

Vzťahy verejnej správy s verejnými korporáciami

Úvod

V predchádzajúcej časti sme sa zamerali na zásady riešenia účtovných problémov týkajúcich sa verejnej správy. V tejto časti príspevkov podrobnejšie rozoberieme ďalšie zásady riešenia účtovných problémov týkajúcich sa vzťahov verejnej správy s verejnými korporáciami. Uvedieme najdôležitejšie vybrané vzťahy verejnej správy s verejnými korporáciami podľa pravidiel systému ESA 2010. Medzi jednotkami verejnej správy je úzky vzťah s verejnými korporáciami a kvázikorporáciami.

Vybrané vzťahy verejnej správy s verejnými korporáciami

Jednotky verejnej správy majú úzky vzťah s verejnými korporáciami a kvázikorporáciami, ktoré vlastnia. Vybrali sme tieto najdôležitejšie vzťahy medzi verejnou správou a verejnými korporáciami:

- Investície do základného imania verejných korporácií a rozdelenie ziskov.
- Investície do základného imania.
- Kapitálové injekcie (Subvencie a kapitálové injekcie).
- Pravidlá uplatňujúce sa v osobitných situáciách.
- Fiškálne operácie.
- Rozdeľovanie zisku v prípade verejných korporácií (Dividendy alebo výber majetkových účastí).
- Dane alebo výber majetkových účastí.
- Privatizácia a znárodnenie.
- Transakcie s centrálnou bankou.
- Reštrukturalizácia, fúzia a zmeny klasifikácie.

Investície do základného imania verejných korporácií a rozdelenie ziskov

Napriek úzkemu vzťahu jednotiek verejnej správy s verejnými korporáciami a kvázikorporáciami, sa s tokmi medzi každou jednotkou verejnej správy a korporáciou alebo kvázikorporáciou pod jej kontrolou týkajúcimi sa jej investícií do základného imania zaobchádza rovnakým spôsobom ako s tokmi medzi akoukoľvek korporáciou a jej vlastními: investície investora do základného imania príslušnej jednotky; rozdelenie výnosov investorovi príslušnou jednotkou.

Investície do základného imania

Pri investíciách do základného imania hospodárske subjekty dávajú k dispozícii zdroje korporáciám za prísľub budúcich dividend alebo iných druhov výnosu. *Investovaná suma*, ktorá sa nazýva *základné imanie*, je súčasťou vlastných zdrojov korporácie, ktorá má veľkú voľnosť v spôsobe ich využívania. Ako protihodnotu dostanú vlastníci podiely alebo inú formu majetkových účastí. Tieto účasti predstavujú vlastnícke práva ku korporáciám a kvázikorporáciám a držiteľom poskytujú nárok na:

- podiel na prípadných dividendách (alebo výberoch dôchodkov z kvázikorporácií) platených podľa rozhodnutia korporácie, ale nie na pevný alebo vopred stanovený dôchodok;
- podiel na čistých aktívach korporácie v prípade jej likvidácie a
- podielové práva sú preto finančnými aktívami.

Je dôležité rozlišovať medzi výbermi z vlastného imania korporáciou pre jej vlastníka a výnosom z investícií do základného imania, najmä dôchodkami vo forme dividend. Ako dividendy korporácií alebo výbery z dôchodkov kvázikorporácií sa zaznamenáva len pravidelné rozdeľovanie podnikateľských dôchodkov. Veľké a nepravidelné platby pre vlastníka sa zaznamenávajú ako výbery z vlastného imania.

Je potrebné určiť, či sú platby verejnej správy verejným korporáciám výdavkami verejnej správy alebo nadobudnutím aktíva, t. j. finančnou transakciou, a naopak, či prerozdelenie verejnými korporáciami verejnej správe predstavuje príjmy verejnej správy alebo finančnú transakciu.

Kapitálové injekcie (Subvencie a kapitálové injekcie)

- **Subvencie** sú bežné transfery, ktoré zvyčajne poskytuje verejná správa pravidelne a príležitostne zahraničie výrobcovi s cieľom ovplyvniť ich objem výroby, ceny, za ktoré sa predáva ich produkcia, alebo odmeňovanie výrobných faktorov. Väčšie a nepravidelné platby verejným korporáciám, ktoré sa často označujú ako

kapitálové injekcie, nie sú subvenciami. To sú udalosti, ktoré slúžia na kapitalizáciu alebo rekapitalizáciu prijímajúcej korporácie, ktorej sú dlhodobo k dispozícii. Podľa kritérií pre posudzovanie kapitálových injekcií ide v prípade takýchto kapitálových injekcií buď o kapitálové transfery alebo o nadobudnutie majetkových účastí, prípadne o kombináciu oboch prvkov. Môžu nastať tieto dva prípady:

- ✓ platba na pokrytie naakumulovaných, mimoriadnych alebo budúcich strát, prípadne na účely verejnej politiky sa zaznamenáva ako kapitálový transfer. *Mimoriadne straty* sú veľké straty zaznamenávané na podnikových účtoch korporácie do jedného obdobia, ktoré sú zvyčajne výsledkom precenenia aktív v súvahe smerom nadol, a signalizujú, že korporácii hrozí finančná núdza (negatívna hodnota vlastných fondov, platobná neschopnosť atď.);

- ✓ platba v prípade, keď verejná správa vystupuje ako akcionár v tom zmysle, že môže očakávať dostatočnú výnosnosť vo forme dividend alebo zisku z držby, je nadobudnutie majetkovej účasti. Korporácia musí mať pri spôsobe využívania poskytnutých fondov značnú voľnosť. Ak sa na kapitálovej injekcii podieľajú súkromní investori a podmienky pre súkromných a štátnych investorov sú podobné, je to dôkaz, že v prípade platby by mohlo ísť o nadobudnutie majetkových účastí. V mnohých prípadoch platby jednotiek verejnej správy verejným korporáciám majú vyrovnať minulé alebo budúce straty. Platby verejnej správy sa považujú za nadobudnutie majetkových účastí len vtedy, ak existujú dostatočné dôkazy o budúcej ziskovosti korporácie a jej schopnosti vyplácať dividendy.

Vzhľadom na to, že kapitálovými injekciami sa zvyšujú vlastné fondy jednotky, do ktorej sa investuje, je možné, že prispievajú aj k zvýšeniu majetkovej účasti investora v tejto jednotke. To platí automaticky pre verejné korporácie v 100 % vlastníctve verejnej správy, ktorých majetkové účasti zodpovedajú hodnote ich vlastných fondov. Takéto zvýšenie majetkových účastí sa nepoužíva ako kritérium na posudzovanie povahy kapitálovej injekcie, ale namiesto toho vedie k zápisu na účte precenenia, keď sa injekcia zaznamenáva ako kapitálový transfer

alebo vedie k zápisu na finančných účtoch, keď sa injekcia zaznamenáva ako zvýšenie majetkových účastí.

Pravidlá uplatňujúce sa v osobitných situáciách

Kapitálové injekcie v rámci privatizácie – ak má k privatizácii dôjsť do jedného roka, zaznamenávajú sa ako transakcia s majetkovými účastami vo výške, ktorá neprekračuje výnos z privatizácie, pričom zvyšná časť sa posudzuje na základe kritéria pre kapitálovú injekciu. Vychádza sa teda z toho, že kapitálová injekcia sa splatí výnosom z privatizácie.

Kapitálové injekcie môžu mať formu zrušenia dlhu alebo prevzatia dlhu. Podľa účtovných pravidiel platných pre tieto prípady je platba kapitálovým transferom, ak nejde o privatizáciu, pri ktorej platby predstavujú nadobudnutie majetkových účastí, ktorých hodnota sa pohybuje v rámci sumy výnosu z privatizácie.

Kapitálové injekcie v podobe vecného plnenia prostredníctvom poskytnutia nefinančných aktív nemajú vplyv na čisté pôžičky poskytnuté alebo prijaté. Ak sa očakáva, že injekciou sa dosiahne dostatočná výnosnosť, injekcia sa považuje za zmenu štruktúry a poskytnuté aktívum sa v súvahe korporácie zaznamenáva ako ostatné zmeny objemu aktív. Ak sa neočakáva, že injekciou sa dosiahne dostatočná výnosnosť, kapitálový transfer (investičná dotácia) sa zaznamenáva spolu so zodpovedajúcim zápisom ako úbytok nefinančných aktív.

Fiškálne operácie

Fiškálne operácie realizuje verejná správa a sú financované z rozpočtu v rámci bežných rozpočtových postupov. Niektoré operácie zavedené jednotkami verejnej správy si však môžu vyžadovať spolupôsobenie jednotiek, ktoré nepodliehajú právnemu rámcu verejnej správy vrátane verejných korporácií. Aj keď sa nevykazujú v rozpočte a pri bežných kontrolných postupoch môžu uniknúť pozornosti, preto je vhodné ich zaznamenať v rámci príjmov a výdavkov verejnej správy. Je to preto, že v systéme ESA 2010 sa rozlišujú situácie, v ktorých je verejná správa hlavným účastníkom operácie a verejná korporácia vystupuje ako sprostredkovateľ.

Rozdeľovanie zisku v prípade verejných korporácií

▪ Dividendy alebo výber majetkových účastí

Dôchodky z investícií do základného imania verejných korporácií sa môžu zaznamenávať ako prerozdeľovacia transakcia (zvyčajne dividendy) alebo ako finančná transakcia. *Dividendy predstavujú dôchodok z majetku.* Ako zdroj pre rozdelenie dividend sú k dispozícii podnikateľské dôchodky korporácie. Zdroje, z ktorých sa vyplácajú dividendy, teda neobsahujú ani výnosy z predaja aktív ani rozdelenie ziskov z precenenia. Dividendy financované z týchto zdrojov alebo dividendy založené na týchto zdrojoch sa zaznamenávajú ako výber majetkových účastí. Rovnaká základná zásada platí pre výbery z dôchodkov kvázikorporácií.

Veľké a nepravidelné platby alebo platby, ktoré prevyšujú ročný podnikateľský dôchodok, sa nazývajú superdividendy. Sú financované z naakumulovaných rezerv alebo z predaja aktív a zaznamenávajú sa ako výber majetkových účastí vo výške rozdielu medzi platbou a podnikateľským dôchodkom za príslušné účtovné obdobie. Ak neexistuje žiadny ukazovateľ pre podnikateľský dôchodok, ako náhrada sa používa prevádzkový zisk uvedený v podnikovom účtovníctve.

Predbežné dividendy sa zaznamenávajú ako dôchodky z majetku, pokiaľ sú vo vzťahu k naakumulovaným dôchodkom korporácie. V praxi musia byť splnené dve podmienky:

- korporácia, ktorá túto platbu uskutočňuje, zverejní krátkodobé účtovníctvo a platba sa zakladá aspoň na dvoch štvrtrokoch;
- priebežná platba by mala byť v rovnakom pomere ako dividendy vyplatené v predchádzajúcom roku a konzistentná so zvyčajnou výnosnosťou pre akcionára a trendom rastu korporácie.

Ak tieto podmienky nie sú splnené, priebežná platba sa zaznamenáva ako finančný preddavok v ostatných pohľadávkach či záväzkoch, kým sa neurčí ročný výsledok, keďže je potrebné posúdiť kritérium týkajúce sa superdividend a porovnať predbežné dividendy s podnikateľským dôchodkom v danom roku.

Dane alebo výber majetkových účastí

Dane majú právny základ a podliehajú legislatívnemu postupu. Tieto transakcie, ktoré sa uskutočňujú na základe vzájomnej dohody, predstavujú hlavné príjmy verejnej správy. Príležitostne sa však môže stať, že transakcia opísaná v právnych dokumentoch ako daň, sa v systéme ESA 2010 ako taká nezaznamenáva. Príkladom je nepriama privatizácia. Ak verejná holdingová spoločnosť predá svoje majetkové účasti inej verejnej korporácii a časť výnosu odvedie verejnej správe ako daň, prípadne ak z privatizácie a s ňou spojených realizovaných ziskov vyplynie daňová povinnosť v podobe povinnosti platiť daň z kapitálových ziskov, platba sa zaznamenáva ako finančná transakcia.

Privatizácia a znárodnenie

▪ Privatizácia

Pri privatizácii verejná správa predáva akcie a iné majetkové účasti vo verejnej korporácii. Výnosy z privatizácie nepredstavujú príjmy verejnej správy, ale finančnú transakciu, ktorá sa zaznamenáva na finančnom účte bez vplyvu na deficit či prebytok, keďže táto udalosť je z hľadiska čistého majetku neutrálna a zodpovedá zmene klasifikácie aktív v súvahe verejnej správy. Priamy predaj nefinančných aktív, ako napríklad budov a pôdy, ale nie celej korporácie, sa zaznamenáva na kapitálovom účte ako úbytok fixných aktív alebo neprodukovaných nefinančných aktív, ak sa neuskutočňuje v rámci reštrukturalizácie korporácie.

Každý nákup služieb s cieľom dosiahnuť tento postup by sa však mal zaznamenať ako medzispotreba verejnej správy a nemal by sa uvádzať vykompenzovaný výnosom z privatizácie. Výnosy z privatizácie sa preto majú na finančných účtoch zaznamenávať v hrubej hodnote.

Nepriama privatizácia

K privatizácii môže dôjsť aj v zložitejších inštitucionálnych podmienkach. Napríklad verejná holdingová spoločnosť alebo iná verejná korporácia pod kontrolou verejnej správy môže predat aktíva verejnej korporácie a celý výnos alebo jeho časť sa presunie verejnej správe. V každom prípade sa platba výnosov z predaja aktív realizovaného týmto spôsobom

má zaznamenať ako finančná transakcia bez ohľadu na to, ako sa prezentuje na účtoch verejnej správy alebo jej dcérskej spoločnosti, pričom sa súčasne znížia podiely a ostatné majetkové účasti zodpovedajúce čiastočnej likvidácii aktív holdingovej spoločnosti. Všetky výnosy z privatizácie ponechané holdingovou spoločnosťou zodpovedajú privatizačným príjmom verejnej správy, ktoré verejná správa reinvestuje formou kapitálovej injekcie, ktorá je potom posúdená podľa kritérií týkajúcich sa kapitálových injekcií, aby sa určil charakter platby.

Môže nastať prípad, že verejná holdingová spoločnosť alebo iná verejná korporácia funguje ako reštrukturalizačná agentúra. V takomto prípade sa výnosy z predaja neodvádzajú verejnej správe, ale ponecháva si ich reštrukturalizačný orgán, aby vložil kapitál do iných podnikov. Ak reštrukturalizačná jednotka vystupuje bez ohľadu na svoju právnu subjektivitu ako priamy zástupca verejnej správy, jej hlavnou funkciou je reštrukturalizovať a zmeniť status vlastníctva verejných korporácií a smerovať zdroje z jednej jednotky do druhej. Jednotka bude obvykle zaradená do sektora verejnej správy. Ak je však reštrukturalizačnou agentúrou holdingová spoločnosť, ktorá kontroluje skupinu dcérskych spoločností, a len menšia časť jej činností spočíva v smerovaní zdrojov v mene verejnej správy a na účely verejnej politiky už uvedeným spôsobom, verejná holdingová spoločnosť sa podľa svojej hlavnej činnosti zaraďuje do jedného zo sektorov korporácií a transakcie vykonávané v mene verejnej správy sa presmerujú cez verejnú správu.

▪ **Znárodnenie**

Znárodnenie znamená, že verejná správa preberá kontrolu nad určitými aktívami alebo celou spoločnosťou, zvyčajne prostredníctvom získania väčšinového podielu alebo všetkých podielov v korporácii.

Znárodnenie obyčajne prebieha formou nákupu akcií: verejná správa kúpi všetky akcie korporácie alebo ich časť za trhovú cenu alebo za cenu takmer zodpovedajúcu tejto cene, pričom berie do úvahy bežnú trhovú prax s ohľadom na oceňovanie korporácií, ktoré vykonávajú tú istú činnosť. Transakcia prebieha na základe vzájomnej dohody, aj keď sa môže stať, že bývalý vlastník nemá veľkú možnosť ponuku odmietnuť alebo rokovať o cene. Nákup akcií predstavuje finančnú transakciu, ktorá sa zaznamenáva na finančnom účte.

Vo výnimočných prípadoch môže verejná správa nadobudnúť vlastníctvo korporácie privlastnením alebo konfiškáciou: zmena vlastníctva aktív nie je výsledkom transakcie

uskutočnenej na základe vzájomnej dohody. Vlastníci nedostanú žiadnu platbu alebo uskutočnená platba nezodpovedá objektívnej hodnote aktív. Rozdiel medzi trhovou hodnotou nadobudnutých aktív a prípadne poskytnutou náhradou sa zaznamenáva na účte ostatných zmien objemu aktív ako vyvlastnenie bez náhrady.

Transakcie s centrálnou bankou

V praxi sa uskutočňujú dva druhy platieb centrálnej banky verejnej správy:

- *pravidelné platby* – zvyčajne vo forme dividend, ktoré sa realizujú v rámci bežnej činnosti centrálnej banky (ako správa devízových rezerv). Tieto platby sa zaznamenávajú ako dividendy, ak nepresahujú ukazovateľ čistého prevádzkového dôchodku, ktorý pozostáva z čistých dôchodkov z majetku znížených o náklady a prípadné transfery. Sumy, ktoré sú vyššie, sa zaznamenávajú ako zníženie majetkových účastí;
- *mimoriadne platby* po predaji alebo precenení rezervných aktív. Tieto platby sa zaznamenávajú ako výber majetkových účastí. Zdôvodňuje sa to tým, že hodnota takýchto aktív má vplyv na hodnotu pasív centrálnej banky vo forme majetkových účastí a aktív verejnej správy vo forme majetkových účastí. Zisky z držby rezervných aktív centrálnej banky majú preto súvzťažný záznam v aktívach verejnej správy vo forme majetkových účastí cez pasíva centrálnej banky vo forme majetkových účastí.

Platby verejnej správy centrálnej banke sa zaznamenávajú podobne ako v prípade ostatných verejných korporácií. Najmä veľké platby sú predmetom posúdenia podľa kritéria týkajúceho sa kapitálových injekcií, aby sa určil charakter platieb.

Reštrukturalizácia, fúzia a zmeny klasifikácie

Pri reštrukturalizácii korporácie môžu vznikať a zanikať finančné aktíva alebo pasíva podľa nových finančných vzťahov. Tieto zmeny sa zaznamenávajú ako zmeny sektorovej klasifikácie a štruktúry na účte ostatných zmien objemu aktív. Príkladom takej reštrukturalizácie je rozdelenie korporácie na dve alebo viaceré inštitucionálne jednotky, pri ktorom vznikajú nové finančné aktíva a pasíva. Na druhej strane sa nákup akcií a iných

majetkových účastí korporácie v rámci fúzie zaznamenáva ako finančná transakcia medzi kupujúcou korporáciou a predchádzajúcim vlastníkom.

Každá zmena klasifikácie aktív a pasív, ktorá sa netýka reštrukturalizácie alebo zmien sektorovej klasifikácie, ako napríklad monetizácia alebo demonetizácia zlata, sa zaznamenáva ako zmena klasifikácie aktív alebo pasív na účte ostatných zmien objemu aktív.

Záver

V tejto časti príspevkov sme sa podrobnejšie zamerali na najdôležitejšie vybrané vzťahy verejnej správy s verejnými korporáciami podľa pravidiel systému ESA 2010 a podrobnejšie sme rozobrali zásady riešenia účtovných problémov týkajúcich sa vzťahov verejnej správy s verejnými korporáciami. V ďalšej časti príspevkov podrobnejšie rozoberieme verejno–súkromné partnerstvá a vznikajúce účtovné problémy v rámci týchto vzťahov. Verejno–súkromné partnerstvá zahŕňajú významné kapitálové výdavky na vytvorenie alebo obnovu fixných aktív zo strany korporácie, ktorá následne riadi a spravuje aktíva, aby poskytovala a dodávala služby buď verejnej jednotke alebo všeobecnej verejnosti v mene verejnej jednotky.

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