

Vydává federální ministerstvo financí ČSFR  
ve spolupráci se Státní bankou českosloven-  
skou ve vydavatelství *Economia*, a.s. Praha

© federální ministerstvo financí ČSFR

Adresa redakce: Vinohradská 49, 120 74,  
Praha 2

Telefon: 2110, l. 360, 361

Vedoucí redaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

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

© Federal Ministry of Finance of CSFR

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

Chief Editor: Ivan Kočárník

## OBSAH

Ivan KOČÁRNÍK: Státní rozpočty na rok 1991 .... 1

Jiří JONÁŠ: Hospodářská politika: alternativy  
a meze.....5

Pavel ŠTĚPÁNEK: Jaké daně do tržní  
ekonomiky?.....12

Jaromír CÍSAŘ: O vlastnictví měst a obcí .....17

Dagmar HANZLOVÁ: Finanční a odpisová  
politika a proces transformace čs. ekonomiky .25

### Finance a úvěr v zahraničí

Josef MERVART: Systém daní v SRN, jejich  
výnosy a způsoby rozdělení do různých  
rozpočtů .....35

### Informace

Věra KAMENÍČKOVÁ: Seminář o makroeko-  
nomické politice.....45

Aleš BULÍŘ – Jiří JONÁŠ: Informace k publikaci  
překladu knihy F.S. Mishkina.....47

Uprostřed čísla:

Frederic S. MISHKIN: **Ekonomie peněz,  
bankovníctví a finančních trhů** (1. část): s. 1-24

## CONTENTS

Ivan KOČÁRNÍK: The State Budgets for 1991 .... 1

Jiří JONÁŠ: The Economic Policy: Alternatives  
and Limits ..... 5

Pavel ŠTĚPÁNEK: What Taxes in the Market  
Economy?..... 12

Jaromír CÍSAŘ: The Problems of Property of  
Municipalities..... 17

Dagmar HANZLOVÁ: The Financial and Amort-  
ization Policy and the Process of the  
Czechoslovak Economy Transformation..... 25

### Finance and Credit Abroad

Josef MERVART: The Tax System in West Ger-  
many, Its Yields and Modalities of Distribution to  
Various Budgets ..... 35

### Information

Věra KAMENÍČKOVÁ: The Course on Macroeco-  
nomic Policy ..... 45

Aleš BULÍŘ – Jiří JONÁŠ: Information on the  
Translation of the Book by F.S. Mishkin..... 47

In the centre of the journal:

Frederic S. MISHKIN: **The Economics of  
Money, Banking and Financial Markets**  
(Part I): pp. 1-24

Redakční rada: ing. Belo Bosák, CSc., ing. Aleš Bulíř, ing. Václav Formánek, ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., ing. Tomáš Ježek, CSc., ing. Milan Jurčeka, CSc., ing. Miroslav Kerouš, ing. Jaroslav Klopal, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Jozef Kučerák, CSc., ing. Vratislav Kulhánek, ing. Kamil Mikulič, CSc., prom. mat. Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Ivan Svítek, ing. Stanislav Šourek, prof. ing. Miroslav Tuček, CSc., ing. Vladimír Valach, ing. Anton Vavro, CSc., ing. Jan Velek, doc. ing. Karol Vlachynský, CSc., ing. Jan Vrba, ing. Jaromír Zahradník

# FINANCE A ÚVĚR

1/91

DT: 336. 12 (437)

## Státní rozpočty na rok 1991

Ivan KOČÁRNÍK\*

### Úvodem

Sestavení státních rozpočtů na rok 1991 probíhalo v úzké návaznosti na poznatky získané z analýzy ekonomického a finančního vývoje v roce 1990 a na záměry finanční politiky pro rok 1991.

Státní rozpočty jako rozhodující nástroj vlád pro koordinování ekonomického a sociálního rozvoje musejí vycházet z očekávaného vývoje ekonomického růstu, zaměstnanosti, inflace a vývoje vztahů vůči zahraničí a na tento vývoj navazovat. Rozpočty už nejsou zrcadlem hmotných procesů obsažených ve státním plánu, ale aktivními "spolutvůrci" ekonomického a sociálního rozvoje.

Situace v sestavování rozpočtů nebyla jednoduchá. V době jejich zpracování nebyl plně znám vliv některých exogenních činitelů na naši ekonomiku, a tím ani na státní rozpočty. Především se to týká objemu nákupu a cen ropy. To plyne zejména z nejisté ekonomické situace v Sovětském svazu a z krize v Perském zálivu.

Velmi důležitým činitelem, který vnáší některé pochybnosti do našich rozpočtových úvah, je skutečnost, že rok 1991 je rokem frontálního nástupu ekonomické reformy. Liberalizace cen (vnitřní směnitelnost koruny, privatizace, změny v systému daně z obrátu) a sociální důsledky nového modelu hospodaření velmi intenzívně ovlivní rozpočtové hospodaření. Bude tedy nutné mnohem větší pozornost než v minulých letech věnovat vývoji rozpočtového hospodaření v průběhu roku a operativně reagovat na případné změny ekonomických podmínek a jejich důsledky.

Nelze zakrývat také to, že vážné komplikace při přípravě rozpočtů vyplývaly z neujasněnosti kompetenčních otázek mezi federálními a republikovými orgány.

\*Ing. Ivan Kočárník, CSc., náměstek ministra financí ČSFR  
Příspěvek redakce dostala 15.1.1991.

Nakonec byl v souladu s jednotností československé ekonomiky přijat princip dělení rozhodujících příjmů (daně z obrátu a odvodů ze zisku) podle tohoto klíče: státní rozpočet federace 35 %, státní rozpočet České republiky 40 % a státní rozpočet Slovenské republiky 25 %.

Novým kritériem pro hodnocení úrovně zpracování a plnění státních rozpočtů je to, že rozpočtové hospodaření se stává jednou z podmínek pro poskytnutí půjčky od MMF k posílení našich devizových rezerv.

## Celková charakteristika cílů veřejných rozpočtů na rok 1991

Finanční politika a veřejné rozpočty v roce 1991 usilují o tři základní cíle:

1. působit na *transformaci čs. ekonomiky*; tento záměr se odráží v celé řadě opatření, jejichž hlavním smyslem je dále snížit úlohu státu v ekonomice a zvýšit naopak význam jednotlivých podnikatelských subjektů. Konkrétně jde zejména o:

- snížení a sjednocení daňového zatížení pro podniky; daňové sazby se snižují u převážné většiny podniků z dosavadních 65 % ze zisku (resp. 75 % u komerčních bank) na 55 %;

- omezení dotací pro podnikovou sféru (celkové dotace podnikům se snižují z 80 mld. Kčs v r. 1990 na 55 mld. Kčs – tj. o 32 %). I při celkové restrikci se počítá v rozpočtech s podporou rozvoje soukromého podnikání;

- omezení přerozdělovacích procesů nejen mezi státním rozpočtem a podnikovým sektorem, ale rovněž mezi republikovými rozpočty a rozpočty měst a obcí. Souhrnným vyjádřením transformačního zaměření veřejných rozpočtů je pokles podílu výdajů veřejných rozpočtů na hrubém národním důchodu o 4,5 procentních bodů – z 58,4 % v r. 1990 na 53,9 % v r. 1991;

2. blokovat *inflační proces* v čs. ekonomice, zabránit roztočení inflační spirály. To v praxi znamená důsledně uplatňovat *restriktivní finanční politiku*. Původním záměrem v této oblasti bylo dosáhnout přebytku veřejných rozpočtů v rozsahu cca 3 % výdajů (zhruba 12 mld. Kčs). Tohoto záměru se v průběhu prací na sestavení rozpočtů nepodařilo dosáhnout – ukázalo se, že tato míra restrikce by byla zřejmě velmi silná. Veřejné rozpočty po schválení zákonodárnými sbory obsahují celkový přebytek rozpočtů ve výši 8 mld. Kčs, což představuje téměř 2 % celkových výdajů a zhruba 1 % hrubého domácího produktu;

3. zajistit ve veřejných rozpočtech přiměřené *zdroje pro záchrannou sociální síť*, kterou je nezbytné vytvořit v souvislosti s předpokládanými otřesy v ekonomice. Celkové neinvestiční výdaje pro obyvatelstvo se zvyšují o 60 mld. Kčs, tzn. o 30 %, ve srovnání s rokem 1990.

Souhrnný přehled o změnách ve struktuře výdajů veřejných rozpočtů v souvislosti se základními úkoly finanční politiky podává *tabulka č. 1*.

Z tabulky je zřejmé, že se výrazně zvyšuje podíl rozpočtových výdajů ve prospěch obyvatelstva, zatímco podíl dotací podnikovému sektoru a výdajů na investice a veřejných výdajů státu klesá. Nejpodstatnější je pokles dotací podnikům.

Podíl výdajů pro obyvatelstvo roste proti roku 1990 cca o 10 bodů. Z toho, že se podíl příjmů od obyvatelstva na celkových rozpočtových příjmech zvyšuje (včetně daně z obrátu) cca o 6 bodů, vyplývá, že se zvyšuje míra přerozdělení rozpočtových

Tabulka č. 1 Podíly jednotlivých skupin výdajů na celkových výdajích veřejných rozpočtů

v %

podíl na souhrnu výdajů státních a místních rozpočtů	schválený rozpočet 1990	upravený rozpočet 1990 <sup>b</sup>	návrh rozpočtu 1991
- transfery a ostatní výdaje pro obyvatelstvo	46,0	46,9	57,1
- dotace podnikovému sektoru	17,3	18,3	11,9
- výdaje na investice rozpočtovým a příspěvkovým organizacím a ostatní transfery na investice <sup>a</sup>	10,3	9,6	7,8
- veřejné výdaje státu	26,4	25,2	22,5
- rezerva	-	-	0,7

<sup>a</sup> vč. příspěvku na družstevní a individuální bytovou výstavbu

<sup>b</sup> vláda ČSFR schválila upravený rozpočet usnesením č. 688/90. Úprava spočívala zejména v zahrnutí zvýšených cen potravin, benzínu a nafty, státního vyrovnávacího příspěvku a zvýšení výdajů organizací rozpočtové sféry.

prostředků ve prospěch obyvatelstva. Mezi hlavní faktory, které v tomto směru působí, patří státní vyrovnávací příspěvek, opatření v sociální oblasti realizované k 1. říjnu 1990, výdaje spojené se zákonem o soudních rehabilitacích a se školskými zákony, předpokládané výdaje na nezaměstnanost a rekvalifikace a částečnou kompenzaci zvýšení cen energie a tepla.

Pokles podílu dotací podnikům není pouhou restrikcí, ale současně kvalitativní změnou systému dotací. Zásadním opatřením je likvidace neinvestičních dotací, které nahrazovaly funkci cen na vnitřním trhu a kryly cenové rozdíly mezi vnitřními a zahraničními cenami. Tato změna navazuje na liberalizaci cen a na změny v devizových kursech. Za zásadní považujeme v této souvislosti to, že rozpočty na rok 1991 znamenají další výrazný krok k odstranění paternalistického přístupu státu k podnikům. V tomto směru bude finanční politika v dalších letech důsledně pokračovat.

Ve veřejných výdajích státu se snižují absolutně i relativně výdaje na obranu, naopak výdaje na bezpečnost se zvyšují (jejich podíl na celkových rozpočtových výdajích roste z 2,2 % na 2,5 %).

### Celková charakteristika státních rozpočtů

V porovnání s rokem 1990 dochází k poměrně výrazným diferencím v dynamice jednotlivých příjmů i výdajů státních rozpočtů.

Informaci o tom podávají číselné údaje uvedené v *tabulce č. 2*.

Rozpočty počítají s rychlejším růstem příjmů (index 106,7) než výdajů (index 106,1). V tom se zrcadlí úsilí restriktivní finanční politiky.

Mezi příjmy státních rozpočtů mají největší váhu daň z obratu a odvody ze zisku státních podniků, které se podílejí na jejich celkových příjmech ve výši 67,7 %. Proti roku 1990 se podstatně zvyšuje podíl daně z obratu a klesá podíl odvodů ze zisku.

Z toho především plyne, že příjmová základna státních rozpočtů je závislá zejména na vývoji vztahů mezi poptávkou a nabídkou zboží a služeb na vnitřním trhu. Jde o složité vazby mezi výrobou a spotřebou, jejichž vývoj bude ovlivněn nejen liberalizací cen, ale i vývojem nominálních příjmů obyvatelstva. Na rozdíl od minulých let bude tedy skutečná výše daně z obratu ovlivňována ekonomickými

	schválený rozpočet 1990	upravené rozpočty 1990	návrh rozpočtu 1991	rozdíl	
	1	2	3	3-2	3-1
<i>příjmy celkem</i>	420,8	442,6	472,1	29,5	51,3
z toho:					
- daň z obratu	89,7	116,9	154,3	37,4	64,6
- odvody státních podniků	190,9	185,9	165,3	-20,6	-25,6
- odvody peněžních ústavů a pojišťoven	19,8	19,8	19,7	-0,1	-0,1
- daň ze mzdy	53,2	53,2	58,4	5,2	5,2
<i>výdaje celkem</i>	415,4	437,2	464,1	26,9	48,7
z toho:					
- dotace podnikovému sektoru celkem	72,1	80,0	55,1	-24,9	-17,0
- výdaje na investice ŘOPO a ostatní transfery na investice	42,7	42,0	36,3	-5,7	-6,4
- neinvestiční výdaje pro obyvatelstvo (bez příspěvku na bytovou výstavbu)	190,8	205,1	265,0	59,9	74,2
- neinvestiční výdaje státu	109,8	110,2	104,3	-5,9	-5,5
- rezerva na mimořádné výdaje	-	-	3,4	3,4	3,4
<i>saldo</i>	5,4	5,4	8,0	2,6	2,6

faktory, vztahem nabídky a poptávky, elasticitou poptávky a adaptabilitou výroby. Je to zcela nový prvek ve finanční politice, který budou finanční orgány permanentně analyzovat.

Odvody ze zisku patří k nejrizikovější složce rozpočtových příjmů. Také zde – a lze uvést, že ještě silněji – se bude promítat řada zásadních ekonomických činitelů. Situace zde bude složitější o to, že bude nutné v podnikové sféře opustit staré návyky a přístupy typické pro administrativní způsob řízení.

Změny v rozpočtových výdajích byly uvedeny v předcházející části tohoto příspěvku.

Z hlediska úlohy jednotlivých státních rozpočtů při realizaci finanční politiky je přirozeně důležité rozdělení celkových rozpočtových příjmů a výdajů mezi jednotlivé rozpočty – viz tabulku č. 3.

Tabulka č. 3

v mld. Kčs

	souhrn rozpočtů	v tom:		
		federace	ČR <sup>a</sup>	SR <sup>a</sup>
příjmy	472,1	108,6	238,4	125,1
výdaje	464,1	102,4	237,3	124,4
přebytek	8,0	6,2	1,1	0,7

<sup>a</sup> souhrn státních a místních rozpočtů

Z údajů vyplývá, že se podstatně snižuje podíl státního rozpočtu federace na celkovém objemu rozpočtových prostředků. Patříme k těm zemím s federativním

uspořádáním, které mají nejnižší podíl federálního rozpočtu na rozdělování rozpočtových prostředků. Tato skutečnost omezuje možnosti pro realizaci jednotné finanční politiky a zároveň vytváří větší prostor pro finanční politiku jednotlivých republik. Tím se současně zvyšuje odpovědnost jednotlivých republik za realizaci restriktivní finanční politiky, transformační úlohu státních rozpočtů a za sociální politiku.

## **Závěrem**

Zásadní kvalitativní změny podmínek realizace rozpočtu a praktická neověřenost vlivu řady nových faktorů ovlivňujících vývoj ekonomiky, a tím i státního rozpočtu vytváří riziko, že míra odchylek skutečného plnění rozpočtu od předpokladů rozpočtu může být vyšší než jindy. Proto podstatně rostou nároky na praktické provádění rozpočtové politiky nejen při vypracování rozpočtů, ale i při jejich realizaci. Nelze ani vyloučit případné změny v rozpočtech, ke kterým by přistoupily vlády, pokud by si to okolnosti vyžádaly. Avšak ani v případě takovéto situace nelze ustoupit od základních makroekonomických cílů finanční a rozpočtové politiky, jejichž součástí je dosáhnout v souhrnu veřejných rozpočtů rozpočtového přebytku ve výši 8 mld. Kčs. Novým prvkem rozpočtového hospodaření se stává rozdělení celoročního rozpočtového hospodaření na jednotlivá čtvrtletí.

DT: 330.111.62;352/354 (437)

# **Hospodářská politika: alternativy a meze**

Jiří JONÁŠ\*

Restriktivně zaměřená makroekonomická politika je věcí, o které se již - po krátkém "laškování" některých ekonomů s možností podpory ekonomického růstu expanzivní politikou - nediskutuje. Od roku 1991 nás však čeká velice obtížný úkol udržení makroekonomické stability při liberalizaci cen a zahraničního obchodu.

Aby bylo možné určit správně, jaký konzistentní soubor makroekonomických cílů může hospodářská politika sledovat a jaké jsou nevhodnější nástroje pro jejich dosažení, musíme mít jasné představy o tom, jak spolu jednotlivé cíle souvisejí. Podobně jako v celé ekonomii, i v oblasti makroekonomie není možné dosáhnout najednou všech cílů, resp. kontrolovat zároveň všechny proměnné. I zde stojíme před aktem volby, kterému cíli dávat přednost a kterého se vzdát.

Cílem tohoto článku je poskytnout základní přehled o tom, jak spolu souvisí tempo růstu peněžní zásoby v ekonomice, míra inflace, vývoj směnného kursu, platební bilance a ekonomický růst. Vzhledem k záměrům ekonomické reformy a k značně nepříznivému vývoji vnějších podmínek se jedná o velice důležité oblasti, ve kterých bude nutné činit závažná rozhodnutí. Pokud však nebude respektován poža-

---

\*Ing. Jiří Jonáš, pracovník federálního ministerstva financí

Příspěvek redakce obdržela koncem listopadu 1990.