

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 hospodářsko-organizátorská, 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 hospodářsko-organizační 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 centralizace 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 měřítká hodnot. Patří sem např. celá oblast finančního plánování, ať již jde o schvalování a další proces u státních rozpočtů, měnového plánu, úhrnného finančního plánu a členitou činnost, související se zaznamenáním finančních vztahů 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 nepřímě, zprostředkovaně.

Finanční činnost socialistického státu dostává svůj výraz ve *finančně-právních 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 hospodářskoorganizačské funkce a významným prostředkem uskutečňování jeho hospodářské politiky. Její obsah, úkoly i organizačně právní formy, v nichž se uskutečňuje, vykazují určité specifické znaky, které ji odlišují od ostatních činností státu. Tato specifika vyvolávají jednak potřebu specializovaných orgánů, které tuto činnost řídí, organizují a provádějí, tzv. orgánů finančních, jednak podmiňují 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 použití finančních nástrojů, které stát, to je 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 jeho opatření. *Finanční politiku v jejím souhrnu lze 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.

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.

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 zabezpečuje 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 disponibilními 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.

⁴⁾ Viz práci citovanou v poznámce 3), str. 382 a násl.

Charakteristickým rysem finančních orgánů je skutečnost, že se finanční činností 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 jejích cílů.

§ 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 řadě 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⁾ Jde zde posléze 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

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

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 by byl příslušnou normou dosažen předpokládaný účinek, zkoumat, do jaké míry odpovídá existující systém finančněprávních norem současným potřebám řízení národního hospodářství a vůbec celkovým zásadám finanční politiky socialistického státu, napomáhat vytváření jednoduché a občanům srozumitelné normy a předpisy, rozpracovávat používanou finančněprávní terminologii a přizpůsobovat ji současným poznatkům finanční teorie a praxe, sledovat formy a metody právní regulace finanční činnosti v ostatních socialistických státech a využívat jich při teoretickém rozpracování 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. Ekonomovi při zkoumání financí a finanční činnosti zajímá předně obsah, tedy ekonomická stránka, zatímco právníka 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 obsahová stránka financí realizuje.

Dnešní názory již vycházejí z uvedené teze a chápou finanční vědu komplexně, tedy jako ucelený systém poznatků o financích a finančních činnostech socialistického státu. Takto chápané 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 povinností 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 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 usnesením 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. Zásadnější změny se již uskutečnily k 1. 1. 1983, takže další úpravy budou mít povahu pouhých korektur, např. u příspěvku na sociální zabezpečení.

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 praxí, která je účinným kritériem životnosti nebo zastaralosti právních před-

pisů. 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, zde nejsou dnes již překonané některé právní předpisy, jež řadíme pod pojem práva měnového, anebo zda právní předpisy, jež v této oblasti 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 právovědy, a to zejména pokud jde o finanční právo ostatních socialistických zemí, především SSSR, a vytváření předpokladů pro sblížování 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.