

Vydává federální ministerstvo financí ve spolupráci se Státní bankou československou

© SNTL — nakladatelství technické literatury, n. p., Spálená 51, Praha 1

Adresa redakce:

Krakovská 8, 113 02 Praha 1, Nové Město

Telefon: 26 43 51—8

meziměstské hovory: 26 43 07

Vedoucí redaktor:

Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Издает Федеральное министерство финансов, в сотрудничестве с Государственным банком Чехословакии.

© СНТЛ — издательство технической литературы, н. п., Спалена № 51, Чехословакия

Редакция: Краковска 8, 113 02 Прага 1,

ЧСФР

Телефон: 26 43 51

Главный редактор: Иван Кочарник

## OBSAH

- Ing. I. KOČÁRNÍK, CSc.: Finanční politika v roce 1990 a v roce 1991 721  
 Vybrané oblasti procesu radikální ekonomické reformy 724  
 Koncepce procesu odstátnění a privatizace 744

## Diskuse

- Ing. M. MANDEL: K otázkám přechodu čs. koruny na jednotný a rovnovážný kurs 767

## Finance a úvěr v zahraničí

- Ing. J. ŽEMLIČKA: Zbožové aukce, aukční obchody a ceny 786

## Informace

- Ing. T. LETKOVÁ: Výskum a hospodářská prax — nové formy spolupráce? 791

## СОДЕРЖАНИЕ

- И. КОЧАРНИК: Финансовая политика в 1990 и 1991 гг. 721  
 Избранные области процесса радикальной экономической реформы 724  
 Концепция процесса деэстатизации и приватизации 744

## Дискуссия

- М. МАНДЕЛ: К вопросам перехода чехословацкой кроны к единому и равновесному курсу 767

## Финансы и кредит за рубежом

- И. ЖЕМЛИЧКА: Товарные аукционы, аукционная торговля и цены 786

## Информация

- Т. ЛЕТКОВА: Исследование и хозяйственная практика — новые формы кооперации? 791

# ekonomická reforma

DT: 338.246 (437)

## Vybrané oblasti procesu radikální ekonomické reformy 1)

### Aktuální politika zaměstnanosti a sociální politika v tržní ekonomice

#### *Politika zaměstnanosti*

Aktivní politika zaměstnanosti bude respektovat přijaté mezinárodní úmluvy a v dlouhodobé perspektivě bude stimulovat snížení míry zaměstnanosti, a to především u žen s malými dětmi a také důchodců: ve střednědobé perspektivě bude celková nabídka práce ovlivněna i prodloužením doby přípravy mládeže na povolání a zkracováním pracovní doby. Pro plynulé strukturální změny budou vytvářeny předpoklady zejména kvalifikační přípravou mládeže i dospělých a ekonomickým usměrněním mobility pracovníků. Bude podporována poptávka po efektivní a přitom kvalifikované práci. Zároveň budou řešeny hmotné a sociální důsledky těchto změn. Při těchto změnách nenaleznou uvolnění pracovníci okamžitě nové zaměstnání. Určitá strukturální nezaměstnanost je nevyhnutelná; doba mezi uvolněním a nástupem do nového zaměstnání by však zpravidla neměla překročit jeden rok.

Při utváření trhu práce se bude vycházet ze schválené koncepce, která předpokládá vytváření soustavy služeb pro zaměstnanost včetně poradenské činnosti a zprostředkování práce zřízením úřadů práce, společensky účelných a veřejně prospěšných pracovních míst a systému rekvalifikace pracovníků, usměrňování mezinárodní mobility pracovních sil na základě mezinárodních dohod v souladu s mezinárodním právem a vytvoření systému hmotného zabezpečení pracovníků při organizačních a strukturálních změnách, při rekvalifikaci a během nezaměstnanosti občanů.

Na základě výsledků konkursu, podle prokázané efektivnosti budou vytvářena společensky účelná pracovní místa k rozšíření nabídky volných pracovních míst. Jejich vytvoření bude možné finančně stimulovat z účelového fondu zaměstnanosti. Rovněž bude umožněn příspěvek uchazečům o zaměstnání k podpoře jejich individuálního podnikání. K řešení pracovních příležitostí bude krátkodobě využíváno i organizování veřejných prací.

(1) Příspěvek je závěrečnou částí materiálu o strategii radikální ekonomické reformy, který projednala vláda ČSFR v průběhu května 1990.

Rekvalifikační programy budou státní, oblastní a podnikové. Stát se bude podílet především na státních a oblastních programech orientovaných na ucha-zeče o zaměstnání. Při přechodu na nové pracovní místo i při rekvalifikaci budou pracovníci hmotně zabezpečeni formou mzdového vyrovnání, popřípadě odstup-ného a příspěvkem v případě přechodné nezaměstnanosti. V některých přípa-dech se umožní i dřívější odchod do důchodu.

Při rozsáhlejších strukturálních změnách budou jejich nedílnou součástí zvláštní programy, které budou koordinovat sociální opatření vlády, místní sa-mosprávy a příslušných hospodářských organizací. Pro tyto programy budou také soustřeďovány (počínaje 2. pololetím 1990) finanční prostředky státu ve fondu zaměstnanosti, prostředky podniků a případně i místní samosprávy; z nich by byly financovány také rekvalifikační programy, mzdová vyrovnání (odstupné), příspěvky v nezaměstnanosti, finanční výpomoci při vytváření pracovních míst. Důležitým doplňujícím zdrojem pro financování těchto pro-gramů by měla být také určitá solidární spoluúčast pracovníků organizací, u nichž dochází k strukturálním změnám.

Řízením těchto programů lze pověřit zvláště k tomu zřízené instituce (jako je např. Ocelářský fond v SRN a Rakousku apod.).

Nedílnou součástí utváření trhu práce je uvolnění prostoru pro tvorbu mezd. Cílem mzdové liberalizace je umožnit, aby mzdy, jejich pohyb a diferenciaci vyjadřovaly konkrétní podmínky na trhu práce; v důsledku toho dojde k vý-razným změnám dosavadních výdělkových relací v závislosti na důchodové si-tuaci jednotlivých organizací.

Pro rok 1990 zůstávají v platnosti mechanismy regulace mezd vycházející ze mzdových normativů a limitů obsažených ve státním plánu a nepředpokládá se ani změna regulačního odvodu z přírůstku mzdových prostředků. V roce 1991 se tyto mechanismy nahradí regulačním zdaněním přírůstku nadtarifních mezd. V systému odměňování pracovníků bude v tomto období zvýšena pravo-moc organizací při využívání tohoto systému.

Od roku 1992 se předpokládá uplatnění nového mzdového systému, který by měl odpovídat podmínkám tržní ekonomiky. Bude se opírat zejména o odvě-tvové dohody mezi zástupci podnikatelů, odbory a státem, a to jak z hlediska úrovně tarifních mezd, tak i celkových výdělků. V dohodnutých a zaručovaných mzdových tarifech budou respektovány záměry strukturálních změn ekonomiky i konkrétní podmínky trhu práce. Vláda bude uplatňovat vzájemnou ochranu sociálních partnerů proti zneužívání monopolního postavení při tomto vyjed-návání. Po projednání s představiteli odborů a zaměstnavatelů bude vláda ovlivňovat tyto dohody zejména vymezením směrné roční dynamiky nominální mzdy a spodní hranice mzdových tarifů s přihlédnutím k vývoji životních ná-kladů.

Regulační zdanění nadtarifních mezd bude uplatňováno nejméně pro období adaptace podnikatelského potenciálu na liberalizované ceny, nesmí však bránit pružnému přizpůsobování zaměstnanosti. Cílové pojetí regulace mezd bude vycházet z požadavku stejných podmínek podnikání ve všech formách vlastnictví. Bude obsahovat i centrální mzdové a tarifní dohody včetně vymezení partici-pace zaměstnanců na zisku, jakož i progresivní zdanění příjmů obyvatelstva (včetně mezd) a bude preferovat investiční užití příjmů před spotřebním (vyš-ším daňovým zatížením mezd než zisku).

Vláda zabezpečí zákonný rámec (pravidla) tripartitního kolektivního vyjed-návání sociálních partnerů tak, aby příslušné dohody mohly být uzavřeny nej-později od roku 1992.

Rovněž bude zákonem upravena možnost použití stávky jako krajního ná-stroje k řešení sociálně-ekonomických sporů.

Zatímco dosud zákoník práce představuje vlastně celospolečenský pracovní řád, nový zákon stanoví minimální standardy na ochranu zaměstnanců a podrobnosti přenechá odvětvovým dohodám a kolektivním smlouvám.

Budou vytvořeny podmínky pro uplatnění majetkové účasti pracovníků a členů družstev (prostřednictvím akcií, osobních účtů a základních vkladů), a tím pro aktivizaci vlastnických vztahů a zainteresovanosti pracovníků na dlouhodobé prosperitě podniků.

## *Sociální politika*

Základním cílem sociální strategie vlády je plná realizace sociálních práv občanů na práci, vzdělání, ochranu rodiny, přiměřenou životní úroveň a sociální zabezpečení. Proto bude vláda usilovat o nastolení dynamické rovnováhy mezi příjmy z výdělečné činnosti, rodinnými rozpočty a sociálními příjmy.

Zdrojem příjmů bude individuální ekonomické úsilí a zaměstnanost občanů v podmínkách tržního hospodářství a hospodářská prosperita národního hospodářství. Musejí být vybudovány systémy sociálního zabezpečení, které by každému občanu umožnily svobodně a odpovědně se postarat o sebe sama, o svou rodinu, o svou budoucnost, jakož i zřetelně vědět, kdy, kdo, za co a kolik bude moci obdržet v případě potřeby v rámci celospolečenské sociální solidarity.

Jako nástroj k tomu bude sloužit přerozdělování ve prospěch rodin, soustava sociálního zabezpečení založená na principech samostatného fondového hospodaření, jakož i sociální péče státu, obcí a občanských a církevních organizací o potřebné občany.

Státní rodinnou politikou budou ochráněny stejným způsobem všechny děti bez rozdílu co do jejich počtu v rodině a s přihlédnutím k nákladům na výživu a výchovu, které se zvyšují s věkem dítěte. Zavede se nová konstrukce přídavek na děti jako státní dávky pro všechny děti, jejichž jedinou podmínkou bude řádná péče o ně. Při reformě daně ze mzdy budou slevy na daní nahrazeny přídávky na děti; tyto přídávky budou v budoucnosti valorizovány pomocí indexování jejich výše podle vývoje nákladů na výživu a výchovu dětí.

Všem ženám se umožní péče o děti do tří let věku jako alternativa k péči o děti v předškolních zařízeních. Proto bude zaveden mateřský příspěvek jako sociální příjem pro všechny ženy s tím, že jeho výše bude představovat asi polovinu čisté mzdy žen do 30 let věku, nejméně však dvě třetiny minimálních životních nákladů. V budoucnosti bude mateřský příspěvek valorizován v závislosti na růstu mezd, popř. životních nákladů. Toto opatření zrovnoprávní péči o dítě se zaměstnáním a osvobodí matky od velké zátěže při souběhu péče o dítě a zaměstnání.

Vláda si je plně vědoma negativního dědictví minulosti i v oblasti sociálního zabezpečení jako důsledku zestátnění zdravotnictví a národního pojišťovnictví, jejich reziduálního financování ze státního rozpočtu. K nápravě této situace bude realizována celá řada navazujících opatření okamžité i dlouhodobé povahy.

K okamžitým opatřením patří předně zvýšení nejnižších důchodů, které jsou jediným zdrojem příjmů, tak, aby odpovídaly minimálním životním nákladům. Za druhé, budou zvýšeny i ostatní důchody přiznané k 1. 10. 1988, a to diferencovaně podle doby přiznání jako první krok k systematickému a postupnému vyrovnávání úrovně vyplácených důchodů přiznaných podle dříve platných předpisů. Za třetí, bude zavedena pravidelná valorizace vyplácených důchodů, která má zajistit zachování reálného obsahu přiznávaných důchodů. Za čtvrté,

budou nově definovány pojmy sociální potřebnost a hranice bídy a promítnuty do sociálních dávek, které jsou podmíněné těmito hranicemi. Za páté, příslušné změny budou promítnuty i do výše úhrady za ústavní sociální péči, a to diferencovaně v závislosti na rozsahu a kvalitě poskytovaných služeb.

K dlouhodobým opatřením patří organizační sjednocení správy sociálního zabezpečení a zavedení demokratických prvků do jeho řízení. V souvislosti s daňovou reformou bude financování sociálního zabezpečení převedeno na fondový systém s příspěvků od zaměstnavatelů, které budou diferencované podle pracovních kategorií a odvozené z objemu mezd, a dále s příspěvků od pojištěnců, které budou odvozené z ročních příjmů se státní garancí dávek ve výši životního minima a dávek neodvozených z příjmů občana (přídavky na děti, mateřský příspěvek, bezmocnost atd.). Tím se vytvoří podmínky pro přestavbu sociálního zabezpečení.

Koncepcí přestavby sociálního zabezpečení vytvoří jednotný státní systém pro všechny občany s možností připojištění nebo dobrovolného pojištění a se státní garancí životního minima a valorizace. Ve státním systému budou sjednoceny pro všechny občany dávky jak nemocenského, tak i důchodového zabezpečení. Důchody budou odrážet jak potřeby zachování životního minima, tak přínos každého občana vyjádřený jeho příjmem z ekonomické aktivity a preferencí z pracovní kategorie, pokud bude na jejich vrub zaplacen zabezpečovací příspěvek. Celá soustava státního sociálního zabezpečení bude přetvořena tak, aby reagovala na měnící se ekonomické podmínky, především formou pravidelného přizpůsobování dávek změnám životních nákladů a růstu mezd.

Nad rámec základního státního systému bude rozvíjen systém kolektivního a individuálního připojištění, který umožní výraznější diference ve výši dávek vlastním přičiněním občana a zvýší jeho odpovědnost za vlastní budoucnost.

### *Přechod k tržní ekonomice*

Vlastní přechod k tržní ekonomice bude spojen i se specifickými kroky v politice zaměstnanosti a sociální politice.

Zejména bude nezbytné čelit jak rizikům rozsáhlé nezaměstnanosti, tak řetězové inflaci a poklesu reálných příjmů.

Rizikům rozsáhlé nezaměstnanosti by měla čelit zejména makroekonomická politika rovnovážného růstu a strukturální politika.

Základním předpokladem liberalizace cen i restrukturalizace ekonomiky je dostatečně restriktivní monetární i fiskální politika, tj. ve startovním období spíše politika mírného růstu včetně celkově stagnující poptávky po pracovních silách.

Vlastní liberalizace cen přitom okamžitě vyvolá ostrou diferenciaci důchodové situace podniků. Poté musí být podnikům dána dostatečná lhůta na adaptaci. Jinak by byl zničen i životaschopný ekonomický potenciál, vznikla by masová nezaměstnanost. Aktivní strukturální politika musí proto poskytnout dočasnou ochranu životaschopným podnikům zejména úvěrovou, příp. dotační a částečně i celní politikou.

V prvé fázi přechodu na tržní ekonomiku lze počítat s urychleným uskutečněním zejména „plošných“ úspor pracovníků snížením administrativy a prostojů (podle odhadu 200—300 tis. osob), zvláště povede-li liberalizace cen k tvrdšímu klimatu i k ozdravění odběratelsko-dodavatelských vztahů. Proto i v podmínkách celkové nejistoty odhadovaných výsledků musí být od počátku pružně, ale dostatečně důrazně prováděna i uvedená makroekonomická regulace nabídky práce. Předpokládané prodlužování přípravy mládeže na povolání musí

začít již letos postupným zaváděním 9. ročníku základní školy. Ani poskytování mateřského příspěvku na první dítě a umožnění prodloužení dovolené o 1 týden od 1. 1. 1991 by nemělo být odkládáno.

Rizikům inflace i nepřiměřeného poklesu reálných příjmů by měla čelit *politika kompenzačních opatření*; tato opatření je přitom nutné rozlišit podle jejich charakteru a rozsahu.

Opatření v cenové nápravě vyvolají značné zvýšení životních nákladů obyvatelstva. Dopady budou zmírňovány diferencovaně, a to podle sociálních skupin obyvatelstva a podle jednotlivých druhů cenových úprav:

— zvýšení cen tepla, paliv, energie a vody by mělo být kompenzováno všem občanům;

— zvýšení cen nájemného v komunálních bytech nebude kompenzováno; bude zaveden příspěvek na úhradu nájemného pro sociálně potřebné občany poskytovaný místními orgány;

— zvýšení cen jízdného bude částečně kompenzováno rodinám s dětmi a důchodcům pomocí 50%ních slev (jízdné žákovské a studentské se zvyšovat nebude, výhody pro děti do 6 let zůstanou zachovány); dělnické jízdné se zvýší o 100 % (s možností úhrady části předplatného jízdného zaměstnavatelskými organizacemi);

— zvýšení cen stavebnin nebude kompenzováno;

— odstranění záporné daně z obrátu u průmyslového zboží bude vyrovnáno snížením cen jiného průmyslového zboží;

— zvýšení cen potravin bude obyvatelstvu kompenzováno plně.

Finanční efekt ze zvýšení maloobchodních cen chce vláda použít ke kompenzaci v peněžních příjmech obyvatelstva. Vzhledem k diferenciaci v příjmech, potřebách i spotřebních zvyklostech nemůže však žádná kompenzace přesně pokrýt zvýšené životní náklady každého jednotlivého občana.

Kompenzace bude poskytnuta jak k sociálním, tak i k pracovním příjmům:

— jednotnou částkou všem důchodcům spolu s vypláceným důchodem,

— zvýšením přídavků na děti a výchovného k důchodům na každé dítě,

— jednotnou částkou všem pracujícím formou státního kompenzačního příspěvku vypláceného k čisté mzdě,

— jednotnou částkou všem individuálně činným občanům formou státního kompenzačního příspěvku vypláceného orgány sociálního zabezpečení po zaplacení pojistného na sociální zabezpečení,

— jednotnou částkou ostatním nevýdělečně činným osobám (jako jsou např. ženy v domácnosti, pečující o dítě starší 3 let) formou státního kompenzačního příspěvku vypláceného národními výbory na základě čestného prohlášení.

## **Strukturální, především průmyslová politika státu**

Hospodářská reforma postupně napraví strukturu základních parametrů fungování naší ekonomiky, postupně zvýší její transparentnost a umožní tak efektivnější alokaci všech zdrojů. To ve středním a delším období povede k nastartování hospodářského růstu i k efektivním strukturálním změnám. Změna ekonomické struktury bude především výsledkem kvality uvedených systémových parametrů, jež respektují komparativní výhody země; je však účelné ji podporovat cílenými státními zásahy. Tyto státní zásahy budou pak krátkodobě významné zvláště ve specifickém čs. případě, kdy rychlý postup reformy odhalí vysoký stupeň neefektivnosti mnoha výrobních podniků, vystaví tyto podniky tvrdé zahraniční konkurenci a často způsobí i jejich bankrot. Úlohou

státu bude proto zasahovat v těch případech, kdy bude podstatně ohrožen chod hospodářství. Státní zásahy však musejí podléhat určitým zásadám:

1. dnešní ekonomická struktura je jenom jednou z reálných ekonomických podmínek, ve kterých se bude realizovat postup ekonomické reformy. Rozhodující však musejí být systémové změny, jejichž rámec musí konkrétní „věcné“ záměry státu (včetně odpovídajících nástrojů) respektovat. Nemůže tomu být naopak — systémové změny nelze ani podřizovat existující struktuře, ani je pod tlakem této struktury odkládat;

2. strukturální (a vůbec rozvojové) záměry státu, jež přesahují horizont roku 1990, je nutné zatím chápat pouze jako významnou orientaci pro celé hospodářské centrum. Tyto záměry budou konfrontovány (a případně i jim přizpůsobovány) s koncepcí i očekávanými účinky vlastních systémových a regulačních opatření;

3. státní zásahy, včetně využití administrativních nástrojů plánu, použité k řešení problémů roku 1990, je nutné důsledně sladit s obsahem a časovým postupem navrhovaných reformních kroků. Zvláštní pozornost při tom bude věnována vztahu mezi využitím nástrojů plánu a přijatým postupem především v oblasti cenové liberalizace, vytváření devizového trhu, mzdové regulace, regulace (a deregulace) zahraničněobchodních vztahů a dalším oblastem hospodářské reformy.

Tento postup vlády urychlí efektivní strukturální změny tím, že zmenší informační i zdrojová omezení plynoucí z hospodaření samotného podniku v tržních podmínkách a bude znamenat postupný přechod od tradiční podpory zaostávajících podniků k preferenci nejvýkonnějších — ovšem při plném využívání principu tvrdého rozpočtového omezení na straně vlády i podniků.

#### *Postup hospodářského centra v roce 1990*

Rok 1990 je velmi specifickým obdobím, které je nutné rozdělit do tří období. V prvním období — probíhajícím od začátku roku do dubna t. r. — došlo ve vývoji národního hospodářství k řadě problémů, se kterými byla veřejnost seznámena. V druhém období — které probíhá od schválení reformní strategie vládou do provedení prvního uceleného „balíku“ reformních kroků (administrativní náprava MC, devizový trh a vnitřní směnitelnost Kčs, liberalizace VC a NC atd.) — bude nutné udržet stabilitu ekonomiky všemi prostředky tak, aby reformní opatření nebyla realizována v situaci hluboké nerovnováhy na všech trzích. Je účelné, aby toto období bylo co možná nejkratší. Ve třetím období — od provedení úvodních reformních kroků do konce roku (s tím, že konec kalendářního roku je termínem zcela umělým) — musí centrum disponovat alespoň rámcovou (a rámcově kvantifikovanou) představou o důsledcích prvních reformních opatření a o nástrojích regulace v případě nepříznivých tendencí ve vývoji hospodářství.

V období *duben—září* se považuje za rozhodující udržet současný chod ekonomiky, včetně odpovídající efektivnosti a nezbytně nutných sociálních jistot. SPK provedla přepočít ročního státního plánu v návaznosti na nový státní rozpočet, na měnový plán a na upravené kontrakty zahraničního obchodu. Tento orientační přepočít byl základem pro úpravu státního plánu, předloženou vládě 26. 4. t. r., kde byl specifikován omezený okruh plánových výstupů. Jedná se o vymezení nejvýznamnějších hospodářských vazeb, které jsou nezbytné pro chod ekonomiky. Tyto vazby jsou nadále specificky sledovány, a to jednak formou tradičních plánových nástrojů, jednak (zpočátku stínově, později reálně)

formou nástrojů odpovídajících postupu hospodářské reformy. Úpravy plánu sledují následující oblasti:

- palivoenergetický komplex (zvláště uhlí, elektřinu, plyn), zajišťující dostatečnou energetickou pohotovost národního hospodářství,
- dovážené suroviny (zvláště ropu, kovy, vybrané druhy produkce) a jejich dočasné krytí recipročním vývozem,
- nabídku základního zboží na vnitřním trhu,
- investiční výstavbu při zúžení priorit na minimum ve vazbě na probíhající prověrku investic a na možnost přesunu zdrojů do jiných oblastí užití národního důchodu,
- zadluženost ve vztahu k zahraničí.

Udržení záměrů plánu vyžaduje v tomto období dočasnou aktivaci standardních nástrojů administrativního řízení:

- zabezpečení vnitřního trhu i vývozu do zemí RVHP vyžaduje účinná licenční opatření ve vztahu k vývozu do ostatních teritorií;
- propočet nejzákladnějších bilancí a jejich prosazení cestou dohod v oblasti paliv, energie, kovů a vybraných dalších surovin;
- jmenovité úkoly v dodávkách pro vnitřní trh (textil, obuv, nestrojírenské průmyslové zboží).

V ostatních oblastech, včetně zemědělství a potravinářského průmyslu, je možné považovat — pro období do září 1990 — dosavadní nástroje za postačující. Současně dojde v tomto období k zúžení závaznosti úkolů státního plánu tak, aby to odpovídalo souběžně prováděné liberalizaci ekonomiky.

Součástí programu stability je i vytvoření centrální rezervy devizové i korunové na krytí rizik. Ze současného pohledu se zdá, že tato rizika se soustřeďují především do:

- zabezpečení vývozu spotřebního zboží do zemí RVHP (hlavně SSSR) jako ekvivalentu za dovozy surovin,
- tlaku na vývoz surovin na světové trhy,
- výpadků dovozů surovin ze zemí RVHP z titulu chaotizace těchto ekonomik (SSSR, Rumunsko) s multiplikativním efektem pro celou ekonomiku, kde jsou blokovány další kapacity,
- vybraných dodávek na spotřební trh.

K prosazení záměrů centra v tomto období je nutné zvýšit odpovědnost za naplnění těchto záměrů. Na splnění minimálního plánu a respektování jeho nástrojů (včetně opatření v regulaci zahraničního obchodu, tj. licenčního řízení a současné soustavy devizových normativů) musí hospodářské centrum bezpodmínečně trvat a při porušování pravidel před liberalizačními kroky neváhat použít i represivní, především kádrová opatření. Vedle využití tradičních nástrojů v celém procesu vstupuje SPK (ve spolupráci s jednotlivými resorty) do přímého jednání s výrobcí a podnikateli v oblastech, kde rizikovost může ohrozit chod národního hospodářství, a ve spolupráci se SBČS a s FMF bude připravovat ve vybraných případech zvláštní postup.

V období *září—prosinec* je nutné zabezpečit vlastní proces urychlení ekonomické reformy, poslušnost kroků a řešení jejich důsledků. Po schválení navrhovaného reformního scénáře bude provedeno jeho rozpracování do jednotlivých realizačních bloků, včetně odpovídajícího způsobu provedení. Následovat musí kvantifikace dopadů celého projektu, jež bude vycházet ze současných hospodářských čísel a z minimálního plánu. Kvantifikace se bude provádět nejen v makroagregátech, ale i za vybrané bloky: ceny, důchodová situace podnikové sféry, zahraniční obchod, obyvatelstvo, státní rozpočet včetně daňového systému.



Analýzy bude třeba postupně každý měsíc aktualizovat a v uvedených blocích průřezově sledovat skutečný vývoj. Na tomto základě a v neustálé konfrontaci s cílovým záměrem liberalizace ekonomiky pak bude realizován program reformních kroků. Současně tento postup zajistí orientační zachycení možných nerovnováh, které by mohly významněji ohrozit chod ekonomiky.

Z toho vyplývá nezbytnost vytvoření institucionálních předpokladů pro koordinaci hospodářské reformy, včetně odpovídajících pravomocí a jejich vymezení. Ty by se měly soustředit na trojúhelník složený z vedoucích představitelů ministerstva financí, Státní banky a budoucího hospodářského centra. Co nejdříve je účelné vytvářet skupiny na resortních ministerstvech a na SPK, které budou připravovat průřezové podklady pro svodný tým, jenž bude složen především ze zástupců řídicího trojúhelníku.

### *Eliminace centrálního plánování*

Dosud platný zákon o národohospodářském plánování je s požadavky hospodářské reformy v zásadním rozporu. Plánování ve vyspělých tržních ekonomikách má nanejvýše charakter plánování strategického, kdy soulad zájmů centra, podnikatelské sféry a obyvatelstva se dosahuje již v procesu tvorby makroekonomické strategie a má charakter širokého konsensu o povaze dalšího hospodářského vývoje země. V rámci plánovacího procesu je chování podniků ovlivňováno cestou indikativního plánování bez použití mocenských prostředků. To rozšiřuje informační potenciál podnikatelské sféry nad rámec poskytovaný trhem a umožňuje organizaci přiměřeně reagovat ve své firemní strategii.

Na základě těchto poznatků je nutné zrušit soustavu komplexních státních plánů včetně zákona o národohospodářském plánování a přejít formou zákonné úpravy k novému systému tvorby národohospodářské strategie. Tato strategie bude představovat soubor informací o záměrech a cílech hospodářské politiky vlády federace a vlád republik, který je nezbytný pro orientaci hospodářské činnosti jednotlivých ekonomických subjektů a pro jejich další rozvoj. Při respektování podmínek naší ekonomiky bude nutné v přechodném období budoucích dvou let připustit omezené použití přímých regulačních nástrojů, a to v míře a způsobem, který by nebrzdil hospodářskou reformu, udržel chod ekonomiky a podporoval s tím spojenou fázi stabilizačních opatření přechodného období.

Novou zákonnou úpravu vláda projednala v nedávné době; ve srovnání s minulým systémem centrálního plánování se rozdílily soustřeďují do těchto oblastí:

— ruší se soustava komplexních státních plánů a přechází se na indikativní plánování, vyúsťující do tvorby strategie hospodářského a sociálního rozvoje na období 3—5 let; v souladu s podobnými zákonnými úpravami ve vyspělých ekonomikách západní Evropy národohospodářská strategie specifikuje zejména základní směry hospodářského a sociálního rozvoje, jež jsou odvozeny z koncepce formování výrobní základny, absorpce výsledků vědy a techniky, hlavních demografických trendů a trendů vývoje zaměstnanosti; je zde formována výrobní a sociální infrastruktura jako všeobecný předpoklad hospodářského růstu; variantně jsou stanoveny tendence vývoje hlavních makroekonomických veličin, proporcí, strukturální a regionální záměry včetně priorit investiční a průmyslové politiky; je zde obsažena rovněž koncepce finanční, měnové a cenové politiky, stejně tak jako hlavní záměry v rozvoji životní úrovně obyvatelstva a celkové sociální politiky státu; nedílnou součástí ná-

rodohospodářské strategie v čs. podmínkách bude určení záměrů a postupů v oblasti tvorby a ochrany životního prostředí; prosazení národohospodářské strategie využívá standardních regulačních nástrojů tržních ekonomik;

— zpracování národohospodářské strategie zásadně řídí vláda federace a vlády republik; její vypracování zabezpečují příslušné ústřední orgány federace, případně republik v rovnoprávné součinnosti s ostatními ústředními orgány, se zástupci teoretické fronty a s rozhodujícími představiteli podnikatelské sféry;

— podnikatelské sfěře se neurčuje žádná povinnost zpracovávat plány, jakož ani poskytovat plánové informace nad rámec stanovený oficiální statistikou a finančními předpisy (účetnictví);

— významnou úlohu získává státní zakázka, která se vyhlašuje na základě veřejné soutěže;

— ruší se kategorie tzv. závazných výstupů státního plánu; k zabezpečení rovnovážného vývoje ekonomiky, k zamezení inflačních tlaků a k zajištění závazků z mezinárodních smluv v období přechodu k tržní ekonomice nová zákonná úprava umožňuje vládě federace a i vládám republik uplatnit vůči ekonomickým subjektům dočasně a účelově přímé regulační nástroje.

### *Zásady a nástroje strukturální a průmyslové politiky státu*

Od počátku roku 1991 se podniková sféra bude postupně dostávat do situace, kdy stát nebude nadále plnit funkci všeobecného plánovacího centra, který by individuálně řešil problémy jednotlivých podniků, zabezpečoval jejich ziskovost a prostřednictvím plánu vybilancoval celý přechod k tržní ekonomice, aby podniky mohly „hladce“ a úspěšně podnikat. Takovýto přístup by byl proti podstatě reformy. Hospodářské centrum bude naopak vycházet z těchto základních koncepčních předpokladů:

1. V průběhu roku 1990 dojde k omezování a postupné likvidaci státního plánu v dosavadním pojetí; to bylo již zahájeno rušením jeho direktivních funkcí a pokračujícím snižováním rozsahu jeho závazných výstupů až po zastavení komplexního bilancování důsledků prováděných změn státního plánu. Nejpozději v roce 1991 se definitivně přejde k systému indikativního plánování, v jehož rámci podniková sféra nebude povinna zpracovávat žádné plány ani poskytovat „plánové“ informace nad rámec stanovený oficiální statistikou a finančními předpisy. V souladu s připravovaným zákonem o centrální intervenci bude možné — po přechodné období — uplatnit přímé administrativní nástroje u podniků ve státním vlastnictví a u podniků se stoprocentní státní majetkovou účastí (v procesu komercializace a privatizace jde o podniky označené jako A a B1).

2. V souvislosti s uvedenými systémovými změnami se podstatně rozšíří prostor hospodářských subjektů pro podnikání, který by tyto subjekty měly (ve vlastním i obecném zájmu) co nejrychleji a plně využívat. Každý podnik by již dnes měl připravovat svůj strategický program dalšího rozvoje, v němž by aktivně hledal nejvýhodnější směry a cesty svého vstupu do vznikajícího podnikatelského prostoru a reálné možnosti zabezpečování své perspektivní ekonomické prosperity. Tímto způsobem mohou podniky rychle, a zejména ekonomicky účelně vyplnit přechodné vakuum vzniklé zrušením direktivního státního plánu.

3. V naznačených nových podmínkách bude stát svou strukturální politiku uskutečňovat metodami, které vycházejí z těchto hlavních principů:

- demokracie v přístupu ke státní podpoře, na níž musí mít možnost se podílet každý subjekt, který splní předem stanovené podmínky;
- přehledně vymezených pravidel, zveřejnění toho, komu a z jakého titulu se poskytuje podpora, sledování podnikové sféry v tom, jak vyhovuje jednotlivým podmínkám, nebo naopak, proč stát některé aktivity záměrně utlumuje;
- proexportní stimulační, především podpory podniků, které se zavážou k podstatnému zvýšení vývozu na světové trhy;
- podpory moderních technologií formou státních objednávek na vybrané akce výzkumu a podpory zvyšování kvalifikace a modernizačních akcí umožňují vytvářet nové komparativní výhody československých průmyslových podniků;
- regionální politiky formou podpory uvolnění ekologicky přetížených oblastí, spoluúčasti na regionálních projektech širšího významu, přímé i systémové podpory oblastí s nadprůměrným podílem starých odvětví, jež jsou určeny zčásti nebo zcela k útlumu;
- státní podpory ekonomicky účelné dekoncentrace, přechodu podniků na optimální velikost z hlediska jejich pružnosti (adaptability) a celkové konkurenční schopnosti;
- aktivní státní politiky ve sféře budování průmyslových a obchodních komor, středisek zahraničního obchodu a mezinárodní spolupráce, široké sítě konzultačních a informačních středisek, domácích a mezinárodních databází;
- tvorby rozvojových programů, které budou přísně respektovat obecný úvěrový rámec vymezený centrální bankou.

4. Realizace uvedených koncepčních zásad vyžaduje jednak odpovídající soustavu nástrojů (finančních, daňových, úvěrových a dalších) ke stimulaci nebo útlumu určitých ekonomických aktivit, jednak vymezení soustavy kritérií pro jejich aplikaci.

Ke konkrétním nástrojům podpory rozvojových programů budou patřit především:

- daňové úlevy, především z odvodů ze zisku a z mezd,
- snížení úrokových sazeb příslušným firmám s tím, že rozdíl bance hraje stát,
- odpisová politika umožňující ve vybraných případech urychlené odpisování,
- přímá podpora ve formě účelově vázané finanční dotace (návrtné nebo nenávratné),
- kombinace uvedených nástrojů.

Významným nástrojem podpory státních priorit se stane zřízení Státního rozvojového fondu (SRF); v něm budou soustředěny omezené prostředky ze státního rozpočtu, jež budou použité přes zprostředkovací roli bankovního systému. Spravování SRF se postupně stane jednou z významných funkcí hospodářského centra v rámci změněných vlastnických struktur: přímo použitelné budou tyto prostředky ve vztahu k podnikům ve státním vlastnictví a podnikům se stoprocentní majetkovou účastí státu (podniky A a B1), soukromé a smíšené podniky se o podporu SRF budou ucházet formou konkursu.

*Základní obsahové zaměření strukturální, zejména průmyslové politiky v letech 1991—1992*

Strukturální politiku státu v uvedeném období lze na základě uvedených zásad podrobněji specifikovat a obsahově zaměřit na tyto hlavní cíle:

1. *Podpora prioritních rozvojových směrů a prosazování vybraných útlumových programů.* Mezi prioritní rozvojové směry, kde není pochyb o nutnosti účinné podpory, patří zejména aktivity ekologické nápravy, služby pro obyvatelstvo i podnikovou sféru, turistika jako průmyslové odvětví a dopravní a spojová infrastruktura (především telekomunikace). Stejně tak lze mezi aktivity, jejichž neefektivnost je jednoznačně prokázána, zahrnout těžbu uranu, rudné hornictví obecně, vybrané integrační akce (zejména těžbu železné rudy) a zbrojní výrobu.

Kromě uvedeného omezeného počtu aktivit není možné jednoznačně určit státní priority na odvětvové úrovni, a proto strukturální změny budou výsledkem nových systémových podmínek, především změněné cenové struktury a otevření ekonomiky zahraniční konkurenci. Útlum zde bude probíhat současně s rozvojem a jako obecné zásady lze uvést požadavek na zúžení sortimentu, snižování energetické náročnosti, ekologická kritéria a podporu novým technologiím. Strukturální politika zde bude uplatňována vymezením konkrétních podmínek podpory.

Jak ukazují zkušenosti vyspělých zemí, tyto konkrétní podmínky lze však poměrně přesně vymezit i na základě výše uvedených, značně omezených rozvojových i útlumových priorit a obecných zásad. Připravuje se celkové schéma politik a nástrojů, včetně prvních číselných představ o úpravách finančních nástrojů, zejména sazeb, představ o dalších úlevách pro výkonné podniky, které budou jednat v intencích státní průmyslové politiky, a představ o dodatečných daních pro podniky, které budou vůči této politice inertní. Současně se zpracovává přehled kritérií, podle kterých budou mít jednotlivé podniky nárok na podpory uvedené v předcházející části.

2. *Založit přechod k novému modelu rozvoje zemědělské výroby a řešení potravinového problému.* Ve své praktické hospodářské politice centrum nemůže nadále uplatňovat dosavadní koncepci soběstačnosti československého zemědělství, směřující k autarkii a neekonomickému způsobu hospodaření v celé této funkčně i svou vahou významné části národního hospodářství. Proto bude třeba řešit tyto úkoly:

— stejně jako v celé ekonomice, i v zemědělství se musí prosadit základní ekonomické principy oceňování výrobních faktorů a produktů, cenotvorné působení rentových vztahů; v souladu s tím se musí obnovit i reálně fungující vlastnictví zemědělské půdy;

— při uplatnění reálných tržních cen zemědělských surovin a potravin má rozhodující význam zkvalitnění výrobní a spotřební struktury z hlediska prosazování zdravé výživy obyvatelstva a zabezpečení výrazně vyšší výrobní efektivnosti; v méně výhodných oblastech bude nutné volit zaměření a strukturu výroby i na základě náročných ekonomických kritérií, využívat účelnou kombinaci s dalšími vhodnými hospodářskými činnostmi, včetně rozvoje a podpory turistiky;

— uvedené systémové a věcné změny pozitivně ovlivní efektivnost zemědělské výroby a vytvoří předpoklady k tomu, aby se zemědělství vyvíjelo v budoucnosti jako otevřené vývozně-dovozní odvětví, jež je intenzivně zapojeno do mezinárodní dělby práce v souladu s pravidly uplatňovanými ve vyspělých státech.

3. *Zastavit negativní vývoj životního a přírodního prostředí, který směřuje k nezvratitelné ekologické katastrofě.* V zájmu dosažení tohoto cíle musí centrum důsledně a důrazně působit v těchto třech hlavních směrech:

— přijmout urychlené zásadní rozhodnutí o dalším formování čs. energetiky (směřující k omezení těžby hnědého uhlí a jeho spalování v tepelných elek-

trárnách] a zastavit investiční akce, které průkazně nesplňují ani ekonomická, ani ekologická kritéria,

— přehodnotit platný program „ekologických“ investic po koncepční i finanční stránce, nově vymezit jeho priority, ekonomický a časový režim jeho realizace,

— zformovat nový hospodářský mechanismus jako ekologicky „uvědomělý“ aktivní systém, v němž jsou ekologická hlediska organicky zakomponovaná do všech jeho součástí oceňovacích, normativních, stimulačních i sankčních.

4. *Zvládnout regionální (ekonomické i sociální) důsledky budoucích systémových změn i změn ekonomické struktury.* Deformace v hodnotových vztazích i ve věcné struktuře ekonomiky se v uplynulém období výrazně promítly do regionálních deformací. Z těchto důvodů musí centrum důsledně přihlížet ke konkrétním regionálním dopadům přijatých hospodářsko-politických záměrů. Týká se to především využívání zdrojů a komparativních výhod jednotlivých oblastí, jejich důchodové situace, zaměstnanosti, demografické stability a ekologické rovnováhy. Již v nejbližším období bude potřebné zahájit přípravu ucelených programů konverze těchto regionů, kde — bez včasného zásahu — nevyhnutelně hrozí nebezpečí výrobní i sociální krize. Jako prostředek realizace těchto programů bude účelné vytvořit zvláštní fond oblastního rozvoje.

5. *Prosadit postupně zásadní změny v celkové orientaci a ekonomické účinnosti zahraničněobchodních vztahů s cílem posílit proexportní výkonnost ekonomiky.* Hlavním záměrem státní hospodářské politiky v této sféře bude na základě účinné podpory racionální a komerčně perspektivní výroby rozvinout vývozní program, který svou prodejní hodnotou na zahraničních trzích zabezpečí plynulé a ekonomicky výhodné dovozy pro tuzemskou výrobu (při tvorbě nutných devizových rezerv). To však předpokládá uskutečnění z teritoriálního i komoditního hlediska podstatných strukturálních změn.

Změnu teritoriální struktury bude nutné orientovat především na rozšíření vnějších ekonomických vztahů se zeměmi, jež představují náročné prodejní podmínky a umožňují efektivní nákupy. Současně by se mělo dosáhnout větší diverzifikace (územní i subjektivé) vývozu a dovozu, zejména v případě surovin a materiálů.

K podpoře uvedených záměrů je potřebné rozpracovat — v souladu s principy uplatňovanými v rámci mezinárodní dohody o clech a obchodu — ucelenou představu ekonomické podpory exportu výrobků, které budou mít na světovém trhu zaručený dlouhodobý efektivní odbyt.

Konkretizace uvedených hlavních cílů strukturální a průmyslové politiky státu bude provedena v rozvojové strategii na léta 1990—1992.

### *Státní politika v oblasti vědy a techniky*

Úkolem této politiky bude obnova a rozvoj všech funkcí vědy a techniky obvyklých v demokratických systémech s tržní ekonomikou při respektování jejich sociálních, kulturních a morálních aspektů. Výběr priorit podporovaných státem bude vysoce selektivní, orientovaný zejména na:

- péči o zdraví populace, včetně zdravé výživy a zdravotnické péče,
- péči o životní prostředí (včetně pracovního) a ochranu národního bohatství,
- péči o rozvoj poznání, vzdělání a informovanosti společnosti jako celku a její investiční složky,
- péči o rozvoj infrastruktury, zejména v oblasti energetiky, dopravy a informatiky,

— podstatné zvýšení technicko-ekonomické úrovně výrobků a technologií s cílem zajištění konvertibilního zboží.

Základním cílem státní politiky v oblasti rozvoje vědy se pak stane podpora výzkumu při plném a rovném právu na svobodnou vědeckou práci. Na vybrané výzkumné činnosti a akce budou poskytovány nenávratné dotace prostřednictvím garantů. Hlavním cílem státní politiky v oblasti rozvoje techniky se stane konkretizace uvedených priorit a jejich realizace převážně pomocí projektů. Veřejná soutěž bude základní formou při přidělování státních zakázek, spolufinancování projektů apod. těm subjektům, které zaručí jejich realizaci za optimálních podmínek (co se týče kvalitativních parametrů, nákladů, doby řešení a realizace).

Finanční prostředky na přímou podporu realizace státní politiky v oblasti rozvoje vědy a techniky budou zabezpečovány v souladu s rozpočtovými pravidly prostřednictvím fondů vědy a techniky, přičemž část těchto fondů určená na podporu techniky bude doplňována vlastními zdroji plynoucími z činnosti této části fondů. Realizace státní politiky v oblasti rozvoje vědy a techniky bude prováděna v obecném rámci fungování tržní ekonomiky.

### *Úloha a postavení státní kontroly*

V cílovém řešení přechodu na tržní ekonomiku bude vybudován nezávislý nejvyšší státní kontrolní orgán spolupracující s vládou ČSFR a Federálním shromážděním (obdobně jako v SRN a některých dalších evropských státech) a budou vytvořeny obdobné nezávislé orgány také v obou republikách. Pro přechodné období, které bude charakterizováno větším podílem státních podniků se státní účastí, bude zřízeno federální ministerstvo kontroly a obdobné úřady v republikách (podle názoru republik by mělo jít o ministerstva státní kontroly ČR a SR) v působnosti příslušných vlád a bude rozšířena jejich spolupráce se zákonodárnými sbory, zejména v oblasti:

- zpracování podkladů pro státní rozpočet a státní závěrečný účet,
- zabezpečení kontrolní činnosti podle požadavků Federálního shromáždění, České a Slovenské národní rady,
- spolupráce v oblasti stížností, návrhů a petic,
- výchovy a vzdělávání poslanců v oblasti kontrolní činnosti.

Federální ministerstvo kontroly bude v přechodném období:

— kontrolovat dodržování zákonů, ostatních obecně závazných právních předpisů a opatření vydaných na jejich základě ze strany orgánů státní správy a dalších veřejněprávních subjektů, jakož i účelnost a hospodárnost činnosti těchto subjektů (jde zejména o plnění úkolů těchto orgánů, o adekvátnost používaných prostředků při jejich plnění a o právní jistotu právnických a fyzických osob, vůči nimž je činnost státních a veřejněprávních subjektů vykonávána);

— provádět kontrolu u právnických a fyzických osob s cílem zjistit, jak státní orgány a jiné veřejněprávní subjekty vykonávají působnost a pravomoc vůči nim (včetně výkonu funkce zakladatele státního podniku, působnosti vykonávané státním orgánem jako reprezentantem státní účasti na akciové společnosti aj.), a kontrolovat, jak právnícké a fyzické osoby využívají prostředků ze státního rozpočtu;

— kontrolovat jakost produkce u právnických osob, kterým vyplývají povinnosti ze státních zakázek nebo které jsou nositeli jmenovitých úkolů ze státního plánu;

— kontrolovat u právnických osob dodržování odpovídajících právních a technických norem pro jakost produkce a plnění jejich povinností souvisejících s tvorbou těchto norem;

— provádět kontrolu u právnických osob s cílem zajistit realizaci státních zájmů na úsecích obrany a bezpečnosti;

— vyřizovat závažné stížnosti a návrhy, jakož i petice a vykonávat vrchní dozor nad vyřizováním stížností a návrhů;

— signalizovat ostatním státním orgánům porušování zákonů, dalších obecně závazných právních předpisů a opatření vydaných na jejich základě v oblastech působnosti těchto orgánů;

— koordinovat kontrolní činnost prováděnou specializovanými orgány státní správy, jakož i ostatními odvětvovými a funkčními orgány státní správy;

— vykonávat legislativní a metodickou činnost v souvislosti s výše uvedenou působností;

— vedle výše uvedené vlastní působnosti vykonávat působnost na základě dožádání předsednictva parlamentu (provádění prověrek, poskytování součinnosti při prověřování návrhů státního rozpočtu a státního závěrečného účtu, prošetřování stížností; tyto činnosti vykonávat v rozsahu kontrolní působnosti parlamentu).

Zřízení federálního ministerstva kontroly umožní v přechodném období využít výhod ústředního správního orgánu kolegiálního typu, který bude složen jak z odborníků z ekonomické a právní oblasti, tak i ze zástupců rozhodujících politických stran a hnutí, a tím zabezpečit i objektivitu přijímaných rozhodnutí, bez nutnosti projednávat závěry z realizovaných prověrek ve federální vládě.

## **Vnější aspekty reformního procesu**

V oblasti vnějších vztahů vláda od počátku zdůrazňovala nezbytnost reintegrace čs. ekonomiky do ekonomicky vyspělého světa jako jedné ze základních podmínek úspěšného přechodu od centrálně plánované k tržní ekonomice a obnovy hospodářské prosperity. Pod tímto zorným úhlem se již podnikly podstatné kroky směřující k „normalizaci“ čs. ekonomických vztahů s vyspělým světem (vstup do Mezinárodního měnového fondu a Světové banky, parafování nové dohody o ekonomické spolupráci s ES, uzavření obchodní dohody s USA apod.). Současně vláda nastolila novou politiku v oblasti tradičních vztahů se zeměmi RVHP ve smyslu jejich postavení na tržní základy s cílem zdokonalovat a rozvíjet ekonomicky efektivní vztahy a naopak se zbavit neracionálních toků zboží a služeb [čs. iniciativa k vypracování nového statutu RVHP, vystoupení z dohod o stanovení obchodních a neobchodních kursů atd.]. Nyní je třeba v zájmu vnější podpory našeho radikálního přechodu k tržní ekonomice podniknout nové konkrétní kroky i v oblasti vnější hospodářské politiky. Přitom je třeba vycházet ze skutečnosti, že jde o nutnou součást minimálního reformního „balíku“.

Vláda v této oblasti vypracuje nový přístup ke stabilizačním půjčkám a učiní první kroky k internacionalizaci čs. ekonomiky prostřednictvím využívání přímých zahraničních investic v ČSFR. V obou případech jde o citlivé strategické i taktickopolitické otázky. Vláda bude při jejich řešení postupovat s nejvyšší zodpovědností a v úzké spolupráci s Federálním shromážděním a se stále více nezávislou Státní bankou čs.

Značný přínos pro liberalizaci ve vnějších vztazích — vedle půjčky a kontrolovaného přílivu zahraničních investic — bude znamenat deregulace klasického zahraničního obchodu se zbožím a službami. Zásadně se zvýší dovozní soutěž, bez níž nelze dosahovat dostatečnou tržní disciplínu na relativně malém čís. trhu. Stejně tak se podstatně uvolní prostor (při respektování výchozích cenových a jiných distorzí v čs. ekonomice) pro domácí subjekty účastnit se na vývozu s cílem podstatného zlepšení čs. exportní výkonnosti.

### *Nový pohled na zahraniční půjčky*

V minulosti vláda několikrát zdůraznila, že zahraniční půjčky nejsou v žádném případě rozhodujícím prvkem čs. reformní strategie. Současně však bylo vždy zřejmé, že za určitých okolností bude účelné a nutné zahraničních úvěrových zdrojů v přísně kontrolované míře využít pro účinnou podporu rozhodujících reformních kroků. Jinými slovy, upřesnění politiky vlády v oblasti využívání vnějších zdrojů je nutnou součástí dnes koncipovaného minimálního reformního balíku. Jde zejména o vytvoření dostatečné výše devizových rezerv, kterou je nutné mít pro zajištění:

- stability úrovně kursu, a tím i kredibility antiinflační politiky,
- financování případných deficitů v obchodní bilanci, které mohou vzniknout v návaznosti na restrukturalizační změny vyvolané vnitřní liberalizací a vnějšími nárazy,
- dovozů nutných pro vytvoření konkurenčního prostředí na domácím trhu.

Pro zajištění zahraničních zdrojů je nutné a možné se opřít o spojení s centrálními bankami v některých vyspělých zemích a o další za výhodných podmínek nabízené zdroje se zemí s přebytky platební bilance. Vláda hodlá rovněž využít výhod členství v Mezinárodním měnovém fondu, případně i nabídek z Evropských společenství, příp. tzv. skupiny 24 zemí. Pro tuto politiku již vláda svou zahraniční politikou vytvořila vhodné podmínky.

S tvorbou zahraničních zdrojů je nutné začít ihned, aby rezervy byly pohotové v okamžiku cenové, mzdové a kursové liberalizace. Naší zásadou bude, že zahraniční půjčky (resp. rezervy) nebudou fakticky čerpány, pokud nebude ostatními reformními kroky vyvolána rozumná potřeba jejich čerpání a pokud nebude minimalizováno riziko jejich splácení.

### *Mobilizace zahraničních zdrojů pomocí přímých zahraničních investic*

Zahraníční přímé investice v čs. ekonomice je nutné považovat za rozhodující faktor mobilizace dalších, neefektivně využívaných nebo vůbec nevyužívaných latentních zdrojů v naší ekonomice. To však bude v masovém měřítku možné až v delším časovém horizontu.

Zatím chybějí zkušenosti s těmito operacemi a neexistují dostatečně vyvinuté domácí instituce, které by tyto vztahy koordinovaly a pečovaly o jejich vysokou ekonomickou efektivnost. Proto — i z politických důvodů — je nutné postupovat obezřetně, avšak v liberalizačním duchu.

Program vstupu zahraničních investic do Československa je nutné koordinovat především v souvislosti s procesem denacionalizace a privatizace. Na tomto procesu se budou — jak bylo zdůrazněno — především podílet domácí subjekty. Přenecháme-li část našeho majetku k podnikání zahraničním investorům, vždy tak učiníme na úkor některých domácích subjektů. Již proto nemůže vláda tento majetek nikomu přenechávat příliš lacino.



Stejně tak musí vláda zabránit často nevědomému zneužívání nedokonalosti našeho trhu, nezkušenosti našich podnikatelů a nekonvertibility naší měny ze strany zahraničních subjektů. Každého podnikatele v jeho touze po zisku brzdí pouze dobře fungující tržní instituce. My tyto instituce ještě nemáme a nějakou dobu je bude muset nahrazovat vláda svou regulační politikou. I po vzniku těchto institucí musí vláda svoji politiku v dané oblasti jasně definovat.

Proto bude u ministerstva hospodářství vytvořena instituce pověřená organizováním a koordinací činnosti zahraničních investorů v Československu v návaznosti na jasně definovanou strukturální politiku, která je rovněž v pravomoci tohoto ministerstva.

Základní zásady pro účast zahraničního kapitálu na podnikání v ČSFR budou v nejbližší době zpracovány Úřadem pro dočasnou správu a privatizaci národního majetku, který vznikl při federálním ministerstvu financí. Půjde např. o aukční způsob prodeje, zákaz prodeje půdy, pronájem pozemků na úrovni cen v okolních státech apod. Měli bychom postupovat tak rychle, aby v souvislosti s „balíkem“ minimálních reformních opatření došlo i k prvním významným případům zahraničních přímých investic v ČSFR.

Novou politiku musí Československo definovat vůči nabídkám zahraniční pomoci (např. pomoc nabízená skupinou zemí OECD). Tuto pomoc, která je nabízena v nejrůznějších polohách, je nutné nejen přijímat, ale také aktivně vyhledávat. Je přirozené, že koordinace této pomoci musí být opět soustředěna na jednom místě, nejlépe opět na ministerstvu hospodářství, aby byla v souladu se strukturální politikou.

### *Přístupy státu k zahraničněobchodní činnosti*

Základním záměrem státní politiky v oblasti zahraničního obchodu je opuštění režimu tzv. státního obchodu (monopolu zahraničního obchodu) a přechod k normálnímu tržnímu režimu. To znamená především *demonopolizovat vnější ekonomické vztahy* a umožnit na jedné straně vstup do vnějších vztahů pro množství firem, včetně soukromých (při odstranění direktivních zásahů do jejich zahraničněobchodní činnosti), a na druhé straně uvolnit předpisy o striktní komoditní specializaci dřívějších zbožových organizací zahraničního obchodu (s cílem vytvořit z nich společnosti tradingového typu).

Na pozadí této zásadní systémové změny pak *hlavními cíli* státní politiky v oblasti zahraničního obchodu bude:

— zabezpečení *dostatečného odbytového prostoru pro čs. vývoz*, především pro vývoz výrobků v širší škále *teritoriálních směrů* než dosud, zejména na trzích ES, ESVO, USA, Japonska, v nově industrializovaných rozvojových zemích, zejména jihovýchodní Asie; zachování *odbytového prostoru* v zemích RVHP, SFRJ a ČLR a uchování těch *efektivních pozic*, které ve srovnání s konkurencí mají čs. vývozci a výrobci na těchto trzích;

— *obchodněpolitické zabezpečení dostatečných a stabilních nákupních zdrojů energií a surovin* diverzifikovaných tak, aby nebyly příliš zranitelné hospodářskou nebo politickou labilitou;

— *podpora zvyšování exportuschopnosti* národního hospodářství pomocí hmotné i prestižní *motivace výrobců a vývozců* a vytvořením *soustavy konjunkturních, systémových, statistických a dalších* informačních a konzultačních služeb pro subjekty činné ve vývozu a dovozu; k tomu patří i modernizace a zlepšení funkcí *zahraniční obchodní sítě*;

— *dotvoření, modernizace a podstatně účinnější uplatnění* vůči všem vývoz-

cům *soustavy technické a kvalitativní kontroly exportního zboží* metodami analogickými těm, které se uplatňují např. v Japonsku či v Republice Korea;

— *motivace sféry služeb* pro uplatnění se ve vnějších vztazích rychlým odstraněním bariér, které omezují možnosti jejich operování se zahraničními partnery; připravit se na nezbytnost *demonopolizace řady služeb dopravního, spojového a bankovního typu* v souvislosti s očekávaným výsledkem jednání GATT [Uruguayské kolo];

— v souladu se záměry strukturální politiky *povzbuzení přílivu zahraničního kapitálu* do čs. ekonomické sféry a vytváření předpokladů pro investiční aktivitu čs. subjektů v zahraničí.

#### *Přístupy k hospodářské spolupráci s členskými státy RVHP*

ČSFR se staví jednoznačně za hlubokou reformu vzájemných ekonomických vztahů zemí RVHP na tržním základě.

Spolupráce členských států RVHP nebude ztotožňována s činností RVHP jako organizace; RVHP bude představovat jenom fórum napomáhající rozvoji těchto vzájemných hospodářských a obchodních vztahů.

RVHP bude otevřenou organizací a její struktura bude radikálně zjednodušena. Nová struktura bude založena na existenci jednotného orgánu na úrovni zástupců vlád členských zemí, který bude disponovat pravomocí zřizovat pracovní orgány k projednání určitého okruhu otázek; podstatně redukován bude rovněž sekretariát.

V oblasti zahraničněobchodních vztahů budou členské země RVHP postupovat v souladu s pravidly a principy GATT a na vzájemně výhodném základě si budou poskytovat doložku nejvyšších výhod. Jakýkoli pokus o přechod na hlubší regionální integraci mezi zainteresovanými zeměmi by neměl poškozovat zájmy ostatních členských zemí RVHP.

Ceny ve vzájemném obchodě v rámci RVHP budou určovány hospodářskými subjekty na základě světových tržních cen.

Ve vzájemném zúčtování bude ČSFR prosazovat zúčtování ve volně směnitelných měnách v oblasti obchodních i neobchodních toků, přičemž konkrétní podmínky, lhůty a postup tohoto přechodu budou dohodnuty na dvoustranném základě ve druhé polovině roku 1990, nejpozději však k 1. 1. 1991.

Na základě ujednání mezi zainteresovanými státy bude ČSFR usilovat i o státem regulovaný pohyb kapitálu mezi hospodářskými subjekty jednotlivých členských států Rady, který bude vyplývat z jejich ziskové motivace; obdobná opatření budou postupně přijata i ve sféře týkající se pohybu pracovní síly, a to na dvoustranném smluvním základě.

Právní režim spolupráce členských zemí RVHP bude formován na základě právních úprav univerzální povahy, jež se běžně aplikují v rámci světové ekonomiky fungující na základě tržních principů.

Hospodářské *styk*y se SSSR budou zásadním způsobem ovlivněny přechodem na vzájemné zúčtování ve volných měnách při cenách odpovídajících cenám světového trhu. Od 1. 1. 1991 bude zúčtování probíhat již za těchto podmínek. Na tyto změny bude reagovat případná přestavba velkoobchodních cen, která bude východiskem pro adaptaci podniků na novou situaci a pro následnou liberalizaci cen.

#### *Přístupy k hospodářské spolupráci s ostatními obchodními partnery*

Cílovým řešením v dlouhodobější perspektivě je plnohodnotné členství ČSFR v *Evropských společenstvích*. Rozvoj spolupráce s Evropskými společenstvími

bude vyžadovat na čs. straně pružné přístupy k liberalizaci a demonopolizaci čs. ekonomiky. Z hlediska smluvního bude na mezivládní úrovni potřebné postupovat od obchodní a ekonomické dohody k dohodě o specifické formě přidružení s perspektivou plného členství. K naplnění těchto dohod a k realizaci vnitřních opatření v jednotlivých resortech se budou uzavírat dílčí specifické dohody a ujednání. Klíčovou zemí v čs. hospodářských vztazích s vyspělými zeměmi s tržní ekonomikou se stává Spolková republika Německo. Integrace SRN a NDR se rychle stává realitou a čs. hospodářská politika proto musí počítat s tím, že hospodářská spolupráce s NDR ponese již v krátké době všechny rysy spolupráce s ES.

Rozvoj ekonomických vztahů ČSFR s *USA a Kanadou* bude hrát stále větší roli při diverzifikaci čs. zahraničněobchodních vztahů. Využití obchodněpolitického prostoru zejména v USA na základě uzavření obchodní dohody vyžaduje adaptaci čs. vývozců, zejména pokud jde o technickou úroveň zboží a další normativní parametry tohoto trhu. Vytváří se tím i prostor k překonání omezení daných COCOM.

Dosavadní obchodní výměna mezi *Japonskem* a ČSFR neodpovídá ekonomickému potenciálu obou oblastí. Z hlediska potřeby diverzifikace vnějších ekonomických vztahů ČSFR je nutné v budoucnosti aktivizovat zájem podnikatelských kruhů *Japonska, Jižní Koreje a dalších nově industrializovaných zemí* o ČSFR.

Obchodní politika se musí orientovat i na rozšiřování a prohlubování obchodních a ekonomických vztahů s relativně vyspělými *rozvojovými zeměmi*, které mají značný ekonomický potenciál, rozvinutý vnitřní trh a stabilizovanou devizovou a celkovou finanční situaci.

#### *K otázce dočasné regulace čs. zahraničního obchodu se zbožím a službami*

Vláda považuje *zásadní liberalizaci zahraničního obchodu* (či odstranění státního monopolu zahraničního obchodu) za naprosto *klíčový prvek ve svém úsilí o vytvoření fungující tržní ekonomiky*. Uvolnění zahraničněobchodní činnosti musí však jít ruku v ruce s výše uvedenými reformními kroky v oblasti cen a procesem vytváření devizového trhu.

Na přechodné období před plnou liberalizací cen bude nutná určitá míra specifické regulace vnějších ekonomických vztahů, převážně však nástroji konformními s tržní ekonomikou.

Regulační nástroje používané v přechodném období (pokud nedojde k plné cenové liberalizaci) budou zahrnovat mj. licenční systém povolování vývozu a dovozu u malého počtu některých přesně vymezených zboží a služeb. Tento systém umožní státu vytvářet podmínky zejména pro zajišťování surovinových potřeb.

Devizový systém clearingového zúčtování vzájemně vázaných dodávek je přechodným systémem, který bude vycházet z báze dohodnuté volné měny při uplatnění cenových relací světových trhů. Po určitou dobu bude tento systém uplatňován zejména ve vztahu k SSSR. Důvodem je potřeba zabezpečit surovinové a materiálové položky s vázanou úhradou čs. vývozy, které v dostupném sortimentu, objemu a technické úrovni nelze bezprostředně umístit na volnoměnových trzích.

Přechod na tržní ekonomiku vyžaduje přenesení zahraničních platebních podmínek do tuzemských vztahů, včetně úhrady kursových rozdílů, podnikatelských rizik, zúčtování PONZ apod.

K usměrňování vnějších ekonomických vztahů v etapě liberalizace cen se budou používat standardní metody, jako jsou kurs, clo, příp. proexportní politika atd.

## **Regionální aspekty reformního procesu**

Úspěšnost hospodářské reformy bude záviset nejen na správnosti samotného reformního programu, ale rovněž na způsobech jeho uskutečňování.

Je proto nezbytné stanovit předem určité zásady vztahů vymezujících úlohu vlád při budoucím rozhodování o postupu reformy. Při dobré součinnosti vlád v rozhodovacím procesu se posilují předpoklady uspokojivého, všestranného zvažování zásadních rozhodnutí, což zároveň zvyšuje naději na úspěch reformy v jednotné ekonomice.

Záležitosti, které mají podstatný význam pro celou federaci, musejí být proto rozhodovány společně. Vlastní rozhodování by pak mělo probíhat jako koordinace stanovisek, zájmů a iniciativ; tedy nikoliv ve výlučné pravomoci federální vlády, ale ve společné působnosti vlád republik a federace. V řadě aspektů musí úloha federální vlády výrazně klesnout.

Rozhodnutí o záležitostech ve společné působnosti je tedy možné jen na základě konsensu všech tří vlád, při jehož vytváření plní federální vláda koordináční funkci.

Typickými záležitostmi, které spadají do takto pojaté společné působnosti vlád při rozhodování o realizaci reformního programu, jsou:

- systém správy národního majetku a jeho privatizace,
- opatření makroekonomické regulace na úseku státních financí, měny a mezd,
- koordinace projektů selektivní strukturální politiky vlád zahrnující podporu uplatňování vědy a techniky v ekonomice.

Vzhledem k tomu, že rozhodování o jednotlivých reformních krocích bude časově předcházet platnosti nové ústavy, je nezbytný určitý předběžný konsensus vlád, který by nově a celkově vymezil jejich společnou působnost při realizaci reformního programu, stejně jako působnost orgánů republik a federace při provádění vládních rozhodnutí ve společné působnosti.

Respektování i využívání svébytnosti a identity ekonomiky na území ČR a SR ve prospěch jednotné ekonomiky ČSFR předpokládá nové uspořádání vzájemných hospodářských vztahů.

Tento proces však má své hranice, kterými je zachování jednoty československé ekonomiky. Tato jednota vyžaduje:

- jednotnou měnu, jednotnou měnovou politiku;
- jednotnou fiskální politiku, umožňující provádět (jak na příjmové, tak na výdajové straně státního rozpočtu) účinnou regulaci agregátní poptávky a současně zajišťovat stejné výchozí podmínky pro všechny subjekty čs. ekonomiky; tím není nijak zpochybněna možnost vybírání diferencovaných lokálních daní zaměřených na financování různých lokálních projektů;
- schopnost ekonomického centra (na federální úrovni) provádět regionální politiku v zájmu selektivní podpory oblastí, oborů či odvětví, sociálních či národnostních skupin, ekonomických a neekonomických potřeb atd.

### *Úloha územních samosprávných aktivit*

Stěžejním úkolem v reformě státní správy se stane rozvoj územních samosprávných aktivit. Naplnění tohoto cíle předpokládá v prvé řadě hlubokou re-

formu dosavadního postavení a obsahu činnosti orgánů místní správy. Její základ je nutné budovat na samosprávném postavení obcí a měst.

Smyslem reformy je vytvoření prostoru pro politickou, ekonomickou a sociální autoritu místní samosprávy.

V nové ústavě bude nezbytné zakotvit princip místní politické a ekonomické samosprávy a princip municipálního a komunálního vlastnictví. Na základě této ústavní úpravy pak bude vydán zákon o samosprávě obcí. V této úpravě bude zabezpečeno i oddělení samosprávných rozpočtů měst a obcí od státních rozpočtů republik.

V daňové soustavě bude nutné rekonstruovat systém místních daní a poplatků, obcím zajistit podíly (přirážky) na vhodných centrálně vybíraných daních. Bude nutné také stanovit podmínky financování investičních programů a úhrady dluhových závazků. Samosprávě musejí být svěřeny zakladatelské funkce ve sféře podnikání sloužícího rozvoji vlastního území. V přechodném období bude nutné přejít na globální dotace ze státního rozpočtu, jejichž účelové využití bude v pravomoci samosprávy.

Vlády budou využívat zkušeností Svazu měst a obcí při uskutečňování takové místní samosprávy, která by umožnila zařadit se do Evropského společenství demokratických obcí.

Reálné potřeby měst a obcí podstatně vzrostou. K růstu výdajů dojde i v důsledku přesunu některých činností a organizací zabezpečovaných a řízených v současnosti na úrovni ONV a KNV. Důraz je však nutné klást na podstatně vyšší a kvalitnější zabezpečení úkolů, které jsou městům a obcím svěřeny již dnes a které nemohly pro nedostatek prostředků zabezpečovat na potřebné úrovni.

V *cílovém řešení* je nutné nahradit současnou nevyhovující příjmovou základnu měst a obcí těmito zdroji:

a) příjmy z obecního majetku, a to

— z majetku municipálního (pozemky, které jsou dnes součástí národního majetku a které leží na katastrálním území měst a obcí, nerosty, jejichž těžba není vyhrazena jiným orgánům, školská, zdravotnická, sociální a kulturní zařízení apod.),

— z majetku komunálního (výnos nemovitých a movitých věcí, ke kterým budou mít právo hospodaření podniky, založené městy a obcemi),

b) fondy vytvářené obcemi,

c) dotacemi ze státních fondů,

d) dotacemi ze státního rozpočtu,

e) příjmy z daní a poplatků.

Ekonomická základna samosprávy měst a obcí bude tedy založena na:

— instituci municipálního a komunálního vlastnictví zakotvených v ústavě,

— novém daňovém systému, s možností vypsání místních daní a poplatků,

— možnosti emitovat komunální dluhopisy,

— podílu na zdrojích státního rozpočtu,

— zakladatelských a podnikatelských funkcích na jejich území,

— nové koncepci výkonu státní správy a přizpůsobení struktury a činnosti administrativy,

— demokratických podmínkách účasti občanů na správě území a na tvorbě programů rozvoje jejich řízení.