

**Vydává federální ministerstvo financí ve spolupráci se Státní bankou československou ve vydavatelství Economia, a. s. Praha**

© federální ministerstvo financí

Adresa redakce: Vinohradská 49,  
120 74 Praha 2

Telefon: 253 018 nebo 2110, linka 361

**Vedoucí redaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.**

**Publishers: Federal Ministry of Finance in Cooperation with Czechoslovak State Bank in Publishing House Economia, Prague**

© Federal Ministry of Finance

Editor's Office: Vinohradská 49,  
120 74 Prague 2, CSFR

**Editor in Chief: Ivan Kočárník**

## **OBSAH**

- Věra KAMENÍČKOVÁ: Fiskální politika v roce 1991 ..... 549  
Drahomíra VAŠKOVÁ: K otázce vlivu fiskální politiky a rozpočtového přebytku na agregátní poptávku ..... 554  
Dagmar HANZLOVÁ: Účinnost hospodářské politiky a teorie investičního chování ..... 560  
Miroslav SYNEK: Hodnocení investic v tržní ekonomice ..... 572  
Josef MERVART—Marie VAVREJNOVÁ—Karel GALGONEK: Testování fiskálního výnosu a účinků na cenové relace po zavedení daně z přidané hodnoty ..... 584

### **Finance a úvěr v zahraničí**

- Josef LUŇÁK: Rozpočtová soustava Spolkové republiky Německo ..... 597

### **Recenze**

- Aleš BULÍŘ: Monetární ekonomie pro pokročilé II (C. A. E. Goodhart) ..... 612

Uprostřed čísla:

Coloroční rejstřík časopisu Finance a úvěr

## **CONTENTS**

- Věra KAMENÍČKOVÁ: Fiscal Policy in 1991 ..... 549  
Drahomíra VAŠKOVÁ: To the Issue of the Impact of Fiscal Policy and Budgetary Surplus ..... 554  
Dagmar HANZLOVÁ: Efficiency of Economic Policy and Investment Behavior Theory ..... 560  
Miroslav SYNEK: Evaluation of Investments in Market Economy ..... 572  
Josef MERVART—Marie VAVREJNOVÁ—Karel GALGONEK: Testing of Fiscal Revenue and Impacts on Price Relations after Implementation of VAT ..... 584

### **Finance and Credit Abroad**

- Josef LUŇÁK: The Fiscal System of the Federal Republic of Germany ..... 597

### **Book-Review**

- Aleš BULÍŘ: (C. A. E. Goodhart) ..... 612

In the middle of this issue:

Journal Year Index

**Redakční rada: ing. Aleš Bulíř, ing. Belo Bosák, CSc., ing. Jozef Dančo, CSc., ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., ing. Miroslav Kerouš, ing. Jaroslav Klapal, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Antonín Kotulán, CSc., ing. Vratislav Kulhánek, ing. Ivan Mikloš, Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Miroslav Purkyně, dr. ing. Dušan Tříška, CSc., prof. ing. Miroslav Tuček, CSc., ing. Peter Vajda, CSc., ing. Anton Vavro, CSc., doc. ing. Karol Vlachynský, CSc., ing. Jaromír Zahradník**

DT: 336.1/5 (437)

## Fiskální politika v roce 1991

Věra KAMENÍČKOVÁ\*

V souvislosti s transformací centrálně plánované ekonomiky Československa v ekonomiku tržní se zásadně změnilo postavení fiskální politiky v systému rozhodovacích procesů. Spolu s politikou měnovou nahrazuje ty funkce, které dříve při řízení ekonomických a sociálních procesů příslušely hmotnému plánu.

Obtíže procesu přeměny fiskální politiky jsou vyvolány hlubokými deformacemi v chování státu, podniků i obyvatelstva, které jsou výsledkem postavení, jež v rozhodovacích procesech zaujímal hmotný plán; z těchto deformací vyplývá i rozsah změn, jež jsou nutné v souvislosti s vytvářením tržního systému. Analytické informace a srovnání se světem nás jasně přesvědčují o tom, že tento proces bude vyžadovat čas, neobejde se bez bolestivých zásahů do života prakticky každého občana a je nemyslitelný bez existence shody všech vrstev obyvatelstva na zásadách tohoto přerodu.

Čs. ekonomika stojí před úkoly, které jsou ve své podstatě konkurenční a vyžadují vždy kompromisní řešení. Týká se to základních cílů jako inflace, růst, zaměstnanost a zahraniční zadlužení. To jsou samozřejmě úkoly, které stojí před každou společností. V Československu se situace liší v tom, že zde prakticky neexistovaly zkušenosti vlády, podniků a obyvatelstva s inflací, nezaměstnaností a zahraničním zadlužením, které by nabývaly významnějších rozměrů, a na druhé straně zde byly zkušenosti s převažující přítomností ekonomického růstu, i když se sestupnou tendencí.

V okamžiku „spuštění“ reformy — a prakticky dodnes — zde chybí znalost toho, jakou míru inflace, nezaměstnanosti, zahraničního dluhu a poklesu ekonomického výkonu unese ekonomika a obyvatelstvo. Svou roli sehrávají i jistoty či pseudojistoty, které

\* Ing. Věra Kameníčková, CSc., pracovnice FMF Praha  
Příspěvek byl předán redakci 13. 11. 91.

dřívější režim zabezpečoval většinu a které se zhmotnily do sice nízké, ale opět pro většinu obyvatel relativně pohodlné životní úrovně.

Jakékoli politické rozhodnutí, tedy rozhodnutí, které provádějí volení zástupci, stojí před dilematem: zvolit opatření, která by zajistila ekonomický růst, ale za cenu sociálních obtíží, nebo aplikovat taková opatření, která zajistí sociální smír, ale zkomplikují samotný proces transformace a prodlouží proces ekonomické stagnace.

Všechny tyto skutečnosti ovlivnily a ovlivňují realizovaná a připravovaná opatření samozřejmě nejen fiskální politiky. Podmínky pro výběr opatření se komplikují stavem statistických informací, které jsou časově zpožděné, neúplné či jinak zkreslené. Významný dopad mají samozřejmě i národnostní a kompetenční spory, jež zavádějí do rozhodovacích procesů další a další aspekty, přičemž je zřejmé, že tím nutně vedou k suboptimální volbě. Navíc v případě druhého problému zatím není ani jasný časový horizont řešení.

Pokud posuzujeme, do jaké míry se podařilo naplnit záměry fiskální politiky na letošní rok, je nutné se ještě zmínit o nejistotách, které vyplývají z faktu, že čs. ekonomika je relativně malá a značně odkázaná na vývoj vnějšího prostředí, přičemž jakékoli změny zde ovlivnit nemůže a naopak se jí významně dotknou. Tento fakt byl dále zvýrazněn nejistotou ohledně důsledků rozpadu trhů zemí bývalé RVHP.

Ekonomické záměry na rok 1991, pokud jde o čtyři základní ekonomické cíle, byly stanoveny takto:

- pokles ekonomického růstu až o 5 %, při souběhu nepříznivých vlivů i více,
- míra inflace kolem 30 %,
- míra nezaměstnanosti cca 7 %,
- deficit běžného účtu platební bilance ve výši 2,8 mld. USD.

Kromě těchto základních parametrů vycházela hospodářská politika na toto období z následujících priorit: zabránit roztočení inflační spirály, udržet stabilní kurs koruny k volně směnitelným měnám, udržet pokles reálných mezd v rozmezí 12—15 %, snížit podíl prostředků přerozdělovaných prostřednictvím soustavy rozpočtů, podporovat rozvoj soukromého sektoru, nepřipustit zahraniční zadlužení větší než to, které vyžaduje dluhovou obsluhu kolem 20 % příjmů z vývozu, a samozřejmě být účinným nástrojem transformace ekonomiky.

Očekávané výsledky za letošní rok vypadají takto:

- pokles ekonomického výkonu o 12 % (měřeno hrubým domácím produktem),
- míra inflace zhruba 55 % (na základě indexu spotřebitelských cen),
- míra nezaměstnanosti kolem 7 % s výrazně odlišným vývojem, pokud jde o republiky,
- deficit běžného účtu platební bilance v rozmezí 0,4—0,6 mld. USD.

Při srovnávání záměrů a výsledků lze očekávat, že se názory budou různit. Vyplývá to především z toho, že každý přisuzuje naplňování jednotlivých základních ekonomických cílů různou váhu a na tomto základě pak hodnotí. Polemizovat lze také s tím, do jaké míry vytyčené cíle na letošní rok vzaly nebo mohly vzít v úvahu všechny změny, ke kterým došlo (změny ve vnějším okolí, rychlost adaptace domácích subjektů, charakter jejich reakcí apod.).

Tento příspěvek si neklade za cíl hodnocení tohoto typu. Jeho záměrem je ukázat, jak fiskální politika spolu s nástroji v jiných oblastech průběžně reagovala na potřeby, neočekávaný vývoj a další aspekty, které se postupně objevovaly. Je zároveň pokusem ukázat na spojitost mezi příčinami a jednotlivými opatřeními.

Jak známo, od 1. ledna letošního roku se započalo s realizací základního „balíku“ opatření ekonomické reformy. Samotnému „nastartování“ liberalizace cen a zahranič-  
něobchodních operací, vnitřní konvertibility koruny vůči volně směnitelným měnám  
a privatizaci předcházelo přípravné období roku 1990. V tomto roce došlo k trojí de-  
valvaci kursu koruny k volně směnitelným měnám, ke zvýšení diskontní sazby, snížení  
odvodového zatížení podniků a k postupu na cestě vytváření jednotných podmínek při  
zdaňování různých forem vlastnictví, resp. zisků z nich.

Nejdůležitějšími lednovými změnami spojenými se samotným začátkem realizace  
reformních opatření jsou: vymezení okruhu regulovaných cen, zavedení pravidel  
mzdové regulace, stanovení kritérií vývoje úvěrů, zavedení některých regulačních opa-  
tření v dovozu a platebních podmínek s ním spojených, snížení počtu sazeb daně  
z obrátu (původně přesahujících 2 500) na čtyři, další snížení a sjednocení odvodového  
zatížení podniků a bankovních institucí. Dále sem patří zavedení dovozní přírážky na  
ochranu platební bilance a domácí výrobců. V tomto měsíci byla také zrušena povin-  
ná minimální výměna valut pro zahraniční návštěvníky ČSFR.

V únoru proběhly první aukce v rámci malé privatizace, byl přijat zákon o mimo-  
soudních rehabilitacích a zákon o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby.

Reakcí na vcelku známé výsledky prvních dvou měsíců letošního roku, týkající se  
inflace a produkce, bylo březnové zvýšení sociálních důchodů, které bylo kryto roz-  
počtovými výdaji ve výši 7,3 mld. Kčs, a zřízení Konsolidační banky při federálním mi-  
nisterstvu financí, kam se převedlo zhruba 80 % úvěrů na trvale se obracející zásoby.  
Zřízením této banky se z bilancí komerčních bank vyloučila část „špatných“ úvěrů  
a zároveň se snížilo úrokové zatížení podniků.

V dubnu byla vyhláškou FMF zrušena dovozní přírážka na dovoz zboží pro výrobní  
spotřebu (pokud se podle seznamu na toto zboží dovozní přírážka uplatňovala) a na  
neobchodní dovoz realizovaný fyzickými osobami. Na tento krok navázalo květnové  
snížení dovozní přírážky z 20 na 18 %. Dalším opatřením na oživení ekonomiky bylo  
snížení sazeb daně z obrátu na 0, 11, 20 a 29 %. Dále byla periodika přeřazena ze sazby  
daně z obrátu 20 % do sazby 11 %. Nárůst cen paliv a energie pro maloobdoběratele byl  
kompenzován vybraným skupinám obyvatelstva zvýšením kompenzačního poplatku ze  
140 Kčs na 220 Kčs, což si vyžádalo 6 mld. Kčs z rozpočtů.

V souvislosti s vývojem obchodní bilance došlo v červnu k dalšímu snížení dovozní  
přírážky na 15 %. Uklidnění cenových hladin umožnilo znatelné zúžení rozsahu regu-  
lovaných cen.

Na posílení finanční disciplíny podniků a vytvoření určité zábrany proti nárůstu je-  
jich platební neschopnosti byl přijat zákon o konkursu a vyrovnání. Protože se jedná  
o zásadní změnu v přístupu k podnikům, byl tento zákon vyhlášen s účinností od 1. říj-  
na 1991. Postup prací na tzv. velké privatizaci se odrazil v odsouhlasení zásad pro se-  
stavení seznamu podniků a majetkových účastí státu určených k privatizaci vládami  
ČSFR, ČR a SR.

Přebytek souhrnu rozpočtů za první čtvrtletí značně překročil očekávanou výši, a to  
v podmínkách vyššího cenového růstu a výraznějšího poklesu poptávky, než se před-  
pokládalo. Rychlejší růst rozpočtových příjmů byl především výsledkem vývoje odvo-  
dů ze zisku. V podmínkách stagnace až poklesu ekonomického výkonu mají hlavní  
podíl na tomto vývoji cenové vlivy a do určité míry i přecenění podnikových zásob.

V červenci byla realizována řada opatření odrážejících zmírnění restriktivního zamě-  
ření rozpočtové politiky. Rámec pro uvolnění restrikce vytvořily realistické odhady do-  
datečných příjmů rozpočtu tak, aby byl zachován původně uvažovaný přebytek. Sou-  
hrn opatření sledoval dva cíle — (1) alespoň částečně kompenzovat obyvatelstvu dů-

sledky cenového vývoje z prvních tří měsíců letošního roku a (2) posílit klesající poptávku podniků a zároveň vytvořit určité růstové impulsy.

Celková výše rozpočtových prostředků, kterou změna některých příjmových a výdajových položek iniciovala, představuje 47 mld. Kčs, což je 10 % rozpočtovaných příjmů. Jak již bylo řečeno, jednalo se jednak o změny na straně příjmů, které zakládaly určitý pokles daňového či odvodového zatížení, a o zvýšení některých výdajů.

Prostředky na zvýšení věcných výdajů v celkové výši 13 mld. Kčs směřovaly především do oblasti zdravotní a sociální péče. Na valorizaci mezd v rozpočtové sféře a na posílení některých sociálních výdajů se vyčlenilo 6 mld. Kčs.

Opatření zaměřená na oživení ekonomické činnosti v celkové výši 11 mld. Kčs tvoří jednak přímé investice — jsou orientovány především na dokončení bytové výstavby, zlepšení infrastruktury a na ochranu životního prostředí —, jednak opatření na snížení některých daní a odvodů a na úhradu nedobytných pohledávek např. v důsledku embarga vůči Iráku.

V souvislosti s opatřeními fiskální politiky k oživení poptávky snížila v srpnu SBČS rozpětí úrokové sazby od diskontu z 12 na 9,5 bodu. Dále byl zákonným opatřením předsednictva Federálního shromáždění ustanoven Fond tržní regulace vybraných zemědělských a potravinářských výrobků. Současně došlo ke zvýhodnění vývozu tuzemských potravin a potravinářských výrobků.

V září na základě měsíčních indexů inflace a výhledu tohoto ukazatele do konce roku SBČS dále snížila jak diskontní sazbu (na 9,5 %), tak i maximální odchylku úrokových sazeb peněžních institucí od diskontu (na 7,5 bodu).

Na částečné uvolnění restrikce monetární politiky navázalo říjnové zrušení všech — do té doby závazně stanovených — pravidel pro sjednávání platebních podmínek u dovozů. Bankovní rada SBČS dále doporučila peněžním ústavům, aby v návaznosti na snížení diskontní sazby a maximální odchylky sazeb od diskontu snížily své úrokové sazby, a to jak na úvěry, tak i na depozita.

K vyrovnání daňových podmínek pro dovozy a domácí výrobu byla vyhláškou FMF upravena dovozní přírážka. Od 15. října podléhají dovozní přírážce ve výši 15 % všechny ty dovozy realizované fyzickými osobami, na které se vztahuje clo. Hlavním důvodem rozšíření platnosti dovozní přírážky byla snaha o sblížení dodatečného zatížení ceny domácích a dovezených výrobků. Na domácí výrobky se vztahuje daň z obratu se sazbou pro většinu průmyslových výrobků ve výši 20 a 29 %, zatímco dovozy realizované fyzickými osobami do 15. 10. podléhaly pouze clo, jehož průměrná výše je 5 %.

Očekávané výsledky nejčastěji uváděných ukazatelů jsou uvedeny výše. Důsledky v letošním roce provedených opatření nám patrně ukáží až vzdálenější budoucnost. Již teď je však zřejmé, že úpravy rozpočtů a opatření v dalších oblastech hospodářské politiky byly nevyhnutelné. Ekonomika je živý organismus, jehož vývoj závisí na rozhodnutí stovek subjektů doma i v zahraničí. Jestliže je predikce jejího vývoje vždy obtížná, v Československu to platí mnohonásobně. Nicméně zhodnocení letošního vývoje a jeho výsledků je nezbytné, neboť by mělo představovat jedno z východisek při formulaci makroekonomické politiky na příští rok.

Pokud jde o to, zda fiskální restrikce byla, či nebyla nadměrná, ani zde nelze dát jednoznačnou odpověď. Opět se dostáváme do roviny diskusí o tom, co je důležitější: inflace, zaměstnanost, růst, nebo zadlužení, resp. jaké jsou jejich únosné míry, a to nejen z hlediska současného, ale i z pohledu budoucího období. Navíc zde existovala zkušenost Polska, kde při obdobných podmínkách k uvolnění rozpočtové politiky v polovině roku došlo a v podstatě jedinou významnou změnou bylo obnovení vyso-

kých temp inflace a následná úprava devizového kursu. Jakkoli se obě ekonomiky liší, tato reakce by byla v obou zemích s největší pravděpodobností stejná.

Obnova ekonomického růstu — neboť to je hlavní argument (kromě zaměstnanosti, resp. nezaměstnanosti na Slovensku), který používá strana kritizujících nejčastěji — má smysl tehdy, až se vyjasní faktory, které výrobu nutí nabízet to, po čem je poptávka. Tyto faktory úzce souvisejí s jasně definovanými vlastnickými vztahy a z toho vyplývajícími právy a s pevnou finanční disciplínou podniků. V těchto oblastech je postup reformy objektivně nejpomalejší.

Liberalizaci cen a vnitřní konvertibilitu lze zavést jako jednorázové opatření a pak řešit případné nežádoucí důsledky. Měnit státní vlastnictví tímto způsobem patrně nelze. V neposlední řadě svou roli hraje i nevyjasněnost řízení podniků ve státním vlastnictví, tedy jejich řízení do doby, než část z nich přejde pod jinou než státní formu vlastnictví. A tato doba může být i relativně dlouhá.

## SUMMARY

### **Fiscal Policy in 1991**

This paper deals with the role of fiscal policy in the transformation process within the framework of Czechoslovak macroeconomic regulation. There are mentioned the most important measures realized during 1991 as a response to topical developments.

The attention is devoted to a comparison of the intended goals with the actual ones. The description is given as concerned the broader circumstances in which Czechoslovak reform took place.