

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 Коcharник

OBSAH

Dr. ing. D. TRÍSKA, CSc.: Koncepce podpory růstu soukromého sektoru v čs. ekonomice 577

Ekonomická reforma

Strategie radikální ekonomické reformy 582

Z. DRÁBEK — Ing. K. DYBA, CSc.: Reformní politiky, růstový výkon a makroekonomická stabilita 592

Dr. ing. J. SMRČKA, CSc.: Funkce a struktura státního rozpočtu v nových podmínkách 613

Diskuze

Ing. J. KINKOR: Ke konstrukci nových rozpočtových pravidel 623

Dr. K. MAREK, CSc.: Podklady pro placení a problémy změny jejich úpravy 629

Finance a úvěr v zahraničí

Ing. I. KLAČANSKÝ: Rizikový kapitál a daňová politika 638

Informace

Ing. M. HORČICOVÁ, CSc.: Seminář o burzách 644

СОДЕРЖАНИЕ

Д. ТРЖИСКА: Концепция содействия росту частного сектора в чехословацкой экономике 577

Экономическая реформа

Стратегия радикальной экономической реформы 582

З. ДРАБЕК — К. ДЫБА: Политика реформы, темпы роста и макроэкономическая стабильность 592

Я. СМРЧКА: Функции и структура государственного бюджета в новых условиях 613

Дискуссия

И. КИНКОР: К конструкции новых бюджетных правил 623

К. МАРЕК: Документы для расчетов и проблемы изменения их урегулирования 629

Финансы и кредит за рубежом

И. КЛАЧАНСКИ: Рисковой капитал и налоговая политика 638

Информация

М. ГОРЧИЦОВА: Семинар о биржах 644

REDAKČNÍ RADA: ing. Beňo Bosák, CSc., ing. Aleš Bulíř, ing. Václav Formánek, ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., ing. Tomáš Ježek, CSc., ing. Milan Jurčeka, CSc., ing. Miroslav Kerouš, ing. Jaroslav Klapal, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Jozef Kučerák, CSc., ing. Vratislav Kulhánek, ing. Kamil Mikulíč, CSc., prom. mat. Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Ivan Svitek, ing. Stanislav Šourek, prof. ing. Miroslav Tuček, CSc., ing. Vladimír Valach, ing. Anton Vavro, CSc., ing. Jan Velek, doc. ing. Karol Vlachynský, CSc., ing. Jan Vrba, ing. Jaromír Zahradník

Funkce a struktura státního rozpočtu v nových podmínkách

Dr. ing. Jaroslav SMRČKA, CSc.

Státní rozpočet na sebe spolu s monetární politikou a dalšími nástroji hospodářské politiky do značné míry přebírá dřívější funkce státního plánu, ovšem za jiných politických a ekonomických podmínek. Výrazem nových politických podmínek je zejména nová kvalita projednávání státního rozpočtu ve Federálním shromáždění. Z ekonomických podmínek vystupuje do popředí zejména postupný, i když rychlý rozvoj komplexního trhu, tj. trhu zboží i trhu výrobních faktorů.

Zatímco dříve „hodnota následovala hmotu“, což se projevovalo v pasivním profinancování úkolů státního plánu, nyní bude státní plán v podstatě indikovat budoucí varianty možného vývoje a navrhopvat vzájemně provázané a vnitřně konzistentní způsoby možného makroekonomického regulování činností ekonomických subjektů směrem k agregátní rovnováze a optimálnímu růstu. V souvislosti se ztrátou direktivnosti státního plánu přebírají regulační povahu nástroje hospodářské politiky a mezi nimi hlavně státní rozpočet.

Státní rozpočet na r. 1990 úspěšně „zaútočil“ na dlouhodobý trend rostoucího podílu redistribučních procesů na rozdělení národního důchodu. Zaútočil sice na většinu výdajů, ovšem ve staré struktuře. Z hlediska absolutní hodnoty škrtů v původním rozpočtu na r. 1990 jde v řadě případů o značné částky, ovšem z hlediska podílu státního rozpočtu na národním důchodu jde o sumu v rozsahu 1,1 bodu. I když má vytyčený záměr kvalitativně novou povahu, dosažený cíl je zatím skromný.

Během nejbližšího období by podle mého názoru bylo účelné — v souladu s dalšími opatřeními v ekonomické a politické oblasti — promyslet a připravit návrhy na skutečně nové pojetí státního rozpočtu, jeho funkce a strukturu, včetně vztahu k národním rozpočtům (resp. rozpočtům oblastí) a rozpočtům samosprávných orgánů.

Funkce státního rozpočtu

Státní rozpočet plní v každé ekonomice řadu funkcí, které odrážejí a specifikují jeho poslání. V dřívějším období plnil zejména funkce rozdělovací a kontrolní (1).

(1) Viz blíže např. [3], s. 33—39.

V etapě přechodu na tržní ekonomiku se dostávají do popředí funkce alokační, distribuční a stabilizační. Význam *alokační funkce* státního rozpočtu vyplývá z neexistence rozvinutého trhu v počátečních fázích reformy. Navíc je nutné dodat, že i v podmínkách rozvinutého trhu státní rozpočet plní alokační funkci, i když v menším rozsahu. S určitou výhradou lze říci, že čím lépe funguje trh, tím méně je nutné centrálně alokovat zdroje přes státní rozpočet a opačně. Trh však v praxi nikdy nefunguje tak dokonale, aby bylo možné mu zcela přenechat alokaci vzácných ekonomických zdrojů. Centrálně je účelné alokovat zejména zdroje na veřejné potřeby, tj. potřeby, u nichž nelze jednoznačně určit uživatele nebo by to bylo neekonomické. V souvislosti s rozvojem trhu bude u nás nutné vymezit netržní oblasti jakožto veřejný sektor (viz dále).

K tomu, aby byl dostatek zboží pro potřeby konkrétních uživatelů, musí fungovat trh na principu směny. U veřejných výrobků (včetně služeb) je tomu jinak. Zde by bylo nežádoucí některé uživatele vyloučit; není ani snadné vyžadovat, aby se podíleli na nákladech podle spotřeby veřejného zboží (např. městské osvětlení). V souvislosti s centrální alokací zdrojů vzniká problém, jak má příslušný orgán určovat množství a kvalitu těchto výrobků. Rozhodovacím orgánem je příslušný politický orgán, který je pod kontrolou veřejnosti. Členové dané společnosti nebo územního celku svým hlasováním určují, kdo (která strana nebo politické seskupení, příp. kandidát) nejlépe odpovídá jejich preferencím. Volební lístek zde nahrazuje peníze, tzn. hlasování je náhražkou tržních preferencí. Výsledek sice zcela neodpovídá a nemůže odpovídat preferenčním škálám každého jedince, ale v agregované podobě se efektivnímu řešení tohoto složitého problému blíží. Čím větší je homogennost preferencí voličů, tím vyšší je efektivnost tohoto systému.

I když je veřejné zboží v principu dostupné každému členovi společnosti, podle povahy věci ho využívají (spotřebovávají) jednotliví členové více nebo méně nerovnoměrně, resp. mají z něho více nebo méně rovnoměrný užitek. Obrana vlasti např. slouží všem občanům, zatímco osvětlení ulic ve městě víc obyvatelům daného města, silnice víc těm, kdo mají auta, atd. Stratifikaci spotřeby musejí odpovídat veřejné služby na centrální úrovni ve vztahu k nižším úrovním.

Z existence veřejných výrobků nevyplývá, že by všechny musely být vyráběny (resp. všechny veřejné služby poskytovány) veřejným sektorem. Je nutné rozlišovat potřebu a existenci veřejných výrobků (a služeb) a veřejnou výrobu (veřejné služby). Jde o rozličné záležitosti, které nelze směšovat.

Nikoliv veřejné — tzn. tržní — výrobky může paralelně vyrábět tržní sektor i veřejný sektor. Obdobně může veřejné výrobky rovněž vyrábět jak veřejný sektor, tak tržní sektor. Čím větší je podíl veřejných výrobků na celkovém objemu výrobků dané ekonomiky, tím větší bude — za jinak stejných podmínek — větší státní rozpočet ve vztahu k národnímu důchodu.

Prostředky ze státního rozpočtu nejsou alokovány pouze do veřejného sektoru, i když sem jde obvykle větší část. V souladu s celkovou hospodářskou politikou centra se alokuje určitá část zdrojů také do tržního sektoru formou dotací, úlev z odvodů apod., tzn. z výdajové nebo příjmové stránky státního rozpočtu. Tyto zdroje slouží ke specifickým úkolům, jako je např. podpora exportu, pomoc inovačním projektům nebo investicím do určitých oblastí ekonomiky.

Alokační funkci plní státní rozpočet především svými výdaji. Tuto funkci však nelze zcela oddělit od dalších funkcí, zejména od distribuční funkce.

Distribuční funkce státního rozpočtu spočívá v tom, že při úvahách o způsobech krytí prostředků na výdaje státního rozpočtu je nutné brát zřetel na problémy, jež jsou vyvolávány odnímáním zdrojů ekonomickým subjektům (pod-

níkům, domácnostem), které by je mohly použít také (příp. částečně) ke krytí potřeb, jež nyní musejí být kryty ze státního rozpočtu. Musí se brát v úvahu národohospodářská škoda, která vznikne snížením disponibilních zdrojů ekonomických subjektů, a tato škoda se musí porovnat s národohospodářskými efekty, jichž se dosáhne centrální alokací takto vytvářených zdrojů. Dalším principem, na který je nutné brát zřetel, je princip spravedlivého rozložení daňového a odvodového břemene.

Jelikož většina příjmů státního rozpočtu se skládá z odvodů a daní podniků a obyvatelstva, jde hlavně o redistribuci příjmů.

Daňová soustava z tohoto důvodu nemůže být hodnocena pouze z hlediska krytí potřeb státního rozpočtu, jak byla dosud často chápána. Jde především o optimální rozdělení příjmů mezi státní rozpočet a ekonomické subjekty. Dále jde o optimální rozložení daňové zátěže mezi podniky a obyvatelstvo a konečně mezi podniky různých odvětví, oborů a územních částí ekonomiky a mezi různé sociální a výdělečné vrstvy obyvatelstva. Jde tedy o řešení problému v několika rovinách a průřezech ekonomikou.

Stabilizační funkce spočívá v ovlivňování takových makroekonomických veličin, jako je cenová úroveň, úroveň měny, vyrovnaná platební bilance, přiměřený růst ekonomiky, míra zaměstnanosti. Nástrojů fiskální politiky je nutné používat proto, že tržní hospodářství cíle hospodářské politiky automaticky zajistit nemůže. Státního rozpočtu se proto používá jako korekce trhu, a to z hlediska vyrovnání větších výkyvů, k nimž tržní chování tenduje. Navíc nejde jen o dílčí korekce z krátkodobých hledisek, ale o korekce a hlavně o podporu těch trendů, které jsou žádoucí z hlediska dlouhodobější strategie rozvoje společnosti.

V tržních podmínkách závisí úroveň zaměstnanosti a cen hlavně na poptávce a možnostech jejího uspokojování účinným využitím výrobního potenciálu. Nízká poptávka nezajistí plnou zaměstnanost a využití dalších zdrojů. Je pak nutné uplatnit expanzní nástroje hospodářské politiky k podpoře poptávky. V jiném období mohou výdaje vzrůst natolik, že existující zdroje nestačí poptávku krýt a stabilizační opatření musejí působit k tlumení poptávky. Jinak by došlo k růstu cen spolu s očekáváním dalšího růstu cen, a tím ke stále se obnovující inflaci. Trh obvykle nestačí stabilizovat ekonomiku dostatečně rychle, natož aby reagoval stabilizačním způsobem s předstihem. Nebezpečí větších výkyvů, zejména směrem k možné inflaci, hrozí zejména v podmínkách ekonomické nerovnováhy, která se vytvořila v dřívějším období centrálně administrativního řízení.

V rozpočtovém systému jsou zabudovány některé mechanismy automatického přizpůsobování příjmů a výdajů vůči úrovni ekonomické aktivity. Např. při vyšší zaměstnanosti automaticky klesají sociální výdaje na nezaměstnanost. Současně rostou příjmy státního rozpočtu v důsledku vyššího zisku podniků i vyšších výdajů obyvatelstva na spotřební zboží (nemění-li se sklon k úsporám). Některé z těchto mechanismů však mohou působit škodlivě. Např. vyšší příjmy státního rozpočtu za takové situace nemusejí a často by ani neměly být doprovázeny vyššími výdaji, které by vedly k „přehřátí“ ekonomiky. Bývá účelné zdroje uložit jako rezervu pro podporu ekonomické aktivity v příštím období nebo je využít k investicím do ekologie, infrastruktury apod., vždy podle specifických okolností.

Rozpočtová — resp. fiskální — politika musí být synchronizována s ostatními částmi hospodářské politiky, zejména s měnovou politikou. Expanzní opatření může být např. uplatněno snížením příjmů nebo zvýšením výdajů státního rozpočtu, příp. snížením úrokové míry. Restriktivní opatření mají opačná znaménka. Finanční a měnová opatření však mají odlišné účinky pro různé

ekonomické subjekty. Např. vyšší spotřební daně zasáhnou spotřebitele tabákových výrobků, alkoholu a dalších spotřebních předmětů této kategorie, zatímco vyšší daně ze zisku zasáhnou podniky. Daň ze zisku pak může vést k poklesu investiční činnosti. Proto je nutné uplatňovat tato opatření s ohledem na specifické cíle, jichž chceme dosáhnout.

Struktura státního rozpočtu

Základní strukturu státního rozpočtu tvoří příjmová a výdajová stránka. Mezi nimi je úzký vztah z hlediska obsahu: v principu musejí být obě stránky rozpočtu vyrovnány. Krátkodobě se mohou lišit, i když dlouhodobě musí rozpočet směřovat k rovnováze.

To, co platí o státním rozpočtu jako o celku, však nemůže platit pro jednotlivé kategorie ekonomických objektů státního rozpočtu a koneckonců ani pro jednotlivé objekty, neboť tím by byla popřena samotná jeho podstata. Šlo by zejména o popření alokační a distribuční funkce a částečně (alespoň z krátkodobého hlediska) o vyloučení stabilizační funkce. Z hlediska vztahu k příjmům a výdajům je smysl státního rozpočtu v tom, že některým ekonomickým objektům se musí víc „brát“, aby státní rozpočet mohl jiným „dávat“. Objekty, které víc „berou“, poskytují služby nebo zajišťují jiné funkce těm objektům, které přes státní rozpočet tyto služby hradí. Přes státní rozpočet je tudíž zprostředkována směna služeb za peníze.

Touto zprostředkovanou směnou zboží a služeb za peníze přes státní rozpočet lze vysvětlit fakt, že výdajová stránka státního rozpočtu má jinou strukturu, než je struktura příjmové stránky.

Výdaje státního rozpočtu se u nás zatím člení podle druhů (skupin) adresátů: státní podniky a JZD (tzn. hospodářské organizace), dále rozpočtové a příspěvkové organizace. Uvnitř této základní struktury se výdaje dělí na investiční a neinvestiční výdaje. Druhá skupina základní struktury, která je mnohem větším příjemcem výdajů státního rozpočtu, se dále dělí na: služby a činnosti pro obyvatelstvo, obrana a bezpečnost, správa, věda a technika, příp. vládní úvěry.

Toto členění výdajů státního rozpočtu odpovídá dřívější direktivně administrativní soustavě řízení. V nových podmínkách je problematické jak členění na investiční a neinvestiční výdaje, tak členění na hospodářské a ostatní organizace. Členění na investiční a neinvestiční výdaje je součástí překonaného systému fondového hospodářství, které zabraňovalo přelévání finančních zdrojů z jedné „příhrádky“ do druhé, což vytváří několik druhů vzájemně nesměnitelných peněz a zabraňuje optimalizaci výrobních faktorů.

Skupina výdajů (dotací) hospodářským organizacím by se jako taková měla rovněž zrušit. Bude nutné některé z dnešních podniků vyčlenit z tržního sektoru a zařadit je do netržního, tzn. veřejného sektoru (viz dále). Obdobně by tomu mělo být s rozpočtovými a příspěvkovými organizacemi. Z nich ty, které budou považovány za veřejně prospěšné, bude nutné dotovat ze státního rozpočtu v rámci veřejného sektoru a ostatní zařadit do tržního sektoru. Jak uvidíme dále, dělení na tržní a veřejný sektor není rozhodováním typu ano — ne, ale je to stupňovitá kategorizace, v níž jeden, nebo druhý sektor převažuje.

Podnikům a dalším organizacím zařazeným do tržního sektoru bude nutné postupně — i když dosti rychle — snižovat dotace, abychom se během 3—5 let dostali ke stavu, že dotace na jejich činnosti budou nulové. Tato strategie musí být integrální částí vytváření všeobecných tržních podmínek.

V souvislosti s kategorizací ekonomiky na tržní a veřejný sektor lze navrhnout následující členění výdajů státního rozpočtu:

- obrana a bezpečnost,
- sociální služby,
- subvence,
- obsluha dluhu.

Tato výchozí jednoduchá výdajová struktura odpovídá základnímu členění ekonomiky na tržní a netržní sféru. Poslední kategorie předpokládá deficitní rozpočet, který byl zatím v praxi většiny vyspělých zemí obvyklý. Takováto jednoduchá struktura se někdy používá ke komparaci podílu jednotlivých kategorií mezi státy a komparaci v časových řadách (viz např. [4], s. 170). V rozpočtové praxi se obvykle tyto základní kategorie členění podrobněji. Lze je členit např. takto:

- státní aparát,
- zahraniční záležitosti,
- obrana a bezpečnost,
- vzdělávání, výchova a umění,
- věda a výzkum,
- sociální služby,
- zdravotnictví, sport, péče o mládež,
- výživa, zemědělství, lesnictví, vodohospodářství,
- bytová výstavba,
- subvence podnikům,
- doprava,
- telekomunikace a infrastruktura,
- všeobecné finanční záležitosti.

Takováto nebo obdobná struktura [některé z těchto kategorií lze dále dělit nebo spojovat] by umožňovala analýzu toho, jak stát plní své funkce. Kategorizace výdajů státního rozpočtu do přehledné a pokud možno jednoduché formy zprostředkovává veřejnosti informaci o stavu a vývoji ekonomiky a informace o možnosti státu plnit jednotlivé funkce s ohledem na celkové finanční možnosti a s ohledem na další funkce.

Někdy se výdaje státního rozpočtu dělí také na řádné a mimořádné. Hlavním kritériem takového členění je to, zda se výdaje pravidelně opakují, nebo jsou jednorázové. Mimořádné výdaje bývají doprovázeny mimořádnými příjmy (uvalení nových daní na poplatníky nebo zvýšení existujících daní) nebo vypsáním státního dluhu.

Mezinárodní srovnávání výdajů je obtížné jak tím, že v každé zemi se používá poněkud jiná struktura (i když existuje tendence ke sjednocení), tak tím, že někteří adresáti jsou v jedné zemi zcela závislí na příspěvcích státního rozpočtu a ve druhé zemi jen částečně, příp. podíl plně a částečně subvencovaných organizací se liší — např. ve školství, zdravotnictví i kultuře apod. [2]

Struktura příjmů státního rozpočtu má zcela jinou logiku, než je logika výdajů. Základní příjmová struktura odráží strukturu reprodukčního procesu a fází, v nichž jsou jednotliví poplatníci zdaňováni. Hlavní fáze jsou výroba a spotřeba, jejich nositeli jsou podniky a domácnosti. Dvě hlavní skupiny daní jsou daně vybírané ve výrobě (v současné době sem patří odvody státních

[2] Např. ve Švédsku byly hlavními adresáty příjmů státního rozpočtu v rozpočtovém roce 1986/1987: ministerstvo zdravotnictví a sociálních věcí 26 %, ministerstvo školství 13 % a obrana 8 % — viz [1], s. 2.

podniků, z nichž hlavní je odvod ze zisku, dále zemědělská daň, odvody peněžnictví a pojišťoven, daň ze mzdy) a daně vybírané při aktu prodeje (hlavně daň z obratu; sem patří také různé další daně, jako jsou spotřební daně, např. daně za tabákové výrobky, alkoholické nápoje apod.). Ostatní příjmy státního rozpočtu obvykle zahrnují různé poplatky (kolký, poštovné), clo apod.

Současná příjmová struktura státního rozpočtu rovněž odráží dřívější direktivně administrativní systém a jeho potřeby. Nejde jen o takové formální záležitosti, jako jsou např. pojmy „odvody státních podniků“ nebo „odvody peněžnictví a pojišťoven“, které se používají z toho důvodu, že státní podniky nemohou platit státu daně, ale odvody. Jde o to, že neexistuje jednotné zdanění podniků různých majetkoprávních forem. Např. soukromé podniky, podílnické podniky (akciové společnosti, podniky se zahraniční majetkovou účastí — viz zákon č. 104/1990, o akciové společnosti a zákon č. 173/1988, o podniku se zahraniční majetkovou účastí), příp. jiné organizačně právní formy — společnosti s ručením omezeným a družstevní podniky — by měly být daňově sjednoceny, což se může odrazit ve struktuře příjmů státního rozpočtu tak, že daň ze zisku bude zahrnovat daně všech druhů podniků. Dále jde o to, že odvody a daně nynějších státních, družstevních a dalších podniků představují největší příjmovou položku, zatímco daň z obratu je na druhém místě a je asi třikrát nižší než tyto daně. Tento poměr bude účelné postupně měnit a dosáhnout vyrovnaného poměru, jako je tomu v jiných vyspělých zemích. Pro úplnost je třeba dodat, že třetí důležitou položkou příjmů státního rozpočtu je daň ze mzdy. Zbývá položka ostatních příjmů, což jsou různé poplatky apod., jak již bylo uvedeno.

Relativně nízké daňové zatížení spotřebitelů daní z obratu a naopak vysoké zdanění podniků mělo jednak politické důvody, jednak administrativně ekonomické důvody.

Politické důvody spočívaly v tom, že se tato daňová struktura stavěla do protikladu ke struktuře kapitalistických daňových soustav, v nichž největší příjmovou položku tvoří daň z obratu, resp. daň z přidané hodnoty. Dokumentuje to např. tento citát: „Nepřímé daně, k nimž kromě daně z obratu patří clo a spotřební daně, jsou nejdůležitějšími daněmi v západoněmeckém daňovém systému. Jejich podíl na celkových daňových příjmech činí 40%. Daň z obratu činí, nehledě na některé výjimky, 4% maloobchodních cen [...] Odhaduje se, že z mezd a platů dělníků a zaměstnanců se víc než 40% odvádí pomocí nepřímých a nepřímých daní do státního rozpočtu [...] Pro státněmonopolistický kapitalismus je rostoucí objem nepřímých daní charakteristický [...] Je to adekvátní forma vtažení pracujících do financování státněmonopolistických úkolů.“ [viz [2], s. 30–32]

Ve skutečnosti však nebyla u nás daňová zátěž spotřebitelů o nic nižší než v kapitalistických zemích, neboť podniky sice odvedly vysoké daně, resp. odvody, ale zakalkulovaly je do ceny a přenesly je na navazující účastníky reprodukčního procesu, ti opět na další, až na spotřebitele. Ti zaplatili nízkou daň z obratu, ale vysokou cenu. Podniky byly formálními poplatníky, zatímco faktickými poplatníky byli spotřebitelé. Bude účelné toto překrucování skutečností odstranit. Jako účinný nástroj se ukazuje zavedení daně z přidané hodnoty namísto daně z obratu, obdobně jako byla tato daň zavedena ve většině vyspělých zemí, včetně např. Rakouska a Maďarska. Dosáhne se tím také dalších cílů, jako je lepší mezinárodní srovnatelnost daňového a rozpočtového systému, cenová srovnatelnost, racionálnější kalkulace nákladů apod.

Administrativně ekonomické důvody vysokých odvodů podniků a nízkých nepřímých daní spočívaly v tom, že odvody státních a dalších podniků byly součástí komplexního státního plánu, který se mechanicky rozepisoval na pod-

nikové jednotky. Do státního rozpočtu bylo proto možné zahrnout přesné částky a nebylo nutné provádět prognózy a jiné složité úvahy o úrovni příjmů. Příjmy státního rozpočtu z daně z obratu se odvozovaly z plánovaných tržeb. Neplnění plánovaných dodávek do tržních fondů však ohrožovalo příjem státního rozpočtu z daně z obratu zejména tehdy, když se zachraňovala platební bilance vývozem spotřebního zboží na úkor tržních fondů.

Základní příjmová struktura státního rozpočtu by měla rozlišovat daně, poplatky, clo a ostatní příjmy státního rozpočtu. Např. ve Švédsku se používá následující členění (údaje jsou za fiskální rok 1988/89) (3):

daně, poplatky a cla		88
— daně z osobního a podnikového příjmu	24,5	
— statutární sociální poplatky	17	
— daň z přidané hodnoty	24	
— daně za alkoholické nápoje, tabák, energii apod.	17,5	
— daň z majetku	5	
příjmy z činností národní vlády		9
ostatní příjmy		3

Tyto nebo obdobné kategorie lze dále dělit na dílčí kategorie, k čemuž obvykle dochází v souvislosti s rozhodováním o tom, které daně nebo poplatky a příp. jaký podíl z nich mají jít do federálního rozpočtu a které a příp. jaký podíl do územních rozpočtů, tj. národních nebo zemských rozpočtů a rozpočtů měst a obcí.

Jiným zajímavým příkladem je norský státní rozpočet (viz [6], s. 50):

A. celkové příjmy

1. daně a poplatky z produkce ropy

2. ostatní daně

- přímé daně
- sociální pojištění a důchody
- nepřímé daně

3. ostatní příjmy

4. příjmy z činností centrální vlády

B. celkové výdaje

1. výdaje na zboží a služby

- civilní účely
- vojenské účely

2. transfery

- deficit veřejných podniků
- transfery místním úřadům
- transfery na ostatní vládní rozpočty a sociální zabezpečení
- výdaje na úroky
- ostatní transfery

C. přebytek před transakcemi půjček

D. čisté transakce půjček

E. požadavky na státní dluh

Náš státní rozpočet byl dosud centralistický v tom smyslu, že většina příjmů šla do federálního (centrálního) rozpočtu a z něho se dotovaly národní rozpočty, z nich se dotovaly rozpočty KNV atd.

V příštím období bude nutné přesně vyčlenit výdaje i příjmy federálního rozpočtu od národních a územních rozpočtů a každý z nich považovat za po-

(3) Viz [1], s. 2. Údaje jsou v mld. SEK.

měrně autonomní. V principu neexistují objektivní kritéria k určení toho, které výdaje mají být hrazeny z kterého rozpočtu a které příjmy mají jít do kterého rozpočtu. Je to dosti relativní a je to především politická záležitost, kterou řeší příslušné zastupitelské a správní orgány v souladu s celkovou hospodářsko-sociální politikou. Všeobecnou zásadou je, že výdaje k místním účelům by měly být hrazeny z příjmů za činnosti, které mají lokální ráz. Tuto zásadu je však obtížné jednoznačně interpretovat. Na hlavních příjmových položkách se obvykle podílejí všechny rozpočty podle zákonem stanoveného klíče. Členění příjmů a výdajů závisí na tom, jaké úkoly ten který orgán plní.

Např. v SRN se používá tzv. subsidiární princip, který spočívá v tom, že všechny úkoly, které nejsou výslovně přiděleny vyššímu správnímu orgánu, přísluší nižšímu orgánu a koneckonců nejnižším (obecním) samosprávným orgánům (viz [4], s. 41—42). Státní správa v tomto smyslu přísluší zemským úřadům, pokud není v Ústavě výslovně uvedeno jiné členění úkolů. Úkoly svazu republik jsou výslovně uvedeny v katalogu. Všechny ostatní jsou v pravomoci zemí, pokud jsou uvedeny v katalogu, neboť — v souladu se subsidiárním principem — jinak přísluší do pravomoci nižšího orgánu atd. Podle článku 91 Ústavy je svaz povinen krýt 50 % nákladů na výstavbu škol a zdokonalování hospodářské struktury, podobně jako 50 % na zdokonalování zemědělské struktury a ochrany pobřeží. K těmto účelům musejí být koordinovány centrální programy a plány zemského rozvoje ([4], s. 42).

O tom, že dělení příjmů a výdajů mezi rozpočet různých správních úrovní je politická záležitost, svědčí citát „Možnosti ústavního uspořádání finančního vyrovnání jsou jádrem desetiletí trvajících bojů [...]“ ([4], s. 43)

Při stratifikaci rozpočtových příjmů a výdajů se obvykle uplatňují tyto systémy:

- systém oddělených územních celků,
- svazový systém,
- smíšený systém.

Systém *oddělených územních celků* spočívá v tom, že příjmy a výdaje centrálního rozpočtu jsou odděleny od příjmů a výdajů územních celků. Objekty zdaňování a dotování lze libovolně určovat nebo některé objekty vyhradit pro určitý rozpočet. Tento systém se uplatňuje např. v USA nebo ve Švýcarsku.

Ve *svazovém* systému se shromažďují daně na centrální úrovni a posléze se rozdělují mezi finančně silnější a finančně slabší celky podle určitých kritérií nebo klíčů, což může být značně komplikované, jako např. v SRN.

Smíšený systém zahrnuje oba výše uvedené systémy obvykle v tom smyslu, že některé daně se vyčlení pro centrální rozpočet a zbývající daně se platí odděleně do některého rozpočtu. Tento systém je nejrozšířenější. Uplatňoval se dříve také v Československu.

Veřejný sektor

Některé výrobky a činnosti neslouží zájmům určitého subjektu, ale zájmům mnoha nebo všech subjektů, tzn. veřejným zájmům (společenským, oblastním, komunálním). Podle A. Smítha je předmětem veřejného zájmu vnější obrana, vnitřní bezpečnost a justice. V moderní společnosti se k nim obvykle zařazují ještě sociální služby, správa a větší nebo menší počet dalších oblastí, jako je železniční nebo městská doprava, telekomunikace, zdravotnictví, školství, kultura apod. Na některé z nich se obvykle uplatňují také tržní kritéria — jako doplňková, zejména kvůli vyšší hospodárnosti.

Jelikož výdaje na veřejné činnosti jsou zcela nebo částečně kryty z výdajů státního rozpočtu či rozpočtů nižších řádů, zajímají nás v souvislosti se státním rozpočtem hlavně tyto oblasti.

Velikost veřejného sektoru se obvykle měří podílem výdajů do veřejného sektoru na hrubém domácím produktu nebo na národním důchodu (4). Veřejné výdaje, tj. výdaje do veřejného sektoru, je nutné odlišovat od transferových plateb. V případě veřejných výdajů stát rozhoduje o velikosti a struktuře celkového výkonu, např. pokud jde o vojenské výdaje. V druhém případě stát transferuje kupní sílu z jedné rukou (od poplatníků daní) do druhé rukou (k příjemcům transferových výdajů — např. nezaměstnaní, sociálně slabší vrstvy).

Rozsáhlé výdaje státního rozpočtu mohou být důsledkem velkého veřejného sektoru a malého tržního sektoru, nebo velkých transferových plateb, příp. obojího. Kromě podílu státního rozpočtu na národním důchodu je proto třeba znát skladbu výdajů, zejména do veřejného sektoru a na transferové platby. Tržní sektor představuje hlavní zdroj výdajů do veřejného sektoru a ekonomicky silné domácnosti jsou hlavním zdrojem transferových plateb. Obě skupiny poplatníků i příjemců zdrojů ze státního rozpočtu se však mohou překrývat.

Dále je nutné rozlišovat mezi veřejným financováním a veřejnou výrobou. Z toho, že stát poskytuje zdroje na určité služby, ještě nevyplývá, že stát musí tyto služby přímo zajišťovat. Např. vzdělávání může být financováno z veřejných zdrojů formou slev na daních nebo přídavků rodičům, kteří mohou platit za vzdělání svých dětí soukromým školám. Alternativně může stát přímo financovat soukromé školy a umožnit tím přístup do těchto škol i dětem z příjmově slabších vrstev. Naopak některé služby může zabezpečovat stát a platit je mohou spotřebitelé (např. elektrická energie, doprava).

Teoretici zabývající se veřejným sektorem vcelku jednoznačně docházejí k názoru, že ve veřejném sektoru je efektivnost nižší než v tržním (soukromém, podílnickém, družstevním) sektoru. Vyšší úspornosti ve výdajích státního rozpočtu by bylo možné u nás dosáhnout koncipováním veřejného sektoru jako zvláštní, relativně samostatné části ekonomiky vedle tržního sektoru, přičemž se programově a pokud možno rychle budou omezovat výdaje do tržního sektoru. Výdaje do tržního sektoru typu dotací nebo jiné úlevy tržnímu sektoru (snížené daně apod.) by měly být pouze účelové, např. podpora exportu, podpora malým inovačním podnikům, podpora strukturálních změn apod.

V prvních fázích ekonomické reformy budou zřejmě do veřejného sektoru zahrnuty některé obory a podniky, které se budou postupně přesouvat do tržního sektoru tak, že se dotace nebo jiné úlevy na jejich činnosti budou programově snižovat.

Měli bychom se postupně dostat do situace, kdy přes státní rozpočet bude procházet ne víc než 35—40 % národního důchodu, jako je tomu ve většině vyspělých zemí. Rychlost snižování podílu státního rozpočtu na rozdělování národního důchodu však není jen ekonomickou, ale také (resp. především) politickou záležitostí. Bude to záviset na tom, které politické straně nebo politickému hnutí dá většina voličů své hlasy také s ohledem na ekonomický program, tzn. zda si vybereme cestu značné liberalizace trhu, nebo švédský model s větším důrazem na sociální spravedlnost a přerozdělování, nebo „zlatou střední cestu“.

(4) Výdaje do veřejného sektoru se někdy nazývají „státní výdaje“, „vládní výdaje“, „veřejné výdaje“. Všechny tyto pojmy označují to samé.

LITERATURA

- [1] Fact on Sweden. The Swedish Institute, Box 7434, Sweden, July 1989.
- [2] FISCHER, R. — GROSS, J. — HAMMER, H. — RABE, N. — SCHLEIFFER, S.: Der westdeutsche Staatshaushalt. Berlin, Staatsverlag der DDR 1966.
- [3] KYZLINK, V. — LÉR, L.: Finanční teorie a politika v oblasti státního rozpočtu. Praha, Svoboda 1980.
- [4] MUSGRAVE, R. A. — MUSGRAVE, P. B. — KULLMER, L.: Die öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis, Tübingen, J. C. B. Mohr 1973.
- [5] SANDFORD, C.: Economics of Public Finance. Oxford, Pergamon Press 1984.
- [6] The National Budget 1986. Royal Norwegian Ministry of Finance, NS, O. Fredr. Arnesen, Oslo 1985.