

Verejná správa a vládna finančná štatistika podľa systému ESA 2010

Úvod

V predchádzajúcej časti sme uviedli problematiku európskych účtov. Proces európskej integrácie si vynútil zostavenie úplného súboru účtov, do ktorých sa premieta európska ekonomika ako celok a ktoré umožňujú lepšie analýzy a tvorbu politík na európskej úrovni.. V tejto časti príspevkov rozoberieme sektor verejnej správy a charakterizujeme vládnu finančnú štatistiku, ktorá poskytuje celkový obraz o ekonomických činnostiach verejnej správy: príjmy, výdavky, deficit a prebytok, financovanie, ostatné ekonomické toky a súvaha. Činnosti verejnej správy sa prezentujú oddelene od zvyšku ekonomiky, pretože právomoci, motivácia a funkcie verejnej správy sú iné ako v prípade ostatných sektorov. Prezentácia ekonomických činností verejnej správy vo forme vládnej finančnej štatistiky predstavuje obvyklú postupnosť účtov spôsobom, ktorý je vhodnejší pre analytikov financií verejnej správy a tvorcov politiky. Prezentácia vládnej finančnej štatistiky používa agregáty a bilančné položky definované podľa koncepcií, definícií, klasifikácií a účtovných pravidiel ESA tak, aby sa merali konzistentne s inými makroekonomickými premennými a s rovnakými ukazovateľmi v iných krajinách.

1. Verejná správa

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.

Verejná správa má právomoc vyberať dane a iné povinné odvody a prijímať zákony, ktoré ovplyvňujú správanie ekonomických jednotiek. Hlavné ekonomické funkcie verejnej správy sú:

- poskytovať výrobky a služby spoločnosti buď na kolektívnu spotrebu, ako je napríklad verejná správa, obrana a presadzovanie práva, alebo na individuálnu spotrebu, ako je napríklad vzdelávanie, zdravotníctvo, voľný čas a kultúra, a financovať ich poskytovanie z daní alebo iných dôchodkov;
- prerozdeliť dôchodky a majetok prostredníctvom transferových platieb, ako sú napríklad dane a sociálne dávky;
- zúčastniť sa na iných typoch netrhovej produkcie.

Prezentácia ekonomických činností verejnej správy vo forme vládnej finančnej štatistiky predstavuje obvyklú postupnosť účtov spôsobom, ktorý je vhodnejší pre analytikov financií verejnej správy a tvorcov politiky. Prezentácia vládnej finančnej štatistiky používa agregáty a bilančné položky definované podľa koncepcií, definícií, klasifikácií a účtovných pravidiel systému ESA 2010 tak, aby sa merali konzistentne s inými makroekonomickými premennými a s rovnakými ukazovateľmi v iných krajinách. Položky, ako sú úspory a čisté pôžičky poskytnuté/čisté pôžičky prijaté, sa už v postupnosti účtov nachádzajú. Ostatné položky, ktorými sú napríklad celkové príjmy, celkové výdavky, daňové zaťaženie a celkový dlh, sa explicitne neuvádzajú.

1.1 Charakteristika sektora verejnej správy

Sektor verejnej správy pozostáva zo všetkých jednotiek verejnej správy a všetkých netrhových neziskových inštitúcií, ktoré sú pod kontrolou jednotiek verejnej správy. Do tohto sektora patria aj ostatní netrhoví výrobcovia. Jednotky verejnej správy sú právne subjekty, ktoré vznikli politickým procesom a ktoré majú zákonodarnú, súdnu alebo výkonnú moc nad ostatnými inštitucionálnymi jednotkami na určitom území. Ich hlavná funkcia spočíva v poskytovaní výrobkov a služieb spoločenstvu a domácnostiam na netrhovom princípe a v prerozdeľovaní dôchodku a majetku. Jednotka verejnej správy má zvyčajne právomoc získavať finančné zdroje od ostatných inštitucionálnych jednotiek prostredníctvom povinných transferov. Aby sa splnili základné požiadavky na inštitucionálnu jednotku, jednotka verejnej správy musí mať vlastné finančné zdroje získané buď prostredníctvom príjmov od ostatných jednotiek, alebo prijaté ako transfery od ostatných jednotiek verejnej správy a musí mať oprávnenie použiť tieto zdroje na sledovanie svojich strategických cieľov. Okrem toho musí mať možnosť požičať si finančné prostriedky vo svojom mene.

Jednotky verejnej správy. Vo všetkých krajinách existuje najmä v rámci ústrednej štátnej správy centrálna jednotka, ktorá vykonáva výkonnú, zákonodarnú a súdnu moc na vnútroštátnej úrovni. Jej príjmy a výdavky riadi a kontroluje priamo ministerstvo financií alebo zodpovedajúci orgán prostredníctvom všeobecného rozpočtu schváleného zákonodarným orgánom. Napriek jej veľkosti a rôznorodosti túto centrálnu jednotku zvyčajne predstavuje jediná inštitucionálna jednotka. Súčasťou tejto centrálnej jednotky v rámci verejnej správy sú ministerstvá, agentúry, rady, výbory, súdne orgány a zákonodarné orgány. Jednotlivé ministerstvá, ktoré do nej patria, sa nepovažujú za samostatné inštitucionálne jednotky, keďže nie sú oprávnené vo vlastnom mene vlastniť aktíva, vziať na seba záväzky alebo realizovať transakcie.

Subsektory verejnej správy, ako napríklad regionálna štátna správa a miestna samospráva, môžu zahŕňať prvotné centrálné jednotky, z ktorých každá je vo vzťahu k určitej úrovni verejnej správy a určitému geografickému priestoru. Okrem tejto prvotnej jednotky existujú jednotky verejnej správy s vlastnou právnou subjektivitou a značnou autonómiou, čo zahŕňa aj voľnosť, pokiaľ ide o rozhodovanie o výške a zložení ich výdavkov a o priamom zdroji príjmov, ako napríklad účelovo viazané dane. Takéto jednotky sa často zriaďujú na vykonávanie určitých úloh, ako napríklad výstavba ciest alebo netrhová produkcia zdravotníckych, vzdelávacích alebo výskumných služieb. Tieto jednotky sa považujú za samostatné jednotky verejnej správy, ak vedú úplné účtovníctvo, vlastnia výrobky alebo aktíva vo vlastnom mene, vykonávajú netrhové činnosti, za ktoré sú právne zodpovedné, a

môžu preberať záväzky a uzatvárať zmluvy. Takéto subjekty (spolu s neziskovými inštitúciami pod kontrolou verejnej správy) sa nazývajú „mimorozpočtové jednotky“, keďže majú oddelené rozpočty, prijímajú transfery v značnej výške z hlavného rozpočtu a ich prvotné zdroje financovania sa dopĺňajú vlastnými zdrojmi príjmov mimo hlavného rozpočtu. Tieto mimorozpočtové jednotky sa zaraďujú do sektora verejnej správy, ak nejde najmä o trhových výrobcov pod kontrolou inej jednotky verejnej správy.

Fondy sociálneho zabezpečenia sú jednotky verejnej správy, ktoré sú určené na prevádzkovanie systémov sociálneho zabezpečenia. Systémy sociálneho zabezpečenia sú systémy sociálneho poistenia, v ktorých sú zahrnutí všetci obyvatelia alebo veľká časť obyvateľov a ktoré sú stanovené a kontrolované verejnou správou. Fond sociálneho zabezpečenia je inštitucionálnou jednotkou, ak je organizovaný oddelene od ostatných činností jednotiek verejnej správy, drží svoje aktíva a pasíva oddelene od nich a realizuje finančné transakcie vo vlastnom mene.

Neziskové inštitúcie, ktoré sú netrhovými výrobcami a ktoré sú pod kontrolou jednotiek verejnej správy, sú jednotkami sektora verejnej správy. Verejné správy sa môžu rozhodnúť zapojiť do vykonávania vládnej politiky niektoré neziskové inštitúcie a nie orgány verejnej správy, keďže tieto neziskové inštitúcie sa považujú za nestrannejšie, objektívnejšie a menej vystavené politickým tlakom. Oblasťami, v ktorých môžu byť neziskové inštitúcie účinnejšie ako orgány verejnej správy, sú napríklad výskum a vývoj, ako aj stanovovanie a aktualizácia noriem v oblastiach, ako je napríklad zdravotníctvo, bezpečnosť, životné prostredie a vzdelávanie.

Kontrola neziskovej inštitúcie sa definuje ako schopnosť určovať všeobecnú politiku alebo program neziskovej inštitúcie. Verejné zásahy vo forme všeobecných nariadení uplatniteľných na všetky jednotky, ktoré vykonávajú tú istú činnosť, nie sú smerodajné pri rozhodovaní o tom, či má verejná správa kontrolu nad individuálnou jednotkou. Aby sa zistilo, či je nezisková inštitúcia pod kontrolou verejnej správy, malo by sa zohľadniť týchto päť kritérií kontroly: vymenúvanie vedúcich zamestnancov; ostatné ustanovenia zakladajúcej listiny, ako napríklad povinnosti v stanovách neziskovej inštitúcie; zmluvné dohody; stupeň financovania; vystavenie riziku. Splnenie jediného kritéria môže stačiť na vytvorenie kontroly. Netrhové vlastnosti neziskovej inštitúcie sa určujú rovnako ako v prípade ostatných jednotiek verejnej správy.

Ostatné jednotky verejnej správy. Rozhodnúť o klasifikovaní výrobcov výrobkov a služieb, ktorí pracujú pod vplyvom jednotiek verejnej správy, môže byť zložitý. Môžu sa zaradiť do sektora verejnej správy alebo, ak sú inštitucionálnymi jednotkami, do sektora verejných korporácií. V takýchto prípadoch sa používa rozhodovací strom.

Verejná kontrola. Kontrola nad subjektom sa definuje ako možnosť určovať všeobecnú politiku alebo program uvedeného subjektu. Na stanovenie toho, či existuje kontrola zo strany verejnej správy, sa používajú kritériá, ktoré platia pre korporácie, ktoré sa môžu považovať za verejné korporácie.

Ekonomicky významné ceny. Netrhoví výrobcovia poskytujú ostatným subjektom všetku svoju produkciu alebo jej väčšinu bezplatne alebo za ceny, ktoré nie sú ekonomicky významné.

Ekonomicky významné ceny sú ceny, ktoré majú výrazný vplyv na množstvo produktov, ktoré sú výrobcovia ochotní dodávať, a na množstvo produktov, ktoré chcú kupujúci získať. Toto je kritérium, ktoré sa používa na klasifikovanie produkcie a výrobcov na trhový alebo netrhový výrobcu a trhových alebo netrhových výrobcov, a tým aj pri rozhodovaní o tom, či sa inštitucionálna jednotka, nad ktorou má verejná správa kontrolu, má označiť ako netrhový výrobca – a teda zaradiť do sektora verejnej správy – alebo ako trhový výrobca – a teda zaradiť ako verejnú korporáciu. To, či je cena ekonomicky významná, sa posudzuje vždy na úrovni individuálnej produkcie, ale kritérium, podľa ktorého sa určuje trhový/netrhový charakter jednotky, sa uplatňuje na úrovni jednotky.

Ak sú výrobcovia súkromnými korporáciami, dá sa predpokladať, že ceny sú ekonomicky významné. Naopak, ak však verejná správa uplatňuje kontrolu, ceny jednotky sa môžu stanoviť alebo upraviť na účely verejnej politiky, čo môže spôsobiť problémy pri určovaní toho, či sú ceny ekonomicky významné. Verejné korporácie často zriaďuje verejná správa na to, aby poskytovali výrobky a služby, ktoré by trh neprodukoval v množstve alebo za ceny, ktoré zodpovedajú štátnej politike. V prípade týchto verejných jednotiek podporovaných zo strany verejnej správy môžu príjmy z predaja pokrývať veľkú časť ich nákladov, tieto jednotky však na trhové sily reagujú inak ako súkromné korporácie.

Kritériá týkajúce sa ná kupcu produkcie od verejného výrobcu :

❖ ***Produkcia sa predáva najmä korporáciám a domácnostiam***

O ekonomicky významné ceny zvyčajne ide vtedy, ak sú splnené dve hlavné podmienky:

- výrobca je motivovaný prispôbiť ponuku, aby prostredníctvom predaja dlhodobo dosiahol zisk alebo aspoň pokryl svoje kapitálové a ostatné výrobné náklady vrátane spotreby fixného kapitálu, a
- spotrebitelia sa môžu slobodne rozhodnúť na základe účtovaných cien.

❖ ***Produkcia sa predáva len verejnej správe***

Niektoré služby sa všeobecne vyžadujú ako pomocné služby. Medzi ne patria činnosti, ako napríklad doprava, financovanie a investície, nákup, predaj, marketing, počítačové služby, komunikácie, upratovacie služby a údržba. Jednotka, ktorá tento druh služby poskytuje výlučne svojej materskej jednotke alebo iným jednotkám v tej istej skupine jednotiek, je pomocná jednotka. Nie je to samostatná inštitucionálna jednotka a je priradená svojej materskej jednotke. Pomocné jednotky poskytujú celú svoju produkciu svojim vlastníkom na použitie ako medzispotrebu alebo ako tvorbu hrubého fixného kapitálu.

Ak verejný výrobca predáva len verejnej správe a je jediným dodávateľom svojich služieb, predpokladá sa, že je netrhovým výrobcom, ak nesúťaží so súkromným výrobcom. Typickým prípadom je súťaž na uzatvorenie zmluvy s verejnou správou za komerčných podmienok a verejná správa preto platí len za dodané služby.

Ak je verejný výrobca jedným z viacerých dodávateľov pre verejnú správu, považuje sa za trhového výrobcu, ak súťaží s inými výrobcami na trhu a jeho ceny spĺňajú všeobecné kritériá týkajúce sa ekonomickej významnosti definovanej v odsekoch 20.19 až 20.22.

❖ ***Produkcia sa predáva verejnej správe a iným***

Ak je verejný výrobca jediným dodávateľom svojich služieb, predpokladá sa, že je trhovým výrobcom, ak jeho predaj jednotkám, ktoré nepatria do verejnej správy, predstavuje viac ako polovicu jeho celkovej produkcie alebo ak jeho predaj verejnej správe spĺňa podmienku súťaže na uzatvorenie zmluvy.

Finančné sprostredkovanie je činnosť, pri ktorej jednotky v rámci finančných transakcií vo vlastnom mene získavajú finančné aktíva a súčasne im vznikajú pasíva. **Finančný sprostredkovateľ** sa vystavuje riziku tým, že mu vznikajú záväzky vo vlastnom mene. Ak napríklad verejná finančná jednotka spravuje aktíva, ale nevystavuje sa sama riziku tým, že jej vznikajú záväzky vo vlastnom mene, nie je finančným sprostredkovateľom a jednotka sa zaraďuje do sektora verejnej správy a nie do sektora finančných korporácií.

Uplatňovanie kvantitatívneho trhového/netrhového kritéria na verejné korporácie, ktoré sa zaoberajú finančným sprostredkovaním a spravovaním aktív, nie je vo všeobecnosti relevantné, keďže ich príjmy pochádzajú z dôchodkov z majetku ako aj zo ziskov z držby.

1.2 Štruktúra sektora verejnej správy

Ako sme už spomenuli, sektor verejnej správy pozostáva zo všetkých jednotiek verejnej správy a všetkých netrhových neziskových inštitúcií, ktoré sú pod kontrolou jednotiek verejnej správy. Jednotky verejnej správy sú právne subjekty, ktoré vznikli politickým procesom a ktoré majú zákonodarnú, súdnu alebo výkonnú moc nad ostatnými inštitucionálnymi jednotkami na určitom území. Jednotka verejnej správy má zvyčajne právomoc získavať finančné zdroje od ostatných inštitucionálnych jednotiek prostredníctvom povinných transferov. Ich hlavná funkcia spočíva v poskytovaní výrobkov a služieb spoločenstvu a domácnostiam na netrhovom princípe a v prerozdeľovaní dôchodku a majetku.

○ *Ústredia verejných orgánov*

Ústredia verejných orgánov sú subjekty, ktorých hlavnou funkciou je kontrolovať a riadiť skupinu dcérskych spoločností, ktoré sú pod kontrolou jednotky verejnej správy. Rozlišujú sa dva prípady: ak je ústredie verejných orgánov inštitucionálnou jednotkou a zaoberá sa riadením trhových výrobcov; ak ústredie verejného orgánu nie je inštitucionálnou jednotkou alebo koná ako zástupca verejnej správy na účely verejnej politiky, ako napríklad tým, že presmerováva finančné prostriedky z jednej dcérskej spoločnosti do druhej, alebo organizuje privatizáciu alebo oddĺženie, zaraďuje sa do sektora verejnej správy. Pojem „ústredie verejného orgánu“ používané v tejto súvislosti zahŕňa všetky jednotky, ktoré sa označujú aj ako „verejné holdingové spoločnosti“.

Dcérske spoločnosti tvoriace súčasť skupiny, ktoré sú zapojené do výroby a vedú kompletný systém účtov, sa považujú za inštitucionálne jednotky aj vtedy, keď sa čiastočne vzdali svojej samostatnosti pri rozhodovaní v prospech ústredného orgánu.

○ *Penzijné fondy*

Penzijné schémy zamestnávateľov sú režimy na poskytovanie dávok starobných dôchodkov účastníkom na základe zmluvného vzťahu zamestnávateľ – zamestnanec. Zahŕňajú schémy financované, nefinancované alebo čiastočne financované z fondov.

○ *Kvázikorporácie*

Kvázikorporácie sú podniky nezapísané v obchodnom registri, ktoré fungujú, ako keby boli korporáciami. Kvázikorporácie sa považujú za korporácie: to znamená za inštitucionálne jednotky oddelené od jednotiek, ku ktorým patria, na základe svojho rozdielneho ekonomického a finančného správania. Tým sa trhové podniky pod kontrolou jednotiek verejnej správy uznané za verejné kvázikorporácie priradujú ku korporáciám v sektore nefinančných korporácií alebo v sektore finančných korporácií.

Verejný podnik alebo skupina podnikov, ktoré sa zaoberajú rovnakým druhom výroby pod spoločným vedením, sa považuje za verejnú kvázikorporáciu, ak za svoju produkciu

účtuje ekonomicky významné ceny, ak sa považuje za podnik, ktorý má rozhodovaciu autonómiu a ak vedie kompletný systém účtov, ktorý umožňuje oddelene identifikovať a merať jeho prevádzkové saldo, úspory, aktíva a pasíva.

Výrobcovia, ktorí sa nepovažujú za kvázikorporácie, zostávajú priradení jednotkám verejnej správy, ktoré ich vlastnia. Jednotky verejnej správy síce pozostávajú najmä z netrhových výrobcov, v rámci jednotky verejnej správy však môžu existovať aj trhové jednotky.

○ **Reštrukturalizačné agentúry**

Niektoré verejné jednotky sa zaoberajú reštrukturalizáciou korporácií. Takéto korporácie môžu, ale nemusia byť pod kontrolou verejnej správy. V prípade reštrukturalizačných agentúr môže ísť o už dlho existujúce verejné jednotky alebo agentúry vytvorené osobitne na tento účel. Verejná správa financuje reštrukturalizáciu rôznymi spôsobmi, buď priamo prostredníctvom kapitálových injekcií, ako sú napríklad kapitálové transfery, pôžičky alebo nadobudnutie majetkových účastí, či nepriamo poskytnutím záruk. Medzi najdôležitejšie kritériá sektorovej klasifikácie reštrukturalizačných agentúr patrí to, či sú takéto jednotky finančnými sprostredkovateľmi, či má ich hlavná činnosť trhový charakter a aké riziko verejná agentúra preberá. Reštrukturalizačné agentúry sa môžu zaoberať privatizáciou alebo oddĺžením (privatizačné a konsolidačné agentúry).

○ **Privatizačné agentúry**

Prvý druh reštrukturalizačnej agentúry riadi privatizáciu jednotiek verejného sektora. Existujú dva prípady:

- reštrukturalizačná jednotka koná bez ohľadu na svoje právne postavenie ako priamy zástupca verejnej správy alebo existuje len na obmedzený čas. Jej hlavnou funkciou je prerozdeliť národný dôchodok a majetok, pričom presmerováva finančné prostriedky z jednej jednotky do druhej. Reštrukturalizačná jednotka sa zaraďuje do sektora verejnej správy;
- reštrukturalizačná jednotka je holdingová spoločnosť, ktorá má kontrolu nad skupinou dcérskych spoločností a riadi ju a len malá časť jej činnosti je zameraná na realizáciu privatizácie a presmerovávanie finančných zdrojov z jednej dcérskej spoločnosti do druhej v mene verejnej správy a na účely verejnej politiky. Táto jednotka sa zaraďuje do sektora korporácií a všetky transakcie realizované v mene verejnej správy by sa mali presmerovať cez sektor verejnej správy.

○ **Konsolidačné agentúry**

Druhá forma reštrukturalizačnej agentúry sa zaoberá znehodnotenými aktívami a môže sa zriadiť v prípade bankovej alebo inej finančnej krízy. Označujú sa ako konsolidačné agentúry alebo „zlé banky“. Reštrukturalizačná agentúra sa zaraďuje podľa prevzatého rizika so zohľadnením rozsahu finančnej podpory zo strany verejnej správy.

Reštrukturalizačná agentúra v najbežnejších prípadoch nakupuje aktíva s priamou alebo nepriamou finančnou podporou verejnej správy za ceny vyššie ako trhové ceny. Z jej činností vyplýva prerozdelenie národného dôchodku a majetku. Ak sa konsolidačná agentúra sama nevystavuje riziku, zaraďuje sa do sektora verejnej správy.

○ **Účelovo zriadené jednotky**

Účelovo zriadené jednotky (SPE – special purpose entities) označujeme aj ako účelovo vytvorené jednotky (SPV – special purpose vehicles). Z finančných dôvodov môžu byť založené orgánmi verejnej správy alebo súkromnými subjektmi. Účelovo zriadená jednotka sa môže zaoberať fiškálnymi operáciami vrátane sekuritizácie aktív, prijímania pôžičiek v mene

verejnej správy atď. Keď sú tieto účelovo zriadené jednotky rezidentské, nie sú oddelenými inštitucionálnymi jednotkami.

Nerezidentské SPE sa považujú za samostatné inštitucionálne jednotky. Všetky toky a stavy medzi verejnou správou a nerezidentskou SPE sa zaznamenávajú na účtoch verejnej správy a SPE. Okrem toho sa transakcie imputujú na účty verejnej správy, ako aj nerezidentskej SPE, aby sa znázornili fiškálne činnosti verejnej správy, ak takáto nerezidentská SPE prijme pôžičky pre verejnú správu alebo má verejné výdavky v zahraničí, aj keď sa medzi verejnou správou a SPE nezaznamenávajú žiadne toky týkajúce sa týchto fiškálnych činností.

○ *Spoločné podniky*

Mnohé verejné jednotky uzatvárajú dohody so súkromnými subjektmi alebo ostatnými verejnými jednotkami, aby mohli rôzne činnosti vykonávať spoločne. Výsledkom týchto činností môže byť trhová alebo netrhová produkcia. Spoločné činnosti sa dajú rozdeliť na tri hlavné typy: spoločne kontrolované jednotky, ďalej nazývané ako spoločné podniky; spoločne kontrolované operácie; a spoločne kontrolované aktíva. Predpokladom spoločného podniku je založenie korporácie, partnerstva alebo inej inštitucionálnej jednotky, v ktorej majú všetky strany spoločne kontrolu nad činnosťami danej jednotky. Spoločný podnik vedie svoje vlastné účtovníctvo.

○ *Agentúry trhovej regulácie*

Verejné agentúry, ktoré pôsobia v oblasti poľnohospodárstva, sa zaoberajú dvomi druhmi činností: buď nákupom, skladovaním a predajom poľnohospodárskych a iných potravinových produktov na trhu alebo tým, že sú pre výrobcov výlučným alebo hlavným distribútorom subvencií alebo ostatných transferov.

○ *Nadnárodné orgány*

Niektoré krajiny sa pripojili k inštitucionálnej dohode, čím sa stali súčasťou nadnárodného orgánu. Takáto dohoda zvyčajne obsahuje peňažné transfery členských krajín nadnárodnému orgánu a naopak. Nadnárodný orgán sa zaoberá aj netrhovou produkciou. V národných účtoch členských krajín sa nadnárodné orgány uvádzajú ako nerezidentské inštitucionálne jednotky, ktoré sa zaraďujú do osobitného subsektora zahraničia.

1.3 Subsektory verejnej správy

Vo všeobecnosti v závislosti od administratívnych a právnych podmienok existuje v krajine viac než jedna úroveň verejnej správy. Rozoznávame tri úrovne verejnej správy:

- ✓ ústredná štátna správa;
- ✓ regionálna štátna správa a
- ✓ miestna samospráva so subsektorom v prípade každej úrovne.

Okrem týchto úrovní verejnej správy sa musí z dôvodu existencie a veľkosti sociálneho zabezpečenia a jeho fiškálnej úlohy zostavovať štatistika za všetky jednotky sociálneho zabezpečenia ako štvrtého samostatného subsektora verejnej správy. Nie všetky krajiny majú všetky úrovne; v niektorých existuje len ústredná štátna správa alebo ústredná štátna správa a jedna nižšia úroveň. V krajinách, ktoré majú viac ako tri úrovne, by sa všetky jednotky mali zaradiť do jednotlivých uvedených úrovní.

✓ *Ústredná štátna správa*

Subsektor ústrednej štátnej správy (okrem sociálneho zabezpečenia) zahŕňa všetky jednotky verejnej správy s celoštátnou pôsobnosťou s výnimkou jednotiek sociálneho zabezpečenia. Politická právomoc ústrednej štátnej správy sa vzťahuje na celé územie krajiny. Ústredná štátna správa môže ukladať dane všetkým rezidentským inštitucionálnym jednotkám a nerezidentským jednotkám, ktoré vykonávajú ekonomické činnosti v krajine. Ústredná štátna správa spravídla zodpovedá za poskytovanie kolektívnych služieb v prospech spoločenstva ako celku, ako napríklad národná obrana, vzťahy s inými krajinami, verejný poriadok a bezpečnosť, a za regulovanie sociálno-ekonomického systému krajiny. Zostavovanie štatistiky za ústrednú štátnu správu je dôležité z dôvodu osobitnej úlohy, ktorú zohráva pri analýze ekonomickej politiky. Najmä prostredníctvom ústrednej štátnej správy má fiškálna politika vplyv na inflačný alebo deflačný tlak v ekonomike. Rozhodovací orgán vo všeobecnosti formuluje a realizuje opatrenia s celoštátnymi ekonomickými cieľmi na úrovni ústrednej štátnej správy.

Subsektor ústrednej štátnej správy je vo väčšine krajín veľký a komplexný. Spravidla sa skladá z ústrednej skupiny rezortov alebo ministerstiev, ktoré tvoria jedinú inštitucionálnu jednotku, ako aj rôznych orgánov, ktoré pracujú pod kontrolou ústrednej štátnej správy s vlastnou právnou subjektivitou a dostatočnou autonómiou na to, aby vytvárali ďalšie jednotky ústrednej štátnej správy.

Hlavná skupina alebo najdôležitejšia časť ústrednej štátnej správy sa označuje ako **rozpočtová ústredná štátna správa**, čím sa zdôrazňuje skutočnosť, že nevyhnutným z jej kľúčových výkazov je „rozpočet“. Z toho vyplýva, že táto základná inštitucionálna jednotka ústrednej štátnej správy je implicitne ohraničená rozpočtom. Niekedy sa nazýva aj „štát“, nemalo by sa to však zamieňať s pojmom regionálna štátna správa, ako sú napríklad provincie, spolkové krajiny, kantóny, republiky, prefektúry alebo administratívne regióny vo federálnom systéme verejnej správy. Pri zostavovaní úplnej postupnosti účtov za rozpočtovú ústrednú štátnu správu je často vhodné zahrnúť činnosti mimorozpočtových fondov, ak nie sú inštitucionálnymi jednotkami, a vo všeobecnosti všetky činnosti štátnej pokladnice, ktoré sa neuvádzajú v rozpočte.

Ďalšia zložka ústrednej štátnej správy pozostáva z iných orgánov ústrednej štátnej správy, označovaných aj ako **mimorozpočtové jednotky**, ktoré zahŕňajú mimorozpočtové agentúry alebo subjekty, ktoré patria medzi inštitucionálne jednotky, netrhové verejné podniky s právnou subjektivitou a netrhové neziskové inštitúcie pod verejnou kontrolou.

Ústrednú štátnu správu je teda možné rozdeliť na dve zložky: rozpočtová ústredná štátna správa a iné orgány ústrednej štátnej správy. Toto rozdelenie je vecou úsudku a môžu ho ovplyvniť praktické dôvody. Dôležitým kritériom je inštitucionálne pokrytie „rozpočtu“. Malo by však byť presne známe konkrétne zloženie a zostavovatelia štatistiky na vnútroštátnej úrovni by sa na ňom mali dohodnúť, aby sa zabezpečila konzistentnosť zdrojových údajov. Možnosť zostaviť úplnú postupnosť účtov za tieto dva „subsektory“ ústrednej štátnej správy je dôležitým faktorom pri posudzovaní kvality údajov.

✓ *Regionálna štátna správa*

Subsektor regionálna štátna správa (okrem sociálneho zabezpečenia) pozostáva zo všetkých jednotiek verejnej správy vo federálnom systéme verejnej správy so štátnou alebo regionálnou pôsobnosťou, s možnou výnimkou jednotiek sociálneho zabezpečenia. Región je najväčším geografickým územím, na ktoré sa krajina ako celok delí na politické alebo

administratívne účely. Takéto oblasti majú rôzne názvy ako napríklad provincie, spolkové krajiny, kantóny, republiky alebo administratívne regióny. Všetky majú právomoc v rozsahu, ktorý je potrebný vo federálnom systéme verejnej správy. Zákonodarná, súdna a výkonná moc regionálnej štátnej správy sa vzťahuje na celé územie jednotlivého regiónu, ktorý zvyčajne zahŕňa viaceré lokality, ale nevzťahuje sa na iné regióny. V mnohých krajinách regionálna štátna správa neexistuje. Vo federálnych štátoch môžu byť na regionálnu štátnu správu prenesené významné právomoci a veľká zodpovednosť a v takýchto prípadoch je zostavovanie účtov za subsektor regionálnej štátnej správy oprávnené.

Regionálna štátna správa má zvyčajne fiškálnu právomoc vyberať dane od inštitucionálnych jednotiek, ktoré majú sídlo alebo vykonávajú činnosti v jej oblasti pôsobnosti. Aby sa subjekt mohol považovať za jednotku verejnej správy, musí mať možnosť vlastniť aktíva, získať finančné prostriedky, a musí mať možnosť vziať na seba záväzky vo svojom vlastnom mene; okrem toho musí byť oprávnený využívať alebo alokovať aspoň niektoré dane alebo iné dôchodky, ktoré prijíma na základe svojej vlastnej politiky. Subjekt však môže prijímať transfery od ústrednej štátnej správy, ktoré sú viazané na určité účely. Regionálna štátna správa môže vymenovať úradníkov nezávisle od vonkajšej administratívnej kontroly. Ak je jednotka verejnej správy pôsobiaca v regióne úplne odkázaná na zdroje ústrednej štátnej správy a ak ústredná štátna správa okrem toho určuje spôsob, akým sa uvedené zdroje môžu využívať, potom je subjekt agentúrou ústrednej štátnej správy.

✓ *Miestna samospráva*

Subsektor miestnej samosprávy (okrem sociálneho zabezpečenia) pozostáva z jednotiek verejnej správy s miestnou pôsobnosťou (s možnou výnimkou jednotiek sociálneho zabezpečenia). Miestna samospráva zvyčajne poskytuje širokú škálu služieb miestnym obyvateľom, z ktorých niektoré sa môžu financovať z dotácií od vyšších úrovní verejnej správy. Štatistika za miestnu samosprávu pokrýva mnohé rozdielne jednotky verejnej správy, ako napríklad kraje, okresy, veľkomestá, mestá, mestské oblasti, mestské obvody, školské okresy a oblasti rozvodu vody alebo sanitačných služieb. Jednotky miestnej samosprávy s rozdielnymi oblasťami funkčnej zodpovednosti majú často právomoci vzťahujúce sa na tie isté geografické oblasti. Napríklad oddelené jednotky verejnej správy predstavujúce mesto, kraj a školský okres majú právomoci vzťahujúce sa na tú istú oblasť. Okrem toho môžu dve alebo viaceré susedné miestne samosprávy vytvoriť jednotku verejnej správy s regionálnou právomocou, ktorá má zodpovednosť voči miestnym samosprávam. Takéto jednotky sa zaraďujú do subsektora miestnej samosprávy. Zákonodarná, súdna a výkonná moc jednotiek miestnej samosprávy sa obmedzuje na najmenšie geografické oblasti, ktoré sa rozlišujú na administratívne a politické účely. Rozsah právomocí miestnej samosprávy je vo všeobecnosti oveľa menší ako rozsah právomocí ústrednej alebo regionálnej štátnej správy a takéto samosprávy môžu, ale nemusia byť oprávnené vyberať dane od inštitucionálnych jednotiek alebo z ekonomických činností, ktoré sa vykonávajú v ich oblasti.

✓ *Fondy sociálneho zabezpečenia*

Subsektor fondov sociálneho zabezpečenia pozostáva zo všetkých jednotiek sociálneho zabezpečenia bez ohľadu na úroveň verejnej správy, ktorá tieto systémy spravuje alebo riadi. Ak systém sociálneho zabezpečenia nespĺňa požiadavky na to, aby sa považoval za inštitucionálnu jednotku, zaraď sa so svojou materskou jednotkou do jedného z ostatných subsektorov sektora verejnej správy. Ak verejné nemocnice poskytujú netrhovú službu

spoločenstvu ako celku a ak sú pod kontrolou systémov sociálneho zabezpečenia, zaradia sa do subsektora fondov sociálneho zabezpečenia.

2. Vládna finančná štatistika

Zo skúsenosti vyplýva, že pre sektor verejnej správy je v záujme určitých analytických cieľov vhodnejšia iná prezentácia ako je postupnosť účtov ESA 2010 v centrálnom rámci. Táto alternatíva sa označuje ako prezentácia vládnej finančnej štatistiky. V tejto rozdielnej, ale stále integrovanej prezentácii účtov verejnej správy sa sledujú tieto ukazovatele ekonomickej činnosti verejnej správy: príjmy, výdavky, deficit/prebytok, financovanie, ostatné ekonomické toky a súvahové stavy.

Prezentácia vládnej finančnej štatistiky založenej na systéme ESA 2010 pozostáva z transakcií zaznamenaných na rôznych účtoch ESA 2010 (bežné účty, kapitálový účet a finančný účet), ktoré sa v prípade nefinančných transakcií opätovne zostavujú v jedinej prezentácii účtu, ktorá je vhodnejšia na fiškálnu analýzu.

V systéme vládnej finančnej štatistiky je príjem definovaný ako agregát všetkých transakcií zaznamenaných v základnom rámci systému ESA 2010 na strane zdrojov s kladným znamienkom a prijatých subvencií na bežných účtoch, ako aj prijatých kapitálových transferov zaznamenaných na kapitálovom účte. Výdavok je agregátom všetkých transakcií zaznamenaných na strane použitia s kladným znamienkom a platených subvencií na bežných účtoch, ako aj kapitálových výdavkov - tvorba hrubého kapitálu plus platené kapitálové transfery - zaznamenaných na kapitálovom účte. Tieto ukazovatele príjmov a výdavkov sú špecifické pre prezentáciu vládnej finančnej štatistiky, ale základné transakcie sú rovnaké ako v systéme ESA 2010. Prezentáciu vládnej finančnej štatistiky uvedieme v ďalšej časti príspevkov.

Rozdiel medzi príjmami a výdavkami, ktorý zodpovedá prebytku/deficitu, predstavujú poskytnuté alebo prijaté čisté pôžičky. Financovanie prebytku či deficitu sa uvádza na finančnom účte, na ktorom sa zaznamenávajú čisté prírastky finančných aktív a čistý vznik pasív. Výdavky a príjmy majú súvzťažné zápisy na finančnom účte. K dvom zápisom na finančnom účte môžu viesť aj finančné transakcie. To odzrkadľuje zásadu podvojného účtovníctva, kde každá transakcia má zodpovedajúcu transakciu na finančnom účte. V zásade sa čisté pôžičky poskytnuté/prijaté môžu odvodiť aj z transakcií s finančnými aktívami a pasívami. Prezentáciu vládnej finančnej štatistiky podľa systému ESA 2010 uvedieme v ďalšom príspevku.

Záver

V tejto časti príspevkov sme uviedli charakteristiku sektora verejnej správy a naznačili sme podstatu vládnej finančnej štatistiky. Činnosti verejnej správy sa prezentujú oddelene od zvyšku ekonomiky, pretože právomoci, motivácia a funkcie verejnej správy sú iné ako v prípade ostatných sektorov. Prezentácia ekonomických činností verejnej správy vo forme vládnej finančnej štatistiky predstavuje obvyklú postupnosť účtov spôsobom, ktorý je vhodnejší pre analytikov financií verejnej správy a tvorcov politiky, podrobnejšie ju popíšeme v ďalšej časti príspevkov.

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