

Vydává Ministerstvo financí České republiky ve spolupráci s Českou národní bankou ve vydavatelství *Economia, a. s., Praha*

© Ministerstvo financí ČR

Adresa redakce: Vinohradská 49
120 74 Praha 2

Telefon: 253 018 nebo: 24 21 00 25, l. 361

Fax: 253 728

Vedoucí redaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

OBSAH

Expozé místopředsedy vlády a ministra financí ČR k návrhu státního rozpočtu ČR na rok 1994 1

Rolf GRÜNWALD: Zisk v popředí zájmu 11

Jan HANOUSEK—Zdeněk TŮMA: Makroekonomický model české ekonomiky: návrh možného přístupu 18

Recenze

Jiří JONÁŠ: Barrova Makroekonomie — počtvrté (J. R. Barro) 30

Z historie

Stanislava PŮLPÁNOVÁ—Karel PŮLPÁN: Nástin vývoje peněz a měny na našem území do roku 1945 — 2. část 38

Přehled — Survey

Tabulka č. 1 Konsolidované bilance příjmů a výdajů veřejných rozpočtů (včetně zdravotních pojišťoven) 43

Tabulka č. 2 Bilance příjmů a výdajů státního rozpočtu ČR 43

Tabulka č. 3 Bilance příjmů a výdajů okresních úřadů a obcí 45

Table 1 Consolidated General Budget (including Health Insurance) 46

Table 2 Central Budget 46

Table 3 Local Budget 47

Uprostřed čísla:

R. A. MUSGRAVE—P. B. MUSGRAVEOVÁ: *Veřejné finance v teorii a praxi* (16. část): ss. 489—512

Všechny bibliografické údaje včetně údajů o autorských právech jsou uvedeny u prvního pokračování v č. 9/92 tohoto časopisu.

Publikováno po dohodě s vydavatelstvím McGraw-Hill, Inc.

Publishers: Ministry of Finance of the Czech Republic in Cooperation with Czech National Bank in Publishing House *Economia, Prague*

© Ministry of Finance of the Czech Republic

Editor's Office: Vinohradská 49
120 74 Prague 2
Czech Republic

Editor in Chief: Ivan Kočárník

CONTENTS

Exposé of the Deputy Prime Minister and Minister of Finance of the Czech Republic to the Proposal of the State Budget for 1994 1

Rolf GRÜNWALD: Profit in the Limelight 11

Jan HANOUSEK—Zdeněk TŮMA: Macro-Economic Model of the Czech Economy: Proposal of the Possible Approach 18

Book-Review

Jiří JONÁŠ: Barro's Macroeconomics — for the fourth time (J. R. Barro) 30

History

Stanislava PŮLPÁNOVÁ—Karel PŮLPÁN: The Outline of the Development of Money and Currency on our Territory till 1945 — 2nd Part 38

Survey

Table 1 Consolidated General Budget (including Health Insurance) (in Czech) 43
(in English) 46

Table 2 Central Budget (in Czech) 43
(in English) 46

Table 3 Local Budget (in Czech) 45
(in English) 47

In the middle of this issue:

R. A. MUSGRAVE—P. B. MUSGRAVE: *Public Finance in Theory and Practice* (Part XVI): pp. 489—512

You can find all bibliographical data including particulars on copyright in part I of this series in No 9/92 of this journal.

Published by arrangement with McGraw-Hill, Inc.

Redakční rada: dr. Ivan Angelis, doc. ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., ing. Petr Dvořák, ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., doc. ing. Kamil Janáček, CSc., ing. Miroslav Kerouš, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Václav Kupka, CSc., ing. Tomáš Ježek, CSc., ing. Jiří Pospíšil, CSc., Vladimír Rudlovský, CSc., ing. Pavel Štěpánek, CSc., PhD. Jan Švejnar, doc. dr. František Vencovský, ing. Jan Vít, prof. ing. Karol Vlachynský, CSc.

FINANCE A ÚVĚŘ

1/94

DT: 336.12 (437)

Expozé místopředsedy vlády a ministra financí ČR k návrhu státního rozpočtu ČR na rok 1994*

Vážený pane předsedo, vážený pane předsedající,
vážené paní poslankyně, vážení páni poslanci,
dámy a pánové,

z pověření vlády před Vás předstupuji s odůvodněním návrhu státního rozpočtu České republiky na rok 1994.

Návrh státního rozpočtu byl letos vládou předložen oproti předchozím letům ve značném předstihu. Jeho přípravu to učinilo náročnější, na druhé straně však tento předstih poskytl dostatek prostoru pro projednání návrhu v orgánech Parlamentu. Výrazný předstih rozpočtových prací před začátkem rozpočtového roku však přináší i jisté riziko, jež vyplývá z možných odchylek skutečného vývoje v závěru letošního roku od původních očekávání, o která se návrh rozpočtu opíral.

Návrh rozpočtu je předkládán v třísvazkovém materiálu, který máte před sebou, a je dále konkretizován v jednotlivých kapitolních sešitech, které správci rozpočtových kapitol odevzdali k projednání příslušným výborům poslanecké sněmovny. Ve svém výkladu se proto zaměřím jen na zásadní východiska, principy a charakteristiky finanční politiky a státního rozpočtu na příští rok.

Základními východisky, o která vláda opírá návrh státního rozpočtu, jsou:

1. hodnocení vývoje ekonomiky, realizace reformních a transformačních opatření a plnění státního rozpočtu v roce 1993,
2. zaměření fiskální politiky vlády ve střednědobém období,
3. predikce hospodářského vývoje a zaměření finanční politiky v roce 1994,
4. krátkodobé priority, které chce vláda řešit v roce 1994,
5. strategie reformy místních rozpočtů a vztahů ve fiskální soustavě.

* Výklad ministra financí ČR ing. Ivana Kočárníka, CSc., přednesený v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR dne 3. 12. 1993

Vážené poslankyně, vážení poslanci, dovoluji mi, prosím, abych nejprve zhodnotil *ekonomický vývoj v letošním roce*.

Chtěl bych zdůraznit hned úvodem, že vláda hodnotí ekonomický vývoj v roce 1993 jako vývoj *pozitivní*, a to zejména z následujících důvodů:

- a) roste domácí a zahraniční poptávka, což vytváří předpoklady pro ekonomický růst;
- b) trvá stabilita devizového kurzu již od prosince 1990 a cenový růst je pod kontrolou;
- c) v letošním roce bylo dosaženo výrazného pokroku v další transformaci ekonomiky.

Tyto pozitivní tendence jsou o to cennější, že se ekonomika v průběhu roku a zejména na jeho počátku musela vyrovnat se zásadními změnami podmínek.

Z vnějších faktorů to bylo především pokračování ekonomické recese ve vyspělých zemích. Původní předpoklady, že dojde v roce 1993 k oživení celosvětové hospodářské aktivity, se nepotvrdily. Platí to zejména pro Evropské společenství, které je nyní naším nejvýznamnějším obchodním partnerem. Pro rok 1993 se předpokládá v zemích „Evropské dvanáctky“ přírůstek hrubého domácího produktu pod úroveň jednoho procenta. U našeho největšího obchodního partnera v Německu půjde dokonce o celoroční pokles o 1 až 2 procenta.

To, že se navzdory této recesi podařilo zvýšit export do vyspělých zemí, je v mezinárodním srovnání ojedinělý výsledek.

Dalším vnějším faktorem byl propad zahraničního obchodu se Slovenskou republikou o zhruba 20 % za první tři čtvrtletí letošního roku. Vláda si nesmírně cení toho, že naše ekonomika prokázala vysokou míru adaptability a že se rozdělení federace projevilo na ekonomických výsledcích výrazněji jen v prvním čtvrtletí.

Z vnitřních faktorů šlo především o daňovou reformu. Daňová reforma byla dalším velkým institucionálním krokem ekonomické reformy, svým významem srovnatelným s hlavními reformními kroky z počátku roku 1991. Byl vytvořen tržně konformní daňový systém, který přinesl další omezení přímého daňového zatížení pro podnikatelský sektor, a tím vytvořil prostor pro rozšiřování podnikatelských aktivit. Od rozhodnutí o provedení daňové reformy a o jejím zaměření do její implementace uběhla z mezinárodních hledisek rekordně krátká doba. Přesto se nepotvrdily obavy skeptiků a přechod na nový daňový systém proběhl bez výraznějších negativních dopadů, a to jak na makroekonomickou stabilitu, zejména na inflaci, tak na státní rozpočet. Vláda si velmi cení toho, že daňoví poplatníci nový daňový systém akceptovali a že se daří nové daně postupně doladovat.

Vedle již zmíněné daňové reformy byl dominantním rysem letošního roku zásadní krok v privatizaci, kterým bylo předání vlastnických práv kuponovým investorům, prakticky dokončení malé privatizace a zahájení druhé vlny kuponové privatizace. Soukromý sektor je prokazatelně dynamizujícím faktorem hospodářského růstu; o tom svědčí údaje o výkonnosti soukromých firem, které ostře kontrastují s výsledky dosud státních podniků.

V dubnu letošního roku zahájila činnost Pražská burza cenných papírů a po předání akcií z kuponové privatizace i RM-systém. I když od zahájení obchodování na těchto dvou trzích uplynulo málo času, je zřejmé, že vznik a rozvoj kapitálového trhu urychluje transformaci české ekonomiky.

Významnou událostí, která však nakonec neměla výraznější negativní důsledky, byla měnová odluka, k níž došlo již začátkem února.

Vláda oceňuje, že měnová odluka byla velmi dobře provedena a že se při ní zároveň prokázala důvěra obyvatelstva v českou měnu. Měnová odluka tak neohrozila stabilitu nové české měny. Naopak, následný vývoj jednoznačně ukázal, že domácí i mezinárodní postavení české koruny se upevnilo a přiblížilo naši měnu dále k cíli plné směnitelnosti.

Jaké jsou tedy hlavní výsledky letošního hospodářského vývoje?

Za prvé jde o výsledky v oblasti *ekonomického výkonu*. Letošní výsledky potvrzují to, co jsme nesměle konstatovali v závěru minulého roku, a sice že ekonomický růst se stabilizuje. Pokračuje růst poptávky, a to jak domácí, tak zahraniční. Ve stálých cenách vzrostla souhrnná domácí poptávka za tři čtvrtletí letošního roku v porovnání se

stejným obdobím roku loňského o 4,9 %, tj. o 13,6 mld. Kč, zahraniční poptávka o 9,1 %, tj. o 16,5 mld. Kč, přičemž vývoz ve stálých cenách mimo Slovensko stoupl o 29,5 mld. Kč. Tato data nepochybně svědčí o tom, že jsou zde předpoklady pro ekonomický růst.

Druhým výrazným rysem vývoje v roce 1993 byla *stabilita cenového vývoje*. Po počátečním jednorázovém zvýšení cen o 8,5 % v lednu letošního roku, spojeném zejména s vlivem nově zavedených daní, došlo v dalším vývoji ke zklidnění cenového růstu. Po odečtení vlivu nových daní na ceny se měsíční míra inflace pohybuje v průměru pod hranicí jednoho procenta, což nás jednoznačně řadí na první místo mezi transformujícími se zeměmi a umožňuje srovnávat náš cenový vývoj i s řadou vyspělých ekonomik. Celkově vláda očekává, že v prosinci 1993 budou ceny zhruba o 19 % vyšší, než tomu bylo v prosinci předchozího roku.

Za pozitivní považuje vláda to, že ke zklidnění cenového růstu přispěla větší stabilita cen ve výrobní sféře, kde například přírůstek cen průmyslových výrobců za tři čtvrtletí letošního roku v porovnání se stejným obdobím roku loňského představuje pouze 13,4 % oproti 21,6 % v případě spotřebitelských cen.

Ve třetím čtvrtletí došlo i ke sblížení dynamik růstu spotřebitelských cen a průměrných mezd. Zatímco například ve druhém čtvrtletí činil předstih růstu mezd před spotřebitelskými cenami 6,3 procentního bodu, ve třetím čtvrtletí to bylo jen 3,3 procentního bodu. Pozitivní úlohu zde nesporně sehrála mzdová regulace.

Za třetí bych rád upozornil na příznivý vývoj v oblasti *vnějších ekonomických vztahů*. Nejde jen o to, že již po téměř tři roky je udržován stabilní devizový kurz naší měny, ale i o to, že celkové devizové rezervy České republiky, které již překročily hranici 6 mld. USD, jsou dnes již vyšší, než byly celkové devizové rezervy bývalé federace. Zejména si ceníme faktu, že v průběhu roku se devizové rezervy České národní banky zvýšily na čtyřnásobek.

Celkově pozitivní saldo platební bilance je spojeno nejen s příznivým vývojem kapitálového účtu, ale i s aktivním výsledkem běžného účtu. Lépe, než jsme očekávali, se vyvíjela v průběhu roku obchodní bilance, a to i přes to, že došlo k velmi dynamickému nárůstu dovozu. Růst exportu za tři čtvrtletí o 15,7 % v podmínkách recese ve vyspělých zemích představuje velmi dobrý výsledek.

O rychlé transformaci ekonomiky a její adaptaci na měnící se podmínky v roce 1993 svědčí tato fakta:

- podíl nestátního sektoru na tvorbě hrubého domácího produktu činil ve třetím čtvrtletí již 57 %;
- podíl států s vyspělou ekonomikou na celkovém obratu zahraničního obchodu (bez Slovenska) již dosáhl 70,7 %.

Ze základních charakteristik ekonomického vývoje považují za významné se zmínit ještě o vývoji *nezaměstnanosti*. Česká republika se zařadila mezi země s nejnižší mírou nezaměstnanosti; v současnosti se pohybuje podle mezinárodně srovnatelného způsobu vyjadřování okolo 4 % a podle naší metodiky činí 3,2 %. Nízká úroveň nezaměstnanosti svědčí o dynamice soukromého sektoru a neznamena, že by nedocházelo k potřebným strukturálním změnám v ekonomice. Podle odhadů Ministerstva práce a sociálních věcí změnil v uplynulém roce zaměstnání zhruba jeden milión lidí.

Vláda si uvědomuje, že současná fáze hospodářského vývoje obnáší i *určité negativní prvky*.

Jedná se v *prvé* řadě o otázku *mzdového vývoje a o relaci mezi vývojem mezd a produktivity práce*. Je alarmující, že za 1. pololetí vzrostla celková průměrná mzda proti stejnému období předchozího roku o 27,8 %, přičemž došlo k poklesu produktivity práce (například v průmyslu o 0,6 % a ve stavebnictví dokonce o 9,8 %). Tento trend bohužel pokračuje i nadále; například v průmyslu byly průměrné mzdy za 9 měsíců vyšší o 25,1 % při poklesu produktivity práce o 1,2 %, ve stavebnictví byl tento nepoměr ještě markantnější (při růstu mezd o 31 % došlo k poklesu produktivity práce o 8,3 %).

Problémem je i *nadále* výše *platební neschopnosti*.

Za třetí, vláda nemůže ani nadále podceňovat hrozbu potenciálních bankrotů, a zejména jejich lavinovitého šíření. Domníváme se však, že bankrot je nedílnou součástí restrukturalizačních procesů v mikrosféře, a proto jim na druhou stranu nebudeme uměle zabráňovat. Vláda očekává, že aktivnější úlohu sehraji soudy.

Vláda je velmi znepokojena i některými problémy v úvěrové oblasti. Nejde jen o otázku vysokých úroků, jež zatěžují náklady podniků, ale i o nízkou nabídku zejména dlouhodobých úvěrů pro soukromý sektor.

Vážené poslankyně, vážení poslanci, významný přínos k průběhu transformace naší ekonomiky má i letošní vývoj státního rozpočtu. Informace o výsledcích za tři čtvrtletí roku Vám byla vládou před několika dny předložena a byla samostatným bodem jednání Sněmovny. Je jednoznačné, že i přes rizika, se kterými jsme vstupovali do letošního rozpočtového roku, se daří plnit záměry rozpočtové politiky. Po jedenácti měsících roku byl rozpočet v pokladním přebytku 2,74 mld. Kč a je reálné, že i navzdory tradičně vyššímu čerpání výdajů ke konci roku skončí jako vyrovnaný. Musím připomenout, že vývoj příjmů rozpočtu umožnil navíc v průběhu roku posílit nejnужnější výdajové potřeby o cca 10 mld. Kč.

Příznivá je i situace v územních rozpočtech. Především v důsledku výrazně vyšších výnosů daně z příjmů fyzických osob mají obce a okresy v letošním roce vyšší prostor pro finanční zajištění svých potřeb. Ke konci roku se předpokládá dosažení přebytku hospodaření místních rozpočtů a posílení jejich rezervních fondů.

Závěrem k hodnocení letošního roku bych rád poznamenal, že dobré výsledky, kterých česká ekonomika dosahuje, mají základ ve třech základních faktorech:

Za prvé jde o strategii transformace, která má důvěru našich občanů, podnikatelů i zahraničních partnerů.

Za druhé jde o dosažený sociální a politický konsenzus, který umožňuje důsledné uskutečňování jednotlivých reformních kroků.

Třetím faktorem je rostoucí adaptabilita podnikatelského sektoru na měnící se podmínky.

Právě tyto skutečnosti spolu s výsledky, kterých jsme dosáhli, zvyšují naše ocenění a vnímání České republiky jako perspektivního, stabilního a seriózního partnera. Svědčí o tom v neposlední řadě i neustále se zlepšující rating od renomovaných světových institucí, který nás zařazuje do skupiny důvěryhodných zemí.

Vážené poslankyně, vážení poslanci, vláda očekává, že hospodářský vývoj v roce 1994 naváže na pozitivní tendence roku letošního.

V příštím roce již nedojde k žádným převratným krokům hospodářské reformy a neočekáváme ani žádné dramatické vnější změny. Dominantními rysy příštího roku budou další rozvoj soukromého sektoru a pokračování procesu mikroekonomické transformace a adaptace.

Politika vlády se v příštím roce zaměří především na stabilizaci institucionálního rámce a kultivaci ekonomického prostředí. Dosažený stupeň stability umožňuje vládě zvýraznit v hospodářské politice prvek pozitivní stimulace hospodářského růstu jak v oblasti daňové, tak i v oblasti výdajů veřejných rozpočtů.

Přes celkově pozitivní očekávání lze spatřovat v roce 1994 i určitá dílčí rizika. Půjde jednak o průběh procesů bankrotů, obnovení závislosti růstu mezd na růstu produktivity práce a v neposlední řadě i o dopad nově formulovaných strategií privatizovaných podniků.

Vláda ve své hospodářské a rozpočtové strategii na příští rok vychází z těchto cílů:

- růst hrubého domácího produktu dosáhne 2 až 3 %;
- příznivější než v roce 1993 bude vývoj inflace, která by neměla přesáhnout hranici 8 %—10 %;
- průměrná míra nezaměstnanosti se bude pohybovat okolo 5 %;
- bude pokračovat příznivý vývoj vnějších vztahů, který se projeví pozitivním výsledkem platební bilance.

Vážené paní poslankyně, vážení páni poslanci, zásadním kvalitativním posunem v přípravě *veřejných rozpočtů* na příští rok oproti minulosti je jejich *dlouhodobější orientace*.

Sestavení rozpočtu v předchozích letech bylo zatíženo značnou mírou nejistoty, spojenou s realizací zásadních transformačních kroků a státoprávními změnami v naší zemi. Rokem 1993 byly tyto změny v podstatě završeny. Vláda proto v zájmu dlouhodobější kontinuity koncipovala základní zaměření fiskální politiky na střednědobé období, které je rovněž hlavním východiskem principů rozpočtové politiky v roce 1994.

Dovolte mi Vás stručně seznámit s těmtio principy:

Za první se předpokládá další postupný pokles podílu veřejných rozpočtů na rozdělení hrubého domácího produktu. Tento krok souvisí s podporou rozvoje tržních vztahů a má za cíl omezování vlivu státu v ekonomice. V roce 1993 činí podíl státního rozpočtu a rozpočtů místních na HDP zhruba 45 %. Pro rok 1994 se počítá se snížením o asi 1,3 procentního bodu, přičemž tato tendence by měla pokračovat i v dalších letech tak, aby v roce 2000 nebyla míra veřejných rozpočtů na HDP vyšší než 40—41 %.

Za druhé, s touto politikou bezprostředně souvisí záměr vlády dále postupně snižovat především přímé zdanění příjmů, a to podnikatelských i osobních. V tomto směru byly během posledních let, ale zejména v roce letošním podniknuty významné kroky a počítá se s jejich plynulým pokračováním. Snižování daňového zatížení se odráží v postupném poklesu tzv. daňové kvóty, to je podílu daňových příjmů na HDP a poklesu váhy přímých daní. Již pro rok 1994 se počítá s nominálním růstem daňových příjmů veřejných rozpočtů jen o 6,6 %, tedy hluboko pod předpokládaným nominálním tempem růstu HDP. Podíl zdanění osobních příjmů a zisku na celkových daňových a pojistných příjmech klesne zhruba o 1,1 bodu.

Za třetí, trend snižování podílu rozpočtů na domácím produktu by měl být v zásadě shodný na straně rozpočtových příjmů i rozpočtových výdajů. Jinými slovy to znamená *usilovat o vyrovnanou soustavu veřejných rozpočtů a klást tak nadále důraz na stabilní a zdravé veřejné finance.* Pro rok 1994 vláda navrhuje vyrovnaný státní rozpočet v objemu 379,8 mld. Kč a vyrovnané místní rozpočty v objemu 66 mld. Kč.

U této otázky bych se rád zastavil. Vláda byla v poslední době nucena vyslechnout z různých stran kritiky a obvinění hovořící o rozpočtovém fundamentalismu a volající po podpoře hospodářského oživení cestou schodkového rozpočtu. Tyto názory vláda zásadně odmítá. Především není pravda, že existuje jednoznačné rovnítko mezi deficitním financováním a hospodářským růstem. Zastánci rozpočtové expanze si opomíjejí položit jednoduchou otázku, odkud je nutné zdroje na pokrytí vyšších výdajů brát. Tyto zdroje neposkytne centrální banka, která by musela emitovat inflační peníze. Na schodek rozpočtu nám zásadně nepůjčí ani zahraniční banky a instituce. Tyto vyšší výdaje by proto bylo nutné pokrýt výpůjčkou z fondů domácích bank, spořitelen, případně i podniků či domácností cestou emise a prodeje státních dluhopisů. Použitím těchto peněz však stát snižuje zdroje pro investice soukromého sektoru. Ten se navíc jako investor chová objektivně racionálněji než stát. Proto by z hlediska podpory ekonomického růstu tato politika působila ne jako živá voda, ale spíše jako bumerang.

Zkušenosti vyspělých států zároveň zpochybňují i schůdnost myšlenky postupně snižovaného schodku rozpočtu v delším časovém horizontu. Tyto státy se přesvědčily, že s rozpočtovým schodkem je to jako s obtížným hostem — rád se nechá pozvat, ale je velmi nesnadné se ho zbavit. V porovnání s většinou vyspělých zemí navíc může Česká republika ve svém rozpočtu těžit z výhody relativně nízkého objemu úrokových výdajů. Zatímco v roce 1993 je u nás tímto způsobem vázáno jen asi 4 % zdrojů státního rozpočtu, např. ve Spojených státech se toto číslo pohybuje okolo 15 %, v Japonsku dokonce kolem 20 % a, chcete-li, u našeho souseda Rakouska přes 10 %. Zároveň Vás ubezpečuji, že zdravé státní finance v zemi, která je teprve na cestě k plné tržní ekonomice a která se uchází o vyšší zájem zahraničních investorů a o plné začlenění do evropské integrace, představují velmi pozitivní renomé.

Za čtvrté, vláda počítá se zapojením zdrojů Fondu národního majetku k hrazení některých výdajů spojených s minulostí. Pro rok 1994 se navrhuje financovat pro-

střednictvím Fondu národního majetku výdaje na pokrytí splatných úroků, majetkové újmy bank a restitučních nároků v zemědělství celkem v objemu 18,3 mld. Kč.

Toto navrhované opatření vyvolalo celou řadu polemik, ať už jde o jeho samotnou opodstatněnost, nebo o širší otázku vyrovnanosti rozpočtu. Proto mi dovoluje krátkou poznámku.

Vedle běžných rozpočtových příjmů obsahují agregované veřejné příjmy také výnosy z majetkových operací, tedy konkrétně z privatizace. Tak jako stát realizuje prostřednictvím rozpočtu kapitálové výdaje, musí být do celkové bilance veřejných financí zahrnuty i kapitálové příjmy. Jejich použití je tedy standardní kapitálovou operací státu a z bilančního hlediska neznamena skrytý deficit. Rozhodující je celkový vztah veřejných financí z hlediska jejich příjmů a výdajů. Vláda přitom považuje za správné a legitimní využití zdrojů Fondu k řešení dluhů minulosti namísto jejich hrazení prostřednictvím zvyšování zátěže daňových poplatníků nebo násilné restriktce jiných odvětví veřejných výdajů.

Konečně za *páté*: vláda navrhuje prohloubit prorůstovou úlohu fiskální politiky. Vedle snižování daňového břemene — jako základní, neutrální, a tedy nejobektivnější formy stimulace podnikání a investic — předkládá vláda i návrh cílené výdajové politiky zaměřené především na podporu rozvojových infrastrukturních investic, podporu bydlení a podporu podnikání a exportu.

K otázce rozpočtových výdajů se ještě vrátím podrobněji. Ještě předtím však, dámy a pánové, mi dovoluje zastavit se u *příjmové strany státního rozpočtu*.

K 1. lednu tohoto roku vstoupila v platnost nová daňová soustava. Jejím cílem bylo jednak odstranit poplatnost systému centrálně plánované ekonomiky a vytvořit kompaktní daňový systém srovnatelný s daňovými soustavami v zemích Evropského společenství, jednak snížit míru přímého zdanění.

Do celkové koncepce daňové reformy patřilo i zavedení systému sociálního a zdravotního pojištění.

Vláda je přesvědčena, že *první krok realizace daňové reformy lze hodnotit jako úspěšný*. Přes obavy spojené se zvládnutím správy daní, a to i v souvislosti s rozpadem společného státu ke konci roku 1992, ukazuje nejlépe vývoj státního rozpočtu v letošním roce, že zavedení nové daňové soustavy bylo u nás provedeno lépe než v ostatních transformujících se zemích, které uskutečnily obdobný krok. Nepopírám, že existuje řada problémů jak v samotné správě daní, tak ve schopnosti kvalitně prognózovat jejich výnos. Vzhledem k závažnosti a rozsahu daňové reformy však tyto nedostatky považují za do značné míry pochopitelné průvodní znaky celého procesu.

Daňová reforma představovala výchozí systémový krok, proces transformace naší daňové soustavy však pokračuje dál. Vláda chápe jako koncepci a dlouhodobou především otázku výše daňové kvóty. Tato opatření nelze provádět jednorázově a bez ohledu na rozpočtové aspekty. Přesto vláda ještě v roce 1993 navrhla a Parlament schválil některé významné úpravy daňových zákonů, jež umožňují např. zrychlené odepisování strojních investic, tvorbu rezerv na některé druhy nedobytných pohledávek a některé další změny v oblasti daně z přidané hodnoty a pojistného sociálního a zdravotního pojištění, jejichž společným jmenovatelem bylo snížení daňové zátěže podnikatelských výnosů a ulehčení daňové administrativy.

V rámci této koncepce byl vládou Parlamentu předložen i soubor novel daňových zákonů, který je projednáván současně s rozpočtem a jehož schválení předcházelo dnešnímu jednání. Návrhy těchto změn proto nepovažují za nutné opětovně odůvodňovat. Chci však připomenout, že stejná míra pozornosti jako systému zdanění je věnována i oblasti správy daní a daňovým únikům. Od prvního ledna vstoupí v platnost důležitá opatření spočívající v označování cigaret, připravují se opatření k barvení topných olejů a v neposlední řadě by měla mít pozitivní vliv i nedáváná novela trestního zákona. Vláda vedle toho počítá s dalším materiálním a personálním posílením finančních a celních orgánů, jakož i s důslednějším dohledem nad jejich činností.

Samotný rozpočet příjmů se opírá o novelizované daňové zákony, o první zkušenosti s inkasem nových daní v roce 1993 a dává je do souvislosti s předpoklady economic-

kého vývoje v roce 1994. Celkový objem příjmů státního rozpočtu se předpokládá ve výši téměř 380 mld. Kč, z čehož zhruba 355 mld. Kč představují příjmy z daní a z pojištění sociálního zabezpečení a cca 25 mld. Kč nedaňové příjmy.

Soustava příjmů v roce 1994 se opírá z více než 86 % o čtyři nejvýznamnější položky, kterými jsou podle kvantitativního pořadí:

- pojistné sociálního zabezpečení s rozpočtovaným objemem 120,1 mld. Kč,
- daň z přidané hodnoty v objemu 94,5 mld. Kč,
- daň z příjmů právnických osob v objemu 72,9 mld. Kč a
- spotřební daně s předpokládaným objemem 42,1 mld. Kč.

Další významnou daňovou položkou ve státním rozpočtu je clo s rozpočtovaným objemem téměř 15 mld. Kč. Určujícím a velmi dynamickým příjmem rozpočtu obcí a okresních úřadů je daň z příjmů fyzických osob, která svým objemem 36,1 mld. Kč pokrývá téměř 70 % jejich vlastních příjmů.

Dámy a pánové, *koncepce výdajů státního rozpočtu* vychází ze zaměření vládní fiskální politiky ve střednědobém období a z priorit, které vláda vymezila pro rok 1994. Základní charakteristiky výdajové strany rozpočtu lze shrnout do několika bodů:

1. *Celkové výdaje státního rozpočtu* se navrhuje v roce 1994 ve výši 379,8 mld. Kč a rostou proti očekávané skutečnosti letošního roku o 7,5 %. Srovnatelně, to je po započtení financování prostřednictvím Fondu národního majetku a odpočtu dotace územním rozpočtům, se úroveň výdajů státního rozpočtu zvyšuje o zhruba 11 %.

2. Zásadní změny jsou patrné ve struktuře rozpočtových výdajů. *Vláda především pokračuje v nastoleném trendu snižování dotací podnikům*. Proti roku 1993 by měl být jejich objem zhruba o 1,8 mld. Kč, tj. o 6,2 % nižší.

Kráčení dotací se týká především osobní dopravy a souvisí s postupem úprav cenových tarifů. V roce 1994 se počítá s objemem dotací dopravním organizacím 7,2 mld. Kč, tedy na úrovni 91,3 % letošní očekávané skutečnosti.

Pro příští rok rozpočet počítá s uvolněním shodné částky dotací pro zemědělství jako letos, tj. 5,1 mld. Kč. Podstatná část těchto prostředků bude rozdělována prostřednictvím tzv. Podpůrného garančního rolnického a lesnického fondu, který bude poskytovat zemědělcům garance za úvěry a hradit část úroků z úvěrů. Snahou je více vtáhnout do financování zemědělských projektů komerční banky. Na druhé straně se pro rok 1994 plánuje výrazně nižší dotace pro Fond tržní regulace v zemědělství. Tato dotace vychází z analýzy finanční a majetkové bilance Fondu a z předpokládaných operací v příštím roce. Navržená částka půl miliardy korun by měla být vzhledem k těmto skutečnostem dostatečná.

Pokud se týká dalších dotací podnikatelské sféře, chci Vás upozornit na to, že vláda věnuje velkou pozornost realizaci útlumových programů v uhelných, uranových a rudných dolech, které by měly v příštím roce stát zhruba 4,8 mld. Kč, a dále poskytuje tradiční cenové dotace dodávek tepla domácnostem v objemu cca 5,5 mld. Kč.

Co však chci zvláště zdůraznit, je navržená podpora rozvoji podnikání a exportu. Prostřednictvím ČMZRB, kam se počítá s dotací 1,5 mld. Kč oproti letošní 1 mld. Kč, bude malým a středním podnikatelům umožněno snazší získání kapitálu na jejich investiční projekty. Stejně tak počítá vláda s poskytnutím 1 mld. Kč dotace na činnost EGAP k podpoře našeho vývozu.

3. *Poměrně rychlý nárůst* — zhruba o 15 % — je navrhován u transferů obyvatelstvu. Návrh rozpočtu takto pokrývá veškeré právní závazky státu v oblasti sociálního zabezpečení a politiky zaměstnanosti. Především počítá s rozpočtovým vlivem letošní listopadové valorizace důchodů a schválených úprav v oblasti přídavků na děti. Opírá se zároveň o předpoklad relativního snížení počtu oprávněných žadatelů o státní vyrovnávací příspěvek v souvislosti s růstem nominálních mezd. Plánované výdaje na politiku zaměstnanosti pokrývají předpoklad průměrné 5%ní míry nezaměstnanosti v roce 1994.

4. Vedle transferů obyvatelstvu tvoří druhý hlavní výdajový blok *tzv. běžné výdaje na veřejnou spotřebu*, jež zahrnují neinvestiční výdaje rozpočtových a příspěvkových organizací a rezervy státního rozpočtu. Celý tento různorodý souhrn výdajů představuje téměř 40 % celkového státního rozpočtu. Proti roku 1993 roste srovnatelně o zhruba 14,2 %.

Při koncipování rozpočtu stanovila vláda základní směrný růst věcných výdajů organizací veřejného sektoru ve výši 9 %, tj. zhruba k pokrytí běžné míry inflace, a u mzdových výdajů 11 %. U řady rezortů je však navrženo určité preferenční tempo, jež reálně zvyšuje úroveň výdajů proti letošnímu roku. Mezi tyto priority patří zejména rezort školství a úsek bezpečnosti, kde vláda uznala jejich nezbytné materiální a finanční potřeby ve vztahu k funkcím, které mají plnit. Běžné výdaje rozpočtu školství rostou o 15,8 %, po započtení vysokého přírůstku navrženého v investiční oblasti a výdajů zabezpečovaných místními rozpočty představuje tento nárůst dokonce 17,3 %. Výdaje úseku bezpečnosti se zvyšují srovnatelně o 18,5 %.

Výrazná pozornost je v rozpočtu věnována otázce platů ve veřejném sektoru. I přes opatření přijatá v oblasti odměňování zaostává tempo růstu mezd v rozpočtových organizacích za komerční sférou, což vede k odlivu nejschopnějších pracovníků ze státních služeb. Jako součást řešení proto vláda počítá s průměrným zvýšením průměrné mzdy v rozpočtových organizacích o 14,9 %. Navíc ponechává v rezervách rozpočtu další prostředky na realizaci platových úprav ve vyšších tarifních třídách a na pokrytí výdajů souvisejících s předpokládaným přijetím zákona o státní službě. Nemilým dědictvím, se kterým se musíme postupně vypořádat, je i platová poddimenzovanost některých odvětví veřejné spotřeby. Proto vláda navrhuje zvýšit v roce 1994 průměrné mzdy např. v rezortu školství výrazněji oproti ostatním odvětvím, a to o téměř 17 %.

Otázka nízkých platů se týká i úseku zdravotnictví, dnes z převážné většiny spravovaného v systému zdravotního pojištění. Zde vidím větší problém v rozdělování peněz než v jejich samotném objemu. I přesto, že zdravotnictví bylo jednoznačně finanční prioritou číslo jedna v rozpočtu na rok 1993, v celé řadě zdravotnických zařízení není finanční situace dobrá. Především však neodpovídá, podle mého názoru, charakteru a nákladnosti péče, kterou poskytují. Problém souvisí i s nedostatečným systémem kontroly vykazování léčebných výkonů a zprostředkovaně i se samotnou hospodárností provozu Všeobecné zdravotní pojišťovny. K systému financování zdravotnictví se bude proto třeba vrátit. Pro rok 1994 vláda navrhuje příspěvek státu zdravotním pojišťovnám ve výši téměř 13 mld. Kč. Toto snížení bere v úvahu nadplánovaný vývoj příjmů ze zdravotního pojištění v letošním roce a předpokládané výnosy v roce příštím.

Odvětví zdravotnictví je však jedním z prioritních v investičním okruhu, když představuje 12,6 % celkového kapitálového rozpočtu státu.

5. Ve svém výkladu jsem již zmínil jako jednu z priorit navrženého rozpočtu *bytovou otázku*. Vláda navrhuje na tento účel v příštím roce celkem vynaložit 4,7 mld. Kč ze státního rozpočtu a 1,5 mld. Kč z územních rozpočtů. Celkovým indexem růstu 193 % za veřejné rozpočty celkem jde o vůbec nejdynamičtější výdajovou položku.

Vláda předpokládá z těchto prostředků jednak řešit sociální potřeby související se zvýšením nájemného od 1. ledna 1994 cestou státního příspěvku na hrubé nájemné a dále podpořit samotnou bytovou výstavbu. Program podpory bytové výstavby je nyní zpracováván, přičemž se předpokládá jeho plné uplatnění od roku 1996. Pro přechodné období se počítá jednak s dofinancováním některých již existujících závazků z oblasti tzv. komplexní, družstevní a individuální bytové výstavby a dále s výraznější podporou nově zahajované výstavby, a to cestou přímých příspěvků stavebníkům, zákonné podpory stavebního spoření a dotací a půjček obcím na výstavbu a modernizaci obecních bytů.

6. V oblasti *investičních výdajů* vláda navrhuje mírně zvýšit jejich reálnou úroveň a zároveň posílit orientaci na akce s multiplikačními efekty pro národní hospodářství.

Celkový navržený rozpočet investičních výdajů činí v roce 1994 35,9 mld. Kč, což je o 14,2 % více než v roce letošním. Tento rozpočet se opírá o koncepci založenou na

přísně účelové alokaci rozpočtových zdrojů na jednotlivé investiční tituly v několikaletém časovém horizontu. Vláda zde navrhuje zaměřit pozornost zejména na čtyři základní oblasti, pro které se počítá s vyčleněním zhruba 70 % investičního rozpočtu.

Jde zejména o oblast *dopravní infrastruktury*, pro kterou se v roce 1994 navrhuje 10,5 mld. Kč. Z toho 3,5 mld. Kč se uvažuje poskytnout na „rozběhnutí“ vládního programu výstavby dálnic. Na tento program, který předpokládá rozšíření naší dálniční sítě do roku 2000 o 250—300 km a její propojení s celoevropskou sítí, by se mělo od roku 1995 poskytovat ročně zhruba 5—6 mld. Kč. Pro rozvoj a modernizaci železniční infrastruktury je rozpočtováno cca 2,3 mld. Kč.

Druhou významnou oblastí investiční politiky je *ekologie a vodní hospodářství*. Na tyto účely předpokládá vláda poskytnout ze státního rozpočtu 6,7 mld. Kč v investičním okruhu a dalších 0,9 mld. Kč neinvestičních výdajů. Vedle těchto prostředků se předpokládá investovat dalších cca 3,3 mld. Kč ze zdrojů Fondu životního prostředí. Celkové prostředky věnované státem do oblasti ekologie tak proti letošku vzrostou zhruba o 1 mld. Kč, tj. asi o 10 %. Nelze opomenout i objemově menší, ale četností velmi významné ekologické akce v působnosti územních orgánů. Současná příznivá situace komunálních rozpočtů vytváří pro tyto investice velmi dobré podmínky.

Zbývajících dvěma oblastmi přednostního zájmu jsou *investice ve školství a zdravotnictví*. Zatímco ve zdravotnictví musí rozpočet v první řadě řešit současnou vysokou rozestavenost a vázanost investičních zdrojů, v oblasti školství umožňuje současná situace orientovat se již na některé nové akce. Vedle tohoto odvětví je podobně rozvojově zaměřen i investiční rozpočet rezortů vnitra, spravedlnosti a zahraničních věcí.

Vážené dámy, vážení pánové, rok 1993 byl klíčovým v otázce transformace *místních rozpočtů*. Byly především položeny základy stabilní a z hlediska objemu určující vlastní příjmové základny měst a obcí, jež se opírá zejména o výnosy z daně z příjmů fyzických osob. Nově byly koncipovány struktura a kritéria pro poskytování státních dotací. *Byl tak vytvořen systém zakládající plnou pravomoc a odpovědnost územních rozpočtů za správu veřejných statků municipalit spojený se závislostí jejich zabezpečení na příjmech z vlastního území.*

Rozpočet roku 1994 předpokládá stabilitu principů koncepce místních rozpočtů. Počítá s jedinou systémovou změnou, jež spočívá v posílení podílu obecních rozpočtů na inkasu daně z příjmů fyzických osob ze současných 40 % na 50 % a s recipročním snížením podílů rozpočtů okresních úřadů. Tento návrh dilem kompenzuje přesun některých zakladatelských pravomocí z úrovně okresů na úroveň obcí. Zároveň má za cíl reagovat na samotný vývoj daně z příjmů a z neplánovaných přebytků výraznější měrou podpořit obecní rozpočty.

Celkově se rozpočty obcí a okresů předkládají jako vyrovnané v objemu 66 mld. Kč. Relativně nízký růst rozpočtových výdajů o pouhé zhruba 3 % proti očekávané skutečnosti roku 1993 a s tím související pokles dotace územním rozpočtům meziročně ze 17 na 14 mld. Kč vědomě reagují na reálný předpoklad značných finančních rezerv v hospodaření roku 1993. Jinými slovy, vláda má za to, že není možné při na jedné straně úsporné koncepci státního rozpočtu v podstatě sanovat takto výrazný nadplánovaný růst příjmů a odpovídající možnosti ve výdajích poskytnutím stejné, nebo dokonce vyšší státní dotace. Oproti schválenému rozpočtu roku 1993 porostou i přes zmíněné krácení státních dotací výdaje těchto rozpočtů o cca 13,8 %.

Objem 14 mld. Kč úhrnných dotací přitom zabezpečuje prostor pro poskytnutí systémových kritériálních subvencí na vymezené účely, jako jsou výkon státní správy, sociální dávky, školství apod., stejně jako na poměrné vyrovnání rozdílné daňové výtežnosti jednotlivých okresů. V rámci těchto dotací se zvyšuje podíl tzv. odvětvových vyrovnávacích dotací, a to v zájmu zabezpečení určitého standardu vybraných služeb, především v oblasti zdravotnictví a sociálního zabezpečení.

Rozhodující část z 66 mld. Kč rozpočtu výdajů by měla být určena ke krytí neinvestičních výdajů rozpočtových a příspěvkových organizací. Pro tyto organizace se před-

pokládá použít 52,3 mld. Kč, z čehož zhruba 9,2 mld. Kč by měly být použity pro financování provozních výdajů školství, 3 mld. Kč pro potřeby územně řízeného zdravotnictví a 4,3 mld. Kč na oblast kultury.

Částka 5,7 mld. Kč se předpokládá použít na neinvestiční dotace podnikům, zejména pak podnikům místní hromadné dopravy. Zhruba 8 mld. Kč představuje investiční rozpočet, ale — jak jsem už řekl — vzhledem k přebytkům v rezervních fondech místních rozpočtů je reálný předpoklad, že tyto výdaje budou vyšší.

Nad rámec rozpočtu obcí a okresů se navrhuje z kapitoly Všeobecná pokladní správa státního rozpočtu použít dalších 11,1 mld. Kč na pokrytí některých dalších specifických potřeb místních rozpočtů. Za všechny uvádím např. financování městských památkových rezervací, ekologických staveb v severních Čechách, na severní Moravě a v okrese Sokolov, některých výdajů spojených s realizací bytové politiky, apod.

Celkově jsem tedy přesvědčen, že finanční zajištění obcí a okresních úřadů pro rok 1994 je na velmi dobré úrovni.

Vážené poslankyně, vážení poslanci, závěrem mi dovoluji krátké shrnutí.

Rozpočtová politika — tak jako ostatně celá ekonomie — není ničím jiným než uměním volby. Vždy a všude na světě stojí vláda při sestavení státního rozpočtu před otázkou stanovení priorit a preferencí.

Mohu Vás ujistit, že cesta ke konečné volbě při přípravě druhého rozpočtu samostatného českého státu nebyla vůbec jednoduchá. V některých otázkách jsme dlouho hledali potřebný konsenzus. S konečným návrhem rozpočtu se však vláda jako celek plně ztotožňuje a považuje ho za zásadní dokument své hospodářské politiky v příštím roce.

Tento rozpočet především plynule navazuje na stabilizační fiskální politiku vlády. Je sestaven zodpovědně, hospodaří s dostupnými zdroji v daném roce, a nikoliv s prostředky, které by musely splácet další generace. Neklade tak zároveň nároky na omezené úvěrové zdroje jinak použitelné pro podnikatelské investice. Zároveň zabezpečuje klíčový záměr vlády, jímž je postupně snižovat daňové břemeno především cestou poklesu přímého zdanění. Na druhé straně i při takovéto úspornosti zajišťuje všechny zákonné závazky, zejména v oblasti sociálního zabezpečení. Zachovává a v řadě případů výrazně podporuje růst reálné spotřeby veřejného sektoru. Je celkově orientován prorůstově a programově v delším časovém horizontu.

Dámy a pánové, vláda je tedy přesvědčena, že její návrh státního rozpočtu na rok 1994 je vyváženým a racionálním finančním programem. Doporučuji Vám jménem vlády, abyste návrh rozpočtu na rok 1994 schválili.

SUMMARY

Exposé of the Deputy Prime Minister and Minister of Finance of the Czech Republic to the Proposal of the State Budget for 1994

Ivan KOČÁRNÍK

This article contains the report of the Minister of Finance on the 1994 budget held in the Parliament. The first part is a brief evaluation of the macroeconomic and budgetary results in 1993. The second part deals with the economic strategy and projection for 1994.

The third part describes the medium-term principles of the fiscal policy. The fourth part emphasizes the short-term priorities which the government considers to be most important. The last part refers to the local finance reform and to the strategy of fiscal system relations.