Ročník 40 (v SNTL 28)

Vydává federální ministerstvo financí ve spolupráci se Státní bankou československou a Federálním cenovým úřadem

© 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.

OBSAH

Ing. J. TOŠOVSKÝ: Bankovní měnová politika při přechodu k tržní ekonomice 145
Ing. P. VOJTÍŠEK: Bankovní měnová politika v roce 1990 151

Ceny

Ing. V. ONDRUŠ, CSc.: Odhad stupně deformace cenových struktur před přestavbou VC a NC a po ní 158

Teorie financí

Ing. A. BULÍŘ: Teorie deficitního rozpočtu . . 165

Ekonomická reforma

Dr. ing. J. NOVÁK: K problematice rovnováhy v rozpočtovém sektoru 184

Poznámky a zkušenosti

Ing. M. MAŠEK: Banka a nové formy hospodářské a vědeckotechnické spolupráce se SZ . 190

Finance a úvěr v zahraničí

Ing. K. ŠUBERT: Transformace mezinárodního finančního systému 195
Ing. I. KLAČANSKÝ: K likvidácii stratových podnikov v Maďarsku 205

Informace

Ing. J. ŠUCHMAN — Ing. V. VÁLEK, CSc: IX. kongres mezinárodní ekonomické asociace 213
Z obsahu zahraničních finančně-úvěrových časopisů 216

Год изд. 40 (28)

Издает Федеральное министерство финансов, в сотрудничестве с Государственным банком Чехословакии и Федеральным управлением цен

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

Редакция: Краковска ул. № 8, 113 02 Прага 1, ЧССР

Главный редактор:
Иван Кочарник

СОДЕРЖАНИЕ

Й. ТОШОВСКИ: Банковская денежная политика при переходе к рыночной экономике 145
П. ВОЙТИШЕК: Банковская денежная политика в 1990 г. 151

Цены

В. ОНДРУШ: Оценка степени деформации ценовых структур до — и после перестройки цен 158

Теория финансов

А. БУЛИРЖ: Теория дефицитного бюджета 165

Экономическая реформа

Я. НОВАК: К проблематике равновесия в бюджетном секторе . . . 184

Заметки и обмен опытом

М. МАШЕК: Банк и новые формы экономического и научно-технического сотрудничества с социалистическими странами 190

Финансы и кредит за рубежом

К. ШУБЕРТ: Трансформация международной финансовой системы . 195
И. КЛАЧАНСКИ: К ликвидации убыточных предприятий в Венгрии . 205

Информация

Я. ШУХМАН — В. ВАЛЕК: IX. конгресс международной экономической ассоциации 213

REDAKČNÍ RADA: ing. Belo Bosák, CSc., ing. Arnošt Culík, ing. Miroslav Filip, ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., ing. Milan Jurčeka, CSc., ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. František Krejča, ing. Vratislav Kulhánek, ing. Hugo Kysilka, CSc., prof. ing. Vladimír kyzlink, DrSc., ing. Kamil Mikulič, CSc., ing. Oldřich Nepraš, ing. Michal Oláh, CSc., prof. ing. Jiří Petřivalský, DrSc., ing. Ivan Svitek, ing. Lubomír Šedrla, ing. Stanislav Šourek (předseda), ing. Marián Tkáč, CSc., ing. Vladimír Valach, ing. Anton Vavro, CSc., ing. Jan Velek, doc. ing. Karol Vlachynský, CSc., ing. Jan Vrba, ing. Jaromír Zahradník

ekonomická reforma

DT:330.36; 336.12 (437)

K problematice rovnováhy v rozpočtovém sektoru

Dr. ing. Jaroslav NOVÁK, CSc.

Rostoucí význam finančních vztahů, jejich aktivizace a širší využití ve všech sférách reprodukčního procesu se v současné době stávají základním předpokladem rovnovážného a intenzívního hospodářského rozvoje. V této souvislosti vznikají i nebývalé, kvalitativně nové nároky na finanční teorii a její realizaci ve finanční politice. Vysoce aktuální je hledání vhodných ekonomických, zejména pak finančních nástrojů s cílem zvýšit efektivnost národního hospodářství a dosáhnout dynamické zbožně-peněžní rovnováhy.

Ukazuje se, že právě makroekonomická rovnováha spolu s posílením ekvivalence finančních proudů, především v rámci znovurozdělovacích procesů, má nemalý význam pro úspěch přestavby hospodářského mechanismu. Mezi ekonomickou rovnováhou a zvýrazněním principu ekvivalence, podle kterého odpovídá pohybu finančních prostředků protisměrný pohyb jiného plnění (zboží, služby, pracovní činnost), je těsný vztah. Rovnováha na všech trzích, popř. stav blízký rovnovážnému na rozhodujících trzích, odstraňuje deformace ekonomických veličin (např. cen), vytváří vhodné podmínky pro prosazování ekvivalence ve vztazích mezi ekonomickými subjekty a pro ekonomicky racionální jednání.

Prohloubení principu ekvivalence ve znovurozdělování na druhé straně vyvolává „tvrdé" ekonomické prostředí, pro které jsou příznačné „drahé" peníze. Má tak dalekosáhlý aktivizační vliv a ve svých důsledcích zpětně napomáhá k upevňování ekonomické rovnováhy.

Rovnováha a míra ekvivalence znovurozdělování mají i jiné závažné souvislosti. Nejvýznamnějším nástrojem neekvivalentní redistribuce je státní rozpočet.[1] Vyjdeme-li z předpokladu, že neekvivalentní znovurozdělování působí nepříznivě na zachování ekonomické rovnováhy a že v ekonomice řízené z jednoho centra se rovnovážné či nerovnovážné stavy generují především „shora", pak je na místě otázka, do jaké míry funguje uvedený centralizovaný finanční fond v rovnovážných podmínkách, popř. jak ekonomickou rovnováhu ovlivňuje.

Rovnováha v rozpočtovém a s ním souvisejícím úvěrovém sektoru je zcela specifickou oblastí makroekonomické rovnováhy. Jde o rovnováhu ve sféře centralizovaného rozhodování, která má — ve srovnání s decentralizovaně se formujícími rovnovážnými či nerovnovážnými stavy nesčíslného počtu mikroekonomických jednotek — na celkovou rovnováhu výjimečný vliv.

Státní rozpočet je nejvýznamnějším nástrojem znovurozdělování vytvořeného národního důchodu. Jeho distribuční funkci realizují jednotlivé složky příjmů

[1] Na tomto místě i v dalším textu je využito toto zjednodušené označení pro soustavu rozpočtů zahrnující státní rozpočty čs. federace, ČSR a SSR a rozpočty NV.

a výdajů. Rozpočtové příjmy lze členit z několika pohledů. Přijmeme méně tradiční členění do tří skupin, které vychází z pojetí státního rozpočtu jako redistribučního nástroje.

Nejvýznamnějšími jsou příjmy, jejichž zdroj tvoří čistý důchod společnosti (odvody ze zisku, daň z obratu, důchodová daň, zemědělská daň, příspěvek na sociální zabezpečení, rozdíly vnitřního trhu). Další skupiny příjmů pocházejí především z redistribuce; patří sem daň ze mzdy (včetně daně ze mzdy pracovníků výrobní sféry, představující část nově vytvořeného nutného produktu), příjmy z činnosti rozpočtových organizací, odvody od příspěvkových organizací, peněžních ústavů a pojišťoven ad. Konečně do příjmů státního rozpočtu vstupuje také část fondu obnovy (např. odvod z odpisů základních prostředků).

Na tomto místě, stejně jako v mnoha jiných případech, kdy se snažíme statistickými nebo jinými ukazateli vyjádřit objem či intenzitu ekonomických jevů, je třeba si uvědomit nutný nesoulad daného ukazatele a „čistého" pojmu politické ekonomie. Například výnos daně z obratu není zcela jednoznačně čistým důchodem; obsahuje nemalou část příjmů souvisejících s restrikčními funkcemi daně (z prodeje lihovin, tabákových výrobků, benzínu apod.).

Odhlédneme-li od metodických, organizačních, cenových a podobných změn, je výše rozpočtových příjmů závislá zejména na dynamice růstu národního důchodu (především fondu společenského rozdělení), na úrovni zhodnocení produkce při realizaci, na změnách rozsahu znovurozdělování pomocí státního rozpočtu a na stupni centralizace odpisů ze základních prostředků.

Potřebám zvyšování efektivnosti hospodaření i vytváření podmínek ekonomické rovnováhy odpovídají rozdílné a relativně stálé požadavky na dynamiku jednotlivých příjmových položek státního rozpočtu. Nejrychleji by se měly zvyšovat příjmy pocházející z čistého důchodu, pomaleji příjmy ze znovurozdělení; odvody z odpisů by v souladu s posilováním finanční samostatnosti organizací měly stagnovat či klesat.

K hodnocení dynamiky makroekonomických ukazatelů lze využít metodu tzv. ekonomického normálu [1]. Ekonomický normál je charakterizován určitou nejednoznačností, platí spíše jako dlouhodobá tendence, celospolečenský průměr a za větší celek. Můžeme ho proto využít i na makroekonomické úrovni, která odpovídá vlastnostem charakterizujícím tzv. „měkké systémy" (možná vhodněji než na mikroekonomické úrovni, pro kterou byl původně určen).

V souladu s metodou ekonomického normálu lze relace růstu jednotlivých příjmových položek státního rozpočtu zapsat nerovností:

$$G\ Očd > G\ Rp > G\ Dvs > G\ Osz > G\ Odp$$

kde: G — průměrné roční tempo růstu v %,
Očd — příjmy pocházející z čistého důchodu (vyjma příspěvku na sociální zabezpečení),
Rp — redistribuční příjmy (od rozpočtových a příspěvkových organizací, od peněžních ústavů, z daně ze mzdy pracovníků nevýrobní sféry atd.),
Dvs — daň ze mzdy pracovníků výrobní sféry,
Osz — odvod příspěvku na sociální zabezpečení,
Odp — odvod z odpisů základních prostředků.

Důvody pro umístění položky *Očd* na prvém a položky *Odp* na posledním místě normálové řady jsou zřejmé. Pořadí ukazatelů *Rp, Dvs, Osz* vychází z předpokladu pomalejšího růstu mezd ve srovnání s dynamikou znovurozdělovacích procesů a progresivní sazby daně ze mzdy.

Skutečné pořadí příjmových položek v uplynulých dvou pětiletkách normálovým požadavkům neodpovídalo — viz *tabulku č. 1.*

Tabulka č. 1 Průměrná roční tempa růstu příjmů státního rozpočtu v členění z pohledu redistribučních vztahů v %

období	příjmové položky[a]					celkové příjmy
	Očd	R_p	*Dvs*	*Osz*	*Odp*	
6. pětiletka	1,2	2,5	5,1	1,4	20,0	1,9
7. pětiletka	3,1	3,4	3,6	3,1	9,0	3,3

[a] Položky *Dvs* a *Rp* jsou stanoveny vlastním propočtem ze statistických údajů.

Údaje o průměrných tempech růstu příjmových položek za pětileté období zakrývají výkyvy v dynamice v jednotlivých letech, které mohou být způsobeny metodickými a podobnými vlivy i důsledky poklesu efektivnosti hospodaření (např. v roce 1981). V prvých třech letech 7. pětiletky byla průměrná dynamika přírůstků příjmů pocházejících z čistého důchodu zhruba trojnásobně nižší než v období 1984—85. Naopak mnohem rychleji se vyvíjely příjmy z odpisů a mírněji i příjmy z daně ze mzdy a z příspěvku na sociální zabezpečení.

K postižení podstatných souvislostí je proto vhodné využít „střednědobý" pohled ucelených pětiletých období.

V 6. i v 7. pětiletce odpovídaly relace dynamiky jednotlivých příjmových položek nerovnosti:

$$G\ Odp > G\ Dvs > G\ Rp > G\ Osz > G\ Očd$$

Dynamika odpisů byla v obou obdobích nejvyšší a naopak dynamika příjmů z čistého důchodu nejnižší. Samozřejmě význam obou druhů příjmů je nesrovnatelný. Odvod z odpisů činil jen nepatrný zlomek příjmů z čistého důchodu. Měl spíše individualizovaný charakter a spolu s dodatkovými odvody plnil spíše úlohu stabilizujícího faktoru příjmové části státního rozpočtu (např. v letech 1982—3). Spolu s otázkou umístění jednotlivých položek v normálové řadě se tak ukazuje další omezení normálové metody, které je třeba mít na paměti — rozdílné váhy jednotlivých temp růstu.

Soustavy normálových nerovností se mohou lišit rozsahem a četností změn v pořadí veličin i výší jejich dynamiky. Pro komplexní a jednoznačné postižení všech možných odlišností v normálových vektorech lze využít k těmto účelům sestrojené ukazatele [2], jejichž konstrukce není pro záměry této stati důležitá. Naznačují, že věrohodnější výsledky přináší propočet s vyloučením položky odvodu z odpisů (pro vysokou proměnlivost a relativně malé částky).

Při stejném pořadí temp růstu příjmových položek byl v 7. pětiletce mnohem příznivější vývoj relací jejich dynamiky. Příčinou je rychlejší růst preferovaných příjmových položek (*Očd, Osz*) a naopak pokles položky *Dvs*. K výraznějším pozitivním změnám však došlo až v posledních dvou letech 7. pětiletky (průměrné roční tempo *Očd* překročilo 5 %). Také dynamika celkových příjmů se výrazně zvýšila.

Výdaje státního rozpočtu lze s malou odlišností od tradičního funkčního pojetí členit do čtyř základních skupin: na výdaje směrem k obyvatelstvu (sociální dávky, zdravotnictví, školství atd.), výdaje do národního hospodářství, výdaje na řešení celospolečenských potřeb nevýrobního charakteru a výdaje na řízení a správu (včetně obrany).

Dynamika výdajů prvé skupiny je do značné míry objektivně dána ekonomickými i neekonomickými faktory (vývoj životních nákladů, demografický vývoj atd.). S ohledem na potřebnou úroveň pracovní motivace a racionální vynakládání společenských prostředků je nezbytné jejich tempo optimalizovat; lze však předpokládat, že podíl těchto výdajů bude dále mít rostoucí tendenci. Výdaje do národního hospodářství souvisejí s charakterem fungujícího hospodářského

mechanismu. Z dlouhodobého hlediska odpovídají úrovni finanční samostatnosti hospodářských organizací. Přechodně se mohou, při provádění strukturální přestavby národního hospodářství apod., zvýšit. V souladu s posílením ekonomické samostatnosti podniků by však měly mít klesající trend.

Naopak na významu budou stále více nabývat výdaje, jež zabezpečují reprodukci základních podmínek života a rozvoje společnosti, jako je např. zachování a tvorba životního prostředí.

Výdaje na řízení a správu souvisejí zejména s efektivností těchto činností a s modelem řízení (částečně i s vnějšími vlivy). Lze pozorovat, že model plánovitého řízení, který vyhrazuje nesrovnatelně více rozhodnutí vyšším článkům, vede k tendenci narůstání řídicího a správního aparátu, a to i v neekonomické sféře. Bezprostředními příčinami jsou růst složitosti řídicích aktů, náročnosti a množství právních předpisů, snaha o všezahrnující operativní informace atd. Skutečná příčina však spočívá v tom, že znovurozdělovací procesy zabezpečují finanční prostředky ke krytí těchto režijních nákladů nenávratným způsobem; proto chybí objektivizující kritérium „poptávky" a není zřejmý potřebný rozsah těchto činností.

Pro další hodnocení výdajů státního rozpočtu, jež by odpovídalo hodnocení příjmových položek, je budeme blíže specifikovat z kombinovaného funkčně-ekonomického pohledu. Výdaje na hospodářství (týkající se hospodářských organizací) lze dále členit na investiční a provozní. Vedle výdajů na nevýrobní spotřebu, kam patří zejména výdaje na kulturní a sociální opatření (resp. na společenské služby a činnosti pro obyvatelstvo) a ostatní výdaje společnosti (správa, obrana a bezpečnost), budeme dále rozlišovat výdaje na vědu a techniku a další výdaje redistribučního charakteru (na peněžní a technické služby, na potřeby příspěvkových organizací apod.).

Za nezměněných metodických, cenových a dalších podmínek ovlivňuje dynamiku výdajů zejména úroveň uspokojování potřeb společnosti z centralizovaných zdrojů a s tím související stupeň znovurozdělování (sociální opatření, věda a technika atd.), míra akumulace a decentralizace financování podnikových potřeb.

Podobně jako v případě příjmových lze i u výdajových položek státního rozpočtu s určitým zjednodušením stanovit žádoucí pořadí jejich dynamiky adekvátní požadavkům efektivního a rovnovážného rozvoje. S využitím uvedené metody ekonomického normálu lze pro rozhodující výdajové položky zapsat nerovnost:

$$G\ Vt > G\ Vks > G\ In > G\ Vsp > G\ Ph$$

kde: *Vt* — výdaje na vědu a techniku,
Vks — výdaje na kulturní a sociální opatření (společenské služby a činnosti pro obyvatelstvo),
In — výdaje na investiční výstavbu financovanou ze státního rozpočtu,
Vsp — ostatní výdaje společnosti,
Ph — výdaje na provozní potřeby hospodářských organizací, výdaje vyvolané současnou cenovou soustavou apod.

Za preferované položky, u nichž může být zájem na jejich vyšší dynamice, budeme považovat *Vt* a *Vks;* ostatní lze označit jako nepreferované. Zařazení výdajové položky *In* není zcela jednoznačnou záležitostí. Investiční náklady hrazené ze státního rozpočtu mohou být v zásadě dvojího druhu: náklady na investice celospolečenského významu (budování nových velkých podniků, strukturální změny, ekologické akce, infrastruktura, komplexní bytová výstavba apod.) a náklady na investice oborového či odvětvového významu realizované jednotlivými podniky. Vzhledem k relativně vysokému stupni účasti státního rozpočtu na investiční výstavbě je vhodnější zahrnout položku *In* do nepreferované sku-

piny. Zařazení položky *Vt* na prvé místo normálu je v současných podmínkách zřejmé. Na dalším místě pořadí by měla být výdajová položka *Vks* proto, že její rozsah vyjadřuje celkovou úroveň sociálního rozvoje společnosti a v jistém smyslu je pro státní rozpočet veličinou cílovou. Položka *In* je vzhledem k svému dvojakému charakteru umístěna v centru normálové řady. Ostatní výdaje společnosti (*Vsp*) — na rozdíl od výdajů na kulturní a sociální opatření — přímo neodrážejí rozvoj životní úrovně obyvatel a jako výdaje „režijního" typu by měly stagnovat, popř. i klesat. Umístění výdajové položky *Ph* na poslední místo řady souvisí s nutností zvyšovat účast finančních prostředků organizací na financování vlastních potřeb, s racionalizací cenové soustavy, sbližováním vnitřních a zahraničních cen apod.

Podobně jako u příjmových položek se ani u položek výdajových dosažená tempa růstu s normálovými požadavky zcela neshodovala — viz *tabulku č. 2.*

Tabulka č. 2 Průměrná roční tempa růstu výdajů státního rozpočtu v % a pořadí jednotlivých výdajových položek

období	výdajové položky					celkové výdaje
	1.	2.	3.	4.	5.	
6. pětiletka	*Vks* (4,7)	*Vsp* (3,0)	*Vt* (2,4)	*Ph* (0,6)	*In* (−1,0)	2,1
7. pětiletka	*Vks* (5,3)	*Ph* (5,2)	*Vt* (4,8)	*Vsp* (3,8)	*In* (−5,1)	3,3

Pro obě období je charakteristická vysoká dynamika výdajů na kulturně-sociální účely. Jsou to z velké části relativně fixní, nepružné výdaje; jejich tempo růstu dlouhodobě předstihuje dynamiku základních příjmových položek a výhledově může vytvářet značné napětí z pohledu strukturální i globální rovnováhy státního rozpočtu. Rychlý růst této položky pokračoval i v 8. pětiletce — v prvých dvou letech průměrným ročním tempem dosahujícím téměř 4 %.

S uplatněním zmíněných nástrojů k vyhodnocení normálových řad lze dojít k závěru, že v 7. pětiletce bylo pořadí v dynamice jednotlivých výdajových položek méně příznivé (vysoké tempo růstu položky *Ph*). Relace dynamiky preferovaných a nepreferovaných výdajů však byla příznivější (rychlejší růst položky *Vt* a pokles *In* — v souladu s realizací Souboru opatření) a celkově se proto vývoj v 7. pětiletce více blíží normálovému, žádoucímu z pohledu současných potřeb a možností. Nic na tom nezměnila ani vyšší dynamika položek *Ph* a *Vsp*.

Porovnáme-li normálové hodnocení vývoje příjmů a výdajů státního rozpočtu (přes potíže a nemalá zjednodušení s tím spojená), ukáže se jako příznivější v obou pětiletkách vývoj výdajů. Týká se to zejména relací dynamiky preferovaných a nepreferovaných výdajových položek. Důvody spočívají v celkové vyšší stabilitě rozhodujících druhů výdajů (*Vks, Vsp, Ph*) a ve fixním charakteru jejich nejvýznamnější položky (*Vks*). Naopak na straně příjmů působí negativně proměnlivost příjmových položek odvodů a pokles jejich podílu na celkových příjmech. Souvisí to s nízkou efektivností rozvoje ekonomiky, s nevyjasněností optimálního odvodového zatížení organizací, s uplatňováním různých náhradních řešení k zabezpečení požadovaných příjmů a s častými systémovými změnami v této oblasti vůbec.

Uvedené příčiny jsou v podstatě dvojího druhu:
— nedocenění ekonomických aspektů redistribučních vztahů (při přeceňování aspektů neekonomických) a s tím spojené systémové, cenové a jiné deformace,
— relativně nízká efektivnost tvorby zdrojů zaostávající za dynamikou požadavků nevýrobních potřeb společnosti.

Prvotní a určující jsou nedostatky v hospodářském mechanismu. S jejich odstraňováním je třeba začít. Znamená to omezit neekvivalentní znovurozdělování jen na nezbytně nutnou míru danou společenskými, neadresnými zájmy, odstraňovat cenové deformace a s nimi spjaté finanční vztahy ke státnímu rozpočtu, redukovat náklady „režijního" charakteru na všech stupních řízení, posilovat význam „prostorového faktoru" hospodaření správních jednotek a v neposlední řadě provádět náročnou úvěrovou politiku.

Důsledný postup v naznačených směrech by měl přispět k posílení rovnovážného vývoje nejen v rozpočtovém sektoru, ale i v celé ekonomice. Jak však ukazují minulé zkušenosti, základní problém je v tom, aby byl skutečně důsledný.

LITERATURA

[1] HOFFMAN, V.: Ředitelská analýza. Praha, Svoboda 1983.
[2] NOVÁK, J.: K využití normálových vztahů v analytické činnosti statistických orgánů. Statistika, 1986, č. 12.