

Vydává federální ministerstvo financí ve spolupráci se Státní bankou československou

© 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.

Издает Федеральное министерство финансов, в сотрудничестве с Государственным банком Чехословакии

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

Редакция: Краковска 8, 113 02 Прага 1, ЧСФР

Телефон: 26 43 51

Главный редактор: Иван Коcharник

## OBSAH

Dr. ing. D. TRÍSKA, CSc.: Koncepce podpory růstu soukromého sektoru v čs. ekonomice . . . . . 577

### Ekonomická reforma

Strategie radikální ekonomické reformy . . . . . 582

Z. DRÁBEK — Ing. K. DYBA, CSc.: Reformní politiky, růstový výkon a makroekonomická stabilita . . . . . 592

Dr. ing. J. SMRČKA, CSc.: Funkce a struktura státního rozpočtu v nových podmínkách . . . . . 613

### Diskuze

Ing. J. KINKOR: Ke konstrukci nových rozpočtových pravidel . . . . . 623

Dr. K. MAREK, CSc.: Podklady pro placení a problémy změny jejich úpravy . . . . . 629

### Finance a úvěr v zahraničí

Ing. I. KLAČANSKÝ: Rizikový kapitál a daňová politika . . . . . 638

### Informace

Ing. M. HORČICOVÁ, CSc.: Seminář o burzách . . . . . 644

## СОДЕРЖАНИЕ

Д. ТРЖИСКА: Концепция содействия росту частного сектора в чехословацкой экономике . . . . . 577

### Экономическая реформа

Стратегия радикальной экономической реформы . . . . . 582

З. ДРАБЕК — К. ДЫБА: Политика реформы, темпы роста и макроэкономическая стабильность . . . . . 592

Я. СМРЧКА: Функции и структура государственного бюджета в новых условиях . . . . . 613

### Дискуссия

И. КИНКОР: К конструкции новых бюджетных правил . . . . . 623

К. МАРЕК: Документы для расчетов и проблемы изменения их урегулирования . . . . . 629

### Финансы и кредит за рубежом

И. КЛАЧАНСКИ: Рисковой капитал и налоговая политика . . . . . 638

### Информация

М. ГОРЧИЦОВА: Семинар о биржах . . . . . 644

REDAKČNÍ RADA: ing. Beňo 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 Klapal, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Jozef Kučerák, CSc., ing. Vratislav Kulhánek, ing. Kamil Mikulíč, CSc., prom. mat. Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Ivan Svitek, ing. Stanislav Šourek, 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: 334.722:65.011.1(437)

## **Koncepce podpory růstu soukromého sektoru v československé ekonomice**

Dr. ing. Dušan TRÍSKA, CSc., náměstek ministra financí ČSFR

Naše ekonomika byla téměř stoprocentně postátněna a je téměř dokonale ovládána státními či na jejich roveň postavenými podniky. Státní vlastnictví statků, které mají charakter výrobních prostředků, plně vytlačilo soukromé vlastnictví, soukromou podnikatelskou iniciativu, soukromé podnikání.

Výchozí hypotéza projektu radikální ekonomické reformy říká, že pokud nedojde k viditelnému zvýšení podílu soukromého podnikání na celkovém objemu hospodářských činností, není naděje na výrazné zvýšení adaptability, výkonnosti a efektivnosti naší ekonomiky.

Přijetím této hypotézy se projekt radikální ekonomické reformy kvalitativně odlišuje od všech dosavadních pokusů zvyšovat výkonnost „socialistické“ ekonomiky. Je to především tato hypotéza, která odlišuje předchozí reformní pokusy od skutečné snahy transformovat centrálně plánovanou ekonomiku v ekonomiku tržní. Soukromé vlastnictví výrobních prostředků považujeme za definiční znak tržní ekonomiky. Čím rychleji a viditelněji poroste podíl soukromého podnikání na hospodářských činnostech, tím širší budou naše možnosti vrátit se mezi země civilizovaného a rozvinutého světa. Bez radikální změny existujícího poměru mezi státním a soukromým vlastnictvím není možné očekávat viditelné změny v chování našich dnešních výrobců. Bez zásadní změny ve vlastnických vztazích ve prospěch soukromého sektoru nelze očekávat kvalitativní změnu objemu a struktury nabídky statků a služeb. Státem vlastněné podniky nejsou schopny skutečně podnikatelského chování a je hroubou chybou od nich toto chování očekávat, či dokonce vynucovat.

Realizace uvedené hypotézy u nás naráží na překážky, které jsou v zásadě dvojího druhu: ideologické a technické. Technické obtíže jsou nade vše pochybné

nost mimořádně složitě. Hlavním problémem jsou nicméně problémy ideologické.

Ideologické námitky směřují proti vlastnímu obsahu hypotézy o nezbytnosti privatizace. V různých formách a podobách je zdůrazňováno, že je možné konkrétními metodami (například tzv. odstátněním) přimět státní podniky k chování tržního typu.

Diskuse o posilování podílu soukromého sektoru v naší ekonomice jsou často vedeny ohledně technických obtíží tohoto procesu. Vždy je však třeba rozlišovat, kdy jsou technické obtíže exponovány s cílem je řešit a kdy jsou používány úzce ve prospěch protiprivatizačních koncepcí.

Podíl soukromého sektoru (na ekonomice jako celku) může růst v principu dvěma základními (vzájemně souvisejícími) cestami:

(a) vstupem nových soukromých podnikatelských subjektů do ekonomiky a jejich expanzí (růstem),

(b) privatizací neboli přechodem vlastnických práv k výrobním prostředkům ze státu na soukromé subjekty.

Vyjasnění vztahu těchto dvou procesů je klíčem k nalezení prostředků, jak dosáhnout významnějšího růstu podílu soukromého sektoru na naší ekonomice.

### **Podpora soukromého podnikání**

Z hlediska privatizace je nejdůležitější překážkou tzv. majetkové omezení. V jeho důsledku je pro soukromé firmy a podnikatele obtížné získat výrobní faktory (nebytové prostory, strojní zařízení, suroviny apod.). Převážná většina výrobních faktorů je dnes držena státem. Proto budou vypracována jasně definovaná a snadno realizovatelná pravidla, jak výrobní faktory převádět do vlastnictví soukromých subjektů. Jinak nelze očekávat, že soukromé podnikatelské subjekty se stanou významnou součástí naší ekonomiky.

Soukromý podnikatel, ať již domácí, nebo zahraniční, tak dostane možnost investovat prostředky, které získal podnikatelskou činností, neboť bude mít přístup k majetku, se kterým nyní hospodaří stát. Součástí radikální ekonomické reformy se tedy stanou jasně definovaná pravidla umožňující a usnadňující přechod vlastnických práv ze státu na soukromé podnikatele.

Proces sestavení těchto pravidel lze rozdělit na několik dílčích problémů, zejména na otázku vztahu tzv. velké a malé privatizace a na — na to navazující — otázku účasti zahraničních a domácích podnikatelských subjektů na privatizačních procesech. Odpovědi na tyto otázky pak vedou k návrhům aplikace buďto standardních, nebo nestandardních privatizačních metod. Z přijetí konkrétních standardních či nestandardních metod vyplynou konkrétní opatření, která vláda na podporu soukromého sektoru ještě přijme.

### *„Malá“ privatizace*

Stát dnes vlastní podniky nejrůznější velikosti a povahy. Na jedné straně existují mamutí, vnitřně nedělitelné státní podniky. Na druhé straně existují i podniky skládající se ze snadno vyčlenitelných drobných provozoven, jež zajišťují především služby místního významu (restaurace, opravárenské dílny apod.). Rozdělíme-li tyto státem vlastněné podniky — velice zhruba — na „velké“ a „malé“, můžeme proces jejich privatizace rozdělit na privatizaci „velkou“ a privatizaci „malou“.

Uvedená klasifikace souvisí s vymezením těchto tří úrovní státního majetku: federální, národní (republikovou) a municipální. V budoucnosti lze v našich podmínkách očekávat, že odlišnosti významu, rozsahu a povahy státního majetku se promítnou do vymezení státního federálního majetku, státního republikového majetku a státního municipálního (obecního, komunálního) majetku. Malá privatizace se především týká majetku, který má municipální charakter a který bude na municipální úrovni privatizován.

Předmětem malé privatizace budou především drobné provozovny místního významu.

Pro prodej majetku typu drobná provozovna zatím neexistují legislativní, administrativní a ekonomické podmínky. Legislativní podmínky vytvoří tzv. transformační zákony, které vymezí:

- kdo je prodávajícím drobné provozovny,
- co je předmětem prodeje,
- kdo může být kupujícím drobné provozovny,
- jakým způsobem bude organizován prodej a jakým způsobem bude stanovena cena drobné provozovny,
- zda a jak bude regulováno hospodaření s privatizovaným majetkem,
- komu připadne výnos z prodeje.

Vláda doporučí, aby malá privatizace byla právně upravena ještě dříve, než budou přijaty zákony týkající se dělení majetku mezi federaci, republiky a obce. Majetku, o jehož vhodnosti pro malou privatizaci není pochyb, je dostatečná zásoba. Proto není důvodu s realizací malé privatizace (drobných provozoven) otálet. Proto vláda v předstihu navrhla tzv. malý transformační zákon, který v ýše uvedeně otázky odpovídá na základě následujících zásad:

(a) Státní municipální majetek bude domácím (československým) subjektům nabízen na přesně definovaném preferenčním základě (oproti zahraničním subjektům). Preferenze se budou týkat zejména časové posloupnosti prodeje a cen, za něž je majetek prodáván.

(b) Prodej značné části majetku domácím subjektům bude realizován za tržní ceny.

(c) Bude respektována problematika tzv. reprivatizace neboli naturální či peněžní restituce znárodněného majetku. (Viz zejména znárodnování na základě vládního nařízení 15/59 Sb.)

(d) Malá privatizace bude realizována na decentralizované úrovni. Transformační zákon vytvoří podmínky, aby tyto orgány mohly proces privatizace realizovat na základě konkrétních místních podmínek. Ekonomické centrum (federální či republikové) vytvoří takový administrativní a ekonomický tlak (například rozpočtovou restrikcí), aby pro municipální orgány bylo nejen nutné, ale i výhodné privatizaci provést na co nejširším základě.

(e) Faktické privatizaci bude předcházet finanční a organizační restrukturalizace podniků, jejichž součástí jsou privatizované drobné provozovny.

## **„Velká“ privatizace**

Předpokládáme, že velká privatizace proběhne především na úrovni republik. Transformační zákon otevře cestu k tomu, aby příslušné národní rady mohly rozhodnout, který typ majetku a v jakých objemech bude nabídnut soukromým podnikatelům. Výkonem těchto rozhodnutí budou pověřena již existující republiková ministerstva pro privatizaci. Koncepční a koordinační funkce bude svěřena federální vládě, jejímu ministerstvu financí a Úřadu pro dočasnou správu a privatizaci, který byl při FMF usnesením federální vlády zřízen.

Velká privatizace bude realizována na základě těchto zásad:

(a) Privatizace československých státních podniků do zahraničí bude realizována za pokud možno spravedlivou cenu. Komplikace s objektivním ohodnocením majetku ve státním vlastnictví však nesmějí v žádném případě brzdit proces účasti zahraničních investic.

(b) Bude využito všech dostupných forem privatizace, včetně již existujících možností zakládat podniky se zahraniční majetkovou účastí a prodeje podle platného zákona o státním podniku. Transformační zákon otevře další cesty privatizace, včetně prodeje akcií společností, na které budou přeměněny dnešní státní podniky.

(c) V úvodních fázích velké privatizace nebudou řešeny problémy reprivatizačního typu, neboť do těchto fází budou zařazovány takové kategorie státního majetku, které jsou z hledisek reprivatizace zcela bezproblémové.

(d) Kromě národních rad a republikových ministerstev pro privatizaci se procesem privatizace zúčastní i oborové komise pro odstátnění a představenstva akciových společností (na které budou státní podniky transformovány). Představenstva „státních akciových společností“ budou dočasnými, státem jmenovanými orgány, které budou pověřeny i některými konkrétními privatizačními funkcemi. Pouze tak je možné dosáhnout decentralizace celého procesu, bez níž není masovější forma privatizace realizovatelná.

(e) I v rámci velké privatizace bude stát preferovat úlevy při stanovení ceny prodávaného majetku před jinými typy úlev (dotace, slevy na daních apod.).

(f) Pro urychlení procesu privatizace budou aplikovány i některé nestandardní privatizační metody.

## **Standardní a nestandardní techniky privatizace**

Pokud bychom pro účely privatizace využili pouze standardních privatizačních metod, viditelný růst podílu soukromého podnikání na naší ekonomice by nastal až v nepřijatelně vzdálené budoucnosti. Čím pečlivěji bude stát oceňovat dnešní státní podniky, čím důsledněji bude například trvat na konkursní formě nabídky našich podniků zahraničním investorům, tím pomalejší (a možná i nákladnější) celý proces privatizace bude.

Pokud platí výchozí hypotéza o nezbytnosti privatizovat, pak je zřejmé, že se standardními privatizačními technikami československá (plně postátněná) ekonomika nevystačí. Jak v oblasti malé privatizace, tak i v oblasti privatizace velké budou proto aplikovány některé nestandardní techniky, které by nahradily jak neexistenci kapitálového trhu, tak i nedostatečnou vybavenost domácího obyvatelstva a domácích bank kapitálem.

Prodej majetkových účastí na státních podnicích (v rámci velké privatizace) je mimo existující možnosti domácího obyvatelstva. Úspory obyvatelstva jsou jednak velice malé, jednak byly zjevně pořízovány za účelem realizace běžné spotřeby. Plně použití těchto úspor na privatizační účely by navíc ohrozilo životaschopnost domácích bank a spořitelen. Stejně tak je nemožné zajistit, aby domácí banky nákupy majetku ze strany domácího obyvatelstva v širokém měřítku úvěrovaly, neboť se to zcela vymyká jejich kapitálovým možnostem.

Jedinou možností, jak do procesu velké privatizace zapojit v širší míře a v relativně krátkém čase domácí obyvatelstvo, je majetkové účasti (akcie) tomuto obyvatelstvu nabídnout „pod cenou“, v zásadě bezúplatně. Technickou stránku této operace řeší metoda tzv. investičních kupónů.

Tato metoda je velice flexibilní. To znamená, že kromě pevně daných konstant má tato metoda i volně nastavitelné proměnné (parametry), jimiž lze v nekonečně mnoha variantách vymežit:

— *administrativní náročnost a nákladnost procesu získání investičních kupónů občanem.* Například je možné stanovit libovolně vysokou cenu kupónů — od nuly po takovou cenu, že kupóny by fakticky odpovídaly penězům. Vedle toho je možné umožnit občanům kupovat kupóny „navíc“, za cenu vyšší, než je cena základní;

— *objem majetku, který je za investiční kupóny nabízen.* V kombinaci s předcházejícím parametrem je to právě objem nabízeného majetku, který definuje faktickou hodnotu investičního kupónu. Tato hodnota je dána poměrem objemu distribuovaných kupónů k objemu nabízeného majetku. Čím vyšší bude počet držitelů kupónů a čím menší bude objem nabízeného majetku, tím menší bude hodnota kupónů;

— *metodu prodeje akcií akciových společností za investiční kupóny* (tzv. aukční, nebo počítačovou);

— *stupeň regulace trhu s akciemi získanými za investiční kupóny.* Pro regulaci tohoto trhu se vláda rozhodne, dojde-li k závěru, že tím omezí některá inflační nebezpečí, anebo v případě, kdy touto předem oznámenou regulací bude chtít ovlivnit typ osob, které se stanou držiteli investičních kupónů. V zásadě však vláda trh s cennými papíry regulovat nehodlá.

Cílem aplikace majetkových kupónů není ani posílení státního rozpočtu, ani získání dodatečného kapitálu pro rozvoj naší ekonomiky. Cílem aplikace kupónové metody je najít pokud možno dobře definovanou skupinu soukromých subjektů, které by mohly vykonávat kontrolu nad chováním podniku a jeho managementem, tj. které by zvýšily finanční disciplínu dnešních státních podniků. Rychlé konstituci této kontrolní skupiny bude podřízena volba proměnných (nastavení parametrů) kupónové metody.

Příliv zahraničních investic do naší ekonomiky je samozřejmě nezbytnou podmínkou její obnovy. Pokud bude tento příliv státně regulován dosavadními administrativními nástroji (viz schvalování společných podniků a prodeje státních podniků), k tomuto přílivu ve viditelné míře nedojde. Není jiné cesty než rozhodování o zahraničních investicích decentralizovat širokou distribucí vlastnických práv mezi domácí fyzické osoby. Jakákoli neefektivnost tohoto procesu je nesouměřitelně menší, než je ponechání rozhodovací pravomoci o účasti zahraničních investorů v rukou státu. Budou-li již podniky v soukromých rukou, pak bude na rozhodnutí jejich orgánů (například představenstev neboli správních rad), zda chtějí vydat nové akcie a nabídnout je na zahraničních kapitálových trzích, nebo zda půjdou cestou půjček u domácích a zahraničních bank. Nestandardní metody privatizace nejenže nebrání aplikaci standardních kapitálových metod, ale naopak je urychlují.

Usnadníme-li přístup domácího obyvatelstva ke státnímu majetku prostřednictvím investičních kupónů, pak tím kromě jiného razantním způsobem usnadníme a urychlíme růst nově vznikajících soukromých firem. Spíše než daňové úlevy budou pro nově začínající soukromé podnikatele výhodné úlevy při získání majetku. Daňové úlevy představují jasně měřitelnou ztrátu pro státní rozpočet. Bezúplatný převod majetkových práv k výrobním prostředkům na soukromé podnikatele je z hlediska státu, který s tímto majetkem nedokáže rozumně hospodařit, po všech stránkách výhodnou transakcí.