

Posudek na habilitační práci

Vymezení sektoru vládních institucí v národním účetnictví

Autor: Ing. Václav Rybáček, Ph.D.

Předkládaná habilitační práce je komplexním a velmi dobře zpracovaným – po stránce obsahové, odborné i jazykové – pohledem na problematiku vymezení sektoru vládních institucí. Na první pohled by se mohlo zdát, že není o čem přemýšlet, bádát a psát – vždyť platí, že sektor vládních institucí je definován jako souhrn institucionálních jednotek, jejich hlavní ekonomickou funkcí je poskytování netržních služeb a rozdělování důchodu a hlavní zdroje financování jejich činnosti plynou z povinných plateb. Kdo však měl možnost se blíže seznámit s národními účty a zejména s účtem vládních institucí okamžitě pochopí, že se jedná o zásadní statistický problém s významnými ekonomickými dopady. Na tom, jaký je rozsah souboru jednotek náležejících tomuto sektoru, závisí hodnoty ukazatelů klíčových pro hospodářskou politiku – jmenujeme zejména dluh a deficit sektoru vládních institucí, které jsou tzv. Mastrichtskými kritérii, ale i příjmy a výdaje vládních institucí v pojetí národního účetnictví (příjmy jsou východiskem při sestavování výdajových rámců státního rozpočtu) a další ukazatele, jejichž hodnoty jsou ostře sledovány nejen národními orgány, ale zejména institucemi Evropské unie. Vzhledem k tomu, že v poslední době jsme svědky snahy o rozšiřování sektoru vládních institucí (což přináší problémy mj. při mezinárodní srovnatelnosti) a o preferenci kvalitativních (často obtížně uchopitelných) kritérií před kvantitativními při posuzování ekonomické činnosti institucionálních jednotek, jeví se práce Ing. Rybáčka jako nanejvýš aktuální a velmi přínosná.

Práce je dobře uspořádaná i po stránce logiky výkladu, který začíná stručným, nicméně výstižným historickým pohledem na vývoj standardů národního účetnictví s důrazem na otázky ovlivňující vlastnosti ekonomického subjektu náležejícího do sektoru vládních institucí. Autor se věnuje zejména vývoji otázek spojených s pojetím tržního a netržního výrobce, ekonomicky významné ceny a veřejné kontroly. Na tento výklad pak navazuje velmi dobře zpracovaná část věnovaná úloze dat v hospodářské politice a ekonomickém výzkumu. Tuto část považuji za velmi důležitou pro pochopení významu problému, kterému je věnována celá habilitační práce, neboť jen spolehlivá data mohou být podkladem pro ekonomické analýzy a pro rozhodování o udržitelnosti veřejných financí.

V této souvislosti bych se ráda Ing. Rybáčka zeptala, jaký je jeho názor na proběhlá rozšíření sektoru vládních institucí v ČR (Český rozhlas, Česká televize, EGAP, ČMZRB a další). Na základě jakých kritérií byly tyto instituce přerazeny ze sektoru nefinančních podniků, resp. finančních institucí do sektoru vládních institucí. Je takové přerazení ku prospěchu objektivnosti dat za sektor vládních institucí? Za jakých podmínek a zejména s jakými důsledky na údaje za sektor vládních institucí by mohlo dojít i k přerazení centrálních bank (zde ČNB) do sektoru vládních institucí?

Obsáhlá (36 stran) druhá kapitola je klíčová k pochopení základních pojmů, které jsou více či méně spojovány (někdy dokonce neprávě ztotožňovány) s vládními institucemi a ukazateli tohoto sektoru. Rozlišení takových pojmů jako stát, veřejný sektor, veřejné instituce, vládní instituce je zásadní pro správnou interpretaci základních

ukazatelů rozhodujících pro ekonomické analýzy a pro směřování hospodářské politiky. Sám autor k tomu na str. 58 uvádí: „ Odlišný pohled na rozsah konsolidačního celku napříč účetními i statistickými systémy tak dostává uživatele fiskálních dat do nepříliš komfortní situace. Šíře jejich nabídky vyžaduje značnou obezřetnost při jejich užívání, analýze a interpretaci“.

Ve svém výkladu vychází Ing. Rybáček z historických paralel pojetí státu a veřejného sektoru, na které navazuje pohled na jiné přístupy k vymezení veřejného sektoru – koncept kontroly a jeho pojetí v systému standardu IPSAS (International Public Sector Accounting Standard) a legislativní vymezení. Na závěr této kapitoly pak autor velmi názorně shrnuje rozdílnosti v pojetí státu, sektoru vládních institucí a veřejného sektoru a ilustruje je na datech za ČR. Koncept a samotný text této kapitoly považuji za velmi zdařilý a (nejen) pro uživatele statistických dat nesmírně potřebný.

K nemalému zmatku v hlavách uživatelů dat ČSÚ a dat MF ČR přispívá i nejednoznačnost v pojmenování sektoru S.13 (viz ESA 2010). ČSÚ používá podle české verze ESA 2010 název „vládní instituce“ a MF ČR zavedlo zákonem č. 23/2017 Sb. o pravidlech rozpočtové odpovědnosti pro sektor vládních institucí (S.13, ESA 2010) název „veřejné instituce“. Nicméně termín „veřejné instituce“ podle zákona 23/2017 Sb. a „vládní instituce“ podle ESA 2010 vymezujete stejnou skupinu subjektů. *Ráda bych znala názor Ing. Rybáčka na tuto dvojjakost terminologie a na další vývoj. Budeme stále v ČR používat pro označení téhož dva pojmy nebo se pojetí sektoru S.13 podle standardů národního účetnictví a podle potřeb státního rozpočtu bude postupně rozcházet a dva pojmy budou nutné? A nebo se obě instituce (ČSÚ a MF ČR) dohodou a budou používat (k nemalé potěše uživatelů) jen jeden název?*

Samotnému sektoru, resp. účtu sektoru vládních institucí se věnuje třetí kapitola. Ing. Rybáček se zde podrobně zabývá konceptem ocenění netržní produkce, akruálnímu vs. hotovostnímu principu, který se promítá zejména do pojetí příjmů a výdajů vládních institucí a konsolidací údajů. Ilustrace na datech a podrobné komentáře ukazují další významnou část znalostí nutných k pochopení údajů za sektor vládních institucí. Za velmi přínosnou z pohledu dat za ČR považuji zejména část 3.6 věnovanou kapitálovým transferům. Do hodnoty tohoto zdánlivě nepříliš významného ukazatele byly v průběhu ekonomické transformace v ČR započítávány změny týkající se mimořádných majetkových přesunů (zejména dvě vlny velké privatizace), mimořádných zásahů státu do ekonomiky (bankovní záruky) a restitucí (zejména církevní restituce), které jednotlivě představovaly desítky až stovky miliard korun. To samozřejmě vedlo (v uvedených letech) ke skokovému růstu deficitu vládních institucí.

Poslední kapitolu své habilitační práce pojal Ing. Rybáček jako diskusi (o tom mj. svědčí i názvy dvou subkapitol s otazníkem) a zamyšlení nad současnými koncepty týkajícími se sektoru vládních institucí v platných standardech národního účetnictví. Za velmi podstatné považuji koncept ekonomického vlastnictví a ekonomicky významných cen. Souhlasím s autorem, že snaha o rozšiřování a větší důraz na kvalitativní kritéria není pro jejich obtížnou ověřitelnost tou správnou cestou, pokud cílem je a zůstane kvalita, věrohodnost a srovnatelnost údajů za sektor vládních institucí. Autor se zde rovněž zamýšlí nad některými ekonomickými koncepty pojetí trhu a možnostmi či nemožnostmi národního účetnictví se těmito konceptům více přiblížit. Svůj názor, se kterým souhlasím, pak shrnuje v závěru práce: „Pokud bychom přesto vy-

hlásili dosažení souladu s ekonomickou teorií za cíl, zůstává 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“.

Celkové hodnotím habilitační práci Ing. Rybáčka jako nadprůměrnou, dokládající hluboké teoretické znalosti a praktické zkušenosti autora. Práce je psána kultivovaným jazykem, je srozumitelná a pro erudovaného čtenáře velmi čtivá.

Na základě výše uvedených skutečností konstatuji, že práce Ing. Václava Rybáčka, Ph.D. „*Vymezení sektoru vládních institucí v národním účetnictví*“ splňuje požadavky habilitační práce a doporučuji ji jednoznačně k obhajobě před vědeckou radou Fakulty informatiky a statistiky Vysoké školy ekonomické v Praze.



Prof. Ing. Stanislava Hronová, CSc., dr. h. c.
Fakulta informatiky a statistiky VŠE

V Praze dne 6. června 2019