

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

© Ministerstvo financí ČR

Adresa redakce: Vinohradská 49

120 74 Praha 2

Tel.: (02) 24 25 00 36 nebo: (02) 215 93 171

Fax: (02) 24 25 04 61

Šéfredaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

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

© Ministry of Finance of the Czech Republic

Editor's Office: Vinohradská 49

120 74 Prague 2

Czech Republic

Editor in Chief: Ivan Kočárník

OBSAH

AKTUÁLNÍ EKONOMICKÉ OTÁZKY INTEGRACE PŘIDRUŽENÝCH ZEMÍ DO EVROPSKÉ UNIE

Čestmír KONEČNÝ: Evropská měnová unie – třetí stadium na dohled?566

Petr ZAHRAVNÍK: Evropská dohoda, český bankovní sektor a jeho adaptace na podmínky EU578

Lucjan T. ORLOWSKI: Fiskální konsolidace ve střední Evropě v přípravě na vstup do EU594

Drahomíra VAŠKOVÁ: Srovnání daňových kvót a efektivní míry zdanění ve vybraných tranzitivních ekonomikách s ekonomikami členských zemí EU606

Informace

Milena HORČICOVÁ: Pohled Evropské komise na reformy důchodového zabezpečení v přidružených zemích střední a východní Evropy625

CONTENTS

ACTUAL ECONOMIC ISSUES ON INTEGRATION OF THE ASSOCIATED COUNTRIES IN THE EUROPEAN UNION

Čestmír KONEČNÝ: European Monetary Union – Third Stage566

Petr ZAHRAVNÍK: The Europe Agreement, the Czech Banking Sector and Its Adaption towards EU Conditions578

Lucjan T. ORLOWSKI: Fiscal Consolidation in Central Europe in Preparation for Accession to the European Union594

Drahomíra VAŠKOVÁ: Comparison of Tax Quotas and Effective Tax Rates in Selected Economies in Transition and EU Countries606

Information

Milena HORČICOVÁ: Pension Reform in the Associated Countries625

Autorská práva vykonává vydavatel (viz § 4 odst. 3 zák. č. 35/1996 Sb. ve znění změn a doplňků). Užití části nebo celku publikovaných textů – vč. publikovaných zpracovaných znění judikátů –, rozmnožování a šíření jakýmkoli způsobem (zejména mechanickým nebo elektronickým) bez výslovného svolení vydavatele je zakázáno.

Redakční rada: Dr. Ivan Angelis, CSc., Doc. Ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., Ing. Petr Dvořák, Ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., Doc. Ing. Kamil Janáček, CSc., Ing. Miroslav Kerouš, Ing. Ivan Kočárník, CSc., Ing. Václav Kupka, CSc., Ing. Tomáš Ježek, CSc., Ing. Jiří Pospíšil, CSc., Vladimír Rudlovčák, CSc., Ing. Pavel Štěpánek, CSc., Prof. Jan Švejnar, Ph.D., Prof. Dr. František Vencovský, Ing. Jan Vít, Prof. Ing. Karol Vlachynský, CSc.

Fiskální konsolidace ve střední Evropě v přípravě na vstup do Evropské unie*

Lucjan T. ORLOWSKI**

1. Úvod

Rozšíření Evropské unie směrem na východ je realistickým, politicky a historicky determinovaným úkolem. Jak vlády zemí, které mají s EU dohody o přidružení, tak Evropská komise vyjádřily přání vypracovat návrhy programů, které by těmto zemím usnadnily jejich budoucí připojení k EU. Některé základní směry strategie přípravy pro vstup do EU byly doporučeny summitem EU v Kodani a jejich význam zvýrazněn Bílou knihou o „Přípravě přidružených zemí střední a východní Evropy na integraci do vnitřního trhu Unie“ [Komise Evropských společností 1995].

Prvky hospodářské politiky obsažené v tomto programu jsou stále nejasné, v dokumentech EU jsou vyjádřeny jen obecně. Středoevropské země (SEZ) budou muset provést úpravy hospodářských zákonů a podstatnou transformaci měnové a fiskální politiky a zároveň změny svých hospodářských struktur. Stejně tak EU bude muset v procesu příprav na rozšíření směrem na východ rozpracovat politiku přizpůsobování. EU bude muset přinejmenším reformovat společnou zemědělskou politiku (CAP - common agricultural policy) a zrevidovat program strukturálních fondů (SF), aby se minimalizovaly celkové náklady na začlenění SEZ do EU.

Tato studie se zaměřuje na adaptaci fiskální politiky v pěti SEZ, jejichž přistoupení se zdá být politicky nejschůdnější a jež vyjádřily nejsilnější přání připojit se k Unii. K těmto zemím patří Polsko, Česká republika, Slovensko, Maďarsko a Slovinsko. Fiskální konsolidace v těchto zemích je v procesu přípravy na vstup do EU rozhodující. Tyto země budou muset provést značné reformy daňových zákonů a vybudovat účinný systém vybírání vládních příjmů. Stejně tak budou jejich vlády muset podstatně změnit své postoje k nejdůležitějším výdajům. Všechny země střední Evropy realizují program transformace z centrálního plánování a státního vlastnictví do deregulovaných, konkurenčních hospodářských struktur se soukromým vlastnictvím. Konečným cílem této transformace je minimalizovat státní vlastnictví, státní financování a regulační zasahování státu do podnikání na rozumnou úroveň srovnatelnou s moderními ekonomikami průmyslových států. Transformace bude v podstatě založena na rozsáhlém omezení

* Převzato z řady publikací Studies and Analyses č. 77, výzkumné nadace CASE, Varšava, duben 1996. Práce byla zpracována díky podpoře Fordovy nadace (grant č. 930 – 1199).

** Lucjan T. Orłowski, profesor ekonomie na Sacred Heart University, Fairfield, USA.

• Překlad byl redakci předán v červenci 1996.

státního sektoru, s cílem zajistit kompatibilitu s fiskálním a regulačním systémem států EU a zúžit mezeru ve výkonnosti mezi Západem a Východem. Z toho vyplývá, že úkol fiskální konvergence těchto zemí bude velmi náročný. Vzhledem k tomu, že pokračující ekonomická transformace je v zemích střední Evropy tak úzce svázána s omezením intervencí státu do podnikání, navrhuje se, aby na konci přípravného období ke vstupu do EU nepřesáhl podíl deficitu státního rozpočtu na HDP 3 %, což je také požadavek vyplývající z maastrichtských konvergenčních kritérií pro začlenění zemí do evropského měnového systému. Mimo to se středoevropským zemím doporučí ještě přísnější kritérium - ne více než 2 %, neboť 3% roční deficit ve vztahu k HDP je stále ještě dost velký. To je však politicky nespravedlivé; země-kandidáti to mohou považovat za diskriminaci. Kritérium fiskální konvergence, vyžadované pro přijetí do EU, bude v zemích střední Evropy garantováno ústavně a současně oznámeno veřejnosti jako kritérium státní hospodářské strategie „vyrovnaného rozpočtu“. Současně bude jako dodatečné opatření fiskální konvergence stanoven maximální povolený podíl veřejného dluhu na HDP ve výši 60 %.

Ostatní konvergenční kritéria se týkají jak požadavků měnové konvergence, tak i rozsahu institucionálních a strukturálních reforem. Konkrétně soukromý sektor by měl v zemích-kandidátech přispívat nejméně dvěma třetinami k HDP, čímž je dán orientační bod pro privatizaci a strukturální adaptace. Vládní výdaje nemají napomáhat hospodářské restrukturalizaci, investicím do infrastruktury a vytváření institucí tržní ekonomiky (konkurenční bankovní systém, rostoucí soukromý malopodnikatelský sektor atd.). Tyto instituce a strukturální změny by se měly převážně financovat bankovním úvěrem a – do určité míry – externími úsporami. Monetární zdroje financování strukturálního přizpůsobování jsou všeobecně efektivnější než přímé vládní dotace nebo daňové úvěry. Vzhledem k tomu, že toto financování vyžaduje rozsáhlé zdroje domácího úvěru, nemůže být měnová politika v procesu přípravy pro přijetí zemí střední Evropy do Evropské unie přehnaně přísná a neměla by být založena na kurzových cílech [Orlowski 1995b]. Cílový program měnové konvergence by měl být pro středoevropské země-kandidáty poněkud mírnější, než jsou maastrichtská kritéria. Pokud mají být středoevropské země přijaty v polovině r. 2000, jejich roční inflace by měla být stanovena ve výši do 5 %. Nekompromisní kontrola nad fiskálními výdaji a daňovými příjmy hraje při dosahování tohoto cíle rozhodující úlohu.

Tato studie se zaměřuje jen na zkoumání obecných problémů fiskální konvergence v zemích střední Evropy a na politické a ekonomické limity fiskální reformy. Doplnuje tak rozsáhlou literaturu o problémech rozšíření EU směrem na východ a je s ní v podstatě v souladu [Baldwin 1994], [De-Crombrugghe – Minton – Beddoes – Sachs 1995], [Orlowski 1995a a 1995b]. Problémy překážek pro snižování vládních výdajů, které vyplývají zejména z nákladné sítě sociálního zabezpečení, se zabývá druhý oddíl této studie.

Doporučované směry daňové reformy jsou uvedeny v oddíle 3. Otevřený a čestný dialog mezi fiskálními orgány a veřejností je rozhodující pro zvýšení důvěryhodnosti politiků, pro sociální porozumění a pro podporu pro někdy bolestné fiskální adaptace. Oddíl 4 zkoumá nutnost společenské diskuze a seznámení veřejnosti s fiskální politikou v zemích střední Evropy. Závěrečný oddíl 5 zkoumá některé oblasti rozpočtového procesu, kde jsou nutné takové změny, aby zákony těchto zemí byly kompatibilní se zákony EU a s existující praxí členských zemí.

Studie má charakter postulátů a nezaměřuje se na empirické zkoumání složek rozpočtových příjmů a výdajů v zemích střední Evropy a na jejich

změny. Empirické studie fiskální politiky v transformujících se ekonomikách střední Evropy jsou poměrně početné a vyčerpávající. K nim patří následující studie: [Tanzi 1991], [Dabrowski 1993], [Mizsei 1994], [Campbell a Owsiak 1994], [Barbone – Marchetti 1995].

2. Snižující se úloha veřejného sektoru

Pro předreformní fiskální systém v transformujících se ekonomikách střední Evropy byl charakteristický značně vysoký podíl příjmů a výdajů veřejného sektoru v ekonomice. Vláda nejen vlastnila a řídila hospodářský systém, ale financovala také většinu hospodářské činnosti. Konkrétně v roce 1989 se podíl výdajů státu na HDP pohyboval od 49 % v Polsku, 61 % v Maďarsku až po 72 % v bývalém Československu [Mezinárodní měnový fond 1994, s. 82]. Tyto ukazatele byly podstatně vyšší než v členských zemích Evropského společenství, kde se pohybovaly od 39 % ve Španělsku až po 59 % v Dánsku [Kornai 1992].

Ve svém hlavním směru se fiskální konsolidace v první etapě ekonomické transformace v zemích střední Evropy soustředila na podstatné snížení stupně přímého vládního financování ekonomiky. Omezování angažovanosti veřejného sektoru v hospodářství bylo v SEZ dovršeno vytvořením moderních rozpočtových institucí, především zformováním účinné daňové správy a orgánů pro kontrolu výdajů. Fiskální reforma však neměla snadný průběh. V prvním stadiu transformace došlo ke snížení reálné hodnoty daňových příjmů [Barbone – Marchetti 1995]. Počáteční hluboký pokles reálného HDP byl klíčovým faktorem, jenž přispěl k hlubšímu propadu reálných daňových příjmů, než se očekávalo. Avšak snížení zdanitelného příjmu není jediným faktorem, který přispívá ke snižování daňových příjmů. Negativní vliv na daňové příjmy měla rovněž dlouhotrvající inflace a oslabování fiskální disciplíny podniků. Inflační šoky vyvolané cenovou deregulací a liberalizací obchodu snížily reálné daňové příjmy. Vysoká, předem očekávaná, inflace sloužila jako stimul k odkládání daňových plateb (tzv. „Olivera-Tanzi Effect“) a k opoždění inkasa [Campbell 1994], [Orlowski 1994].

Avšak první téměř hyperinflační šok v Polsku a Československu vedl k dočasnému zlepšení podnikatelských zisků a daňového inkasa, neboť mnoho podniků rychle valorizovalo přebytky zásob a využilo zpoždění v přepočtu odpisů. Když byla inflace snížena na „mírnější“ dvoucifernou měsíční úroveň, tyto výnosy zmizely a reálné zisky poklesly. Další zhoršení daňového inkasa se může připsat na vrub široce rozšířeného podhodnocování výsledků, které provádějí deregulované podniky, protože úřední moc nemohla rychle nahradit předchozí příkazový systém vykazování zisku novým, účinným systémem [Tanzi 1993], [Barbone – Marchetti 1995].

Na začátku reformního programu v Polsku existovaly mezery v daňových předpisech; i ty přispěly ke snížení daňových příjmů. Navíc se podstatně zmenšila úloha daní z obrátu, které byly klíčovým zdrojem vládních příjmů v minulém systému. Později byly nahrazeny daní z přidané hodnoty (DPH); ta byla nejdříve zavedena v Maďarsku, poté v r. 1993 v Československu a v Polsku. DPH by měla zajistit lepší daňové inkaso, protože se na zboží a služby ukládá bezprostředně. Země střední Evropy také uplatnily ve větší míře spotřební daně ad valorem a rozšířily daňový základ osobního příjmu, což byly nezbytné kroky ke zlepšení výběru daní.

V první fázi ekonomické transformace také poklesly vládní výdaje vyjádřené jejich podílem na HDP. Tento podíl se v r. 1989 pohyboval od 48,9 %

v Polsku do 72,3 % v Československu. Poslední dostupné údaje (rok 1994) ukazují podstatné snížení podílu vládních výdajů na HDP. Toto snížení je možné přisoudit snížení dotací státním podnikům a snížení podobných položek v důsledku pokračující privatizace a deregulace.

Další omezování vládního sektoru však naráží na značné překážky. Extrémně nákladná záchranná sociální síť je jednou z nich. Hlavními důvody drahých systémů sociálního zabezpečení jsou vysoký podíl důchodců a nadměrná nezaměstnanost. Země střední Evropy čelí problému rychle rostoucího počtu penzistů. V r. 1992 dosáhl poměr penzistů k aktivnímu obyvatelstvu 67 % na Slovensku, 64 % v Maďarsku, 61 % v České republice a 57 % v Polsku [Mezinárodní měnový fond 1994, s. 65]. Tento podíl je v mezinárodním porovnání velmi vysoký. Příjemci penzí zemí střední Evropy navíc obdrželi velkorysou kompenzaci ze státních zdrojů. Poměr průměrného důchodu ke mzdě dosáhl v r. 1992 75 % v Polsku, 49 % v obou zemích bývalého Československa a 45 % v Maďarsku [Roxin – Hoos 1995]. Středoevropské vlády byly poněkud štedré v zajišťování slušné úrovně důchodů; částečně to bylo důsledkem nedostatků v legislativě, např. nepřesných kritérií pro nárok na důchod, nebo nedůsledného dohledu nad systémem [Orlowski 1995a].

Nákladné systémy sociálního zabezpečení v zemích střední Evropy zatěžují státní výdaje značným břemenem a nutí vládu, aby je financovala vysokými daněmi. Země střední Evropy by měly zintenzivnit privatizaci a sekuritizaci penzijních fondů, aby omezily objem těchto transferových plateb. Pro vyřešení tohoto naléhavého problému jsou nutné další legislativní úpravy.

Druhým nákladným břemenem v celkových výdajích ve většině středoevropských zemí je vyplácení příspěvků v nezaměstnanosti. Míra nezaměstnanosti v regionu je stále nadměrná, přestože dochází k jejímu snížení, s výjimkou Slovinska. Programy na řešení nezaměstnanosti se v těchto zemích většinou financují ze státních zdrojů a doba poskytování příspěvků v nezaměstnanosti byla na konci r. 1994 v České republice a Slovenské republice 6 měsíců a v Maďarsku a Polsku 12 měsíců. Česká republika má kromě toho velkorysý systém rekvalifikačních programů a sociální výpomoc pro neomezené období po vypršení nároku na dávky v nezaměstnanosti. Sociální pomoc existuje i v Maďarsku a Polsko poskytuje rekvalifikační granty, ale ne sociální pomoc [Roxin – Hoos 1995]. Tyto příspěvky jsou všeobecně konzistentní se sociální politikou členů EU a odpovídají požadavkům Sociální charty EU z r. 1989 [Treaty on the European Union 1992, s. 197–201].

V kontextu budoucího vstupu zemí střední Evropy do EU hrají rozhodující roli pravidla harmonizace a rozšíření podpor sociálního pojištění po celé EU. Evropská komise stanovila čtyři principy systémů sociálního pojištění [Commission of the European Communities 1995, Annex, s. 71]:

1. Aplikace jednotné legislativy sociálního pojištění (bránící migrujícím pracovníkům pobírat dávky sociálního pojištění ve více než jednom státě).
2. Rovnost zacházení (zaručuje migrujícím pracovníkům srovnatelné dávky a povinnosti v rámci zemí EU).
3. Zachování nabytých nároků (na důchod a jiné dávky).
4. Kumulace období pojištění a dávek.

Tato pravidla společně s nízkými mzdami a platy v zemích střední Evropy ve srovnání se státy EU budou představovat pro pracující ze SEZ silné podněty k tomu, aby se stěhovali na Západ, přestože uvnitř Evropské unie převládá sociologická, geografická a institucionální strnulost pracovního

trhu¹. Pro migraci dělníků a důchodců ze SEZ na Západ budou existovat velké stimuly, jestliže se pravidla vyrovnání dávek v budoucnu rozšíří i na země střední Evropy.

Mechanismus důchodové rovnosti zabudovaný do strukturálních fondů EU nemůže být na země střední Evropy rozšířen v té formě, jakou má v současné době. Dnes každý členský stát EU, v němž je důchod na hlavu menší než 75 % průměru EU, může žádat o kompenzační transfery ze strukturálních fondů. Protože důchody na hlavu v zemích střední Evropy jsou malým zlomkem důchodů v členských zemích, zdroje pro toto vyrovnávání by musely být obrovské. Nadcházející mezivládní konference EU (IGC) bude muset tento problém vyřešit pomocí speciálních – do jisté míry diskriminačních – norem důchodového vyrovnávacího mechanismu pro země střední Evropy.

Celkové sociální náklady transformace a přípravy na vstup středoevropských zemí do EU ještě zvyšují vysokou úroveň jejich vládních výdajů. Vlády v těchto zemích byly schopny omezit během uplynulých pěti let dotace podnikům, avšak rostoucí náklady na sociální zabezpečení přispívají k prodlužování fiskální krize. Podíl výdajů sociálního zabezpečení na HDP se pohybuje od cca 4 % v Maďarsku do 12 % v České republice, ačkoliv v tomto druhém případě jsou tyto výdaje vlastně financovány příspěvky na sociální pojištění, které se odvádějí do státního rozpočtu. Během příštích několika let přípravy pro vstup do EU budou vlády zemí střední Evropy postaveny před problém fixace či indexace reálných hodnot a před mimo-rozpočtové řešení několika dalších složek vládních výdajů. Národní obrana a školství mohou být označeny jako kritické položky, u nichž nemůže dojít ke zkrácení výdajů. Jejich podíl na HDP se pohybuje v zemích střední Evropy přibližně mezi 3 až 4 % u každé kategorie, což odpovídá srovnatelné úrovni v rozvinutých průmyslových zemích.

Výdaje na národní obranu nemohou být sníženy především z důvodu rostoucí politické nejistoty v dané oblasti, posilované rétorikou několika politických frakcí v Moskvě, a v důsledku nezbytné přípravy vojenského sektoru těchto zemí ke vstupu do NATO. Prakticky všechny politické strany, které se právě nyní angažují v kampani ruských prezidentských voleb, vznášejí požadavky na obnovení bývalého Sovětského svazu. To určitě přispívá v zemích střední Evropy k rozvoji národní obrany z bezpečnostních důvodů. Navíc politické zdůvodnění členství v NATO je v souladu s politickými a hospodářskými důvody pro rozšíření EU směrem na východ. Armády středoevropských zemí musejí být vyškoleny a jejich úroveň zvýšena tak, aby odpovídaly standardům NATO. Tato restrukturalizace bude financována převážně z vnitřních rozpočtových zdrojů v těchto zemích.

Investice do vzdělání a lidského kapitálu budou znamenat velký tlak na program fiskální konsolidace. Většina studentů v zemích střední Evropy navštěvuje veřejné školy a univerzity; ty byly v předchozím systému jediným zdrojem vzdělání. Studenti v těchto zemích mají rozsáhlé výhody ve formě bezplatné výuky a bezplatných učebnic, dotované stravy, slev na dopravu atd. Bude velmi obtížné tyto požitky krátit. Patrně přezijí, protože školství je společností v zemích střední Evropy chápáno jako veřejné zboží. Nicméně zvyšující se počet úspěšných soukromých škol a univerzit, které

¹ Na konci roku 1995 se průměrná měsíční mzda v zemích střední Evropy pohybovala od 585 USD ve Slovinsku, 381 USD v České republice, 345 USD v Polsku a 298 USD v Maďarsku až po 279 USD na Slovensku [Business Central Europe, březen 1996, s. 73]. Byla 8 až 11krát nižší, než je průměr v EU.

se postupně v regionu objevují, může znamenat významný průlom do nepružnosti veřejných výdajů na vzdělání. Některé země, nejvíce Polsko, mají dlouhou tradici katolického školství. Převládající římskokatolická církev a další náboženské instituce a organizace budou tudíž zaujímat aktivnější roli v rozvíjení národního vzdělávacího systému ve střední Evropě.

Podstatné pro předvstupní strategii zemí-kandidátů vstupu do EU v procesu fiskální konsolidace je, že dotace podnikům jsou hlavní oblastí, v níž má dojít k omezení vládních výdajů. Středoevropské fiskální orgány už v této oblasti pokročily. Barbone a Marchetti [1995] dokazují, že krácení dotací v zemích střední Evropy v období 1986 až 1992 představovalo 11-19 % HDP. To bylo více než zvýšení podílu transferů domácnostem na HDP, které se pohybovalo od 4 do 11 %. Krácení dotací však úplně nevyloučilo „jemné rozpočtové tlaky“ na podniky. Jak dokazuje Schaffer [1995], snížení dotací se u státních podniků přeměnilo na daňové nedoplatky. V důsledku toho tedy samotné omezení dotací ještě nerozptýlilo symptomy fiskální krize vyvolané aktivitami státních podniků. K tomu, aby se zmírnil vliv těchto podniků na fiskální deficit v zemích střední Evropy, jsou proto nezbytné další privatizační úsilí a zlepšení daňové efektivity a disciplíny.

3. Metody zlepšení příjmů z daní

Příjmy z daní zaujímají v zemích střední Evropy významný podíl HDP. V období 1986-1988 tvořily téměř 50 % na HDP [Barbone – Marchetti 1995]. V poslední době jejich podíl na HDP poklesl na 28 % v Maďarsku, ve Slovinsku však stále ještě představuje 48 %. Tento pokles odráží postup ekonomické deregulace a přechod k tržnímu hospodářství. Úloha veřejného sektoru se tak více blíží k úloze tohoto sektoru v členských zemích EU.

Klesající daňové příjmy v první etapě ekonomické transformace mohou být přičteny na vrub kombinaci žádoucích faktorů (snižující se úloha daní z obrátu), nevyhnutelných faktorů (klesající zdanitelné důchody v prvních třech letech transformace) a nežádoucích faktorů. U posledně jmenovaných faktorů hraje rozhodující úlohu nadměrné zdanění či příliš vysoké marginální zdanění příjmů a zisku. Příliš vysoké marginální sazby podporují rozvoj stínové ekonomiky. Vysoké zdanění zisku nutí mezinárodní společnosti k využívání vnitropodnikových cen, a tudíž k podhodnocování příjmů v zemích s vysokými daněmi a k nadhodnocování příjmů v zemích s nízkým zdaněním. Podrobnější studie těchto praktik by byly jistě žádoucí. Avšak empirické důkazy, které se občas v odborných časopisech střední Evropy uvádějí, naznačují, že praxe účtování ve vnitropodnikových cenách proniká všude. Většinou jsou využívány řadou nadnárodních korporací, které se v tomto regionu angažují v přímých zahraničních investicích.

Dále je možné dokázat, že vysoké marginální sazby daní z příjmu a ze zisku vytvářejí pro nově privatizované podniky a individuální daňové poplatníky silné podněty k daňovému úniku. V důsledku toho je nová daňová základna, která staví na soukromých jednotlivcích a firmách, velmi slabá. Klesající reálné příjmy z daní jsou také ovlivněny chronickou inflací, tj. inflací pramenící z automatické indexace cen a mezd. Jestliže inflace v regionu bude pokračovat i nadále, budou silné i stimuly pro odklad daňových plateb. Tento problém je zvláště důležitý v Maďarsku a v Polsku, kde inflace odvozená z indexu spotřebitelských cen dosáhla v roce 1995 29 % a 21,4 %. V počátečním stadiu transformace nebyly důkazy ve prospěch Oli-

verova-Tanziho efektu tak silné, protože téměř hyperinflace v Polsku nebo v Československu měla charakter ojedinělých šoků [Orlowski 1994]. Olive-rův-Tanziho efekt se posiluje obvykle tehdy, když inflace dostává chronický, dlouhotrvající charakter pramenící z automatické indexace mezd a cen². Taková inflace je běžně anticipována podniky i jednotlivci, kteří za těchto okolností usilují o odklad daní.

Sazby daně z osobního příjmu dosahující 48 % v Maďarsku a v Polsku a daně ze zisku společností ve výši 45 % jsou rozhodně příliš vysoké. Jejich snížení by při současném růstu zdanitelných důhodů přispělo k vyšším daňovým příjmům do státního rozpočtu. Jak ekonomická transformace pokračuje, vznikající soukromé sektory zemí střední Evropy upevňují své konkurenční postavení v evropské ekonomice. Za těchto okolností se zdá, že v zemích střední Evropy platí negativní výdajový multiplikátor a negativní daňový multiplikátor. Přesněji řečeno, ve druhé etapě ekonomické transformace vedou omezení vládních výdajů a nižší daňové sazby ke zrychlení růstu HDP, což – jako rozpor s keynesiánskými argumenty o pozitivním účinku výdajového multiplikátoru – rozpracovali např. Nuti a Portes [1993] nebo Laski a Gabrisch [1994]³.

Nižší daně mohou zvýšit zdanitelný příjem a zlepšit daňové příjmy nejen tím, že omezí stimuly ke stínové ekonomice nebo k účtování ve vnitropodnikových cenách. Vytvoří také příznivější prostředí pro přímé investice, a tak vyvolají dlouhodobý růst zdanitelného příjmu. Navíc nižší daně z kapitálových zisků doprovázené omezením kontroly kapitálu, které je povinné v rámci programu přípravy pro vstup do EU, mohou pomoci rozvinout a posílit domácí trh s akciemi a s cennými papíry s pevným příjmem. Za těchto podmínek získávají podniky pro svůj rozvoj více kapitálu a vláda bude schopna financovat deficit veřejným dluhem, a nikoliv měnovou politikou. Tyto změny pomohou snížit tlak na chronickou inflaci, která se normálně prosadí, jestliže se velký deficit financuje „tisknutím“ peněz.

Vysoké daňové sazby uvádějí do pohybu převodový mechanismus, v němž se krácení dotací transformuje do daňových nedoplatků – viz např. [Schaffer 1995]. Pokud jsou sazby daní vysoké, státní podniky postižené krácením dotací zvyšují své příjmy neplacením daní. Pokud se sazby sníží, jejich příjmy z daňových nedoplatků se také sníží a i stimuly k daňovým odkladům nebo k daňovým únikům budou slabší. Jinými slovy: alternativní výhody daňových odkladů by se staly nepřitažlivé nízkými.

Politika nízkého zdanění je dále zdůvodněna potřebou chránit dosud křehké malé soukromé podniky, které ve střední Evropě vznikají. Vlády těchto zemí mají povinnost ochránit podnikatelský duch vlastníků malých podniků, který se vynořil se změnou systému.

Klíčové prvky daňové reformy zemí střední Evropy byly převážně naplněny během první etapy hospodářské transformace. Všechny středoevropské země zavedly a rozšířily DPH a posílily úlohu daní z osobních příjmů. Postupně se omezily obrátové daně [Barbone – Marchetti 1995]. Tyto změny pomohly přiblížit daňové systémy těchto zemí k Evropské unii. Při přípravě

² Jak nedávno poukázal Orlowski [1996], vliv chronické inflace v Polsku v poslední době významně zesílil. Tento typ inflace může být překonán zejména dlouhodobě orientovanou fiskální konsolidací doprovázenou značně restriktivní a na pravidlech založenou měnovou politikou.

³ Tito neokeynesiánští autoři dokazují, že krácení výdajů vede k omezení dodávek. Věř, že ekonomická transformace potvrdí dráhu *L*-křivky, tj. že hospodářské oživení nevznikne jako výsledek kontinuální fiskální konsolidace.

na vstup do EU budou muset středoevropské země zavést jednotná dovozní cla a budou muset eliminovat překážky pro obchod s členskými státy EU. Větší otevřenost povede k dovozu zboží, které se v zemích EU silně dotuje [Gros – Steinherr 1991]; to by pro země-kandidáty vstupu do EU nebylo vítané. Proto je bezpodmínečně nutné, aby dosavadní členské státy EU podnikly kroky ke snížení dotací svých vývozů do SEZ a aby současně zaručily vývozům ze střední Evropy větší přístup na své trhy. Výsledkem těchto žádoucích změn bude, že v zemích střední Evropy dojde k dalšímu snížení příjmů z dovozních cel. SEZ mohou částečně zmírnit tuto ztrátu požadavkem na tarifickaci existujících netarifních bariér (NTB) pro obchod v rámci Světové organizace obchodu a závěrečného protokolu tzv. uruguajského kola GATT. Konvertování některých vysoce restriktivních NTB (kvóty, zdravotní a technické restriktce pro výrobky atd.) do cel může přinést větší příjem do státních rozpočtů, přinejmenším krátkodobě.

V procesu jednání s EU o podmínkách pro přijetí mohou vlády SEZ považovat dočasná cla za konzistentní s ochranou „nerozvinutého průmyslu“. Taková cla obhájí pro transformující se ekonomiky střední Evropy např. Corde [1992]. Ačkoliv ochrana „nerozvinutého průmyslu“ pomocí cel může být částí programu přípravy pro přistoupení k EU, do povstupové strategie musejí již být zapracovány postupy pro budoucí odbourání této ochrany.

4. Potřeba sociálního dialogu

Úspěšná fiskální konsolidace v přípravě na vstup do EU bude záviset převážně na schopnosti ministrů financí těchto zemí formulovat a uskutečňovat nutné kroky. Vláda musí usilovat o širokou podporu této politiky ze strany veřejnosti, zvláště proto, že tato politika se zakládá na omezení přímých vládních intervencí do hospodářského systému. Snižující se úloha státního paternalizmu nad ekonomikou bude doprovázena značnými sociálními náklady. Především státní podniky ztratí výhodu dotací. Místo toho je konkurence trhu bude nutit k tomu, aby byly produktivnější a kreativnější pokud jde o vývoj výrobků, cenovou tvorbu, marketingové techniky atd. Mnoho lidí v zemích střední Evropy navyklých na transferové platby bude muset přinést oběti, které si vyžádá program fiskální konsolidace. Tyto sociální náklady budou vyžadovat, aby vláda poskytla uspokojivá vysvětlení budoucích hospodářských a politických výhod, které s sebou vstup do EU přinese.

Vlády zemí střední Evropy budou muset obyvatelům vysvětlit základní důvody pro vstup do EU a to, jaké výhody z toho vyplývají. Budou muset udělat všechno proto, aby posílily důvěryhodnost integrační politiky. Důkazem toho, že politici se cítí odpovědní za přijetí do EU, by podle autorů de Crombruggha, Minton-Beddoese a Sachse [1995] mělo být rychlé dokončení integračního procesu. Zdá se však, že urychlený vstup doprovázený radikálními změnami ve fiskální a měnové politice by s sebou pro země střední Evropy (a jejich vlády) mohl přinést výrazné negativní dopady. Neočekávané sociální tlaky v důsledku krácení transferových plateb nebo restriktcí na domácí úvěr, zvláště v době aktivního strukturálního přizpůsobování, které by měl tento úvěr usnadnit, mohou vyvolat sociální šok a nedůvěru [Orlowski 1995b].

Vláda může svou politickou odpovědnost vyjádřit tím, že vyhlásí dlouhodobou strategii zapojení do EU. Dlouhodobá, dobře navržená a zřetelná strategie pomůže spojit sociální náklady s výhodami tohoto kroku. Naopak rych-

lé přistoupení doprovázené radikálním přizpůsobením by mohlo vyvolat bezprostřední náklady, zatímco přínosy z rostoucích důchodů, jež s sebou přinese rozšíření obchodu s EU a nové oblasti specializace uvnitř rozšířeného hospodářského systému EU, se objeví až za několik let.

Odpovědnost za rozšíření EU směrem na východ nemohou nést jenom vlády SEZ. Tato odpovědnost musí být jasně vyjádřena i Evropským parlamentem a Evropskou komisí, a to zřetelněji, než bylo uvedeno v „Bílé knize“ Komise v květnu 1995. Jinak program nezíská dostatečnou společenskou podporu. Až dosud, přes několik formálních prohlášení, taková odpovědnost ze strany orgánů EU adekvátně vyjádřena nebyla.

Vlády SEZ budou muset svým občanům podrobně prezentovat budoucí výhody strategie vstupu do EU. Obyvatelé těchto zemí budou snášet oběti způsobené nezbytnou fiskální konsolidací lépe, jestliže jim bude tato politika řádně vysvětlena. Jak zdůraznil Tanzi [1993], potřeba sociálního dialogu a seznámení se s náklady a užitky z fiskální konsolidace byla a je pro úspěšné snížení fiskálního deficitu ve většině empirických případů rozhodující.

Jednoznačná formulace dlouhodobého prospěchu z fiskální konsolidace a celkové strategie bude pro SEZ problematická, zejména proto, že budoucí transfery důchodů do zemí střední Evropy z rozpočtu EU jsou velmi nejisté. Země střední Evropy nemohou očekávat, že dostanou dotace v rámci CAP a převody ze strukturálních fondů, protože (jak bylo uvedeno výše) tyto programy ve své současné podobě by vyžadovaly natolik rozsáhlé transfery novým členům, že by přesahovaly finanční zdroje Unie. Jestliže však lidé v zemích střední Evropy uvidí, že nemohou počítat s podporou např. zemědělského sektoru prostřednictvím CAP a že země nezíská přístup do strukturálních fondů, pak mohou mít pochybnosti o výhodnosti vstupu do EU. Při výpočtu výhod z přijetí do EU by vlády SEZ měly zdůraznit budoucí zisky z ekonomické restrukturalizace a z obchodu s EU. Společnost se pak zaměří na dlouhodobé výhody a nezveličí svá očekávání zisků, jež ze vstupu do EU vyplynou bezprostředně.

Protože vlády budou muset žádat od veřejnosti určité společenské náklady, jež jsou se vstupem do EU spojeny, měly by se za každou cenu ve svých předpovědích o důsledcích vstupu do EU vyhnout optimistickým zkrácením. Vyhlašování brzkých výhod z přistoupení k EU by podkopalo důvěryhodnost politiků, pokud by se tyto výhody neuskutečnily. Lepším řešením je přistupovat k předpokládaným dopadům vstupu obezřetně. Vhodné je i periodické monitorování a kontrola nákladů a zisků z přistoupení a z povstupní strategie.

5. Závěrečné poznámky: modifikace rozpočtového procesu

Tvorba a realizace fiskální politiky doznaly v první etapě ekonomické transformace v zemích střední Evropy významných změn. Ačkoliv do předvstupní strategie bude zahrnuta řada modifikací rozpočtového procesu, většina z nich se nevztahuje výlučně k integraci s EU. Spíše jsou konzistentní s logickým vývojem a modernizací fiskální politiky obecně.

Modifikaci fiskální politiky v programu příprav na vstup do EU je nutné spojovat s hlavní prioritou - vyrovnaným rozpočtem – a dále s nepřeřeňováním zájmů regionů a nátlakových skupin. Koncepce vyrovnaného rozpočtu bude pro země střední Evropy v předvstupní strategii přesně definována. Bylo by žádoucí stanovit vyrovnaný rozpočet jako ústavní povinnost. Navíc

se těmto zemím doporučuje vytvořit rozumný ústavní limit na financování deficitu prostřednictvím tvorby peněz (např. takový, jaký existuje v Německu)⁴.

Ústavní závaznost vyrovnaného rozpočtu by měla být v SEZ dále podpořena právní úpravou, podle které by odpovědnost za přípravu a naplňování fiskální politiky měly, ministerstvo financí a rada ministrů [Dabrowski 1993]. Parlament, jako zákonodárná složka státu, by neměl právo schválením většího rozpočtového deficitu porušit ústavní zákony. Parlamentní výbory mohou pracovat na vyrovňování individuálních výdajů a daňových položek společně s představiteli státní správy, ale v mezích cílů fiskální konvergence.

Tvůrci fiskální politiky také musejí zlepšit nástroje ekonomické analýzy a prognózování HDP. To je důležité proto, aby byly rozpočtové výdaje v nominální hodnotě stanoveny správně. Předpovědi HDP připravené fiskálními orgány jsou asi přesnější, když je hospodářský růst stabilní a na vzestupné části křivky *J* růstu reálného HDP; to v současnosti platí pro všechny SEZ-kandidáty pro vstup do EU. Ministři financí by měli zlepšovat systém monitorování svých předpovědí. Plná koordinace a kompatibilita prognostických metod a modelů používaných ministerstvem financí, odvětvovými ministerstvy a institucemi centrálního strategického plánování lépe zajistí souvztažnosti mezi výdaji a daněmi ve státním rozpočtu. Výsledkem vyšší přesnosti předpovědí HDP bude to, že se analýzy nebudou provádět jen na základě odhadů.

Tento přístup byl částečně aplikován na začátku ekonomické transformace. Adaptivní očekávání a extrapolované trendy se staly bezvýznamnými, když se v Polsku nebo v bývalém Československu aplikovala reforma metodou „šokové terapie“. Za podmínek vysoké nejistoty o vývoji HDP a inflace musely být nominální hodnoty mnoha rozpočtových položek pravděpodobně z preventivních důvodů nadhodnoceny. Komplexní politika deflace, jež by měla být integrální částí strategie přistoupení k EU, pomůže k reálnějšímu rozpočtovému procesu. Navíc anticipování klesající dráhy inflace konzistentní s cílem naplňování kritéria měnové konvergence (například ne více než 5 % inflace počítané na základě indexu spotřebitelských cen pro rok předcházející datu vstupu) vládám pravděpodobně dovolí snížit nominální hodnoty rozpočtovaných výdajů. Dovolí také omezit rozsah regulovaných cen paliv, energie, dopravy atd., které vždycky přispívaly k inflačním tlakům. Program pro vstup do EU a politika deflace nepochybně pomohou zlepšit fiskální disciplínu vlád zemí střední Evropy.

Další snahy o zlepšení ve fiskální politice by se měly soustředit na rozšíření časového horizontu politiky a na prostředky ke snížení „opoždování poznání a opoždování rozhodnutí“⁵ v politice. Fiskální politika v zemích střední Evropy byla měla být založena na stabilních, předem stanovených pravidlech zakotvených v parlamentních zákonech. Politici by se měli vyhnout tomu, aby vydávali ve větší míře prostředky do oblastí, ve kterých je jejich pozdější omezení obtížné.

Úkoly týkající se tvorby a realizace fiskální politiky zůstávají obrovské. Budou muset být zapracovány do ekonomického programu pro druhou etapu

⁴ Dabrowski [1993] výrazně doporučuje ústavní ratifikaci fiskální politiky v Polsku.

⁵ Opoždování fiskální politiky je doba nutná k tomu, aby se politici seznámili s problémem – makroekonomickou poruchou –, který vyžaduje korektivní zásah. Zpoždování rozhodnutí je doba nutná k tomu, aby se zformulovala a uzákonila specifická opatření.

hospodářské transformace. Některé obecnější zásady musejí být také zapracovány do strategie přípravy pro přistoupení těchto zemí k Evropské unii.

Z angličtiny přeložila: Jana MÁLKOVÁ

LITERATURA

- BALDWIN, R. E.: Towards an Integrated Europe. Centre for Economic Policy Research, London, 1994.
- BARBONE, L. – MARCHETTI, D.: Transition and the Fiscal Crisis in Central Europe. *Economics of Transition*, Vol. 3, 1995, č. 1, s. 59–74.
- CAMPBELL, J. L. – OWSIAK, S. (eds.): Fiscal Reforms in Post-Communist Countries. Cracow Academy of Economics, Cracow, Poland 1994.
- CAMPBELL, J. L.: Transformations of Post-Communist Fiscal Systems. In: Campbell, J. L. – Owsiak, S. (eds.): *Fiscal Reforms...* (op. cit.) s. 11–54 (1994).
- Commission of the European Communities: White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union. COM (95) 163. Brussels, 1995, May 3.
- CORDEN, W. M.: Integration and Trade Policy Issues in the Ex-Soviet Union The World Bank: Policy Research Working Paper (Washington, D. C.), 1992, č. 915.
- DĄBROWSKI, M.: Rekomendacje dotyczące zmian w organizacji i metodologii prac budżetowych w Polsce. In: Dąbrowski, M. (ed.): *Metody opracowania budżetu państwa: Rozwiązania polskie a systemy innych państw demokratycznych*. Center for Social and Economic Research, and the Friedrich Ebert Foundation. Warszawa 1993.
- CROMBRUGGHE, A. de – MINTON-BEDDOES, Z. – SACHS, J. D.: EU Membership for Central Europe: Commitments, Speed and Conditionality. November 1995. (mimeo)
- Deficits and Macroeconomic Performance: A World Bank Publication. Oxford University Press, London, s. 513–524.
- GROS, D. – STEINHERR, A.: Economic Reform in the Former Soviet Union: Pas-de-Deux between Disintegration and Macroeconomic Stabilization. The European Investment Bank, Luxembourg 1991.
- International Monetary Fund: The World Economic Outlook. October 1994.
- KORNAI, J.: The Post-Socialist Transition and the State: Reflections in the Light of Hungarian Fiscal Problems. *American Economic Review*, Vol. 82, 1992, č. 2.
- LASKI, K. – GABRISCH, H.: Alternative Fiscal Policies During Transition. In: Campbell, J. L. – Owsiak, S. (eds.). *Fiscal Reforms...* (op. cit.), s. 55–79 (1994).
- MIZSEI, K. (ed.): Developing Public Finance in Emerging Market Economies. Institute for East West Studies, New York 1994.
- NUTI, M. D. – PORTES, R.: Central Europe: The Way Forward. In: Portes, R. (ed.): *Economic Transformation in Central Europe*. CEPR – London and Official Publication of the European Communities, Luxembourg 1993.
- ORLOWSKI, L. T.: Problems of Corrective Inflation in Transformation from Central Planning to a Market Economy: The Experience of Poland. In: Campbell, J. L. – Owsiak, S. (eds.): *Fiscal Reforms...* (op. cit.), s. 273–306 (1994).
- ORLOWSKI, L. T.: Social Safety Nets in Central Europe: Preparation for Accession to the European Union? *Comparative Economic Studies*, Vol. 37, 1995a, č. 2, s. 29–47.
- ORLOWSKI, L. T.: Preparations of the Visegrad Group Countries for Admission to the European Union: Monetary Policy Aspects. *Economics of Transition*, Vol. 3, 1995b, č. 3, s. 333–353.
- ORLOWSKI, L. T.: Kryterium względnej stabilności cen i możliwości jego spełnienia przez Polskę. Polish Economic Association, Warsaw (1996 forthcoming).
- ROXIN, V. – HOOS, J.: Social Services in Eleven Central and East European Countries – Comparative Aspects. In: Pestoff, V. A. (ed): *Reforming Social Services in Central and Eastern Europe – An Eleven Nation Overview*. Cracow Academy of Economics and Friedrich Ebert Foundation, 1995, s. 281–318.

SCHAFFER, M. E.: Government Subsidies to Enterprises in Central and Eastern Europe: Budgetary Subsidies and Tax Arrears. In: Newbury, D. M.(ed.): Tax and Benefit Reform in Central and Eastern Europe. Centre for Economic Policy Research, London 1995.

TANZI, V.: Fiscal Policy and Economic Restructuring of Economies in Transition: International Monetary Fund: Working Paper Series, WP 93/22, March 1993.

TANZI, V.: The Political Economy of Fiscal Deficit Reduction. In: Easterly, W. – Rodriguez, C. A. – Schmidt-Hebbel, K: (eds.) Public Sector 1994.

Treaty on European Union. Office for Official Publication of the European Communities. Luxembourg 1992.

SUMMARY

Fiscal Consolidation in Central Europe in Preparation for Accession to the European Union

Lucjan T. ORLOWSKI, Sacred Heart University, Fairfield, USA

The paper focuses on fiscal policy adjustments in five Central and Eastern Europe countries whose accession to the European Union seems to be politically and economically feasible. These countries will have to undergo major tax reforms and develop efficient institutions for collecting government revenue. In addition, these governments will have to alter their expenditure positions and policies. The ultimate goal of this transformation is to minimize state ownership, financing, and regulatory interference in the economy.

During the first stage of the transformation, there was declining tax revenue. Reasons for this are examined along with an evaluation of methods for improving tax revenues and public expenditure. As the social costs of a successful fiscal consolidation will be significant, the authorities will have to seek wide public support for the policy. To accomplish this, the governments will have to provide a satisfactory explanation of the future economic and political benefits related to accession into the EU.