

Vydává Ministerstvo financí České republiky ve spolupráci s Českou národní bankou ve vydavatelsví Economía, a. s., Praha

© Ministerstvo financí ČR

Adresa redakce: Vinohradská 49
120 74 Praha 2

Tel.: (02) 253 018 nebo: (02) 24 21 00 25, l. 6141
Fax: (02) 253 728

Šéfredaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: Ministry of Finance of the Czech Republic in Cooperation with Czech National Bank in Publishing House Economía, Prague

© Ministry of Finance of the Czech Republic

Editor's Office: Vinohradská 49
120 74 Prague 2
Czech Republic

Editor in Chief: Ivan Kočárník

OBSAH

Aleš BULÍŘ: Diferenciace bankovní klientely v podmínkách asymetrické informace (2. část) 469

Jaruše KRAUSEOVÁ: Analýza kapitálové struktury českých firem 481

Rozpočtová politika — jaká byla, je a bude — 5. část:

Miroslav TUČEK: 50 let veřejných financí v ČR (1945—1995) 492

Jiří KINKOR: Veřejné statky a selhání trhu: rakouská perspektiva 506

Z historie

Karel PŮLPÁN: Státní dluh habsburské monarchie v letech 1867—1918 514

Recenze

Petr DVOŘÁK: Jednáme s bankou — nejen ona s námi (R. K. Grosjean) 528

CONTENTS

Aleš BULÍŘ: Differentiation of Banks' Clients Under Asymmetric Information (2nd Part) 469

Jaruše KRAUSEOVÁ: Analysis of the Capital Structure of Czech Firms 481

Budgetary Policy — Past, Present and Future — 5th Part:

Miroslav TUČEK: Public Finance — 50 years 492

Jiří KINKOR: Public Goods and Market Failure: An Austrian Perspective 506

History

Karel PŮLPÁN: The Government Debt of the Habsburg Monarchy 1867—1918 . . . 514

Book-Review

Petr DVOŘÁK: How to Deal with Banks in an Easy Way (R. K. Grosjean) 528

Redakční rada: Dr. Ivan Angelis, CSc., Doc. Ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., Ing. Petr Dvořák, Ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., Doc. Ing. Kamil Janáček, CSc., Ing. Miroslav Keroush, Ing. Ivan Kočárník, CSc., Ing. Václav Kupka, CSc., Ing. Tomáš Ježek, CSc., Ing. Jiří Pospíšil, CSc., Vladimír Rudlovčák, CSc., Ing. Pavel Štěpánek, CSc., Prof. Jan Švejnár, Ph.D., Doc. Dr. František Vencovský, Ing. Jan Vít, Prof. Ing. Karol Vlachynský, CSc.

ROZPOČTOVÁ POLITIKA — JAKÁ BYLA, JE A BUDE

— 5. část

DT: 336.1/5; 336.12 (437)

50 let veřejných financí v České republice (1945—1995)*

Miroslav TUČEK**

Veřejnými financemi se nejčastěji rozumí souhrn financí státu a veřejných samosprávných svazků (jejich rozpočtů a dalších fondů), přičemž někdy se do veřejných financí zahrnují i finance některých státních podniků (např. drah a pošt), pokud se neřídí soukromým právem, ale mají vrchnostenské postavení. Od 60. let se často užívá výraz fiskalita a parafiskalita, kdy fiskalita je synonymem veřejných financí v užším slova smyslu a výraz parafiskalita se užívá pro veřejné podniky typu veřejných sociálních pojišťoven či různých veřejných fondů, které se do veřejných financí v užším slova smyslu nezahrnují. Mluvíme-li o veřejných financích ČR (resp. ČSR, ČSSR, ČSFR) v uplynulém půlstoletí, budeme jimi rozumět veřejné rozpočty a v určitých obdobích i státními orgány spravované finanční fondy, které stály mimo státní rozpočet, resp. místní rozpočet. Nebudeme do nich zahrnovat finance státních podniků, a to ani takových, jako byla Státní banka čs., i když si je autor vědom podmíněnosti svého přístupu.

Cílem tohoto článku nemůže být podrobná ekonomická, historická či právní analýza všech opatření a změn, které veřejné finance v uvedené době prodělaly. Byl by to velice obtížný úkol, který si zaslouží společné studium nejen ekonomických historiků, ale i právníků a politologů. To je úkol pro příští generaci. Chci se omezit jen na popis a komentování některých uzlových problémů vývoje veřejných financí v naznačeném období.

* Tento příspěvek je pokračováním ze série článků věnovaných rozpočtové politice; 1. část této série byla uveřejněna v č. 6/94 FaÚ.

** Prof. Ing. Miroslav Tuček, CSc., katedra bankovníctví a pojiškovnictví VŠE Praha
Redakce příspěvek obdržela 21. 3. 1995.

Veřejné finance poválečného Československa byly v roce 1945 poznamenány hospodářským rozvrtem způsobeným právě skončenou válkou, sjednocováním rozparcelovaného státního území, a tedy i rozdílných finančněprávních systémů a pokusem o návrat k systému veřejných financí ČSR z roku 1938. Od roku 1938 se totiž vyvíjelo zcela autonomně finanční zřízení, včetně daní, v českých zemích (býv. Protektorat Böhmen und Mähren), v Sudetské župě, v územích přiřčených k Dolním a Horním Rakousím (župa Ostmark) a k Polsku (Těšínsko a Hlučínsko), na Slovensku a v části Slovenska přiřčené k Maďarsku, o Podkarpatské Rusi ani nemluvě, protože ta Československu po válce vrácena nebyla. Je málo známo, že již koncem roku 1938 se československý státní rozpočet rozpadl na čtyři státní rozpočty: rozpočet pro území celého státu, rozpočet pro Zemi českou a moravskoslezskou, rozpočet pro Slovensko a rozpočet pro Podkarpatskou Rus, a to proto, že na základě ústavních zákonů z 22. listopadu 1938 se Česko-Slovensko stalo federací. „Federalizácia republiky bola však len stupňom k roztrhaniu štátu.“¹

První poválečný státní rozpočet byl sestaven na rok 1946 jako rozpočet unitárního státu a byl schválen po rozpočtovém provizoriu v březnu onoho roku. Státní rozpočet na rok 1945 neexistoval. V poválečné situaci se podařilo teprve od září 1945 sestavovat měsíční výkazy očekávaných příjmů a výdajů. Státní rozpočet na rok 1946 byl sestaven jako rozpočet řádný a rozpočet mimořádný, a to v členění na úsek ústřední, státní hospodářství v českých zemích a státní hospodářství na Slovensku.

Dělení státního rozpočtu na řádný a mimořádný mělo starší tradici; většímu let tzv. první republiky existovaly tyto dva rozpočty vedle sebe. Před druhou světovou válkou se do řádného rozpočtu zahrnovaly běžné příjmy a výdaje, zatímco do mimořádného výdaje jednorázové, především investiční, a proto se mu někdy říkalo i rozpočet investiční. Ty byly kryty mimořádnými příjmy nebo — a to nejčastěji — státními půjčkami. Mimořádný rozpočet na rok 1938 obsahoval především výdaje na obranu. Mimořádný státní rozpočet na rok 1946 zahrnoval dočasné výdaje na poválečnou obnovu a výdaje spojené s pomocí UNRRA. Od roku 1947 se již mimořádné státní rozpočty nesesestavovaly.

Členění státních rozpočtů podle územního hlediska (a ve sledovaném období nejde o výdaje uskutečňované národními výbory) je odrazem faktického státoprávního uspořádání, jak vzniklo v roce 1945, kdy ústřední státní orgány byly sice unitární, avšak většina z nich měla svůj zrcadlový obraz v orgánech slovenských (pověřenectva Slovenské národní rady), a to s výjimkou ministerstev obrany, zahraničních věcí, zahraničního obchodu a s výjimkou unifikace zákonů. Míra finančních pravomocí slovenských orgánů se v průběhu existence poválečného Československa několikrát měnila; od roku 1969 došlo k vytvoření československé federace a pro Slovensko vznikl státní rozpočet SR. Ve formě státního rozpočtu i v jeho obsahu se však projevuje národnostní pnutí, které nakonec vedlo k rozpadu společného státu. Výdaje státního rozpočtu na území někdejších českých zemí se však stále prolínaly s výdaji celostátními, protože až do roku 1968 ústřední státní úřady byly zároveň ústředními úřady českých zemí, neboť neexistovala obdoba slovenských pověřenectev jako zvláštních ústředních úřadů českých.

V letech 1945 a 1946 existovaly dokonce i dvě státní pokladny: v Praze

¹ čs. ministr financí dr. Vavro Šrobár v projevu v Prozatímním národním shromáždění 5. 3. 1946

a v Bratislavě. Bylo to vyvoláno tím, že státní pokladna Slovenské republiky nebyla dlouho po osvobození spojena se státní pokladnou ústřední vlády a státní příjmy vybírané od poplatníků na Slovensku zůstávaly v Bratislavě. Šlo však jen asi o 20 % výnosu přímých a nepřímých daní.

Základním rysem státních rozpočtů na roky 1947 a 1948 byla jejich určitá koordinace s dvouletým hospodářským plánem (dvouletka 1947–48). Přednostně financovaly některé investiční úkoly tohoto plánu. Nebylo to však zcela propojení, které by bylo srovnatelné se systémem, který se u nás vytvořil v letech 1951–1953 po převzetí sovětského modelu plánování a financování národního hospodářství, o němž se ještě zmíníme. Přesto však již od konce roku 1946, kdy byl ministrem financí představitel KSČ dr. J. Dolanský, se postupně prosazovala linie přechodu k plánovanému hospodářství. To však byl v té době celoevropský jev.

Mění se i formální struktura státního rozpočtu. Státní rozpočet na rok 1947 se skládal především z tzv. I. skupiny – vlastní státní správa. Vedle ní existovala II. skupina – státní podniky (ČSD, Čs. pošta, státní lesy a statky, ČTK, Tabáková režie, Státní loterie, Čs. aerolinie, Poštovní spořitelna a další). III. skupinu tvořila správa státního dluhu. V roce 1947 se vytváří ve státním rozpočtu i tzv. IV. skupina – národní podniky, které vznikly znárodněním v roce 1945 nebo byly vytvořeny na základě znárodněné majetkové podstaty. Zatímco státní podniky odváděly celý svůj zisk do státního rozpočtu a na investice dostávaly příspěvek ze státního rozpočtu, národní podniky platily tehdy existující daně, navíc ze svého čistého zisku odváděly 10 % závodní radě a vytvářely svůj rezervní fond – a jen zbytek (ryzí přebytek) odváděly na vyrovnávací účet u ministerstva financí. Z tohoto účtu se hradily ztráty ztrátových podniků a poskytovala se úhrada programových investic. Jen to, co na účtu zbylo (ryzí přebytek národních podniků), se převádělo ve prospěch všeobecné pokladní správy jako příjem státního rozpočtu.

Přímé napojení národních podniků na státní rozpočet se uskutečnilo až v 50. letech, takže ve 40. letech parlament nediskutoval ani nerozhodoval o finančních výsledcích, odvodech a dotacích národním podnikům. Pojetí financí národních podniků jako IV. skupiny státního rozpočtu zůstalo prakticky jen deklarovanou představou.

Součástí veřejných financí jsou i rozpočty měst a obcí a vyšších samosprávných orgánů, což ve sledovaném období byly okresní a zemské národní výbory. Na Slovensku se po válce udržel systém přírážek k ústředním přímým daním, které tvořily základ příjmů rozpočtů národních výborů. Spočívaly v tom, že obce a někdy i vyšší komunity měly podle daňového zákona právo stanovit zvýšení daně (daňovou přírážku), které plynulo do jejich rozpočtu jako řádný příjem. Zákon stanovil pouze maximální přírážku (šlo i o násobky) v procentech. V poválečném období využívaly národní výbory maximální výše přírážky. V českých zemích vybíraly berní úřady daně včetně přírážky a národním výborům poskytovaly dotace ve výši přírážky, příp. i vyšší. Příjem státního rozpočtu z přímých daní je tedy za Slovensko bez uvedených přírážek, v českých zemích včetně. V zásadě však národní výbory až do konce roku 1948 hospodařily samostatně. Vykazovaný přebytek (schodek) státního rozpočtu tedy v těchto letech neodráží výsledek hospodaření národních výborů.

Postupné provádění některých změn ve struktuře a pojetí státního rozpočtu nezbuzovalo širší zájem hospodářské veřejnosti a tehdejších politiků, a to přesto, že se pojetí státního rozpočtu stále více lišilo od jeho formy z předválečných let. Klíčovou finančněpolitickou otázkou se však stala daňová reforma připravovaná Gottwaldovou vládou.

Změny zdanění se v letech 1945—1946 týkaly především sjednocení daní a obnovení daňové soustavy z předválečných let. Zejména bylo nutné obnovit nepřímé daně, které byly v českých zemích za nacistické okupace nahrazeny říšskoněmeckými (a plynuly do říšského rozpočtu), a dále bylo třeba vybrat přímé daně z posledních let okupace, a to na základě obnovení systému přímých daní z roku 1927. Přímé daně byly však obnoveny s jinými nominálními sazbami, a to jednak proto, že se změnila hospodářská čísla, jednak proto, že do daňových sazeb byly zahrnuty i samosprávné přírážky. U důchodové daně byla podstatně zvýšena daňová progresse.

Jako součást měnové reformy z října 1945 byly v květnu 1946 uzákoněny dvě mimořádné dávky: dávka z majetku a dávka z přírůstku majetku v letech 1939—1945. Všichni čs. občané měli povinnost přihlásit veškerý svůj majetek, včetně pohledávek, závazků a životních pojistek k 1. 1. 1939 a k 15. 11. 1945. Těmito dávkami byl jednorázově zdaněn veškerý movitý a nemovitý majetek přesahující určitou výši a zároveň proběhlo ostře progresivní zdanění veškerého přírůstku majetku za uvedené období. Šlo o období Rašínových dávek z roku 1920 s tou výjimkou, že v roce 1920 byla dávka z přírůstku majetku v určitém poměru k celkovému majetku, zatímco v roce 1946 byly dávky z přírůstku majetku proporcionální, tj. byl stejně zdaňován přírůstek velkého i malého majetku.

Majetkové dávky měly za účel odčerpat část inflační mezery, která vznikla za války a okupace, a většinou byly hrazeny z vkladů, které byly po měnové reformě vázány. Jen asi z 5 % byly hrazeny z nových peněz, a to v případech, kdy poplatník nedisponoval vázanými vklady. Výnos uvedených dávek nebyl řádným rozpočtovým příjmem, ale plynul do Likvidačního fondu měnového, v němž byl měnově sterilizován. Do konce roku 1948 bylo na těchto dávkách vybráno celkem 23 mld. Kčs, v roce 1949 dalších 8 mld. Kčs.

Po volbách 1946 se komunisté snažili přesvědčit veřejnost o sociální nespravedlnosti platného daňového systému a navrhli provést jeho zásadní přestavbu (autorem dále uvedených návrhů byl zejména ing. B. Spáčil jako daňový expert KSČ a později náměstek ministra financí):

1. zavést jednotnou všeobecnou nepřímou daň, která by sjednocovala všechny nepřímé daně a dosavadní kaskádovitě vybíranou daň z obratu — všeobecnou daň spotřební (v roce 1949 existovala pod názvem všeobecná daň nákupní);

2. změnit soustavu všeobecně platných přímých daní na soustavu daní třídních podle skupin poplatníků tak, aby každý druh důchodu byl postižen jednou speciální daní, tj. zavést daň zemědělskou, daň živnostenskou, daň ze svobodných povolání, daň ze mzdy, daň z bezpracných příjmů a daň podnikovou;

3. zavést mimořádnou dávku (tzv. milionářskou daň), která by zdanila vyšší důchody a nadměrné zisky (přírůstek majetku nad 300 tis. Kčs za období od měnové reformy do konce roku 1947) a která by vyrovnala ztráty, jež vznikly národnímu hospodářství v důsledku nižší úrody v roce 1947.

Z těchto záměrů prosadili komunisté v roce 1947 daň ze mzdy, čímž mzdové příjmy přestaly podléhat dani důchodové, a dále výše uvedenou mimořádnou dávku. Koncem roku 1947 byla dále uzákoněna přepychová daň (daň z předmětů zbytečné spotřeby) a byly zvýšeny některé nepřímé daně (daň z lihu a daň z vína).

Návrhy na změny daňové soustavy byly doprovázeny rozsáhlou populistickou kampaní, v níž se zejména rolníkům a drobným živnostníkům slibovalo osvobození od daní, podstatně mělo být sníženo i zdanění příjmů z umělecké

činnosti. Daň ze mzdy obsahovala podstatné zvýšení daňové progresie (u nejvyšších příjmů byla sazba až přes 70 %). Touto kampaní se Dolanského ministerstvo financí a komunističtí politikové snažili získat sympatie širokých vrstev daňových poplatníků před únorovým převratem v roce 1948.

Finanční reforma v letech 1950—1953

Mocenské změny, které proběhly v roce 1948, umožnily nové komunistické vládě provést řadu změn v daňové soustavě, které komunisté prosazovali již v letech 1946—1947. Předchozí propagandistická kampaň je zároveň zavazovala je provést, i když bylo zřejmé, že jde o změny dočasné, protože byly v rozporu s cílovou představou komunistů o úloze financí a daní v připravovaném systému centrálního řízení ekonomiky. Je však třeba poznamenat, že většina tehdejších prominentů neměla jednoznačnou představou o tom, kam se bude nejen finanční systém Československa v příštích letech ubírat. O tom se rozhodovalo především v Moskvě a formou „rad“ se moskevské představy předávaly těm, kdo je měli provádět. Nedostatečně ochotní a iniciativní a zejména ti, kdo měli vlastní názory, mizeli v propadlišti stranického a veřejného života. Tak skončili i bývalý ministr financí Kabeš a někteří z jeho náměstků — jeden z nich byl dokonce popraven.

Mezi tato dočasná opatření měnící soustavu veřejných financí řadím především:

1. vytvoření finančního centra znárodněných podniků, kterým se podle zákona č. 51/1948 Sb. stal Fond národního hospodářství; sem byly národní podniky povinny odvádět svůj čistý zisk, úrok z kmenového jmění a amortizační odpisy, jakož i přebytky kmenového jmění jednotlivých podniků, přičemž z Fondu byla financována celá investiční výstavba podnikové sféry a zvyšování kmenového jmění podniků. Od roku 1950 byl Fond napojen na státní rozpočet, z něhož dostával dotace. Tato úprava však existovala jen dva roky;

2. bylo sníženo daňové zatížení drobných podnikatelů, zejména živnostníků, malých a středních rolníků, uzákoněním úprav všeobecné daně výdělkové a uzákoněním živnostenské daně a zemědělské daně;

3. byly zvýšeny daňové sazby milionářské dávky schválené již v roce 1947;

4. od roku 1949 byla zavedena všeobecná daň nákupní jako všeobecná nepřímá daň, která vynášela přes polovinu vykazovaných státních příjmů;

5. rozpočty národních výborů se do roku 1950 staly součástí jednotného státního rozpočtu, takže obce, okresy a nově zřízené kraje žádné vlastní finance neměly.

Zásadní změny finanční soustavy a jejího postavení v ekonomice a ve společnosti proběhly v letech 1950—1952. Bylo to období přestavby státního a hospodářského systému země podle sovětského vzoru. Jeho základní myšlenkou bylo koncentrovat veškeré veřejné finance do jednotného státního rozpočtu. Tato centralizační idea se začala prosazovat již ve státním rozpočtu na rok 1947, který oproti minulosti přestal být dělen na řádný a mimořádný. Po roce 1948 začaly být likvidovány všechny veřejné účelové finanční fondy; těch bylo mnoho set, z nich 186 uvedl tehdejší ministr financí v expozé ke státnímu rozpočtu na rok 1949 jako důležitější. Poslední z nich zanikly v souvislosti s měnovou reformou v r. 1953. Výrazem této centralizační tendence bylo i výše uvedené zrušení rozpočtů národních výborů, od něhož se však od roku 1953 formálně ustoupilo. Není náhodné, že centralizační tendence v chápání a fungování veřejných financí se prosazovaly paralelně s přechodem k centralistické

kému, na administrativních příkazech založenému řízení socialistické ekonomiky.

Od roku 1952 se změnila úloha i počet průmyslových ministerstev a národní podniky začaly být řízeny hlavními správami a ministerstvy, resp. národními výbory; tomu se přizpůsobil i jejich finanční vztah ke státním financím. Přestaly být finančně napojeny na Fond národního hospodářství a své odvody prováděly do příslušné kapitoly státního rozpočtu. Koncem roku 1952 byla přijata celá řada finančních zákonů, kterými se finanční soustava plně přizpůsobila sovětskému systému.

Od roku 1953 bylo především národním výborům všech stupňů dáno právo mít vlastní rozpočet. Bylo to právo do značné míry formální, protože rozsah příjmů jejich rozpočtů závisel na plánu schválených výdajích, které měly provést. Nejdůležitějšími vlastními příjmy jejich rozpočtů byly příjmy od jimi řízených podniků, dále zemědělská daň a daň domovní, která vznikla ve stejné době.

Největší změny proběhly v soustavě daní. Všeobecná daň nákupní se změnila na daň z obrátu, u níž převažovaly rozdílové sazby, takže se pasivně přizpůsobovala rozdílu mezi velkoobchodní a maloobchodní cenou. Na cestě od výrobce ke spotřebiteli se vybírala jen v jednom článku, zpravidla ve velkoobchodě. Zboží, které nebylo určeno pro osobní spotřebu, se zpravidla nezdaňovalo.

Byly právně upraveny odvody ze zisku národních podniků. Podniky přestaly odvádět celý čistý zisk, ale odváděly jen jeho přebytek. Z čistého zisku na prvním místě financovaly vlastní investice a zvyšování oběžných prostředků, pokud je měly naplňováno; minimálně jim však bylo ponecháno 10 % čistého zisku (toto ustanovení však bylo krátce nato zrušeno).

Bylo nově upraveno zdanění družstev a podniků různých zájmových organizací, a to daní důchodovou, která nahradila zrušenou zvláštní daň výdělkovou. Zemědělská družstva byla zdaněna zemědělskou daní, která zahrnovala jak daň pozemkovou, tak i zdanění čistého výnosu. Zdanění přeživajících soukromých zemědělců se stalo konfiskačním. Podobně i reforma živnostenské daně byla jedním z kroků k likvidaci soukromých živnostníků.

Při zdanění obyvatelstva se celý dosavadní systém zrušil a zůstala v platnosti jen daň z literární a umělecké činnosti. Nově byla upravena především daň ze mzdy, která postavila z hlediska zdanění na stejnou úroveň mzdy všech námezdně pracujících a především znamenala zvýšení daňového zatížení mzdových příjmů, a to při podstatném snížení progresu zdanění.

Celá daňová reforma byla popřením všech komunistickou stranou dříve proklamovaných zásad zdanění příjmů, a to proklamovaných jak do roku 1948, tak i po převzetí moci.

Největší změnou v pojetí veřejných financí byla v podstatě likvidace rozpočtových práv zákonodárního sboru. V pozdním středověku šlechta a s přechodem ke kapitalismu buržoazie opíraly svá politická práva především o práva rozpočtová — právo povolovat králi berně, později právo povolovat vládě výdaje. Každá diktatura se snaží rozpočtová práva zákonodárního sboru omezit nebo zrušit. Tento postup volila i komunistická diktatura, a to s odvoláním na sovětský vzor.

Do roku 1948 existovala v podstatě tradice tzv. první republiky (s výjimkou roku 1945), podle níž byl Národnímu shromáždění předkládán podrobný návrh státního rozpočtu, který se členil na kapitoly, oddíly a paragrafy podle struk-

tury státního aparátu a podle struktury státních příjmů. Pro každý organizační útvar každého ministerstva (např. oddělení) byly schvalovány výdaje osobní a věcné, každému ústřednímu úřadu jeho výdaje investiční, a to v podrobném členění podle jednotlivých úkolů. Znamenalo to, že každá činnost státní správy musela být zdůvodněna nejen věcně, ale i z hlediska výdajů. Ministři neměli právo strukturu povolených výdajů měnit, zaměňovat věcné výdaje a výdaje osobní, nemohli měnit počty zaměstnávaných osob v jednotlivých útvarech, ani jejich platy odchýlně od toho, co Národní shromáždění schválilo. Určité přesuny zákon o státním rozpočtu umožňoval se souhlasem ministerstva financí, některé se souhlasem vlády, větší změny měly být předloženy ke schválení Národnímu shromáždění. O všech rozpočtových přesunech musel být parlament informován při předkládání zprávy o plnění státního rozpočtu. Jinak řečeno, závaznou částí zákona o státním rozpočtu byl podrobný rozpočet všech výdajových a příjmových položek.

Tato praxe však zanikla státním rozpočtem na rok 1950, kdy zákon o státním rozpočtu obsahoval pouze výdaje v členění na 5 rozpočtových skupin a ani tyto údaje nebyly de facto pro vládu závazné. Vláda si ovšem ponechala regulační funkci při provádění výdajů v tom smyslu, že některé změny státního rozpočtu v průběhu roku schvalovala sama, provádění jiných delegovala na ministra financí nebo přímo na vedoucí ústředních úřadů (rezortní ministry). Z těchto změn se však Národnímu shromáždění „nezpovídala“, nanejvýš v některých letech ve zprávě o plnění státního rozpočtu o některých z nich informovala. Státní rozpočet se tak stal operativním plánem, který se v průběhu roku nesčíslněkrát měnil. Řada jeho změn byla ovšem vyvolána změnami hospodářského plánu jednotlivých odvětví a podniků.

Pro hospodářské plánování bylo zároveň daleko důležitější znát proudy peněz v plánovacím období než vědět, jak které státní výdaje odpovídají výdajům povoleným v jednotlivých paragrafech státního rozpočtu. Proto se počátkem 50. let změnil i způsob účtování státního rozpočtu a finanční statistika. Státní rozpočet se začal sledovat obrátově, a ne náležitostně.

Pro rozpočtovou praxi většiny kapitalistických států je charakteristický náležitostní princip v rozpočtovém účtování (tzv. kameralistika), k němuž se teprve z hlediska požadavků národního účetnictví a později i monetární teorie doplnilo účtování skutečného peněžního obrátu. Náležitostní princip při účtování o rozpočtových příjmech a výdajích spočívá v tom, že se uskutečněné příjmy a výdaje účtují ve prospěch a k tíži toho rozpočtu, k němuž se časově vztahují. Tak např. doplatky daní, které měly být zaplacený v minulém roce, se účtují jako příjmy minulého roku a obdobně státní výdaje, které byly provedeny na základě státních rozpočtů minulých let, se účtují k tíži těchto minulých rozpočtů. Tím se zjistí, jak vláda dodržela schválený státní rozpočet. Definitivní zprávu o splnění státního rozpočtu pochopitelně vláda může podat až za několik let. Naproti tomu při obrátovém sledování státních příjmů a výdajů se všechny příjmy a výdaje vykazují podle toho, v kterém období se uskutečnily, a to nezávisle na tom, kterého státního rozpočtu (kterého roku) se týkaly. Tento druhý způsob jako jediný způsob vykazování státních příjmů a výdajů jsme si ponechali dodnes. Parlamentu to zřejmě nevadí a pro státní exekutivu to je pohodlnější. Znamená to ale, že Parlament neví, zda ve státním rozpočtu schválené výdaje byly vydány na účel, kterým byly zdůvodňovány. Neví rovněž, zda rozpočtované příjmy odpovídaly přijatým, protože se mezi příjmy běžného roku objevují i nedoplatky z minulých let, a neví rovněž, kolik je nedoplatek z daní, které měly být zaplacený v rozpočtovém roce.

Základní ideou finanční reformy počátkem 50. let bylo sjednocení finančního a hospodářského plánování, což znamenalo mj. podřízení finančních procesů národohospodářskému plánu. V plném rozsahu systém v té podobě, jak jej vypracovali sovětští poradci, kteří tehdy byli na všech ústředních úřadech, začal fungovat v roce 1953. Aby byly smazány i všechny staré účty, byla v tomto roce v květnu provedena druhá měnová reforma. Mimo jiné zrušila i všechny — od roku 1945 do té doby — vázané vklady a všechny finanční nároky tuzemců za znárodněný majetek a cenné papíry. Je zajímavé, že v rámci současných nekonečných bojů o restituce majetku nikdo nevznnesl nárok na náhradu škod, které tenkrát utrpěli téměř všichni občané.

Neutrpěl jen státní rozpočet. V souvislosti s měnovou reformou bylo odstraněno přidělové hospodářství pro obyvatelstvo (byly zrušeny do té doby existující listky na potraviny, cigarety, textil a obuv) a dvoji ceny (na zboží na listky a zboží na volném trhu), což bylo spojeno s podstatným zvýšením maloobchodních cen, a tedy s podstatným zvýšením výnosu daně z obrátu. Tak vznikly velké rozpočtové přebytky, které byly zčásti rozpouštěny jednorázovými, spektakulárními sníženími maloobchodních cen v letech následujících po měnové reformě. Zároveň se jako vklad ve Státní bance čs. vytvořil blok státních aktiv, který byl v 60. a 70. letech používán k úhradě některých ztrát v národním hospodářství v dobách, kdy k tomu ve státním rozpočtu nebyly prostředky, a k poskytování státních úvěrů do zahraničí.

Podřízenost veřejných financí státnímu plánu se projevovala především v tom, že ze státního rozpočtu byly financovány ty potřeby vyplývající z naturálních („hmotných“) úkolů státního plánu, na které nebyly vytvořeny „vlastní“ zdroje podniků nebo které nebyly pokryty bankovním úvěrem. Finanční program státního plánu tedy kalkuloval se všemi peněžními prostředky v národním hospodářství. Tento přístup se u nás poprvé projevil již při sestavování dvouletky (plánu na léta 1947–1948), kdy však finanční úvahy o zdrojích pro zabezpečení dvouletky měly pouze orientační povahu. Nebyly součástí dokumentu o dvouletce. Rovněž po roce 1948 až do roku 1952 se souhrnné celostátní finanční plánování neprovádělo a finanční zabezpečení hospodářských procesů se řešilo jen operativně podle momentální situace. V polovině 50. let však v tomto směru proběhla radikální změna a roční hospodářské plány (pětiletky byly v 50. letech jen vyhlášenou iluzí, jimi se hospodářství neřídilo) se začaly bilancovat i z hlediska jejich souhrnného finančního zabezpečení. Vznikl operativní nástroj pro takovéto finanční úvahy — úhrnný finanční plán, který si sestavoval jak státní plánovací úřad, tak i ministerstvo financí.

Podstatou úhrnného finančního plánu bylo porovnání všech finančních zdrojů, které budou v plánovaném období v národním hospodářství k dispozici, s finančními potřebami, které vyplývají z navrhovaného hospodářského (později se říkalo státního) plánu. Celkové zdroje se uvažovaly v třídění podle dispozice jimi: státní rozpočet, bankovní soustava (přírůstek zdrojů úvěrového plánu SBČS) a podniková sféra. Obdobně byly členěny i jejich výdaje (použití). Zdroji byly všechny příjmy státního rozpočtu (vč. rozpočtů národních výborů), zisk a odpisy, které zůstávaly k dispozici podnikům, zvýšení vkladů u bank a spořitelny a přírůstek oběživa. Pochopitelně byly vyloučeny všechny duplicity. Výdaje byly určeny především na investice (kolik z nich bude financováno z podnikových zdrojů, státním rozpočtem a bankovním úvěrem), na přírůstek zásob, na státní a mocenský aparát a na společenskou spotřebu

(penze, zdravotnictví, školství, kultura ap.). Ve výdajích byly i úvěry poskyto-
vané do zahraničí.

V tomto systému ztratil svou vypovídací schopnost i přebytek, resp. schodek státního rozpočtu či od roku 1969 státních rozpočtů. Schodek rozpočtové sou-
stavy, tj. včetně hospodaření národních výborů, byl — mimochodem — vyká-
zán od měnové reformy až v roce 1967, kdy k tomu našel odvahu tehdejší
ministr financí Sucharda. Samotný státní rozpočet (od roku 1969 souhrn tří
státních rozpočtů) byl vykázán jako schodkový v letech 1962—1965, v letech
1967—1968 a potom až v letech 1989, 1991 a 1992. Jinak schodek byl vždy s vě-
domím nejvyšších stranických činitelů pečlivě zakryt tak, aby pro veřejnost
bylo možné deklarovat úspěšnost státního finančního hospodaření, např. pře-
vodem prostředků ze státních finančních rezerv. Vykázaný přebytek státního
rozpočtu byl zpravidla použit ke zvýšení tzv. státních finančních rezerv, tj. ulo-
žen u SBČS, a sloužil jako účetní zdroj pro bankovní úvěrovou emisi, jako
zdroj k úhradě ztrát národních podniků — nebo k pokrytí nevykázaného
schodku státního rozpočtu převodem do rozpočtové kapitoly „Všeobecná po-
kladní správa“.

V dobové literatuře (Libnar, Špaček) se uvádí, že rozdíl mezi příjmy a výdaji
úhrnného finančního plánu byl vybilancován emisí oběživa. Proto také při po-
suzování vyrovnanosti úhrnného finančního plánu se největší pozornost věno-
vala tomu, zda předpokládaná emise oběživa je přiměřená. Vizuálně byla
pravda, že emise oběživa sloužila jako saldo, které vyrovnilo přebytek výdajů
tohoto plánu nad jeho příjmy. Ve skutečnosti ovšem byla emise oběživa vždy
vynucena úvěrovou expanzí a nedostatkem zboží na trhu. V praxi nemohlo do-
jít k tomu, že by SBČS nevydala oběživo, na které měli jeho příjemci nárok.
Navíc, i když podnik neměl prostředky na účtu, Státní banka mu peníze na vý-
platu mezd vydala (tzv. úvěr na mzdy).

Úhrnný finanční plán tedy předurčoval strukturu státního rozpočtu, který
byl předkládán vládě a Národnímu shromáždění ke schválení. Vyplývalo z něj
zejména, jak velké dotace může stát poskytnout podnikové sféře na investice
či na zvýšení oběžného jmění, na technický rozvoj či na některé další účely,
ale také to, jak velkou část zisku a odpisů musí podniková sféra odvést do stát-
ního rozpočtu a kolik jí bude sloužit pro financování jejich plánem schvále-
ných potřeb. Čím nemohl přispět státní rozpočet, to musela poskytnout ban-
kovní soustava formou úvěrů podnikům. Z tohoto hlediska nebylo tak obtížné
docílit vyrovnaného či přebytkového státního rozpočtu. Daleko obtížnější bylo
dosáhnout reálnosti úhrnného finančního plánu, zejména v dobách plánovací
euforie. Objektivně docházelo k tomu, že úkol sestavit racionální úhrnný fi-
nanční plán v podstatě brzdil euforii všech plánovačů, kteří chtěli zvyšovat ne-
jen investice, ale i nepotřebné výstupy výrobní a obchodní sféry.

TABULKA č. 1 Peníze v československém národním hospodářství

v mld. Kčs

koncem roku	úhrn zdrojů úvěrového plánu	oběživo	celkové peněžní prostředky	
			občanů	hospodářských organizací
1953	65,37	4,141	7,52	8,37
1960	61,31	7,255	27,33	13,19
1970	232,84	17,687	85,78	43,86
1980	510,16	41,278	214,29	64,32
1989	704,31	67,421	386,03	108,85

pramen: Federální ministerstvo financí

Nechtěl bych ovšem dobovou plánovací praxi idealizovat. Přes prokombinovanost v plánování narůstalo množství peněz velice rychle — viz *tabulka č. 1* —, i když pomaleji než v jiných socialistických zemích.

Jestliže tedy v roce 1960 byl stav oběživa zhruba na předválečné výši, v roce 1989 byl již na stejné výši jako před měnovou reformou roku 1953, kdy byla všechna čísla vydělena pěti, nebo dokonce padesáti. Emise peněz tedy byla nezanedbatelným finančním zdrojem úhrnného finančního plánu nezávisle na vykazované přebytkovosti státních rozpočtů, nebo dokonce právě proto. Pro srovnání snad můžeme dodat, že v předválečném Československu od roku 1928 existovala tendence k poklesu výše oběživa.

Státní rozpočet jako činitel peněžní rovnováhy

Vliv státního rozpočtu, resp. vůbec veřejných financí, na peněžní rovnováhu spočívá především v jeho vlivu na tvorbu důchodů a kapitálu, protože čím je vyšší zdanění, tím jsou za ostatních neměnných předpokladů nižší čisté důchody podniků a domácností. Schodek státního rozpočtu, zpravidla krytý úvěrovou cestou, odčerpává část úspor společnosti a snižuje tedy i tvorbu peněžního kapitálu. Monetární důsledky nejsou jednoznačné a závisejí na mnoha okolnostech.

Ve srovnání s vyspělými zeměmi s tržní ekonomikou měl státní rozpočet Československa od 50. do 80. let podíl na hrubém domácím produktu větší. V roce 1987 činil téměř 50 % (jeho podíl na národním důchodu podle čs. metodiky se od 50. let pohyboval mezi 60—75 %), zatímco ve vyspělých kapitalistických zemích dnes činí 30—40 %, i když v poválečných letech byl někdy (např. ve Švédsku) i vyšší. U nás to souviselo především s jinými funkcemi, které státní rozpočet v sovětském systému fungování ekonomiky měl.

Měnový dopad nemusel mít nutně rozsah znovurozdělovacích procesů prostřednictvím státního rozpočtu (tento rozsah byl ve skutečnosti větší, než se vykazoval), ale měly jej změny rozsahu a struktury příjmů a výdajů, které přímo nebo nepřímo vyvolávaly dodatečnou tvorbu peněžních prostředků (úvěrovou emisi) nebo zrychlení jejich obratu, tj. zvýšení agregátní poptávky. Bezprostřední měnový dopad nemusely tedy např. mít změny v míře centralizace prostředků na financování investic hospodářských organizací za předpokladu, že tyto zdroje nebyly vytvářeny dodatečnou emisí peněz a že byly efektivně vynakládány, což je ovšem téma pro zvláštní článek.

Od roku 1953 do roku 1992 činil součet přebytků státních rozpočtů asi 44 mld. Kčs a součet schodků také 44 mld. Kčs, avšak bez přihlédnutí k čerpání finančních rezerv uložených po měnové reformě roku 1953 u SBČS. Z toho by se dal vyvozovat závěr o neutralitě měnového dopadu výsledku státních rozpočtů.

Přebytek státního rozpočtu vznikal především v důsledku těchto skutečností:

1. Neplnění rozpočtových investičních výdajů v běžném roce, které nebylo vyvoláno ekonomickými úsporami, ale zpomalením investičního procesu, a tedy jeho zdrážením; takováto úspora státních výdajů se mohla projevit v dlouhodobějším horizontu inflačně.

2. Výše odvodů podnikové sféry do státního rozpočtu, která vedla k nedostatku vlastních prostředků podniků na financování zásob, příp. dalších provozních potřeb; proto byly tyto potřeby financovány úvěrovou emisí. Stejně

TABULKA č. 2 Užítý národní důchod, zásoby a úvěry

rok	národní důchod		zásoby koncem roku		provozní úvěry SHO a družstev	
	[mld. Kčs]	index	[mld. Kčs]	index	[mld. Kčs]	index
1970	300,8	100	229,1	100	129,1	100
1976	422,9	140,6	319,9	139,6	209,6	162,3
1980	477,9	158,9	408,0	178,1	279,4	216,4
1986	554,6	184,4	504,5	220,2	363,0	281,2

pramen: Federální ministerstvo financí

působilo i omezování dotací ze státního rozpočtu na krytí podnikových potřeb, pokud bylo nahrazeno zvýšeným úvěrováním.

Z údajů uvedených v *tabulce č. 2* je vidět nejen rychlejší růst zásob než užitého národního důchodu, ale ještě daleko rychlejší růst poskytovaných provozních úvěrů, čímž se měnila struktura zdrojů financování oběžných prostředků a v tom i zásob. Podíl vlastních prostředků (obratový fond a ostatní provozní fondy) na oběžných prostředcích státních hospodářských organizací činil v r. 1970 27,9 % (v r. 1971 30,5 %) a pak postupně klesal na 23,9 % v r. 1987. Podobně podíl vlastních prostředků na zásobách klesal v uvedených letech ze 44,6 % na 35,7 %. Aby byl zachován stejný podíl vlastních fondů na tvorbě oběžných prostředků státních hospodářských organizací, musely by být tyto fondy vyšší o 66 mld. Kčs (pokud jde o krytí zásob — o 54 mld. Kčs), což by ovšem vedlo ke schodku státních rozpočtů v uvedených letech.

Investiční úvěry poskytované ve stejném období státním hospodářským organizacím se pohybovaly v rozmezí 18—30 mld. Kčs ročně a představovaly 22—47 % investic ve státních hospodářských organizacích. Zároveň dostávaly státní hospodářské organizace na investice ze státního rozpočtu každoročně 11—30 mld. Kčs. Hekticky se z roku na rok měnící struktura financování podnikových investic svědčí o tom, že jde o náhodná čísla, k nimž se finanční plánovači dostali zbytkovou metodou.

3. Vykazování vyšší tvorby finančních zdrojů, zejména podnikového zisku, než odpovídalo skutečnosti, mělo inflační vliv proto, že se do zisku nepromítaly některé ztráty z hospodaření. Šlo především o praktickou nemožnost odepisovat ztráty na zásobách v důsledku snížení jejich hodnoty (s výjimkou státem organizovaných výprodejů). Nedostatečná výše odpisových norem z amortizace fixního kapitálu sice zvyšovala zisky, ale snižovala výši odpisů a z hlediska tvorby finančních zdrojů byla irelevantní. Odepisování znehodnocených a nepotřebných zásob by celkovou úroveň finančních zdrojů, které jsou k dispozici, snižovalo. To však naráželo nejen na účetní předpisy, ale i na nezáměr podnikového managementu, který byl zainteresován na vykázaní splnění plánu zisku. Váhu tohoto faktoru neumím vyčíslit, ale o jeho závažnosti nepřímo svědčí trvalý růst vykazovaných zásob v národním hospodářství, který byl rychlejší než růst výroby. Státní rozpočet tedy disponoval zdroji, které reálně nebyly vytvořeny, a tím dával ekonomice inflační impulzy.

Pokusy o reformu veřejných financí

Krátce na to, co byla převzata sovětská soustava řízení, plánování a financování (1953), která se na úseku státního rozpočtu odlišovala jen v některých

okrajových daních a poplatcích, se začaly projevovat její slabiny a vnitřní rozpory, které se zdály být nepochopitelné. Proto počínaje rokem 1954 v ní byly provedeny některé drobné korektury ve vztahu k rozpočtům národních výborů a financím podniků. Politické klima bylo v té době ovšem takové, že tuto soustavu nebylo možné kritizovat. První diskuze o některých příčinách hospodářských potíží se datují až z období po XX. sjezdu KSSS (1956); tehdy došlo v souvislosti s kritikou Stalina k určitému politickému uvolnění, které však v Československu bylo daleko menší než v sousedním Maďarsku nebo Polsku. Nastoupená cesta extenzivního rozvoje těžkého průmyslu a vysoké náklady na zbrojení snižovaly efektivnost národního hospodářství v takové míře, že politikové zodpovědní za hospodářskou sféru začali hledat cesty, jak uvedené potíže překonat, resp. se jim vyhnout. V tehdejší době byla ovšem kritika systému jako takového nemožná; proto se diskuze soustřeďovaly na nelogičnosti soustavy řízení, plánování a financování. Tak došlo ke vzniku nové soustavy řízení, plánování a financování, která bývá spojována se jménem prof. Rozsypala. V roce 1958 byla provedena celková reorganizace řízení průmyslu a od roku 1959 došlo k vytvoření podnikové zainteresovanosti na zvyšování efektivnosti výroby především formou dlouhodobých normativů pro rozdělování finančních zdrojů a pro hmotnou zainteresovanost. Z hlediska státního rozpočtu to znamenalo, že podnikům neměly být předepisovány odvody ze zisku a z odpisů každoročně formou absolutních částek, ale že tato povinnost byla vyjádřena procentními sazbami odvodu ze zisku (či z přírůstku zisku) a z odpisů, avšak každému podniku individuálně. Tyto sazby (tzv. normativy hmotné zainteresovanosti) měly být stanoveny dlouhodobě na základě úkolů příslušné pětiletky pro daný podnik. Byly zkušebně vypracovány pro léta 1959 a 1960. Pro rok 1960 byly již měněny a o nějaké dlouhodobosti nemohla být v podmínkách v podstatě krátkodobého plánování ani řeč. Tím tato reforma skončila. Neskončily však hospodářské problémy a již se nepodařilo zastavit další reformátorské diskuze, a to až do roku 1969. Paralelně se od roku 1956 diskutovaly obdobné otázky v té nebo jiné míře i v Polsku, Maďarsku a občas i v Sovětském svazu. Ve všech těchto zemích stalinský socialistický systém fungoval málo efektivně a hledaly se cesty, jak ho zdokonalit.

Druhá etapa reformem byla připravována zhruba od roku 1963, a to pod gescí ÚV KSČ, a je spojována se jménem prof. Oty Šika. Koncem roku 1965 byla schválena na plenárním zasedání ÚV KSČ, avšak práce na jejím zdokonalování probíhaly až do roku 1968. Jejím cílem bylo — formulováno s odstupem času — odstranění státního direktivního řízení ekonomiky a nastolení tržního systému, jehož základními subjekty měly být samosprávné socialistické podniky spravované kolektivem svých pracovníků. Připravovala se zásadní reorganizace bankovní soustavy, směnitelnost měny, kapitálový trh, avšak ze všech těchto záměrů se realizovala ve finanční oblasti jen změna soustavy odvodů podniků na principu odvodů z hrubého důchodu do státního rozpočtu a dalších odvodů v závislosti na výrobních faktorech, které podniky měly od státu k dispozici (odvod ze základního jmění, odvod z mezd). Nebyla to však jediná představa o budoucím uspořádání ekonomiky, protože řada ekonomů kolem Ministerstva financí a Vysoké školy ekonomické zároveň prosazovala zavedení normální daňové soustavy, což ve svých důsledcích znamenalo ne samosprávné podniky, ale podniky řízené manažersky, orientované na maximalizaci zisku. V právní úpravě odvodů do státního rozpočtu se koncem 60. let obě uvedené koncepce prolínaly.

V roce 1969 však již bylo zřejmé, že Sovětský svaz v zemi, která je na něm závislá a je vojensky okupovaná, žádný přechod k tržnímu systému, jakkoliv

kombinovaný se socialismem, nepřipustí. Tím také skončila omezená svoboda diskutovat o modernizaci systému centrálního přidělového hospodářství, který se nazýval socialismem.

Veřejné finance po „sametové revoluci“

Koncem roku 1989 stály Federální ministerstvo financí i Ministerstvo financí České republiky před nelehkým úkolem transformovat veřejné finance. Finanční plánování státu především přestalo vycházet z nějakého státního hospodářského plánu, i když pro reálné státní i místní rozpočty jsou představy o hospodářském vývoji nutné. Odhadem takovéto hospodářské prognózy se jako všude ve světě začala zabývat sama ministerstva financí, zejména FMF ve spolupráci se Státní bankou.

Základní změny, které ve veřejných financích od roku 1990 proběhly a které máme všichni v živé paměti, lze shrnout do následujících bodů:

1. S obnovením parlamentního režimu byl do projednávání státních rozpočtů zapojen parlament a národní rady republik. Státní rozpočty přestaly být projednávány a schvalovány formálně, ale naopak vlády narážejí při projednávání návrhů státních rozpočtů na kritiku a rozpočtovou iniciativu poslanců, která není nijak zákonně ani tradicí omezena, jak tomu je v řadě západoevropských zemí. Vláda by zřejmě potřebovala prosadit elementární zásadu, že každý poslanecký návrh na opatření zvyšující státní výdaje nebo snižující státní příjmy má být doplněn i návrhem, z jakých dodatečných zdrojů budou zvýšené výdaje pokryty nebo jakými opatřeními bude předkládané snížení příjmů kompenzováno. Zároveň zůstává stále otevřenou otázkou podrobnosti státního rozpočtu a závaznosti jeho jednotlivých Poslaneckou sněmovnou povolených výdajových položek.

2. Se zánikem národních výborů se zjednodušila struktura místních rozpočtů. Samostatné rozpočty mají jen obce (města). Z neznámého důvodu trvale existují okresní rozpočty, ačkoliv okresy nejsou samosprávnými svazky a okresní úřady jsou orgány centrální státní správy, takže by jejich výdaje měly být hrazeny z rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra. Byly podniknuty kroky ke zvýšení finanční samostatnosti měst a obcí, ale vymezení jejich příjmů bude vyžadovat další jednání. Souvisí to především s tím, že při daňové reformě nebyly vytvořeny specifické a dostatečně pružné daňové příjmy obcí, ale obce získaly podíl na dani z příjmů fyzických osob, který je jako nástroj pro regulaci jejich finanční situace nevhodný.

3. V roce 1992 byla uzákoněna daňová reforma, která od roku 1993 zabezpečila České republice dostatečné daňové příjmy na zásadách obdobných jako v sousedních zemích s tržní ekonomikou. Základními sloupy daňové soustavy se staly daň z přidané hodnoty a daň z příjmů. Daňové zatížení podnikatelských subjektů od daňové reformy trvale klesá.

4. Pro správu a vymáhání daní byly vytvořeny finanční úřady a finanční správy, které navazují na tradici berních úřadů, berních správ a zemských finančních ředitelství, které byly zrušeny v roce 1949.

5. Přes trvalý růst stavů pracovníků v orgánech státní správy, jichž je více než v předválečném Československu, a při růstu jejich platů se daří postupně snižovat podíl daní a státních výdajů na hrubém společenském produktu.

6. V souvislosti s privatizací se důležitým článkem veřejných financí stal Fond národního majetku (do rozpadu federace — 3 fondy). Přebytkovost hospodaření sektoru veřejných financí je tedy dána nejen přebytkem státního

rozpočtu a přebytky místních rozpočtů, ale i příjmy FNM z privatizace a z dividend z akcií, které fond drží. Tento dosud nepublikovaný celkový přebytek veřejných financí, který vyplývá ze statistiky národních účtů, má nesporně velký význam pro měnovou politiku, zejména po prosazení zásady, že účty státního rozpočtu a FNM vede pouze ČNB, která tak stahuje z oběhu značné množství peněz.

Správa veřejných financí tak významně přispěla k makroekonomické stabilizaci ekonomiky a k provádění zdravé měnové politiky. I z tohoto hlediska má Česká republika mezi postkomunistickými zeměmi primát.

Vývoj veřejných financí v naší republice za posledních 50 let je vývojem od poválečného rozvratu k nápravě mnoha škod a předsudků, které tu zanechal prosovětský „socialistický“ režim, se všemi historickými zákrutami, které jsem se snažil naznačit. Sám jsem přitom musel přehodnotit mnohé z toho, co jsem psal zejména v 50. letech. Podrobnou historii financí československého a českého státu dokáží však zpracovat až ti, kdo ji neprožívali.

SUMMARY

Public Finance — 50 years

Miroslav TUČEK, Faculty of Finance and Accounting of the Prague School of Economics

This historical insight to the public finance development since the end of 2. World War concentrates only to the selected problems.

The key issue of the first after the war years was the political fight concerning the character of public finance. The consistent return to the pre-war system of public finance (minister Šrobár) was replaced by the populist finance policy (minister Dolanský) which gradually changed especially the tax system into a tool of political fight of the character of the state power.

This policy was abolished in the fifties and the Soviet system of public finance and financial policy was adopted. Public finance was subordinated to the system of centrally planned economy.

The worsening efficiency of the economy led to the attempts aiming to the public finance reform which were strongest at the end of the sixties.

The system of centrally planned economy led to a financial system in which not only financial flows in public sector, enterprise' sector and banking were coordinated but also inflation impacts of the central regulation were minimalized.

The final part of this article deals with the monetary impacts of the public finance system. The author just briefly comments on the main features of the financial policies after 1989 at the end of this article.