

FINANČNÍ SPRÁVA A PENĚŽNICTVÍ

**ZPRACOVAL KOLEKTIV AUTORŮ ZA REDAKCE
DOC. JUDr. MILANA BAKEŠE, CSc.**

OBSAH KAPITOL

I.

Doc. JUDr. Milan Bakeš, CSc.: Finanční politika socialistického státu a její úkoly v současném období

II.

JUDr. Miloš Borovička: Ústavní principy právní regulace rozpočtových a daňových vztahů v čs. federaci

JUDr. Miloš Borovička: Hmotná zainteresovanost v rozpočtovém hospodaření národních výborů

JUDr. Jan Aleš: Ekonomická a právní problematika mezinárodního dvojího zdanění

III.

Doc. JUDr. Milan Bakeš, CSc.: Československá peněžní soustava

Doc. JUDr. Milan Bakeš, CSc.: Právní regulace úvěru, peněžního oběhu a devizového hospodářství měnovým plánem

JUDr. Jitka Němcová: Měnový plán a Soubor opatření

I.

MILAN BAKES

**Finanční politika socialistického státu a její úkoly
v současném období**

§ 1. FINANČNÍ ČINNOST SOCIALISTICKÉHO STÁTU

Základní směry činnosti socialistického státu, v nichž se projevuje jeho třídní podstata a konkretizují se jeho úkoly, projevují se v jeho funkcích. K nejdůležitějším z nich patří jistě funkce hospodářskoorganizační, kulturně výchovná, funkce ochrany socialistického společenského pořádku, rozvoje vzájemné politické, hospodářské a další spolupráce v rámci RVHP apod.

Aby socialistický stát mohl plnit své funkce, musí mít k tomu potřebné zdroje. Za tím účelem je nezbytné soustřeďovat především peněžní prostředky a znovu je rozdělovat. Peněžní prostředky, které socialistický stát získá jako podíl na národním důchodu a pomocí nichž financuje plnění svých úkolů a funkcí, hlavně pak v rámci hospodářskoorganizační a kulturně výchovné činnosti, soustřeďuje do peněžních fondů, kterými rozumíme účelovou formu soustřeďování, rozdělování a používání peněžních prostředků.

Tyto fondy mohou být buď fondy centralizovanými, pokud se prostředky v nich uložené používají k financování celospolečenských potřeb, nebo fondy decentralizovanými, jestliže se jedná o prostředky, které používají jiné subjekty než celostátní.

Nejdůležitějšími z peněžních fondů jsou státní centralizované peněžní fondy, které tvoří státní rozpočty a státní účelové fondy, úvěrový fond, fond hotovostních peněžních prostředků, devizový fond, fond majetkového a osobního pojištění.

K centralizovaným peněžním fondům patří také družstevní centralizované peněžní fondy.

Hlavními decentralizovanými peněžními fondy jsou v Československu rozpočty národních výborů včetně fondů rezerv a rozvoje, peněžní fondy státních socialistických podniků (obratový fond, fond základních prostředků, fond odměn, fond kulturních a sociálních potřeb atd.) a peněžní fondy družstev (jednotlivých zemědělských družstev, spotřebních družstev a výrobních družstev). Přitom je ovšem nutno poznamenat, že stupeň centra-

lizace či decentralizace bývá někdy relativní. Tak např. peněžní fondy nadpodnikových orgánů jsou fondy centralizovanými ve vztahu k fondům podniků, ale zároveň i fondy decentralizovanými vůči státnímu rozpočtu či úvěrovému fondu Státní banky československé.

Soustřeďování peněžních prostředků do centralizovaných a decentralizovaných peněžních fondů a jejich opětovné rozdělování tvoří finanční činnost socialistického státu.¹⁾

Finanční činnost velmi úzce souvisí s realizací úhrnného společenského produktu a národního důchodu a s jejich rozdělováním v hodnotové podobě, tj. prostřednictvím peněz, které zde vystupují buď ve funkci oběživa nebo platidla.

K finanční činnosti v širším slova smyslu musíme však řadit i takovou činnost, kdy přímo nedochází k tvorbě, rozdělování a používání peněžních fondů, a kdy mnohdy peněžní prostředky vystupují pouze ve formě měřítka hodnot. Patří sem např. celá oblast finančního plánování, ať již jde o schvalování, případně rozpis státních rozpočtů, měnového plánu, úhrnného finančního plánu a o další činnost, související se zaznamenáním finančního vztahu např. v účetnictví, či v jejich analýze prostřednictvím finanční kontroly a podobně. Přestože se tedy zde nejedná o přímý vztah k ústředním nebo decentralizovaným peněžním fondům, vždy je možno tento vztah nalézt alespoň nepřímo, zprostředkovaně.

Finanční činnost socialistického státu dostává svůj výraz ve finančněprávních aktech. Právní forma těchto aktů závisí na jejich ekonomickém obsahu a funkční působnosti orgánu, který finančněprávní akt vydal.

Převážná část finanční činnosti socialistického státu je řízena a regulována právními předpisy. Právními předpisy je stanoven odvod části zisku podniku do státního rozpočtu, daně a poplatky, jejich výše a způsob vybírání. Právními předpisy je upraven státní rozpočet a další finanční plány, úvěr, měna, devizové hospodářství, pojištění a spořitelnictví i celá řada dalších finančních institutů.

Význam finančně ekonomických nástrojů v soustavě plánovitého řízení národního hospodářství podtrhuje důležitost právních norem, které upravují společenské vztahy vznikající při realizaci finanční činnosti státu. Finanční činnost socialistického státu je projevem jeho hospodářskoorganizační funkce a významným prostředkem uskutečňování jeho hospodářské politiky. Její obsah, úkoly i organizačně právní formy, v nichž se uskutečňuje, vykazuje určité specifické znaky, které je odlišují od ostatních činností státu. Tato specifika vyvolávají jednak potřebu specializovaných orgánů, které tuto činnost řídí, organizují a provádějí, tzv. orgánů finančních, jednak podmiňující existenci finančního práva jako samostatného právního odvětví.

¹⁾ Podrobněji viz Bakeš a kol.: Československé finanční právo. Panorama, Praha 1979, str. 11 a násl.

§ 2. FINANČNÍ POLITIKA SOCIALISTICKÉHO STÁTU, JEJÍ CÍLE A NÁSTROJE

Určující součástí finanční činnosti socialistického státu je jeho finanční politika. Obecně lze finanční politiku charakterizovat jako soubor finančních nástrojů, které stát nebo jeho příslušný finanční orgán používá a uplatňuje ve finančních vztazích, resp. při plánování cílů, kterých má být ve finančních vztazích dosaženo. Finanční politika je zvláštní a významnou složkou politiky hospodářské.

Finanční politiku jako součást hospodářské politiky socialistického státu představuje aktivní využívání financí státem k ovlivňování ekonomických a sociálních procesů ve společnosti. Přispívá k mobilizaci finančních zdrojů společnosti a jejich racionálním využíváním k neustálému rozvoji výrobních sil.

Význam finanční politiky výstižně charakterizoval V. I. Lenin, který řekl: „Musíme stůj co stůj dosáhnout důležitých finančních přeměn, ale nesmíme zapomenout, že jakékoli naše radikální reformy budou odsouzeny k nezdaru, nebudeme-li mít úspěch ve finanční politice.“²⁾

Finanční politika za socialismu vychází z ekonomické podstaty socialistických financí, které plánovitým vytvářením, rozdělováním a využíváním peněžních fondů napomáhají zabezpečovat plynulý chod rozšířené reprodukce a podporují růst životní úrovně obyvatelstva. Základní direktivy pro finanční politiku socialistického státu stanoví sjezdy Komunistické strany Československa a zasedání ústředního výboru KSČ. Finanční politika za socialismu musí v souboru svých konkrétních opatření realizovat vedoucí úlohu strany ve společnosti.

Kromě principu vedoucí úlohy strany je působení finanční politiky založeno na úloze socialistického státu a jeho hlavních funkcích, na společném vlastnictví výrobních prostředků a na třídním charakteru svých opatření. Finanční politiku lze ve svém souhrnu charakterizovat jako tu část ekonomické praxe, která v souvislosti s řízením procesu rozšířené socialistické reprodukce pomocí souboru právních, metodických, dispozičních a kontrolních opatření realizuje plánovitou tvorbu, rozdělování a používání peněžních fondů v souladu s úkoly stanovenými v plánech rozvoje národního hospodářství.³⁾

Finanční politika socialistického státu má tedy plánovitý charakter. Realizuje se v rámci a v souladu s dlouhodobými, střednědobými a ročními plány rozvoje národního hospodářství.

Cílem finanční politiky je zabezpečit rozdělováním a znovurozdělováním finančních zdrojů bezporuchový a efektivní průběh rozšířené socialistické reprodukce. Finanční politika musí přispívat k růstu materiální výroby a k plnění státních plánů rozvoje národního hospodářství tím, že zabez-

²⁾ V. I. Lenin: Spisy, sv. 27. Svoboda, Praha 1954, str. 382.

³⁾ Viz V. Kyzlink, L. Lér: Finanční teorie a politika. Svoboda, Praha 1981, str. 375 a násl.

pečuje vytváření nezbytných finančních zdrojů, nutných k financování plánovaných úkolů. Finanční politika musí ale i přispívat k upevňování finanční a měnové stability dodržováním principu, že veškeré výdaje musí být vždy v přísném souladu s disciplinárními zdroji a dále upevňovat plánovací a finanční kázeň. A konečně je úkolem a cílem finanční politiky přispívat k hlubšímu zapojování československé ekonomiky do mezinárodní dělby práce pomocí kurzové a devizové politiky a prohlubování úlohy převoditelného rublu.⁴⁾

Finanční politika socialistického státu se realizuje pomocí určitých nástrojů. K nejdůležitějším nástrojům finanční politiky patří:

- úhrnný finanční plán,
- státní rozpočet a rozpočty národních výborů,
- odvody, daně a poplatky placené organizacemi i obyvatelstvem,
- intervence, dotace, subvence, cenové přírážky a srážky apod.,
- finanční normy, limity, ukazatelé,
- finanční plány podniků,
- odpisy základních prostředků,
- pojistné plány,
- úvěry poskytnuté organizacím a půjčky obyvatelstvu,
- pokladní, úvěrový a devizový plán, tvořící ve svém souhrnu plán měnový,
- měnové kursy, resp. přepočítací poměry,
- finanční kontroly a revize.

Kromě základních finančních nástrojů používá finanční politika i nástrojů dalších, kterými jsou ceny a mzdy. Použití cen a mezd jako nástrojů finanční politiky je nezbytné, protože mají na finance úzkou vazbu. Vždyť jak finance, tak ceny a mzdy tvoří jednu z kategorií rozdělování.

Finanční politika socialistického státu je uskutečňována jeho orgány, které nazýváme orgány finančními. K finančním orgánům patří jednak orgány finanční správy a ministerstva financí ČSSR, ČSR a SSR, finanční správy a finanční odbory a komise národních výborů a dále peněžní ústavy — Státní banka československá, Československá obchodní banka, a. s., Živnostenská banka, n. p., Investiční banka a Česká a Slovenská státní spořitelna. K finančním orgánům řadíme i Českou a Slovenskou státní pojišťovnu.

Charakteristickým rysem finančních orgánů je skutečnost, že se finanční činnosti zabývají jako svou činností základní a nejdůležitější. Finanční politiku socialistického státu však uskutečňují i další orgány, u kterých finanční činnost není činností nejdůležitější. Tak např. při ukládání a vybírání cla uskutečňuje finanční politiku Ústřední celní správa, resp. její složky, při ukládání a vybírání notářských poplatků státní notářství apod. Realizace finanční politiky není tedy pouze věcí finančních orgánů, ale i celé řady orgánů a organizací dalších. Jen úzkým sepětím všech subjektů může být dosaženo jejich cílů.

⁴⁾ Tamtéž, str. 382 a násl.

§ 3. FINANČNÍ POLITIKA A ÚKOLY FINANČNĚPRÁVNÍ VĚDY V SOUČASNÉM OBDOBÍ

Na XVI. sjezdu Komunistické strany Československa bylo v přednesené zprávě o hlavních směrech hospodářského a sociálního rozvoje ČSSR na léta 1981–1985 zdůrazněno využívání socialistického práva, které musí přispět k důslednému uplatňování Souboru opatření ke zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství. Výslovně byl též vysloven požadavek lepšího využívání finančního zákonodárství, a to v kontextu s uplatňováním Souboru opatření ke zdokonalení plánovitého řízení národního hospodářství a posilování plánovací, smluvní, finanční a pracovní disciplíny. V této souvislosti vyvstává do popředí i požadavek celkového zvýšení úlohy čs. finančního práva jako nástroje k zabezpečování záměrů finanční politiky státu, která je integrální součástí jeho hospodářské politiky, realizující záměry přijaté v oblasti čs. národního hospodářství a jeho dalšího rozvoje XVI. sjezdem KSČ. Zvýšit úlohu čs. finančního práva je ovšem úkolem dlouhodobějším, neboť nejde jen o zkvalitňování platného finančního práva tak, aby odpovídalo zvýšeným nárokům kladeným na toto právní odvětví, ale jde též o jeho aplikaci, kde klíčovou roli má lidský činitel. Přitom naléhavě vystupuje požadavek zvyšování právního vědomí všech, kdož s finančním právem přicházejí do styku, zintenzivňování právní propagandy a právní výchovy občanů i jejich patřičné informovanosti. V neposlední míře pak nutno usilovat o další zvyšování kvalifikace všech, kdož mají uplatňovat finančně právní předpisy, o zvýšení aktivního přínosu právní teorie k řešení problémů spojených s tvůrčím uplatňováním finančního práva.⁵⁾ Je zde potřeba i o zvážení optimálního sepětí výuky práva s požadavky praxe.

Nezbytným předpokladem prohloubení finanční politiky a dalšího rozvoje finančního práva jako celku a tím i jeho jednotlivých institutů je rozšíření znalostí o působení finančněprávních norem na společenský vývoj. Tyto poznatky jsou realizovány aplikací výsledků finančněprávní vědy.

Hlavním úkolem vědy o československém finančním právu je sledovat, hodnotit a zevšeobecňovat výsledky působení jednotlivých finančněprávních norem v praxi, a to hlavně z hlediska, zda byl příslušnou normou dosažen předpokládaný účinek, zkoumat, do jaké míry odpovídá existující systém finančněprávních norem současným potřebám rozvoje socialistické ekonomické základny, metodám plánovitého řízení národního hospodářství a vůbec celkovým zásadám finanční politiky socialistického státu, napomáhat vytvářet jednoduché a občanům srozumitelné normy a předpisy, rozpracovávat používanou finančněprávní terminologii a přizpůsobovat ji současným poznatkům finanční teorie a praxe, sledovat formy a metody

⁵⁾ Podrobněji viz M. Bakeš, M. Svoboda: Za aktivnější úlohu finančního práva. Finance a úvěr č. 9/1981.

právní regulace finanční činnosti v ostatních socialistických státech a využívat jich při teoretickém rozpracovávání jednotlivých problémů našeho finančního práva.

Věda o finančním právu však není jedinou vědní disciplínou, která se zabývá zkoumáním finanční činnosti, finanční politiky a financemi vůbec. Velmi blízká vědě o finančním právu je finanční věda. I když jsou si tyto dvě vědní disciplíny velmi blízké, nelze je zcela z přísně logického a terminologického hlediska ztotožňovat. Zatímco věda o finančním právu je vědou právní, je finanční věda vědou ekonomickou. Ekonomů při zkoumání financí a finanční činnosti zajímá předně jejich obsah, tedy ekonomická stránka, zatímco právníků spíše jejich forma, tedy právní stránka. Z tohoto faktu však nevyplývá, že by právník při zkoumání formy, tedy právních hledisek, měl opomíjet stránku ekonomickou a naopak. Při dnešním rozvoji vědy je dokonce nezbytná úzká spojitost obou vědních disciplín. Věda o finančním právu musí ovšem vždy vycházet z ekonomické základny, tj. z finanční vědy. Naopak finanční věda by měla zkoumat i některé aspekty organizačněprávní, v kterých se obsahové stránka financí realizuje.

Dnešní názory již vycházejí z uvedené teze a chápou finanční vědu komplexně, tedy jako ucelený systém poznatků o financích a finanční činnosti socialistického státu. Takto chápáné pojetí finanční vědy, které pokládáme za správné, akcentuje úzké sepětí obsahu a formy, tedy ekonomie a práva při řešení finanční problematiky socialistického státu.

Věda finančního práva musí však těžit nejen z výsledků finanční vědy, ale i z výsledků jiných vědních oborů, zejména politické ekonomie, obecné teorie státu a práva, sociologie apod. Tato skutečnost vyplývá z nutnosti zkoumání norem finančního práva z aspektu společensko-ekonomických podmínek, z nichž tyto normy vycházejí, a ve světle jejich společenských, politických a ekonomických základů a účinků. Odtržení norem finančního práva od jeho společenskoekonomického základu by mohlo mít za následek zcela nepředvídané účinky těchto norem.

Věda finančního práva však musí být v úzkém spojení i s jinými disciplínami, jako vědou státního práva, správní vědou, vědou práva mezinárodního apod. Je tomu tak především proto, že analýza norem finančního práva není myslitelná bez využití výsledků jiných právních věd. Např. hodnocení norem rozpočtového práva z hlediska realizace politických funkcí rozpočtu není možné bez využití poznatků, k nimž došla věda státního práva. Naopak finančněprávní analýza může zase obohatit výsledky vědy státního práva tím, že objasní obsah a rozsah oprávnění a povinnosti orgánů státní moci v oblasti finančního hospodaření.

Dále je nutno připomenout, že existuje řada právních norem, které nelze beze zbytku zařadit do jednoho odvětví práva. Např. normy mezinárodního finančního práva musí být zkoumány jak vědou mezinárodního práva soukromého i veřejného, tak i práva finančního. Jedině tak je možno provést jejich všestrannou a účinnou analýzu. Totéž je možno říci i o normách, které upravují příslušné instituty komplexně, aniž by při formulaci

těchto norem byl zákonodárce veden postulátem dělby na odvětví. Příkladem mohou být normy v oblasti organizace peněžnictví, kde vedle sebe vystupují normy práva občanského a finančního, vyhláška o úvěrování organizací, která obsahuje normy práva hospodářského a finančního, apod. Je tedy možno konstatovat, že i přes stále větší specializaci řady vědních disciplín není možno dnes odpovědný vědecký výzkum provádět bez jeho integrace, tedy bez vzájemného využívání poznatků souvislých obecných i specializovaných právních i ekonomických oborů.

V dalším období stojí před vědou finančního práva celá řada úkolů, daných usneseními stranických a státních orgánů. Usnesením vlády ČSSR č. 42/1980 Sb. byl přijat Soubor opatření ke zdokonalení soustavy plánovitého řízení národního hospodářství, jehož realizace je věcí nejen ekonomů, ale i právníků. I když celá řada úseků finančního práva je stabilizována a není nutno počítat v dohledné době s novou právní úpravou, přesto k dílčím úpravám bude i v této pětiletce zřejmě docházet (jde např. o vztahy organizací ke státnímu rozpočtu, resp. rozpočtům národních výborů, kde po přestavbě velkoobchodních cen bude nutno nově stanovit soustavu odvodů).

Aktivní stránka socialistického finančního práva a jeho úloha při pomoci národnímu hospodářství a dalšímu rozvoji socialistických vztahů v naší ekonomice spočívá především v tom, aby odpovídala ekonomickým vztahům dané etapy socialistické společnosti a záměrům dalšího jejího rozvoje, které napomáhá zabezpečovat. V tomto směru je třeba platnou finančněprávní úpravu podrobovat nepřetržité a systematické prověrce praxe, která je účinným kritériem životnosti nebo zastaralosti právních předpisů. Přitom finanční právo musí při svém každodenním uplatňování usměrňovat tuto praxi tak, aby nebyla živelná, ale cílevědomě směřovala k dosažení cílů sledovaných i samotným finančním právem, promítajících se v dlouhodobých koncepcích finanční politiky socialistického státu. V těchto širších souvislostech je třeba se zamýšlet např. nad tím, zda nejsou dnes již překonané některé právní předpisy, jež řadíme pod pojem práva měnového, anebo zda právní předpisy, jež v této oblasti dosud platí, nezaostaly, zda jsou dostatečně odpovídající. Vždyť předmětem měnového práva jsou i takové ekonomické kategorie, jaké představuje měnový nebo devizový kurs a problematika různých přepočítacích poměrů a jejich stanovení. Nedostatečná nebo již neodpovídající právní úprava některých ekonomických kategorií v této oblasti se může promítat negativně v oblasti mezinárodního platebního styku, na úseku zahraničního cestovního ruchu a v devizových operacích vůbec. Naskýtají se i další otázky, jako např. zda nenazrál již čas vhodný pro komplexní prověrku čs. finančního práva a jeho důslednou purifikaci od již zbytečných a obsolentních právních předpisů, namnoze nižšího řádu. Vždyť zvýšení kvality čs. finančního práva znamená do budoucna vklad i pro jeho aktivnější úlohu. K této kvalitnější úloze by posléze přispělo i větší využívání srovnávací právo-
vědy, a to zejména pokud jde o finanční právo ostatních socialistických zemí, především SSSR, a vytváření předpokladů pro sbližování právních

úprav socialistických států v oblasti financí a bank. Úsilí v tomto směru by odpovídalo i cílům Komplexního programu socialistické ekonomické integrace, a proto by nemělo být opomíjeno.

II.

MILOŠ BOROVIČKA

**Ústavní principy právní regulace rozpočtových
a daňových vztahů v československé federaci**

Federativní státoprávní uspořádání v ČSSR vyvolalo po roce 1968 nezbytnost přestavby dosavadních politických a hospodářských institucí, která se nemohla vyhnout ani institucí finančních a odrazila se i v zásadních změnách v jejich právní úpravě. Šlo především o nutnost přestavby československé rozpočtové soustavy na principech odpovídajících podmínkám federativního státu a promítnutí nastalých změn do rozpočtového zákonodárství. S vytvořením dvou stupňů zákonodárných sborů, Federálního shromáždění a národních rad, bylo nutno nově řešit i otázku působnosti federace a republik v oblasti daňového zákonodárství.

Rámcový právní podklad k uvedeným změnám byl dán ústavním zákonem o čs. federaci č. 143/1968 Sb., podle jehož článku 8 spadají finance do společné působnosti federace a obou republik. Rozdělení působnosti mezi federaci a republiky v oblasti rozpočtových a daňových vztahů bylo provedeno v článcích 11 a 12 citovaného zákona.

Podle článku 11 ústavního zákona o čs. federaci vznikly na místě dřívějšího jednotného státního rozpočtu tři samostatné státní rozpočty — státní rozpočet čs. federace, státní rozpočet ČSR a státní rozpočet SSR. Ústavní zákon o čs. federaci vymezil v základních principech postavení těchto státních rozpočtů a zároveň svěřil podrobnější úpravu jejich vzájemných vztahů a zásad rozpočtového hospodaření zvláštnímu zákonu Federálního shromáždění.

Na základě tohoto zmocnění přijalo v prosinci roku 1970 Federální shromáždění zákon č. 134/1970 Sb., o pravidlech státního rozpočtu čs. federace a o zásadách hospodaření s rozpočtovými prostředky státních rozpočtů federace a republik. Obsahem tohoto zákona je především úprava vztahů souvisejících se státním rozpočtem federace, ale i některých vztahů týkajících se státních rozpočtů republik. V tomto směru zákon upravuje vztahy mezi státním rozpočtem federace a státními rozpočty republik a stanoví společné zásady pro sestavování všech státních rozpočtů a pro hospodaření s rozpočtovými prostředky. Tyto společné zásady spolu s jednotnou rozpočtovou skladbou a jednotnou evidencí o plnění rozpočtových příjmů

a výdajů zabezpečují nezbytnou jednotnost celé rozpočtové soustavy při zachování samostatnosti jednotlivých jejích článků.

V návaznosti a v rámci zásad stanovených citovaným zákonem Federálního shromáždění přijaly obě národní rady zákony o rozpočtových pravidlech republik, a to Česká národní rada zákon č. 60/1971 Sb. a Slovenská národní rada zákon č. 32/1971 Sb. Tyto zákony, které až na drobné odchylky ve formulaci některých ustanovení mají shodný obsah, obsahují úpravu státních rozpočtů České a Slovenské socialistické republiky a podrobněji rozvádějí pravidla hospodářství podle těchto státních rozpočtů. Samostatnou část těchto zákonů tvoří úprava rozpočtů národních výborů, které jsou nedílnou součástí čs. rozpočtové soustavy a zaujímají v ní vedle federálního a republikových státních rozpočtů jako rozpočtů ústředních postavení rozpočtů místních.

Postavení rozpočtů národních výborů vychází dosud z ustanovení článku 90 Ústavy ČSSR z roku 1960, podle jehož odstavce 3 základem finančního hospodářství národních výborů je jejich rozpočet, který si sestavují a který je součástí státního rozpočtu. Tento článek nebyl při vzniku federace zrušen, je však ve svém obsahu nepřímě novelizován ústavním zákonem o čs. federaci, podle něhož rozpočty národních výborů nejsou již součástí státního rozpočtu, ale ve smyslu ustanovení čl. 11 odst. 2 citovaného zákona jsou nyní na státní rozpočty republik napojeny pouze finančními vztahy, tj. poskytovanými dotacemi a subvencemi ze státních rozpočtů republik. V části upravující rozpočty národních výborů navazují zákony o rozpočtových pravidlech republik úzce na zákon o národních výborech, který v ustanoveních § 29 a násl. upravuje též hlavní zásady jejich rozpočtového hospodářství.

V článku 12 ústavního zákona o čs. federaci je vyslovena zásada, že daně a poplatky je možno ukládat jen na základě zákona. V souvislosti se zakotvením tohoto ústavního principu bylo po vzniku federace nutno řešit otázku, kdy daně a poplatky mají být upravovány federálním a kdy republikovým zákonodárstvím. Na rozdíl od původní koncepce došlo v řešení této otázky k podstatné změně ve směru posílení působnosti federace, která se odrazila v novelizaci článku 12, jak byla provedena novelou ústavního zákona o čs. federaci č. 125/1970 Sb.

§ 1. ÚSTAVNÍ PRINCIPY USPOŘÁDÁNÍ ROZPOČTOVÉ SOUSTAVY ČESKOSLOVENSKÉ FEDERACE

Od samého vzniku čs. federace bylo nepochybné, že na místě dřívějšího jednotného státního rozpočtu, který odpovídal podmínkám unitárního státu, musí vzniknout soustava tří státních rozpočtů, a to státního rozpočtu čs. federace a dvou státních rozpočtů národních republik sdružených v čs. federaci. V souladu s tím též ústavní zákon o čs. federaci v čl. 11 odst. 1 přiznal jak federaci, tak i oběma republikám právo na vlastní státní rozpočet, schvalovaný jejich zákonodárnými orgány.

Při shodě v této základní otázce byly však při vzniku federace rozdílné názory na to, jaké postavení mají jednotlivé státní rozpočty v nové federativní rozpočtové soustavě zaujímat, zejména na problematiku vztahu mezi státním rozpočtem federace a státními rozpočty republik. V rozdílnosti těchto názorů se odrážela celková problematika spojená s řešením rozsahu působnosti orgánů federace a republik. V počátečním stadiu byly tyto názory ovlivněny koncepcí dvou samostatných národních ekonomik, která vycházela ze široké pravomoci republikových orgánů v hospodářské politice. Z původního znění článku 4 ústavního zákona o čs. federaci, podle něhož Česká a Slovenská socialistická republika hospodařily samostatně s vytvořeným společenským produktem s výjimkou té části, jejíž správu svěřily federaci k zabezpečení společných potřeb a zájmů, bylo dovozeno, že příjmy federálního státního rozpočtu nemohou mít originální charakter a byly chápány jen jako příspěvek poskytovaný republikami federaci. Novelou ústavního zákona o čs. federaci č. 125/1970 Sb. bylo původní znění článku 4 zrušeno a byla v něm nově vyjádřena zásada, že hospodářství ČSSR je jednotné a že s vytvořeným společenským produktem je hospodařeno v souladu s národohospodářskými plány ČSSR. V souvislosti s tím došlo k posílení postavení státního rozpočtu federace jako důležitého integračního činitele při centrálním plánovitém řízení jednotné čs. ekonomiky.

Odrazem odlišných názorů na uspořádání rozpočtové soustavy čs. federace byly i tři rozdílné navrhované způsoby řešení příjmové stránky státních rozpočtů. Prvá koncepce, vycházející z výše uvedeného původního pojetí ekonomické svébytnosti obou republik, navrhovala, aby veškeré státní příjmy plynuly do státních rozpočtů republik, a to podle místa tvorby těchto příjmů, a do státního rozpočtu federace byly odváděny jen příspěvky z republikových rozpočtů na krytí celofederálních potřeb. Druhá koncepce, zdůrazňující integrující úlohu federace při řízení jednotné čs. ekonomiky, naproti tomu doporučovala, aby všechny státní příjmy plynuly do státního rozpočtu federace, odkud by podle určitého klíče byly rozdělovány mezi federální rozpočet a republikové rozpočty. Konečně podle třetí koncepce měly být státní příjmy rozděleny mezi státní rozpočet federace a státní rozpočty republik, takže jak federální, tak i republikové rozpočty by měly vlastní příjmovou základnu. V konečném řešení byla akceptována tato třetí koncepce, která je vyjádřením státní svrchovanosti jak federace, tak i obou národních republik.

Přijaté zásady uspořádání československé rozpočtové soustavy v podmínkách federativního státu byly normativně zakotveny v článku 11 ústavního zákona o čs. federaci. Podle tohoto článku finanční hospodaření ČSSR se řídí státním rozpočtem federace a finanční hospodaření každé republiky se řídí jejím státním rozpočtem. Součástí státního rozpočtu každé republiky jsou finanční vztahy k rozpočtům národních výborů.

V souladu s tímto vymezením tvoří rozpočtovou soustavu čs. federace následující tři články:

— státní rozpočet čs. federace,

- státní rozpočty ČSR a SSR jako státní rozpočty republik,
- rozpočty národních výborů jako místní rozpočty krajů, okresů, měst a obcí.

Tyto články vytvářejí jednotně uspořádanou rozpočtovou soustavu, která je ovlivňována jednotou politických a ekonomických funkcí a společnými zásadami platnými pro sestavování a plnění rozpočtů všech stupňů. Po ekonomické stránce jde však o samostatné rozpočty, které mají své vlastní příjmy a vlastní vymezený okruh výdajů, které se z nich financují v souladu s dělbou působnosti mezi federaci a republiky a mezi ústřední a místní orgány. Tato ekonomická samostatnost má pak právní výraz v tom, že jednotlivé rozpočty se schvalují samostatnými normativními akty orgánů státní moci na příslušné úrovni — Federálním shromážděním, národními radami, plenárními zasedáními národních výborů.

Struktura čs. rozpočtové soustavy je tedy vybudována v návaznosti na jednotlivé orgány státní moci. Na úrovni každého orgánu státní moci je sestavován samostatný rozpočet. Každý z těchto rozpočtů se pak skládá ze dvou částí, a to z rozpočtu příslušného orgánu a z objemu přidělů poskytovaných z něho do rozpočtu nižšího článku. Z toho vyplývá, že státní rozpočty republik nejsou součástí státního rozpočtu federace, federální státní rozpočet zahrnuje pouze ve své výdajové části přiděly poskytované republikám. Obdobně i rozpočty národních výborů jsou na státní rozpočty republik napojeny pouze přiděly, které dostávají od republik a které posilují jejich vlastní příjmy.

Vrcholným článkem čs. rozpočtové soustavy je státní rozpočet čs. federace. Jeho úkolem je zabezpečovat plánovitý rozvoj celé čs. ekonomiky, stabilitu hospodářství a měny. Posílení koordinačních funkcí federálního státního rozpočtu při centrálním plánovitém řízení jednotné čs. ekonomiky se po vydání novely ústavního zákona o čs. federaci odrazilo od roku 1971 v podstatném rozšíření jeho příjmových zdrojů při současném zvýšení objemu jeho výdajů a zejména přidělů poskytovaných z něho státním rozpočtům republik. Těmito přiděly federální státní rozpočet působí na tvorbu a realizaci státních rozpočtů republik a ovlivňuje jimi rozvoj národních ekonomik v souladu s požadavkem posílení integračních procesů.

V konstrukci příjmové stránky federálního státního rozpočtu došlo od vzniku federace k významnějším změnám, v nichž se odrážel výše popsáný vývoj názorů na jeho postavení v čs. rozpočtové soustavě. Až do vydání zákonů o rozpočtových pravidlech byly příjmy státního rozpočtu federace upraveny jen rámcově ustanovením čl. 11 odst. 3 ústavního zákona o čs. federaci. Podle tohoto ustanovení tvoří příjmové zdroje federálního státního rozpočtu příjmy z činnosti federálních orgánů a jim podřízených organizací, dále taxativně určené daně a odvody, podíly na nich a případně další příjmy stanovené zákonem Federálního shromáždění. Konkretizace druhů daní a odvodů a stanovení výše podílů na nich, které plynuly do federálního státního rozpočtu, byly až do roku 1970 prováděny pro každý rok samostatně vždy zákonem o státním rozpočtu federace na příslušný

rok. V tomto období vedle příjmů od federálních orgánů a organizací podílel se federální státní rozpočet různými procentními podíly na dani z obrátu a podnikové dani ze zisku, odváděných organizacemi řízenými republikovými orgány, a na dani ze mzdy placené občany.

Od roku 1971 podle zákona č. 134/1970 Sb. jsou zdrojem státního rozpočtu federace především příjmy od federálních ústředních orgánů a jimi řízených hospodářských, rozpočtových a příspěvkových organizací, které počínaje rokem 1971 zaznamenaly výrazný vzrůst v důsledku převedení některých významných hospodářských odvětví do přímého řízení federace (odvětví paliv, energetiky, hutnictví, strojírenství, dopravy a spojů). Významným příjmovým zdrojem federálního státního rozpočtu je též daň z obrátu od organizací řízených jak federálními, tak i republikovými orgány. Dále do něho plyne celý výnos cla a některé další příjmy. Zdroje, které tvoří v současné době příjmovou stránku státního rozpočtu federace, byly zvoleny s ohledem na relativní stabilitu a dynamiku jejich výnosu, jakož i na jejich spojitost s působností federace. Příjmy od federálně řízených organizací mohou federální orgány přímo ovlivňovat svojí řídicí činností. Příjmy z daně z obrátu, která úzce souvisí s tvorbou cen, a ze cla navazují na působnost federace v oblasti celnictví a cenové politiky, jak ji vymezují články 13 a 15 ústavního zákona o čs. federaci. V současné skladbě příjmů federálního státního rozpočtu se nevyskytují podíly na daních a odvodech, používané v prvních letech existence federace, vzhledem k obtížím, které byly spojeny s určováním výchozí základny pro výpočet těchto podílů.

Z konstrukce výdajové stránky státního rozpočtu federace, jak ji upravuje čl. 11 odst. 4 ústavního zákona o čs. federaci, možno dovodit dvě skupiny jeho výdajů. První skupinu tvoří výdaje přímo související s výkonem působnosti federace nebo mající vztah k federálně řízenému hospodářství. Patří sem výdaje na činnost federálních orgánů a jimi řízených organizací, na dotace pro federální organizace, na obranu státu a na vytváření federálních hmotných rezerv. Druhou převažující část výdajů představují dotace ve prospěch státních rozpočtů republik, které mají podobu buď globálních dotací poskytovaných bez účelového určení na další rozvoj národních ekonomik nebo účelových dotací poskytovaných na vybrané investiční a neinvestiční akce celofederálního významu. Ve schváleném státním rozpočtu čs. federace na rok 1981 činila první skupina 35 % a druhá skupina 65 % z celkových výdajů federace.

Objem dotací z federálního státního rozpočtu do státních rozpočtů republik se určuje orientačně ve střednědobém rozpočtovém výhledu federace sestavovaném na pětileté období. Závazně se pak jejich výše stanoví zvlášť pro každou republiku a v členění podle druhů dotací zákonem o státním rozpočtu federace na příslušný rok. Účelové dotace se po uplynutí rozpočtového roku s federálním státním rozpočtem zúčtovávají a pokud nebyly vyčerpány, musí být vráceny. Nevyčerpané globální dotace zůstávají v dispozici republik.

Státní rozpočty republik zabezpečují úkoly související s působností re-

publik. Na celkovém objemu republikových státních rozpočtů podílí se státní rozpočet ČSR asi dvěma třetinami, státní rozpočet SSR asi jednou třetinou.

Hlavními příjmovými zdroji státních rozpočtů republik jsou příjmy republikových ústředních orgánů a organizací v jejich působnosti, zejména odvody a daně jimi řízených hospodářských organizací s výjimkou daně z obrátu, dále z daní placených občany daň ze mzdy a daň z příjmů z literární a umělecké činnosti a převážná část výnosu státních poplatků. Tyto vlastní příjmy republik kryjí však pouze asi polovinu jejich výdajů, rozdíl je vyrovnáván dotacemi ze státního rozpočtu federace. Prostředky přidělené z federálního státního rozpočtu umožňují státním rozpočtům republik zabezpečit plánovaný rozsah jejich výdajů a poskytovat přiděly rozpočtům národních výborů.

Výdajová stránka státních rozpočtů republik zahrnuje výdaje na všechny úseky hospodářství, společenské spotřeby a správy v příslušné republice s výjimkou činností financovaných ze státního rozpočtu federace. Jedná se zejména o výdaje na činnost republikových orgánů a na financování organizací v jejich působnosti.

Součástí státních rozpočtů republik jsou finanční vztahy k rozpočtům národních výborů, které tvoří rovněž jednak globální dotace (dříve nazývané souhrnný finanční vztah), jednak účelové dotace, které v oblasti rozpočtů národních výborů se označují jako subvence. Globální dotace, které nejsou účelově vázány, se poskytují převážně na neinvestiční výdaje, na jejichž krytí nestačí vlastní příjmy národních výborů. Účelové subvence dostávají národní výbory na úkoly celospolečenského významu stanoveného vládou. Jde hlavně o akce investiční povahy, které je nutno v zájmu proporcionálního rozvoje centrálně usměřňovat v souladu se státním plánem. Nevyčerpané účelové subvence národní výbory po skončení rozpočtového roku odvádějí do státního rozpočtu republiky. Výše dotací a subvencí poskytovaných rozpočtům národních výborů je určována orientačně ve střednědobých rozpočtových výhledech republik a závazně pak v zákonech o státních rozpočtech republik na příslušný rozpočtový rok v celkových sumách a v rozčlenění podle jednotlivých krajů. Krajské národní výbory dotace a subvence stanovené pro příslušný kraj rozepisují na okresní národní výbory a ty pak na městské a místní národní výbory.

Rozpočty národních výborů tvoří v souladu s územně správní organizací státu třístupňovou soustavu, která zahrnuje rozpočty KNV, rozpočty ONV a rozpočty MěNV a MNV. Jejich prostřednictvím jsou financovány úkoly, které podle zákona o národních výborech spadají do působnosti národních výborů a jejich jednotlivých stupňů. Rozpočty národních výborů spolu s jejich hospodářskými plány jsou hlavními nástroji, jimiž se zabezpečuje komplexní ekonomický a sociální rozvoj územních obvodů. V objemu rozpočtů národních výborů se odráží rozsah úkolů celospolečenského a územního charakteru, které jsou národním výborům svěřeny jako místním orgánům státní moci a správy. Tento objem dosáhl v posledním roce 6. pětiletky již částku 100 miliard Kčs a prostřednictvím rozpočtů národ-

ních výborů je v současné době realizována plná třetina výdajů naší rozpočtové soustavy.

K zabezpečení plánovaných úkolů disponují národní výbory vlastními příjmy, které tvoří zejména příjmy z jimi řízeného hospodářství, z daní, jejichž výnos podle předpisů o jejich rozpočtovém určení byl svěřen národním výborům, a z místních poplatků. Tyto vlastní příjmy však u většiny národních výborů nestačí na krytí jejich výdajů. Vyrovnanost jejich rozpočtů je proto zabezpečována dotacemi a subvencemi ze státních rozpočtů republik, případně z rozpočtů národních výborů vyššího stupně, jejichž podíl v současné době obnáší přes polovinu celkových výdajů národních výborů.

Výdaje rozpočtů národních výborů jsou určeny rozsahem úkolů, které národní výbory zabezpečují. Vzhledem k široké a různorodé působnosti národních výborů je i výdajová stránka jejich rozpočtů značně členitá. Jedná se hlavně o výdaje v hospodářské oblasti, zejména na úseku služeb, místní výroby, stavebnictví a dopravy, v oblasti společenské spotřeby a o výdaje spojené s vlastní činností národních výborů a jejich orgánů.

Podle § 10 odst. 1 zákona č. 134/1970 Sb. předkládá federální ministerstvo financí vládě ČSSR spolu s návrhem státního rozpočtu federace též rozpočtové a finanční ukazatele a proporce za celou Československou socialistickou republiku. Tento úkol realizuje federální ministerstvo financí vypracováváním tzv. souhrnu státních rozpočtů a rozpočtů národních výborů, který zachycuje příjmy a výdaje rozpočtové soustavy jako celku.

Potřeba vypracovávání tohoto souhrnu vyplývá z toho, že v čs. federaci neexistuje souhrnný státní rozpočet ČSSR, který by v sobě zahrnoval všechny články rozpočtové soustavy a tím zajišťoval návaznost finančních ukazatelů na ukazatele prováděcího státního plánu rozvoje národního hospodářství ČSSR. Státní rozpočet federace svým obsahem neodpovídá státnímu plánu ČSSR, neboť zachycuje jen příjmy a výdaje federálních orgánů a organizací, zatímco ve vztahu ke státním rozpočtům republik jen finanční vztahy (dotace). Srovnatelnost se státním plánem ČSSR, který má souhrnný charakter a zahrnuje v sobě též státní plány obou republik, může proto zajistit jen souhrn všech státních rozpočtů včetně rozpočtů národních výborů. Obdobně podle § 26 odst. 2 zákona č. 134/1970 Sb. federální ministerstvo financí též vypracovává a předkládá vládě ČSSR souhrnný přehled státních závěrečných účtů federace a obou republik. Tyto souhrny mají však pouze charakter informativního materiálu a nejsou schvalovány Federálním shromážděním jako závazný právní dokument.

§ 2. UPLATNĚNÍ ÚSTAVNÍHO PRINCIPU ZÁKONNOSTI DANÍ A POPLATKŮ V ČESKOSLOVENSKÉ FEDERACI

V souvislosti s principem zakotveným v čl. 12 odst. 1 ústavního zákona o čs. federaci, že daně a poplatky možno ukládat jen na základě zákona,

bylo nutno při vzniku federace řešit otázku rozdělení působnosti mezi Federální shromáždění a národní rady v uzákoňování státních příjmů. Řešení této otázky prošlo od vzniku federace obdobným vývojem, jaký probíhal v řešení vztahů mezi státními rozpočty federace a republik.

Původní vymezení působnosti federace a republik v oblasti daňového zákonodárství, jak bylo vyjádřeno v článku 12 ústavního zákona o čs. federaci před jeho novelizací, vycházelo stejně jako pojetí vztahů mezi státními rozpočty z ekonomické svébytnosti obou republik sdružených v čs. federaci a na ně navazujících širokých pravomocí republikových orgánů v řízení hospodářské politiky ve své národně politické oblasti. Podle této původní koncepce měla proto působnost svěřená federaci zabezpečovat v základních rysech jednotu daňové soustavy v celé federaci, avšak veškeré daně a poplatky měly se opírat o zákonodárné akty republikových orgánů. Teprve vydáním zákona národní rady nabývaly daně a poplatky platnost na území příslušné republiky.

Vliv federace na daňovou soustavu byl zajišťován pravomocí Federálního shromáždění schvalovat zákony stanovící zásady pro úpravu základních daní. Tato pravomoc Federálního shromáždění byla však omezena pouze na hlavní taxativně určené daně, přičemž bylo současně vymezeno, kterých jejích náležitostí se mohou zásady týkat. Zásadami stanovenými Federálním shromážděním byly národní rady vázány při přijímání svých daňových zákonů. Daně, na které se pravomoc Federálního shromáždění vydávat zásady nevztahovala, a všechny poplatky upravovaly přímo zákony národních rad.

Ve spojitosti s opatřeními přijatými k 1. 1. 1971 ke zdokonalení chodu čs. federace, která vycházela z nutnosti jednotné hospodářské politiky a posílení integrující úlohy federace při jejím prosazování, doznalo toto původní rozdělení působnosti mezi federaci a republiky podstatné změny. Řešení, kdy Federální shromáždění v oblasti daňového zákonodárství stanovilo pouze zásady pro zákony národních rad, se ukázalo též po legislativní stránce těžkopadným a při objektivní nutnosti zabezpečit jednotný daňový režim v celé federaci mělo uplatnění zákonodárné pravomoci národních rad do značné míry jen formální charakter.

Součástí opatření, zabezpečujících koordinační roli federace při řízení jednotné čs. ekonomiky, bylo proto též rozšíření její působnosti při schvalování daňových zákonů. Novelou ústavního zákona o čs. federaci č. 125/1970 Sb. byla provedena změna čl. 12 odst. 2, vymezujícího působnost Federálního shromáždění, v tom směru, že schvalování daňových zákonů bylo zásadně svěřeno federaci. Daně jsou tedy nyní až na výjimku daně domovní upravovány zákony Federálního shromáždění. V oblasti poplatků byla zachována působnost republik, takže poplatky i po provedené novelizaci upravují zásadně zákony národních rad. Zákony Federálního shromáždění upravují pouze poplatky, které mají podle své povahy výlučně nebo převážně vztah k zahraničí nebo souvisí s výkonem působnosti orgánů federace.

V čl. 12 odst. 1 ústavního zákona o čs. federaci se v souvislosti s prin-

cipem zákonnosti výslovně hovoří pouze o daních a poplatcích, nikoliv o odvodech. Ze znění dalších odstavců cit. článku, jakož i z ustanovení čl. 42 odst. 2 písm. h), kde jsou zmíněny i odvody, lze dovodit požadavek zákonné úpravy i pro tento druh státních příjmů, což je též respektováno platnou úpravou odvodů zákonem č. 111/1971 Sb. ve znění pozdějších předpisů. Zákonná úprava odvodů patří do působnosti Federálního shromáždění.

Správa a kontrola všech druhů daní, odvodů a poplatků, upravovaných jak zákony Federálního shromáždění, tak i zákony národních rad, přísluší podle čl. 12 odst. 4 ústavního zákona o čs. federaci ústředním orgánům republik a jimi pověřeným orgánům. Výjimku tvoří pouze poplatky vybírané federálními orgány. Vzhledem k tomu, že daňová správa a kontrola spadá do působnosti republik, jsou v návaznosti na daňové zákony Federálního shromáždění vydávány zákony národních rad upravující správu příslušné daně.¹⁾ Daňovou správu a kontrolu zajišťují republiková ministerstva financí jednak prostřednictvím svých přímo podřízených územních orgánů, jimiž jsou finanční správy (pokud jde o platby plynoucí do státních rozpočtů), jednak prostřednictvím finančních orgánů národních výborů (pokud jde o platby plynoucí do rozpočtů národních výborů). U daní, odvodů a poplatků, které upravují zákony Federálního shromáždění, může být rozhodování o výjimkách a úlevách svěřeno federálním orgánům, pokud jde o daně, odvody a poplatky placené organizacemi přímo řízenými orgány federace nebo o poplatky vybírané orgány federace. Federální orgány mohou rovněž kontrolovat platby, které plynou do státního rozpočtu federace.

§ 3. PŮSOBNOST ZÁKONODÁRNÝCH SBORŮ FEDERACE A REPUBLIK V ROZPOČTOVÉM PROCESU

Významná úloha v rozpočtovém procesu náleží nejvyšším zastupitelským orgánům a zákonodárným sborům federace a obou republik. Tato jejich úloha vyplývá z ustanovení čl. 11 odst. 1 ústavního zákona o čs. federaci, podle něhož státní rozpočet federace schvaluje Federální shromáždění a státní rozpočty republik národní rady svými zákony, a to vždy na období jednoho roku. Působnost zákonodárných sborů je pak dále rozvedena v člancích 36 a 107 cit. ústavního zákona. Podle čl. 36 patří do působnosti Federálního shromáždění schvalovat státní rozpočet federace, prověřovat jeho plnění a schvalovat státní závěrečný účet federace. Obdobně podle čl. 107 patří do působnosti České a Slovenské národní rady schvalovat státní rozpočty republik, prověřovat jejich plnění a schvalovat státní závěrečné účty republik.

¹⁾ Jako příklad viz zákon ČNR č. 117/1971 Sb. a zákon SNR č. 122/1971 Sb. ve znění pozdějších předpisů, o rozpočtovém určení výnosu a správě odvodů, důchodové daně a příspěvku na sociální zabezpečení, nebo zákon ČNR č. 129/1974 Sb. a zákon SNR č. 134/1974 Sb., o rozpočtovém určení a správě zemědělské daně.

Návrh státního rozpočtu federace vypracovává na podkladě návrhů rozpočtů a finančních plánů federálních ústředních orgánů federální ministerstvo financí a předkládá jej k projednání federální vládě. Federální vláda po projednání předkládá návrh státního rozpočtu federace spolu s návrhem rozpočtového zákona Federálnímu shromáždění.

Federální shromáždění schvaluje státní rozpočet federace zákonem. Rozpočtový zákon musí být odsouhlasen nadpoloviční většinou poslanců obou sněmoven Federálního shromáždění, přičemž ve Sněmovně národů platí při jeho schvalování podle čl. 42 odst. 2 písm. e) ústavního zákona o čs. federaci zákaz majorizace. Zákaz majorizace ve Sněmovně národů Federálního shromáždění platí podle písm. h) cit. článku též při schvalování návrhů zákonů, které upravují daně, odvody nebo poplatky, příslušející do působnosti federace, jak o nich byla řeč v předchozím výkladu.

Obdobná procedura jako u federálního státního rozpočtu je i u státních rozpočtů republik, které sestavují republiková ministerstva financí. Po projednání v republikových vládách je státní rozpočet ČSR schvalován zákonem České národní rady a státní rozpočet SSR zákonem Slovenské národní rady. Sestavování a projednávání státních rozpočtů federace i republik probíhá souběžně, avšak v národních radách mohou být státní rozpočty republik schvalovány až po schválení státního rozpočtu federace ve Federálním shromáždění. Tento postup vyplývá z toho, že v rozpočtovém zákonu federace se závazně určuje výše dotací poskytovaných republikám, které tvoří součást celkových příjmů státních rozpočtů republik.

Státní rozpočty federace i republik mají být zákonodárnými sbory schváleny před začátkem nového rozpočtového roku. Může však nastat situace, že by v některém roce se toto schválení opozdilo. V takovém případě nastává od 1. ledna až do vyhlášení rozpočtového zákona federace nebo republiky na daný rok období rozpočtového provizoria, které je upraveno v § 17 zákona č. 134/1970 Sb. V době rozpočtového provizoria se řídí rozpočtové hospodaření podle návrhů státního rozpočtu federace nebo republiky projednaných příslušnými vládami. Pokud by do 1. ledna nebyly tyto návrhy projednány ani ve vládě, je příslušná vláda zmocněna učinit opatření k zajištění rozpočtového hospodaření v tomto období, k čemuž je však povinna vyžádat si předchozí souhlas příslušného zákonodárného sboru.

Státní rozpočty federace i republik schvalují zákonodárné sbory vždy na rozpočtový rok, který je u nás shodný s rokem kalendářním. Kromě ročních státních rozpočtů vypracovávají se na pětileté období na úrovni federace i republik střednědobé rozpočtové výhledy, z nichž vyplývá finanční zabezpečení základních cílů a úkolů pětiletých hospodářských plánů a které slouží jako orientační základna pro sestavování ročních státních rozpočtů v průběhu pětiletky. Střednědobé rozpočtové výhledy nejsou samostatně schvalovány zákonodárnými sbory, ale jejich základní údaje a proporce se stávají součástí zákona o státním plánu rozvoje národního hospodářství na příslušnou pětiletku.

Za plnění státních rozpočtů odpovídají zákonodárným sborům federální

vláda a vlády republik. Spolu s touto odpovědností mají vlády i stanovený okruh oprávnění k provádění úprav ve schválených státních rozpočtech, který je vymezen v zákonech o rozpočtových pravidlech a obvykle též specifikován v rozpočtových zákonech na daný rozpočtový rok. Vlády nebo na základě jejich zmocnění ministři financí mohou ve vymezeném rozsahu provádět nutné změny s ohledem na vývoj hospodářské situace v průběhu rozpočtového roku, zejména v souvislosti se změnami státních plánů, změnami cenovými a organizačními, a to úpravou závazných úkolů a limitů státních rozpočtů, rozpočtovými přesuny nebo stanovením vázání rozpočtových prostředků. Vlády mohou v nezbytných případech povolit i překročení výdajů státních rozpočtů nebo snížení některého jejich příjmu za předpokladu zachování vyrovnanosti příslušného státního rozpočtu. Ingerence Federálního shromáždění a národních rad nad změnami v jimi schválených státních rozpočtech je zajištěna kromě zákonného rámce jejich provádění též povinností vlád informovat své zákonodárné sbory o provedených změnách ve zprávách o plnění státních rozpočtů.

Projednáváním těchto zpráv uskutečňují zákonodárné sbory kontrolu plnění státních rozpočtů, jejímž vyvrcholením je projednávání státních závěrečných účtů o výsledcích hospodaření za uplynulý rozpočtový rok. Zákonodárny sbor při projednávání státního závěrečného účtu federace nebo republiky uplatňuje své ústavní právo kontroly nad hospodařením s prostředky státních rozpočtů a jeho schválením dává vládě absolutorium.

Státní závěrečné účty sestavují ministerstva financí a po projednání ve vládách jsou předkládány Federálnímu shromáždění a národním radám. Obdobně jako při schvalování státních rozpočtů platí i zde zásada, že státní závěrečné účty republik se schvalují až po schválení státního závěrečného účtu federace. Ve Sněmovně národů Federálního shromáždění platí i při schvalování státního závěrečného účtu zákaz majorizace. Ústavní předpisy neupravují postup v případě, že by nedošlo ke schválení státního závěrečného účtu, a nestanoví dobu, do které je nutno státní závěrečné účty po uplynutí rozpočtového roku předložit zákonodárným sborům ke schválení. V praxi se tak děje zpravidla do konce první poloviny následujícího roku.

Návrh státního závěrečného účtu, který vláda předkládá svému zákonodárnému sboru, obsahuje zprávu o výsledcích hospodaření podle schváleného státního rozpočtu, příslušné číselné sestavy a návrh na použití rozpočtového přebytku nebo na způsob úhrady vzniklého schodku. Zákonodárny sbor schvaluje státní závěrečný účet formou usnesení. V usnesení o schválení státního závěrečného účtu zákonodárny sbor rozhoduje podle návrhu vlády o přebytku nebo schodku rozpočtového hospodaření a vyslovuje dodatečný souhlas s provedenými změnami státního rozpočtu nebo i případným překročením rozpočtových výdajů, které vláda provedla v rámci svého zmocnění.

Projednávání státních závěrečných účtů v zákonodárných sborech není však pouhým schvalováním roční účetní uzávěrky o výsledcích rozpočtového hospodaření, ale má i značný politický význam, neboť v plnění stát-

ního rozpočtu jako hlavního finančního plánu státu se odráží dosažené výsledky ekonomického rozvoje společnosti. Je proto též významnou formou, kterou zákonodárné sbory mohou přispívat ke společenské kontrole státní hospodářské a sociální politiky, na jejíž důležitost v činnosti zákonodárných sborů bylo poukázáno ve zprávě G. Husáka přednesené na XVI. sjezdu KSČ.²⁾

²⁾ Sborník hlavních dokumentů XVI. sjezdu KSČ. Svoboda, Praha 1981, str. 34.

MILOŠ BOROVIČKA

**Hmotná zainteresovanost v rozpočtovém hospodaření
národních výborů**

Významnou součástí naší rozpočtové soustavy jsou rozpočty národních výborů. V jejich rozpočtech se odráží postavení národních výborů jako místních orgánů státní moci a správy a současně i jako orgánů hospodářského řízení, které zajišťují plánovitý ekonomický a sociální rozvoj svých územních obvodů. Z rozpočtů národních výborů jsou financovány důležité úkoly celospolečenského významu i úkoly vyplývající z místních potřeb daného územního obvodu. Jejich existence umožňuje proto spojovat centrální řízení s rozvojem aktivity a iniciativy místních orgánů.

Národní výbory všech stupňů si sestavují a schvalují vlastní rozpočet, jímž se řídí jejich finanční hospodaření. Ve svém hospodaření mají širokou pravomoc v rozdělování a používání rozpočtových prostředků. Druhou stránkou této pravomoci je odpovědnost za dosažené výsledky, jejímž důsledkem je, že po skončení rozpočtového roku si každý národní výbor provádí samostatně finanční vypořádání svého hospodaření.

K plnění svých úkolů jsou národní výbory vybaveny potřebnými finančními zdroji, které tvoří jejich plánované příjmy a doplňkové zdroje. Tyto vlastní příjmy národních výborů jsou doplňovány z centrálních zdrojů formou poskytovaných neúčelových dotací a účelových subvencí. Ve výdajové stránce rozpočtů národních výborů se odráží rozsáhlý a rozmanitý okruh úkolů, které tyto orgány zajišťují. Jsou to úkoly, které pro ně vyplývají ze zákonů a jiných obecně závazných předpisů, zejména ze zákona o národních výborech, z usnesení vlád a opatření ústředních orgánů. Vedle těchto úkolů jde dále o úkoly lokálního významu, které odrážejí potřeby jimi spravovaného územního obvodu.

Výsledky hospodaření národních výborů v příjmové i výdajové stránce jejich rozpočtů jsou do značné míry závislé od celkové kvality jejich práce. Z celospolečenského hlediska je proto žádoucí hospodaření národních výborů vhodným způsobem stimulovat. Z toho důvodu uplatňuje se u národních výborů hmotná zainteresovanost na výsledcích hospodaření. Tato zainteresovanost tvoří důležitou složku v soustavě pravidel a zásad rozpočtového hospodaření národních výborů a je významným nástrojem v podpoře rozvoje jejich aktivity a iniciativy.

Uplatňované formy hmotné zainteresovanosti musí ovšem odpovídat postavení národních výborů jako orgánů státní moci a správy a nelze je

proto koncipovat stejně jako u jiných orgánů hospodářského řízení, ale s ohledem na toto jejich specifické postavení a funkce. Hlavním smyslem hmotné zainteresovanosti v rozpočtovém hospodaření národních výborů je podněcovat zájem národních výborů na mobilizaci vlastních příjmů a jejich efektivním vynakládání. Cílem uplatňovaných forem hmotné zainteresovanosti je tedy dosáhnout, aby národní výbory hospodařily s rozpočtovými prostředky s péčí a odpovědností řádného hospodáře a dosažené výsledky hospodaření se promítaly v jejich celkové finanční situaci.

Toto pojetí hmotné zainteresovanosti u národních výborů odpovídá hlavním záměrům hospodářské politiky vytyčené XVI. sjezdem KSČ, který položil důraz na efektivnost a maximální hospodárnost ve všech odvětvích národního hospodářství jako nezbytný předpoklad k zamezování růstu napětí mezi finančními zdroji a potřebami. Pro oblast hospodářství řízeného národními výbory se k tomu ve zprávě přednesené G. Husákem na XVI. sjezdu KSČ uvádí: „Úkoly hospodářského a společenského rozvoje vyžadují, aby se podstatně zvýšila účinnost působení národních výborů zejména při realizaci komplexního ekonomického a sociálního rozvoje územních obvodů. Jde především o to, aby národní výbory lépe využívaly vlastních materiálových a finančních zdrojů k plnění celospolečenských úkolů a uspokojování potřeb občanů, aby účinněji ovlivňovaly účelné využívání pracovních sil, efektivnost investiční výstavby a hospodárnost při vynakládání všech prostředků.“¹⁾

V souvislosti s vymezeným pojetím hmotné zainteresovanosti v rozpočtovém hospodaření národních výborů soustřeďuje pozornost zejména na dva problémy:

- ke které fázi rozpočtového procesu má být hmotná zainteresovanost zaměřena,
- jakými nástroji se má realizovat její uplatňování.

§ 1. ZAMĚŘENÍ HMOTNÉ ZAINTERESOVANOSTI

Při řešení prvního problému jde zejména o otázku, zda hmotná zainteresovanost má být vázána pouze k dosaženým výsledkům hospodaření, tedy až k finančnímu vypořádání prováděnému po ukončení rozpočtového roku, nebo zda má být uplatňována již ve stadiu sestavování rozpočtu.

Příznivé výsledky hospodaření v podobě přebytku, dosaženého překročením plánovaných příjmů nebo úsporami na výdajích, jsou syntetickým ukazatelem kvality celoroční práce národního výboru, jeho péče o tvorbu příjmů a hospodárnost ve výdajích a tvoří proto vhodnou základnu pro uplatňování hmotné zainteresovanosti. Jednostranné vázání hmotné zainteresovanosti na výsledky hospodaření má však negativní důsledky v tom, že nevytváří účinný stimul pro mobilizační plánování vlastních příjmů a nezohledňuje dostatečně realnost sestavovaného rozpočtu a zásluhy na překročení rozpočtovaných příjmů.

¹⁾ Sborník hlavních dokumentů XVI. sjezdu KSČ. Svoboda, Praha 1981, str. 34.

Podle principů hmotné zainteresovanosti uplatňovaných do roku 1976 zůstával národním výborům jako zdroj jejich fondu rezerv a rozvoje celý dosažený přebytek hospodaření, jak vyplynul z provedeného finančního vypořádání. Zainteresovanost na celkovém přebytku hospodaření však nepodporovala snahu národních výborů o prosazování mobilizačních úkolů při plánování vlastních příjmů a odhalování potenciálních rezerv. Některé národní výbory záměrně podhodnocovaly při sestavování návrhu svého rozpočtu vlastní příjmy se záměrem získat větší dotaci z vyššího rozpočtu a vytvořit si předpoklady k překročení rozpočtových příjmů a tím i snadnému dosažení přebytků hospodaření. Tím bylo porušováno obecné pravidlo platné pro sestavování rozpočtů, podle něhož všechny orgány mají do návrhů svých rozpočtů zařazovat všechny předpokládané příjmy v daném rozpočtovém roce a využívat přitom všechny možnosti pro jejich zvýšení.

V rámci opatření ke zdokonalení finanční soustavy národních výborů pro období 6. pětiletky došlo proto od roku 1976 ke změně v zaměření hmotné zainteresovanosti ve vztahu k plnění příjmové stránky rozpočtu. Cílem bylo stimulovat národní výbory vedle překračování plánovaných příjmů též na sestavování mobilizačních rozpočtů. Na rozdíl od dřívějšího stavu, kdy národním výborům zůstával celý dosažený přebytek hospodaření, podílejí se nyní na překročení vlastních plánovaných příjmů pouze do hranice 104 % skutečného jejich plnění v porovnání se schváleným rozpočtem. Hranice 104 % je stanovena pro kraj nebo okres jako celek. Příjmy dosažené nad tuto hranici se odvádějí za okres do rozpočtu příslušného KNV a za kraj na zvláštní účet státního rozpočtu příslušné republiky. ONV mohou podle uvážení uplatnit stejný postup vůči MNV a MěNV, které řídí. Limitování zainteresovanosti uvedenou hranicí se vztahuje pouze na překračování vlastních plánovaných příjmů a netýká se doplňkových zdrojů, které neovlivňují výši dotace poskytované z vyššího rozpočtu.

Ve svých důsledcích má toto opatření stimulační a současně i sankční charakter. Zvýhodňuje ty národní výbory, které již při sestavování svých rozpočtů reálně naplňují všechny příjmy včetně rezerv, naopak postihuje ty národní výbory, které příjmy v návrhu svého rozpočtu podhodnotí a potom je vysoko překročí, případně rezervy v příjmech využijí až při plnění rozpočtu.

Nové opatření se uplatňuje podle zásad diferenciacie hmotné zainteresovanosti národních výborů na skutečném plnění vlastních plánovaných příjmů, které byly schváleny vládami ČSR a SSR v rámci usnesení o státních rozpočtech republik na rok 1976. Těmito zásadami vlády republik realizovaly své zmocnění, dané jim v zákonech o rozpočtových pravidlech republik,²⁾ podle nichž přebytky hospodaření jsou zdrojem fondu rezerv a rozvoje národních výborů „v rozsahu stanoveném vládou“.

²⁾ Viz § 29 odst. 2 zákona ČNR č. 60/1971 Sb. a zákona SNR č. 32/1971 Sb., o pravidlech státních rozpočtů ČSR a SSR a o hospodaření s rozpočtovými prostředky.

§ 2. NÁSTROJE HMOTNÉ ZAJINTERESOVANOSTI

K nástrojům, jichž se používá pro uplatňování hmotné zainteresovanosti v rozpočtovém hospodaření národních výborů, patří doplňkové zdroje a zejména fond rezerv a rozvoje.

Souvislost s uplatňovanými nástroji hmotné zainteresovanosti má též ustanovení § 33 odst. 2 zákona o národních výborech, podle něhož národní výbor, jestliže nedosahuje rozpočtem předpokládaných příjmů, musí omezit v odpovídajícím rozsahu výdaje; přitom však musí zabezpečit výdaje ke krytí převzatých závazků a výdaje na plnění zákonných povinností. Národní výbory jsou takto zainteresovány na plnění vlastních plánovaných příjmů, neboť jejich neplnění má za následek nutnost blokování určité části plánovaných výdajů. Naopak získané nadplánované příjmy mohou národní výbory ještě v průběhu roku použít ke krytí výdajů nad rámec schváleného rozpočtu nebo jim zůstávají do stanovené hranice jako součást dosaženého přebytku hospodaření.

Důležitý nástroj v uplatňování hmotné zainteresovanosti představuje zvláštní kategorie tzv. doplňkových zdrojů v jejich příjmové základně. Charakter doplňkového zdroje vyplývá buď z právního předpisu, který určitý druh příjmu upravuje, nebo ve většině případů z rozpočtové skladby. Do doplňkových zdrojů patří především doplňkové příjmy, které tvoří různorodý soubor příjmů, pro něž je charakteristická buď obtížná plánovatelnost, nebo spojitost se zvláštní činností a iniciativou národních výborů, které zařazením těchto příjmů mezi doplňkové zdroje mají být zainteresovány na jejich získávání (např. přebytky drobných provozoven, lázeňský poplatek a místní poplatky fakultativní povahy, různé sankční poplatky a pokuty, regresní náhrady, příjmy z prodeje majetku aj.). Dále se do doplňkových zdrojů zařazují některé příjmy se speciálním účelovým určením, jako jsou úvěry od Státní banky čs., dotace ze státních fondů a sdružené prostředky.

Společným znakem všech doplňkových zdrojů je to, že na rozdíl od vlastních plánovaných příjmů, které tvoří základ příjmové základny národních výborů a zajišťují financování základních úkolů vyplývajících z působnosti národních výborů jako místních orgánů státní moci a správy, tyto zdroje slouží k nadplánovanému rozvoji hospodářství národních výborů. K doplňkovým zdrojům se nepřihlíží při určování dotace z vyššího rozpočtu, proto národní výbory své záměry o použití doplňkových zdrojů neuvádějí do návrhů rozpočtů, které předkládají vyšším orgánům, ale zapracovávají je až do svých podrobných rozpočtů v etapě jejich schvalování plenárním zasedáním příslušného národního výboru. Doplňkové zdroje zůstávají v plné dosažené výši v dispozici národního výboru, který je získal, a ovlivňují proto významně tvorbu přebytku jeho hospodaření a tím i fondu rezerv a rozvoje. V tom spočívá též spojitost doplňkových zdrojů se systémem hmotné zainteresovanosti.

Hlavním nástrojem hmotné zainteresovanosti v rozpočtovém hospoda-

ření národních výborů je fond rezerv a rozvoje.³⁾ Tento fond zřizují od roku 1976 národní výbory všech stupňů. Představuje od rozpočtu oddělený fond mimorozpočtových prostředků, který, jak plyne i z jeho názvu, plní současně dvě funkce:

- funkci finanční rezervy, kterou se zajišťuje stabilita hospodaření národních výborů,

- funkci rozvojovou, která spočívá v tom, že prostředků fondu se používá především na financování úkolů nad rámec schváleného rozpočtu, čímž se urychluje ekonomický rozvoj územních obvodů národních výborů.

Ve své rozvojové funkci působí fond rezerv a rozvoje jako nástroj hmotné zainteresovanosti, kterým se stimuluje iniciativa národních výborů k dosahování dobrých výsledků hospodaření. Toto působení fondu vyplývá z toho, že základním zdrojem pro jeho tvorbu je dosažený přebytek rozpočtového hospodaření a že jeho prostředků může národní výbor používat ve vlastní pravomoci ke svému nadplánovanému rozvoji. Hmotná zainteresovanost národních výborů prostřednictvím fondů rezerv a rozvoje je tedy budována na jejich právu volně rozhodovat o použití finančních prostředků, které získají vlastní iniciativou nebo které uspoří dobrým hospodařením. Protože tyto finanční prostředky mohou použít i k financování úkolů nad schválený rozpočet, jsou národní výbory stimulovány k využívání všech reálných příjmových zdrojů a k hospodárnosti při vynakládání rozpočtových výdajů. Stimulační působení fondu je dále posilováno tím, že prostředky fondu koncem roku nepropadají a přecházejí jako zůstatek fondu do dalšího roku. Národní výbor může tak nepříznivý vývoj příjmů nebo výdajů v jednom roce vyrovnávat z přebytků hospodaření minulých let, může však i shromažďovat po několik let prostředky pro budoucí předpokládané použití, např. pro realizaci většího investičního záměru.

O použití fondu rezerv a rozvoje rozhodují národní výbory podle vlastního uvážení. Možnosti použití fondu jsou velmi široké a národní výbory mohou z prostředků fondu hradit téměř všechny druhy výdajů v oblasti své působnosti. Při rozhodování o použití fondu musí pouze respektovat obecné zásady o účelnosti a hospodárnosti vynakládání finančních prostředků a toto použití nesmí být v rozporu se stanovenými limity a regulačními opatřeními státního plánu, např. regulačními opatřeními na úseku investiční výstavby, pravidly mzdové regulace apod. Ve vztahu k rozpočtu národního výboru mají prostředky fondu rezerv a rozvoje charakter doplňkového zdroje a při jejich použití se převádějí do příjmů rozpočtu a vydávají prostřednictvím jeho příslušné kapitoly.

Fondy rezerv a rozvoje používají národní výbory především k finan-

³⁾ Existence fondů rezerv a rozvoje vychází z obecného ustanovení § 34 zákona o národních výborech, o vytváření peněžních fondů národních výborů. Konkrétní jejich úprava je obsažena v § 29 zákona ČNR č. 60/1971 Sb. a zákona SNR č. 32/1971 Sb. Na základě zmocnění obsaženého v tomto ustanovení vydala obě ministerstva financí republik podrobnější zásady pro používání prostředků fondu rezerv a rozvoje, které jsou publikované ve Finančním zpravodaji v částkách 3 a 5/1976.

cování akce Z. V jejím rámci národní výbory realizují s využitím občanské svépomoci různé zvelebovací akce zařazené do volebních programů Národní fronty, které převážně vycházejí z místních potřeb. Fond vytváří tak podmínky k tomu, aby národní výbory mohly operativně reagovat na potřeby občanů týkající se zlepšování životního prostředí a vybavenosti měst a obcí. Poněvadž hlavním zdrojem fondu jsou dosažené přebytky hospodaření národního výboru, je míra jeho možností uspokojovat tyto potřeby závislá na výsledcích jeho hospodaření.

Možnosti vytváření fondu rezerv a rozvoje nejsou však odvislé pouze na kvalitě hospodaření národního výboru, ale též na různých objektivních podmínkách, které na úrovni jeho práce nezávisí. Rozdílné podmínky pro tvorbu fondu vyvolávají jejich nerovnoměrné rozložení mezi jednotlivými národními výbory, takže objem fondu nemusí být v souladu s jejich potřebami. Některé národní výbory disponují ve svých fondech velkým objemem prostředků, které případně nenacházejí uplatnění, na druhé straně jiné národní výbory mají s ohledem na potřeby hrazené z fondů rezerv a rozvoje těchto prostředků nedostatek.

Národní výbory vyššího stupně měly dříve možnost řešit důsledky vyplývající z nerovnoměrného rozložení fondů rezerv a rozvoje pouze posilováním fondů ekonomicky slabších národních výborů nižšího stupně z prostředků vlastního fondu. Toto posilování se uskutečňuje buď poskytováním nenávratného přidělu prostředků, nebo poskytnutím návratné přechodné výpomoci. Od roku 1976 jsou národní výbory vyššího stupně oprávněny provádět též redistribuci částí prostředků soustředěných ve fondech rezerv a rozvoje v rámci okresu, popřípadě kraje. Toto opatření má přispívat k rovnoměrnějšímu rozložení fondů a zároveň též umožňovat přerozdělení umrtvených prostředků ve fondech národních výborů, kde zůstávaly nevyužity. Tím se národním výborům vyšších stupňů dostal do rukou další nástroj, kterým mohou operativně řešit zejména potřeby místních a městských národních výborů při financování akce Z v obcích a městech, kde k tomuto účelu nemohly být vytvořeny fondy rezerv a rozvoje v dostatečné výši.

K redistribuci možno přistoupit v případě, že objem fondu rezerv a rozvoje po provedeném finančním vypořádání za uplynulý rok přesáhne 5 % z objemu nesubvencovaných výdajů ve schváleném rozpočtu na běžný rok, a to po odpočtu výdajů hrazených z doplňkových zdrojů. Objem fondu se pro účely redistribuce porovnává s objemem nesubvencovaných výdajů z toho důvodu, že tyto výdaje nejlépe vyjadřují rozsah úkolů a finančních potřeb příslušného národního výboru. Úměrně k objemu těchto výdajů by měl každý národní výbor vytvářet nezbytnou finanční rezervu a prostředky k plnění rozvojové funkce fondu. Vychází se tedy z předpokladu, že potřeba nadplánovaných zdrojů je v určité relaci k plánovaným potřebám. Stanovená hranice 5 % vyjadřuje výši prostředků, kterými fond plní funkci finanční rezervy a které proto nemohou podléhat redistribuci. Prostředky přesahující tuto hranici mohou být odčerpány do fondu rezerv a rozvoje národního výboru vyššího stupně, který je pak

přerozděluje ve prospěch jiných jemu podřízených národních výborů, které nemají podmínky pro tvorbu fondu v takové výši, která by odpovídala potřebám jejich územního rozvoje.

Redistribuční odvod je možno národnímu výboru stanovit jen při finančním vypořádání za uplynulý rok. Redistribuce není povinná a národní výbory vyššího stupně, které o ní rozhodují, mohou určovat konkrétní výši procenta přerozdělovaných prostředků nad stanovenou hranici 5 % diferencovaně s přihlédnutím k zásluhám na vytvořených zdrojích, místním podmínkám a potřebám příslušného národního výboru. Neměla by proto být prováděna direktivně, ale na základě předchozího projednání s národním výborem, vůči němuž má být uplatněna. To je nezbytné proto, aby redistribuce byla uplatňována citlivě a v takové míře, která by nepodlamovala iniciativu a zájem národních výborů na tvorbě zdrojů fondu rezerv a rozvoje, což by bylo v rozporu se samotným jeho posláním jako nástroje hmotné zainteresovanosti.

Zásady pro provádění redistribuce fondů rezerv a rozvoje byly přijaty k realizaci opatření ke zdokonalení finanční soustavy národních výborů na 6. pětiletku a byly schváleny usneseními vlád ČSR a SSR o státních rozpočtech republik na rok 1976. Na rozdíl od současně schválených zásad diferenciací hmotné zainteresovanosti na skutečném plnění vlastních plánovaných příjmů, o nichž bylo pojednáno dříve, nemá však provádění redistribuce přímou oporu v zákonech a rozpočtových pravidlech, které přerozdělování fondů rezerv a rozvoje nepředpokládaly. Vzhledem k tomu, že odčerpání části prostředků fondu rezerv a rozvoje, který si národní výbor vytvořil na základě uplatňovaných principů hmotné zainteresovanosti, pro účely redistribuce představuje dosti významný zásah do jeho rozpočtových práv, měl by být tento legislativní nedostatek odstraněn a oprávnění národních výborů vyšších stupňů k provádění redistribuce právně zakotveno v zákonech č. 32 a 60/1971 Sb., o rozpočtových pravidlech republik, doplněním jejich ustanovení týkajících se fondů rezerv a rozvoje.

Principy hmotné zainteresovanosti zaujímají ve finanční soustavě národních výborů důležité místo. Nástroje sloužící k jejímu uplatňování jsou konstruovány tak, aby při respektování postavení národních výborů jako orgánů státní moci a správy plnily své hlavní poslání, jímž je stimulovat dosahování dobrých výsledků hospodaření na všech jejich stupních. Kromě tohoto ekonomického významu má uplatňování hmotné zainteresovanosti v rozpočtovém hospodaření národních výborů i závažný politický aspekt, neboť vytváří základ pro rozvoj iniciativy nejen funkcionářů a pracovníků národních výborů, ale i občanů při realizaci úkolů, jimiž se zabezpečuje další ekonomický a sociální rozvoj územních obvodů, které národní výbory spravují.

JAN ALEŠ

**Ekonomická a právní problematika
mezinárodního dvojího zdanění****§ 1. PŘÍČINY VZNIKU MEZINÁRODNÍHO DVOJÍHO
ZDANĚNÍ A JEHO EKONOMICKÉ DŮSLEDKY**

Zahraniční obchod a jiné formy mezinárodní hospodářské spolupráce jsou důležitým činitelem rozvoje národního hospodářství, neboť přinášejí prospěch ve formě úspory společenské práce plynoucí z mezinárodní dělby práce založené na využívání rozdílných přírodních, klimatických, dopravních a jiných podmínek a v neposlední řadě též na různém stupni rozvoje výrobních sil.

Vedle tradičního obchodu se zbožím nabývají stále více na významu nové účinnější formy mezinárodní hospodářské spolupráce, jako je využívání zahraničních patentů, technických znalostí a zkušeností (know-how), poskytování technické pomoci, provádění staveb a montáží, dodávky investičních celků na klíč, vědecká a výrobní kooperace aj. Současně roste objem mezinárodní silniční, letecké, železniční, námořní i říční dopravy, pojištění, zahraničních úvěrů a kapitálových účastí v cizině.

Hospodářskou činnost na území jednoho státu vykonávají nejen tuzemské podniky, ale i podniky zahraniční, které z této činnosti i z jiných zdrojů na území tohoto státu mají často značné příjmy. Stálý rozvoj všech forem mezinárodní hospodářské spolupráce vede k tomu, že stále roste objem platů, které se platí do ciziny za dovezené zboží, dopravu, pojištění a jiné služby, za provádění staveb a montáží zahraničními podniky nebo jako úroky na splátky zahraničních úvěrů apod. Roste také výměna kulturních statků prováděná na komerčním základě, ať jde o osobní výkony umělců a artistů, nebo využívání autorských práv k dílům literárním, uměleckým a vědeckým.

Rostoucí příjmy zahraničních osob na straně jedné a potřeba krytí stále se zvyšujících výdajů státního rozpočtu a zájem na vytvoření rovných soutěžních podmínek pro tuzemské i zahraniční podniky na straně druhé vedou k tomu, že každý stát zdaňuje zpravidla nejen fyzické a právnické osoby, které mají na jeho území bydliště nebo sídlo, ale i fyzické a právnické osoby, které mají bydliště či sídlo v cizině.

I když stát není ve svém právu ukládat daně omezen, protože toto právo je součástí státní suverenity, využívá každý stát toto právo s ohle-

dem na praktické možnosti vynutit plnění uložených daňových povinností. Daňové povinnosti jsou proto zpravidla ukládány jen tehdy, je-li dán určitý vztah buď osoby, která pobírá dani podrobené příjmy, nebo zdroje příjmu ke státnímu území.

Co bylo uvedeno nebo co bude dále uvedeno o zdanění příjmů, platí obdobně i o zdanění majetku a dědictví.

Tím, že každý stát zpravidla podrobuje zdanění jak

a) všechny příjmy fyzických a právnických osob, které mají na území státu bydliště nebo sídlo, ať je zdroj těchto příjmů na území tohoto státu či v cizině (neomezená daňová povinnost), tak i

b) všechny příjmy, jejichž zdroj je na území tohoto státu, ať má příjemce bydliště nebo sídlo v tuzemsku či v cizině (omezená daňová povinnost),

dochází k překrývání daňových soustav dvou nebo více států, jehož výsledkem je mezinárodní dvojí zdanění, tj. zdanění téhož příjmu téže osoby ve dvou nebo více státech.

Právním důvodem vzniku mezinárodního dvojího zdanění je tedy kolize daňových předpisů dvou nebo více států.

Ke kolizi daňových předpisů může dojít také tehdy, jestliže určitá osoba je považována za daňového tuzemce současně ve dvou státech a tudíž v obou státech zdaněna se svým celkovým příjmem dosaženým z tuzemska i z ciziny (např. určitá osoba má v jednom státě byt a v druhém státě se zdržuje určitou minimální dobu nebo právnická osoba je v jednom státě podrobena zdanění se svým veškerým příjmem, protože má v tomto státě statutární sídlo, a v druhém státě je rovněž podrobena zdanění s veškerým příjmem proto, že v tomto státě je místo jejího skutečného vedení).

Daňovým tuzemcem je tudíž osoba, která je v určitém státě podrobena neomezené daňové povinnosti, tj. zdanění se svým veškerým příjmem, ať pochází z tuzemska nebo z ciziny, z důvodu svého bydliště, místa pobytu, vedení, sídla nebo jiného podobného kritéria. Osoby, které nejsou daňovými tuzemci, jsou považovány za daňové cizozemce a jsou podrobeny v tomto státě omezené daňové povinnosti, tj. zdanění jen s těmi příjmy, jejichž zdroj je na území tohoto státu.

Za zdroj příjmu se považuje ten stát, ze kterého bylo dodáno zboží, ve kterém byly poskytnuty služby, ve kterém se využívají patenty nebo jiná průmyslová práva nebo autorská práva k dílům literárním, uměleckým a vědeckým, kde se využívá úvěr, kde se koná práce apod.

Dvojí zdanění zvyšuje podstatně daňové zatížení. Zvláště v případech, kdy daň vybíraná ve státě zdroje je nepřiměřeně vysoká, může výsledné daňové břemeno pohltnout podstatnou část příjmu poplatníka. Situaci zhoršuje skutečnost, že ve státě zdroje se v některých případech daň vybírá z hrubého příjmu, od kterého poplatník nemůže odečíst náklady vynaložené na jeho dosažení (např. zdanění dividend, úroků a licenčních poplatků).

Dvojí zdanění snižuje příjmy nebo zvyšuje náklady poplatníka, tím odrazuje od navazování hospodářských kontaktů s cizinou, ovlivňuje ne-

gativně hospodářskou spolupráci se zahraničím, je brzdou rozšiřování vědeckotechnických poznatků, přejímání nové pokrokové technologie a uplatňování nových výrobních metod a tím působí nepříznivě na rozvoj výroby a zvyšování efektivnosti národního hospodářství.

Mezinárodní dvojí zdanění je proto považováno za nežádoucí a ze strany všech států je vyvíjeno úsilí za účelem jeho odstranění.

§ 2. VNITROSTÁTNÍ OPATŘENÍ ZA ÚCELEM VYLOUČENÍ DVOJÍHO ZDANĚNÍ

Některé státy dávají svým daňovým tuzemcům (tj. fyzickým a právnickým osobám, které mají na jeho území bydliště nebo sídlo) nárok na daňové úlevy, jejichž účelem je vyloučit nebo alespoň zmírnit nepříznivé důsledky vyplývající z dvojího zdanění příjmů, které tyto osoby dosáhly z ciziny a které byly v cizině zdaněny.

Nejjednodušším prostředkem zmírňujícím důsledky dvojího zdanění je právo poplatníka odečíst ve státě svého bydliště či sídla od daňového základu daň zaplacenou v cizině. To prakticky znamená slevu ve výši 50 % daně zaplacené v cizině, jestliže sazba daně z příjmu (ze zisku) ve státě bydliště či sídla poplatníka je 50 %.

Účinnější, i když ne absolutní ochranu proti dvojímu zdanění dávají daňovým tuzemcům opatření, na jejichž základě se příjem zdaněný v cizině vyjme z daňového základu (metoda vynětí) nebo se daň v cizině zaplacená započte na celkovou daňovou povinnost poplatníka (metoda započtení).

Metoda vynětí (anglicky exemption) znamená, že příjem zdaněný v cizině (ve státě zdroje) je ve státě bydliště či sídla poplatníka osvobozen od zdanění, tento příjem se nezahrnuje do základu daně a při výpočtu daně se k němu vůbec nepřihlíží.

Metoda vynětí může být kombinována s výhradou progresu (anglicky exemption with progression). V tomto případě se příjem zdaněný v cizině rovněž nezahrne do daňového základu, avšak při výpočtu daně se použije sazba, která odpovídá daňovému základu, ke kterému byl připočten příjem zdaněný v cizině. Výhrada progresu má význam jen u daní, jejichž sazba je progresivní.

Metoda započtení (anglicky credit) znamená, že ve státě bydliště či sídla příjemce se do daňového základu zahrnou všechny příjmy z tuzemska i z ciziny a od daně vypočtené z tohoto základu se odečte daň zaplacená v cizině. Započtení může být plné (anglicky full credit), jestliže je možno odečíst celou daň zaplacenou v cizině, i když sazba zahraniční daně je vyšší než sazba daně ve státě příjemce. Obvykle je však možno odečíst maximálně takovou částku, která nepřesahuje poměrnou část daně vyměřené ve státě příjemce, která připadá na příjem z ciziny. V tomto případě mluvíme o započtení prostém (anglicky ordinary credit).

Metoda vynětí je jednoduchá, při její aplikaci však může dojít k jinému daňovému zatížení příjmu zdaněného v cizině a jinému zatížení ostatních příjmů zdaněných ve státě bydliště či sídla.

Metoda započtení se vyznačuje neutralitou, protože při její aplikaci jsou všichni daňoví tuzemci téhož státu podrobeni stejnému zdanění (stejnému daňovému břemeni) bez ohledu na to, zda zdroj jejich příjmů je v tuzemsku nebo v cizině. Administrativně je však tato metoda náročnější.

§ 3. VNITROSTÁTNÍ PŘEDPISY ČSSR K VYLOUČENÍ MEZINÁRODNÍHO DVOJÍHO ZDANĚNÍ

Mezinárodní dvojí zdanění se v ČSSR vylučuje:

a) U odvodu ze zisku podle § 8 zákona č. 111/1971 Sb. ve znění pozdějších zákonů (úplné znění zákona bylo vyhlášeno pod č. 72/1977 Sb.),

— u odvodu z jmění podle § 13 cit. zákona,

— u daně ze zisku podle § 3 odst. 5 zákona č. 113/1971 Sb. ve znění pozdějších zákonů (úplné znění bylo vyhlášeno pod č. 73/1977 Sb.) tím způsobem, že částka daně zaplacené v cizině se odečte od odvodu (daně), avšak nejvýše do částky čs. odvodu (daně) ze zisku nebo z jmění připadající na příjmy (jmění) zdaněné v cizině (metoda započtení).

b) U daně ze zisku podle zákona č. 103/1974 Sb., o zemědělské dani, podle ustanovení § 13 odst. 2 písm. b) cit. zákona tak, že se od bilančního zisku odečtou příjmy zdaněné v cizině (metoda vynětí).

c) U daně z příjmů z literární a umělecké činnosti podle zákona č. 36/1955 Sb. ve znění zákona č. 160/1968 Sb. se dvojí zdanění vyloučí podle ustanovení § 3 vyhlášky č. 184/1968 Sb. tak, že příjmy, které byly zdaněny v cizině, nepodléhají v ČSSR zdanění (metoda vynětí).

d) U daně z příjmů obyvatelstva podle zákona č. 145/1961 Sz. se dvojí zdanění vylučuje podle ustanovení odst. 2 prováděcí vyhlášky č. 146/1961 Sb. tak, že příjmy zdaněné v cizině se v ČSSR nezdají (metoda vynětí).

e) Ustanovení uvedená pod písmeny c) a d) výše neplatí pro příjmy podléhající v ČSSR dani z příjmů z literární a umělecké činnosti a dani z příjmů obyvatelstva, jestliže tyto příjmy pocházejí ze států, s nimiž ČSSR sjednala smlouvy o zamezení dvojího zdanění. Příjmy pocházející z těchto států se v ČSSR zdají spolu s ostatními příjmy poplatníka.

Jestliže příjmy pocházející z druhého smluvního státu byly zdaněny v tomto druhém státě v souladu se smlouvou o zamezení dvojího zdanění, odečte se od daně vyměřené v ČSSR z celkového příjmu daň zaplacená v druhém státě. Částka, která se odečte, nemůže překročit poměrnou část československé daně připadající na příjem, který pochází z druhého státu (článek I odst. 1 vyhlášky č. 151/1980 Sb. a článek I odst. 1 vyhlášky č. 152/1980 Sb.). K vyloučení dvojího zdanění se tudíž v těchto případech používá metoda prostého započtení (aplikace této metody je nutná, je-li právo ke zdanění rozděleno mezi oba smluvní státy).

f) U daně ze mzdy podle zákona č. 76/1952 Sb. ve znění pozdějších

předpisů se dvojí zdanění vyloučí podle ustanovení § 1 prováděcí vyhlášky č. 161/1976 Sb. tak, že příjem zdaněný v cizině se v ČSSR nezdaní (metoda vynětí).

g) U daně domovní podle zákona č. 143/1961 Sb. nepřichází u daňových tuzemců dvojí zdanění v úvahu vzhledem k čistě teritoriálnímu charakteru této daně.

Vnitrostátní opatření jako opatření jednostranná nemohou problematiku dvojího zdanění uspokojivě vyřešit. Vnitrostátní opatření nemohou ochránit daňové tuzemce před neúměrně vysokými daňovými požadavky druhých států, ani nemohou mít vliv na spravedlivé rozdělení daňových výnosů mezi stát zdroje a stát příjemce. Vnitrostátní opatření nemohou také zabránit tomu, aby daňoví tuzemci jednoho státu byli považováni také za daňové tuzemce jiného státu a aby i v tomto jiném státě byli podrobeni neomezené daňové povinnosti (tj. zdanění veškerých příjmů bez ohledu na to, ve kterém státě je jejich zdroj).

Protože mezinárodní dvojí zdanění je výsledkem kolize daňových zákonů dvou nebo více států, může být uspokojivě řešeno jen opatřeními dotčených států koordinovanými mezinárodní smlouvou.

§ 4. PRÁVNÍ POVAHA MEZINÁRODNÍCH SMLUV O ZAMEZENÍ DVOJÍHO ZDANĚNÍ

Mezinárodní smlouvy o zamezení dvojího zdanění rozhraničují navzájem práva smluvních států požadovat placení daní tím, že určují, který ze smluvních států je oprávněn vybrat daň v určitém konkrétním případě, který vykazuje prvky (znaky), které zakládají daňovou povinnost současně podle vnitrostátních daňových předpisů dvou nebo (u mnohostranných smluv) více smluvních států. Důsledkem tohoto rozhraničení práv smluvních států je omezení práva jednoho nebo i více smluvních států uplatnit nárok na zaplacení daně, založený na vnitrostátních předpisech tohoto státu nebo těchto států.

Mezinárodní smlouva o zamezení dvojího zdanění nenahrazuje vnitrostátní daňové předpisy smluvního státu, a proto nezakládá právo smluvního státu požadovat placení daně. Právo státu na placení daně může být založeno jen jeho vlastním vnitrostátním daňovým zákonem. Vnitrostátní daňové předpisy určují i nadále, kdo je povinen daň platit, co je předmětem daně, jak vzniká daňová povinnost, jak se stanoví základ daně, jak se stanoví výše daňové povinnosti, jak se daň platí, kdy se nárok státu na daň promlčuje aj.

Jestliže určitý příjem není podroben zdanění podle vnitrostátních daňových předpisů smluvního státu, nemůže tento stát takový příjem zdanit, ani když mu mezinárodní smlouva tento příjem vyhrazuje (přiděluje) ke zdanění. Tento stát je ve vztahu k druhému smluvnímu státu toliko oprávněn, nikoli povinen placení daně požadovat. Zda toto oprávnění využije, závisí na jeho vnitrostátním daňovém právu.

Jestliže mezinárodní smlouva vyhrazuje určitý příjem ke zdanění jednomu smluvnímu státu, nemůže druhý smluvní stát tento příjem zdanit, ani když takový příjem v prvním státě ve skutečnosti zdaněn nebyl, ledaže osvobození příjmu od zdanění v druhém smluvním státě je podmíněno tím, že příjem byl v prvním státě skutečně zdaněn. Smlouvy o zamezení dvojího zdanění vylučují tudíž nejen dvojí zdanění skutečné, ale i dvojí zdanění možné.

Tím, že mezinárodní smlouvy o zamezení dvojího zdanění omezují právo smluvního státu požadovat placení daní, mění ustanovení daňových zákonů tohoto státu, a proto vyžadují ke své platnosti schválení příslušného zákonodárného orgánu.

Sjednávání mezinárodních smluv patří v ČSSR do výlučné pravomoci federálních orgánů [čl. 7 odst. 1a) ústavního zákona o československé federaci č. 143/1968 Sb. ve znění ústavního zákona č. 125/1970 Sb.]. Mezinárodní smlouvy sjednává prezident Československé socialistické republiky [čl. 61 odst. a) cit. ústavního zákona]. Prezident republiky přenesl svým rozhodnutím z 24. 3. 1969 č. 31/1969 Sb. sjednávání mezinárodních smluv na vládu ČSSR a na její členy.

Protože mezinárodní smlouvy o zamezení dvojího zdanění mění ustanovení federálních zákonů, vyžadují ke své platnosti podle čl. 36 odst. 3 cit. ústavního zákona souhlas Federálního shromáždění a ratifikaci prezidentem republiky.

Pokud by mezinárodní smlouva o zamezení dvojího zdanění měnila ustanovení daňových zákonů, které náležejí do legislativní působnosti národních rad, vyžadovala by ke své platnosti souhlas národních rad [čl. 107 odst. 1a) cit. ústavního zákona].

Legislativní působnost ve věci daní je v ČSSR upravena článkem 12 cit. ústavního zákona. Podle čl. 12 odst. 1 tohoto zákona mohou být daně a poplatky ukládány jen na základě zákona. Zákony Federálního shromáždění upravují podnikové odvody a daně, daň z obratu, daň důchodovou, zemědělskou, daň ze mzdy, daň z příjmů z literární a umělecké činnosti, daň z motorových vozidel (silniční daň), daň z příjmů obyvatelstva, zdanění (odvody) peněžních ústavů a pojišťoven (čl. 12 odst. 2 cit. ústavního zákona). Ostatní daně a poplatky stanoví zákony národních rad (čl. 12 odst. 3 cit. zákona).

Mezinárodní smlouva o zamezení dvojího zdanění nabývá platnosti po splnění podmínek stanovených ve smlouvě (např. dnem výměny ratifikačních listin, dnem oznámení o schválení smlouvy ve smluvních státech podle jejich ústavněprávních předpisů). Po nabytí platnosti je smlouva publikována ve Sbírce zákonů vyhláškou ministra zahraničních věcí. Smlouva se stává součástí československého právního řádu a má platnost zákona. Ustanovení mezinárodní smlouvy mají přednost před ustanoveními vnitrostátních zákonů.

Platné smlouvy o zamezení dvojího zdanění jsou zveřejňovány ve sbírce Organizace spojených národů. Počet smluv zveřejněných v této sbírce se blíží pětistům.

§ 5. SMLOUVY O ZAMEZENÍ DVOJÍHO ZDANĚNÍ SJEDNANÉ ČSSR

Již krátce po první světové válce sjednala Československá republika smlouvy o zamezení dvojího zdanění v oboru přímých daní s Německem, Itálií, Maďarskem, Polskem a Rakouskem. Z těchto smluv je dosud platná smlouva s Polskem č. 255/1925 Sb., která je omezena na fyzické osoby a její ustanovení se aplikují jen na případy, které nejsou upraveny dále uvedenou mnohostrannou smlouvou mezi členskými státy RVHP. Ostatní jmenované smlouvy zanikly v důsledku druhé světové války. Z jiných smluv sjednaných v této době platí dosud smlouva s Polskem č. 256/1925 Sb., s Jugoslávií č. 24/1938 Sb. a s Rumunskem č. 100/1936 Sb. a č. 172/1948 Sb. o zamezení dvojího zdanění v oboru dávek pozůstalostních.

Po druhé světové válce sjednala ČSSR několik smluv omezených na zdanění příjmů z letecké dopravy (Švédsko, Dánsko, Norsko č. 4/1963 Sb., Švýcarsko č. 8/1963, Itálie — letecká a námořní doprava č. 115/1976 Sb., Irák — letecká doprava a mzdy zaměstnanců leteckých podniků č. 116/1979 Sb., SAR výměna nót 10. 8. 1966). Daňová ustanovení jsou obsažena ve smlouvách o letecké dopravě, ve smlouvách konzulárních, ve smlouvách o silniční dopravě a v jiných smlouvách.

Po druhé světové válce nabyly platnosti mnohostranná smlouva mezi členskými státy RVHP (účastníky jsou ČSSR, BLR, MLR, MoLR, NDR, PLR, RSR a SSSR) o zamezení dvojího zdanění příjmu a majetku fyzických osob č. 30/1979 Sb. a obdobná smlouva mezi týmiž státy vztahující se na právnické osoby č. 49/1979 Sb. a dvoustranné smlouvy o zamezení dvojího zdanění, upravující všechny otázky zdanění příjmu a případně i majetku, s těmito státy: Nizozemí (č. 138/1974 Sb.), Francie (č. 73/1975 Sb.), Finsko (č. 134/1976 Sb.), Belgie (č. 24/1978 Sb.), Japonsko (č. 46/1979 Sb.), Rakousko (č. 48/1979 Sb.), Srí Lanka (č. 132/1979 Sb.), Norsko (č. 35/1980 Sb.), Švédsko (č. 9/1981 Sb.), Kypr (č. 30/1981 Sb.), Španělsko (č. 23/1982 Sb.). Platnosti dosud nenabyly podepsané smlouvy s Portugalskem, NSR, Itálií a Jugoslávií.

§ 6. ZÁSADY MEZINÁRODNÍCH DVOUSTRANNÝCH SMLOUV O ZAMEZENÍ DVOJÍHO ZDANĚNÍ

Mezinárodní dvoustranné smlouvy o zamezení dvojího zdanění sjednávané v současné době vycházejí ze vzorové smlouvy Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Vzorová smlouva je rámcem, v němž smluvní státy upravují jednotlivé otázky podle svých specifických podmínek. K jednotlivým otázkám je nutno uvést toto:

1. Osobní rozsah smlouvy

Smlouva se vztahuje na fyzické osoby (občany) a právnické osoby (organizace), které jsou tzv. daňovými tuzemci (anglicky residents) některého

smluvního státu. Daňovým tuzemcem je osoba, která je v některém smluvním státě podrobena neomezené daňové povinnosti (se svým veškerým příjmem z tuzemska i z ciziny) na základě skutečnosti, že na území tohoto státu má bydliště, pobyt, místo vedení apod. V českém znění smluv se výraz „daňový tuzemec“ opisuje výrazem „osoba mající bydliště či sídlo ve smluvním státě“.

Otázka, která osoba se považuje za daňového tuzemce některého smluvního státu, není upravena smlouvou, ale vnitrostátními předpisy smluvních států. Smlouva o zamezení dvojího zdanění pouze stanoví pravidla, jak se řeší případ, kdy určitá osoba je považována za daňového tuzemce obou smluvních států podle jejich vnitrostátních předpisů. Tato pravidla jsou v podstatě kritérii přednosti, která se postupně aplikují a vylučovací metodou určují smluvní stát, za jehož daňového tuzemce je tato osoba (pro účely smlouvy) posuzována. Tato kritéria přednosti jsou podle důležitosti: stálý byt, těžiště životních zájmů, obvyklý pobyt a konečně státní občanství. Není-li možno ani pomocí těchto kritérií dospět k výsledku, rozhodnou případ ministerstva financí dohodu.

2. Vymezení daní, které jsou předmětem smlouvy

Předmět smlouvy je definován obecnou charakteristikou daní, na které se smlouva vztahuje. Obecná charakteristika je doplněna výčtem daní platných ke dni podpisu smlouvy. Aby nebylo nutno měnit smlouvu v případě změny daňových zákonů, určuje další ustanovení, že se smlouva bude vztahovat i na obdobné daně budoucí.

3. Definice

Aby byl zajištěn jednotný výklad smlouvy, obsahuje smlouva definice všech důležitých výrazů. Pro definici každého zvlášť významného výrazu je vyhrazen samostatný článek. Ostatní výrazy jsou definovány v článku nadepsaném „všeobecné definice“. Výrazy, které mají význam pro jediný článek, jsou definovány přímo v tomto článku.

Zvláštní pozornost je nutno věnovat výrazu „stát“ ve smlouvách s přímořskými státy, a sice v souvislosti s hospodářským využíváním pevninské mělčiny. Pevninská mělčina je částí moře, která následuje za pobřežními (teritoriálními) vodami směrem do volného moře (Úmluva o pevninské mělčině č. 144/1964 Sb.). Zatímco přímořský stát vykonává svá svrchovaná práva nad svým státním územím, které zahrnuje pevninu a pobřežní vody, může v oblasti pevninské mělčiny přiléhající k jeho pobřežním vodám provádět průzkum jejího přírodního bohatství a toto bohatství využívat, ať jde o nerostné bohatství mořského dna a jeho podzemí, nebo o živé organismy přichycené k mořskému dnu.

Podle ustanovení smluv o zamezení dvojího zdanění se hospodářská činnost prováděná v oblasti pevninské mělčiny (geologický průzkum, těžba ropy a jiných surovin) považuje za činnost vykonávanou na území státu, který má v souladu s mezinárodním právem právo na hospodářské využívání pevninské mělčiny.

4. Zdanění výnosů z nemovitého majetku

Výnosy z nemovitého majetku včetně výnosů ze zemědělského a lesního hospodářství se všeobecně vyhražují ke zdanění státu, na jehož území je takový majetek umístěn. Definice nemovitého majetku se řídí předpisy státu, na jehož území majetek leží. Lodi, čluny a letadla se pro účely smlouvy za nemovitý majetek nepovažují.

5. Zisky z letecké, námořní a vnitrozemské vodní dopravy

Zisky z mezinárodní letecké, námořní a vnitrozemské vodní dopravy se zpravidla vyhražují ke zdanění státu, na jehož území je místo skutečného vedení podniku. Toto praktické řešení vychází ze zkušenosti, že u mezinárodní dopravy, která prochází více státy, je nesnadné rozdělit celkové zisky podniku podle jednotlivých států, kudy byla doprava vedena.

6. Průmyslové a obchodní zisky podniků

Zdanění zisků podniků z průmyslové a obchodní činnosti se řídí těmito zásadami:

a) Tyto zisky se vyhražují ke zdanění tomu státu, jehož je provozovatel podniku daňovým tuzemcem (ve kterém má fyzická nebo právnická osoba, která podnik provozuje, bydliště či sídlo).

b) Tyto zisky mohou být zdaněny v druhém smluvním státě, jestliže podnik vykonává svoji činnost v tomto druhém státě prostřednictvím stálé provozovny, která je v tomto druhém státě umístěna.

c) V druhém smluvním státě může být zdaněna jen taková část celkových zisků podniku, o níž lze rozumně předpokládat, že se o ni stálá provozovna svou činností zasloužila.

d) Pokud zisky podniku zahrnují takové příjmy podniku, jejichž zdanění je upraveno zvláštními ustanoveními jiných článků smlouvy, řídí se zdanění těchto příjmů těmito zvláštními ustanoveními (např. zdanění příjmů z námořní a letecké dopravy, zdanění dividend, úroků, licenčních poplatků).

7. Stálá provozovna

Existence stálé provozovny hraje důležitou úlohu pro rozhodnutí otázky, zda a do jaké míry může být podnik jednoho smluvního státu zdaněn v druhém smluvním státě ze zisků z průmyslové a obchodní činnosti. Stálou provozovnou se rozumí trvalé zařízení pro obchodní nebo průmyslové podnikání podniku.

Smluvní státy nemají zájem posuzovat jako stálou provozovnu každé trvalé zařízení pro činnost podniku, protože by důsledné uplatnění této zásady bylo překážkou rozšiřování zahraničního obchodu a bylo by spojeno s vážnými obtížemi při jejím praktickém provádění. Obecná definice stálé provozovny je doplněna výčtem příkladů stálé provozovny a výčtem výjimek, které se za stálou provozovnu nepovažují.

Stálá provozovna je za určitých podmínek založena i existencí obchodního zástupce. Za stálou provozovnu podniku se zpravidla považují takoví obchodní zástupci, kteří jsou na podniku závislí právně i ekonomicky.

Dceřinné společnosti (filiálky) nejsou ve vztahu k mateřským společnostem a navzájem posuzovány jako stálé provozovny z titulu vlastnictví akciového kapitálu. Pokud by však filiálka uzavírala na základě plné moci smlouvy jménem své mateřské společnosti nebo naopak, bude společnost jednající jménem druhé společnosti stálou provozovnou této druhé společnosti.

Nesnadnou otázkou je, jakým způsobem stanovit zisky stálé provozovny pro účely zdanění, protože stálá provozovna je pouhým zařízením podniku, není samostatnou právníkou osobou a nevede zpravidla samostatné účetnictví, na jehož základě by bylo možno vyčíslit její zisky. Smlouvy o zamezení dvojího zdanění vycházejí z předpokladu, že stálá provozovna dosáhla takové zisky, jaké by dosáhl samostatný a nezávislý podnik, který by vykonával stejné nebo podobné činnosti.

8. Dividendy

Dividendy jsou čistým ziskem, který rozdělují kapitálové společnosti (akciové společnosti, komanditní společnosti na akcie, společnosti s ručením obmezeným aj.) akcionářům nebo společníkům. Kapitálové společnosti jsou právníkými osobami, jsou samostatným subjektem práv odlišným od akcionářů nebo společníků.

Kapitálové společnosti se liší od společností osobních (veřejná obchodní společnost, komanditní společnost, partnership aj.), které zpravidla nejsou právníkými osobami, nejsou poplatníky daně, zdaňováni jsou společníci v poměru podílu na společenském jmění a na zisku společnosti. V ČSSR jsou však osobní společnosti, sdružení a jiné subjekty se sídlem v cizině (kromě fyzických osob jednotlivců) poplatníky daně ze zisku podle § 2 odst. 1h) zákona č. 113/1971 Sb. ve znění pozdějších zákonů.

Postavení akcionáře je jiné než postavení společníka osobní společnosti. Akcionář není podnikatelem a zisky společnosti nejsou jeho zisky. Dividendy jsou v rukou akcionáře příjmem z kapitálu, který akcionář dal k dispozici akciové společnosti. Dividendy, které se vyplácejí ze zdaněného zisku společnosti, jsou zdaňovány v rukou akcionáře jako jeho příjem. Zisk společnosti je tudíž zdaňován dvakrát.

Smlouvy o zamezení dvojího zdanění rozdělují právo ke zdanění dividend zpravidla mezi stát příjemce dividend a stát sídla společnosti, která je vyplácí. Ve státě sídla společnosti je zdanění dividend omezeno určitou hranicí (např. 10 %). Daň zaplacená ve státě sídla společnosti se započte na celkovou daň příjemce dividend ve státě jeho bydliště či sídla.

9. Úroky

Úroky se rozumí jakékoli platy, které dlužník platí věřiteli jako odměnu za poskytnutí úvěru. Úroky podléhají zdanění jak ve státě, ve kterém má dlužník bydliště či sídlo a ve kterém se daň vybírá srážkou při placení,

tak i ve státě bydliště či sídla věřitele. Úroky jsou tedy zdaněny dvakrát.

Otázka, zda zdanění úroků má být vyhrazeno státu věřitele či dlužníka, nebyla nikdy jednoznačně vyřešena. Nehledě na úvahy čistě teoretické, mají věřitelské státy zájem na zdanění úroků ve státě příjemce, zatímco státy dlužnické mají zájem na zdanění úroků ve státě zdroje.

Při posuzování těchto rozporných zájmů je nutno vzít v úvahu, že úroky nejsou čistým ziskem věřitele. Mezinárodní úvěry poskytují banky nebo vývozci z prostředků, které si sami nejdříve opatřili buď úvěrem nebo emisí dluhopisů, ze kterých musí sami platit debetní úrok. Ziskem je pouze rozdíl mezi kreditním úrokem, který přijímají na straně jedné a debetním úrokem a administrativními výlohami na straně druhé.

Smlouvy o zamezení dvojího zdanění mezi hospodářsky vyspělými státy vyhrazují zdanění úroků zpravidla státu příjemce, rozvojové státy prosazují zdanění ve státě zdroje.

10. Licenční poplatky

Licenčními poplatky (anglicky royalty) se rozumějí platy za užití nebo za udělení práva (licenci) na užití:

aa) autorského práva (copyright) k dílu literárnímu, uměleckému nebo vědeckému,

bb) patentu, ochranné známky, návrhu, modelu (designu), plánu, vzorce, utajovaného návodu nebo výrobního postupu.

cc) průmyslového, obchodního nebo vědeckého zařízení,

dd) informace, vztahující se na průmyslové, obchodní nebo vědecké zkušenosti (know-how).

Při řešení otázky, zda právo ke zdanění se má vyhradit státu příjemce či státu zdroje (ve kterém se licence využívá), je důležité uvážit, že příjemce poplatků vynaložil v minulosti značné částky na výzkum, na vývoj patentu, na získání technických znalostí a zkušeností (know-how) nebo na vytvoření uměleckého díla a že tyto náklady byly ve státě jeho bydliště či sídla uznány jako částky snižující základ daně, i když v četných případech neskončily výzkumné a jiné práce úspěchem. Licenční poplatky, které poskytovatel licence přijímá, nejsou jeho čistým ziskem.

Ve vztahu mezi hospodářsky vyspělými státy se zdanění licenčních poplatků vyhrazuje zpravidla státu příjemce. V některých případech se právo ke zdanění dělí mezi oba státy, přičemž ve státě zdroje, kde se daň vybírá srážkou z hrubé částky poplatku, nesmí daň překročit určitou hranici (např. 5–10 %). Daň zaplacená ve státě zdroje se příjemci započte na jeho celkovou daň ve státě jeho bydliště či sídla.

11. Zdanění některých příjmů fyzických osob

Příjmy ze samostatně vykonávané činnosti vědců, expertů, lékařů, inženýrů, advokátů apod. (dříve nazývané svobodná povolání) se vyhrazují ke zdanění státu jejich bydliště. V druhém státě mohou být tyto příjmy zdaněny jen tehdy, jestliže příjemce má v druhém státě trvalé zařízení k výkonu takové činnosti (stálou základnu), jako např. lékař ordinaci.

Příjmy ze zaměstnání vykonávaného v pracovním poměru mohou být zdaněny ve státě, ve kterém se práce koná. Příjmy osob majících bydliště v jednom státě, které konají v druhém státě krátkodobě práci pro zaměstnavatele, který nemá sídlo v tomto druhém státě, mohou být zdaněny jen ve státě příjemce.

Platy a penze vyplácené funkcionářům činným ve státní správě mohou být s určitými výjimkami zdaněny ve státě, který je vyplácí. Jiné penze mohou být zpravidla zdaněny jen ve státě příjemce.

Odměny vyplácené umělcům a profesionálním sportovcům za jejich osobní výkony se vyhrazuje ke zdanění státu, ve kterém se koná vystoupení.

12. Administrativní postup při vyloučení dvojího zdanění

Zvláštní článek upravuje postup v daňovém řízení ve státě příjemce za účelem vyloučení dvojího zdanění příjmu, který může být podle ustanovení smlouvy zdaněn ve státě zdroje. K vyloučení dvojího zdanění se ve státě příjemce používá metoda vynětí nebo metoda započtení nebo se obě metody kombinují.

Rozvojové státy často podporují v zájmu rozvoje svého hospodářství získávání zahraničních investic daňovými úlevami ve prospěch zahraničních investorů (např. daňovým osvobozením dividend vyplácených zahraničním akcionářům, úroků z úvěrů poskytnutých zahraničními věřiteli apod.). Rozvojové státy mají zájem, aby prospěch z tohoto daňového osvobození zůstal zahraničnímu investorovi, a proto se snaží ve smlouvách o zamezení dvojího zdanění (především s hospodářsky vyspělými státy) prosadit jednak zdanění dividend, úroků a licenčních poplatků ve státě zdroje, jednak ustanovení, která stát příjemce zavazují, aby svým daňovým tuzemcům povolil na jejich celkovou daňovou povinnost započítat nejen daň, která byla ve státě zdroje skutečně zaplacená, ale i takovou daň, kterou sice stát zdroje měl právo vybrat, ale od které zahraničního investora na základě svých vnitrostátních předpisů osvobodil. V tomto případě mluvíme o započtení fiktivním (anglicky matching credit nebo tax sparing).

§ 7. ZÁSADY MNOHOSTRANNÝCH SMLUV MEZI ČLENSKÝMI STÁTY RVHP O ZAMEZENÍ DVOJÍHO ZDANĚNÍ

Mnohostranná smlouva o zamezení dvojího zdanění příjmu a majetku fyzických osob č. 30/1979 Sb. se vztahuje na všechny daně a poplatky, které se ve smluvních státech vybírají z příjmu, z majetku, dědictví a darování.

Příjmy mohou být zdaněny obvykle ve státě, jehož orgán nebo organizace vyplácí mzdu nebo odměnu (honorář). Příjmy z autorských práv

a odměny za objevy, vynálezy, zlepšovací návrhy apod. mohou být zdaněny jen ve státě bydliště příjemce.

Nemovitý i movitý majetek, příjmy z jeho využívání, dědictví a darování mohou být zdanovány jen ve státě místa tohoto majetku.

Mnohostranná smlouva o zamezení dvojího zdanění příjmu a majetku právnických osob č. 49/1979 Sb. se vztahuje na všechny daně, poplatky a platby daňového charakteru vybírané z příjmu nebo z majetku.

Příjmy právnické osoby mohou být zdaněny jen ve státě sídla společnosti, i když byly dosaženy v druhém státě činností pobočky, závodu, kanceláře apod. umístěných v druhém státě. Pouze nemovitý majetek a příjmy z jeho užívání mohou být zdaněny ve státě místa nemovitosti.

III.

MILAN BAKES

Československá peněžní soustava**§ 1. VÝVOJ ČESKOSLOVENSKÉ BANKOVNÍ SOUSTAVY**

Finanční zákonodárství buržoazního Československa a ekonomická politika byla od vzniku ČSR diktována zájmy nejsilnějších skupin československého finančního a bankovního kapitálu. Hospodářské a politické pozice umožnily představitelům finančního a bankovního kapitálu přímou účast na výkonné moci a řízení státu a na jeho mezinárodní orientaci, která měla kapitalistický charakter. Bankovní zákony upevňovaly moc finančního a bankovního kapitálu a umožňovaly sanaci bank z veřejných prostředků.

Bezprostředně po první světové válce se vytvořily tři hlavní skupiny finančního kapitálu: koncern Živnostenské banky, koncern Pražské úvěrní banky a koncern České průmyslové banky. V tomto rozložení mocenských pozic došlo v průběhu existence první republiky ke změnám v důsledku další monopolizace průmyslu a pronikání zahraničního kapitálu do československého hospodářství a upevňování pozic agrárního kapitálu. Koncern České průmyslové banky se rozpadl. Do popředí se stále více dostával agrární kapitál, který využíval k upevnění své moci státního aparátu, s jehož pomocí pronikal i do zbrojařského průmyslu. Vytvořily se tak dvě základní skupiny finančního kapitálu — Živnostenská banka na jedné straně, Anglo-československá a Oranžská úvěrní banka s Agrární bankou na druhé straně — které bojovaly až do r. 1935 nejen o ovládnutí celého peněžnictví a menších obchodních bank a průmyslu, ale i o uchvácení veškeré hospodářské a politické moci ve státě.

Na Slovensku, které bylo za buržoazní republiky průmyslově nejzaostalejší, nedosáhla koncentrace bank takového stupně jako v českých zemích. To umožnilo pronikání kapitálově silnějších českých bank, zejména Legio-banky a v menším rozsahu i Živnostenské banky a Moravské banky na Slovensku. S těmito českými bankami konkurovaly v pronikání do průmyslu především Slovenská banka a Tatrabanka.

Zvláštní postavení měla Národní banka československá, protože jednu třetinu jejích akcií vlastnil stát. Národní banka čs. byla totiž jedinou cedulovou bankou v buržoazní republice a od r. 1926 i devizovou bankou. Zvýšený vliv na její činnost zabezpečoval buržoazní stát i tím, že guvernéra a tři z devíti členů bankovní rady jmenoval na návrh vlády prezident republiky.

Dalším typem bank v buržoazním Československu byly zemské, resp. hypoteční banky. Vznikly původně jen v českých zemích a až později se rozšířily zřízením filiálek i na Slovensko. Od obchodních bank se zemské banky lišily svou veřejnoprávní formou a zárukou zemských svazků za jejich závazky. Podstatnou náplní jejich činnosti byla emise, prodej zástavních listů, komunálních, melioračních a železničních dlužních úpisů, vydaných na základě půjček, poskytnutých obcím, okresům, krajům, melioračním družstvům a železnicím. Později i tyto banky mohly provozovat ostatní bankovní obchody, takže se postupně svou činností přiblížily obchodním bankám.

Zemské ústavy na rozdíl od obchodních bank neměly vlastní základní kapitál ani oprávnění přijímat vklady (s výjimkou Zemské banky); byly odkázány výhradně na emisi zástavních listů, komunálních obligací atd. Z nejvýznamnějších zemských ústavů uvádím Zemskou banku v Praze (pro komunální úvěry), Hypoteční banku českou v Praze (pro zástavní listy), Hypoteční banku a Zemědělskou banku moravskou v Brně a Slezský pozemkový a komunální ústav v Opavě.

Významnou složkou peněžnictví v buržoazním Československu byla i široká síť družstevních úvěrových ústavů a vzájemných pokladen. V českých zemích to byly záložny a kampeličky. Záložny byly družstevní peněžní ústavy, jejichž posláním bylo poskytovat úvěry drobným a středním živnostníkům a řemeslníkům; členové záložny ručili za úvěry až do určité výše. Kampeličky byly malé družstevní peněžní organizace na venkově, omezené na malý okruh lidí, kteří se většinou osobně znali; kampeličky poskytovaly úvěr potřebným členům — rolníkům — z prostředků ostatních členů; pracovaly tedy na principu vzájemné výpomoci. Název byl podle Kampelíka, který je propagoval.

Postupně se však tyto drobné peněžní ústavy, poskytující drobné úvěry rolníkům a živnostníkům, dostaly do úplné závislosti na monopolní obchodní bance.

V českých zemích existoval ještě další typ drobných peněžních ústavů, a to spořitelny. Hlavním úkolem spořitelny bylo shromažďovat drobné úspory obyvatelstva. Spořitelny byly veřejnými peněžními ústav, vyvíjejícími svou činnost pod vlivem a za ručení závazků územní samosprávy (obcí a okresů). Právní poměry spořitelny upravoval tzv. spořitelový regulativ stanovený zákonem z r. 1920. Spořitelny se stejně jako ostatní peněžní ústavy dostaly pod vliv kapitalistických velkobank, konkrétně pod Ústřední banku spořitelny.

Po upevnění pozic reakčních politických stran ve volbách roku 1935 došlo k dohodě mezi kapitálovou skupinou Živnostenské banky a agrárním

kapitálem o rozdělení zájmových sfér k dalšímu posílení mocenských pozic finančního kapitálu ve státě.

Změna mocenských poměrů v Evropě po nastolení fašistické diktatury v Německu vedla i k novému rozdělení sfér vlivu mezinárodních finančních monopolů. V letech před druhou světovou válkou opouštěl Československo kapitál západních mocností a na jeho místo nastupoval kapitál říšskoněmecký. Po okupaci území Československé republiky byly banky plně podřízeny říšskoněmeckému kapitálu a válečným potřebám fašistického Německa.

Na Slovensku došlo k likvidaci filiálek českých obchodních bank, k vytvoření Slovenské národní banky jako banky emisní a k urychlené koncentraci bank, která vedla především k upevnění pozic luďácko-agrárního kapitálu v nově zřízené Sedliacke bance.

Komunistická strana Československa od svého vzniku v roce 1921 bojovala za likvidaci kapitálu a vykořisťování. Přitom důsledně navazovala na Leninovo učení o bankách a na sovětské zkušenosti, ověřené revoluční praxí. V. I. Lenin vyžadoval znárodnění bank nejen jako součást zlomení politické moci kapitálu, ale i jako nezbytné opatření k upevnění politické moci v socialistické revoluci. Rozlišoval úlohu mocenského státního aparátu třídně spjatého s kapitalismem a poslání bank z hlediska potřeb rozvoje socialistické revoluce a hospodářské výstavby. Státní utlačovatelský aparát je třeba podle Leninova mínění rozbít a likvidovat. Rozbijet aparát bank však není možné a není to ani nutné. Je třeba jej vyprostit z područí kapitalistů.

Skončení druhé světové války a osvobození naší vlasti Sovětskou armádou znamenalo počátek nové etapy společenského i hospodářského vývoje. Nová etapa společenského vývoje se dotýkala i celého bankovního systému jako společenského nástroje, který podle Leninových slov „nezbytně potřebujeme k uskutečnění socialismu“ a který se měl stát v nových podmínkách jedním z pilířů státní hospodářské politiky.

Peněžní poměry byly rozvráceny válečným hospodářstvím, které zvýšilo stav oběživa více než 7,5krát. Na území Československa platilo šest měn — peníze protektorátní, slovenské, německé, maďarské, československé poukázky východní armády a marky západní armády. Naše peněžnictví se před druhou světovou válkou vyznačovalo typickou roztříštěností vyplývající z kapitalistických hospodářských poměrů. V posledním mírovém roce 1937 bylo v Československu 2260 záložen a bank, 352 spořitelén 4432 kempeliček. Jejich počet se ani během války podstatně nezměnil.

Komunistická strana Československa vždy přikládala velký význam peněžní a úvěrové soustavě. Košický vládní program jmenuje na prvním místě peněžní a úvěrový systém, který se bude muset postavit „pod všeobecné státní vedení a do služeb znovuvýstavby národního hospodářství a znovuoživení výroby a obchodu“.

V prvním období po osvobození naší republiky pokračovalo peněžnictví ve své činnosti bez podstatných organizačních a koncepčních změn. Došlo pouze k očištění zaměstnaneckého aparátu od kolaborantů, k likvidaci ně-

kterých bank (zejména banky Union a České eskomptní banky) a k zavedení národních správ u významnějších peněžních ústavů, hlavně u akciových bank.

Znárodnovacím dekretem prezidenta republiky č. 102/1945 Sb. byly akciové banky přeměněny dne 20. října 1945 na národní podniky. Mimo okruh znárodnění zůstaly jen záložny, úvěrová družstva, spořitelny a kam-peličky. Tím byl vytvořen první předpoklad, aby peněžnictví bylo dáno do služeb společnosti. Hlavní hospodářskopolitický význam tohoto opatření byl v tom, že jím byl u nás fakticky zlikvidován finanční kapitál.

Znárodnění akciových bank však samo o sobě neznamenalo změnu jejich funkce a metod činnosti. K tomu bylo třeba, aby se od základu zreorganizovaly a aby se zjednodušila jejich organizace a struktura. Základní linií pro další postup v této oblasti vytyčila Komunistická strana Československa v Budovatelském programu, který stanovil úkol centralizovat bankovní soustavu a specializovat její činnost jednak na financování provozu, jednak na financování investic. Kromě toho stanovil úkol, aby se postupně rozšířila a prohloubila činnost bank o kontrolní funkci nad hospodařením podniků.

Bankovnictví bylo v letech 1945–1947 oblastí intenzivního politického zájmu. Politický boj o moc pokračoval. Pro zamítavý postoj buržoazie nebylo možno program Gottwaldovy vlády před r. 1948 uskutečnit. Bankovní struktura byla stále nevyjasněna. Bankovnictví nemohlo plnit funkci nástroje hospodářské konsolidace. Rozsah bankovních úvěrů poskytovaných znárodněnému hospodářství neúměrně rostl, těžko se dal kontrolovat a oslaboval finanční odpovědnost národních podniků.

Určitým pokrokem bylo vládní opatření z ledna 1948, kterým byl počet obchodních bank, zaměřených na provozní úvěry, snížen na tři banky v českých zemích (Živnostenskou banku, Legiobanku a Moravskou banku) a dvě na Slovensku (Slovenská banka a Tatrabanka). Naproti tomu u bank poskytujících investiční úvěry k žádným organizačním změnám nedošlo.

K definitivnímu přelomu došlo teprve únorem 1948. V průběhu roku 1948 byly obchodní banky sloučeny v jednu provozní banku v českých zemích (Živnostenskou banku) a jednu na Slovensku (slovenskou Tatra-banku). Financování a kontrola investic byly soustředěny do jediné celostátní investiční banky. Emisním ústavem ČSR zůstala Národní banka československá.

V téže době byl vytvořen jednotný typ lidových družstevních peněžních ústavů. Jejich hlavním úkolem bylo přijímat a spravovat úsporné vklady od obyvательства a poskytovat úvěry organizacím, které nebyly v peněžním spojení s bankami. Ústředím lidového peněžnictví se stala Poštovní spořitelna. Zachovalo se asi 727 lidových peněžních družstev s určením pro sběr úspor a pro úvěrování drobných podniků.

Zákonem o organizaci peněžnictví č. 181/1948 Sb. bylo provedeno nové organizační uspořádání bankovnictví. Obecná ustanovení tohoto zákona o základních zásadách organizace a postavení peněžních národních podniků zůstávají nadále v platnosti pro Živnostenskou banku

a Investiční banku, pro Poštovní spořitelnu a slovenskou Tatrabanku jako bankovní ústavy v klidu.

Zákon o organizaci peněžnictví dovršil poválečný vývoj organizace celé úvěrové a bankovní soustavy. Centrem všech složek peněžnictví se stalo ministerstvo financí a peněžní ústavy byly organizovány buď ve formě národních podniků, nebo ve formě lidových družstev. Po těchto organizačních změnách v r. 1948 mělo československé peněžnictví toto uspořádání:

- Národní banka (emisní ústav a platební styk se zahraničím),
- Provozní banka (Živnostenská banka a slovenská Tatrabanka),
- Poštovní spořitelna (šekové zúčtování a ústředí lidového peněžnictví),
- Lidová peněžní družstva (sběr úspor a úvěrování drobných podniků).

V roce 1948 přijalo Ústavodárné shromáždění ještě zákon č. 183/1948 Sb., kterým byla bankovní soustava doplněna o Investiční banku. Smyslem vytvoření tohoto peněžního ústavu bylo soustředění investičního úvěru pro celý stát do jednoho místa, aby mohla být lépe zajištěna kontrola investic.

Tím byly vytvořeny předpoklady pro lepší soustřeďování úvěrových zdrojů a pro kontrolu jejich použití. Toto uspořádání bankovní soustavy odpovídalo situaci v řízení národního hospodářství, jaká byla v první polovině roku 1948. Tehdy se teprve začínaly prosazovat základní prvky socialistické ekonomiky. Její další vývoj byl charakterizován upevňováním centrálního řízení. Nová hospodářská a politická situace vyžadovala usměrňovat důsledně tvorbu a použití peněžních prostředků ve státě podle potřeb národohospodářského plánu. Obchodní prvky v bankovníctví a decentralizace v tvorbě a rozdělování úvěrového fondu této potřebě nevyhovovaly. Došlo k tomu, že centrální emisní banka i provozní banky vytvořily sice propojený systém peněžních a úvěrových fondů, ale jeho organizační uspořádání nebylo s ním v souladu: úvěrový fond byl postupně centralizován, ale bankovní soustava zůstávala decentralizována.

To byly hlavní důvody, které vedly k nové reformě bankovní soustavy. Dnem 1. dubna 1950 byla k tomuto cíli podle zákona č. 31/1950 Sb. zřízena Státní banka československá, která zahájila činnost 1. července 1950.

Bankovní systém byl budován v souladu s Leninovou tezí o jedné socialistické bance, v níž se soustřeďují rozhodující měnové, úvěrové a peněžní funkce a které tak nejlépe odpovídá potřebám centrálně plánovitě řízené ekonomiky. Státní banka československá byla zřízena jako centrální emisní banka, jako banka pro poskytování provozních úvěrů a jako ústředí veškerého zúčtování a platebního styku. Stala se též významným orgánem společenské kontroly korunou a aktivně se účastnila procesu tvorby a realizace národohospodářských plánů, zejména prostřednictvím pokladního a úvěrového plánu.

Vedle Státní banky československé působila dále Investiční banka, která byla pověřena financováním a úvěrováním investiční výstavby, byla i místem provozního úvěrování a financování stavebně montážních pod-

niků. Živnostenská banka byla ponechána v podstatě jen jako peněžní ústav zajišťující směnářský, platební a zúčtovací styk s cizinou soukromé klientely.

Zúžil se i rozsah činnosti ústavů lidového peněžnictví. Bylo převedeno úvěrování družstev a drobných podniků na Státní banku čs. a v roce 1953 byly ústavy lidového peněžnictví reorganizovány a přeměněny na Státní spořitelny, zabezpečující v podstatě peněžní služby ve vztahu k obyvatelstvu. Státní spořitelny byly podřízeny přímo ministerstvu financí, kde byla k tomu účelu zřízena hlavní správa Státních spořitelen.

Vznik Státní banky československé v r. 1950 byl spojen s opatřeními k upevnění finanční a úvěrové kázně. Systém úvěrování a zúčtování se upracovával tak, aby odpovídal úkolům souvisejícím s upevňováním znárodněného hospodářství a s budováním centrálního plánovitého řízení. V roce 1952 byla určena nová pravidla pro krátkodobé úvěrování a pro platební a zúčtovací styk. Byl vytvořen jednotný úvěrový systém. Úvěrová činnost se řídila základními zásadami socialistického úvěru, aby byl úvěr plánovaný, aby byl poskytován přímo na konkrétní potřeby podniků, aby byl materiálově zajištěn a aby byl termínovaný a návratný.

Státní banka československá měla i důležité poslání kontrolní. Od banky se požadovalo, aby byla signalizačním místem, které odhaluje ohniska disproportioní v průběhu plnění plánu.

Předpokladem účinnosti systému centrálního plánovitého řízení byl i pořádek v měnové situaci. Proto byla k 1. červnu 1953 zákonem č. 41 provedena peněžní reforma. Zrušily se všechny vklady a půjčky, které vznikly ještě před první měnovou reformou v roce 1945; nové peníze se vyměnily za dosavadní v poměru 1 : 50 a jen Kčs 300,— na osobu poměrem 1 : 5. Nové poválečné vklady se přepočítaly odstupňovaným poměrem podle výše vkladu. Peněžní reforma byla spojena s uvolněním lístkového hospodářství a s přepočtením hospodářských čísel poměrem 1 : 5. Obsah koruny byl určen částkou 0,123426 g zlata a zároveň i fixován kurs čs. koruny k sovětskému rublu $1 \text{ Rb} = 1,8$ (po revalvaci rublu v roce 1961 byl změněn na dnes platný kurs $1 \text{ Rb} = 8 \text{ Kčs}$).

Rozhodnutím pléna ÚV KSČ v únoru 1958 se rozšířila činnost Státní banky i na oblast financování a úvěrování investic, o finanční kontrolu investic a o úvěrování stavebně montážních organizací. Byla tak uskutečněna zásada „jeden podnik — jedna banka“. Další činnost Investiční banky se omezila převážně jen na úschovu a správu cenných papírů.

V roce 1958 byla v hlavních rysech dobudována bankovní soustava, jejímž základem se stala Státní banka československá. Toto uspořádání bylo doplněno v r. 1965 zřízením Československé obchodní banky jako akciové společnosti, do níž se ze Státní banky československé vyčlenil mezinárodní, zúčtovací a úvěrový styk a úvěrování organizací zahraničního obchodu.

V roce 1965 bylo postavení Státní banky čs. upraveno zákonem č. 117/1965 Sb. Státní banka čs. byla vyňata z podřízenosti ministerstva financí.

V roce 1967 byly ještě dosavadní Státní spořitelny sloučeny v jediný celostátní ústav, z něhož se vytvořily se zřetelem na federální uspořádání státu k 1. lednu 1968 dva samostatné útvary, Česká státní spořitelna a Slovenská státní spořitelna.

Dnešní peněžní a bankovní soustavu tvoří u nás v podstatě:

- Státní banka československá,
- Československá obchodní banka, a. s.,
- Živnostenská banka, n. p.,
- Investiční banka,
- Česká státní spořitelna,¹⁾
- Slovenská státní spořitelna.¹⁾

Ostatní dosud právně existující peněžní ústavy mají jen úzce specializované úkoly nebo byly uvedeny do klidu. Vedoucí postavení v peněžní a bankovní soustavě má ze zákona Státní banka československá. Při jednotném uplatňování bankovních funkcí v celém státě je její vnitřní organizace přizpůsobena federativnímu uspořádání ČSSR.

Bankovní soustava v ČSSR má plně socialistický charakter a tím i podmínky k tomu, aby aktivně zabezpečovala a prosazovala požadavky zdravé měny a přitom plnila úkoly státního plánu rozvoje národního hospodářství.

Revizionistické tendence, které pronikaly do koncepce soustavy plánového řízení národního hospodářství od r. 1967, způsobily odklon od marxistického pojetí funkce peněz a jejich užití v rozvoji socialistického hospodářství. Tyto názory znamenaly odklon od původních direktiv strany. Bylo to umožněno tím, že státní orgány přijaly způsob urychlování tzv. cílového řešení systému řízení k 1. lednu 1967. Urychlení se začalo negativně projevovat na hospodářských výsledcích ekonomiky a v chodu hospodářství. ÚV KSČ přijal v průběhu roku 1967 některá konkrétní opatření, zejména v oblasti cen a mezd, a v podstatě odmítl, aby v socialistické ekonomice působily nabídka a poptávka. Přesto se stále více objevovaly názory opouštějící řídicí úlohu plánu a zvýrazňující samoregulační funkci nepřímých nástrojů řízení. Začaly dominovat termíny jako socialistické tržní hospodářství, regulovaný trh, trh peněz, které měly základ v úvahách o možnostech a způsobech likvidace celospolečenského vlastnictví.

V souvislosti s protisocialistickými proudy v naší společnosti v druhé polovině šedesátých let se stávala předmětem revizionistických názorů a úvah také organizace našeho peněžnictví. Byly návrhy na uspořádání členitého bankovního systému, tvořeného emisními a komerčními bankami.

Tento institut tzv. „bankovně měnového systému“ zavedl ústavní zákon

¹⁾ Vzhledem k tomu, že převážná část činnosti České a Slovenské státní spořitelny je upravena normami občanského práva, odkazují v dalším na učebnici občanského práva, resp. pokud jde o právní postavení, předmět činnosti a řízení úvěrovým plánem na učebnici finančního práva.

č. 143/1968 Sb., o československé federaci, v čl. 14. Rozuměla se jím soustava tří bank pro emisní činnosti federální banky jako vrcholného měnového orgánu a národních bank České a Slovenské republiky. Každá z těchto bank měla mít právní subjektivitu, měla být samostatnou právnickou osobou.

Návrhy na nové uspořádání bankovní soustavy a na její funkci měly svůj základ v předchozích teoretických názorech. Organizační opatření provedená v r. 1968 a 1969 ve Státní bance čs. i v jiných orgánech byla ve značném předstihu promyšlena a prosazována teoretickými pracovišti. Teoretická linie tržního socialismu byla na rozdíl od protichůdných názorů na podnikovou samostatnost, na konstrukci ceny apod., principiálně jednotná v názorech na základní uspořádání a funkci bankovníctví a peněžnictví. Diferenciace se projevila později jen v souvislosti s potřebou sladit prosazovaný bankovní systém s federativním státním zřízením.

Na ucelené koncepci funkce bankovního úvěru a bankovní organizace se začalo systematicky pracovat už v letech 1964–1965. Východiskem úvah byla konstrukce ekonomické samostatnosti podniků a tomu odpovídající řešení podnikové hmotné zainteresovanosti; opouštěl se charakter společenské práce za socialismu a nahrazoval se charakterem skupinové podnikové práce. Ekonomický revizionismus proto musel nahradit i socialistické vlastnictví výrobních prostředků vlastnictvím podnikovým, které se pak stalo základem koncepce všech ekonomických vztahů.

Systém tří emisních bank, proklamovaný zákonem č. 143/1968 Sb., o československé federaci, měl být doplněn soustavou bank komerčních. Obchodní banky měly být orientovány především na činnost úvěrovou, vkladovou a depozitní ve vztahu k podnikům a jiným organizacím, zatímco náplň činnosti spořitelen by byla zaměřena na poskytování služeb občanům, případně národním výborům, podnikům drobného socialistického podnikání a společenským organizacím. Kromě toho oba druhy peněžních ústavů měly provádět operace s cennými papíry a tuzemský platební styk a obchodní banky navíc ještě obchodovat s valutami a jinými devizovými prostředky a zabezpečovat styk se zahraničím.

Návrhy na novou funkci bankovní soustavy vycházely v podstatě ze dvou požadavků:

1. Bankovníctví se musí přizpůsobit „tržnímu charakteru“ socialistické ekonomiky. Vycházelo se z toho, že součástí celkového tržního mechanismu je i peněžní trh, že peněžní trh je „protipólem trhu zboží“. Řádné fungování peněžního trhu předpokládá, aby k němu patřily i přiměřeně jednající subjekty trhu, tedy především peněžní organizace, banky. Podle názorů autorů této koncepce nelze vytvořit peněžní trh, pokud je bankovní soustava představována jen jedinou bankou. Aby socialistické podniky mohly navzájem konkurovat, musí mít prostor pro podnikatelskou iniciativu — tedy i peněžní trh. Všechny subjekty trhu musí mít stejné postavení. Je proto tedy nutné, aby vznikly obchodní banky, aby to byly samostatné podniky s vhodným propojením na hmotnou odpovědnost. Peněžní trh tak umožní, aby úrok fungoval jako cena úvěru.

2. Peněžní rovnováha je jednou z podmínek celkové hospodářské rovnováhy a vyžaduje, aby všechny peněžní kategorie — úvěr, úrok, devizy — fungovaly pro zabezpečení této rovnováhy. Autoři bankovní reformy zdůraznili emisně měnovou funkci bankovního úvěru natolik, že spatřovali řešení v takovém institucionálním uspořádání bankovní soustavy, která by vytvořila samostatnou emisní banku. Její fungování by znamenalo, že bude jasné dělení mezi emisním úvěrem, kterým se bude regulovat peněžní zásoba ve státě a přes peněžní zásobu zabezpečovat peněžní rovnováha a žádoucí měnový vývoj, a mezi úvěrem kapitálovým, kterým se na peněžním trhu přerозdělují vytvořené peněžní zdroje. Emisní banka by tak byla „přirozeným strážcem peněžní rovnováhy“. Autoři této koncepce zastávali názor, že soustředění všech úvěrů do jediné banky zneumožňuje respektování dvou odlišných funkcí úvěru — emisní a distribuční.

Požadavek zajištění peněžní rovnováhy a měnové stability samostatnou centrální emisní bankou je pro hospodářskou rovnováhu nepostradatelný. Nedostatečný byl však způsob, jakým měl být tento požadavek zabezpečen, tj. nejen oproštěním emisních bank od obchodně úvěrových funkcí, ale i institucionálním oddělením centrálních a obchodních bank. Peněžní rovnováhu měla zajišťovat jednak banka federální pro celou ČSSR a v návaznosti na ni, ale i vedle ní, národní banka ČSR a SSR. Tyto národní banky měly v první řadě zajistit výkon jednotné měnové politiky ve své republice, zároveň však vytvářet příznivé podmínky pro realizaci cílů specificky národní hospodářské politiky.

Za této situace by nebylo možné zajistit účinný vztah federální emisní banky k federálnímu státnímu rozpočtu, vznikaly by vážné překážky při redistribuci celostátního úvěrového fondu a vytvářelo by se nebezpečí, že eventuální inflační tlaky by byly nekontrolovatelně přesouvány mezi národními oblastmi.

Pokud jde o obchodní banky, počítalo se se dvěma obchodními bankami, a to Hospodářskou bankou se sídlem v Praze a Slovenskou všeobecnou bankou se sídlem v Bratislavě. Na ně měly přejít obchodní služby pro národní hospodářství, platební a zúčtovací styk a jiná bankovní činnost pro podniky, národní výbory a další organizace. Obchodní banky by tak fungovaly samostatně na principech vzájemné konkurence. Vliv státu na obchodní bankovníctví měl být minimální. Omezil by se jen na kontrolu dodržování podmínek stanovených zákonem pro vznik těchto nových peněžních ústavů.

Nevyřešena zůstala otázka spojení činnosti celého bankovního systému s centrálním národohospodářským plánem. K jednotě se dospělo v tom, že záměry centra při umísťování úvěrových zdrojů budou zajišťovány emisní bankou. Emisní banka měla být spojovacím článkem mezi centrem a obchodním peněžnictvím. Ovšem o způsobu tohoto spojení se vedly diskuse.

Někteří teoretikové zastávali názor, že emisní banka má určovat, v jakém rozsahu může příslušná obchodní banka poskytovat úvěr podnikům toho odvětví, které spravuje, a v tom rozsahu by jí centrální banka při-

dělila peněžní prostředky. Znamená to, že by banka sama vybírala odvětví národního hospodářství, která bude preferovat.

Uvažovalo se také s tím, že emisní banka se nemůže omezit jen na tzv. klasické emisní úvěry, poskytované v závislosti na regulaci peněžní zásoby ve vztahu k určité měnové politice (tj. vydávání nových peněz podložených určitou hodnotou). Požadovalo se, aby emisní banka mohla sama poskytovat investiční nebo provozní úvěr. V tomto pojetí emisní banka poskytuje úvěry obojího druhu a vzniká pak otázka smyslu celé bankovní reformy. Odpadá tu vlastně jeden z jejích důvodů — osamostatnit emisní činnost od ostatních funkcí bankovní soustavy a svěřit její výkon federální emisní bance.

Nástup nového vedení v r. 1969 vytvořil podmínky pro ukončení revisionistických proudů v ekonomice. Uspořádání bankovní soustavy bylo orientováno tak, aby aktivně přispívalo k ekonomické konsolidaci a stejně aktivně se podílelo na dalším rozvoji národního hospodářství.

Realizační směrnice ÚV KSČ z května 1969 dala směr pro další vývoj bankovního systému tím, že uložila uspořádat bankovní soustavu v souladu se zájmy dalšího rozvoje integrované československé ekonomiky při respektování nezbytných národních zvláštností.

Definitivní rozhodnutí, jaký bude v Československé socialistické republice bankovní systém přineslo lednové plénium ÚV KSČ z r. 1970. Přijalo řadu závažných opatření k upevnění plánů a řízení národního hospodářství a ke konsolidaci ekonomiky. Přijalo též opatření k částečné úpravě federativního uspořádání, týkající se měny a bankovníctví, a usneslo se uspořádat Státní banku československou jako jednotnou emisní, úvěrovou a zúčtovací organizaci v zájmu jednotné československé ekonomiky.

§ 2. STÁTNÍ BANKA ČESKOSLOVENSKÁ

O podmínkách, které vedly ke zřízení Státní banky československé, jsem se zmínil v předchozí kapitole. Při zřízení jednotné centrální Státní banky čs. bylo využito Leninových poznatků o významu jediné Státní banky pro plánovité budování socialistické ekonomiky a ze zkušeností Sovětského svazu v oblasti peněžnictví a financování.

Současná právní úprava Státní banky čs. je v pořadí již třetí. Prvním právním předpisem o Státní bance čs. byl zákon č. 31/1950 Sb. v návaznosti na zákon č. 43/1958 Sb., který rozšířil činnost Státní banky čs. o financování a kontrolu investic a o poskytování dlouhodobého úvěru socialistickým organizacím. Současné právní úpravě předcházely zákon č. 117/1965 Sb., který byl zákonem č. 144/1970 Sb. o Státní bance čs. zrušen.

Podle zákona č. 144/1970 Sb. je Státní banka československá ústřední bankou. Svou činností napomáhá zabezpečovat, aby hmotné a peněžní prostředky v národním hospodářství byly co nejhospodárněji využívány k plnění a překračování úkolů státního plánu. Státní banka čs. plní v ná-

rodním hospodářství úkoly ústřední emisní banky, provozní a investiční banky, jakož i specializovaných bank pro průmysl, zemědělství, obchod, dopravu a místní hospodářství. Je uspořádána v zájmu jednotné československé ekonomiky jako jednotná emisní, úvěrová a zúčtovací organizace a jako jednotně řízená federální instituce.

Státní banka československá je státní socialistickou organizací, která se nezapisuje do podnikového rejstříku, protože právní subjektivita je jí dána ze zákona. To znamená, že banka může nabývat svým jménem práv a zavazovat se ode dne zřízení.

Jako samostatná právnická osoba je banka vybavena samostatným jménem, a to statutárním fondem ve výši pět miliard Kčs a všeobecným rezervním fondem dotovaným ze zisků banky až do výše pěti miliard Kčs. Všeobecný rezervní fond slouží k úhradě ztrát vzniklých z činnosti banky. Pokud by tento fond nestačil k pokrytí případných ztrát, uhradí je ČSSR. Znamená to, že v § 16 zákona č. 144/1970 Sb. je formulovaná podpůrná odpovědnost státu za ztráty Státní banky československé. Banka však neručí za závazky ČSSR ani národních republik, pokud výslovně takovou záruku nepřevzme. Na druhé straně federace a obě národní republiky ručí za závazky banky, ovšem jen je-li tak výslovně stanoveno, tedy nikoli již podle zákona o Státní bance československé. Takovou povinnost by musely založit jiné obecně právní předpisy.

Státní banka československá

a) plní funkci emisní banky tím, že má výhradní právo vydávat bankovky a spolu s federálním ministerstvem financí navrhuje vládě ČSSR úpravu československé měny a zásady oběhu zákonných peněz, dohlíží na ochranu měny. Na podkladě stanoveném zákonem určuje poměr čs. koruny k cizím měnám a stanoví ceny zlata v bankovních operacích s cizinou;

b) plní funkci obchodní banky tím, že poskytuje bankovní úvěry na financování provozu podniků a na investiční výstavbu;

c) plní funkci depozitní banky, což se projevuje v tom, že formou vkladů na účtech shromažďuje volné peněžní prostředky národního hospodářství a obyvatelstva;

d) organizuje veškerý peněžní obrát v zemi a provádí platební styk, jakož i zúčtování pro organizace; bezhotovostní placení uskutečňuje převody mezi bankovními účty, hotovostní peněžní oběh je uskutečňován pokladnami Státní banky čs. formou výplat z bankovních účtů a příjmů na tyto účty;

e) podílí se v rozsahu a způsobem stanoveným zvláštními předpisy na regulaci a kontrole mzdového vývoje;

f) provádí financování investiční výstavby uskutečňované socialistickými organizacemi a v souvislosti s tím provádí její kontrolu;

g) provádí pokladní plnění státního rozpočtu federace a státních rozpočtů republik — v této funkci vystupuje jako ústřední pokladna socialistického státu;

h) spravuje měnové rezervy ČSSR ve zlatě a v ostatních devizových prostředcích;

i) nakupuje, směňuje a prodává zlato a ostatní devizové prostředky;

j) zastupuje ČSSR na základě zmocnění vlády ČSSR v mezinárodních bankovních institucích a účastní se příprav a sjednávání mezistátních platebních a úvěrových dohod. Podle potřeby uzavírá banka se zahraničními ústředními bankami a jinými institucemi dohody o poskytování nebo přijetí bankovního úvěru a o provádění bankovního styku;

k) plní funkce v devizové oblasti podle předpisů o devizovém hospodářství;

l) přijímá a poskytuje úvěry a záruky ve styku s devizovými cizozemci;

m) stanoví zásady pro poskytování a přijímání zahraničních bankovních úvěrů;

n) organizuje a provádí platební styk a další bankovní obchodní činnost ve styku se zahraničím;

o) provádí další činnost podle pokynů vlády ČSSR.

Plněním některých úkolů, vyhrazených Státní bankou čs., může banka pověřit jiné peněžní ústavy nebo jiné organizace nebo orgány.

K zajištění úkolů a cílů státních plánů národního hospodářství banka ve spolupráci s příslušnými orgány vypracovává a předkládá vládě ČSSR ke schválení a vládám republik k informaci

a) návrh měnového plánu jako vzájemně propojenou soustavu úvěrového, pokladního a devizového plánu a

b) návrh zásad vnitřní a zahraniční bankovní politiky.

Aby banka mohla řádně plnit své funkce, dává jí zákon o Státní bance čs. i zákon o devizovém hospodářství významná kontrolní a dohlédací opatření. Banka je oprávněna kontrolovat, a to zejména při účasti na plánovacích pracích a při poskytování úvěrů a devizových prostředků, jak socialistické organizace používají celospolečenských prostředků. Organizace jsou povinny předkládat bance potřebné doklady, poskytovat požadované informace, umožnit prověrky na místě a i jinak umožňovat plnění jejich funkcí. Pokud jde o družstevní a společenské organizace, vztahují se na ně kontrolní oprávnění banky podle zákona o bance jen v případech, kdy banka vůči nim uplatňuje kontrolní funkci podle zvláštních předpisů. Zjistí-li banka nedostatky v hospodaření socialistických organizací, je oprávněna požadovat na nich i na jejich nadřízených orgánech odstranění nedostatků a popřípadě použít proti organizacím opatření, stanovených ve zvláštních předpisech.

Emisi rozumíme vydávání peněz nebo cenných papírů do oběhu. Za socialismu se peníze emitují převážně na základě bankovních úvěrových operací. Emise peněz za socialismu je plánovitě rozdělena na hotovostní a bezhotovostní. Struktura emitovaných bezhotovostních peněz je určena podle sektorů a podle užití peněz. Emise bankovek byla za kapitalismu původně převážně soukromá. Teprve později se uskutečňoval monopol emise bankovek cedulovou bankou. Dnes jsou cedulové banky vesměs bankami státními. Tak se prosadil společenský charakter emise bankovek.

Za socialismu je emise peněz společenská, v důsledku společenského vlastnictví výrobních prostředků a zestátnění všech bank. Monopol emise peněz přísluší socialistickému státu. Tento monopol náleží výlučně socialistickým státním bankám. Emise bankovek přísluší výhradně státní centrální bance — v ČSSR Státní bance československé.

Státní banka čs. je cedulovou bankou, tj. bankou, která vydává oběživo. Po dohodě s federálním ministerstvem financí má také právo navrhopvat vládě ČSSR potřebné úpravy měny, zásady peněžního oběhu a soustavu zákonných platidel. S tím souvisí i oprávnění Státní banky čs. určovat kurs naší měny, tj. poměr československé koruny k cizím měnám, a stanovit ceny zlata v bankovních operacích s cizinou. Státní bance čs. byl zákonem o SBČS č. 144/1970 Sb. (§ 3 písm. a) svěřen i úkol dohlížet na ochranu měny. Tato oblast působnosti úzce souvisí s emisní činností banky a z ní je odvozeno postavení SBČS jako jednoho z vrcholných ekonomických orgánů.

Státní banka československá je tak jediným peněžním ústavem, který vydává peněžní prostředky a současně řídí a kontroluje jejich oběh.

Státní banka československá musí vždy zvažovat, kolik má být dáno do oběhu peněžních prostředků, aby bylo dostatek platidel pro obyvatelstvo, ale i pro hospodářské organizace. Za tím účelem sestavuje pokladní plán, který je součástí plánu měnového. Návrh pokladního plánu a návrhy na zajištění jeho plnění jsou schvalovány vládou ČSSR.

Pokladní plán stanoví na jedné straně rozsah přílivu hotovostí do banky na plánované čtvrtletí, členěný podle zdrojů, a na druhé straně rozsah vydávání hotovostí z banky, členěný účelově. Rozdíl příjmů a výdajů, tedy saldo pokladního plánu, představuje změnu ve výši oběživa. Jestliže příjmy převyšují výdaje, vyrovnávají se obě strany pokladního plánu stažením hotovostí z oběhu, jestliže naopak výdaje převyšují příjmy, musí se hotovost emitovat.

Při pokladním plánování je základním úkolem banky, aby co nejpřesněji stanovila potřebu hotovostí a stále vyhledávala možnost zvýšení přílivu hotovostních prostředků tak, aby v oběhu bylo pokud možno co nejméně hotovostí. Prvořadým úkolem Státní banky československé je zajišťování stálé kontroly výše oběživa a plnění pokladního plánu. Pokladní plán je tak důležitým nástrojem, kterým lze ovlivňovat množství oběživa. Obstarává regulaci oběživa ovládaného systémem rozšiřování nebo zužování úvěrů pomocí emisní směrnice vlády. Pokladní plán nenahrazuje krytí vydaných bankovek zlatem a volně směnitelnými valutami, ale pokud normálně funguje, omezuje vydání oběživa na míru, potřebnou pro hladký chod národního hospodářství.

Pokladní plán je úzce spojen s bilancí peněžních příjmů a výdajů obyvatelstva, která zachycuje všechny příjmy a výdaje obyvatelstva, ať již v hotovostní či bezhotovostní formě. Ve srovnání s bilancí peněžních příjmů a výdajů obyvatelstva je pokladní plán na jedné straně širší, protože zachycuje i hotovostní platby, uskutečňované mezi socialistickými

organizacemi, na druhé straně je však užší, protože nezachycuje bezhotovostní peněžní oběh.

Vydávání hotovostních peněz do oběhu a jejich stahování se nazývá emisně pokladními operacemi. Bankovky vytisknuté Státní tiskárnou cenin v Praze přijímá hlavní pokladna v Praze a podle dispozice správy účetní a pokladní, ústředí část z nich uschová a spravuje a další část vydává do správy hlavního ústavu v Praze a hlavního ústavu v Bratislavě. Tyto pak dávají dispozice k doplňování zásob československých peněz v jednotlivých pobočkách (dotace peněz).

Nově vyražené mince jsou zasílány Státní mincovnou v Kremnici poštou přímo jednotlivým pobočkám banky podle rozdělovníků, které vypracovávají hlavní ústavy SBČS.

Hotovosti, které dává Státní banka československá do oběhu, se shromažďují v obrátové pokladně a ve státních rezervních fondech.²⁾

§ 3. ČESKOSLOVENSKÁ OBCHODNÍ BANKA, A. S.

Československá obchodní banka, a. s., vznikla k 1. 1. 1965, tj. v období pozvolného přechodu od extenzivního k intenzivnímu rozvoji národního hospodářství, v souladu se směrnicemi XII. sjezdu KSČ, které se dotýkaly i oblasti vnějších ekonomických vztahů a z nich vyplývajících vztahů devizově platebních a úvěrových.

Banka při svém zřízení převzala funkce, které do té doby vykonávala Státní banka československá, resp. její zvláštní útvar — Správa zahraničních věcí, v oblasti platebních, úvěrových a jiných devizových operací se zahraničím a při financování zahraničního obchodu.

Z právně organizačního hlediska je Československá obchodní banka akciovou společností. Tato forma byla zvolena zejména proto, aby Československo mělo v západních kapitalistických státech reprezentanta svých obchodních zájmů, který po právně organizační stránce odpovídá tamním zvyklostem.

Právní poměry Československé obchodní banky jsou upraveny zákonem č. 243/1949 Sb., o akciových společnostech, podle něhož je ke vzniku akciové společnosti třeba udělení státního povolení a schválení stanov ministerstvem financí a zápis do podnikového rejstříku.

Základní kapitál banky je 700 miliónů Kčs a je rozdělen na 7000 akcií po 100 000 Kčs jmenovité hodnoty, které složili jednotliví akcionáři — organizace zahraničního obchodu, Státní banka československá a Česká a Slovenská státní spořitelna a Státní pojišťovna, Ústřední rada družstev. Vedle základního kapitálu má banka všeobecný rezervní fond, který slouží ke krytí eventuálních ztrát, a jiné fondy, které se zřizují na základě rozhodnutí valné hromady nebo představenstva. Za své závazky odpovídá

²⁾ Podrobněji viz M. Bakeš a kol.: Československé finanční právo. Panorama, Praha 1979.

Československá obchodní banka celým svým majetkem. Čistý zisk rozděluje tak, že z 50 % se přiděluje rezervnímu fondu až do dosažení základního kapitálu. Další část se přiděluje ostatním fondům a zbytek se rozdělí mezi akcionáře jako dividenda.

Československá obchodní banka, a. s., jako samostatná právnická osoba zapsaná v podnikovém rejstříku je podle zákona č. 101/63 Sb., o právních vztazích v mezinárodním obchodním styku, obchodníkem ve smyslu tohoto zákona. V oblasti zahraničně obchodních vztahů plní funkci platebního místa, a to jak v obchodních vztazích k socialistickým, tak i kapitalistickým státům a používá přitom všech forem placení.

Předmětem činnosti banky je:

1. provádění platebního styku s cizinou
— vedení clearingových účtů a zajišťování bankovního provádění sjednaných platebních a úvěrových dohod, popř. i mezibankovních ujednání (clearing),

- provádění platebního styku ve všech formách používaných v mezinárodním platebním styku,

- provádění platebního styku v převoditelných rublech prostřednictvím Mezinárodní banky hospodářské spolupráce v Moskvě podle zásad mnohostranného zúčtování,

- provádění bankovních operací na úseku devizových neobchodních platů a sjednávání mezibankovních dohod a neobchodních plateb a zabezpečování jejich plnění,

- provádění aktivních a pasivních úvěrových operací, přijímání a poskytování bankovních záruk a příslibů, přijímání a rozmísťování vkladů ve volných měnách;

2. financování a úvěrování organizací zahraničního obchodu;

3. bankovní obchodní činnost na úseku zahraničního obchodu;

4. provádění bankovních operací se zlatem a jinými drahými kovy;

5. nabývání členství a účast na sdruženích a společnostech v tuzemsku i v zahraničí, jejichž činnost odpovídá poslání banky;

6. napomáhání vědeckotechnické spolupráci v oblasti bankovní obchodní činnosti s bankami jiných států.

Kromě vlastních bankovních služeb poskytuje Československá obchodní banka, a. s., tuzemským obchodním partnerům informace o bankovním spojení, o dodavatelských a odběratelských možnostech, hodnotí devizovou výhodnost obchodu apod.

Převážná část činnosti Československé obchodní banky, a. s., je právně odvozena z působnosti Státní banky československé, která převedla ze své pravomoci, příslušející jí podle platné právní úpravy, na Československou obchodní banku, a. s., tyto úseky činnosti:

1. organizování platebního styku v tuzemsku v oblasti organizací zahraničního obchodu — pověřením z r. 1964,

2. úvěrování organizací zahraničního obchodu — pověřením z 2. 12. 1964,

3. výkon funkcí devizové banky — pověřením z roku 1971.

Každá jednotlivá operace uskutečňovaná v Československé obchodní bance má přímý odraz v měnovém plánu ČSSR, sestaveném Státní bankou československou. Při dovozech do ČSSR je první podnět projevu dovozní operace v peněžním vyjádření zaregistrovaný v Československé obchodní bance, a. s., kde se při úhradě do zahraničí transformuje zahraniční platební závazek dovážejícího československého subjektu na úvěrový vztah k Československé obchodní bance. Tento se potom vyrovnává úhradou tuzemského výrobního nebo spotřebního podniku. Počátek vnitrostátního zúčtování korunou vzniká tedy v Československé obchodní bance a mezipodnikovým zúčtovacím stykem, prostřednictvím poboček Státní banky československé se dostává až ke konečnému adresátu. Obráceně je tomu při československém vývozu. Zde je Československá obchodní banka, a. s., posledním článkem, kde dochází k přeměně československé měny na devizy. Moment fyzického vývozu nebo dovozu není však vždy totožný s platbou do nebo ze zahraničí.

Banka působí svou činností na rozvoj aktivní obchodně finanční politiky na úseku zahraničních vztahů, na finanční zabezpečení československého zahraničního obchodu a napomáhá tak k dalšímu rozvoji ekonomických vztahů československého státu s jinými státy v rámci mírové spolupráce. Při vykonávání politiky navazuje banka nová zahraniční bankovní spojení pro rozvoj československého zahraničního obchodu.

Při financování potřeb zahraničního obchodu dochází v bance k propojení finančních potřeb v oblasti vnitřní ekonomiky s oblastí zahraniční a k propojení mezi korunovým a devizovým okruhem peněžního obrátu.

V tuzemské oblasti sleduje banka úvěrovou politiku tak, aby úvěr napomáhal zefektivňovat hospodaření úvěrovaných organizací, jimiž jsou převážně organizace oprávněné vykonávat zahraničně obchodní činnost (organizace zahraničního obchodu). Objektem úvěrování jsou oběžné prostředky organizací zahraničního obchodu (zásoby vyvezeného a dovezeného zboží a pohledávky u zahraničních a tuzemských odběratelů).

Důležitou oblastí činnosti Československé obchodní banky je přímý vztah k zahraničí, zejména devizové zabezpečování vývozních a dovozních operací zahraničního obchodu. V rámci plánu zabezpečuje banka devizové prostředky na žádoucí dovozy strojů a zařízení, které splňují podmínky a zásady o urychlené návratnosti vynaložených deviz, jakož i na dovoz techniky, při níž se devizová návratnost nevyžaduje. Stejným způsobem zabezpečuje banka devizové prostředky na dovoz surovin, materiálu a polotovarů pro výrobní spotřebu a na dovoz důležitých potravin.

Banka sjednává dohody se svými zahraničními korespondenty na podporu devizového financování vývozu, především investičních celků, a to do států, kde je to v souladu s československými obchodně politickými zájmy.

Síť zahraničních korespondentů Československé obchodní banky, a. s., je stále bohatší. V roce 1972 byla banka ve spojení asi se čtyřmi tisíci zahraničními bankami.

Bankovně komerční činnost je zaměřena na podporu řešení naléhavých

problémů a zefektivňování československého vývozu a dovozu. Československá obchodní banka vytváří pomocí svých bankovních spojení vhodné příležitosti pro rozšíření obratu československého zahraničního obchodu. Napomáhá rovněž při vytváření kooperačních vztahů československých výrobních podniků se zahraničními partnery při společné výrobě, jakož i při uskutečňování odbytu společné výroby na třetích trzích.

§ 4. ŽIVNOSTENSKÁ BANKA, N. P.

Živnostenská banka, n. p., byla založena jako první česká akciová banka v Praze roku 1868. Byla to první česká banka fungující jako ústředí živnostenských záložen (pod firmou Živnostenská banka pro Čechy a Moravu). Stala se největší obchodní bankou v buržoazním Československu se značným vlivem na politiku vládnoucí buržoazie a s možností kontroly klíčových odvětví národního hospodářství; v Londýně zřídila svou pobočku. Se Živnostenskou bankou se během její existence sloučily:

v roce 1939 Česká banka a Bankovní dům Petschek a spol.,

v roce 1943 Česká průmyslová banka,

v roce 1945 Pražská úvěrní banka,

v roce 1948 Ústřední banka družstev a Zemědělská banka.

Po skončení druhé světové války byla Živnostenská banka přeměněna na národní podnik na základě dekretu prezidenta republiky č. 102/1945 Sb., o znárodnění akciových bank. Od roku 1948 se stala jedinou obchodní bankou v českých zemích. Hlavní náplní její činnosti bylo poskytování provozního úvěru podnikům. V roce 1950 přešly její funkce, stejně jako práva a závazky Národní banky, Poštovní spořitelny a slovenské Tatra-banky na nově vzniklou Státní banku československou. Tím byla činnost Živnostenské banky, n. p., v tuzemsku uvedena do klidu, ale pobočka v Londýně svou působnost vykonávala dále.

Vyhláškou ministerstva financí č. 36/1956 Sb., o úpravě některých poměrů Živnostenské banky, n. p., došlo k obnovení funkcí Živnostenské banky, n. p., v tuzemsku. Podle § 1 této vyhlášky se ponechává Živnostenská banka, n. p., s ohledem na rostoucí rozsah mezinárodních styků, v činnosti ve formě národního podniku jako peněžní ústav se zvláštním zaměřením na bankovní službu pro soukromou zahraniční klientelu. Jde o vedení účtů vzniklých na základě úhrad z ciziny, jakož i účtů Čechoslováků, žijících dočasně v cizině. Kmenové jmění banky činí 80 miliónů Kčs a všeobecný rezervní fond se dotuje příděly ze zisku banky tak dlouho, dokud nedosáhne výše kmenového jmění. Banka může mít i jiné fondy zřízené podle zvláštních předpisů. Případná ztráta podnikání se hradí ze všeobecného rezervního fondu. Vyhláška č. 36/1956 Sb. stanoví v § 3, že Živnostenská banka, n. p., je oprávněna udržovat pobočky v cizině; nové pobočky může zřizovat s povolením ministerstva financí.

Živnostenská banka, n. p., v Praze je státním peněžním ústavem. Činnost, organizace a hospodaření banky se řídí stanovami Živnostenské

banky, n. p., schválenými ministerstvem financí v roce 1966. Stanovy charakterizují účel banky, předmět jejího podnikání, složení, úkoly a způsob jednání orgánů banky a další organizační principy činnosti.

Živnostenská banka, n. p., je samostatnou právnickou osobou se sídlem v Praze. Je oprávněna svým jménem nabývat práv a povinností a činit právní úkony vyplývající z předmětu jejího podnikání ode dne zápisu do podnikového rejstříku, na rozdíl od Státní banky československé, která nabyla právní subjektivity přímo ze zákona a do podnikového rejstříku se nezapisuje. Živnostenská banka, n. p., stejně jako Československá obchodní banka, a. s., je podle § 8 odst. 2 zákona č. 101/1963 Sb., o právních vztazích v mezinárodním obchodním styku, obchodníkem ve smyslu tohoto zákona.

Stanovy Živnostenské banky, n. p., převzaly do § 14 odst. 2 ustanovení § 11 výše citovaného zákona. Jde o vzájemné ručení za závazky banky a státu. Banka odpovídá za své závazky celým svým majetkem a stát ani jiné státní organizace za její závazky neručí. Obdobně banka neručí za závazky státu, ani státních organizací, pokud by ovšem výslovně takovou záruku nepřevzala.

Živnostenská banka, n. p., je podle svých stanov peněžním ústavem, jehož předmětem podnikání jsou všechny druhy bankovních obchodů, zejména přijímání vkladů, eskont, reskont a inkaso směnek a šeků, obchod cennými papíry, jejich přijímání do úschovy, všechny druhy plateb z ciziny a do ciziny, styk se zahraničními peněžními ústavy, nabývání nemovitostí, poskytování služeb pro rozvoj zahraničního obchodu, nabývání členství nebo účast na sdruženích a společnostech v tuzemsku a v zahraničí.

Ve skutečnosti je bankovní ústředí v Praze zaměřeno na bankovní služby pro soukromé osoby v jejich devizových vztazích k zahraničí. Banka zejména nakupuje valuty a cestovní šeky, likviduje došlé úhrady a osobám, kterým je určen plat, proplácí jeho hodnotu v korunách nebo v tuzexových poukázkách, pokud s povolením Státní banky československé došlé devizové úhrady nejsou skládány na účet devizového tuzemce, zřízený u devizové banky podle § 16 odst. 3 zákona č. 142/1970 Sb., o devizovém hospodářství. Československým turistům prodává Živnostenská banka valuty a cestovní nebo bankovní šeky, nebo provádí úhradu do příslušného státu, kde si pak československý turista po předložení cestovních dokladů vyinkasuje protihodnotu. Banka provádí rovněž výplaty honorářů z příkazu autorských organizací, výplaty z korunových účtů československých pracovníků, kteří pracují dlouhodobě v zahraničí a na jejichž účty jim tuzemští zaměstnavatelé poukazují část platu. Z těchto účtů, na příkaz jejich majitelů, provádí banka též úhrady nájemného, výživného apod. Pro devizové cizozemce otevírá banka cizozemské účty v československé nebo cizí měně. Jsou to účty buď transferovatelné, z nichž mohou být prováděny bez omezení úhrady do zahraničí, nebo netransferovatelné, z nichž je možno provádět platby pouze v ČSSR.

§ 5. INVESTIČNÍ BANKA

Právní postavení Investiční banky vyplynulo z realizace našeho prvního dvouletého hospodářského plánu na léta 1947–1948. Vládní program o dvouletém plánu obnovy a výstavby Československé republiky stanovil zásadu, že „finanční politika státu má zabezpečit plnění dvouletého plánu po finanční stránce“. Znamenalo to zajistit finanční prostředky potřebné pro plánované investiční akce.

Finanční zdroje na krytí investiční výstavby bylo možno získat jednak z vlastních prostředků přímých investorů, jednak však bylo třeba opatřit finanční zdroje pro znárodněný sektor národního hospodářství. Právě pro tuto finanční a úvěrovou investiční službu byla zřízena Investiční banka jako národní podnik zákonem č. 183/1948 Sb. se sídlem v Praze, pobočným závodem v Brně a oblastním ústavem pro Slovensko v Bratislavě. Investiční banka zahájila svou činnost 1. října 1948, kdy současně zanikly Československý reeskontní a lombardní ústav, Zemská banka pro Čechy, Ústřední banka spořitelů v Čechách a na Moravě, Zemská banka pro Moravu a Slezsko a Slovenská hypoteční a komunální banka. Práva a závazky těchto ústavů přešly na Investiční banku univerzální sukcesí bez likvidace.

Hlavní funkční náplní nově zřízené banky bylo financování investic zahrnutých do státního plánu, jejich peněžní kontrola, jakož i poskytování a přejímání dlouhodobých půjček. Jejím zřízením se sledovalo oddělení financování investic od financování běžného provozu. Vedle této primární činnosti na úseku financování, úvěrování a kontroly investic vykonávala Investiční banka svou činnost vyplývající z jejího právního nástupnictví do závazků vedených zaniklých ústavů.

Zákonem č. 61/1950 Sb. byla novelizována některá ustanovení zákona č. 183/1948 Sb. Jde však jen o změny, které se týkají organizační stránky, nikoli funkční náplně činnosti banky. Podstatnější změna v postavení Investiční banky nastala zákonem č. 84/1952 Sb., o organizaci peněžnictví. Banka byla přeměněna z formy národního podniku ve státní peněžní ústav s právem zřizovat pobočky. Stejně jako Státní banka československá a Státní spořitelny má i Investiční banka statut samostatné právnické osoby a neručí za závazky státu, s výjimkou případu, kdy by výslovně takovou záruku převzala. Naopak stát ručí za závazky těchto státních peněžních ústavů, pokud tak je výslovně stanoveno.

Hlavní náplň činnosti Investiční banky tvořilo podle zákona č. 183/1948 Sb., jak jsem již uvedl, financování a peněžní kontrola plánovaných investic, dále poskytování a přejímání dlouhodobých půjček, emisních a neemisních, i k jiným účelům než investičním, jakož i provádění služeb pro Fond znárodněného hospodářství. Vedle toho bylo úkolem banky soustřeďovat všechny zdroje určené k financování investic, uskutečňovat operace spojené s rozdělováním těchto zdrojů, kontrolovat dodržování projektové, rozpočtové, smluvní a zúčtovací kázně, provádět cenovou a technickou kontrolu investic. Činnost Investiční banky se současně vzta-

hovala na financování provozu stavebních, geologických a projektových organizací.

Výrazná změna v náplni činnosti Investiční banky nastala v roce 1958 v souvislosti s požadavkem na zvýšení ekonomické efektivnosti řízení národního hospodářství. Bylo rozhodnuto převést financování a kontrolu investic z Investiční banky do Státní banky československé. Stalo se tak zákonem č. 43/1958 Sb., o rozšíření oboru činnosti Státní banky československé, kterým přešlo na Státní banku československou financování a kontrola investic organizací socialistického sektoru a poskytování dlouhodobého úvěru těmto organizacím. Bylo tak překonáno rozdělení ve financování a úvěrování podniků a tato činnost soustředěna v jediné bance.

Okruh působnosti Investiční banky byl podstatně zúžen a její organizace zjednodušena. V současné době představuje Investiční banka v soustavě našeho peněžnictví určitou zvláštnost, a to jak z hlediska své působnosti, tak ve smyslu organizačním.

V roce 1969 po přeměně státoprávního uspořádání naší republiky byla zrušena její bratislavská pobočka, takže působnost Investiční banky zůstala omezena pouze na Českou socialistickou republiku. Od 1. 1. 1971 přešla banka na základě usnesení vlády č. 290/1970 do sféry působnosti federálního ministerstva financí. Ve Slovenské socialistické republice přešly v roce 1969 její funkce na tehdy ještě oblastní, nyní hlavní ústav Státní banky československé v Bratislavě. Je to tedy z hlediska federativního uspořádání státu nerovnoměrnost a zvláštnost.

Investiční banka ve skutečnosti nevykonává nejpodstatnější bankovní činnost, tj. poskytování úvěru. Její funkce byly nově upraveny ve statutu, schváleném usnesením vlády č. 723/1958. Podle něho vykonává Investiční banka likvidaci obchodů po svých právních předchůdcích (uvedených výše). V oblasti cenných papírů a majetkových hodnot vykonává Investiční banka finanční službu pro stát i na úseku tuzemských cenných papírů, jejichž rozsah je v současné době velmi omezený; jde v podstatě jen o státní dluhopisy, vydané podle zákona o soudní rehabilitaci č. 82/1968 Sb. ve znění zákona č. 70/1970 Sb. a podle vládního nařízení č. 65/1969 Sb. Vedle této agendy je Investiční banka pověřena ještě likvidací finančních závazků bývalého Fondu znárodněného hospodářství. Podle § 7 zákona č. 142/1970 Sb., o devizovém hospodářství, zajišťuje Investiční banka od roku 1971 funkci devizové banky na základě pověření Státní banky československé.

Banka je nyní podřízena federálnímu ministerstvu financí, které vedle dohledu a kontrolní činnosti vydává pokyny pro operace banky a pro sestavování jejích technickohospodářských plánů, projednává a schvaluje návrhy na organizační strukturu a na úpravu platových poměrů pracovníků banky, schvaluje rozpočet správních nákladů banky, projednává a schvaluje souhrnné roční účetní výkazy a průvodní zprávy k nim, atd.

MILAN BAKES

Právní regulace úvěru, peněžního oběhu a devizového hospodářství měnovým plánem

§ 1. MĚNOVÝ PLÁN, JEHO EKONOMICKÁ A PRÁVNÍ POVAHA A FUNKCE

V Československé socialistické republice tvoří podle zákona č. 145/1970 Sb., o národohospodářském plánování, soustavu národohospodářských plánů státní plán rozvoje národního hospodářství federace a republik, státní rozpočet federace a republik a měnový plán ČSSR, hospodářské plány a plány oblastí. V současné podobě jako souhrn vztahů úvěrového, pokladního a devizového plánu byl měnový plán poprvé sestaven, vládou ČSSR schválen a jeho plnění zajišťováno a kontrolováno na rok 1970.

Měnový plán ČSSR, sestavovaný Státní bankou československou za účasti dalších orgánů a organizací a schvalovaný vládou ČSSR na pětileté a roční období, je základním nástrojem řízení a činnosti Státní banky československé a ostatních československých peněžních ústavů. Podstatně ovlivňuje řízení měny vládou ČSSR, zejména v té části řízení měnového vývoje, která se uskutečňuje bankovními nástroji měnové politiky, ať již vnitřními nebo zahraničními.

Závazným základem pro sestavení měnového plánu ČSSR jsou úkoly a cíle státního plánu rozvoje národního hospodářství. Kromě toho měnový plán vychází i ze vztahů ke státním rozpočtům federace a republik a z rozborů měnové situace a vyčísluje žádoucí vývoj peněžních zásob, úspor, úvěrů, zahraničních pohledávek a závazků a devizových rezerv.

Měnový plán je nástrojem komplexního posuzování měnových činitelů v reprodukčním procesu, v tvorbě a rozdělení důchodů. Má zajišťovat vazbu mezi řízením měnové oblasti a ostatních oblastí národního hospodářství. Jednou ze základních funkcí měnového plánu a jeho nástrojů je prosazování a uplatňování měnových stabilizačních hledisek při tvorbě hospodářské politiky. Prakticky to představuje prosazování v předstihu Státní bankou československou vypracovaných a zdůvodněných požadavků na úpravu základních hodnotových vztahů a ukazatelů, které je nutno v hospodářství realizovat z hlediska zajištění požadavků měnové politiky nebo upevňování měny při sestavování a realizaci státního plánu rozvoje národního hospodářství a při jeho zdokonalování na tomto základě. Na druhé straně je měnový plán jako celek i jednotlivé jeho nástroje jedním

z prostředků realizace záměrů státního plánu a státní hospodářské politiky.

Z právního aspektu je měnový plán upraven spolu se zásadami vnitřní a zahraniční bankovní měnové politiky pouze velmi rámcově v § 4 zákona č. 144/1970 Sb. o Státní bance československé. Podle tohoto ustanovení zákona Státní banka československá ve spolupráci s příslušnými orgány vypracovává a předkládá vládě ČSSR ke schválení návrh zásad vnitřní a zahraniční bankovní měnové politiky a návrh měnového (úvěrového, pokladního a devizového) plánu k zajištění úkolů a cílů státních plánů rozvoje národního hospodářství. Konkrétní úprava a rozpracování problematiky měnového plánu je pak provedena normami nižší právní síly, resp. normativními interními instrukcemi předsedy Státní banky československé.

Základem číselných, tabulkových sestav měnového plánu ČSSR je z bilančně technického hlediska sestava souhrnného úvěrového plánu. Tato část měnového plánu ČSSR shrnuje zejména úvěrové zdroje a úvěrové potřeby Státní banky československé a Československé obchodní banky, a. s., a jimi financovaných nebo úvěrovaných organizací, jakož i zdroje a potřeby České a Slovenské státní spořitelny a České a Slovenské státní pojišťovny, s převahou vztahů k obyvatelstvu.

Devizový plán shrnuje devizové vztahy všech subjektů oprávněných k činnosti na devizově měnovém úseku a obsahuje platební obrát a úvěrové operace k zahraničí. Vyjadřuje spojitosti vnitřních a vnějších měnově ekonomických vztahů v měnovém plánu ČSSR.

Obě tyto části měnového plánu ČSSR se významně podílejí na stanovení finančních a úvěrových vztahů peněžních ústavů k organizacím a k zahraničí a tím i k reprodukčnímu procesu, v menší míře pak i k obyvatelstvu, zvláště pokud jde o tvorbu úsporných vkladů jako zdrojů úvěrového plánu a pro poskytování půjček.

Pokladní plán vyčísluje žádoucí změnu stavu hotovostního oběhu a dále poměrně podrobně i obrát hotovostní podle velikosti a důvodů vydávání do oběhu a stahování z oběhu platidel. Charakterizuje některé stránky ovlivňující bezprostředně životní úroveň obyvatelstva a je ve svém územním průřezu současně nástrojem zabezpečování potřebného množství platidel pro zabezpečení hotovostního peněžního obrátu.

V souhrnné sestavě měnového plánu ČSSR jde v podstatě podle dosud se vyvinuvší praxe o podchycení přírůstků těch zdrojů v plánovaném roce, vznikajících v peněžní formě v tuzemsku a devizových zdrojů ve styku se zahraničím, kterých je možno použít pro financování formou vnitřních úvěrů v ČSSR (organizacím, obyvatelstvu), popřípadě ve styku se zahraničím. Současně se přírůstky zdrojů i jejich použití třídí z hlediska, zda jde o zdroje a použití krátkodobé či dlouhodobé. Přitom vždy některé z těchto zdrojů a jejich použití podrobněji vyčísľují jednotlivé součásti měnového plánu ČSSR.

Souhrnem sestavy měnového plánu ČSSR ovlivňují všechny tři součásti měnového plánu. Souhrnná sestava měnového plánu ukazuje váhu jednotlivých finančních „volných“ zdrojů použitelných k přerozdělení

v národním hospodářství k rozvoji základních fondů, k rozvoji výroby, služeb, k zvýšení životní úrovně obyvatelstva a k podpoře rozvoje mezinárodních ekonomických vztahů.

Vedle ovlivňování měnově rozhodujících hmotných procesů výroby, odbytu, míry akumulace, zvláště v zásobách, vztahů produktivity a mezd atd., podává sestava měnového plánu ČSSR a doprovodný rozbor informace a současně je nástrojem usměrnění těch peněžních proudů, které jednak podporují celkový zdravý měnový vývoj, jednak mohou brzdit, omezovat nežádoucí tendence v hospodářství. V některých směrech měnový plán ČSSR a jeho nástroje bankovní měnové politiky pomáhají doлаđovat a zajišťovat záměry a úkoly státního plánu rozvoje národního hospodářství a soustavy hospodářských plánů, přičemž úloha státního plánu ve vztahu k měnovému plánu je primární, rozhodující. Současně je možno v dosavadním vývoji tvorby, zajišťování, kontroly a hodnocení plnění měnového plánu ČSSR pozorovat další aspekt působení měnového plánu ČSSR ve vztahu ke státnímu plánu a státním rozpočtům, popřípadě hospodářským plánům, že je totiž ověřovatelem správnosti nebo únosnosti jejich úkolů a záměrů, stupně mobilizovatelnosti zdrojů a rezerv z hlediska vlivu a působení na měnu. Tvorba či kontrola plnění měnového plánu odhaluje i některá slabá místa hospodářského vývoje a je tak zdrojem podnětů k mobilizaci příslušných orgánů, aby závčas řešily nedostatky a činily potřebná opatření.

Měnový plán ČSSR navazující na úkoly státního plánu a vycházející z analýz měnové situace kvantifikuje podle stupně znalosti v době jeho tvorby žádoucí vývoj hotovostního i bezhotovostního peněžního oběhu, úvěrových a devizových vztahů, popřípadě další základní měnově stabilizační potřeby. Rozepsán po schválení vládou ČSSR a zajišťován co do realizace usměrňuje tak činnost Státní banky československé a ostatních peněžních ústavů v souladu s koncepcemi a cíli státního plánu, popřípadě též státních rozpočtů. Poskytování úvěrů v tuzemsku, zvyšování vkladů a úspor organizací i obyvatelstva, devizové hospodářství i úvěrové vztahy k zahraničí jsou řízeny tak, aby se zlepšoval vztah mezi růstem peněžních prostředků v hospodářství, růstem národního důchodu a společenského produktu, aby byla zajišťována běžná platební schopnost ve vztahu k zahraničí, aby vnější ekonomické vztahy byly využívány jako jeden z faktorů růstu národního hospodářství a aby byla posílena kupní síla koruny ve vnitřních i v zahraničních ekonomických vztazích.

Jestliže měnový plán ČSSR a podle něj zaměřovaná činnost Státní banky československé a ostatních peněžních ústavů vychází ze státního plánu a tyto úkoly státního plánu má pomáhat zajišťovat, neznamená to, jak stanoví též zásady u zahraniční bankovní měnové politiky schválené vládou ČSSR, mechanické zajišťování plnění všech úkolů úvěrem a devizami. Peněžní ústavy jsou podle zmíněných zásad měnové politiky povinny odmítnout poskytnutí těchto zdrojů v případech, kdy organizace nezajišťuje jejich efektivní a hospodárné využití k plnění úkolů nebo doporučení státního plánu. Příslib a zahrnutí úvěru do plánu organizace

na příslušný rok neznamená automatický její nárok na poskytnutí úvěrových prostředků nebo i devizových prostředků. Banka má podle uvedených zásad měnové politiky diferencovat svůj postup vůči organizacím podle úrovně jejich hospodaření, spojovat poskytnutí úvěru s podmínkami odstraňování závad a nežádoucího, neplánovaného vývoje apod.

Vztahy jednotlivých součástí měnového plánu ČSSR navzájem jsou podřízeny a současně vyplývají z funkce měnového plánu ČSSR.

Poměrně jednodušší bilančně technický vztah existuje mezi pokladním a úvěrovým plánem. Saldo pokladního plánu, představuje-li přírůstek oběživa, je ve stejné výši zdrojem tvorby úvěrového fondu. Kromě toho zde existují vazby mezi bilancí peněžních příjmů a výdajů a úvěrovým plánem (vklady obyvatelstva jsou jeho zdrojem) a mezi bilancí peněžních příjmů a výdajů obyvatelstva a pokladním plánem. Mezi pokladním a devizovým plánem existuje vztah daný rozsahem směnářenské činnosti, v devizovém plánu v části neobchodních platů. Růstovým faktorem tohoto vztahu je v posledních letech především zvyšování rozsahu cestovního ruchu.

Komplikovanější, zprostředkovanější vztahy jsou mezi úvěrovým a devizovým plánem. Základní bilančně kvantitativní vztah se odvíjí především mezi saldem devizového plánu v devizových pohledávkách a závazcích a mezi tvorbou nebo použitím zdrojů úvěrového plánu. Jestliže zdroje ze zahraničí ve formě krátkodobých a dlouhodobých podnikových a bankovních závazků jsou v zůstatku vyšší než potřeby do zahraničí ve formě krátkodobých a dlouhodobých podnikových a bankovních pohledávek, jde o zdroj úvěrového plánu; jinak řečeno, převýšení těchto devizových pasiv nad aktivy zvyšuje použitelný úvěrový fond pro vnitřní úvěry a naopak. V úvěrovém plánu se tento vztah vyjadřuje zvláštní položkou „vztah k zahraničí“, přičemž může být uváděn brutto metodou, nekompenzovaně.

Z těchto vztahů úvěrového a devizového plánu zvláště významným úkolem je přezkoumávání míry působení zahraničních ekonomických vztahů na vnitřní ekonomiku z hlediska vlivu na kvalitu měny. Devizová politika, zapracovaná a kvantifikovaná především v devizovém plánu, by měla zabezpečovat, aby chybějící vnitřní zdroje, zejména mimo plán, nebyly nahrazovány zahraničními zdroji a tak zvyšována vnější devizová zadluženost, která zvláště v případě dovozu zboží spotřebního charakteru, nezajišťujícího devizovou návratnost, je značným břemenem pro udržení globální i strukturální devizové rovnováhy. Opačně je třeba trvale sledovat a zhodnocovat míru poskytování vnitřních zdrojů do zahraničí bez současného ekvivalentu, tedy na různé formy úvěrů nebo ve formě darů, z hlediska působení na vnitřní ekonomiku a na kupní sílu koruny. Vývoz na úvěr a jinak poskytované prostředky do zahraničí bez současného ekvivalentu působí ve vztahu k vnitřní ekonomice (do doby návratnosti u úvěrů) inflačně, pokud přijímané úvěry při dovozu nevytvářejí protihodnotu úvěrů při vývozu a pokud nejde o poskytování prostředků v rámci vytvořeného nadproduktu, jestliže je s ním možno disponovat tímto způsobem.

Kromě naznačených některých hlavních vztahů mezi jednotlivými částmi měnového plánu ČSSR třeba brát v úvahu též hlavní vnitřní vztah každé z částí měnového plánu a měnového plánu jako celek, a to mezi velikostí přírůstků zdrojů a potřeb, tedy vztah závislosti užití přírůstků prostředků jen do výše reálně plánovatelného přírůstku zdrojů. Tento vztah je důležitý zvláště u úvěrového a devizového plánu. U úvěrového plánu ve spojitosti s plánováním přírůstku zdrojů z vkladů obyvatelstva, dále úspor podnikové sféry a zdrojů ze zahraničí a eventuálně i zdrojů z přebytku státních rozpočtů vzhledem k tomu, že na reálnosti plánování změny těchto zdrojů závisí reálnost a neinflačnost rozpisu změny úvěrů vůči ostatním peněžním ústavům a organizacím na celý rok dopředu; u devizového plánu záleží pak na reálnosti plánované tvorby devizových zdrojů v celkovém objemu i ve struktuře též reálnost rozpisu krytí devizových potřeb oprávněných subjektů opět na celý rok dopředu. Riziko v reálnosti krytí devizových potřeb oprávněných subjektů je u dovozů z kapitalistických států snižována režimem čtvrtletního upřesňování a uvolňování devizového krytí podle rozsahu deviz vyprodukovaných vývozem.

Měnový plán ČSSR je tedy ve smyslu § 4 zákona č. 144/1970 Sb., o Státní bance československé souhrnem úkolů a ukazatelů a jimi představovaných vztahů úvěrových, devizových a emisně peněžních nejen za Státní banku československou, ale i za Československou obchodní banku, a. s., Českou státní spořitelnu, Slovenskou státní spořitelnu a další, z hlediska obsahu měnového plánu ČSSR, méně významné peněžní ústavy. Tím je vytvořen předpoklad pro řízení měny vládou ČSSR za celou peněžně úvěrovou soustavu a tedy i řízení činnosti Státní banky československé a ostatních peněžních ústavů v ČSSR. Kromě toho měnový plán ČSSR tvoří spolu se státním plánem rozvoje národního hospodářství a státními rozpočty jednotnou soustavu národohospodářských plánů, z čehož vyplývají pro tyto plány významné vzájemné vztahy.

Nejobsažnější a všestranný je vztah měnového plánu ČSSR ke státnímu plánu rozvoje národního hospodářství. Měnový plán vychází v etapě tvorby z obsahu souběžně připravovaného státního plánu v řadě směrů, úkolů a ukazatelů. Státní banka československá v této etapě provádí analýzu vlastního východiska pro tvorbu měnového plánu ve všech částech a ukazatelích, včetně veličin, představujících ukazatele státního plánu a státních rozpočtů.

Ve vztahu ke státnímu plánu rozvoje národního hospodářství navazuje měnový plán ČSSR především na dynamiku a strukturu tvorby hmotných zdrojů a z toho vyplývající tvorby a užití důchodů v podnikové sféře. To má zásadní význam pro plánování potřeby oběžných prostředků a pro potřebu, popřípadě určení prostoru pro účast úvěru na financování těchto potřeb, jakož i ve vztahu k uspokojování potřeb obyvatelstva. Dále navazuje měnový plán na investiční části státního plánu, podle nichž zaměřuje svou úlohu jednak co do celkové velikosti investičních úvěrů a dále v jejich struktuře účelové i odvětvové v závislosti na účasti jiných zdrojů financování reprodukce základních fondů. Měnový plán, a to plán pokladní

a plán úvěrový, pokud jde o půjčky občanům a vklady obyvatelstva, navazuje na státní plán i prostřednictvím bilance příjmů a výdajů obyvatelstva, v které se promítá plán práce i plán maloobchodního obrátu. Plán zahraničního obchodu, respektive obchodní bilance je dále základem celého devizového plánu. Určuje objem i teritoriální zaměření vývozu i dovozu a tudíž i tvorbu a potřebu deviz pro tyto účely. K tomuto východisku se pak v devizovém plánu řadí další položky, devizová potřeba, obraty a saldo platební bilance a změny devizové pokladny.

Poněkud užší rozsahem jsou vztahy měnového plánu ČSSR ke státním rozpočtům, zato však jsou kvalitativně citlivější, neboť jak měnový plán, tak i státní rozpočty mají protiinflační zaměření v přerozdělování peněžních zdrojů v národním hospodářství a v celkovém užití vytvářených peněžních důchodů s ohledem na tvorbu a užití národního důchodu. Měnový plán ČSSR především přebírá ze státního rozpočtu schválený přebytek jako zdroj úvěrového plánu. Dále měnový plán navazuje na státní rozpočty v údajích o sociálních příjmech obyvatelstva, které tvoří součást celkových peněžních příjmů obyvatelstva. Podle výše rozpočtových investičních dotací socialistickým organizacím, respektive státním socialistickým organizacím a s ohledem na financování nových investic ze státních rozpočtů a z rozpočtů národních výborů a jejich účelové a odvětvové struktury Státní banka československá v měnovém plánu ČSSR vytváří i prostor pro účast investičních úvěrů na financování reprodukce základních fondů podle účelu a odvětví národního hospodářství. Platí zde obecný vztah, modifikovaný úvěrovými podmínkami Státní banky československé, že čím vyšší je možnost poskytovat investiční úvěry, tím menší je tlak na nenávratné financování investic ze státního rozpočtu a naopak.

Ze vztahů měnového plánu a státních rozpočtů vyplývá též potřeba sladovat úrokovou politiku s rozpočtovou politikou, neboť každé zvýšení nebo snížení úroků z úvěrů se dotýká v současné době nákladů socialistických organizací, ale také zároveň zisku Státní banky československé, který se absolutní většinou odvádí do státního rozpočtu federace, kde se významně podílí na jeho příjmech.

§ 2. SESTAVOVÁNÍ A ROZPIS MĚNOVÉHO PLÁNU

K podkladům pro sestavování měnových plánů patří zejména údaje pro sestavení návrhů státního plánu a státního rozpočtu federace, záměry státní hospodářské politiky, bankovní měnové analýzy, oceňující měnový vývoj a účinnost nástrojů banky, rozbory důchodové situace organizací, vývoj zásob, investiční výstavby a vývoj úspor obyvatelstva a návrhy úvěrových, pokladních a devizových plánů ústředí, které jsou vlastně analytickými sestavami měnového plánu, a konečně i návrhy úvěrových a pokladních plánů hlavních ústavů banky a ostatních peněžních ústavů.

Postup prací na vypracování měnového plánu navazuje na práce spojené se státním plánem rozvoje národního hospodářství a státním rozpočtem

federace. Ústředí banky zpracovává své vlastní návrhy měnového plánu, porovnává je s návrhy státního plánu a státního rozpočtu federace a republik a s návrhy finančních bilancí ústředních orgánů. Návrh měnového plánu banka předkládá vládě ČSSR současně s měnovým plánem jako souhrnným dokumentem. Banka navrhuje závazné úkoly v tvorbě a použití úvěrového fondu, v členění podle národních republik, jako např. kontingenty a limity provozních a investičních úvěrů, půjček občanům, záměry v oblasti hospodaření s devizami apod.

Úvěrové plány sestavují vedle ústředí banky i hlavní ústavy banky, dále Československá obchodní banka, a. s., Investiční banka, Česká a Slovenská spořitelna a pojišťovna, Živnostenská banka, n. p., a další organizace, které banka k účasti na úvěrovém plánování vyzve. Peněžní ústavy předkládají návrhy úvěrových plánů také příslušnému ministerstvu financí.

Pokladní plány sestavuje ústředí banky za ČSSR, v členění na ČSR a SSR a hlavní ústavy za příslušnou národní republiku. Devizový plán pak sestavuje ústředí banky; obchodní část devizového plánu ve spolupráci s federálním ministerstvem zahraničního obchodu.

Návrh měnového plánu schvaluje podle § 4 odst. 1 zákona č. 144/1970 Sb., o Státní bance československé, vláda ČSSR. Domnívám se, že i když státní rozpočty se schvalují příslušným zastupitelským orgánem ve formě zákona, je pro účely měnového plánu ČSSR forma usnesení vlády ČSSR dostačující. Vláda musí totiž mít možnost prostřednictvím Státní banky československé pružně reagovat na měnící se potřeby v hospodářství, ovlivněné např. případnou neúrodou, vývojem cen, situací na zahraničních trzích apod. Pokud by měnový plán byl předkládán ke schválení zastupitelskému orgánu, mohlo by to vést k obtížím nejméně technické povahy (zdlouhavost legislativního procesu), avšak také k nežádoucím důsledkům pozdního reagování na nastalou situaci.

Vládou ČSSR schválený měnový plán je rozepisován orgánům, které jej zabezpečují. Forma a způsob rozpisu měnového plánu odpovídají zásadám rozpisu státního plánu a státních rozpočtů. Rozpis úkolů zahrnutých do plánu provádí banka prostřednictvím úvěrového, pokladního a devizového plánu. Tento měnový rozpis odpovídá promítnutí úkolů státního plánu do hospodářských plánů ústředních orgánů, středních článků řízení a organizací. Proto banka projednává a koordinuje rozpis úkolů měnového plánu s příslušnými orgány hospodářského řízení. Rozpis devizových zdrojů se provádí podle podmínek stanovených Státní bankou československou pro konání platů do zahraničí, které souvisejí s prováděním mezinárodního obchodu, mezinárodní dopravy a mezinárodního zasilatelství a pro devizové krytí dovozů.

Stupeň závaznosti rozpisu se řídí podle toho, jak závažné důsledky by měla případná odchylka od záměrů měnového plánu. Jako závazné se zpravidla rozepisují úvěry a přiděl deviz k zabezpečení závazných úkolů a limitů státního plánu.

Měnový plán obsahuje obvykle rezervu, jejíž výši a použití stanoví

Státní banka československá se souhlasem Státní plánovací komise a federálního ministerstva financí. Úvěrová rezerva zahrnuje část zdrojů měnového plánu, která není adresně rozdělena již v měnovém plánu, ale s jejímž rozdělením se počítá v průběhu plánovacího období. Plánuje se jednak účelová rezerva (úvěry na konkrétní potřeby, u nichž je zřejmé, že vzniknou, ale neví se, v jaké výši) nebo neúčelová rezerva na krytí nepředvídaných potřeb v hospodářství. Rezerva je centralizována u předsedy Státní banky československé. Kromě této centrální rezervy, která je zahrnuta v měnovém plánu, mohou jednotlivá rozepisující místa vytvářet rozpisové rezervy k dodatečnému zpřesnění rezervy. Tyto rezervy však nejsou součástí měnového plánu.

§ 3. MĚNOVÝ PLÁN A ZÁSADY VNITŘNÍ A ZAHRANIČNÍ BANKOVNÍ MĚNOVÉ POLITIKY

O Zásadách vnitřní a zahraniční bankovní měnové politiky (dále jen Zásady) hovoří § 4 odst. 1 zákona o Státní bance československé. Obdobně jako měnový plán, slouží i Zásady k zajištění úkolů a cílů státních plánů rozvoje národního hospodářství. Oba dokumenty tvoří základ pro výkon činnosti banky; oba také schvaluje vláda. Praxe je přitom taková, že se předkládají vládě ČSSR společně a společně projednávají, přičemž Zásady se schvalují ve formě usnesení k měnovému plánu.

Máme tedy u nás dva nástroje, jimiž vláda řídí bankovní měnovou politiku. Je to měnový plán ČSSR, který obsahuje úvěrou a emisní direktivu, vymezuje zadluženost vůči zahraničí a Zásady, které určují, co bude banka přednostně podporovat úvěrem a uvolňováním deviz, dále metody ekonomické práce pro banku, výši úroků a vkladů. Znamená to, že mobilizací i dočasně volných zdrojů národního hospodářství, jejich redistribucí i emisi nových zdrojů vláda reguluje nejen vymezením jejich objemu, ale i nepřímou vytypováním podmínek pro poskytnutí úvěru a deviz, stanovením cílů, které budou úvěrem a devizami preferovány apod.

Po formální stránce prodělaly Zásady složitý vývoj. V padesátých letech tento dokument neexistoval a jeho funkci plnila usnesení kolegia ministra financí k úvěrovému plánu, popř. usnesení vlády o bance. Teprve v šedesátých letech dostávají Zásady zhruba dnešní pojetí dokumentu pro řízení činnosti banky a mají nejprve formu přílohy k příkazům generálního ředitele banky a později, tj. se zaváděním prvků zdokonalené soustavy řízení, formu usnesení vlády k úvěrovému a od roku 1970 k měnovému plánu.

Zásady prodělaly vývoj i po stránce obsahové. V první etapě dávaly návod pro uzavírání úvěrových smluv s organizacemi a vyzdvihovaly požadavek efektivnosti a rentability peněžních zdrojů vkládaných do hospodářství. Jelikož za dřívější úpravy nebylo jasně vyřešeno řízení devizového hospodářství, stanovily Zásady kromě opatření při úvěrování vnitrostátní ekonomiky jenom obecné principy pro úvěrovou politiku

u organizací zahraničního obchodu a pro poskytování devizových úvěrů Československou obchodní bankou. V další etapě se zaměřily Zásady na aktivní depozitní a restriktivní úvěrovou politiku, politiku stabilizace úvěrů a rozšíření aktivizace dlouhodobých zdrojů (emise bankovních obligací). Podle neuskutečněných představ o přestavbě naší peněžní soustavy, v níž vedle emisní banky měly působit samostatné komerční banky, bylo navrhováno, aby bylo využito v peněžnictví některých tržních prvků jako měnově regulačních instrumentů, např. kontingence emisního úvěru, výše povinných rezerv, diskontní politiky apod.

Po překonání krizového období od roku 1970 byla do Zásad promítnuta zpřísněná protiinflační politika a politika obnovy strukturální rovnováhy platební bilance. Při odstraňování deformací, upevňování centrálního řízení a obnovení autority státního plánu po roce 1971 byla bankovní měnová politika orientována na aktivní podporu konsolidačního programu strany a obnovení důvěry v měnu. Banka vyhlásila politiku diferencované úvěrové a devizové restrikce, zaměřenou na aktivní podporu priorit státního plánu při posilování stabilizačních faktorů v hospodářství. Základní formou zajištění této politiky byla kontingence úvěrů a regulace devizových potřeb.

Nová orientace bankovní měnové politiky byla nastoupena v roce 1972, kdy se přešlo od restriktivní měnové politiky k měnové politice, zaměřené na aktivní podporu progresivních směrů rozvoje v souladu se záměry státního plánu. Analogicky s vnitřní bankovní měnovou politikou byla orientována i zahraniční bankovní měnová politika, a to na prosazování měnově příznivých trendů do plánů a zvyšování devizových rezerv.

Pokud jde o právní problematiku Zásad, není upravena právním předpisem a jsou kolem ní i dnes určité nejasnosti. Jednou z nich je skutečnost, že nikde není stanoven jejich časový horizont. Původně byly Zásady vydávány na rok, v období oslabení centrálního plánu došlo k dílčím úpravám Zásad během jednoho roku, po konsolidaci ekonomiky se přešlo k vydávání Zásad na období pětileté. Na místo původní vazby na roční měnový plán se tedy v praxi vytvořila vazba Zásad na pětiletý měnový výhled.

Právní stránka Zásad není zcela vyřešena ani po roce 1975, kdy poprvé došlo k registraci Zásad v částce 34 Sbírky zákonů ze dne 15. prosince 1975. Tím se Zásady staly sice obecně závazným právním předpisem, který je však pro přímé adresáty dostupný pouze u organizačních jednotek Státní banky československé.

JITKA NĚMCOVÁ

Měnový plán a Soubor opatření

§ 1. MĚNOVÝ PLÁN A JEHO KONCEPCE V 7. PĚTILETCE

Právní úprava měnového plánu je dostatečným právním rámcem pro realizaci úkolů vyplývajících ze závěrů XVI. sjezdu KSČ pro řízení měnové oblasti. Je však zapotřebí soustředit se na systém tvorby měnového plánu, na prosazování ukazatelů, které nejen objektivně vyjadřují efektivnost reprodukčního procesu, ale zároveň přinášejí do ekonomické sféry náležitý podněcující prvek.

V současné době je systém tvorby měnového plánu¹⁾ dotvářen tak, aby navazoval na koncepci hospodářského a sociálního rozvoje stanovenou Souborem opatření ke zdokonalení soustavy plánovitého řízení národního hospodářství po roce 1980 a odpovídal cílům a záměrům stanoveným Směrníci hospodářského a sociálního rozvoje na léta 1981—1985. U všech součástí měnového plánu, tj. plánu úvěrového, pokladního a devizového, vychází ze zásady, že v rámci zdokonaleného měnového plánování v 7. pětiletce mají být v celé soustavě národohospodářských plánů koordinovaně promítnuta měnová hlediska jako měřítko při řízení a rozhodování v ekonomických otázkách i při hodnocení efektivnosti reprodukčního procesu.

Vedle využívání měnových kritérií je do systému zapracována i zásada kritérií efektivního využití úvěrů. Vcelku jde o naplňování bankovní měnové politiky směřující v daném období k postupnému obnovování strukturální ekonomické rovnováhy. Tato politika má charakter aktivní úvěrové restrikce a ve srovnání s 6. pětiletkou se vyznačuje dvěma výraznými rysy: nižší úvěrovou emisí a zpomalením čerpání zdrojů ze zahraničí.

Pod pojem tvorby měnového plánu spadají v pravém slova smyslu všechny časové úseky vyplývající z obecné metodiky plánování, tj. zpracování měnových prognóz na období delší než pět let, měnových výhledů zpracovaných na pětiletku a ročních měnových plánů.

Základním obecným cílem sledovaným při tvorbě měnového plánu je zajištění cílů státní hospodářské a měnové politiky na příslušné období, a to v propojení na úkoly stanovené státním plánem rozvoje ná-

¹⁾ Je upraven vnitřními předpisy banky.

rodního hospodářství (dále jen „státní plán“) a státními rozpočty federace a obou republik (dále jen „státní rozpočet“).

Měnová prognóza je koncepční studií. Základem pro její vypracování je analýza dlouhodobých trendů a úvaha o dalším vývoji vyplývající ze zobecněných závěrů.

Pětiletý měnový výhled obsahuje pro dané období soubor koncepčních záměrů měnového vývoje, jako např. dlouhodobou dynamiku úvěrů, peněžního oběhu, devizové situace apod.

Roční měnový plán konkretizuje úkoly stanovené měnovým výhledem pro jednotlivé roky, reaguje na pozitivní a negativní odchylky od záměrů měnového výhledu. Je ve své základní sestavě bilancí, která podává přehled o hotovostech, bezhotovostních a devizových zdrojích, které bankovní soustava centralizuje a rozděluje při realizaci reprodukčního procesu, jakož i o výši emise potřebné k zajištění dynamiky peněžního obrátu vyplývající z procesu rozšířené socialistické reprodukce.

Sestava je v základním věcném i časovém členění uspořádána tak, aby umožňovala průběžně hodnotit vývoj

- potřeb a zdrojů v úhrnu,
- vztah mezi vnitřní ekonomikou a zahraničím,
- vazbu úvěru na jeho zdrojovou stránku,
- potřeby a zdroje v základních měnových okruzích (obyvatelstvo, podniková sféra, státní rozpočet, zahraničí),
- časové hledisko (krátkodobost, dlouhodobost).

Měnový plán je koncepčně pojat jako plán celé úvěrové soustavy ČSSR a jejího vztahu k národnímu hospodářství. Souhrnná sestava je doplňována analytickými údaji v úvěrovém, devizovém a pokladním plánu.

Práce na tvorbě měnového plánu probíhají podle časového harmonogramu, který sestavuje banka v souladu s časovým postupem stanoveným pro přípravu státního plánu a státního rozpočtu. Základními podklady pro tvorbu návrhu měnového plánu jsou:

- zásady vnitřní a zahraniční bankovní měnové politiky (dále jen „zásady“),
- direktivy vlády ČSSR pro sestavení státního plánu,
- úkoly měnového výhledu (při sestavování ročního měnového plánu),
- vyhodnocení vývoje ekonomiky a plnění měnového plánu v uplynulých obdobích (stav a vývoj měny),
- kvantifikace, propočty a prognózy potřeb a zdrojů zpracované bankou,
- kvantifikace, propočty a prognózy potřeb a zdrojů zpracované určitými resorty.

V celém procesu zpracování návrhu měnového plánu je zajišťována aktivní spoluúčast ústředních a krajských orgánů hospodářského řízení, s nimiž jsou v návaznosti na věcné úkoly státního plánu projednávány navrhované ukazatele měnového plánu.

Jedná se zejména o tento okruh problémů:

- a) předpokládaný vývoj tvorby zdrojů, jejich použití na krytí inves-

tičních a provozních potřeb; potřeba bankovních úvěrů v návaznosti na systém přerozdělování prostředků a na systém tvorby rezervních fondů na úrovni resortů;

b) v oblasti devizového hospodářství — zabezpečení vývozních úkolů do obou měnových oblastí a opatření k jeho zefektivnění (např. dodržení rozdílového ukazatele a reprodukčních nákladů deviz), včasná příprava ekonomických podkladů k dovozům zahraniční techniky, postupy stanovené bankou pro uvolňování devizového krytí a poskytování devizové návratných úvěrů, možnosti využití devizové návratných úvěrů i nad rámec rozpisu plánu za předpokladu splnění stanovených kritérií efektivnosti;

c) u neinvestičních dovozů předpoklady pro efektivní zhodnocování dovozů pro výrobní spotřebu ve finálních výrobcích.

Vypracovaný návrh měnového plánu je předkládán ke schválení vládě ČSSR a k informaci vládám české a slovenské republiky. *

§ 2. TVORBA ÚVĚROVÉHO PLÁNU

Úvěrový plán v zásadě představuje sestavu úvěrové potřeby pro dané období včetně ukazatelů návratnosti těchto prostředků. Sestavují jej všechny peněžní ústavy pověřené úvěrovou činností.

Sestavování souhrnného úvěrového plánu jako celku navazuje na sestavování státního plánu, finančních plánů resortů a výrobně hospodářských jednotek, státního rozpočtu a měnových plánů peněžních ústavů. Z hlediska subjektů, jichž se týká, se dělí na

— oblast vztahů k obyvatelstvu (podchycuje položky: hotovostní oběhivo, vklady, půjčky obyvatelstvu) a probíhá v návaznosti na sestavování plánované bilance peněžních příjmů a výdajů obyvatelstva;

— oblast vztahů k organizacím (vyjadřuje úvěrovou potřebu vyplývající z plánu financování oběžných prostředků, investiční výstavby, tvorby a rozdělení zisku);

— oblast vztahů k souhrnnému úvěrovému plánu SBČS.

Při sestavování úvěrového plánu vytváří banka centrální úvěrovou rezervu, sloužící

a) k účelovému krytí rezerv vytvořených ve státním plánu na úrovni Státní plánovací komise,

b) ke krytí žádoucích odchylek od plánu v průběhu jeho realizace.

§ 3. TVORBA DEVIZOVÉHO PLÁNU

Devizový plán vyjadřuje předpokládanou potřebu devizových prostředků na dané období, včetně předpokládaných zdrojů na její krytí. Zahrnuje i ukazatele čerpání a splácení vládních úvěrů a předpokládaný vývoj hrubé devizové pozice. Obsahově vychází z dělby na oblast obchodní a neobchodní.

Základem pro vypracování návrhu obchodní části tohoto plánu jsou dílčí návrhy vypracované podle metodiky stanovené bankou organizacemi zahraničního obchodu a dalšími organizacemi pověřenými zahraničně obchodní činností.

Pro neobchodní část jsou podklady zpracovávány federálním ministerstvem financí.

§ 4. TVORBA POKLADNÍHO PLÁNU

Pokladní plán určuje změnu stavu hotovostního oběživa a vyčísluje, kolik hotovostí a z jakých důvodů bude do oběhu vydáno a z oběhu staženo v návaznosti na státní plán, zejména bilanci peněžních příjmů a výdajů obyvatelstva.

Při této vazbě se přihlíží k předpokládaným změnám v bezhotovostních příjmech a k předpokládaným bezhotovostním platbám obyvatelstva, jakož i k hotovostním platbám organizací, které jsou přípustné podle platných předpisů.

Hlavní položkou výdajů pokladního plánu jsou mzdy a odměny za práci, dále dávky sociálního zabezpečení. V příjmových položkách jsou rozhodující tržby maloobchodu, veřejného stravování a podniků poskytujících služby.

Z rozdílu mezi celkovými výdaji pokladního plánu a jeho příjmy vyplývá změna hotovostního oběživa. Touto položkou navazuje pokladní plán na úvěrový plán Státní banky, v němž oběživo je jedním ze zdrojů úvěrového fondu.

§ 5. ROZPIS ÚKOLŮ MĚNOVÉHO PLÁNU

Rozpis úkolů měnového plánu se provádí do 14 dnů po schválení návrhu měnového plánu vládou ČSSR, a to prostřednictvím rozpisu ukazatelů úvěrového, devizového a pokladního plánu.

Cílem tohoto rozpisu je zabezpečit promítnutí úkolů měnového plánu v návaznosti na úkoly státního plánu do konečných hospodářských plánů ústředních orgánů federace a republik, peněžních ústavů a výrobních hospodářských jednotek.

Rozpis úvěrového plánu banky se provádí stanovením úvěrových limitů jednotlivým organizačním jednotkám a útvarům banky, a to zvlášť na provozní a zvlášť na investiční úvěry. Platí zásada, že nelze provádět přesuny mezi limity pro provozní a investiční účely a že k poskytování úvěrů mohou být tyto limity použity pouze při dodržení Zásad.

Při rozpisu tohoto plánu mohou (nemusí) rozepisující organizační jednotky a útvary banky vytvářet rozpisové úvěrové rezervy, a to účelové, sloužící k podílovému krytí rezerv vytvořených ve státním plánu a hospodářských plánech resortů VHJ a KNV:

— globálně plánovaných potřeb, které nejsou předmětem rozpisu závazných úkolů státního plánu,

— odchylek vyplývajících z rozdílu ve východisku mezi očekávanou skutečností úvěrových potřeb od skutečnosti vykázané v ročních výkazech, neúčelové, které se tvoří vyšší mobilizací vlastních zdrojů v etapě sestavování definitivních plánů, popř. z vratek úvěrových limitů v oblasti investic (vznikají, jestliže nejsou stanoveny akce efektivní a tudíž úvěrovatelné z hlediska Zásad).

Rozpis úvěrového plánu ostatním peněžním ústavům provádí banka pro Československou obchodní banku, a. s., Českou a Slovenskou státní spořitelnu a Českou a Slovenskou státní pojišťovnu. Jedná se tedy o ústavy pověřené podle § 5 zákona č. 144/1970 Sb., o Státní bance československé, úvěrovou a depozitní činností.

Rozpis devizového plánu je prováděn ve vazbě na plán zahraničního obchodu a týká se

a) ukazatelů v oblasti devizové potřeby (úvěr i hotovost) na organizace zahraničního obchodu a organizace oprávněné k zahraničně obchodní činnosti (obsahuje zejména změnu salda pohledávek a závazků a inkaso z vývozu, změnu salda závazků a pohledávek a platby za dovoz, saldo inkas a plateb u obchodních služeb a mezinárodní dopravy a limity na devizové režijní náklady),

b) ukazatelů pro činnost devizových bank (Československou obchodní banku, a. s., Živnostenskou banku, n. p., tedy banky pověřené činností devizových bank podle § 7 zákona č. 142/1970 Sb., o devizovém hospodářství; pro Investiční banku není v současné době rozpis prováděn),

c) vybraných úkolů na správu devizovou ústředí banky.

Rozpis pokladního plánu se provádí podle jednotlivých příjmových a výdajových položek v návaznosti na bilanci peněžních příjmů a výdajů obyvatelstva. Jeho účelem je informovat organizační jednotky a útvary banky o vymezeném stavu hotovostního oběhu.

Rozpis pokladního plánu je pouze orientační. Plánovitý vývoj hotovostního peněžního oběhu zajišťuje banka v souladu se Zásadami

— prostřednictvím vlastních nástrojů (úvěr, úrok),
— účastí na regulaci mezd, usměrňováním odměn JZD,
— organizačními opatřeními k hospodárnému používání hotovostí v hospodářství.

Kontrola plnění měnového plánu je prováděna v rámci působnosti jednotlivých organizačních jednotek a útvarů banky s cílem průběžně ověřovat, zda a jak je plněn stanovený plán a operativně zjišťovat vznik a analyzovat příčiny pozitivních i nežádoucích odchylek od plánu a stanovit účelná opatření k zajištění plánovaných záměrů. K dosažení tohoto cíle je kontrolní činnost banky zaměřena především na posuzování, zda

a) reprodukční proces je natolik efektivní, aby byly vytvořeny podmínky pro plánovaný měnový vývoj,

b) peněžní oběh, vývoj úvěrů a devizové hospodaření jsou v souladu s předpokládaným vývojem,

c) peněžní fondy se vyvíjejí v takové výši, dynamice a struktuře, která odpovídá tvorbě peněžních příjmů v závislosti na produktivitě práce odpovídající potřebám národního hospodářství a etapám reprodukčního procesu,

d) financování národohospodářských úkolů je v souladu s efektivním využitím vnitřních a vnějších úvěrových zdrojů.

Pro okruhy jednotlivých plánů je pak stanoveno rámcové zaměření kontrol prováděných těmi útvary banky, které se podílejí na tvorbě těchto plánů. Zevšeobecněné výsledky kontrol jsou podkladem pro pravidelné hodnocení plnění měnového plánu prováděné bankovní správou. Zásadní hodnocení měnového plánu je pak předáváno Státní plánovací komisi i ministerstvům financí ČSSR i republik, a to v rámci organizované výměny informací o hodnocení plnění státního plánu, státního rozpočtu a měnového plánu. Obdobná výměna informací je zaváděna na základě dohod i s jinými resorty, např. mezi bankou a Federálním cenovým úřadem zejména z oblasti pokladního plánu, o vývoji potřeb a zdrojů podnikové sféry, o záměrech cenové politiky a o účinnosti cenových opatření v oblasti maloobchodní a velkoobchodní, mezi bankou a statistickými úřady zejména dohodnuté informace, analytické materiály a číselné údaje o vývoji vybraných ukazatelů státního plánu a měnového plánu.

Uvedený harmonogram tvorby plánu, důslednější zavádění měnových ukazatelů jako měřítka efektivnosti ekonomických opatření a zejména následná kontrola a vyhodnocování plnění tohoto plánu odpovídají současné souhrnné strategii hospodářského a sociálního rozvoje založené na dalším růstu ekonomiky podloženém vyšším využitím celkového hospodářského potenciálu ČSSR.

МИЛАН БАКЕШ и коллектив

Финансовая система и финансовое управление

РЕЗЮМЕ

I

Определяющей составной частью финансовой деятельности социалистического государства является его *финансовая политика*. Финансовую политику вообще можно охарактеризовать как совокупность финансовых мероприятий, проводимых государством или его соответствующими финансовыми органами с помощью финансовых инструментов, применяемых и используемых в сфере финансовых отношений и в процессе постановки целей, достижение которых в данной сфере имеется в виду. Финансовая политика является особой и важной составной частью экономической политики.

Финансовая политика как составная часть экономической политики социалистического государства являет собой активное использование финансов государством с целью оказания влияния на экономические и социальные процессы в обществе. Она способствует осуществлению мобилизации финансовых ресурсов общества и путем их рационального использования обеспечивает непрерывное развитие производительных сил.

Значение финансовой политики ярко охарактеризовал В. И. Ленин следующими словами: „Мы должны любой ценой добиться важнейших перемен в области финансов и при этом не следует забывать, что всякие радикальные реформы наши обречены на неудачу, если мы не будем иметь успеха в финансовой политике.“

Финансовая политика при социализме базируется на экономической сущности социалистических финансов, которые планомерным образованием, распределением и использованием денежных фондов способствуют обеспечению бесперебойного хода расширенного воспроизводства и повышению жизненного уровня населения. Основная направленность финансовой политики социалистического государства определяется решениями съездов Коммунистической партии Чехословакии и заседаний Центрального Комитета КПЧ. Финансовая политика при социализме как совокупность конкретных финансовых мероприятий призвана способствовать реализации ведущей роли партии в обществе.

Кроме принципа ведущей роли партии воздействие финансовой политики базируется на роли социалистического государства и его основополагающих функций, на общественной собственности на средства производства и на классовой природе финансовых мероприятий. В общем и целом можно финансовую политику охарактеризовать как раздел экономической практики, в силу которой в связи с осуществлением управления процессом расширенного социалистического воспроизводства с помощью совокупности правовых, методических, распорядительных и контрольных мероприятий реализуется плановое образование, распределение и использование денежных фондов в соответствии с задачами, предусмотренными в планах развития народного хозяйства.

Следовательно, финансовая политика социалистического государства носит плановый характер. Ее реализация проходит в рамках и в соответствии с долгосрочными, среднесрочными и годовыми планами развития народного хозяйства.

Задача финансовой политики состоит в обеспечении распределения и перераспределения финансовых ресурсов, бесперебойность и эффективность расширенного социалистического воспроизводства. финансовая политика признана способствовать

росту материального производства и выполнению государственных планов развития народного хозяйства путем образования нужных финансовых ресурсов, необходимых для финансирования плановых заданий. Финансовая политика призвана также способствовать упрочению финансовой и денежно-валютной стабильности, соблюдая принцип, что все ассигнования должны всегда соответствовать финансовым ресурсам, а тем самым неустанно повышать плановую и финансовую дисциплины. И, наконец, финансовая политика призвана способствовать более широкому участию чехословацкой экономики в международном разделении труда с помощью курсовой и валютной политики и путем повышения роли переводного рубля.

Финансовая политика социалистического государства реализуется с помощью определенных инструментов. К важнейшим инструментам финансовой политики относятся:

- сводный финансовый план
- государственный бюджет и бюджеты национальных комитетов
- отчисления и налоги, уплачиваемые организациями, налоги и сборы, уплачиваемые населением
- интервенции, дотации, субвенции, надбавки и скидки к ценам и т. п.
- финансовые нормативы, лимиты, показатели
- финансовые планы предприятий
- вычеты износа основных фондов
- страховые планы
- кредиты, предоставленные организациям и займы — населению
- платежные, кредитные и девизные планы, образующие в совокупности денежно-валютный план
- валютные курсы или же коэффициенты пересчета
- финансовый контроль и ревизия.

Наряду с основными финансовыми инструментами финансовой политикой используются еще и другие инструменты — цены и заработная плата. Использование цен и заработной платы в качестве инструментов финансовой политики является необходимым, так как они тесно взаимосвязаны с финансами. Ведь как финансы, так и цены и заработная плата образуют одну из категорий распределения.

Финансовая политика социалистического государства осуществляется его органами, называемыми финансовыми органами. К числу финансовых органов относятся органы финансового управления и Министерства финансов ЧССР, ЧСР и ССР, финансовые управления и финансовые отделы и комиссии национальных комитетов, а также финансовые учреждения — Государственный банк Чехословакии, Чехословацкий коммерческий банк а. о., Промысловый банк н. п., Инвестиционный банк, Чешская и Словацкая сберкассы. В число финансовых органов входят также Чешское страховое и перестраховочное предприятие и Словацкое страховое и перестраховочное предприятие.

Характерной чертой финансовых органов является то обстоятельство, что финансовой деятельностью они занимаются как своей основной и важнейшей деятельностью. При этом финансовая политика социалистического государства осуществляется еще и другими органами, финансовая деятельность которых не есть важнейшей деятельностью этих органов. Так, например, при назначении и взимании таможенных пошлин финансовая политика осуществляется Центральным таможенным управлением или же его структурными подразделениями, при назначении и взимании нотариальных пошлин — государственным нотариатом. Стало быть, реализация финансовой политики — это не только дело финансовых органов, но и целого ряда других органов и организаций. Достижение целей финансовой политики может иметь место только путем тесного взаимодействия всех субъектов.

II

На XVI съезде Коммунистической партии Чехословакии в представленном докладе „О главных направлениях экономического и социального развития ЧССР в 1981—1985 гг.“ подчеркивалось, что использование социалистического права должно способство-

вать последовательному применению Комплекса мер по совершенствованию планового управления народным хозяйством. Вместе с тем прямо указывалось на необходимость лучшего использования финансового законодательства в связи с применением Комплекса мер по совершенствованию планового управления народным хозяйством и повышением плановой, договорной, финансовой и трудовой дисциплины. В этой связи на первый план выдвигается требование относительно всеобщего повышения роли чехословацкого финансового права как инструмента по обеспечению целевых установок финансовой политики государства, являющейся интегральной составной частью экономической политики, реализующей цели и задачи, намеченные XVI съездом КПЧ в области чехословацкого народного хозяйства. Разумеется, что повышение роли чехословацкого финансового права представляет собой долгосрочную задачу, ибо необходимо не только повысить качество действующего финансового законодательства с тем, чтобы оно отвечало повышенным требованиям, предъявляемым к данной правовой отрасли, но вместе с тем и эффективность его применения, где главная роль принадлежит человеческому фактору. При этом насущной задачей является дальнейшее повышение правосознания всех, кто в своей работе соприкасается с финансовым правом, а также повышение уровня правовой пропаганды и правового воспитания граждан и обеспечение их надлежащей уро́к осведомленности. И не в последнюю очередь необходимо добиваться дальнейшего повышения квалификации всех, кто призван променять финансовые правовые предписания на практике, а также повышения активного вклада правовой теории в дело разрешения проблем, связанных с творческим применением финансового права. Наконец, вопрос касается также обеспечения оптимальной увязки юридического обучения с потребностями практики.

Непременным условием углубления финансовой политики и дальнейшего развития финансового права в целом, а тем самым и отдельных его институтов, является распространение знаний о воздействии финансово-правовых норм на общественное развитие. Познания в этом отношении реализуются путем применения результатов исследований науки финансового права.

Главная задача науки чехословацкого финансового права состоит в изучении, оценке и обобщении результатов воздействия на практике отдельно взятых финансово-правовых норм, главным образом в отношении достижения или недостижения соответствующей нормой того или иного предполагаемого воздействия, а также в изучении того, насколько наличествующая система финансово-правовых норм отвечает нынешним потребностям развития социалистического экономического базиса, методам планового управления народным хозяйством и вообще основополагающим принципам финансовой политики социалистического государства, в оказании содействия при выработке несложных и понятных для граждан норм и предписаний, затем в разработке используемой финансово-правовой терминологии и ее приспособлении к современным познаниям финансовой теории и практики, в изучении норм и методов правовой регуляции финансовой деятельности в остальных социалистических странах и в обеспечении их использования при теоретических разработках отдельных проблем нашего финансового права.

Между тем наука финансового права это не единственная отрасль научного знания, занимающаяся изучением финансовой деятельности, финансовой политики и финансами вообще. Весьма близко к науке финансового права стоит финансовая наука. Хотя обе эти отрасли научного знания весьма близки друг другу, все же их полное отождествление с учетом строго логических и терминологических аспектов невозможно. Между тем как наука финансового права является правовой наукой, финансовая наука — это экономическая наука. При изучении финансов и финансовой деятельности эконома интересует прежде всего их содержание, значит экономическая сторона дела, между тем как юриста — скорее всего их форма, следовательно, правовая сторона. Однако из этого факта не проистекает, что юрист при изучении формы, значит правовых аспектов, мог бы не считаться с экономической стороной, и наоборот. В нынешних условиях развития науки тесная взаимосвязь обеих дисциплин является даже необходимой. Конечно, наука финансового права должна всегда базироваться на экономической основе, т. е. на финансовой науке. И, напротив, финансовой

науке следовало бы изучать и некоторые аспекты организационно-правового характера, в которых реализуется содержательная сторона финансов.

Отметим, что в основе нынешних воззрений лежит упомянутый тезис и финансовая наука рассматривается как комплекс, значит как цельная система познаний о финансах и финансовой деятельности социалистического государства. Такое понимание финансовой науки, что нами считается верным, акцентирует тесную взаимосвязь содержания и формы, следовательно, взаимосвязь экономики и права при решении финансовой проблематики социалистического государства.

Однако же наука финансового права должна прибегать к использованию познаний не только финансовой науки, но и других отраслей научного знания, особенно политической экономики, общей теории государства и права, социологии и пр. Данное требование вытекает из необходимости изучения норм финансового права с учетом аспектов общественно-экономических условий, служащих исходной базой для этих норм, и изучения последних в свете их общественных, политических и экономических основ и влияний. Отторжение норм финансового права от его общественно-экономической основы могло бы повлечь за собой совершенно непредвиденное воздействие этих норм.

Наука финансового права должна находиться в тесной взаимосвязи еще и с другими дисциплинами, как-то: наука государственного права, наука государственного управления, наука международного права и пр. Это, прежде всего, потому, что анализ норм финансового права немислим без использования результатов исследования других юридических наук. Например, оценка норм бюджетного права с точки зрения реализации политических функций бюджета представляется невозможной без использования сведений науки государственного права. И, напротив, финансово-правовой анализ в свою очередь может обогатить результаты исследований науки государственного права путем раскрытия содержания и объема правомочий и обязанностей органов государственной власти в области финансового хозяйствования.

Следует, далее, напомнить, что имеется ряд правовых норм, которые никак нельзя полностью включить в одну отрасль права. Так, например, нормы международного финансового права подлежат изучению как наукой международного частного и публичного права, так и наукой финансового права. И только таким путем можно произвести их всесторонний и эффективный анализ. То же самое можно сказать и о тех нормах, которыми соответствующие институты урегулированы комплексно, причем законодатель при формулировке этих норм вовсе не считает необходимым руководствоваться постулатом разделения их по отраслям. В качестве примера можно привести нормы из области организации финансовой системы, где наряду друг с другом выступают нормы гражданского и финансового права, положение о кредитовании организаций, содержащее в себе нормы хозяйственного и финансового права и пр. Таким образом, можно констатировать, что несмотря на все возрастающую специализацию ряда отраслей научного знания невозможно в настоящее время ответственно заниматься научными исследованиями без их интеграции, значит без взаимного использования сведений цельных общих и специализированных правовых и экономических отраслей.

В предстоящем периоде перед наукой финансового права имеется целый ряд задач, намеченных постановлениями партийных и государственных органов. Постановлением правительства ЧССР № 42/1980 СЗ был принят Комплекс мероприятий по совершенствованию системы планового управления народным хозяйством, реализация которого является делом не только экономов, но и юристов. Хотя целый ряд участков финансового права достаточно стабилизирован а поэтому нет необходимости считаться в скором будущем с новым их правовым урегулированием, в текущей пятилетке, по-видимому, все-таки будут проведены некоторые частичные обновления (это касается, например, отношения организаций к государственному бюджету или же к бюджетам национальных комитетов, где в связи с перестройкой оптовых цен необходимо будет выработать новую систему отчислений).

Активная роль социалистического финансового права и его задачи при оказании помощи народному хозяйству и обеспечении дальнейшего развития социалистических

отношений в нашей экономике заключаются прежде всего в том, чтобы содействовать дальнейшему развитию социалистического общества с учетом экономических отношений на данном этапе и принимаемых решений. В этом отношении необходимо действующую финансово-правовую регламентацию неустанно подвергать систематической проверке на практике, являющейся действенным критерием жизненности или устарелости правовых предписаний. При этом финансовое право в своем повседневном применении должно направлять эту практику с таким расчетом, чтобы она не оказалась стихийной, а целенаправленно ориентировалась на достижение целей, преследуемых также финансовым правом и находящих свое конкретное выражение в долгосрочных концепциях финансовой политики социалистического государства. В этих более широких взаимосвязях следует задуматься, например, над тем, не оживили ли себя в настоящее время те или иные правовые предписания, включаемые нами в понятие денежного права, а также над тем, не отстали ли от жизни действующие доселе в данной области правовые предписания, достаточны ли они и находятся ли на должном уровне. Ведь предметом денежного права являются и такие экономические категории, каковы представляют собой валютный и девизный курсы и проблематика различных перерасчетных курсов и их определения. Отметим, что недостаточное или несоответствующее правовое урегулирование тех или иных экономических категорий в данной области может отрицательно сказаться в области международных платежных сношений, в сфере туризма и в отношении девизных операций вообще. Возникают еще и другие вопросы, как например, не созрело ли уже подходящее время для проведения комплексной проверки чехословацкого финансового права и последовательного его очищения от ставших уже лишними и от абсолютных правовых предписаний, зачастую низшего порядка. Ведь повышение качества чехословацкого финансового права представляет собой в перспективе определенный вклад в обеспечение его более активной роли. Повышению последней способствовало бы также более широкое использование сравнительного правоведения, особенно в части финансового права остальных социалистических стран, прежде всего СССР, создание предпосылок для сближения законодательств социалистических стран в области финансов и банк. Усилия в этом направлении отвечали бы также целям Комплексной программы социалистической экономической интеграции а поэтому не следовало бы их игнорировать.

MILAN BAKESĚ et al.

Financial Administration and Banking

SUMMARY

I

The determining constituent of the financial activities of a socialist state is its *financial policy*. In general financial policy may be characterised as the aggregate of financial instruments applied by the state or its competent financial authority in financial relations or in planning targets to be attained in financial relations. Financial policy is a special and important component of the economic policy.

Financial policy as the component of the socialist state's economic policy is represented by the active utilisation of finance by the state to influence economic and social processes in society. It contributes to the mobilisation of the society's financial

resources and by their rational utilisation to the never-ending development of production forces.

The importance of financial policy was realistically characterised by V. I. Lenin, who said: "We must at any cost achieve important financial changes, but we must not forget that any our radical forms will be doomed if we fail in financial policy."

Financial policy under socialism starts from the economic substances of socialist finance which, by planned formation, distribution and utilisation of funds, helps to secure smooth progress of the expanded reproduction and furthers the growth of the living standard of the population.

Fundamental financial policy directions of the socialist state are established by the congresses of the Communist Party of Czechoslovakia and by the sessions of the Central Committee of the Communist Party of Czechoslovakia. Under socialism financial policy must in the aggregate of its concrete provisions realise the leading part of the Party in society.

In addition to the principle of the leading part of the Party, the financial policy action is based in the role of the socialist state and its principal functions, in the common ownership of the means of production and in the class character of its provisions. *In its aggregate financial policy may be characterised* as the part of the economic practice which, in connection with the direction of the expanded socialist reproduction process, realises by means of a set of legal, methodical, disposition and control provisions the planned formation, distribution and appropriation of funds in accordance with the tasks set down in the national economy development plans.

Financial policy of the socialist state is consequently of planned character. It is realised within and in accordance with long term, medium term and yearly national economy development plans.

The objective of financial policy is to secure by distribution and redistribution of financial resources troublefree and effective progress of the expanded socialist reproduction. Financial policy must contribute to the growth of material production and to the fulfilment of the state plans of the national economy development by securing the formation of the necessary financial resources required for financing planned tasks. But financial policy must also contribute to the strengthening of financial and monetary stability by adhering to the principle that the entire expenditure must be absolutely consistent with the disciplinary resources and further planning and financial discipline. Finally the financial policy task and aim is to contribute to a deeper link-up of the Czechoslovak economy with the international division of labour by means of exchange policy and to strengthen the part of the convertible Rouble.

Financial policy of the socialist state is realised by means of certain instruments. Among the *most important instruments* of the financial policy are:

- the general financial plan,
- the state budget and the budgets of the national committees,
- the levies and taxes paid by organisations and the taxes and dues paid by the population,
- the reliefs, allocations, subsidies, premiums and price reductions etc.,
- the financial norms, limits and indices,
- the financial plans of enterprises
- the depreciation of capital funds,
- the insurance plans,
- the credits granted to organisations and the loans to the population.
- the payment, credit and exchange plan constituting in its aggregate the monetary plan,
- the exchange rates and conversion rates respectively,
- the financial audits and revisions.

In addition to the fundamental financial instruments other instruments — prices and wages — are employed by the financial policy. Application of prices and wages as financial policy instruments is indispensable because of their close link to finance.

Finance as well as prices and wages constitute, namely, one of the distribution categories.

Financial policy of the socialist state is realised by its authorities, called *financial authorities*. To the financial authorities belong on the one hand financial administration authorities and ministries of finance of the Czechoslovak Socialist Republic (ČSSR), of the Czech Socialist Republic (ČSR) and of the Slovak Socialist Republic (SSR), financial administrations and financial departments and commissions of the national committees and on the other banking institutions — the Czechoslovak State Bank, the Czechoslovak Commercial Bank Ltd., Živnostenská Bank National Corporation, the Investment Bank and the Czech and Slovak State Savings Banks. Classed under financial authorities are also the Czech and Slovak State Insurance Institutions.

A typical trait of the financial authorities is the fact that they are engaged in financial activities as in their basic and most important activities. Financial policy of the socialist state is, however, realised by other authorities, for whom such activity is not the most important activity. So e.g. in assessing and levying customs duty financial policy is realised by the Central Customs Duty Administration and by its departments respectively, in imposing and collecting notarial fees the State Notaries etc. Financial policy realisation is, therefore, not the business of financial authorities alone, but that of a number of other authorities and organisations. Their aims may be achieved only by close interrelation of all the subjects.

II

At the 16th Congress of the Communist Party of Czechoslovakia in the submitted report on the main trends of the economic and social development of the ČSSR for the years 1981 to 1985 was stressed the utilisation of the socialist law, which must contribute to the consistent application of the set of provisions for the improvement of the planned direction of the national economy. Expressly voiced was also the requirement of better utilisation of the financial legislation in context with the application of the Set of Provisions for Improved Planned Direction of the National Economy and Strengthened Planning, Contractual, Financial and Working Disciplin. In this connection arises the requirement of a general *intensification of the part of the financial law as instrument for safeguarding the intents of the state financial policy*, which is an integral part of the state economic policy realising the aims adopted in the sphere of the Czechoslovak national economy and its future development, by the 16th Congress of the Communist Party of Czechoslovakia. To intensify the part of the Czechoslovak financial law is, of course, a longer term task, since involved is not only an improvement upon the financial law in force to make it equal to the higher demands put on this branch of the law, but also its application where the human factor takes a key role. Standing out in this connection is the urgent requirement of improved legal consciousness on the part of all those coming in contact with the financial law, of intensification of the legal propagation and legal education of citizens and of their due information. Last but not least it is necessary to strive for further improvement in the qualification of all those who are to apply financial legal regulations, for improvement in the active contribution of the legal theory to resolve problems connected with a creative application of the financial law. Involved is finally the consideration of the best tie-up of the law tuition with the requirements of the practice.

A prerequisite of financial policy strengthening and of the future development of the financial law as a whole and thereby of its various institutions is the diffusion of the knowledge of the action of financial law regulations on social development. Such knowledge is realised by the application of the results of the financial law science.

The principal task of the Czechoslovak financial law science is to pursue, assess and generalise the results of the action of the various financial law regulations in

practice, in particular from the aspect whether the anticipated effect was achieved by the relevant rule, to examine to what extent the system of financial law regulations complies with the requirements of the present development of the socialist economic foundation, with the methods of the planned direction of the national economy and with the overall financial policy principles of the socialist state in general, to help to compose simple and to the citizens understandable laws and regulations, to elaborate the financial law terminology employed and to adapt it to the present financial theory and practice knowledge, to observe the forms and methods of the financial activity legal regulations in other socialist countries and to make use of them in the theoretical elaboration of the various problems of this country's financial law.

The financial law science is, however, not the only branch of science engaged in the investigation of financial activities, financial policy and finance in general. Very close to the financial law science is the financial science. Though the two science branches are very close to one another, from a strictly logical and terminological aspect they are not to be identified. While the financial law science is jurisprudence, the financial science is an economic science. Investigating finance and financial activities economists are interested primarily in their content, i.e. in the economic side, while lawyers are more interested in their form, i.e. in the legal side. But it does not follow that lawyers examining the form, i.e. legal aspects, should neglect the economic side and vice versa. With a view to today's development of the science, close juncture of the two branches is absolutely indispensable. The financial law science must, of course, always start from the economic foundation, i.e. from the financial science. On the other hand financial science should investigate also some organisational legal aspects, in which the content side of finance is realised.

Present day opinions start already from the said thesis understanding financial science complexly and therefore as a comprehensive system of knowledge of the socialist state's finance and financial activity. Such comprehension of the concept of the financial science, which we deem to be right, emphasises the close juncture of content and form and thus of the economy and law in solving financial problems of the socialist state.

The financial law science must profit not only by the financial science results, but by the results of other science branches, especially of political economy, general state and law theory, sociology etc. This fact follows from the necessity to investigate financial law regulations from the aspect of the social and economic conditions, in which the regulations originate, and in the light of their social, political and economic foundations and effects. Severance of financial law regulations from its social and economic basis could lead to quite unexpected effects of such regulations.

But the financial law science must be closely linked to other branches as well, such as to the constitutional law science, to the administrative science, to the international law science etc. The reason is above all that an analysis of financial law regulations is not conceivable without utilisation of the results of other law sciences. E.g. assesment of budget law regulations from the aspect of the realisation of the political functions of the budget is not possible without the utilisation of the knowledge arrived at by the constitutional law science. On the other hand a financial law analysis may enrich the results of the constitutional law science in that it will clarify the content and extent of the rights and liabilities of the state authorities in the financial economy sphere.

Moreover it should be noted that there is a number of regulations that it is impossible to class conclusively under one branch of the law. For inst. international financial law regulations must be examined both by the private and public international law science and by the financial law science. In this way alone is it possible to accomplish their all-round and effective analysis. The same may be said about regulations governing the relevant institutions complexly without the legislature forming such regulations being guided by the postulate of division in branches. As example may serve regulations in the sphere of banking organisation where civil

and financial law regulations, the decree on granting credit to organisations containing economic and financial law regulations, appear side by side etc. It may be therefore stated that, despite the ever increasing specialisation of many science branches, it is today impossible to perform responsible and scientific research without their integration and so without reciprocal utilisation of the knowledge of correlated general and specialised branches of the law and economy.

The financial law science will face next a number of tasks imposed by resolutions of the Party and State authorities. With the ČSSR Government Resolution No. 42/1980 Coll. was adopted the Set of Provisions for Improvement of the National Economy Planned Direction System, the realisation of which is the business of economists as well as of lawyers. Even though many sectors of the financial law are stabilised and a new regulation in the near future is not to be expected, nevertheless part adjustments will clearly be made even in the course of this Five Years Plan (concerned are for inst. relations of organisations with the state budget and budgets of the national committees respectively, where following the rearrangement of wholesale prices the system of levies will have to be newly established).

The active part of the socialist financial law and its task in helping the national economy and future developments of socialist relations in the country's economy consist above all in making it to conform with the economic relations of the relevant stage of the socialist society and with the conclusions of its further development they help to secure. In this respect the financial legal regulation has to be subjected to persistent and systematic check-up by the practice, which is an effective criterion of the longevity or obsolescence of legal regulations. The financial law must moreover in its everyday application regulate the practice so as to prevent its elemental development, but to make it aim purposefully to attain the objectives pursued by the financial law itself, objectives reflected in the long term concepts of the socialist state's financial policy. In such wider connections it is necessary to consider, whether some regulations classed under monetary law are not now obsolete or whether a regulation still in force in this sphere is not out-of-date, whether they are adequate and up to requirements. Subject matter of the monetary law are, namely, even economic categories, such as represented by monetary and exchange rates and problems of various conversion rates and their establishment. Inadequate or outdated regulation payments system, in the sector of foreign tourist business and in exchange operations in general. There are other questions, such as e.g. whether the time has not come for a complex check-up of the Czechoslovak financial law and its consistent purification of by now unnecessary and absolute regulations, mostly of a lower order. For improved quality of the Czechoslovak financial law is a future means of its more active part. To the better quality part would finally contribute a more extensive utilisation of comparative jurisprudence, especially in respect of the financial law of other socialist countries, above all of the USSR and creation of conditions for a rapprochement of the legal regulation of the socialist countries in the finance and banking sphere. Efforts in this direction would comply also with the objectives of the complex program of the socialist economic integration and should therefore not be neglected.