

# Odporúčania na zlepšenie otvorenosti rozpočtového procesu verejnej správy na Slovensku

INEKO, 31.5.2022

Peter Goliaš, autor hodnotenia z roku 2021

## Úvod

Slovensko od roku 2015 pravidelne zlepšuje skóre otvorenosti rozpočtového procesu verejnej správy. V celosvetovom hodnotení [Open Budget Survey](#) sa v roku 2021 umiestnilo na 24. mieste, čo je najlepšie spomedzi krajín Vyšehradu. Napriek tomu existujú oblasti, v ktorých výraznejšie zaostávame. Medzi svetovú špičku by sa Slovensko dostalo, ak by vláda začala zverejňovať rozpočtové dokumenty vo verziách zrozumiteľných pre bežných ľudí, ak by zvýšila mieru zapojenia občanov do tvorby a kontroly rozpočtu, a tiež ak by sa posilnil dohľad nad rozpočtovým procesom zo strany Národnej rady SR, Najvyššieho kontrolného úradu SR a Rady pre rozpočtovú zodpovednosť.

Otvorenosť rozpočtov hodnotia nezávislí odborníci v 120 krajinách sveta podľa metodiky medzinárodnej organizácie [International Budget Partnership](#). V celosvetovom meradle ide o jediné hodnotenie svojho druhu založené na faktoch a nezávislom posudzovaní. Od roku 2008 vyšlo osem hodnotení, ktoré dokumentujú zlepšovanie otvorenosti rozpočtových procesov v priemere za celý svet o 20 %. Pozitívny trend pokračoval aj počas pandémie kovidu v rokoch 2020-21.

V najnovšom hodnotení obsadilo Slovensko 24. miesto spomedzi 120 krajín. Pre porovnanie, Poľsko obsadilo 36. miesto, Česko 39. miesto a Maďarsko 67. miesto. Svetovými lídrami sa v roku 2021 stali Gruzínsko, Južná Afrika a Švédsko.

Hodnotenie z roku 2021 je založené na dotazníku [Open Budget Survey](#) so 142 otázkami ktoré boli zamerané na transparentnosť rozpočtového procesu centrálnej vlády, dohľad inštitúcií nezávislých od vlády a zapojenie občanov do tvorby či kontroly rozpočtových dokumentov. V hodnotení transparentnosti získalo Slovensko 65 zo 100 bodov, pri dohľade 56 zo 100 a pri participácii občanov 22 zo 100 bodov.

Za Slovensko vyplnili dotazník v roku 2021 analytici inštitútu INEKO. Ich hodnotenie podliehalo kontrole expertov organizácie International Budget Partnership, domáceho nezávislého oponenta, ako aj predstaviteľa Ministerstva financií SR.

## Výsledky hodnotenia otvorenosti rozpočtov verejnej správy za rok 2021 (na škále 0 až 100)

	Transparentnosť	Dohľad	Zapojenie občanov	Celkové poradie zo 120 krajín
<b>Slovensko</b>	<b>65</b>	<b>56</b>	<b>22</b>	<b>24.</b>
Česko	60	83	15	39.
Maďarsko	44	57	0	67.
Poľsko	60	82	22	36.
OECD	67	73	22	-
Svet	45	52	14	-

*Zdroj: International Budget Partnership*

### Odporúčania pre Slovensko:

Pre zlepšenie hodnotenia transparentnosti je potrebné **zverejňovať podrobnejšiu polročnú správu o plnení rozpočtu verejnej správy**. V júli 2020 ministerstvo financií zverejnilo tlačovú správu s čiastočnými informáciami, čo však nespĺňa kritériá polročnej správy. Do dokumentu je potrebné zahrnúť najmä údaje o stave príjmov, výdavkov a bilancie verejnej správy ku koncu júna v porovnaní s rozpočtovanými údajmi, odhady koncoročných údajov, makroekonomické predpovede, prehľad uskutočnených a plánovaných zmien v rozpočte, ako aj údaje o verejnom dlhu. Okrem toho je potrebné **zostavovať a zverejňovať kľúčové dokumenty týkajúce sa rozpočtu verejnej správy vo verzii ľahko zrozumiteľnej pre bežných občanov**.

Pre zlepšenie hodnotenia dohľadu nad rozpočtovým procesom je potrebné **posilniť kompetencie Národnej rady SR pri schvaľovaní rozpočtových dokumentov, ako aj posilniť aktivity, vplyv a otvorenosť Najvyššieho kontrolného úradu SR (NKÚ) a Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ)**. Predstavitelia NKÚ a RRZ by sa napríklad mali najmenej 5-krát ročne zúčastňovať diskusií parlamentných výborov k najdôležitejším zisteniam kontrol, resp. k návrhom politík s významným dopadom na verejné financie.

Pre zlepšenie zapojenia občanov je potrebné **posilniť organizovanú účasť verejnosti pri zostavovaní a prerokovaní kľúčových rozpočtových dokumentov**, ako sú program stability, návrh rozpočtu verejnej správy alebo stanovisko NKÚ k návrhu záverečného účtu. Predstavitelia mimovládnych organizácií, resp. jednotliví občania, osobitne zo sociálne alebo zdravotne znevýhodnených skupín, by mali mať možnosť otvorenej diskusie na vybrané témy s predstaviteľmi vládnych orgánov a parlamentu.

## Podrobnejšie odporúčania

Nasledovný prehľad uvádza odporúčania odvodené od otázok z dotazníka „Open Budget Survey 2020“, v ktorých Slovensko nezískalo plný počet bodov. V teoretickom prípade zavedenia všetkých odporúčaní do praxe by teda Slovensko dosiahlo v uvedenom prieskume plný počet bodov.

Odporúčania:

### 1. Zostavovať a zverejňovať nasledovné kľúčové dokumenty týkajúce sa rozpočtu verejnej správy vo verzii ľahko zrozumiteľnej pre bežných občanov:

- Program stability Slovenska
- Návrh rozpočtu verejnej správy
- Mesačné správy o plnení rozpočtu
- Polročná správa o plnení rozpočtu s výhľadom koncoročných údajov
- Štátny záverečný účet
- Stanovisko Najvyššieho kontrolného úradu SR k Návrhu záverečného účtu SR

Verziu rozpočtu pre ľudí čiastočne nahrádza internetový portál <http://rozpocet.sk/>, kde sú v prehľadnej forme zverejňované kľúčové údaje o schválenom rozpočte. V decembri 2020 tiež ministerstvo financií po prvý raz zverejnilo dokument s názvom „Rozpočet pre ľudí 2021“ s prehľadným informovaním o vybraných skutočnostiach obsiahnutých vo schválenom rozpočte - [https://www.mfsr.sk/files/archiv/72/Rozpocet\\_pre\\_ludi.pdf](https://www.mfsr.sk/files/archiv/72/Rozpocet_pre_ludi.pdf). Dokument obsahuje takmer všetky relevantné údaje, pre získanie plného bodového hodnotenia však treba:

- **Doplniť kontaktné údaje, na ktoré sa môžu obrátiť občania s otázkami.**
- **Zviditeľniť odkaz na „rozpočet pre ľudí“ na internetovej stránke ministerstva financií a zabezpečiť distribúciu dokumentu v regiónoch a pre ľudí, ktorí by sa inak k nemu nedostali (napríklad starší, chudobní ľudia).**
- **Systematicky sledovať požiadavky ľudí na informácie, ktoré by mali byť zahrnuté do „rozpočtu pre ľudí“ a následne zosúlaďovať dokument s týmito požiadavkami.**

### 2. Včasnejšie zverejňovať a schvaľovať nasledovné kľúčové dokumenty týkajúce sa rozpočtu verejnej správy:

- **Zverejňovať návrh rozpočtu verejnej správy a predkladať ho na rokovanie parlamentu najmenej tri mesiace pred začiatkom rozpočtového obdobia, teda do konca septembra.** Súčasnou praxou je zverejnenie krátko pred schválením vládou v polovici októbra. Dokument ide do parlamentu ihneď po schválení vládou. **Návrh rozpočtu verejnej správy schvaľovať v parlamente najneskôr do konca novembra**, v súčasnosti sa tak deje zvyčajne v decembri.
- **Zverejňovať záverečnú správu o rozpočte verejnej správy najneskôr šesť mesiacov po skončení kalendárneho roka, na ktorý sa správa vzťahuje.** Štátny záverečný účet SR za rok 2019 bol zverejnený až po schválení Národnou radou SR v septembri 2020.
- **Zverejňovať stanovisko Najvyššieho kontrolného úradu SR (NKÚ) k Návrhu záverečného účtu SR najneskôr šesť mesiacov po skončení kalendárneho roka, na ktorý sa správa vzťahuje.** V roku 2020 bolo stanovisko NKÚ zverejnené v júli. **Údaje zo stanoviska NKÚ je potrebné zverejňovať aj v strojovo čitateľnej forme.**

### 3. Zverejňovať harmonogram kľúčových krokov prípravy rozpočtu verejnej správy vrátane termínov pre dodanie dát z jednotlivých rezortov ministerstvu financií a termínov prerokovania jednotlivých verzií návrhu rozpočtu rôznymi orgánmi.

#### 4. Zvýšiť výpovednú hodnotu Programu stability SR:

- Do makroekonomických prognóz v Programe stability SR, ako aj v iných rozpočtových dokumentoch zahrnúť predpoklady, resp. údaje o vývoji úrokových mier.
- V Programe stability SR uvádzať priority vládnych politík spolu s vyčíslením projekcií súvisiacich príjmov a výdavkov v nasledujúcom rozpočtovom roku.

#### 5. Doplniť nasledovné informácie do návrhu rozpočtu verejnej správy, resp. jeho príloh a analytických podkladov (vrátane návrhu rozpočtového plánu):

- **Detaily o štruktúre domáceho aj zahraničného verejného dlhu**, vrátane údajov o úrokových sadzbách za jednotlivé súčasti dlhu ku koncu roka, ktorý predchádza roku, na ktorý sa vzťahuje návrh rozpočtu.
- **Analýzy citlivosti kľúčových parametrov rozpočtu** (príjmy, výdavky, bilancia, verejný dlh) na zmeny inflácie, reálneho HDP a úrokovej miery.
- **Odhady vplyvu vybraných politík (verejných výdavkov) na rôzne skupiny obyvateľstva v členení napríklad podľa veku, pohlavia, výšky príjmu alebo regiónov.** Cieľom je sprístupniť alternatívny pohľad na verejné výdavky prostredníctvom identifikácie priorít podľa výšky výdavkov na napríklad na sociálnu podporu mladých či starých ľudí, sociálne či zdravotne znevýhodnených, neúplných rodín, atď.
- **Popis finančných transferov podnikom verejnej správy** v rozpočtovom roku vrátane ich zdôvodnenia.
- **Popis nepriamej podpory vybraným inštitúciám (napr. daňové úľavy, zvýhodnené pôžičky, atď.)** v rozpočtovom roku, vrátane ich zdôvodnenia a identifikácie prijímateľov.
- **Zoznam finančných aj nefinančných aktív štátu s odhadom ich hodnoty** v rozpočtovom roku. V súčasnosti štát zverejňuje len zoznam uskutočnených finančných operácií.
- **Prehľad o odhadoch meškajúcich platieb štátu iným inštitúciám** v rozpočtovom roku, vrátane zdôvodnenia.
- **Prehľad o odhadoch podmienených záväzkov vlády v rozpočtovom roku.** V súčasnosti štát zverejňuje iba prehľad o podmienených záväzkoch v uplynulom roku.
- **V rámci analýzy dlhodobej udržateľnosti verejných financií zverejňovať makroekonomické a demografické predpoklady.**
- **Zoznam daňových výdavkov s uvedením zdôvodnenia ich uplatňovania.** V súčasnosti štát zverejňuje zoznam s uvedením objemu jednotlivých daňových výdavkov, metodiky ich výpočtu, prípadne uskutočnených zmien.
- **Prehľad vládnych priorít s uvedením verejných výdavkov na tieto priority a s popisom ako tieto výdavky súvisia s napĺňaním priorít.**
- **Prehľad nefinančných vstupov aj výstupov rozpočtu podľa funkčnej, resp. administratívnej klasifikácie.** V súčasnosti sú nefinančné vstupy uvedené len pri niektorých výdavkoch, napríklad počet a štruktúra zamestnancov verejnej správy, počet pedagogických a nepedagogických zamestnancov v regionálnom školstve, resp. počet zamestnancov väzníc. Podobne sú uvedené iba niektoré nefinančné výstupy, napr. počet žiakov a študentov v školstve alebo počet väzňov.
- **Cielené údaje, resp. výkonnostné ukazovatele pre nefinančné výstupy rozpočtu podľa funkčnej, resp. administratívnej klasifikácie.**
- **Na jednom mieste uviesť popis odhadu vplyvov všetkých politík cielených na pomoc najohrozenejším skupinám obyvateľstva, resp. na boj proti chudobe.** V súčasnosti je ucelený popis zverejňovaný pre politiky sociálnej inklúzie a aktívne opatrenia trhu práce, chýba napríklad popis opatrení v zdravotníctve a dlhodobej sociálnej starostlivosti.

6. V dokumentoch k schválenému rozpočtu verejnej správy uvádzať všetky výdavky štátneho rozpočtu v členení podľa ekonomickej klasifikácie.
7. V mesačných správach o plnení rozpočtu zverejňovať:
- **Výdavky v členení podľa administratívnej, funkčnej aj ekonomickej klasifikácie, ako aj v programovej štruktúre.** V súčasnosti mesačné správy obsahujú časť výdavkov podľa funkčnej klasifikácie, denné správy podľa ekonomickej klasifikácie.
  - **Údaje o aktuálnej výške verejného dlhu, dlhovej službe, priemernej úrokovej sadzbe, maturitnom profile, členení na domáci a zahraničný dlh.**
8. **Zverejňovať podrobnejšiu polročnú správu o plnení rozpočtu verejnej správy.** V júli 2020 zverejnilo ministerstvo financií tlačovú správu s informáciou o odhade koncoročných ukazovateľov bilancie, príjmov a výdavkov verejnej správy na základe skutočného vývoja ku koncu júna a tiež na základe aktuálnych makroekonomických a daňových prognóz. **Do dokumentu je potrebné zahrnúť:**
- **Aktuálny stav príjmov, výdavkov aj bilancie verejnej správy ku koncu júna v porovnaní s rozpočtovanými údajmi.**
  - **Prehľad kľúčových uskutočnených, ako aj plánovaných zmien v rozpočte a ich odôvodnenie.**
  - **Aktuálne makroekonomické predpovede na daný rozpočtový rok.**
  - **Aktuálne odhady príjmov aj výdavkov v danom rozpočtovom roku:** príjmy v členení na daňové a nedaňové príjmy, ako aj v podrobnejšom členení podľa rôznych zdrojov príjmov; výdavky v členení podľa administratívnej, funkčnej aj ekonomickej klasifikácie, ako aj v programovej štruktúre.
  - **Údaje o odhadoch výšky verejného dlhu v danom rozpočtovom roku, dlhovej službe, priemernej úrokovej sadzby, maturitnom profile, členení na domáci a zahraničný dlh.**
  - **Údaje z polročnej správy je potrebné zverejňovať v strojovo čitateľnej forme.**
9. V štátnom záverečnom účte zverejňovať rozpočtované a skutočné údaje pre nasledovné ukazovatele:
- **Priemerná úroková sadzba verejného dlhu, maturitný profil, členenie na domáci a zahraničný dlh.** V súčasnosti dokument obsahuje údaje o výške deficitu, verejného dlhu a dlhovej služby v danom rozpočtovom roku.
  - **Nefinančné vstupy a výstupy/výsledky rozpočtu.** V súčasnosti dokument obsahuje iba porovnania počtu zamestnancov verejnej správy.
  - **Výdavky na existujúce aj nové politiky cielené na sociálne ohrozené skupiny obyvateľstva.**
  - Finančné ukazovatele za všetky mimorozpočtové fondy (v súčasnosti sú zverejnené len za vybrané fondy).
10. **Posilniť aktivity, vplyv a otvorenosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ):**
- **Zostavovať a zverejňovať prepočty RRZ dopadov všetkých vládnych politík na verejné financie.** V súčasnosti RRZ zostavuje prepočty iba pre malý počet vybraných opatrení.
  - **Členovia RRZ by sa mali najmenej 5 krát ročne zúčastňovať diskusií parlamentných výborov k návrhom politík s významným dopadom na verejné financie.**

#### 11. Posilniť kompetencie Národnej rady SR pri schvaľovaní rozpočtových dokumentov:

- Schvaľovať odporúčania politikov pre nasledujúci rozpočtový rok ešte pred zverejnením návrhu rozpočtu verejnej správy, napríklad pri schvaľovaní Programu stability SR.
- Pred hlasovaním o návrhu rozpočtu verejnej správy v pléne NR SR zverejňovať:
  - Správu Výboru NR SR pre financie a rozpočet, ktorá obsahuje hlavné zistenia a odporúčania k návrhu rozpočtu, ako aj k priebežnému plneniu rozpočtu za aktuálny rozpočtový rok.
  - Rovnako iné výbory by mali zverejňovať správy k zisteniam a odporúčaniam v rámci rozpočtových kapitol v ich pôsobnosti (napríklad výbory pre zdravotníctvo, školstvo, sociálne veci, atď.).
- Schvaľovať v NR SR návrhy rozpočtových opatrení na presun zdrojov medzi rozpočtovými kapitolami, ako aj návrhy na prekročenie alebo zníženie rozpočtovaných výdavkov (aspoň nad určitú hranicu).
- Zostavovať a zverejňovať správu Výboru NR SR pre financie a rozpočet, ktorá obsahuje hlavné zistenia a odporúčania k štátnemu záverečnému účtu.

#### 12. Posilniť aktivity, vplyv a otvorenosť Najvyššieho kontrolného úradu SR (NKÚ):

- Spresniť mandát na kontroly NKÚ v danom roku a rozšíriť kontroly tak, aby pokrývali všetky verejné výdavky v rámci daného mandátu.
- Pravidelne zostavovať a zverejňovať vládnu správu o prijatých opatreniach na odstránenie nedostatkov zo zistení NKÚ.
- Pravidelne zostavovať a zverejňovať správu NKÚ, resp. parlamentu o plnení vládou prijatých opatrení na odstránenie nedostatkov zo zistení NKÚ.
- **Čelní predstavitelia NKÚ by sa mali najmenej 5 krát ročne zúčastňovať diskusií parlamentných výborov k najdôležitejším zisteniam kontrol.**
- Nezávislá inštitúcia by mala každý rok hodnotiť kontrolné procesy NKÚ a zverejňovať správu o zisteniach a odporúčaníach.
- NKÚ by mal každoročne zverejňovať správu, aké získal podnety od občanov a ako tieto podnety využil na zlepšenie svojich procesov, resp. na výkon špecifických kontrol.

#### 13. Posilniť organizovanú účasť verejnosti pri zostavovaní a prerokovaní kľúčových rozpočtových dokumentov (program stability, návrh rozpočtu verejnej správy, stanovisko NKÚ k návrhu záverečného účtu). **Predstavitelia mimovládnych organizácií, resp. jednotliví občania, osobitne zo sociálne alebo zdravotne znevýhodnených skupín, by mali mať možnosť otvorenej diskusie na vybrané témy s predstaviteľmi vládnych orgánov a parlamentu.**

- Diskusie otvorené verejnosti by mali prebiehať aspoň na dvoch ministerstvách, ako aj v parlamentných výboroch.
- Témy by mali zahŕňať zostavovanie, resp. napĺňanie makroekonomických predpokladov rozpočtu, príjmových aj výdavkových opatrení, verejného dlhu a deficitu, verejných investícií a služieb.
- Diskusia by mala mať dopredu určené pravidlá, vrátane priestorového, časového a tematického vymedzenia, poskytovania podkladov, zberu a vyhodnocovania spätnej väzby, zapracovania odporúčaní či zverejňovania dokumentov, vrátane informácií o prijatých opatreniach.
- Podobná diskusia v súčasnosti prebieha na odbornej úrovni v rámci výborov pre makroekonomické a daňové prognózy, ktorých zasadnutí sa zúčastňujú analytici súkromných bánk, prípadne na úrovni sociálnych partnerov pri rokovaní o návrhu rozpočtu verejnej správy.