

AKTUÁLNE K PROBLEMATIKE KVALITY A EFEKTÍVNOSTI VÝKONU VEREJNEJ SPRÁVY V SR

Kornélia Beličková

NHF EU v Bratislave, Katedra financií

Abstract: *The author's paper has the aim to assess briefly the issue of quality and efficiency of the public administration in Slovakia today compared with the past, when the focus of attention in the state budget reporting was cash principle. Since has made some significant changes regarding the budgetary process as a whole, i.e. in all its phases (stages).*

Keywords: *State Budget, Budget process, Changes in the Budgetary Process, Government, Budgeting Information System*

1. Úvod

Autorka príspevku si dala za cieľ zhodnotiť stručne problematiku kvality a efektívnosti výkonu verejnej správy v SR v súčasnosti, kedy oproti praxi z minulosti, keď bol stredobodom pozornosti štátny rozpočet vykazovaný v hotovostnej báze, nastalo v súčasnosti niekoľko zásadných zmien, ktoré sa týkajú rozpočtového procesu ako celku, to znamená všetkých jeho fáz (etáp).

2. Formulácia problematiky

Vychádza z tézy, že:

- hlavným cieľom fiškálnej politiky by mala byť prioritne podpora rastu ekonomiky, smerovanie k dlhodobu udržateľnej pozícii verejných financií, znižovanie miery prerozdelenia prostredníctvom verejných financií a plnenie maastrichtských kritérií
- a následne po definovaní základného cieľa fiškálnej politiky je dôležité určiť rámec na zostavenie rozpočtu všetkých subjektov verejnej správy, kde vláda nemá úplnú kontrolu nad finančnými tokmi, čo je na jednej strane spôsobené decentralizáciou právomocí a na strane druhej odlišným regulačným rámcom.

3. Riešenie problému

Vychádza z cieľa príspevku, kde je potrebné zhodnotiť stručne udalosti ostatného obdobia v danej oblasti a načrtnúť vývoj do blízkej budúcnosti a to hlavne tých, ktoré sa týkajú zmien v rozpočtovom procese.

Prvou je, že pozornosť sa nesústreďuje len na štátny rozpočet, ale na celý okruh verejnej správy – to znamená pozornosť sa sústreďuje na rozpočet verejnej správy ako celok– alebo inak povedané, na sústavu verejných rozpočtov.

Druhým veľmi podstatným rozdielom je vykazovanie hospodárenia na aktuálnom princípe – to znamená s časovým rozlíšením. Metodika ESA 95 poskytuje analyticky pravdivý obraz o hospodárení verejnej správy, preto sa používa pri medzinárodných komparáciách a sú v nej formulované ciele a pravidlá EÚ. V praxi existujú dôvody, ktoré zapríčiňujú odchýlku medzi hotovostnými a aktuálnymi daňovými príjmami a tie v tejto fáze nie sú kvantifikované. Jedným z dôvodov môžu byť legislatívne zmeny. Rozdiel medzi

akruálnym a hotovostným výnosom závisí od toho, či ide o zvýšenie alebo zníženie daňového zaťaženia na prelome rokov.

Tretou zásadnou zmenou v rozpočtovom procese Slovenskej republiky je prechod na **viacročné rozpočtovanie**. V prvom štádiu viacročného rozpočtovania NR SR schvaľuje len rozpočet na nasledujúci rozpočtový rok, pričom rozpočet na nasledujúce dva roky v schválenom rozpočte verejnej správy sú orientačné. K ich spresňovaniu môže dôjsť, ale len v odôvodnených prípadoch.

Štvrtá zmena sa odvíja od septembra 2004, kedy NR SR schválila komplexný návrh **fiškálnej decentralizácie**. Skladá sa zo zákona o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy (č. 564/2004), zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (č. 583/2004) a zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (č. 582/2004).

Osobitným piatou zmenou je **transformácia štátnych fondov**. Svetová banka v rámci poskytnutia technickej pomoci zistila nedostatky systému ich fungovania – napr. problém transparentnosti, duplicitu, vylúčenie z normálnych rozhodovacích procesov, komplikovanú štruktúru rozhodovania, preto k 1. 1. 2003 prebehla ich transformácia.

Z obvyklého počtu kapitol štátov EÚ vychádzal pôvodný **zámer vlády SR znížiť počet rozpočtových kapitol** (49) v roku 2002 na 20. Od roku 1993 pribudlo v štátnom rozpočte 15 rozpočtových kapitol. Dnes je stav takýto: od roku 2006 sa počítalo s 34 kapitolami. Nástrojom na tieto zmeny sa stali programy – programové rozpočtovanie, ktoré umožňuje navrhnutie výdavkov na konkrétne ciele tak, aby bolo zabezpečené ich účelové určenie. V súčasnosti máme v SR 31 (rozpočtových) kapitol.

1. Kancelária Národnej rady SR
2. Kancelária prezidenta SR
3. Úrad vlády SR
4. Ústavný súd SR
5. Najvyšší súd SR
6. Generálna prokuratúra SR
7. Najvyšší kontrolný úrad SR
8. Slovenská informačná služba
9. Ministerstvo zahraničných vecí SR
10. Ministerstvo obrany SR
11. Ministerstvo vnútra SR
12. Ministerstvo spravodlivosti SR
13. Ministerstvo financií SR
14. Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR
15. Ministerstvo zdravotníctva SR
16. Ministerstvo práce, soc. vecí a rodiny SR
17. Ministerstvo kultúry a cestovného ruchu SR
18. Ministerstvo hospodárstva a výstavby SR
19. Ministerstvo pôdohospodárstva, životného prostredia a regionálneho rozvoja SR
20. Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR
21. Úrad geodézie, kartografie a katastra SR
22. Štatistický úrad SR
23. Úrad pre verejné obstarávanie
24. Úrad jadrového dozoru SR
25. Úrad priemyselného vlastníctva SR
26. Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR
27. Protimonopolný úrad SR

- 28. Národný bezpečnostný úrad
- 29. Správa štátnych hmotných rezerv SR
- 30. Všeobecná pokladničná správa
- 31. Slovenská akadémia vied

Šiesta zmena sa týka programového rozpočtovania, čo v praxi znamená nový prístup k rozpočtovaniu výdavkov na konkrétne ciele formulované v programoch. V programovom rozpočtovaní ide o spôsob prípravy návrhu výdavkov ŠR, ktorého zámerom je hlavne zabezpečiť účelnosť a efektívnosť výdavkov ŠR a väčšiu transparentnosť pri nakladaní s prostriedkami rozpočtu.

Siedma zmena sa týka zefektívnenia správy rozpočtových prostriedkov a správy finančných prostriedkov štátu. Od 1. 1. 2005 je plne funkčný **system Štátnej pokladnice**.

Ďalšia ôsma zmena je spojená s dátumom 1. mája 2004, kedy sa Slovenská republika stala právoplatným členom Európskej únie. Od vstupu SR do EÚ „dobešla“ ešte pomoc z predvstupových fondov PHARE, ISPA, SAPARD čerpaním záväzkov schválených pred dňom vstupu do EÚ. **Táto predvstupová pomoc nebola súčasťou príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu SR** a vykazovala sa v bilancii Národného fondu¹. V roku 2008 SR po prvýkrát odviedla príspevky do Európskeho rozvojového fondu.

Deviata zmena sa týka sústavy verejných rozpočtov:

Sústavu verejných rozpočtov tvorí všeobecne:

- ☐ nadnárodný rozpočet
- ☐ národný rozpočet a
- ☐ rozpočty nižších vládnych úrovní.

S aplikáciou na podmienky Slovenskej republiky túto sústavu tvorí:

- ☐ nadnárodný rozpočet – rozpočet Európskej únie (1)
- ☐ národný rozpočet – štátny rozpočet (1)
- ☐ rozpočty nižších vládnych úrovní – rozpočty vyšších územných celkov (8) a rozpočty miest a obcí (2886)

pričom do sústavy verejných rozpočtov ďalej patria a nazývame ich aj ostatné rozpočty súčasnej rozpočtovej sústavy Slovenskej republiky:

- ☐ Rozpočty rozpočtových a príspevkových organizácií
- ☐ Rozpočet Sociálnej poisťovne
- ☐ Rozpočty verejných zdravotných poisťovní
- ☐ Rozpočty štátnych účelových fondov
- ☐ Rozpočet Slovenského pozemkového fondu
- ☐ Rozpočet Fondu národného majetku
- ☐ Rozpočet Slovenskej konsolidačnej, a.s.
- ☐ Rozpočet Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou
- ☐ Rozpočty verejných vysokých škôl
- ☐ Rozpočet Slovenskej televízie
- ☐ Rozpočet Slovenského rozhlasu
- ☐ Rozpočet Rozhlasovej a televíznej spoločnosti, spol. s r.o. (RTVS, s.r.o.)
- ☐ Rozpočet Úradu pre dohľad nad výkonom auditu

¹ Národný fond bol zriadený v zmysle uznesenia vlády SR č. 856 2.12.1998. Je súčasťou decentralizovaného systému implementácie (DIS) troch predvstupových fondov – PHARE, ISPA, SAPARD. Od marca 2003 je organizačne začlenený do sekcie európskych záležitostí MF SR.

4. Záver

Efektívnosť vynakladania verejných zdrojov je okrem legislatívnych podmienok zabezpečená predovšetkým tvrdými rozpočtovými obmedzeniami a adekvátnou kontrolou. Výrazný vplyv na deficit rozpočtu verejnej správy v metodike ESA 95 majú v rozpočtoch ostatných subjektov verejnej správy najmä Sociálna poisťovňa a Fond národného majetku Slovenskej republiky.

Správcovia kapitol štátneho rozpočtu (vrátane organizácií v ich pôsobnosti) rozpišu limity výdavkov na roky 2011 až 2013 do programov, podprogramov, projektov/prvkov, podprogramov medzirezortných programov².

Spracovanie návrhu rozpočtu na rok 2011 pozostáva zo schváleného rozpočtu na bežný rok, návrhu rozpočtu na rok 2011, 2012 a 2013 je na univerzálnych formulároch.

Rozpočtový informačný systém („RIS“) poskytne údaje z hore uvedených formulárov zostavami z RIS-u. Do rozpočtov na každej úrovni sa do súčtu príjmovej časti nezahŕňajú granty, t. j. v hlavnej kategórii 300 položky 311, 321, 331, 332. Tieto položky majú informatívny charakter a zostavovateľ rozpočtu je povinný predpokladaný príjem grantov v príslušnom roku na nich uviesť. Očakávaný príjem naturálnych grantov sa uvádza slovnou „Poznámke“. Súčasne je potrebné granty uviesť i na strane výdavkov v „Poznámke“ k výdavkovým položkám, v rámci ktorých sa predpokladá ich použitie. Rovnaký postup na strane výdavkov platí i pre prípadné prijaté vládne úvery, t. j. musí byť zrejmé, aké výdavky sa uvažuje kryť úverovými zdrojmi. Súčasťou hlavnej kategórie 300 sú prijaté transfery, položky 312, 322, 341, ktoré na rozdiel od grantov, je zostavovateľ rozpočtu povinný zahrnúť do súčtu príjmovej a výdavkovej časti rozpočtu. Zber informácií pre tvorbu návrhu rozpočtu na roky 2011 až 2013 bude prebiehať prostredníctvom aplikačného programového vybavenia RIS. Spracovanie bude realizované centralizovaným spôsobom, prostredníctvom počítačov pripojených do DataCentra v rámci RIS-u. Kapitoly a ich organizácie, zostavujúce návrh štátneho rozpočtu v systéme RIS, budú podporované pri jednotlivých činnostiach jeho navigačnými prostriedkami. Z dôvodu zabezpečenia kontinuity rozpočtu na rok 2011 v priebehu celého rozpočtového procesu, umožní Rozpočtový informačný systém modifikáciu návrhu rozpočtu iba v tých kapitolách, kde dôjde k zmene rozpočtu či už po rokovaní s ministerstvom financií, po rokovaní vlády SR k návrhu rozpočtu alebo po rokovaní v Národnej rade SR. Ostatné kapitoly štátneho rozpočtu budú používať pôvodný rozpis svojho návrhu rozpočtu v celom rozpočtovom procese, t. j. od návrhu východísk po parlamentný rozpis. Zber a spracovanie návrhu rozpočtu na roky 2011 až 2013 podľa jednotlivých organizácií kapitol zabezpečuje správca kapitoly prostredníctvom aplikačného programového vybavenia RIS v centrálnej databáze RIS-u. Jednotlivé organizácie sa v prípade potreby konzultácie obracajú **vo vecnej problematike** na svojho správcu kapitoly a **v oblasti aplikačného programového vybavenia** na Centrum podpory užívateľov.

² Pre zostavenie návrhu rozpočtu na roky 2011 až 2013 sa použije rozpočtová klasifikácia schválená opatrením Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. decembra 2004, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie č. MF/010175/2004-42 (Finančný spravodajca č. 14/2004) v znení neskorších predpisov.

Použité zdroje:

- [1] BELIČKOVÁ, K. *Verejné rozpočty*. 1. vydanie. Bratislava: EKONÓM 2005. 312 s. ISBN 80-225-2077-2
- [2] Príručka na zostavenie návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2011 až 2013. Číslo: MF/10334/2010-411. FINANČNÝ SPRAVODAJCA 2/2010
Dostupné na WWW: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3514>

Kontaktní adresa:

doc. Ing. Kornélia Beličková, PhD.
Katedra financií, Národohospodárska fakulta
Ekonomická univerzita v Bratislave
Dolnozemska cesta č.1
852 35 Bratislava
+421-2-67291333
Email: belickova@bestpartner.sk