

Vydává federální ministerstvo financí ve spolupráci se Státní bankou československou ve vydavatelství Economía, 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.

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

© Federal Ministry of Finance

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

Editor in Chief: Ivan Kočárník

OBSAH

Václav KUPKA: Transformace české ekonomiky 305

Oldřich ZAHŘÁDKA: Problematika státních záruk za bankovní úvěry a půjček ze státních rozpočtů organizací (2. část) 316

Pavel DVOŘÁK: Kontinuální daňová reforma a prioritizace cílů 322

Milena HOŘICOVÁ—Drahomíra VAŠKOVÁ: Makroekonomické dopady zavedení daně z přidané hodnoty 327

Pavel ŠTĚPÁNEK: Vybrané otázky fiskálního federalismu v kontextu čs. daňové reformy 331

Yolanda KODRZYCKI-HENDERSON: Metodologie odhadu příjmů daňové reformy ČSFR 334

Uprostřed čísla:

Frederic S. MISHKIN: **Ekonomie peněz, bankovníctví a finančních trhů** (na pokračování — 23. část) ss. S-(Č→A)661 — R-684

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

Václav KUPKA: Transformation of the Czech Economy 305

Oldřich ZAHŘÁDKA: Relevant Questions of State Guarantees for Bank Credits and Loans from State Budgets Provided to Firms (2nd Part) 316

Pavel DVOŘÁK: Continuous Tax Reform and the Goals Priority 322

Milena HORČICOVÁ—Drahomíra VAŠKOVÁ: Macroeconomic Impacts of Value Added Tax Enforcement 327

Pavel ŠTĚPÁNEK: Selected Issues of Fiscal Federalism in the Context of the Czechoslovak Tax Reform 331

Yolanda KODRZYCKI-HENDERSON: Methodologies for Estimating Revenue from Reform in Czechoslovakia 334

In the middle of this issue:

Frederic S. MISHKIN: **The Economics of Money, Banking, and Financial Markets** (To Be Continued — Part XXIII) pp. S-(Č→A)661 — R-684

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

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

Redakční rada: ing. Aleš Bulíř, CSc., ing. Belo Bosák, CSc., ing. Jozef Dančo, CSc., ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., ing. Miroslav Keroush, ing. Jaroslav Klapal, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Antonín Kotulán, CSc., ing. Vratislav Kulháněk, ing. Ivan Mikloš, Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Miroslav Purkyně, dr. ing. Dušan Tříska, CSc., prof. ing. Miroslav Tuček, CSc., ing. Peter Vajda, CSc., ing. Anton Vavro, CSc., doc. ing. Karol Vlachynský, CSc., ing. Jaromír Zahradník

blémů; tím chtěl autor pouze — ve shodě s citovanou Zprávou — uvést, že minulý rok byl vcelku úspěšným prvním rokem transformace, jejíž sociální náklady byly únosné jak pro obyvatelstvo, tak i pro stát, takže byl zachován sociální smír.

SUMMARY

Transformation of the Czech Economy

The author bases his analysis on the report of Czech economy transition results. First of all he compares the scheme of economic policies for 1991 with the real development in this year. There are also compared the positive results with costs of transition process. The author further analyses the main courses of diversions within firms', households', and government's behaviour. The conclusion is that 1991 was in general the successful first year of the economic transition in Czechoslovakia and its social costs are bearable for people as well as for the government.

DT: 336.77: 338.246.027.3 (437)

Problematika státních záruk za bankovní úvěry a půjček ze státních rozpočtů organizacím — 2. část

Oldřich ZAHŘÁDKA

PROBLEMATIKA ÚVĚRŮ A STÁTNÍCH ZÁRUK ZA ÚVĚRY POSKYTNUTÉ ČS. SUBJEKTŮM ZAHRAŇIČNÍMI (V TOM: MEZINÁRODNÍMI) BANKOVNÍMI INSTITUCEMI

Obecná charakteristika zahraničních půjček

V prvé řadě je třeba rozlišit dva hlavní typy úvěrů zahraničních bankovních institucí:

1. *Úvěry čs. subjektům na normálních komerčních principech.* Jde o úvěry poskytované zahraničními komerčními (tj. v zásadě soukromoprávními) institucemi. V těchto případech může být záruka věřitelem vyžadována ze stejných důvodů jako v případě úvěrů od čs. komerční banky. Pokud úvěr není určen na financování státně důležitého projektu, lze záruky tohoto druhu podříditi *těmuž vnitřnímu režimu jako záruky vnitřní* (tyto záruky by měly být zcela výjimečné).

2. *Úvěry poskytované mezinárodními finančními institucemi vystupujícími*

jako tzv. *rozvojové banky*. Jde v zásadě o *veřejnoprávní instituce*, neboť jejich členskou základnu tvoří státy, a to bez ohledu na to, zda jde o univerzální (Světová banka — WB, Evropská banka pro obnovu a rozvoj — EBRD), nebo o regionální instituce (Evropská investiční banka — EIB nebo např. i Nordic Investment Bank). Sem je třeba zařadit i národní finanční instituce, které jsou řízeny (ať už přímo, nebo nepřímo) příslušnou vládou (např. japonská banka Exim Bank apod.). Tyto banky poskytují úvěry buď přímo vládám, anebo vyžadují alespoň jejich záruky. I když i v těchto případech je důvodem vyžadované záruky konečnou riziko na straně dlužníka, liší se od ostatních úvěrů tím, že poskytnutí záruky vládou země dlužníka je *prvotním a nutným předpokladem pro uzavření úvěrové smlouvy*. Tato podmínka je zakotvena zpravidla již v zakládací smlouvě nebo ve statutu té které rozvojové banky. Otázku poskytování záruk, resp. rozsahu záruk v těchto případech je tedy třeba posuzovat spolu s otázkou, zda a v jakém rozsahu potřebuje tato ekonomika v nejbližších letech vnější finanční zdroje (pochopitelně spolu s otázkou devizové a rozpočtové únosnosti se zřetelem na budoucí dluhovou službu).

Kromě toho, že státní záruka je jakýmsi definičním znakem těchto úvěrů, liší se tyto úvěry od úvěrů popisovaných v první části materiálu („Problematika půjček ze SR . . .) *těmito charakteristikami*:

- úvěry jsou zpravidla směřovány do veřejného sektoru, zejména veřejné infrastruktury (spojce, doprava, ochrana životního prostředí), energetiky apod.;
- úrokové sazby jsou zpravidla výhodnější než zdroje od komerčních bank;
- úvěry mají zpravidla velký rozsah;
- typická je dlouhodobá splatnost úvěru doplněná významnou dobou odkladu splátke (grace period);
- státní záruka se nutně vztahuje na celý objem úvěru, a to nejen na jistinu, ale i na úroky a případné další poplatky spojené s půjčkou;
- obsahem státní záruky jsou kromě závazků finanční povahy i závazky obecnějšího charakteru (jako je podpora financovaného projektu nebo závazek učinit určité opatření v oblasti hospodářské politiky státu);
- na druhé straně se tyto záruky *nemusejí od vnitřních záruk lišit a priori svou rizikovostí* (i když u značné části těchto projektů lze předpokládat, že věřitelské bankovní instituce, jejichž posláním je v první řadě podpora úspěšné transformace ekonomik jako celku — samozřejmě na principech optimální ziskovosti svých úvěrových operací —, nebudou úvěrovat projekt, jehož rizikovost převyšuje předem známou únosnou míru).

Vzhledem k těmto obecnějším zárukám a vzhledem k jasně definovanému zájmu státu na realizaci financovaného projektu je obecně nutný souhlas vlád.

Stručné shrnutí v současné době známých a na různém stupni rozpracovanosti se nacházejících projektů, u nichž připadá v úvahu státní garance federace

a) *energetika*:

- „Energy I“:
(WB) 246 mil. USD, splatnost 15 let (do r. 2007) ve dvaceti stejných pololetních splátkách s dobou odkladu splatnosti jistiny pět let; úrok v současné době 7,73 %, commitment fee 0,25 %; příjemcem jsou České energetické závody
- „Energy Ia“:
(WB + možná EIB) objem má být stanoven ještě letos, podmínky obdobné, příjemcem Slovenský energetický podnik pro Elektrárnu Vojany
- „Energy II“:
(WB) ve stadiu příprav; příjemcem by mělo být české a slovenské plynárenství

- JE Mochovce: urychleně by měla být připravena půjčka EBRD, vyžadující záruku 1 mld. DEM
- ropovod Ingolstadt—Litvínov: je možná účast EBRD; zatím nebylo specifikováno

b) spoje:

v závěrečném stadiu příprav je půjčka tří bank (WB + EIB + EBRD) Správy pošt a telekomunikací Praha a SPP Bratislava; podmínky budou zřejmě v zásadě obdobné „Energy I“, celkovou částku uvádí *tabulka č. 2*.

Tabulka č. 2

v mil. USD

	SPT Praha	SPP Bratislava	celkem
WB	134,3	52,7	187,0
EIB	137,7	55,0	192,7
EBRD	138,5	70,0	208,5
	410,5	177,7	588,2

c) životní prostředí:

- „Japonská půjčka“: zdá se, že v závěrečné fázi je jednání o půjčce 120 mil. USD s federální garancí na životní prostředí ve východoslovenském kraji; bližší informace nemáme;

d) doprava:

- „silnice“ (EIB + EBRD): cca 47 mil. USD pro ČR a 30 mil. USD pro SR; projekt je technicky prakticky připraven, ale není jasný příjemce;
- „dálnice“, „letišť“: EIB + EBRD pokračují v jednání o technické stránce (týká se vždy obou republik);
- „železnice“: EBRD + WB plánují zahájit přípravné práce na technické identifikaci v květnu t. r.;
- „bratislavské metro“: zatím nebylo specifikováno;
- „dovoz letadel pro ČSA“: české ministerstvo pro hospodářský rozvoj žádá o garanci ve výši 8 mld. Kčs.

e) další:

- zatím odsouhlasena garance 65 mil. DEM Nordic Investment/ČSOB pro Chemiceľulózu Žilina.

Ve všech známých případech se prozatím počítá s tím, že příjemcem půjček bude čs. podnik, za který převezme vnější záruku čs. federace. Nelze však vyloučit, že v další fázi projednávání se ukáže nezbytným, aby přímým příjemcem některých půjček byl státní rozpočet (republik, případně i federace). Podle hrubé kvantifikace lze očekávat, že v letošním roce může celkový objem garantovaných úvěrů činit *nejméně 55 mld. Kčs*.

Popis vnitrostátního mechanismu při poskytování garancí za půjčky od mezinárodních bankovních institucí

O ručení vlády ČSFR za úvěry poskytované zahraniční bankovní institucí rozhoduje v jednotlivých případech zpravidla vláda ČSFR, která k uzavření příslušné garanční smlouvy zmocňuje ministra financí.

Ručení ministra financí ČSFR je v případě dlužníků příslušných do kompetence republik ručením přeneseným, při němž si federální ministerstvo financí

smluvně zajišťuje záruku ministra financí republiky za řádné plnění závazků vyplývajících z úvěrové smlouvy dlužníkem.

Žadatel o ručení (dlužník) žádá o záruku příslušné ministerstvo financí. Je nezbytné, aby se k žádosti státního podniku vyjádřil jeho zakladatel. Po věcné stránce je obsah žádosti a její přílohy shodný s tím, co bylo již výše uvedeno pro půjčky čs. bank. Žadatel ve své žádosti uvede:

- a) zda je přímým příjemcem úvěru od zahraniční banky, nebo
- b) zda je mu úvěr zahraniční banky poskytován prostřednictvím tuzemské banky, která je v roli dlužníka do zahraničí, což je podmínkou pro uspořádání smluvních vztahů mezi subjekty v souvislosti s poskytnutím záruky.

Po ekonomickém zhodnocení žádosti, po ujasnění a projednání všech vzájemných vztahů a rizik a po ověření prostoru v rámci limitů pro poskytování záruk se na základě rozhodnutí vlády přistoupí mezi zúčastněnými objekty k uzavírání příslušných smluv, které budou zajišťovat ručení i ručitele.

V případě, kdy *zahraniční banka poskytuje úvěr přímo tuzemskému investovi, který přísluší do kompetence vlády ČSFR*, uzavírá federální ministerstvo financí:

1. smlouvu s investorem (dlužníkem)

- o jeho řádném a včasném plnění všech závazků vyplývajících z úvěrové smlouvy,
- o dalších povinnostech, které dlužníkovi vyplývají z podmínek pro poskytnutí záruky,
- o způsobu zajištění pohledávky státu v případě, že dlužník nesplní včas a v plné výši závazky vůči zahraniční bance a dojde k uplatnění záruky,

2. smlouvu se zahraniční bankou, které ručí za plnění závazků z úvěrové smlouvy dlužníkem.

Je-li *příjemcem zahraničního úvěru investor příslušející do kompetence vlády republiky*, uzavře federální ministerstvo financí místo smlouvy ad 1 smlouvu s příslušným ministerstvem financí republiky, které se smluvně zaváže uhradit veškeré výlohy, jež FMF vznikly v souvislosti s uplatněním jeho garance zahraniční bance v případě, že investor (dlužník) nesplnil svoje závazky vůči zahraniční bance v čase a výši vyplývající z úvěrové smlouvy.

Ministerstvo financí republiky si v tomto případě zajistí svoji garanci poskytnutou federálnímu ministerstvu financí uzavřením smlouvy s investorem (příjemcem zahraničního úvěru), v níž ho zaváže k řádnému a včasnému plnění všech závazků, které pro něj vyplývají z úvěrové smlouvy se zahraniční bankou. Současně se ve smlouvě zajistí i pro případ uplatnění záruky uvalením pohledávek vůči dlužníkovi v případě, že dlužník nesplní podmínky úvěrové smlouvy, včetně způsobu jejího pojištění.

V případě, kdy *o vztahu mezi zahraniční bankou a tuzemským investorem, který přísluší do kompetence vlády ČSFR, vstupuje jako zprostředkovatel (dlužník zahraniční bance) tuzemská banka*, uzavírá federální ministerstvo financí:

1. smlouvu s investorem (dlužníkem tuzemské banky), pokud za něho ručí tuzemské bance, a to v rozsahu obdobném, jako by byl dlužníkem zahraniční bance;

2. smlouvu s tuzemskou bankou, za kterou ručí zahraniční bance. Ve smlouvě si zajišťuje, že tuzemská banka bude včas a v plné výši plnit zahraniční bance závazky, které pro ni vyplývají z úvěrové smlouvy se zahraniční bankou. Stanoví si podmínky ručení a zajištění případné pohledávky, která by mu vznikla v případě uplatnění záruky zahraniční bankou;

3. smlouvu se zahraniční bankou o ručení za závazky tuzemské banky, které vyplývají z úvěrové smlouvy.

Je-li konečným příjemcem zahraničního úvěru zprostředkovaného tuzemskou bankou (dlužníkem zahraniční bance) investor příslušející do kompetence vlády republiky, uzavírá příslušné ministerstvo financí:

1. záruční smlouvu mezi ministerstvem financí a tuzemskou bankou, která zprostředkovala zahraniční úvěr, v níž se zavazuje, že v případě selhání dlužníka za něj uhradí bance příslušný splatný závazek vyplývající z úvěrové smlouvy;

2. smlouvu mezi ministerstvem financí a investorem (dlužníkem tuzemské bance), v níž ho zaváže k řádnému a včasnému plnění všech závazků, pro něj vyplývajících z příslušné úvěrové smlouvy s tuzemskou bankou, která zprostředkovává zahraniční půjčku. Současně se ve smlouvě zajistí i pro případ uplatnění záruky uvalením pohledávky vůči dlužníkovi a konkrétním způsobem jejího zajištění pro případ, že dlužník nesplní závazky vyplývající z úvěrové smlouvy.

Federální ministerstvo financí, které poskytuje za tuzemskou banku záruku zahraniční bance, uzavírá v tomto případě:

1. smlouvu mezi FMF a příslušnou tuzemskou bankou, od které požaduje smluvní zajištění své garance za splacení zahraničního úvěru poskytnutého jejím prostřednictvím tuzemskému investorovi. Ve smlouvě s tuzemskou bankou FMF vyžaduje, aby před podpisem garance do zahraničí měla tuzemská banka smluvně zajištěnu garanci ministerstva financí příslušné republiky za řádné a včasné plnění všech závazků vyplývajících z úvěrové smlouvy s dlužníkem, včetně zpřístupnění příslušného účtu ministerstva financí pro čerpání záruky v případě insolvence dlužníka;

2. smlouvu se zahraniční bankou o ručení za závazky tuzemské banky vyplývající z úvěrové smlouvy.

Řádné smluvní zajištění všech majetkových vztahů a podmínek ručení zmenšuje riziko ručitele z případné majetkové újmy.

Problémy (dosud nedořešené) spojené s potenciálním poskytováním záruk za úvěry od mezinárodních bankovních institucí

a) *Problém vyplývající z nedostatečného legislativně právního rámce pro poskytování těchto záruk*

V ČSFR jsou vnější garance státních rozpočtů fakticky novým fenoménem. Přitom jde o tak velké objemy půjček s významnými platebněbilančními a potenciálními rozpočtovými dopady, že určité vymezení „mantinelu“ mezi vládními a zastupitelskými sbory se jeví jako nanejvýš potřebné. Neúnosné a administrativně těžkopádné by asi bylo schvalování každé akce zastupitelskými sbory zvlášť. Nezbytné proto je stanovit v rozpočtových pravidlech dostatečné a přitom ekonomicky únosné limity pro přijímání garancí, v jejichž rámci by se každá vláda mohla pohybovat.

Realizace si vyžaduje patřičnou úpravu zákonů o rozpočtových pravidlech.

V rámci této úpravy by měla být řešena zároveň i problematika přímého přijímání zahraničních úvěrů státními rozpočty, která není sice předmětem tohoto materiálu, ale u níž je stav podobně nedořešený jako u státních garancí.

b) *Problém ekonomicky únosného rozsahu záruk (resp. objemu půjček, na něž se záruky vztahují)*

Mnohem složitější je otázka nalezení únosného rozsahu záruk, které na sebe mohou jednotlivé SR v příslušných letech vzít, a s tím spojená otázka optimální konstrukce limitu, kterým bude tento únosný rozsah v jednotlivých letech vyjádřen.

Otázkou je, zda do limitu započítávat garance za „bezrizikové půjčky“ (pak by ovšem bylo třeba přesně definovat, co to „bezrizikové“ půjčky jsou).

Pokud jde o konstrukci limitu, ideální by bylo vycházet z ocenění rizika pro státní rozpočty v letech, kdy bude úvěr splatný. Přesná kvantifikace těchto budoucích potenciálních dopadů je však prakticky nemožná, neboť

- úroková sazba je mnohdy značně pohyblivá,
- nelze předvídat pohyby kursů měn, v nichž byl úvěr poskytnut,
- nelze anticipovat na mnoho let dopředu ani vývoj kursu Kčs.

Řešením tedy zřejmě bude limit pro nově poskytované záruky v příslušném rozpočtovém roce s tím, že hledisko (jakkoli nepřesné) potenciálního dopadu na rozpočty v letech splatnosti by bylo používáno vedle limitu tak, aby nemohlo dojít k extrémnímu zatížení rozpočtů koncentrovanému do krátkého časového období (totéž platí, i pokud jde o zatížení platební bilance).

- c) Problémy spojené s konkrétním naplňováním případného maximálního limitu státních záruk v rámci roku i v delší časové perspektivě (jde v podstatě o otázku existence celospolečenských priorit a jejich výběru)

Prvotním kritériem by mělo zřejmě být kritérium míry rizikovosti. Jak již bylo řečeno, záruky na bezrizikové projekty by se nemusely nutně započítávat do celkového limitu, takže jejich poskytování by mohlo být prováděno takřikajíc „mimo jakékoli pořadí“ (otázkou však je, kdo bude tuto bezrizikovost posuzovat). U úvěrů ostatních pak *vyvstává otázka priorit*. Metoda „kdo dřív přijde, ten dřív mele“ by zřejmě nebyla optimální; proto by bylo potřebné tyto priority stanovit alespoň na rok dopředu, a to zřejmě v souvislosti se schvalováním limitu na příslušný rok, tedy patrně v souvislosti s přijímáním zákona o státním rozpočtu. Priority nemohou stanovovat MF ani jiné centrální orgány, nýbrž vlády, resp. parlamenty.

SUMMARY

Relevant Questions of State Guarantees for Bank Credits and Loans from State Budgets Provided to Firms

In the past there has been an increase of firms' claims to get bank loans as well as banks claims to get state guarantees for these credits. A financial policy is therefore necessary to be formed for this area. The article is divided into three parts.

In the first part it deals with problems of state budget loans and of state guarantees for credit provided by domestic banks to firms. It identifies the present situation (relevant quantitative data are included), analyses problem connected with particular loans and the guarantees for loans provided before 1992, it deals with approaches to new loans provision and to the guarantees for credit in 1992 and the following years. In the end there is examined the design for general principles for state guaranteed bank credit to firms and institutions.

The second part of this article introduces problems of credit and state guarantees for credit provided to Czechoslovak firms by foreign (and international) banking institutions. There is given a general characterization of foreign loans, a brief summary of the projects under preparation or known at this time, the state guarantees of federation which are taken into account, a description of the internal mechanism of the guarantee provision of loans from international banking institutions. The final part calls attention to the up to now unsolved problems in connection with guarantee provision for credit from international banking institutions.