

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

- Václav KLAUS: Transformace ekonomiky, státní rozpočty a finanční politika 1
Dagmar HANZLOVÁ: Účinnost hospodářské politiky a teorie investičního chování — část II 7
Ondřej DENKSTEIN: Poznámky k připravovaným zákonům o dani z přidané hodnoty a o spotřebních daních 18

Finance a úvěr v zahraničí

- Ladislav MACHOŇ: Způsoby řízení koncernů v tržní ekonomice (1. část) 26

Recenze

- Jiří JONÁŠ: Constitutional Economics (J. Buchanan) 42

Informace

- Vratislav VÁLEK: Zasedání Leaseurope 1991 — Impuls pro rozvoj leasingu v ČSFR 49

Uprostřed čísla:

Frederic S. MISHKIN: **Ekonomie peněz, bankovníctví a finančních trhů** (na pokračování — část 16) ss. 517—528

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 KLAUS: Transformation of Economy, State Budgets and Financial Policy 1
Dagmar HANZLOVÁ: Efficiency of Economic Policy and Theory on Investment Behavior (Part II) 7
Ondřej DENKSTEIN: Notes to Prepared Acts on Value-Added Tax and on Excise Taxes 18

Finance and Credit Abroad

- Ladislav MACHOŇ: Ways of Controlling Syndicates in Market Economy (1st Part) 26

Book-Review

- Jiří JONÁŠ: Constitutional Economics (J. Buchanan) 42

Information

- Vratislav VÁLEK: Session Leaseurope 1991 — Challenge to Leasing Development in CSFR 49

In the middle of this issue:

Frederic S. MISHKIN: **The Economics of Money, Banking, and Financial Markets** (To Be Continued — Part XVI) pp. 517—528

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. Aleš Bulíř, ing. Belo Bosák, CSc., Ing. Jozef Dančo, CSc., ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., ing. Miroslav Kerouš, ing. Jaroslav Klapal, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Antonín Kotulán, CSc., ing. Vratislav Kulhánek, ing. Ivan Mikloš, Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Miroslav Purkyně, dr. ing. Dušan Tříška, CSc., prof. ing. Miroslav Tuček, CSc., ing. Peter Vajda, CSc., ing. Anton Vavro, CSc., doc. ing. Karol Vlachynský, CSc., ing. Jaromír Zahradník

DT: 339.13; 336.12; 338.23:336 (437)

Transformace ekonomiky, státní rozpočty a finanční politika

Václav KLAUS*

(z výkladu předneseného k návrhu státního rozpočtu na rok 1992 ve Federálním shromáždění)

Státní rozpočet představuje v nových podmínkách nejvýznamnější z hospodářskopolitických dokumentů, které vláda každoročně zákonodárnému sboru předkládá.

V našem novém ekonomickém systému chce stát, vláda působit na ostatní ekonomické subjekty nikoliv svými plány, příkazy, radami či přesvědčováním — a určitě ne kádrovou politikou —, ale především svými financemi, svými státními výdaji, tedy tím, na co má, resp. na co nemá. Právě proto je návrh zákona o státním rozpočtu tak důležitý. Je důležitý v každé zemi, je důležitý v každé době, ale o to důležitější je v naší mimořádné, bezprecedentní situaci zásadní změny ekonomického systému, která se právě teď u nás odehrává.

Prováděná transformace naší ekonomiky a společnosti má v sobě mnoho neopakovatelného, mnoho nového a dosud neznámého a neprobádaného, nicméně pozorným studiem dosavadních výsledků i komparací s dalšími zeměmi, které usilují či usilovaly o podobnou věc, se objevují první zákonitosti, první pravidelnosti, kterým se nemůžeme vyhnout a kterých si musíme být vědomi.

Patří mezi ně zejména tyto:

- Nezbytný pokles rozsahu ekonomické aktivity nejen v krátkém období, měřeném na měsíce a týdny, ale i ve středním období, měřeném na roky.
- Jednorázový cenový vzestup po uskutečněné cenové liberalizaci doprovázený krátkodobým vzestupem zisků, a tím i odvodů a daní ze zisků, a tím i poměrně bezbolestný vývoj státních financí v prvním poliberalizačním období, tedy v prvním roce cenové liberalizace. Ukazuje se, že existuje i poměrně snadný přechod k liberalizo-

* Ing. Václav Klaus, CSc., ministr financí ČSFR

Příspěvek byl redakci předán 7. 1. 1992.

vanému zahraničnímu obchodu a vnitřní kovertibilitě měny, takže platební bilance se nestává základním úzkým místem ekonomického vývoje.

- Ukazuje se také, že udržení nízké inflace a stabilizovaného měnového kursu je možné jedině za podmínky vyrovnanosti státních financí a opatrné, rozumné měnové politiky, které nemohou ustupovat sice lidsky a občansky pochopitelným, nicméně ekonomicky neúnosným požadavkům.

Zákonností druhého roku po cenové liberalizaci se ukazuje být v důsledku celkového vývoje — tedy v důsledku poklesu ekonomické aktivity, a tím i rozpočtových příjmů, v důsledku nutného nárůstu sociálních výdajů spojených s nezbytností pomáhat těm, na které ekonomická realita nejhůře dopadá, v důsledku pokusu udržovat nezbytně nutnou míru státní intervence do ekonomiky, ale i do těch neekonomických oblastí, které představují uchování dlouhodobých podmínek existence a fungování naší země, jako je kultura, školství, zdravotnictví, ekologie, ale i obrana a bezpečnost, v důsledku nemožnosti radikálně omezovat výdaje na státní správu, protože státní správa, a to zejména správa neministerské úrovně (tedy úřady berní, práce, sociální apod.), začíná plnit úplně nové funkce a musí se na ně dobře připravit — *neuvěřitelná obtížnost sestavení co nejracionálnějšího státního rozpočtu*, který by co nejlépe vykonával všechny své funkce a který by co nejefektivněji naložil s obrovskou sumou peněz, kterou mu s libostí či nelibostí svěřují daňoví poplatníci. Státní rozpočet znamená obrovské přerozdělování peněžních prostředků mezi jednotlivými občany naší země. Je to nesmírně velký zásah do života každého z nás, protože každého z nás se dotýká přesun peněz od jednotlivce ke státu i alokace, tedy umístění těchto peněz státem.

Teritoriální a strukturální přesuny ve státních rozpočtech

V poslední době byla naše pozornost soustředěna na dvě oblasti přesunů: na přesun teritoriální, mezirepublikový, a na přesun sociální, tedy mezilidský, tj. na přesun mezi ekonomicky úspěšnějšími a méně úspěšnými, mezi lidmi v produktivním a neproduktivním věku, mezi silnými a slabými, mezi zdravými a nemocnými. Daleko menší pozornost ve veřejnosti a ve sdělovacích prostředcích vyvolaly přesuny mezi různými typy státních výdajů i přesuny mezi spotřebou a investicemi, tedy mezi tím, co v běžném roce „projíme“, a mezi tím, čím připravujeme svou vlastní budoucnost.

Chtěl bych se proto dotknout uvedených dvou politicky a občansky nejcitlivějších oblastí. Za prvé je to otázka mezirepublikových transferů. Koncepce sestavování státních rozpočtů na rok 1992, opakovaně dojednáváná na jednáních Finanční rady ČSFR, vycházela z následujících zásad: z představy o dalším nepřerušeném a nepřerušovaném trvání československé federace jako jednotného politického a ekonomického prostoru, z představy o posílení samostatnosti všech tří rozpočtů, ze zvýšení závislosti výdajů rozpočtů na vlastních příjmech a z omezení mezirepublikových přesunů. Konečně vycházela celá koncepce z principu občanské solidarity v elementárních sociálních otázkách v rámci celé federace, tedy z principu, který naopak určitou míru mezirepublikových přesunů ospravedlňuje. Domnívám se, že se právě toto v návrhu rozpočtu na rok 1992 — přes všechny peripetie, které tato jednání měla — podařilo.

Udalo se to, že dělení společných rozpočtových příjmů se z loňských 40 %—25 %—35 % (Česká republika, Slovenská republika, federace) změnilo na poměr 41,5 %—23,5 %—35 % s vědomím, že se tímto teprve blížíme ke konečnému cílovému řešení. Stalo se i to, že do rozpočtu federace byly z republikových rozpočtů přesunuty významné výdajové položky, které reprezentují právě onen aspekt občanské solidarity.

Jako nouzové, mimořádné a neopakovatelné opatření, vzniklé mimo jiné v důsledku nestejnomyšlného tempa projednávání rozpočtu jednotlivými vládami, je v tomto roce nutná jednorázová pětimiliardová dotace oběma republikám z federálního rozpočtu, a to 3,3 mld. Kčs pro Českou republiku a 1,7 mld. Kčs pro Slovenskou republiku. Vy-

sledkem návrhu rozpočtu na rok 1992 je výrazný meziroční posun v mezirepublikovém pohybu rozpočtových prostředků, takže prvně v posledním desetiletí je rozpočtový výdaj na jednoho obyvatele vyšší v českých zemích než na Slovensku. Tato skutečnost představuje realistický vývoj, který je možné přijmout, představuje ekonomicky, sociálně i politicky únosné tempo omezování, oslabování mezirepublikových transferů.

Nepřijatelnost rozpočtového provizoria a deficitního rozpočtu

Vláda považuje za naprosto nezbytné fungovat ve své každodenní činnosti hned od začátku roku 1992 na základě schváleného rozpočtu a považovala by za velkou chybu, kdyby mělo vzniknout rozpočtové provizorium. Rozpočtové provizorium by představovalo velmi negativní signál na domácí politické scéně, v naší veřejnosti, představovalo by velmi negativní signál i do zahraničí, kde si nemůžeme dovolit další ztrátu prestiže a kredibility, už tak vzniklou ve vazbě na naše státoprávní spory. Rozpočtové provizorium právě v oblasti federálního rozpočtu by navíc v případě schválení obou republikových rozpočtů znamenalo další, a to velmi nebezpečný signál ohledně schopnosti federálních orgánů efektivně vykonávat svou činnost. Proto považuje vláda schválení rozpočtu federace za tak důležité.

Stejně tak považuje vláda za nezbytné udržet vyrovnanost státního rozpočtu. Máme pro to tyto základní důvody:

Je výrazem zodpovědného hospodaření na jakékoliv úrovni plně respektovat své vlastní rozpočtové omezení, a tím se nutit k rozpočtové kázní, k úspornému vydávání disponibilních prostředků. Jsme si vědomi toho, že celá desetiletí v naší zemi probíhal mezigenerační transfer, kdy byla ve jménu krátkozracc viděné přítomnosti exploatována nejen minulost, ale i budoucnost. V této politice vláda nechce pokračovat; nechceme zatížit budoucnost, nechceme zatížit budoucí generace splácením dluhu, který bychom založili dnes, kdybychom vytvořili deficit státního rozpočtu.

Máme oprávněné obavy, že — jak ukazují nesčíslné příklady z celého světa — přípustění jakkoliv malého rozpočtového deficitu znamená opuštění rozpočtové kázně a zahájení nezadržitelného procesu prohlubování tohoto deficitu, který nemá konce.

Vývoj ekonomické aktivity, růst či pokles hrubého domácího produktu, vývoj nezaměstnanosti a všech dalších veličin reálné ekonomiky by byl deficitem rozpočtu ovlivněn pouze velmi okrajově a vzhledem k velmi nízké krátkodobé pružnosti nabídky by stejně hrozilo, že dodatečné peníze vyvolají spíš růst cen a dovozu než domácího výstupu a domácí zaměstnanosti.

Nikdo jistě nedoporučuje financování deficitu státního rozpočtu vytisknutím nových peněz, i když by to poněkud paradoxně bylo u nás v dnešní době způsobem financování případného deficitu státního rozpočtu nejlepším. Protože u nás neexistují — na rozdíl od ekonomiky v recesi (se kterou nás někteří kritikové mylně porovnávají) — ladem ležící peněžní prostředky, které by mohl stát rozprodejem státních dluhopisů aktivovat, hrozí vážné nebezpečí, že by byl deficit financován na úkor již použitého kapitálu, že by muselo dojít k omezení dnes poskytnutých bankovních úvěrů, a tím k dalšímu oslabení ekonomické aktivity. Výsledný efekt by byl s největší pravděpodobností ve svém celku záporný.

Ze všech těchto důvodů předkládá vláda rozpočet vyrovnaný a považuje za klíčové, aby vyrovnaným zůstal.

Východiska a cíle finanční politiky

Východiskem pro sestavení rozpočtu byl pro nás rok 1991, tedy podrobná analýza výsledků vývoje ekonomiky a rozpočtu v letošním roce. V roce 1991 byla realizována základní reformní opatření, jako je liberalizace cen a zahraničního obchodu, byla zave-

dena vnitřní směnitelnost koruny a začal proces privatizace. To vyžadovalo provádět důslednou makroekonomickou restriktivní politiku, zejména ve finanční a měnové oblasti, k blokování inflace jako v této chvíli největšího nebezpečí. Tento cíl se podařilo splnit. Cenový vývoj se po prudkém vzestupu na počátku roku 1991 zpomalil a v dalších měsících stabilizoval. I když v závěru roku dochází k mírnému zvýšení cenové hladiny (v listopadu činil měsíční růst spotřebitelských cen 1,6 %), lze konstatovat, že v celém druhém pololetí je cenová hladina v podstatě stabilizována.

Druhým klíčovým prvkem ekonomické reformy v letošním roce byla oblast platební bilance, stabilizace kursu koruny a fungování její vnitřní směnitelnosti. Vývoj v této oblasti pokládáme za úspěšný, neboť se podařilo udržet kurs koruny, uvolnit omezení v platebním styku se zahraničím a zajistit v zásadě vyrovnanost běžného účtu platební bilance v konvertibilních měnách, i když jsme v této oblasti původně předpokládali deficit.

Celková hrubá zadluženost v konvertibilních měnách, která na počátku roku 1991 činila 8,1 mld. USD, nepřekročí koncem tohoto roku 10 mld. USD — ale s podstatným dovětkem, že toto zvýšení bylo primárně využito k posílení našich devizových rezerv. Československo průběžně plní své platební závazky vůči zahraničí a dluhová služba nepřekročila kritickou hranici ve vazbě na inkaso z exportu.

S procesem transformace je spojen i očekávaný růst nezaměstnanosti a hospodářský pokles. Předpokládáme, že se úroveň nezaměstnanosti může koncem roku 1991 přiblížovat k číslu 550 tisíc osob, což je zhruba 7 % průřezového obyvatelstva. To je hodnota, která víceméně odpovídá ustálené situaci ve většině tržních ekonomik.

Reálný pokles hrubého domácího produktu se očekává ve výši 12—14 %. Je to víc, než původně vláda předpokládala, nicméně je třeba zdůraznit, že větší část tohoto poklesu není spojena se samotnou transformací naší ekonomiky, ale vyplývá z výrazně silnějšího nepříznivého vlivu vnějších faktorů, než se původně očekávalo.

Za celkově pozitivní můžeme označit také vývoj v rozpočtovém hospodaření, i když prosincové selhání republik nás přesvědčilo o tom, že rozpočtová vyrovnanost nepřichází automaticky, nýbrž že za ni musíme tvrdě bojovat.

Východiskem sestavení rozpočtů je prognóza hospodářského a finančního vývoje na rok 1992. Vláda vychází z těchto základních tezí. Teprve — někdo možná řekne konečně nebo už — v roce 1992 československá ekonomika s velkou pravděpodobností dosáhne svého kritického bodu transformačního „dna“. Oproti poklesu hrubého domácího produktu v roce 1991 v rozsahu 12—14 % bude pokles v roce 1992 — i díky snížení meziroční intenzity působení nepříznivých vnějších vlivů — přibližně 3—6 %. Nezaměstnanost bude podle našeho odhadu v průběhu roku 1992 o jednu třetinu vyšší než koncem roku 1991. Inflace se bude pohybovat přibližně v rozsahu 1 % měsíčně. Běžný účet platební bilance dosáhne deficitu maximálně 1 mld. USD.

Ze všech těchto předpokládaných tendencí vyplývají pro rok 1992 tyto *základní cíle finanční politiky*:

Za prvé minimalizovat hospodářský pokles, za druhé omezovat inflační tendence, za třetí udržet dnešní výši měnového kursu bez jakékoli změny.

Ze slovníku vlády při formulaci finanční politiky mizí pro rok 1992 adjektivum „restriktivní“, protože současná ekonomická situace — ale zdůrazňuji, že teprve současná dnešní, nikoli včerejší nebo předvčerejší ekonomická situace — restriktivní politiku nevyžaduje.

Vláda je přesvědčena, že hlavní cestou stimulace hospodářské aktivity musí být proces privatizace a že stát může podporovat a napomáhat minimalizaci hospodářského poklesu svými přesně cílenými zásahy ve vybraných oblastech. Jedná se především o podporu exportu a strukturálních změn, o růst veřejných výdajů na infrastrukturu, o vytváření stabilnějších podmínek pro odbyt zemědělské produkce a o podporu různých vznikajících podnikatelských aktivit. Úsilí vlád v tomto směru nelze tedy spojit jen s objemem rozpočtových prostředků poskytovaných do ekonomiky, ale přede-

vším s přetvářením vlastnických vztahů, s rozvojem soukromého sektoru a s vytvářením vhodných podmínek pro příliv zahraničního kapitálu.

Tabulka č. 1 Celkové příjmy veřejných rozpočtů

v mld. Kčs

	upravený rozpočet 1991	očekávaná skutečnost 1991	návrh 1992	index 1992/1991 očekávaná skutečnost
příjmy celkem	507,8	498,7	523,0	104,9
v tom:				
1. daňové příjmy	479,2	460,5	481,1	104,5
v tom:				
— daň z obratu	141,9	126,0	145,0	115,1
— odvody a daně ze zisku	134,1	133,0	115,7	87,0
— odvody z objemu mezd	112,7	101,1	111,7	110,5
— daň ze mzdy	58,1	58,2	62,5	107,3
— důchodová daň ze zisku	5,1	11,1	13,8	123,7
— clo vč. dovozní přírážky	8,8	11,2	14,6	130,3
— daň z příjmů obyvatelstva	0,7	1,0	2,4	246,9
— ostatní ^a	17,8	18,9	15,4	81,5
2. nedaňové příjmy	28,6	38,2	41,9	109,8
z toho:				
— příjmy ze splátek vládních úvěrů a obdobné příjmy	7,8	11,9	19,0	159,9
— kreditní bankovní úroky	0,6	2,3	4,3	183,1
— příjmy rozpočtových organizací	14,5	15,9	13,0	82,1
z celkových příjmů:				
— příjmy ze společných daní a odvodů (podílové)	276,1	259,0	260,7	100,6
— vlastní příjmy státních rozpočtů	231,7	239,7	262,3	109,4

^a pojistné a jiné úhrady dávek sociálního zabezpečení, zemědělská daň z pozemků, zemědělská daň od obyvatelstva, daň z příjmů z literární a umělecké činnosti, jiné daně placené obyvatelstvem

Tabulka č. 2 Celkové výdaje veřejných rozpočtů

v mld. Kčs

	upravený rozpočet 1991	očekávaná skutečnost 1991	návrh 1992	index 1992/1991 očekávaná skutečnost
výdaje celkem	499,8	498,7	523,0	104,9
v tom:				
— dotace a výdaje na veřejné investice	47,2	51,6	46,9	90,9
— neinvestiční dotace podnikům	61,9	66,0	49,5	75,1
— transfery pro obyvatelstvo	157,4	154,7	164,2	106,1
— výdaje na hlavní odvětví poskytující služby obyvatelstvu	101,8	110,6	123,8	111,9
— výdaje spojené s vládními úvěry	6,0	4,5	6,9	152,9
— výdaje na dluhovou službu	2,8	4,9	8,1	164,9
— ostatní výdaje	122,7	106,4	123,5	116,0
z toho:				
— obrana	25,8	25,8	26,3	102,1
— bezpečnost	13,0	14,9	17,9	120,4
— správa a justice	10,8	12,3	13,9	113,4

PŘÍJMY	
— podíl na celostátním výnosu daně z obratu	50 700 000
— podíl na celostátním výnosu odvodů ze zisku a zemědělské daně ze zisku	40 500 000
— příjmy federálních ústředních orgánů, příjmy rozpočtových a odvody příspěvkových organizací v jejich působnosti	7 904 787
— odvody Státní banky československé	1 200 000
— clo a dovozní přírážka	14 600 000
— příjmy z vládních úvěrů poskytnutých do zahraničí a obdobné příjmy	19 045 213
— daně a odvody od subjektů se sídlem v cizině	450 000
— správní poplatky	300 000
<i>příjmy úhrnem</i>	134 700 000
VÝDAJE	
— neinvestiční výdaje na činnost federálních ústředních orgánů a rozpočtových a příspěvkových organizací v jejich působnosti, vč. účelových prostředků z toho: na obranu a bezpečnost	52 649 686 32 233 000
— neinvestiční dotace organizacím v působnosti federálních ústředních orgánů	5 320 000
— neinvestiční dotace do federálního fondu tržní regulace v zemědělství	5 000 000
— neinvestiční dotace na úhradu rozdílů cen tepla a na strukturální programy	10 000 000
— státní vyrovnávací příspěvek	21 100 000
— prostředky na zabezpečení státní politiky zaměstnanosti	11 000 000
— výdaje na zajištění potřeb národností a na celostátní regionální politiku	3 300 000
— výdaje spojené s vládními úvěry do zahraničí	6 880 200
— výdaje na dluhovou službu	7 950 114
— výdaje na veřejné investice	6 000 000
— rozpočtová rezerva vlády ČSFR	500 000
<i>výdaje celkem</i>	129 700 000
— dotace do státního rozpočtu České republiky	3 300 000
— dotace do státního rozpočtu Slovenské republiky	1 700 000
<i>výdaje úhrnem</i>	134 700 000

SUMMARY

Transformation of Economy, State Budgets and Financial Policy

Introductory part of the speech of federal ministry of finance about proposal of state budget for the year 1992 before Federal Assembly is oriented on existing results of transformation process in Czechoslovak economy. Next part is oriented on territorial and structural transfers in state budgets, especially on relations between federal budget and budgets of Czech and Slovak republics. Further there are arguments against deficit budget and provisional budget and finally starting points and main objectives of financial policy for the year 1992.