

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

Pavel ŠTĚPÁNEK: Územní rozpočty — očekávaná reforma 437

Karol VLACHYNSKÝ: Alokácia podnikového kapitálu do pohľadávok a pohotových prostriedkov 443

Martin MANDEL: Měnová politika v období dovážené inflace 451

Finance a úvěr v zahraničí

Josef MERVART—Marie VAVREJNOVÁ: Srovnání daní důchodového typu — evropské země I. 461

Uprostřed čísla:

R. A. MUSGRAVE—P. B. MUSGRAVEOVÁ: **Veřejné finance v teorii a praxi** (1. část): s. 1—12

CONTENTS

Pavel ŠTĚPÁNEK: Local Budgets — the Expected Reform 437

Karol VLACHYNSKÝ: Firm Capital Allocation into Accounts Receivable and Liquid Assets 443

Martin MANDEL: Monetary Policy in the Period of Imported Inflation 451

Finance and Credit Abroad

Josef MERVART—Marie VAVREJNOVÁ: Comparison of Income Type Taxes — European Countries I. 461

In the middle of this journal:

R. A. MUSGRAVE—P. B. MUSGRAVE: **Public Finance in Theory and Practice** (Part I): pp. 1—12

FINANCE A ÚVĚR

9/92

V časopise Finance a úvěr otevíráme následujícím článkem diskusi k aktuálnímu tématu, kterým jsou otázky uspořádání a postavení územních (místních) rozpočtů v čs. rozpočtovém systému. Po volné sérii obecných článků o teorii fiskálního federalismu a převážně o jeho uspořádání v zahraničí se tedy nyní pozornost obrací k praktičtější a velmi konkrétní rovině, dotýkající se bezprostředně zájmů okresů, míst a obcí v ČSFR. Již delší dobu je současné uspořádání poměrů v rozpočtech okresů, míst a obcí podrobováno někdy méně, jindy více nemilosrdné kritice, a to i navzdory tomu, že je soustavně hledán — a ostatně i novelizován — systém jejich uspořádání a vzájemných vazeb i jejich vazeb k rozpočtům republikovým. Změny, ke kterým v posledních letech na tomto úseku došlo, byly spojeny jednak se samotným hledáním optimálního postavení a kompetencí územních orgánů, ale dále také s hledáním praktičtějšího modelu jejich financování. Výsledky nebyly vždy uspokojivé; na tom se nikoliv nepodstatnou měrou podílel i fakt, že nebyly položeny a zodpovězeny některé základní otázky jak o postavení a funkcích těchto orgánů, tak i o jejich rozpočtových pravomocích. Problémové jsou nejen vztahy okresních rozpočtů k rozpočtům republikovým, ale v nemenší míře i rozpočtů okresních k rozpočtům měst a obcí. Je nepochybné, že složitost těchto nazrálých problémů je dále umocňována blížící se daňovou reformou. Chtěli bychom tedy vytvořit v časopise prostor pro diskusi k těmto otázkám a vyzýváme čtenáře, pokud cítí potřebu se k těmto věcem vyjádřit, sdělit své praktické zkušenosti či formulovat náměty, aby tak na této půdě učinili.

Redakce

DT: 336.12: 353(437)

Územní rozpočty — očekávaná reforma

Pavel ŠTĚPÁNEK*

Politická, ekonomická a sociální transformace Československa, decentralizace státní správy směrem k občanovi, obecný trend přenosu kompetencí a odpovědnosti na co nejnižší úroveň řízení a konečně dramatický odklon od nedávného státního paternalismu nastolily otázku postavení a funkcí územní samosprávy i otázku územních rozpočtů. Územní rozpočty jsou tou součástí veřejných rozpočtů, která je v tuto chvíli podrobována snad nejostřejší a stále netrpělivější kritice, kritice, která zaznívá především z územní a místní úrovně.

* Ing. Pavel Štěpánek, CSc., ředitel odboru finanční politiky a analýz MF ČR

Příspěvek redakce obdržela 20. 7. 1992.

Následující příspěvek se zabývá situací územních rozpočtů v České republice. Problémy uspořádání územních rozpočtů a jejich vztahů ke státnímu rozpočtu, které jsou výslednicí minulých přístupů, jsou však natolik obecnou záležitostí, že mají bezesporu celostátní charakter, a to i s přihlédnutím ke skutečnosti, že v dílčích i významnějších otázkách došlo v nedávném období mezi oběma republikami ke vzniku některých rozdílů.

Formálně jsou v tomto příspěvku za územní rozpočty považovány veškeré rozpočty počínaje okresem až po obce. Většina poznatků, které jsou zde prezentovány či hodnoceny, se týká vztahu mezi republikovým rozpočtem a rozpočtem okresu, ve většině případů by však nepochybně bylo možné podobné závěry učinit i z analýzy vztahů rozpočtů okresů a nižších úrovní.

Je ovšem také naprosto zřetelné, že vztah rozpočtů okresů a rozpočtů nižších úrovní, tedy místních, má rovněž řadu kritických nedostatků. I když o něm není v tomto příspěvku explicitně zmínka, je nutné právě tuto oblast uspořádání rozpočtové soustavy považovat za jednu z nejvíce choulostivých.

Fakta a problémy

Vlastní rozpočtové příjmy územních rozpočtů, tedy rozpočtů obcí, okresních a magistrátních úřadů, dnes kryjí jen nevýraznou část jejich celkových výdajů — podle rozpočtových údajů (které ovšem nejsou zcela přesné, protože tradičně je v územních rozpočtech oproti skutečnosti silně podhodnocen objem tzv. doplňkových, ostatních a nahodilých příjmů) to je pouze zhruba 20 %¹. Na druhé straně je velká část výdajů územních rozpočtů orientována na krytí potřeb odvětví tzv. společenské spotřeby, tedy (v pořadí podle velikosti výdajů) školství, sociálních věcí, kultury a zdravotnictví, tedy na takové účely, u nichž jsou standardy nebo alespoň nárok na služby ať už přímo, nebo z kontextu předurčeny a u nichž je tedy manévrovací schopnost územních orgánů výrazně omezena. Rozhodující část výdajů územních rozpočtů je kryta globální či účelovou dotací ze státního rozpočtu. V průběhu let 1990 a 1991 byla řada výdajů územních rozpočtů delimitována na státní rozpočty (což navazovalo na převedení kompetencí v těchto oblastech z územních orgánů na příslušná ministerstva — šlo zejména o některé činnosti ve vodním hospodářství, v dopravě, kultuře i v sociálních věcech a dále o výdaje na střední školy apod). Systém podílu místních rozpočtů na celorepublikovém výnosu daně ze mzdy byl po poměrně krátkém experimentování zamítnut s poukazem na jeho necitlivost ke konkrétním podmínkám hospodaření územních rozpočtů.

Územní orgány prostřednictvím svých rozpočtů kryjí jak vlastní činnosti (obecní veřejně prospěšné podniky, jako je hromadná doprava, úklid měst a obcí, místní policie, vodovody a kanalizace apod.), tak činnosti, které na ně deleguje stát (školství, zdravotnictví, ústavy sociální péče). Obě kategorie výdajů nejsou v tomto smyslu nijak zvlášť specifikovány, právě tak jako není specifikován rozsah vlastní „agendy“ územních orgánů a „agendy“, kterou vykonávají ve jménu státu.

Specifičnost hospodaření územních rozpočtů dále v porovnání s celkovou povahou hospodářských procesů v době tržní transformace tkví mimo jiné i v tom, že se zde ve větší míře než kdekoliv jinde setkáváme s příklady státního dirigismu, zejména v oblasti cen veřejných statků. Dalším komplikujícím elementem celého systému je skutečnost, že řada výdajů, které jsou dnes uskutečňovány v ko-

¹ na údajích územních rozpočtů v České republice

nečné instanci z územních rozpočtů, kryje zákonem garantované nároky občanů, zejména v sociální oblasti, ale i ve školství a zdravotnictví. Toto vše samozřejmě implikuje podstatné zásahy do autonomie územních orgánů i jejich hospodaření.

Ještě dříve, než budou v tomto příspěvku diskutovány vlastní otázky rozpočtového hospodaření územních orgánů, je nutné předeslat, že optimální řešení, které se v tuto chvíli horečně hledá, nebude nikdy dosaženo, budou-li jako východisko úvah o reformě územních rozpočtů konzervovány některé premisy, jejichž respektování klade pro jakoukoliv skutečnou změnu nepřekonatelné bariéry. Tyto premisy jsou dvojího druhu: buď jsou zadávány parametry, které jsou v samotné své podstatě mylné (jako příklad může sloužit teze o nutnosti dotovat některé ceny služeb — tato teze má své opodstatnění v jisté přechodné transformační fázi, koncepčně však je nutné ji odmítnout), nebo jsou mylné interpretována některá fakta (klasickou ukázkou nesprávného myšlení je teze o tom, že garantuje-li stát zákonem nějakou službu, resp. požitek občanovi, nese rovněž konečnou odpovědnost za jeho profinancování, což je argumentem pro výrazné zásahy do hospodaření územních rozpočtů). Od podobných omylů je již jen krůček ke konceptním vztahům mezi republikovým rozpočtem a územními rozpočty, kde dominantní úlohu hraje dotace, subvence nebo — podle některých nedávných návrhů — příspěvek na vybrané činnosti (což je koncepčně totéž).

Územní rozpočty se tak nacházejí v bludném kruhu — čím sofistikovanější metody objektivizace jejich potřeb jsou vytvářeny, tím je jejich nesamostatnost, a tedy i oprávněná nespokojenost větší. Tvorba rozpočtů územních orgánů, která se opírá o „sofistikované“ metody oceňování jejich potřeb, je však výrazně nivelizační a nedává prostor k podstatnějšímu uplatnění zainteresovanosti na tvorbě příjmů, k závislosti výdajů na příjmech. V současnosti je navíc tato „sofistikovaná“ metoda dále ještě doplňována tzv. objektivizací potřeb, která do celého systému zanáší výrazný prvek individualizovaného, subjektivního rozhodování.

Z hlediska úvah o pojetí, koncepci nevyhnutelné reformy místních rozpočtů jsou tedy relevantní následující poznatky o jejich postavení, resp. problémech:

— územní rozpočty jsou výrazně nesamostatné a závislé na dotacích ze státního rozpočtu. Pokud by nebylo došlo v průběhu roku 1991 (v souvislosti s rušením soustavy národních výborů) k delimitaci některých výdajů na státní rozpočet, byl by podíl vlastních příjmů na výdajích pravděpodobně ještě nižší;

— územní rozpočty jsou v podstatě z převážné části jen průběžným článkem, kterým protékají prostředky ze státního rozpočtu určené na financování především odvětví společenské spotřeby;

— přijatý systém propočtu „potřeby“ územních rozpočtů (tzv. objektivizace výdajů) je sám o sobě výrazně nivelizační, jeho výsledky jsou dále ještě více nivelizovány tzv. vyrovnáváním neopodstatněných rozdílů mezi okresy. Jedním z mnoha zásadních negativ tohoto systému je skutečnost, že o potřebách území rozhodují úředníci státního aparátu;

— *naprostο zásadní otázkou je fakt, že používaný způsob financování „potřeb“ územních rozpočtů je v podstatě nárokový, neboť se odehrává na výdajové straně formou dotací, a tedy nereflektuje průběžnou situaci ve vývoji veřejných rozpočtů a jen obtížně může zachycovat korekce finanční politiky, zejména v průběhu roku v návaznosti na vývoj veřejných rozpočtů.* Budování rozpočtů územních orgánů na tomto principu ovšem generuje i určité deformované modely chování samotných územních orgánů, jejich necitlivost na všeobecné tvrdé rozpočtové omezení, a zejména klasický přístup k vyjednávání o rozpočtech a k jejich plnění (financování zbytných potřeb v počátku rozpočtového období a ponechávání nezbytných výdajů na období rozpočtové tísně, často bezhlavé utrácení prostředků pod tlakem času a termínů, tím více, je-li pro toto vytvářena živná půda vrchol-

ným správcem veřejných peněz — viz vývoj v závěru roku 1991 apod.). Podívali se na vývoj územních rozpočtů v roce 1992, nacházíme podobné syndromy opět. Již nyní, v době přípravy tohoto příspěvku, tedy v polovině roku, upozorňují územní orgány na výpadky ve financování běžných provozních výdajů, ale také investic.

Právě sféra výdajů územních rozpočtů na investice umožňuje podobné neduhy ilustrovat více než zřetelně. Požadavky územních orgánů na prostředky rozpočtů na rok 1992 zřetelně převyšují možnosti, které rozpočty mají. Neduhem tohoto pojetí je prokazatelný růst rozpočtových nákladů staveb, kromě jiného z důvodů prodlužování a zpomalování investičních akcí. Tento přístup k výdajům na investice je nutné považovat za krajně nešťastný. V racionálním systému přece platí, že eventuální zvýšené výdaje na investice plynoucí z prodloužení doby výstavby by měly být přinejmenším kryty sankcí z neplnění hospodářské smlouvy (je-li tato smlouva kvalifikovaně uzavřena). To platí o to více v současné době, kdy již neexistuje převis poptávky po investičních pracích nad jejich nabídkou. Ostatně je namístě v této souvislosti i otázka, zda by před rozhodnutím o poskytnutí investiční dotace nemělo předcházet zásadní rozhodnutí o tom, jestli je, či není možné stavbu privatizovat. Pakliže privatizovat možné je a není to v rozporu se společenským zájmem (jakkoliv je nutné používat tento argument velmi opatrně), přichází v úvahu prodej rozestavěné stavby.

Reforma územních rozpočtů

Z uvedených poznatků o situaci a struktuře územních rozpočtů (s přihlédnutím k úvahám o celkové ekonomické „filozofii“, o níž se dosud opíral přístup k místním rozpočtům) vyplývají dva zásadní závěry:

a) *rekonstrukci financí územních orgánů je nutné vést jednak ve směru posílení jejich vlastní příjmové základny, a to v rozsahu daleko větším, než doposud předpokládaly jakékoliv úvahy* (do jejich příjmové základny je kromě toho také nutné zahrnout i realističtější odhad doplňkových příjmů). Je nutné zásadně eliminovat výdajový, nárokový způsob tvorby příjmů územních rozpočtů a koncepčně tyto rozpočty opřít v příslušné jejich části nikoliv o dotace (příspěvky), tak jako doposud, ale o celkové příjmy veřejných rozpočtů;

b) *současně je nutné zabezpečit větší autonomnost územních orgánů i při rozhodování o výdajové struktuře územních rozpočtů, a to včetně těch investic, které jim systémově přísluší.*

Rozpracování těchto dvou závěrů by v podstatě znamenalo vybudovat koncepci místních rozpočtů nikoliv na nárokové koncepci jejich výdajů, ale na jejich propojení s „tepem“ ekonomiky (územní, okresní, event. republikové). V této souvislosti nelze považovat za příliš šťastné nahrazení dosavadního dotačního způsobu financování územních rozpočtů systémem příspěvkovým, tak jak se o tom dosud uvažovalo v některých koncepcích reformy místních rozpočtů, a to proto, že tento systém zmíněné výhrady neřeší. Zdá se spíše, že bude nutné zvažovat komplexní systém, ve kterém budou zastoupeny jednak takové příjmy, jejichž výši mohou obce ovlivnit (v tomto smyslu jsou nadějně úvahy o výnosu tzv. podnikatelské daně, tj. daně z příjmů v podnikovém rejstříku neregistrovaných podnikatelů), jednak takové příjmy, které budou „navěšeny“ podílem na některou „velkou“ daň.

Bude zřejmé rovněž nutné znovu meritorně diskutovat, zda má být úroveň poskytovaných služeb — ať už těch, které vykonávají územní orgány pro stát, nebo těch, které vykonávají samy za sebe — všude stejná. V zásadě pro to nelze spatřovat žádné důvody; i systém, ve kterém budou mezi regiony, okresy či obcemi

v úrovni poskytovaných služeb rozdily, může být efektivní, dokonce může vést i k hospodárnějšímu použití omezených prostředků, tím spíše, budou-li diference odrážet ve větší či menší míře aktivitu územních orgánů při péči o vlastní příjmovou základnu. Vyrovnávání těchto rozdílů není věcí rozpočtů územních orgánů, ale věci regionální politiky vlády, pokud se pro toto vyrovnávání vláda v odůvodněných případech a v odůvodněném rozsahu rozhodne. To nevylučuje, že nesporné rozdily budou řešeny již samotným systémem tvorby územních rozpočtů; nemůže to však být základním a všeobecným pravidlem, tak jako tomu bylo doposud.

Konstrukce územních rozpočtů by se měla opírat o následující východiska:

— v úvodní fázi celého procesu je nezbytné znovu prověřit současnou delimitaci kompetencí a návazně i výdajů mezi státním rozpočtem a územními rozpočty a formulovat nový model, který by co nejvíce posílil (a současně očistil) postavení územních orgánů. Teprve na tomto základě je možné přistoupit ke konstrukci příjmové stránky územních rozpočtů;

— tento model předpokládá ex ante zodpovědět otázku, co financují územní rozpočty pro stát, co financují pro sebe a co financuje stát přímo (tj. ze státního rozpočtu) v rámci své regionální politiky. Teprve po naplnění této struktury konkrétními položkami bude možné přistoupit k tvorbě koncepce příjmů územních rozpočtů (lapidárně řečeno: mám-li se rozhodnout, jaké mají územní rozpočty zdroje, musíme vědět, co budou skutečně financovat);

— zásadně není důvodu se obávat, že územní rozpočty nebudou s prostředky hospodařit racionálně. Je tedy možné na územní orgány plně decentralizovat rozhodování o výdajové struktuře jejich rozpočtů (není důvodu se domnívat, že činí-li zodpovědná rozhodnutí o struktuře svých výdajů centrum, nedokáže toto učinit rovněž územní orgán, který je nota bene pod daleko intenzivnější bezprostřední kontrolou občanů). Podmínkou je ovšem to, aby byly v rozhodování a odpovědnosti zcela samostatné, a dále to, aby jejich příjmy byly generovány způsobem, který je definitivní, tedy bez nároku na diskusi se státním rozpočtem;

— naprosto principiálním návrhem je tedy návrh na zrušení převážně dotačního (příspěvkového) vztahu ke státnímu rozpočtu a jeho nahrazení systémem opírajícím se o podíl na výnosu některé (resp. některých) daně(i). Podíl na výnosu některé daně je navrhován proto, že neexistuje územně „spravedlivě“ rozložená příjmová základna, která by byla dostatečná a plně nebo alespoň převážně pokrývala příjmy místních rozpočtů;

— *redistribuce rozpočtových příjmů, která je tedy nezbytná, nemůže ovšem probíhat individualizovaně, ale na základě plošných, transparentních pravidel;*

— v rámci celkového „balíku“ prostředků přidělovaného tímto systémem místním rozpočtům bude nezbytné přikročit k určité kategorizaci místních rozpočtů. Kritéria této kategorizace musejí být jednoduchá. *Nejspravedlivějším klíčem kategorizace rozpočtů je počet obyvatel trvale žijících v daném okrese, městě, obci, obvodu;*

— k odstranění neúměrných disproporcí by systém byl doplněn tzv. účelovou vyrovnávací dotací, která by garantovala určitou minimální úroveň vybraných veřejných statků.

Závěr

Navrhovaný systém je jen koncepčním návrhem, který by bylo nutné prověřit řadou kvantifikací. Nahrazení převažujícího dotačního (subvenčního, příspěvkového) vztahu mezi republikovým rozpočtem a rozpočtem územním neodstraňuje všechny vady současného systému, zejména je stejně jako vztah dotační necitli-

vé k „podnikatelské“ aktivitě místního orgánu (resp. ji nestimuluje). Tuto závalu lze v obou případech řešit jedině kladením většího důrazu na skutečně vlastní příjmy územního rozpočtu (tak, jak byly v tomto příspěvku vyjmenovány, ale možná i další); nelze ovšem na tuto cestu spoléhat, a to z toho důvodu, že tyto další příjmy nikdy nepokryjí veškeré „potřeby“ území. Navíc by jejich masivní použití bylo rovněž výrazně necitlivé, tentokrát ovšem zejména k faktu, že některá území mají ve vínku objektivně lepší předpoklad k prosperitě než jiná (například území v blízkosti velkých měst či západní hranice v porovnání s malými obcemi, které se nacházejí mimo hospodářská, resp. turistická či rekreační centra) — tím by byla fakticky dána nutnost opětovně zavést redistribuci, což by se jistě nesetkalo s příznivou odezvou.

Je rovněž zřejmé, že během let došlo k nakumulování některých nesporných diferencí mezi územími, pro něž bylo zázemím nikoliv jejich přirozené ekonomické a sociální prostředí, ale jakási abstraktní vůle neomylného plánovače. Řada výdajů je ovšem setrvačná, jejich zastavení by zřejmě znamenalo větší škodu než jejich pokračování. Jsem toho názoru, že ani tento fakt by sám o sobě neměl být argumentem pro koncepční odmítnutí navrhované změny, a to z toho důvodu, že transformační proces dává územním orgánům možnost prověřit relevantnost pokračování v těchto výdajích např. emisí komunálních obligací a jejich nabídnutím samotným uživatelům příslušného statku.

To, co v tomto příspěvku navrhovaný systém odstraňuje, jej činí podle mého soudu atraktivním jak v očích řekněme vlády, tak v očích samotných jeho adresátů: je to odstranění zmíněné závislosti na libovůli státního úředníka, dramatické posílení pravomoci (ale i odpovědnosti) územní reprezentace, vysoká transparentnost a pevná pravidla hry, systémový základ pro efektivnější hospodaření v podmínkách tvrdého rozpočtového omezení, spojení hospodaření územních rozpočtů s celkovou kondicí ekonomiky. Systém výrazně zjednodušuje vztahy mezi státním rozpočtem a rozpočty územními, odvrací pozornost územních rozpočtářů od ministerstva a od snahy na ministerstvu vydobýt maximum výhod a orientuje ji na otázky rozvoje území. Za předpokladu realistické konstrukce státního rozpočtu (a tedy globální úvahy o příjmech veřejných rozpočtů) by pak tento systém neměl ohrožovat naplňování zmiňovaných zákonných nároků obyvatelstva (což platí ostatně i pro systém současný).

SUMMARY

Local Budgets — the Expected Reform

This contribution deals with some current issues of local budgets in the Czech and Slovak federal republic. In the first part it gives a description of the current arrangement in the structure of local budgets and their relationship to state budgets. The independent decision-making of local authorities is currently limited and a great part of their resources is generated from subsidies from state budgets. In such conditions, local budgets are not flexible on the expenditure side in situation, when the inflow of revenue into the budget system does not reach the intended level. The contribution suggests in its second part that a new system of revenue structure of local budgets is adopted, which would be based on revenue-sharing principles as one of the basic elements of their revenue.