

VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ V PRAZE

FAKULTA INFORMATIKY A STATISTIKY

Katedra ekonomické statistiky

**Vymezení sektoru vládních institucí
v národním účetnictví**

habilitační práce

Autor: Ing. Václav Rybáček, Ph.D.

Obor: Statistika

2018

Rád bych poděkoval všem svým blízkým za podporu při psaní této práce, kolegům z Vysoké školy ekonomické v Praze a Českého statistického úřadu za podnětné diskuse, které výraznou měrou přispěly ke kvalitě výsledného textu.

Prohlašuji, že habilitační práci na téma „*Vymezení sektoru vládních institucí v národním účetnictví*“ jsem vypracoval samostatně. Použitou literaturu a podkladové materiály uvádím v textu.

V Praze dne 25. 8. 2018

Václav Rybáček

ABSTRAKT

Vymezení sektoru vládních institucí je klíčové pro vypovídací schopnost údajů, které mají široké využití v ekonomickém výzkumu, makroekonomické analýze i při řízení veřejných financí. Nestabilita statistických definic institucionálního vymezení vedla k dynamickým změnám a pokračující diskuse činí ze sektorového vymezení stále živý a aktuální problém. Předkládaná habilitační práce se z těchto důvodů zabývá právě vymezením sektoru vládních institucí v národním účetnictví, přibližuje historický vývoj pohledu na sektor vládních institucí, diskutuje současný stav metodiky v nejnovějších metodických standardech a také předkládá možné scénáře dalšího vývoje. Diskuse o vymezení sektoru úzce souvisí s pojetím tržního chování v metodice, jehož robustní a uchopitelné definice metodika stále hledá. Práce proto poukazuje na existující slabiny a možná zpřesnění metodiky v oblasti pojetí tržního chování, které je pro vymezení sektoru vládních institucí zásadní.

KLÍČOVÁ SLOVA: národní účetnictví, veřejný sektor, sektor vládních institucí

ABSTRACT

The delimitation of the general government sector constitutes an essential element for the fiscal indicators widely used in economic research, macroeconomics analysis and public finance management. Instability of the basic definitions led to the dynamic changes and the ongoing discussion of the sectoral delimitation makes this issue still topical. For these reasons, the habilitation thesis deals with the delimitation of the general government sectors in national accounts. The text starts out by looking at the history of the approach to the sector delimitation; then, the current approach in the latest methodological standards is discussed. On the top of that, the text also outlines and debates possible future courses of the development in this area. The discussion on the delimitation of the general government sector is closely linked to the treatment of the market behaviour in the methodology. However, the methodology keeps looking for robust and workable definitions. The text thus points to existing weaknesses and potential improvements of the methodology in this particular area.

KEY WORDS: national accounts, public sector, general government sector

Obsah

Úvod	8
1. Od Pettyho k „maastrichtským kritériím“	12
1.1 Předchůdci moderního národního účetnictví.....	12
1.2 Nástup keynesiánského ekonomického učení a první generace standardů	14
1.3 Druhá generace mezinárodních standardů	17
1.4 Třetí generace mezinárodních standardů	19
1.5 Role fiskálních dat v hospodářské politice a ekonomickém výzkumu.....	23
1.5.1 Hospodářská politika	24
1.5.2 Užití dat pro administrativní účely	25
1.5.3 Užití v ekonomickém výzkumu	31
2. Stát, sektor vládních institucí a veřejný sektor	34
2.1 Stát a veřejný sektor v historické perspektivě	35
2.2 Koncept kontroly a jeho aplikace v účetních standardech.....	38
2.3 Legislativní pojetí veřejného sektoru v České republice	42
2.4 Veřejný sektor v národním účetnictví	44
2.5 Sektor vládních institucí v České republice	49
2.6 Stát vs sektor vládních institucí a veřejný sektor	57
3. Role sektoru vládních institucí v národním účetnictví	71
3.1 Ocenění produkce vládních institucí	72
3.2 Vymezení příjmů a výdajů	77
3.3 Konečná spotřeba vládních institucí	83
3.4 Konsolidace	86
3.5 Rozdělení a přerozdělení v národním účetnictví a sektor vládních institucí.....	90
3.6 Další typy zásahů a vliv na přerozdělování.....	98
4. Hranice sektoru vládních institucí v současné metodice	105
4.1 Ekonomicky významné ceny a kvantitativní kritérium	108
4.2 Kvalitativní kritéria	114
4.3 Tržní či netržní produkce?	119
4.4 Trhu blíže?	121
4.5 Za hranice institucionálních jednotek	126
4.6 Rizika a tržní selhání	130
Závěr	132

Zdroje	135
Legislativní akty a mezinárodní smlouvy	142
Datové zdroje	142
Seznam použitých zkratek	143

Úvod

Systém národního účetnictví (dále jen „národní účetnictví“) se stal nepostradatelným nástrojem popisu národního hospodářství, aplikované ekonomické analýzy a hospodářské politiky. Významná role národního účetnictví odráží skutečnost, že tento statistický model popisuje vztahy a pohyby uvnitř ekonomiky, zachycuje na kvantitativní bázi ekonomické jevy, které se v minulosti odehrály v ekonomickém systému. A jako každý model je i systém národního účetnictví také živým organismem, jehož metodika se vyvíjí s ohledem na ekonomický a technologický vývoj, na nové teoretické poznatky na poli ekonomie, či v důsledku institucionálních změn v ekonomickém systému.

Dynamický rozvoj v oblasti ekonomické statistiky od druhé světové války reflektoval měnící se pohled na roli státu v ekonomickém systému a rostoucí intervencionismus ze strany fiskálních či monetárních autorit. Vlivem potřeby autorit disponovat agregátními údaji o ekonomickém systému jako celku se národní účetnictví stalo klíčovým zdrojem makroekonomických dat. Agregáty národního účetnictví ovšem začaly postupně sloužit nejen pro hospodářsko-politické či analytické účely, ale vstupují dnes do rozhodování soukromých ekonomických subjektů a mohou ovlivnit jejich rozhodování o investicích, podobu smluvních vztahů, či dokonce výsledky demokratických voleb (Bos, 2007). Proto je více než potřebné koncepty národních účtů a jejich vypovídací schopnost trvale podrobovat kritické analýze.

Vysoká poptávka po kvalitních a mezinárodně srovnatelných datech národního účetnictví vyvolala potřebu mezinárodní harmonizace postupů prostřednictvím standardu¹, jehož modifikovaná podoba aplikovaná v členských státech Evropské unie má formu regulativu². Metodické standardy³ jsou pravidelně revidovány, s cílem precizovat dosavadní postupy a reagovat na výskyt nových jevů. Vyšší propracovanost demonstrována stále větším rozsahem metodických popisů je však vykoupena nižším povědomím uživatelů o způsobu sestavení agregátů, které je ale důležité pro porozumění jejich vypovídací schopnosti. Jak v této souvislosti upozorňuje Schumpeter (1945): „*Je nemožné porozumět statistickým údajům bez znalosti metod, jakými byly sestaveny*“.

¹ Na celosvětové úrovni se jedná zejména o standard System of National Accounts (SNA) publikovaný Organizací spojených národů (OSN).

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii (ESA2010).

³ Práce se odkazuje primárně na ustanovení ESA, nicméně vzhledem k hlubšímu rozpracování některých jevů v SNA či pro případná srovnání jsou zmíněny i odkazy na standard SNA.

Znalost výhod a omezení metodických postupů je tak stejně důležitá jako znalost údajů samotných, neboť jak si ukážeme dále v textu, údaje jsou široce využívány nejen pro makroekonomickou analýzu či hospodářskou politiku, ale intenzivně též pro ekonomický výzkum. Povědomí a diskuse nad koncepty národního účetnictví jsou významné i z důvodu, že národní účetnictví stojí na řadě konvencí řešících obtíže praktické kompilace a sporné otázky, jako je hranice produktivní činnosti, aktiv, způsob ocenění netržních produktů, pojetí lidského kapitálu, kapitálových zisků, zachycení inflační daně, a mnoho dalších.

Tato práce je věnována jednomu z nejkontroverznějších témat poslední revize standardu, a to vymezení ekonomických sektorů se zaměřením na sektor vládních institucí. Na první pohled úzký a zdánlivě spolehlivě řešený koncept sektorového vymezení má významný dopad na makroekonomické agregáty, ať jde o výši hrubého domácího produktu (HDP) či hrubého národního důchodu (HND) skrze způsob ocenění produkce, tak samozřejmě i na statistické zobrazení velikost sektoru vládních institucí co do celkových příjmů, výdajů, či míry jeho zadlužení. Neusazenost definic zde způsobuje nestabilitu agregátních dat, která hrají významnou roli v ekonomickém výzkumu či v makroekonomickém řízení.

Nejedná se tudíž o pouhé statistické cvičení. Určení povahy ekonomického subjektu je jedním ze základních pilířů systému, jenž v první řadě definuje samotnou institucionální jednotku, a následně analyzuje její ekonomického chování prostřednictvím metodických konceptů tržního a netržního chování. Ačkoli si kritéria sektorového zařazení vysloužila v posledních letech výraznou pozornost metodiků, robustní a sjednocující definici trhu a tržního chování metodika stále nenabízí. Tento stav vytváří rizika jak pro vypovídací schopnost sektorových agregátů a agregátů za celou ekonomiku, tak pro jejich mezinárodní srovnatelnost.

Přesto učinila metodika poslední revizí v této oblasti značný posun. A to jak co do formulací, tak do interpretace metodických pravidel. Jde jak o samotnou definici institucionální (statistické) jednotky, tak o rozšíření sady indikátorů (ne)tržního chování, které vyvolaly expanzi sektoru vládních institucí co do počtu subjektů i ekonomických činností. Rozšířené metodické popisy potlačily vliv kvantitativní analýzy a položily naopak důraz na kvalitativní charakteristiky ekonomického chování subjektů, včetně analýzy existujícího institucionálního prostředí, v němž je daná činnost vykonávána. Nezamýšleným důsledkem je však vyšší míra subjektivity při řešení sektorového zařazení, přinášející rizika pro mezinárodní srovnatelnost agregátů.

Mezinárodní srovnatelností ovšem potřeba robustních definic přirozeně nekončí. Metodická pravidla současně by měla adekvátně podchytit institucionální změny, které v ekonomice při zajišťování statků a služeb pro konečné uživatele neustále probíhají. Jedná se zejména o trendy zajišťování produkce prostřednictvím smluvních vztahů mezi vládními a nevládními institucemi, jako jsou koncese, partnerství soukromého a veřejného sektoru (PPP), fragmentace činnosti prostřednictvím nově zakládaných subjektů, a řada dalších. Pro podchycení těchto jevů a trendů hledají metodici při formulaci definic oporu v ekonomické teorii, ale také inspiraci v oblasti účetnictví či legislativy.

Vymezení institucionálních sektorů je tak nesporně oblastí, která bude kvůli své metodické neusazenosti i nadále předmětem intenzivních debat a změn. Nestabilita metodiky vymezení sektoru vládních institucí současně činí toto téma stále aktuálním, což bylo jednou z významných motivací k sepsání této práce. Současně se jedná o problém s přesahem do právních a účetních předpisů, ekonomie, a v neposlední řadě s významnými dopady na makroekonomické řízení. Poskytnutí souhrnného náhledu na metodiku vymezení a její diskusi je jedním z cílů této práce, a to jak z perspektivy práva, účetnictví, tak samozřejmě ekonomické teorie. Tím je také ambicí práce alespoň částečně zaplnit mezeru v odborné literatuře, v níž tento přístup spíše schází.

Habilitační práce je rozdělena do čtyř kapitol. První kapitola je věnována jednak stručnému historickému vývoji debat o vymezení sektoru vládních institucí, a jednak roli dat popisujících sektor vládních institucí v ekonomickém výzkumu, v praktické hospodářské politice, ale i v platné legislativě. Snahou tudíž je hned v úvodu odpovědět na otázku, proč se vlastně vymezením sektoru zabývat, proč je precizace sektorového vymezení důležitá, v jakých oblastech mohou mít změny v metodickém pojetí dopady.

Současné vymezení sektoru je předmětem druhé kapitoly. Při snaze o pojmové vymezení jsou ve druhé kapitole současně srovnány přístupy systému národních účtů s dalšími systémy, jako je účetní systém vykazování účetních údajů pro veřejnou správu (IPSAS), či platná legislativa regulující chování veřejných subjektů. Tento přístup umožní objasnit současný přístup metodiky k identifikaci jednotek sektoru vládních institucí.

Třetí kapitola se poté zaměřuje na roli sektoru vládních institucí v národním účetnictví, tedy na jeho účast na výrobní aktivitě, rozdělení a přerozdělení důchodů, úspor a bohatství. Pro pochopení vypovídací schopnosti a možného vlivu změn v sektorovém vymezení na ekonomické údaje je totiž nutné si uvědomit řadu konvencí a specifík sektoru, jako je způsob

ocenění produkce, způsob zachycení konečné spotřeby, otázka konsolidace údajů, vymezení příjmů a výdajů, či způsoby zobrazení různých typů zásahů do ekonomického systému. Změny v pojetí trhu a tržního chování ekonomických subjektů mohou vlivem těchto faktorů významně ovlivnit finální agregáty⁴.

Poslední kapitola je poté věnována nejvíce diskutovanému problému, kterým je způsob identifikace tržně a netržně se chovajících veřejných subjektů, resp. veřejných institucionálních jednotek. Jak vyplývá z předchozích kapitol, jedná se při měření rozsahu sektoru vládních institucí o problém klíčový, nicméně značně komplikovaný a metodicky stále nepřilíživě usazený a jednoznačný. Čtvrtá kapitola má proto současně za ambici diskutovat soulad současného přístupu metodiky národního účetnictví s ekonomickou teorií, identifikovat potencionální slabá místa.

Cílem práce je však nejen provést analýzu evoluce metodiky a jejího současného stavu, ale v neposlední řadě diskutovat další možný směr jejího vývoje. Možných scénářů je vícero. Od další snahy po vyšší soulad s relevantní ekonomickou teorií, což je široce diskutováno ve čtvrté kapitole textu, přes zvýšení role doplňkových makroekonomických systémů, jako jsou satelitní účty, až po aplikaci pragmatičtějších a uchopitelnějších přístupů např. v podobě mezinárodně uznávaných konvencí založených na klasifikaci ekonomických činností. Diskuse budoucího směřování metodiky národního účetnictví jednoduše neustává, text se proto na téma vymezení sektoru vládních institucí pokouší o skromný příspěvek.

⁴ Pro účely této práce byla využita data dostupná k 31.4.2018.

1. Od Pettyho k „maastrichtským kritériím“

Stejně jako metodika klíčových ukazatelů výkonnosti ekonomiky, i pohled na vymezení sektoru vládních institucí se v průběhu času výrazně měnil. Pro pochopení této dynamiky a především dlouhodobého směru vývoje se proto podívejme do historie. Rozvoj statistických informačních systémů nabíral na dynamice od první poloviny 20. století. Dynamika vývoje byla řízena zejména třemi faktory: historickými událostmi, potřebami hospodářské a sociální politiky a změnami na poli ekonomické teorie (Ward, 2005). Vzájemná propojenost těchto faktorů je přirozeně značná, historické události vyvolávají změny v praktické hospodářské politice a posléze i v ekonomické teorii hlavního proudu.

Silná potřeba dostupnosti spolehlivých makroekonomických údajů se tak objevuje zejména s nástupem Velké hospodářské krize 30. let minulého století, na níž státy reagovaly silnější makroekonomickou regulací, ale také v souvislosti s plánováním výrob a řízením financí v průběhu válek. Sílicí role státu by nebyla myslitelná bez existence makroekonomické statistiky, na jejímž základě může být praktická hospodářská politika vykonávána. Rozvoj statistických ukazatelů tak nevyhnutelně souvisel a souvisí s potřebou makroekonomického plánování v časech mírových i válečných (Stone, Meade, 1941).

Teoretické zdůvodnění změn ve vztahu státu a trhu přineslo ve stejné době keynesiánské ekonomické učení. Pro ospravedlnění zásahů států do ekonomických systémů formuloval John Maynard Keynes základní makroekonomické ukazatele a jejich vzájemné vztahy (identity), jež vytvořily základ pro formování kvantitativních technik prezentace ekonomických jevů, jakým je v současnosti systém národního účetnictví. Ovšem zatímco Keynes ve 30. letech rozšířil a formalizoval rámec pro měření agregátů a definování vztahů mezi nimi, snaha o kvantifikaci makroekonomických proměnných je mnohem starší (Muller, 2003).

1.1 Předchůdci moderního národního účetnictví

Při vymezení pojmů a konstrukce systému mohli autoři 20. století již navazovat na dřívější práce svých předchůdců, zástupců škol merkantilismu, fyziokratizmu, klasické ekonomie či marxismu. První pokusy sestavit systematický popis výroby, směny a toků důchodů v ekonomice sahají až do 17. století v podobě odhadů národního důchodu v díle představitele

merkantilismu Williama Pettyho (1623-1687), jenž je považován nejen za autora nákladové teorie ceny, ale také za jednoho z prvních státních statistiků. Na příspěvek Pettyho navázal a dále jej rozpracoval Gregory King (1648-1712) svými kvantifikacemi nikoli pouze národního důchodu, nýbrž také celkových výdajů, úspor či rozdělením národního důchodu podle typu důchodů. King se současně zaměřil i stavovou statistiku, resp. ocenění celkového bohatství (Bos, 1995).

V 18. století přinesl významný příspěvek k vývoji makroekonomické statistiky zástupce fyziokratů François Quesnay (1694-1774). Quesnayho “Tableau Économique” představuje v podstatě schéma toků tržních transakcí v ekonomice, jehož účelem bylo mj. poskytnout argumentaci pro konkrétní nastavení daňového systému. Quesnay člení ekonomické subjekty do jednotlivých tříd - produktivní, sterilní a neproduktivní. Jakékoli zdanění produktivní či sterilní třídy poté dle fyziokratů ohrozí reprodukci, tj. udržení výroby daného rozsahu, tudíž předmětem zdanění by měly být renty neproduktivní třídy.

Z pohledu současné metodologie toto rozdělení do tříd představuje agregaci aktivit ekonomických subjektů na základě jejich funkcí, čímž se ekonomická tabulka de facto stala prvním zdokumentovaným pokusem o statistiku ekonomických sektorů. Tabulka je zaměřena výhradně na tržní transakce bez zohlednění produkce poskytované státem či panovníkem, což vzhledem k jejímu omezenému rozsahu mohlo být opodstatněné. Nicméně existence produkce poskytované na netržním základě, jejíž rozsah měl koneckonců ve 20. století tendenci výrazně růst, přirozeně vytvořil potřebu metodicky pojmut i ocenění statků a služeb, jejichž směna není předmětem volně smluvních stran.

Významné rozdíly mezi zmíněnými ekonomy ovšem panovaly v případě přístupu k vymezení produktivní činnosti. Smith či Quesnay považovali celou řadu činností, zejména služeb, za neproduktivní, včetně činnosti civilních i vojenských personálu placeného státem či panovníkem. Smith nepopíral užitečnost a potřebnost produkce služeb, ovšem chápal je z pohledu reprodukce jako neproduktivní, neboť zanikají okamžikem vykonání a „nevzniká z nich nic, za co by bylo možno získat později stejné množství služeb.“ (Smith 2002, s. 289). Smithův pohled na národní důchod tvořený pouze výrobou komodit byl sdílený především klasickými ekonomy (David Ricardo, Thomas Malthus či John Stuart Mill) či Marxem. Toto zúžené pojetí produkce jako materiální našlo své uplatnění při konstrukci Systému materiální produkce (MPS), který se aplikoval v systému tzv. Bilancí národního hospodářství uplatňovaného v socialistických zemích.

Neoklasičtí ekonomové (Alfred Marshall, Nassau W. Senior či Leon Walras) považovali již za produktivní i výrobu nemateriální produkce, jež je určena pro trh. Koncept tržní produkce (ve smyslu taxonomie konceptů dle Studentskiho (1958)) však ponechává stranou služby poskytované státem, které nejsou poskytovány na tržní bázi. Diskuse nad vymezením produktivních aktivit a rolí netržních produktů byla poté zásadně ovlivněna nástupem keynesiánské ekonomie.

1.2 Nástup keynesiánského ekonomického učení a první generace standardů

S využitím základních ekonomických ukazatelů jako důchod, spotřeba či úspory, podrobil John Maynard Keynes kritice Sayův zákon trhů a formuloval tezi o sklonu neregulovaných tržních ekonomik setrvat v rovnovážném stavu při vyšší než přirozené nezaměstnanosti (Keynes, 1936). Keynesiánská ekonomie přisuzuje státu nezastupitelnou roli při stabilizaci cyklického vývoje ekonomiky, přičemž robustnost analýzy je postavena na vztazích mezi makroekonomickými agregáty. Tím Keynes se svými následovníky jednak položil základy makroekonomii jako svébytné sféry ekonomie, formulací identit spojil ekonomickou teorii s národním účetnictvím (Bos, 1995) a dal vzniknout potřebě dostupných údajů na úrovni jednotlivých ekonomických sektorů.

Nástup keynesiánské ekonomické teorie vedl jak k sestavení jedné z prvních sestav statistiky národních účtů ve 40. letech ve Velké Británii⁵, ale současně ovlivnil diskusi nad vymezením produktivních aktivit a rolí státu. Teoretickým zdůvodněním rozsáhlé úlohy státu rozšířila keynesiánská ekonomie nutně spektrum produktivních aktivit o netržní činnost⁶, tedy o produkty dodávané spotřebitelům za netržních podmínek. Jelikož začal být intervencionismus v makroekonomické oblasti stále silněji považován za nedílnou součást vztahu státu a trhu či procesu tvorby bohatství, stalo se vymezení sektoru vládních institucí a zachycení jeho role v celém procesu jednou z klíčových otázek, které metodici národního účetnictví museli

⁵ Současně se však národní účetnictví začíná rozvíjet také ve skandinávských zemích a Nizozemí. Bos (1995) vysvětluje vývoj v oblasti národních účtů třemi inovacemi na půdě ekonomické teorie: nástupem input-output analýzy a keynesiánské revoluce, v neposlední řadě ale také prvními pokusy o ekonometrické modelování ekonomiky. Rozvoj ekonometrie je spojen zejména s příspěvkem nizozemského ekonoma Jana Tinbergena a jeho prvních modelů hospodářského cyklu, které přirozeně vyžadovaly dostupnost delších a metodicky konzistentních časových řad.

⁶ Ovšem nikoli ve své celistvosti. Zahrnutí netržní produkce je omezeno měřitelností a dostupností dat (Kuznets, 1941), což se týká zejména sektoru domácností.

vyřešit. Současná metodika, ve smyslu Studentskiho (1958) taxonomie konceptů produkce, tak staví na neoklasicko-keynesiánském nexu (Ogle, 2002), zahrnujícího mezi produktivní aktivity jak tržní, tak také měřitelnou netržní produkci.

Prvního uceleného metodického popisu se národní účetnictví dočkalo v roce 1947 ve formě zprávy OSN („Measurement of national income and the construction of social accounts“) sepsané pozdějším držitelem Nobelovy ceny za ekonomii Richardem Stonem. Ve stejném roce byly sestaveny první účty v USA v podobě systému NIPA (Národní důchod a systém produktu), které obsahovaly šest hlavních tabulek včetně konsolidovaných účtů sektoru vládních institucí.

Zpráva Richarda Stonea započala novou fázi ve vývoji národního účetnictví, fázi mezinárodní standardizace. Chronologii mezinárodní harmonizace ukazuje následující přehled:

Tabulka 1.1 Stručná chronologie mezinárodní standardizace metodiky národního účetnictví

Rok	
1945	Schůzka Společenství národů v Princetonu - Stoneho memorandum (publikované v roce 1947)
1949-1950	Zjednodušený systém Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
1952	Standardizovaný systém OSN - SNA (první generace)
1963	Návrh konceptu celkové spotřeby jako spojnice mezi SNA a Systémem materiální produkce (MPS)
1968	Standardizovaný systém OSN - SNA (druhá generace připravovaná v letech 1964-68)
1970	Manuál Evropského společenství ESA (připravovaný v letech 1964-1970)
1971	OSN publikuje základní principy systému MPS
1979	Modifikovaná verze ESA (dokončena v roce 1978)
1989	Revidovaná verze základních principů MPS publikovaná OSN
1990	MPS přestává existovat jako alternativní mezinárodní systém
1993	Ve spolupráci OSN, MMF, Světové banky, OECD a Evropského společenství je vydán standard SNA (třetí generace, připravována v letech 1986-1993)
1995	V návaznosti na SNA vydán standard ESA
2009	Ve spolupráci OSN, MMF, Světové banky, OECD a Evropského společenství vydán standard SNA (čtvrtá generace, dokončeno v roce 2008)
2013	Publikován standard Evropského společenství ESA (dokončeno v roce 2010)

Zdroje: Muller (2003), vlastní překlad a úpravy

Po zprávě OSN a sestavení prvních účtů v USA se tedy po pěti letech objevuje první generace mezinárodních standardů. Tato generace je reprezentována standardem „A System of National Accounts and Supporting Tables“ z roku 1952 (dále jen „SNA1952“), jenž kromě několika nevýznamných rozdílů, odpovídal metodice sestavení systému účtů NIPA. Počátkem 50. let se současně objevuje systém materiální produkce (MPS) uplatňovaný v socialistických zemích, který byl založen na marxistickém ekonomickém učení.

Z hlediska tématu a cíle práce je klíčový zejména pohled první generace standardů na sektorové členění ekonomických subjektů. Specifická „stabilizační“ úloha státu v keynesiánské ekonomické teorii znamenala potřebu co nejspolehlivěji definovat sektor vládních institucí. SNA1952, stejně jako systém NIPA, vymezuje tři ekonomické sektory -

sektor podniků, sektor veřejné správy, a sektor domácností a neziskových institucí. Z pohledu dnešního sektorového vymezení se jedná o velmi hrubé členění, nicméně samotný sektor vládních institucí je standardem SNA1952 dále vymezen včetně jeho jednotlivých subsektorů - ústřední, národní, místní a fondy sociálního zabezpečení, přičemž sektor pokrývá jak rozpočtové, tak mimorozpočtové vládní instituce.

Hranice veřejného a soukromého sektoru všem není ve standardu SNA1952 příliš zřejmá. Obecně je za rozhodující kritérium považováno většinové vlastnictví. Nicméně je zde také zmíněna významná role vlivu státu na ekonomické chování podniků prostřednictvím (nadměrné) regulace, a to přirozeně jak na podniky veřejné, tak soukromé. Nalézt hranici mezi standardní a nadměrnou regulací je však natolik obtížné, že koncept kontroly byl považován spíše za vágní bez možnosti aplikace konkrétního jednoho kritéria. Za veřejné instituce jsou tak prohlášeni výrobci, kteří vznikli a jsou regulováni na základě veřejného práva, jsou ve vlastnictví veřejnými autoritami, ovšem poskytují statky a služby veřejnosti.

1.3 Druhá generace mezinárodních standardů

Podstatně rozšířenou metodiku národních účtů představuje druhé vydání SNA označované SNA1968 (druhá generace mezinárodních standardů), jež byla publikována na podzim 1969. Vedle rozsáhlého doplnění o input-output tabulky je současně rozšířena sektorová klasifikace na pět sektorů při sub-sektorovém pojetí sektoru vládních institucí stejném jako v SNA1952.

Oproti SNA1952 je však již explicitně definována statistická jednotka, a to jako jednotka, která nezávisle řídí své příjmy, výdaje, investice či závazky (par. 5.61 SNA1968). Jednotka může být poté zařazena v sektoru korporací pouze v případě, že jedná nezávisle na svém vlastníkovi (par. 5.50 SNA1968). Pro dnešní pojetí sektorové klasifikace představují tato ustanovení významný moment, neboť míra nezávislosti na vlastníkovi je dnes jedním z klíčových kritérií při vymezení institucionální jednotky a sektorů.

Stejně tak je oproti SNA1952 explicitněji definován jak sektor vládních institucí samotný, tak hraniční případy. Sektor vládních institucí pokrývá v SNA1968 vládní úřady, instituce poskytující služby bezplatně či za ceny nepokrývající náklady. Dále jsou zahrnuty vládními institucemi financované a kontrolované neziskové instituce, systém sociálního zabezpečení, ale také veřejně vlastněné či kontrolované podniky, které poskytují služby přímo vládním

institucím či naopak veřejnosti, nicméně neposkytují veřejnosti tyto produkty ve velkém rozsahu.

Z hlediska hraničních případů institucionálního pokrytí sektoru vládních institucí je zajímavější řešení přístupu ke dvěma otázkám. Jednak se jedná o rozlišení mezi soukromým a veřejným podnikem. Klíčovou roli v tomto rozlišení opět sehrává majorita ve vlastnictví, nicméně standard SNA1968 již explicitně zmiňuje i další kritéria, jako je vliv na personální obsazení orgánů, volba činnosti, vliv na všeobecnou politiku výrobce, aj. Problematický vztah kontroly a regulace, jenž vedl autory SNA1952 k prohlášení pojmu „kontroly“ za vágní, je tak v SNA1968 řešen již detailněji. Veřejná kontrola je tak definována jako vliv, jenž překračuje standardní regulatorní požadavky (par. 5.55 SNA1968). V takovém případě je výrobce prohlášen za veřejný podnik.

Druhou otázkou při vymezení sektoru vládních institucí je, zda veřejný podnik považovat za tržního či netržního výrobce. V této otázce SNA1968 poskytuje spíše mlhavou odpověď. Veřejný výrobce může být považován za tržního producenta zatříděného mimo sektor vládních institucí, pokud je zapsán v obchodním rejstříku a hospodaří s vlastními aktivy, řídí své závazky, či pokud veřejný výrobce nezapsaný v obchodním rejstříku poskytuje své produkty veřejnosti. Hranice sektoru vládních institucí je tak založena na obecných charakteristikách fungování ekonomických subjektů a dává tak prostor pro odlišnou interpretaci a aplikaci. Lze tak shrnout, že SNA1968 precizněji odlišuje sektor veřejný od soukromého, ovšem hranice uvnitř sektoru veřejného mezi vládními a nevládními institucemi je spíše mlhavou.

Rozčleněním sektoru „podniků“ definovaného v SNA1952 na sektory nefinančních a finančních korporací v SNA1968 bylo nutné detailněji definovat právě i sektor finančních institucí, jenž novější metodika člení na čtyři sub-sektory, přičemž jako samostatná instituce je specificky vyčleněna centrální banka. Za tržní finanční výrobce jsou prohlášeny i veškeré instituce přijímající vklady, pojišťovny i penzijní fondy bez ohledu na typ vlastnictví. Poslední sub-sektor je tvořen ostatními finančními institucemi soukromými či veřejnými, přičemž veřejný subjekt musí sám ručit za své závazky, aby mohl být zatříděn mimo sektor vládních institucí.

Standard SNA1968 zjevně věnoval sektorovému vymezení ekonomiky již mnohem větší pozornost, přesto však zůstávala tato otázka spíše okrajovou a na preciznosti popisu se tato skutečnost projevila. Nejinak tomu bylo i v prvním uceleném standardu Evropského

společenství ESA1970 a jeho mírně modifikované podoby vydané v roce 1979 (označovaného jako ESA1979). Odlišnosti mezi SNA1968 a ESA spočívaly především v preciznosti popisu zejména transakcí s produkty, finančního účtu, rozdělení a přerozdělení důchodů.

Definice institucionální jednotky v ESA1979 následovala pojetí v SNA1968, tj. požadavky na nezávislost rozhodování a dostupnost účetních informací pokrývajících veškeré nefinanční a finančních transakce, včetně rozvah. Sektor vládních institucí je vymezen jako skupina subjektů, jež administrují a financují aktivity primárně netržní povahy pro společnost jako celek, stejně jako autonomní penzijní fondy, pokud pojistné nereflektuje individuální expozici vůči riziku. Nicméně ESA1979 specificky nezmiňuje a nedefinuje pojem kontroly ze strany veřejných institucí.

Z hlediska hranice sektoru vládních institucí je klíčové ustanovení v par. 223.2 ESA1979, které pro veřejné jednotky klasifikované mimo sektor vládním institucí stanovuje podmínky úplných účetních údajů a poprvé se objevuje pravidlo 50 %. To se zde ovšem vztahuje k zastoupení vládních institucí na straně poptávky po produktech daného výrobce. Jinými slovy více než 50 % produkce veřejného subjektu musí být určeno pro jiné sektory než sektor vládních institucí, aby mohla být daná instituce zařazena mimo sektor vládních institucí.

Sektorové zařazení je v ESA1979 dále vymezeno konvencí, jež byla založena na odvětvové klasifikaci a měla přispět k transparentnosti přístupu k sektorovému vymezení. Dle této konvence byla produkce některých odvětví považována a priori za tržní a některá a priori za netržní. Par. 313 ESA1979 uvádí detailní seznam odvětví, jež jsou dle konvence považována vždy za netržní: veřejná správa, obrana, povinné sociální pojištění, sociální služby, odbory, služby poskytované společnosti jako celku, aj. Současně je definována skupina odvětví, v jejichž rámci mohou být výroby považovány za netržní, pokud je méně než 50 % příjmů tvořeno dobrovolnými platbami. Jedná se zejména o služby vzdělávání, zdravotních služeb, sportovní a rekreační zařízení, apod. Nicméně vzhledem k měnícímu se rozdělení činností mezi trh a vládní instituce přestala být postupně odvětvová klasifikace dostatečně vypovídající o rozsahu vládního sektoru.

1.4 Třetí generace mezinárodních standardů

Standardy SNA1968 a ESA1979 se tak vydaly poněkud odlišnou cestou, co se delimitace veřejného sektoru a sektoru vládních institucí týče. Výrazný pokrok, a to nejen v definici

sektorů, ale také ve sblížení obou standardů, představuje o čtvrt století později publikace standardů tzv. třetí generace, tj. SNA1993 a navazujícího „evropského“ standardu ESA1995, jenž ovšem již má povahu regulativu. Současně se jedná o období, kdy s pokračující evropskou integrací, vznikající měnovou unií, roste poptávka po spolehlivých údajích za sektor vládních institucí.

V oblasti sektorového členění tudíž došlo k zásadní změně. Veřejný („public“) sektor je popsán jako korporace kontrolované vládními institucemi ovšem převážně financované z jiných zdrojů než finančními prostředky od vládních institucí. Samotná kontrola je z praktických definována relativně úzce, jako vlastnictví více než 50 % podílu v dané společnosti (par. 4.30 SNA1993, par. 2.26 ESA1995). Hranice mezi tržní a netržní sférou veřejného sektoru je již definována daleko precizněji, i s ohledem na rostoucí úlohu fiskálních údajů při makroekonomickém řízení.

Konvenční přístup k rozlišení tržní a netržní aktivity na základě odvětví, aplikovaný v standardu ESA1979, byl výrazně omezen na administrativní a přerozdělovací aktivity vládních institucí. U ostatních ekonomických aktivit je vyžadována analýza způsobu dodávání produktů na trh, zejména způsob stanovování cen. Změna v přístupu umožnila reflektovat institucionální změny, stále silnější expanzi činností vládních institucí mimo státní rozpočet a rostoucí počet subjektů, jejichž prostřednictvím stát realizuje hospodářskou a sociální politiku⁷.

Zaveden je tak nově koncept ekonomicky významných cen (par. 4.24b SNA1993, par. 3.19 ESA1995) jako nástroje k identifikaci hranice mezi tržní a netržní sférou ekonomického systému. Subjekty poskytující své produkty za ekonomicky významné ceny jsou považovány za tržní výrobce a jejich produkty za tržní produkci. Tím došlo také k definování sektoru vládních institucí jako výrobců pod kontrolou vládních institucí, kteří poskytují své produkty pro individuální a kolektivní spotřebu převážně za ekonomicky nevýznamné ceny (par. 3.26 ESA1995).

SNA1993 definuje ekonomickou významnost cen jako stav, kdy ceny mají jednak podstatný vliv na rozhodnutí výrobce o dodávkách konečným spotřebitelům, a jednak na rozhodování spotřebitelů o poptávaném množství statků a služeb. Ekonomicky významnou cenou tak kupř.

⁷ Nedostatečné pokrytí mimorozpočtových společností kritizuje např. Bennett a DiLorenzo (1983), což podle autorů umožňuje skrývat deficity a dluhy. Jakkoli mohla být tato kritika svého času oprávněná, metodika národního účetnictví udělala od té doby výrazný pokrok právě směrem k zachycení i subjektů, jejichž hospodaření není součástí hospodaření rozpočtových organizací na ústřední či místní úrovni.

není platba od konečného spotřebitele, jejímž cílem je pouze redukovat poptávku a eliminovat efekt zahlcení veřejných statků. Obecná definice ekonomicky významných cen není příliš prakticky aplikovatelná. Jelikož ESA1995 měl již status právního předpisu, byl pro účely praktické aplikace doplněn o konkrétní nástroj identifikace ekonomicky významných cen, jenž ovšem na úrovni SNA nebyl odsouhlasen. Praktickou aplikací pravidla pro individuální subjekty se stala hranice 50 % krytí nákladů vlastními příjmy.

Klíčovou roli při stanovení hranice mezi tržní a netržní sférou ekonomiky tak začíná sehrávat cenotvorba, resp. ekonomická významnost cen. V pojetí standardů třetí generace se jedná o schopnost pohybů v dané ceně ovlivnit chování výrobce a spotřebitele, přičemž cenová významnost je testována kvantitativním kritériem. Jednoduše aplikovatelné pravidlo vedlo k výrazným přesunům mezi ekonomickými sektory i k diverzitě v zachycení veřejných subjektů stejných činnosti napříč zeměmi, jež odrážela odlišnosti v podílu konečných spotřebitelů na financování daných aktivit v jednotlivých zemích. Jedná se zejména o veřejné nemocnice, veřejné dopravce či veřejné vysoké školy.

S pokračující evropskou integrací a rostoucí poptávkou po spolehlivých a srovnatelných údajích o sektoru vládních institucí na straně jedné, a na straně druhé straně značné rigidnosti standardů SNA a ESA revidovaných ve značných odstupech, vznikla potřeba operativního metodického výkladu jevů souvisejících se sektorem vládních institucí. Od roku 1999 je tak publikován Manuál deficitu a dluhu vládních institucí (dále jen MGDD), jehož osmé vydání je v současné době v platnosti. Manuál vychází z rámců daných metodikou ESA, avšak poskytuje detailnější popis a vysvětlení konkrétních oblastí. MGDD nemá sice povahu regulativu, nicméně jeho respektování členskými zeměmi je ze strany Evropské komise vynutitelné instituty výhrad či limitně i pokut.

Důležitost MGDD narůstá především po krizi vyvolané událostmi v Řecku, které vývoj metodiky a evropské legislativy výrazně ovlivnily a urychlily, neboť vyvolaly pochybnosti o správnosti metodického pojetí transakcí vládních institucí. Zejména šlo o rozpracování vztahu k veřejným podnikům a jejich sektorovém zařazení. Sanace ztrátových podniků prostřednictvím nákupu nově emitovaných akcií, praktikované mj. v Řecku, dalo vzniknout detailnímu popisu tzv. kapitálových injekcí s přímým dopadem na deficit. Stejně tak úvěrové operace zachycované jako derivátové obchody, tedy mimo metodické vymezení dluhu, jimiž došlo k podhodnocení dluhu vládních institucí v Řecku, znamenaly potřebu metodicky podchytit problematiku mimotržních swapů.

Nedokonalost tehdejších metodických popisů, ale i kreativita vládních úředníků při snaze vyhnout se negativnímu dopadu operací vládních institucí na fiskální indikátory, vedly ke zvyšující se frekvenci publikací MGDD, jeho zásadnímu rozpracování, i publikování ad hoc metodických doporučení, která jsou členské státy EU povinny implementovat. V současnosti platná verze MGDD (osmé vydání) je tak, co do počtu celkových stran, kupř. téměř dvakrát tak rozsáhlá jako standard SNA1968.

V evoluci standardů národního účetnictví se tak v oblasti vymezení sektoru vládních institucí stává MGDD klíčovým metodickým popisem a nástrojem harmonizace současně. Poslední verze MGDD, jenž byla v souladu s ESA1995, byla pátá edice publikovaná v roce 2013. Interpretace pravidel v ESA1995 je dále rozpracovávána. Klíčový koncept kontroly je rozšířen o vliv legislativních aktů, speciální regulace či zvláštních zákonů na politiku subjektů včetně vlivu na personální obsazení vedení podniků. Zjevná je snaha o posun od pouhého většinového vlastnictví k širšímu pojetí konceptu vládní kontroly skrze legislativní proces.

Tím dochází ke značnému posunu ve vnímání sektoru vládních institucí jako prostoru tvořeném netržními výrobci. Metodika ESA1995 sice vnímá sektor vládních institucí jako skupinu netržních výrobců, MGDD již ale upřesňuje a explicitně zmiňuje i možnost pojímat tržní výrobce jako vládní instituce, pakliže postrádají vlastnosti institucionální jednotky s autonomií v rozhodování (MGDD 2013, kap. I.2.2). Rozšiřující se vnímání sektoru vládních institucí je zřejmé i z dalších ustanovení, jež zpřisňují zatřídění veřejného výrobce mimo sektor vládních institucí na základě 50% kritéria, resp. započítání příjmů daného výrobce z veřejných rozpočtů (dotace) mezi tržby. Důraz je kladen na existenci konkurence, resp. existenci podobných plateb i ve prospěch soukromých subjektů, vazbu na výkony a nikoli náklady, což testuje nejen vliv výsadního postavení státu jako regulátora konkurence veřejných podniků, ale také existenci tržních motivací v chování veřejného výrobce.

MGDD z roku 2013 tak představoval dosud nejkomplexnější a nejpropracovanější text týkající se vymezení sektoru vládních institucí dle SNA1993, resp. ESA1995. Nepřekročitelná dominance kritéria 50 % krytí nákladů z tržeb, jehož vypovídací schopnost ovšem již byla vnímána jako ekonomicky méně relevantní, vedla ke zdůrazňování samostatnosti institucionální jednotky či stále silnějšímu uplatňování principu přesměrování transakcí a stavů činěných či držených nevládními institucemi jménem vládních institucí.

Tvůrci MGDD si tak byli vědomi skutečnosti, že platné metodické popisy nedokáží vždy postihnout nové jevy a zajistit spolehlivost indikátorů. Jednak je nutné pružněji reagovat na

institucionální změny spojené s produkcí veřejných statků a služeb, jednak umožňují značně volnou interpretaci na straně tvůrců dat národního účetnictví. Nicméně rámec MGDD je pevně vymezen metodikou ESA1995, jejíž změna tak musí předcházet změnám v MGDD.

Přístup metodiky k pojetí kontroly a hranice mezi tržní a netržní sférou ekonomiky se tak v průběhu času posunoval směrem od konvenčních přístupů na bázi odvětvové klasifikace a kvantitativních indikátorů jako většinové vlastnictví či krytí nákladů z tržeb ke kvalitativním charakteristikám. Kvalitativní indikátory vyžadují analýzu institucionálního prostředí, v němž se daná ekonomická aktivita odehrává. Analyzována je tak existence konkurenčního prostředí, vliv platné legislativy na strukturu výroby soukromých a veřejných subjektů, strukturu zákazníků, rozložení odměn a finančních rizik, apod. Trend nastoupený v MGDD se poté promítl do metodiky obsažené v standardu SNA2008, resp. ESA2010, které by se daly označit jako tzv. čtvrtá generace mezinárodních standardů národního účetnictví. Současný stav metodiky bude předmětem následujících kapitol.

1.5 Role fiskálních dat v hospodářské politice a ekonomickém výzkumu

Současně s rozvojem metodiky si totiž data národního účetnictví nacházela široké využití zejména v makroekonomické analýze, která má za cíl vysvětlit a interpretovat jevy a procesy, jež se v ekonomice odehrávají (Rojíček, Spěváček, Vintrová, 2012). Diskuse na téma vymezení institucionálních sektorů národního hospodářství proto má své nesporné opodstatnění vzhledem k roli, již makroekonomické agregáty dnes ve společnosti sehrávají. Výstupy makroekonomické analýzy poté vstupují do formulace hospodářské politiky, jež je první oblastí, na kterou se v této kapitole zaměříme. Úzkou souvislost s výkonem praktické hospodářské politiky má využití agregátů pro administrativní účely, které je tématem subkapitoly 1.5.2, s již užitím zaměřením na data popisující vládní instituce.

Podstatné využití mají data národních (resp. sektorových) účtů v neposlední řadě v ekonomickém výzkumu, při vysvětlování a hledání vzájemných vazeb a souvislostí mezi ekonomickými jevy. Využití dat národních účtů ve fiskální oblasti v ekonomickém výzkumu se dotkne v kapitole 1.5.3. Makroekonomické údaje si však přirozeně nachází své užití i mezi uživateli ze soukromé sféry, mezi investory na finančních trzích či ratingovými agenturami. Koncepty a definice utvářející model národního účetnictví tak mají dalekosáhlý vliv na rozhodování ekonomických subjektů.

1.5.1 Hospodářská politika

Podívejme se nejprve na využití agregátů národního účetnictví v hospodářské politice. Pod pojmem hospodářská politika obvykle rozumíme záměrnou a praktickou činnost státu v oblastech ekonomické a sociální (Žák, 2006). Formulace hospodářské politiky je doménou vlády, jako vrcholného orgánu výkonné moci, parlamentu a centrální banky – orgánů, které jsou považovány za tvůrce hospodářské politiky. Nicméně hospodářská politika není vykonávána pouze na národní úrovni. Rozhodování na národní úrovni může být omezeno působením nadnárodních institucí a orgánů, které tudíž lze považovat za další nositele hospodářské politiky.

Důležitost údajů národních účtů pro hospodářskou politiku je demonstrována již samotnou volbou ekonomických cílů hospodářské politiky (Žák, 2006). Jedná se zejména o stimulaci hospodářského růstu vyjádřeného vývojem HDP, jednoho z klíčových agregátů národních účtů. Dále jde o stabilní růst cenové hladiny na cílované úrovni definované centrální bankou, přičemž reakce centrálních bankéřů na vývoj inflace je významně ovlivněna minulou, současnou i budoucí úrovní agregátů národního účetnictví (OSN, 2002).

Podobné závěry platí i pro další cíl, jímž je dosahování plné zaměstnanosti, která je opět determinována vývojem ekonomiky (HDP) či celkovým objemem náhrad zaměstnancům, jako jednoho z agregátů národního účetnictví. Pro účely plnění vnějších cílů hospodářské politiky, vyrovnané platební bilance či vnějšího zadlužení, národní účty nabízí data popisující vztah domácí ekonomiky k zahraničí.

Nezastupitelnou roli mají agregáty národních účtů při makroekonomickém modelování a tvorbě makroekonomických predikcí. Predikce jsou nedílnou součástí makroekonomického řízení, vzhledem k časovému zpoždění v účinnosti opatření hospodářské politiky. Predikce spočívá v odhadu budoucího vývoje makroekonomických agregátů na základě minulého vývoje a expertních matematických metod. Hlavním vstupem do makroekonomického modelování a tvorby predikcí jsou tak opět makroekonomické údaje národního účetnictví (OSN, 2002), které minulý vývoj a procesy v národním hospodářství popisují.

Klíčový příspěvek poskytují data národního účetnictví také pro mezinárodní srovnání, ať již jde o samotné HDP či strukturu konečné spotřeby pro přepočet pomocí parity kupních sil, aby byla zajištěna mezinárodní srovnatelnost bez ohledu na výši cenové hladiny. Mezinárodní

srovnání není přirozeně záležitostí pouze úvah o životní úrovni, ale též o výši zadlužení, hospodaření, které může mít dopad na plnění mezinárodních závazků či udržitelnost ekonomických projektů typu Evropské měnové unie. Jedná se o významné využití, kterému se budeme v textu dále věnovat, neboť změny v metodickém pojetí sektoru vládních institucí nesporně zvýšily rizika slabší mezinárodní porovnatelnosti publikovaných dat.

1.5.2 Užití dat pro administrativní účely

Makroekonomický management vytvořil současně prostor pro široké užití dat národních účtů pro administrativní účely. Mezi využitím pro administrativní účely a pro výkon hospodářské politiky nemusí být hranice příliš ostrá, nicméně máme zde na mysli např. využití dat pro monitorování veřejných financí či celkové makroekonomické rovnováhy, pro účely aplikace automatických korekčních mechanismů v podobě např. dluhových brzd.

Pro administrativní účely jsou agregáty národního účetnictví široce využívány nadnárodními institucemi, zejména k hodnocení fiskálního úsilí zemí či k tvorbě regulačního prostředí. Mezinárodní měnový fond (MMF) kupř. využívá data národních účtů k výkonu dohledu, k regulaci přístupu zemí k mezinárodní rezervní měně (zvláštní práva čerpání) či zápůjčním facilitám. Pro tyto účely využívá MMF data o výši dluhů, salda hospodaření sektoru vládních institucí a mnoho dalších.

V současnosti zřejmě nejznámějším a nejdiskutovanějším využitím je role dat národního účetnictví v konstrukci regulačního prostředí v Evropské unii. Na prvním místě je důležité zmínit samotné financování struktur EU, neboť jedním z významných zdrojů rozpočtu EU jsou příspěvky stanovené na základě výše HND. Podobně postupuje při stanovení příspěvků svých členů např. i Organizace spojených národů (OSN). Nicméně i v dalších oblastech politiky Evropské unie si údaje národních účtů našly svá uplatnění, jedním z důležitých užití je aplikace regionálních účtů v dotační politice EU.

V oblasti správy dotací a jejich alokace jsou využívány i další agregáty, zejména pro sledování tzv. principu adicionality. Tento pojem charakterizuje stav, kdy prostředky poskytnuté z evropských fondů mají mít pouze doplňující charakter k národním prostředkům⁸. Snahou je zamezit substituci domácích zdrojů právě prostředky z evropských fondů. Pro tyto

⁸ Evropská komise (2017)

účely jsou využívány agregáty tvorby hrubého kapitálu či kapitálových transferů z Evropské unie. Z dalšího využití agregátů národních účtů je možné zmínit daňové agregáty ukazující daňové zatížení jednotlivých aktivit či výrobních faktorů s možnou formulací doporučení ze strany Evropské komise směrem k úpravám daňového systému.

Ovšem jedním z nejvýznamnějších a nejsledovanějších užití údajů národního účetnictví v rámci EU je při hodnocení připravenosti země ke vstupu do Evropské měnové unie. Potřeba zamezit destabilizaci společné měny nezodpovědnou fiskální politikou jednotlivých členů vytvořila z fiskálních ukazatelů nástroj monitorování ekonomického chování vládních institucí v jednotlivých zemích. Potřeba více než pochopitelná z důvodu povahy eura jako nekryté (inflační) měny a hrozby přenášení nákladů nezodpovědné fiskální politiky jedné země na ostatní členy měnové unie, ať již ve formě vyšších úrokových sazeb či vyšší inflace⁹.

V rámci Paktu stability a růstu vystupují údaje o ekonomické situaci vládních institucí jako součást preventivního a nápravného mechanismu (Excessive deficit procedure - EDP). Nápravný mechanismus je spuštěn, jakmile země překročí deficit 3 % HDP či dluh překročí 60 %, resp. nedochází k jeho snižování směrem ke stanovené hranici¹⁰. Výpočet kritérií je také ze strany Evropské komise důsledně monitorován pravidelnými misemi a v průběhu notifikačních period (dvakrát ročně).

⁹ Bukowski (2006)

¹⁰ Článek 126 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Původ a smysl maastrichtských kritérií jsou obecně spíše opředeny tajemstvím. Jak uvádí Bukowski (2006), volba kritérií byla čistě arbitrární a nepodložena ekonomickou teorií. De Grauwe (2003) formalizuj vztah mezi indikátory následující rovnicí:

$$d = q \times b,$$

kde „d“ reprezentuje deficit, „g“ růst nominálního hrubého domácí produktu a „b“ stabilizovanou úroveň dluhu. Při hraniční úrovni kritéria pro dluh, tj. 60 % nominálního HDP, je poté k dosažení hraniční úrovně deficitu, tj. 3 % nominálního HDP, zapotřebí nominálního růstu HDP ve výši 5 %.

Zjednodušený keynesiánský model, na němž je formulace založena, současně počítá s aktivistickou rolí vládních institucí při stabilizaci hospodářského vývoje. Rostoucí deficity tudíž vedou k podpoře hospodářského růstu, klesající či přebytky k jeho redukci. Vztah mezi deficitem a růstem ovšem relativizuje řada faktorů, jako je povaha výdajů realizovaných vládními subjekty, které nemusejí mít vliv na hospodářský růst, stejně jako nepřímý vztah mezi deficitem a dluhy (Rybáček, 2015).

Ve vazbě na uvedené údaje a jejich význam při monitorování veřejných financí a řízení evropského hospodářského prostoru, vytvořila Evropská unie další mechanismy, které mají vynutit jednak plnění daných kritérií, jednak zajistit jejich spolehlivost, dostatečnou vypovídací schopnost. Na základě ustanovení v Paktu stability a růstu může být v případě dlouhodobého neplnění uvedených kritérií, resp. nepřijetí návrhu Evropské komise na opatření k nápravě nadměrného schodku, udělen Radou ministru ECOFIN dotyčným státům finanční postih¹¹.

Postupem času vznikla potřeba vytvoření dalších regulatorních opatření. Kombinace významné role fiskálních ukazatelů v makroekonomickém řízení EU a ne zcela důsledného metodického pojetí aktivit vládních jednotek, začaly zejména od 90. let 20. století vytvářet motivace na straně národních států obházet existující pravidla. Eskalace těchto snah souvisela právě s ambiciózním projektem společné Evropské měnové unie.

¹¹ Viz nařízení Evropské Parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně. Nicméně poslední události spíše zpochybnil transparentnost daných opatření. Např. v roce 2016 byly pokuty za nesplnění doporučené fiskální trajektorie odpuštěny Španělsku a Portugalsku se zdůvodněním nejistého ekonomického výhledu, vyostřené situace kvůli odchodu Velké Británie z EU či politickými změnami uvnitř daných zemí.

Specifickým a silně medializovaným případem se staly události v Řecku. Právě středomořská země, dle zjištění Evropské komise, notifikovala údaje, které jednak nerespektovaly existující metodické postupy, jednak využívaly existujících mezer v metodických popisech¹². Nepřesné údaje o stavu finanční situace vládních institucí v Řecku otevřely cestu středomořské zemi do Evropské měnové unie. Události v Řecku se staly jednou z významných motivací nejen k přijetí dalších legislativních nástrojů, ale samozřejmě také k podstatnému rozšíření a zpřesnění metodických popisů.

V roce 2011 přijaly Evropský parlament a Rada opatření k regulaci o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011). Legislativní rámec správy ekonomických záležitostí v rámci EU byl doplněn o dodatečné sankce, jež mají posílit důvěru fiskálního dohledu. Směrnice tak umožňuje uložit pokuty při zkreslení klíčových statistických indikátorů deficitu a dluhu, ať již záměrně či na základě nedbalosti. Pokuta byla poprvé udělena v roce 2015 Španělsku za zkreslené údaje reportované autonomní oblastí Valencie.

Řízením veřejných financí samozřejmě potenciál indikátorů národních účtů k makroekonomickému řízení není vyčerpán a užití makroekonomických agregátů k aplikaci nápravných opatření se postupem času dále rozšiřuje. V roce 2011 se objevuje nová iniciativa MIP (Macroeconomic Imbalances Procedure), jež má za ambici detekovat prostřednictvím makroekonomických indikátorů hrozící nerovnováhy v oblasti vnitřní i vnější rovnováhy, a následně přimět danou zemi přijmout nápravná opatření. Jedná se zejména o ukazatele zadluženosti nevládních sektorů, vnější rovnováhy, aj.

Fiskální údaje si podobné užití našly také na úrovni národních států. Jak bylo zmíněno výše, na agregátní údaje jsou v mnoha případech evropských zemí navázány národní legislativní akty. V oblasti fiskálních údajů se jedná zejména o právní předpisy, jež se vžily pod označením „dluhová brzda“. Jde o významné užití agregátů národních účtů, neboť hodnota

¹² Šlo zejména o tzv. kapitálové injekce do veřejných korporací, kdy byly ztrátovým veřejným podnikům poskytovány finanční prostředky jinou formou než prostřednictvím dotací. Může jít o nákup dluhopisů, akcií, přičemž nelze očekávat návratnost takové investice, vzhledem k dlouhodobě nepříznivé finanční situaci daných podniků. V současnosti Manuál deficitu a dluhu široce rozebírá povahu podobných transakcí jako kapitálových injekcí a jejich zachycení v účtech. Dále šlo zejména o případ mimotržních swapů, v jejichž rámci je nastavení obou „noh“ derivátové operace takové povahy, že jedna strana po celou dobu života kontraktu platí smluvnímu partnerovi. Takto nastavené derivátové kontrakty splňují definici půjčky a musí být v současnosti započítány do dluhu vládních institucí. Podobně jako kapitálové injekce do veřejných korporací, také mimotržní swapy jsou dnes široce rozebírány v metodických popisech. (Eurostat, 2004)

makroekonomických agregátů často přímo determinuje navazující opatření v rozpočtové i dalších oblastech, jak uvidíme níže na případech vybraných zemí.

Jednu z nejdelších tradic mezi zeměmi eurozóny má opatření typu dluhové brzdy v Německu, kde dluhová brzda byla zavedena v roce 2009. Příslušná ustanovení požadují po spolkových zemích dosáhnout do roku 2020 vyrovnaného či přebytkového hospodaření. Hranice pro hospodaření všech vládních institucí Německa je od roku 2016 stanovena na úrovni salda hospodaření dle národního účetnictví ve výši 0,35 % HDP (Federal Ministry of Finance, 2015). Nicméně je třeba poznamenat, že se jedná o tzv. strukturální saldo, které je očištěno o vliv hospodářského cyklu. Skutečné saldo hospodaření tak může dosáhnout i vyšších hodnot, přesto být v souladu s požadavky legislativy.

S platností od 1. ledna 2012 byla dluhová brzda zavedena na Slovensku, s jasně stanovenými hranicemi a požadavky na nápravná opatření. Mechanismus dluhové brzdy je spuštěn v momentě, kdy zadlužení sektoru vládních institucí dosáhne hranice 50 % HDP. Při této úrovni zadlužení musí ministr financí předložit návrhy na opatření; na hranici 55 % již dochází ke zmrazení růstu výdajů státního rozpočtu na 3 % meziročního růstu a současně dochází k rozpočtovým omezením pro obce a kraje. Dosáhne-li dluh kritické hranice 60 %, musí dokonce vláda požádat slovenský parlament o důvěru (Golias, 2015).

Zajímavým příkladem je Polsko, kde byla dluhová brzda zanesena do ústavního pořádku dokonce již v roce 1997, přičemž mechanismus pracuje s obdobnými hranicemi zadlužení jako na Slovensku. Ustanovení požadují přijmout nápravná opatření v případě dosažení hranice zadlužení sektoru vládních institucí ve výši 55 % HDP, na hranici 60 % již stát nemůže např. poskytovat úvěry či poskytovat garance (Melecký, Gubaniová, 2013). Polské zadlužení je tak drženo dlouhodobě pod hranicí uvedené v legislativě. Nicméně snaha udržet úroveň zadlužení pod hranicí 60 % vedla polskou vládu v minulosti i k nestandardnímu opatření faktické konfiskace vlastních dluhopisů, jež byly ve vlastnictví finančních institucí¹³.

Mezi dalšími zeměmi můžeme uvést např. vysoce zadlužené Španělsko. Ustanovení k dluhové brzdě do ústavního pořádku zavedli ve Španělsku v roce 2011, nicméně v jeho případě nejsou obsaženy konkrétní hranice. Zajímavou skutečností je, že součástí legislativních změn jsou prováděcí zákony s platností až od roku 2020, tedy devět let od jeho přijetí. Dle prováděcího zákona nesmí dluh Španělska překročit hranici maastrichtského

¹³ Financial Times (2013)

kritéria, tj. 60 % HDP, a deficit nesmí překročit hranici 0,4 % (Steinbach, 2014). Jelikož byl dluh vládních institucí Španělska na konci roku 2015 kolem 100 % HDP, jednalo se o velmi ambiciózní cíl.

V České republice dosud dluhová brzda do legislativního uspořádání zanesena nebyla, přestože lze v minulosti vysledovat pokusy a téma dluhové brzdy je stále živé. V roce 2015 vláda schválila návrh dluhové brzdy, který však dosud neprošel celým legislativním procesem. Vzhledem k charakteru zákona jako ústavního je potřeba ústavní většiny. Návrh tzv. zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti odkazuje na sektor vládních institucí tak, jak jej definuje Evropský systém národních účtů, a počítá s hranicemi 55 a 60 % nominálního HDP pro zadlužení, ovšem po odečtení tzv. rozpočtové rezervy¹⁴.

Návrh přirozeně definuje opatření, jež při dosažení daných hranic mají být přijata. Při dosažení nižší hranice musí vláda předložit návrh, který povede k dlouhodobě udržitelnému vývoji financí. Současně musí vláda předložit návrh na vyrovnaný rozpočet zdravotních pojišťoven¹⁵. Právní úprava dopadá i na hospodaření územních samosprávných celků (včetně dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti), které musejí následující rok hospodařit vyrovnaně či přebytkově, apod. Při dosažení vyšší hranice (60 %) musí vláda předložit návrh na snížení této hranice.

Korekční opatření mají přirozený dopad na objem výdajů vládních institucí, a tím i na objem statků a služeb, či dalších transferů poskytovaných ostatním ekonomickým sektorům. Byť z uvedených ustanovení existují výjimky v případě válečného stavu či živelných pohrom, je vliv makroekonomických indikátorů na chování vládních institucí, a tím i na ekonomiku jako celek zřejmá.

Skutečnost, že na údaje národního účetnictví jsou navázány legislativní či korekční mechanismy v evropské či národní legislativě na jedné straně zvyšuje význam ukazatelů, na druhé straně vytváří značný tlak na jejich kvalitu a včasnou dostupnost. Tyto aspekty hrály v posledním vývoji metodiky národního účetnictví významnou roli a nelze je opomíjet. Nařízení Komise o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku¹⁶ vyžaduje dostupnost dat o deficitu a dluhu již tři měsíce po konci referenčního období s následným

¹⁴ Návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a návrh zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (návrh změnového zákona), 2015.

¹⁵ Nicméně z tohoto stavu jsou přípustné výjimky.

¹⁶ Nařízení Komise (EU) č. 220/2014, ze dne 7. března 2014, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 479/2009, pokud jde o odkazy na Evropský systém národních a regionálních účtů v Evropské unii.

poskytnutím revidovaných dat za dalších šest měsíců. Mimořádný tlak na včasnost, přesnost a konzistenci časových řad, společně s expanzí sektoru vládních institucí¹⁷ vytvářejí společně skupinu vzájemně konfliktních cílů a přirozeně způsobují rostoucí nákladnost sestavení.

Jak je z výše uvedeného stručného přehledu zřejmé, administrativní užití agregátů je při makroekonomickém řízení velmi intenzivní. Lze současně konstatovat, že vliv makroekonomických agregátů na rozhodování a řízení veřejných institucí v čase roste. Výrazný impuls poskytla i ekonomická krize, která zasáhla vyspělé ekonomiky na konci první dekády 21. století. Snaha o identifikaci rizik ekonomických nerovnováh vedla k dalším požadavkům na rozsah dat. Jejich konkrétní zapojení do rozhodovacích procesů se poté opírá o poznatky ekonomického výzkumu, který zkoumá vztah mezi makroekonomickými veličinami. Právě ekonomický výzkum je další oblastí, ve které makroekonomické údaje nachází své široké uplatnění.

1.5.3 Užití v ekonomickém výzkumu

Ekonomický výzkum zahrnuje širokou škálu témat, včetně zkoumání kauzálních mechanismů v ekonomice, ověřování ekonomických teorií či formulaci hospodářsko-politických doporučení. Jak ukážeme dále, značný rozsah empirického zkoumání kauzalit na základě dat národního účetnictví se koncentruje na vztah mezi aktivitami sektoru vládních institucí, a vývojem klíčových ekonomických proměnných jako inflace, nezaměstnanost a v neposlední řadě hospodářský cyklus.

Empirická zjištění a doporučení na jejich základě činěná jsou tak příčině ovlivněna metodologickým pojetím sektoru vládních institucí a vypovídací schopností agregátů. Z hlediska úvah o sektoru vládních institucí a veřejném sektoru, zejména jejich vztahu k ostatním ekonomickým proměnným, je důležité poznamenat, že vládní instituce a veřejné podniky jsou analyzovány v naprosté většině studií odděleně. Důvodem je přesvědčení, že vládní instituce a veřejné podniky mají odlišné ekonomické chování (Pathirane, Blades, 1982). Z hlediska empirického výzkumu se jedná o významnou skutečnost. Druhým klíčovým momentem empirické analýzy je volba indikátoru reprezentujícího velikost sektoru vládních institucí.

¹⁷ Dané možnou nekonzistencí samotné metodiky, již se budeme věnovat dále v textu.

Opomíjení řady veřejných institucí může mít na empirický výzkum a úvahy o optimálním sektoru vládních institucí významný vliv, vzhledem k odlišným mechanismům fungování diskutovaných dále. Výše uvedené platí i pro další metodologický aspekt výzkumných prací, kterým je volba reprezentativního indikátoru¹⁸. V této oblasti je napříč výzkumnými pracemi pozorovatelná značná heterogenita, studie pracují s různými typy indikátorů, které jsou považovány za měřítko rozsahu sektoru vládních institucí. Abychom demonstrovali rozdílnost přístupů, zmíníme alespoň krátce některé vybrané studie a metodiku jejich zkoumání.

Široké využití je zřejmé zejména u konečné spotřeby vládních institucí, resp. jejího podílu na HDP, a následně hledání vztahu mezi rozsahem konečné spotřeby vládních institucí a dynamikou dalších ekonomických jevů. Kupř. Barro (1989) stanovuje optimální hranici celkových výdajů vládních institucí na 25 % HDP. Po překročení této hranice je vztah mezi rozsahem sektoru a hospodářským růstem, resp. mezní produktivitou, negativní¹⁹. Gunalp a Dincer (2005) docházejí k závěru, že optimální podíl výdajů vládních institucí na konečnou spotřebu na HDP je 17,3 %. Guseh (1997) formuluje závěr o negativním vztahu mezi rozsahem sektoru vládních institucí a růstem v demokratických společnostech, ovšem nižším než ve společnostech nedemokratických. Studie Institute for Market Economics (Chobanov, Mladeova, 2008) uzavírá, že optimální objem výdajů vládních institucí na konečnou spotřebu je 10,4 % HDP. S poměrem výdajů vládních institucí na konečnou spotřebu k HDP pracuje i Landau (1983), Cameron (1982) a další.

Jiné studie naopak využívají k vyjádření rozsahu sektoru vládních institucí celkové výdaje sektoru, které oproti výdajům na konečnou spotřebu přirozeně představují širší koncept. S využitím celkových výdajů sektoru Gwartney, Lawson, Holcombe (1998) ukazují na negativní vztah mezi rozsahem sektoru vládních institucí a HDP. S celkovými výdaji sektoru, případně s celkovými příjmy či příjmy ve formě daňových příjmů, pracují Garrett a Rhine (2006), Altunc a Aydin (2013), Marlow (1983) či Saunders (1988) a řada dalších studií²⁰. Cooray (2008) dokonce rozšiřuje neoklasickou produkční funkci o rozsah sektoru vládních institucí vyjádřeným prostřednictvím celkových výdajů, a také kvalitu institucí, přičemž rozsah má dle autora nemalý a pozitivní vliv na růst.

¹⁸ Samotné otázce volby vhodného indikátoru je v ekonomické literatuře věnována vcelku široká diskuse (Guseh, 1997), oproti otázce samotného vymezení sektoru vládních institucí.

¹⁹ Mezi důvody autor udává, že čím více zdrojů je alokováno prostřednictvím politických namísto tržních sil, tím je jejich návratnost nižší s negativním dopadem na růst, neboť vláda není vybavena podobně jako soukromý sektor k poskytování soukromých statků (Barro, 1989).

²⁰ Viz. Bergh a Henrekson (2011).

Zkoumání kauzalit se přirozeně neomezuje pouze na vztah mezi rozsahem sektoru vládních institucí a hospodářského růstu. Samotný standard ESA2010 zmiňuje specifickou roli fiskální politiky zejména ústředních vládních institucí, na jejichž úrovni jsou činěna klíčová hospodářsko-politická rozhodnutí, na vznik inflačních či deflačních tlaků v rámci ekonomického systému (viz par. 20.58 ESA). Vztahu inflačních tlaků a rozsahu sektoru vládních institucí se věnuje např. Clark (1945), jenž formuluje závěr o vzniku inflačních tlaků při překročení 25 % podílu sektoru vládních institucí na hrubém národním důchodu. Vliv na inflační vývoj přirozeně získal na důležitosti v souvislosti s formováním Evropské měnové unie.

Na jedné straně tak stojí otázka volby vhodného indikátoru, která determinuje výsledky daných studií. Gwartney, Lawson, Holcombe (1998) současně namítají, že značná část studií užívá jako měřítko pouze výdaje centrálních vládních institucí, nicméně řada aktivit je vykonávána především na úrovni místních vládních institucí. Ve vyspělých zemích je tato námitka dávno překonána zahrnutím institucí na všech úrovních řízení. Přesto nás tato poznámka přivádí k druhému klíčovému momentu, tedy jaké subjekty jsou do daného agregátu zahrnuty. Vedle volby indikátoru má tak na závěry empirických studií vliv i metodika vymezení sektoru samotného.

Technicky řečeno, závěry formulované v empirických studiích (hledajících kauzality mezi sektorem vládních institucí a ekonomickými proměnnými) může ovlivnit ekonomické chování pouze těch veřejných subjektů, které dle metodiky nepřekročí hranice sektoru vládních institucí do sektoru nefinančních a finančních institucí. Vymezení sektoru vládních institucí má tak pro analytickou činnost a ekonomický výzkum extrémní důležitost.

Institucionální změny, spojené právě s rostoucí aktivitou sektoru vládních institucí jako výrobce či zajištění dostupnosti produktů prostřednictvím smluvních vztahů s nevládními subjekty, tak vytvářejí riziko podhodnocení rozsahu sektoru jako sektoru a tím i pochyby o relevanci závěrů daných empirických zjištění. Volba reprezentativního agregátu rozsahu sektoru vládních institucí tak není jediným faktorem ovlivňujícím vhodnost závěrů empirických studií. Klíčový je v první řadě soubor institucí, který daný agregát národního účetnictví utváří. Právě tato otázka, v mainstreamové ekonomické literatuře spíše opomíjená, je hlavním tématem této práce.

2. Stát, sektor vládních institucí a veřejný sektor

S vývojem přístupu k vymezení sektorů se přirozeně vyvíjelo i pojmosloví. Odlišnosti mezi pojmy stát, sektor vládních institucí a veřejný sektor jsou často vnímány jako příliš jemné na to, aby jim byla věnována větší pozornost, zejména ze strany široké veřejnosti jako uživatele dat. Nicméně tvorba statistických dat vyžaduje co nejpreciznější pojmové vyjasnění, uchopitelné definice, aby výsledná data byla srozumitelná, srovnatelná v časové řadě i mezinárodně a věrně popisovala realitu. Cílem této kapitoly je tak přiblížit a diskutovat obsah klíčových pojmů, jejich institucionální hranice, jakkoli budou vždy zůstat hranicemi ne zcela ostrými a v čase proměnlivými.

V předchozí kapitole jsme zmapovali vývoj pohledu na sektor vládních institucí, který je tak výsledkem již relativně dlouhé evoluce pohledu metodiky na podstatu státu, vládních institucí, veřejného sektoru, ale také trhu a tržního chování. Tento pohled se sice vyvíjel, vyvíjí a bude i nadále vyvíjet odděleně od rozvoje účetních či legislativních systémů, ovšem nikoli v izolaci, proto je nutné analyzovat metodiku a její vývoj i v rovině vztahu k dalším systémům, které s uvedenými pojmy pracují. V těchto systémech národní účetnictví na jedné straně hledá inspiraci, naopak je samo v řadě případů inspirací zejména při formulaci např. legislativních aktů.

Metodika se inspiruje v mnoha oblastech, jako je právo, účetnictví, finance a samozřejmě ekonomické teorie. Některé koncepty jsou poté vnořeny do metodiky národního účetnictví tak, aby přispěly k preciznosti vymezení souboru veřejných a vládních subjektů. Nicméně je třeba poznamenat, že si oproti národnímu účetnictví mohou jiné systémy v detailech dovolit či přímo musí vyžadovat vyšší preciznost, neboť pracují na mikroekonomické úrovni konkrétních subjektů. Makroekonomický model národního účetnictví naopak nutně pracuje na určité hladině zjednodušení.

V této kapitole se proto podíváme na společné charakteristiky i odlišnosti přístupu makroekonomické statistiky a systémů účetního výkaznictví ve veřejném sektoru (IPSAS). Stejně tak se budeme zabývat vztahem metodiky k relevantním právním předpisům, které regulují chování tzv. veřejných subjektů²¹. A přirozeně se již konkrétně podíváme na současný obsah uvedených pojmů v národním účetnictví co do institucionálního pokrytí.

²¹ Ty obvykle podléhají specifickým požadavkům na hospodaření či výši zadlužení, dále může jít o povinnost daných subjektů řídit se specifickými předpisy v obchodních vztazích, jaký představuje například zákon o veřejných zakázkách.

Komparace s jinými systémy pomůže ostřeji vymezit přístup národních účtů a jasně identifikovat jeden z klíčových momentů, kterým je pojetí trhu a tržního chování. Za pomoci ekonomické teorie budeme tento klíčový aspekt poté diskutovat v poslední kapitole této práce. Nicméně vymezování statistických konceptů a pojmů je užitečné začít samotnou podstatou, to jest povahou státu jako takového.

2.1 Stát a veřejný sektor v historické perspektivě

Východiskem našich úvah o pojmovém vymezení veřejného sektoru a sektoru vládních institucí musí nevyhnutelně být pojem „stát“. Stát má svůj původ v latinském *status*, užívaného k označení stavu či postavení vládců. Konkrétních definicí státu lze ovšem nalézt celou řadu, neboť pojem státu není plně usazen (Skinner, 2012). Společným znakem definic je však vidění státu jako existujícího společenství lidí podřízeného suverénní moci, tj. existence monopolu na použití legitimního násilí (Weber, 1984).

Thomas Hobbes (2010) ve svém díle definuje stát jako politické společenství, sjednocený dav reprezentovaný svými zástupci. Vztah mezi státem a jednotlivcem, jenž je jedním z ústředních témat politické ekonomie, je podložen společenskou smlouvou mezi jednotlivcem a panovníkem, která je klíčovým prvkem „Hobbesovské“ teorie státu. Společenská smlouva legitimizuje činy státu, jejím uzavřením vzniká fiktivní osoba (*persona ficta*), stát, jenž činí z lidí sjednocenou skupinu, přičemž panovník přejímá veškerou výkonnou, zákonodárnou i soudní moc, proti které není odvolání. Uvedené Hobbesovské pojetí vztahu státu a občana má i dnes dominantní vliv a odkaz na implicitní smlouvu mezi jednotlivcem a státem lze dokonce vysledovat i v metodice národních účtů, která odkazem na existenci společenské smlouvy obhajuje přístup metodiky k zachycením státem vynucených plateb²².

Představa státu jako fiktivní osoby se v anglosaském i kontinentálním smýšlení ve veřejném a mezinárodním právu pevně usadila. Pouze fiktivní osoba státu může v tomto pojetí např. na sebe vzít (veřejné) dluhy, které nedokáže splatit žádná jednotlivá generace občanů, ani žádná vláda (Skinner, 2012). Teorie státu jako fiktivní osoby byla přirozeně napadána zejména ze

²² Právě finanční převody související s platbami daní a sociálních příspěvků, tj. povinných nenárokových plateb (viz par. 7.71 SNA2008), jen obtížně spadají do sféry finančních transakcí v systému národních účtů, neboť finanční transakce jsou obecně definovány jako oboustranně dobrovolné převody hodnot. Paragraf 3.53 SNA2008 však obhajuje povahu těchto finančních převodů ve prospěch státu jako finančních transakcí tvrzením, že jsou založeny právě na kolektivním souhlasu společnosti jako celku, a tím mají být považovány za dobrovolné převody, navzdory faktu, že se jedná o platby vynucené.

strany teoretiků právního státu (Hegel, Bosanquet), kteří státu přisuzují vlastní vůli a považují jej za skutečnou osobu (*persona morale*), nikoli pouze fiktivní, ale také z pozice klasického utilitarismu. Utilitarismus vnímá stát jednoduše jako reálně existující osoby se svěřenými pravomocemi, které využívají ve prospěch ostatních (Bentham, 2012)²³.

Zmíněné kontroverze teoretiků státu o jeho fiktivní či morální povaze jsou však z hlediska tématu práce spíše historickou zajímavostí. Klíčový je zde průnik uvedených přístupů, v němž všechny proudy teorií státu vidí stát jako instituci či instituce nadané výjimečnou pravomocí domáhat se poslušnosti u občanů jí podřízených. Stiglitz (1989) v této souvislosti stát považuje za společenství lidí s vynuceným členstvím, které poté umožňuje přerozdělování. Z hlediska tématu práce je neméně důležitou skutečností, že státy k výkonu svých pravomocí budují nutný byrokratický aparát (Laski, 2003), který je nadán výkonem státní moci.

Při vymezení pojmu „stát“ je schopnost realizovat státní moc klíčová. Stát či „státní moc“ jsou dnes takto chápány i v mezinárodním právu²⁴. Z hlediska statistického popisu je však pojem stát příliš úzký, neboť existuje řada od státu odvozených institucí, jejichž chování je od ostatních (soukromých) subjektů odlišné (Sennholz, 1987). Musíme tak při hledání statistických definic pracovat s obsahově širšími pojmy, jako je moc veřejná. Veřejná moc pokrývá oproti moci státní i jiná oprávnění a vyjadřuje schopnost rozhodovat o právech a povinnostech jednotlivců i skupin jednotlivců (Hendrych, 2009). Obecně vzato je veřejná moc způsobem prosazení veřejného zájmu prostřednictvím existujících právních prostředků, jejímž vykonavatelem je veřejná správa.

Tato (jiná) oprávnění regulovat jednání jednotlivců poté dále rozšiřují veřejnou sféru, tedy kromě státu samotného, o obce, kraje, zdravotní pojišťovny, profesní komory, ale i centrální banku a další instituce, čímž se populace institucí vykonávající veřejnou moc již blíží pojetí sektoru vládních institucí či veřejného sektoru v národních účtech. Evoluce státu a jím zakládaných institucí tak učinila „stát“ jako entitu pro makroekonomickou statistiku příliš úzkým konceptem. V diskusi o konceptech národního účetnictví se tak musíme odrazit nikoli od státní moci, ale od širšího pojmu veřejné moci a veřejné správy, jako jejího nositele.

²³ Další utilitarista, Henry Sidgwick, v duchu odmítání fiktivní povahy státu považuje stát za vládní aparát s výlučným zmocněním domáhat se poslušnosti u těch, kdo pod ním žijí (Sidgwick, 2012).

²⁴ Dle Konvence o právech a povinnostech států (Konvence o právech a povinnostech států, Montevideo, 1933) je státem subjekt, který má stálé obyvatelstvo, vymezené státní území, vládu a státní aparát (tj. výkon státní moci) a je schopen vstupovat do vztahů s jinými státy. Samotná státní moc je poté definována jako schopnost státu vnutit legislativními akty svoji vůli subjektům na daném území. Stát je poté jednoduše subjektem státní moci spočívající v přijímání a vynucování pravidel ztělesněných právním řádem.

Zřejmá je tudíž skutečnost, že veřejnou správou není myšlena pouze mocenská entita. Od 70. let 20. století se, zejména ve Francii a dalších evropských zemích, začíná prosazovat chápání veřejné správy jako nikoli pouze právě mocenské činnosti, ale také jako činnosti výrobní, poskytující statky a služby občanům (Goldsmith, Eggers, 2004). Tato role veřejné správy začíná postupně narůstat a členění veřejné správy na mocenskou část a část zajišťující služby je v podstatě zachováno dodnes. Logickým důsledkem sílících intervencí do výrobních aktivit ze strany státu, resp. veřejné správy, je tak narůstající počet institucí majících tzv. veřejnoprávní charakter, tedy veřejnoprávních společností.

Účelem veřejnoprávních společností je v první řadě realizovat hospodářskou a sociální politiku státu, zejména v oblastech služeb typu zdravotnictví, školství, doprava, sport, aj. S měnícím se pohledem na roli státu a veřejné moci ve společnosti začal počet veřejnoprávních společností v průběhu 20. století výrazně narůstat. Zaměřit se tak pouze na přímé nositele státní moci se při analýze veřejného sektoru stalo nedostatečným. Vznikla tudíž potřeba hledat definice, které dokáží institucionální změny ve struktuře ekonomik plně zachytit. Tato potřeba se však přirozeně neomezuje pouze na oblast statistiky, ale v neposlední řadě na oblast účetnictví veřejného sektoru či legislativní předpisy.

Pojetí veřejného sektoru či sektoru vládních institucí v národním účetnictví se v reakci na tento vývoj postupně upřesňovalo. Standardně je dnes veřejný sektor načrtnut jako sektor zahrnující instituce a organizace, které se zabývají „specifickou produkcí a poskytováním určitých statků nebo redistribucí“ (Hamerníková, Kubátová, 1999). Výraznou charakteristikou je přirozeně specifický způsob financování, a to částečně či zcela z veřejných prostředků s cílem buď zajistit poskytování statků a služeb v takovém rozsahu, který by soukromý sektor na tržním principu nezajistil (tzv. tržní selhání), či obecně sledování tzv. veřejného zájmu, který ztělesňuje záměrnou hospodářskou a sociální politiku veřejných institucí.

Z hlediska statistických či účetních popisů vyvstává přirozeně otázka, jak entitu veřejného správy či veřejného sektoru co nejprecizněji vymezit. Nositel Nobelovy ceny za ekonomii Fridrich August von Hayek ve svém pojednání o roli státu a vlády v ekonomickém systému vymezuje veřejný sektor jako sektor zahrnující zdroje, které jsou pod kontrolou státu (Hayek, 1994). Jakkoli může být toto tvrzení z hlediska statistiky přespříliš obecné, Hayekovo pojetí nás přivádí ke klíčovému konceptu, který je v praxi k ohraničení veřejného sektoru aplikován, tedy ke konceptu kontroly.

2.2 Koncept kontroly a jeho aplikace v účetních standardech

V legislativní i účetní praxi je koncept kontroly široce aplikován pro vymezení konsolidačních celků či souboru subjektů, které poté podléhají působení určitých legislativních předpisů. Před analýzou legislativního uchopení a současného vymezení veřejného sektoru v České republice se v této kapitole podíváme na porovnání standardů národního účetnictví SNA a ESA na straně jedné, a účetních standardů IPSAS (International Public Sector Accounting Standard) na straně druhé. Analýza a porovnání uvedených systémů poslouží k pojmovému uchopení veřejného sektoru a v neposlední řadě se širokým vymezením veřejného sektoru postupně dopracujeme k vymezení sektoru vládních institucí v národním účetnictví a ozřejmíme důležitost diskuse, jež je předmětem čtvrté kapitoly.

IPSAS představují mezinárodní standardy účetního výkaznictví ve veřejném sektoru, které harmonizací a jednoznačným stanovením účetních postupů mají za cíl zvýšit kvalitu výkaznictví ve veřejném sektoru, ale také uspokojit vnitřní potřeby státu. Rozpracovanost systému IPSAS v nemalé míře inspiruje i autory metodiky SNA/ESA, a to zejména právě v oblasti konceptu kontroly.

IPSAS (IPSAS 6, par. 28) pojímají kontrolu jako schopnost určovat finanční a provozní politiku jiné entity a možnost z aktivity této jednotky profitovat²⁵. Kontrolou je tak míněna situace, kdy investor je vystaven rizikům spojených s vlastnictvím, ale současně má nárok na proměnlivý výnos a disponuje schopností ovlivnit výši výnosu díky svým pravomocem vůči tomuto subjektu (IPSAS 6, par. 29). Standardy IPSAS současně předpokládají, že schopnost ovlivnit chod podniku není případ investorů s méně než 20% podílem (IPSAS 7, par. 13).

Pro IPSAS je kontrola otázkou výše vlastnického podílu, přítomnosti zástupců kontrolujících subjektů v představenstvu či dalších vrcholných orgánech, participace v rozhodovacích procesech včetně rozhodování o dividendách, hlasovacího práva, schopnosti ovlivnit klíčové manažery (Dabbicco, 2015). Ovšem rozdíl v prezentaci dat IPSAS a národního účetnictví je zjevný na příkladu tzv. vládních obchodních společností (GBE - government business entities), jež samy v současnosti dle IPSAS neúčtují, ale vedou účetnictví dle mezinárodních standardů IFRS. Pojem vládních obchodních společností pokrývá subjekty kontrolované veřejným subjektem, nicméně dostatečně nezávislé, a tedy schopné samostatně vstupovat do

²⁵ Nejedná se nutně o vliv na každodenní chod podniku, jak je explicitně uvedeno v par. 31 IPSAS 6. Subjekt tak může být nadán značnou mírou autonomie, ale přesto kontrolován veřejným subjektem. Současně se tak de facto nemůže jednat ani o kontrolu prostřednictvím regulačních právních aktů, neboť ty přímo neimplikují finanční prospěch regulátora.

smluvních vztahů. Vládní obchodní společností současně poskytují své produkty ostatním subjektům s cílem dosáhnout zisku či alespoň pokrýt veškeré své náklady. Jedná se tudíž o koncept podobný kvantitativnímu kritériu využívaného v systému národního účetnictví pro sektorové zařazení subjektů.

GBE jsou tudíž dle požadavků IPSAS součástí konsolidačního celku, ovšem národní účetnictví podmiňuje zařazení obdobných společností do konsolidačního celku splněním kritéria jejich netržního chování. Jak uvidíme dále, aplikace konceptu kontroly dle IPSAS a dle národního účetnictví tak vymezuje veřejný sektor na podobných principech, nicméně konsolidační celek pro fiskální ukazatele (sektor vládních institucí) je užší populací subjektů, opomíjející řadu společností fungujících na tržních principech.

Při kompilaci národních účtů slouží koncept kontroly k alokaci ekonomických subjektů, ale i aktiv či závazků, do ekonomických sektorů. Jedná se o koncept klíčový, ale současně velmi živý, zejména co do interpretace obecných formulací v manuálech SNA a ESA, z jejichž definice a interpretace práce vychází. Ve smyslu Hayekova vymezení (1994) tak koncept kontroly určuje hranici mezi soukromým a veřejným prostorem v ekonomickém systému, nicméně v základních sektorových schématech národního účetnictví „soukromý sektor“ a „veřejný sektor“ definovány nejsou.

Z hlediska vlivu kontroly na sektorové zařazení v národním účetnictví je třeba obecně rozlišovat různé úrovně kontroly²⁶. Znakem kontroly je schopnost určovat obecnou politiku dané instituce kontrolujícím subjektem. Omezuje-li se kontrola na definici obecné politiky, je-li denní řízení veřejného výrobce ponecháno managementu daného výrobce, jedná se z pohledu národního účetnictví o samostatnou institucionální jednotku (par. 2.12, ESA2010). Daný veřejný výrobce tak může stát mimo konsolidační celek (sektor vládních institucí), ovšem poskytuje-li své produkty za ekonomicky významné ceny. Koncept kontroly tak musí být doplněn dalšími kritérii, která upřesní sektorové zařazení ekonomických subjektů. V případě kontroly obecné politiky tak kontrola samotná nevede k jednoznačnému zařazení do institucionálního sektoru.

Kontrola samotná může vést k jednoznačnému zařazení v případě, kdy rozsah kontroly jde za definici obecné politiky, resp. zasahuje do kontroly každodenního fungování společnosti. Kontrola každodenního chodu může být realizována např. ve formě schvalování obchodů či

²⁶ Což samozřejmě platí obecně pro všechny subjekty, nicméně princip kontroly vztáhneme pouze na otázku veřejných subjektů.

opatření v personální oblasti, apod. V takovém případě nemůže být daný subjekt považován za autonomní a musí být konsolidován (viz. par. 2.32 ESA2010) bez ohledu na skutečnost, zda se chová či nechová tržně. Kontrola obecné politiky a kontrola každodenního chodu společnost jsou tak od sebe v metodice pečlivě odlišovány. Je-li však kontrolován navíc i každodenní chod veřejného podniku, není možné jej považovat za autonomní, za samostatnou institucionální jednotku, a musí být konsolidován.

Kritéria (první úrovně) kontroly jsou obsaženy v paragrafech 2.36 až 2.39 ESA2010, přičemž další detaily obsahuje kapitola 20 týkající se sektoru vládních institucí. Obecná definice v paragrafu 2.35 ESA2010 říká, že kontrola je schopnost určovat obecnou politiku společnosti, např. výběrem vhodných ředitelů. Pojem „obecná politika“ již dále definován není, nicméně za obecnou politiku je obvykle považováno rozhodnutí o struktuře výroby, lokalitě působení, investiční a finanční plány, cenová politika, celkové vize a strategie, v rámci nichž je společnost řízena.

Mezi kritéria kontroly společností ze strany vládních institucí patří následující kritéria (viz par. 2.38 ESA2010):

- vlastnictví většinového podílu na hlasovacích právech,
- ovládání představenstva či jiného řídicího orgánu,
- kontrola jmenování a odvolávání klíčových pracovníků,
- ovládání klíčových výborů subjektu,
- vlastnictví zlaté akcie,
- uvalení zvláštní legislativy/regulace,
- jsou-li vládní instituce dominantním zákazníkem,
- jsou-li vládní instituce významným věřitelem.

Specifická kritéria jsou poté specifikována pro neziskové instituce. Mezi kritéria kontroly neziskových institucí ze strany vládních institucí patří (viz par. 2.39 ESA2010):

- jmenování úředníků,
- ustanovení zmocňujících právních nástrojů,
- smluvní ujednání,
- míra financování,
- míra rizika nesená vládními institucemi.

Nicméně ESA2010 současně připojuje ustanovení, že jedna ani více splněných podmínek najednou nemusí být dostatečné pro existenci kontroly, které lze označit za nepříliš užitečné²⁷. Není-li tedy jednoznačně identifikovatelná kontrola, ESA2010 aplikují dodatečně koncept vlivu. Nicméně pojetí vlivu je ve standardu ESA2010 spíše mlhavé a nejsou zmíněny žádné jeho konkrétní indikátory. Za významný vliv však je považována kupř. situace, kdy vládní subjekt je dominantním zákazníkem či přímo v pozici monopsonu, tudíž významně ovlivňuje obecnou politiku daného výrobce.

IPSAS je v otázce určení kontroly jednoznačnější. Byť aplikuje v paragrafu 39 (IPSAS 6) podobná kritéria vlivu a finančního prospěchu z činnosti daného subjektu, přichází také s jednoznačným požadavkem, dle kterého musí být splněno alespoň jedno kritérium jak z oblasti vlivu, tak z oblasti finančního prospěchu.

SNA2008 se zdá být ve srovnání s ESA2010 v definici kontroly společnosti konkrétnější, přinejmenším ve specifikaci pojmu „obecná politika“. Kontrola je v SNA2008 rozuměna jako schopnost ovlivňovat politiku společnosti ve finanční a provozní oblasti, přičemž zde musí být vliv na dosahování strategických cílů společnosti (par. 4.77). Za obecnou politiku společnosti tak lze považovat rozhodování o celkové strategii společnosti, jejích investičních plánech, způsobu distribuce produktů, lokální zaměření, cílové skupině zákazníků, atd. Kontrolující subjekt může zasáhnout a ovlivnit celkovou politiku např. uzavřením pobočky, je-li ohrožen jeho vlastní zájem.

Můžeme tak uzavřít, že přístup k vymezení veřejného sektoru v systémech IPSAS a národních účtech vykazuje podobné charakteristiky. Podstatným rozdílem je však skutečnost, že v systému národních účtů není princip kontroly využíván jako jediné kritérium k definici a vymezení konsolidačních celků, které jsou poté reprezentovány fiskálními ukazateli. Přesněji řečeno, veřejný sektor jako takový nemá v základních schématech národních účtů svého jednoznačného reprezentanta. IPSAS tak kontrolou vymezují veřejný sektor obdobně jako metodika národního účetnictví, nicméně širěji než je konsolidační celek sektoru vládních institucí.

²⁷ Srovnajme s výše uvedeným jednoznačným ustanovením IFRS, že je nutné splnění všech tří podmínek, aby byl daný subjekt předmětem konsolidace (Deloitte, 2013).

2.3 Legislativní pojetí veřejného sektoru v České republice

Podívejme se nyní na uchopení veřejného sektoru v platné legislativě České republiky. Porovnání s legislativním přístupem k vymezení veřejného sektoru v České republice nám umožní demonstrovat na konkrétních příkladech pojetí veřejného sektoru a sektoru vládních institucí v českém prostředí.

Vymezení veřejného sektoru je obsaženo v několika legislativních aktech, jako je Ústava ČR, zákon o obcích, krajích, či o zřízení ministerstev nebo o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (zákon č. 23/2017 Sb.). Velmi komplexní a z hlediska našich úvah užitečné vymezení veřejného sektoru lze nalézt i v zákoně o veřejných zakázkách (zákon č. 134/2016 Sb.), jehož pojetí je v této kapitole volně zpracováno

Zákon o zadávání veřejných zakázek definuje tzv. veřejného zadavatele, tedy subjekt pod veřejnou kontrolou. Kritéria pro identifikaci veřejných zadavatelů vykazují mnoho podobností s kritérii uplatněnými v národním účetnictví pro určení veřejného subjektu. Definice veřejných zadavatelů tak poslouží jako základna pro přiblížení, popis a diskusi konceptů národních účtů. Dle paragrafu 4, odstavce 1 zákona č. 134/2016 patří mezi veřejné zadavatele:

- Česká republika, čímž se míní zejména organizační složky státu,
- Česká národní banka,
- státní příspěvkové organizace,
- územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace,
- jiná právnická osoba, pokud:
 - byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu,
 - ji jiný veřejný zadavatel převážně financuje, může v ní uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním nebo kontrolním orgánu.

Za veřejné zadavatele jsou však dále považovány i subjekty, které k úhradě veřejné zakázky použijí více než 200 mil. Kč nebo více než 50 % peněžních prostředků z rozpočtu veřejného zadavatele či z rozpočtu Evropské unie (par. 4, odst. 2, zákona č. 134/2016 Sb.).

Z hlediska vnímání populace nositelů či představitelů moci veřejné jsou pozice prvních čtyř skupin v prvním odstavci paragrafu 4 nesporné. Mlhavější je vymezení skupiny „jiných právnických osob“. Jiná právnická osoba v pozici veřejného zadavatele musí vykonávat na

nekomerční bázi činnosti ve veřejném zájmu a mít vztah ke klasickému veřejnému zadavateli. Vztah může být podobně jako v národním účetnictví definován rozsahem financování, řízením či vlivem na personální obsazení klíčových funkcí, např. pravomoc jmenovat více než polovinu členů vrcholných orgánů dané společnosti. Legislativa tak za veřejné zadavatele považuje jak subjekty pod kontrolou jiného veřejného zadavatele bez ohledu na komerčnost činností, tak subjekty založené z jiných než ziskových motivů, tedy nekomerční subjekty.

Posoudit komerčnost dané činnosti je přirozeně obtížné, roli hrají zejména aspekty institucionální povahy. Pro legislativní účely jde zejména o podmínky, v jakých je daná aktivita vykonávána, existence konkurence na příslušném trhu, požadavek na ziskovost, míra financování z veřejných zdrojů či konečný nositel rizika. Jinými slovy u neveřejného zadavatele nemůže existovat mechanismus kompenzace ztrát z veřejných prostředků, daný subjekt je za své ekonomické výsledky sám plně zodpovědný.

Legislativa současně pracuje s existencí konkurenčního prostředí pro účely zhodnocení, zda má daná činnost charakter komerční či nikoli. U komerčních činností je předpoklad působení v konkurenčním prostředí za tržních podmínek. Pokud tedy příslušný subjekt není zaměřen na zisk a nepůsobí na trhu za standardních podmínek, je považován za veřejného zadavatele. Z těchto konceptů mj. vyplývá, že dva subjekty vykonávající obsahově stejnou ekonomickou činnost mohou být považovány z pohledu zákona o zadávání veřejných zakázek za dva odlišné subjekty z hlediska svého právního postavení.

Skupina „jiných právnických osob“ není vymezena konkrétní právní formou, podobně jako v národním účetnictví neexistuje přímá vazba mezi právní formou a vymezením sektorů. Může jít jak o akciovou společnost, komanditní společnost, družstvo, státní podnik, obecně prospěšnou společnost²⁸ či školskou právnickou osobu. Důležité je však poznamenat, že vždy musí existovat vztah buď k organizační složce státu, obci, kraji, jednoduše ke klasickému veřejnému zadavateli. Tento vztah je definován mírou financování či ovládáním ze strany klasického veřejného zadavatele, které je otázkou majetkové kontroly či personálního vlivu.

Lze tedy shrnout, že veřejným zadavatelem jsou dle tohoto zákona klasičtí veřejní zadavatelé a subjekty, které k nim mají blízký vztah. Mohou být klasickými veřejnými zadavateli

²⁸ Od 1. ledna 2014 již nemohou dle nového Občanského zákoníku nové obecně prospěšné společnosti a sdružení vznikat. Novým občanským zákoníkem byl zrušen zákon č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů a tím i právní forma OPS, přičemž stávající OPS mohou tuto formu zachovat, nebo se mohou transformovat do tzv. fundací, které pokrývají nadace, nadační fondy a ústavy. Obdobně přestala platit i forma sdružení, jejíž jednotky se přeměnily na spolky a v oblasti bydlení na právní formu společenství vlastníků.

vlastněny, řízeny, financovány či jinak ovládány. Veřejný zadavatel tak není jednoznačně definován. Tato situace současně znamená, že z hlediska zákona o zadávání veřejných zakázek musí být každá „jiná právnická osoba“ posuzována individuálně s ohledem na konkrétní podmínky, ve kterých působí.

Definice veřejných zadavatelů evidentně také není, a vzhledem ke komplikovanosti ekonomických vztahů ani nemůže být zcela ostrá. V přístupu k identifikaci veřejných subjektů se přístup legislativních aktů a metodiky národního účetnictví v mnohém podobají, aplikují podobné principy. Legislativní předpis však vymezuje populaci veřejných zadavatelů velmi široce, oproti metodice národního účetnictví míří i na soukromé subjekty, které financují své výdaje převážně z veřejných rozpočtů.

Pro metodiku národního účetnictví je z hlediska sektorového zařazení převažující soukromé vlastnictví dosud nepřekročitelné. Pojetí veřejných zadavatelů je tak z hlediska jejich definic koncepčně širší než veřejný sektor v národním účetnictví. A současně je legislativní přístup k veřejným subjektům výrazněji širší, než je definice sektoru vládních institucí v národním účetnictví²⁹. Nicméně je třeba na adresu odlišností zdůraznit, že legislativní úprava slouží k posuzování individuálních jevů, zatímco makroekonomická statistika pracuje s jevy hromadnými. Odlišná povaha řešeného problému vyžaduje v makroekonomické statistice formulaci pravidel operativních, byť zjednodušujících, které jsou aplikovány na všechny analyzované subjekty. Na konkrétní obsah a rozdíly se podíváme v následující podkapitole.

2.4 Veřejný sektor v národním účetnictví

Ve standardech národního účetnictví SNA2008 a ESA2010 není veřejný sektor součástí základních sektorových schémat. Primární důraz je na vymezení sektoru vládních institucí, který je koncepčně odlišnou entitou od sektoru veřejného, nicméně na rostoucí poptávku po datech o chování veřejných subjektů jako celku reagovala metodika definicí i veřejného sektoru jako takového. Veřejný sektor je definován v par. 20.303 ESA2010, jeho ekonomické chování je poté popsáno tzv. Satelitním účtem veřejného sektoru, který je Českým statistickým úřadem publikován jednou ročně a pokrývá v současnosti období let 2011 až 2014. Obecnou vlastností satelitních účtů je jejich metodická srovnatelnost s jádrovými účty,

²⁹ Vedle koncepčních rozdílů, jako je odlišná aplikace požadavků na komerčnost/tržnost je také otázkou konvenční. Dle konvence není součástí sektoru vládních institucí centrální banka, která však přirozeně je považována za klasického veřejného zadavatele.

nicméně satelitní účty přeskupují ekonomické sektory tak, aby výsledná data uspokojila poptávku po datech reprezentujících specifickou skupinu subjektů, zde veřejných subjektů.

Vymezení veřejného sektoru ve vazbě na ostatní (sub)sektory národního účetnictví ukazuje následující schéma:

Schéma 2.1 Struktura veřejného sektoru

Nefinanční podniky	Finanční instituce	Vládní instituce	NISD	Domácnosti
Veřejné	Veřejné	Veřejné	Soukromé	Soukromé
Soukromé	Soukromé			

Zdroje: ESA 2010

Veřejný sektor tudíž pokrývá jak sektor vládních institucí, tak nefinanční a finanční výrobce pod kontrolou vládních institucí. Dle konvence nezahrnuje veřejný sektor nerezidentské jednotky pod kontrolou rezidentských vládních institucí, a to přestože nejde o pouze teoretický vztah. Vlastnictví nerezidentských subjektů ze strany rezidentských vládních institucí lze vysledovat i v České republice. Z definice veřejný sektor nezahrnuje žádné jednotky sektoru neziskových institucí sloužících domácnostem (NISD), neboť veřejné NISD jsou automaticky zařazeny mezi vládní instituce. Veřejný sektor tedy představuje nejširší sektorové vymezení veřejné správy v národním účetnictví.

V České republice veřejný sektor v současnosti zahrnuje více než 19 tisíc subjektů, což představuje pouze necelých 0,7 % všech ekonomických subjektů registrovaných v Registru ekonomických subjektů. Počty veřejných subjektů zahrnutých v satelitním účtu zřehledňuje tabulka 2.1³⁰:

³⁰ Rozsah časové řady počtu veřejných subjektů prezentované v tabulce 2.1 je veden odlišným rozsahem aktuálně dostupných ročních časových řad za veřejný sektor (do roku 2015) a sektor vládních institucí (do roku 2017), jež jsou analyzovány dále v textu. Tabulka 2.1 tak indikuje, že ve vzájemném vztahu veřejného sektoru a sektoru vládních institucí co do počtu subjektů a dalších makroekonomických ukazatelů nedošlo v uvedených letech k výrazným posunům.

Tabulka 2.1 Struktura a počet subjektů veřejného sektoru, ČR, 2015-2017

	2015	2016	2017
Sektor vládních institucí	18 117	18 094	18 066
Veřejné nefinanční podniky	1 172	1 167	1 143
Veřejné finanční instituce	10	9	8
Veřejný sektor celkem	19 299	19 270	19 217

Zdroj: Registr ekonomických subjektů, vlastní zpracování

Dle uvedených údajů bylo na konci roku 2015 v sektoru vládních institucí koncentrováno 93,9 % všech subjektů veřejného sektoru. Přes 6,0 % z celkového počtu poté bylo součástí subsektoru veřejných nefinančních podniků, zanedbatelný počet veřejných institucí je zahrnut v sektoru finančních institucí. Samotný počet ovšem nemusí přirozeně odrážet ekonomickou významnost vyjádřenou např. počtem zaměstnanců či objemem aktiv a závazků. Nutno současně poznamenat, že koncept kontroly je v RES aplikována dominantně hranicí 50 % vlastnictví a není tak ve výsledných údajích o veřejném sektoru zohledněn ekvivalent vlastnictví.

Vzhledem ke skutečnosti, že ekonomická jednotka může být zařazena pouze do jednoho institucionálního sektoru, vedou pravidla sektorového zařazení k určitému zkreslení rozsahu veřejného sektoru oproti ekvivalentnímu zohlednění velikosti účasti tak, jak je běžné v podnikovém účetnictví. Na jednu stranu tedy dochází k podhodnocení hodnoty intervalových a okamžikových ukazatelů za veřejný sektor vlivem opomíjení subjektů, na nichž jiné veřejné subjekty participují méně než 50 % celkového vlastnictví účastí, a které jsou tak zaříděny mezi soukromými subjekty. Na druhou stranu dochází k nadhodnocení rozsahu veřejného sektoru vlivem úplného zahrnutí subjektů s majoritní účastí či jinou formou kontroly ze strany vládních institucí, přičemž však na kapitálu participují také soukromé subjekty.

Podíl na celkovém počtu subjektů tak může dávat zkreslující obraz o významu veřejného sektoru v ekonomickém systému. Z pohledu jiných ukazatelů (mimo prostého počtu subjektů) je však význam veřejného sektoru daleko významnější.

Tabulka 2.2 Ukazatele veřejného sektoru, Česká republika, 2015

Ukazatel	
Příjmy veřejného sektoru (v % HDP)	50,1
Výdaje veřejného sektoru (v % HDP)	49,8
Aktiva veřejného sektoru (% celkových aktiv)	35,7
Počet zaměstnanců veřejného sektoru (% všech zaměstnanců)	22,6

Zdroj: Satelitní účet veřejného sektoru 2015, vlastní zpracování

Příjmy veřejného sektoru tedy tvořily v roce 2015 více než 50 % HDP, výdaje poté 49,8 %. Veřejný sektor držel dle odhadů 35,7 % veškerých aktiv, tedy finančních a nefinančních. Mezi oběma skupinami aktiv ovšem byla v podílu veřejného sektoru výrazná disproporce. Zatímco u finančních aktiv činil podíl veřejného sektoru bezmála 14,0 %, u nefinančních aktiv dosáhl 50,9 % (vlivem vysokého podílu u vlastnictví nevyráběných aktiv). Z hlediska veřejné kontroly výrobních zdrojů je významný i podíl na celkové zaměstnanosti. Na konci roku 2015 bylo zaměstnáno ve veřejném sektoru 22,6 % zaměstnanců, vyjádřeno přepočteným počtem³¹.

Intervalové a okamžikové ukazatele tak dávají vcelku výrazně odlišnou představu o roli veřejného sektoru v ekonomice a je na uvážení uživatelů, které indikátory využít či je kombinovat a především analyticky interpretovat. Přesnost odhadů uvedených indikátorů má však společný jmenovatel, kterým je koncept kontroly, jeho konkrétní obsah a aplikace v národním účetnictví.

Z výše uvedené tabulky 2.1 můžeme současně číst, že součástí veřejného sektoru v roce 2015 bylo 1 172 veřejných nefinančních podniků a 10 veřejných finančních institucí, celkově 1 182 veřejných ekonomických subjektů, které ovšem stály mimo sektor vládních institucí a tím i fiskální ukazatele. Jedná se o veřejné výrobce především nefinanční povahy, kteří jsou kontrolováni vládními institucemi, nicméně dostatečně autonomní a poskytující své produkty za tržních podmínek.

Jinou perspektivou pohledu na veřejný sektor je hledisko odvětvové, tj. agregace ekonomických výsledků konkrétních činností, přestože tato statistika má své nesporné slabiny. V praxi českých národních účtů nedochází k zatřídění subjektů dle jednotlivých činnostních jednotek, tudíž odvětví nejsou sledována na tzv. čisté bázi. Praktickým důsledkem je stav, kdy subjekt vykonávající více činností je zatříděn nejen v jednom institucionálním

³¹ ČSÚ (2016).

sektoru, ale také odvětví, které odpovídá jeho převažující činnosti. I přes tento praktický nedostatek poskytuje odvětvová statistika základní přehled o struktuře činností institucí veřejného sektoru.

Odvětvovou strukturu veřejného sektoru v jednotlivých institucionálních sektorech ukazuje následující tabulka:

Tabulka 2.3 Odvětvová struktura veřejného sektoru, ČR, 2015

	S11	S12	S13	Celkem
A Zemědělství a lesnictví	124	0	39	163
B Těžba a dobývání	5	0	0	5
C Zpracovatelský průmysl	61	0	1	62
D Výroba a rozvod elektřiny, aj.	162	0	2	164
E Zásobování vodou, aj.	183	0	115	298
F Stavebnictví	41	0	3	44
G Velkoobchod a maloobchod	52	0	1	53
H Doprava a skladování	65	0	23	88
I Ubytování, stravování, pohostinství	31	0	170	201
J Informační a komunikační činnosti	34	0	16	50
K Peněžnictví a pojišťovnictví	0	10	11	21
L Činnosti v oblasti nemovitostí	130	0	63	193
M Profesní, vědecké a technické činnosti	99	0	122	221
N Administrativní a podpůrné činnosti	85	0	17	102
O Veřejná správa a obrana, sociální zabezpečení	0	0	7 355	7 355
P Vzdělávání	3	0	8 445	8 448
Q Zdravotní a sociální péče	19	0	991	1 010
R Kulturní, zábavní a rekreační činnost	63	0	709	772
S Ostatní činnosti	15	0	34	49
T Činnosti domácností jako zaměstnavatelů	0	0	0	0
U Činnosti exterritoriálních organizací a orgánů	0	0	0	0
	1 172	10	18 117	19 299

Zdroj: ČSÚ, vlastní zpracování

Jak je zřejmé, veřejné subjekty operující na tržní bázi výrazně převažují v odvětvích, zemědělství, lesnictví, obchodu, dopravy, zpracovatelském průmyslu, stavebnictví či výroby a rozvodu elektřiny. Naopak netržní způsob poskytování statků a služeb ve veřejném sektoru silně převažuje v odvětví vzdělávání, zdravotnictví a sociální péče, kultury či ubytování, stravování a pohostinství. Posun hranice mezi sektorem vládních institucí a veřejných finančních institucí v ESA2010 vedl také ke změně v sektorové struktuře odvětví peněžnictví

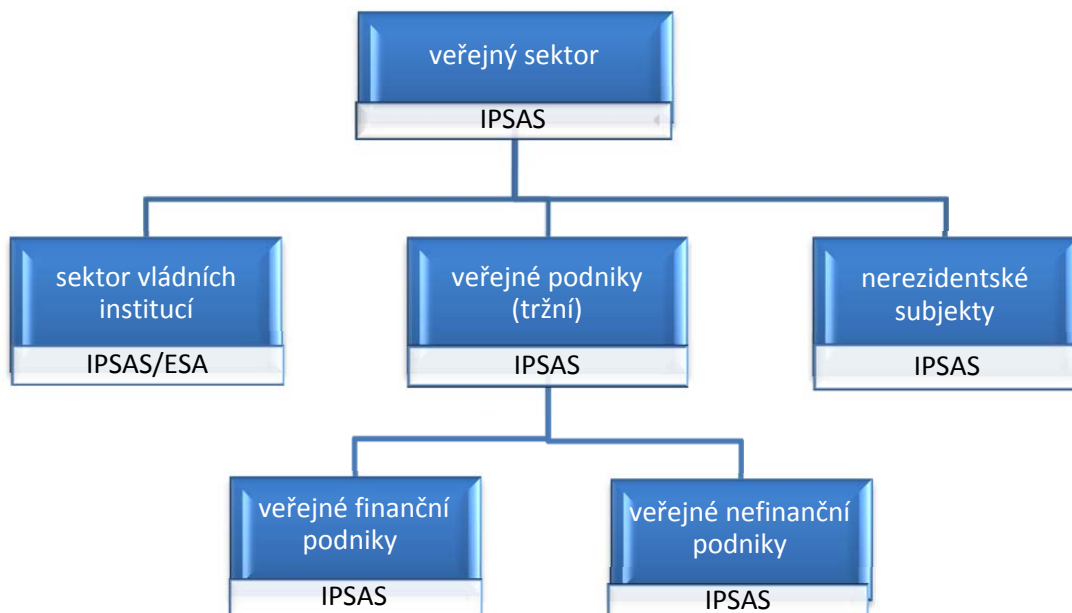
a pojišťovnictví. Za současné situace je většina tohoto odvětví ve veřejném sektoru tvořena subjekty fungujícími na netržní bázi³².

Přes diskusi o pojetí kontroly a přístupu metodiky národních účtů k veřejnému sektoru a jeho současné struktuře v České republice, se tak dostáváme ke klíčové otázce, kterou je vymezení a konkrétní obsah sektoru vládních institucí.

2.5 Sektor vládních institucí v České republice

Jak jsme ukázali výše, sektor vládních institucí představuje podskupinu subjektů veřejného sektoru dle národního účetnictví. Současně se jedná o užší pohled na veřejný sektor, než jak je definován standardy IPSAS či zákonem o zadávání veřejných zakázek. Rozdíl v identifikaci konsolidačního celku je způsoben odlišným přístupem k tržním producentům (Dabiccó, 2015). Vzájemný vztah mezi IPSAS a sektorem vládních institucí v SNA/ESA demonstruje následující schéma:

Schéma 2.2 Vztah konsolidačních celků v IPSAS a v národním účetnictví



Zdroj: vlastní zpracování

³² Nutno ovšem poznamenat, že podobně jako odvětví nejsou sledována na čisté bázi dle činnostních jednotek, ani způsob sektorového vymezení sektoru vládních institucí nevede k zařazení pouze netržních subjektů do sektoru. V případě nedostatečné samostatnosti veřejného tržního výrobce, je tento zaříděn do sektoru vládních institucí. Nicméně se jedná o v zásadě výjimečné případy.

Konsolidační celek v sektorových účtech národního účetnictví zahrnuje pouze sektor vládních institucí, zatímco IPSAS daleko širší spektrum subjektů. Nicméně zdrojem rozdílů mezi oběma systémy není pouze institucionální vymezení z důvodu pojetí kontroly společností, ale také odlišný přístup k pojetí PPP projektů či závazků z prvního pilíře penzijního zabezpečení, jež jsou v IPSAS zaznamenány jako závazky, zatímco v národním účetnictví závazky z průběžného penzijního systému explicitně zaznamenány nejsou. Kontrole aktiv a s tím souvisejících závazků se dotkneme v kapitole 4.

Podívejme se nyní na konkrétní vymezení sektoru vládních institucí v národních účtech. Lze konstatovat, že sektor vládních institucí je *de facto* statistický pohled na stát se všemi od něj odvozenými institucemi, které splňují definiční charakteristiky vládních institucí. Dle metodiky je vládní instituce definována jako právnická osoba, jež vznikla politickým procesem a jejíž primární funkci je poskytovat statky a služby společnosti či domácnostem na netržní bázi či redistribuovat důchod a bohatství (par. 20.06 ESA 2010). Veřejné instituce tudíž mohou být zapojeny do redistribuce či výroby (Stiglitz, 1989), výrobní činnosti poté musí probíhat netržním způsobem, aby subjekt byl považován za vládní instituci.

Definice tržního chování je tudíž klíčová. Z hlediska definování konsolidačního celku je tak klíčové vydefinovat podmínky, které musí splňovat veřejný subjekt stojící mimo sektor vládních institucí. S využitím konceptů kontroly týkající se vlivu na obecnou politiku, a autonomie (řízení každodenního fungování), můžeme uvedené demonstrovat na následujících charakteristikách. Uvedený subjekt musí:

1. *být pod veřejnou kontrolou*, tj. pod kontrolou některé z institucí sektoru vládních institucí, která má pravomoc ovlivnit obecnou politiku společnosti,
2. *mít dostatečnou autonomii rozhodování (je samostatnou institucionální jednotkou)*, je schopen samostatně vstupovat do vztahů s ostatními ekonomickými subjekty, a není kontrolujícím subjektem řízen při své každodenní činnosti, resp. zasahování do každodenního chodu společnosti není pravidelné a časté,
3. *poskytovat své produkty na tržní bázi* - pojetí trhu a tržního chování v metodice národního účetnictví je uzpůsobeno potřebám a možnostem praktické kompilace statistiky, a bude rozebráno dále v textu.³³

³³ Uvedená pravidla jsou překročena ve specifickém případě centrální banky, jež je sice v SNA pokládána za veřejnou instituci (stejně jako v IPSAS) vykonávající hospodářskou politiku na netržní základě, ovšem je současně považována za dostatečně nezávislou a dle konvence metodiky SNA tak stojí mimo sektor vládních

Dle tabulky 3.1 uvedené výše zahrnoval sektor vládních institucí na konci roku 2015 více než 18 tisíc subjektů, aplikací tržního testu a dalších pravidel bylo mimo sektor začleněno 1 182 veřejných subjektů. Institucionální vymezení sektoru vládních institucí při daném počtu zahrnutých subjektů samozřejmě daleko přesahuje počet institucí státních, resp. organizačních složek státu. „Stát“ je v rámci národního účetnictví reprezentován pouze tzv. jádrovými institucemi („core institutions“), za které jsou považovány organizační složky státu a státní fondy. Následující přehled ukazuje strukturu sektoru vládních institucí co do počtu dle jednotlivých právních forem:

institucí. Existuje tak nepřehlédnutelná disproporce v přístupu k institucím vykonávajícím měnovou (hospodářskou) politiku na straně jedné, a fiskální (hospodářskou) politiku na straně druhé. Centrální banka je tak jediným netržním veřejným výrobcem zatříděním mimo sektor vládních institucí. Poslední vývoj diskusí v oblasti vymezení sektoru vládních institucí tento konvenční přístup však postupně prolamuje zejména díky striktní aplikaci konceptu ekonomického vlastnictví aktiv. Jde zejména o možnost státu v některých případech nakládat s rezervními aktivy (např. se zvláštními právy čerpání), profitovat ve formě výnosu ražebného z emise nekrytých peněz či může jít o transakce prováděné centrální bankou ve prospěch státu. V uvedených případech dochází ke změně ekonomického vlastnictví, resp. převodu aktiv či závazků od držitele *de iure* (centrální banky), na držitele faktického (*de facto*), tedy sektor vládních institucí.

Tabulka 2.4 Sektor vládních institucí dle právních forem a počtu subjektů, ČR, 2015

právní forma subjektu	počet
Společnosti s ručením omezeným	18
Komanditní společnosti	1
Akciové společnosti	44
Obecně prospěšné společnosti	22
Ústav	3
Státní podniky	2
Organizační složky státu	277
Příspěvkové organizace	10 517
Státní organizace	1
Rada	1
Veřejnoprávní média	2
Státní fondy	9
Zdravotní pojišťovny	11
Veřejné vysoké školy	27
Školské právnické osoby	8
Veřejné výzkumné instituce	72
Zájmová sdružení, spolky	21
Svazek obcí	746
Obce	6 314
Kraje	14
Regionální rady regionu soudržnosti	7
CELKEM	18 117

Zdroj: ČSÚ, vlastní zpracování

Z hlediska ekonomické významnosti přirozeně dominují organizační složky státu hospodařící s největším objemem prostředků, jejichž kompetence pokrývají celé ekonomické teritorium. Co do počtu i vlivu na fungování sektoru vládních institucí mají přirozeně významný vliv i místní rozpočtové organizace, kraje a obce, tedy subjekty s lokálně omezenými kompetencemi. Největší počet subjektů zahrnuje skupina příspěvkových organizací, které hospodaří s majetkem státu.

Výše uvedené právní formy představují dominantní část sektoru vládních institucí, nicméně ten pokrývá i další instituce vykonávající záměrnou politiku státu v oblasti specifických segmentů ekonomiky (státní fondy či finanční instituce), udržování a rozvoj infrastruktury, financování zdravotní péče či zajišťování dalších veřejných služeb (v oblasti sociálních služeb, médií, výzkumu, aj.). Jak je z uvedeného přehledu zřejmé, právní forma není vždy jednoznačným kritériem pro vymezení konsolidačního celku (sektoru vládních institucí). Na

jedné straně právní forma vypovídá o vztahu subjektu ke svému zřizovateli či vlastníkovi dle platných zákonů, jimiž se fungování dané právní formy řídí³⁴. Nedává-li právní úprava vztahu vlastníka (zřizovatele) a subjektu dané právní formy jednoznačnou odpověď, musí být subjekt prověřen na základě testu tržního chování.

Pro analytické účely je sektor vládních institucí členěn do čtyř subsektorů (viz par. 2.111 - 2.117 ESA2010):

- *ústřední vládní instituce kromě fondů sociálního zabezpečení*: subsektor zahrnuje vládní instituce s pravomocemi nad celým ekonomickým územím (s výjimkou fondů sociálního zabezpečení) a netržní výrobce kontrolované ústředními vládními institucemi;
- *národní vládní instituce kromě fondů sociálního zabezpečení*: jedná se o subjekty, jejichž pravomoc se vztahuje k úzeji vymezenému území, ale na vyšší úrovni než jednotek na úrovni místní. Jedná se o případy federativního uspořádání státu, v ČR se tyto instituce nevyskytují;
- *místní vládní instituce kromě fondů sociálního zabezpečení*: subsektor pokrývá subjekty, jejichž pravomoc se dotýká pouze místně určené části ekonomického území, a netržní subjekty, které jsou kontrolovány místními vládními institucemi;
- *fondy sociálního zabezpečení*: subsektor zahrnuje subjekty, které poskytují sociální dávky financované povinnými platbami od zaměstnavatelů ve prospěch jejich zaměstnanců a určitých skupin obyvatelstva. Subsektor zahrnuje zejména zdravotní pojišťovny, jejichž činnost se od komerčních pojišťoven odlišuje zejména ve skutečnosti, že mezi výší plateb a riziky není přímá vazba.

Z hlediska konsolidace je důležité poznamenat, že metodika ESA aplikuje konsolidaci na úrovni jednotlivých celků, tj. na úrovni subsektorů i na úrovni sektoru. V první fázi jsou tudíž eliminovány vztahy uvnitř jednotlivých subsektorů, v druhé fázi vztahy mezi jednotlivými subsektory. Nicméně ke konsolidaci dochází pouze u nejvýznamnějších položek, za něž jsou

³⁴ Viz níže příklad fungování příspěvkových organizací.

považovány především důchodové transakce, běžné a kapitálové transfery. Důvodem pro konsolidaci vzájemných vztahů je vyšší vypovídací schopnosti v mezinárodním srovnání, neboť agregované konsolidované údaje nejsou postiženy odlišujícím se institucionálním uspořádáním sektoru v jednotlivých zemích. Jinými slovy, větší členitost sektoru vede k „inflaci“ vzájemných transakcí uvnitř sektoru vládních subjektů (O'Connor, Weisman, Wickens - 2004) a vícenásobnému započítání transakcí díky víceúrovňovému uspořádání sektoru.

Strukturu jednotlivých subsektorů sektoru vládních institucí co do právních forem ukazuje tabulka 2.5:

Tabulka 2.5 Subsektory sektoru vládních institucí dle právních forem, ČR, 2015

právní forma subjektu	ústřední	místní	zdravotní pojišťovny
Společnosti s ručením omezeným	0	15	
Komanditní společnosti	1	0	
Akciové společnosti	7	37	
Obecně prospěšné společnosti	0	22	
Ústav	1	2	
Státní podniky	2	0	
Organizační složky státu	277	0	
Příspěvkové organizace	208	10 307	
Správa železniční a dopravní cesty, státní organizace	1	0	
Rada	1	0	
Veřejnoprávní média	2	0	
Státní fondy	9	0	
Zdravotní pojišťovny			11
Veřejné vysoké školy	27	0	
Školská právnické osoby	5	3	
Veřejné výzkumné instituce	71	1	
Zájmová sdružení	0	17	4
Svazek obcí	0	746	
Obce	0	6 314	
Kraje	0	14	
Regionální rady regionu soudržnosti	0	7	
CELKEM	614	17 488	15

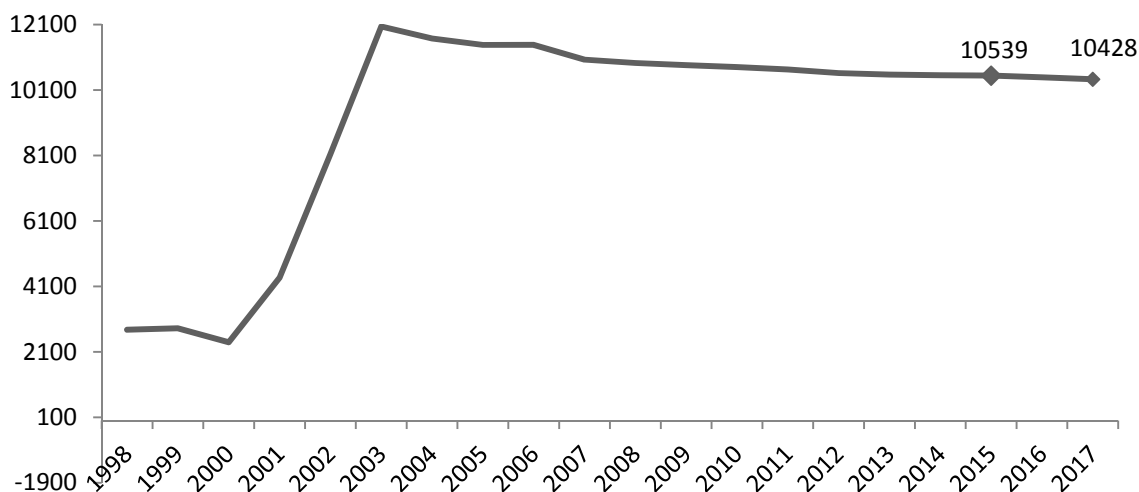
Zdroj: ČSÚ, vlastní úprava

Z hlediska počtu subjektů je zřejmé, že zajišťování veřejných služeb je záležitostí zejména místní vládní úrovně, kde operuje více než 10 tisíc příspěvkových organizací především v oblasti zdravotnictví, sociální péče, kultury a vzdělávání. Příspěvkové organizace představují od státu či místní samosprávy právně oddělené subjekty. Zřizovateli příspěvkových organizací jsou ústřední či místní vládní instituce (rozpočtové organizace), jež na tyto subjekty delegují poskytování veřejných služeb, čímž jsou příspěvkové organizace de facto technikou zajišťování produkce veřejných statků a služeb. Nicméně z hlediska metodiky národního účetnictví subjekty nedisponují dostatečnou mírou autonomie (par. 2.32 ESA2010)³⁵ a musí být tudíž konsolidovány se svými zřizovateli. Vývoj počtu příspěvkových

³⁵ Jedná se kupř. o vliv vládních institucí (zřizovatelů) na personální obsazení, vliv na provozní a finanční politiku jako např. potřebný souhlas zřizovatele s přijetím úvěru, prodeji aktiva, apod.

organizací názorně vystihuje dynamiku expanze veřejného sektoru a sektoru vládních institucí co do počtu institucionálních jednotek.

Graf 2.1 Vývoj počtu příspěvkových organizací, ČR, 1998-2017



Zdroj: ČSÚ

Jak je zřejmé z grafu 2.1, výrazný nárůst příspěvkových organizací je zřejmý v letech 2000 až 2003 v souvislosti s reformou veřejné správy. Zřizovatelské povinnosti přešly od 1. ledna 2001 z ministerstev na kraje. Činnosti, jež do té doby byly součástí organizačních složek státu nebo krajů, či obcí, prošly transformací na příspěvkové organizace (např. základní školy, bytové hospodářství, technické služby). Dalším zlomovým momentem byl 31. prosinec 2003, kdy došlo k další vlně transformací na příspěvkové organizace v důsledku rušení okresních úřadů. Od roku 2003 můžeme sledovat spíše klesající trend v počtu příspěvkových organizací, částečně v důsledku jejich transformace na obchodní společnosti (např. přeměna nemocnic na akciové společnosti), ale také v oblasti vzdělávací činnosti v důsledku demografického vývoje (rušení či slučování příspěvkových organizací).

Podíváme-li se i na další skupiny ekonomických subjektů, poté z hlediska ekonomické významnosti hrají důležitou roli i méně početné skupiny právnických osob. Jedná se zejména o akciové společnosti (zejména nemocnice a finanční instituce) či společnosti s ručením omezeným (nemocnice, lesní správy, obecní služby), které poskytují své produkty na netržním principu. Přírozenou součástí sektoru vládních institucí jsou také zdravotní

pojišťovny, které přerozdělují prostředky z povinného zdravotního pojištění pro účely financování zdravotní péče. Jedná se o instituce financované z povinných plateb, realizující sociální politiku vlády, tudíž splňující definiční charakteristiky vládní instituce.

Kapitolu k metodickému vymezení tak můžeme uzavřít závěrem, že sektor vládních institucí představuje velmi rozmanitou entitu subjektů, jež co do počtu subjektů dalece přesahuje soubor organizačních složek státu či místní samosprávy. Na druhou stranu se nejedná se o veškeré veřejné subjekty, resp. subjekty pod veřejnou kontrolou, či veřejnou správu v její celistvosti. Sektor vládních institucí zahrnuje pouze autonomní veřejné subjekty fungující na netržním principu dle definic ESA. Naopak mimo sektor a tedy i konsolidační celek pro tvorbu fiskálních indikátorů mohou být zařazeny veřejné subjekty, které jsou dostatečně autonomní a fungují na tržních principech.

Ačkoli tedy principy kontroly aplikované metodikou národních účtů a např. účetním systémem IPSAS nejsou ve své podstatě zásadně odlišné, aplikace dalších kritérií činí v konsolidačních celcích významný rozdíl. Systém národních účtů dále vykresluje ve veřejném sektoru pomyslnou dělící linii mezi veřejnými subjekty (autonomními institucionálními jednotkami) fungujícími na tržní a netržní bázi. Což nás přivádí k důležitému poznatku, že konkrétní rozsah sektoru je závislý na pojetí trhu v metodice národních účtů, robustnosti příslušných definic, ale také na jejich aplikovatelnosti a konkrétní praxi. Důvody současného přístupu, metodické pozadí hranice tržního a netržního chování, její vývoj a současný stav, budou detailně rozebrány ve čtvrté kapitole.

2.6 Stát vs sektor vládních institucí a veřejný sektor

Historický vývoj institucionálního prostředí nastíněný v předchozích kapitolách si vynutil postupné rozšiřování pojetí státu ve statistice národního účetnictví, resp. sektoru vládních institucí, o subjekty od státu odvozených. Spolu s rostoucí poptávkou po údajích o veřejném sektoru v jeho celistvosti tak je vytvořena široká nabídka statistických dat. Stát, jako klíčová entita, je přirozeně nadále významnou oblastí zájmu uživatelů. Nicméně tradiční pojetí státu, který je možné ztotožnit zejména s jeho organizačními složkami, svůj přímý ekvivalent v národním účetnictví nemá, stejně tak i ukazatele hospodaření či zadlužení státu. Odlišný pohled na rozsah konsolidačního celku napříč účetními i statistickými systémy tak dostává

uživatelé fiskálních dat do nepříliš komfortní situace. Šíře jejich nabídky vyžaduje značnou obezřetnost při jejich užití, analýze a interpretaci.

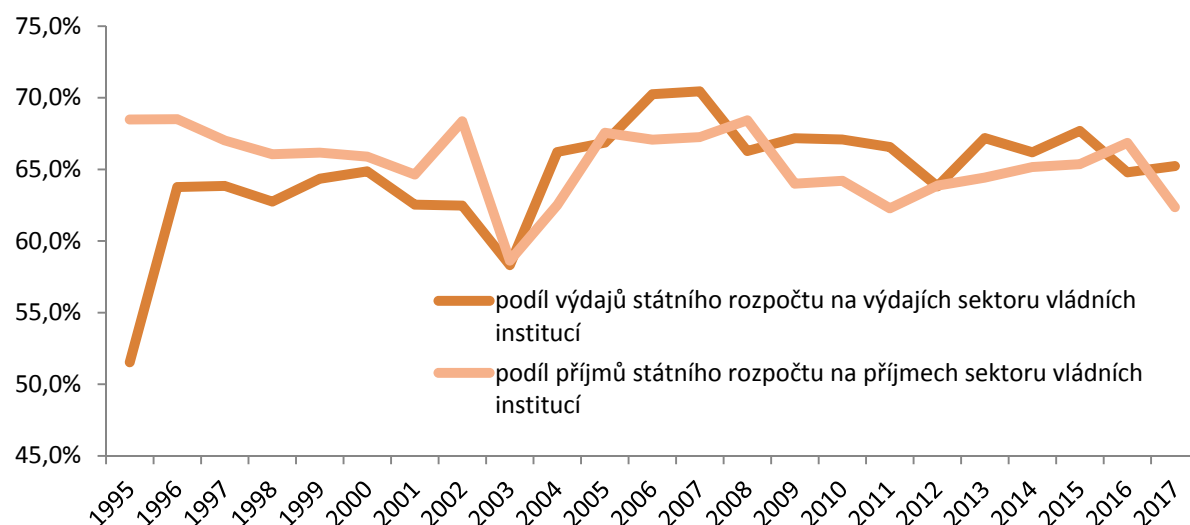
Ambicí této subkapitoly je proto završit diskusi o vymezení pojmů číselnou ilustrací, analýzou dat a vysvětlením metodických odlišností mezi klíčovými ukazateli publikovanými různými tvůrci fiskálních dat. Na jedné straně stojí zejména informace o hospodaření státu a státním dluhu publikované Ministerstvem financí (dále jen „MF“), na druhé straně údaje národních účtů publikované ČSÚ, které popisují ekonomickou situaci sektoru vládních institucí ve výše uvedeném vymezení, a také veřejného sektoru jako celku.

Zaměříme se proto na identifikaci klíčových rozdílů mezi fiskálními údaji prezentovanými na základě zákona o rozpočtových pravidlech (č. 218/2000 ve znění pozdějších předpisů)³⁶ a údaji dle metodiky národního účetnictví. Na tomto místě je důležité poznamenat, že existující metodika Mezinárodního měnového fondu k vládní finanční statistice známá jako GFSM 2014 představuje další systém prezentující ukazatele ve fiskální oblasti. Ovšem vzhledem ke skutečnosti, že se od pojetí národního účetnictví liší *de facto* pouze ve způsobu prezentace údajů, nikoli ve vymezení okruhu subjektů, není třeba se vztahem GFSM a ESA v oblasti sektorového vymezení hlouběji zabývat.

Začneme tedy ilustrací kvantitativního rozdílu mezi statistickým obrazem státu, dle údajů MF, a sektorem vládních institucí v národním účetnictví. Rozdíly demonstruje na základních ukazatelích celkových příjmů a výdajů v obou systémech následující graf.

³⁶ Zákon o rozpočtových v par. 37, odst. 7 definuje státní dluh a současně stanovuje povinnost využívat rozpočtovou skladbu při monitorování hospodaření státního rozpočtu. Samotná rozpočtová skladba je poté každoročně vydávána formou vyhlášky Ministerstva financí.

Graf 2.2 Podíl příjmů a výdajů státního rozpočtu na příjmech a výdajích sektoru vládních institucí, ČR, 1995-2017

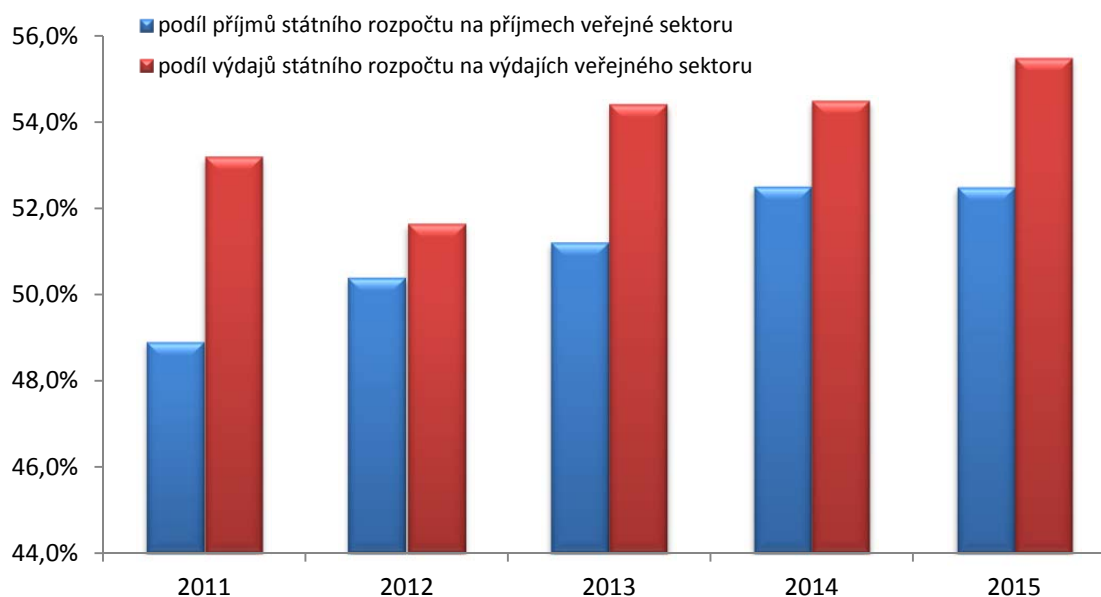


Zdroj: czso.cz, mfcr.cz, vlastní úprava

Jak je z grafu 2.2 zřejmé, podíl příjmů a výdajů státního rozpočtu dlouhodobě odpovídá zhruba dvěma třetinám veškerých příjmů a výdajů sektoru vládních institucí. Naopak třetina příjmů a výdajů je realizována netržními subjekty od státní moci odvozenými, jež jsou pod kontrolou státu, ovšem stojících mimo státní rozpočet. Na jedné straně tak rozdíl činí schopnost od státu odvozených institucí obstarávat své vlastní příjmy, ať již na základě vlastní činnosti či legislativních aktů, a na straně druhé vlastní výdaje těchto institucí, jež nemají žádný dopad do výdajů státního rozpočtu.

Srovnáme-li příjmy a výdaje státního rozpočtu s příjmy a výdaji veřejného sektoru, tedy nejširším konceptem v národním účetnictví, poté význam státního rozpočtu dále klesá. Vraťme se tedy k údajům Satelitního účtu veřejného sektoru, údaje ukazuje graf 2.3.

Graf 2.3 Podíl příjmů a výdajů státního rozpočtu na příjmech a výdajích veřejného sektoru, ČR, 2011-2015



Zdroj: czso.cz, mfcr.cz, vlastní úprava

Zahrnutím i tržně se chovajících veřejných subjektů stojících mimo konsolidační celek sektoru vládních institucí se podíl státního rozpočtu na příjmech a výdajích veřejného sektoru v průměru za v grafu 2.3 zobrazenou časovou řadu snížil v průměru za celou časovou řadu na cca 53,9 % celkových výdajů a 51,2 % celkových příjmů. Jinými slovy bezmála polovina příjmů a výdajů ve veřejné sféře neprobíhá přes státní rozpočet³⁷.

Vymezení okruhu jednotek je tak zásadním rozdílem mezi ukazateli státního rozpočtu a agregáty národních účtů. Nicméně nejedná se o rozdíl jediný, byť nejvýznamnější. Konceptuální rozdíly lze v zásadě obecně rozdělit do tří následujících skupin:

- 1.) *vymezení subjektů* – plnění státního rozpočtu zahrnuje pouze subjekty přímo napojené na státní rozpočet (rozpočtové organizace, resp. organizační složky státu), zatímco saldo hospodaření v národním účetnictví pokrývá širší spektrum subjektů, ať již na úrovni subsektoru ústředních vládních institucí, na úrovni sektoru vládních institucí či veřejném sektoru jako celku.
- 2.) *účetní princip* – zatímco saldo státního rozpočtu je postaveno na hotovostním plnění, v systému národního účetnictví dochází k akruálnímu zaznamenání toků bez ohledu na

³⁷ Přirozeně příjmy a výdaje státního rozpočtu a sektoru vládních institucí se ve svém vymezení liší, nicméně jak si ukážeme dále, nejedná se obvykle o významné rozdíly.

skutečnost, zda příjem či výdaj je podložen skutečným tokem peněz. Zachyceny jsou tak např. úroky, jež nabíhají v průběhu období, k jejichž peněžnímu plnění ovšem dojde až v následujícím období. Nicméně výsledný rozdíl z titulu jiného účetního principu není zásadního rozsahu, neboť v případě rozpočtových institucí metodika činí výjimku z akruálního principu. Výjimka souvisí s praktickými obtížemi s kvantifikací akruálních ukazatelů u rozpočtových organizací a rizikem značného zkreslení např. celkového daňového zatížení. Metodika tak připouští v případě rozpočtových organizací využití hotovostních údajů (tj. údajů dle rozpočtové skladby)³⁸. Nicméně jedná se o výjimečný případ, u ostatních subjektů sektoru vládních institucí jsou využívány údaje přímo z účetnictví, tedy na akruální bázi.

3.) *vymezení příjmů a výdajů* – saldo hospodaření sektoru vládních institucí dle ESA není ovlivněno tzv. čistě finančními transakcemi (např. nákup či prodej akcií, emise či splátky dluhopisů, přijetí či poskytnutí úvěrů), které představují pouze změnu ve struktuře držených finančních aktiv či závazků. Saldo státního rozpočtu je však uvedenými transakcemi ovlivněno.

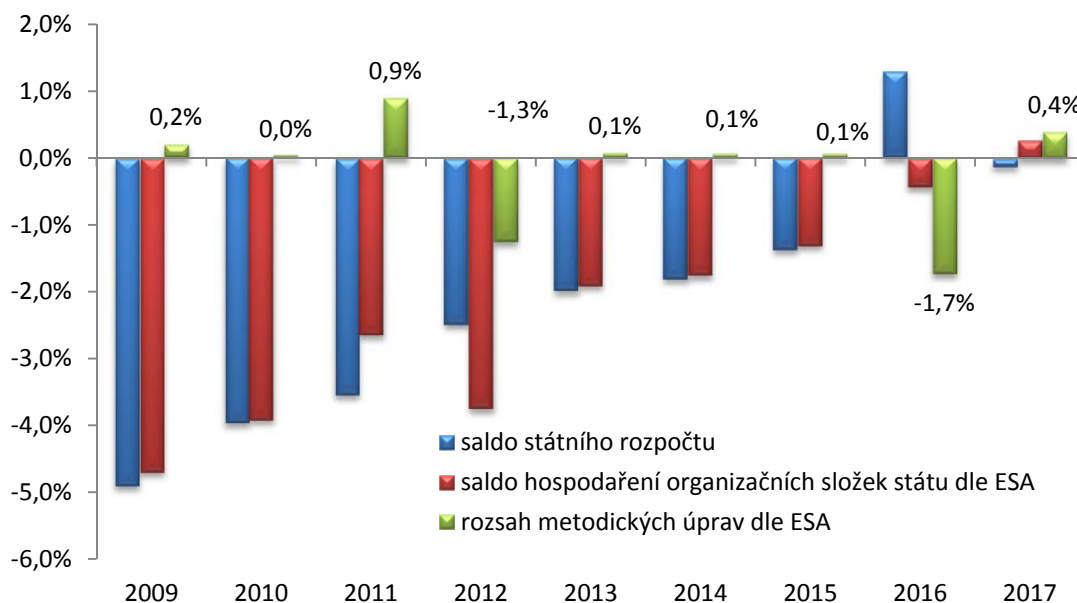
Současně dochází v národním účetnictví k eliminaci vlivu toku peněz z evropských fondů v případě, že sektor vládních institucí není jejich konečným příjemcem, ale pouze zprostředkovatelem toku peněz do ostatních ekonomických sektorů (korporátní či neziskový nevládní sektor a domácnosti).

Vliv výše uvedených faktorů ilustruje následující graf (2.4) porovnávající saldo státního rozpočtu dle hotovostního plnění a saldo státního rozpočtu převedené do konceptu národních účtů. Nicméně je potřeba zdůraznit, že ekvivalent salda státního rozpočtu dle ESA není publikován, jedná se o odhad, přičemž úplný rozdíl mezi saldem státního rozpočtu na hotovostní a akruální bázi není možné vyčíslit, neboť způsob sestavení sektorových účtů za sektor vládních institucí v současnosti takové srovnání neumožňuje. Důvodem je zejména skutečnost, že metodicky srovnatelný ukazatel není vyžadován a datové zdroje tak uvedenému srovnání nejsou uzpůsobeny. Konkrétně řečeno, řadu úprav zdrojových dat pro

³⁸ Důvodem jsou zejména praktické obtíže s kvantifikací povinných plateb (daní a sociálních příspěvků), na které vznikl státu nárok, které ovšem nebyly či nebudou vybrány. Aproximací akruálního principu je poté tzv. časový posun hotovostních toků u daní a sociálních příspěvků do období, s nímž věcně a časově souvisí, a to v závislosti na mechanismu výběru povinných plateb. Na akruální bázi je dále převáděn objem úrokových plateb rozpočtových organizací.

sektor vládních institucí lze přímo přiřadit organizačním složkám státu³⁹, nicméně celá řada dalších úprav již na úrovni individuálních subjektů či skupin subjektů sledována není⁴⁰. Tudíž, nejenže hospodaření sektoru vládních institucí není srovnatelné se saldem státního rozpočtu, ale národní účetnictví jako systém ani srovnatelný údaj standardně neposkytuje.

Graf 2.4 Saldo státního rozpočtu, saldo hospodaření organizačních složek státu, ČR, 2009-2017, % HDP



Zdroj: mfcz.cz, ČSÚ, vlastní úprava

Metodické rozdíly lze ilustrovat nejlépe na letech 2011 a 2012, v nichž jsou metodické rozdíly nejvýraznější co do jejich podílu na HDP. V roce 2011 došlo ke snížení deficitu státního rozpočtu z důvodu vyloučení značného objemu výdajů ve formě půjček poskytnutých ze státního rozpočtu⁴¹, ale také specifické pojetí prostředků z evropských fondů. Vzhledem k rozšířenému způsobu realizace projektů formou předfinancování ze státního rozpočtu a až následného proplacení výdajů z fondů EU, je v národním účetnictví aplikován výše zmíněný

³⁹ Příkladem jsou např. církevní restituce, jejichž finanční složka (kompenzace) byla zachycena jako aktuální výdaj sektoru vládních institucí (ústředních rozpočtových organizací) v roce, kdy byl přijat zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi (zákon č. 428/2012 Sb.). Jednoznačně přiřaditelné výdaje jsou promítnuty v saldu dle národního účetnictví v grafu 2.4, tyto údaje představují mezivýpočet v kvantifikaci celkového salda subsektoru ústředních vládních institucí.

⁴⁰ Mezi tyto úpravy lze zařadit např. zachycení nepřímo měřených finančních služeb (FISIM), části finančního leasingu, pojistného, aj.

⁴¹ Poskytnutí půjčky představuje změnu v portfoliu (finanční transakci) a nikoli výdaj dle ESA (par. 20.92 ESA2010)

přístup, který eliminuje vliv na deficit v případě, že konečným příjemcem prostředků není sektor vládních institucí. Výdaj v podobě předfinancování ve prospěch subjektu mimo sektor vládních institucí je z výdajů sektoru vyloučen, stejně jako následný příjem z evropských fondů, jenž tento předfinancovaný výdaj kompenzuje.

Rozdíl dále může být způsoben skutečností, že předfinancovaný výdaj není ze strany Evropské komise certifikován jako uznatelný výdaj, poté dochází ke korekci, individuální či plošné. Právě plošná korekce se stala jednou z významných zdrojů rozdílů mezi hotovostním a akruálním saldem státního rozpočtu v roce 2012 (-50 774 tis. Kč). V případě rozhodnutí Evropské komise o neproplacení výdajů se tyto výdaje stávají v národním účetnictví výdaji národními s negativním dopadem na saldo, kdy bylo rozhodnutí vydáno, tedy bez revizí předchozích let. Předfinancovaný výdaj tedy nakonec zatíží saldo hospodaření státního rozpočtu, ale i saldo v systému národních účtů, avšak v jiném období, než tomu bylo u salda publikovaného Ministerstvem financí.

Ve zmiňovaných letech se do rozdílu mezi oběma saldy současně promítlo navýšení daňových příjmů z důvodu převodu hotovostního příjmu (státní rozpočet dle MF) na akruální příjem (státní rozpočet v národním účetnictví). Nicméně odhad akruální hodnoty příjmu je stále založen na hotovostních tocích a jejich posunu do období, s nímž věcně a časově souvisí, a to dle mechanismu výběru jednotlivých daní⁴². Akruální princip byl současně aplikován při zachycení finanční kompenzace v rámci církevních restitucí. Přijetím zákona a vzniku závazku státu vyplatit celkem 59 mld. Kč byl v souladu s metodikou zachycen akruální výdaj odpovídající uvedené finanční kompenzaci současně se vznikem závazku.

Výše uvedené případy jsou však spíše výjimečné, standardně metodické rozdíly mezi hotovostní a akruálním saldem státního rozpočtu negenerují rozdíly vyšší než několik desetin procenta hrubého domácího produktu. Nicméně budeme-li hovořit o hospodaření sektoru vládních institucí jako celku, pak koncepční rozdíly poskytují na jedné straně analyticky užitečný (akruální) pohled na hospodaření státu, resp. sektoru vládních institucí jako celku. Na druhé straně je však pestrá nabídka údajů o stavu veřejných financí pro laickou a často i odbornou veřejnost, čelící intenzivnímu politickému marketingu, obtížně uchopitelná a méně srozumitelná, což vyžaduje komunikaci ekonomické podstaty dat ze strany tvůrců statistik.

⁴² Kupř. výběr DPH je posunut o měsíc dopředu, následné vratky poté o dva měsíce dopředu.

Srovnáme si pro ilustraci všechna diskutovaná salda, tedy státního rozpočtu, sektoru vládních institucí a veřejného sektoru v dostupné časové řadě:

Tabulka 2.6 Srovnání sald hospodaření konsolidačních celků, ČR, mil. Kč, 2001-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo státního rozpočtu	-142 771	-101 001	-81 265	-77 781	-62 807
Saldo hospodaření sektoru vládních institucí	-109 896	-159 992	-51 129	-90 561	-27 929
Saldo hospodaření veřejného sektoru	-101 028	-145 090	-23 783	-63 876	13 723

Zdroje: mfcz.cz, czso.cz

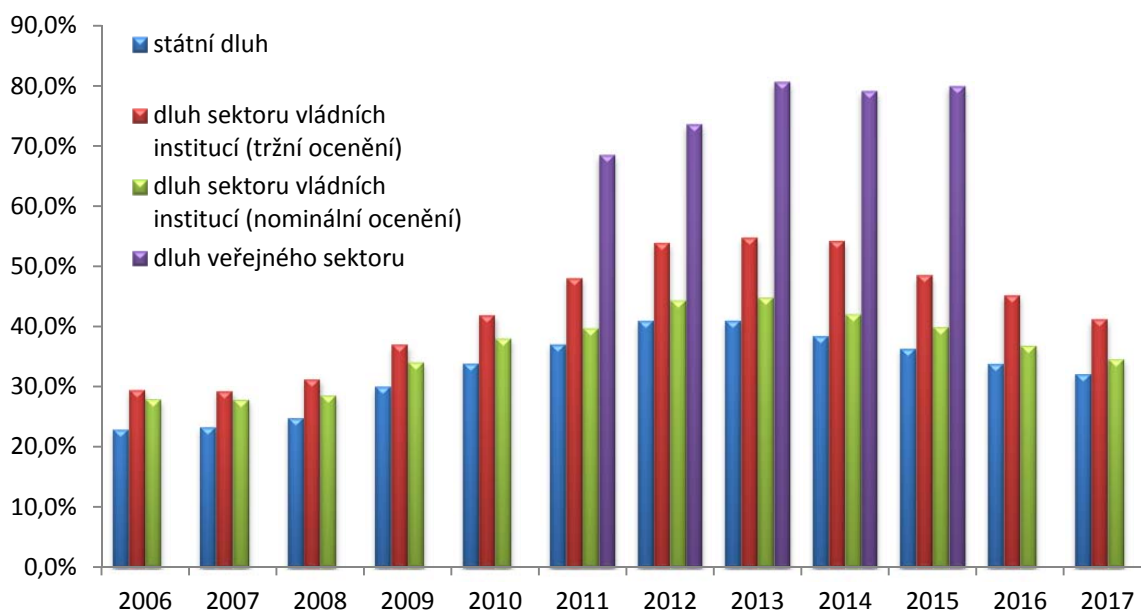
Jak ukazuje tabulka 2.6, ve všech sledovaných letech je deficit hospodaření veřejného sektoru nižší než u sektoru vládních institucí, což dokumentuje skutečnost, že mimo sektor vládních institucí jsou zařazeny zejména ziskově orientované veřejné instituce fungující dle metodického přístupu národních účtů na tržní bázi. Rozdíly mezi saldem státního rozpočtu a saldem hospodaření sektoru vládních institucí nelze vysledovat systematické rozdíly, vzhledem k volatilitě výše uvedených faktorů, které rozdíl utváří.

Postoupíme-li k rozvahovým položkám, narazíme opět na řadu metodických rozdílů mezi ukazatelem státního dluhu prezentovaným Ministerstvem financí, a dluhem sektoru vládních a veřejných institucí v systému národního účetnictví. Mezi stavovými hodnotami je klíčovou hodnotou zejména velikost dluhu, resp. výše dluhu ve vztahu k úrovni nominálního HDP. Následující graf a tabulka s absolutními hodnotami ilustrují rozdíl mezi výší státního dluhu, jako sumy závazků státu dle zákona o rozpočtových pravidlech⁴³, dluhu sektoru vládních institucí v tržním a nominálním ocenění⁴⁴, a dluhu sektoru veřejného, jehož metodické vymezení odpovídá dluhu sektoru vládních institucí v tržním ocenění. V případě veřejného sektoru je opět dostupná pouze časová řada údajů od roku 2011 do roku 2015.

⁴³ Zákona č. 218/2000 Sb.

⁴⁴ Tržní ocenění odráží cenu, za kterou se dané instrumenty obchodují na trzích, jedná se zejména o dluhopisy vládních institucí. Oproti tomu nominální ocenění odpovídá nominálnímu závazku, který je dlužník povinen umořit při splatnosti daného instrumentu.

Graf 2.5 Státní dluh, dluh sektoru vládních institucí v tržním a nominálním ocenění, dluh veřejného sektoru, % HDP, ČR, 2006-2015



Zdroj: czso.cz

Dluh veřejného sektoru výrazně převyšuje jak dluh sektoru vládních institucí, a to bez ohledu na jeho ocenění, tak státní dluh. Důvodem je přirozeně zahrnutí dluhových instrumentů veřejných nefinančních podniků, nicméně dominantní vliv mají zejména závazky z titulu výkonu politiky měnové, tedy závazky centrální banky. Jedná se o emitované oběživo či přijaté vklady, zejména v rámci plnění regulatorních požadavků na povinné minimální rezervy bank. Druhé nejvyšší hodnoty dosahuje dluh v tržním ocenění, přirozeně díky vyšší tržní hodnotě oproti nominální, především z důvodu vysoké poptávky po českých státních dluhopisech. Státní dluh je svým pokrytím nejužším konceptem, který nezahrnuje závazky vládních institucí jiných než organizačních složek státu.

Nicméně sestavení dluhu sektoru vládních institucí se od státního dluhu odráží jako od základní hodnoty. Přechod od státního dluhu ke konceptům národních účtů přehledně ukazuje následující tabulka. Státní dluh (řádek 1) představuje výchozí hodnotu, která je navýšena o dluhy dalších vládních institucí na ústřední⁴⁵ (řádek 2) a místní⁴⁶ vládní úrovni (řádek 3). Dále jsou připočteny i dluhy zdravotních pojišťoven (řádek 4), čímž dostáváme celkový dluh

⁴⁵ Např. Česká exportní banka, Českomoravská záruční a rozvojová banka, příspěvkové organizace, subjekty spravující infrastrukturu, aj.

⁴⁶ Místní rozpočtové a příspěvkové organizace, veřejné nemocnice, aj.

sektoru vládních institucí v nominálním (řádek 5) a tržním ocenění (řádek 6). Připočteme-li dále dluhy veřejných nefinančních a finančních korporací (řádek 7)⁴⁷, získáme údaje o celkové výši dluhu veřejného sektoru v národním účetnictví (řádek 8).

Tabulka 2.7 Státní dluh, dluh sektoru vládních institucí v tržním a nominálním ocenění, dluh veřejného sektoru, mld. Kč, ČR, 2006-2017

	číslo řádku	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Státní dluh	1	803	892	1000	1178	1344	1499	1668	1683	1664	1673	1613	1625
Dluh ostatních ústředních vládních institucí	2	90	86	61	62	68	6	27	46	46	64	81	78
Dluh místních vládních institucí	3	86	87	90	96	97	102	110	109	108	99	61	46
Zdravotní pojišťovny	4	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0
Dluh sektoru vládních institucí (nominální ocenění)	5 = 1+2+3+4	979	1066	1151	1336	1509	1607	1805	1840	1819	1836	1755	1749
Dluh sektoru vládních institucí (tržní ocenění)	6	1032	1120	1259	1451	1662	1943	2194	2249	2346	2234	2154	1776
Dluh veřejných korporací	7						1161	1187	1468	1599	1838		
Dluh veřejného sektoru	8 = 7+5						2768	2992	3308	3418	3674		

Zdroj: czso.cz, vlastní úpravy

Z hlediska analýzy zadluženosti se tak uživatel statistických dat nachází v situaci, kdy musí volit konkrétní agregát dle účelu analýzy, tedy zda je cílem analyzovat chování pouze organizačních složek státu (státní dluh), sektor vládních institucí (maastrichtská konvergenční kritéria) či veřejný sektor (veřejná správa) jako celek.

Metodika stojící v pozadí uvedených ukazatelů je rozdílná, tím i vypovídací schopnost údajů. Metodické rozdíly mezi dluhem státním, dluhem sektoru vládních institucí a dluhem veřejného sektoru lze rozdělit do následujících skupin:

1. *odlišné vymezení subjektů* - stejně jako v případě salda hospodaření, i v případě dluhu činí významný rozdíl rozsah subjektů započítaných do daného agregátu. Zatímco státní dluh pokrývá organizační složky státu, dluh sektoru vládních institucí zahrnuje všechny vládní instituce. Dluh sektoru veřejného poté veškeré instituce kontrolované vládními institucemi bez ohledu na jejich ekonomické chování.

⁴⁷ Např. České dráhy, městské dopravní podniky, Česká pošta, ČEZ, ČNB, a celé řady dalších.

2. *vymezení dluhových instrumentů* - dluhové instrumenty zahrnuté do státního dluhu jsou specifikovány v zákonu o rozpočtových pravidlech (par. 36, odst. 7 zákona č. 218/2000 Sb.). Jedná se o jmenovité hodnoty vydaných státních krátkodobých a dlouhodobých dluhopisů, státem přijaté úvěry a půjčky, státem vystavené směnky a nesplacenou část upsaného kapitálu majetkových účastí evidovaných ve státních finančních aktivech.

Metodika národního účetnictví dluh jako takový nedefinuje. Pro účely řízení veřejných financí je však dluh sektoru vládních institucí definován v nařízení Rady (ES) č. 479/2009, kde je vymezen jako součet hodnoty emitovaného oběživa a přijatých vkladů (položka AF.2 v národním účetnictví), emitovaných dluhových cenných papírů (AF.3) a přijatých úvěrů (AF.4). Metodické pojetí uvedených položek je oproti zákonu o rozpočtových pravidlech (státní dluh) širší, pokrývá závazky z finančního leasingu⁴⁸, které jsou pojímány jako úvěr, vyvolané garance za dluhy jiných subjektů, ať již ve formě úvěru či dluhopisu, převzaté dluhy, případně závazky z PPP projektů či původně dodavatelské úvěry transformované do závazků vůči faktoringovým společnostem, a další.

3. *ocenění dluhových instrumentů* - zatímco státní dluh je denominován ve jmenovitých hodnotách, národní účetnictví pracuje jak s tržním, tak s nominálním oceněním. Obchodovatelné instrumenty jako státní dluhopisy jsou v sektorových účtech zachyceny v cenách tržních. Upřednostňován je zde pohled držitele a jeho schopnosti přeměnit obchodovatelné aktivum do likvidnějších finančních instrumentů. Pro účely monitorování finanční stability vládních institucí (EDP) je však dluh oceněn v nominální hodnotě, tj. vyjadřuje objem prostředků, které jsou vládní instituce povinny při splatnosti věřiteli zaplatit. V otázce ocenění dluhu je důležité zmínit dva další metodické aspekty:

- a. *pojetí úroků* - naběhlé úroky jsou ze státního dluhu i z dluhu pro účely EDP vyloučeny, přestože se jedná o faktický závazek vůči věřiteli. Oproti tomu sektorové účty při ocenění položek s naběhlými úroky počítají. Eliminace úroků pro účely EDP má spíše praktické důvody, jako je nejistota ohledně harmonizovaného přístupu k výpočtu aktuálních úroků či politická neochota ke změně definice dluhu v nařízení Rady č. 479/2009.

⁴⁸ Nejvýznamnější vliv má metodické pojetí pronájmu stíhacích letounů Gripen jako finančního leasingu.

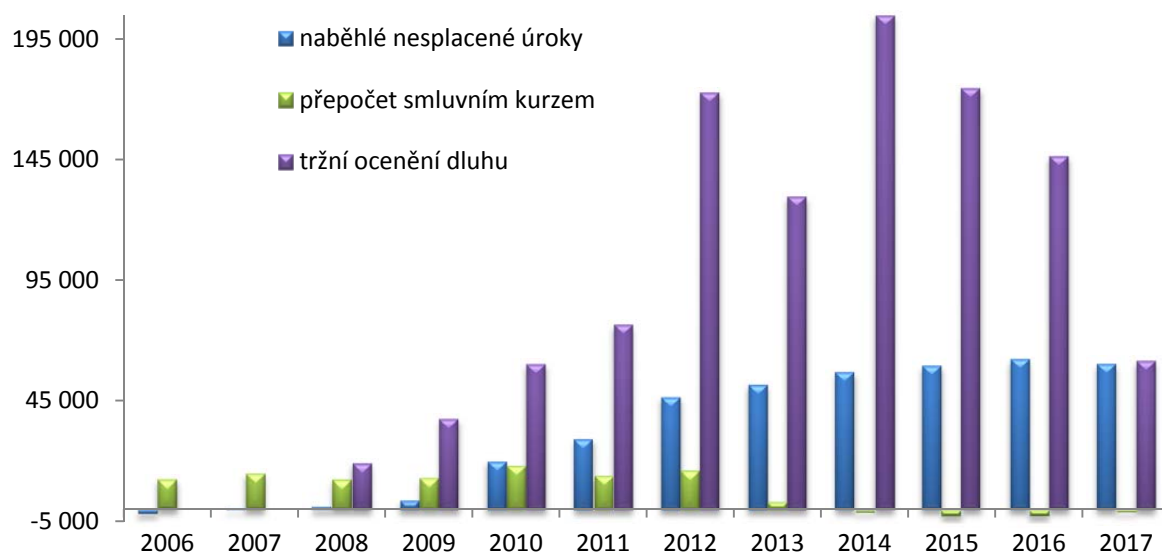
b. *pojetí derivátů* - deriváty na ocenění státního dluhu vliv nemají, stejně tak v případě sektorových účtů národního účetnictví. Dluh sektoru vládních institucí pro účely EDP ovšem s deriváty jako dluhovými položkami počítá ve dvou případech. Zaprvé, pokud se jedná o měnový derivát zajišťující existující dluhopis denominovaný v cizí měně. Je-li emitentem eliminováno kurzové riziko v jistíně dluhopisu či její části prostřednictvím měnového swapu, je pro konverzi využit dluh smluvní, nikoli tržní.

Definičním znakem druhého případu, kdy derivátový obchod vstupuje do dluhu, je nenulová hodnota swapu na počátku jeho životnosti. Jedná se zejména o případ tzv. mimotržních swapů. Jinými slovy se může jednat např. o situaci, kdy dle podmínek kontraktu jedna strana budou po celou dobu životnosti kontraktu povinna platit protistraně. Koncept mimotržního swapu byl aplikován zejména v reakci na události v Řecku, kdy nevýhodné derivátové obchody vedly k podhodnocení celkového dluhu sektoru vládních institucí v Řecku. Jiným případem je tzv. renegociace swapového kontraktu, kdy se strany kontraktu dohodnou na nových podmínkách, přičemž hodnota starého kontraktu je pro vládní instituci záporná a nebyla vypořádána.

Státní dluh prezentovaný Ministerstvem financí je tak metodicky výrazně odlišný od dluhu sektoru vládních institucí, a to jak v rámci sektorových účtů, tak pro účely EDP. Uvedené metodické rozdíly můžeme stručně demonstrovat v grafu 2.7, který ukazuje rozklad rozdílu mezi tržně a nominálně oceněným dluhem z grafu 2.5, z něhož je zřejmé, že rozdíl mezi tržně a nominálně oceněným vládním dluhem činil v posledních letech více než 20 %.

Národní účetnictví a statistika EDP tak nabízejí dluh oceněný jak v tržních cenách, tak v nominálních hodnotách. Graf 2.6 rozkládá rozdíl mezi oběma ukazateli na příspěvky jednotlivých vlivů.

Graf 2.6 Přechod od tržního k nominálnímu ocenění dluhu vládních institucí, ČR, v mil. Kč, 2006-2017



Zdroj: ČSÚ, vlastní úprava

Je zřejmé, že významným zdrojem rozdílu mezi tržní a nominální hodnotou dluhu se v posledních letech stala vysoká poptávka po českých státních dluhopisech na finančních trzích, jak z důvodu relativně dobrého stavu financí vládních institucí, tak z důvodu očekávaného posílení české měny po opuštění kurzového závazku centrální banky z konce roku 2013. V roce 2014 byla celková tržní hodnota dluhu vládních institucí rekordně vyšší o téměř 200 miliard oproti jeho nominálnímu vyjádření. Druhým nejvýznamnějším zdrojem uvedeného rozdílu jsou aktuální, tj. naběhlé a nesplacené, úroky.

Naopak význam vlivu měnového zajištění na hodnotu nominálního dluhu v českém prostředí de facto vyprchal v průběhu let 2013 a 2014, kdy byly splatné zajišťovací derivátové kontrakty uzavřené v předchozích letech. Nicméně vzhledem k nastavenému zajištění a vývoji kurzu dosáhl například v roce 2010 vliv derivátových obchodů na dluh více než 18 miliard Kč. Žádné nové zajišťovací obchody uzavírány nebyly i z důvodu menší potřeby dané kurzovými intervencemi centrální banky, které udržují kurz české koruny téměř zafixován.

Můžeme tak uzavřít, že klíčové indikátory ekonomického chování státu, sektoru vládních institucí či veřejného sektoru je potřeba analyzovat s vědomím značných metodických rozdílů, jak co do vymezení položek, v případě dluhu i jejich ocenění, tak především v konsolidačním celku. Zejména je důležité zdůraznit, že údaje o hospodaření či zadlužení státu představují z hlediska veřejného sektoru velmi úzké vymezení. Agregáty národního

účetnictví oproti tomu nabízejí širší koncepty, sektor vládních institucí či veřejný sektor. A jak jsme ukázali v této kapitole, kvantitativní rozdíly mezi ukazateli mohou být velmi výrazné právě v závislosti na rozsahu souboru subjektů, které reprezentují.

3. Role sektoru vládních institucí v národním účetnictví

Souboru subjektů vymezující sektor vládních institucí má v systému národního účetnictví specifickou pozici, která odráží jejich výsadní pozici v reálném ekonomickém systému. Jejich fungování se od ostatních institucí odlišují nejen co do pravomocí, funkcí, ale také co do motivačních schémat, v nichž se pohybují. Jedním z hlavních úkolů vládních institucí je přijímání zákonů a dalších legislativních aktů, jež ovlivní chování ostatních ekonomických aktérů. Výsadní pravomoc přijímat zákony a další legislativně ukotvená pravidla umožňuje vládním institucím realizovat hospodářskou a sociální politiku, jež má působnost na společnost jako celek.

Hospodářská a sociální politika státu může mít podobu přerozdělování důchodů, úspor a bohatství ve společnosti, přičemž tyto politiky jsou obecně vedeny politickými či sociálními preferencemi, nikoli motivací dosahovat zisku. Nicméně, jak bylo zmíněno v kapitole věnující se terminologickému vymezení, postupně nabývala významu role vládních institucí jako přímých poskytovatelů statků a služeb, opět bez obecného požadavku na ziskovost. Vládní instituce tak v současnosti vykonávají jak aktivity ve fiskální oblasti, tak „quasi-fiskální“ aktivity (par. 22.3, SNA 2008) ztělesněné zejména veřejnými společnostmi pro tento účel založenými či pořízenými.

Klíčovou charakteristikou vládních institucí je schopnost zajistit si vlastní financování prostřednictvím vynucených plateb, tedy nikoli nutně dobrovolných transakcí od ostatních ekonomických sektorů. Prostřednictvím institutu povinných plateb jsou vládní instituce schopny dosahovat svých vlastních cílů v oblasti sociální a ekonomické, které přirozeně nemusejí být v souladu s individuálními cíli ostatních ekonomických subjektů. Povinné platby představují hlavní nástroj dosahování hospodářsko-sociálních cílů, nicméně omezit zdroje vládních institucí a analýzu jejich vlivu na ekonomiku pouze na analýzu rozsahu povinných plateb by bylo zavádějící.

Specifický charakter vládních institucí jako netržních výrobců vedl současně k potřebě přijmout při popisu ekonomického chování vládních institucí řadu konvencí, kterým se věnuje první část této kapitoly. V první řadě jde o způsob ocenění produkce, jež z nemalé části nemá tržně obchodovaný ekvivalent či je poskytována za ceny neodrážející jejich hodnotu na trhu, a jednak imputovaný výpočet konečné spotřeby vládních institucí a její naturální přerozdělení ve prospěch domácností. Jak budeme diskutovat dále v textu, aplikace konvenčního přístupu

k ocenění produkce a změny v metodice sektorového vymezení mohou mít na klíčové ukazatele, zejména HDP, významný vliv.

Uvedené přirozeně platí i pro další ukazatele, zejména objem celkových příjmů a výdajů sektoru. Vymezení celkových příjmů a výdajů je dalším ze specifík sektoru, které není koncepčně ztotožnitelné s podnikovým účetnictvím, ale zejména ani s příjmy a výdaji státního rozpočtu. Významnou charakteristikou je dále konsolidovaná povaha výsledných dat, tedy popis a monitorování chování vládních institucí jako jednoho makroekonomického agenta⁴⁹. Konsolidace se týká ovšem pouze několik typů transakcí, jak blíže rozebereme dále v textu. Na základě dat národních účtů dále budeme demonstrovat roli sektoru, jíž hraje v jednotlivých fázích ekonomického procesu.

3.1 Ocenění produkce vládních institucí

Sektor vládních institucí obecně zahrnuje netržní výrobce produkující převážně netržní statky a služby, které jsou poskytovány k ekonomickému prospěchu ostatních institucionálních sektorů. Netržní povaha vytváří potřebu najít způsob ocenění statků a služeb, které nemají tržní ekvivalent. Netržní produkce představuje statky pro individuální a kolektivní spotřebu, které jsou vládními a neziskovými institucemi sloužícími domácnostem dodávány uživatelům buď zcela zdarma či za ekonomicky nevýznamné ceny (par. 6.128, SNA2008)⁵⁰.

Metodika specifikuje dva důvody pro existenci netržní produkce (par. 6.129, SNA2008). Prvním z nich je existence tržních selhání, tj. situace, kdy tržní mechanismus by dle předpokladů daný statek neposkytoval vůbec, či v příliš malém rozsahu, a tudíž za ceny, které by z trhu vytěsnily značnou část potencionálních spotřebitelů. Výroba dané produkce je tedy zajištěna netržním výrobcem ve větším objemu a při nižších cenách. Příkladem takto poskytovaných statků jsou zejména statky kolektivní spotřeby, jako je národní obrana, bezpečnost či veřejná správa, tudíž statky považované za čistě veřejné, tedy nerivalitní a nevylučitelné ve spotřebě (Stiglitz, 1986).

⁴⁹ Higgs (1991) rozporuje užitečnost tohoto přístupu při zkoumání dynamiky vývoje sektoru vládních institucí. Sektor vládních institucí jako jeden makroekonomický agent je dle autora nerealistický předpoklad. Dnešní sektor vládních institucí je souborem mnoha institucí s rozhodovacími pravomocemi.

⁵⁰ Koncept ekonomických významných cen je jedním z klíčových v našich úvahách o vymezení sektoru vládních institucí a bude podrobněji rozebrán v kapitole 5. Zatím pouze obecně zmiřme, že ekonomicky nevýznamnými cenami rozumíme ceny, které nemají významný vliv na poptávku a nabídku daného produktu, tedy na jeho produkci a spotřebu (viz par. 3.19, SNA2008).

Druhým důvodem je realizace cílené hospodářské politiky v ekonomické a sociální oblasti. Řada statků poskytovaných veřejným sektorem nemá charakter ryzích veřejných statků, tj. není splněn předpoklad nevylučitelnosti ze spotřeby a nerivalita ve spotřebě. Jedná se zejména o statky individuální spotřeby, jako vzdělání, zdravotní péče či doprava. Nicméně je obvyklé, že vládní instituce intervenují do trhů, jež zajišťují poskytování statků individuální povahy, za účelem zvýšit jejich širokou dostupnost z důvodu produkce pozitivních externalit, jakými jsou například podpora všeobecné vzdělanosti a zdraví.

Specifická povaha netržních statků a služeb a absence dostupných tržních cen se promítá do konvenčního přístupu k jejich ocenění. Skutečnost, že dané produkty nejsou poskytovány uživatelům za tržní ceny, implikuje, že jejich produkce je financována z především povinných plateb bez vazby mezi platbou a poskytnutou službou. Nejedná se tudíž ve své podstatě o platby za produkty, ale o platby na pokrytí zdrojů pro jejich výrobu (Murray, 1992).

Skutečně ocenění produktů ze strany konečných spotřebitelů tudíž není dostupné, neboť spotřebitelé nemohou zcela či pouze v omezené míře demonstrovat své preference na trhu. Tato skutečnost je zřejmá zejména v případě statků kolektivní spotřeby, jejichž produkce neprochází tržním mechanismem. V případě individuálních statků a služeb je situace odlišná, neboť mimo jejich netržní zabezpečení obvykle existuje současně trh, na kterém jsou statky produkovány a poskytovány za tržních podmínek. Přestože tedy jsou tržně ekvivalentní ceny dostupné, problémem zůstává vypovídací schopnost těchto cen, a to vzhledem k rozsahu trhu či menší srovnatelnosti co do kvality.

Metodika národního účetnictví daný problém překonává konvenčním přístupem. Při absenci tržních cen či jejich spolehlivých ekvivalentů je u netržních výrob aplikován nákladový způsob ocenění. Ocenění produkce je jednoduše odvozeno od objemu nákladů na tuto produkci vynaložených. Netržní produkce je tak oceněna jako součet:

- mezispotřeby,
- náhrad zaměstnanců,
- spotřeby fixního kapitálu,
- čistých daní z výroby.

Mezispotřeba představuje nákupy statků a služeb, jež jsou spotřebovány ve výrobním procesu či změni svoji podobu. Mezispotřeba musí být odlišena od pořízení fixních aktiv, jejichž účast na výrobním procesu je zachycena spotřebou fixního kapitálu. Položka čistých daní poté

představuje saldo placených daní a přijatých dotací, jež souvisí se samotnou výrobní činností, tedy bez vazby na objem vytvořené produkce. Strukturu produkce včetně podílu jednotlivých komponent v roce 2017 ukazuje následující tabulka:

Tabulka 3.1 Struktura produkce sektoru vládních institucí, ČR, 2017

	v mil. Kč	v %
Produkce sektoru vládních institucí	978 918	
- příjmy od konečných uživatelů	131 403	13,4
- pro vlastní konečné užití	32 386	3,3
- poskytnutá bezplatně	815 129	83,3
Komponenty produkce vládních institucí		
- mezispotřeba	283 466	30,2
- náhrady zaměstnancům	397 775	47,2
- spotřeba fixního kapitálu	207 151	21,6
- čisté daně na produkci	1 293	0,1
- čistý provozní přebytek	6 878	0,9

Zdroj: ČSÚ, vlastní úprava

Uvedené komponenty vykazují v čase značnou stabilitu, ilustrace na jednom roce se tak jeví jako dostatečná. Z celkové produkce vládních institucí představovala přímo placená produkce 13,4 %, přičemž se jedná o příjmy jak z tržní produkce, tak příjmy z netržní produkce. Zbylá část produkce byla poskytnutá společnosti zdarma ve formě kolektivní spotřeby či naturálních sociálních transferů (83,3 %), či se jednalo o produkci pro vlastní konečné užití (3,3 %).

Z hlediska struktury jednotlivých nákladových položek hrají největší roli náklady na pracovní vstup, tedy náhrady zaměstnancům, které tvořily více než 47,2 % hodnoty produkce⁵¹. Druhou nejvýznamnější položkou jsou výdaje na mezispotřebu, v roce 2017 s podílem 30,2 %. Relativně významnou část ovšem tvoří také služby kapitálu reprezentované položkou „spotřeba fixního kapitálu“, která tvoří bezmála čtvrtinu celkové hodnoty produkce. Význam dalších položek je zanedbatelný, nicméně na provozní přebytek se podíváme podrobněji, neboť jeho rozsah odráží významné charakteristiky i metodická specifika sektoru vládních institucí.

⁵¹ Vzhledem k zapojení vládních institucí zejména do poskytování služeb, není přirozeně vysoký podíl pracovního vstupu překvapivý.

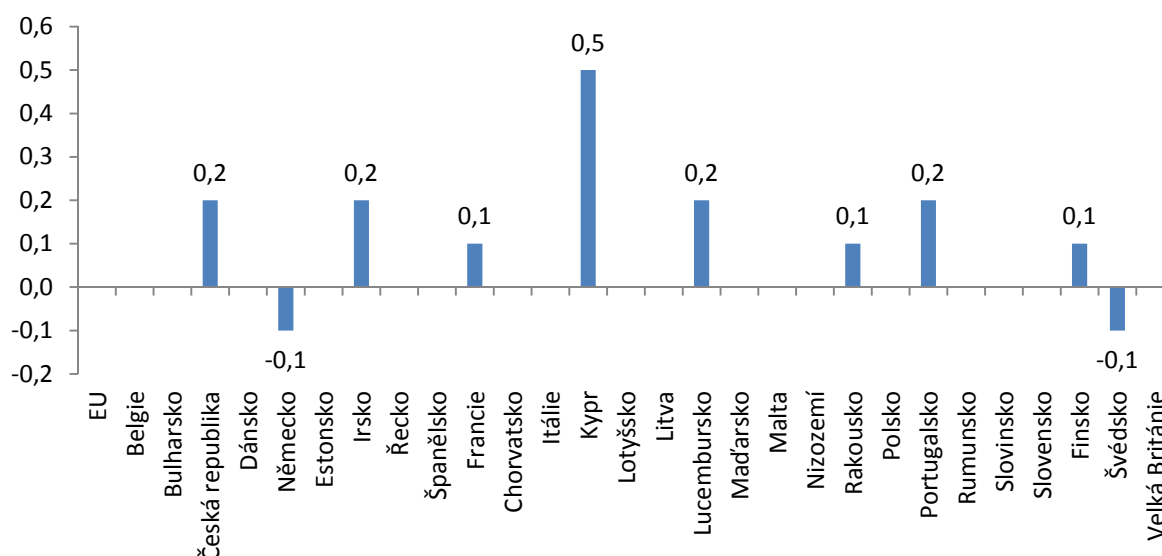
Nízký podíl provozního přebytku je odrazem netržní povahy většiny činností sektoru vládních institucí. Oproti tržní produkci tak stojí mimo hodnotu produkce významný prvek, kterým je míra návratnosti či zisková marže, která je v národním účetnictví aproximována právě ukazatelem provozního přebytku. Nicméně předpokladem, že součástí netržní výroby principiálně není zisková marže, je čistý provozní přebytek netržních výrob z definice nulový. Jinými slovy čistá přidaná hodnota netržních výrob je tvořena pouze náhradami zaměstnanců, případně čistými daněmi na výrobu, a tudíž straně užití účtu tvorby důchodů plně alokována bez dopadu na výši čistého provozního přebytku. Nicméně se jedná o jednu ze slabin současného přístupu metodiky k měření produkce vládního sektoru, který vede k podhodnocení jeho přidané hodnoty a nadhodnocení přidané hodnoty ostatních sektorů (Murray, 1992). Tento nedostatek však může být teoreticky i prakticky překonán volbou vhodné úrokové míry aplikované na zásobu kapitálu sektoru vládních institucí (Lequiller, Blades, 2006).

Provozní přebytek je však i v případě sektoru vládních institucí nenulový, jelikož veškerá produkce sektoru nemusí být pouze netržní povahy. Vládní instituce mohou vykonávat jak netržní, tak tržní výrobu prostřednictvím svých činnostních jednotek. Jednak může jít o produkci samostatné právnické osoby vytvořené za určitým specifickým účelem, která však z pohledu národního účetnictví nesplňuje podmínku samostatnosti a je konsolidována v sektoru ovládajícího subjektu⁵². A jednak může jít o vedlejší činnost právnické osoby sektoru zařazené do sektoru vládních institucí, např. ve formě pronajímání prostor za tržní ceny či poskytování stravovacích služeb za ceny běžné na trhu. Z tohoto pohledu je tak zřejmé, že i netržní výrobci mohou generovat nenulový provozní přebytek.

Přestože je provozní přebytek sektoru vládních institucí absolutně i relativně velmi nízký, ve srovnání se zeměmi Evropské unie je jeho podíl na HDP jedním z nejvyšších, jak ukazuje graf 3.2. Podíl tak činil v České republice 0,2 % HDP, přičemž ve většině Evropských zemí je podíl nulový (hodnota není v takovém případě v grafu 3.2 zobrazena).

⁵² Právě tato skutečnost vedla k nárůstu tržní produkce sektoru vládních institucí v souvislosti se změnami v metodice vymezení sektoru, které do sektoru přivedly některé subjekty tržní povahy, generující kladný provozní přebytek, ovšem bez dostatečné autonomie.

Graf 3.1 Podíl čistého provozního přebytku na HDP v EU, % HDP, 2017



Zdroj: Eurostat

Netržní ocenění tedy překonává mnoho obtíží, vytváří však jiné. Jednak jde o možné nadcenění či podcenění dané produkce. Neznáme-li transakční hodnotu, spoléháme de facto na nákladovou teorii hodnoty, tedy hodnoty určené náklady na výrobu vynaloženými (Holman, 2017). Přijmeme-li však tezi, že finálním arbitrem transakční hodnoty je spotřebitel, jenž danou cenu akceptuje či nikoli, nemá spotřebitel v případě veřejných statků a služeb jak své skutečné preference demonstrovat, neboť výroba je financována z povinných, nikoli dobrovolných plateb.

Na druhé straně absence ziskového motivu a tím opomíjení výnosu z kapitálu, resp. marže či zisku, vede k podhodnocení produkce vládních institucí (Lequiller, Blades, 2014). Jinými slovy stejné statky poskytované tržními výrobci by měly tendenci mít vyšší transakční hodnotu přinejmenším právě o podnikatelský požadavek na návratnost. Při praktické kompilaci národních účtů není u netržní produkce v současnosti marže uvažována, nicméně je stále předmětem diskusí a jedním z možných námětů na metodickou změnu (Lequiller, Blades, 2014).

Mezi rizika pro (makroekonomickou) analýzu sektoru vládních institucí lze však zařadit i další skutečnosti. Jelikož je hodnota produkce odvozena od nákladů, pak její měřený rozsah závisí na objemu nákupů realizovaných netržními výrobci. Významné rozdíly při poskytování tržních a netržních produktů mohou být v reakcích na změny v konečné poptávce uživatelů,

potažmo na celkové kontrakce či expanze v rozsahu efektivní poptávky, čímž může mít dopad na průběh a analýzu hospodářského cyklu (Rybáček, 2017). Jinými slovy statistické zachycení cyklických změn může mít u netržní produkce určité zpoždění, neboť za předpokladu nulového meziročního růstu dluhu se rozsah produkce bude odvíjet od objemu realizovaných daňových příjmů.

S vlivem na hospodářský cyklus úzce souvisí také způsob měření produktivity netržních výrobců. Odvozením hodnoty produkce od hodnoty vstupů nelze spolehlivě měřit změny v produktivitě poskytovatelů veřejných statků a služeb (Oulton, 1999). V praxi je nutné tento nedostatek informací překonat arbitrárním předpokladem o růstu produktivity netržních výrobců s neurčitým zkreslením vypovídací schopnosti výsledného údaje. Vliv arbitrárních předpokladů na výsledné agregáty poté přirozeně roste s tím, jak se rozšiřuje rozsah sektoru vládních institucí o další ekonomické subjekty. Jak je tedy zřejmé, nákladové ocenění překonává řadu obtíží s oceněním netržně poskytovaných statků a služeb, ale negativně postihuje vypovídací schopnost dalších agregátů či analýz.

3.2 Vymezení příjmů a výdajů

Bilanční položky sektoru vládních institucí, jako čisté úspory či potřeba financování, jsou přímo dostupné ze systému národních účtů. Pro účely analýzy či řízení veřejných financí jsou však široce využívány ukazatele, které v sekvenci účtů přímo prezentovány nejsou, nicméně na konceptech a agregátech národního účetnictví jsou plně založeny. Jedná se mj. o ukazatele celkových příjmů, celkových výdajů, daňové zátěže či celkového zadlužení. Podívejme se na agregáty celkových příjmů a výdajů, které vykazují řadu specifík a současně široké využití v makroekonomické analýze a ekonomickém výzkumu. Seznámení s vymezením obou agregátů nám posléze napomůže v diskusi o konečné spotřebě a zejména otázce konsolidace, a vlivu změn ve vymezení sektoru na finální údaje.

Vymezení příjmů a výdajů v národním účetnictví se liší jak od příjmů a výdajů pro účely sledování plnění státního rozpočtu, tak od příjmů a výdajů definovaných v běžných účetních

systémech. Obecně saldo příjmů a výdajů určuje schopnost sektoru financovat se či potřebu sektoru být financován jinými sektory⁵³. Formálně lze celkovou bilanci zapsat jako:

$$\begin{aligned}\text{Saldo hospodaření (Schopnost financování)} &= \\ &= \text{celkové příjmy} - \text{celkové výdaje} = \\ &= \text{čistá provozní bilance} - (\text{pořízení} - \text{prodej nefinančních aktiv})\end{aligned}$$

S příjmy a výdaji vládních institucí souvisí významné specifikum, kterým je ústupek metodiky z obecného principu akruálního pojetí příjmů a výdajů. Obtíže při výběru daní, existence šedé a černé ekonomiky či záměrné zkreslování, vedou k nižšímu výběru povinných plateb, než je jejich teoretická úroveň. Metodika poskytuje tvůrcům národních účtů volbu ze dvou přístupů (par. 20.174 ESA2010), buď zachycovat pouze skutečně vybrané daně a sociální příspěvky (hotovostní princip), či založit jejich kvantifikaci na daňových přiznáních a odhadech (akruální princip), ale současně jako výdaj (kapitálový transfer) zaznamenat část daňových výnosů, která pravděpodobně nebude nikdy vybrána.

Přirozeně informace o nevybraných daních není v momentě sestavení účtů dostupná, tudíž doporučením metodiky je využití koeficientu, jehož výše je založena na minulých zkušenostech. Nicméně v současnosti tuto praxi volí jen několik málo zemí⁵⁴, zejména z důvodu značných nejistot ohledně výše koeficientu. Právě výše koeficientu byla předmětem kritiky Evropské komise v případě Řecka (Eurostat, 2004). Evropská komise shledala koeficient jako příliš nízký a označila jej za metodickou chybu, která podhodnotila výši deficitu o 650 miliónů EUR. Doporučení Komise poté bylo přejít na druhou metodu, jíž je metoda posunutých hotovostních plateb.

Tato metoda v současnosti dominuje v praxi sestavení národních účtů v Evropě. Jedná se o časový posun hotovostních plateb do období, s nímž věcně a časově souvisí, v závislosti na mechanismu výběru daně a vypořádání vratek daní (ČSÚ, 2015). Vzhledem k uvedeným specifickým nejistotám je metodikou připuštěno založit sestavení účtů za subjekty, jejichž

⁵³ Nicméně je třeba dodat, že potřeba být financován automaticky neindikuje růst závazků, neboť negativní saldo hospodaření může být financováno poklesem v objemu držných aktiv (Rybáček, 2015b).

⁵⁴ Např. Řecko.

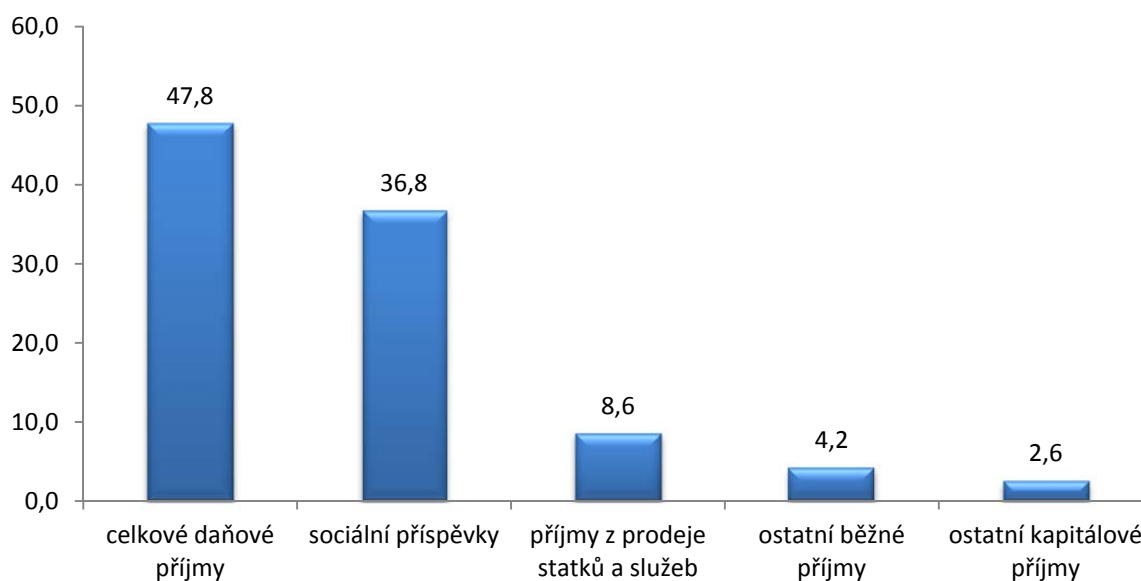
hospodaření je součástí státního rozpočtu (rozpočtové organizace) na nikoli aktuální, nýbrž hotovostní bázi. Převod na aktuální hodnoty je poté proveden pouze u několika vybraných položek státního rozpočtu, jako je výše uvedený časový posun daní a sociálních příspěvků, mezispotřeby či úrokových nákladů. Ačkoli tedy národní účetnictví obecně pracuje na aktuálním principu, významný objem toků v rámci sektoru vládních institucí je postaven na hotovostním principu.

Podívejme se nyní blíže na vymezení celkových příjmů a výdajů. Příjmy jsou definovány v paragrafu 20.76 ESA2010, resp. v paragrafu 22.65 SNA2008. Příjmy mají pozitivní vliv jak na saldo hospodaření sektoru (položka B.9n), tak na čisté jmění (B.90). Mezi příjmy sektoru vládních institucí řadíme:

- celkové daňové příjmy (daně z výroby a dovozu, daně z důchodů, jmění, aj., a kapitálové daně)
- sociální příspěvky
- příjmy z prodeje statků a služeb a produkce pro vlastní konečné užití
- ostatní běžné příjmy (dotace, prvotní důchody a běžné transfery)
- ostatní kapitálové příjmy (kapitálové transfery)

Strukturu příjmů co do podílu ilustruje následující graf:

Graf 3.2 Struktura příjmů vládních institucí, ČR, % celkových příjmů, 2006-2017



Zdroj: ČSÚ, vlastní úprava

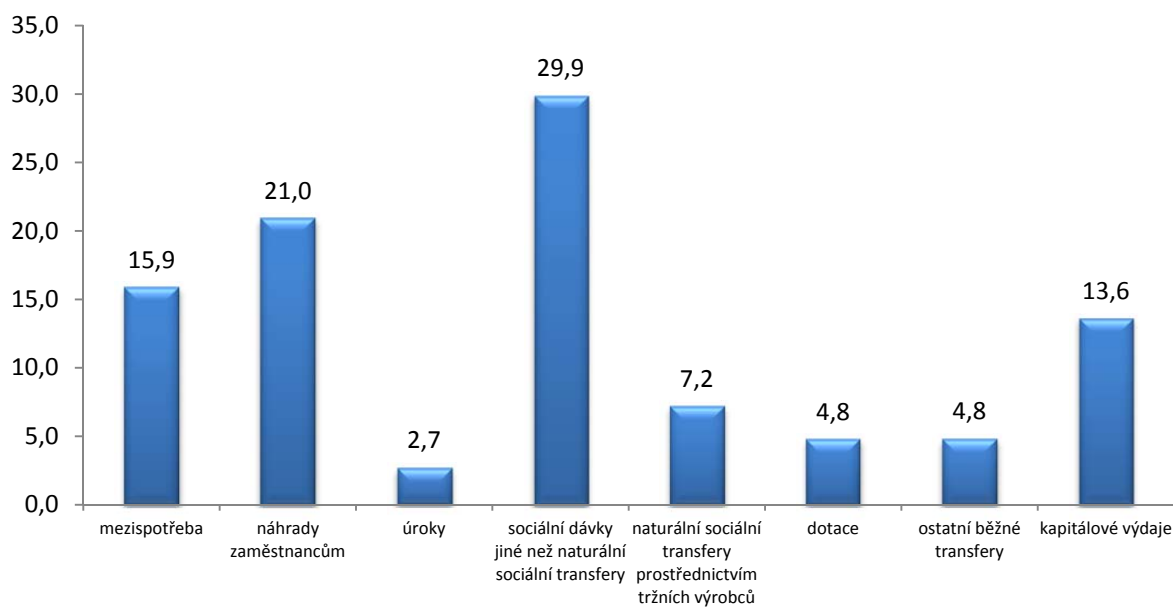
Z titulu povahy vládních institucí plyne, že příjmy z prodeje statků a služeb zaujímají spíše marginální pozici (8,6 %), naopak dominují povinné platby ve formě daní (47,8 %) a sociálních příspěvků (36,8 %), které celkově tvoří bezmála 85 % celkových příjmů vládních institucí.

Výdaje jsou definovány v SNA2008 v paragrafu 22.70, v ESA2010 se výdajům věnuje paragraf 20.92. Výdaje mají naopak negativní vliv na saldo hospodaření a čisté jmění sektoru. Mezi výdaje sektoru vládních institucí patří:

- mezipotřeba
- náhrady zaměstnancům
- úroky
- sociální dávky jiné než naturální sociální transfery
- naturální sociální transfery prostřednictvím tržních výrobců
- dotace
- ostatní běžné transfery (daně z výroby, prvotní důchody jiné než úroky, daně z důchodu, jmění, aj., běžné transfery a změny v penzijních nárocích)
- kapitálové výdaje (hrubá tvorba kapitálu, pořízení nevyráběných aktiv, kapitálové transfery)

Oproti příjmům již není struktura výdajů natolik koncentrována, co do podílu jednotlivých typů výdajů na celku. Následující graf ilustruje zastoupení jednotlivých položek v celkových výdajích vládních institucí:

Graf 3.3 Struktura výdajů sektoru vládních institucí, ČR, % celkových výdajů, 2006-2017



Zdroj: ČSÚ, vlastní úprava

Vzhledem k dominantní funkci vládních institucí v oblasti sociální tvořily výdaje na sociální dávky a naturální sociální transfery téměř 30 % celkových výdajů sektoru. Výdaje na pracovní vstup ve formě náhrad zaměstnancům byly s 21 % druhým nejvýznamnějším výdajem sektoru, mezispotřeba poté tvořila 15,9 %. Kapitálové výdaje činily za uvedené období 13,6 %, nicméně tato skupina výdajů pokrývající investiční výdaje a kapitálové transfery je charakterizována meziročními změnami i v řádech několik procentních bodů. Mezi důvody lze hledat jak vliv hospodářského cyklu, tak cyklu politického.

Agregáty celkových příjmů a výdajů tak pokrývají široké spektrum příjmů a výdajů. Jednak jsou zachyceny transakce související s produktivní činností, utvářející agregát úspor a mající vliv na bilanční sumu v rozvaze a čisté jmění. Současně je však v sumárních agregátech příjmů a výdajů zachyceno čisté pořízení nefinančních aktiv, jehož zdrojem jsou vytvořené úspory a kapitálové transfery. Odlišností čistého pořízení nefinančních aktiv od transakcí utvářejících úspory je dopad na čisté jmění, které jimi ovlivněno není. Dopad čistého pořízení

nefinančních aktiv na bilanční sumu v rozvaze je poté otázkou způsobu financování. V případě, že jde o čisté pořízení financované snížením či zvýšením jiného druhu aktiva vytvořeného produktivní činností či jinak získaného, zůstane bilanční suma nezměněna. Bilanční suma však vzroste či klesne v případě pořízení financovaného vstupem do dlužnického vztahu či jeho likvidací, ovšem bez dopadu na výši čistého jmění.

Protiváhou výše uvedených transakcí obsažených v agregátech celkových příjmů a výdajů jsou, vyjma barterových obchodů, transakce s finančními aktivy a závazky zachycené na finančním účtu. Pokrytí transakcí na finančním účtu je ovšem širší. Vedle celkových příjmů a výdajů dle definic SNA zachycují tzv. čistě finanční transakce, které neovlivňují saldo hospodaření a vedou pouze ke změně ve finančním portfoliu sektorů, a to bez dopadu na čisté jmění. Jedná se tudíž o transakce pouze s finančními aktivy či závazky zejména z důvodu, že současný finanční tok (např. nákup dluhopisu či poskytnutí půjčky) dává vzniknout budoucímu nároku na zpětný tok (splátka dluhopisu či splátka půjčky).

Finanční aktiva se dále od nefinančních aktiv liší hned v několika ohledech. Podobně jako nefinanční aktiva sice slouží jako uchovatel hodnoty, ovšem nejsou přímo použitelné při dané ekonomické aktivitě, tedy nejsou samy o sobě zdrojem přidané hodnoty, a současně jde o vztah dvou stran, dlužníka a věřitele.

Důsledkem odlišení transakcí s nefinančními a finančními aktivy s ohledem na jejich vliv na tvorbu přidané hodnoty je stav, kdy čistě finanční transakce neovlivňují saldo hospodaření, tedy nejsou započítány ani do příjmů, ani do výdajů sektoru vládních institucí. Rozdíl mezi čistě finančními a ostatními finančními transakcemi můžeme demonstrovat např. na platbách věřitelům ve formě úroků a splátek jistiny. Splacení naběhlých úroků vede k poklesu objemu vytvořených úspor, k poklesu hodnoty držených aktiv a čistého jmění. Naproti tomu splátka jistiny vede ke snížení objemu držených aktiv, ovšem bez dopadu na výši generovaných úspor a výši čistého jmění. Z hlediska salda a čistého jmění tak pravidelné platby ve formě úroků mají negativní dopad na saldo hospodaření, splátky jistiny však již představují pouze čistě finanční transakci bez dopadu na úspory či čisté jmění.

Identifikace transakcí jako čistě finančních může mít významný dopad na velikost rozdílů mezi ukazateli salda státního rozpočtu či účetních zisků a ztrát na straně jedné, a saldem hospodaření v systému národního účetnictví na straně druhé. Jedná se o případy prodeje či nákupu podílů, nákup či emise dluhopisů, poskytnutí či splacení půjčky, apod. Nicméně ekonomická podstata má i zde přednost před formální povahou. Zjevný nesoulad mezi tržní

hodnotou pořízeného aktiva a transakční hodnotou může vést ke vzniku nefinanční transakce (tzv. kapitálový transfer), jež zachycuje přerozdělení bohatství ve společnosti. Může se jednat o pořízení aktiva za vyšší než tržní cenu či prodej aktiva pod tržní cenou, s cílem poskytnout partnerovi transakce finanční podporu. Tyto případy redistribuce jsou diskutovány v závěru této kapitoly.

Celkové výdaje vládních institucí musí být dále striktně odlišeny od výdajů vládních institucí na konečnou spotřebu, jež jsou významnou položkou na straně užití HDP a uvažovaným klíčovým nástrojem stabilizační hospodářské politiky státu. Výdaje vládních institucí na konečnou spotřebu jsou svoji povahou položkou imputovanou, odvozenou od ostatních výdajových položek. Ve výčtu jednotlivých typů výdajů tak nefigurují, neboť v takovém případě by došlo ke dvojímu započítání daného výdaje⁵⁵. Způsob konstrukce konečné spotřeby vládních institucí je další konvencí související se specifickou povahou vládních institucí. Povaze konečné spotřeby vládních institucí se detailně věnuje následující subkapitola

3.3 Konečná spotřeba vládních institucí

Problematika měření konečné spotřeby netržních výrobců úzce souvisí s definicí výdajů a produkcí netržních výrobců a aplikací konceptu ekonomicky nevýznamných cen. Konečná spotřeba představuje konečné užití statků a služeb, přičemž tyto spotřebou zanikají a nejsou součástí rozvah. U netržních výrobců má konečná spotřeba fakticky dvě komponenty (Pulpánová, 2013):

- produkce samotných netržních výrobců poskytovaná konečným uživatelům zdarma či za ekonomicky nevýznamné ceny
- nakoupená produkce tržních výrobců

V případě produkce netržních výrobců se jedná o tu část produkce, jež není přímo zpoplatněna. Jedná se o konvenční přístup, kdy tudíž nezpoplatněná část produkce netržních výrobců poskytovaná konečným uživatelům je zachycena jako výdaje na konečnou spotřebu daného sektoru (producenta). Nicméně zřejmý fakt, že konečným spotřebitelem je sektor

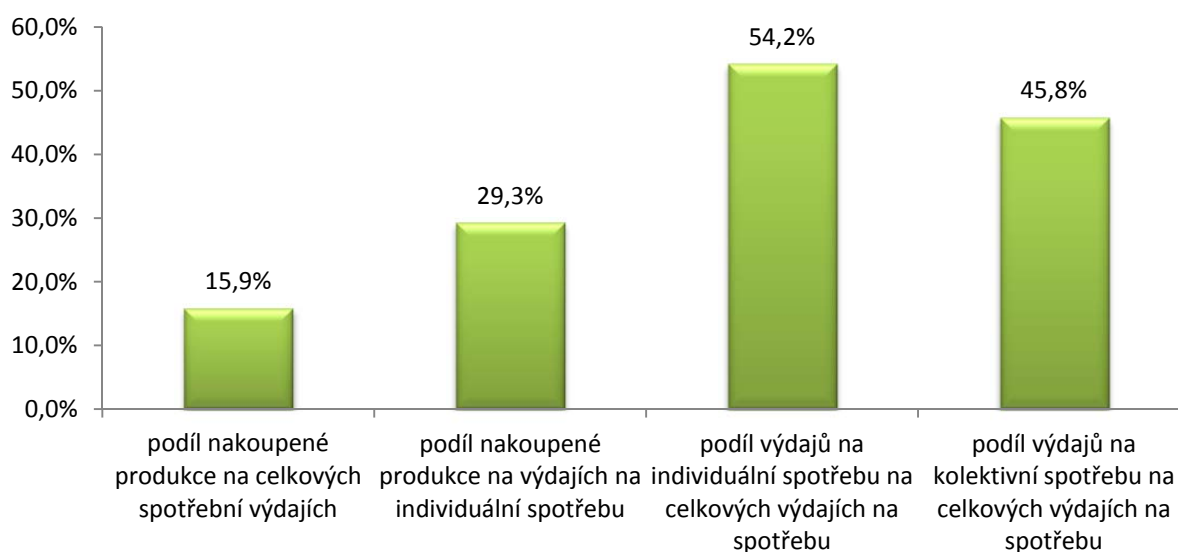
⁵⁵ Pokud by veškerá netržní produkce vládních institucí byla poskytována bezplatně, odpovídala by výše konečné spotřeby vládních institucí výši jejich netržní produkce. V realitě však dochází k přímým platbám, čímž je produkce částečně kryta přímými platbami uživatelů a výše konečné spotřeby se liší od výše netržní produkce.

domácností, byť tím nevzniká faktická peněžní transakce, dal při tvorbě SNA1993 vzniknout konceptu naturálních sociálních transferů (Lequeller, Blades, 2014) a tedy upravenému disponibilnímu důchodu⁵⁶.

Druhá komponenta představuje nákupy od tržních výrobců, tj. kompenzace za poskytnutí služeb ze strany tržních subjektů. Tato skupina výdajů na konečnou spotřebu pokrývá celé spektrum nákupů, nicméně dominantní roli hrají výdaje na poskytování zdravotních služeb, tedy výdaje zdravotních pojišťoven za služby poskytované domácnostem – obyvatelstvu soukromými zdravotnickými zařízeními. Menší část tvoří jiné výdaje ve formě příspěvků na nákup služeb typu doprava, bydlení, aj.

Nákupy od tržních subjektů pokrývají statky a služby individuální spotřeby, a tvoří významnou část výdajů na individuální statky a služby, jak ukazuje následující graf analyzující skladbu spotřebních výdajů vládních institucí.

Graf 3.4 Analýza spotřebních výdajů vládních institucí, ČR, 2017, v %



Zdroj: ČSÚ, vlastní úprava

⁵⁶ Impulsem pro zavedení konceptu naturálních sociálních transferů byla zejména snaha o mezinárodní srovnatelnost údajů o konečné spotřebě domácností. Zavedení konceptu naturálních sociálních transferů a skutečné konečné spotřeby tak umožňuje srovnatelnost bez ohledu na skutečnost, zda spotřeba domácností je či není spojena s přímými platbami ze strany domácností.

Naturální sociální transfery vládních institucí, tedy výdaje těchto institucí na individuální spotřebu, tvořily v roce 2017 celkem 54,2 % všech spotřebních výdajů vládních institucí. Současně 29,3 % z těchto výdajů je ve formě produkce nakoupené od tržních výrobců, zbylá část představuje netržní produkci samotných vládních institucí či její část, která není přímo placena konečnými uživateli. Na celkových spotřebních výdajích se nákupy od tržních výrobců podílí 15,9 %. Vzhledem k významnému zastoupení veřejných výrobců jsou uvedené podíly závislé nejen na politickém rozhodnutí o objemu výdajů, ale také na sektorovém zařazení, což kvůli sektorovým změnám v posledních letech dosud znemožňuje analýzu v delší časové řadě.

V případě služeb pro společnost jako celek, tj. kolektivní spotřeby, je podíl 45,8 %, což současně definičně odpovídá podílu skutečné konečné spotřeby vládních institucí. V případě skutečné konečné spotřeby vládních institucí se jedná o část konečného užití, jež není přiřaditelné konkrétním uživatelům. Rozlišení na individuální a kolektivní spotřební výdaje má významné analytické užití, na které dále navazuje tzv. klasifikace COFOG, tedy třídění výdajů podle funkcí vládních institucí. Nicméně detailnější popis klasifikace COFOG přesahuje téma této práce, nadále se mu tedy věnovat nebudeme.

Způsob kvantifikace konečné spotřeby je tedy konvencí národního účetnictví, stejně jako následná distribuce spotřebních výdajů vládních institucí prostřednictvím naturálních sociálních transferů ve prospěch domácností. Skutečná konečná spotřeba sektoru vládních institucí poté odpovídá výši kolektivní spotřeby. Z hlediska tématu práce je však důležité poznamenat, že agregát konečné spotřeby vládních institucí je metodickými změnami ve vymezení sektoru vládních institucí více či méně ovlivňován.

Zřejmý je tento fakt kupř. na příkladu veřejných nemocnic, financovaných platbami ze strany zdravotních pojišťoven. V případě zařazení nemocnic mimo sektoru je dopad na konečnou spotřebu ve výši plateb od zdravotních pojišťoven, v případě zařazení v sektoru vládních institucí ovšem jsou platby přetříděny jako vnitřní transfer. Vliv na konečnou spotřebu vládních institucí poté odpovídá rozdílu mezi nákladově oceněnou produkcí očištěnou o přímé platby od spotřebitelů a platbami od zdravotních pojišťoven. Jinými slovy, pokud nepokrývaly platby od zdravotních pojišťoven veškeré náklady veřejných nemocnic, dochází přearazením daných subjektů k růstu konečné spotřeby vládních institucí. Uvedené však přirozeně platí pro jakékoli subjekty, které jsou přetřídovány do sektoru vládních institucí a u nichž dochází ke změně způsobu ocenění produkce.

3.4 Konsolidace

Konsolidovaná povaha údajů IPSAS, GFS i národních účtů je významnou charakteristickou agregovaných údajů. Obsahem konsolidace je eliminace vnitřních toků a stavů v rámci konsolidovaného celku. Z hlediska interpretace dat je důvod pro konsolidaci zřejmý. Metodika sleduje chování konsolidovaného útvaru jako celku a jeho vztah k ostatním ekonomickým subjektům. Jinými slovy sledujeme chování konsolidovaného celku jako jednoho makroekonomického agenta.

Konsolidační praxe v neposlední řadě zajišťuje dostatečnou úroveň mezinárodní srovnatelnosti agregovaných údajů. Důvodem je zejména skutečnost, že institucionální uspořádání při zajišťování veřejných služeb se mezi zeměmi liší, s tím i objem či frekvence toků mezi příslušnými institucemi. Rozdílné organizační uspořádání může vést k inflaci objemu příjmů a výdajů sektoru vládních institucí pouze z titulu vyššího počtu institucí, které dané transakce realizují. Nekonsolidované údaje by tak podávaly zkreslené údaje o rozsahu sektoru vládních institucí. Z těchto důvodů jsou konsolidovaná data jednoznačně preferována před daty nekonsolidovanými.

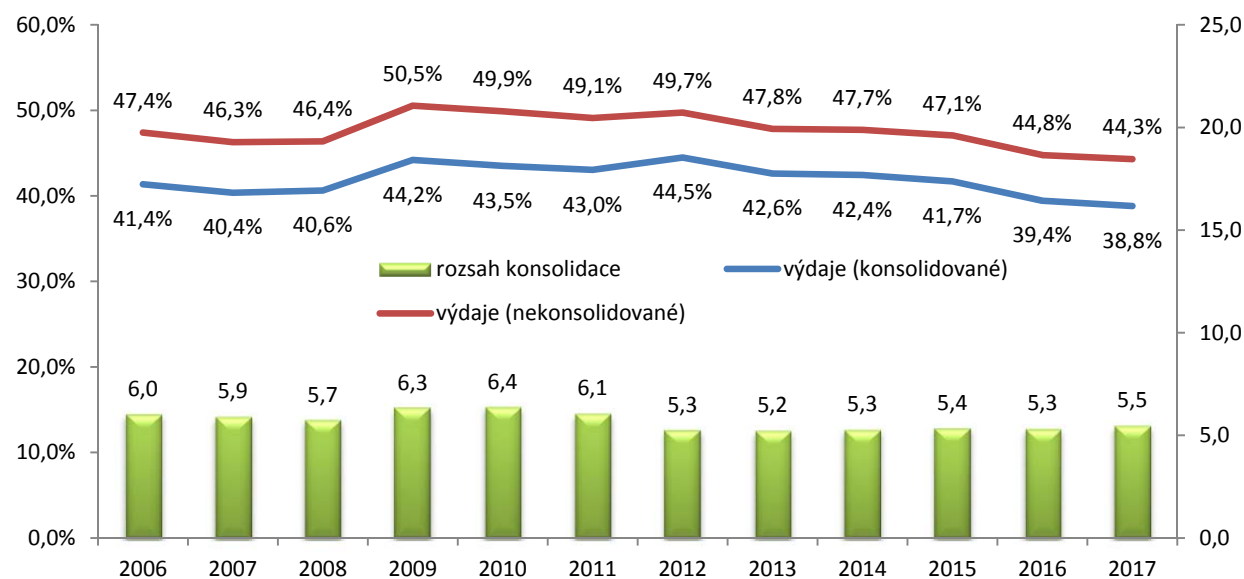
Praxe konsolidace vnitřních toků je přirozeně vysoce náročná na znalost protistran konsolidovaných transakcí. Praktickým doporučením tak není konsolidovat veškeré transakce uvnitř sektoru vládních institucí, nýbrž typy transakcí objemově nejvýznamnějších (O'Connor, Weisman, Wickens, 2004). Praktickým doporučením je tak konsolidovat toky uvnitř sektoru vládních institucí v podobě úrokových plateb, běžných a kapitálových transferů, ale také finančních transakcí a stavů. Transakce s produkty či platby tak přirozeně konsolidovány nejsou.

Značnou překážkou pro konsolidaci sektoru vládních institucí je aplikace odlišných účetních principů u vládních institucí. Jak jsme uvedli výše, v případě rozpočtových organizací je přípustné sestavení účtů na hotovostním principu. Na druhé straně jsou účty za většinu ostatních subjektů sektoru vládních institucí postaveny na akruálním principu. Při konsolidaci vnitřních transferů tím pravidelně vznikají rozdíly mezi hotovostním tokem ze státního či místních rozpočtů, a akruálním zachycením toku na straně příjemce. Nicméně vzhledem ke skutečnosti, že časový odstup od přiznání a vyplacení např. dotací nepřekračuje horizont

měsíců, nebývá uvedený rozdíl zásadní. Stejný problém se přirozeně objevuje při bilancování toků napříč jednotlivými sektory (Colm, 1957)⁵⁷.

Vliv konsolidace na hladinu celkových výdajů sektoru vládních institucí ilustruje následující graf:

Graf 3.5 Vliv konsolidace na ukazatel celkových výdajů vládních institucí, ČR, 2006-2017, % HDP

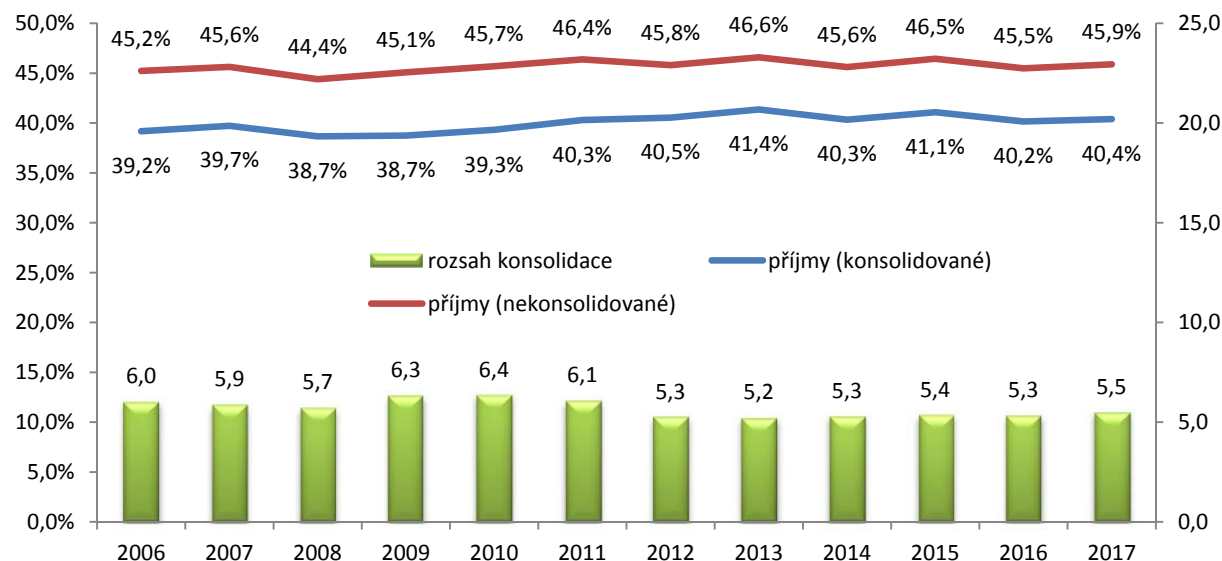


Zdroj: ČSÚ, vlastní úprava

Jak je z grafu zřejmé, vliv konsolidace představoval mezi roky 2006 a 2015 mezi 5,2 až 6,4 procentními body HDP. Jinými slovy, pokud by např. v roce 2017 nedošlo ke konsolidaci, podíl výdajů sektoru vládních institucí na HDP by namísto 38,8 % HDP dosáhl 44,3 % HDP. Podobná situace přirozeně panuje i na příjmové straně sektoru vládních institucí, jak ukazuje následující graf.

⁵⁷ Autor navrhuje do podnikového účetnictví zanést dva záznamy, o skutečné platbě daně, a o čistém přírůstku či úbytku tzv. daňové rezervy. Viz. Colm (1957).

Graf 3.6 Vliv konsolidace na ukazatel celkových příjmů vládních institucí, ČR, 2006-2017



Zdroj: ČSÚ, vlastní úprava

Podíl příjmů sektoru vládních institucí na HDP by tak při absenci konsolidace vnitřních toků vzrostl ze 40,4 na 45,9 % HDP. Nicméně vypovídací schopnost nekonsolidovaných ukazatelů by byla spíše zavádějící, neboť by byly ovlivněny institucionálním uspořádáním sektoru, opakovaným započítáním a tudíž mezinárodně obtížně srovnatelné. Dále je třeba poznamenat, že s expanzí sektoru vládních institucí může docházet jak k růstu, tak k poklesu v objemu celkových příjmů a výdajů sektoru, a to právě vlivem konsolidace. K poklesu celkových příjmů či výdajů tak může dojít v případě, kdy dojde ke změně sektorového zařazení veřejného subjektu, jehož většina příjmů a výdajů byla realizována převážně s vládními institucemi.

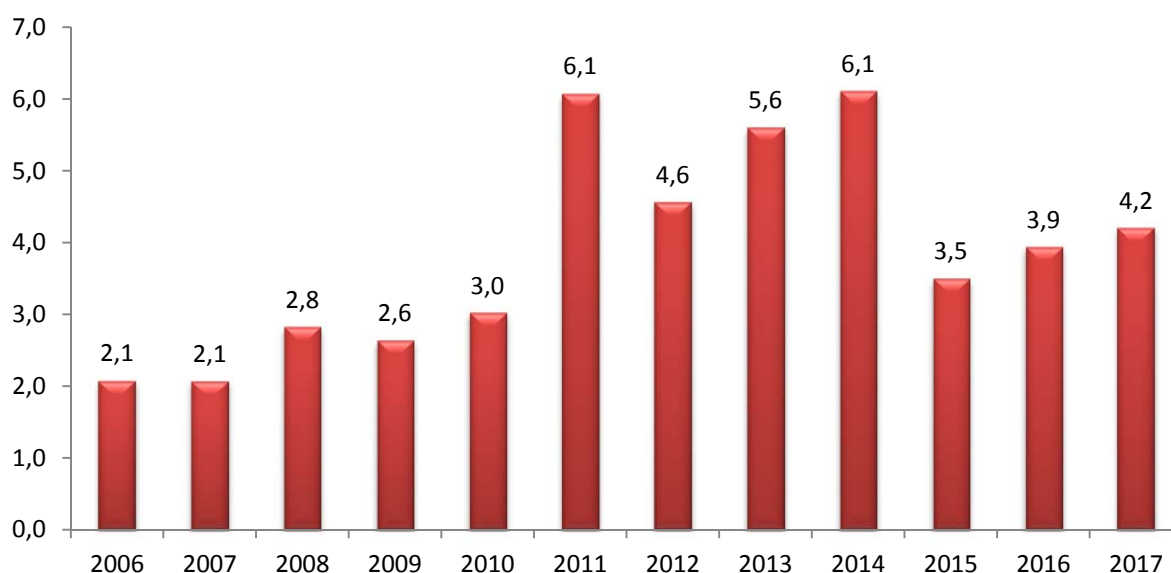
Konsolidační praxe je aplikována i u stavových veličin, a to jak u státního dluhu⁵⁸, tak u dluhu dle metodiky národního účetnictví. Důvodem pro konsolidaci stavů je opět snaha zamezit dvojímu započítání. Může se jednat o případy, kdy vládní jednotka s vysokým ratingem získá na finančním trhu finanční prostředky, a to emisí dluhopisů či přijetím úvěru, a poskytne tyto prostředky dále v podobě úvěru jiné vládní instituci, která by na podobné úvěrové podmínky nemohla dosáhnout (Rybáček, 2016). V takovém případě by hrozilo dvojí započítání jednoho existujícího dluhu vládních institucí do celkové výše jejich dluhu.

⁵⁸ Jedná se např. o nákupy vlastních dluhopisů z volných peněžních prostředků.

Nebezpečí dvojího započítání dluhových instrumentů je samozřejmě relevantní argument, nicméně výskyt daného jevu je spíše omezený, např. v české realitě se v podstatě nevyskytuje. Při zvažování přínosu konsolidace stavů je současně nutné zvážit ztrátu důležitých informací, jako je zejména rozsah rizika protistran (Rybáček, 2016). Neschopnost jedné instituce vládního sektoru splácet své dluhy jiné vládní instituci může vyústit v přenos platební neschopnosti uvnitř sektoru (efekt nákazy). Zatímco obecně je silná poptávka po údajích o protistranách z důvodu analýzy přenosu rizika, konsolidací je informace o rozsahu rizika protistrany ztracena.

Jinou implikací konsolidační praxe je obtížná interpretace např. běžného prodeje dluhopisu v případě, že původním držitelem je subjekt mimo sektor vládních institucí, zatímco nabyvatelem je vládní instituce. V takovém případě je dluhový instrument následkem prodeje konsolidován a transakce zachycené v národním účetnictví podávají informaci, jakoby dluhopis byl splacen transakcí s aktivy. Nicméně daný dluhový cenný papír je stále živý a představuje pro vlastníka i dlužníka řadu rizik, tudíž uvedená interpretace tak může být zavádějící. Rozsah konsolidace v rámci dluhových instrumentů je znázorněn v následujícím grafu.

Graf 3.7 Rozsah konsolidace dluhových instrumentů, ČR, 2006-2017, % HDP



Zdroj: ČSÚ, vlastní úprava

Srovnatelnost časové řady je do určité míry narušena⁵⁹ jednak odlišným sektorovým zařazením některých subjektů před rokem 2011, ale především změnou legislativy⁶⁰ a následně i zachycení systému státní pokladny (cash-pooling) od roku 2013. Ve srovnání se situací před rokem 2011 tak měly výše uvedené úpravy na rozsah konsolidace výrazný vliv. V posledních letech se tak vliv konsolidace na zadlužení pohyboval mezi 3,5 až 6,1 procenty HDP. Vliv konsolidace tudíž není nezanedbatelný a uživatelé si tak musejí být vědomi výhod i nevýhod této praxe směrem k vypovídací schopnosti finálních dat.

Jak jsme již zmínili, aplikace revidované metodiky ESA2010 vedla v řadě zemí k přeřazení významných finančních institucí, které musely být poté v rámci sektoru konsolidovány. Vzhledem k obvykle intenzivním finančním vztahům k vládním institucím došlo v řadě zemí, včetně České republiky, k poklesu nominální výše dluhu. Důvodem je samozřejmě konsolidace dluhopisů držených přeřazovanými institucemi, kde emitentem je vládní instituce. K poklesu nominální úrovně dluhu vedlo zejména přeřazení institucí pojištění vkladů, které své rezervy investují z velké části do dluhopisů vládních institucí⁶¹.

3.5 Rozdělení a přerozdělení v národním účetnictví a sektor vládních institucí

Rozdělování a přerozdělování důchodů je jednou z klíčových aktivit vládních institucí. V národním účetnictví probíhá proces (re)distribuce ve třech krocích (par. 2.90, SNA2008), a to rozdělením prvotních důchodů, přerozdělením důchodů (sekundární redistribuce), jehož výsledkem je disponibilní důchod, a přerozdělení naturální, jenž utváří upravený disponibilní důchod. Mimo koncept důchodu ovšem dále v národních účtech dochází k přerozdělování bohatství zejména prostřednictvím kapitálových transferů na kapitálovém účtu (par. 1.69, SNA2008) a účtů ostatních změn. Uvedené účty ostatních změn ovšem zachycují toky, jež sice vedou ke změnám v bohatství, které však nejsou výsledkem produktivních aktivit. Ekonomické subjekty jsou tak spíše pasivními účastníky, nejedná se tudíž v případě sektoru vládních institucí o záměrnou činnost vlády, proto se ostatními změnami práce dále nezabývá.

⁵⁹ Graf je založen na datech reportovaných Eurostatu v rámci I. notifikací v roce 2018.

⁶⁰ Zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech.

⁶¹ K poklesu nominálního dluhu došlo v České republice vlivem přeřazení někdejšího Fondu pojištění vkladů, ČMZRB, stejný efekt mělo přeřazení instituce pojištění vkladů např. i v Polsku a dalších.

Sektor vládních institucí je přirozeně významně zapojen do redistribuce důchodů a bohatství ve společnosti, přičemž následující tabulky ilustrují rozsah vlivu sektoru vládních institucí na jednotlivé fáze rozdělování a přerozdělování v delším časovém období 2006-2015. Rozsah přerozdělení je přirozeně významně ovlivněn počtem subjektů, které sektor utvářejí. Úvaha o sektorovém zařazení subjektu v sobě implicitně obsahuje i posouzení, zda činnost daného subjektu není spíše přerozdělováním důchodů, úspor a bohatství ve společnosti, než skutečnou tržní aktivitou.

Začneme přirozeně prvotním rozdělením, které je v systému zachycena na dvou účtech. Prvním z nich je účet tvorby důchodů, na němž je přidaná hodnota distribuována mezi práci, kapitál a čisté daně vládním institucím. Bilančními položkami jsou provozní přebytek a smíšený důchod, který se ovšem týká pouze sektoru domácností. Zbývající část procesu prvotního rozdělení důchodů je zachycena na účtu rozdělení prvotních důchodů, kde dochází k bilancování zejména důchodů z vlastnictví a následně k tvorbě salda prvotních důchodů, na úrovni ekonomiky jako celku poté národního důchodu.

Roli vládních institucí v procesu rozdělení prvotních důchodů zachycuje následující tabulka, která ukazuje podíly za roky 2006-2017

Tabulka 3.2 Role vládních institucí v procesu prvotního rozdělení, ČR, 2006-2017, mil. Kč

PRVOTNÍ ROZDĚLENÍ DŮCHODŮ	zdroje	užití	bilanční položka
Náhrady zaměstnancům	0,0 %	21,8 %	
Daně z výroby a z dovozu	100,0 %	0,2 %	
Dotace	0,0 %	100,0 %	
Čistý provozní přebytek			0,8 %
Důchody z vlastnictví	7,3 %	5,9 %	
Saldo prvotních důchodů			13,2 %
Prvotní rozdělení celkem	19,3 %	16,3 %	

Zdroj: ČSÚ, vlastní zpracování

Jak je z tabulky 3.2 zřejmé, míra vlivu vládních institucí v procesu tvorby a distribuce prvotních důchodů je méně významná, až na vybrané nefinanční transakce diskutované níž. Na straně zdrojů figuruje sektor vládních institucí jako příjemce 19,3 % celkových prvotních důchodů, na straně užití se jedná o 16,3 %. Podíl sektoru odráží skutečnost, že většina

produkce statků a služeb je zajišťována ostatními sektory. Sektor vládních institucí se v daném období podílel na celkových náhradách zaměstnancům 21,8 %, čistý provozní přebytek činil pouhých 0,8 %, neboť naprostá většina ekonomické činnosti sektoru vládních institucí probíhá na netržní bázi. Omezenější je význam sektoru i v případě důchodů z vlastnictví, kde figuruje na straně příjmové především jako příjemce dividend⁶², úroků a rent, na straně výdajové poté především jako dlužník realizující výdaje ve formě úrokových plateb. Důvodem je samozřejmě skutečnost, že ekonomická aktiva generující důchody z vlastnictví jsou ve většině vlastněna subjekty mimo sektor vládních institucí.

Jak jsme zmínili výše, sektor vládních institucí však přirozeně zaujímá klíčovou pozici v některých transakcích prvotních důchodů, zejména v případě transakcí s daněmi z výroby a dovozu (DPH, spotřební daně, cla, aj.) a dotacemi. Cílem daňové a dotační politiky je na jedné straně získat prostředky do veřejných rozpočtů na poskytování veřejných statků a služeb, ale také regulovat rozsah produkce vzhledem k vnějším (pozitivním či negativním) efektům dané činnosti. V českém prostředí je však rozsah dotací na produkt omezený, neboť většina dotací vyplácených sektorem vládních institucí nemá přímou vazbu na objem vytvořeného produktu.

Vliv změn v sektorovém zařazení na význam vládních institucí v prvotním přerozdělení může být významný zejména v souvislosti s pojetím toků, kterými jsou dané instituce financovány. Metodika změnila pohled na povahu např. koncesionářských poplatků, které jsou obecně pojímány spíše jako daně. Stejně se týká příspěvků do fondů pojištění vkladů a samozřejmě další změny ve výkladu metodiky nejsou vyloučeny. Přeražením tak může vyvolat i výraznější změny v pozici sektoru vládních institucí v rámci procesu prvotního rozdělení důchodů⁶³.

Ukazatel salda prvotních důchodů je vstupem do druhé fáze redistribučního procesu, kterým je přerozdělení důchodů prostřednictvím běžných a naturálních transferů. To je zachyceno na dvou účtech:

⁶² Vedle dividend, jako prvotních důchodů, zavedl manuál ESA2010 také koncept tzv. superdividend, jež představují platby dividend či jejich části, která nesouvisí s výrobní činností v předchozím období. V podstatě má superdividenda charakter nadměrné výplaty z hospodářských zisků z minulých let, vedoucí ke znehodnocení podniku a tím i účasti akcionáře. Koncept byl zaveden z důvodu zamezení zkreslení salda hospodaření v daném roce v případě výplaty mimořádných dividend, které přesahují hospodářský výsledek roku, k němuž se dividenda vztahuje. Identifikace superdividendy vede k přetřídění platby či její části jako nikoli platby přerozdělující prvotní důchody, nýbrž jako finanční transakce, mající z pohledu akcionáře podobu *de facto* prodeje části podílu.

⁶³ Přeražením někdejšího Fondu pojištění vkladů došlo např. v České republice k nárůstu daní z výroby a z dovozu o 1 % (vliv Fondu pojištění vkladů).

- účet druhotného rozdělení důchodů, který zachycuje transformaci salda prvotních důchodů do disponibilního důchodu,
- účet přerozdělení naturálních důchodů, který popisuje transformaci disponibilního důchodu domácností, vládních a neziskových institucí sloužících domácnostem do upraveného disponibilního důchodu.

Následující tabulka opět ukazuje podíly sektoru vládních institucí na procesu druhotného rozdělení důchodů ve zkoumaném období.

Tabulka 3.3 Role vládních institucí v procesu druhotného rozdělení, ČR, 2006-2017, mil. Kč

DRUHOTNÉ ROZDĚLENÍ DŮCHODŮ	zdroje	užití	bilanční položka
Běžné daně z důchodů, jmění a jiné	100,0 %	1,9 %	
Čisté sociální příspěvky	92,2 %	0,0 %	
Sociální dávky jiné než naturální sociální transfery	0,0 %	95,5 %	
Ostatní běžné transfery	9,6 %	19,4 %	
Čistý disponibilní důchod			25,3%
Druhotné přerozdělení celkem	52,2 %	32,7 %	

Zdroj: ČSÚ, vlastní zpracování

V této fázi rozdělení je přirozeně oproti prvotnímu rozdělení důchodů vliv vládních institucí daleko silnější, vzhledem k charakteru příjmů a výdajů, jež jsou v druhotném rozdělení zahrnuty. Významná část toků je spojena s existencí a provozováním sociálně pojistných schémat určených ke krytí sociálních rizik, u vládních institucí se jedná o schémata pokrývající celou či většinu společnosti. V případě druhotného rozdělení důchodů je klíčové přesně vnímat povahu transakcí, které vedou k přerozdělení prvotního důchodu a utvoření disponibilního důchodu. Jedná se o tzv. běžné transfery jiné než naturální, které se dělí do třech podskupin:

- a. běžné daně z důchodu, bohatství a ostatní
- b. sociální příspěvky a dávky
- c. ostatní běžné transfery

Společnou charakteristikou běžných transferů je, že se jedná o poskytnutí důchodu či aktiva jiné jednotce, aniž by docházelo k převodu protihodnoty. Transakcí vzniká jakýsi podmíněný

nárok na budoucí benefit, např. v podobě platby pojistného plnění v případě pojistné události či využití veřejných služeb v případě plateb daní. Současně se jedná o platby pravidelné, což je současně jednou z odlišností mezi běžnými a kapitálovými transfery, kterým se budeme věnovat dále v textu.

Sektor vládních institucí je tak výhradním příjemcem daní z důchodů, jmění a podobných daní, stejně jako dominantním příjemcem čistých sociálních příspěvků (92,2 %). Zbylá část čistých sociálních příspěvků je příjmem zejména soukromých penzijních fondů. Na straně výdajové sektor vládních institucí vyplatil 95,5 % veškerých sociálních dávek, zejména ve formě starobních důchodů. Zbylá část je opět vyplácena ze soukromých programů. V procesu druhotného rozdělení prostřednictvím běžných transferů zaujímají vládní instituce klíčovou roli, což odráží v současnosti dominantní roli státu a jím zřízených institucí v poskytování pojistných služeb v oblasti sociálních rizik jako nemoc, ztráta zaměstnání, stáří, aj.

Role vládních institucí v oblasti ostatních běžných transferů je již méně významná. Jednak v důsledku skutečnosti, že jsou zde zachyceny transakce spojené s neživotním pojištěním, které je poskytováno především soukromými komerčními pojišťovnami. Druhým významným důvodem je skutečnost, že běžné transfery uvnitř sektoru vládních institucí, které jsou co do svého rozsahu velmi významné, jsou navzájem konsolidovány a na objem transakcí sektoru jako celku nemají vliv.

Metodické změny ve vymezení sektoru mají na fázi druhotného rozdělování obecně spíše omezenější vliv. Důvodem je zejména větší metodická usazenost výkladů definice daní z důchodů oproti výše diskutovaným daním z výroby a dovozu, a také skutečnost, že subjekty přijímající dané platby jsou vesměs považovány za tzv. jádrové vládní instituce, jako rozpočtové organizace na ústředí či místní vládní úrovni, a dále zejména veřejné zdravotní pojišťovny⁶⁴.

Výsledkem přerozdělení prostřednictvím běžných transferů je disponibilní důchod, jako nejbližší aproximace příjmů dostupných pro spotřebu či úspory. Vládní instituce tak v procesu druhotného rozdělení získávají značný objem zdrojů od ostatních ekonomických sektorů, zejména v podobě povinných plateb. Tato skutečnost je dále ilustrována podílem na celkových příjmech a výdajích v procesu druhotného rozdělení. Téměř 52,2 % příjmů ze

⁶⁴ Výjimkou ovšem bylo přeřazení veřejnoprávních médií (Česká televize, Český rozhlas), jejichž vlivem došlo k růstu běžných daní z důchodu, jmění a jiných o více než 2 %.

všech transakcí v rámci druhotného přerozdělení je příjmem sektoru vládních institucí, na výdajové straně se jedná o 32,7 % veškerých transakcí v rámci druhotného rozdělení.

Třetí stupeň přerozdělení probíhá ve formě naturálních sociálních transferů, což se týká vládních institucí, neziskových institucí sloužících domácnostem a domácností. Podstatou naturálních sociálních transferů je tak poskytnutí finálních statků a služeb ke konečné spotřebě domácnostem, čímž současně utváří upravený disponibilní důchod. Součástí upraveného disponibilního důchodu a skutečné konečné spotřeby domácností se tak stávají i statky a služby poskytované netržními výrobci za ekonomicky nevýznamné ceny či zcela zdarma, stejně jako statky a služby přímo nakoupené netržními výrobci od výrobců tržních, a to ve prospěch domácností.

Předmětem naturálních sociálních transferů jsou tak statky a služby určené pro individuální spotřebu. Zachycení naturálního přerozdělení je významné hned z několika důvodů. Zachycení naturálních sociálních transferů vytváří přesnější obraz o netržní výrobě jako zdroji statků a služeb poskytovaných domácnostem pro jejich konečnou spotřebu. Naturální přerozdělení přirozeně dále kompletuje skutečný redistribuční proces ve společnosti, ale současně také zajišťuje mezinárodní srovnatelnost údajů, neboť agregát skutečné konečné spotřeby není citlivý na způsobu zajištění statků a služeb prostřednictvím trhu či netržních činností mezi jednotlivými zeměmi.

Roli sektoru vládních institucí v procesu naturálního přerozdělení shrnuje tabulka 3.4:

Tabulka 3.4 Role vládních institucí v naturálním přerozdělení, ČR, 2006-2017, mil. Kč

NATURÁLNÍ PŘEROZDĚLENÍ	zdroje	užití	bilanční položka
Naturální sociální transfery	0,0 %	94,0 %	
z toho: netržní produkce vládních institucí a NPISH	0,0 %	92,4 %	
z toho: tržní produkce nakoupená vládními institucemi a NPISH	0,0 %	98,2 %	
Čistý upravený disponibilní důchod			10,9 %

Zdroj: ČSÚ, vlastní zpracování

Poskytování naturálních sociálních transferů má významný dopad na celkové hospodaření sektoru vládních institucí. Dle tabulky 3.4 zajišťovaly vládní instituce 94,0 % veškerých

naturálních sociálních transferů, převaha oproti podílu neziskových institucí sloužících domácnostem je současně vyšší u nakoupené tržní (98,2 %) než u vlastní netržní produkce (92,4 %). Podíl vládních institucí na upraveném disponibilním důchodu (viz tabulka 3.3) je současně nižší oproti čistému disponibilnímu důchodu o 14,4 procentního. Důvodem je skutečnosti, že výdaje v podobě naturálních sociálních transferů jsou kryty především příjmy získanými v procesu druhotného rozdělení důchodů ve společnosti.

Metodické změny ve vymezení sektoru přirozeně mohou výrazněji ovlivnit i rozsah naturálního přerozdělení. Klíčovou roli zde sehrává způsob ocenění produkce a relace mezi výší nákladů a výnosů od konečných uživatelů. Za zmínku stojí zejména příklad veřejných nemocnic, jejichž přeřazení vedlo ke snížení výdajů sektoru v podobě nákupů produkce od tržních výrobců, jež je součástí naturálních sociálních transferů. Ovšem snížení v uvedené položce bylo více než kompenzováno nárůstem v jiné podpoložce naturálních sociálních transferů, kterou je přímo netržní produkce vládních institucí poskytovaná zdarma či za ekonomicky nevýznamné ceny⁶⁵. Z hlediska vlivu na naturální přerozdělení tudíž záleží na typu jednotky a na relaci mezi jejími náklady a výnosy.

Výše uvedené fáze redistribuce se týkají rozdělení a přerozdělení důchodu, tj. důchodů generovaných výrobních činností. Rolí vládních subjektů je současně přerozdělení úspor a bohatství, které vedou ke změnám čistého jmění ekonomických institucí a institucionálních sektorů. Přerozdělení úspor a bohatství je v národním účetnictví realizováno formou kapitálových transferů, které se od běžných transferů liší jak svojí nepravidelností, tak obvykle také svým rozsahem. Kapitálové transfery jsou vyloučeny z konceptu důchodů zejména díky faktu, že se jedná o pouhé transfery bohatství, které nemají co do činění s výrobním procesem, tvorbou přidané hodnoty (par. 2.110, SNA2008).

Definičně jsou tedy kapitálové transfery nenárokové převody aktiv, ať již finančních či nefinančních, přičemž v rámci kapitálových transferů rozlišujeme tři typy transakcí:

- a. kapitálové daně, jež se mohou vztahovat na hodnotu aktiv či čistého jmění, jež je předmětem dědictví, darů či kapitálových zisků realizovaných například z titulu vlastnictví půdy,
- b. investiční dotace, jejichž účelem je pokrytí části či celé hodnoty pořizovaného majetku a které mohou mít finanční či nefinanční povahu,

⁶⁵ Samotné platby od zdravotních pojišťoven jsou poté zachyceny jako vnitřní transfery a jako takové jsou konsolidovány.

- c. ostatní kapitálové transfery, jež se mohou vztahovat k finančním i nefinančním aktivům, a pokrývají široké spektrum transakcí jako náhrady za zničená aktiva, financování ztrátových společností, jednorázové platby, dědictví, dary, ale také například odpuštění či převzetí dluhu. Obecně se tak jedná o převody bez přímé protihodnoty.

Přerozdělování prostřednictvím kapitálových transferů (podrobněji viz podkapitola 3.6) tak představuje další fázi a formu redistribuce, která může mít na rozsah agregátů celkových příjmů a výdajů významný vliv. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o platby nepravidelné, je význam sektoru vládních institucí v čase velmi volatelný. Následující tabulka ilustruje vliv vládních institucí na přerozdělení prostřednictvím kapitálových transferů ve zkoumaném období.

Tabulka 3.5 Role vládních institucí v přerozdělení úspor a bohatství, ČR, 2006-2017, mil. Kč

PŘEROZDĚLENÍ ÚSPOR A BOHATSTVÍ	zdroje	užití
Kapitálové daně	100,0 %	0,0 %
Investiční dotace	48,5 %	100,0 %
Ostatní kapitálová transfery	10,4 %	58,6 %
Celkem	33,8 %	72,0 %

Zdroj: ČSÚ, vlastní zpracování

Sektor vládních institucí má přirozeně dominantní pozici v případě kapitálových daní, ovšem jejich rozsah je co nominální výše spíše zanedbatelný. Důvodem je částečně nemožnost kapitálové daně ve zdrojových datech identifikovat odděleně od důchodových daní. Na zdrojové straně byly vládní institucí příjemci 48,5 % investičních dotací, zejména v souvislosti s čerpáním prostředků z fondů EU. Na výdajové straně jsou veškeré investiční dotace samozřejmě vypláceny pouze vládními institucemi.

V redistribuci bohatství a úspor skrze ostatní kapitálové transfery je role sektoru vládních institucí proměnlivá, závislá na jednorázových událostech typu v podobě privatizace, restitucí, odpuštění či odepsání pohledávek, kapitálových injekcí do společností, u nichž nelze očekávat návratnost dané investice, aj. Nicméně položka obsahuje současně další řadu transakcí mezi nevládními institucemi, např. náhrady za zničený majetek při živelných pohromách, tudíž podíl vládních institucí na zdrojích činil pouze 10,4 %, na užití 58,6 %. Celkově byl sektor

vládních institucí zapojen do transakcí souvisejících s přerozdělením bohatství z bezmála 33,8 % na straně zdrojů, a téměř 72,0 % na straně užití.

Na základě výše uvedené analýzy můžeme konstatovat, že sektor vládních institucí sehrává relativně omezenou roli v rozdělení prvotních důchodů. Vliv sektoru významně roste v redistribuci zachycené na účtu druhotné distribuce důchodů a zcela zásadní roli sehrává v redistribuci prostřednictvím naturálních sociálních transferů. Role vládních institucí je významná i v procesu přerozdělování úspor a bohatství, kde ovšem absolutní výše celkové přerozdělované hodnoty je nižší než v předchozích fázích redistribuce.

3.6 Další typy zásahů a vliv na přerozdělování

Vraťme se nyní detailněji k otázce přerozdělení úspor a bohatství prostřednictvím kapitálových transferů. Bližší pozornost této oblasti má bezesporu své opodstatnění, neboť přerozdělování úspor a bohatství prostřednictvím široké škály vládních zásahů se stalo v posledních letech jedním z významných témat. Higgs (1991) v otázce měření rozsahu sektoru vládních institucí namítá, že veškeré aktivity těchto institucí a jejich zásahy do ekonomiky nemohou být reprezentovány pouze jedním agregátem. Nicméně právě metodické pojetí kapitálových transferů se snaží o co nejúplnější zachycení měřitelných zásahů vládních institucí do ekonomického systému.

Vymezení kapitálových transferů trvale prochází změnami, v současnosti již pokrývá širokou škálu jevů. Rozsah kapitálových transferů je v neposlední řadě ovlivněn vymezením sektoru vládních institucí a přirozeně ovlivňuje i objem celkových výdajů sektoru vládních institucí i saldo hospodaření. Důležitými momenty v prohlubování metodických popisů kapitálových transferů bylo jednak formování Evropské měnové unie a administrativní využití statistiky pro řízení, ekonomická krize a s ní související opatření, a v neposlední řadě události v Řecku.

Obecně jsou kapitálové transfery definovány v ESA2010 (par. 4.145) jako nenárokové jednostranné transfery po vzájemné dohodě obou stran, kdy dochází k převodu aktiva či naopak vzdání se finančního nároku. Současně se jedná o transakce nepravdivé. Kapitálové transfery, podobně jako úspory, vedou ke změně čistého jmění obou stran transakce. Vzhledem ke své významnosti je metodické pojetí kapitálových transferů dále detailně rozpracováno v MGDD, a to zejména v oblastech:

- a. transakce s veřejnými nefinančními a finančními korporacemi

- b. prodej/předání či nákup/převzetí aktiv a závazků za netržních podmínek
- c. specifické operace - odpuštění či restrukturalizace dluhu, operace s garancemi, vliv soudních rozhodnutí, aj.

Než se dostaneme k jednotlivým oblastem zvlášť, je důležité zdůraznit jejich společný základ. Tím je přerozdělení bohatství ve společnosti prostřednictvím transferů aktiv bez protihodnoty. Diskuse nad obsahem kapitálových transferů, zachycených v národním účetnictví zejména pod položkou ostatních kapitálových transferů (D.995), tak umožní vhled do skutečného rozsahu přerozdělení, jako odrazu dalšího spektra intervencí vládních institucí do ekonomického systému.

Transakce mezi vládními institucemi a veřejnými korporacemi se staly jedním z klíčových témat posledních let, mj. v důsledku událostí v řecké ekonomice. Podstatou problému se stala rozvolněnost v interpretaci statistických pravidel, které explicitně nestanovovaly podmínky, za nichž např. nákup akcií ztrátových veřejných společností je nutné považovat za výdaj (přerozdělení bohatství) namísto finanční investice (finanční transakce bez vlivu na deficit). Existovala tak možnost, jež byla některými vládami využita, dotovat veřejné výrobce formou nákupu nově emitovaných akcií či dluhopisů, a nezatížit tak saldo hospodaření vládních institucí v systému národních účtů. Dané operace otevřely otázku, zda jsou opravdu čistě finančními transakcemi, či se jedná o transfer bohatství bez protihodnoty, a tedy kapitálový transfer.

Téma povahy kapitálových injekcí vedlo k sestavení rozsáhlého popisu, jenž je součástí manuálu MGDD (kapitola III.2). Zaveden byl zejména tzv. test kapitálové injekce, jehož cílem je identifikovat převody bez protihodnoty, tj. přerozdělování bohatství. Transakce má povahu přerozdělování (kapitálový transfer), není-li poskytnuta žádná protihodnota, nebo pokud není očekávána dostatečná míra návratnosti⁶⁶, či daná společnost zaznamenala sérii ztrát, případně má záporné vlastní jmění. Je-li splněna alespoň jedna z podmínek, má být dle metodických pravidel transakce zaznamenána jako kapitálový transfer a nikoli jako pouze finanční investice (finanční transakce). Jedná se o nepravidelné transakce, mající za cíl navýšit vlastní jmění podniku pokrytím nahromaděných ztrát či získání prostředků na splacení svých závazků vůči nevládním institucím. Současně se jedná obvykle o transakce objemnější, ovšem nikoli nutně.

⁶⁶ Dostatečnou mírou návratnosti z investovaných prostředků se rozumí výnos odpovídající přinejmenším výnosu z desetiletého vládního dluhopisu.

Užití uvedených pravidel je přirozeně rozšířeno i na další transakce ve formě poskytnutí úvěru veřejné společnosti či nákup jí emitovaných dluhopisů. V případě, že není pravděpodobné splacení uvedených dluhových pohledávek vládních institucí, opět metodika požaduje zachycení s vlivem na deficit, tedy jako kapitálového transferu. Indikátory jsou v takovém případě hospodářské výsledky minulých let, čisté jmění společnosti, aj. Z hlediska vlivu na čisté jmění jsou však uvedené transakce v zásadě neutrální, neboť převod aktiva na daný podnik totiž na straně závazků podniku povede ke zvýšení hodnoty účasti sektoru vládních institucí.

Druhou skupinou jsou transakce s aktivy či závazky za netržních podmínek. Důležitost tématu významně narostla zejména v souvislosti s řešením dluhové krize, vytvářením specializovaných institucí („špatných bank“) a přebíráním závazků zadlužených společností. Charakter přerozdělení nabývá transakce v případě, že je činěna za netržních podmínek, tedy za jiné než tržní ceny. Rozdíl mezi tržní a transakční hodnotou je poté identifikován jako přesun bohatství bez protihodnoty, tedy kapitálový transfer, jenž negativně ovlivní deficit sektoru vládních institucí. Pozitivní vliv prodeje nefinančního aktiva oceněného na kapitálovém účtu v tržní ceně je tak částečně či plně kompenzován kapitálovým transferem, tedy jednostranným převodem bohatství. V českém prostředí je obvyklým příkladem privatizace bytů za nižší než tržní cenu, v minulosti též převzetí aktiv či závazků v souvislosti s konsolidací bankovního sektoru.

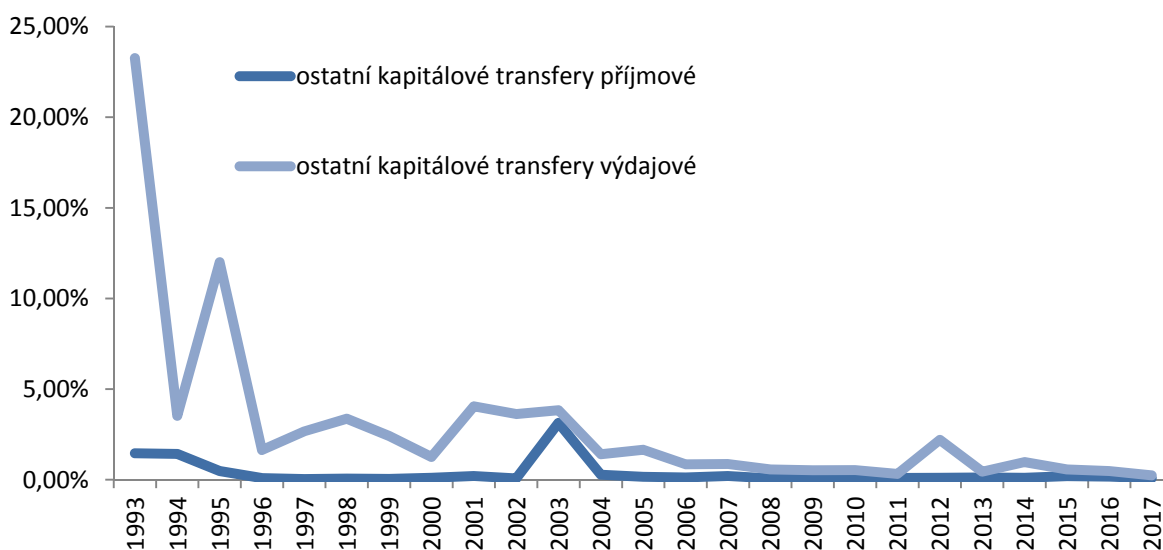
Třetí oblastí jsou specifické operace, které zahrnují širokou škálu transakcí souvisejících s operacemi s nefinančními i finančními aktivy. Projevuje se zde finanční dopad dalších intervencí vládních institucí do ekonomického systému, které nejsou v systému explicitně zachyceny ve formě aktiva či závazku vládních institucí, nicméně vyústí v transfer bohatství od vládních institucí směrem k ostatním sektorům. Může jít jednak o garance poskytnuté vládními institucemi, kdy vládní instituce v rámci udělené garance přejímají aktivum či závazek. V případě garance dochází k zachycení kapitálového transferu ve chvíli, pokud je zřejmé, že dlužník nebude schopen plnit své závazky, a plnění tak přechází na vládní instituce, či pokud vládní instituce přebírá garantované aktivum za nižší než tržní cenu.

Mezi příklady můžeme dále zmínit častý příklad odpuštění či renegociace pohledávky vládních institucí vůči nevládním subjektům či cizím státům. Specifickým případem je také rozhodnutí soudu příkazující vládním institucím předat finanční či nefinanční aktivum. Za příklady z českého prostředí můžeme zmínit rozhodnutí Ústavního soudu o zrušení části

zákona o daních z příjmů, která odebrala pracujícím důchodcům slevu na dani, či rozhodnutí Soudního dvora EU o rozpornosti zdanění emisních povolenek s právem EU. V obou případech rozhodnutí soudu znamenalo povinnost vládních institucí vyplatit kompenzaci nevládním subjektům, s negativním dopadem na saldo hospodaření v národním účetnictví v momentě soudního rozhodnutí.

Kapitálové transfery tak zachycují široké spektrum ekonomických jevů, z nemalé části obsahují kvantifikaci dopadů intervencí vládních institucí do ekonomického systému do salda jejich hospodaření. Celkový rozsah, ať již vyjádřený absolutně či relativně, nebývá obvykle nijak výrazný. Nicméně významnost se může měnit v souvislosti s ekonomickým či politickým vývojem, což ilustruje následující graf pro Českou republiku. Výše ostatních kapitálových transferů v podílu k HDP je zobrazena až od roku 1993, tedy včetně podstatné části tzv. transformačního období, kterým česká ekonomika po Sametové revoluci prošla.

Graf 3.8 Ostatní kapitálových transferů, sektor vládních institucí, ČR, 1993-2017, % HDP



Zdroj: ČSÚ, vlastní úprava

Vysoké hodnoty v první polovině 90. let 20. století souvisí s realizací tzv. kupónové privatizace⁶⁷, která proběhla ve dvou vlnách (v letech 1992 a 1994), a dále s procesy restitucí

⁶⁷ Pro účely privatizace byl v roce 1991 založen tzv. Fond národního majetku, jenž zanikl v roce 2003 a stal se součástí Ministerstva financí.

a výplat finančních náhrad⁶⁸. Zejména kupónová privatizace vyžadovala specifický způsob zachycení. Vydané kupóny byly pojaty jako cenný papír vládních institucí se zachycením odpovídajícího kapitálového transferu. Převod kupónů domácnostem tak plně dopadl na saldo hospodaření vládních institucí. V případě výměny kupónu za účast byl dopad na saldo již neutrální. V případě výměny kupónu za nefinanční aktivum však měla tato transakce na saldo hospodaření pozitivní dopad, a to vlivem současného zachycení záporné tvorby hrubého kapitálu.

Transformace české ekonomiky a značné převody majetku tak měly na výši kapitálových transferů přirozeně zásadní vliv. Výše ostatních kapitálových transferů v roce 1993 související zejména s převody majetku bez protihodnoty v rámci transformace dosáhla 279 mld. Kč. Vliv druhé vlny kupónové privatizace je nejvíce markantní v roce 1995, kdy ostatní kapitálové transfery dosáhly 173 mld. Kč. Restituce, výplaty finančních náhrad a kupónová privatizace však ovlivňovaly výši kapitálových transferů i po celou druhou polovinu 90. let. Postupně se však začaly projevovat i další vlivy spojené s transformací české ekonomiky, zejména náklady spojené s tzv. Stabilizačním programem pro banky (Řežábek, 2007).

Právě transformační náklady spojené s restrukturalizací finančního sektoru ovlivnily průběh časové řady kapitálových transferů zejména po přelomu tisíciletí. V roce 1991 vzniká vedle Fondu národního majetku a Pozemkového fondu další transformační instituce, a to Konsolidační banka, s.p.ú. Tato instituce, a její nástupce Konsolidační banka Praha, postupně přebírá zhruba 500 mld. Kč špatných aktiv souvisejících jednak s pohledávkami z tzv. trvale se obracejících zásob, ale také špatné úvěry od finančních institucí. Na konci roku 2001 dosáhla bilanční suma 214 mld. Kč. V tomto roce byla současně Konsolidační banka Praha přeřazena na základě doporučení Eurostatu do sektoru vládních institucí a významně ovlivnila další tok v položce ostatních kapitálových transferů.

Současně však dochází k přeměně Konsolidační banky na agenturu, tedy subjektu bez bankovní licence⁶⁹. Nově vzniklá Česká konsolidační agentura (ČKA) poté realizuje ztráty s přímým dopadem na saldo hospodaření a dluh sektoru vládních institucí, a na agregát

⁶⁸ V případě naturálních restitucí, tj. převodů majetku původním vlastníkům, dochází k navýšení v položce ostatních kapitálových transferů, nicméně bez negativního dopadu na deficit, neboť ten je neutralizován zachycením záporné tvorby hrubého kapitálu. Stejně platí pro finanční kompenzace za majetek, který již nemůže být vydán, nicméně s tím rozdílem, že finanční kompenzace zachycená jako ostatní kapitálový transfer má plný dopad do salda hospodaření sektoru vládních institucí.

⁶⁹ Dle metodiky ESA1995 se jednalo o nutnou podmínku pro přeřazení, neboť par. 2.49 vázal vymezení subsektoru ostatních měnových institucí (S122) na seznam Měnových a finančních institucí vedený ECB pro měnově-politické účely.

ostatních kapitálových transferů. Ukazatel byl tak ovlivněn zejména realizovanými ztrátami z přecenění špatných aktiv přebíraným ČKA, tedy z rozdílu mezi nominální a tržní hodnotou, ale také platbami z poskytnutých garancí (např. za ČSOB), odpisů či odpuštění pohledávek, apod. Mimo výše uvedené se do toku ostatních kapitálových transferů v letech 2004 a 2015 promítlo i objemově významné odpuštění zahraničních pohledávek či pohledávek za tzv. deblokátory.

Zajímavý příklad poskytl rok 2003, kdy došlo k prvnímu plnění ze záruky poskytnuté v roce 2000 Československé obchodní bance v souvislosti s převzetím Investiční a poštovní banky. Z důvodu urychlení procesu převodu špatných aktiv nebyla zvolena varianta jejich převodu na Konsolidační banku Praha. Záruka ve výši 160 mld. Kč představovala maximální možnou ztrátu, která bude kryta ze státního rozpočtu, a neměla vliv na saldo hospodaření sektoru vládních institucí. V údajích zveřejněných v září roku 2005 byla však na základě doporučení z mise ke statistice EDP z roku 2005 garance zachycena jako kapitálový transfer s dopadem na deficit (12,5 % HDP) a dluh (36,8 %).

Eurostat však nakonec vyslovil vůči údajům v září roku 2005 výhradu⁷⁰. Po následném vyjasnění, že se jedná pouze o podmíněný závazek a skutečné plnění je nejisté, čímž není splněna podmínka zachycení jako kapitálového transferu, byla hodnota garance vyjmuta jak ze salda hospodaření (pokles o 5,9 p.b.), tak z hodnoty dluhu (pokles o 6,8 p.b.), a výhrada Eurostatu byla odejmuta⁷¹. Dopad do salda hospodaření z titulu garance za ČSOB byl tak alokován do dalších let dle skutečného plnění. Současně s tím se začaly výrazně precizovat popisy zachycení garancí, kapitálových transferů či tzv. anulačních struktur pro řešení problematických aktiv.

Významná volatilita výdajových kapitálových transferů se však po roce 2005 snižuje v souvislosti s odeznívajícími náklady s transformací české ekonomiky. Nejvyššího podílu poté ostatní kapitálové transfery dosáhly v roce 2012, a to 2,2 % HDP. Důvodem bylo jednak přijetí zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi, ale také výrazné plošné korekce prostředků z evropských fondů. Zákon o majetkovém vyrovnání⁷² přiznal církevním

⁷⁰ Jedná se doposud o historicky jedinou výhradu, kterou Evropská komise vůči fiskálním údajům České republiky pro účely EDP vyslovila.

⁷¹ Podstatou otázky se tak stala jistota ohledně výše skutečného plnění, Eurostat nejprve vnímal uvedenou transakci jako vznik tzv. anulační struktury, tedy převzetí špatných aktiv pro účely jejich likvidace. V takovém případě je zachycen kapitálový transfer ve výši rozdílu mezi nominální a tržní hodnotou přebíraných aktiv.

⁷² Zákon 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů.

organizacím finanční náhradu 59 mld. Kč za v minulosti zabavený nefinanční majetek, který již nemůže být z objektivních důvodů vydán původním majitelům. Z hlediska akruálního principu národního účetnictví se tak jednalo o jednorázový vznik závazku s plným dopadem do výdajů sektoru vládních institucí (kapitálový transfer). Následně probíhající restituce nefinančního majetku, který zákon umožnil, poté v dalších letech ovlivňují výši kapitálových transferů dle času uzavření příslušných dohod, nicméně z hlediska dopadu na salda je jejich vliv již neutrální.

Mírný skok je viditelný i v roce 2014, a to dílem zachycení náhrad vyplacených z fondu pojištění vkladů ve prospěch bývalých klientů zkrachovalých finančních institucí. Výplaty náhrad jsou dle metodiky zachyceny jako kapitálové transfery, tedy jako výdaje sektoru vládních institucí. Je tak zřejmé, že i objem kapitálových transferů je výrazně ovlivněn zařazením dalších typů veřejných institucí se specifickým charakterem zásahů do ekonomického systému.

Podíl ostatních kapitálových transferů na příjmové straně je po celou časovou relativně stabilně nízký. Nejvyšší hodnoty dosáhly ostatní příjmové kapitálové transfery v roce 2003 (3,14 % HDP), kdy došlo k rozdělení Českých drah, a.s. a částečnému převodu aktiv i závazků na nově vzniklou účelovou vládní instituci (státní organizaci Správa železniční a dopravní cesty). Příjmové transakce v položce ostatních kapitálových transferů tak po většinu času nepřekračují hranici několika desetin procenta HDP, a většinou souvisí s převody majetku ve prospěch vládních institucí či náhrad od pojišťoven.

Je zjevné, že zásahy státu do ekonomiky mohou nabývat řady podob a jsou často obtížně zachytitelné. A v neposlední řadě je rozsah agregátů zásadně ovlivněn klíčovou otázkou, a to vymezením souboru subjektů, které jsou do sektoru vládních institucí zařazeny. Dostáváme se tak ke klíčové otázce, která rozsah sektoru a míru přerozdělení zásadně ovlivňuje, tedy k pojetí hranice sektoru vládních institucí. V poslední kapitole proto rozebereme metodiku hranice, ale také její slabá místa a možnost směry budoucího vývoje metodiky i přístupu uživatelů klíčových údajů.

4. Hranice sektoru vládních institucí v současné metodice

Otázky definice institucionální jednotky a vymezení institucionálních sektorů zmiňuje Vanoli (2014) jako jedny z největší výzev metodiky národního účetnictví na další prohlubování a metodická zlepšení (s. 29). Reich (2001) na adresu systému národních účtů poněkud jízlivě poznamenává, že statistici ekonomickou teorii ignorují (s. 104). Přestože je tento úsudek až příliš přísný, v oblasti vymezení sektorů nemalý prostor pro zdokonalení a přiblížení teorie lze zcela jistě nalézt. V poslední kapitole se proto zaměříme nejen na současnou metodiku hranice sektoru vládních institucí a její možné slabiny, budeme ale také konfrontovat současný přístup s ekonomickou teorií.

Přirozeně praktická statistika je při následování ekonomické teorie omezena aplikovatelností a uchopitelností teoretických konceptů. Jinými slovy teoreticky nejlepší řešení nemusí být prakticky proveditelné a je nutné hledat ústupky tak, aby makroekonomické agregáty i přes nevyhnutelné zjednodušení reality podávaly co nejvěrnější kvantitativní obraz popisovaného jevu. S uvedeným problémem, který se vžil jako tzv. problém adekvace, se přirozeně musí metodika vypořádat i v otázce pojetí trhu, tržního chování a tím i vymezení sektoru vládních institucí.

Neusazenost a proměnlivost metodiky jsou do značné míry pochopitelné. Metodika se musí vypořádat jednak s evolucí aktivit vládních institucí prostřednictvím nově zakládaných subjektů, zapojováním soukromých subjektů v podobě veřejných nabídkových soutěží (tendrů), koncesí, smluv, garancí, apod. A jednak se sílí poptávkou po precizních a spolehlivých definicích s ohledem na evropské integrační procesy především v měnové oblasti. Neustálé změny v ekonomickém prostředí přiměly tvůrce metodiky postupně revidovat definici hranice sektorů, přičemž změny se pravidelně dotýkají především sektoru vládních institucí.

Metodika tak stále hledá vhodný přístup k sektoru vládních institucí, k rozdělení veřejných subjektů na tržně a netržně se chovajících veřejné institucionální jednotky⁷³. Musíme však nejprve odpovědět na otázku, zda oddělené prezentování tržních a netržních veřejných subjektů je smysluplné. Tento přístup má nesporně svá pro a proti. Na jedné straně se obě

⁷³ Důkazem nejasností v metodice je i řada výhrad, které Eurostat v minulosti vyjádřil vůči sektorovému zařazení subjektů. Ať se již jedná o veřejné nemocnice (Belgie, Francie, Lucembursko) či zejména finanční instituce (Maďarsko, Bulharsko, Francie, Řecko). Vedle explicitních výhrad je sektorové zařazení veřejných subjektů opakovaně řešeno ve všech členských zemích Evropské unie.

skupiny subjektů dle předpokladů pohybují v odlišných motivačních prostředích, která odráží jejich roli v ekonomickém systému.

Subjekty zabývající se především redistribucí, které utvářejí sektor vládních institucí, nejsou přirozeně vedeny tržními silami, jejich rozhodování je řízeno především mechanismy politickými (Pathirane, Blades, 1982). Na druhé straně veřejné subjekty, jejichž předmětem je především výroba, mohou být ve svém rozhodování o výrobě a cenách motivovány tržními silami, tj. jak poptávkou ze strany spotřebitelů, tak existující konkurencí na nabídkové straně. Dané subjekty poté mohou být součástí sektoru veřejných nefinančních či veřejných finančních korporací.

Tím však uniká pozornosti uživatelů fiskálních dat řada aktivit veřejných institucí. Z hlediska hospodářské politiky může být v mnoha případech smysluplnější sledovat spíše agregáty za veřejný sektor jako celek, zejména vzhledem k odlišnému chování veřejných institucí jako zaměstnavatelů, výrobců či dlužníků (Rybáček, 2016). Dalšími důvody, jak uvádí Pathirane, Blades (1982), mohou být potencionální dopady daných aktivit na hospodaření a zadlužení vládních institucí, existence vytěšňovacího efektu, často odlišnému mechanismu mzdového vyjednávání, vývoji produktivity a tím vlivu na inflaci⁷⁴.

Přestože tedy existuje řada důvodů pro jednotnou prezentaci veřejného sektoru, praxe sektorových účtů i řízení veřejných financí tržní a netržní veřejné subjekty nadále odděluje. Určení hranice mezi tržní a netržní sférou tím má významný dopad na fiskální ukazatele a další agregáty popisující chování vládních institucí. O to překvapivější je skutečnost, že robustní definice trhu a tržního chování není v metodických manuálech obsažena. Naopak, jak ukážeme dále, manuál ESA si v některých ustanoveních spíše protiřečí či vede k zmatečným výkladům. Obecně je definici tržního chování v ESA2010 věnován relativně malý prostor, rozsáhlejší popis a výklad pravidel ESA poskytuje až MGDD, o jehož ustanovení se následující subkapitola opírá především.

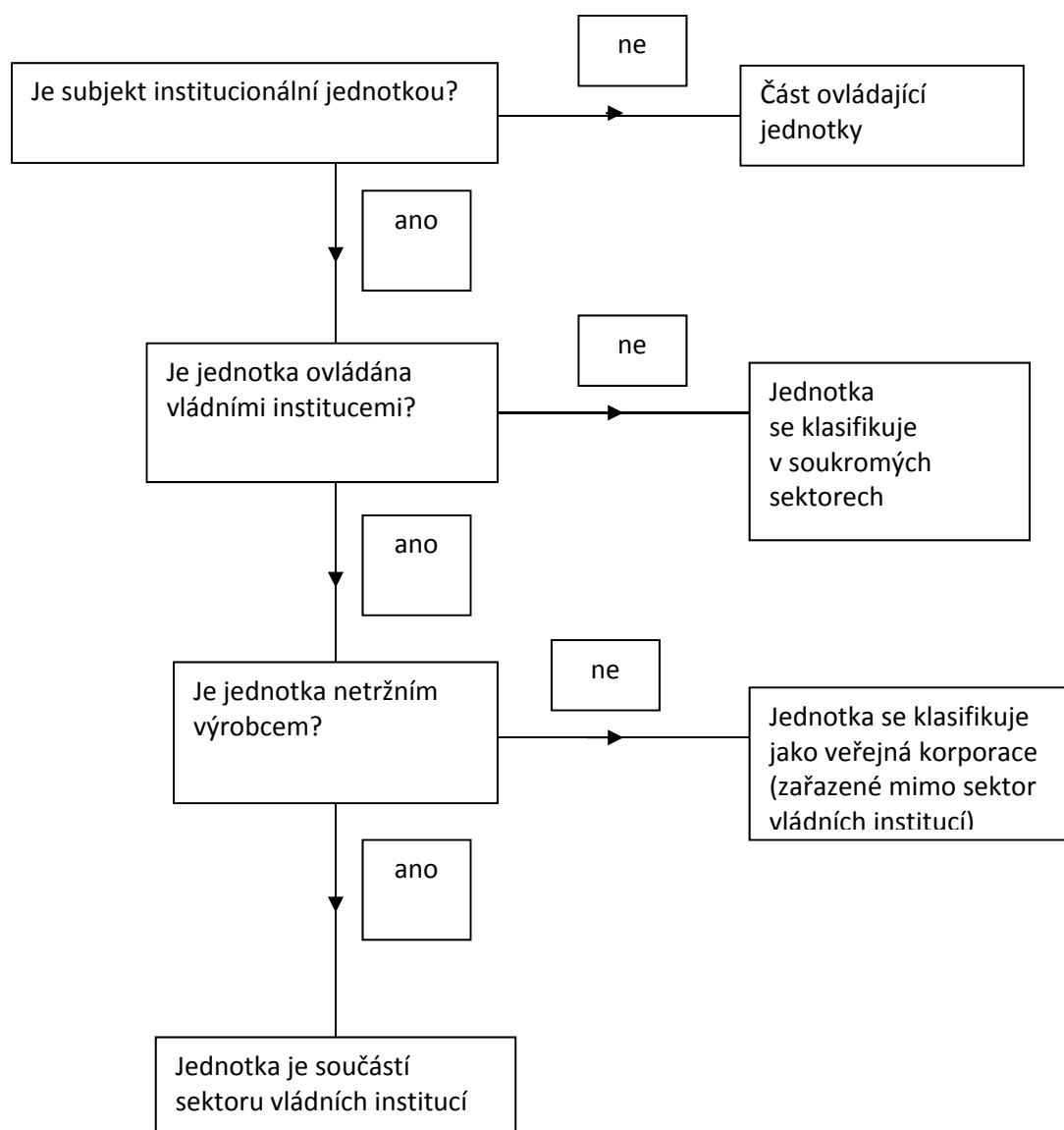
Předtím je však třeba zopakovat a zdůraznit, že se v diskusi o vymezení sektoru vládních institucí pohybujeme ve sféře tvořené pouze veřejnými subjekty. Soukromí finanční a nefinanční výrobci jsou dle konvence automaticky považováni za tržní výrobce (par. 3.31 a

⁷⁴ Zde můžeme dále připomenout zejména diskuse o vlivu ekonomického chování vládních institucí na inflační vývoj označovaný jako tzv. nepříjemná monetární aritmetika (Sargent, Wallace, 1981). Radikální verze označovaná jako fiskální teorie cenové hladiny dokonce přisuzuje výsadní roli chování vládních institucí v inflačním vývoji (Christiano, Fitzgerald, 2000). Uvedené diskuse jsou přirozeně velmi relevantní pro řízení měnové unie s decentralizovanou fiskální politikou.

20.21, ESA2010), stejně tak i producenti ze sektoru domácností (par. 3.19 a 3.30 ESA2010). Tyto subjekty hranice sektoru vládních institucí dle současné metodiky překročit nemohou, nejsou pod kontrolou vládních institucí tak, jak je kontrola definována v kapitole 4.2.

Pozici konceptu kontroly a dalších kritérií v celém rozhodovacím procesu o sektorovém vymezení demonstruje následující schéma.

Diagram 4.1 Schéma rozhodování o sektorovém zařazení ekonomických subjektů



Zdroj: ESA2010

Diagram 4.1 tak demonstruje logický postup při sektorovém řazení subjektů. V první fázi je řešena autonomie subjektu, poté kontrola a nakonec zda ekonomické chování odpovídá chování a reakcím skutečně tržního výrobce. Tudiž po posouzení, zda daný subjekt je či není institucionální jednotkou (autonomie), je nutné posoudit, zda je či není součástí veřejného sektoru, tedy pod veřejnou kontrolou. Prostřednictvím kontroly tak vymezíme veřejný sektor, v rámci něhož testujeme danou institucionální jednotku dle kritérií (ne)tržního chování. Otázce autonomie a kontroly byla věnována zejména předchozí kapitola, nicméně striktnější výklad autonomie v aktuálně platném MGDD⁷⁵ nás ke konceptu autonomie vrátí při diskusi o tzv. kvalitativních kritériích.

Kvalitativní kritéria, která cílí na institucionální prostředí, si svoji cestu do metodiky velmi dlouho hledala. V podstatě každá revize manuálů přinášela významný posun ve vymezení sektorů, a právě zavedení a upřednostnění kvalitativních kritérií představovalo jednu z klíčových metodických změn při přechodu na SNA2008 a ESA2010. Kvalitativní kritéria upozadila vliv tzv. kvantitativního kritéria, jehož zavedení zase ztělesňovalo zásadní změnu v manuálech SNA1993, resp. ESA1995, oproti manuálům SNA1968 a ESA1970, které konvenčně vymezovaly tržní a netržní sféru na odvětvovém zatřídění institucionálních jednotek.

Kvantitativní kritérium se tak při předposlední revizi stalo klíčovým nástrojem analýzy ekonomického chování institucionálních jednotek. Poslední generace manuálů, SNA2008 a ESA2010, koncept ekonomicky významných cen a kvantitativní kritérium nadále přebírá, byť modifikuje jak co do jeho podoby, tak co do jeho významu a role. I přes dominanci kvalitativních požadavků jej tak nelze při diskusi o vymezení sektoru vládních institucí opomíjet, blíže se na něj proto podíváme v následující subkapitole.

4.1 Ekonomicky významné ceny a kvantitativní kritérium

Kvantitativní kritérium představuje poměrový ukazatel, který je praktickou realizací konceptu tzv. ekonomicky významných cen. Za ekonomicky významnou cenu je považována taková cena, která ovlivňuje rozhodnutí výrobce o objemu nabízených produktů, a také rozhodnutí spotřebitelů o spotřebě těchto produktů (par. 3.19, ESA2010). Jinými slovy se jedná o takovou cenu, jejíž výše a změny reálně ovlivňují nabídkovou i poptávkovou stranu na trhu.

⁷⁵ MGDD edice 2016.

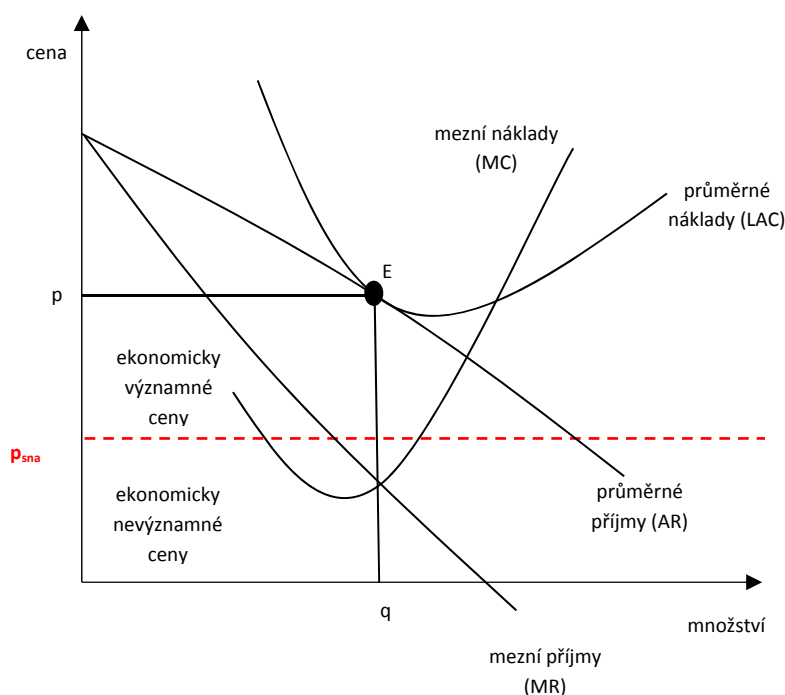
Jelikož, jak si ukážeme dále, kritérium míří zejména na provozní činnost výrobců, není obecně relevantní v případě finančních institucí, neboť zdrojem příjmů jsou zejména prvotní důchody a zisky z držby (ESA2010, par. 20.34). Sektorové zařazení veřejných finančních institucí je tak de facto zcela závislé na kvalitativních kritériích řešených v následující subkapitole.

Dle kvantitativního kritéria je subjekt považován za tržního výrobce, pokud kryje více než 50 % svých nákladů z tržeb, za netržního výrobce poté pokud tržby nedosahují alespoň 50 % jeho nákladů (par. 3.19, ESA2010). Konkrétní výše hranice i délka rozhodného období se stala předmětem dlouhých diskusí v průběhu poslední revize. Zcela logické námitky mířily zejména na skutečnost, že racionální tržní výrobce při dlouhodobém krytí pouze poloviny svých nákladů nebude v dané činnosti pokračovat, a tudíž výrobce v takové situaci lze obtížně označit za skutečně tržního producenta.

Spornost dané hranice lze jednoduše ilustrovat za pomoci standardní mikroekonomické analýzy rozhodování monopolisty v dlouhém období. Volba dlouhého období pro účely ilustrace je vedena analogií s posuzováním chování výrobců v národním účetnictví, neboť to je hodnoceno na základě dlouhodobého chování v horizontu, který pokrývá minimálně 3 roky. Z pohledu makroekonomické statistiky je jedním z praktických důvodů volby dlouhého období skutečnost, že by mohlo docházet ke změnám v sektorovém zařazení na základě dočasných změn v ekonomické situaci subjektů.

Dle mikroekonomické teorie výrobce působící na nedokonale konkurenčním trhu v dlouhém období zvolí objem, při němž se mezní příjem z produkce vyrovná mezním nákladům na produkci daného statku. Nejvyšší cena, za níž je schopen monopolista prodat svůj statek odpovídá ceně „p“ v grafu 4.1, jež převyšuje mezní náklady. Při této ceně se současně dlouhodobé průměrné příjmy vyrovnají dlouhodobým průměrným nákladům. Rozdíl mezi průměrnými příjmy a průměrnými výdaji poté určuje při dané kvantitě výroby ekonomický zisk realizovaný výrobcem.

Graf 4.1 Dlouhodobá rovnováha monopolisty



Zdroj: Macáková a spol. (2010), vlastní úprava

Hranice stanovená metodikou národních účtů je v grafu 4.1 znázorněna cenou odpovídající „ p_{sna} “. Cena nižší je hodnocena jako ekonomicky nevýznamná a daný výrobce jako netržní. Cena vyšší poté jako ekonomicky významnou, tj. ovlivňující rozhodování výrobce o vyrobeném množství. Ceny stanovené mezi „ p “ a „ p_{sna} “ tak dle metodiky představují ceny tržních výrobců, přestože se jedná o ceny, které nepokrývají dlouhodobé průměrné náklady. Dle metodiky národního účetnictví se tak nemusí jednat o ceny, při kterých dle standardní mikroekonomické teorie racionálně uvažující výrobce bude dané produkty vyrábět a poskytovat na trhu.

Hranice stanovená národním účetnictvím je tudíž pod hranicí, při které dle teorie tržní výrobce začne vyrábět. Pokračování dané výroby je poté vysvětleno cílenými zásahy ze strany vládních institucí. Část nákladů, jež není pokryta tržbami, je tedy vyrovnána explicitními či implicitními dotacemi ze strany vládních institucí. Dosahuje-li tedy výše dotace maximálně 50 %, je tato situace hodnocena de facto jako tržně konformní zásah do tržních struktur, a daný příjemce dotace jako tržní výrobce. Adekvátnost stanovené hranice byla přirozeně zpochybňována v průběhu revize metodiky národních účtů právě s ohledem na výše uvedený rozpor se standardní ekonomickou teorií.

Diskutovanou možností bylo zvýšení hranice na 100 % tak, aby více odpovídala teoretickému chápání tržního chování producentů. Po dlouhých diskusích však hranice 50 % spíše překvapivě zůstala v metodice zachována, především z důvodu stability kritéria v čase. Teoretické slabiny kvantitativního přístupu však nezůstaly přirozeně nepovšimnuty. Jednak došlo k modifikaci kritéria samotného, jednak k jeho upozadění při vymezení tržní a netržní sféry ve prospěch kvalitativních charakteristik tržního prostředí.

Podívejme se nyní detailněji na konstrukci kritéria poměřujícího tržby (čítatel) s výrobními náklady (jmenovatel). Pro účely kvantitativního testu jsou tržby definovány v par. 20.30 ESA2010, a to jako suma tržní produkce v základních cenách a plateb za netržní produkci, tedy jako přímé platby uživatelů statků a služeb. Za tržbu jsou však současně považovány i platby od vládních institucí, které se vztahují k objemu produkce (tzv. dotace na produkt), pokud jsou však za stejných podmínek poskytovány všem producentům, kteří danou aktivitu vykonávají. Do sféry tržeb tak nespádají zisky z držby, investiční dotace a mnoho dalších toků, které jsou běžnou součástí výnosů v podnikovém účetnictví.

Platby od vládních subjektů jsou klíčovým momentem ve vymezení tržeb. Tržby obsahují pouze ty platby (dotace) od vládních subjektů, které jsou vztaženy k objemu či hodnotě produkce. Tvůrci metodiky zde tak obrací pozornost k technickým aspektům plateb od vládních subjektů a současně vytváří prostor pro různorodou interpretaci. Rozlišení obou typů dotací můžeme ilustrovat dle jejich předpokládaného vlivu na produkční funkci výrobce, která ukazuje vztah mezi velikostí vstupů a výstupu, nicméně jej zcela neřeší. Za dotace na produkt, které jsou součástí tržeb pro účely kritéria, jsou považovány ty dotace, které nemají vliv na produkční funkci samotnou, nýbrž pouze na cenu pro konečné spotřebitele. A naopak dotace na výrobu (činnost), které součástí příjmů pro účely kritéria nejsou, na produkční funkci naopak vliv mají, neboť se vztahují k objemu výrobních faktorů zapojených do produkce. I přes toto rozlišení však zůstává mnoho nejasností.

Zejména jde o skutečnost, že dotace na pořízení kapitálových vstupů či najmutí dodatečné pracovní síly přirozeně mohou také ovlivnit objem i cenu finálního výstupu. A naopak, dotace na produkt, jenž má za cíl zvýšit poptávku po daném produktu, pravděpodobně povede k růstu poptávky po vstupech ze strany výrobců tak, aby byla uspokojena rostoucí poptávka konečných spotřebitelů motivovaná nižší (dotovanou) cenou. Tudiž i dotace na produkt ovlivní rozhodnutí o pořízení kapitálových vstupů a poptávku po práci na trhu práce ze strany podnikatele. Z hlediska podnikatelského rozhodování o objemu vstupů tak lze dle mého

názoru oba typy obtížně oddělit a rozdělení je spíše arbitrární. Technické rozlišení obou typů dotací není tak ani ze standardů zcela zřejmé a je zdrojem řady nejasností i neshod mezi statistickými autoritami⁷⁶.

Obraťme nyní pozornost ke jmenovateli poměrového ukazatele. S dosahováním tržeb přirozeně souvisí potřeba vynaložit výrobní náklady, které byly dle ESA1995 pro účely kritéria vymezeny jako nákupy vstupů (mezispotřeba), pracovních vstupů (náhrady zaměstnancům), služby fixního kapitálu (spotřeba fixního kapitálu) a daně na výrobu. Vymezení ekonomických nákladů tak bylo užší než v ekonomické teorii, jde zejména o finanční náklad či náklady obětované příležitosti. Revidovaná metodika ESA2010 (par. 20.31) tudíž do sféry výrobních nákladů zahrnula i náklady na finanční kapitál, které jsou však aproximovány pouze rozdílem mezi přijatými a placenými úroky. Zahrnutí prvotních důchodů ve formě úroků cílilo zejména na veřejné nefinanční instituce vykazující vysoké zadlužení⁷⁷, které není slučitelné s dlouhodobým působením na trhu a vede u tržních subjektů k bankrotu.

Způsob vymezení a zahrnutí nákladů na kapitál prakticky ihned vyvolalo diskuse, neboť vymezení důchodových toků související se závazky zjevně cílí pouze na cizí kapitál, tedy na úrokové náklady spojené s přijatými úvěry či emitovanými dluhopisy. Vyšší podíl vlastního kapitálu a tedy nižších úrokových nákladů současně může vést k záporným nákladům na finanční kapitál v situaci, kdy příjmy z úrokových plateb převyšují nákladové úroky. Situace negativních nákladů na finanční kapitál ovšem není ekonomicky příliš obhajitelná. Dodatečně tak byla přijata konvence, že saldo výnosových a nákladových úroků (tedy nákladů na kapitál pro účely kritéria) nesmí být záporné. Aproximace nákladů na kapitál však nadále zůstává jednou ze slabin kvantitativního kritéria.

Celkově kvantitativní kritérium představuje značné zjednodušení analýzy a identifikace tržního chování. Kritika může být dle mého názoru vedena hned několika směry. Posuzovat tržní chování na základě analýzy cen nereflektuje skutečnou povahu trhu jako dynamického procesu objevování a vytváření tržních příležitostí skrze inovace, snižování nákladů na výrobu, budoucích odhadů poptávky či riskování (viz dále). Posuzovat chování subjektů pouze na základě tvorby, resp. výše cen, může vést k pojmání subjektu s výjimečnými

⁷⁶ I při vymezení dotací na produkt však zůstává mnoho obtíží, mj. pokud jde o odlišení dotací na produkt a naturálních sociálních transferů. Jinými slovy, zda dotace na produkt snižující cenu pro konečného spotřebitele, není spíše naturálním sociálním transferem, tedy nákupem produkce ze strany vládních institucí ve prospěch konečného spotřebitele. Ani v tomto ohledu nedává metodika národního účetnictví úplně jasné vodítko.

⁷⁷ V praxi se jedná např. o subjekty spravující infrastrukturu, které mají možnost se financovat prostřednictvím emisemi dluhových cenných papírů či přijetím úvěru.

privilegii za tržně se chovající subjekty a naopak, skutečně tržního výrobce za subjekt chovající se netržním způsobem (DiLorenzo, 2007)⁷⁸.

Schopnost cen být měřítkem tržního chování je nadále oslabena jejich pozicí jako jednoho ze zdrojů financování veřejných korporací či vládních institucí. Nejsou-li veřejné instituce schopné opatřit si dostatečné příjmy fiskálními či inflačními daněmi, či prostřednictvím výpůjček, je zvyšování cen vlastních produktů dalším ze způsobů, jakým zvýšení příjmů dosáhnout. Vzhledem ke skutečnosti, že se často jedná o exkluzivní činnost vládních institucí, které neprocházejí trhem (např. vlastnictví a správa přírodních zdrojů, infrastruktury, vydávání dokumentů, povolení, licencí, soudní poplatky, aj.), nelze výši cen těchto produktů považovat za měřítko tržně orientovaného chování⁷⁹. Může jít ale také např. o zavedení či zvýšení školného ze strany veřejných škol, které není motivováno tržními silami, ale pouze potřebou získání dodatečných příjmů.

Logika kvantitativního kritéria tak pojetí tržního chování ztotožňuje se způsobem určení cen, na kterém však chování podnikatelů není primárně definováno. Z hlediska cen je na konkurenčním trhu pozorovatelný spíše opačný trend. Ziskové příležitosti jsou na trhu s volným vstupem vyčerpány novými konkurenty přilákanými vysokými cenami a zisky. Poměr cen a nákladů tak má na skutečně konkurenčním trhu tendenci k poklesu s tím, jak se v ziskových odvětvích zvyšuje míra konkurence (Kirzner, 1992). Cena tak nedává jasné vodítko k podobným úvahám, zejména v případě veřejných institucí. Vyhradí-li si kupř. vládní subjekt monopol na výkon konkrétní činnosti, je zamezeno vstupu konkurentů na trh, čímž dojde k eliminaci tlaku na inovace, zvyšování efektivity, snižování cen a nákladů, může posouzení pouze na základě cen vést k mylné identifikaci tržního chování.

Silně omezená vypovídací schopnost kvantitativního kritéria o skutečně tržním chování vedla k výraznému oslabení jeho role v revidovaných manuálech SNA2008 a ESA2010, a to hned v několika směrech. Obecně revidovaná metodika reflektuje neudržitelnost analýzy založené pouze na výši cen a obrací svoji pozornost k institucionálnímu prostředí, v němž se daná ekonomická aktivita odehrává. A jednak jde o rozšířený výklad výše diskutované „autonomie

⁷⁸ Výjimečnými nejsou ani případy, kdy subjekty záměrně účtují v rámci skupiny podniků ceny pod náklady, zejména z důvodů daňové optimalizace. Konkrétní ceny tak nejsou spolehlivým indikátorem tržního chování. V takovém případě je doporučeno posuzovat chování celé skupiny, nicméně vzhledem ke globalizačním trendům jde produkční řetězec napříč více ekonomikami, což takový postup znemožňuje.

⁷⁹ Jak současně vyplynulo z analýzy (Rybáček, 2016), chování veřejných institucí v oblasti financování je charakterizováno silnějším růstem objemu závazků oproti soukromým a tím i vyšší preference dluhového financování vlastních činností.

rozhodování“, jako nutné podmínky existence samostatné institucionální jednotky, a dále zejména o požadavek existence skutečného konkurenčního prostředí a rovnost v postavení veřejných a soukromých výrobců.

4.2 Kvalitativní kritéria

Kvalitativní kritéria formulovaná revidovanou metodikou dnes při vymezení sektoru vládních institucí dominují, přičemž jejich předmětem je analýza a posouzení institucionálního prostředí. Ačkoli metodika (MGDD, kap. I.2.4.2, par. 28) konstatuje, že posuzovat chování subjektů je nutné na základě výsledků všech kritérií, tedy kvalitativních i kvantitativního, z povahy kritérií i metodických popisů implicitně plyne jednoznačně prvořadá role kvalitativních kritérií. Jinými slovy, posuzovat jednotku na základě kvantitativního kritéria má smysl až v případě splnění kritérií kvalitativních.

Základním kvalitativním kritériem je již diskutovaná *autonomie rozhodování*, jako definiční znak samostatné institucionální jednotky. Autonomie rozhodování vyžaduje dostatečnou míru nezávislosti na ovládajícím subjektu (zakladateli, vlastníkovi či zřizovateli), v opačném případě nelze o daném výrobcu uvažovat jako o samostatné institucionální jednotce. Nedostatečně autonomní veřejný subjekt tak musí být součástí sektoru vládních institucí, součástí konsolidačního celku, a další testování jeho ekonomického chování prostřednictvím dalších kvalitativních či kvantitativního kritéria již tak není nutné.

Samotná definice autonomie se v revidované metodice nezměnila, nicméně v průběhu času se výklad pravidel uvedených v ESA2010 (par. 2.12) rozšiřoval a upřesňoval. MGDD detailně popisuje aspekty autonomie, včetně kritérií pro specifické veřejné subjekty, jako jsou zdravotnická zařízení, veřejnoprávní média, regulátoři trhu, a další. Do popředí tak vystupuje detailní analýza institucionálního prostředí, právních předpisů, zakládacích listin, stanov společností či dokonce akcionářských smluv, ale také vztahu ke státnímu rozpočtu či rozpočtu obcí a krajů či poskytnutí garancí, které jednak mohou více či méně omezovat autonomní chování subjektů a také přejímat rizika z dané činnosti vyplývající.

Dle metodiky tedy musí mít skutečně autonomně se chovající subjekt možnost samostatně rozhodovat o své činnosti, o svém zaměření co do segmentu zákazníků, teritoria, či charakteru činnosti jako takové. S autonomií souvisí i možnost hospodaření na základě vlastního rozpočtu, jehož zdrojem jsou především příjmy z vlastní činnosti. Dále autonomní subjekt

musí mít možnost nezávisle rozhodovat o nákupu či prodeji aktiv, vstupu do dlužnických vztahů, a v neposlední řadě nese rizika a je příjemcem benefitů ze své činnosti.

Postupná precizace konceptu institucionální jednotky (autonomie) a požadavky na jejich důslednou aplikaci měly v řadě případů významný dopad na sektorové zařazení veřejných subjektů. Důvody jsou nasnadě. U veřejných společností je možnost volby zaměření často omezena, neboť mandátem veřejných institucí je obvykle vykonávat hospodářskou politiku dle instrukcí vládních subjektů.

Po vstupu revidovaného nařízení k ESA2010 v platnost tak bylo možné v Evropě pozorovat vlnu změn v sektorovém zařazení veřejných nemocnic, veřejnoprávních médií, ale také veřejných finančních institucí, v jejichž případě se rozhořela dlouhá řada sporů mezi statistickými autoritami zejména kvůli vazbě na měnovou a bankovní statistiku. Statistiky sestavované centrálními bankami dané rozšíření hranice sektoru vládních institucí obvykle nereflektovaly, čímž byla také narušena vazba mezi danými statistikami a sektorovými agregáty modelu národního účetnictví⁸⁰.

Vedle striktnějšího výkladu autonomie však byla tato expanze hranice sektoru vládních institucí podpořena dvěma dalšími významnými změnami v revidovaném standardu ESA2010. Jednak jde o modifikaci role licencí udělovaných centrální bankou k výkonu konkrétní finanční činnosti, které přestaly hrát roli v definici hranice mezi tržní a netržní sférou ekonomiky, a jednak zavedením zcela nového konceptu tzv. kaptivních finančních institucí. Kaptivní finanční instituce jsou popsány jako typ finančních institucí s nedostatečnou mírou nezávislosti na svém vlastníkov⁸¹, což implikuje požadavek na jejich zařazení do stejného institucionálního sektoru, v němž je zatříděn ovládající subjekt. V případě veřejných kaptivních finančních institucí tak přirozeně platí, že musí být automaticky zařazeny do sektoru vládních institucí.

Charakteristiky kaptivních finančních institucí tak splnila řada veřejných bank a dalších finančních institucí zaměřených na podporu malých a středních podniků, start-upů, na podporu exportu, ale také veřejných investičních fondů, veřejných holdingových společností

⁸⁰ Např. čtvrtletní finanční účty či platební bilance sestavované ČNB pracují s jiným sektorovým zařazením vybraných finančních institucí (ČEB, ČMZRB, EGAP) než sektorové účty sestavované ČSÚ. Stejná situace panuje i v řadě dalších evropských zemích.

⁸¹ Charakteristiky kaptivních finančních institucí jsou specifikovány v kapitole I.6.6, par. 47 MGDD. Jedná se o úzce vymezenou aktivitu mající za cíl implementovat hospodářskou politiku vládních institucí, dále o omezenou možnost rozhodování o svých aktivech a závazcích či absence požadavku na návratnost prostředků ve formě dividend.

či veřejných pojišťoven. Výrazný posun hranice sektoru vládních institucí směrem k finančním činnostem vedl dále k rozšíření sektoru o pojistná schémata týkající se pojištění vkladů, fondů na řešení bankovních krizí a další garanční fondy podporující fungování finančních trhů. Veřejné finanční instituce vykonávající hospodářskou politiku vládních institucí tak byly v řadě případů přerazeny do sektoru vládních institucí⁸².

Významnou roli v rozšiřování sektoru vládních institucí o další subjekty sehrál v neposlední řadě koncept *ekonomického vlastnictví*. Tento koncept považuje za skutečného vlastníka aktiva či za dlužníka institucionální subjekt, jenž nese většinu rizik a odměn s vlastnictvím spojené⁸³. U veřejných subjektů je koncept ekonomického vlastnictví možné považovat za nutnou podmínku existence autonomie (viz. par. 2.12 ESA2010).

U soukromých subjektů je situace komplikovanější, neboť omezení ekonomického vlastnictví „ve prospěch“ vládních institucí neimplikuje automaticky nedostatečnou autonomii. V případě soukromých subjektů tak nedochází k přerazení do sektoru vládních institucí, nýbrž může dojít pouze k přesměrování daných transakcí, aktiv a závazků na vládní instituce, neboť tyto byly vytvořeny v důsledku intervencí vládních institucí, které za ně nesou ekonomickou zodpovědnost⁸⁴.

Jak je z výše uvedeného zřejmé, jedná se v případě kvalitativního kritéria „samostatné institucionální jednotky“ o celou řadu kritérií a podmínek. Lze však konstatovat, že postupně rozšiřovaný výklad autonomie, nový koncept kaptivních finančních institucí či odstranění vazby licencí na sektorové zařazení vedly k významné expanzi sektoru vládních institucí, který tak aktuálně zahrnuje řadu institucí realizujících vládní politiku ve finanční oblasti (pojištění vkladů, specializované veřejné banky či pojišťovny, aj.).

Další dvě kvalitativní kritéria, specifikovaná v ESA2010 (par. 20.24 až 20.28) a dále detailně rozebraná MGDD (kap. I.2.4), je možné pojímat jako *analýzu konkurenčního prostředí*. První kritérium konkurenčního prostředí vyžaduje posoudit poptávkovou stranu, tedy zda daný veřejný subjekt prodává své produkty jak vládním, tak soukromým subjektům (soukromé

⁸² V České republice šlo o celou řadu institucí, vedle již zmíněných ČEB, ČMZRB a EGAP také někdejší Fond pojištění vkladů, veřejné holdingy a řada menších finančních institucí na místní úrovni.

⁸³ Jsou-li tedy volnost pořizování či nakládání s aktivy u vlastníka *de iure* limitovány či jsou rizika přenášena na ovládající osobu, jsou aktiva či celý subjekt zachycen v sektoru skutečného (*de facto*) vlastníka. Praktickými příklady je např. nemožnost poskytnout či přijmout úvěr bez schválení ovládajícího subjektu, udělení garance na hodnotu aktiv či garance splacení závazků, apod..

⁸⁴ Jedná se např. o případy, kdy soukromé subjekty realizují hospodářskou politiku vládních institucí, vstupují dle zadání vládních institucí do věřitelských či dlužnických vztahů (např. podpora konkrétních segmentů trhu - malé a střední podniky, aj.), nicméně tato aktivita nepředstavuje jejich hlavní činnost. Více viz kapitola 4.5.

nefinanční a finanční podniky, domácnosti či nerezidenti). Uvažujme případ jak veřejného výrobce v monopolním postavení, tak situaci, kdy je na nabídkové straně více nabízejících, jak veřejných, tak soukromých.

V prvním případě působí na nabídkové straně jediný producent, který je veřejným subjektem. Vystupují-li na straně poptávky jak vládní tak nevládní subjekty, je nutné zohlednit, za jakých podmínek produkty veřejného monopolu obě skupiny zákazníků nakupují. V případě identických prodejních podmínek pro všechny zákazníky jsou vládní subjekty na straně poptávky považovány pouze za příjemce tržních cen („market takers“), nikoli za cenové tvůrce („market makers“). Za těchto podmínek tudíž metodika považuje za vysoce pravděpodobné, že daný veřejný producent reaguje na tržní poptávkové signály a může tak být považován za tržního výrobce zatříděného mimo sektor vládních institucí.

Uvažujme nyní druhý případ, kdy veřejný výrobce není v monopolním postavení. Na nabídkové straně tak působí více subjektů, veřejných i soukromých, kteří si na trhu navzájem konkurují. V takových případech metodika přepokládá tržní chování veřejných subjektů bez ohledu na podíl vládních subjektů na celkových prodejích. Komplikací při posuzování existence tržního prostředí je však podmínka „otevřené a spravedlivé konkurence“ (MGDD, kap. I.2.4.2, par. 28), jež není dále definována a je ji přirozeně obtížné objektivně posoudit. Nicméně obecně je v případě většího počtu producentů předpokládáno tržní chování subjektů vzhledem ke konkurenčním tlakům a prostředí, v němž mají spotřebitelé možnost volby na základě existujících cen.

Druhé kritérium posuzování úrovně konkurenčního prostředí vyžaduje analyzovat situaci, kdy veřejný výrobce prodává své produkty pouze vládním subjektům. Sektor vládních institucí je tak v situaci, kterou ekonomická teorie popisuje jako monopson⁸⁵. V situaci monopsonu záleží na existenci konkurentů na straně nabídky a otevřeném a spravedlivém nabídkovém řízení. Pokud naopak na nabídkové straně existuje pouze veřejný výrobce, musí být v situaci monopsonu zařazen v sektoru vládních institucí. Důvodem je skutečnost, že vládní instituce jsou tak v pozici tvůrce cen, který tak podstatně kontroluje ekonomickou situaci výrobce.

Posuzování úrovně konkurence se tak stalo jedním z klíčových (kvalitativních) kritérií při vymezení sektoru vládních institucí. Zvláštní pozornost metodiků si vysloužily segmenty

⁸⁵ Model monopsonu popisuje stav, kdy existuje pouze jediný poptávající, přičemž na straně nabídky může existovat více než jeden nabízející. Prodávající jsou v takové situaci příjemci cen, nikoli jejich tvůrci (Katz, Rosen, 1997).

vzdělávání, zdravotnictví či dopravy, v nichž vládní instituce v současnosti silně intervenují, jako odraz své hospodářské a hlavně sociální politiky. Široce diskutovaný byl zejména segment zdravotnictví (veřejných nemocnic), neboť zajištění dostupné a kompletní zdravotní péče je jednou z klíčových rolí vládních institucí bez ohledu na ziskovost či poptávku po konkrétním typu služby.

Veřejné nemocnice plní v této oblasti nezastupitelnou roli, autonomie rozhodování je tak nezbytně omezena. Aby mohly být veřejné nemocnice prohlášeny skutečně za autonomní, měly by samostatně rozhodovat o rozsahu péče, počtu lůžek či svých investicích a investičních plánech. Jelikož však veřejné nemocnice realizují sociální politiku státu v oblasti zdravotnictví, musejí nutně vykonávat i neprofitabilní činnosti, čímž se jejich pozice odlišuje od skutečně soukromých poskytovatelů zdravotní péče. Jedná se však o jedno z dalších kontroverzních témat v diskusích o sektorovém vymezení⁸⁶.

Jiným specifickým případem nefinančních aktivit posuzovaných kvalitativními kritérii jsou veřejnoprávní média. Pozornost je opět soustředěna na pozici veřejnoprávních médií oproti médiím soukromým, ale také na povahu povinných plateb určených pro jejich financování. Zpřesnění výkladu charakteru daní vedlo k rozšíření sektoru vládních institucí o veřejnoprávní média z důvodu jejich financování prostřednictvím koncesionářských poplatků, jež mají dle metodiky povahu *de facto* daní⁸⁷. Pozice soukromých a veřejných médií je tak shledána natolik odlišnou, že veřejnoprávní média jsou obecně považována za veřejné netržní výrobce, kteří jsou součástí sektoru vládních institucí⁸⁸.

Aplikace kvalitativních požadavků na konkurenční prostředí vedla nejen k další expanzi sektoru vládních institucí co do počtu ekonomických subjektů, ale také co do rozsahu tržní produkce sektoru vládních institucí. Důvodem je přearazení subjektů na základě kvalitativních kritérií bez ohledu na míru pokrytí nákladů z vlastních tržeb (kvantitativní kritérium). K růstu rozsahu tržní produkce vládních institucí tedy dochází v případě, kdy přearazený veřejný subjekt sice, nesplňuje kvalitativní podmínky, ovšem poskytuje své produkty za ekonomicky významné ceny. Ocenění produkce subjektů přearazených na základě kvalitativních

⁸⁶ Řadě zemí byla Eurostatem udělena výhrada za nerespektování názoru Eurostatu a nepřearazení veřejných nemocnic do sektoru vládních institucí. V jiných zemích, např. Německo, jsou veřejné nemocnice zařazeny mimo sektor vládních institucí a tato skutečnost je Eurostatem respektována.

⁸⁷ Konkrétní zdůvodnění je nemožnost přijímat televizní signál a nakupovat služby soukromých televizí bez současných plateb veřejnoprávním médiím.

⁸⁸ Podobně jako ve většině evropských zemí, došlo i v České republice k přearazení veřejnoprávních médií, tj. České televize a Českého rozhlasu, do sektoru vládních institucí.

charakteristik je významným momentem s řadou dopadů do makroekonomických agregátů, které si zaslouží bližší pozornost.

4.3 Tržní či netržní produkce?

Vzrůstající důležitost kvalitativních kritérií tedy otevřela řadu dodatečných otázek, včetně ocenění produkce přeřazených subjektů. Sektor vládních institucí, jak již bylo řečeno, je pojímán jako sektor netržních výrobců, což obecně implikuje nákladové ocenění produkce. Přeřazení subjektu na základě kvalitativních ukazatelů, jehož produkce je oceněna v základních cenách, tak zdánlivě prolamuje definici sektoru vládních institucí. Nicméně na klíčovou definici sektoru je v daném případě nutné nazírat nikoli z pohledu jednotlivých právnických osob, ale z pohledu institucionálních jednotek, které sektor utvářejí.

Základní definice ESA2010 v paragrafu 2.111 k sektoru vládních institucí proto zdůrazňuje, že se jedná o sektor, který se „skládá z institucionálních jednotek, které jsou netržními výrobci.“ Aplikace kvalitativních kritérií na dané definici nic nemění. Důvodem je skutečnost, že přeřazený subjekt nesplňující kvalitativní charakteristiky není považován za samostatnou institucionální jednotku, nýbrž za tzv. místní činnostní jednotku jiného subjektu, který jej kontroluje (např. ministerstvo). Místní činnostní jednotka jiného netržního výrobce poté může být tržním výrobcem (par. 3.39 ESA2010), a jeho produkce je oceněna v základních cenách (par. 3.52 ESA2010). Fakticky tak činnost daného subjektu představuje sekundární aktivitu ovládající osoby, s níž poté tvoří jednu institucionální jednotku. Na úrovni produktu, poskytovaného danou institucionální jednotkou, tak můžeme mluvit o jeho tržním charakteru. Nicméně tento stav neimplikuje netržní charakter institucionální jednotky jako celku (par. 3.16, ESA2010)⁸⁹. Sektor vládních institucí tudíž zůstává sektorem netržních institucionálních jednotek, ovšem s rozsáhlejší tržní produkcí.

Způsob ocenění produkce diskutovaných subjektů však není zcela triviální a bez vlivu na klíčové ukazatele, včetně HDP či HND. Příčinou je možný dopad na výpočet ostatní netržní produkce, jako součásti konečné spotřeby vládních institucí, a provozní přebytek. Uvažujeme-li případ veřejného nefinančního výrobce, jehož poměr tržeb k nákladům (kvantitativní

⁸⁹ Zde lze spatřovat jistou kontradikci napříč metodikou, neboť par. 3.19 a 3.25 naopak vyžadují analýzu na úrovni jednotlivých transakcí, nikoli institucionálních jednotek k tomu, abychom identifikovali skutečnou povahu daného subjektu. Není ani zřejmé, zda je kvantitativní kritérium vůbec aplikovatelné na úrovni místních činnostních jednotek (viz. ESA2010, par. 3.19, 20.20, 20.29).

kritérium) se pohybuje kolem 100 %, nemá v tomto případě změna v ocenění produkce vliv na výši hrubé přidané hodnoty. Tržby pokrývají náklady, tudíž přechod na ocenění produkce prostřednictvím nákladů nemá vliv ani na položku „bezplatná ostatní netržní produkce“.

Převyšuje-li však hodnota kvantitativního kritéria hranici 100 %, je výsledkem změny v ocenění jako záporná položka bezplatné ostatní netržní produkce, které poté odpovídá pokles hrubé přidané hodnoty. Produkce oceněná náklady tak bude mít nižší hodnotu než objem přímých plateb, které se pro účely výpočtu ostatní netržní produkce od produkce odečítají. Záporná hodnota některé ze složek produkce je přirozeně v rozporu s principy národního účetnictví. Podobná situace přirozeně může nastávat i u veřejných subjektů vykonávajících finanční aktivitu, u nichž obecně není kvantitativní kritérium aplikovatelné.

Kladná či záporná hodnota agregátu ostatní netržní produkce tak může být pojímána jako indikátor, zda daný subjekt poskytuje své produkty za tržních či netržních podmínek. Jinými slovy zda je pro účely sestavení finálních údajů relevantní nákladový způsob ocenění produkce či ocenění v základních cenách. Nicméně případy veřejných subjektů s hodnotou kritéria nad 100 % se v praxi ukazují jako spíše vzácné. Mnohem běžnější je situace, kdy se hodnota kritéria u veřejných výrobců pohybuje v rozmezí 50-100 %, což dle metodiky stále může kvalifikovat daného výrobce jako tržního výrobce dodávajícího produkty na trh za ekonomicky významné ceny.

Při přeřazení a změně ve způsobu ocenění produkce dojde v tomto případě k navýšení hrubé přidané hodnoty tak, aby hrubý provozní přebytek odpovídal objemu spotřeby fixního kapitálu a čistý provozní přebytek byl nulový. Je také zřejmé, že navýšení hrubé přidané hodnoty bude současně tím větší, čím více se původní hodnota kritéria blíží dolní hranici, tj. úrovni 50 %. Zřejmým důvodem je navýšení hodnoty produkce o nákladové složky, které nebyly příjmy z vlastní činnosti pokryty. Opačně současně platí, že čím blíže je hodnota kritéria hranici 100 %, tím méně významný je dopad na výši hrubé přidané hodnoty.

Aplikace kvalitativních kritérií tak nejen mění pohled na rozsah sektoru vládních institucí, ale může výrazněji ovlivnit i klíčové agregáty, včetně ukazatele ekonomické aktivity. Zejména z těchto důvodů je způsob ocenění produkce dotčených subjektů stále předmětem intenzivních diskusí. Jedním z diskutabilních otázek je dle mého názoru jistá asymetrie, s níž se metodika bude muset vypořádat. Orientace dle vlivu na položku bezplatné ostatní netržní produkce totiž dává vzniknout situaci, kdy z titulu přeřazení prakticky může dojít pouze ke zvýšení, ovšem

nikoli k poklesu hrubé přidané hodnoty⁹⁰. Současně je však důležité poznamenat, že způsob ocenění produkce nemá vliv na výši položky reprezentující saldo hospodaření.

4.4 Trhu blíže?

Formulaci konkrétních požadavků na autonomní chování ekonomických subjektů či existenci konkurenčního prostředí metodika nejen rozšířila sektor vládních institucí, ale především se přiblížila pojetí tržního prostředí tak, jak jej popisují ekonomické teorie. Jak bude diskutováno v následujících odstavcích, i přes tento nesporný posun však zůstává několik důležitých podmínek tržního chování v metodice stále nepokryto. Pro účely této diskuse obrátíme svoji pozornost k tržně orientovaným ekonomickým teoriím, které si trh a tržní chování vzaly za jeden z hlavních předmětů svého zkoumání, zejména rakouskou ekonomickou teorii a chicagskou školu.

Diskusi o uchopení trhu a tržního chování pro statistické účely začneme samotnou podstatou trhu. Trh se historicky vyvinul jako způsob mezilidské spolupráce při zajišťování statků a služeb, k uspokojování potřeb při stále větší specializaci pracovního vstupu. K uspokojování potřeb dochází na základě směnných transakcí, kdy na jedné straně producent dodává na trh zboží a služby se záměrem najít a uspokojit poptávku, vytvořit zisk, uspět před svými konkurenty, spotřebitel poté vstupuje na trh s cílem uspokojit své nejnnutnější potřeby při vynaložení co nejnižších nákladů.

Chování tržních účastníků je tak řízeno řadou motivací na straně nabídky a poptávky. Z pohledu statisticko-metodického přístupu k tržnímu chování je užitečné trh pojímat právě především jako schéma ekonomických motivací a podnětů. Jedná se o systém podnikatelských motivací k využívání a vytváření ziskových motivací a objevování nových (Kirzner, 1992). Dle Kirznera (1992) je tržní chování reakcí na tzv. základní proměnné, jako jsou spotřebitelské preference, úroveň technologií či dostupností zdrojů. Reakce podnikatelů na základní proměnné poté určuje ceny produktů, nabízené množství, rozmanitost produktů, autorem označované jako tzv. indukované proměnné.

Podnikatelé současně při svém chování a rozhodování zohledňují veškeré dostupné relevantní informace, na jejichž základě tvoří svá vlastní očekávání. Očekávání hrají v rozhodování

⁹⁰ Důvodem je změna v ocenění produkce u subjektů dosahujících hodnot kritéria mezi 50-100 %, ovšem ponechání způsobu ocenění produkce výrobců s hodnotou kritéria nad 100%.

podnikatelů klíčovou rolí, neboť tržní chování je ve své podstatě orientované na budoucnost („forward-looking“), na budoucí poptávku, v očekávání dosažení zisku. Uspokojení budoucí poptávky je tak klíčovou charakteristikou, stejně tak jako orientace na zisk. Ačkoli orientace na zisk je přirozeným vodítkem chování tržních subjektů, není z pohledu národního účetnictví nutným kritériem, pouze jedním z vodítek při úvahách o (ne)tržním chování finančních institucí.

Zisková orientace současně implikuje potřebnou kreativitu tržních účastníků při vytváření nových tržních příležitostí, nových produktů, inovací a tlaku na pokles nákladů a cen, motivovaných konkurenčním bojem. Jedná se o logické efekty nastaveného motivačního prostředí, nicméně jejich existence z pohledu statistiky obtížně uchopitelná. Metodika národních účtů tak nepočítá s hodnocením inovativnosti podnikatelů, zvyšování efektivity či poklesu konečných cen, jako důsledku existence tržních motivací. Kvalitativní kritéria pouze požadují možnost uzpůsobovat strukturu nabídky (koncept institucionální jednotky) v reakci na změny ve spotřebitelských preferencích, nicméně skutečná inovativnost a reakce na poptávkovou stranu zůstává již stranou pozornosti.

Jedním z definičních znaků tržního chování je zdůrazněna orientace na zisk. Dosažení zisku či ztráty je poté měřítkem úspěchu podnikatelského záměru. Zisku je dosaženo v případě správného odhadu budoucích spotřebitelských preferencí, neúspěšné hospodaření v dlouhém období naopak povede k opuštění daného trhu, případně k bankrotu. Právě trvalá hrozba bankrotu tržního výrobce je další významnou charakteristikou funkčního tržního mechanismu (Kirzner, 1992).

Přestože se jedná o podstatný znak tržního mechanismu, metodika národního účetnictví s možností bankrotu na úrovni jednotlivých výrobců pracuje pouze implicitně v rámci principu ekonomického vlastnictví, které požaduje, aby daný subjekt nesl rizika své vlastní činnosti. Ovšem požadavek není explicitně formulován. Na jedné straně je absence této podmínky pochopitelná z důvodu obtížného vyhodnocení existence hrozby bankrotu. Na druhé straně se dle mého názoru jedná o důležitý korekční mechanismus na trhu, jehož absence v případě veřejných podniků může mít významný vliv na jejich ekonomické chování, zejména v pozici dlužníka⁹¹.

⁹¹ Současná data za Českou republiku uvedené závěry spíše podporují (Rybáček, 2016).

Ačkoli jsou mnohé z uvedených charakteristik tržního chování pro statistiky obtížně uchopitelné, metodika národního účetnictví s řadou z nich pracuje, zejména s úrovní konkurence, která je klíčovým motivačním aspektem tržního chování. Jinými slovy, pokud výrobce nečelí konkurenčním tlakům jiných výrobců, oslabuje tento stav motivace k inovacím, vyhledávání a vytváření nových ziskových příležitostí, ke snižování nákladů a cen, které jsou klíčovými charakteristikami tržního chování.

Revidovaná metodika ESA2010 v této oblasti své požadavky znatelně rozšířila a vnořila kvalitativní aspekty do svého pojetí tržního prostředí. Na existenci konkurenčního prostředí přímo cílí výše uvedené kvalitativní kritéria. Jedná se nejen o podmínku existence přímých konkurentů, zejména soukromých výrobců, ale také srovnatelnost podmínek veřejných a soukromých výrobců v oblasti cenových podmínek, svobodné volby rozsahu své činnosti, apod. Existence konkurence, jako jedné z významných charakteristik trhu, je tak doceněna jak na teoretické, tak v praktické rovině systému národního účetnictví.

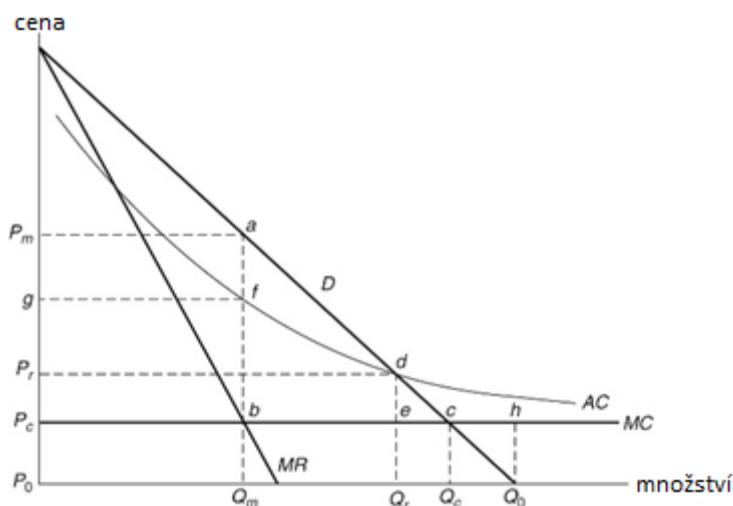
Metodika tak uznává nevyhnutelnou podmínku konkurenčních tlaků jako podmínku existence tržního prostředí. Pouze implicitně však formuluje požadavek na jiný významný aspekt tržního mechanismu, kterým je existence potenciální konkurence. Potenciální konkurence je významná zejména při diskusích o tržním chování subjektů v monopolním postavení. Potenciální konkurence představuje situaci, kdy výrobci mimo trh jsou připraveni na trh vstoupit v případě, kdy existující výrobci dosahují vysokých zisků či nedokáží uspokojit a reagovat na preference spotřebitelů. Existence potenciální konkurence je otázkou volnosti vstupu do odvětví, licencování či kapitálových požadavků, které zvyšují náklady potenciálních výrobců na vstup.

Specifickou bariéru vstupu do odvětví může představovat cenová regulace, která může výrazně ovlivňovat úvahy o vstupu na daný trh. Vliv cenové regulace na úroveň konkurence již pomalu pronikl i do metodiky národního účetnictví právě v případě posuzování sektorového zařazení nemocnic (viz. MGDD, kap. I.2.4.6, par. 67)⁹². Na jedné straně může cenová regulace způsobit rozmach daného trhu, jako např. trhu s elektřinou z tzv. alternativních zdrojů, na druhé straně může být cena stanovena na příliš nízké úrovni, která není atraktivní pro soukromé výrobce, jako je příklad některých zdravotnických služeb.

⁹² Jinými slovy, veřejné subjekty mohou být přinuceny ovládajícími osobami vykonávat určité činnosti bez ohledu na jejich ziskovost, a to jako součást záměrné hospodářské či sociální politiky vládních institucí. V takovém případě metodika vyhodnocuje dané výrobce nikoli jako tržní, neboť v dané oblasti nečelí reálné konkurenci ze strany soukromých společností, u kterých se tržní chování z definice předpokládá.

Situace na trhu však může přirozeně vyústit ve stav, kdy dané produkty jsou zajišťovány výhradně veřejným subjektem v monopolní pozici. Může v takovém případě být považován za tržního výrobce? Standardní ekonomická teorie uvažuje jen jednu situaci, kdy neexistence přímých, ovšem „pouze“ potenciálních konkurentů, lze ztotožnit se skutečným trhem, tj. přirozený monopol. Přirozený monopol představuje situaci, kdy jsou fixní náklady výrobce relativně vysoké v porovnání s variabilními náklady. V této situaci je dosahováno úspor z rozsahu, tedy klesajících průměrných nákladů při růstu výstupu, průměrné náklady současně převyšují mezní náklady. Dle teorie je pro spotřebitele poté výhodnější platit v daných cenách fixní část nákladů pouze jednou.

Graf 4.2 Analýza přirozeného monopolu



Zdroj: Katz, Rosen (1997), vlastní úprava

Oproti situaci na monopolistickém trhu, na němž dlouhodobý zisk je maximalizován dlouhodobou rovností mezních nákladů a mezních příjmů, se přirozený monopol pohybuje v podmínkách klesajících průměrných nákladů. Úspory z rozsahu umožňují přirozenému monopolu uspokojit tržní poptávku při nižších nákladech a klesajících jednotkových nákladech. Jedná se zejména o příklady odvětví, která jsou kapitálově náročná, zejména síťová odvětví - dodávky vody, elektřiny, ale také zajištění infrastruktury, aj.

Z hlediska ekonomické teorie a přístupu vládních institucí lze volit z několika možností. Pomineme-li možnost nijak neinterventovat, mohou vládní instituce systémem regulací a daňových výhod otevřít odvětví konkurenci, založit konkurenční veřejný subjekt, přímo udělit

veřejnému výrobcí monopolní výsadu, či regulovat soukromý monopol (Stiglitz, 1989). Z hlediska vymezení sektoru vládních institucí lze za nejvíce diskutabilní spatřovat variantu, kdy se vládní instituce rozhodnou převzít roli výrobce. Tradiční příklad lze nalézt např. v poštovních službách, ale i v dopravě, infrastruktuře, telefonních službách či televizním vysílání.

Metodika národního účetnictví považuje veřejné monopoly operující ve výše uvedených odvětvích za tržně se chovající v případě, kdy mají dostatečnou autonomii a splňující kvantitativní kritérium. Tento přístup je možné označit za ospravedlnitelný z několika důvodů, resp. za určitých podmínek. Jednak technologický pokrok může vést k situaci, kdy je stav ústící v existenci přirozeného monopolu narušen technologickým pokrokem, jako je příklad vyvinutí mobilních telefonů či efektivnějších přenosů vysokého napětí, které otevřely dosud přirozený monopol tržním silám (Macáková a spol., 2010).

A přirozeně jde také o existenci potenciální konkurence. Daná výroba, resp. daný trh, by neměly být uzavřeny pro nové potenciální výrobce, kteří by existujícímu monopolu chtěli konkurovat hledáním levnějších řešení. Noví výrobci nebudou vstupovat do odvětví v případě, kdy se cena rovná průměrným nákladům. Bude-li však veřejný subjekt v dané činnosti neefektivní, do daného odvětví vstoupí noví konkurenti a monopol naruší (Stiglitz, 1989). V takovém případě monopolní výrobce čelí potenciální konkurenci.

Existence veřejného monopolu tudíž nemusí automaticky implikovat netržní chování. Podstatnou podmínkou je možný vstup do odvětví ze strany potenciálních konkurentů vlivem zejména změny technologického prostředí. Musíme tak v případě přirozeného monopolu odpovědět na dvě otázky. Existuje skutečně potenciální konkurence danému monopolnímu výrobcí? A současně, jak definovat trh pro dané produkty, tedy jak zohlednit zaměnitelnost či možnost substituce pro vyhodnocení skutečné konkurence?

Metodika národních účtů samotný pojem „potenciální konkurence“ nezmiňuje, nicméně implicitně je obsažen v požadavku na otevřenou konkurenci⁹³, který však není dále specifikován, a je tak otevřen volnému výkladu. Ačkoli je zřejmé, že existence potenciální konkurence je obtížně vyhodnotitelná⁹⁴, jedná se o významnou charakteristiku napříč tržními strukturami od monopolistické konkurence až po existenci přirozeného monopolu. Právě

⁹³ Viz. kap. I.2.4.2, par. 28 MGDD.

⁹⁴ Nicméně nikoli nemožná zejména analýzou podmínek vstupu do odvětví, regulačním požadavkům.

v této oblasti je jeden z největších prostorů pro rozvoj a detailnější specifikaci požadavků metodiky při vymezení tržní a netržní sféry ekonomiky.

4.5 Za hranice institucionálních jednotek

Na závěr pojednání o problematice vymezení sektoru vládních institucí a jeho rozsahu co do celkových příjmů a výdajů zmiňme alespoň stručně další významný koncept, který rozsah agregátů může více či méně ovlivnit. Tímto konceptem je tzv. přesměrování. Přesměrování představuje jeden z typů tzv. přeskupení transakcí (par. 1.72, ESA2010), které je vyžadováno v případech, kdy se určité transakce neobjevují v účetních záznamech jejího původce. Koncept přesměrování není v současných manuálech rozhodně novým, nicméně jeho význam a tlak na důslednější aplikaci v průběhu času narůstá.

Potřeba přesměrování tak vyplývá ze skutečnosti, že vládní instituce mohou prostřednictvím regulací či dalších forem smluvních vztahů nepřímo kontrolovat ekonomické transakce a s nimi související aktiva či závazky, přičemž nemusí být přímými účastníky těchto transakcí a ekonomických vztahů (Stiglitz, 1989). Přesměrování se tak v případě vládních institucí týká projevů intervencí činěných v rámci hospodářské a sociální politiky, které mají za cíl ovlivnit chování ekonomických subjektů v roli výrobců či spotřebitelů, avšak nejsou zobrazeny v účetních systémech vládních institucí.

Přesměrování je současně praktickým naplněním konceptu ekonomického vlastnictví. Namísto individuálních ekonomických subjektů je tak v úvahách o přesměrování řešena ekonomická povaha jednotlivých produktů (tržní či netržní) či transakcí, a s nimi souvisejících stavů aktiv či závazků. Nicméně je třeba přiznat, že reflexe nepřímé kontroly transakcí či stavů je metodicky značně komplikovaná. Jednak z důvodu, že vládní instituce nejsou přímým účastníkem transakcí, ale také kvůli řadě rozdílných podob intervencí, jež stěžují identifikaci intervence. Současně sehrává svoji roli samotná otázka měřitelnosti, neboť v mnoha případech je kvantifikace efektu intervence obtížná až nemožná, např. zvýšení či snížení ceny produktu vlivem zásahu vládních institucí⁹⁵.

⁹⁵ Např. Tullock (1967) ukazuje na příkladu obchodních tarifů, že efekty některých intervencí jsou v podstatě neměřitelné. Obchodní tarify nevyhnutelně vedou k přerozdělení prostřednictvím vyšších domácích cen placených spotřebiteli, k de facto neměřitelným nákladům mrtvé váhy.

V prvé řadě se tedy přesměrování může týkat povinných plateb placených mezi dvěma nevládními institucemi na základě platné legislativy. Tedy transakcí, v nichž vládní instituce přímo nefigurují. Jelikož však jsou uskutečněny z důvodu intervence ze strany vládních institucí, mohou nabývat povahy daní a tím musejí být přesměrovány přes sektor vládních institucí. V českém prostředí se jedná např. o příspěvky na obnovitelné zdroje energie, některé povinné příspěvky do pojistných fondů, ovšem diskuze metodiků se týkají mnoha dalších, včetně např. povinného ručení. Uznání daných plateb jako daní a jejich přesměrování přes sektor vládních institucí přirozeně mění obraz o daňové zátěži v dané ekonomice. Ovšem je třeba poznamenat, že přístup mezi zeměmi a důslednost aplikace se liší, což negativně ovlivňuje mezinárodní srovnatelnost dat o daních⁹⁶.

Z oblasti transakcí finančních je obvyklým případem poskytování půjček soukromými i veřejnými institucemi dle instrukcí vládních institucí, které nesou většinu rizik a benefitů, podpora vybraných podniků či tržních segmentů. Jedná se tak např. o případy, kdy vládní instituce určují základní parametry smluvního vztahu, mezi nimiž můžeme zmínit např. úrokovou sazbu, podmínky smluvního vztahu či přímo nominální výši transakcí. K přesměrování přes sektor vládních institucí se přirozeně může týkat i závazků, pořízených za účelem získání zdrojů na plnění zadání vládních institucí, které mohou podléhat schválení vládních institucí, na které může být poskytnuta garance, apod.

Přesměrování tak může výrazněji ovlivnit nejen objem transakcí, ale také objem aktiv a závazků, a tím i zadlužení. Uvedené případy nejsou v evropských zemích vzácné, mezi nejdůležitější příklady patří vyvolané garance, řízení aktiv jménem vládních institucí, např. řízení likvidity ve veřejném sektoru obvykle technicky zajišťované centrálními bankami, či slouží-li finanční prostředky získané prostřednictvím dluhových instrumentů výhradně k realizaci některé z vládních politik.

V druhém případě, který může vyústit v potřebu přesměrování aktiv a závazků, jsou vládní instituce přímým účastníkem smluvního vztahu. Jedná se zejména o situace, kdy vládní instituce využívají tržního mechanismu a tržních výrobců⁹⁷ k zajištění produkce konkrétních statků a služeb formou nabídkových řízení a soutěžení, udělování grantů a koncesí,

⁹⁶ Nicméně přesměrování uvedených transakcí nemá vliv na saldo hospodaření, neboť jsou imputovány na příjmovou i výdajovou stranu, což redukuje tlak na mezinárodní harmonizaci přístupu k přesměrovaným transakcím, neboť primárním cílem je kvalita údajů o deficitu a dluhu.

⁹⁷ Nicméně lze přirozeně uvažovat i o využívání netržních výrobců při zajištění statků a služeb (Goldsmith, Eggers, 2004).

outsourcingu, partnerství veřejného a soukromého sektoru⁹⁸, ale také formou kupónů pro účely výběru konkrétního poskytovatele, či přímo delegováním pravomocí, např. k regulování trhu (Goldsmith, Eggers, 2004).

Zapojování soukromých producentů do poskytování statků a služeb (spolu)financovaných vládními institucemi tak mění institucionální strukturu výroby od hierarchického k síťovému přístupu (Goldsmith, Eggers, 2004). Autoři současně považují technologický pokrok za hlavní hybnou sílu trendu stále intenzivnějšího zapojení soukromých subjektů, neboť dochází k poklesu transakčních nákladů při získávání potřebných informací či při kontrole plnění (Goldsmith, Eggers, 2004). Samotných důvodů k zapojení soukromých producentů může být celá řada, obvykle motivace dosáhnout vyšší efektivity, úspory na nákladech, vyšší kvality či snížení renty soukromých producentů (Stiglitz, 1989).

Soukromé subjekty jsou obvykle zapojovány v oblastech vzdělávání, zdravotnických služeb, dopravy, nakládání s odpady či obrany, tedy do oblastí, jejichž zajištění je doménou vládních institucí (Blöchliger, 2008). Z pohledu vymezení sektoru vládních institucí co do institucionálních jednotek nepředstavuje tento trend závažnější problém. Co se soukromých subjektů týče, dosud hranici sektoru vládních institucí překročit nemohou⁹⁹. Dostáváme se však opět na půdu aplikace principu ekonomického vlastnictví, tedy kontroly nad toky, aktivy či závazky. Řešíme, zda toky či stavy spojené se zajištěním statků a služeb vládními subjekty nepřímo, tedy prostřednictvím tržního mechanismu, mají být součástí sektoru vládních institucí či nikoli. Jinými slovy, zda vládní instituce jsou či nejsou ekonomickými vlastníky.

Výraznou pozornost metodiků si v této oblasti vysloužilo tzv. partnerství veřejné a soukromého sektoru (PPP)¹⁰⁰. Uvažujeme situaci, kdy v rámci PPP se vládní instituce smluvně zavazují, že budou od soukromého subjektu dlouhodobě nakupovat služby spojené s užíváním

⁹⁸ Přestože se text primárně nezabývá měřením velikosti co do počtu zaměstnanců, není přirozeně bez zajímavosti poznamenat vliv právě na ukazatele o zaměstnanosti v jednotlivých institucionálních sektorech. Light (2003) ukazuje, že ačkoli zaměstnanost v sektoru ve federální vládní administrativě v USA mezi roky 1999 a 2002 klesala, celkový počet pracovníků zapojených do poskytování statků a služeb skrze kontrakty s vládními institucemi vzrostl v daném období o 1,1 miliónu. Autor tento jev označuje za skrytou zaměstnanost (Light, 2003).

⁹⁹ Otázkou je, do jaké míry je tento stav dán definičně, a do jaké uplatňovanou praxí. Koncept kontroly zmiňuje, ale dále nerozvádí „zvláštní regulaci“ jako indikátor kontroly (par. 2.38, bod f), ESA2010). Vytvoření speciálního regulačního rámce tak může vést k zařazení soukromého subjektu do veřejného sektoru, a případně i do sektoru vládních institucí. Pojem ani role indikátoru „zvláštní regulace“ však není vyjasněna, obzvláště v situaci, kdy metodika nepovažuje splnění jednoho indikátoru za dostatečnou podmínku pro kontrolu. Možnost přeřazení soukromého subjektu do sektoru vládních institucí však je teoreticky možná a v diskusích metodiku se již tato možnost objevuje.

¹⁰⁰ EPEC, EUROSTAT, EIB (2016)

aktiva, které pro účely dodávek dané služby soukromí výrobce vybudoval. Vládní instituce tudíž platí pravidelné platby, zatímco přímý (koneční) uživatelé služby obvykle platí nevýznamné platby či daná služba není s přímými platbami vůbec spojena.

Uvedené typy projektů a otázka jejich sektorového zachycení se staly jednou z nejdiskutovanějších oblastí, předmětem sporů mezi národními statistickými autoritami a Evropskou komisí, které v jednom případě skončilo až soudním řízením. Klíčovým problémem je, zda tvorba hrubého kapitálu a aktivum mají být zahrnuty v sektoru vládních institucí či nikoli, a s tím zachycen i související dluh z titulu budoucích plateb. Komplikovanost PPP projektů si nakonec vynutila publikaci specifického manuálu věnovaného pouze problematice PPP projektů („A Guide to Statistical Treatments of PPP’s“).

Stručně zmiňme klíčová kritéria, která mají kvalitativní povahu a jsou postavena na vyhodnocení rozložení rizik mezi vládním subjektem a soukromým partnerem. Dané aktivum je zachyceno mimo sektor vládních institucí pouze v případě, že většinu rizik¹⁰¹ nese soukromý dodavatel, který je současně příjemcem většiny benefitů z daného aktiva. Posouzení tak vyžaduje značný rozsah informací, jejich důsledné vyhodnocení, které je nutně ovlivněno subjektivním názorem tvůrců statistik.

Otázka zařazení aktiva je významná i v případě koncesí, které se od PPP projektů liší frekvencí plateb od vládních institucí a jejich výší. V rámci koncesí obvykle nedochází k platbám od vládních institucí na pravidelné bázi, a pokud ano, nepředstavují tyto platby hlavní zdroj příjmů partnera, který může být jak veřejný tržní subjekt, tak soukromý výrobce. Pokud vládní instituce financují z větší části náklady výstavby, koncesované aktivum musí být zachyceno v sektoru vládních institucí. Podobné úvahy jsou platné i pro EPC projekty vládních institucí, jejichž cílem je dosažení energetické úspory investicemi realizovanými soukromými výrobci. I v případě EPC projektů dochází k alokaci aktiva do sektoru vládních institucí včetně dopadu na výši zadlužení, pokud vládní instituce nese většinu rizik a financuje výstavbu alespoň z 50 %.

¹⁰¹ MGDD v kap. VI.4 specifikuje tři typy rizik. Riziko výstavby je spojeno s pozdním dodáním, vícenáklady, plněním právních předpisů, technických nedostatků, aj. Riziko dostupnosti je spojeno s nedostatečnou kvalitou, objemem a dostupností pro konečného uživatele. A konečně riziko poptávky se týká možné nedostatečné poptávky ze strany konečných uživatelů spojené např. s hospodářským cyklem, změnou v preferencích spotřebitelů, demografickými změnami, zastaráváním, apod. Aktivum poté může být zachyceno mimo sektor vládních institucí pouze v případě, kdy soukromý partner je nositelem rizik spojených s výstavbou a alespoň jednoho z rizik dostupnosti či poptávky.

Stručné pojednání o otázce sektorové alokace transakcí, aktiv či závazků nemělo poskytnout detailní popis metodiky uvedených jevů. Cílem bylo ilustrovat další významné metodické pravidlo, které může významně ovlivnit rozsah sektoru vládních institucí co do nominální výše agregátů transakcí, bilančních položek, objemu aktiv či závazků. V neposlední řadě způsob aplikace pravidel ovlivňuje agregáty široce užívané v ekonomickém výzkumu rozebraných v 1. kapitole, jako jsou výdaje vládních institucí na konečnou spotřebu a především celkové výdaje sektoru vládních institucí. V případě rozsahu aplikace konceptu přesměrování se rozhodně nejedná o uzavřenou diskusi mezi metodiky. Otevřen stále zůstává nejen rozsah jeho aplikace, ale také v neposlední řadě harmonizovaný přístup tak, aby údaje za sektor vládních institucí byly mezinárodně srovnatelné.

4.6 Rizika a tržní selhání

Metodika určení hranice sektoru vládních institucí z pohledu jednotlivých subjektů tak pracuje s řadou faktorů, které mají identifikovat jednak autonomii, jednak motivační prostředí, ve kterém se veřejné subjekty pohybují. Některá kritéria nejsou vždy jednoznačně uchopitelná, některé aspekty tržního chování naopak metodika opomíjí. Vedle prostého nedocení může být důvodem obtížná měřitelnost, aplikovatelnost či nedostupnost dat. Jak jsme ukázali, jde kupříkladu o inovativnost, zvyšování efektivity, snižování nákladů a cen, jako jedny z klíčových atributů motivačního mechanismu trhu, a s tím související vytváření a využívání nových ziskových příležitostí.

Další významnou charakteristikou, která není explicitně požadována, je možnost bankrotu, jako základního korekčního mechanismu chování a rozhodování tržních účastníků. Řada strategických veřejných institucí je v současnosti zařazena mimo sektoru vládních institucí, nicméně *de facto* nečelí riziku bankrotu, a to i v případě dlouhodobě nepříznivých hospodářských výsledků. Mezi příklady lze zmínit zejména centrální banky či strategické instituce v oblasti síťových odvětví či poštovních služeb. Přirozeně uchopitelnost požadavku na možnost bankrotu je pro statistické účely velmi obtížná, přesto se jedná o důležitý aspekt tržního prostředí.

Další směr, jímž se při vymezení sektoru vládních institucí může metodika vydat, je hlubší rozpracování a využití ekonomického konceptu tržních selhání. Náprava tržních selhání je metodikou zmíněna na několika místech, jako významný důvod pro činnost vládních institucí

(par. 6.98 SNA2008). Jedná se o jednu z významných rolí vládních institucí v mikroekonomické oblasti v rámci alokační funkce (Stiglitz, 1989). Cílem je zajistit dostatečný objem statků a služeb, a to při cenách, při kterých by tržně se chovající subjekty daný objem neposkytovaly.

Je-li tudíž účelem činnosti vládních institucí korigovat tržní selhání, je přirozeně obtížně představitelné, že by korekce tržního řešení problému vzácnosti mohla probíhat jinak než netržním způsobem. Výsledkem zásahů vládních institucí do fungování decentralizovaného trhu je tak objem produktů, který by volný trh negeneroval, a za ceny, za které by tržní účastníci daný objem nedodávali. Náprava tržního selhání musí nutně vést k výsledku, který by trh negeneroval, a nutně tedy probíhá netržním způsobem. Logický závěr poté implikuje, že tržní selhání nelze řešit tržními prostředky.

Oproti tomuto teoretickému pojetí činí metodika národního účetnictví ústupek. Veřejný subjekt napravující tržní selhání je dle metodiky zařaditelný mimo sektor vládních institucí, pokud je autonomní, čelí konkurenci a poskytuje své produkty za ekonomicky významné ceny, které ovšem mohou být dle metodiky nižší než rovnovážné ceny v situaci monopolistické konkurence. Právě aplikace konceptu tržního selhání, na který se metodika spíše pouze okrajově odkazuje, představuje další oblast, která přímo souvisí s vymezením tržní sféry ekonomiky a jako taková zaslouží i hlubší rozpracování v budoucí metodice národních účtů, včetně její vazby na vymezení sektoru vládních institucí.

Závěr

Evoluce metodiky národního účetnictví v oblasti sektorového vymezení dospěla do stavu, který rozhodně nelze označit za finální. Jak jsme ukázali v textu, metodika se posunovala od vymezení sektoru vládních institucí na základě odvětvové klasifikace směrem k sofistikovanějším postupům založeným na posuzování ekonomické situace individuálních subjektů a institucionálního prostředí, v němž svoji činnost vykonávají. Přes dominantní roli úrovně cen a rozsahu plateb od soukromých subjektů (konečných uživatelů) se vymezení hranice sektorů posunulo ke kvalitativním aspektům, hlubšímu rozpracování konceptu institucionální jednotky, posuzování tržního prostředí a projevů tržního chování.

Právě pojetí tržního chování představuje klíčový moment při vymezení sektoru. Na rozdíl od legislativního či účetního pojetí veřejného sektoru metodika národního účetnictví veřejný sektor dále rozděluje na tržně a netržně se chovající institucionální jednotky. Sektor vládních institucí poté popisuje chování netržních veřejných institucionálních jednotek. Jak jsme diskutovali výše, tento přístup má své analytické výhody. Řada subjektů se skutečně může pohybovat v jiném ekonomickém (motivačním) prostředí než tzv. jádrové (vládní) instituce a vykazovat odlišné ekonomické chování. Na druhé straně hranice sektoru není pevná, metodicky usazená, a uživatelé si musí být vědomi vlivu metodiky a jejích změn na vypovídací schopnost agregátů sektoru vládních institucí.

Pro stanovení hranice mezi tržními a netržními veřejnými subjekty tak metodika zmiňuje charakteristiky jako úroveň konkurence, otevřenost trhů pro konkurenční výrobce či srovnatelnost podmínek veřejných a soukromých výrobců. Změna v metodických popisech a jejich interpretaci tak vedla k rozšíření sektoru o veřejnoprávní¹⁰², veřejné finanční instituce¹⁰³, ale také veřejné nemocnice. Čtvrtá generace manuálů národních účtů se svými požadavky na tržní charakter prostředí bezesporu více posunula směrem k pojetí trhů a tržního chování tak, jak je popsáno ekonomickou teorií. Nicméně další výzvy pro tvůrce metodiky zůstávají. Ty jsou dány zejména směrem, kterým se metodika dále vydá.

Diskuse o dalších revizích teprve začínají, nicméně očekávat lze posilování role kvalitativních kritérií a další posun směrem k chápání trhů v ekonomické teorii. Tento trend bude v první řadě vyžadovat další precizaci metodických popisů hranice trhu, které v současnosti vytváří prostor pro značný vliv subjektivity tvůrce modelu s nemalými riziky

¹⁰² V podmínkách ČR Česká televize a Český rozhlas.

¹⁰³ Zejména zmíněné ČMZRB, ČEB, EGAP a Fond pojištění vkladů.

pro mezinárodní srovnatelnost údajů. V neposlední řadě by měl být další posun k teorií spojen s rozšířením požadavků o výše v textu diskutované charakteristiky tržního chování, které ovlivňují ekonomické chování veřejných subjektů. Jde zejména o explicitní požadavek na existenci rizika bankrotu, tlaku na snižování nákladů, cen, inovativnost či posílení role a rozpracování konceptu tržního selhání, který je z hlediska teorie pro veřejný sektor klíčový.

Jakkoli může jít o opodstatněný trend, může být spojen s nemalými náklady pro tvůrce a hlavně uživatele makroekonomických údajů. Jde zejména o značnou roli subjektivity při posuzování sektorového zařazení, tím i negativní vliv na mezinárodní srovnatelnost údajů. Dominující administrativní potřeby dnes zejména na evropském kontinentu určují směr metodiky národních účtů, přičemž za klíčový zlom lze bez nadsázky považovat události v Řecku na konci první dekády 21. století. Nicméně je třeba jedním dechem dodat, že administrativní potřeby nemusí být zcela v souladu s potřebou analyzovat situaci skupin subjektů s podobným, tedy nikoli nutně zcela totožným, ekonomickým chováním.

Pokud bychom přesto vyhlásili dosažení souladu s ekonomickou teorií skutečně za cíl, zůstává důležitou otázkou, zdali je vůbec dosažitelný. Zda metodika nezůstane na půli cesty, a to s nemalými riziky pro mezinárodní srovnatelnost vlivem sílící subjektivity při aplikaci kvantitativně neuchopitelných kritérií. Hrozbu rozvolněnosti lze překonat návratem ke konvenčnímu přístupu, resp. jeho rozšířením o činnosti, subjekty, které vykonávají politiku vlád v hospodářské a sociální oblasti. Či opětovně posílit roli kvantitativního kritéria, kupř. modifikovaného na hranici 100 %, jež by představovalo spolehlivěji uchopitelný posun směrem k ekonomické teorii.

Jinou možností je hlubší rozpracování a posílení role údajů Satelitního účtu veřejných institucí v ekonomickém výzkumu či hospodářské politice, zejména v administrativním využití údajů pro monitorování veřejných financí, jejich upřednostnění namísto agregátů sektoru vládních institucí. Využití Satelitního účtu veřejného sektoru, který je současně blíže pojetí veřejného sektoru v legislativě či v metodice IPSAS, by představovalo logický krok, který by překonal obavy z nedostatečného pokrytí subjektů představujících rizika pro hospodaření jádrových vládních institucí, a také snížilo riziko omezené srovnatelnosti finálních údajů mezi jednotlivými zeměmi. Ovšem současně by tento krok měl výrazný vliv na ukazatele hospodaření, podílu celkových příjmů či výdajů na HDP, který v případě veřejného sektoru činil v České republice 51,5 % HDP, jak jsme ukázali v kapitole 3. A v neposlední řadě by došlo k výraznému ovlivnění výše ukazatele míry zadluženosti, která by

se v případě České republiky zvýšila ze 42,2 % na 79,2 % HDP v roce 2014, jak jsme opět ukázali v kapitole 3. Nezbytnou podmínkou širšího využití Satelitního účtu veřejného sektoru je přirozeně jeho pravidelné sestavování a publikování, což však není ve všech zemích běžnou praxí, stejně jako je otázkou harmonizovaný přístup k sestavení. A v neposlední řadě existence politické vůle ke změně příslušných nařízení. Právě kvůli politickým překážkám není tento scénář zřejmě příliš pravděpodobný.

Pravděpodobný scénář snah o zpřesněné popisy tržního chování prostřednictvím analýzy institucionálního prostředí bude nepochybně pokračovat posílení role konceptu ekonomického vlastnictví. Význam konceptu roste s měnícím se způsobem zajištění statků a služeb prostřednictvím sítě producentů, veřejných i soukromých, jak je diskutováno v kapitole 5. Sílicí důraz na principy ekonomického vlastnictví může vést k expanzi sektoru nikoli co do počtu subjektů, ale co do nominálního rozsahu toků a stavů kontrolovaných vládními institucemi. Lze současně očekávat, že uvedený trend bude mít výrazný dopad na širší role sektoru vládních institucí ve výrobní činnosti, přerozdělování důchodů a bohatství ve společnosti, jak jsme si ukázali v kapitole 4.

Mimo diskuse o metodice vymezení sektoru měla práce za ambici zdůraznit, že vymezení zejména sektoru vládních institucí v národním účetnictví nepředstavuje triviální problém, který je v současné metodice pevně usazený. A že současně nejde o pouhé intelektuální statistické cvičení, které uživatelé klíčových makroekonomických proměnných mohou přehlížet. Sektorové zařazení může díky specifickým sektoru vládních institucí, jako je zejména způsob ocenění produkce a striktní požadavek na konsolidaci vybraných toků, mít významný vliv na nominální úroveň proměnných, včetně HDP, celkových příjmů, celkových výdajů či zadlužení sektoru. Změna v metodice tudíž může vcelku jednoduše vyvolat změny v hospodářské politice, např. díky existenci zmíněných dluhových brzd, ale i ve výsledcích ekonomického výzkumu.

Pravidla sektorového vymezení a jejich vliv na agregátu je tak nutné brát vážně a trvale podrobovat kritickému pohledu, což bylo i účelem tohoto textu. Vymezení sektoru vládních institucí bude i dále předmětem diskusí, sporů, hledání souladu metodiky s ekonomickou teorií, optimální aproximace reality, a současně způsobů, jak teoretické poznatky pro účely praktické kompilace modelu národního účetnictví uchopit. Metodici tak budou muset zvolit jeden z nastíněných směrů, ale také vzít v potaz existující poptávku po stabilitě metodických popisů.

Zdroje

- ALTUNC, F., AYDIN, C. (2013). The Relation between Optimal Size of Government and Economic Growth: Empirical Evidence from Turkey, Romania and Bulgaria. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Vol. 92, pp. 6-75. ISSN 1877-0428.
- BARRO, R. (1989). *A cross-country study of growth, saving and government*. NBER Working paper No. 2855.
- BENTHAM, J. (2012). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Courier Corporation. ISSN 9780486120423.
- BENNETH, J., DILORENZO, T. (1983). *Underground Government: the Off-Budget Public Sector*. Cato Institute, Washington. ISBN 0-9327980-37-2.
- BERGH, A., HENREKSON, M. (2011). Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence. Research Institute of Industrial Economics, Working paper No. 858, [online].
<<https://journalistsresource.org/wp-content/uploads/2011/08/Govt-Size-and-Growth.pdf>>
- BLÖCHINGER, H. (2008). *Market Mechanism in Public Service Provision*. OECD Economics Department Working Paper No.626, [online].
<http://www.oecd-ilibrary.org/economics/market-mechanisms-in-public-service-provision_241001625762>
- BOS, F. (2007). *Use, misuse and proper use of national accounts statistics*. Statistics Netherlands.
- BOS, F. (1995). *Economic Theory and National Accounts*. Statistics Netherlands.
- BOS, F. (1992) *The history of national accounting*. MPRA Paper No. 5952. Mnichov 1992.
<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/5952/1/MPRA_paper_5952.pdf>
- BUKOWSKI, S. (2006). *The Maastricht convergence criteria and economic growth in the EMU*. K. Pulaski Technical University of Radom [online].
<<http://www.ec.unipg.it/DEFS/uploads/quad24.pdf>>
- CAMERON, D. (1982). On the Limits of the Public Economy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 459, Issue 1, pp. 46-62. ISSN 00027162.
- CLARK, C. (1945). Public Finance and Changes in the Value of Money. *The Economic Journal*, Vol. 55, No. 220, pp. 371-389. ISSN 1468-0297.
- COLM, G. (1957). The Government Sector: A Re-examination of Controversial Issues. In: *Problems in International Comparison of Economic Accounts*. Princeton University Press. ISSN 0-870-14176-7.

COORAY, A. (2008). *Economic Growth and the Size and Quality of the Government*. University of Tasmania [online].

<

http://www.academia.edu/426233/Economic_Growth_and_the_Size_and_Quality_of_the_Government >

ČSÚ (2015). Přehled metod, postupů, zdrojů použitých při sestavení deficitu a dluhu. Český statistický úřad [online].

< https://apl.czso.cz/nufil/Prehled_metod_a_zdroju_2015.pdf >

ČSÚ (2016). Satelitní účet veřejného sektoru. Český statistický úřad [online].

< <http://apl.czso.cz/nufil/Metodika2016.pdf> >

DABBICCO, G. (2015). The Boundary of the Public Sector in National Accounts Versus IPSAS. *Journal of Statistics*. Vol. 95, No. 2. ISSN 1804-8765.

DE GRAUWE, P. (2003). *Economics of monetary union*. Oxford University press, 5th. ed. ISBN: 0-19-925651-9.

DELOITTE. (2013). Clearly IFRS. Deloitte Desing Studio [online].

<<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ca/Documents/audit/ca-en-audit-clearly-ifrs-consolidated-financial-statements-ifrs-10.pdf>>

DiLORENZO, T. (2007). *Can Government Function Like Markets? Austrian Insight into Public-Choice Theory*. Mises.com [online].

<<https://mises.org/library/can-governments-function-markets-austrian-insights-public-choice-theory>>

EPEC, EUROSTAT, EIB (2016). A Guide to Statistical Treatments of PPP's. Luxembourg, [online].

< http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_eurostat_guide_ppp >

EUROSTAT (2004). *Report by Eurostat on the Revision of the Greek Government Deficit and Debt Figures*. Luxembourg, [online].

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/5765001/GREECE-EN.PDF/2da4e4f6-f9f2-4848-b1a9-cb229fcabae3?version=1.0>

EUROSTAT (1979). *European System of Integrated Economic Accounts*. 2nd edition, Luxembourg. ISBN 92-825-1119-7.

EUROSTAT (1996). *European System of Accounts (ESA 1995)*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. ISBN 97-827-7954-8.

EUROSTAT (2013). *European System of Accounts (ESA 2010)*. Luxembourg: Publication Office of the European Union. ISBN 978-92-79-31242-7.

EUROSTAT (2016). *Manual on government deficit and debt*. Luxembourg: Publication Office of the European Union. ISSN 2315-0815.

- EVROPSKÁ KOMISE (2017). Ověření adicinality ex post za období 2007-2013. Brusel [online]. <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/CS/COM-2017-138-F1-CS-MAIN-PART-1.PDF>>
- FEDERAL MINISTRY OF FINANCE. (2015). Germany's Federal Debt Brake. Berlin, [online]. <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Fiscal_policy/Articles/2015-12-09-german-federal-debt-brake.pdf?__blob=publicationFile&v=3>
- FINANCIAL TIMES. (2013). *Poland play with fire over pension reform*, 30. January 2013 [online]. <<https://www.ft.com/content/ac8221f4-88e3-11e3-9f48-00144feab7de>>
- GARRETT, T., RHINE, R. (2006). On the Size and Growth of Government. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, Vol. 88, No. 1., pp. 13-30.
- GOLDSMITH, S., EGGERS, W. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. The Brooking Institute. ISBN 0-8157-3129-9
- GOLIAŠ, P. (2015). Public finance consolidation in Slovakia. Webinar on Public finance consolidation, [online]. <http://icps.com.ua/assets/uploads/files/public_finance_consolidation_in_slovakia_1_.pdf>
- GÜNALP, B., DINCER, O. (2010). The optimal size of government in transition countries. In: *Progress in Economic Research*, Vol. 15, New York. ISBN 978-1-60741-872-6.
- GUSEH, J. (1997). Government Size and Economic Growth in Developing Countries: A Politica-Economy Framework. *Journal of Macroeconomics*. Vol. 19, Issue 1, pp. 175-192.
- GWARTNEY, J., LAWSON, R., HOLCOMBE, R. (1998). *The Size and Functions of Government and Economic Growth*. Prepared for the Joint Economic Committee [online]. <<http://www.frihetspartiet.net/function.pdf>>
- HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K. (1999). *Veřejné finance*. PRAHA: EUROLEX BOHEMIA. ISBN 80-902752-1-4
- HAYEK, F.A. (1994). *Právo, zákonodárství a svoboda*. Academia. ISBN 80-200-0241-3.
- HENDRYCH, D. (2009). *Právníký slovník*. Praha, C.H.Beck. ISBN: 978-80-7400-059-1.
- HIGGS, R. (1991). Eighteen Problematic Prepositions in the Analysis of Growth of Government. *The Review of Austrian Economics*, Vol. 5, No. 1: 3-40. ISSN 0889-3047.
- HOBBS, T. (2010). *Leviathan*. Oikoymenh. ISBN 978-80-7298-106-9.
- HOLMAN, R. (2017). *Dějiny ekonomického myšlení*. C.H.Beck, Praha. ISBN 978-80-7400-641-8.

- CHLOBANOV, D., MLADENOVA, A. (2009). *What is the optimum size of government*. Institute for Market Research [online].
<http://ime.bg/uploads/335309_OptimalSizeOfGovernment.pdf>
- CHRISTIANO, L., FITZERALD, T. (2000). Understanding the Fiscal Theory of Price Level. *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Cleveland, Vol. 36, No. 2. ISSN 0013-0281.
- IFA (2016). *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*. 2016 edition. International Federation of Accountants, New York. ISBN 978-1-0815-293-3.
- IMF (2009). *Balance of Payments and International Investment Position Manual, Sixth Edition (BPM6)*. International Monetary Fund, Washington. ISBN 978-1-58906-812-4.
- IMF (2013). *Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users*. International Monetary Fund, Washington. ISBN 978-1-61635-156-4.
- IMF (2014). *Government finance statistics manual*. International Monetary Fund. ISBN 978-1-49834-376-3.
- KATZ, M., ROSEN, H. (1997). *Microeconomics*. McGraw-Hill International Edition Series, 2nd edition. ISBN 978-0071153546.
- KEYNES, J. M. (1963). *Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz*. Nakladatelství československé akademie věd.
- KIRZNER, I. (1992). *The Meaning of the Market Process: Essays in the Development of Modern Austrian Economics*. Routledge Foundation of the Market Economy. ISBN 978-0415137386.
- KUZNETS, S. (1941). National Income and Its Composition. 1919-1938, *Volume I. NBER*.
- LANDAU, D. (1983). Government Expenditure and Economic Growth: A Cross -Country Study. *Southern Economic Journal*, Vol. 49, No. 3, pp. 783 –792. ISSN 2325-8012.
- LASKI, H. (2003). *Authority in the Modern State*. The Lawbook Exchange, Ltd. ISBN 978-1584772750.
- LEQUILLER, F., BLADES, D. (2006). *Understanding National Accounts (Second edition)*. OECD, 2014. ISBN 978-92-21463-7.
- LIGHT, P. (2003). *Fact Sheet on the New True Size of Government*. Center for public Service, The Brookings Institution, New York University [online].
<<https://wagner.nyu.edu/files/faculty/publications/lightFactTrueSize.pdf>>
- MACÁKOVÁ, L., SOUKUPOVÁ, J., HOŘEJŠÍ, B., SOUKUP, J. (2010). *Mikroekonomie*. Management Press, Praha. ISBN 978-80-7261-218-5.
- MARLOW, M. (1986). Private Sector Shrinkage and the Growth of Industrialized Economies. *Public Choice*, Vol. 49, No. 2, pp. 143-154. ISSN 0048-5829.

MEADE, J., STONE, R. (1941). The Construction of Tables of National Income, Expenditure, Savings and Investment. *The Economic Journal*, Vol. 51, No. 202/203, pp. 216-233. ISSN 1468-0297.

MELECKÝ, A., GUBANIOVÁ, M. (2013). Fiskální pravidla v zemích Visegrádské čtyřky. *Ekonomický časopis*, 61, č. 5, pp. 437-452. ISSN 0013-3035.

MULLER, P. (2003). A history of national accounting. *Courrier des statistiques*, English series no. 9.

MURRAY, R. (1992). Measuring public-sector output: the Swedish Report. In Z. Griliches (ed.), *Output Measurement in the Service Sectors*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

O'CONNOR, K., WEISMAN, E., WICKENS, T. (2004). Consolidation of the general government sector. IMF, Washington [online].

<<https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/consol.pdf>>

OGLE, G. (2002). *Between Statistical Imperatives and Theoretical Obsessions: An Inquiry into the Definition and Measurement of the Economy*. " Doctoral thesis, University of Adelaide.

OSN. (2002). *Use of Macro Accounts in Policy Analysis*. Studies in Methods, Series F, No. 81.

OULTON, N. (1999). The Measurement of Output and Prices In the Service Sector. Bank of England [online].

<http://www.euklems.net/workpackages/oulton_measurement_in_services.pdf>

PATHIRANE, L., BLADES, D. (1982). Defining and Measuring the Public Sector: Some International Comparisons. *The Review of Income and Wealth*. Vol. 28, Issue 3, pp. 261-289. ISSN 1475-4991.

PULPÁNOVÁ, L. (2013). Understanding Government Consumption. *Journal of Statistics*, Vol. 93, No 2., ISSN 1804-8765.

RAO, B. (1989). Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data: Comment. *The American Economic Review*, Vol. 79, pp. 272-280. ISSN 0002-8282.

REICH, U. P. (2001). *National Accounts and Economic Value - A Study in Concepts*. Palgrave Macmillan UK. ISBN 978-0-333-73391-2.

RYBÁČEK, V. (2015a). Vliv trhu mezistatků na úspěšnost prognóz ekonomické aktivity. *Politická ekonomie*, č. 3. ISSN 0032-3233.

RYBÁČEK, V. (2015b). How to Stabilize Debt while Running Deficit. *Journal of Statistics*, Vol. 95, No. 3. ISSN 1804-8765.

- RYBÁČEK, V. (2016). The Public Sector in the Czech Republic in Light of the Public Choice Theory. *Journal of Statistics*, Vol. 96, No. 2. ISSN 1804-8765.
- RYBÁČEK, V. (2017). The Public Sector's Structure of Production and Its Changes: the Czech Case. *Journal of Statistics*, Vol. 97, No. 2. ISSN 1804-8765.
- ŘEŽÁBEK, P. (2007). Konsolidační instituce a jejich historie v České republice. Centrum pro ekonomii a politiku, Praha [online].
<http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/konference_projevy/vystoupeni_projevy/download/rezabek_200712_cep.pdf>
- SARGENT, T., WALLACE, N. (1981). Some Unpleasant Fiscal Arithmetic. Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, Vol. 5, No. 3, pp. 1-17. ISSN 0271-5287.
- SAUNDERS, P. (1988). Private Sector Shrinkage and the Growth of Industrialized Economies: Comment. *Public Choice*, Vol. 58, No. 3, pp. 277-284. ISSN 0048-5829.
- SCHUMPETER, J. (1945). *History of Economic Analysis*. Oxford University Press; Revised edition. ISBN 978-0195105599.
- SENNHOLZ, H. (1987). *Debts and Deficits*. Libertarian Press, ISBN 978091088141.
- SIDGWICK, H. (2012). *The Elements of Politics*. Cambridge University Press. ISSN 9781108043939.
- SKINNER, Q. (2013). *O státě*. Oikoymenth. ISBN 978-80-7298-437-4.
- SMITH, A. (2002). *Bohatství národů: Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. Liberální institut. ISBN 80-86389-15-4.
- SPĚVÁČEK, V., ROJÍČEK, M., VINTROVÁ, R. (2012). Makroekonomická analýza. Linde, Praha. ISSN 978-80-86131-92-4.
- STEINBACH, A. (2014). *Economic Policy Coordination in the Euro Area*. Routledge Studies in the European Economy, London and New York. ISBN 978-1-138-02397-0.
- STIGLITZ, J. (1986). *Economics of the Public Sector*. W.W. Norton Company.
- STIGLITZ, J. (1989). *The Economic Role of the State*. Basil Blackwell Ltd. ISBN 0-631-17135-5.
- STUDENTSKI, P. (1958). *The Income of Nations*. New York University Press.
- TULLOCK, G. (1967). The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft. *Western Economic Journal*, Vol. 5, No. 3., pp. 224-232. ISSN 1465-7295.
- UN (1953). *A system of national accounts and supporting tables*. Studies in Methods, No.2, United Nations, New York.

UN (1968). *System of National Accounts*. Studies in Methods, Series F, No. 2, Rev. 3, United Nations, New York.

UN (1993). *System of National Accounts 1993*. United Nations, IMF, OECD, Eurostat, World Bank, New York.

UN (2008). *System of National Accounts 2008*. European Commission, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank. ISBN 978-92-1-161522-7.

VANOLI, A. (2014). National Accounting at the Beginning of the 21st Century. Wherefrom? Where to? *Eurostat Review on National Accounts and Macroeconomic Indicators*. No. 1. European Commission. ISSN 1977-978X.

WARD, M. (2006). An Intellectual History of National Accounting. *Review of Income and Wealth*, Series 52, Number 2. ISSN 0034-6586.

WEBER, M. (1984). Legitimacy, politics and the State. In: *Legitimacy and the State*, New York University Press. ISBN 978-08-1471-3945.

ŽÁK, M. (2006). *Hospodářská politika*. Vysoká škola ekonomie a managementu, ISBN 80-86730-04-2.

Legislativní akty a mezinárodní smlouvy

Smlouva o fungování Evropské Unie. Úřední věstník Evropské unie, [online]. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=CS>>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně.

Nařízení Rady (ES) č. 2223/96 ze dne 25. června 1996 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii.

Nařízení komise č. 220/2014 ze dne 7. března 2014, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 479/2009.

Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, 1933.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Zákon 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a návrh zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (návrh změnového zákona), 2015.

Datové zdroje

ČSÚ - Satelitní účet veřejného sektoru.

ČSÚ - Databáze ročních národních účtů.

ČSÚ - Registr ekonomických subjektů.

MF - Státní závěrečné účty, čtvrtletní zprávy o řízení dluhového portfolia

Seznam použitých zkratk

BPM	Manuál platební balance
ČEB	Česká exportní banka
ČMZRB	Českomoravská záruční a rozvojová banka
ČSÚ	Český statistický úřad
ČNB	Česká národní banka
ECOFIN	Rada ministrů financí členských států Evropské unie
EDP	Procedura nadměrného schodku
EGAP	Exportní garanční a pojišťovací společnost
EIB	Evropská investiční banka
EPEC	European PPP Expertise Centre
ESA	European System of National Accounts
EU	Evropská unie
EUROSTAT	Evropský statistický úřad
GBE	vládní obchodní společnosti
GFSM	Manuál vládní finančních statistiky
HDP	hrubý domácí product
HND	hrubý národní důchod
IFRS	Mezinárodní standardy účetního výkaznictví
IPSAS	Mezinárodní účetní standardy pro veřejný sektor
MIP	Procedura makroekonomické nerovnováhy
MF	Ministerstvo financí
MGDD	Manuál deficitu a dluhu vládních institucí
MMF	Mezinárodní měnový fond
MPS	Systém materiální produkce
NIPA	Národní důchod a system produktu

NISD	Neziskové instituce sloužící domácnostem
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OSN	Organizace spojených národů
RES	Registr ekonomických subjektů
SNA	System of National Accounts
SÚVI	Satelitní účet veřejných institucí