

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.

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

## OBSAH

Pavel ŠTĚPÁNEK: Úvodní poznámky k problematice fiskálního federalismu.....185

Milena HORČICOVÁ – Drahomíra VAŠKOVÁ: Platební neschopnost podniků v kontextu transformace čs. ekonomiky .....189

### Finance a úvěr v zahraničí

Jaroslav STRNAD: Financování bytového hospodářství v Rakousku.....203

Ladislav MACHOŇ: Přístupy k privatizaci a reorganizaci národního majetku v bývalé NDR ....213

### Uprostřed čísla:

Frederic S. MISHKIN: **Ekonomie peněz, bankovníctví a finančních trhů** (na pokračování - 6. část) ss. 177-200

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

Pavel ŠTĚPÁNEK: Introduction to Fiscal Federalism ..... 185

Milena HORČICOVÁ – Drahomíra VAŠKOVÁ: Insolvency in the Transformation Period of the Czechoslovak Economy ..... 189

### Finance and Credit Abroad

Jaroslav STRNAD: Financing of Housing Economy in Austria..... 203

Ladislav MACHOŇ: Approaches to Privatization and Reorganization of National Property in Former GDR..... 213

### In the middle of this issue:

Frederic S. MISHKIN: **The Economics of Money, Banking, and Financial Markets** (To Be Continued - Part VI) pp. 177-200

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 Tříška, 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

DT:336.1/5(1-662 : 437)

## Úvodní poznámky k problematice fiskálního federalismu

Pavel ŠTĚPÁNEK\*

Razantní přeměny, které probíhají v bývalých centrálně plánovaných ekonomikách, zasáhly s plnou silou i jejich veřejný sektor a fiskální systémy a postavily akutní otázku jejich optimálního uspořádání a funkcí. Teoretickým zdrojem pro tyto diskuse je tzv. fiskální federalismus.

Standardně je v literatuře fiskální federalismus pojímán jako disciplína zabývající se otázkami vertikální i horizontální struktury veřejného sektoru a optimalizací vazeb mezi jeho jednotlivými stupni a články – jde tedy o fungování systému (vždy víceúrovňových) veřejných financí obecně, nikoli např. jen ve federativně uspořádaných státech. Konkrétní podoby nabývá diskuse k těmto otázkám v pokusech o optimální přiřazení příjmů a výdajů jednotlivým článkům, resp. úrovním fiskálního systému. Základním kritériem, o které se fiskální federalismus opírá, je efektivnost a prosperita ekonomiky jako celku; proto zkoumá zapojení, úlohu i vliv jednotlivých článků veřejného sektoru v ekonomice a v ekonomickém rozvoji.

Fiskální federalismus se na veřejný sektor a jeho úlohu v ekonomice dívá z obecných národohospodářských hledisek. Politická, státoprávní hlediska jsou pro něj významná, nejsou však klíčová.

Reforma fiskálního federalismu není zdaleka specifikou ČSFR, ani zemí střední a východní Evropy. O těchto otázkách se více či méně diskutuje ve všech zemích. Pro řešení samozřejmě neexistuje univerzální recept, na druhé straně však lze identifikovat určité shodné principy, resp. určité minimum požadavků, kterým

---

\* Ing. Pavel Štěpánek, CSc., pracovník FMF

Příspěvek byl předán redakci 13.5.1991.

musí fungující systém vyhovovat. Specifikum reformujících se evropských zemí je poněkud jiného rázu – reforma fiskálního federalismu zde probíhá spolu se zásadními systémovými změnami a s tržní transformací ekonomik. Oba úkoly jsou řešeny paralelně, navzájem jsou silně propojeny a do jisté míry jsou i ve vzájemné konkurenci.

### **Výchozí situace reformujících se ekonomik**

Výchozí podmínky, z nichž se začíná konstituovat nová podoba fiskálního federalismu bývalých centrálně plánovaných ekonomik, jsou diametrálně odlišné od stavu, ke kterému reforma směřuje, a lze je stručně identifikovat takto:

a) fiskální systémy byly silně centralizované, což se projevovalo jak v rozsáhlých redistribucích finančních prostředků, tak v koncentraci rozhodovacích pravomocí na nejvyšší úrovni a v potlačení samostatnosti nižších než ústředních článků;

b) nehlubší kořeny tohoto stavu spočívaly v administrativně příkazovém způsobu řízení ekonomik, jehož oporou byl plán a vysoká centralizace rozhodovacích a řídicích procesů. Jakákoliv decentralizace znamenala zbytečnou komplikaci, ohrožení celého systému, a proto byla nežádoucí;

c) administrativně příkazový systém byl založen na prioritě materiálních vztahů; finanční aspekty byly potlačeny a vývoj materiálních vztahů jen kopirovaly. Řada nástrojů v administrativně příkazové ekonomice fungovala víceméně jen setrvačností nebo s marginálními funkcemi. Rozvíjet za této situace koncepty fiskálního federalismu bylo nepotřebné;

d) v období administrativně příkazové ekonomiky byly založeny ve všech zemích, které tento model používaly, velké deformace ekonomické struktury. Všechny země se urychleně industrializovaly a budovaly těžký průmysl. To vyžadovalo obrovské redistribuce zdrojů, o jejichž alokaci se rozhodovalo centrálně. K tomu systém potřeboval maximálně zdůraznit úlohu centra a potlačit úlohu nižších článků řídicí hierarchie;

e) celková netransparentnost ekonomik znamenala zánik přirozeného prostředí (nedeformovaných, tržních cen, devizového kursu, úrokových sazeb apod.), ve kterém by mohla být formulována kritéria pro strukturování fiskálních systémů, zejména kritérium základní, které požaduje, aby jednotlivým článkům fiskálního systému bylo svěřováno to, co je nejvýhodnější z hlediska efektivnosti a hospodárnosti pro zachování státu a jeho ekonomiky jako jedné entity. Místo toho se hledala náhradní kritéria, většinou velmi zjednodušená, jež zjevně zanašela do systému redistribuce nespravedlnosti a jejichž přetrvávání je dnes příčinou velmi explozivní situace ve vztazích mezi různými články federativních systémů;

f) všechny problémy fiskálního federalismu byly navíc násobeny značnou neefektivností a nehospodárností veřejného sektoru, kde postupně přestalo platit kritérium vztahu mezi marginálními náklady a efekty a kde bylo možné doslova pohřbit značné zdroje, aniž by se to výrazněji projevilo ve zlepšení poskytovaných služeb. Tím se do značné míry snižoval efekt redistribučních procesů v rozpočtovém systému a rostla všeobecná nespokojenost – těch, kteří nesli náklady redistribuce, i těch, kteří byli jejími příjemci.

## Reforma a fiskální federalismus

Základní obtíží současné tržní transformace ekonomik reformujících se zemí z hlediska fiskálního federalismu je fakt, že dochází k určitému stětu konkurenčních cílů. Jde o:

a) cíle ekonomické reformy, jimiž jsou zrušení starých institucí a nástrojů administrativně příkazového modelu ekonomiky a vytváření nových, tržně konformních,

b) utváření nových federativních státoprávních struktur, přičemž spektrum postojů je v tomto směru velmi široké od federativního až po konfederativní typ státu, v obou případech však s jasně vyhraněnými ambicemi jednotlivých států federace převzít od federálních orgánů maximum pravomocí i v oblasti ekonomiky,

c) stabilizační makroekonomickou politiku, která má dimenzi celého trhu, a proto do značné míry jde zdánlivě proti decentralizačním snahám.

Konkurenčnost těchto tří aspektů je akcentována faktem, že přirozený decentralizační proces, založený na myšlence růstu samostatnosti územních celků, vede nevyhnutelně k větší transparentnosti ekonomiky.

Situace všech podobných ekonomik - tj. provádějících tržní reformu a majících federativní podobu - má některé společné rysy a vyžaduje zodpovězení některých elementárních otázek:

1. Stále znovu se vyvolává diskuse o tom, co by mohlo být označeno jako určité institucionální a organizační "minimum" jednotného trhu federativního státu a co nemůže být svěřeno nikomu jinému než centru. Tato diskuse probíhá pravidelně mezi nejvyšší, federální reprezentací na jedné straně a na úrovni o jeden stupeň nižší na straně druhé. Nikoliv nepodstatnou složkou problému však je nové definování vztahů i mezi dalšími úrovněmi, například republikami a místními autoritami.

Nedostatek zkušeností i neznalost jsou příčinou toho, že často jsou jako sporné stavěny i takové otázky, kde o úloze centra nemůže být pochyb - jde např. o měnovou politiku apod.

Na druhé straně jsou diskutovány i otázky, pro které v teorii fiskálního federalismu neexistují jednoznačná doporučení - například nakolik mohou být nižší než federální články angažovány v stabilizační politice. Požadavky na posílení úlohy republik se zpravidla opírají o argument, že vzhledem ke specifickým územím jsou územní orgány lépe umístěny pro citlivější, dávkovaní jednotlivých opatření reformní terapie, a tedy mohou spíše předcházet negativním dopadům reformy.

2. Zvláštní pozornost zasluhuje problém fiskální politiky, kde existují velmi silné tlaky na posílení úlohy republik. V této souvislosti výrazně vyvstává otázka koordinace fiskálních politik, zejména v otázce fiskálních deficitů, ale také např. v otázkách daňové politiky, ale i v politice výdajové apod., kdy se na úrovni republik objevuje tendence hodnotit snahy o koordinaci z úrovně centra jako útok proti jejich suverenitě.

3. Je nutné pečlivě připravovat daňovou reformu, která zjevně musí být především tržně konformní, v otázkách rozdělení daňového výnosu však musí anticipovat kritéria fiskálního federalismu. Je také nutné počítat s tím, že daňová reforma přinese změněnou strukturu daňového břemene, což může v nestejných podmínkách

různých částí federace přinést pozoruhodné vedlejší efekty a dopady na příslušné státní rozpočty.

4. Vedle příjmové stránky zasluhuje zvláštní pozornost i výdajová stránka rozpočtového hospodaření. Pokud si státní rozpočty přinesly z minulé doby některé zásadní distorze ve výdajové struktuře, které je nyní vzhledem ke kompetenčním sporům obtížné překonat, je nebezpečí deformací i na straně příjmů a jejich dělení.

5. V této souvislosti zůstává řada otázek zcela otevřena - například zda úroveň služeb poskytovaných veřejným sektorem má být nezbytně totožná ve všech částech státu, zda decentralizace některých z nich skutečně přinese úspory v celkových nákladech, a tedy zvýšení jejich efektivity apod.

6. V neposlední řadě je to pak otázka, nakolik je v určité situaci, ve které se reformní ekonomiky nacházejí, životaschopný systém dělení příjmů mezi různé úrovně rozpočtů; zda jej lze založit na takových pravidlech, která zajistí, aby nebylo možné principy dělení obcházet, a tudíž poškozovat partnery například přijímáním izolovaných opatření v oblasti daňového základu, poskytováním úlev, výjimek či daňových prázdnin. Tento systém také musí umožňovat přijmout řešení v situaci, kdy se příjmy pohybují celkově na nižší úrovni, než předpokládal rozpočet.

## **Závěrem**

Problémy a otázka fiskálního federalismu jsou v současné době mimořádně aktuální i v ČSFR. Přípravují se ústavy federace i republik a otázky přiřazení rozpočtových příjmů a výdajů jednotlivých stupňům správy (federální vládě, republikovým vládám a místním správám) nepochybně budou tvořit jednu ze základních částí těchto ústav.

Časopis Finance a úvěr zahajuje tímto příspěvkem sérii článků, jejichž smyslem bude přispět k objasnění různých hledisek fiskálního federalismu jak v obecné rovině, tak na konkrétních příkladech zahraničních ekonomik i v našich podmínkách.

## **SUMMARY**

### **Introduction to Fiscal Federalism**

This contribution is the first one of series of articles discussing the fiscal federalism. At the time being, this issue is crucial for Czechoslovakia, where many distortions were accumulated at this regard in past decades (and recently). The first part of the contribution explains some basic notions and categories of the fiscal federalism. The second part implements the fiscal federalism issue in the concrete framework of the constitutional discussion and the economic reform development in Czechoslovakia. There is a certain competition between the fiscal decentralization and the economic reform. The market transition brings a greater transparency to the economy and a process of differentiation of economic welfare of different regions appears. The consequence is, that the main target of the current macroeconomic policy - the fiscal restriction - is jeopardized. The last part of this contribution suggests some important questions for the fiscal federalism discussion.