

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

© federální ministerstvo financí ČSFR

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 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

Editor in Chief: Ivan Kočárník

OBSAH

Vladimír RUDLOVČÁK: Liberalizace cen – zhodnocení cenového vývoje a působení cenové regulace v období leden až duben 1991 ... 137

Miroslav HAVEL: Nové zákony o rozpočtových pravidlech 143

Vratislav VÁLEK – Vratislav KULHÁNEK: Leasing v současných podmínkách finančního hospodaření podniku 152

Karel MAREK: K některým otázkám vzniku burz cenných papírů 163

Josef MERVART: Devizový kurs a parita kupní síly ve vztahu ke koruně čs. 171

Informace

Přehled smluv o zamezení dvojího zdanění uzavřených Československem 182

Uprostřed čísla:

Frederic S. MISHKIN: **Ekonomie peněz, bankovníctví a finančních trhů** (na pokračování - 5. část) ss. 153-176

Všechny bibliografické údaje včetně údajů o autorských právech jsou uvedeny u prvního pokračování v č. 1/91 tohoto časopisu.

Publikováno po dohodě s College, sekci vyd. HarperCollins Publishers

CONTENTS

Vladimír RUDLOVČÁK: Price Liberalization – Development of Prices and the Impact of Price Regulation in the Period of January-April 1991 137

Miroslav HAVEL: New Acts about Budgetary Rules 143

Vratislav VÁLEK – Vratislav KULHÁNEK: Leasing in the Present Conditions of Enterprise Finance Management 152

Karel MAREK: Some Questions about the Establishment of Stock Exchange 163

Josef MERVART: Exchange Rate and Purchasing Power Parity in Relation to the Czechoslovak Crown 171

Information

The Survey of the Czechoslovak Treaties on Double Taxation Prevention 182

In this issue:

Frederic S. MISHKIN: **The Economics of Money, Banking and Financial Markets** (To Be Continued - Part V) pp. 153-176

You can find all bibliographical data including particulars on copyright in part I of the series in No 1/91 of this journal.

Published by arrangement with College, a division of HarperCollins Publishers.

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., Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Stanislav Šourek, dr. ing. Dušan Tříska, CSc., 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

Price Liberalisation – Development of Prices and an Impact of Price Regulation in the Period of January-April 1991

Starting in 1990, a number of changes were introduced to rationalize the Czechoslovak price system, resulting in the price liberalization in January 1991. An appropriate legislative framework for a free market type price system was prepared by passing a new Price Act at the end of 1990. Most price controls have been lifted and market-determined prices introduced. 15 % of all prices have been left under regulation, which is aimed primarily at a reduction of inflation pressure at the very start of the price liberalization. In the period of January-April 1991 consumer prices stabilized after two months, in April the consumer price-index reached 143,7 %, which is considered to be a success.

The analysis of the market situation and the development of prices permits the price authorities (ministries of finance) to substantially reduce the scope of the price regulation in the nearest future.

DT: 336.12 (437)

Nové zákony o rozpočtových pravidlech

Miroslav HAVEL*

V prosinci minulého roku schválilo Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky nový zákon o rozpočtových pravidlech federace a Česká národní rada a Slovenská národní rada obdobné zákony platné pro republiky.

Důležitost těchto zákonů spočívá v tom, že jde o základní právní normy upravující celý proces vypracování státních rozpočtů, jejich realizace, kontroly a vyhodnocení z hlediska obsahového, metodického, organizačního i z hlediska pravomocí a odpovědnosti orgánů. V podmínkách federativního uspořádání ČSFR, kdy vedle sebe existují státní rozpočet federace a státní rozpočty dvou republik, vždy patřila hlavní pozornost těm částem rozpočtových pravidel, které stanovily příjmy jednotlivých rozpočtů, okruhy činností zabezpečovaných z jejich výdajů a vzájemným vztahům těchto rozpočtů. Je zřejmé, že řešení těchto otázek v zákonech o rozpočtových pravidlech mělo vždy nejen ekonomicko-finanční, ale i výrazně politický aspekt.

Tento článek se snaží vysvětlit, v čem se nový zákon o rozpočtových pravidlech federace liší od předchozích zákonů, zejména v úpravě uvedených klíčových otázek pravidel, a ilustrovat tyto změny na některých číselných údajích, a to ve vazbě na

* Ing. Miroslav Havel, pracovník odboru státního rozpočtu FMF Praha
Příspěvek byl předán do redakce 15.1.1991.

vypracování státních rozpočtů na rok 1991, neboť nové zákony vstoupily v platnost od 1. 1. 1991.

Stručná charakteristika hlavních problémů vypracování státních rozpočtů na rok 1991

Vypracování rozpočtů na rok 1991 představovalo složitý proces, v jehož průběhu bylo nutné řešit dva základní okruhy problémů koncepce rozpočtu.

Prvním byl samotný přechod k tržnímu mechanismu a uskutečňování ekonomické reformy v praxi, a to v podmínkách, kdy se očekává pokles národního důchodu v reálném vyjádření o 5 %, míra nezaměstnanosti 4-5 %, růst cenové hladiny kolem 30 % a deficit běžného účtu platební bilance ve výši 2,5 mld. USD.

Makroekonomickou prioritou a hlavním záměrem finanční a měnové politiky v procesu transformace ekonomiky je blokování inflačního procesu a restrikce agregátní poptávky v ekonomice. Konkrétním výrazem tohoto přístupu k vypracování rozpočtu je uvažovaný rozpočtový přebytek ve výši 8 mld. Kčs, tj. cca 1 % v poměru k národnímu důchodu. Vypracování takového rozpočtu nebylo jednoduché, uváží-li se, že pro rok 1991 se přistoupilo ke snížení daňového zatížení zisku podniků o 10 bodů a současně bylo třeba v rozpočtu zajistit prostředky na nezaměstnanost, na sociální opatření přijatá v průběhu roku 1990 a na valorizaci dávek sociálního zabezpečení v návaznosti na liberalizaci cen a očekávaný inflační vývoj.

Zvýšení podílu transferů pro obyvatelstvo a ostatních výdajů na odvětví zajišťující služby pro obyvatelstvo (zejména dávky sociálního zabezpečení, rezervy na jejich úpravu, zdravotnictví, školství) na celkových rozpočtových výdajích ze 46,9 procenta v roce 1990 na 57,2 % v roce 1991 vyžadovalo v zájmu dosažení předpokládaného rozpočtového přebytku výrazné snížení podílu všech ostatních hlavních skupin rozpočtových výdajů, především dotací podnikům (snížení podílů z 18,3 % na 11,6 %).

Druhý okruh problémů vypracování rozpočtu bezprostředně souvisel s novými rozpočtovými pravidly, zvláště s otázkou rozdělení rozpočtových příjmů mezi státní rozpočet federace a státní rozpočty republik a se samotným postavením federálního rozpočtu v soustavě rozpočtů.

V určité fázi prací na rozpočtu tyto otázky dramaticky vystoupily do popředí pro svou úzkou vazbu na nové vymezení kompetencí mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou na jedné straně a Českou republikou a Slovenskou republikou na straně druhé.

Na základě ústavního zákona, kterým byl změněn původní ústavní zákon o československé federaci z roku 1968, došlo po rozsáhlých diskusích v parlamentu k takovým úpravám v kompetencích, které ve srovnání s předchozím - značně centralistickým - pojetím federace znamenaly omezení jejich pravomocí a naopak zvýšení pravomocí republikových orgánů.

Poněvadž se státní rozpočty připravovaly v průběhu diskusí o kompetenčních otázkách na úrovni vlád a parlamentů, byla po dlouhou dobu otevřena i otázka věcné náplně a výše výdajů federálního rozpočtu. V důsledku toho nebylo možné uzavřít ani problém stanovení výše federálních příjmů a jejich konstrukce. Stalo se tak až na základě dohod předsedů vlád a ministrů financí, které umožnily dopracování zákona o rozpočtových pravidlech federace do definitivní podoby.

Pojetí zákonů o rozpočtových pravidlech

Nový zákon o rozpočtových pravidlech federace je v pořadí třetí zákon tohoto druhu přijatý v posledních 20 letech. Pojetí těchto zákonů bylo vždy odrazem uplatňovaného systému ekonomických vztahů, jejich řízení, resp. usměrňování, a konkrétního fungování a pravomocí federace a republik.

Základní rozdíly, které charakterizují odlišnost nového zákona o rozpočtových pravidlech od zákona č. 134/1970 Sb., který platil v letech 1971 - 1989, a zákona č. 129/1989 Sb., který platil jen pro rok 1990, jsou tyto:

- a) zákony o rozpočtových pravidlech z let 1970 a 1989 vycházely:
 - z centrálního řízení národního hospodářství a rozhodující úlohy státního plánu ČSSR v tomto řízení,
 - z podřízenosti státního rozpočtu úkolům státního plánu, tedy v podstatě z pasivní úlohy financí v ekonomice,
 - z faktické nadřazenosti federálního rozpočtu ve vztahu ke státním rozpočtům republik, jejichž příjmy byly ve značné míře závislé na dotacích z federálního rozpočtu;
- b) zákon o rozpočtových pravidlech z roku 1990:
 - vychází ze zrušení institutu státního plánu, z uplatnění tržních vztahů v ekonomice, a tím z podstatného zvýšení úlohy finanční a měnové politiky při usměrňování vývoje ekonomiky;
 - současně zakotvuje nové pojetí vztahů mezi státními rozpočty, jež spočívá ve zrušení dotací ze státního rozpočtu federace do státních rozpočtů republik, v samostatnosti jednotlivých státních rozpočtů a odpovědnosti příslušných vlád za výsledky rozpočtového hospodaření a v jasném vymezení příjmů jednotlivých rozpočtů v návaznosti na okruh výdajů, který je financován z jednotlivých rozpočtů a který respektuje nově stanovené kompetence federální vlády a vlád republik.

Koncepce nového zákona o rozpočtových pravidlech je tedy založena na novém uspořádání vztahů, pravomocí a odpovědností v rámci federace, na novém pojetí vztahu státu a podnikové sféry a v nejobecnějším vyjádření na opuštění centralistického modelu řízení státu a ekonomiky. V tomto smyslu je důležitým rysem nového zákona prohloubení principu demokracie v oblasti rozpočtu, které se odráží i ve zvýšení pravomocí parlamentu a ve zveřejnění údajů o státním rozpočtu.

V současné době nelze vyloučit, že i nová zákonná úprava rozpočtových pravidel bude mít dočasnou platnost. Vyplývá to zejména z toho, že se připravuje nová ústava ČSFR a ústavy České republiky a Slovenské republiky a že od roku 1993 má být provedena reforma celého daňového systému tak, aby odpovídal podmínkám tržní ekonomiky.

Podrobnější charakteristika rozdílů mezi zákony o rozpočtových pravidlech

K základním odlišnostem patří především vymezení příjmů a výdajů státního rozpočtu federace; zde bylo těžiště zákonných úprav.

Z definice rozpočtových příjmů federace v jednotlivých zákonech je zřejmá tendence k postupnému snížení podílu federálního rozpočtu na hlavních druzích rozpočtových příjmů.

Podle zákona o rozpočtových pravidlech z roku 1970 byly hlavním příjmem federace daň z obratu a odvody a daně od hospodářských organizací řízených federálními orgány. Přitom po celou dobu platnosti tohoto zákona byly v podřízenosti federálních orgánů podniky v odvětví hornictví, hutnictví, energetiky, těžkého a všeobecného strojírenství, elektrotechniky, dopravy, spojů, podniky zahraničního obchodu a banky. V podřízenosti orgánů republik byly podniky v ostatních odvětvích, tj. zejména v chemickém, potravinářském a spotřebním průmyslu, ve stavebnictví, zemědělství, vnitřním obchodě a dalších. Odvody a daně těchto podniků plynuly do státních rozpočtů republik.

Již samotné rozdělení kompetencí mezi federaci a republiky - pokud jde o řízení jednotlivých odvětví - tedy zabezpečovalo, že větší část odvodů ze zisku podniků plynula do federálního rozpočtu. Přitom prakticky celý výnos daně z obratu, a to bez ohledu na organizační podřízenost, plynul rovněž do federálního rozpočtu (výjimkou byla malá část daně z obratu, kterou hradila družstva a místní podniky buď do státních rozpočtů republik, nebo do místních rozpočtů).

Vysoká centralizace daní a odvodů do federálního rozpočtu měla za následek, že rozpočtové hospodaření republik bylo založeno na vysokém podílu dotací z federálního rozpočtu na celkových příjmech státních rozpočtů republik. Vyplynulo to z toho, že vlastní příjmy těchto rozpočtů i místních rozpočtů byly nedostatečné v poměru k výdajům, které měly zabezpečovat (financování sociálního zabezpečení, školství, zdravotnictví, bytové výstavby, dotací do zemědělství aj.).

Uvedené vztahy lze ilustrovat na těchto údajích za rok 1989:

podíl federálního rozpočtu:

- na odvodech ze zisku hospodářských organizací do státních rozpočtů	61,4 %
- na odvodech příspěvků na sociální zabezpečení	46,1 %
- na dani z obratu	93,8 %
- na odvodech bank, spořitelén a pojišťoven	77,4 %

podíl dotací z federálního rozpočtu:

- na celkových příjmech státních rozpočtů republik	52,6 %
- na celkových výdajích federálního rozpočtu	64,8 %

Vysoká míra přerozdělení prostředků mezi rozpočty byly předmětem kritiky po celou dobu platnosti zákona o rozpočtových pravidlech z roku 1970. Částečné řešení tohoto problému přinesl až zákon o rozpočtových pravidlech z roku 1989. Na jeho základě byly vlastní příjmy státních rozpočtů republik zvýšeny (příjmy federálního rozpočtu sníženy) o podíl na celostátním výnosu daně z obratu a o celý výnos příspěvku na sociální zabezpečení od federálně řízených podniků.

Tato úprava se odrazila v poklesu dotací z federálního rozpočtu ze 129,1 mld. Kčs v roce 1989 na 55,6 mld. Kčs ve schváleném státním rozpočtu na rok 1990, tj. o 57 %. Tím došlo i k poklesu podílu těchto dotací na celkových příjmech státních rozpočtů republik na 22,5 %.

V procesu zásadních politických, společenských a ekonomických změn v ČSFR, který probíhá od listopadu roku 1989, byl nastolen i požadavek změny systému federativního uspořádání ve směru výrazného posílení pravomoci republik. Ústavní zákon, který tyto otázky řešil, byl hlavním východiskem pro nové zákony o rozpočtových pravidlech federace a republik.

Ústředním problémem a hlavní změnou ve srovnání s předchozími zákony bylo nové vymezení rozpočtových příjmů a výdajů federace. Zrušení poskytování dotací

z federálního rozpočtu do státních rozpočtů republik a převod řízení (pokud lze použít tohoto slova v podmínkách přechodu k tržnímu hospodářství) výrobních organizací do působnosti republik znamenalo snížení výdajů federálního rozpočtu. Vztahy tohoto rozpočtu k organizacím výrobní sféry byly z hlediska výdajů omezeny prakticky jen na dotace železniční dopravě a na dotace a návratné finanční výpomoci, které je možné poskytovat k podpoře hospodářské politiky vlády ČSFR po dohodě s vládami republik.

Převážnou část výdajů federálního rozpočtu představují v nových podmínkách výdaje na činnost federálních orgánů a jim podřízených organizací (obrana, zahraniční věci a další orgány federální správy). Ve federálním rozpočtu jsou rovněž zabezpečovány prostředky na financování vládních úvěrů poskytovaných do zahraničí.

Omezení rozsahu činností zabezpečovaných na úrovni federace vyžadovalo nové řešení otázky příjmů federálního rozpočtu. Diskuse o příjmech měla několik fází. Počáteční názory, jež vycházely z představy plné suverenity republik nad rozpočtovými příjmy vytvořenými na jejich území a z krytí nedostatku příjmů federálního rozpočtu přímými dotacemi ze státních rozpočtů republik, byly odmítnuty. Byla dohodnuta zásada, že každý státní rozpočet, tedy i federální, bude mít své vlastní, v zákonech o rozpočtových pravidlech stanovené příjmy.

Při realizaci této zásady se vycházelo z rozdělení celkových státních příjmů na ty, které budou jednoznačně součástí příslušných rozpočtů (např. clo a odvody Státní banky československé ve federálním rozpočtu, daň od fyzických osob a odvody z objemu mezd placené organizacemi v rozpočtech republik), a na ty, jejichž celostátní výnos se bude dělit mezi rozpočty federace a republik. Do této druhé skupiny příjmů byla zařazena daň z obrátu a odvody ze zisku podniků (vč. zemědělské daň ze zisku).

Při konkretizaci těchto podílů však vyvstaly další problémy. Návrhy rozpočtových pravidel republik vycházely z toho, že příjmem republik bude ta část daně z obrátu a odvodů zisku, která je tvořena na území příslušné republiky po snížení o část tvořící podíl federálního rozpočtu. Navíc se předpokládalo uplatnění pravidla, že republiky se budou podílet na celkové částce "podílových" příjmů federace v poměru, který odpovídá poměru počtu obyvatel obou republik, tj. zhruba 2 : 1.

Práce na přípravě návrhu státního rozpočtu na rok 1991 prokázaly, že vycházet z výnosu daně z obrátu a odvodů ze zisku podle území není v současných podmínkách reálné. Důvodem je především dnešní organizační uspořádání podnikové sféry, jeho změny, celostátní působnost některých podniků, které mají ústředí na území jedné republiky, ale některé vnitřní organizační jednotky na území druhé republiky, přičemž subjektem odvodů do rozpočtu je podnik.

Nemožnost a nepraktičnost uplatnění územního principu vyžadovala zvolit jiné řešení v rozvrhu "podílových" příjmů státních rozpočtů. Na základě dohod uzavřených na úrovni předsedů vlád a ministrů financí bylo pro rok 1991 přijato řešení, že celostátní výnos daně z obrátu a odvodů ze zisku podniků bude rozdělen v poměru 35 % pro federální rozpočet, 40 % pro rozpočet České republiky a 25 % pro rozpočet Slovenské republiky. Tyto proporce zajišťují krytí předkládaných výdajů jednotlivých rozpočtů při relativně stejné míře jejich restriktce.

Z dohody o příjmech vychází i zákon o rozpočtových pravidlech federace schválený Federálním shromážděním, který obsahuje ustanovení o 35%ním podílu federace na uvedených odvodech a dani. Je však třeba poznamenat, že zákon

připouští možnost změny tohoto podílu v zákonech o státním rozpočtu federace na další léta.

Jak již bylo uvedeno, základní změny v novém zákonu o rozpočtových pravidlech federace se týkají nového vymezení příjmů a výdajů federálního rozpočtu. V ostatních částech zákona, které upravují takové otázky, jako jsou zásady hospodaření s rozpočtovými prostředky, kontrolu hospodaření s nimi, sankce za porušení rozpočtové kázně, zřizování a rušení rozpočtových organizací, vlastní proces sestavení státního rozpočtu a státního závěrečného účtu aj., nedošlo ve srovnání s předchozí právní úpravou k zásadnějším změnám.

V podstatě stejně jako v minulosti je upravena i povinnost federálního ministerstva financí předkládat vládě ČSFR spolu s návrhem státního rozpočtu federace také přehled o souhrnu veřejných rozpočtů, což je dokument podávající celkový přehled o předpokládaném rozpočtovém hospodaření federace, republik a místních orgánů. Obdobně je upraveno i předkládání státního závěrečného účtu vládě a předkládací povinnost vlády ČSFR ve vztahu k Federálnímu shromáždění.

Přitom vláda ČSFR a Federální shromáždění schvalují federální rozpočet a federální závěrečný účet, zatímco souhrn rozpočtů a souhrn závěrečných účtů je jim předkládán k informaci a není tudíž schvalován. Existence takovýchto dokumentů je však nezbytná, neboť podle zákona o rozpočtových pravidlech federace se při hospodaření s prostředky státních rozpočtů federace a republik uplatňují jednotné zásady finanční a rozpočtové politiky dohodnuté mezi vládami ČSFR, České republiky a Slovenské republiky. Souhrny rozpočtů a závěrečných účtů jsou hlavními podklady pro komplexní analýzy rozpočtového hospodaření státu a pro posuzování a řešení otázek makroekonomické regulační funkce státního rozpočtu.

Nová rozpočtová pravidla zpřesňují také ustanovení o kontrole plnění federálního rozpočtu Federálním shromážděním. Rozpočtová pravidla z roku 1970 obsahovala pouze obecné ustanovení, že vláda předkládá Federálnímu shromáždění zprávy o plnění rozpočtu federace. Podle rozpočtových pravidel z roku 1989 se tak mělo dít nejméně jednou ročně. Nová právní úprava ukládá předkládat tyto zprávy nejméně jednou za čtvrtletí. Tato změna svědčí o tom, že od převážně formální kontroly plnění rozpočtu v minulosti přechází parlament k důslednějšímu výkonu tohoto svého práva.

Rovněž ustanovení o možnosti použití prostředků federace z minulých let nebo jinak získaných prostředků (má se na mysli především emise cenných papírů) na krytí výdajů federace pouze se souhlasem Federálního shromáždění představuje zvýšení kontroly nad finančními operacemi vlády.

Vliv nových rozpočtových pravidel na změnu proporcí v rozdělení příjmů a výdajů v rámci soustavy rozpočtů

Poněvadž v každém z let 1989-1991 platil jiný zákon o rozpočtových pravidlech, umožňuje srovnání údajů o proporcích v rozdělení celostátních rozpočtových příjmů a výdajů mezi federální rozpočet, státní rozpočty republik a rozpočty místních orgánů komplexní pohled na vliv zákonů o rozpočtových pravidlech na utváření těchto proporcí. Rozdíly mezi jednotlivými lety jsou samozřejmě ovlivněny řadou dalších faktorů, které však z tohoto hlediska nebyly rozhodující (viz *tabulka č. 1*).

Tabulka č. 1

ROK 1989 (skutečnost)	celkem	v tom:		
		státní rozpočet federace	státní rozpočet republik	místní rozpočty
příjmy ^a [mld. Kčs] [%]	415,4 100,0	198,5 47,8	116,3 28,0	100,6 24,2
výdaje ^a [mld. Kčs] [%]	414,9 100,0	70,2 16,9	192,9 46,5	151,8 36,6
dotace z federálního rozpočtu do státních rozpočtů republik [mld. Kčs]		129,1		
dotace ze státních rozpočtů republik do místních rozpočtů [mld. Kčs]			55,5	
ROK 1990 (schválený rozpočet)				
příjmy ^a [mld. Kčs] [%]	420,2 100,0	137,3 32,7	191,4 45,5	91,5 21,8
výdaje ^a [mld. Kčs] [%]	414,8 100,0	76,2 18,4	192,3 46,3	146,3 35,3
dotace z federálního rozpočtu do státních rozpočtů republik [mld. Kčs]		55,7		
dotace ze státních rozpočtů republik do místních rozpočtů [mld. Kčs]			54,8	
ROK 1991				
příjmy ^a [mld. Kčs] [%]	472,4 100,0	108,6 23,0	301,5 63,8	62,3 13,2
výdaje ^a [mld. Kčs] [%]	464,4 100,0	102,4 22,0	275,8 59,4	86,2 18,6
dotace ze státních rozpočtů republik do místních rozpočtů [mld. Kčs]			23,9	

^a bez dotací poskytnutých z jiných rozpočtů nebo do jiných rozpočtů

Z údajů vyplývá, že nová rozpočtová pravidla znamenají výrazné zvýšení podílu příjmů státních rozpočtů republik na celkových rozpočtových příjmech a naopak pokles podílu federace ve srovnání s rokem 1989 zhruba na polovinu. Absolutní snížení příjmů a výdajů místních rozpočtů je spojeno s tím, že řada činností dříve fi-

nancovaných z těchto rozpočtů bude od roku 1991 hrazena ze státních rozpočtů republik.

K údajům o federálním rozpočtu v roce 1991 je třeba poznamenat, že jsou ovlivněny specifickou situací vyplývající z cenových a sociálních opatření přijatých vládou ČSFR v roce 1989. V souvislosti se zrušením dotací k maloobchodním cenám potravin, a tedy se zvýšením těchto cen bylo rozhodnuto o plné kompenzaci zvýšení cen obyvatelstvu formou příspěvku, který je hrazen z federálního rozpočtu. Pro rok 1991 tato částka představuje 27 mld. Kčs, což je hlavním důvodem zvýšení výdajů federálního rozpočtu ve srovnání s rokem 1990. Poněvadž svou povahou jde o jednu z dávek sociálního zabezpečení, které jsou jinak zahrnovány do výdajů rozpočtů republik (v ČSFR nebyl dosud zřízen fond sociálního zabezpečení), je z tohoto titulu objem federálního rozpočtu vyšší.

Mezinárodní srovnání postavení federálního rozpočtu v soustavě rozpočtů

V souvislosti s novými rozpočtovými pravidly, na jejichž základě klesl podíl federálního rozpočtu na celostátním objemu rozpočtových příjmů a výdajů, vyvstává otázka, zda nedošlo k příliš velkému oslabení funkce federálního rozpočtu, resp. jaké jsou z tohoto hlediska proporce v soustavách rozpočtů států organizovaných na spolkovém nebo federálním principu.

Proto bylo provedeno mezinárodní srovnání tohoto aspektu rozpočtového hospodaření. Problémy srovnání jsou zejména v odlišné metodice rozpočtů, takže jeho výsledky jsou pouze orientační. Jde především o fondy sociálního zabezpečení, které jsou zavedeny ve všech srovnávaných státech, zatímco v ČSFR se vytvoření tohoto fondu teprve připravuje.

Ve statistice Mezinárodního měnového fondu (Government Finance Statistics Yearbook), na jejímž základě byly propočty provedeny, jsou operace fondů sociálního zabezpečení sloučeny s rozpočty centrálních vlád. V zájmu dosažení přibližné srovnatelnosti s federálním rozpočtem v ČSFR se proto výdaje těchto fondů posuzují jako samostatná část celkových celostátních rozpočtových výdajů. Podíl centrálních (federálních) rozpočtů, rozpočtů zemí (republik, spolkových států, regionů), místních rozpočtů a fondů sociálního zabezpečení na celkových rozpočtových výdajích po vyloučení transferů mezi rozpočty je uveden v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2

	centrální rozpočet	rozpočty zemí	místní rozpočty	fond sociálního zabezpečení
SRN (1987)	21,8	21,8	17,6	38,8
Rakousko (1987)	39,7	14,7	16,6	29,0
Švýcarsko (1984)	19,5	27,5	23,5	29,5
USA (1987)	39,9	17,8	23,2	19,1
ČSFR (1991)	15,0	34,9	18,2	31,9 ^a

^a výdaje na dávky sociálního zabezpečení vč. rezerv na jejich úpravu

Podíl federálního rozpočtu v ČSFR na celkových výdajích je tedy nejnižší ze srovnávaných států. Není účelem tohoto článku se podrobněji zabývat příčinami tohoto stavu. Srovnání s Rakouskem, kde je váha centrálního rozpočtu nejvyšší, např.

ukazuje, že tato země má relativně vyšší podíl výdajů na ekonomické činnosti a služby než federální rozpočet v ČSFR mj. i vlivem relativně vysoké váhy výdajů na dopravu a spoje. Příčin je však více, např. značná účast centrálního rozpočtu na financování výdajů na vzdělání.

Závěr

Nová rozpočtová pravidla v ČSFR znamenají poměrně značnou změnu, ve srovnání s předchozím stavem. Odrážejí určitou specifiku vztahů v podmínkách dvoučlenné federace v současném období, jež je charakterizována posílením pravomocí republikových orgánů, a tedy i váhy rozpočtů republik. To klade zvýšené nároky na zajišťování jednotné a koordinované hospodářské a finanční politiky.

SUMMARY

New Acts about Budgetary Rules

The article deals with a conception of acts about budgetary rules of the federation during last twenty years (acts from 1970, 1989, 1990). It is concentrated on characteristics of basic changes connected with a new act valid from 1991. These changes are following: the range of activities ensured from the level of federal institutions is reduced in connection with new division of competencies between federation and republics, therefore volume of expenditures from federal budget is reduced; state budgets of federation, Czech and Slovak republic are independent; the system of subsidies extended from federal budget to budgets of republics is abolished; every state budget has its own revenues determined by acts about budgetary rules, total revenue from profit tax and turnover tax is divided among federal budget and budgets of Czech and Slovak republics in the rate 35 : 40 : 25 per cent.

The article points out expressive decline in the share of federal budget in total budgetary revenues and expenditures in the CSFR (also from point of view of international comparisons) and increased claims on ensuring of unified financial policy under new conditions.