

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

© federální ministerstvo financí

Adresa redakce: Vinohradská 49,  
120 74 Praha 2

Telefon: 253 018 nebo 2110, linka 361

Vedoucí redaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

## OBSAH

Robert HOLMAN: Úspěchy a úskalí ekonomické reformy .....285

Ivan KOČÁRNÍK: K vývoji fiskálního federalismu v ČSFR.....295

Jiří ŠILAR – Milan PELA: Vlastní majetek družstva k rozdělení na podíly při přeměně zemědělských družstev na družstva vlastníků (podílníků).....303

Soňa MOJŽÍŠKOVÁ: Přistoupení ČSFR k Úmluvě o řešení sporů z investic.....313

## Finance a úvěr v zahraničí

Marie PEKÁRKOVÁ-REINDLOVÁ: Problémy daňového systému Švýcarské konfederace .....327

## Informace

Petr ZAHRADNÍK: Alan Greenspan – Bankovníctví USA v 21. století .....334

Uprostřed čísla:

Frederic S. MISHKIN: **Ekonomie peněz, bankovníctví a finančních trhů** (na pokračování - 9. část) ss. 285-304.

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

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

© Federal Ministry of Finance

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

Editor in Chief : Ivan Kočárník

## CONTENTS

Robert HOLMAN: Success and Obstacles of Economic Reform.....285

Ivan KOČÁRNÍK: The Development of the Fiscal Federalism in Czechoslovakia .....295

Jiří ŠILAR – Milan PELA: The Own Property of Cooperatives Divided into Shares in Framework of Conversion of Agricultural Cooperatives into Cooperatives of Owners (Shareholders) ..... 303

Soňa MOJŽÍŠKOVÁ: Joining of CSFR to the Convention on the Settlement of Investment Disputes..... 313

## Finance and Credit Abroad

Marie PEKÁRKOVÁ-REINDLOVÁ: Swiss Confederation and Problems of Its Tax System..... 327

## Information

Petr ZAHRADNÍK: Alan Greenspan – Banking of the U.S.A. in the 21-st. Century. ....334

In the middle of this issue:

Frederic S. MISHKIN: **The Economics of Money, Banking, and Financial Markets (To Be Continued - Part IX)** pp. 285-304

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 Rsyžš – Jozef Kučerák, CSc., ing. Vratislav Kulhánek, ing. Kamil Mikulič, CSc., Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Stanislav Šourek, dr. ing. Dušan Tríska, 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

# K vývoji fiskálního federalismu v ČSFR

Ivan KOČÁRNÍK\*

Otázky fiskálního federalismu v ČSFR (ČSSR) nabyly na významu zejména po roce 1968, kdy na základě nové ústavy bylo Československo konstituováno jako federativní stát integrující Českou (socialistickou) a Slovenskou (socialistickou) republiku. Historie tedy poměrně krátká, přesto v ní můžeme sledovat oba extrémní koncepcí fiskálního federalismu, a to jak výraznou decentralizaci, tak i silnou centralizaci.

Příznačný pro dnes již více než dvacetiletou historii fiskálního federalismu v Československu je fakt, že pokud docházelo ve fiskálních otázkách ke změnám, šlo vždy o hluboké, zásadní přeměny, kdy z roku na rok se měnily samotné základní principy systému. Bylo tomu tak po roce 1970 s návratem administrativně řízeného hospodářství a stejně tak k tomu dochází nyní v rámci krystalizace nových koncepcí federace.

## Vznik federace v roce 1968 a koncepce fiskálního federalismu v letech 1969 a 1970

Vznik federativního státoprávního uspořádání v Československu v roce 1968 znamenal nezbytnost reformy dosavadních hospodářských a finančních institucí a současně položil otázku optimálního uspořádání fiskálního systému. S vytvořením dvou stupňů zákonodárných sborů, Federálního shromáždění a národních rad, bylo nutné mj. nově řešit i otázku působnosti federace a republik v oblasti daňového zákonodárství.

Od samého vzniku čs. federace bylo nepochybné, že na místě dřívějšího jednotného státního rozpočtu, který odpovídal podmínkám unitárního státu, musí vzniknout soustava tří státních rozpočtů, a to rozpočtu čs. federace a dvou státních rozpočtů národních republik v čs. federaci sdružených. V souladu s tím také ústavní zákon o čs. federaci č. 143/1968 v č. 11 odst. 1 přiznal jak federaci, tak i oběma republikám právo na vlastní státní rozpočet schvalovaný jejich zákonodárnými orgány.

Při shodě v této základní otázce byly však při vzniku federace rozdílné názory na to, jaké postavení mají jednotlivé státní rozpočty v nové federativní rozpočtové soustavě zaujímat, zejména na problematiku vztahu mezi státním rozpočtem federace a státními rozpočty republik. V rozdílnosti těchto názorů se odrážela celková problematika spojená s řešením rozsahu působnosti orgánů federace a republik.

\* Ing. Ivan Kočárník, CSc., náměstek ministra financí ČSFR  
Příspěvek byl předán redakci 20. 5. 1991

Přijaté zásady uspořádání československé rozpočtové soustavy v podmínkách federativního státu byly normativně zakotveny v článku 11 ústavního zákona o čs. federaci. Podle tohoto článku se finanční hospodaření ČSSR řídilo státním rozpočtem federace a finanční hospodaření každé republiky se řídilo státním rozpočtem jejím. Součástí státního rozpočtu každé republiky jsou finanční vztahy k místním rozpočtům.

V souladu s tímto vymezením tvořily rozpočtovou soustavu čs. federace následující články:

- státní rozpočet čs. federace,
- státní rozpočty ČSR a SSR jako státní rozpočty republik,
- soustava místních rozpočtů krajů, okresů, měst a obcí,
- mimorozpočtové fondy.

Vznik federace v Československu byl provázen diskusí o postavení jednotlivých státních rozpočtů v rozpočtové soustavě. Postupně vykrytalizovaly tři koncepce.

Podle první z nich měly veškeré státní příjmy plynout do státních rozpočtů republik, a to podle místa tvorby těchto příjmů. Do státního rozpočtu federace měly být odváděny jen příspěvky republik na krytí federálních potřeb. Státní rozpočet federace by tedy nedisponoval žádnými vlastními rozpočtovými zdroji.

Podle druhé koncepce mělo být uspořádání rozpočtového systému diametrálně odlišné – veškeré příjmy měly plynout do rozpočtu federace, a tak zdůrazňovat její integrující úlohu, s tím, že následně měly být rozdělovány podle určitého klíče mezi federální a republikové rozpočty.

Třetí, kompromisní koncepce vycházela z představy o dělení státních příjmů mezi federální a republikové rozpočty, takže obě úrovně státních rozpočtů měly mít svou vlastní příjmovou základnu.

Vznik federace dal přednost první koncepci. Z původního znění článku 4 ústavního zákona o čs. federaci, podle něhož Česká a Slovenská socialistická republika hospodařily samostatně s vytvořeným společenským produktem s výjimkou té části, jejíž správu svěřily federaci k zabezpečení společných potřeb a zájmů, bylo dovozováno, že příjmy federálního státního rozpočtu nemohou mít originální charakter a byly chápány jen jako příspěvek (dotace) poskytovaný republikami federaci. Přijatá koncepce federalismu vycházela ze široké pravomoci republikových orgánů v hospodářské politice a z rozhodující úlohy rozpočtů republik při financování veřejných statků; to se projevilo v dramaticky nízkém podílu výdajů rozpočtu federace na celkových výdajích rozpočtové soustavy. Výdaje rozpočtu federace byly omezeny prakticky jen na financování obrany a výdajů federálních ministerstev.

Příjmová základna federálního rozpočtu byla vázána na delegaci určitých příjmů z úrovně republik na federaci. Formálně docházelo každoročně ke stanovení podílu federace na výnosu určitých daní, zejména na dani z obratu a podnikové dani ze zisku, ale také na dani ze mzdy placené jednotlivci. Některé údaje uvádí *tabulka č. 1*.

Tento systém byl po velmi krátkém působení změněn novelou ústavního zákona o čs. federaci schválenou v roce 1970. Původní znění čl. 4 ústavního zákona bylo zrušeno a byla v něm nově vyjádřena zásada, že hospodářství Československa je jednotné. V souvislosti s tím došlo k posílení postavení státního rozpočtu federace jako důležitého integračního činitele jednotné čs. ekonomiky. V současné době však s oživením diskuse o federaci v různých, více, či méně modifikovaných podobách, koncepce uplatňovaná v letech 1968-1969 znovu ožívá a stává se předmětem diskuse.

Tabulka č. 1 Struktura čs. rozpočtové soustavy v období 1969-1970

	1969		1970	
	[mld. Kčs]	[%]	[mld. Kčs]	[%]
celkové výdaje čs. rozpočtové soustavy	176,9	100,0	194,3	100,0
v tom výdaje – federálního rozpočtu	27,6	15,6	28,8	14,8
– státního rozpočtu ČR	61,2	34,6	67,9	35,0
– státního rozpočtu SR	31,6	17,9	36,5	18,8
– rozpočtů národních výborů	56,5	31,9	61,1	31,4
celkové příjmy čs. rozpočtové soustavy	184,4	100,0	205,9	100,0
v tom příjmy – federálního rozpočtu	43,9	23,9	48,9	23,8
– státního rozpočtu ČR	84,9	46,0	96,3	46,8
– státního rozpočtu SR	30,3	16,4	33,4	16,2
– rozpočtů národních výborů	25,3	13,7	27,2	13,2

pramen: Dlouhodobý vývoj finančních ukazatelů FMF.

## Fiskální federalismus v období 1971-1988

Změny v praktickém provádění fiskálního federalismu od roku 1971 byly primárně vyvolány návratem k systému centrálně plánované ekonomiky po krátkém období mírné liberalizace spojené s pokusem o ekonomickou reformu v letech 1967-1969. Rozsáhlá centralizace rozhodovacích procesů spojená s dominantní úlohou centrálního plánu automaticky implikovala nutnost obnovit také vertikální toky příkazů v rozpočtové soustavě, a tím výrazně nadřadit jak co do objemu, tak i úlohy rozpočet federace. Průvodním znakem těchto procesů byl jak rostoucí podíl výdajů státních rozpočtů na národním důchodu, tak i rozsah redistribuce, které byly nástrojem prosazování hospodářských záměrů zejména při centrálně organizované alokaci zdrojů.

Fiskální federalismus v období 1971-1988 vycházel z následujících principů:

1. Rozpočtový systém tvoří:
  - federální rozpočet,
  - dva republikové státní rozpočty,
  - soustava místních rozpočtů,
  - mimorozpočtové účelové fondy.
2. Rozhodující část veřejných výdajů provádějí republikové státní rozpočty a místní rozpočty. Jde zejména o transfery a platby pro obyvatelstvo (včetně sociálního pojištění), ale i dotace poskytované do zemědělství.
3. Rozhodující část příjmů státních rozpočtů plyne do rozpočtu federace.
4. Základním kritériem pro rozdělení výdajů, ale v zásadě i příjmů mezi jednotlivé rozpočty byla podřízenost toho kterého ústředního (resp. místního) orgánu federální vlády, vládám republik, či místním orgánům. Jinými slovy: kritériem bylo administrativní řízení jednotlivých subjektů tou kterou úrovní vlády.
5. Rozpočty nižších stupňů byly značně závislé na dotacích z rozpočtů vyšších stupňů.

Od roku 1971 podle zákona č. 134/1970 Sb. (o tzv. rozpočtových pravidlech) byly zdrojem státního rozpočtu federace především příjmy od federálních ústředních orgánů a jimi řízených podniků. Šlo zejména o daň ze zisku a dále o daň z obratu od

organizací řízených jak federálními, tak i republikovými orgány. Dále do rozpočtu federace plynul z podniků řízených federací (odvětví paliv, energetiky, hutnictví, strojírenství, doprava a spojů) celý výnos cla a některé další příjmy.

Zdroje, které tvořily příjmovou stránku státního rozpočtu federace, byly zvoleny s ohledem na relativní stabilitu a dynamiku jejich výnosu, jakož i na jejich spojitost s působností federace. Přitom se vycházelo z toho, že příjmy z daně z obrátu, která úzce souvisí s tvorbou cen, a ze cla navazovaly na působnost federace v oblasti celnictví a cenové politiky. V této skladbě příjmů federálního státního rozpočtu se nevyskytovaly podíly na daních a odvodech používané v prvních letech existence federace, a to jako důsledek obtíží, které byly spojeny s určováním výchozí základny pro výpočet těchto podílů.

Z konstrukce výdajové stránky státního rozpočtu federace, jak ji upravoval ústavní zákon o čs. federaci, bylo možné dovodit dvě skupiny jeho výdajů. První skupinu tvořily výdaje přímo související s výkonem působnosti federace nebo mající vztah k federálně řízenému hospodářství. Patřily sem výdaje na činnost federálních orgánů a jimi řízených podniků, na dotace pro federální podniky, na obranu státu a na vytváření federálních hmotných rezerv. Druhou převažující část výdajů představovaly dotace ve prospěch státních rozpočtů republik, které měly podobu buď globálních dotací poskytovaných bez účelového určení na další rozvoj obou republik, nebo účelových dotací poskytovaných na vybrané investiční akce celostátního významu.

Objem dotací z federálního rozpočtu do státních rozpočtů republik se určoval zvlášť pro každou republiku a v členění podle druhů dotací zákonem o státním rozpočtu federace na příslušný rok. Účelové dotace se po uplynutí rozpočtového roku s federálním státním rozpočtem zúčtovaly, a pokud nebyly vyčerpány, musely být vráceny. Nevyčerpané globální dotace zůstávaly v dispozici republik.

Na celkovém objemu republikových státních rozpočtů se podílel státní rozpočet České republiky asi dvěma třetinami, státní rozpočet Slovenské republiky asi jednou třetinou.

Hlavními příjmovými zdroji státních rozpočtů republik byly příjmy republikových ústředních orgánů a podniků v jejich působnosti, zejména odvody a daně jimi řízených podniků s výjimkou daně z obrátu, dále příjmy z daní placených občany, jako je daň ze mzdy a daň z příjmů z literární a umělecké činnosti, a převážná část výnosu státních poplatků. Tyto vlastní příjmy republik kryly však pouze asi polovinu jejich výdajů, rozdíl byl vyrovnáván dotacemi ze státního rozpočtu federace.

Výdajová stránka státních rozpočtů republik zahrnovala výdaje na všechny úseky hospodářství, společenské spotřeby a správy v příslušné republice s výjimkou činností financovaných ze státního rozpočtu federace.

Součástí státních rozpočtů republik byly finanční vztahy k místním rozpočtům, které tvořily rovněž jednak globální dotace, jednak účelové dotace. Globální dotace, které nebyly účelově vázány, se poskytovaly převážně na neinvestiční výdaje, na jejichž krytí nestačily vlastní příjmy místních orgánů. Účelové dotace byly poskytovány na přesně stanovené účely. Šlo hlavně o akce investiční povahy. Nevyčerpané účelové dotace místní orgány po skončení rozpočtového roku odváděly do státního rozpočtu republiky.

Místní orgány disponovaly také vlastními příjmy, které tvořily zejména daňové příjmy z jimi řízeného hospodářství a z místních poplatků.

Tabulka č. 2 Struktura příjmů a výdajů rozpočtové soustavy v období 1971-1988

	1971		1975		1980		1985	
	[mld. Kčs]	[%]	[mld. Kčs]	[%]	[mld. Kčs]	[%]	[mld. Kčs]	[%]
celkové výdaje rozpočtové soustavy	212,6	100,00	273,8	100,00	304,2	100,00	358,0	100,00
v tom: – federální rozpočet	48,5	22,82	64,8	23,69	60,9	20,01	67,8	18,94
– státní rozpočet ČR	63,0	29,62	76,2	27,83	88,6	29,14	102,8	28,71
– státní rozpočet SR	36,5	17,18	44,0	16,09	51,8	17,04	62,8	17,54
– rozpočty národních výborů	64,6	30,38	88,7	32,40	102,8	33,81	124,6	34,81
celkové příjmy rozpočtové soustavy	219,0	100,00	278,1	100,00	306,3	100,00	359,7	100,00
v tom: – federální rozpočet	116,4	53,12	146,5	52,69	160,5	52,41	195,1	54,24
– státní rozpočet ČR	53,5	24,44	67,3	24,20	69,3	22,63	80,4	22,36
– státní rozpočet SR	19,3	8,81	25,4	9,12	27,6	9,02	32,0	8,89
– rozpočty národních výborů	29,8	13,62	38,9	14,00	48,8	15,94	52,2	14,51
	1987		1988		1989			
	[mld. Kčs]	[%]	[mld. Kčs]	[%]	[mld. Kčs]	[%]		
celkové výdaje rozpočtové soustavy	382,2	100,00	401,2	100,00	414,9	100,00		
v tom: – federální rozpočet	66,9	17,51	72,4	18,06	70,2	16,93		
– státní rozpočet ČR	110,4	28,88	115,8	28,87	118,4	28,53		
– státní rozpočet SR	67,9	17,77	70,1	17,48	74,5	17,95		
– rozpočty národních výborů	137,0	35,84	142,8	35,59	151,8	36,59		
celkové příjmy rozpočtové soustavy	383,7	100,00	404,0	100,00	415,4	100,00		
v tom: – federální rozpočet	204,6	53,32	216,3	53,53	198,5	47,79		
– státní rozpočet ČR	76,4	19,92	79,5	19,67	78,7	18,94		
– státní rozpočet SR	33,6	8,75	35,0	8,67	37,6	9,06		
– rozpočty národních výborů	69,1	18,01	73,2	18,13	100,6	24,22		

pramen: Dlouhodobý vývoj finančních ukazatelů FMF.

Tyto vlastní příjmy však u většiny místních orgánů nestačily na krytí jejich výdajů. Vyrovnanost jejich rozpočtů byla proto zabezpečována dotacemi ze státních rozpočtů republik, případně z rozpočtů místních orgánů vyššího stupně, jejichž podíl obnášel přes polovinu celkových výdajů.

Výdaje rozpočtů místních orgánů byly spojeny hlavně s výdaji v hospodářské oblasti, zejména na úseku služeb, místní výroby, stavebnictví a dopravy, v oblasti společenské spotřeby (školství, zdravotnictví, kultura) a s výdaji spojenými s vlastní činností místních orgánů a jimi řízených orgánů.

Základní údaje o období 1971-1988 poskytuje *tabulka č. 2*.

## Vztahy mezi jednotlivými rozpočty

Výše uvedený systém fiskálního federalismu uplatňovaný v Československu v letech 1971-1988 vedl především ke značné závislosti rozpočtů nižších stupňů na rozpočtech vyšších stupňů. Vztahy mezi jednotlivými rozpočty jsou patrný z *tabulky č. 3*.

Tabulka č. 3 Vztahy mezi jednotlivými články rozpočtové soustavy

v %

podíl vlastních příjmů na celkových výdajích	1971	1975	1980	1985	1987	1988	1989
- státní rozpočet federace	239,75	225,95	263,71	287,68	305,85	298,55	282,61
- státní rozpočet ČR	84,99	88,33	78,21	78,25	69,25	68,64	66,47
- státní rozpočet SR	52,84	57,57	53,27	50,91	49,44	49,95	50,51
- rozpočty územních orgánů	46,20	43,90	47,47	41,89	50,45	51,29	66,26

pramen: Dlouhodobý vývoj finančních ukazatelů FMF.

Velká závislost rozpočtů republik na rozpočtu federace měla i svoji další příčinu. Je všeobecně známo, že ekonomická úroveň Slovenska po druhé světové válce byla nižší než českých zemí. Bylo jasné, že nemá-li tento stav v budoucnu působit problémy ve vztazích mezi oběma částmi republiky, je nezbytné snažit se o zmírnění těchto rozdílů.

V uplynulých desetiletích probíhal dynamický rozvoj Slovenska. Na Slovensko byla koncentrována značná investiční aktivita a soustředila se sem řada oborů spojených s tzv. industrializací československé ekonomiky. Taková hospodářská politika vyžadovala bezprecedentní realokace zdrojů. To se projevilo kromě jiného i v rozsáhlé redistribuci finančních prostředků přes státní rozpočty. Tuto politiku lze tak považovat za jednu z prapůvodních příčin tak rozsáhlé závislosti nižších rozpočtových článků na vyšších – bylo tomu tak proto, aby tyto značné redistribuce byly umožněny. V posledním období tento tok prostředků postupně slábl tak, jak se ekonomická úroveň obou republik vyrovnávala.

Tento vývoj se odrazil i ve struktuře rozpočtové soustavy. Projevoval se jak v podílu dotací z rozpočtu federace na příjmech rozpočtů České republiky a Slovenské republiky, tak i v podílu jednotlivých rozpočtů na dotacích z rozpočtu federace (podrobněji viz *tabulka č. 4*).

Z tabulky vyplývá zcela jednoznačně, že

- podíl výdajů státního rozpočtu na 1 obyvatele od r. 1971 byl soustavně vyšší ve Slovenské republice než v republice České,

Tabulka č. 4 Struktura dotací ze státního rozpočtu federace

rok	1971	1975	1980	1985	1986	1987	1988
podíl dotací ze státního rozpočtu federace na celkových příjmech [%]							
- státního rozpočtu ČR	31,7	32,1	35,3	38,5	41,0	39,8	39,8
- státního rozpočtu SR	52,3	49,1	50,8	53,2	53,9	50,1	49,9
podíl státních rozpočtů republik na celkových dotacích z federálního rozpočtu [%]							
- státní rozpočet ČR	54,7	55,9	57,1	57,7	58,5	59,3	59,5
- státní rozpočet SR	45,3	44,1	42,9	42,3	41,5	40,7	40,5
relace výdajů státního rozpočtu ČR a státního rozpočtu SR	2,00	1,95	1,91	1,88	1,84	1,83	1,82

pramen: Dlouhodobý vývoj finančních ukazatelů FMF.

- tento vývoj byl umožněn relativně větším podílem dotací z rozpočtu federace do rozpočtu Slovenské republiky než do rozpočtu České republiky.

Vzhledem k tomu, že počátkem 80. let se ekonomická úroveň Slovenska již velmi přiblížila úrovni v Českých zemích, začalo přerozdělování dotací z federálního rozpočtu ve prospěch rozpočtu Slovenské republiky být předmětem kritiky zejména v České republice.

### Současný vývoj fiskálního federalismu

Již ve 2. polovině 80. let začalo být jasné, že fiskální federalismus uplatňovaný v 70. a 80. letech musí být radikálně změněn. Ještě v roce 1989 došlo k pokusu o dílčí úpravu systému, která spočívala v tom, že byla posílena vlastní finanční základna zejména místních rozpočtů a rozpočtů republik převedením výnosů daně ze mzdy a odvodů z mezd do jejich rozpočtů.

Po "něžné revoluci" bylo zřejmé, že fiskální federalismus musí být přizpůsoben minimálně dvěma faktorům:

- tržní transformaci ekonomiky, tj. přechodu od centrálně plánované ekonomiky k ekonomice tržní,
- změnám v obsahu federativního uspořádání státu.

Již začátkem roku 1990 začaly velmi intenzivní diskuse o nové podobě fiskálního federalismu. Charakteristické pro ně bylo opakování některých myšlenek z roku 1968, zejména

- originalita daňových výnosů pro rozpočty republik a územní princip daňových výnosů,
- odvozenost příjmů federace od příjmů republik,
- minimalizace úlohy federace a s tím spojená i minimalizace objemu rozpočtů federace.

K těmto "starým" myšlenkám se přidávaly některé nové, které pramenily z kritické analýzy systému fiskálního federalismu v 70. a 80. letech. Šlo zejména o princip nezávislosti a samostatnosti jednotlivých rozpočtů a o zamezení jakékoliv formy dotací z rozpočtu federace do rozpočtů republik.



Nové zákony o tzv. rozpočtových pravidlech zakotvily principy samostatnosti a nezávislosti jednotlivých rozpočtů.

Tato samostatnost je v roce 1991 realizována vlastními rozpočtovými příjmy, které pokrývají veškeré výdaje příslušného rozpočtu. Odpadají tedy zcela dotační vztahy. Samostatnosti jednotlivých státních rozpočtů je dosahováno rozdělením výnosů daně z obrátu a daně ze zisku dohodnutým poměrem mezi tři státní rozpočty.

Toto řešení je nutné považovat do značné míry za provizorní. Jednak stále pokračuje diskuse o optimální podobě federace, jednak v souvislosti s tržní reformou jsou připravována některá opatření, která budou mít na vztahy mezi jednotlivými články rozpočtového systému bezesporu vliv. Jde především o připravovanou daňovou reformu.

Již při sestavování rozpočtů na r. 1991 se ukázala řada problémů a těžkostí.

Předně se ukázalo, že tzv. územní princip ve vybírání daní má řadu úskalí a jeho aplikace např. u daně z obrátu je neschůdná. Proto daň z obrátu a daň ze zisku byly vzaty jako daně, na jejichž výnosu se podílejí jak rozpočet federace, tak i rozpočty republik. Bylo však okamžitě třeba řešit otázku, podle jakého klíče budou tyto daně rozděleny.

Další problémy působí skutečnost, že některé veřejné statky jsou financovány z rozpočtů republik. To se týká zejména sociálního pojištění a subvencování zemědělství. Vzniká tak reálné nebezpečí vzniku dvou systémů uvnitř jednoho trhu.

## Závěry

V diskusích, ale částečně i v praxi se v Československu střídala období jak silné finanční decentralizace, tak i centralizace.

Z téměř 23leté historie federativního uspořádání byl po dobu 20 let uplatňován systém, v němž příjmy byly silně centralizovány, avšak výdaje byly značně decentralizovány. Tento asymetrický model fiskálního federalismu byl v prvé řadě poplatný systému centrálně plánované ekonomiky a tvořil jeho podstatnou součást. Umožnil provádět silně centralizovanou alokaci finančních zdrojů a přispěl tak významnou měrou i k masivnímu transferu zdrojů do ekonomicky méně rozvinutých částí Československa. To snad byla jediná výhoda; nedostatků měl tento systém celou řadu.

K nejvýznamnějším nedostatkům patřily:

- vysoký stupeň závislosti rozpočtů nižších stupňů na dotacích z rozpočtů vyšších stupňů a s tím spojená nízká míra samostatnosti v rozhodování jak vlád republik, tak i místních orgánů,
- měkké rozpočtové omezení pro rozpočty nižších stupňů a v důsledku toho nehospodárné chování rozpočtů,
- nárokové přístupy nižších rozpočtů,
- malý zájem o vlastní daňové příjmy.

Tento systém podmínkám tržní ekonomiky nevyhovuje. Československo v současné době hledá optimální způsob uspořádání federativního státu a s tím spojený i optimální systém fiskálního federalismu. Lze doufat, že nebude hledat za každou cenu originální řešení, které by se později ukázalo jako života neschopné, ale že si chce vzít a nakonec i vezme poučení z fungujících federací.

## The Development of the Fiscal Federalism in Czechoslovakia

The history of the fiscal federalism started in Czechoslovakia after 1968 when the country was constituted as a federal state. It is therefore a comparatively young history, but we can nevertheless follow both extreme decentralization and strong centralization of the fiscal system. A typical feature of the past development of the fiscal federalism in Czechoslovakia was, that when changes occurred in fiscal matters, they had always been fundamental ones. This contribution is mainly focused on the breaking periods, when the system was substantially redesigned. The first part deals with the system after 1968, when the federation was established, the second is focused on the period of centralization after 1970 and the third analyzes several basic problems, established in connection with this system during the time course. Finally some general consequences of the current market transition of the economy are underlined.

DT:330.111.62; 631.115.8 (437)

## Vlastní majetek družstva k rozdělení na podíly při přeměně zemědělských družstev na družstva vlastníků (podílníků)

Jiří ŠILAR – Milan PELA\*

### Úvod – definice majetku zemědělského družstva k rozdělení na vlastnické podíly

Při úvahách o přeměně zemědělských družstev na družstva vlastníků půdy jsou vedeny spory o tom,

– komu se má rozdělit vlastní majetek družstva po restituci (zda současným členům družstva, či vlastníkům půdy, kterou družstvo obhospodařuje, či případně zda tento majetek má náležet státu a má být privatizován podobně jako jiný státní majetek např. formou aukcí),

– pokud má být vlastní majetek družstva rozdělen současným členům družstva, podle jakého klíče má být rozdělen (půda, jiný vnesený majetek, práce).

\* Ing. Jiří Šilar, CSc., pracovník FMF Praha  
Ing. Milan Pela, člen komise pro otázky ekonomiky a financování zemědělsko-potravinářského komplexu při FMF

Příspěvek byl předán redakci 6. 6. 1991.