

Jednotky verejného sektora

Úvod

V predchádzajúcich častiach sme sa podrobnejšie zamerali na hlavné dlhové operácie, ktoré môžu byť mimoriadne dôležité pre sektor verejnej správy, keďže pre verejnú správu často predstavujú prostriedok na poskytovanie ekonomickej pomoci ostatným jednotkám a uviedli sme účtovné problémy v rámci dlhových operácií. V tejto časti podrobnejšie rozoberieme jednotky verejného sektora. Verejný sektor pozostáva z verejnej správy a verejných korporácií. Prvky verejného sektora sú už prítomné v hlavnej sektorovej štruktúre systému a v záujme zostavovania účtov verejného sektora je možné ich preskupiť. To sa uskutoční spojením subsektorov sektora verejnej správy a verejných subsektorov nefinančných a finančných korporácií.

1. Verejný sektor

Verejný sektor pozostáva z verejnej správy a verejných korporácií. Prvky verejného sektora sa nachádzajú v hlavnej sektorovej štruktúre systému a v záujme zostavovania účtov verejného sektora je možné ich preskupiť:

Nefinančné korporácie	Finančné korporácie	Verejná správa	NZISD	Domácnosti
Verejné	Verejné	Verejné	Súkromné	Súkromné
Súkromné	Súkromné			

To preskupenie sa uskutoční spojením subsektorov sektora verejnej správy a verejných subsektorov nefinančných a finančných korporácií (tabuľka 1). Verejné finančné korporácie sa môžu členiť na centrálnu banku a ostatné verejné finančné korporácie, ktoré sa môžu v prípade potreby ďalej členiť na subsektory finančných korporácií.

Účty verejného sektora sa môžu zostavovať podľa štruktúry a postupnosti účtov systému ESA 2010 a v zásade sú konsolidované aj nekonsolidované verzie analyticky užitočné. Užitočné sú aj alternatívne prezentácie, ako napríklad konsolidovaný a nekonsolidovaný ekvivalent v prezentácii vládnej finančnej štatistiky.

Tabuľka 1 – Verejný sektor a jeho subsektory

Verejná správa				Verejné korporácie		
Ústredná štátna správa	Regionálna štátna správa	Miestna samospráva	Sociálne zabezpečenie	Verejné nefinančné korporácie	Verejné finančné korporácie	
					Centrálna banka	Ostatné verejné finančné korporácie

Všetky inštitucionálne jednotky zahrnuté do verejného sektora sú rezidentské jednotky pod priamou alebo nepriamou kontrolou verejnej správy prostredníctvom jednotiek verejného sektora ako celku. Kontrola nad jednotkou sa definuje ako možnosť určovať všeobecnú politiku uvedenej jednotky.

Či je jednotka verejného sektora súčasťou verejnej správy alebo verejnej korporácie sa určuje podľa kritéria trhový alebo netrhový. *Netrhové jednotky verejného sektora sa zaraďujú do verejnej správy a trhové jednotky verejného sektora sa zaraďujú do verejných korporácií.* Jediná výnimka z tohto pravidla sa týka určitých finančných inštitúcií, ktoré majú dohľad nad finančným sektorom alebo mu slúžia a ktoré sa zaraďujú do verejných finančných korporácií bez ohľadu na to, či sú trhové alebo netrhové. Štruktúra verejného sektora podľa systému národných účtov ESA 2010 je znázornená na schéme 1.

Právna forma orgánu nie je pri zaradení do jednotlivých sektorov dôležitá. Napríklad niektoré korporácie verejného sektora zriadené v súlade s platnými právnymi predpismi môžu byť netrhovými jednotkami, a tak sa zaraďujú do verejnej správy a nie do verejných korporácií.

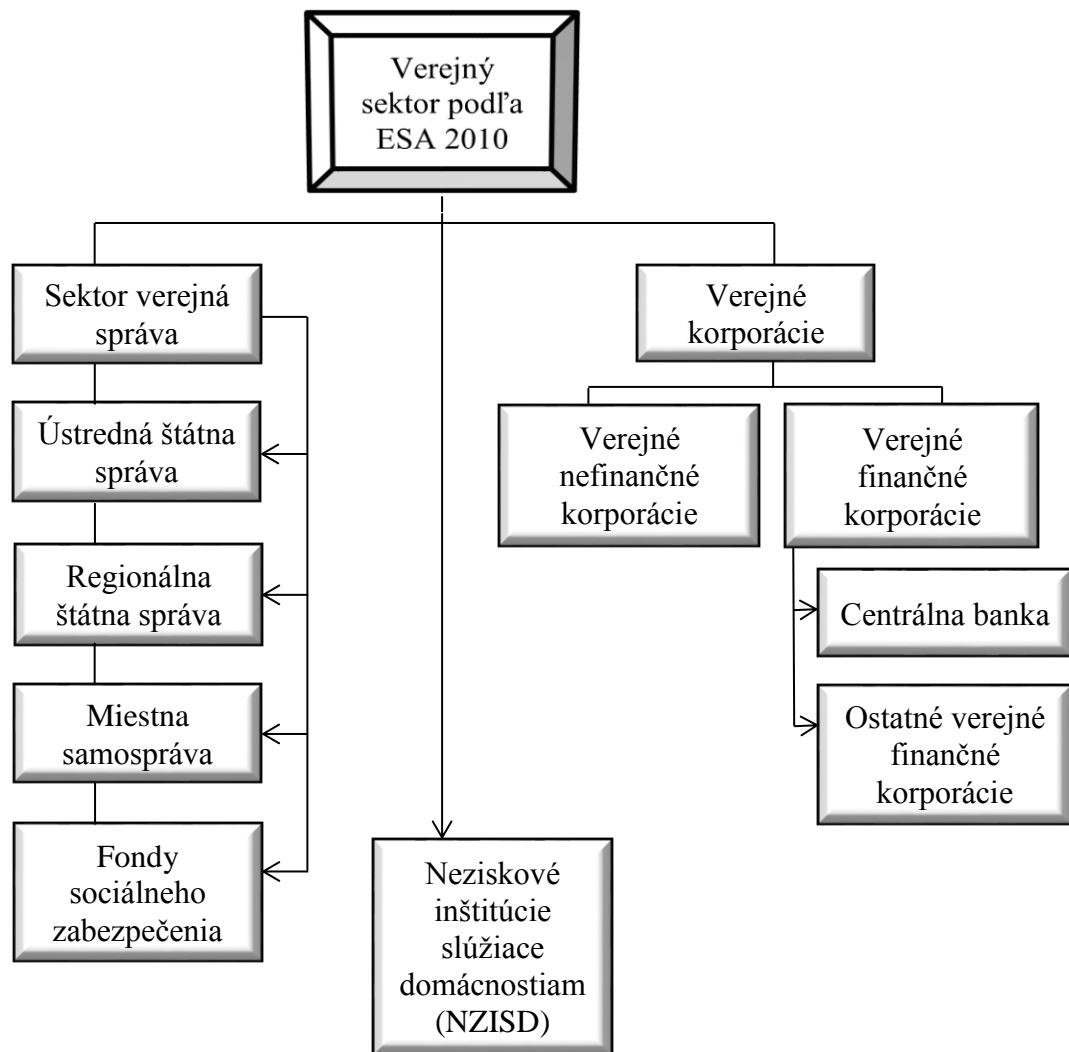
2. Kontrola verejného sektora

Kontrola nad rezidentskou jednotkou verejného sektora sa definuje ako právomoc určovať všeobecnú politiku tejto jednotky. Je možné to realizovať priamymi právami jedinej jednotky verejného sektora alebo kolektívnymi právami viacerých jednotiek.

Pri kontrole je potrebné zohľadňovať tieto **ukazovatele kontroly**:

- *Právo vymenovať, odmietnuť alebo odvolať väčšinu úradníkov, členov predstavenstva.*
 - *Právo vymenovať, odmietnuť alebo odvolať väčšinu členov dôležitých výborov jednotky.*
 - *Vlastníctvo väčšinového podielu na hlasovacích právach.*
 - *Právo vymenovať, odmietnuť alebo odvolať kľúčový personál.*
 - *Práva viažuce sa na špecifické podiely a opcie.*
 - *Právo kontroly vyplývajúce zo zmluvných dohôd.*
 - *Právo kontroly vyplývajúce z úverových dohôd alebo povolení požičať si.*
 - *Kontrola prostredníctvom nadmernej regulácie.*
 - *Ostatné.*
-
- **Právo vymenovať, odmietnuť alebo odvolať väčšinu úradníkov, členov predstavenstva.** Právo vymenovať, odvolať, schváliť alebo odmietnuť väčšinu členov správnej rady subjektu stačí na stanovenie existencie kontroly. Takéto práva môže mať priamo jedna jednotka verejného sektora alebo nepriamo spolu viaceré jednotky verejného sektora. Ak je prvé kolo nominovania členov pod kontrolou verejného sektora, ale ďalšie výmeny už pod touto kontrolou nie sú, jednotka zostáva vo verejnom sektore až dovtedy, kým nie je pod touto kontrolou vymenovanie väčšiny členov.

Schéma 1 Verejný sektor podľa systému ESA 2010



- **Právo vymenovať, odmietnuť alebo odvolať väčšinu členov dôležitých výborov jednotky.** Ak sa kľúčové faktory všeobecnej politiky, ako napríklad odmeny vedúcich pracovníkov a podniková stratégia, delegujú na podvýbory, právo vymenovať, odmietnuť alebo odvolať riaditeľov týchto podvýborov je jedným z určujúcich aspektov pre stanovenie existencie kontroly.
- **Vlastníctvo väčšinového podielu na hlasovacích právach.** Ak sa rozhodnutia prijímajú podľa zásady „jeden podiel – jeden hlas“, toto kritérium spravidla umožňuje za bežných okolností stanoviť, či existuje kontrola. Podiely môžu byť priamym alebo nepriamym vlastníctvom všetkých jednotiek verejného sektora spolu. Ak sa rozhodnutia neprijímajú na základe jedného hlasu na jeden podiel, je potrebné analyzovať situáciu, aby sa zistilo, či má verejný sektor väčšinu hlasov.
- **Právo vymenovať, odmietnuť alebo odvolať kľúčový personál.** Ak všeobecnú politiku účinne stanovujú vplyvní členovia vedenia, ako napríklad výkonný riaditeľ, predseda a finančný riaditeľ, právomoc vymenovať, odmietnuť alebo odvolať tento personál nadobúda ešte väčší význam.
- **Práva viažuce sa na špecifické podiely a opcie.** Tieto zlaté alebo špecifické podiely boli kedysi bežné v privatizovaných korporáciách a vyskytujú sa aj v niektorých účelovo vytvorených jednotkách. V niektorých prípadoch dávajú jednotkám verejného sektora právo chrániť si svoje záujmy. Takéto práva môžu byť stále alebo dočasné. Existencia takýchto podielov nie je sama osebe ukazovateľom kontroly, ale je potrebná dôkladná analýza, najmä pokiaľ ide o okolnosti, za ktorých sa môžu právomoci uplatňovať. Ak majú právomoci vplyv na bežnú všeobecnú politiku subjektu, sú dôležité pre rozhodovanie týkajúce sa klasifikácie. V ostatných prípadoch ide o vyhradené právomoci, ktorými sa môže preniesť právo kontrolovať všeobecnú politiku v mimoriadnych situáciách atď.; tieto právomoci sa nepovažujú za dôležité, ak nemajú vplyv na existujúcu politiku, hoci v prípade ich využitia zvyčajne vyvolajú bezodkladnú zmenu klasifikácie. Podobnú situáciu predstavuje aj existencia opcie na nákup akcií pre jednotky verejného sektora za určitých okolností, kde je potrebné posúdiť, či právomoc uplatniť opciu má vplyv na všeobecnú politiku subjektu.
- **Právo kontroly vyplývajúce zo zmluvných dohôd.** Ak jednotka realizuje celý svoj predaj prostredníctvom jedinej jednotky alebo aj prostredníctvom viacerých jednotiek verejného sektora, existuje priestor pre dominantný vplyv, ktorý sa môže považovať za kontrolu. Existencia ďalších zákazníkov alebo ďalších potenciálnych zákazníkov

poukazuje na to, že jednotka nie je pod kontrolou jednotiek verejného sektora. Ak má verejný sektor taký vplyv na jednotku, že obmedzuje jej obchodný styk so zákazníkmi neverejného sektora, je to ukazovateľ existencie kontroly zo strany verejného sektora.

- **Právo kontroly vyplývajúce z úverových dohôd alebo povolení požičať si.** Poskytovatelia pôžičiek často za poskytnutie zdrojov vyžadujú určité práva kontroly. Ak verejný sektor pri poskytovaní pôžičiek alebo s cieľom ochrániť sa pred rizikami v rámci záruky presadzuje prísnejšie kontroly než je bežné v prípade bánk voči jednotke súkromného sektora, poukazuje to na existenciu kontroly. Ak jednotka žiada verejný sektor o povolenie požičať si zdroje, je to ukazovateľ existencie kontroly.
- **Kontrola prostredníctvom nadmernej regulácie.** Regulácia, ktorá je taká prísna, že v skutočnosti diktuje všeobecnú politiku podniku, je formou kontroly. Verejné orgány môžu mať v niektorých prípadoch veľkú právomoc zasahovať najmä v oblastiach, ako napríklad monopoly a privatizované služby verejného záujmu, v ktorých existuje prvok verejných služieb. Takáto regulačná účasť môže existovať v dôležitých oblastiach, ako napríklad pri určovaní cien bez toho, aby tým jednotka stratila kontrolu nad svojou všeobecnou politikou. Ak má jednotka možnosť vybrať si, či vstúpi do prísne regulovaného prostredia alebo v ňom bude fungovať, poukazuje to takisto na existenciu kontroly.
- **Ostatné.** Kontrola môže vyplývať aj zo štatutárnych právomocí alebo práv uvedených v stanovách jednotky, napríklad na obmedzenie činností, cieľov a operatívnych aspektov, na schválenie rozpočtov alebo na zabránenie tomu, aby jednotka zmenila svoje stanovy, aby sa zrušila, aby schválila dividendy alebo ukončila svoj vzťah s verejným sektorom. Jednotka, ktorú úplne alebo takmer úplne financuje verejný sektor, sa považuje za kontrolovanú, ak sú kontroly tohto toku financovania dostatočne reštriktívne na to, aby diktovali všeobecnú politiku v uvedenej oblasti.

Každý prípad klasifikácie sa musí posúdiť jednotlivo, a niektoré tieto ukazovatele sa nemusia vzťahovať na individuálny prípad. Niektoré ukazovatele, vyššie uvedené prvé tri, stačia na stanovenie existencie kontroly. V ostatných prípadoch môžu na existenciu kontroly poukazovať viaceré jednotlivé ukazovatele spolu.

3. Centrálné banky

V prípade centrálnych bánk sa vo všeobecnosti vychádza z toho, že ide o verejné finančné korporácie, a to aj vtedy, keď výlučným alebo väčšinovým zákonným vlastníkom nie je verejná správa. Považujú sa za verejné korporácie, keďže ich ekonomickým vlastníkom je verejná správa, prípadne táto vykonáva kontrolu iným spôsobom.

Centrálna banka je finančný sprostredkovateľ, ktorého činnosť je predmetom osobitných právnych ustanovení a ktorý je pod všeobecnou kontrolou verejnej správy (v zmysle zastupovania vnútroštátnych záujmov), aj keď centrálna banka má pri vykonávaní svojej hlavnej činnosti (najmä menovej politiky) vysoký stupeň autonómie alebo nezávislosti. V tomto prípade je kľúčovým prvkom uznanie hlavnej funkcie a činnosti centrálnej banky, t. j. správa národných rezervných aktív, vydávanie národnej meny a realizácia menovej politiky, menej však jej právneho statusu. Verejná správa má často formálny nárok na výnosy z likvidácie.

Z dôvodu týchto existujúcich nárokov alebo na základe úlohy verejnej správy sa v národných účtoch verejná správa uznáva ako vlastník majetkových účastí centrálnej banky alebo prinajmenšom rezervných aktív spravovaných centrálnou bankou, a to aj v prípadoch, v ktorých nie je zákonným vlastníkom.

4. Verejné kvázikorporácie

Verejné kvázikorporácie nemajú právne charakteristiky nezávislých korporácií, ale konajú odlišne od svojich vlastníkov a viac ako jednotky v sektoroch nefinančných a finančných korporácií, takže sa môžu uznať za inštitucionálne jednotky.

Činnosti kvázikorporácií musia byť oddelené, pričom sú potrebné dostatočné informácie, ktoré umožňujú zostaviť úplný súbor účtov a musí ísť o trhové jednotky.

5. Účelovo zriadené jednotky a nerezidentské jednotky

Jednotky verejného sektora môžu zriadiť alebo používať účelovo zriadené jednotky (SPE) alebo účelovo vytvorené jednotky. Takéto jednotky často nemajú zamestnancov ani nefinančné aktíva a ich fyzická prítomnosť sa často obmedzuje len na vývesnú firemnú tabuľu, ktorá potvrdzuje miesto ich registrácie. Je možné, že majú sídlo na inom území.

V prípade účelovo zriadených jednotiek (SPE) zriadených verejnou správou sa musí overiť, či majú právomoc konať nezávisle, či sú ich činnosti obmedzené a či znášajú riziká a

využívajú výhody spojené so svojimi aktívami a pasívami. Ak takéto kritériá nespĺňajú, neuznávajú sa ako oddelené inštitucionálne jednotky, a ak sú rezidentské, konsolidujú sa do jednotky verejného sektora, ktorá ich vytvorila. Nerezidentské jednotky sa zaraďujú do sektora zahraničia a všetky ich transakcie sa presmerujú cez jednotku verejného sektora, ktorá ich vytvorila.

Nerezidentské medzinárodné spoločné podniky medzi verejnými správami, v prípade ktorých nemá ani jedna strana kontrolu nad jednotkou, sú pomerne rozdelené medzi inštitúcie verejnej správy ako fiktívne rezidentské jednotky.

6. Spoločné podniky

Jednotky verejného a súkromného sektora môžu vytvoriť spoločný podnik, a tým sa založí inštitucionálna jednotka. Táto jednotka môže uzatvárať zmluvy vo svojom vlastnom mene a získavať financie na svoje vlastné účely. Táto jednotka sa alokuje do verejného alebo súkromného sektora v závislosti od toho, ktorá strana ju kontroluje.

V praxi sa spoločné podniky väčšinou kontrolujú spoločne. Ak je jednotka zaradená ako netrhová, podľa konvencie sa zaraďí do sektora verejnej správy, keďže sa správa ako jednotka verejnej správy. Ak je jednotka klasifikovaná ako trhový výrobca a kontrola je rovnomerne rozložená, potom je táto jednotka rozdelená na polovice, pričom jedna polovica sa alokuje verejnému sektoru a druhá súkromnému sektoru.

Záver

V tejto časti príspevkov sme uviedli a podrobnejšie rozobrali jednotky verejného sektora. Verejný sektor pozostáva z verejnej správy a verejných korporácií. Prvky verejného sektora sú už prítomné v hlavnej sektorovej štruktúre systému. V ďalšej časti príspevkov podrobnejšie uvedieme všeobecný úvod k satelitným účtom a spôsob, akým sa dá ústredný rámec použiť ako stavebnicový systém, ktorý môže plniť mnohé dôležité potreby týkajúce sa špecifických údajov. Prostredníctvom satelitných účtov sa vytvárajú alebo upravujú tabuľky a účty v ústrednom rámci, aby plnili potreby týkajúce sa špecifických údajov.

Použitá literatúra:

1. <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp>
2. Manuál ESA 2010 ako príloha Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady EÚ
č. 549/2013

Ing. Zuzana Staríčková, PhD.

Katedra financií, NHF, EU

3soyza@gmail.com