostatočný.

$M_k$  označuje **očakávanú potrebu mandatórnych výdavkov**, ktoré kapitola spravuje na základe zákonnej zodpovednosti a ktorých odhad je vecou technickej

---

<sup>16</sup> Tento postup je možný aj pred tým, než celý rozpočet prejde na programový prístup. V tom prípade budú správcovia rozpisovať podľa doteraz platných klasifikácií.

expertízy MF SR a správcov jednotlivých kapitol. V tejto súvislosti je nevyhnutné povedať, že ak má MF SR mať dominantné postavenie v rozpočtovom procese, musí mať vlastné kapacity schopné prognózovať mandatorne výdavky v rámci rôznych makroekonomických a iných scenárov.

Objem mandatorných výdavkov v roku 2002 by predstavovali napríklad rozpočtované výdavky na:<sup>17</sup>

- splátky úrokov zo štátneho dlhu: 40,3 mld. Sk
- dávky sociálnej pomoci: 13,9 mld. Sk
- dávky sociálneho zabezpečenia: 15,9 mld. Sk

Ako vidíme, mandatorne výdavky by dominovali najmä v kapitole štátny dlh, v kapitole rezortu práce, sociálnych vecí a rodiny, výrazné sumy by sa však vyskytovali aj v iných rezortoch, napríklad v rezorte financií (bonifikácie na hypotekárne úvery a stavebné sporenie) či školstva (viaceré typy štipendií).

Osobitnou témou je vzťah so samosprávnymi krajmi a obcami v rámci decentralizácie kompetencií. Zákon o rozpočtových pravidlách predpokladá tzv. decentralizačnú dotáciu krajom a obciam, ktorá sa bude kalkulovať na základe normatívo určených ministerstvami v jednotlivých oblastiach. V oblasti školstva existuje zákon o financovaní základných a stredných škôl a školských zariadení, z ktorého vychádzajú normatívy v tejto oblasti. Ak z týchto normatívo možno jednoznačne vypočítať sumy, ktoré sa majú v danej oblasti transferovať obciam a samosprávnym krajom, mala by byť táto suma súčasťou mandatorných výdavkov. Ak by z konkrétneho normatívu nebolo možné určiť jednoznačnú sumu alebo normatívo neexistuje, mali by byť tieto výdavky súčasťou štandardných, ostatných výdavkov.

**Ďalšou dôležitou kategóriou je podiel rozpočtovej kapitoly na rozdelení prioritných výdavkov -  $P_k$ .** Z celkového výdavkového stropu verejných financií vláda po analýze mandatorných výdavkov vyčlení celkovú sumu prioritných výdavkov (**P**) určenú na strategické riadenie verejných financií, teda na to, aby vláda mala explicitný manévrovací priestor, v rámci ktorého môže zvyšovať objem financií do vybraných oblastí. **P** sa rozdelí medzi jednotlivé kapitoly spôsobom, ktorý primárne odzrkadľuje politické rozhodnutie vlády o tom, ku ktorým oblastiam chce byť štedrejšia, pretože ich pokladá za prioritné. Preto nemožné hovoriť o technickom/odbornom modeli určenia **P<sub>k</sub>**. Napriek tomu možno odporúčať využiť programový prístup k riadeniu verejných financií na to, aby vláda v praxi viazala rozdelenie prioritných výdavkov na určité programové prísľuby ministrov - teda kvantitatívne a kvalitatívne záväzky v konkrétnych programoch.

**Suma ostatných - štandardných - výdavkov (R)** by mala byť nástrojom stability veľkej časti verejných financií. Nešlo by o nízku sumu, ale o to, čo by „zostalo“ po odpočítaní mandatorných a prioritných kvót od celkového výdavkového stropu. Suma štandardných výdavkov by sa rozdeľovala medzi kapitoly podľa historického princípu, na základe porovnania minuloročných nemandatorných výdavkov (teda **R** a **P**) a sumy ostatných výdavkov, ktorá je k dispozícii v tomto roku (**R**). Ich porovnaním vznikne

<sup>17</sup> Pri integrácii do verejného rozpočtu by medzi mandatorne výdavky patrili napríklad aj výdavky na dôchodky platené verejnými inštitúciami a podpora v nezamestnanosti, respektíve deficity oproti vlastným zdrojom inštitúcií, ktoré ich vyplácajú.

koeficient medziročného nárastu. R by reálne predstavovalo základ výdavkového stropu napríklad pre oblasti vzdelávania, obrany, vnútra a spravodlivosti, kultúry a životného prostredia, kde nie je veľký podiel mandatórných výdavkov.

**Fungovanie navrhovaného systému však nie je automatické - vyžaduje systém skorého varovania.** Pri nízkom raste/poklese príjmov, prudkom raste mandatórných výdavkov či vyčlenení vysokej sumy na priority by sa totiž mohlo stať, že pre mnohé kapitoly, v ktorých dominujú štandardné výdavky (R), by tento prístup viedol k výraznému nominálnemu poklesu medziročného výdavkového stropu či k inej situácii, ktorú nie je možné riešiť úspornými rozhodnutiami na úrovni správcu kapitoly. Takáto situácia by po schválení rozpočtu neviedla ku kredibilnému tlaku na zmeny výdavkových programov. Inými slovami, navrhovaný systém predstavuje algoritmus na pridelovanie výdavkových stropov jednotlivým aktérom rozpočtového procesu, ktorý hladko funguje v rámci bežnej kombinácie stability a strategického riadenia verejných financií. Ak existuje vo verejných financiách ich nadštandardná miera vnútorného napätia, žiadny takýto systém ho sám nevyrieši. Napätie môže znížiť len v spojení s krátkodobými alebo strednodobými rozhodnutiami o zmene v konkrétnych programoch, politikách či zákonoch. Ak pri príprave jednoročného rozpočtu MF SR nadobudne presvedčenie, že pri odhadovaných príjmoch sa mandátorne výdavky a vládou určený rozsah priorit nedajú v najbližšom roku financovať bez kolapsu mnohých iných oblastí, bude musieť vládu na tento fakt upozorniť. (V realite budú rôzne scenáre súčasťou východísk štátneho rozpočtu, ktoré MF SR predkladá vláda v apríli až máji predchádzajúceho roka.)

Vláda bude musieť buď pripraviť kroky na zvýšenie príjmov, alebo kolektívne rozhodnúť o znížení objemu prioritných výdavkov. Ak ani v tomto prípade nedokáže dospieť k prijateľným výsledkom, bude musieť meniť mandátorne výdavky. V tomto prípade by však opäť malo platiť pravidlo, že ak správca kapitoly chce, prípadne na príkaz vlády musí znížiť výdavky na mandátorne účely, bude musieť navrhnúť potrebné legislatívne zmeny, ktoré vláda schvaľuje spolu s návrhom zákona o verejnom rozpočte. Nestačí teda znižovať strop bez zmien v politike, ktoré k výdavkom vedú.

### **Autonómna príprava návrhu rozpočtu jednotlivých kapitol ich správcami a schválenie rozpočtu ako celku**

V rámci predchádzajúcej fázy sa určil pre jednotlivé kapitoly len celkový výdavkový strop, ale nie rozdelenie tohto limitu na jednotlivé programy. Na základe tohto stropu pripraví jednotliví správcovia návrh svojho rozpočtu. Pri príprave návrhu rozpočtu budú správcovia kapitol musieť rozlišovať medzi mandátornými a ostatnými výdavkami.

- sumu a rozdelenie mandatórných výdavkov  $M_k$  budú správcovia rozpočtových kapitol navrhovať v súlade s odhadmi realizovanými v predchádzajúcej fáze. Správcovia budú môcť navrhnúť nižšie mandátorne výdavky oproti tým, ktoré boli odhadnuté v rámci predchádzajúcej fázy, len vtedy, ak predložia aj legislatívny návrh, ktorý by takéto zníženie umožňoval. V tom prípade budú môcť ušetrené prostriedky použiť na rozpočtovanie ostatných výdavkov.
- rozdelenie súčtu  $P_k$  a  $R_k$  medzi jednotlivé oblasti budú môcť správcovia kapitol navrhnúť samostatne tak, aby sa zachovala motivácia šetriť tam, kde toho



správca je schopný a presunúť tieto výdavky do pre neho prioritných oblastí. Na druhej strane vzniká otázka použitia sumy pridelenej v rámci prioritných výdavkov. Jej riešenie vyplynie zo spôsobu, ako vláda bude prideľovať prioritné výdavky. Ak ich bude prideľovať na konkrétny účel (napríklad na zvýšenie výstavby nájomných bytov), bude správca týmto pri príprave viazaný. Tu má vláda konečné slovo cez schvaľovanie rozpočtu ako celku.

- takto predložené návrhy zjednotí MF SR do návrhu rozpočtu predloženého na rokovanie vlády, ktorá bude môcť pred schválením realizovať kolektívne korekcie (napr. ak minister navrhne použitie pridelených prostriedkov v rozpore s celkovými prioritami vlády, v rozpore so zásadnou prioritou niektorej strany a pod.)

Navrhovaný systém má (ako každý iný) svoje nevýhody a rezervy, vyhne sa však niektorým deformáciám súčasného systému:

- **zavedie jasnú metodiku určenia výdavkov, na ktoré sa „automaticky“ pridelujú finančné prostriedky** a to prostredníctvom kritéria nároku na transfer tretím osobám. Odstráni sa tak priestor na to, aby sa v budúcnosti do mandatórnych výdavkov umiestnil čo najväčší rozsah výdavkov ako aj nejasnemu prístupu k ich určeniu
- **spolu s inými opatreniami vytvorí tlak na pravdivé rozpočtovanie mandatórnych výdavkov už v úvode rozpočtového procesu**
- uvedenou definíciou mandatórnych výdavkov sa **odstráni motivácie pre správcov rozpočtových kapitol preferovať určitý typ zabezpečenia verejných služieb** (cez rozpočtové organizácie) a nestratí sa motivácia racionalizovať v rámci organizácie počty zamestnancov či základné prevádzkové náklady
- **umožní vláde cez nastavenie medzoročného koeficientu na štandardné výdavky (R) doladovať tlak na úspory v menej prioritných oblastiach a cez prioritné výdavky (P) ich naopak strategicky riadiť**
- umožní však autonómiu správcov rozpočtových kapitol navrhovať v rámci určeného výdavkového stropu presuny medzi jednotlivými výdavkovými programami

Zdanlivou nevýhodou uvedeného prístupu je, že na prvý pohľad nevynucuje systémové reformy sociálnych dávok a iných mandatórnych výdavkov, keďže „zaručuje“ pridelenie prostriedky na mandátorne typy výdavkov. Táto námietka je do určitej miery oprávnená, podľa nášho názoru je však tento problém nevyhnutné riešiť najmä v rámci strednodobého rozpočtu, ktorý ukáže udržateľnosť verejných financií. Ďalšou protizbraňou je fakt, že pri napätých verejných financiách bude bez zmien v mandatórnych výdavkoch hroziť rozpad rozpočtu, čo navrhovaný systém ukáže jasne už pri určovaní výdavkových stropov na rozdiel od súčasného stavu, keď sa jednoducho rozpočtujú podhodnotené sumy. Tento prístup bude vytvárať reálnejší tlak na reformy mandatórnych programov.

Na záver je ešte potrebné podrobnejšie hovoriť o vzťahu medzi navrhovaným systémom a strednodobým rozpočtom. Návrh rozpočtovania v ročnom horizonte je

formulovaný tak, aby priniesol pridanú hodnotu aj bez simultánneho uplatnenia strednodobého prístupu - aby dokázal fungovať samostatne. Pri uplatnení strednodobého prístupu by sa táto metodika použila nielen na vytváranie oficiálneho ročného rozpočtu na najbližší rok (napr. 2003), ale aj na prípravu **predpokladaných** rozpočtov na ďalšie tri roky (napr. 2004 - 2006). Práve preto sa v časti 2 **nehovorilo** podrobnejšie o tom, ako vytvoriť konkrétny **predpokladaný** rozpočet na štvorročné obdobie. Inými slovami, uvádzaná metodika na tvorbu ročného rozpočtu sa uplatní aj na ďalšie roky a tak sa vytvorí prepojenie krátkodobého a strednodobého horizontu.

### **3.3. Dodržiavanie rozpočtov a ich zmena počas rozpočtového roka**

Dôveryhodnosť schválených verejných rozpočtov znižuje i fakt, že ich výdavkové limity nie sú dostatočne záväzné. Prináša to významné rušivé momenty do systému riadenia verejných financií a to najmä fakt, že **schválené limity verejných rozpočtov (okrem celkového deficitu) majú iba papierovú hodnotu.**

Navrhujeme, aby **okrem deficitu verejného rozpočtu boli rovnako záväzným ukazovateľom aj verejné výdavky**, a to na úrovni celkového výdavkového limitu, ako aj limitu na úrovni rozpočtovej kapitoly. Zavedenie výdavkového limitu by prinieslo vyššiu zodpovednosť správcu kapitoly pri používaní pridelených finančných prostriedkov a zároveň by zvyšovalo nároky aj na fázu prípravy rozpočtu. Posilnenie samostatnosti kapitoly pri príprave rozpočtu musí byť spojené so zvýšeným tlakom na jej finančnú disciplínu. Ministerstvu financií by rozpočtové pravidlá nedovoľovali bez významných administratívnych prekážok vyhovieť požiadavkám správcov kapitol na uvoľnenie dodatočných finančných zdrojov.

Zavedenie výdavkového limitu však nemôže mať absolútnu platnosť a to najmä z dôvodu, že pri schvaľovaní rozpočtu sa mnohé výdavky nedajú naplánovať úplne presne. Je preto žiaduce **posilniť funkciu rezervy vlády**. Rezerva by mala riešiť nesúlad medzi schválenými výdavkami a reálnym vývojom. Zdôrazňujeme, že vládna rezerva by mala plniť funkciu skutočnej makroekonomickej rezervy, a preto by mala dosahovať niekoľko miliárd korún, konkrétne 2-3 % očakávaných výdavkov. Mala by slúžiť ako poistka na dopredu nepredvídateľné udalosti, ktoré si vyžadujú čerpanie verejných prostriedkov, kurzové pohyby a pod. O použití rezervy by kolektívne rozhodovala vláda.

**Po vyčerpaní vládnej rezervy by prekročenie výdavkového limitu kapitoly schvaľoval parlament na návrh vlády, a to novelou zákona o verejnom rozpočte.**<sup>18</sup> V prípade hrozby výrazného prekročenia výdavkového limitu, ktoré je dôsledkom nesprávneho rozpočtovania, je politický trest za nedodržanie rozpočtu v podobe nutnosti rokovať s ministerstvom financií/vládou o uvoľnení dodatočných finančných prostriedkov nedostatočný. Naopak, ako sme už uviedli, rezorty tento spôsob získavania zdrojov vedome využívajú a najčastejšie argumentujú hrozbou kolapsu finančne podhodnoteného programu. Nutnosťou novelizácie zákona o verejnom rozpočte v Národnej rade SR by sa však zvýšenie limitu výdavkov stalo administratívne

---

<sup>18</sup> S výnimkou delimitácií.

i politicky ťažšie priechodným. Prijatie nového programu s finančným dosahom na prebiehajúci rozpočtový rok by tiež musela sprevádzať novela zákona o verejnom rozpočte. V súčasnosti sa pri prijímaní nových programov síce uvádza aj ich dosah na štátny rozpočet, ale má len deklaratívnu polohu, ktorá zo spomínaných dôvodov k ničomu nezaväzuje.

**Nevyhnutosť navrhovaného politického trestu za prekročenie výdavkov** vyplýva i z toho, že akýkoľvek systém riadenia a kontroly verejných financií síce dokáže zariadiť, aby kapitola neprekročila svoj výdavkový limit, ale nie je schopný zabrániť vzniku reálneho záväzku nad rámec dostupných finančných prostriedkov.

Navrhujeme zvýšiť funkčnosť tohto systému jeho spojením so zavedením systému mandatórnych výdavkov a ich účelového viazania.<sup>19</sup> Mandatórne výdavky budú pri príprave rozpočtu náročné na ich presný ex ante odhad. V prípade podhodnotenia totiž nebude bez administratívnych a politických prekážok možné sanovať ich z iných výdavkov. Správca takýchto výdavkov sa zároveň nebude môcť spoliehať na použitie nadhodnotených mandatórnych výdavkov na iné účely. Rizikom ostrého odlišenia mandatórnych výdavkov môže byť snaha správcov kapitol, aby sa postupne ich výdavky presúvali práve medzi túto skupinu. Týchto rizík by si vláda mala byť vedomá aj pri prijímaní legislatívy, ktorá zvyšuje finančné požiadavky, prípadne zavádza nové mandatórne výdavky. Limit by mal vytvárať tvrdý tlak na správny odhad. Vláda už niekoľko rokov schvaľuje napríklad výdavky na sociálne dávky s vedomím, že rozpočet je v tejto oblasti podhodnotený.

### **3.4. Integrácia verejných rozpočtov**

Súčasný systém verejných financií na Slovensku vykazuje závažnú nerovnováhu v oblasti zodpovednosti a právomocí vlády. Nie všetky zložky verejných financií, ktoré majú vlastný rozpočet mimo štátneho rozpočtu, sa totiž riadia rovnako prísnymi rozpočtovými pravidlami. Garantom solventnosti je pritom vláda, resp. štátny rozpočet, má však len obmedzené nástroje na riadenie a ovplyvňovanie plnenia a dodržiavania týchto rozpočtov v priebehu rozpočtového roka.

Problém integrácie verejných rozpočtov sa nedá riešiť iba reformou riadenia verejných financií. Cieľom tejto publikácie nie je navrhovať reformy jednotlivých programov, ktoré verejný sektor financuje. Mnohé z nich sú totiž závislé od politického rozhodnutia vlády (verejné vs. súkromné zdravotníctvo, reforma dôchodkového systému atď.) Obmedzíme sa preto na niekoľko základných odporúčaní, ktoré sú dôležité pre efektívnejší manažment verejných rozpočtov.

Zásadným je rozlíšenie rôznych súčastí verejných financií podľa toho, či sú finančne samostatné a sebestačné. Inými slovami, otázka znie: existuje systémové riziko toho, že

<sup>19</sup> Účelové viazanie by sa malo realizovať tým, že mandatórne výdavky budú v rámci kapitoly zvyčajne predstavovať jeden alebo viac samostatných programov alebo podprogramy, pri ktorých by sa uplatnilo záväzné viazanie prostriedkov aj na úroveň podprogramov. Tento postup však v niektorých prípadoch nemusí byť vhodný a mohol by výrazne deformovať programové rozpočtovanie. V tom prípade odporúčame „klasické“ účelové viazanie.

organizácia nebude schopná pokryť svojimi príjmami svoje výdavky, t.j. neexistuje automatický a funkčný mechanizmus zabezpečujúci vyrovnanosť rozpočtu? Je v tom prípade štát tým, kto zaručuje jej solventnosť, respektíve zabezpečenie jej služieb?

Ak je odpoveď na obe otázky áno, mal by rozpočet tejto organizácie podliehať iným pravidlám ako rozpočet organizácie, kde je odpoveď nie.

Podľa nášho názoru v súčasnosti nie sú finančne samostatné napríklad:

- Sociálna poisťovňa
- Národný úrad práce
- zdravotné poisťovne

Naopak, za finančne samostatné možno považovať:

- Slovenský pozemkový fond
- obce
- VÚC
- FNM

Za nejasné považujeme postavenie napríklad:

- STV
- SRo

Rozpočty finančne samostatných inštitúcií by mali mať najmä informačné povinnosti voči MF SR pri príprave a realizácii celkového verejného rozpočtu. Súčasný systém určený v zákone o rozpočtových pravidlách možno v zásade považovať za vyhovujúci.

Rozpočty finančne nesamostatných inštitúcií by mali byť minimálne súčasťou zákona o verejnom rozpočte. Je to minimálny predpoklad k tomu, aby ťarcha dodržiavania schválených limitov verejných rozpočtov (výdavkový strop, deficit) neležala iba na správcoch kapitol štátneho rozpočtu ako v súčasnosti. Štát by mal u finančne nesamostatných inštitúcií zaviesť prísne rozpočtové obmedzenia, zhodné s obmedzeniami v štátnom rozpočte, a to nutnosť dodržať schválené rozpočtové saldo a výdavkový limit. Napríklad výdavky Sociálnej poisťovne a Národného úradu práce majú mandatórny charakter. Keď môže vláda podľa nášho návrhu tlačiť na správcu kapitoly štátneho rozpočtu, aby presne odhadoval mandatórne výdavky a riadil sa prísnyimi rozpočtovými obmedzeniami, nie je dôvod, aby takéto pravidlá nedodržiavali aj správcovia poisťných fondov. V osobitnom prípade zdravotných poisťovní je nevyhnutné prispôbovať rozsah výdavkov príjmom (alebo naopak), aby zdravotné poisťovne dodržali limity schválené v rozpočte. Konkrétna podoba závisí od reformných krokov v zdravotníctve.

V nadväznosti na konkrétne reformy jednotlivých oblastí navrhujeme, aby sa vláda rozhodla pre jednu z dvoch alternatív pri každej finančne nesamostatnej inštitúcii:

- reformu vedúcu k zásadnej miere finančnej samostatnosti a sebestačnosti a z toho vyplývajúcej autonómie rozpočtu.
- ak vláda takýto krok nechce urobiť a chce zachovať užšiu mieru integrácie týchto inštitúcií do verejných financií, mala by zvážiť, či charakter ich programov je natoľko špecifický, jedinečný a odlišný od programov štátneho rozpočtu, aby

boli od neho oddelené. Vznik samostatných verejnoprávnych poisťovních inštitúcií na Slovensku mal vyvolať aj reformy programov, ktoré financujú. Doteraz sa tak stalo iba v obmedzenej miere. Takzvaný poisťovní systém, na základe ktorého financujú výdavkové programy zdravotné poisťovne, Sociálna poisťovňa, či NÚP, sa totiž zatiaľ v praxi neodlišuje od priebežného financovania programov z daní a odvodov, ktoré nemá s poistením nič spoločné. Nenavrhuje zrušenie týchto inštitúcií. Ak sa však vláda rozhodne, že ich neurobí finančne samostatnými, mali by sa stať rozpočtovou kapitolou štátneho rozpočtu.

**To, kam zaradiť konkrétnu časť verejných financií, je vecou politického presvedčenia aj individuálnych špecifik. Žiadna časť verejných financií by však podľa nášho názoru nemala byť „spadnutá“ medzi tieto dve funkčné alternatívy so všetkými negatívnymi dôsledkami, ktoré poznáme z 90. rokov.**

### *3.5. Presnosť a výpovedná hodnota verejných rozpočtov*

Pre riadenie verejných financií má kľúčový význam aj poznanie skutočného stavu hospodárenia štátu a jeho jednotlivých zložiek. Primárnym nástrojom na získavanie informácií v tejto oblasti je účtovníctvo. V účtovníctve existujú tri základné výkazy:

- súvaha (bilancia aktív a pasív)
- výkaz ziskov a strát (bilancia nákladov a výnosov)
- výkaz cash flow (bilancia príjmov a výdavkov)

Rozdiel medzi výkazom ziskov a strát a výkazom cash flow spočíva v tom, že výkaz ziskov a strát berie do úvahy časové rozlíšenie nákladov a výnosov, zatiaľ čo výkaz cash flow sa sústreďuje na zaznamenanie finančných tokov, teda výdavkov a príjmov. Z hľadiska uvažovania o reforme riadenia verejných financií to zjednodušene znamená, že **výkaz cash flow neberie do úvahy záväzky a pohľadávky, ktoré neboli vyrovnané či už z dôvodu insolventnosti, alebo preto, že sú splatné až v budúcnosti ani odpisy.**

V súčasnosti sa **pri celkovom riadení verejných financií, ako aj na mikroúrovni v rozpočtovej sfére používa účtovníctvo, ktoré sa zameriava prednostne na tok finančných prostriedkov, teda na príjmy a výdavky, a teda na výkaz cash flow.** Hovoríme o účtovníctve na báze finančných tokov (cash accounting). Z hľadiska medzinárodných štandardov ide o model založený na metóde Medzinárodného menového fondu **Government Finance Statistics (GFS) z roku 1986.**

**Naopak, európska metodika ESA95 vychádzajúca zo systému národných účtov a inovovaná metodika IMF z roku 2001 (GFS 2001) sú založené na myšlienke zachytenia príjmov a výdavkov nie na báze cash-flow, ale na základe okamihu ich vzniku.** Konkrétne medzi GFS 1986 a ESA95 možno pozorovať nasledovné konkrétne rozdiely:

- metóda GFS 1986, ktorú používa MF SR, zaznamenáva operácie na báze cash (keď je hotovosť prijatá alebo zaplatená), kým ESA95 používa akruálne princípy (keď právo alebo hodnota vznikne). To vedie k výrazným rozdielom v prípade akumulácie nedoplatkov pri príjmoch ale i výdavkoch
- podľa GFS privatizačné príjmy v prípade, keď sú predaje výsledkom

hospodárskej politiky (conducted for policy purposes), sa zahŕňajú do položky **poskytnuté úvery mínus splátky**, a teda redukujú deficit. ESA ich považuje za finančné operácie bez vplyvu na rozpočtové saldo

- náklady na poistné odvody pracovníkov štátnej a verejnej správy sú v GFS predmetom konsolidácie, kým ESA ich zahŕňa do mzdových výdavkov (v prípade ŠR) a do príjmov poistných fondov (SP, zdravotné poisťovne, NÚP)
- GFS nezahŕňa úrokové náklady na ozdravenie bánk, kým v prípade ESA sú to bežné výdavky

V prípade Slovenska to znamená výrazné rozdiely vo vykázanom hospodárení verejných financií, ktoré zobrazuje nasledovná tabuľka:

**Tabuľka 3.1: Hospodárenie verejných financií SR - rozdiely medzi GFS 1986 a ESA95 (v % HDP)**

	GFS				ESA			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
<b>Príjmy</b>	39,0	36,8	32,9	32,7	47,6	46,1	46,4	45,8
z toho								
daňové a odvodové	31,8	32,4	28,4	29,0	34,4	33,7	33,8	33,5
<b>Výdavky</b>	39,6	41,8	41,0	37,0	54,2	52,2	52,9	52,2
z toho sociálne								
transfery a dotácie	22,3	22,9	24,6	21,1	26,5	26,3	26,1	25,2
Poskytnuté pôžičky								
mínus splátky	3,1	-3,1	-4,2	-0,8	-	-	-	-
<b>Deficit/prebytok</b>	<b>-3,6</b>	<b>-2,0</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,5</b>	<b>-6,6</b>	<b>-6,1</b>	<b>-6,4</b>	<b>-6,3</b>

Zdroj: OECD

Pozn.: Za rok 2001 a 2002 rozpočet, za ostatné roky skutočnosť

**Na úrovni celkových verejných financií sú v tejto súvislosti najväčším problémom štátne záruky a použitie privatizačných príjmov.**

Typickým príkladom súčasného skresľovania sú výdavky spojené s realizáciou štátnych záruk. Napriek tomu, že si každoročne vyžadujú niekoľko miliárd korún, z pohľadu výkazov o hospodárení štátneho rozpočtu akoby neexistovali. Pri zostavovaní rozpočtu ich vláda v ostatných rokoch zaraďuje do tzv. memorandovej položky, ktorú financuje z privatizačných príjmov. Prijaté zmeny v legislatívnej úprave záruk viedli k tomu, že realizovaná štátna záruka sa považuje za návratnú finančnú výpomoc, ktorú je dlžník povinný vrátiť. Návratnosť týchto výpomocí však dosahuje len niekoľko percent objemu realizovaných záruk.

**V praxi to vyzerá tak, že v čase poskytnutia štátna záruka ešte nie je považovaná za bežný výdavok (je to „podsúvahový“ záväzok) a v čase realizácie ju už štát zaraďuje do kategórie „dlhov z minulosti“, ktoré je možné financovať z privatizačných príjmov bez toho, aby zvyšovali výdavky štátneho rozpočtu (a jeho deficit).**



Obdobná situácia existuje aj pri uhrádzaní dlhov napríklad v zdravotníctve, alebo tzv. výkonov vo verejnom záujme (železnice). Dlhly zdravotníckych zariadení vo forme neuhradených faktúr za dodávky tovarov a služieb vláda rieši privatizačnými zdrojmi. Podobne sa napríklad so železnicami dohodla na postupnom splatení výkonov vo verejnom záujme, čo je vlastne dotácia z verejných zdrojov na to, že železnice udržiavajú cestovné pod úrovňou nákladov. Tieto výdavky (resp. záväzky) vláda do rozpočtovej bilancie nezahrnula a nezahŕňa v čase ich vzniku, ale ani v čase ich úhrady, pretože ich už zaradi do kategórie „starých dlhov“, ktoré financuje z privatizácie. A teda ich nepočíta medzi výdavky (a deficit) verejných financií.

**Navrhujeme, aby Slovensko čo najskôr prešlo na metodiku ESA95, ktorá je záväzná z hľadiska vstupu do EÚ či plnenia maastrichtských kritérií a zároveň poskytuje presnejší obraz vývoja vo verejných financiách. To by znamenalo, že privatizačné príjmy by neznižovali deficit verejných financií a započítanie určitej časti štátnych záruk do deficitu verejných financií. Súvislosťami týchto zmien na úrovni rozpočtovej jednotky sa zaoberáme v kapitole 5.**

### ***3.6. Riešenie znižovania počtu rozpočtových kapitol***

Štátny rozpočet na rok 2002 rozdelil finančné prostriedky do 46 kapitol. Rozdeľovanie peňazí do priveľkého množstva autonómnych kapitol znižuje efektívnosť celého procesu. Programy, ktoré vykonávajú jednotlivé kapitoly, sú kvantitatívne výrazne odlišné. Odporúčame preto zvážiť, či je existencia rozpočtovej kapitoly, ktorá spravuje relatívne nízky objem finančných prostriedkov, opodstatnená. Táto reforma by bola osobitne dôležitá v súčinnosti s prechodom na programové rozpočtovanie.

Vláda by mala pri určovaní výdavkových limitov deliť finančné prostriedky do približne rovnakých skupín. Základným kritériom pri rozhodovaní o začlenení samostatnej kapitoly do väčšieho celku by preto mohla byť analýza, či sa rozpočet takejto kapitoly dá považovať aspoň za samostatný program. Navyše by vláda mohla zvážiť, či je nevyhnutná samostatnosť kapitoly i v prípade, že jej rozpočet pokrýva iba jeden program. Efektívnym riešením by mohlo byť začlenenie takejto kapitoly ako programu, resp. podprogramu do inej kapitoly.

Tak by sa docielil stav, keď by existovalo len 20-25 rozpočtových kapitol, ktoré by sa mohli ďalej zmysluplne deliť na programy, a to najmä pri väčších kapitolách. Zvýšila by sa tak funkčnosť strategického manažmentu verejných financií zo strany vlády.

Takýto postup by za určitých okolností mohol mať nepriaznivé dôsledky napríklad na nezávislosť regulačných a kontrolných orgánov, ktoré by boli najhorúcejšími kandidátmi na začlenenie do inej rozpočtovej kapitoly. Správca takejto spojenej kapitoly by zároveň mohol dostať nevhodnú motiváciu. Pri tvorbe rozpočtu by totiž mohol potláčať požiadavky takýchto orgánov na úkor svojich „vlastných“, pôvodných výdavkov. Preto navrhujeme, aby prostredníctvom programov/podprogramov, ktoré nezávislé orgány robia, boli ich rozpočty účelovo viazané. Vláda by im pri tvorbe rozpočtu garantovala štandardnú medziročnú zmenu výdavkov na úrovni koeficientu rastu/poklesu ostatných výdavkov (R), prípadne celkovej medziročnej zmeny výdavkov. Vláda ako kolektívny orgán má navyše možnosť ovplyvňovať tvorbu rozpočtu prostredníctvom prioritných výdavkov.

## 4. Riadenie verejných financií a programový spôsob uvažovania<sup>20</sup>

### 4.1. Programový spôsob uvažovania ako spoločný princíp vízie

Spoločným prvkom, ktorý sa podľa nášho názoru týka všetkých úrovní riadenia verejných financií je tzv. programový spôsob uvažovania o verejných financiách. Jeho princípy a uplatnenie na Slovensku prezentuje táto kapitola.

Ako už bolo naznačené v úvode (viď časť 1), v predkladanom materiáli rozoznávame v systéme rozpočtovania a riadenia verejných výdavkov štyri úrovne siahajúce od vrcholovej úrovne vlády, NR SR a MF SR až po úroveň organizačných zložiek implementačných agentúr<sup>21</sup>

Každý systém riadenia verejných financií, ktorý má ambície prispieť k efektívnemu a transparentnému využívaniu verejných prostriedkov, musí poskytovať odpovede na nasledovné otázky:

○ existuje na každej úrovni jasný „vlastník“ finančných prostriedkov, ktorý zodpovedá za ich použitie?

○ vie vyššia úroveň určiť, na aký účel nižšej úrovni prideliť finančné prostriedky a vie vynútiť dodržanie ich použitia na stanovený účel ?

○ existuje možnosť zmysluplnej kontroly a diskusie o pridelených a vynaložených verejných prostriedkoch v rámci rozhodovacích a kontrolných orgánov, ako aj zo strany verejnosti?

Každý systém riadenia verejných financií, ktorý nie je zamaskovaným chaosom, poskytuje na predkladané otázky odpoveď „áno“. Čo však táto odpoveď znamená závisí od toho, čo chápeme pod slovom účel.

Pri tradičných prístupoch k tvorbe rozpočtu vychádzajúcich z ekonomického členenia výdavkov sa určuje, koľko finančných prostriedkov sa rozpočtovým kapitolám prideliť na mzdy, odvody, tovary a služby a transfery. Rozlišuje sa aj medzi bežnými a kapitálovými výdavkami. Vláda teda pri údajoch o rozpočtových kapitolách vie, koľko peňazí prideliť jednotlivým ministrom a iným správcam rozpočtových kapitol. Vie napríklad, že Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR v roku 2002 môže priamo alebo prostredníctvom „svojich“ organizácií vynaložiť na mzdy 1,19 mld. Sk, iným organizáciám alebo jednotlivcom môže previesť na bežné výdavky 3,92 mld. Sk a na kapitálové výdavky má strop 12,41 mld. Sk.<sup>22</sup> V rámci svojho

---

<sup>20</sup> Naše úvahy budeme ilustrovať príkladmi z rezortu ministerstva školstva, ktorého rozpočtová kapitola prešla v roku 2002 ako prvá rozpočtová kapitola riadená ministerstvom na plné programové rozpočtovanie. Na plné programové rozpočtovanie prešli v roku 2002 ešte rozpočtové kapitoly SAV, Ústavného súdu a Najvyššieho súdu.

<sup>21</sup> Medzi úrovňou 2 a 3 sa v niektorých prípadoch môže vyskytovať sprostredkovací článok, ktorý budeme charakterizovať ako úroveň 2a. Príkladom sú okresné úrady resp. v čase platnosti predchádzajúceho zákona o vysokých školách vysoké školy, pretože implementačnými agentúrami boli spravidla fakulty.

<sup>22</sup> Podľa schváleného štátneho rozpočtu na rok 2002.



rozpisu rozpočtu vie potom MDPaT SR rovnaké údaje o tých organizáciách či jednotlivcoch, ktorým ďalej peniaze rozdeľuje. **Za normálnych okolností by však len z týchto údajov vláda nevedela, koľko prostriedkov sa vynaloží na výstavbu diaľnic a koľko na ich údržbu. Aj preto boli prostriedky na výstavbu diaľnic jedným z prvých väčších programov, ktoré sa na Slovensku reálne zaviedli.**

Tento prístup umožňuje prehľadnú tvorbu a kontrolu rozpočtu, a to tak na najnižších organizačných úrovniach, ako aj na vyšších agregovaných úrovniach. Jeho nevýhodou však je, že sa pri ňom nevychádza primárne z obsahu činností, na ktoré sú finančné prostriedky vynakladané, ani z efektívnosti vynakladania prostriedkov a dosahovania cieľov v tejto oblasti.

Nevýhody popísaného tradičného postupu pri tvorbe rozpočtu odstraňuje programový prístup.<sup>23</sup> Jeho ústredným bodom je pojem program, ktorým sa v rámci verejných financií rozumie súbor aktivít sledujúcich napĺňanie spoločného zámeru s konkrétne určenými cieľmi a merateľnými ukazovateľmi ich dosahovania. Aktivity v rámci programu sa obvykle rozdeľujú do skupín, z ktorých každá je zameraná na splnenie istej časti zámeru a cieľov programu. Tieto sa v prípade potreby ďalej členia. Pre každú časť programovej štruktúry sa stanovujú ciele a ukazovatele ich plnenia. Programy možno vnímať ako prostriedky, pomocou ktorých vláda realizuje svoje všeobecnejšie ciele alebo zámery.

Programový spôsob myslenia vo verejných financiách teda obsahuje:

- **pridelovanie** finančných **prostriedkov na účel**, ktorý je definovaný v určitej **oblasti činnosti**
- **spájanie** pridelovania **prostriedkov s dosiahnutím** vopred určených **cieľov**

Programový spôsob myslenia umožňuje širokú škálu prístupov nielen k tvorbe rozpočtu, ale i k plánovaniu, tvorbe programov a rozpočtov na ich realizáciu a k vyhodnocovaniu napĺňania plánov a programov. Rôzne prístupy vychádzajúce z programového spôsobu myslenia pri riadení verejných financií majú spoločné niektoré hlavné charakteristiky, líšia sa medzi sebou dôrazom, ktorý prikladajú jednotlivým charakteristickým znakom. Zahraniční a domáci konzultanti, ktorí pôsobia na Slovensku, majú aj preto navzájom odlišné názory na obsah programového rozpočtovania a na základe absencie jasnej koncepcie programového rozpočtovania môžu nastávať vážne problémy pri jeho realizácii.

Programový prístup k riadeniu verejných financií nezahŕňa len otázku financovania. Ako príklad možno uviesť systém PPBS (Planning, Programming and Budgeting System - Systém pre plánovanie, programovanie a rozpočtovanie) implementovaný vládou Spojených štátov v roku 1965. PPBS bol navrhnutý ako nástroj rozdeľovania finančných prostriedkov jednotlivým programom. Plánovanie zahŕňa analýzu zameranú na stanovenie cieľov a zodpovedajúcich riešení na ich dosiahnutie, programovanie je výber cesty k cieľom s využitím analýzy nákladov a výnosov. Vo fáze rozpočtovania sa programovanie premieta do rozpočtu. Konkrétne možno programový prístup využiť aj

<sup>23</sup> Programový prístup neznamená nevyhnutne programové rozpočtovanie - jeho čiastočnou náhradkou z hľadiska konkrétnosti účelu môže byť účelové viazanie alebo existencia štátnych fondov.

na Slovensku v oblasti plánovania, rozpočtovania a finančnej politiky.

**Pre oblasť plánovania poskytuje programový prístup nástroje na formuláciu zámerov a cieľov. Jeho použitie by podporilo a uľahčilo tvorbu zatiaľ veľmi chýbajúcej stratégie vlády v jej jednotlivých hlavných oblastiach pôsobnosti.**<sup>24</sup> Prostriedky programového rozpočtovania možno využiť i na formuláciu finančnej politiky. Tu ide o

- podporu dosahovania špecifikovaných cieľov ekonomickými nástrojmi<sup>25</sup>
- stanovenie záväzných ukazovateľov ovplyvňujúcich správanie sa financovaných subjektov.

Pokiaľ ide o stanovovanie záväzných ukazovateľov s pomocou prostriedkov programového rozpočtovania, je to v prvom rade záväznosť výdavkov na jednotlivé programy. Z nej napríklad vyplýva zákaz používať finančné prostriedky na hlavné činnosti vysokých škôl, ktorými sú vzdelávanie a výskum a vývoj, na sociálnu podporu študentov a naopak. V rámci programového prístupu možno však formulovať aj jemnejšie finančné nástroje: napríklad pri normatívnom pridelovaní finančných prostriedkov na podprogram zabezpečujúci prevádzku vysokých škôl možno stanoviť, že úspory dosiahnuté efektívnym riadením prevádzky je možné použiť na podprogram rozvoja vysokého školstva. Zároveň však možno stanoviť obmedzenie, že finančné prostriedky určené na podprogram rozvoja vysokého školstva nie je možné použiť na dofinancovanie jeho prevádzky (nemožno ich „prejesť“).

**Programový spôsob myslenia sa teda netýka len najvyššej úrovne verejného sektora - vlády a parlamentu. Možno ho uplatniť na každej uvedenej úrovni. Kľúčové je pochopenie programov ako záväzku nižšej úrovne voči vyššej úrovni vynaložiť prostriedky na príslušnú oblasť a zároveň dosiahnuť ciele programu.**

Súčasný programový rozpočtovanie realizované na Slovensku má ambíciu byť najmä záväzkom ministrov a iných správcov kapitol voči vláde - predstavuje vzťah medzi úrovňou 1 a 2. Podprogramy a ich ďalšie členenie, ale aj kontrakty medzi ústrednými orgánmi štátnej správy a ich rozpočtovými a príspevkovými organizáciami zavedené v rámci realizácie auditu ústrednej štátnej správy sú pokusom preniesť tento spôsob myslenia na vzťahy medzi správcami kapitol (úroveň 2) a implementačnými agentúrami (úroveň 3). Neexistuje zatiaľ jednotný systém, ktorý by sa pokúšal zaviesť programový spôsob uvažovania do vnútorného riadenia organizácií (teda do vzťahov medzi úrovňami 3 a 4).<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Ako príklad možno uviesť oblasť vysokého školstva, pre ktorú sa podarilo úzko prepojiť koncepciu jeho ďalšieho rozvoja schválenú vládou v auguste roku 2000 a z nej vychádzajúcu novú vysokoškolskú legislatívu s programovou štruktúrou použitou pri návrhu rozpočtu vysokých škôl na rok 2002 a jeho realizácii.

<sup>25</sup> Ako príklad na podporu dosahovania špecifikovaných cieľov ekonomickými nástrojmi možno uviesť priznávanie osobitných finančných prémie na rozvoj vysokej školy za konkrétne výsledky v oblasti zlepšovania kvalifikačnej štruktúry mladých vysokoškolských učiteľov alebo pri zvyšovaní efektívnosti doktorandského štúdia.

<sup>26</sup> Aj keď je potrebné uviesť, že niektoré štátne organizácie - napríklad Slovenský hydrometeorologický ústav, Datacentrum - využili zavedenie kontraktov na odštartovanie vnútorných reforiem riadenia smerom k programovému prístupu.

Na záver tejto časti je potrebné povedať, že skúsenosti s nasadzovaním a používaním systémov založených na programovom rozpočtovaní v rôznych krajinách sa líšia. Možno ich stručne zhrnúť nasledovne:

- **najväčší zmysel malo zavedenie programových prístupov k rozpočtovaniu tam, kde existoval jasný a realistický cieľ jeho zavedenia**
- **d ďalším kľúčovým faktorom je, aby sa zavádzali princípy programového prístupu, nie mechanicky tvorený či kopírovaný systém programového rozpočtovania**
- **do tretice treba zdôrazniť dôležitosť pragmatizmu - teda ochoty implementovať prístup spôsobom a v rozsahu, ktorý prinesie výsledky**

Návrhy, ktoré predkladáme v nasledujúcej časti, vychádzajú zo snahy uplatniť tieto skúsenosti v rámci Slovenska.

#### ***4.2. Súčasný stav programového prístupu k riadeniu verejných financií na Slovensku a jeho problémy***

Programový prístup sa v rámci riadenia verejných financií začal čiastočne zavádzať od roku 1999 prostredníctvom programového rozpočtovania. V roku 2002 je v plnej programovej štruktúre realizovaný rozpočet 4 kapitol, v ďalších kapitolách sa programová štruktúra uplatnila čiastočne (ďalej označujeme spôsob realizácie programového rozpočtovania v štátnom rozpočte na rok 2002 ako „implementácia 2002“). Predpokladá sa, že rozpočet na rok 2003 bude v plnej programovej štruktúre zostavovať ďalších 6 rozpočtových kapitol s celkovým objemom výdavkov rozpočtovaných prostredníctvom programov okolo 100 mld. Sk. Štátny rozpočet na rok 2004 by mal byť celý realizovaný v programovej štruktúre. Pri príprave rozpočtu na rok 2002 predložili správcovia rozpočtových kapitol na rokovanie vlády približne 100 programov. Celkovo sa na financovanie výdavkov vo forme programov vyčlenilo v rozpočte na rok 2002 približne 60 mld. Sk.

Podľa nášho názoru by programový prístup k riadeniu verejných financií na Slovensku mal byť realizovaný tak, aby prispieval k nasledovným cieľom:

- umožniť vláde strategicky riadiť verejné výdavky ako aj kvalifikovanejšiu diskusiu o vládnych prioritách
- vytvárať tlak na rozpočtové kapitoly k formulácii stratégie rezortu
- na úrovni rozpočtovej kapitoly umožniť súčastiam ministerstva zodpovedným za jednotlivé oblasti jeho pôsobnosti („vecné sekcie“) získať „vlastníctvo“ jasne vymedzeného rozpočtového balíka a kladne ovplyvniť ich motiváciu k činnosti
- na všetkých úrovniach umožniť zvýšený tlak na väčšie prepojenie výsledkov a finančných prostriedkov poskytnutých na ich dosahovanie

Implementácia 2002 zdôrazňuje najmä rozpočtovú funkciu programového prístupu k správe verejných financií. Nezaoberá sa jeho využívaním v oblasti plánovania. V oblasti riadenia výdavkov zdôrazňuje len záväznosť finančných prostriedkov pridelených na program. V implementácii 2002 možno z hľadiska našich cieľov

identifikovať niektoré konkrétne problémy, ktoré sťažujú dosiahnutie uvedených cieľov.<sup>27</sup>

Prvým je rôzny stupeň rozlíšenia (granularity) predložených programov, a to tak na úrovni programov ako celkov, ako aj na úrovni ich vnútornej štruktúry. Implementácia 2002 obsahuje programy s pridelenými finančnými prostriedkami od 1,2 mil. Sk (Národný program podpory zdravia v kapitole MZ SR) až po 10,6 mld. Sk (Rozvoj diaľnic a rýchlостných ciest do roku 2006 v kapitole MDPaT SR). Pokiaľ ide o vnútornú štruktúru, vláda na rok 2002 schvaľovala na jednej strane programy, ktoré neboli vnútorne vôbec štrukturované, a na druhej strane programy s desiatkami podprogramov a prvkov, z ktorých niektoré mali pridelené len niekoľko tisíc korún. Nastalo tu **zmiešanie programov na úrovni 1 a 2 s programami na úrovni 3**. Ide o zásadný systémový problém - ak vláda<sup>28</sup> rozhoduje o vysokom počte programov (rádovo o stovkách alebo tisícoch) a ak sa tieto programy líšia rádovo vo svojej veľkosti (sto až tisícnásobne), nemôže vláda v skutočnosti diskutovať o prioritách ani strategicky riadiť verejné financie a stráca sa zmysel programového rozpočtovania na úrovni vlády.

Implementácia 2002 predpokladá definovanie zámeru prakticky len na úrovni programu, pričom boli predložené aj programy, kde zámer chýbal resp. mal len formálny charakter. Podľa nášho názoru je dôležité, aby na každej úrovni programovej štruktúry boli definované všetky tri jej charakteristické prvky, teda zámer, ciele a merateľné ukazovatele. **Zámer je to, čo zjednocuje aktivity programu, podprogramu alebo prvku, je raison d'être danej programovej časti.** Ak nie je možné pre danú skupinu aktivít sformulovať zámer, nemá zmysel ju spájať a vytvárať z nej časť programovej štruktúry. **Každý zámer sa naplňa prostredníctvom cieľov a cieľ je cieľom vtedy, keď vieme rozhodnúť, či sme ho splnili, alebo či sa k nemu blížíme, teda ak vieme jeho dosahovanie merať.** Uvedomujeme si však, že vzťah zámeru programu a cieľov, prostredníctvom ktorých sa naplňa, je dynamický a najmä u programov so strednodobým alebo dlhodobým zámerom, ktoré sú charakteristické pre úroveň vlády, sa plnenie zámeru nedá vyčerpávajúco a jednorazovo charakterizovať skupinou jednoducho merateľných cieľov. V takýchto prípadoch sa stanovujú ciele na najbližší rok alebo niekoľko rokov a tieto sa priebežne vyhodnocujú a aktualizujú tak, aby ich dosahovanie zodpovedalo plneniu zámeru. **Bez dôsledného naplnenia týchto princípov sa programové rozpočtovanie mení len na pridelenie financií na určitú oblasť bez záväzku „vyprodukovať“ výsledok, čím sa stráca kľúčový motivačný prvok programového prístupu.**

Vnútorná štruktúra viacerých programov v implementácii 2002 kopíruje organizačnú štruktúru, pričom jednotlivé časti tejto programovej štruktúry sa nelíšia v žiadnom z charakteristických znakov z hľadiska programového rozpočtovania. Je to zrejme aj dôsledok pravidla používaného v implementácii 2002, podľa ktorého prvok má byť realizovaný jednou organizáciou tak, aby bola jednoznačná zodpovednosť za jeho realizáciu. Ak má byť programové rozpočtovanie uplatnením programového prístupu k riadeniu verejných financií, nemôže byť medzi programy a organizácie položené

<sup>27</sup> Budeme vychádzať z materiálu Návrh výdavkov rozpočtových kapitol na rok 2002 realizovaných formou programového rozpočtovania predkladaného vládou SR na rokovanie NR SR.

<sup>28</sup> To isté platí aj o nižších úrovniach pri ich rozhodovaní.

rovnítko. Neznamená to, že vylučujeme prípad, aby aktivity nejakej organizácie tvorili podprogram alebo prvok, ale pri tvorbe programovej štruktúry nemôže snaha o takéto usporiadanie byť argumentom pre takéto stotožnenie. Jednotlivé časti programovej štruktúry sú charakterizované svojim zámerom, cieľmi a zodpovedajúcimi merateľnými ukazovateľmi. Z toho vyplýva, že k členeniu v rámci programovej štruktúry by malo prichádzať len vtedy, keď sa skupiny aktivít líšia v uvedených aspektoch.

V implementácii 2002 sa odporúča prihliadať pri vytváraní programovej štruktúry na činnosti podľa funkčnej klasifikácie s cieľom, aby, pokiaľ je to možné, sa k jednotlivým najnižším častiam programovej štruktúry priradila jedna tretia úroveň funkčnej klasifikácie (trieda). Programová štruktúra a od nej odvodená programová klasifikácia výdavkov (v rámci ktorej sa výdavku priraduje ako atribút program, z ktorého je hrazený) a funkčná klasifikácia sú však nezávislé klasifikácie, ktoré slúžia na rôzne ciele. **Programová klasifikácia výdavku charakterizuje zdroj jeho krytia, zatiaľ čo funkčná klasifikácia charakterizuje oblasť, do ktorej je výdavok smerovaný. Snaha o previazanie týchto dvoch klasifikácií pravidlami typu „výdavky na jeden podprogram/prvok musia patriť do jedného oddielu/skupiny/triedy/podtriedy funkčnej klasifikácie“ obmedzuje možnosti programového rozpočtovania, a preto ju nepodporujeme.** V systémoch založených na programovom rozpočtovaní majú nezastupiteľnú úlohu obe uvedené klasifikácie výdavkov. Programová klasifikácia je nevyhnutná z hľadiska vyhodnocovania plnenia programov a funkčná klasifikácia je štatistickým nástrojom pre dlhodobé sledovanie výdavkov podľa oblastí a ich porovnávanie v jednotlivých rokoch resp. v medzinárodnom kontexte. Preto funkčná klasifikácia je založená na stabilnej schéme (na Slovensku platí funkčná klasifikácia založená na systéme COFOG vytvorenom OSN), zatiaľ čo štruktúra programov a od nej odvodená programová klasifikácia sa môže prispôbovať aktuálnym potrebám a predpokladá sa pri nej väčšia dynamika v súvislosti so zmenou vlády či politických priorít.

#### ***4.3. Návrhy na dopracovanie uplatnenia programového prístupu k riadeniu verejných financií na Slovensku***

V predchádzajúcich častiach sme predstavili možnosti, ktoré poskytuje programový prístup v oblasti riadenia verejných financií, ako i stav a problémy jeho súčasného uplatňovania na Slovensku. V tejto časti chceme stručne prezentovať návrhy na ďalší postup v tejto oblasti.

Ako už bolo povedané, programový prístup je možné použiť na všetkých úrovniach systému riadenia verejných financií. **Podľa nášho návrhu by kľúčom k uplatneniu programového prístupu malo byť najmä vytvorenie integrovaného systému vzťahov programového financovania medzi úrovňami 1, 2 a 3, teda medzi vládou a rozpočtovými kapitolami a rozpočtovými kapitolami a implementačnými agentúrami.** Pri tvorbe integrovaného systému vzťahov programového financovania by sa mali využiť možnosti programového prístupu v oblasti plánovania/strategického riadenia, rozpočtovania a finančnej politiky.

**Zjednocujúcim prvkom navrhovaného integrovaného systému by sa mala stať**



**sústava programov na úrovni vlády realizujúca jej stratégiu v jednotlivých oblastiach. Počet programov na tejto úrovni by mal byť obmedzený tak, aby vláda mohla o sústave programov ako celku diskutovať (odporúčame 60 – 80).** Sústava programov by mala vzniknúť na základe programového vyhlásenia vlády ako výsledok centrálne koordinovanej práce jednotlivých rezortov. **Bola by stanovená minimálna veľkosť programu z hľadiska prideleného objemu finančných prostriedkov, čo by spolu so znížením počtu rozpočtových kapitol na 20 - 25 uľahčilo strategické riadenie verejných financií** (malé rozpočtové kapitoly by mali len jeden program, alebo by boli zrušené - pozri aj časť 3). Záväznú ukazovateľ by vláda stanovovala na úrovni programov, v jednotlivých prípadoch by však mala možnosť selektívne stanovovať záväznosť aj na úrovni podprogramov, resp. osobitne stanovených účelových výdavkov.

Zodpovednosť za plnenie programov by mali jednotlivé ministerstvá, resp. ostatné ústredné orgány. Pôsobnosť každého ministerstva by bola rozdelená na hlavné oblasti, z ktorých každá by bola pokrytá jedným alebo niekoľkými programami. Využívala by sa trojstupňová programová štruktúra s úrovňami program, podprogram a prvok<sup>29</sup>. Programová štruktúra by mala byť v rámci rozpočtovej kapitoly v princípe nezávislá od organizačnej štruktúry. Klasifikácia výdavkov založená na programovej štruktúre je nezávislá od ostatných typov klasifikácií (funkčná, ekonomická). Zároveň s úspešným zavádzaním programovej štruktúry by bolo možné liberalizovať niektoré obmedzenia najmä v rámci záväznosti ekonomickej klasifikácie (pozri časť 5).

Inými slovami, rezorty s významným objemom finančných prostriedkov (ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, ministerstvo obrany, ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií, ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja, ministerstvo vnútra, ministerstvo pôdohospodárstva, ministerstvo školstva, ministerstvo zdravotníctva) by pravdepodobne spravovali po niekoľkých programoch a efekty programového rozpočtovania by sa prejavovali najmä na príprave a realizácii rozpočtov týchto kapitol.

<sup>29</sup> Praktická skúsenosť z prípravy rozpočtu na rok 2002 ukazuje, že v niektorých oblastiach sme vystačili s úrovňou podprogramov, napríklad v programe 023 - Sociálna podpora študentov vysokých škôl, v iných prípadoch sme však potrebovali využiť aj úroveň prvkov - napríklad v oblasti vysokoškolskej vedy a techniky, ktorá tvorí podprogram 022 02 - Vysokoškolská veda a technika programu 022 - Vysokoškolské vzdelávanie a veda, bolo nevyhnutné pre primerané zoskupenie podobných aktivít (prevádzka a rozvoj infraštruktúry pre výskum a vývoj, projekty v rámci vnútornej grantovej agentúry VEGA, KEGA, projekty aplikovaného výskumu a projekty medzinárodnej vedecko-technickej spolupráce) rozčleniť tento podprogram 022 02 na 5 prvkov. Každá z uvedených skupín aktivít sleduje v konečnom dôsledku spoločný zámer podprogramu 022 02, ktorým je rozvíjať výskum na vysokých školách ako nevyhnutnú podmienku kvalitného vysokoškolského vzdelávania a zabezpečenia trvalo udržateľného rozvoja spoločnosti, ale každá prispieva k plneniu tohto zámeru odlišným spôsobom. Agentúra VEGA je zameraná na základný výskum, projekty aplikovaného výskumu pokrývajú iniciatívy výskumných kolektívov z vysokých škôl v spolupráci s odberateľmi ich výsledkov z praxe, KEGA sa zameriava na špecifické otázky výskumu pre rozvoj školstva a projekty medzinárodnej spolupráce podporujú životne dôležité medzinárodné aktivity vysokých škôl v oblasti vedecko-technickej spolupráce. Konečne prvok 022 02 01 - Prevádzka a rozvoj infraštruktúry pre výskum a vývoj sa zameriava na zlepšenie infraštruktúry pre výskum a vývoj na vysokých školách, a tak vytvorenie podporného prostredia pre všetky výskumné a vývojové aktivity v týchto inštitúciách.



**Za dôležité pokladáme, aby sústava okrem rezortných programov obsahovala v oblastiach s prierezovým charakterom aj nadrezortné, resp. medzirezortné programy.** Často kritizovaným nedostatkom riadenia verejných financií je totiž tzv. rezortizmus. Rozpočtové kapitoly sa logicky starajú o čo najväčší prídelený zdrojov pre svoje vlastné programy. Ich efektívnosť a všeobecná prospešnosť býva často pri zostavovaní rozpočtu a riešení konfliktov o disponibilné zdroje druhořadá. Mnohé programy, ktoré vykonávajú rôzne kapitoly, sa navyše prekrývajú, plnia príbuzný účel, ale pre kompetenčné spory sú nekoordinované.<sup>30</sup> Možnosť zhodnotiť, ktorý program je efektívnejší, a treba ho posilniť či naopak, je obmedzená. Pri prílišnej roztrieštenosti programov s rovnakým zameraním sa zároveň strácajú synergické efekty, ktoré by vláda mohla dosiahnuť koordináciou, respektíve užšou spoluprácou v týchto programoch. Navrhujeme preto **v niektorých oblastiach zaviesť medzirezortné programy so spoločným zámerom a koordinátorom.** Ten by zároveň rozdeľoval finančné prostriedky ostatným správcom rozpočtových kapitol, ktorí na programe participujú. Aby sa predišlo medzirezortným kompetenčným sporom, bolo by užitočné, aby koordinátorom bolo MF SR prípadne Úrad vlády SR (podpredsedovia vlády). Pri vhodnom prepracovaní by medzirezortné programy umožnili zaviesť aj prvok konkurencie medzi správcami kapitol, a to nie v rámci boja o finančné prostriedky na vlastné programy, ale ako súťaž o najefektívnejšie riešenie spoločného programu. Treba však upozorniť, že tento prístup v praxi nemôže byť v rámci verejných financií dominantný, ale skôr doplnkový. Alternatívou je koncentrovať zodpovednosť do konkrétneho rezortu (napríklad v prípade podpory bytovej výstavby je možné, aby všetky nástroje malo na starosti MVR SR). Táto alternatíva však nie je realistická pri otázkach, ktoré sú skutočne prierezové - napríklad problematika drog alebo téma rómskej menšiny.

Sústava programov na úrovni vlády by priamo upravovala riadenie verejných financií na úrovni 1 (vláda) a 2 (rozpočtové kapitoly). Vlastnú realizáciu programov by koordinovali správcovia rozpočtových kapitol a vykonávali ich implementačné agentúry (úrovne 3 a 4). Využívali by pritom na svojej úrovni programový prístup, ktorý by zahŕňal vo vzťahu k implementačným agentúram aj systém kontraktov.<sup>31</sup> Súčasťou tohto procesu by malo byť zavedenie programového prístupu vnútri tých implementačných agentúr, ktoré sú súčasťou štátnej správy (štátne rozpočtové a príspevkové organizácie) s využitím vlastnej sústavy programov nadväzujúcej na programy na úrovni vlády. Ďalej by bolo vhodné pomôcť a povzbudiť aj iné implementačné agentúry vo vnútornom uplatnení programového prístupu (verejnoprávne organizácie, územné samosprávy, verejné vysoké školy atď.)

<sup>30</sup> Typickým príkladom je podpora bývania, ktorú prostredníctvom dotačných programov a Štátneho fondu rozvoja bývania realizuje Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, ale pridelovanie štátnej prémie k stavebnému sporeniu a bonifikáciu hypotekárnych úverov stráži Ministerstvo financií SR.

<sup>31</sup> Zjednodušene povedané, programové rozpočtovanie na úrovni rozpočtovej kapitoly znamená, že správcovia kapitol pridelujú finančné prostriedky programov implementačným agentúram tak, aby zabezpečili naplnenie zámerov a cieľov programov, za ktoré sú zodpovední. V tom programové rozpočtovanie nerozlišuje, či ide o organizáciu „vlastnenú“ rezortom (RO/PO), alebo inú organizáciu (verejné vysoké školy, súkromné organizácie a pod.) či jednotlivca. S týmito organizáciami však väčšinou uzatvára právne záväznú zmluvu/dokument, ktorá podrobnejšie špecifikuje povinnosti oboch strán aj požadované výstupy a financovanie.

Takto postavený integrovaný systém vzťahov programového financovania by predstavoval jednotný nástroj strategického riadenia verejných financií, ktorý by mali k dispozícii vláda a ministerstvo financií, ako aj jednotliví správcovia rozpočtových kapitol. Konkretizácia programového prístupu vnútri implementačných agentúr bude z rôznej podstaty týchto organizácií rôznorodá (iná pri štátnej správe, iná pri územnej samospráve, iná pri verejnoprávnych organizáciách, iná pri súkromných organizáciách). Preto jej aj v tejto vízii nevenujeme rozsiahlejšiu pozornosť.

Na záver je potrebné zdôrazniť, že nevyhnutným prvým krokom pri ďalšom využívaní programového prístupu pri riadení verejných financií na Slovensku je dopracovanie zodpovedajúcej metodiky s osobitným zreteľom na odstránenie problémov, o ktorých sme sa zmienili vyššie.

## 5. Rozpočtovanie a riadenie verejných výdavkov na úrovni správcov rozpočtovej kapitoly a implementačnej agentúry

Predkladaná vízia sa sústreďuje na možnosti reformy systému tak, aby dával všetkým účastníkom vrátane správcov kapitol a implementačných agentúr správnu motiváciu a vytváral vhodný rámec pre ich konanie. Vo všeobecnosti sa preto nesústreďujeme na návrhy pre správcov rozpočtových kapitol, ale na zmenu systému ovplyvňujúcu správcov rozpočtových kapitol a implementačnej agentúry.

### 5.1. Záväzné ukazovatele a pridelovanie finančných prostriedkov

V rámci rozpočtovania a riadenia verejných výdavkov sa rozhoduje nielen o celkovom objeme finančných prostriedkov pridelených vládou správcovi rozpočtovej kapitoly a správcovi rozpočtovej kapitoly implementačnej agentúry, ale aj o vnútornom delení tejto sumy podľa ďalších kritérií. Otázka, či a v akom rozsahu určovať ako záväznú aj vnútornú štruktúru pridelených finančných prostriedkov, má významné praktické dopady na efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov.

**Záväzná vnútorná štruktúra** môže byť postavená ad hoc, alebo môže byť založená na niektorej zo štyroch klasifikácií rozpočtu:

- organizačnej (kto môže použiť)**
- ekonomickej (na aký typ výdavku - mzdy, odvody, tovary a služby, transfery)**
- programovej (zo zdrojov ktorého programu a na aký cieľ)**
- funkčnej (na ktorú funkciu verejného sektora)**

Okrem toho sa, samozrejme, rozlišuje medzi bežnými a kapitálovými výdavkami, ale tejto otázke venujeme osobitnú časť.

Ad hoc záväznosť je výnimočným nástrojom, a ako taká sa používa vo forme tzv. účelovo viazaných výdavkov. Frekvencia využívania tohto nástroja so zavádzaním programového rozpočtovania klesá, pretože sa dá do neho v mnohých prípadoch integrovať.

Funkčná klasifikácia je primárne štatistickým nástrojom pre dlhodobé sledovanie výdavkov podľa oblastí a na účely stanovovania záväzných ukazovateľov sa nepoužíva (okrem výdavkov na vedu a techniku).

**Tradične sa preto ako záväzné (alebo čiastočne záväzné) používajú najmä organizačná a ekonomická klasifikácia.** Vláda rozdelí výdavky medzi rozpočtové kapitoly a obmedzí ich použitie na typy výdavkov podľa ekonomickej klasifikácie. Správca rozpočtovej kapitoly urobí to isté voči implementačným agentúram. Organizačná klasifikácia je nevyhnutným základom - prostriedky je nevyhnutné prideliť niekomu, kto bude zodpovedať za ich použitie.

Systém záväzných ukazovateľov založený na ekonomickej klasifikácii dobre spĺňa podmienku kontroly výdavkov na najnižšej a aj na agregovanej úrovni. Je to jednoduchý a prehľadný systém. Jeho hlavným cieľom často býva vylúčiť transfery medzi

personálnymi výdavkami a ostatnými položkami. Kritika tohto prístupu sa sústreďuje na jeho nepružnosť, ako i na skutočnosť, že pri tomto spôsobe sa pozornosť nekoncentruje na ciele politiky a neexistuje dostatočná väzba rozpočtu na tieto ciele (pozri časť 4). **Inými slovami, takýto systém implementačnú agentúru neorientuje k tomu, čo má robiť a dosiahnuť, ale ako môže minúť zverené prostriedky. Snahou riešiť tento problém je práve zavádzanie programového prístupu k riadeniu verejných financií.** Tam sa však vynára dodatočný problém: administratívna náročnosť kombinácie systému záväzných ekonomických a organizačných ukazovateľov so záväznými programovými a výnimočne aj funkčnými ukazovateľmi.

**Preto sa pri zavádzaní programových prístupov a programovej klasifikácie uvažuje o znížení miery záväznosti založenej na ekonomickej klasifikácii, alebo o jej úplnom zrušení.** V rámci tzv. blokových grantov prijímateľ dostáva daný objem finančných prostriedkov bez určenia ich záväznej vnútornej štruktúry alebo len s jej voľným určením. Uvoľnenie obmedzení formulovaných v reči položiek ekonomickej klasifikácie sa kompenzuje určením cieľov, ktoré sa pomocou pridelených financií majú dosiahnuť.

Z hľadiska verejných financií ako celku možno už dnešný systém považovať za pomerne liberalizovaný v tom, že okrem rozpočtových organizácií štátu sú ostatné implementačné agentúry financované cez bežné transfery, ktoré nie sú vnútorne štruktúrované z hľadiska ekonomickej klasifikácie. Inými slovami, z hľadiska MF SR a rozpočtu ako celku by financovanie zabezpečenia verejných služieb inými ako rozpočtovými organizáciami mohlo a malo prebiehať prostredníctvom blokových grantov. Viacerí správcovia rozpočtových kapitol však pri financovaní príspevkových organizácií idú za tento limit a podrobnejšie im štruktúrujú pridelené prostriedky aj z hľadiska ekonomickej klasifikácie. Tento prístup je pochopiteľný najmä v prostredí, kde je potrebné kontrolovať potenciálne záväzky štátu voči organizáciám a kde chýba jasná filozofia vzťahu štátu k podobným organizáciám. Na druhej strane bez jasného rozhodnutia o tom, kde ho použiť, dochádza k zbytočnému a neefektívnemu obmedzovaniu implementačných agentúr.

**Navrhujeme preto v rámci ostatných zmien v riadení verejných financií, ktoré sú uvedené najmä v časti 3 a 4, venovať pozornosť aj otázke záväzných ukazovateľov.** Okrem už spomenutých opatrení vyplývajúcich z implementácie programového prístupu k riadeniu verejných financií vrátane integrácie doterajšieho systému kontraktov navrhujeme:

- uplatniť aj na Slovensku prístup, podľa ktorého aj **v prípade príspevkových organizácií a verejnoprávnych inštitúcií, ako sú verejné vysoké školy, nie je súčasťou verejného rozpočtu len príspevok vo forme transferu (tzv. čistý transfer), ale celkové príjmy a výdavky organizácie (tzv. hrubý transfer)**
- **zvážiť pri rozpočtových organizáciách zníženie miery záväznosti ekonomickej klasifikácie po zavedení efektívneho programového rozpočtovania** v rámci rozpočtovej kapitoly, ak ho bude aj MF SR považovať za skutočne cieľovo orientované
- **vytvoriť tlak na správcov rozpočtových kapitol, aby po zavedení programového rozpočtovania zvážili, do akej miery a najmä akým**

spôsobom chcú z vlastnej iniciatívy záväzne členiť neštrukturované transfery pre príspevkové organizácie a iné implementačné agentúry. Na toto záväzné členenie odporúčame využívať najmä prostriedky programového rozpočtovania<sup>32</sup>

- **eliminovať anomáliu záväzných ukazovateľov založených na funkčnej klasifikácii pri výdavkoch na vedu a techniku** a dosiahnuť tak situáciu, keď funkčná klasifikácia má výhradne štatistickú funkciu

## 5.2. Prenos rozpočtových prostriedkov do nasledujúceho roka

Jednou zo všeobecných charakteristík rozpočtového hospodárenia používaného doteraz je zákaz prenosu nevyčerpaných rozpočtových prostriedkov do nasledujúceho kalendárneho roka. Racionálnym jadrom tohto opatrenia je nezvyšovať v prostredí permanentného nedostatku rozpočtových finančných prostriedkov zaťaženie štátneho rozpočtu v budúcom roku. Taktiež možno hovoriť o „vyčistení stola“ a tiež o úspore finančných prostriedkov, ktoré implementačné agentúry nestihli minúť.

**Negatívnym dôsledkom tohto pravidla je tzv. „decembrové šialenstvo“, ktorým nazývame jav, keď implementačné jednotky nechcú „nechať prepadať“ finančné prostriedky a snažia sa ich za každú cenu minúť, a to aj na veci, na ktoré by ich za normálnych okolností neminuli.**

Z týchto dôvodov sa postupne pri riadení verejných financií presadzuje možnosť obmedzeného prenosu do ďalšieho roka. Vytvorenie štátnych fondov v 90. rokoch na Slovensku bolo čiastočne motivované aj potrebou tohto kroku aspoň pri niektorých činnostiach. Zavedenie programového rozpočtovania prinieslo do správy verejných financií systémovú možnosť prenosu nespotrebovaných finančných prostriedkov pridelených programu do nasledujúceho roka. Následne však táto možnosť bola v novele zákona 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách podstatne redukovaná.<sup>33</sup>

**Navrhujeme preto umožniť vo väzbe na zavedenie programového rozpočtovania v rámci rozpočtovej kapitoly prenos nespotrebovaných prostriedkov pridelených programu do ďalšieho roka. Táto možnosť by sa mala dotýkať všetkých prostriedkov programu.** Možnosť prenosu je, samozrejme, nevyhnutné viazať na to, že implementačná agentúra z nich najprv pokryje všetky záväzky z predchádzajúceho rozpočtového roka.

<sup>32</sup> Aj po prechode na blokové granty a programové rozpočtovanie zostáva možnosť použiť pre definovanie niektorých záväzných ukazovateľov položky ekonomickej rozpočtovej klasifikácie. Záväzný ukazovateľ pritom môže byť formulovaný aj ako strop. Napríklad v zmluve medzi ministerstvom školstva a verejnou vysokou školou o poskytnutí dotácie na jej činnosť v roku 2002 je jeden zo záväzných ukazovateľov definovaný nasledovne: Celkový objem finančných prostriedkov z dotácií vynaložený v roku 2002 na mzdy a odvody do poisťovních fondov nesmie prekročiť 80 % objemu finančných prostriedkov poskytnutých v roku 2002 verejnej vysokej škole na bežné výdavky.

<sup>33</sup> Právo na prenos financií do ďalšieho roka je zakotvené aj v novom zákone o vysokých školách, ktorý ustanovuje, že zostatok dotácií na akreditované študijné programy, na výskumnú, vývojovú alebo umeleckú činnosť a na rozvoj vysokej školy nevyčerpaný ku koncu kalendárneho roka môže vysoká škola použiť v nasledujúcom kalendárnom roku, ak dodržala podmienky uvedené v zmluve o dotácii. Tento zostatok nemá vplyv na pridelovanie dotácií na nasledujúci rok.

### 5.3. Úplné náklady, odpisy a kapitálové výdavky

Riadenie verejných financií stojí a padá na poznaní skutočného stavu hospodárenia štátu a jeho jednotlivých zložiek, ktoré vychádza z účtovníctva verejných rozpočtov a organizácií naň napojených. V časti 3.5 sme hovorili o potrebe prechodu z účtovníctva na báze finančných tokov (cash accounting) na akruálne účtovníctvo založené na metodike ESA95.

Účtovnícke systémy zamerané na finančné toky sú jednoduché, ich výstupy sa ľahko porovnávajú s údajmi o finančných prostriedkoch. Neposkytujú však úplný obraz o ekonomickom stave organizácie, pretože nezachytávajú časové rozlíšenie jej nákladov a výnosov, teda ich zaradenie do obdobia, s ktorým časovo a vecne súvisia. V rozpočtovej sfére sa navyše nerealizuje ani odpisovanie majetku.<sup>34</sup>

**Ak sa zameriame len na sledovanie príjmov a výdavkov organizácie, nemôžeme určiť tzv. úplné náklady (full costs) na jej činnosť v danom období.** Pri ich výpočte je totiž potrebné brať do úvahy nielen výdavky (okrem kapitálových), ale aj odpisy, zmeny v stave záväzkov a pohľadávok a inventarizačné zmeny, ktoré súvisia s daným obdobím. Chýbajúce informácie o úplných nákladoch neumožňujú porovnávať efektívnosť jednotlivých spôsobov poskytovania verejných služieb, pretože porovnanie nákladov, samozrejme, nemožno robiť cez porovnanie príjmov a výdavkov, ani cez porovnanie čiastkových nákladov.<sup>35</sup>

**Pretože úplné náklady relevantnejšie odrážajú ekonomickú realitu, nachádzajú využitie aj pri rozpočtovaní a odhade budúcich nákladov, pri meraní výkonnosti a evaluácii programov, pri určovaní náhrad a poplatkov, ako i pri porovnávaní cien tovarov a služieb poskytovaných štátnymi organizáciami s cenami v súkromnom sektore na rovnakej báze.**

Získanie informácií o úplných nákladoch si vyžaduje použitie účtovníctva, v ktorom sa dôraz zo sledovania finančných tokov presúva na sledovanie nákladov a výnosov a na ich časové rozlíšenie. Takéto účtovnícke systémy sa nazývajú akruálne (accrual accounting). Štandardnou súčasťou tohto typu účtovníctva je aj zaznamenávanie odpisov. Poznamenajme, že aj keď princípy akruálneho účtovníctva sú blízke najmä podnikateľskej sfére, začínajú sa, z vyššie uvedených dôvodov, presadzovať ako nástroj boja proti **skrytým dlhom a dotáciám** aj v oblasti verejných financií. Plné akruálne účtovníctvo si vyžaduje podrobnú analýzu nákladov a jeho zavedenie je mimoriadne náročná úloha. V praxi sa preto používa viacero modifikácií akruálneho účtovníctva, ktoré vedú k jeho čiastočnému zjednodušeniu.

**Navrhujeme, aby na Slovensku aj rozpočtová sféra prešla na vhodnú formu akruálneho účtovníctva spolu so zavedením odpisov a časového rozlíšenia nákladov a výnosov a používala výkaz ziskov a strát ako základný výkaz verejných financií v súlade s metodikou ESA95 (vraciamе sa tak na mikroúrovni k návrhu z časti 3.5).**

V súvislosti s odpismi pripomeňme najprv, že v súčasnosti sa kapitálové výdavky na obstaranie a obnovu investičného majetku pridelujú rozpočtovým kapitolám ako

---

<sup>34</sup> Keď hovoríme o odpisoch, máme samozrejme na mysli účtovné odpisy.

<sup>35</sup> Nehovoriac o tom, že porovnanie nákladov sa môže vždy realizovať len pri rovnakej kvalite, na čo sa na Slovensku tiež často zabúda.



záväzný ukazovateľ (cieľom tohto opatrenia je na jednej strane zabrániť „prejedeniu“ všetkých finančných prostriedkov a na druhej strane zabrániť nadmernej produkcii nových kapitálových aktív, ktoré so sebou nesú zvýšené požiadavky na ich udržiavanie). **Správcovia rozpočtových kapitol rozpisujú kapitálové výdavky implementačným agentúram (prevažne rozpočtovým organizáciám) centrálnne. Tým sa de facto rozhoduje o obnove a rozvoji kapitálových aktív týchto organizácií centrálnne a ad hoc.** Znamená to, že verejné financie sa nemusia vyrovnáť s otázkou, do akej miery je možné na **udržateľnej** báze spravovať hmotný a nehmotný investičný majetok verejného sektora. V časti 2 sme hovorili o tom, že jedným zo spôsobov, ako sa verejné financie vyrovnávajú s rozporom medzi záväzkami a možnosťami, je žiadna alebo nízka miera obnovy kapitálových aktív, a to najmä verejných budov, ale aj iných aktív.

Ak vychádzame zo zákona o účtovníctve, ktorý ustanovuje, že odpisovanie sa má realizovať spôsobom zohľadňujúcim opotrebovanie majetku zodpovedajúce bežným podmienkam jeho používania, tak **všeobecné zavedenie odpisov by zviditeľnilo stupeň opotrebovania majetku v rozpočtovej sfére a explicitne vyjadrilo doteraz skrytú časť deficitu verejného sektora vyplývajúcu z neobnovovania kapitálových aktív.**

Zavedenie odpisov by bolo možné zároveň využiť aj na **decentralizáciu rozhodovania o pridelovaní finančných prostriedkov rozpočtovým organizáciám na obnovu investičného majetku.** Dalo by sa to realizovať buď umožnením obnovy majetku z bežných prostriedkov v rozsahu zodpovedajúcom odpisom, alebo pridelovaním kapitálových výdavkov na obnovu v rozsahu zodpovedajúcom odpisom (kapitálové prostriedky na rozvoj by boli pridelované tak ako doteraz). Pri nedostatku prostriedkov na tieto účely (čo zodpovedá súčasnému stavu) by sa uplatnila aspoň funkcia zviditeľnenia skrytého dlhu.

## 6. Inštitucionálne zabezpečenie reformy

Predchádzajúce časti vízie sa snažili reagovať na otázku - **čo** je potrebné urobiť pre lepšie riadenie verejných financií na Slovensku. V záverečnej časti sa sústredíme na inú tému - **ako** organizačne a inštitucionálne zabezpečiť reformu riadenia verejných financií.

Za najzávažnejšie problémy pri doterajšej implementácii reforiem riadenia verejných financií na Slovensku pokladáme:

- absenciu jednotnej vízie a filozofie zmien v oblasti verejných financií
- koncepcia, metodika a softvérové vybavenie sa pripravujú a realizujú „za chodu“
- vedúci pracovníci na ústredných orgánoch štátnej správy aj v rámci implementačných agentúr nie sú na implementáciu reforiem pripravení
- neexistuje systémovo zakotvená a zohľadňovaná spätná väzba reforiem zo strany užívateľov, a to ani ex ante, ani ex post
- neexistujú jasné stratégie fungovania a rozvoja jednotlivých rezortov, na ktorých by mohli stavať reformy riadenia verejných financií

Výsledkom je nedostatočné metodické a personálne zabezpečenie reforiem a ich odtrhnutosť od ostatného diania vo verejnom sektore. Dosiahnutie cieľov reformy pritom vyžaduje hlbokú a zásadnú zmenu myslenia. Pozitívne efekty sa nemôžu dostať, ak zmeny zostanú len na povrchu – v zavedení nových skupín výdavkov, novej dimenzie rozpočtu či nových kolonií vo formulároch pri zostavovaní rozpočtu bez dostatočnej komunikácie, informovanosti a spätnej väzby. Ľudia musia dostať do rúk dôveryhodnú a zmysluplnú metodiku toho, ako zmeny uskutočňovať na svojej úrovni. Bez takejto podpory budú zmeny vnímať len ako jednu z ďalších „výkazníckych“ aktivít, v ktorých nevidia žiaden zmysel, ale nemôžu to otvorene povedať.

Všeobecne možno povedať, že realizácia každej významnejšej reformy v oblasti verejných financií obsahuje aspoň nasledovné zložky:

- tvorba reformných návrhov od strategických dokumentov až po ich konkrétnu implementáciu, čo si vyžaduje expertnú prácu a schopnosti v oblasti ekonómie, finančníctva, účtovníctva, manažmentu a legislatívy.
- koordinácia v rámci rezortu Ministerstva financií SR (s jednotlivými sekciami ministerstva, Datacentrom a inými).
- koordinácia s inými ústrednými orgánmi štátnej správy ako so správcami rozpočtových kapitol. Táto koordinácia nie je potrebná len so sekciami financovania či ekonomiky, ale aj s vecne príslušnými sekciami, ktoré určujú verejnú politiku, a to najmä v rozpočtovo najvýznamnejších oblastiach. Práve na túto kľúčovú skupinu sa najčastejšie zabúda pri tvorbe aj realizácii rozpočtových reforiem.
- koordinácia a diskusia so zástupcami implementačných agentúr. Bez zástupcov právnických osôb, ktoré v konečnom dôsledku realizujú verejné výdavky, nie je možná kvalifikovaná diskusia o princípoch, ale najmä o praktickej realizácii reforiem.
- koordinácia s inými reformami vládnutia. Riadenie verejných financií je dôležitou súčasťou celkového riadenia verejného sektora a spravovania vecí

verejných. Preto je nevyhnutné priame prepojenie s inými skupinami/rezortmi, ktoré takéto reformy majú na starosti. Konkretizácia závisí od realizovaných priorít vlády - v niektorom období môže ísť o decentralizáciu, v inom o privatizáciu, v ďalšom o snahu o efektívne využívanie existujúcich verejných prostriedkov

- koordinácia s politikmi. V úvode sme zdôraznili, že navrhované (ale aj iné) reformy riadenia verejných financií nemôžu donútiť vládu ku kvalitným rozhodnutiam proti jej vôli, môžu však predstavovať silný nástroj pre vládu a konkrétne pre ministra financií, ako k takýmto rozhodnutiam smerovať. Preto si treba uvedomiť, že najdôležitejším klientom reformy je minister financií a iní kľúčoví politici v exekutive (predseda vlády, podpredseda vlády pre ekonomiku, ministri výdavkovo najrozsiahlejších rezortov).
- komunikácia s médiami a verejnosťou. Reforma rozpočtovania a riadenia verejných výdavkov nepatrí medzi prirodzene atraktívne témy, ktorých sa médiá a verejnosť chytajú. Napriek tomu viaceré navrhnuté kroky obsahujú možnosti pritiažnutia verejnej podpory najmä v oblasti strednodobého vyčíslenia záväzkov a možností ako aj celkovo pri programovom rozpočtovaní. Podpora najmä médií a relevantnej odbornej verejnosti môže predstavovať významný nástroj pri presadzovaní návrhov, ktoré by inak vďaka čiastkovému odporu neprešli.

Naplnenie týchto prvkov by znamenalo, že:

- existuje jednotná vízia ďalšieho postupu, ktorá by však bola pružná a mohla sa meniť bez narušenia základnej filozofie,
- „vlastníctvo“ tejto vízie pociťujú aspoň niektorí jednotlivci na všetkých úrovniach riadenia verejných financií,
- táto sa vízia naozaj realizuje.

Za podmienku úspešnej realizácie považujeme inštitucionálnu štruktúru obsahujúcu uvedené zložky od tvorby reformných návrhov až po koordináciu s politikmi. Takáto štruktúra môže mať rozmanité podoby; nasledovný návrh zohľadňuje aj obsahovú podobu našich návrhov.

Podľa nášho názoru je základnou podmienkou úspešnej reformy vytvorenie štíhleho útvaru reformy verejných financií na úrovni sekcie, ktorý by tvorili štátni zamestnanci dočasne preložený z jednotlivých sekcií MF SR, rozpočtových kapitol, rozpočtových organizácií ako aj externí experti. Jeho vedúci by bol na úrovni generálneho riaditeľa sekcie/poradcu ministra. Tento útvar by zodpovedal za uvedené zložky reformy riadenia verejných financií. Konkrétne by zabezpečoval najmä tvorbu reforiem, monitoring a riadenie ich implementácie, vzdelávanie a šírenie informácií o reformách a spätnú väzbu. Podliehali by mu aj zahraniční experti pomáhajúci pri tvorbe a realizácii reforiem.

Alternatívou by bolo, že by tento útvar viedol priamo námestník ministra financií, ak by sa Slovensko vrátilo k systému námestníkov ministra. Podriadenie štátnemu tajomníkovi možno odporúčať len v prípade, ak bude štátny tajomník vybraný ministrom financií a reforma bude jeho hlavnou zodpovednosťou.

Kľúčom k úspechu tohto útvaru je okrem podpory ministra financií aj funkčná

štruktúra komunikácie s užívateľmi na všetkých úrovniach. Na jej zabezpečenie navrhujeme dve alternatívy:

#### ALTERNATÍVA I.:

V rámci tejto alternatívy by fungovala komunikačno-koordinačná skupina, v ktorej by boli zastúpení všetci klienti na nepolitickej úrovni, teda konkrétne zástupcovia ostatných sekcií MF SR, rozpočtových kapitol a implementačných agentúr, ako aj externí experti.

Prácu tejto skupiny by dopĺňalo pravidelné využívanie dvoch stálych koordinačných mechanizmov:

- pravidelnej informácie a diskusie v rámci porady vedenia MF SR na zabezpečenie informovanosti a podpory politického ako aj nepolitického manažmentu rezortu (sekční šéfovia, riaditelia kľúčových rezortných organizácií)
- pravidelnej informácie a diskusie v rámci PEM na zabezpečenie koordinácie s politikmi v exekutive

#### ALTERNATÍVA II.:

V rámci tejto alternatívy by fungoval riadiaci výbor, ktorý by dozeral na prácu útvaru. Jeho členmi by boli okrem ministra financií a politického aj apolitického vedenia MF SR aj niektorí iní kľúčoví politici z exekutívy (z fiskálne kľúčových rezortov).

Okrem riadiaceho výboru by komunikáciu s nepolitickými klientmi zabezpečoval systém ad hoc konzultácií s užívateľmi.

Možno tiež uvažovať o kombinácii oboch alternatív v podobe existencie riadiaceho výboru aj komunikačno-koordinačnej skupiny. Túto alternatívu však možno odporúčať len ak uvedené reformy budú pre ministra financií prioritnou prioritou. Inak sa tieto orgány zmenia na formálnych „požieračov“ času pre viacero vysokopostavených politikov.

V súvislosti s výberom členov akéhokoľvek orgánu, ako aj výberom dočasných zamestnancov útvaru je potrebné zdôrazniť otázku reprezentatívnosti a schopností. Reprezentatívnosť, teda zastúpenie všetkých dôležitých typov klientov, je dôležité zo zjavných príčin. V malej krajine s rôznorodou kvalitou ľudských zdrojov je však dôležitá aj kvalita a osobná angažovanosť konkrétnych jednotlivcov. Preto odporúčame vytvoriť systémové mechanizmy na všeobecnú a čo najširšiu prístupnosť informácií o vývoji reformy a inštitucionalizovať možnosť voľnej spätnej väzby (napr. cez internet alebo stretnutie s riaditeľmi implementačných agentúr). Takto bude možné nájsť a zapojiť do prípravy a realizácie reforiem aj mnohých jednotlivcov, ktorí budú mať schopnosť a záujem ponúknuť svoje skúsenosti z praxe.



Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212, tel.: 02/53 411 020, fax: 02/58 233 487, [sgi@governance.sk](mailto:sgi@governance.sk)

**SGI - Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť** je nezisková mimovládna organizácia, ktorá sa neviaže na žiadnu ideológiu ani politickú stranu. Cieľom SGI je hľadať riešenia pre skvalitnenie procesu alokácie verejných zdrojov na zabezpečenie kvalitných, prístupných, transparentných a efektívnych verejných služieb pre občanov Slovenska.

SGI vznikol v októbri 2001 s podporou INEKO - Stredoeurópskeho inštitútu pre ekonomické a sociálne reformy, aby na seba sústredil a rozšíril dovtedajšie aktivity zamerané na reformy správy vecí verejných.

Stav verejných financií dnes predstavuje jednu z najväznejších ekonomických tém. Nevyhnutným predpokladom jej riešenia je reforma systému rozpočtovania a riadenia verejných výdavkov. Súčasný systém neumožňuje vláde reálne riadiť štát v horizonte celého volebného obdobia a premieňa jej činnosť na kombináciu mnohých poloprázdnych slov a hasenia naliehavých tlakov. Začiatok nového volebného obdobia poskytuje jedinečnú šancu zaviesť reformy, ktoré počas štyroch rokov prinesú aj politický efekt.

Preto publikácia "**Rozpočtovanie a riadenie verejných výdavkov - realistická vízia reforiem na najbližšie štyri roky**" obsahuje nielen analýzu súčasných problémov, ale prináša ucelený a jednotný súbor konkrétnych odporúčaní pre nového ministra financií a vládu napríklad v súvislosti s udržateľnosťou verejných financií, zmenou systému prípravy rozpočtu, zvýšením dosahu vlády na verejnoprávne inštitúcie a zavedením metódy úplných nákladov a odpisov.

[www.governance.sk](http://www.governance.sk)

ISBN 80-89041-48-5