

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. V. GRAMMETBAUER: K návrhu reformy daňové soustavy	361
Dr. F. VENCOVSKÝ: Rovnovážná funkce tržního a cenového mechanismu v teorii prof. Engliše	366
kolektiv: Analytický přehled vývoje čs. ekonomiky a rozpočtového hospodaření v letech 1970—1989	375

Ekonomická reforma

Dr. ing. J. SMRČKA, CSc.: Státní plán, hospodářská politika a běžné usměrňování ekonomiky v současné etapě radikální reformy	392
--	-----

Diskuse

Ing. A. BULÍŘ: Příčiny platební neschopnosti: institucionální a mikroekonomické souvislosti	402
Ing. J. ŠILAR, CSc.: Dotace do agrokomplexu	409

Poznámky a zkušenosti

Ing. J. DAŇHEL: Perspektivy zvýšení prestiže pojištění v novém ekonomickém klimatu	417
--	-----

Finance a úvěr v zahraničí

Ing. V. KOLMAN: Některé aspekty řízení peněžního trhu ve Velké Británii	420
Ing. J. VLČEK: Změny systému řízení polského zahraničního obchodu	426

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

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

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

Главный редактор:

Иван Кочарник

СОДЕРЖАНИЕ

V. GRAMMETBAUER: K projektu reformy daňové soustavy	361
Ф. ВЕНЦОВСКИ: Равновесная функция рыночного и ценового механизма в теории проф. Энглиша	366
Коллектив: Аналитический обзор развития чехословацкой экономики и бюджетного хозяйства в период 1970—1989 гг.	375

Экономическая реформа

Я. СМРЧКА: Государственный план, экономическая политика и текущее регулирование экономики в современном этапе радикальной реформы	392
---	-----

Дискуссия

А. БУЛИРЖ: Причины неплатежеспособности: институциональные и микроэкономические связи	402
И. ШИЛАР: Дотации в агрокомплекс	409

Заметки и обмен опытом

И. ДАНЬГЕЛ: Перспективы повышения престижа страхования в новом экономическом климате	417
--	-----

Финансы и кредит за рубежом

V. KOLMAN: Некоторые аспекты управления денежным рынком в Великобритании	420
И. ВЛЧЕК: Изменения в системе управления польской внешней торговлей	426

Analytický přehled vývoje čs. ekonomiky a rozpočtového hospodaření v letech 1970–1989

kolektiv autorů — pracovníků federálního ministerstva financí ČSFR

1. Úvod

Nový státní rozpočet na rok 1990 a zaměření finanční a rozpočtové politiky v příštím období vycházejí z kritického zhodnocení dlouhodobého vývoje čs. ekonomiky. Tento vývoj byl ovlivněn:

– dosavadním hospodářským mechanismem a hospodářskou politikou s dominující úlohou direktivního hmotného plánu,

– vnějšími ekonomickými podmínkami v uplynulých dvou desetiletích, zejména tzv. ropnými šoky a na ně navazujícími cenovými explozemi, průběhem ekonomického cyklu hospodářsky vyspělých zemí a jejich adaptací na tyto změněné podmínky, rostoucím problémem mezinárodního zadlužení nejprve rozvojových zemí a postupem doby i zemí střední a východní Evropy.

Protože čs. hospodářská politika preferovala autarkii a ochranu čs. ekonomiky před těmito vnějšími vlivy, neprošlo naše národní hospodářství nezbytnými adaptačními procesy.

Rozpočtové hospodaření bylo sice ovlivňováno vývojem makroekonomických vztahů, odráželo tento vývoj, avšak v rámci logiky platného hospodářského mechanismu primárně neaspirovalo na jejich ovlivňování.

Analýza minulého vývoje, hospodářské politiky a tendencí v tvorbě a užití produktu, v oblasti cen, mezd, úvěru a měnového kursu je nezbytná pro pochopení vývoje objemu a struktury rozpočtových příjmů a výdajů. Z této analýzy a z kritického zhodnocení současného stavu ekonomiky vychází koncepce financí a rozpočtové politiky a nový státní rozpočet na rok 1990.

2. Tendence ekonomického vývoje Československa v letech 1970–1989 (makroekonomický pohled)

2.A. Ekonomický růst

2.A. a) Tvorba produktu

Čs. ekonomika prošla v uplynulém dvacetiletí několika etapami vývoje.

Po dynamickém růstu první poloviny sedmdesátých let a jeho snížení v druhé polovině došlo na počátku osmdesátých let ke stagnaci a přechodně i k poklesu

tvorby národního důchodu. Následné oživení bylo nevýrazné a vzápětí bylo v posledních letech vystřídáno opětovně stagnačními tendencemi. Pro tento vývoj bylo příznačné, že se s výjimkou počátku osmdesátých let neshodoval s průběhem ekonomického cyklu v rozvinutých tržních ekonomikách. Zatímco v sedmdesátých letech čs. ekonomika vykazovala vyšší růstovou dynamiku, v letech osmdesátých se svým tempem růstu již dostala pod úroveň rozvinutých tržních ekonomik (RTE) — viz *graf č. 1 a 2*.

Tendence v dynamice ekonomického růstu Československa vyplývají z následujících skutečností:

- v první polovině sedmdesátých let zakládala čs. ekonomika svůj relativně vysoký růstový výkon v zásadě na vnitřních zdrojích a na čerpání devizových rezerv vytvořených v minulých obdobích;

- v druhé polovině sedmdesátých let byly k udržení daného ekonomického růstu využívány vnější zdroje; tyto vnější zdroje však nebyly využity efektivně k uskutečnění adaptačních procesů, ale v zásadě k udržení dosavadních neefektivních ekonomických struktur;

- změněné vnější podmínky, na něž se ekonomika neadaptovala, a omezení možností čerpat zahraniční úvěry na počátku osmdesátých let vedly k poklesu tvorby produktu. Omezení investic jako reakce hospodářské politiky na tuto situaci sice působilo spolu s cenovým růstem příznivě na rovnováhu v čs. ekonomice, nicméně na rozdíl od RTE byla realizace adaptačních procesů pouze oddálena. O tom svědčí skutečnost, že k udržení — byť nižších — temp růstu ve druhé polovině osmdesátých let bylo třeba čerpat opět zahraniční zdroje a došlo k druhé vlně růstu našeho zahraničního zadlužení v konvertibilních měnách.

2.A. b) Užití produktu

Vývoj ve struktuře užití produktu lze v uplynulém období charakterizovat *grafem č. 3*.

Osobní spotřeba

Dynamika růstu osobní spotřeby byla v celém období v zásadě shodná s dynamikou růstu užití národního důchodu. Při nízkém tempu růstu užitého národního důchodu došlo tedy i k nízkému růstu (prakticky stagnaci) osobní spotřeby. Vývoj osobní spotřeby byl závislý především na dynamice peněžních příjmů obyvatelstva, zejména mezd. Dynamika těchto příjmů dlouhodobě jen mírně přesahovala dynamiku tvorby národního důchodu, zejména z důvodu poměrně přísné a úspěšné regulace mzdového vývoje. To také přispělo ke stabilizaci situace na vnitřním spotřebitelském trhu, který byl mnohem rovnovážnější než trh investic a meziproduktů.

Zrychlení růstu osobní spotřeby v druhé polovině osmdesátých let při současném zpomalení dynamiky užitého národního důchodu šlo zčásti na úkor vnějšího zadlužení.

Tempo růstu osobní spotřeby však kvantitativně i kvalitativně zaostávalo za vyspělými státy západní Evropy.

Hmotná společenská spotřeba

Hmotná společenská spotřeba (tj. věcné výdaje na školství, zdravotnictví, kulturu a věcné výdaje na obranu, bezpečnost a správu) dlouhodobě rostla mno-

hem rychleji než národní důchod (v letech 1970–1988 vzrostla na více než 285 %, zatímco národní důchod na 193 %).

Tento růst hmotné společenské spotřeby pohlcoval relativně stále více zdrojů a stával se tak blokujícím elementem hospodářského růstu. Vytvářel tlak na růst vnější zadlužení a dlouhodobě byl jedním z faktorů, které omezovaly růst osobní spotřeby a investic.

Vysoký růst hmotné společenské spotřeby ve prospěch obyvatelstva – placené převážně ze státního rozpočtu a znamenající tak růst bezekvivalentního přerozdělování – přenáší rozhodování, odpovědnost i kontrolu z občana na státní aparát; to bývá předznamenáno nezájmem o kvalitu poskytovaných služeb a vede k nehospodárnostem. Znehodnocení těchto společenských vkladů se mj. projevilo v nízké úrovni zdravotní a sociální péče, poklesu všeobecné vzdělanosti, zanedbanosti bytového fondu apod.

Investice

V první polovině sedmdesátých let došlo k relativně rychlému růstu investic, a to na úkor zpomalení dynamiky růstu osobní i hmotné společenské spotřeby a snižování aktivního salda devizové pozice Československa vůči zahraničí. Výrazný pokles objemu investic v první polovině osmdesátých let byl vynuceným tahem hospodářské politiky, který reagoval na omezení možnosti dalšího čerpání zahraničních zdrojů.

2.B. Rovnováha československé ekonomiky

Permanentním jevem vývoje čs. ekonomiky v uplynulém dvacetiletí byla nerovnováha. Tato nerovnováha se projevovala především jako nerovnováha typu převahy poptávky nad nabídkou, a to jak v jejich globální relaci, tak i ve struktuře. Nerovnováha se v různé míře projevovala jak na vnitřním spotřebitelském trhu (kde byla relativně nejmírnější), tak na trhu meziproductů (kde se v posledním období silně vyhrtila), tak i na úseku investic. Byla-li permanentním jevem v čs. ekonomice nerovnováha, byla stejně tak permanentním jevem inflace, která je formou projevu nerovnováhy.

Kromě toho, že se inflace projevuje otevřeným růstem cen, má při jejich administrativním řízení i některé další formy. Jde jednak o tzv. inflaci potlačenou, která vystupuje v podobě neuspokojené poptávky po zboží, front, pořadníků, podplácení apod., jednak o tzv. inflaci skrytou – různé skryté zvyšování cen při tzv. inovacích apod.

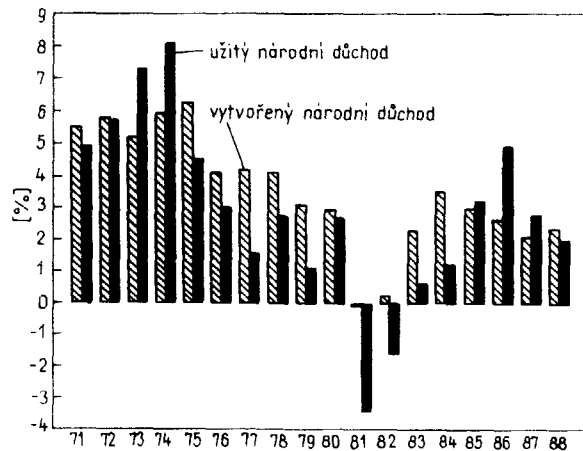
Z těchto důvodů publikované cenové indexy – viz grafy č. 4 a, b – nemohou postihovat skutečnou výši inflace v Československu.

Jak je z grafů patrné, ani oficiálně vykazované cenové indexy nejsou tak neměnné, jak by odpovídalo názoru, pěstovanému v povědomí čs. veřejnosti. Rychlý cenový růst od konce sedmdesátých let do poloviny osmdesátých let byl výrazem toho, že vláda byla donucena – vzhledem k zablokování možnosti čerpat vnější zdroje – řešit problém vnitřní ekonomické nerovnováhy také růstem cen.

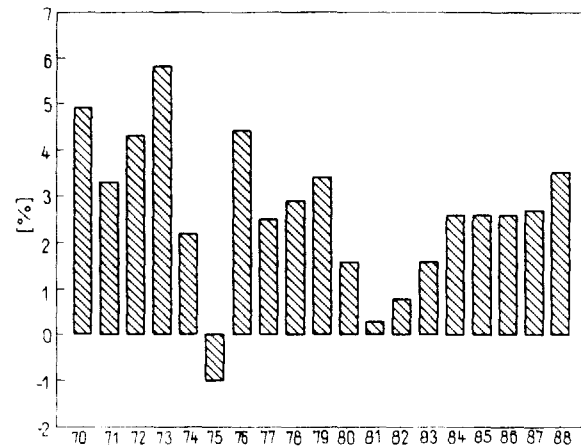
Od poloviny osmdesátých let se cenový růst zpomalil, resp. zastavil, což vedlo k prohlubování nerovnováhy na všech trzích, k prohloubení skryté a potlačené inflace a k narůstání tlaku na schodkovost státního rozpočtu.

Celkově byla pružnější politika v oblasti cen velkoobchodních a nákupních než v oblasti cen maloobchodních. To znamenalo rostoucí tlak na státní rozpočet a jeho schodkovost. Rozdílná dynamika velkoobchodních a nákupních cen

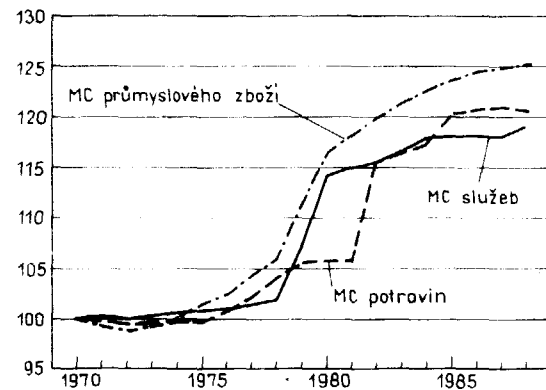
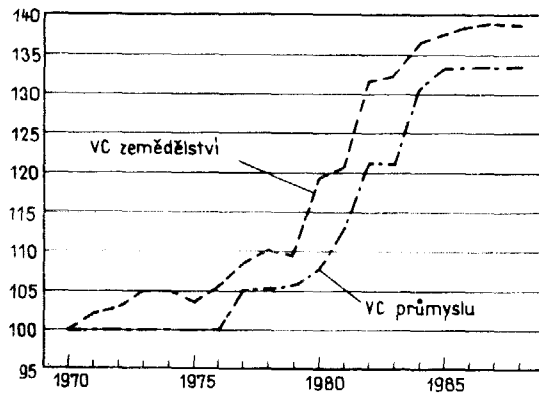
Graf č. 1 Meziroční přírůstky národního důchodu Československa – stálé ceny



Graf č. 2 Meziroční přírůstky hrubého domácího produktu (HDP) evropských zemí OECD – stálé ceny



Graf č. 4a, b Cenové indexy (1970 = 100)



na straně jedné a cen maloobchodních na straně druhé, způsobila vedle prohlubující se zjevné neracionality celého systému cen i rostoucí potřebu nejrůznějších dotací k cenám jednotlivých produktů a dotací k cenám ve formě tzv. záporné daně z obrátu.

Chronická převaha poptávky nad nabídkou na všech trzích, zejména však investic a meziproduktů, a monopolní struktura trhu vytvořila příznivé klima i pro tzv. inflaci nákladového typu. Rostly zejména náklady na investice. Příkladem může být růst nákladů na instalovaný výkon v jaderných elektrárnách: z 7 955 tis. Kčs na 1 MW u bloku V1 v Jaslovských Bohunicích až na 17 045 tis. Kčs na 1 MW v případě elektrárny Mochovce.

Na prohlubování nerovnovážných projevů v ekonomice i na vývoji inflace se v rámci daného direktivního systému řízení podílela také úvěrová politika.

Ve sledovaném období rostlo podstatně dynamičtěji množství peněz v národním hospodářství prostřednictvím poskytovaných bankovních úvěrů ve srovnání s dynamikou růstu vytvořeného národního důchodu. I když úvěrová politika byla v zásadě podřízena hmotnému plánu, zůstává faktem, že prostřednictvím vysokých temp růstu úvěrů nerovnovážný vývoj ekonomiky konečkonců umožňovala — viz *graf č. 5*.

2.C. Vývoj zaměstnanosti

Problém zaměstnanosti, resp. nezaměstnanosti, nehrál v uplynulém období v Československu tak dramatickou úlohu jako v tržních ekonomikách. Jedním ze základních ekonomických a sociálních atributů našeho ekonomického vývoje byla plná zaměstnanost. Vývoj na tomto úseku však zřejmě dospěl až do stadia strukturální i globální přezaměstnanosti, projevující se vysokým počtem pracujících důchodců, vysokým podílem pracujících žen i velkým množstvím neobsazených pracovních míst.

Hodnocení tohoto vývoje je složité a není jednoznačné. Princip plné zaměstnanosti se pravděpodobně významně podílel na celkově nižší produktivitě práce u nás v porovnání s vyspělými tržními ekonomikami s rozvinutým trhem práce — viz *graf č. 6*.

Velkým problémem zaměstnanosti v Československu je její struktura s dominantní úlohou primárního a sekundárního sektoru. Tím se odlišujeme od vyspělých zemí. V Československu představuje podíl primárního, sekundárního a terciárního sektoru na zaměstnanosti přibližně 13 %, 47 % a 40 %, zatímco v SRN je to 6 %, 32 % a 62 %. U nás tedy pracuje zhruba šedesát procent zaměstnaných v průmyslu a zemědělství, v SRN stejný podíl ve službách.

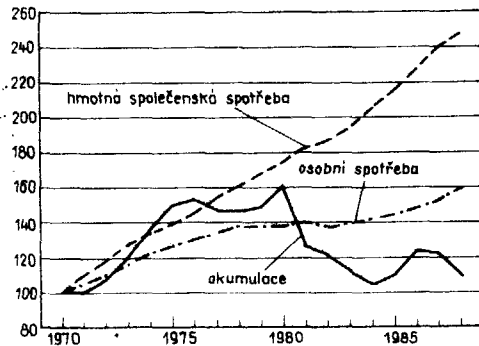
2.D. Vnější vztahy

V platební bilanci a devizové pozici Československa vůči zahraničí lze v uplynulém dvacetiletí sledovat výrazné výkyvy, které odrážejí vliv vnitřních a vnějších podmínek — viz *graf č. 7*.

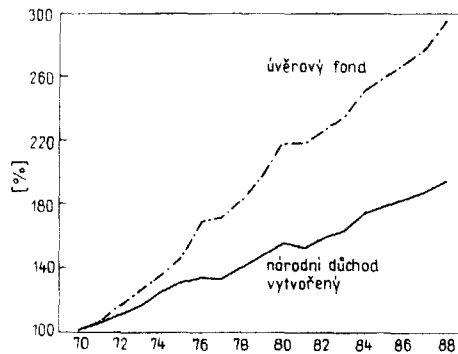
Již od roku 1973 dochází k poklesu celkového aktiva devizové pozice Československa vůči zahraničí. V roce 1977 pak tato pozice přechází do pasíva; Československo se tedy stává dlužníkem. Pokles aktiva devizové pozice a vznik pasíva v druhé polovině sedmdesátých let byl cenou politiky hospodářského růstu bez adaptace ekonomiky na změny ve světové ekonomice.

Po roce 1981 byla Československu zablokována možnost čerpat další úvěry v zahraničí a saldo devizové pozice se začíná zlepšovat (zejména díky redukcí dovozu a dodatečným vývozům), v roce 1983 přechází devizová pozice Českoslo-

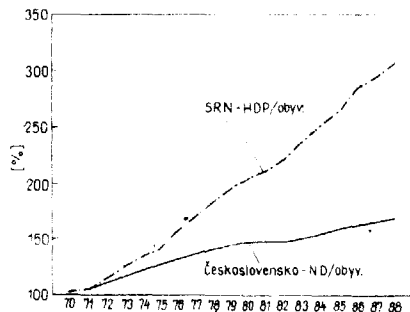
Graf č. 3 Dynamika hlavních položek užití národního důchodu (1970 = 100)



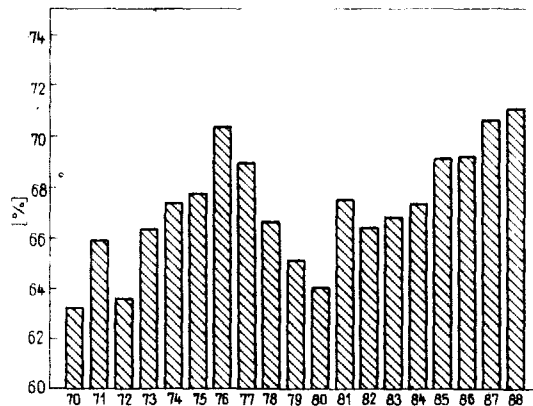
Graf č. 5 Dynamika množství peněz a národního důchodu (1970 = 100)



Graf č. 6 Vývoj HDP/obyv. v SRN, vývoj ND/obyv. v Československu — stálé ceny (1970 = 100)



Graf č. 8 Podíl vydajů státního rozpočtu (vč. záporné daně z obrátu) na vytvořeném ND (údaje v běžných cenách)



venska celkově opět do aktiva, avšak při růstu našich nebonitních pohledávek (jen obtížně realizovatelných) zejména prostřednictvím vládních úvěrů.

Vývoj je po celé období až do roku 1986 diametrálně odlišný v obou základních oblastech – rublové oblasti a oblasti konvertibilních měn. Vůči rublové oblasti je Československo věřitelem, a to v zásadě na stabilní úrovni do r. 1986; po tomto roce dochází k dramatickému nárůstu.

I když objemově rozhodující část zahraničního obchodu spadá do rublové oblasti, pro vývoj celkové devizové pozice byla do roku 1986 klíčová oblast konvertibilních měn. Výkyvy této oblasti v podstatě způsobovaly výkyvy celkové devizové pozice.

Vztah k volnoměnové oblasti

Strukturu devizové pozice Československa vůči oblasti konvertibilních měn ukazuje v přehledu *tabulka č. 1*.

Tabulka č. 1 Struktura devizové pozice Československa vůči volnoměnové oblasti v mld. USD

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
saldo bilance běžných platů	.	-0,4	-0,3	-0,1	0,1	0,5	0,7	0,5	0,3	-0,2	-0,3	-0,4
hrubá zadluženost	-0,6	-1,4	-6,9	-6,3	-5,7	-5,2	-4,8	-4,6	-5,6	-6,7	-7,4	-8,0
pohledávky bez vládních úvěrů	0,7	1,4	3,8	3,0	2,9	3,2	3,4	3,5	4,4	4,8	5,1	5,7
pohledávky z vládních úvěrů	0,4	0,5	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	1,5	1,8	2,2	2,4	2,5
devizová pozice celkem	0,5	0,5	-2,3	-2,5	-1,9	-1,0	-0,3	+0,4	0,6	0,3	0,1	0,2

Pasívum salda bilance běžných plateb a rostoucí hrubá zadluženost vedou v období 1973–1976 – při dosud aktivní devizové pozici – k čerpání devizových rezerv. Po roce 1976 však přechází celková devizová pozice do pasíva. Tato tendence kulminuje v roce 1981. Od roku 1982 přechází saldo bilance běžných platů do aktiva (restrikce dovozu, nucené vývozy) a současně začínají narůstat pohledávky z vládních úvěrů (vývozu do méně likvidních teritorií). Klesá i hrubá zadluženost. Od roku 1986 hrubá zadluženost opět roste, k čemuž od roku 1987 přispívá i pasívum salda bilance běžných plateb. Proto opět dochází k poklesu aktivní devizové pozice vůči volnoměnové oblasti i přesto, že rostou pohledávky z vládních úvěrů.

Vztah k rublové oblasti

Strukturu devizové pozice Československa vůči rublové oblasti ukazuje v přehledu *tabulka č. 2*.

Po celé sledované období saldo platební bilance vůči Mezinárodní bance pro hospodářskou spolupráci (MBHS), jako rozhodující složce bilance běžných plateb vůči socialistickým zemím, kolísá. Po počátečním pasívu přechází na začátku osmdesátých let do aktiva, v letech 1984–1986 je opět pasivní. Od roku 1987 přechází znovu do aktiva a toto aktivum velmi dynamicky roste. Tomu v zásadě odpovídá i vývoj hrubé zadluženosti. Při stabilní a vysoké úrovni vládních úvěrů je devizová pozice neustále aktivní s tendencí dramatického nárůstu v letech

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
saldo bilance vůči MBHS	-3,3	-1,1	-0,5	0,7	2,3	2,1	-2,7	-0,8	-2,7	0,1	10,9	11,4
hrubá zadluženost	4,4	6,7	13,3	9,3	8,9	11,5	16,1	14,9	16,2	12,9	7,2	10,4
pohledávky bez vládních úvěrů	2,4	6,2	13,3	11,6	12,4	14,0	18,0	19,7	20,4	22,4	29,4	30,1
pohledávky z vládních úvěrů	13,6	13,0	13,7	10,5	11,3	10,3	10,0	10,1	10,0	11,6	15,8	25,8
devizová pozice celkem	11,6	12,5	13,7	12,8	14,8	12,8	11,9	14,9	14,2	21,1	38,0	45,5

1987 a 1988 na základě podstatného růstu vládních úvěrů zejména ve vztahu k SSSR.

3. Vývoj rozpočtového hospodaření

Státní rozpočet v uplynulých dvou desetiletích byl determinován logikou platného modelu hospodářského mechanismu. Návrat k direktivní soustavě řízení od roku 1970 byl doprovázen zesílením voluntaristických přístupů ke státnímu rozpočtu a jeho kategoriím. Odráželo se v tom dlouhodobé podceňování významu peněz, cen i financí, které vyžadovalo, aby státní rozpočet finančně zabezpečoval „profinancování“ úkolů státního plánu.

Vztahy státního rozpočtu k podnikové sféře byly individualizovány podle plánované finanční situace podniků, kdy vedle základních sazeb odvodů byly uplatňovány nejrůznější dodatkové odvody a při odchylce skutečnosti od plánu také slevy a jiné formy finanční pomoci. Současně fungovala značná redistribuce na úrovni VĤJ a resortů, často redistribuce protisměrná. To vedlo k značné neprůhlednosti celého finančního systému a působilo demotivačně na hospodářské subjekty.

Státní rozpočet tak spolu s měnovou politikou nevytvářely dostatečný tlak na neefektivní články národního hospodářství a na objektivizaci cen. Naopak k jejich důležitým úkolům patřilo „řešení“ důsledků těchto neefektivností a neobjektivit.

3.A. Státní rozpočet a redistribuce národního důchodu

Rozsah redistribuce národního důchodu státním rozpočtem dosáhl ve sledovaném období zhruba dvou třetin; nevýrazně kolísal zejména v návaznosti na různé cenové, metodické a organizační vlivy, od počátku osmdesátých let však mírně soustavně rostl až k hranici 70 % – viz *graf č. 8*.

Přes růst podílu státního rozpočtu na národním důchodu je rozsah redistribuce produktu u nás srovnatelný s rozvinutými tržními ekonomikami s vyspělým sociálním zabezpečením – viz *tabulka č. 3*.

Propočet veličiny HDP Československa je k dispozici pouze za roky 1987 a 1988. Údaje HDP za rok 1989 u Československa nejsou dosud k dispozici, u ostatních uvedených zemí je k dispozici pouze předběžný odhad.

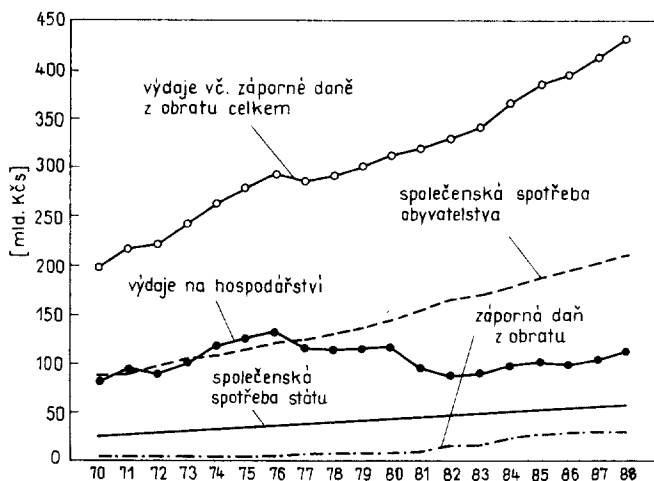
Globálně není tedy podíl státního rozpočtu na národním důchodu za Československo dramaticky vyšší, jak se často uvádí. Reálným problémem v případě Československa však nicméně zůstává vysoká angažovanost státního rozpočtu v redistribučních procesech ve vztahu k podnikům.

	1975	1985	1987	1988	1989
Československo	.	.	53,6	54,1	.
SRN	48,9	47,5	46,8	46,5	45,7
Dánsko	48,2	59,3	58,3	59,9	60,1
Francie	43,4	52,2	51,8	50,7	50,4
Japonsko	27,3	32,7	33,2	.	.
Nizozemí	52,8	59,7	60,1	59,3	56,9
Rakousko	46,1	51,7	52,5	.	.
Švédsko	48,9	64,6	59,9	.	.
Švýcarsko	28,7	31,0	30,1	.	.

3.B. Výdaje státního rozpočtu

Dynamika jednotlivých výdajových položek státního rozpočtu je velmi různorodá – viz *graf č. 9*.

Graf č. 9 Vývoj základních výdajových položek státního rozpočtu (včetně záporné daně z obrátu)



Společenská spotřeba státu

Pod tímto pojmem jsou zahrnuty výdaje státního rozpočtu na obranu, bezpečnost, státní správu, soudy, prokuraturu a arbitráž. Největší dynamiku vykazují výdaje na obranu a bezpečnost, které vzrostly ve sledovaném období na 245,3 %, a tedy rychleji než výdaje na společenskou spotřebu obyvatelstva (růst na 239,2 %). Výrazně pomaleji rostou výdaje na správu (209,1 %) a další položky společenské spotřeby státu – viz *tabulka č. 4*.

Společenská spotřeba obyvatelstva

V období 1988/1970 nejdynamičtěji vzrostly výdaje na zdravotnictví (293,4 %), kulturu (285,7 %), školství (242,1 %) a výdaje na sociální zabezpečení

Tabulka č. 4 Výdaje na obranu a bezpečnost

	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989
výdaje na obranu a bezpečnost celkem	21,0	28,2	35,1	42,4	44,9	47,2	49,3	49,0
v tom:								
výdaje na obranu	18,1	21,6	26,7	32,7	35,0	37,2	38,7	38,2
výdaje na bezpečnost	2,9	6,6	8,4	9,9	9,9	10,0	10,6	10,8
vojenské výdaje (podle metodiky OSN)						34,9	36,5	35,8

(223,5 %). Vysoká dynamika těchto výdajů vedla k tomu, že stoupl jejich podíl na celkových výdajích státního rozpočtu z 44,3 % v roce 1970 na 48,6 % v roce 1988, kdy dosáhly celkové výše 209,3 mld. Kčs.

Rychlý růst výdajů (např. ve zdravotnictví) neznamená vždy odpovídající růst kvality služeb, neboť je částečně pohlcován jednak cenovým růstem (léky), ale také nehospodárností ve využití prostředků.

Dotace na spotřebu — záporná daň z obratu

Dramatickým způsobem roste tzv. záporná daň z obratu, která existuje u výrobků, jejichž velkoobchodní cena je vyšší než cena maloobchodní. Toto převýšení se hradí dodavatelským podnikům z výnosu kladné daně z obratu a ekonomicky tedy znamená, že stát touto formou fakticky dotuje řadu základních životních potřeb, zejména potravin.

Celkový vývoj záporné daně z obratu charakterizuje *tabulka č. 5*.

Tabulka č. 5 Vývoj záporné daně z obratu

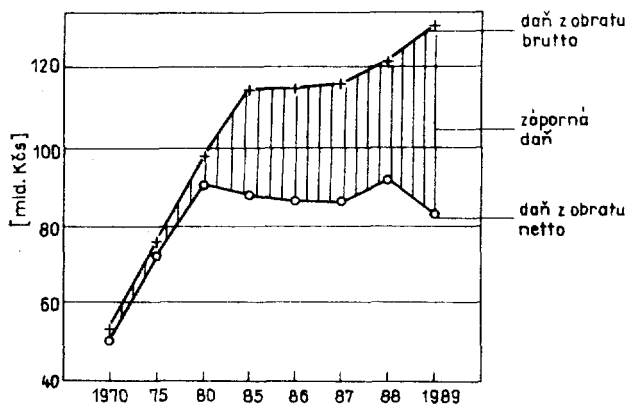
	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
záporná daň z obratu	3,2	4,2	7,3	8,8	15,6	15,8	22,6	26,6	28,6	29,8	29,8	49,7

Záporná daň z obratu tedy vzrostla ve sledovaném období na patnáctinásobek. V roce 1989 pak dále vzrostla v porovnání s rokem 1988 o další dvě třetiny. Politika v zásadě stabilních maloobchodních cen tak vedla k tomu, že např. jeden kilogram hovězího zadního masa v ceně 46 Kčs je dotován částkou 49,90 Kčs, telecí kýta (67 Kčs za kg) je dotována částkou 63,50 Kčs; 1 l plnotučného mléka v ceně 3,10 Kčs je dotován částkou 2,37 Kčs, 1 kg másla v ceně 40 Kčs je dotován částkou 35,31 Kčs, 1 kg moravského bochníku v ceně 24 Kčs je dotován částkou 28 Kčs. Pokud jde o pevná paliva, 1 t černého uhlí v maloobchodní ceně 360 Kčs je dotována částkou 248,60 Kčs.

Formou záporné daně z obratu byly masné a jatečné výrobky dotovány v roce 1988 celkově částkou 4,4 mld. Kčs (v roce 1989 předběžně 11,9 mld. Kčs), mlékárenské výrobky částkou 9,4 mld. Kčs (1989 předběžně 13,3 mld. Kčs), ovocné a zeleninové výrobky částkou 2,2 mld. Kčs (1989 předběžně 2,6 mld. Kčs), pevná paliva částkou 4,2 mld. Kčs (1989 předběžně 5,1 mld. Kčs).

Vývoj záporné daně z obratu je i hlavní příčinou stagnace čistého výnosu daně z obratu — viz *graf č. 10*.

Graf č. 10 Vývoj daně z obrátu



Dotace podnikové sféry

Investiční dotace podnikové sféry se podílejí na realizované investiční výstavbě zhruba 10 %. Jejich podíl na výdajích státního rozpočtu v osmdesátých letech klesal – viz tabulka č. 6.

Tabulka č. 6 Vývoj investičních dotací podnikům

v mld. Kčs

	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988
dotace	14,0	26,5	24,1	12,4	12,8	12,5	12,0

Z neinvestičních dotací (bez započtení slev na odvodech) hospodářským organizacím připadá rozhodující část na nejrůznější dotace organizacím agrokomplexu – viz graf č. 11.

Dotace do agrokomplexu představovaly v roce 1988 26,4 mld. Kčs, v nich například diferenciatní příplatky činily 12,6 mld. Kčs, příplatky k nákupním cenám 1,8 mld. Kčs a prémie za přírůstek tržní produkce 1,6 mld. Kčs. Různé intervence při výkupu činily 3,8 mld. Kčs.

Z ostatních neinvestičních dotací byla například cena tepla z dálkových zdrojů dotována téměř 2 mld. Kčs, těžba železných rud 1,2 mld. Kčs.

Podle druhu připadá rozhodující část dotací na dotace k hospodářskému výsledku, kde více než 80 % představují dotace k cenám. Další významná část dotací připadá na dotace do rozdělení, tedy dotace zabezpečující finanční rovnováhu organizací – viz graf č. 12.

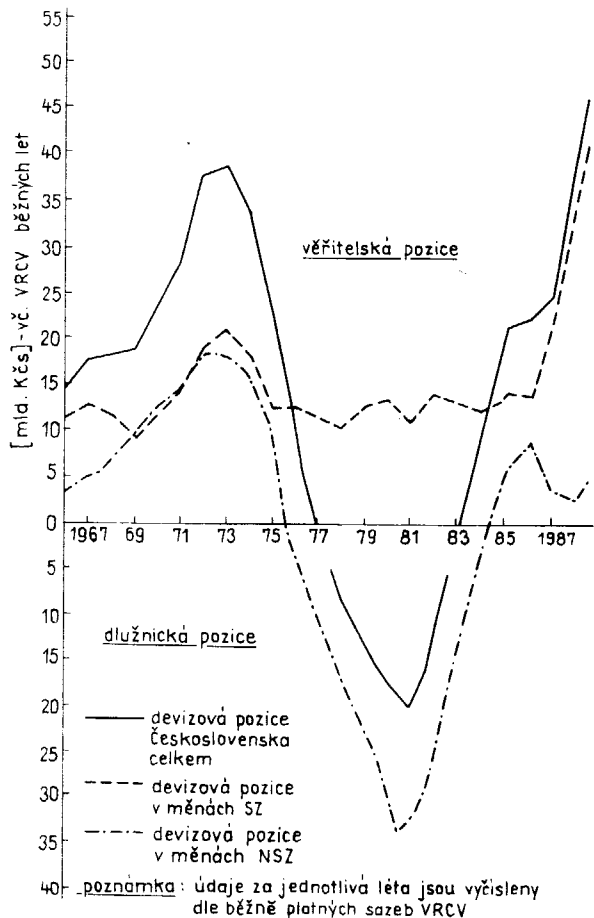
Jako příklad dotace do rozdělení lze uvést dotace na úhradu ztráty bytového hospodářství (6,3 mld. Kčs), městské hromadné dopravy – včetně oprav komunikací – (4,3 mld. Kčs), úhradu ztráty podniků řízených národními výbory (1,8 mld. Kčs).

3.C. Příjmy státního rozpočtu

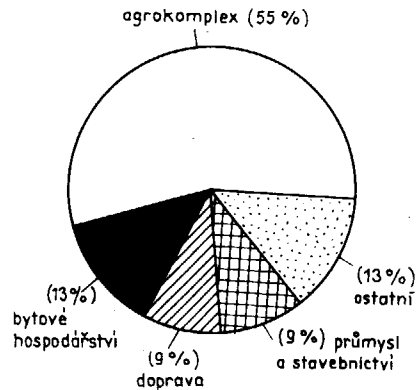
Strukturu příjmů státního rozpočtu v přehledu zachycuje tabulka č. 7.

Podíl daní (a odvodů) na národním důchodu (tzv. daňová kvóta) je v Československu vyšší než u zemí s rozvinutou tržní ekonomikou; pohybuje se mezi 40

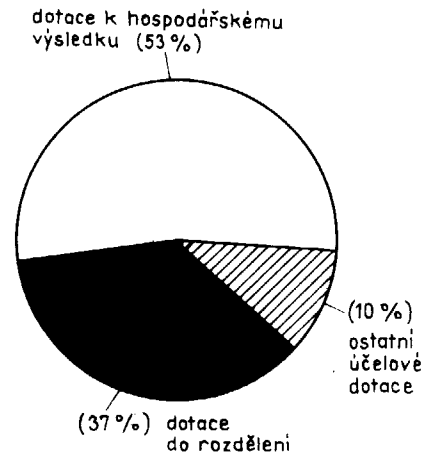
Graf č. 7 Vývoj devizové pozice Československa



Graf č. 11 Rozdělení neinvestičních dotací podle odvětví — příklad roku 1988



Graf č. 12 Rozdělení neinvestičních dotací podle druhů — příklad roku 1988



Tabulka č. 7 Struktura příjmů státního rozpočtu (včetně brutto výnosu daně z obratu) v %

	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989 odhad
odvody placené hospodářskými organizacemi	42,0	39,2	37,3	39,4	36,9	39,4	39,6	38,2
daň z obratu a rozdíly vnitřního trhu	25,5	27,0	31,3	29,7	28,9	28,0	28,0	27,9
odvod odpisů	4,3	0,9	1,6	1,1	4,2	3,6	3,5	0,6
daně od obyvatelstva	11,4	11,1	13,0	12,4	12,4	12,4	12,2	12,0
příjmy rozpočtových organizací	11,6	11,5	11,0	8,6	8,9	8,3	8,5	9,6
ostatní	5,2	10,3	5,8	8,8	8,7	8,3	8,2	11,7

až 50 %. Ve struktuře daňové kvóty je v zásadě konstantní podíl obyvatelstva, značným výkyvům podléhá podíl daní hospodářských organizací.

Průměrné daňové zatížení zisku hospodářských organizací se ve sledovaném období pohybuje v relaci 70–80 %, s minimem 69,2 % v roce 1981 a maximem 79,4 % v roce 1977. Připočteme-li však odvody z redistribuce na VHJ, mohli skutečné zatížení zisku dosáhnout v některých případech až 90 % či více.

3.D. Vztahy mezi rozpočty

Federativní uspořádání Československa a z toho vyplývající rozdělení pravomocí a odpovědnosti mezi jednotlivými řídicími orgány federace a republik a zvolená metoda rozdělení výnosů rozpočtových příjmů mezi federální a republikové rozpočty a rozpočty národních výborů zabezpečovaly rozhodující podíl federálního rozpočtu na rozpočtových příjmech a relativně nízký podíl vlastních příjmů republikových rozpočtů a rozpočtů národních výborů.

Znamenaly tedy zavedení rozsáhlých redistribucí finančních prostředků mezi těmito rozpočtovými stupni.

Podíl vlastních příjmů jednotlivých rozpočtů na celkových rozpočtových příjmech rozpočtové soustavy ukazuje *tabulka č. 8*.

Tabulka č. 8

v %

	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988
rozpočet federace	23,8	52,7	52,4	54,2	54,7	53,3	53,5
rozpočet ČR	46,8	24,2	22,6	22,4	19,1	19,9	19,7
rozpočet SR	16,3	9,1	9,0	8,9	8,0	8,8	8,7
rozpočty NV ČR	10,1	9,9	11,5	10,2	12,7	12,2	12,3
rozpočty NV SR	3,0	4,1	4,5	4,3	5,5	5,8	5,8

Podíl vlastních výdajů jednotlivých rozpočtů na celkových rozpočtových výdajích ukazuje *tabulka č. 9*.

Při tomto rozdělení příjmů a výdajů jsou rozpočty České a Slovenské republiky závislé na dotacích z rozpočtu federace a rozpočty národních výborů na dotacích z rozpočtů republik – viz *tabulka č. 10*.

Podíl rozpočtů republik na celkovém objemu dotací z federálního rozpočtu ukazuje *tabulka č. 11*.

Tabulka č. 9

v %

	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988
rozpočet federace	14,8	23,7	20,0	18,9	16,9	17,5	18,1
rozpočet ČR	35,0	27,8	29,1	28,7	29,2	28,9	28,9
rozpočet SR	18,8	16,1	17,0	17,5	18,2	17,8	17,5
rozpočty NV ČR	23,0	22,6	23,5	24,2	24,6	24,4	24,0
rozpočty NV SR	8,4	9,8	10,5	10,7	11,1	11,4	11,5

Tabulka č. 10

v %

	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988
I. dotace z rozpočtu federace:							
a) do rozpočtu ČR (z celkových příjmů rozpočtu ČR včetně NV)	0,8	32,1	35,3	38,5	41,0	39,8	39,8
b) do rozpočtu SR (z celkových příjmů rozpočtu SR)	26,8	49,1	50,8	53,2	53,9	50,1	49,9
II. dotace z rozpočtu ČR do rozpočtů NV (z celkových příjmů rozpočtů NV ČR)	57,3	56,6	51,8	59,2	50,3	50,9	50,7
III. dotace z rozpočtu SR do rozpočtů NV (z celkových příjmů rozpočtů NV SR)	63,0	59,7	57,3	61,0	52,5	50,6	51,1

Tabulka č. 11

v %

	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988
ČR	5,6	55,9	57,1	57,7	58,5	59,3	59,5
SR	94,4	44,1	42,9	42,3	41,5	40,7	40,5

Z celostátního hlediska je podíl Slovenské republiky vyšší a podíl České republiky nižší. Dochází však k růstu podílu ČR a poklesu podílu SR.

3.E. Výsledky běžného rozpočtového hospodaření a státní finanční aktiva a pasíva

Výsledky rozpočtového hospodaření v soustavě státních rozpočtů bez rozpočtů národních výborů udává *tabulka č. 12*.

Výrazné přebytky státního rozpočtu v první polovině sedmdesátých let byly použity k oddlužení podnikové sféry; v důsledku toho došlo jen k malému růstu státních finančních aktiv. Přebytky rozpočtového hospodaření v dalším období jsou vytvářeny především národními výbory. Byly využívány v následujících letech k financování potřeb nevýrobních i výrobních organizací řízených národními výbory.

rok	státní rozpočty
1970	6 567
1971	3 559
1972	3 418
1973	2 215
1974	1 405
1975	1 431
1976	266
1977	296
1978	194
1979	51
1980	11
1981	89
1982	71
1983	94
1984	73
1985	71
1986	11
1987	0
1988	0

V letech 1986–1988 skončilo rozpočtové hospodaření formálně jako vyrovnané, ale reálně bylo schodkové, neboť k zajištění vyrovnanosti byly využity zdroje vytvořené v minulých letech (v roce 1986 v rozsahu 3 mld. Kčs, v roce 1987 v rozsahu 0,6 mld. Kčs a obdobně i v roce 1988). V tomto období se výrazně projevil napětí ve státním rozpočtu, které se koncentrovalo především do státních rozpočtů republik. K jejich vyrovnanosti byly využity zejména přebytky státního rozpočtu federace ve výši 2,5 mld. Kčs v roce 1987 a 1,6 mld. Kčs v roce 1988.

Výsledky rozpočtového hospodaření nelze posuzovat jen podle výsledků běžného rozpočtu; je třeba vzít v úvahu vývoj tzv. státních finančních aktiv a pasív, které na jedné straně představují naakumulované prostředky státu z minulých období uložené u státní banky a na straně druhé závazky státu vůči různým subjektům. Vývoj těchto aktiv a pasív státu souvisí s výsledky běžného rozpočtového hospodaření jen částečně, projevují se v nich totiž i vlivy z různých cenových přestaveb (které byly zúčtovávány se státním rozpočtem) a další majetkové a účetní operace – viz *tabulka č. 13*.

Tabulka č. 13 Vývoj státních finančních aktiv a pasív

v mld. Kčs

	státní finanční aktiva	státní finanční pasiva
konec roku 1970	49,4	9,9
1975	53,9	6,1
1980	68,5	3,1
1985	95,6	3,6
1986	89,1	4,6
1987	88,4	4,6
1988	73,9	5,6

Zlepšování finanční pozice státu od roku 1970 až do poloviny osmdesátých let bylo umožněno především tím, že některé výdaje státního rozpočtu byly převzaty úvěrovým systémem, zejména přírůstky vládních úvěrů do zahraničí.

Ve vývoji v závěru osmdesátých let se projevuje i použití prostředků státních finančních aktiv k pokrytí schodku běžného rozpočtového hospodaření.

1. Výsledky roku 1989

Negativní tendence ve vývoji národního hospodářství pokračovaly a v některých směrech se dále vyhroutil v roce 1989. Podle předběžných údajů:

- a) došlo k dalšímu zpomalení tempa růstu hrubého národního důchodu z 4,3 % v roce 1988 na 2,3 % v roce 1989 (v běžných cenách);
- b) podle rozhodujících směrů užití produktu došlo:
 - k dalšímu prohloubení strukturální nerovnováhy vnějších ekonomických vztahů, a to jak ve vztahu k socialistickým zemím (růst aktiva o 9,3 mld. Kčs na cca 46 mld. Kčs), tak i ve vztahu k nesocialistickým státům (růst hrubé zadluženosti na téměř 8 mld. USD),
 - k nenaplnění záměrů hospodářské politiky na restrikcii růstu investic a k dalšímu růstu zásob,
 - k dynamičtějšimu růstu osobní a společenské spotřeby než vytvořeného národního důchodu.

Tento souhrn znamenal další prohloubení vnější a vnitřní strukturální i globální nerovnováhy ekonomiky;

- c) výsledky roku 1989 jsou nepříznivé i v rozpočtovém hospodaření, a to zejména v těchto směrech:
 1. došlo ke zvýšení podílu přerozdělení národního důchodu státním rozpočtem (dynamika příjmů 2,8 %, dynamika výdajů 3,4 %);
 2. příjmy rostly proti původním předpokladům pomaleji a naopak výdaje rychleji; hospodaření státních rozpočtů skončilo schodkem ve výši 3,5 mld. Kčs; kromě toho byly ze státních finančních aktiv použity prostředky ve výši 10,0 mld. Kčs, takže celková reálná nevyrovnanost státních rozpočtů dosáhla 13,5 mld. Kčs;
 3. na vzniku rozpočtového deficitu se podílel na straně výdajů zejména:
 - růst neinvestičních dotací do hospodářství o více než 26 %;
 - nárůst společenské spotřeby financované ze státního rozpočtu o 6,6 %;
 4. alarmujícím způsobem vzrostly dotace na spotřebu formou záporné daně z obrátu (+ 65 %), které dosáhly již téměř 50 mld. Kčs.

5. Závěry

1. Z dlouhodobého hlediska docházelo ke zpomalování ekonomického růstu a k praktické stagnaci ekonomiky. Pokusy udržet tempo ekonomického růstu, resp. jej oživit ve 2. polovině 80. let vedly k růstu zadlužování ekonomiky v konvertibilních měnách;
2. z dlouhodobého hlediska byl pro ekonomický vývoj příznačný nadměrný růst hmotné společenské spotřeby; vyplýval jednak z vysoké dynamiky výdajů na obranu a bezpečnost, ale také z dynamického růstu společenské spotřeby obyvatelstva. Hmotná společenská spotřeba tak při nedostačující výkonnosti ekonomiky pohlcovala relativně stále více zdrojů. Osobní spotřeba v zásadě stagnovala;
3. stále dramatičtější byla situace ve vnějších vztazích, kde došlo k růstu hrubé zadluženosti ve volných měnách na straně jedné a k růstu nelikvidních aktiv z vládních pohledávek na straně druhé. Tím byla umrtvena část vytvořeného národního důchodu;
4. nerovnováha a inflace byly permanentním jevem československé ekonomiky. Míra inflace byla vyšší, než udávají oficiální cenové indexy; závažným problémem byla inflace skrytá a potlačena;

5. podíl státního rozpočtu na přerozdělování národního důchodu byl vysoký. V osmdesátých letech se zvýšil v důsledku růstu neproduktivních výdajů (obrana a bezpečnost, společenská spotřeba obyvatelstva). Dramaticky rostly dotace na spotřebu (záporná daň obratu). Paternalistický přístup státu k podnikům měl za následek vysoké dotace státního rozpočtu do výrobní sféry. Nízká efektivnost hospodaření podniků vyvolávala tlak na emisi úvěrů, resp. na růst platební neschopnosti podniků;
6. negativní tendence pokračovaly a v řadě případů se dále vyhrotily v roce 1989, kdy rozpočtové hospodaření skončilo otevřeným schodkem. Nebyly proto naplněny původní záměry, aby výsledky roku 1989 vytvořily příznivé podmínky pro vstup do ekonomické reformy. Naopak, tyto výchozí podmínky se v mnoha směrech dále zhoršily;
7. z celkové analýzy dosavadního ekonomického vývoje a vývoje rozpočtového hospodaření jsou zřejmé negativní tendence ve vývoji ekonomiky a rovněž negativní vliv dosavadního rozpočtového hospodaření na rovnováhu ekonomiky. Je zjevné, že pokračování v těchto tendencích by ohrozilo strategii přechodu k tržní ekonomice a dále by prohloubilo nerovnovážné tendence ekonomiky. Proto pro novou hospodářskou politiku a státní rozpočet je nezbytná diskontinuita s tímto vývojem a zahájení procesů spojených s transformací ekonomiky.