

# VÝHODY PLYNÚCE REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVE ZO ZAPOJENIA DO SYSTÉMU ŠTÁTNEJ POKLADNICE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Marta Hamalová

Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Ekonomická univerzita, Bratislava

Miroslav Oško

Štátna pokladnica Bratislava

**Abstrakt:** Štátna pokladnica predstavuje nový systém v komplexnom finančnom manažmente verejných financií a v riadení hotovosti, dlhu a investovania krátkodobých prebytkov likvidity verejného sektora. Do samotného výkonu verejnej správy a do kompetencií jednotlivých subjektov, ktoré ju tvoria, však nezasahuje. Medzi najväčšie kvalitatívne prínosy, o ktoré sa systém Štátnej pokladnice v Slovenskej republike doteraz zaslúžil, možno zaradiť predovšetkým vytvorenie predpokladov pre dokonalejšie riadenie realizácie rozpočtov klientov za pomoci implementácie kontroly ex-ante, čím sa nastolilo podstatne tvrdšie rozpočtové obmedzenie, zvýšila sa finančná disciplína a zabránilo sa tvorbe nových dlhov v štátnej správe. Centralizáciou peňažných tokov takmer celej verejnej správy na jedinom účte Štátnej pokladnice sa znížil objem prostriedkov nevyhnutných na krytie likvidity štátneho rozpočtu a obsluhy štátneho dlhu. Okrem toho sa výrazne skvalitnila informačná báza pre riadenie verejných financií a skvalitnila sa transparentnosť celého systému riadenia verejných financií.

Zapojenie regionálnej samosprávy do systému Štátnej pokladnice je v Slovenskej republike budované na princípe dobrovoľnosti. Aj z tohto dôvodu sú v súčasnom období klientom Štátnej pokladnice len úrady samosprávnych krajov, s výnimkou Košického samosprávneho kraja, ktorý sa zapojil do systému Štátnej pokladnice so všetkými organizáciami vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti. Košický samosprávny kraj a jeho rozpočtové a príspevkové organizácie, rovnako ako všetci ostatní klienti Štátnej pokladnice, požívajú rôzne výhody plynúce zo zapojenia do tohto nového systému riadenia verejných financií. Ide predovšetkým o výhody spočívajúce v úspore nákladov za bankové služby, v možnosti výhodne zhodnocovať voľné peňažné prostriedky, v užívateľsky komfortnej realizácii platieb, v presnom a včasnom finančnom výkazníctve tak pre klienta ako aj pre jeho zriaďovateľa. Požívanie týchto výhod majú k dispozícii aj ostatné samosprávne kraje, stačí prejavíť záujem a po predchádzajúcom písomnom súhlase Ministerstva financií SR uzavrieť dohodu so Štátnou pokladnicou.

**Abstract:** State Treasury is a new system in integrated financial management of public finance and in management of cash and debt. It also represents short-term cash overflow investments of public sector. It doesn't interfere with administration and competences of public sector. The most important addition of this system is creation ex – ante control in realization of public budget. This control causes better financial discipline in budgeting and also prevents from new state debts. All money flows are centralized at Single Account of State Treasury. It decreases money volume for liquidity of state budget. In addition State Treasury makes more qualitative information base for public finance management and system of public finance is more transparent.

Entering of regional governments to this new system is voluntary in Slovak Republic. Nowadays is a State Treasury client only Kosice regional government with its organizations. The rest of seven regional governments realize only state grants and Europe Union's grants in State Treasury. Kosice regional government and its budgetary organizations, like the other State Treasury clients, have different advantages from State Treasury as low banking services costs, lucrative possibility to decline their free surplus, very conformal realization of

*payments and timely and exact reporting. These advantages are allowable also for the other regional governments and if they use them, it depends on themselves.*

**Kľúčové slová:** rozpočtový systém, fiškálna decentralizácia, verejné rozpočty, štátna pokladnica, finančný manažment.

Vznik samostatnej Slovenskej republiky v roku 1993 a prebiehajúci proces transformácie jej ekonomiky si vyžiadali potrebu postupne stransparentňovať rozpočet a rozpočtové hospodárenie verejnej správy a súčasne zabezpečiť, aby štát používal na financovanie svojich záväzkov čo najefektívnejšie spôsoby. Z tohto dôvodu prešiel rozpočtový systém Slovenskej republiky od jej vzniku viacerými vecnými zmenami. Jednou z najvýznamnejších bolo zavedenie komplexného a integrovaného systému správy verejných rozpočtov označovaného pojmom systém Štátnej pokladnice.

Postupným zapojením rozpočtov takmer všetkých subjektov verejnej správy do systému Štátnej pokladnice sa aj vďaka presne vymedzeným kompetenciám medzi správcami rozpočtových prostriedkov (tzv. príkazcami) a Štátnou pokladnicou (tzv. platcom) sprehľadnila tvorba a použitie verejných zdrojov, zamedzením nekontrolovateľného a neoprávneného používania rozpočtových prostriedkov sa zabezpečilo hospodárnejšie nakladanie s prostriedkami verejnej správy a v oblasti zabezpečovania likvidity štátneho rozpočtu sa znížili nároky na úverové zdroje potrebné pre krytie schodku štátneho rozpočtu. Implementáciou nezávislej finančnej kontroly realizovanej ešte pred vynaložením výdavku, tzv. kontroly ex-ante, sa súčasne odstránil nedostatok dovtedy prioritne uplatňovanej následnej kontroly (ex-post) spočívajúci v spravidla malej účinnosti opatrení prijatých obyčajne až po zistení neoprávneného použitia rozpočtových prostriedkov. Je nutné zdôrazniť, že systém Štátnej pokladnice neobmedzuje v oblasti rozhodovania o použití rozpočtových prostriedkov suverenity inštitúcií do neho zapojených, jeho kontrolné mechanizmy však zaručujú, že verejné prostriedky budú použité efektívne a v súlade s rozpočtom.

Jednou z najdôležitejších činností, ktoré systém Štátnej pokladnice plní pre svojich klientov, je zabezpečovanie a výkon platobného styku a účtovanie o všetkých finančných tokoch na účtoch Štátnej pokladnice a o finančných operáciách na finančných trhoch. Peňažné prostriedky v systéme Štátnej pokladnice sú riadené prostredníctvom jediného účtu Štátnej pokladnice. Všetky príjmy subjektov zapojených do systému Štátnej pokladnice sa sústreďujú a všetky ich výdavky sa uskutočňujú z tohto účtu.

V zmysle zákona č. 291/2002 Z. z. o Štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sú klientmi Štátnej pokladnice:

- štátna rozpočtová organizácia,
- štátna príspevková organizácia,
- verejná vysoká škola,
- štátny fond,
- Sociálna poisťovňa,
- zdravotné poisťovne,
- Slovenský pozemkový fond,
- Fond národného majetku Slovenskej republiky a
- vyšší územný celok.

Klientom pre realizáciu prostriedkov z Európskych spoločenstiev je aj právnická osoba, v ktorej je zriadená implementačná agentúra, a to pre programy financované z prostriedkov Európskych spoločenstiev a Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou.

Možnosť dobrovoľne vstúpiť do systému Štátnej pokladnice poskytuje zákon o Štátnej pokladnici:

- štátnemu podniku,
- právnickej osobe, v ktorej má štát majetkovú účasť,
- Fondu ochrany vkladov,
- Slovenskej televízii,
- Slovenskému rozhlasu a
- ostatným subjektom verejnej správy, a to na základe písomnej dohody so Štátnou pokladnicou uzavretou po predchádzajúcom písomnom súhlase Ministerstva financií SR.

Obce ako jeden z dôležitých článkov verejnej správy Slovenskej republiky nie sú v zákone o Štátnej pokladnici implicitne uvedené, v budúcnosti sa však počíta aj so zapojením tejto významnej zložky verejnej správy do systému Štátnej pokladnice. Ich súčasné nezapojenie do systému súvisí najmä s tvrdým odporom samotných obcí k Štátnej pokladnici a ich obavami spočívajúcimi v zasahovaní štátu do samosprávnych kompetencií, v náraste administratívnej činnosti alebo v problémoch pri získavaní úverov z komerčných bánk.

Vyššie územné celky (ďalej len „VÚC“) mali byť podľa úplne pôvodného znenia zákona o Štátnej pokladnici zapojené do systému Štátnej pokladnice len so svojimi rozpočtovými organizáciami. Následnou novelou zákona o Štátnej pokladnici boli do systému Štátnej pokladnice zapojené aj ich príspevkové organizácie. Termín zapojenia VÚC a ich organizácií do systému Štátnej pokladnice sa podľa platnej legislatívy a plánu zapájania klientov do systému Štátnej pokladnice stanovil pôvodne na 1. júl 2004. Správa o priebehu nábehu klientov do systému Štátnej pokladnice a návrh ďalšieho postupu zapájania klientov, ktorá bola následne vypracovaná, a v nadväznosti na ňu aj vládou Slovenskej republiky prijaté uznesenie č. 538/2004, s definitívnou platnosťou posunuli tento termín na 1. január 2005.

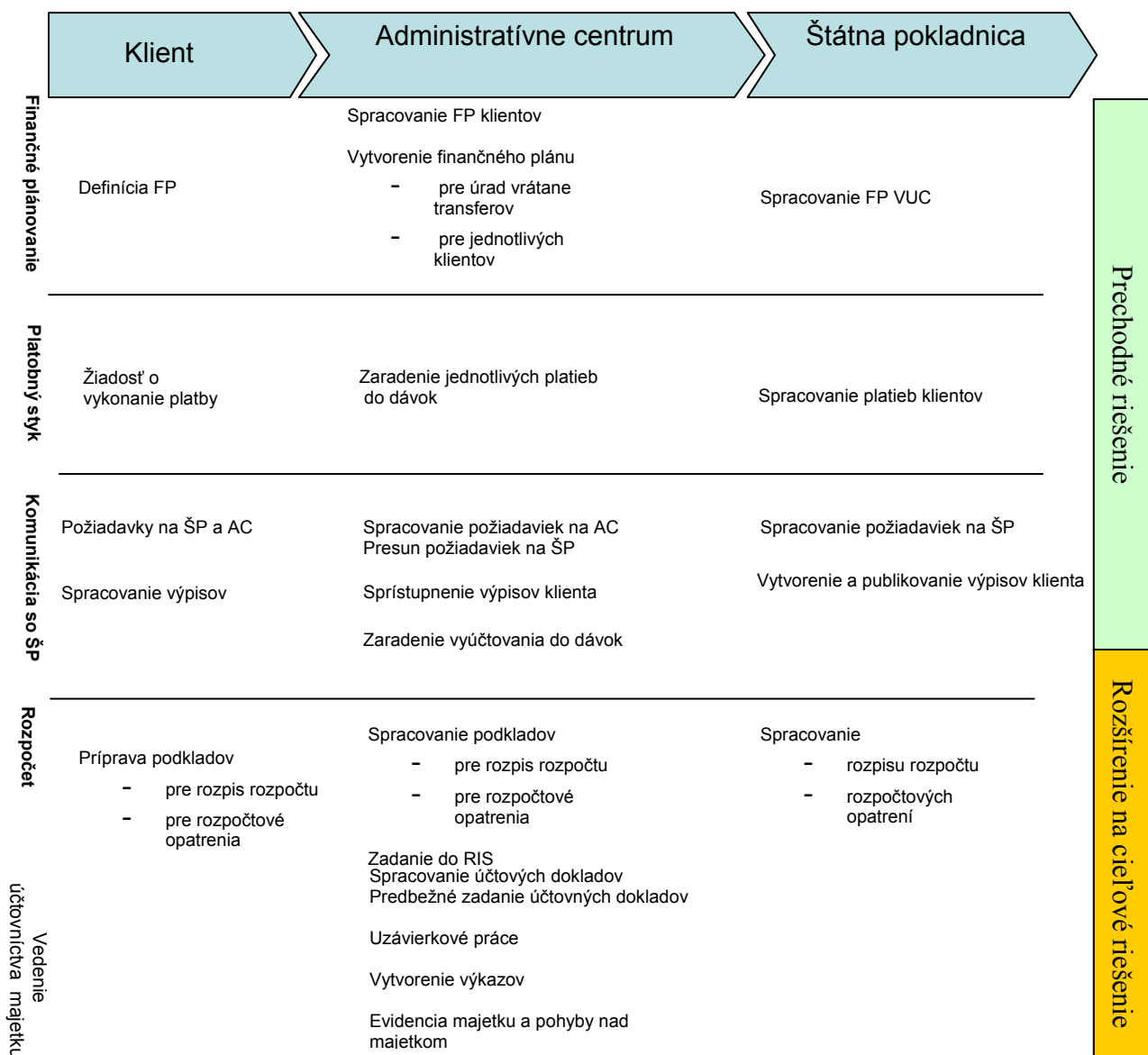
V štvrtej časti vyššie uvedenej Správy sa konštatovalo, že do zriaďovateľskej pôsobnosti VÚC spadá spolu 1175 organizácií, ktoré sa nezapoja do systému Štátnej pokladnice priamo, ale prostredníctvom tzv. Administratívnych centier (ďalej len „AC“). V praxi to malo znamenať, že do systému Štátnej pokladnice bude zapojených len 8 AC vytvorených na úrovni VÚC a rozpočtové a príspevkové organizácie v ich zriaďovateľskej pôsobnosti budú komunikovať so Štátnou pokladnicou prostredníctvom týchto AC. Jednotlivé rozpočtové a príspevkové organizácie príslušného samosprávneho kraja mali byť napojené na AC prostredníctvom Platobného portálu, t. j. informačného systému zabezpečujúceho výmenu dát (platobné príkazy, výpisy, výkazy atď.) medzi jednotlivými organizáciami a AC. Platobný portál mal pritom spĺňať požiadavky, ktoré požaduje informačný systém Štátnej pokladnice pre bezproblémovú komunikáciu medzi týmito dvoma informačnými systémami. Navrhované riešenie sa následne premietlo aj v legislatíve, pretože povinnosť VÚC a ich organizácií stať sa klientom Štátnej pokladnice bola vypustená a nahradila sa možnosťou dobrovoľného vstupu regionálnej samosprávy do systému Štátnej pokladnice.

Realizácia prijatého riešenia bola pre rok 2005 rozdelená do dvoch úrovní.

**Prvú úroveň** predstavoval pilotný projekt na vybranom samosprávnom kraji a **druhá tzv. prechodná úroveň** bola určená pre zvyšných sedem samosprávnych krajov. Vzhľadom na skutočnosť, že záujem zapojiť sa do systému Štátnej pokladnice so všetkými organizáciami vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti ako jediný prejavil nakoniec len Košický samosprávny kraj (ďalej len „KSK“), pre účasť na pilotnom projekte bol vybraný tento vyšší územný celok. Ostatné samosprávne kraje sa zapojili do systému Štátnej pokladnice len prostredníctvom dotácie zo štátneho rozpočtu a prostriedkov, ktoré získavajú zo zdrojov Európskej únie.

Implementácia riešenia Platobného portálu bola rozvrhnutá do dvoch etáp. **V prvej etape** označenej ako „prechodné riešenie“ bola zabezpečená realizácia takých základných funkcií, ako finančné plánovanie výdavkov, samotný platobný styk cez Štátnu pokladnicu a určené reporty. Táto etapa bola úspešne ukončená 1. januára 2005. **Druhá etapa** označená ako „cieľové riešenie“ sa v zmysle dohodnutého harmonogramu realizovala postupne počas roka 2005. Jej obsahom bola implementácia softvéru zabezpečujúceho centrálnu finančné účtovníctvo, rozpočtovníctvo, správu majetku a výkazníctva (viď obrázok).

### Prehľad proces medzi klientom, AC a ŠP



Aj napriek značným obavám týkajúcim sa príliš veľkej miery centralizácie, existencia a činnosť AC KSK nenarušila decentralizovaný výkon a ponechala právomoci organizáciám v zriaďovateľskej pôsobnosti KSK (ďalej len „OvZP KSK“). Tieto organizácie totiž poskytujú KSK len informácie a podklady, ktoré u nich vecne vznikajú a AC zabezpečuje celkovú optimalizáciu procesných nákladov a dátovú centralizáciu. Tým sa vytvorili

predpoklady pre kontrolu a efektívne finančné riadenie VÚC ako celku, čo je v podstate základný zmysel riešenia.

AC KSK plní v súčasnosti niekoľko základných funkcií, medzi ktoré patria najmä:

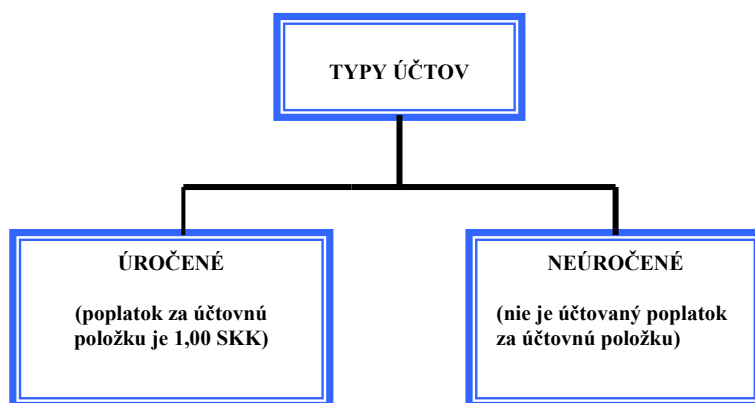
- zníženie celkových nákladov sústredením vykonávania opakujúcich sa a podporných činností ako aj elimináciou duplicitnej činností (platobný styk, výkazníctvo...),
- personálne úspory VÚC ako celku pri zvýšení kvality práce,
- zabezpečovanie kompletného výkazníctva OvZP KSK (prehľady majetku, plnenie rozpočtu...),
- komplexné a včasné informácie o ekonomicko-finančnej situácii jednotlivých OvZP KSK (s predpokladom aj denného sledovania),
- zjednotenie metodiky účtovníctva, údajových základní a procesov zostavovania a čerpania rozpočtov,
- postupný prechod spracovania účtovníctva OvZP KSK do AC.

Zapojenie KSK do systému Štátnej pokladnice prostredníctvom AC prináša výhody nielen pre štát, ale v prvom rade pre samosprávny kraj ako celok a pre jeho vedenie. **Výhody plynúce štátu** spočívajú v možnosti použiť za účelom zabezpečenia dennej likvidity štátneho rozpočtu zdroje Štátnej pokladnice, čím sa nahrádzajú drahšie úvery od komerčných bánk, na ktoré bol odkázaný v minulosti, resp. transparentnosť a tým lepšia kontrolovateľnosť celého príjmového a výdavkového procesu.

*K najväčším výhodám zapojenia KSK do systému ŠP prostredníctvom AC, vrátane všetkých jeho organizácií, patria predovšetkým úspory nákladov v oblasti bankových služieb.* Štátna pokladnica nezaúčtováva pre svojich klientov poplatky za zadávanie trvalých príkazov, inkasných príkazov a všetkých s tým súvisiacich zmien, nie sú tu mesačné poplatky za vedenie účtov a napokon je tu možnosť úradu KSK a každej jeho organizácie vybrať si vedenie svojho bankového účtu ako úročeného alebo neúročeného. V prípade, že sa rozhodnú pre neúročený bankový účet, nemajú účtovaný poplatok za účtovnú položku, to znamená, že neplatia žiadne poplatky za realizáciu tuzemského platobného styku. V prípade, že si vyberú bankový účet úročený, poplatok za účtovnú položku je 1,00 SKK. Zostatok na úročených bankových účtoch je v súčasnosti úročený úrokovou sadzbou 0,2% p. a. už od 1,00 SKK. Pri cezhraničnom platobnom styku sa poplatky zúčtovávajú nasledovne:

- 0,4% zo sumy prevodu, min. 50,00 SKK, max 1 200,- SKK (napr. pri platbe 50 000,- SKK je poplatok 200,-SKK),
- 0,2% zo sumy prevodu, min. 5,00 SKK, max. 5,- SKK (do Českej republiky).

## Typy účtov v Štátnej pokladnici pre regionálnu samosprávu



Úrad KSK a OvZP KSK požívajú aj ďalšie výhody poskytované systémom Štátnej pokladnice, napríklad:

- užívateľsky komfortná realizácia platieb on-line od 7.00 -17.00 hod. každý pracovný deň,
- zasielanie zadaných platieb z Platobného portálu do Štátnej pokladnice každú polhodinu,
- úspora pracovného času pre zamestnancov (nemusia osobne navštevovať komerčné banky, chystať prevodné príkazy,...),
- jednoduchá práca so systémom Platobného portálu,
- pravidelné zverejňovanie všetkých aktuálnych zmien a potrebných informácií na Infostránke Platobného portálu KSK,
- silná podpora po stránke technickej aj metodickej zo strany KSK.

Systém reportingu Platobného portálu, ktorý umožňuje poskytnúť detailné a prehľadné informácie, napríklad o všetkých účtoch OvZP KSK založených v Platobnom portáli, o výpisoch z účtov, o došliých platbách (kreditoch) a zrealizovaných platbách (debetoch) na účtoch podľa jednotlivých OvZP KSK alebo o zostatkoch na všetkých účtoch k ľubovoľnému dátumu je určený najmä pre potreby vedenia KSK. Okrem toho reporting umožňuje použiť aj rôzne filtre pri zobrazení požadovaných reportov a tiež čiastkovú alebo úplnú agregáciu podľa zvoleného parametra. Na základe konkrétnej požiadavky je možné pripraviť požadovaný Report o platobnom styku konkrétnej OvZP KSK alebo skupiny OvZP KSK (napr. odbor kultúry, odbor školstva, prípadne v členení na rozpočtové, resp. príspevkové organizácie). V súčasnom období zamestnanci KSK na požiadanie pripravujú reporty z platobného portálu najmä pre zamestnancov oddelenia rozpočtu ( aj pre rozpočet školstva) a pre zamestnancov oddelenia účtovníctva. Pre ostatné odbory poskytujú informácie o platobnom styku podľa konkrétnej potreby ( napr. stavy na účtoch).

Ako najväčšie nevýhody zapojenia KSK a jeho organizácií do systému prostredníctvom AC, ktoré však v konečnom dôsledku neprevýšia vyššie uvedené výhody, sa uvádzajú pomalé internetové pripojenie niektorých OvZP KSK, ponuka len jednej platobnej karty (karta Diners club), ktorej využitie v obchodnej sieti Košického kraja je zatiaľ veľmi nízke (komerčné banky ponúkajú širokú škálu platobných kariet).

Komplexné riešenie zapojenia košickej regionálnej samosprávy do systému Štátnej pokladnice bolo úspešne ukončené a odovzdané do užívania KSK Štátnou pokladnicou v prvom štvrtroku 2006 a je len na vedení KSK do akej miery bude ochotné akceptovať a využívať výhody poskytované daným centrálnym riešením. Predpokladá sa pritom, že

v prípade záujmu ďalších samosprávnych krajov o zapojenie ich organizácií do systému ŠP a o požívanie výhod, ktoré im tento nástroj riadenia verejných môže priniesť, budú tieto subjekty verejnej správy riešené rovnakým spôsobom ako organizácie KSK.

### **Literatúra**

1. Lipták, J.: Verejné financie, Súvaha, spol. s r.o., Bratislava 1999.
2. Mikloš, I.: Kniha reforiem, Trend Visual, s.r.o., Bratislava 2005.
3. Košický samosprávny kraj: Informácia o nábehu napojenia Košického samosprávneho kraja na Štátnu pokladnicu, Košice 2005.
4. Košický samosprávny kraj: Informácia o platobnom portáli. Košice 2006.
5. Ministerstvo financií SR: Stratégia budovania systému štátnej pokladnice do roku 2002, Bratislava 2000.
6. Ministerstvo financií SR: Správa o priebehu nábehu klientov do systému ŠP a návrh ďalšieho postupu zapájania klientov, Bratislava 2004.
7. Štátna pokladnica: Oznámenie o úročení účtov pre klientov Štátnej pokladnice, Bratislava 2006.
8. Štátna pokladnica: Špecifikácia úhrady nákladov za vykonanie platieb, Bratislava 2006.

### **Kontaktné adresy:**

Doc. Ing. Marta Hamalová, CSc.

Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Ekonomická univerzita,  
Dolnozemska cesta 1, 85219 Bratislava, SR  
tel. 02 67291353, mail: hamalova @ euba.sk

Ing. Miroslav Oško, Štátna pokladnica  
Radlinského 32, P.O.BOX 13, 81005 Bratislava, SR  
mail: miroslav.osko @ pokladnica.sk