

TRANSPARENTNOST' VEREJNYCH FINANCIÍ

*Miroslav Beblavý
Peter Švec*

TRANSPARENTNOSŤ VEREJNÝCH FINANCIÍ

Oponentúra: *Juraj Nemec*

CPHR - Transparency International Slovensko
Bajkalská 25
827 18 Bratislava 212
tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5823 34 87
www.transparency.sk, tis@transparency.sk



Tento program bol pripravený vďaka podpore USAID, Americkej agentúry pre medzinárodný rozvoj, Kancelárie pre demokraciu a riadenie Úradu pre Európu a Euráziu, v rámci grantu č. DGS-G-00-00-00025-00. Názory uvedené v programe sú výlučne názormi autorov a nemusia byť totožné s názormi Americkej agentúry pre medzinárodný rozvoj.

Vydal: *Róbert Vico - vydavateľstvo*

ISBN 80-89041-18-3



CPHR - Transparency International Slovensko

Miroslav Beblavý
Peter Švec

TRANSPARENTNOSŤ VEREJNÝCH FINANCIÍ

Bratislava
máj 2001

Vydané s podporou USAID a INEKO

Transparency International Slovensko (TIS) je organizačnou jednotkou Centra pre hospodársky rozvoj (CPHR), neziskovej, nestranickej a mimovládnej organizácie so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej organizácie Transparency International, ktorá bola založená v roku 1993 a má sídlo v Berlíne. Medzi hlavné ciele TIS patrí predovšetkým podpora a presadzovanie takých demokratických hodnôt v živote spoločnosti, akými sú transparentnosť, dôvera, čestnosť a integrita, ktoré významným spôsobom napomáhajú bojovať proti korupcii, úplatkárstvu.

**Centrum pre hospodársky rozvoj-
TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5823 34 87**

Túto publikáciu nájdete aj na internete - www.transparency.sk

Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:

Milan Banas
Iveta Griačová
Eugen Jurzyca
Mária Kolaříková
Zdenko Kováč
Katarína Mathernová
Grigorij Mesežnikov
Vladimír Pirošík
Ol'ga Reptová
Emília Sičáková
Dušan Staněk
Juraj Stern
Soňa Szomolányi
Jiří Vlach
Daniela Zemanovičová

Ďalších 5 členov má pozastavené členstvo z dôvodu výkonu vysokej štátnej funkcie.



ÚVOD

Táto kapitola sa venuje transparentnosti verejných financií. Obsahuje tri časti. Prvá sa venuje výdavkovej strane verejných financií vrátane vzťahu medzi vstupmi a výstupmi. Ďalšia časť kapitoly sa zaoberá transparentnosťou príjmovej stránky rozpočtu a najmä daňovej sústavy. Tretia časť analyzuje transparentnosť verejných financií z hľadiska transparentnosti rozpočtového procesu a vykazovania deficitu verejných financií. Okrem toho sa venuje vzťahu medzi štátnym rozpočtom a verejnými financiami, udržateľnosťou verejných financií a implicitnými záväzkami.

1. TRANSPARENTNOSŤ VEREJNÝCH FINANCIÍ Z VÝDAVKOVEJ STRANY

1.1. PRAVIDLÁ POUŽITIA VEREJNÝCH PROSTRIEDKOV

1.1.1. Popis súčasného stavu

Zákon o štátnom rozpočte

Pri rozdeľovaní verejných financií (vysvetlené neskôr v kapitole) v parlamentných demokraciách exekutíva v princípe realizuje rozhodnutie parlamentu o použití zdrojov pochádzajúcich predovšetkým od daňových poplatníkov. Každá vláda by v záujme zachovania si kreditu v očiach svojich voličov, a teda i daňových poplatníkov, mala voliť stabilné a čitateľné pravidlá pre rozdeľovanie verejných financií. Základným a snád' aj verejne najznámejším súborom pravidiel pre rozdeľovanie zdrojov podobne ako v iných civilizovaných štátoch aj na Slovensku je zákon o štátnom rozpočte. Odráža základné politické rozhodnutia vlády o tom, ktorú časť služieb pre občanov chce štát pokrývať z verejných zdrojov.

Návrh štátneho rozpočtu, ktorý vypracúva Ministerstvo financií SR (MF SR) je po diskusii a schválení vo vláde postúpený Národnej rade SR (parlamentu), ktorý mu dáva definitívnu podobu zákona. Text zákona, napriek jeho dostupnosti, však nie je jednoduchým čítaním ani pre širšiu odbornú verejnosť. Táto právna úprava je aktuálna len jeden rozpočtový rok, ktorý je v prípade Slovenska totožný s kalendárnym rokom. Napríklad v prípade USA začína rozpočtový rok vlády 1. októbra kalendárneho roku. Podobne v prípade iných vyspelých štátov sa rozpočtový rok nekryje s kalendárnym rokom.

Pravidlá rozpočtového hospodárenia

Dokumentom nadčasového charakteru poskytujúci prehľad o pravidlách rozdeľovania verejných financií je zákon o rozpočtových pravidlách. Jeho obsahom je okrem pravidiel pre rozpočtovanie aj postup pre vykazovanie schodku štátneho rozpočtu. Posledná novela tejto právnej normy zo záveru roka 2000 sprehľadnila spôsob rozpočtovania prostriedkov získaných z EÚ. Ale čo je podstatne dôležitejšie, spomenutou novelou sa od roku 2001 obsahom štátneho záverečného účtu SR okrem štátneho rozpočtu, alebo rozpočtu centrálnej vlády, stávajú aj ostatné zložky verejných financií. Zákon by mal v budúcnosti podstúpiť ešte niekoľko zmien týkajúcich sa transparentnenia vzťahov medzi rozpočtom centrálnej vlády SR a rozpočtami miest a obcí.

Verejné financie predstavujú zdroje vytvorené na báze všeobecnej zákonnej povinnosti platenia daní a odvodov fyzickými a právnickými osobami, o ktorých použití rozhodujú volení zástupcovia na úrovni štátu, regiónov, obcí a verejnoprávnych inštitúcií. Celý okruh verejných financií predstavuje nielen štátny rozpočet, ale aj rôzne verejné fondy, verejnoprávne inštitúcie v oblasti dôchodkového, nemocenského a zdravotného zabezpečenia a mestá a obce (viď kapitola č. 3).

1.1.2. Pripravované zmeny

Rozpočtové pravidlá

Zákon o rozpočtových pravidlách by v budúcnosti mal byť nástrojom, ako dostať pod kontrolu všetky spomenuté zložky verejných financií. Odčleňovanie napríklad dôchodkového alebo zdravotného systému od rozpočtu centrálnej vlády v prvej polovici 90. rokov, totiž nesprievádzala potrebná úprava limitujúca možnosti hospodárenia týchto verejnoprávnych inštitúcií. Vláda, zodpovedná za fiskálnu politiku, preto v súčasnosti paradoxne nemá efektívne nástroje, ktorými by napríklad garantovala výšku rozpočtového deficitu celého okruhu verejných financií.

Takáto úprava by napríklad mala stanoviť pravidlá rozpočtovania pre mestá a obce. Mestské a obecné zastupiteľstva by mali mať naďalej výsostné právo rozhodovať o použití svojich prostriedkov. Zákon by mal stanoviť limity pre výšku deficitu, respektíve zakázať miestnym samosprávam bežné hospodárenie s deficitom, alebo zabrániť čerpaniu cudzích úverových zdrojov na bežné výdavky a podobne. Takáto prax je bežná v západných civilizovaných štátoch. Aj hospodárenie miest a obcí totiž ovplyvňuje bilanciú hospodárenia všeobecnej vlády, ktorá má vplyv na ostatné makroekonomické ukazovatele. Prípadná neschopnosť miest uhrádzať svoje záväzky voči zahraničným veriteľom (default), môže vážne poškodiť aj kredit celej krajiny.

O štátnom rozpočte zrozumiteľnejšie

Podobne ako vo vyspelých štátoch, Ministerstvo financií SR začiatkom roku 2000 vydalo prvýkrát v histórii publikáciu *„Štátny rozpočet na rok 2000“* popisujúcu, vo forme prístupnej bežnému občanovi, základné pravidlá rozdeľovania verejných prostriedkov. Vydávanie podobných publikácií bude bežnou praxou aj v nasledujúcich rokoch. V súčasnosti však ešte neexistuje žiadny formálny záväzok ani povinnosť vlády vyčleniť na vydávanie takejto publikácie finančné zdroje. Existuje teda riziko, že nové vedenie MF SR môže v budúcnosti takúto prax prehodnotiť. Ministerstvo financií by preto malo legislatívne ošetriť povinnosť poskytovania presne vymedzených informácií s časovým harmonogramom. Tejto téme i s náležitými odporúčaniami sa budeme venovať v ďalších častiach textu.

1.2. REÁLNE POUŽITIE VEREJNÝCH ZDROJOV

1.2.1. Súčasný stav

Netransparentná odvetvová klasifikácia

Ešte do roku 2000 platila pri rozdeľovaní prostriedkov štátu výlučne takzvaná odvetvová klasifikácia. Zdroje štátu sa podľa nej v súčasnosti triedia do 46 rozpočtových kapitol. Nevýhodou tejto klasifikácie je nízka prehľadnosť o vecnom použití výdavkov štátu. Je napríklad ťažké jednoznačne vymedziť, aký objem prostriedkov štátu putuje napríklad do školstva, keďže zdroje do tohto odvetvia boli súčasťou nielen kapitoly ministerstva školstva, ale aj kapitol ministerstva hospodárstva, a tiež ministerstva zdravotníctva a podobne. Podobný problém s výdavkami štátu na obranu znamenal

neschopnosť vlády disponovať jednoznačným pomerovým ukazovateľom o podiele výdavkov štátu na obranu k celkovej výške hrubého domáceho produktu (HDP). V období príprav štátu na vstup do Severoatlantickej aliancie je táto informácia mimoriadne dôležitá.

Odvetvová klasifikácia uprednostňuje inštitucionálne rozdeľovanie výdavkov štátu pred funkčným pomenovaním ich použitia. Názov inštitúcie však nemusí presne vystihovať účel použitia zdrojov. Bežný občan, ale aj širšia odborná verejnosť, po prečítaní zákona o štátnom rozpočte sotva dostala jasnejší obraz o tom, kam putujú ich zdroje odvedené štátu vo forme daní.

1.2.2. Realizované zmeny

Prechod na funkčnú klasifikáciu

Štátny rozpočet Slovenska na rok 2001 je už popri odvetvovej klasifikácii zostavovaný z veľkej časti aj podľa pravidiel takzvanej funkčnej klasifikácie. Štruktúra rozpočtových kapitol ostala zachovaná, bol však použitý takzvaný prevodový mostík rozdeľujúci výdavky podľa nových princípov. Výdavky štátu sú prvýkrát zatriedené do medzinárodne používanej štruktúry výdavkov kopírujúcej základné funkcie štátu. Pre možnosť porovnávania dokonca rezort financií rozhodol preklasifikovať výdavky roku 2000 podľa pravidiel funkčnej klasifikácie. Ministerstvo financií SR zatriedilo výdavky štátneho rozpočtu do 10 divízií, 69 skupín a 109 tried.

Pre ilustráciu uvádzame aspoň nasledovné pracovné pomenovania divízií:

- 01 Všeobecné verejné služby
- 02 Obrana
- 03 Verejný poriadok a bezpečnosť
- 04 Hospodárske záležitosti
- 05 Ochrana životného prostredia
- 06 Bývanie a spoločenské vybavenie
- 07 Zdravotníctvo
- 08 Rekreácia, kultúra a náboženstvo
- 09 Vzdelávanie
- 10 Sociálne zabezpečenie

Podobná klasifikácia výdavkov sa od 1. januára 2003 dostane do praxe aj v prípade ostatných zložiek verejných financií. Okrem štátneho rozpočtu aj v rozpočtovaní miest a obcí a všetkých verejnoprávnych inštitúcií.

Na rozdiel od minulosti bude teda možné bez väčších dohadov a špekulácií robiť jednoznačné komparácie výdavkov určených napríklad na ochranu životného prostredia Slovenska s výdavkami tohto druhu v členských štátoch Európskej únie. Najčastejšie opäť ako podiel na HDP. Funkčná klasifikácia navyše umožní aj jednoznačne analyzovať medziročné zmeny výdavkov. Prechod na takýto spôsob klasifikácie rozpočtových výdavkov netreba vnímať len ako splnenie ďalšej podmienky EÚ, ale predovšetkým krok smerom k transparentnosti. Takýto krok k sprehľadneniu výdavkovej stránky štátneho rozpočtu privítajú aj finančné trhy a domáci aj zahraniční veritelia.

Začiatky programového rozpočtovania

Ďalšou zložkou sprehľadňovania výdavkovej strany štátneho rozpočtu je zavedenie takzvaného programového rozpočtovania. Klasické ekonomické triedenie výdavkov je doplnené o rozpočtovanie podľa konkrétnych účelov, respektíve programov. Na rozdiel od funkčnej klasifikácie pri programovom rozpočtovaní ide o podstatne konkrétnejšie pomenovanie využitia rozpočtových výdavkov v časovou dimenziou ukončenia programu.

Programové rozpočtovanie je vlastne konkrétnou materializáciou finančného krytia zámerov programového vyhlásenia vlády a jej priorit. Už v *Príručke na zostavovanie štátneho rozpočtu na rok 2001* sa vláda prvýkrát pokúsila zadefinovať obsah pojmu program. V roku 2001 sa podarilo prvý krát zaradiť do rozpočtových programov časť výdavkov štátneho rozpočtu vo výške 30,3 mld. Sk (ide zatiaľ len o 15,2 % výdavkov štátneho rozpočtu).

Prvý strednodobý rozpočtový výhľad

Jedným z podstatných cieľov zavedenia programového rozpočtovania je prechod na zostavovanie niekoľkoročných rozpočtov štátu. To je krok k stabilizácii rozpočtovania výdavkov v dlhšom časovom období, čo je podmienkou udržateľnosti verejných financií. Inštrumentárium moderného a efektívneho riadenia výdavkov ešte predtým doplní vypracovávanie strednodobého rozpočtového výhľadu ako súčasť zákona o štátnom rozpočte.

Už pri diskusiách o štátnom rozpočte na rok 2001 a jeho schvaľovaní vo vláde a parlamente bol k dispozícii prvý strednodobý rozpočtový výhľad na obdobie troch rokov. Napokon tento dokument je súčasťou zákona o štátnom rozpočte. Trojročný rozpočtový výhľad je pripravovaný na kľzavom princípe, čo znamená, že každý rok sa bude aktualizovať s ročným posunom so zohľadnením na vývoj reality. Vládu aj parlament to bude upozorňovať na základné rezervy a riziká vyplývajúce z makroekonomického vývoja pre verejné financie.

Štátna pokladnica

Predstava uceleného systému správy verejných rozpočtov sa naplňa realizáciou projektu štátnej pokladnice. Vláda odsúhlasila jeho koncepciu v polovici roka 2000. Súhrnný evidenčný účet štátu bude podľa tohto projektu sústreďovať všetky bankové účty vlády i miestnych rozpočtov. Štátna pokladnica na seba preberie po Národnej banke Slovenska (NBS) úlohu akéhosi bankára vlády. Prostredníctvom takmer 15 000 príjmových a výdavkových podúčtov patriacich všetkým inštitúciám a organizáciám celého okruhu verejných financií sa budú realizovať príjmové a výdavkové rozpočtové operácie, peňažné operácie súvisiace s financovaním priebežného schodku štátneho rozpočtu a financovaním štátneho dlhu.

Projekt štátnej pokladnice bol úspešne realizovaný napríklad v Maďarsku, ale aj v niektorých pobaltských štátoch. Aj v prípade Slovenska ide o ojedinelý projekt a má svoje riziká z hľadiska časového plnenia. Z pohľadu transparentnosti by však uvažované zavedenie trojstupňovej ex-ante kontroly mohlo jednak eliminovať potenciálne snahy o korupciu, ale predovšetkým by do rúk vlády dalo účinný nástroj na kontrolu verejných výdavkov.

1.3. INFORMÁCIE O PLÁNOVANOM A REÁLNOU POUŽITÍ VEREJNÝCH ZDROJOV

1.3.1. Súčasný stav

Nedostatočné pravidlá informovania

V súčasnosti na Slovensku platné pravidlá pre zverejňovanie údajov o reálnom plnení výdavkov verejných financií majú svoje medzery. Chýba im záväzný, legislatívne zakotvený časový harmonogram zverejňovania a chýba im často štandardná medzinárodná forma, ako podmienka pre komparácie. Vláda má v súčasnosti zo zdrojov MF SR, NBS, rozpočtov verejnoprávných inštitúcií a miest a obcí osem rôznych typov informácií o vývoji verejných financií. Napríklad súhrnnú mesačnú správu o plnení

štátneho rozpočtu dostáva vláda ako informáciu. Tento dokument je prístupný verejnosti a MF SR o jeho obsahu s komentárom ministerky financií sporadicky informuje aj médiá.

Podobne vláda dostáva na stôl aj štvrtročnú správu o plnení rozpočtov samospráv a verejnoprávnych inštitúcií. Štátny záverečný účet schvaľuje parlament a v roku 2001 budú prvýkrát jeho súčasťou okrem rozpočtu centrálnej vlády aj ostatné rozpočty, ktoré sú súčasťou celého okruhu verejných financií. Jedným z ďalších nedostatkov týchto informácií je relatívne veľký časový odstup, s ktorým vládne inštitúcie dostanú k dispozícii potrebné analýzy. Majú už len konštatačný charakter a vláda ex post často nemôže efektívne reagovať na negatívne trendy pri hospodárení s verejnými financiami. Ide predovšetkým o štvrtročné správy popisujúce stav hospodárenia miest a obcí. Vláda ich dostáva k dispozícii s viac ako mesačným oneskorením od skončenia hodnoteného obdobia.

Prvé pravidelné informácie o stave celého okruhu verejných financií

Okrem spomenutého, MF SR od začiatku roku 1999 začalo vydávať aj štvrtročný prehľad o vývoji celého okruhu verejných financií podľa metodiky MMF – GSF. Obsahuje porovnanie údajov aj v grafickom vyjadrení za bežný rok s údajmi za príslušné obdobie predošlého roku. Štruktúra údajov je však taká, že z nich nie je možné vytvárať podielové ukazovatele výšky deficitu, respektíve prebytku, k odhadovanému HDP, čo je kľúčovou informáciou pri medzinárodnom porovnaní. Poskytuje však aktuálne údaje o výške zahraničného a domáceho dlhu centrálnej vlády. Média aj zahraniční veritelia to napriek „pôrodným chybám“ privítali ako krok správnym smerom.

Na konci roka 2000 sa napríklad zistilo, že pracovníci MF SR rátajú do príjmov na princípe cash bez náležitého upozornenia aj jednorazové príjmy z privatizácie, čo spochybnilo hodnovernosť informačného štvrtročníka. Po doplnení niektorých údajov to však môže byť dobrý štart pre začiatok vydávania podobnej informácie na mesačnej báze. Údaje o skutočnom stave verejných financií očistené od rôznych jednorazových vplyvov je možné získať až po skončení rozpočtového roka v Štátnom záverečnom účte. Ten nadobúda konečnú podobu až v máji nasledujúceho roku. Ministerstvo financií nedávno oznámilo, že Slovensko do roku 2004 prejde na metodiku výpočtu bilancie verejných financií podľa účtovnej sústavy Európskej únie ESA 95.

1.3.2. Skúsenosti zo zahraničia

Zákon o fiskálnej transparentnosti

Garanciou transparentnosti, nezávisle od vôle aktuálnej politickej špičky v krajine, by bolo prijatie zákona o fiskálnej transparentnosti. Zásady takéhoto zákona boli prijaté na jar 1998 dočasným výborom Rady guvernérov Medzinárodného menového fondu (MMF). Spomedzi transformujúcich sa štátov stredoeurópskeho regiónu pokrok v osvojovaní si týchto princípov v národnej legislatíve urobili Maďarsko, Bulharsko a Česká republika a podľa hodnotenia MMF už profitujú z týchto opatrení.

Na začiatku roku 2001 aj slovenské MF iniciatívne, teda nie na základe legislatívnych úloh vlády, oznámilo začiatok prác na formulovaní a prijatí takejto právnej normy. Takto zakotvenú transparentnosť nepochybne ocenia nielen odborné médiá, finančné trhy, a teda aj širšia verejnosť, ale je podmienkou skvalitnenia fiskálnej analýzy pre samotné vládne inštitúcie. Na základe jednoznačných a včasných výstupov fiskálneho výkazníctva môžu kompetentné vládne inštitúcie včas zasiahnuť v prípade nepriaznivého vývoja.

Zákon o fiskálnej transparentnosti má podľa MMF štyri hlavné princípy:

1. vymedzenie kompetencií, úloh a zodpovednosti
 - medzi vládou a ostatnými sektormi,

- vymedzenie fiskálnych a menových aktivít,
 - vyjasnenie zodpovednosti za poskytovanie informácií fiskálneho výkazníctva.
2. prístup informácií pre verejnosť
 - ide o záväzok vlády zverejňovať fiskálne informácie podľa stanoveného časového harmonogramu,
 - informácie musia spĺňať podmienku komplexnosti, čo znamená pokrytie všetkých fiskálnych činností vykonávaných štátnymi agentúrami.
 3. transparentnosť prípravy, plnenia a výkazníctva plnenia rozpočtu
 - prijatie medzinárodných noriem o fiskálnom výkazníctve,
 - prijatie komplexnej spoľahlivej účtovnej sústavy porovnateľnej s členskými štátmi EÚ.
 4. záruky kredibility
 - garancie kvality a spoľahlivosti údajov a postupov v súlade s legislatívnymi predpismi,
 - explicitné inštitucionálne plány pre nezávislý vonkajší prehľad fiskálnych dát.

Detaily a manuál pre zavedenie podobnej legislatívy sú podrobnejšie popísané na oficiálnej internetovej web stránke Medzinárodného menového fondu (MMF) – <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>. Členské štáty MMF nie sú povinné prijímať takýto zákon. Vypracovať právnu normu tohto typu však odporúča Slovensku MMF v aide-mémoire z októbra 1999 ako výsledok misie zameranej na zdokonaľovanie fiskálneho riadenia. Ak sa takto jasne formulované pravidlá fiskálnych operácií štátu stanú súčasťou slovenského právneho systému, podstatne to zvýši dôveru domácich i zahraničných veriteľov, zahraničných investorov, ale aj medzinárodných integračných zoskupení, ktorých sa Slovensko chce stať súčasťou. Väčšina členských štátov Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) povinne zo zákona v priebehu roka zverejňuje údaje o vývoji verejných financií v dopredu stanovenej štruktúre. Okrem toho, a predovšetkým z domáceho pohľadu, ak sa zámer MF SR zrealizuje, bol by to príspevok k vytvoreniu stabilných podmienok pre analýzu fiskálnych rizík.

1.4. VZŤAH VSTUPOV A VÝSTUPOV

Pre transparentnosť verejných financií je dôležité, aby existoval čo najpresnejšie definovaný vzťah medzi poskytovanými finančnými prostriedkami z verejných rozpočtov (vstupmi) a tovarmi a službami produkovanými verejným sektorom (výstupmi). Len takto definovaný vzťah umožňuje:

- určiť cenu jednotlivých výstupov (a porovnať ich s cenou pri inej forme zabezpečovania);
- vytvárať konkurenčný tlak medzi jednotlivými poskytovateľmi služieb a tovarov;
- vytvárať tlak na efektívnejšie poskytovanie služieb a tovarov určením kvantitatívnych cieľov;
- vytvárať tlak na poskytovanie tovarov a služieb vo vyššej kvalite určením kvalitatívnych cieľov;
- motivovať štátne organizácie k vyššej efektívnosti alebo kvalite viazaním vstupov (finančných prostriedkov) na dosahovanie stanovených výstupov;
- adresnejšie financovať verejné inštitúcie zo strany verejných rozpočtov;
- informovať lepšie verejnosť o tom, kam smerujú verejné prostriedky.

Zavedenie vzťahu medzi vstupmi a výstupmi možno urobiť na úrovni jednotlivej organizácie, rezortu, ale aj celého verejného sektora. Dobrým príkladom je Veľká Británia, kde sú tzv. public service agreements (dohody o verejných službách) základom pre financovanie jednotlivých rezortov.

V rámci týchto dohôd, ktoré uzatvára s príslušnými ministerstvami ministerstvo financií, sa určia očakávané kľúčové výstupy príslušného rezortu, a to najmä zlepšenie v rozsahu a kvalite služieb poskytovaných verejnosti a nadviazanie týchto výstupov na financovanie rezortov.

Na Slovensku v minulosti existovalo v štátnej správe len málo podobných prvkov, a ak existovali, často nemali reálny vzťah k rozpočtovaným verejným prostriedkom a neboli verejne kontrolovateľné. V tejto súvislosti znamená pre Slovenskú republiku kľúčový zlom reforma verejných financií a realizácia odporúčaní auditu ústrednej štátnej správy. V rámci reformy verejných financií sa odohráva prechod na programové financovanie a iné zmeny opísané bližšie v časti 1. Audit ústrednej štátnej správy odporučal v súvislosti so vzťahom vstupov a výstupov zavedenie kontraktov, výročných správ a verejných odpočtov činnosti jednotlivých organizácií v rámci ústrednej štátnej správy (viď kapitolu o reforme štátnej správy).

Ich realizácia by mala zaviesť aj do slovenskej štátnej správy hlbšie uvažovanie o vzťahu vstupov a výstupov. Ich úspech však závisí od toho, do akej miery sa reálne ujmú, čo závisí aj od politickej vôle využívať ich výstupy pre rozhodovanie o alokácii verejných zdrojov. Ak taká vôľa nebude existovať, ani takýto rámec pre rozhodovanie nemusí pomôcť.

2. TRANSPARENTNOSŤ VEREJNÝCH FINANCIÍ Z PRÍJMOVEJ STRANY

2.1. ÚVOD DO PROBLEMATIKY DANÍ A POROVNANIE SITUÁCIE NA SLOVENSKU SO ZAHRANIČÍM¹

Verejné financie z príjmovej stránky predstavujú najmä dane. Preto sa v tejto časti sústredíme najmä na ne, aj keď vo vybraných prípadoch sa budeme venovať aj správny poplatkom a clám.

Oblasť daní prekonala počas 90. rokov významné zmeny. Aby bolo možné túto zmenu postihnúť, predstavíme veľmi stručne daňovú sústavu uplatňovanú počas socializmu, ktorá existovala v pozmenenej podobe do konca roku 1992. Zavedenie novej daňovej sústavy sa zhodovalo so vznikom samostatnej Slovenskej republiky. Od 1. januára 1993 sa v daňovej sústave uplatňovali len menšie zmeny.

Počas 80. rokov boli hlavným zdrojom daňových príjmov rozpočtu daň z podnikového zisku, odvody z miezd a daň z obratu. Oficiálna sadzba dane z podnikového zisku sa pohybovala vo výške 75-85 %. Po roku 1989 klesla na 55 %. Odvody z miezd boli príspevkom zamestnávateľa na sociálne poistenie a hradili ich podniky. Pred rokom 1989 išlo o 20 % zo mzdového fondu, potom o 50 %. Do roku 1990 mala táto daň stovky individuálnych sadzieb, pri mnohých potravinárskych tovaroch bola záporná. Po roku 1989 do roku 1993 sa uplatňovala daň z obratu v základnej štruktúre štyroch sadzieb: 0, 12, 22, a 32 % (vyššie sadzby mali pôsobiť ako spotrebné dane).

Socialistický daňový systém bol postavený tak, že dane nemali motivačnú úlohu a boli často určované až po samotnom výkone (napríklad daň zo zisku). Systém odvodov z miezd bol postavený veľmi jednoducho.

Komplexná daňová reforma sa uskutočnila v roku 1992, keď parlament prijal nové zákony týkajúce sa daní z príjmu a dane z pridanej hodnoty (DPH). Zaviedli sa tiež spotrebné dane na alkohol, tabakové

¹ Tento úvod vychádza do veľkej miery z kapitoly Jána Tótha o fiskálnej politike publikovanej v knihe editorov Antona Marciničína a Miroslava Beblavého *Hospodárska politika na Slovensku 1990 - 1999*. Bratislava, Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, INEKO, Centrum pre spoločenskú a mediálnu analýzu, 2000.

výrobky a uhľovodíkové palivá. Daňová legislatíva Slovenska sa tak začala podobať tej vo vyspelejších krajinách. Nasleduje podrobnejšie porovnanie slovenskej daňovej sústavy so sústavami okolitých krajín. Všetky krajiny višegrádskej štvorky majú rovnaký systém, ale rôzne sadzby a niektoré iné konkrétne ustanovenia. Príjmy štátneho rozpočtu z vybraných typov daní v novom systéme ukazuje nasledovná tabuľka.

Tabuľka 1
Príjmy štátneho rozpočtu z vybraných daní, 1993-1999, v Sk

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Daň z príjmov fyzických osôb	4 591 160	11 237 704	15 807 973	20 403 800	25 641 914	29 371 901	30 389 399
Daň z príjmov právnických osôb	20 541 520	28 415 840	33 666 617	32 333 800	23 590 111	24 701 367	22 019 118
Dane z príjmov vyberané zrážkou	n/a	n/a	n/a	5 051 200	5 650 638	7 626 963	9 843 710
Daň z majetku	n/a	n/a	807 003	896 100	1 019 382	1 290 703	1 538 295
Daň z pridanej hodnoty	27 467 208	36 901 732	52 313 724	48 607 500	54 935 158	55 248 110	58 944 094
Spotrebné dane	15 442 188	21 022 597	19 966 100	21 640 900	21 871 837	23 070 840	25 164 180
Dovozné clo	4 452 672	4 926 310	5 439 884	5 917 300	5 251 886	5 241 085	3 934 037
Dovozná prirážka	n/a	2 242 611	3 314 039	3 786 300	7 450 114	6 286 352	8 425 303

Pozn.: n/a = údaje nie sú k dispozícii alebo sú nulové

Zdroj: Ministerstvo financií SR, ROK.

Pokiaľ ide o daň z príjmu právnických osôb, Slovensko malo donedávna najvyššiu sadzbu dane v regióne – 40 %. Od roku 2000 sa však sadzba znížila na 29 %, čo má z hľadiska transparentnosti a korupcie výhodu v tom, že sa znížila výhodnosť uchýlenia sa k daňovým únikom. Pokiaľ ide o daň z príjmu fyzických osôb, v roku 1997 bola priemerná mzda zdaňovaná 12 percentnou sadzbou (tak ako v Českej republike), pričom v Maďarsku a Poľsku bola priemerná sadzba tejto dane podstatne vyššia (25 % respektíve 18 %). Na druhej strane treba povedať, že daňové pásma, ani odpočítateľné položky z dane z príjmu fyzických osôb nie sú indexované podľa výšky inflácie, vďaka čomu dochádza k postupnému nárastu reálneho daňového zaťaženia slovenských občanov. Tento problém sa rieši jednorazovými zmenami – jediná od roku 1993 prebehla v roku 2000.

Slovensko má vysokú, až 23 percentnú sadzbu DPH, pričom jej priemerná sadzba v krajinách EÚ je 11 % a v OECD 17 %. Po Maďarsku (25 %) je to druhá najvyššia sadzba DPH. Na druhej strane však znížená sadzba DPH (ktorá sa týka základných potravín a služieb) vo výške 10 % je blízka okolitým krajinám, dokonca o niečo nižšia. Existencia dvoch rozdielných sadzieb spôsobuje nezrovnalosti a môže byť zneužitá na účely daňových únikov, napríklad pri stavebných prácach.

Vo výbere spotrebných daní z alkoholu, tabakových výrobkov a uhľovodíkových palív Slovensko zaostáva za úrovňou v EÚ, ale aj za svojimi susedmi.

Výška odvodov do fondov sociálneho zabezpečenia je na Slovensku jednoznačne najvyššia spomedzi krajín strednej Európy, keďže celkovo predstavuje 50 percentné daňové zaťaženie, zatiaľ čo v Českej republike je to len 47 %, v Maďarsku 41 % a v Poľsku iba 35,4-43,1 %. Výška týchto odvodov tiež podstatne prevyšuje priemer krajín EÚ (36,5 %) a OECD (24,8 %), čo vytvára výraznú motiváciu k čiernej práci a nedodržiavaniu zákona.

2.2. PRINCÍPY DOBREJ SÚSTAVY DANÍ A POPLATKOV Z HĽADISKA TRANSPARENTNOSTI A ANALÝZA PROBLÉMOVÝCH OKRUHOV NA SLOVENSKU

Z hľadiska transparentnosti možno definovať päť princípov dobrej sústavy daní a poplatkov:

- jednoduchosť,
- prehľadnosť,
- stabilita,
- viditeľnosť,
- jasné oddelenie daní od povinného sporenia a adresných poplatkov.

Táto časť obsahuje vysvetlenie jednotlivých princípov a ich aplikáciu na slovenské podmienky. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že nejde o jediné kritériá na posudzovanie daňového systému. Existujú aj iné kritériá, najmä kritérium mŕtvej váhy a deformácie ekonomického prostredia, ktoré analyzuje, do akej miery daň mení správanie ekonomických subjektov aj tam, kde účelom dane nie je činnosť regulovať. Tieto kritériá sa však bezprostredne nevzťahujú na problematiku transparentnosti.

2.2.1. Jednoduchosť, prehľadnosť a stabilita

Daňová sústava a legislatívne predpisy upravujúce výber a správu daní by mali byť čo najjednoduchšie a najprehľadnejšie a byť aspoň v základných ohľadoch stabilné. Ide o jednoduchosť, prehľadnosť a stabilitu daní z nasledovných hľadísk:

- Jednoduchosť a prehľadnosť v počte daní. Vysoký počet daní (niekoľko desiatok až stoviek, ako to existuje napríklad v Rusku, kde však v súčasnosti prebieha daňová reforma) znižuje zrozumiteľnosť daňového systému pre občanov a médiá. Sťažuje verejnú kontrolu daňového systému, vytvára priestor pre tlaky záujmových skupín pri individuálnych daniach, získavanie renty zo znalosti komplikovaného systému ako aj pre existenciu korupcie vzhľadom na tie isté faktory. Tento problém na Slovensku nie je výrazný – počet daní možno považovať za primeraný.
- Jednoduchosť a prehľadnosť v počte poplatníkov, sadziieb a daňových pásiem pri každej dani. Nedodržanie tohto princípu má rovnaké následky pre sťaženie verejnej kontroly ako v prípade počtu daní. Vysoký počet sadziieb či daňových pásiem pri dani vytvára výrazný priestor pre záujmové skupiny a presadzovanie konkrétnych záujmov. Takisto možnosť rôznych výnimiek vytvára potenciál pre netransparentné konanie. Príkladom môžu byť napríklad výnimky zo spotrebných daní (tokajské víno), určovanie hraníc jednotlivých pásiem (pri pive) či spôsob zaraďovania jednotlivých položiek do 10 alebo 23 percentného pásma DPH. Súvisiacim problémom sú výnimky pre niektoré typy tovarov – napríklad pre bionaftu. Do tejto kategórie možno zaradiť aj výnimky pri platení napríklad správnych poplatkov (Červený kríž, poisťovne, nadácie) a súdnych poplatkov (nadácie, charitatívne, humanitárne a ekologické organizácie). Ďalšou problematickou oblasťou sú rôzne výnimky zo všeobecných daňových a odvodových povinností – nezdaňujú sa napríklad rôzne dávky a dôchodky, čím sa deformuje ekonomické prostredie. Ako príklad možno uviesť citát z tlače týkajúci sa bionafty.

O takmer trištvrte miliardy korún prichádza štát pri daňových únikoch založených na vykazovaní normálnej nafty ako bionafty. Upozornila na to Slovenská asociácia petrolejárskeho priemyslu a obchodu (SAPPO). Podľa jej zistení sú totiž slovenskí výrobcovia schopní mesačne vyrobiť maximálne 3 125 ton bionafty. Mesačná spotreba bionafty je však 6 500 ton. Spotrebná daň na bionaftu je o 11 600 Sk na tonu nižšia než daň na klasickú naftu. Štát teda na vzniknutom rozdiel medzi reálne vyrobenou a vykázanou bionaftou prichádza ročne o zhruba 730 mil. Sk. Riešením, ktoré naznačili petrolejáři, by malo byť odstránenie rozdielnej sadzby medzi týmito druhmi nafty. Štát by tým navyše ročne získal takmer miliardu korún. Pri spotrebe 6 500 ton bionafty mesačne predstavuje rozdiel v zdaňovaní bionafty a klasickej nafty ročne 905 mil. Sk. (Pravda, 16. 6. 2000)

- Jednoduchosť a prehľadnosť pri výbere a správe daní. Ide o oblasť, kde zložitý a neprehľadný systém vytvára najväčší potenciál pre zneužívanie systému a korupčné správanie. Okrem príčin uvedených vo vyššie uvedených bodoch treba spomenúť najmä to, že znížená istota fyzických a právnických osôb vyplývajúca zo zníženej prehľadnosti systému výberu a správy daní vytvára potenciál pre korupciu na strane dopytu, ponuky ako aj kontroly. Potenciálny dopyt po korupcii sa zvyšuje vzhľadom na to, že v prostredí so zníženou istotou je korupcia vnímaná právnickými aj fyzickými osobami ako „poistenie“. Potenciálna ponuka korupcie sa zvyšuje vzhľadom na to, že neprehľadnejší systém a jeho následky znižujú pravdepodobnosť odhalenia korupčného správania ako aj preukázania úmyslu. V tejto súvislosti možno uviesť konkrétny príklad vyplývajúci z praxe týkajúci sa jedného z najčastejších daňových podvodov – zneužívanie nadmerného odpočtu dane z pridanej hodnoty.

Výšetrovateľ PZ v Košiciach podal návrh obžaloby na päť osôb, medzi ktorými sú aj štyri pracovníčky košického daňového úradu. Nezamestnaná Eva Ď. je obvinená z trestného činu podvodu a štyri kontrolórky Daňového úradu (DÚ) v Košiciach, Dagmar Š., Gabriela O., Oľga S. a Miluša T., z trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa. Eva Ď. a Dagmar Š. založili spoločnosť Skania, s. r. o. Napriek tomu, že firma nevykonávala žiadnu obchodnú činnosť, Eva Ď. v rokoch 1997 a 1998 päťkrát predložila na DÚ v Košiciach Dagmar Š. daňové priznania, v ktorých si uplatnila za príslušné zdaňovacie obdobie nárok na vrátenie nadmerného odpočtu dane z pridanej hodnoty (DPH). Na účet firmy Skania bolo potom odoslaných takmer 17,5 mil. korún. Keď Eva Ď. predložila daňové priznanie, Gabriela O. a Oľga S. 11. mája 1998 vykonali kontrolu oprávnenosti uplatnenia nadmerného odpočtu DPH vo výške vyše 9,6 mil. Sk a uzatvorili ju s negatívnym výsledkom napriek tomu, že mali vedomosť o neuskutočnení plnení spoločnosti Skania. (Pravda, 11. 10. 2000)

- Stabilita daňového systému. Časté zmeny v daňovom systéme majú negatívny dosah na transparentnosť z dvoch príčin. Po prvé, zmeny znižujú istotu, zneprehľadňujú systém a vzhľadom na ich parciálny charakter zvyšujú pravdepodobnosť vnútornej inkonzistencie daňového systému. Po druhé, časté zmeny uľahčujú záujmovým skupinám presadzovanie zmien v ich prospech. V tomto prípade možno na Slovensku hovoriť o výraznej nestabilite vzhľadom na novelizáciu všeobecne záväzných predpisov niekedy aj niekoľkokrát do roka. Na druhej strane, požiadavka stability sa dostáva do určitého konfliktu s požiadavkou zlepšenia obsiahnutého v iných častiach – bez ďalších zmien nemožno systém zlepšiť.
- Jednoduchosť a prehľadnosť v administratívnych poplatkoch. Verejná správa poskytuje fyzickým aj právnickým osobám veľké množstvo verejných služieb, ktorých poskytovanie je viazané na zaplatenie administratívnych poplatkov. Počet rôznych takto hradených služieb je vysoký, z čoho vyplýva vysoký počet administratívnych poplatkov a to, že na rozdiel od daní sa preto nedá snažiť o nízky počet samotných poplatkov. O to dôležitejšie je, aby systém určovania poplatkov bol transparentný, jasne bola oddelená nákladová a regulačná časť poplatkov² a aby financovanie poskytovateľov služieb bolo viazané na poskytnuté výkony. Transparentnosť systému určovania poplatkov spolu s jasným oddelením dvoch častí poplatkov umožňujú verejnú kontrolu ich určovania a umožňujú financovanie podľa poskytnutých výkonov. Takéto

financovanie je pritom kľúčové pri zabezpečení adekvátnych kapacít na vykonávanie verejných služieb. Adekvátne kapacity umožňujú uspokojovať dopyt po príslušných verejných službách a minimalizujú tak potenciál pre korupciu. Tento systém na Slovensku v súčasnosti nefunguje, keďže neexistuje explicitný a transparentný systém určovania administratívnych poplatkov.

2.2.2. Viditeľnosť

Z hľadiska transparentnosti sú vhodné „viditeľné“ dane. Viditeľnosť dane možno zjednodušene definovať nasledovne: do akej miery je fyzickej alebo právnickej osobe, ktorá príslušnú daň v konečnom dôsledku platí, zrejmé, že príslušnú daň v príslušnej výške hradí? V tejto súvislosti treba rozlišovať medzi platiteľom dane a tým, kto daň v konečnom dôsledku platí. Napríklad pri dani z pridanej hodnoty je platiteľom dane (ten, kto daň odvádza daňovému úradu) napríklad predávajúci, ale reálne ju v cene výrobku platí spotrebiteľ. Pri skúmaní viditeľnosti dane skúmame jej viditeľnosť pre toho, kto daň v konečnom dôsledku hradí.

Najviditeľnejšie dane sú dane z príjmu a majetku. Ich výška je jasne uvedená na výplatnej páske³ či v daňovom priznaní. Rovnako je to v prípade odvodov a povinných poisťných platieb pri samostatne zárobkovo činných osobách, ktoré platia celú platbu sami. Málo viditeľné sú však odvody a povinné poisťné platby platené zamestnávateľmi za zamestnancov. Viditeľná je iba tá časť, ktorú platí zamestnanec. Oveľa výraznejšiu časť však platí zamestnávateľ a táto časť zostáva pre zamestnanca, ktorý ich skutočne hradí v podobe straty potenciálnej mzdy, skrytá.

V prípade administratívnych poplatkov možno hovoriť o vysokej viditeľnosti, pretože ich v celej výške platí ten, kto danú verejnú službu využíva.

Málo viditeľné sú spotrebné dane a daň z pridanej hodnoty, ktoré spotrebiteľia platia v cene výrobkov a služieb. Zatiaľ čo pri dani z pridanej hodnoty je výška dane štandardne uvádzaná aspoň na pokladničnom doklade, aj keď nie na cenovkách, spotrebné dane nie sú uvedené ani na pokladničnom doklade, ani na cenovkách. Pri spotrebných daniach možno preto hovoriť o najnižšej viditeľnosti.

2.2.3. Jasná oddelenie daní od povinného sporenia a adresných poplatkov

Podstatou dane je, že ide o povinnú a neekvivalentnú platbu daňového poplatníka. Inými slovami, ide o povinné financovanie verejných statkov daňovými poplatníkmi, pričom nárok na verejné statky nie je ekvivalentný odvedenej dani. Preto treba od daní oddeliť platby, ktoré zakladajú nárok poplatníka na ekvivalentnú platbu alebo službu. Môže ísť najmä o povinné sporenie a adresné poplatky.

Pri povinnom sporení ide o povinnú platbu zo strany fyzickej alebo právnickej osoby, ktorá však zakladá nárok tejto osoby na neskoršiu spätnú platbu, ktorá je v zásade ekvivalentná vloženým prostriedkom. Ako príklad možno uviesť dôchodkové poistenie, pri ktorom občania povinne odvádzajú časť príjmov na osobné účty, z ktorých sa im potom vyplácajú dôchodky. Povinné sporenie je však možné aj pri priebežnom dôchodkovom systéme, v ktorom štát vyberá platby a potom z nich platí dôchodky. Vyžadovalo by však striktnú ekvivalenciu medzi tým, koľko občania vkladajú a koľko im je neskôr v dôchodkoch vyplatené.

² Administratívny poplatok by sa mal skladať z dvoch častí. Prvou je nákladová časť, ktorá by mala odrážať priemerné náklady na jej poskytnutie. Druhou je regulačná časť, ktorá môže byť kladná aj záporná a slúži na reguláciu dopytu po danej službe. Ak je vo verejnom záujme obmedziť dopyt po danej verejnej službe, môže byť regulačná časť veľmi vysoká. Naopak, ak je vo verejnom záujme dopyt podporovať, môže byť regulačná časť nulová alebo dokonca záporná.

³ Aj keď z technického hľadiska je na výplatnej páske uvedený len preddavok pri dani z príjmu zo závislej činnosti, pre výraznú väčšinu pracujúceho obyvateľstva ide o sumu veľmi blízku skutočnej dani z príjmu.

Pri adresných poplatkoch ide o priamu platbu za verejnú službu, teda najmä o správne a súdne poplatky. Ide napríklad o platbu za vystavenie pasu, zápis do katastra nehnuteľností či výpis z obchodného registra.

Základom transparentnosti musí byť jasné oddelenie daní od povinného sporenia a adresných poplatkov. Ich zmiešaním totiž zaniká možnosť konkurencie a adresného financovania, ktoré vedú k ľahšiemu presadzovaniu partiálnych záujmov až ku korupcii. Dochádza aj k zahmlievaniu skutočného daňového zaťaženia, čo ďalej znižuje transparentnosť verejných financií. Na Slovensku v súčasnosti táto podmienka neplatí vo viacerých oblastiach.

Pri povinnom sporení ide najmä o nemocenské a dôchodkové zabezpečenie ako aj poistné platené pre prípad nezamestnanosti. Hoci systém bol pôvodne postavený v zásade tak, aby zodpovedal povinnému sporeniu aspoň v tom zmysle, že platby občanom boli priamo úmerné výške mzdy (a teda do určitej miere vloženým prostriedkom), postupnými čiastkovými zmenami sa od tohto princípu významne vzdialil a dnes predstavuje prakticky len ďalší daňový systém. Postupnými zmenami metód na výpočet starobného či invalidného dôchodku, podpory v nezamestnanosti alebo nemocenskej sa totiž vo veľkej miere poprel lineárny vzťah medzi odvedenými platbami a spätnými platbami pre občana. Išlo najmä o určenie vysokých prahov a nízkych stropov pre spätné platby. Napríklad podpora v nezamestnanosti síce zodpovedá 50 % (prvé tri mesiace) a 45 % pôvodnej mzdy (v ďalšom období), ale je ohraničená minimom 3 000 Sk a maximom 5 235 Sk. Preto pri mzde vyššej ako 10 470 Sk alebo nižšej ako 6 000 Sk daňový poplatník získava viac alebo menej, než by pri systéme povinného sporenia mal. Rovnaký problém však platí pri dôchodkovom aj nemocenskom zabezpečení.

Súčasný systém vytvára okrem záujmových skupín aj priestor pre korupciu. Vzhľadom na to, že nejde o skutočné povinné sporenie, majú občania záujem získať rôzne výhody vyplývajúce z týchto systémov a naopak minimalizovať platenie príspevkov. Príkladom sú invalidní dôchodcovia, ktorých počet 225 000 predstavuje viac ako 11 % z pracujúceho obyvateľstva. Ďalším problémom je, že takýto systém vytvára jednoduchý priestor pre deformácie v mene uľahčenia situácie pre určité skupiny zamestnancov či podnikateľov. Z obdobných pracovnoprávných vzťahov (dohoda o vykonaní práce, dohoda o pracovnej činnosti) sa platia len niektoré typy odvodov alebo žiadne odvody. Úľavy, pokiaľ ide o dobu platenia a vymeriavací základ, platia pre živnostníkov uplatňujúcich napríklad paušálnu daň.

2.3. NÁVRHY REFORIEM

Na základe analýzy situácie a skúseností zo zahraničia možno navrhovať zmenu situácie alebo reformy vo viacerých oblastiach.

Veľmi dôležitým krokom by malo byť preskúmanie klasifikácie tovarov a služieb do 10 % sadzby DPH a presunutie čo najväčšieho počtu tovarov a služieb do 23 % sadzby. Alternatívou je zrušenie 10 % sadzby a zníženie 23 % sadzby. Pri DPH takisto treba reformovať správu daní, čo MF SR v spolupráci s Medzinárodným menovým fondom aj pripravuje.

Kľúčovým krokom by bolo jasné oddelenie povinného sporenia od daní počas reforiem dôchodkového a sociálneho zabezpečenia. V tejto súvislosti sa možno inšpirovať napríklad čílskou dôchodkovou reformou, ktorá jasne oddelila tieto funkcie. Ďalším konkrétnym krokom by bolo transparentnenie odvodov ich prenesením na zamestnancov (spojené so zákonom zakotveným ekvivalentným zvýšením miezd tak, aby sa čistá mzda zamestnancov neznižila). Tento krok by bez negatívnych dopadov na čisté príjmy vyjasnil náklady pre zamestnancov na súčasné systémy zdravotníckeho, nemocenského a dôchodkového zabezpečenia a vytvoril predpoklad ďalších zmien.

Možnosťou, ktorú treba zvážiť, je povinné uvádzanie nepriamych daní pri cenách výrobkov, teda nielen DPH, ale aj spotrebných daní. Tento prístup by prispel k transparentneniu daňového zaťaženia vybraných tovarov, na ktoré sa uplatňujú aj spotrebné dane.

Vhodné by bolo uvažovať aj o znižovaní počtu sadzieb pri dani z príjmov fyzických osôb a daniach z prevodu a prechodu nehnuteľností, darovania a dedičstva. Súčasný systém, ktorý sa prostredníctvom vysokého počtu sadzieb snaží o postupnú progresivitu, by bolo lepšie nahradiť systémami, v ktorých by bol menší počet sadzieb a ochrana sociálne slabších vrstiev by sa realizovala výrazným zvýšením nezdaniteľného základu dane. Podobné systémy fungujú vo viacerých dynamicky sa rozvíjajúcich krajinách s tzv. stredným príjmom na hlavu, napríklad v Chile a Poľsku, ale aj v niektorých vyspelých krajinách, napríklad v USA.

Ďalšou možnou zmenou je minimalizácia výnimiek v rôznych daňových zákonoch. Ide najmä o spotrebné dane, kde existuje napríklad nulová spotrebná daň na tokajské vína. Okrem toho možno hovoriť o zmene spotrebnej dane z piva, ktorá ma neprirodzenú štruktúru vzhľadom na obvyklé typy piva.

Rovnako treba zvážiť odstránenie väčšiny výnimiek pri správnych a súdnych poplatkoch. Výnimky sú pochopiteľné pre verejné organizácie najmä pri správnych poplatkoch, pretože ide len o platbu v rámci verejného okruhu. Aj tu však treba zvážiť výhody transparentnosti a odstránenia deformácií. Rozhodne však treba zvážiť zrušenie výnimiek pre organizácie tretieho sektora.

Ešte dôležitejšou reformou správnych poplatkov by bolo viazanie častejšie používaných poplatkov na skutočné náklady poskytovania týchto služieb, ako to navrhuje audit ústrednej štátnej správy.



3. TRANSPARENTNOSŤ A EFEKTÍVNOSŤ ROZPOČTOVÉHO PROCESU, METÓD ZOSTAVOVANIA ROZPOČTU A VYKAZOVANIA VÝSLEDKOV ROZPOČTOVEJ SÚSTAVY

3.1. TRANSPARENTNOSŤ VYKAZOVANIA PRÍJMOV A VÝDAVKOV Z HĽADISKA DEFICITU

3.1.1. Súčasný stav

Kľúčovou informáciou o hospodárení štátu je konsolidovaná bilancia účtov verejných financií. Výsledkom hospodárenia štátu je buď prebytok, ak štát menej prostriedkov minie ako bežným hospodárením naakumuluje, alebo naopak deficit. Informácia o bilancií hospodárenia štátu hovorí o tom, ako ústredná vláda, mestá a obce vedú spravovať prostriedky zverené daňovými poplatníkmi. Od toho sa odvíja dôveryhodnosť vlády v očiach daňových poplatníkov, medzinárodných inštitúcií, ale aj domácich a zahraničných finančných inštitúcií, ktoré rozhodujú o podmienkach, za ktorých sú ochotné tej ktorej vláde požičať svoje zdroje. Platí pravidlo, že čím menej stabilné a transparentné výkazníctvo bilancie verejných financií, tým drahšie zdroje si vláda vie požičať od domácich aj zahraničných bankových inštitúcií. Vyššia cena za požičané zdroje samozrejme v čase realizácie úverových splátok ujedná väčší objem voľných zdrojov štátu.

Množstvo interpretácií deficitu

Verejné financie pozostávajú vo väčšine štátov z veľkého počtu rozpočtov a fondov a nielen v prípade Slovenska vzťahy medzi ich jednotlivými zložkami sa vyjasňujú len postupne. V USA aj v súčasnosti existuje niekoľko interpretácií štátneho deficitu. V prípade Slovenska však donedávna jediným oficiálnym orientačným bodom fiskálneho výkazníctva bol deficit, respektíve prebytok štátneho rozpočtu. V snahe vlády vykazovať dobré výsledky v čase expanzie rozpočtových výdavkov sa značná časť verejných zdrojov presúvala na takzvané mimorozpočtové fondy. Ich bilancia sa dostala mimo hlavného zorného uhla a vláda pri schvaľovaní východísk štátneho rozpočtu, jeho zostavovaní i schvaľovaní hovorila len o výške schodku rozpočtu centrálnej vlády.

O ostatných atomizovaných zložkách, kde schodok medzi príjmami a výdavkami rapídne narastal, sa hovorilo len okrajovo a bez vzájomnej previazanosti na štátny rozpočet. Malou kompenzáciou bol štátny záverečný účet, ktorý takéto číslo vypočítaval s veľkým časovým odstupom po skončení rozpočtového roka. Pochybnosti však panovali o metodike takéhoto vyčísl'ovania. To spôsobovalo množstvo nedorozumení a existovalo odôvodnené podozrenie, že vláda zámerne kamufluje výsledky svojho hospodárenia. Predstavitelia exekutívy ani odborná verejnosť prakticky nemali oficiálny údaj hlavného fiskálneho ukazovateľa, ktorým by sa prezentovala na domácich i zahraničných fórach. To zásadne znižovalo dôveryhodnosť Slovenska.

3.1.2. Reformné kroky smerujúce k vyššej transparentnosti

Od rozpočtu centrálnej vlády k rozpočtu všeobecnej vlády

Až v roku 2000 vláda na Slovensku začala hovoriť o deficite celého okruhu verejných financií, nielen štátneho rozpočtu. Ešte v roku 1999 MF dokonca pristúpilo k spätnému prepočítavaniu výdavkov

a príjmov všetkých zložiek verejných financií za roky 1993 až 1998 s cieľom dosiahnuť porovnateľné údaje o konsolidovanej bilancii všeobecnej vlády. Deficit všeobecnej vlády sa stal od roku 2001 východiskovým cieľom fiskálnej politiky. Kým vo východiskách zostavovania štátneho rozpočtu na rok 2000 figuruje ako hlavný fiskálny cieľ výška deficitu štátneho rozpočtu, v rozpočtových východiskách na rok 2001 vláda pod fiskálnym deficitom vníma už výsledok konsolidovanej bilancie zahŕňajúcej všetky zložky verejných financií. Ministerstvo financií čaká ešte doladenie jednotnej a transparentnej metodiky výpočtu deficitu, respektíve prebytku všeobecnej vlády, porovnateľný s krajinami EÚ a v plnej miere akceptovateľný MMF.

Sledovanie schodku verejných financií a verejného dlhu sa aj na pôde MF postupne deje pomocou informačnej základne zodpovedajúcej medzinárodným štandardom, teda metodikám EÚ (ESA 95) a MMF (GSF). Podmienkou pre plnú transparentnosť je integrovaný systém účtovníctva, výkazníctva a auditu v kombinácii s kvalitným softwarovým vybavením každého výkazníckeho miesta. Práve tento problém čaká doriešiť MF pri implementácii projektu Štátnej pokladnice.

3.1.3. Odporúčania ďalšieho postupu

Podľa jednotných medzinárodných štandardov napríklad súčasťou príjmov štátneho rozpočtu nemôžu byť príjmy z privatizácie štátnych podnikov. Ide totiž o jednorazový neopakovateľný, respektíve vyčerpatel'ný príjem, ktorý nemožno použiť na krytie bežných výdavkov. Tie majú spravidla trvalý charakter, respektíve nároky na ich krytie ešte z roka na rok rastú. Podobne rôzne druhy externých dotácií predstavujú len neopakujúce sa príjmy, na ktoré nemožno „zavesiť“ financovanie bežných rozpočtových výdavkov spotrebného charakteru. Absencia takýchto náhodných príjmov pri zachovaní výdavkových titulov generuje zvyšovanie rozpočtového deficitu. Takáto prax vážne podkopáva udržateľnosť verejných financií.

Odporúčame, aby striktné dodržiavanie metodík odborníci MF SR flexibilne dopĺňali pri zverejňovaní náležitými vysvetleniami, čoho výsledkom by bola zrozumiteľná informácia pre verejnosť, ale predovšetkým pre domáce i zahraničné finančné trhy. Štátne orgány by mali pokračovať v zavádzaní účtovných nástrojov v snahe skrátiť obdobie zverejňovania výsledkov hospodárenia všetkých zložiek verejných financií. Osobitné problémy pretrvávajú v komunikácii medzi ústrednou vládou na jednej strane a obcami a mestami na strane druhej pri poskytovaní základných informácií o rozpočtovom hospodárení miestnych samospráv. Vláde to umožní rýchlejšie a efektívnejšie voliť správnu liečbu na negatívne trendy vývoja verejných financií.

3.2. TRANSPARENTNOSŤ V JEDNOTLIVÝCH ZLOŽKÁCH VEREJNÝCH FINANCIÍ: ŠTÁTNY ROZPOČET VERZUS VEREJNÉ FINANCIÉ

3.2.1. Súčasný stav

Ako už bolo vysvetlené v prvej časti, verejné financie nie sú len štátny rozpočet, ale aj ostatné verejné rozpočty. Ide najmä o nasledovné rozpočty.

- a) štátny rozpočet vlády SR,
- b) rozpočty štátnych fondov (v súčasnosti 12 fondov, z ktorých 11 sa do roku 2003 stane súčasťou štátneho rozpočtu),
- c) rozpočet Fondu národného majetku SR,
- d) rozpočet Slovenského pozemkového fondu,
- e) rozpočet Sociálnej poisťovne,
- f) rozpočet Národného úradu práce,

- g) rozpočet zdravotných poisťovní (okrem štátom kontrolovanej Všeobecnej zdravotnej poisťovne je tento priestor podnikania otvorený aj pre neštátne subjekty),
- h) rozpočty miest a obcí (2878 mestských a obecných rozpočtov).

Tieto rozpočty spolu tvoria verejné financie, v praxi sa však väčšina pozornosti sústreďuje na štátny rozpočet. Na druhej strane, prostriedky zo štátneho rozpočtu patria medzi tie najstráženejšie, ich použitie je viazané na najprísnejšie pravidlá a o nakladaní s nimi v najvýraznejšej miere rozhodujú volení zástupcovia. Preto nie je prekvapujúce, že práve v ostatných zložkách verejných financií dochádza k najväčším a najčastejším prípadom úniku a zneužitia verejných prostriedkov. Nejde len o minulosť. Vo svojej každoročnej správe o stave krajiny poukázal aj v roku 2000 Inštitút pre verejné otázky v kapitole Emílie Sičákovovej a Daniely Zemanovičovej⁴ aj na nasledovné problémy:

Prípady spochybňujúce transparentnosť

Slovenský pozemkový fond (SPF). Podľa názoru SMK nespravoval štátny majetok ako to vyžadujú právne a morálne normy. NKÚ SR sledoval hospodárenie fondu v roku 1996-1998. Zo správy NKÚ SR vyplýva aj podozrenie z páchania trestnej činnosti. Podľa poslanca J. Langoša SPF pokračuje v činnosti, ktorú vykonával ešte za ministra P. Baca a „kšeftuje s pôdou“. Podľa neho anonymní úradníci fondu uzatvárajú pre štát nevýhodné nájomné zmluvy, kšeftujú s pôdou, na ktorej je reštitučné bremeno, so štátnou pôdou a s pôdou s neznámymi vlastníkmi.

Svoje tvrdenia oprel o správu NKÚ SR, ale aj o poslanecký prieskum na východe SR. Pracovníci fondu si cestovali po celom svete, chodili na zahraničné cesty do Jordánska, USA, Izraela, Kanady či Španielska, kde navštívili mliečne farmy, vinárske oblasti či mramorové lomy. Aj NKÚ SR poukázal na zahraničné pracovné cesty so „zaujímavým“ programom. Napr. v novembri navštívili Thajsko, kde si prezreli výrobu a spracovanie hodvábu, ukážku práce slonov, lovu hadov, ale aj farmy orchideí, krokodílov a tigrov.

V Štátnom fonde cestného hospodárstva (ŠFCH) odbor kontroly ministerstva dopravy pôšt a telekomunikácií našiel nedostatky v systéme evidencie, distribúcie a zúčtovania diaľničných známok. Rozdiel medzi očakávaným príjmom diaľničných známok a skutočnosťou dosiahol len za rok 1998 rekordnú hodnotu 56.5 mil. Sk.

3.2.2. Návrhy na vylepšenia

Vzťah štátneho rozpočtu a verejných financií má však aj širší rozmer z hľadiska transparentnosti. Keďže údaje o verejných financiách, najmä o deficite verejných financií, patria medzi kľúčové makroekonomické dáta, je z hľadiska transparentnosti verejných financií a dôveryhodnosti rozpočtovej politiky dôležité vykazovať ich včas, správne a v súlade s medzinárodne akceptovateľnou metodikou. Až polovica celkového fiskálneho deficitu vznikala v minulých rokoch mimo štátneho rozpočtu, a preto údaje len o štátnom rozpočte nie sú úplné ani dôveryhodné.

Nejde o teoretickú otázku. Nedostatočná transparentnosť a následná nižšia kredibilita má priame náklady najmä v tom, že finanční investori požadujú pri nákupe slovenských cenných papierov vyššiu rizikovú prirážku vzhľadom na zníženú mieru istoty. To zdražuje financovanie vládneho dlhu a nepriamo aj financovanie pre slovenské podniky. Odporúčame preto, aby vláda legislatívne ošetrila povinnosť všetkých článkov verejných financií minimálne konzultovať pôžičkové aktivity s MF SR. S výnimkou samospráv by takéto aktivity mali byť podmienené povolením MF SR. Pôžičkové aktivity na zahraničných trhoch by mal vykonávať len rezort financií, ktorý ako „suverénny“ subjekt dokáže získať najlacnejšie zdroje.

⁴ Sičáková, E. - Zemanovičová, D.: *Transparentnosť a korupcia*. In: Kollár, M. - Mesežnikov, G.: *Slovensko 2000. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2000.

3.3. UDRŽATEĽNOSŤ VEREJNÝCH FINANCIÍ A IMPLICITNÉ ZÁVÄZKY

3.3.1. Zdedený stav

Lákadlo deficitného hospodárenia

Pod udržateľnosťou verejných financií sa v skratke myslí schopnosť vlády v každom okamihu vedieť verejné výdavky vykryť z existujúcich príjmov. Rozhodnutie vlády prefinancovať istú časť výdavkov na dlh, teda z rozpočtového schodku, sa musí opierať o dôkladné a dôveryhodné plánovanie budúcich príjmov, z ktorých bude možné vzniknutý deficit prefinancovať spolu s úrokovými nákladmi. Deficitné financovanie musí byť časovo i objemovo jasne ohraničené. V opačnom prípade sa vláda dostáva do nekontrolovateľnej akumulácie deficitov premietajúcich sa do zvyšovania dlhu vlády a verejné financie sa stávajú neudržateľnými. Príkladom takéhoto neuváženého konania je Slovensko, hlavne v období rokov 1997 a 1998. Tesne pred parlamentnými voľbami vláda podpísala kontrakty na výstavbu diaľnic v objeme niekoľko miliárd korún bez toho, aby ich mala kryté bežnými príjmami. V závere roka 1998 sa to rozhodujúcim spôsobom premietlo do zvýšenia plánovaného deficitu centrálnej vlády o zhruba 10 mld. Sk.

Vtedajšia vláda teda podľahla vidine oživenia hospodárstva prostredníctvom vysokých vládnych výdavkov. Nedbala pritom na to, že ide o výdavky bez krytia zo zdrojov bežných rozpočtových príjmov v daných rokoch. Presadenie sa tohto typu hospodárskej politiky sa opieralo o nevyšpecifikované a hmlisté očakávanie prudkého hospodárskeho rastu a rozpočtových prebytkov, ktoré sa v reálnom živote nenapĺňajú. Dlh vlády teda narastá tak rýchlo, že len uhradenie splátok úrokov si v roku 2000 vyžiadala sumu okolo 25 mld. Sk. Istina štátneho dlhu generovaná len emisiou štátnych dlhopisov, ktorá predstavuje sumu ďaleko presahujúcu 200 mld. Sk, je možné splácať až z rozpočtového prebytku, alebo z neopakovateľných príjmov z predaja štátnych aktív. Vláda nastupujúca k moci v roku 1998 sa však podobnej praxe úplne nezbavila a len v roku 2000 minula, pri zvyšujúcom sa schodku verejných financií, na takzvané rozvojové projekty z privatizačných zdrojov okolo 8 mld. Sk.

Dôsledky deficitného hospodárenia

Snaha vlády udržať nízke rozpočtové deficity, respektíve priblížiť sa k vyrovnanej bilancii rozpočtu verejných financií, nie je samoúčelnou. A nie je to dôležité ani preto, že to požaduje EÚ a MMF. Odstraňovanie vnútornej nerovnováhy hospodárstva má širší význam a v konečnom dôsledku silne vplýva na životnú úroveň bežných občanov i možnosti podnikateľov získať zdroje na prefinancovanie svojich projektov.

Dôsledky deficitného hospodárenia štátu:

- a) štát vykryva deficit voľným požičianím si zdrojov na voľnom finančnom trhu,
- b) pôžičkové aktivity štátu ukrajujú zo zdrojov, ktoré by inak boli k dispozícii pre súkromné podnikateľské aktivity i obyvateľstvo,
- c) vláda musí svoj schodok vykryť za každú cenu, čo vytvára tlak na zvyšovanie úrokových sadzieb a dopyt štátu znevýhodňuje úverové podmienky aj pre súkromnú sféru,
- d) dlhodobý rozpočtový schodok v kombinácii s deficitom na bežnom účte znehodnocuje domácu menu a znižuje kúpnu silu obyvateľstva i podnikov.

Hasenie problémov

Slovensko trpí dlhodobou deficitnosťou verejných financií. Jediný rok, keď vykázalo prebytok vo verejných financiách bol rok 1995. Odvtedy dlhodobý narastajúci deficit verejných financií okrem iného vyústil v roku 1998 do rapídneho nárastu úrokových mier na peňažnom trhu. Vláda si niektoré druhy

fondov požičiavala za úrokové miery siahajúce k hranici 30 %. Na jar 1999 sa opätovné zhoršovanie verejných financií prejavilo v rýchлом páde kurzu slovenskej koruny voči kľúčovým zahraničným menám. Situácia sa upokojila až po krízovom zasadnutí vlády, ktorý prijal rýchle opatrenia na zmiernenie narastajúceho schodku štátneho rozpočtu, ale aj pretrvávajúcej nerovnováhy na bežnom účte platobnej bilancie.

Štruktúra výdavkov verejných rozpočtov na Slovensku dlhé roky odráža potreby jednotlivých kapitol v danom roku bez zohľadnenia budúcnosti. Jednotlivé výdavky vo väčšine prípadov nie sú analyzované z pohľadu budúcich rezerv, alebo rizík. Výdavkové tituly sú často výrazom krátkodobej politickej vôle, potenciálne zvyšovanie nákladov na ich plnenie v budúcnosti sa nijako významne neanalyzuje. Množstvo takýchto titulov na výdavkovej strane rozpočtu pretrváva z čias plánovaného hospodárstva. Ich reformovanie, respektíve úplné zastavenie financovania z verejných zdrojov, si vyžaduje mimoriadne úsilie vlády a predovšetkým trpezlivosť politickú vôľu.

3.3.2. Implementácia reformných zmien

Strednodobý rozpočtový výhľad

Neschopnosť vlády odpovedať na základnú otázku, ako budú kryté výdavky na realizáciu jednotlivých výdavkových titulov v strednodobom horizonte troch rokov, vážne ohrozuje udržateľnosť rovnováhy vo verejných financiách. V prípade výdavkovo tak náročných sektorov ako je napríklad dôchodkový systém, školstvo a zdravotníctvo, vláda musí pri zodpovednom rozhodovaní disponovať analýzami presahujúcimi minimálne jednu dekádu. Preto je inštrumentárium fiskálneho riadenia, teda zodpovedného plánovania príjmov a výdavkov, viac ako potrebné obohatiť o strednodobý rozpočtový výhľad. O to sa v roku 2001 prvýkrát pokúsilo MF SR a neskôr má v úmysle strednodobý rozpočtový výhľad doplniť aj zostavovaním viacročných rozpočtov verejnej správy. Týmto vývojom už prešlo susedné Maďarsko a v roku 2000 prvýkrát schvaľovalo štátny rozpočet na horizont troch rokov.

Predloženie štátneho rozpočtu do vlády a parlamentu by mala predchádzať zásadná analýza ministerstva financií o výkonnosti hospodárstva v kontexte všetkých dostupne analyzovateľných vnútorných aj vonkajších vplyvov. Politickí „decision-makers“ potrebujú mať na stole jasnú strednodobú predstavu o limitoch pre rozhodovanie o použití verejných prostriedkov nie len v aktuálnom roku, ale aj v horizonte minimálne troch rokov. Politici, vedomí si rizík plynúcich z nerešpektovania limitov, potom na seba preberajú zodpovednosť za vývoj v krajine. Zodpovedné inštitúcie a to predovšetkým MF musia mať v rukách efektívne nástroje, ktorými sú schopné následne kontrolovať dodržiavanie limitov a neprekročenie stanovených pravidiel. Tu čaká slovenskú vládu ešte veľa práce.

Kontrola „ex ante“

Jedným z doplnkových nástrojov na kontrolovanie udržateľnosti verejných financií je odporúčanie MMF zaviesť kontrolu záväzkov ešte pred ich uzavretím, nie až vo chvíli ich plnenia. V čase plnenia už štátu neostáva iné, len uzavretý záväzok napríklad so súkromným dodávateľom tovaru alebo služby pre štátne orgány uhradiť. Naplnenie takejto ambície je možné napríklad zavedením povinnosti ministerstiev žiadať povolenie od ministerstva financií na uzavretie kontraktu nad istý limit. Jednotlivé ministerstva totiž na začiatku rozpočtového obdobia uzavrú záväzky z ktorých im plynie povinnosť uhradiť ho zo zdrojov v rámci limitu. MF SR má však v takom prípade obmedzený priestor pri kritickej potrebe zavedenia viazania rozpočtových výdavkov. Často sú to záväzky vo výške niekoľko sto miliónov korún.

Koncom roku 2000 sa MF SR, žiaľ neúspešne, pokúsilo v parlamente presadiť zmenu zákona o rozpočtových pravidlách, ktorá by predkladateľovi prípadného navýšenia výdavkov ukladala povinnosť navrhnuť zdroj ich krytia. Varovným signálom je skutočnosť, že návrh MF SR nenašiel

podporu ani u poslancov vládnej koalície. Na Slovensku chýba napríklad aj explicitný legislatívny zákaz požičiavania si zdrojov na opakujúce sa výdavky centrálnej vlády, ale aj exekutív na miestnej úrovni.

Hrozba menom vládne garancie

Zdrojom destabilizácie verejných financií je hrozivý objem úverov garantovaných vládou. Od roku 1993 do začiatku roku 1999 objem vládou garantovaných úverov stúpol zo sumy viac ako 30 mld. Sk na objem presahujúci 120 mld. Sk. Takmer jedna štvrtina objemu týchto úverov smerovala súkromným spoločnostiam, v prípade ktorých má vláda, prirodzene, minimálne možnosti ovplyvňovať ich platobnú schopnosť. Často išlo navyše o politicky účelovo poskytnuté garancie na neperspektívne podnikateľské projekty.

Ani v prípade štátom kontrolovaných podnikov nešlo o skutočne premyslené záväzky štátu s vysokým rizikom, že skutočným subjektom uhrádzajúcim úverové záväzky podnikov bude v úlohe garanta štát. Často išlo o skryté dotácie štátu v prospech podnikateľskej sféry. Samozrejme, s negatívnym dopadom na výdavkovú stránku štátneho rozpočtu. Pravdepodobnosť tohto rizika sa potvrdila v rozpočtovom roku 2000, keď štát uhradil takmer 10 mld. Sk garancií tohto druhu. Tento druh výdavkov je dosť obtiažne dopredu jasne ohraničiť a vláda musí aj v nasledujúcich rokoch rátať na príjmovej stránke so značnou rezervou na tento účel. Vládna administratíva by sa však mala pokúsiť o čo najrealistickejšiu predikciu toho, akú časť z garancií bude musieť uhradiť z verejných zdrojov.

Zásadná zmena bankrotovej legislatívy

K jej dobru naopak slúži, že sa odhodlala spustiť odvážny projekt reštrukturalizácie podnikovej sféry významnými úpravami legislatívneho prostredia pre realizáciu bankrotov. To by mohlo ovplyvniť aj platobnú schopnosť významných podnikov, ktorým v minulosti boli poskytnuté vládne garancie a teda zvýšiť pravdepodobnosť ich splatenia. Vláda zostavená po voľbách v roku 1998 avizovala zastavenie poskytovania vládnych garancií na súkromné projekty a mieni poskytovať garancie len v prípade úverov na takzvané rolovanie už existujúcich záväzkov. Skutočným reformným krokom vlády by však v budúcnosti bolo úplné odstránenie možnosti poskytovania garancií na úvery. Vyžaduje si to však realizáciu dôsledných reforiem v štátom kontrolovaných podnikoch monopolného charakteru, sprevádzanú ich privatizáciou.

Rozhodnutia o použití príjmov z privatizácie budú vážnou skúškou schopnosti politických špičiek zodpovedne sa rozhodnúť. Politicky populárnym, ale z dlhodobého hľadiska krajne nezodpovedným rozhodnutím by bolo priamym, alebo skrytým spôsobom využiť tieto jedinečné finančné zdroje na pokrytie bežných výdavkov štátu, napríklad na populárne znejúce rozvojové projekty. Takéto správanie by vážnym spôsobom ohrozilo udržateľnosť verejných financií. Vláda má totiž jedinečnú príležitosť využiť privatizačné príjmy na fundamentálnu reformu dôchodkového zabezpečenia. Analýzy demografického vývoja totiž varujú pred ďalším vyčkávaním s reformou súčasného neadresného a neefektívneho systému vyplácania dôchodkov, ktorý by slovenské hospodárstvo mohlo stiahnuť do ešte výraznejších deficitov. Dopady zvyšujúcej sa vnútornej nerovnováhy sme už spomínali vyššie.

3.3.3. Príklady zo zahraničia

Veľmi dôležitým prvkom fiskálnej transparentnosti je schopnosť odhadnúť a zverejňovať budúce náklady súčasných vládnych programov a zhoda na odhadovanom budúcom vývoji výdavkov. Napríklad v Austrálii počas 80. rokov sa federálna vláda musela vyrovnávať so situáciou, keď sa okrem okamžitej rozpočtovej krízy dali v najbližších rokoch očakávať prudko narastajúce výdavky na existujúce vládne programy. Na riešenie tejto situácie využila austrálska vláda stransparentnenie rozpočtového procesu. V rámci nového prístupu:

- vláda začala zverejňovať odhady budúcich výdavkov už existujúcich vládnych programov, ktoré ukazovali ich prudké zvyšovanie;
- zverejnenie týchto prognóz bolo na jednej strane vynikajúcim nástrojom na vysvetlenie problému verejnosti. Na druhej strane vytváralo na vládu ako celok politický tlak konať a reformovať verejné financie;
- keďže bolo politicky nepredstaviteľné prestať publikovať takéto prognózy, vytvoril sa systém dokumentujúci zmenu vo fiskálnej politike a ukazujúci, do akej miery vláda reálne reformovala verejné financie;
- nový systém tiež obsahoval klauzulu, podľa ktorej každý nový návrh na výdavky zo strany ministerstva musel obsahovať aj návrh na adekvátne zníženie iných výdavkov. To nútilo aj ministerstvá zvažovať návrhy na nové výdavky;
- výsledkom bol namiesto očakávaného prudkého zhoršenia verejných financií prechod od fiskálneho deficitu vo výške 4 % HDP k prebytku verejných financií za 7 rokov.

Systém obsahujúci niektoré podobné prvky obsahovali aj odporúčania misie MMF týkajúce sa vypracovanie strednodobého rozpočtového rámca, ktorého základom je tzv. prognostický kontrolný systém založený na nasledovných princípoch:

- spoločná databáza základných predpovedí vývoja výdavkov pre jednotlivé ministerstvá, na ktorých by sa ministerstvo financií dohodlo s jednotlivými ministerstvami;
- neustále dopĺňanie a revízia tejto databázy, ktorá zohľadní meniace sa ekonomické podmienky, zmeny v politikách či ich parametroch;
- rozpočet bude obsahovať detailné porovnanie týchto odhadov za minulý rok s odhadmi za súčasný rok a vysvetlenie vážnejších zmien.

3.3.4. Návrhy riešení

Od novej slovenskej vlády nastupujúcej na jeseň 1998 sa očakávalo, že jednoznačne pomenuje skryté deficit v jednotlivých sektoroch slovenského hospodárstva a priradí ich k verejne deklarovanému dlhu štátu. Stalo sa to len čiastočne a vláda naďalej do štátneho dlhu zahŕňa len tú časť, ktorá vznikla financovaním každoročných rozpočtových schodkov, teda sumu okolo 220 mld. Sk. MF by mala dôkladne zanalyzovať nasledujúce faktory premietajúce sa do nárastu štátneho dlhu a priamo vplývajúce na budúcu udržateľnosť verejných financií:

- skryté a zatiaľ nejednoznačne vyčíslené zadĺženie v zdravotníckom systéme; skutočná reforma zdravotníctva bez priznania si výšky tohto dlhu, uhradenie ktorého je potrebné zahrnúť do budúcich fiskálnych výdavkov, nie je možná a zostane len v rovine želaní;
- zastaraný dôchodkový systém v sebe skrýva predovšetkým riziko budúceho zadlžovania sa; vyčíslenie budúcich deficitov plynúcich z nepriaznivého demografického vývoja a súčasne i nákladov na reformu dôchodkového systému je viac ako nevyhnutné;
- výšku nákladov na dlhé roky odkladanú reštrukturalizáciu bánk vláda zanalyzovala a zverejnila len koncom roka 1999; len výška istiny tohto druhu predstavuje hodnotu takmer 110 mld. Sk; výdavky do ozdravenia bank však treba od predchádzajúcich odlíšiť, nepremietajú sa do zvyšovania dopytu a majú inflačne neutrálny charakter, preto ich MMF neráta do deficitu štátneho rozpočtu;

- aspoň sa pokúsiť odhadnúť účasť štátu na realizácii v minulosti udelených vládnych garancií a udeľovanie ďalších záväzkov tohto druhu obmedziť len na takzvané prerolovanie splatných úverov garantovaných štátom ;
- náklady na vstup Slovenska do Európskej únie, pričom nejde len o priamo vynaložené finančné prostriedky napríklad na posilnenie inštitucionálneho rámca, ale pokúsiť sa zanalyzovať aj náklady spojené so zmenou rôznych legislatívnych noriem z čoho budú pre vládu plynúť nové povinnosti;
- vstup Slovenska do Severoatlantickej aliancie si bude vyžadovať reformu armádnych výdavkov a neskôr zvyšovanie výdavkov na modernizáciu armády;
- vláda pritom musí odolať pokušeniu použiť príjmy z privatizácie na iné účely, ako je znižovanie štátneho dlhu.

3.4. TRANSPARENTNOSŤ ROZPOČTOVÉHO PROCESU

3.4.1. Zhodnotenie súčasného stavu

Postup zostavovania a schvaľovania štátneho rozpočtu a následne realizácie a vykazovania rozpočtových operácií musí zohľadňovať skutočnosť, že ide o zdroje daňových poplatníkov. Z toho plynie povinnosť vládnych orgánov zachovávať princípy transparentnosti v celom procese. Keďže v predchádzajúcich kapitolách sme sa venovali skôr napĺňaniu princíпов transparentnosti v procese plnenia a vykazovania rozpočtových operácií, v tejto kapitole sa zameriame na stručný popis procesu prípravy štátneho rozpočtu do jeho schválenia v parlamente. Hneď na úvod treba povedať, že v tomto smere Slovensko zaznamenalo zaujímavý pokrok a celý proces sa značne stransparentnil a významne sa skvalitnili vstupy pre rozpočtové práce MF SR.

Existuje relatívne presný časový harmonogram predkladania jednotlivých častí „draftov“ pripravovaného textu zákona o štátnom rozpočte do poradných orgánov vlády, samotnej vlády, parlamentných výborov a snemovne parlamentu. To zabezpečuje aj možnosť verejnej diskusie o tomto základnom materiále hospodárskej politiky vlády. Treba dodať, že kým príprava štátneho rozpočtu podstupuje dôslednej kontrole všetkých spomenutých orgánov a médií, nedá sa to isté povedať o príprave rozpočtov iných zložiek verejných financií. Za roky 1999 a 2000 sa priestor na verejnú diskusiu a dôkladnú analýzu prípravy štátneho rozpočtu zo strany nezávislých expertných inštitúcií ešte rozšíril. Kým v predošlých rokoch sa text zákona o štátnom rozpočte schvaľoval v parlamente na poslednú chvíľu a neraz to bolo tesne pred Vianočnými sviatkami, návrh zákona o štátnom rozpočte na rok 2001 mali legislatívcia k dispozícii už pred 15. októbrom, čo je o jeden mesiac skôr ako pred rokom.

3.4.2. Pripravované zmeny

Viac času na diskusiu o rozpočte

Návrh rozpočtu na rok 2002 sa na ministerstve financií začal pripravovať už v decembri 2000. Ambíciou MF SR je predložiť návrh rozpočtového zákona na rokovanie vlády v júni 2001. Vláda bude mať teda takmer celý polrok na posudzovanie návrhu rozpočtu. Doterajšie namáhavé rokovania vedenia MF SR s každou jednotlivou rozpočtovou kapitolou bude nahradené uznesením vlády o schválených limitoch pre každú kapitolu. V septembri bude vláda schvaľovať rozpočet celého okruhu verejných

financií. Bude zodpovednosťou každej kapitoly, aby sa „vmestila“ do vyhradeného limitu a stanovila si najviac päť priorít. V rozpočtovom roku 2002 sa má dokončiť aj proces začleňovania 12 mimorozpočtových fondov s výnimkou jedného do jednotlivých rozpočtových kapitol. Podobný proces začleňovania asi 30 mimorozpočtových fondov do centrálného rozpočtu absolvovalo pred dvoma rokmi úspešne Maďarsko.

Potešujúco znie ochota MF SR pokračovať v doťahovaní rozbehnutých reforiem zostavovania príjmovej aj výdavkovej strany štátneho rozpočtu. Pokrok by mala zaznamenať funkčná klasifikácia a programové rozpočtovanie. Strednodobý rozpočtový výhľad by mal byť v krátkej budúcnosti doplnený strednodobým rozpočtom nielen na úrovni štátneho a celého okruhu verejných rozpočtov, ale aj v rovine jednotlivých rozpočtových kapitol. Príručka na zostavenie štátneho rozpočtu na rok 2002 už obsahuje metodické postupy na uplatnenie funkčnej klasifikácie a ďalšie kroky pre zavádzanie programového rozpočtovania.

3.4.3. Zhrnutie odporúčaní

Ministerstvom financií rozbehnutá reforma riadenia verejných financií môže byť úspešná len za týchto podmienok:

- Vláda musí rozhodnúť o výške limitov pre jednotlivé výdavkové kapitoly vychádzajúc z opatrných odhadov predpokladaných rozpočtových príjmov zvýšených o únosnú výšku rozpočtového deficitu celého okruhu verejných financií.
- Rozhodnutie vlády v podobe rozpočtových východísk by mal prerokovať a schváliť ešte v prvej polovici roka parlament; podmienkou zodpovedného rozhodovania parlamentu o východiskách rozpočtu je aktualizovaná informácia o strednodobom rozpočtovom výhľade a predikciou hospodárskeho vývoja; vo Švédsku je to sprevádzané zásadným prejavom ministra financií o stave hospodárstva a prípustných rámcoch v ktorých sa legislatívci môžu pri svojom rozhodovaní pohybovať.
- MF SR sa ujme svojej kľúčovej úlohy analyzovať a zverejňovať reálny stav základných rámcov fiskálnej politiky a vyhne sa vyčerpávajúcim rokovaniam s jednotlivými rozpočtovými kapitolami, kde spravidla ide len o šikovnosť vyjednávacích tímov nájsť vhodné argumenty na uvoľnenie fiskálnej prísnosti.
- Zodpovednosť o použití prostriedkov v rámci schválených limitov bude na jednotlivých kapitolách, čo bude vytvárať tlak na realizáciu reforiem; kontrola ex-ante a použitie ďalších mechanizmov zabráni prekračovaniu limitov.
- MF SR dostane do rúk silné právomoci použitia viazania a regulácie rozpočtových výdavkov, ak by sa rozpočtové výdavky nevyvíjali v súlade s predpokladom; naopak súhlas s uvoľnením rozpočtového limitu by mohla vysloviť len vláda.
- Výška zvoleného prípustného deficitu musí byť konzultovaná s Národnou bankou Slovenska s minimálnym cieľom neprekročiť výšku schodku predošlého roku a naopak s ambíciou smerovať k vyrovnanej bilancii verejných financií ako minimálneho nároku na dlhodobé výsledky hospodárenia štátu.
- MF SR musí disponovať jasnou politickou dohodou o ochote zoštíhľovať jednotlivé výdavkové tituly v záujme udržania verejných financií, ktoré budú jednotliví ministri ako reprezentanti politických strán vo svojich rezortoch presadzovať.

- MF SR ako garant fiskálnej politiky musí presadiť zmenu rokovacieho poriadku parlamentu alebo zákona o rozpočtových pravidlách tak, aby nebolo možné počas rozpravy o zákone o štátnom rozpočte, ale aj v priebehu rozpočtového roku navrhovať zvyšovanie rozpočtových výdavkov bez návrhu na ich krytie.

