

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 – dokončení

Urszula KOSTERNA: Stav veřejných financí v postsocialistických zemích střední Evropy (srovnání se zeměmi Evropské unie) 629

Ladislav HAVLÍČEK: Makroekonomický model MMM1 652

Inka NEUMAIEROVÁ – Ivan NEUMAIER: Řízení hodnoty 662

Diskuze

Jiří KINKOR – Juraj NEMEC: Veřejné statky a externality: rakouský přístup – odpovědi 673

Daňové judikáty

Výběr ze soudních rozhodnutí ve věcech daní č. 18–20/96 680

Uprostřed čísla:

Quarterly Economic and Fiscal Bulletin of the Czech Republic No 8

CONTENTS

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

Urszula KOSTERNA: Public Finances in Post-Socialist Central European Economies (The Comparison with European Union Countries) 629

Ladislav HAVLÍČEK: The MMM1 Macroeconomic Model 652

Inka NEUMAIEROVÁ – Ivan NEUMAIER: Ways to Determine the Value of an Enterprise 662

Discussion

Jiří KINKOR – Juraj NEMEC: Public Goods and Externalities: the Austrian Approach – Replies 673

Tax Judicial Decisions

Abstract from Court Decisions Concerning Taxation No 18–20/96 680

In the middle of this issue:

Quarterly Economic and Fiscal Bulletin of the Czech Republic No 8

*Autorská práva vykonává vydavatel (viz § 4 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.

AKTUÁLNÍ EKONOMICKÉ OTÁZKY INTEGRACE PŘIDRUŽENÝCH ZEMÍ DO EVROPSKÉ UNIE*

– dokončení

DT: 336.1/5 (4–664; 4–672 ES)

Stav veřejných financí v postsocialistických zemích střední Evropy**

(Srovnání se zeměmi Evropské unie)

Urszula KOSTERNA***

1. Úvod – podmínky, které ovlivňují veřejné finance v zemích vise- grádské skupiny a Evropské unie

16. prosince 1991 podepsalo Polsko Asociační dohodu s Evropskými společenstvími¹, která vstoupila v platnost 1. února 1994. Asociační dohodu s Evropskou unií podepsaly také zbývající visegrádské země (Maďarsko, Česká republika a Slovensko). Je zajímavé porovnat rozpočtovou situaci těchto zemí se stavem veřejných financí v zemích EU, a to nejen vzhledem k budoucímu členství těchto zemí v Evropské unii, ale i vzhledem k nutnosti vytvořit fiskální soustavu, která by odpovídala požadavkům tržního hospodářství.

* Jak jsme již informovali v č. 10/96, zařazujeme do tohoto čísla poslední příspěvek z bloku věnovaného aktuálním otázkám EU.

** Převzato z řady publikací Studies and Analyses, č. 76, výzkumné nadace CASE, Varšava, duben 1996; práce byla publikována díky podpoře Fordovy nadace (grant č. 930 – 1199).

*** Urszula Kosterna, Ph.D., Bankovní institut Technické univerzity v Radomu, Polsko

¹ Evropská unie vznikla 1. listopadu 1993 poté, co vstoupila v platnost Maastrichtská smlouva (smlouva o Evropské unii, podepsaná 7. února 1992). Představuje další stadium evropské integrace, která byla zahájena těmito smlouvami: Pařížská smlouva (1951) o založení Evropského společenství uhlí a oceli (ECSC) a Římská smlouva o založení Evropského hospodářského společenství (EEC) a Evropského společenství jaderné energie (Euratom). Od ledna 1995 tvoří Evropskou unii 15 členů: Rakousko, Belgie, Dánsko, Finsko, Francie, Řecko, Španělsko, Nizozemí, Irsko, Lucembursko, Německo, Portugalsko, Švédsko, Velká Británie a Itálie. K Unii

TABULKA 1 Příjmy, výdaje a souhrnná bilance veřejných rozpočtů ve visegrádských zemích ve vztahu k nominálnímu HDP

v %

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	změna 1989–1994
Polsko							
příjmy	34,4	47,3	42,6	45,1	47,6	45,8	+11,4
výdaje	39,9	43,6	48,9	51,8	49,9	48,7	+8,8
saldo	-5,5	+3,7	-6,4	-6,6	-2,3	-2,9	+2,6
Maďarsko							
příjmy	59,1	57,9	52,2	56,1	54,7	52,3	-6,8
výdaje	60,5	57,2	54,3	61,6	62,7	58,8	-1,7
saldo	-1,3	0,5	-2,2	-5,5	-8,0	-6,5	-5,2
Československo							
příjmy	42,8	42,4	35,3				
výdaje	42,4	41,2	37,0				
saldo	+0,4	+1,2	-1,7				
Česká republika							
příjmy				47,4	49,8	48,8	
výdaje				47,9	48,5	49,7	
saldo				-0,5	+1,4	-0,9	
Slovensko							
příjmy				50,7	48,0	50,7	
výdaje				63,8	55,6	53,6	
saldo				-13,1	-7,6	-2,8	

pramen: World Bank Statistics; MultiQuery Database: A Tool for Cross-Country Comparison. Zpracovala Nancy Vandeyke pod vedením Luky Barboneho. Aktualizované vydání jaro 1995 – 15.3. 1995.

1.1. Visegrádské země

V postsocialistických zemích střední Evropy, které zahájily proces transformace ekonomického systému na systém tržní, se obtíže s vyrovnáváním státního rozpočtu (*tabulka 1*) staly vážnou hrozbou pro hospodářskou stabilizaci. Současně výrazně omezily prostor pro makroekonomickou politiku.

Existuje značné množství literatury, která se zabývá důvody růstu fiskálního napětí v procesu tržní transformace. Ve většině případů lze charakterizovat dvě stadia fiskální krize: (1) prvotní fiskální krize, která provází počátek transformačního procesu při zhroucení systému centrálně plánovaného hospodářství, a (2) druhotná fiskální krize, která vzniká po provedení základních reformních kroků.²

jsou přidruženy země ESVO (Švýcarsko, Norsko a Island) a dále Malta, Kypr, Turecko (a v minulosti Jugoslávie). Visegrádské země (Polsko, Maďarsko, Česká republika a Slovensko) a také Bulharsko a Rumunsko podepsaly s Uníí Asociační dohody (označované jako Evropské dohody), které určují zásady spolupráce a obchodu a vytvářejí rámec pro politický dialog. Další informace o Evropské unii viz [Lewandovska 1995] a [Komar 1993].

² Další informace o podmínkách vzniku prvotní a druhotné krize viz [Dabrowski – Mizsei – Ros-towski 1995, s. 187–297].

Příčiny obtíží s vyrovnaností rozpočtu lze nalézt na příjmové i výdajové straně. Jedná se o tyto příčiny:

- pokles celkové výroby a hrubého domácího produktu³ (HDP) („transformační“ recese). Velikost vládních příjmů a výdajů závisí do určité míry na úrovni hospodářské činnosti (efekt tzv. „automatických stabilizátorů“⁴). Hluboká recese tedy musela být provázena zhoršením stavu veřejných financí;
- privatizace a změny vlastnické struktury v průmyslovém sektoru v důsledku snižování podílu sektoru státních podniků (které během recese nejvíce utrpěly); tyto podniky představovaly v centrálně plánovaných ekonomikách tradiční daňovou základnu;
- zmenšení tradiční daňové základny nebylo kompenzováno zvýšením daňových výnosů z ostatních sektorů. Svou roli sehrála i relativní snadnost daňových úniků u některých činností, jejichž váha se zvyšuje (drobní obchodníci, služby obyvatelstvu) a také nízká efektivnost daňové správy;
- dopad „korekční inflace“ na daňové výnosy (Tanziho efekt)⁵;
- vznik tzv. sociálních nákladů transformace, které vytvářejí tlak na růst výdajů, zejména centrálního rozpočtu, formou podpor v nezaměstnanosti a různých podob sociální pomoci;
- zvýšení výdajů spojených s obsluhou rostoucího veřejného dluhu v rámci politiky kladných reálných úrokových sazeb.

Vliv uvedených faktorů na stav rozpočtu se v konkrétních zemích lišil podle významu těchto faktorů na počátku transformačního procesu⁶ a také podle hloubky a tempa prováděných reforem. Část těchto faktorů je bezprostředně spojena s transformačním procesem a fiskální krizi lze považovat za nevyhnutelnou cenu za transformaci. Tento závěr však nemůže být

³ Určité metodologické obtíže vznikají, když je třeba statisticky podchytit transformující se ekonomiky. Systémy účetnictví (zdeděné z období centrálního plánování) byly přizpůsobeny faktorům, které působí ve státním sektoru, a nikoli v sektoru soukromém, jehož podíl neustále narůstá. Dalším problémovým faktorem je skutečnost, že za socialistického hospodářství existovaly důvody nadhodnocovat velikost výroby, zatímco reformní procesy vytvářejí podněty k jejímu podhodnocování (daňové důvody). Standardní statistické údaje umožňují analýzu pouze kvantitativních změn, a nikoli změn kvalitativních (tj. struktury výroby, rozmanitosti nabízených produktů atd.), které provázejí proces tržní transformace. Z těchto důvodů musí analýza transformujících se ekonomik, jež je založena na oficiální statistice a odhadech, vždy obsahovat prvek nejistoty a chyby. Viz: [Gospodarka Polski 1993] a [Balcerowicz – Gelb 1995, s. 4-6].

⁴ Viz [Muller – Price 1984].

⁵ Termín „korekční inflace“ byl vypůjčen ze Sachsova a Larrainova materiálu [1993, s. 759]. Označuje inflační jevy, k nimž dochází po provedení radikálních ekonomických reforem včetně liberalizace cen a zahájení transformace centrálně plánovaného hospodářství na tržní systém. Čím větší je inflace, tím silnější je její vliv na úroveň rozpočtových příjmů. Termín Tanziho efekt se používá pro pokles reálné hodnoty příjmů z přímých daní v podmínkách vysoké inflace. Tyto daně jsou placeny s určitým zpožděním proti okamžiku, kdy byly zdanitelné příjmy vytvořeny, a proto se v reálném vyjádření jejich nominální hodnota snižuje. K poklesu daňových výnosů dochází navzdory zvýšení efektivnosti podniků (a tím zvýšení daňové základny), způsobenému rovněž inflací. Korekční inflace proto prostřednictvím Tanziho efektu může přispívat ke „korekčnímu rozpočtovému schodku“, který – při neexistenci vuspělých finančních trhů – je financován hlavně tištěným peněz. Může to vést k začarovanému kruhu – vytváření inflace a schodku. Při hyperinflaci je třeba koordinovat měnovou a fiskální politiku – zpomalení tempa cenového růstu (tedy radikální měnová reforma) je nutnou podmínkou k vyrovnaní rozpočtu, zatímco podmínka pro vyrovnaný rozpočet (tedy fiskální restrikce) je nutná pro stabilizaci cen. Viz [Orlowski 1994, s. 283–286] a [Laski – Podkaminer 1995, s. 14–24].

⁶ Viz [Balcerowicz 1994]; [Balcerowicz – Gelb 1995].

překážkou pokračování v restrukturalizaci fiskálního systému. Při koncipování jeho žádoucího stavu je nutné přihlédnout (1) k dlouhodobého charakteru transformačního procesu⁷ a (2) ke změnám v makroekonomických podmínkách, které ovlivňují fiskální politiku⁸.

1.2. Země Evropské unie

Během uplynulých tří desetiletí došlo k některým pozoruhodným změnám i v hospodářské politice zemí s vyspělou tržní ekonomikou, včetně pojetí fiskální politiky⁹. Z hlediska veřejných financí lze v členských zemích EU rozlišit čtyři období¹⁰ (viz *tabulka 2*).

1. 60. léta, charakterizovaná expanzí veřejného sektoru, vyústila v rychle se zvyšující podíl rozpočtových výdajů a příjmů na HDP. Rostoucí úloha veřejného sektoru v ekonomice odrážela víru, že stát by se měl angažovat v tržních procesech, a také domněnku, že aktivní stabilizační politika je efektivní a užitečná. V souvislosti s uskutečňováním myšlenky „státu blahobytu“ vedl růst výdajů sociálního rázu ke zvyšování vládních výdajů.

2. 70. léta až do počátku 80. let byla obdobím, v němž se rozpočtová situace zhoršovala. Stálý růst rozpočtových výdajů nebyl kompenzován růstem příjmů, přestože se zvýšily daňové sazby a příspěvky na sociální pojištění. V důsledku toho došlo ke zvýšení rozpočtových schodků, zvláště ve druhé polovině 70. let. Během tohoto období prudce vzrostl podíl veřejného dluhu na HDP, který v letech 1960 – 75 vykazoval mírně sestupnou tendenci. Zhoršení veřejných financí bylo způsobeno nejen samotnou fiskální politikou, ale také pomalejším tempem hospodářského rozvoje a rostoucí nezaměstnaností;

3. 80. léta jsou charakteristická prosazováním tendence k nápravě veřejných financí. Změna fiskální politiky byla diktována znepokojením nad nadměrným podílem veřejného sektoru na přerozdělování národní produkce¹¹. V mnoha zemích se stal schodek státního rozpočtu těžko kontrolovatelným, což bylo přinejmenším zčásti důsledkem příliš optimistických odhadů tempa růstu výroby. Výsledkem byla transformace „cyklických“ schodků do schodků strukturálních. Přetrvávající schodky omezovaly rozhodovací možnosti fiskální politiky – rozpočet byl stále „strnulejší“, zejména z důvodu rostoucího podílu nákladů na obsluhu veřejného dluhu a výdajů na transfery. Změna zaměření fiskální politiky vedla také k rozšíření jejího časového

⁷ Vito Tanzi poukazuje na to, že čas potřebný k zavedení tržních reforem se pro jednotlivé oblasti ekonomiky liší. Proces reformování veřejných financí je jedním z nejdéletrvavějších – podle autora je nemožné jej ukončit během jednoho desetiletí; viz: [Tanzi 1993, s. 1-3].

⁸ Tyto podmínky určují velikost a strukturu daňové základny i výši státních výdajů.

⁹ Viz: [Chouraqui 1988, s. 1-8] a [Kosterna 1995, s. 34-41].

¹⁰ Viz: [de Haan – Sterks – de Kam 1994, s. 29-34].

¹¹ Veřejný sektor dosáhl – podle představitelů liberálního pojetí – úrovně, která ohrožuje dlouhodobé možnosti hospodářského růstu a současně ztěžuje možnosti jeho efektivní kontroly. Harris k tomu říká: „Soukromý sektor je částí hospodářství kontrolovanou vládou a veřejný sektor je částí, kterou nekontroluje nikdo.“ Citát viz: [Wojtyna 1990, s. 147].

TABULKA 2 Příjmy, výdaje a souhrnná bilance vládních rozpočtů ve 12 zemích Evropské unie ve vztahu k nominálnímu HDP

v %

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Belgie								
příjmy	27,9	31,3	39,1	45,4	48,8	52,6	48,8	50,2
výdaje	30,7	32,7	41,7	50,9	58,1	61,3	54,2	54,9
saldo	-2,9	-1,4	-2,6	-5,5	-9,3	-8,8	-5,4	-4,7
Dánsko								
příjmy	27,9	31,2	46,1	45,7	51,5	56,0	55,9	57,1
výdaje	24,8	29,9	42,0	47,0	54,8	58,1	57,4	60,1
saldo	+3,1	+1,3	+4,1	-1,4	-3,3	-2,0	-1,5	-3,0
Francie								
příjmy	34,9	38,4	39,0	41,4	46,5	49,9	49,0	49,4
výdaje	34,6	38,4	38,1	43,8	46,6	52,7	50,6	54,3
saldo	+0,4	0,0	+0,9	-2,4	0,0	-2,9	-1,6	-4,9
Řecko								
příjmy	21,1	23,7	26,8	22,6	25,2	28,5	32,9	37,1
výdaje	...	...	...	...	27,6	40,2	46,8	50,3
saldo	...	...	...	...	-2,4	-11,7	-14,0	-13,3
Španělsko								
příjmy	...	...	22,1	24,4	29,9	35,2	39,5	40,9
výdaje	...	...	21,4	24,4	32,5	42,2	43,5	46,9
saldo	...	...	+0,7	0,0	-2,6	-6,9	-3,9	-6,0
Nizozemí								
příjmy	33,9	37,3	41,2	48,7	52,5	54,4	49,9	49,6
výdaje	33,7	38,7	42,4	51,5	56,5	58,0	55,0	53,2
saldo	+0,2	-1,4	-1,2	-2,9	-4,0	-3,6	-5,1	-3,5
Irsko								
příjmy	24,8	27,9	32,1	33,3	36,5	41,1	37,9	37,2
výdaje	28,0	33,1	36,2	45,4	48,8	52,0	40,0	39,2
saldo	-3,2	-5,1	-4,1	-12,2	-12,2	-10,8	-2,2	-2,0
Lucembursko								
příjmy	31,0	33,5	36,4	49,9	55,1	58,1	...	53,6
výdaje	29,1	31,6	33,2	48,7	55,6	50,9	...	52,0
saldo	+2,0	+1,8	+3,0	+1,1	-0,5	+7,2	+5,9	+1,6
Německo*								
příjmy	35,5	36,1	38,7	43,1	45,1	46,0	43,3	46,9
výdaje	32,5	36,7	38,5	48,6	48,0	47,2	45,3	49,3
saldo	+3,0	-0,6	+0,2	-5,6	-2,9	-1,2	-2,1	-2,4
Portugalsko								
příjmy	19,1	21,7	26,0	27,7	30,9	33,4	34,0	38,0
výdaje	18,5	21,5	23,2	31,9	...	43,5	38,8	43,7
saldo	+0,6	+0,3	+2,8	-4,1	...	-10,1	-5,0	-5,8
Velká Británie								
příjmy	29,9	33,0	39,8	40,0	39,7	41,3	38,8	37,5
výdaje	32,2	35,9	37,3	44,7	43,2	44,1	40,3	42,1
saldo	-2,3	-2,9	+2,5	-4,7	-3,5	-2,8	-1,5	-4,6
Itálie								
příjmy	28,8	30,1	28,8	28,5	33,3	38,3	42,2	44,9
výdaje	30,1	34,3	32,1	39,1	41,9	50,9	53,2	53,6
saldo	-1,3	-3,8	-3,3	-10,6	-8,6	-12,6	-10,9	-8,6

* Do r. 1990 se údaje vztahují na Spolkovou republiku Německo, pro rok 1995 na Německo po sjednocení.

pramen: Annual Economic Report for 1995, European Economy č. 59, 1995.

vého rámce – všeobecně platil názor, že cíle fiskální politiky je třeba formulovat na delší časové období (přijetí tzv. střednědobých finančních strategií)¹². Novými prioritami fiskální politiky se proto staly:

a) omezování růstu veřejného dluhu, protože rostoucí veřejný dluh a rozpočtový schodek vyvíjejí tlak na zvyšování úrokových sazeb. Tento nepříznivý tlak byl posílen restriktivním charakterem měnové politiky po r. 1979;

b) snižování podílu veřejných výdajů na HDP, což by umožnilo snížení daňového zatížení ekonomiky;

c) změna struktury rozpočtových výdajů a příjmů. Hlavním cílem reformy daňové soustavy je rozšířit daňovou základnu a současně snížit marginální daňové sazby. Reformy výdajové strany státního rozpočtu měly spočívat převážně ve snižování podílu dotací a transferů.

Uvedených cílů fiskální politiky však nebylo dosaženo. Úmysl snížit rozpočtový schodek, výši fiskálního přerozdělování a podíl veřejného dluhu na HDP se uskutečnit nepodařilo. Strukturální změny ve státních výdajích, k nimž došlo během sledovaného období, byly rovněž nepříznivé – ve většině zemí došlo ke zvýšení podílu transferních výdajů a výdajů na veřejnou spotřebu, a to při současném snížení podílu investičních výdajů (viz *tabulka A1* v příloze). Hlavní příčinou obtíží při naplňování cílů fiskální politiky byl tlak veřejnosti na zvyšování vládních výdajů, zejména těch, které souvisely s myšlenkou „státu blahobytu“¹³, a nutnost omezit růst vnitřní zadluženosti.

4. V první polovině 90. let došlo k výraznému zhoršení veřejných financí, které se v mnoha zemích promítlo do zvýšení podílu rozpočtového schodku na HDP. V zemích EU se proces rozpočtové konsolidace zastavil;¹⁴ snížení podílu výdajů státního rozpočtu na HDP bylo nepochybně spojeno s nepříznivým dopadem cyklického faktoru; všechna prohlášení fiskálních představitelů odrážela úmysl neutralizovat vliv automatických stabilizátorů na stav rozpočtu¹⁵.

Cíle fiskální politiky se na počátku 90. let nezměnily, ale vzhledem k přijetí Maastrichtské smlouvy byly formálně definovány a jsou považovány za jednu z podmínek pokračování v procesu budování Unie. V průběhu II. stadia hospodářské a měnové unie, které bylo zahájeno 1. ledna 1994, se objevily požadavky na další sbližování hospodářské politiky a podmínek ekonomik členských států. To se promítlo do zformulování konvergenčních kritérií (maastrichtských kritérií). Ve vztahu k fiskální politice se jedná o to, že:

¹² Viz: [Chouraqui – Price 1994].

¹³ Viz: [Oxley – Martin 1991].

¹⁴ tj. snižování rozdílu mezi velikostí rozpočtových výdajů a příjmů

¹⁵ Pouze v Dánsku, ve Francii a na počátku desetiletí ve Velké Británii byly učiněny pokusy dostat se z recese pomocí fiskální politiky. Restriktivní charakter fiskální politiky, vyvolaný nutností zastavit růst deficitů v obdobích pomalejšího hospodářského vývoje, působí „procyklicky“, a tím ovlivňuje intenzitu procesu překonávání recese. To je jeden aspekt výše zmíněných omezených rozhodovacích možností v rámci fiskální politiky, kdy není možné realizovat žádoucí (z hlediska ekonomické perspektivy), mírnější podobu fiskální politiky. Toto dilemma hospodářské politiky zemí EU na počátku 90. let je do značné míry důsledkem jenom částečného využívání podmínek, které přispěly k ekonomické expanzi v druhé polovině 80. let, a nadměrného uvolnění fiskální situace, které vedlo k menšímu snížení deficitů, než bylo možné; viz: [Kosterna 1995, s. 69-70].

- roční schodek státního rozpočtu nemůže překročit 3 % HDP¹⁶,
- hrubý veřejný dluh nemůže překročit 60 % HDP.

Další část této studie se zabývá srovnáním plnění zmíněných kritérií v členských státech EU s fiskální situací ve visegrádských zemích.

2. Saldo veřejného rozpočtu, velikost veřejného dluhu

Navzdory více než desetiletému úsilí o dosažení vyrovnaného vládního rozpočtu a o snížení podílu veřejného dluhu na HDP většina zemí Evropské unie konvergenční kritéria nesplňuje (viz *tabulka 3*). Jak průměrný deficit státního rozpočtu za 12 zemí EU (6 % HDP v r. 1993; 5,6 % HDP v r. 1994), tak průměrná velikost jejich veřejného dluhu (66,1 % HDP v roce 1993; 68,8 % HDP v r. 1994) překročily stanovený limit. Situace v jednotlivých zemích se liší¹⁷; v r. 1994 pouze tři země (Lucembursko, Irsko a Německo) splnily kritérium týkající se vztahu deficitu a HDP. Ve zbývajících zemích je schodek vyšší než limit a Itálie a Řecko mají velké rozpočtové obtíže.

Podíl veřejného dluhu na HDP se ve skupině zkoumaných zemí rovněž liší. Konvergenční kritérium splňují čtyři země (Lucembursko, Francie, Velká Británie, Německo) a ve dvou zemích – Španělsku a Portugalsku – je tento limit mírně překročen. Nejsložitější situace je v Belgii, Itálii a Řecku, kde výše veřejného dluhu přesahuje 120 % HDP. I v zemích s relativně nízkým podílem veřejného dluhu na HDP se tato relace v letech 1989-1994 zvýšila. Hlavní příčinou byl trvalý rozpočtový schodek (pokračující akumulace dluhu) a také snižování tempa hospodářského růstu (výše nominálního HDP nesplnila očekávání).

V r. 1994 byla konvergenční kritéria stanovená Maastrichtskou smlouvou splněna dvěma visegrádskými zeměmi, a to Českou republikou a Slovenskem. Polský rozpočtový schodek se blíží stanovenému limitu 3 % HDP, kdežto veřejný dluh stanovených 60 % HDP o něco převyšuje. V Maďarsku jsou výrazně překročeny oba limity.

Při srovnávání údajů mezi oběma skupinami zemí je třeba postupovat obezřetně. Velikost veřejného dluhu v zemích EU je určována v souladu s kritérii Maastrichtské smlouvy. Lze předpokládat, že u visegrádských zemí, kde taková kritéria neexistují, se nebere v úvahu celková výše státních závazků, a proto by výše veřejné zadluženosti podchycená statistickými údaji mohla být podhodnocena.

Navíc je situace visegrádských zemí z hlediska kritérií fiskální konvergence specifická vzhledem k transformaci. Infrastruktura tržního hospodářství se tu teprve vytváří. Do úvahy by se měly vzít tyto faktory:

– úroveň rozvoje finančního trhu, která určuje možnosti financování rozpočtového schodku nemonetárními prostředky. Podle Maastrichtské smlouvy je rozpočtový schodek ve výši 3 % HDP považován za „bezpečný“, přičemž financování rozpočtového schodku tvorbou peněz je zakázáno. Tato „bezpečná“ výše byla stanovena zeměmi, ve kterých úroveň rozvoje peněž-

¹⁶ s tím, že není povoleno financovat schodek tištěním peněz

¹⁷ Přehled fiskální situace v 11 zemích EU je uveden v příloze.

TABULKA 3 Plnění maastrichtských fiskálních kritérií zeměmi Evropské unie a visegrádské skupiny v letech 1993 a 1994^a

stát	1993		stát	1994	
	saldo veřejného rozpočtu [% HDP]	hrubý veřejný dluh [% HDP]		saldo veřejného rozpočtu [% HDP]	hrubý veřejný dluh [% HDP]
Lucembursko	+1,1	7,8	Lucembursko	+1,3	9,2
Irsko	-2,5	96,1	Irsko	-2,4	89,0
Nizozemsko	-3,3	81,4	Německo	-2,9	51,0
Německo	-3,3	48,1	Nizozemsko	-3,8	78,9
Dánsko	-4,4	79,5	Dánsko	-4,3	78,0
Francie	-5,8	45,8	Belgie	-5,5	140,1
Belgie	-6,6	138,9	Francie	-5,6	50,4
Portugalsko	-7,2	66,9	Portugalsko	-6,2	70,4
Španělsko	-7,5	59,8	V. Británie	-6,3	50,4
V. Británie	-7,7	48,3	Španělsko	-7,0	63,5
Itálie	-9,5	118,6	Itálie	-9,6	123,7
Řecko	-13,3	115,2	Řecko	-14,1	121,3
EU12	-6,0	66,1	EU12	-5,6	68,8
ČR ^b	+1,4	16,5	ČR	-0,9	15,4
Polsko	-2,3	85,1	Polsko	-2,9	65,8
SR ^b	-7,6	30,0	SR	-2,8	35,7
Maďarsko	-8,0	84,5	Maďarsko	-6,5	...

^a Obě skupiny států jsou seřazeny podle salda veřejného rozpočtu v letech 1993 a 1994.

^b V případě ČR a SR v r. 1993 - výše veřejného dluhu k 1. lednu 1993.

pramen: Země EU: Annual Economic Report for 1995, European Economy č. 59, 1995; visegrádské země: World Bank Statistics; MultiQuery Database: A Tool for Cross-Country Comparison. Zpracovala Nancy Vandycké pod vedením Luky Barboneho. Aktualizované vydání jaro 1995 – 15. března 1995, [Adamec 1995], [Bratkowski 1995].

ního a kapitálového trhu umožňuje nebankovnímu soukromému sektoru absorbovat nově vydané pokladniční poukázky a obligace¹⁸. Situace v post-socialistických zemích je zcela odlišná, finanční trhy jsou ve stadiu utváření, a proto i mírný rozpočtový schodek je nutné považovat za hrozbu procesu cenové stabilizace¹⁹. To je zvláště důležité, protože inflace v těchto zemích výrazně překračuje 3 % ročně (tedy kritérium Maastrichtské smlouvy)²⁰;

¹⁸ Tehdy se ani monetární základna, ani široce pojatá peněžní nabídka nemění. V podmínkách, kdy je deficit financován centrální bankou, dochází k rozšíření monetární základny a druhotnému rozmnožení depozitních peněz, ale když jsou obligace prodávány komerčním bankám (které mají volné rezervy hotovosti), dochází ke zvýšení široce pojatého množství peněz v ekonomice navzdory tomu, že se monetární základna nerozšiřuje. Pokud jde o další údaje o monetárních účinných financování deficitu viz [Kosterna 1995, s. 89-93] a [Budget Financing and Monetary Control 1982].

¹⁹ Mělo by se přihlídnout k vlivu současného (a očekávaného) rozpočtového schodku na inflační očekávání.

²⁰ V r. 1994 byla míra inflace (index spotřebitelských cen - CPI) 32,2 % v Polsku, 18,8 % v Maďarsku, 10 % v ČR a 13,5 % v SR. Mezi 12 zeměmi EU bylo největší zvýšení cen zaznamenáno v Řecku (10,8 %), v Portugalsku (5,5 %), ve Španělsku (4,9 %) a v Itálii (4,0 %). V ostatních zemích se inflace pohybovala mezi 1,7 % (Francie) a 2,8 % (Irsko).

– „bezpečná“ výše deficitu musí být určována nejen v poměru k HDP, ale také vzhledem k míře monetarizace ekonomiky (rychlost peněžního obratu); je to ukazatel potenciální absorpční síly finančních trhů a potenciálních inflačních účinků na deficit. Vztah měnových zdrojů (široce pojatých) k HDP v r. 1994 je uveden v přehledu (v závorkách je uvedena rychlost peněžního obratu)²¹:

Polsko:	35,5 % (2,8); domácí měna: 25,4 % (3,9)
Maďarsko:	50,0 % (2,0); domácí měna: 41,3 % (2,4)
Česká republika:	78,8 % (1,3); domácí měna: 73,4 % (1,4)
Slovenská republika:	69,8 % (1,4); domácí měna: 60,1 % (1,7)

V zemích EU se poměr peněžní zásoby k HDP v r. 1991 výrazně lišil, přičemž v jednotlivých zemích činil:

Belgie 57,1 % (1,8), Dánsko 60,7 % (1,6), Francie 78,5 % (1,3), Řecko 82,8 % (1,2), Španělsko 74,3 % (1,3), Nizozemí 88,0 % (1,1), Irsko 48,2 % (2,1), Německo 70,3 % (1,4), Portugalsko 82,8 % (1,2), Velká Británie 81,5 % (1,2), Itálie 77,5 % (1,3).

V České republice a ve Slovenské republice je míra monetarizace srovnatelná se zeměmi EU. Poněkud horší situace je v Maďarsku a úplně nejhorší v Polsku. V Polsku je podíl zahraničních depozit na celkových peněžních zdrojích ze skupiny analyzovaných postsocialistických zemí největší (největší rozsah „dolarizace“ ekonomiky). Jestliže bychom vycházeli z názoru, že pro měření inflačních dopadů na zvýšení peněžní zásoby je podstatnější poměr zdrojů v domácí měně k HDP, pak je situace Polska ještě složitější. V Polsku je uvedený poměr dvakrát nižší než v zemích EU. Při takto nízké míře monetarizace se 3% kritérium pro podíl deficitu na HDP stává nepřiměřeným – jeho „přípustná“ nebo „bezpečná“ výše je z monetárního hlediska mnohem nižší:

- státní poptávka po finančních zdrojích je určována nejen velikostí deficitu, ale také existencí dalších druhů závazků „nefiskálního“ charakteru, které jsou ve skutečnosti náhradami za vládní výdaje (např. v Polsku restrukturalizační obligace státních bank). Proto samotná velikost rozpočtového schodku nemůže sloužit jako základna pro hodnocení velikosti veřejného dluhu a pro plánování budoucích nákladů na jeho obsluhu;
- problém omezených soukromých úspor v postsocialistických ekonomikách, který může být překážkou nemonetárního financování deficitu;
- problém vzniku vytěšňovacího efektu²² v tranzitivních ekonomikách. Přístup k tomuto jevu závisí na situaci bankovního sektoru v postsocialistických zemích. Banky provádějí velmi opatrnou úvěrovou politiku jednak vzhledem k velkému podílu tzv. „nedobytných pohledávek“ jako procentu bankovních aktiv a jednak vzhledem ke špatné finanční situaci podniků. Překážku pro transformaci úspor soukromého sektoru na úvěr pro hospodářství představuje spíše nedostatek spolehlivých dlužníků než soutěž státu

²¹ Vlastní výpočty založené na World Bank Statistics; MultiQuery Database: A Tool for Cross-Country Comparison. Zpracovala Nancy Vandycke pod vedením Luky Barboneho. Aktualizované vydání jaro 1995 – 15. března 1995; World Tables 1993.

²² Týká se to finančního vytěšňování (nepřímého), na jehož základě se snižují soukromé výdaje v důsledku toho, že stát využívá veřejný dluh k financování rozpočtového schodku. Soutěž mezi soukromým sektorem a státem o omezené úvěry vede ke zvýšení úrokových sazeb, což „vytěšňuje soukromé výdaje“ z trhu ve prospěch vládních výdajů. Je třeba poznamenat, že vedle možného finančního vytěšňování dochází v postsocialistických zemích často také k přímému vytěšňování,

o zdroje finančního trhu²³. Jinak řečeno, úspory v ekonomice by stejně nebyly využity, tj. netransformovaly by se na soukromé investice; existence rozpočtového deficitu umožňuje jejich využití a udržuje celkovou poptávku. Tyto argumenty se však nezdají být přesvědčivé. Na jedné straně lze předpokládat, že vyrovnaný rozpočet by vedl k nižším úrokovým sazbám (nominálním a reálným), které by zase zlepšily finanční postavení podniků a snížily inflační tlaky v hospodářství (zvětšení okruhu potenciálních dlužníků). Druhý aspekt této otázky se týká podmínek, za kterých bankovní sektor působí, a jeho vztahů se státem. I když úvěr pro stát řeší krátkodobě potřebu bank investovat vklady, mohou současně (a očekávané budoucí) potřeby veřejného sektoru přispět naopak ke snížení vůle bank financovat ekonomiku. Zdá se tedy, že tato situace představuje specifický typ vytěšňovacího efektu – druh ex ante vytěšňování úvěru pro ekonomiku úvěrem pro stát²⁴.

– dopad „nedobytných pohledávek“ bankovního sektoru na budoucí rozpočtovou situaci a na velikost veřejného dluhu. Problematika špatného úvěrového portfolia bank dosud nebyla vyřešena²⁵, což znamená nutnost posoudit náklady, které rozpočet ponese v budoucnosti;

– krátká historie akumulace vnitřního dluhu: vzhledem ke značné dynamice tohoto procesu se zvyšuje podíl nákladů na dluhovou službu na vládních výdajích a vede k tomu, že se stávají fixní součástí těchto výdajů. Je třeba dodat, že marginální náklady na obsluhu veřejného dluhu v postsocialistických zemích převyšují její průměrné náklady, což vyplývá ze změn ve struktuře zadluženosti, kdy klesá podíl „starého dluhu“ a zvyšuje se podíl dluhu nového.

Vzhledem ke konkrétním výše uvedeným podmínkám, které ovlivňují rozpočtovou situaci transformujících se ekonomik, nelze k fiskálním kritériím uvedeným v Maastrichtské smlouvě přistupovat stejně jako v zemích EU, tedy jako k limitům, které určují „bezpečnou“ úroveň rozpočtového deficitu a veřejného dluhu. Nejméně příznivá situace je v Polsku a v Maďarsku. Jestliže však přijmeme tezi, že tyto rozpočtové obtíže jsou důsledkem načasování a hloubky prováděných reforem, pak můžeme očekávat zhoršení stavu veřejných financí i v České republice a na Slovensku, kde se patrně proces mikroekonomické restrukturalizace opozdil²⁶.

které je pozůstatkem předchozího režimu. K tomu dochází tehdy, když stát formou svých výdajů poskytuje soukromému sektoru zboží a služby považované za substituty možných soukromých výdajů (výdaje na vzdělání, zdravotnictví atd.). Přímé vytěsnění je podmíněno touto substitucí, i když nezávisí na způsobu, kterým je rozpočtový deficit financován. Další poznatky o taxonomii vytěšňovacího efektu viz: [Buiter 1977, 1985], [Chouraqui 1988] a [Kosterna 1985, s. 106-125].

²³ Viz [Oblath – Valentiny 1995, s. 248-253].

²⁴ Je však třeba dodat, že hodnocení takového typu vytěšňování by nemělo být jednoznačně negativní. Financování státu bankovním systémem umožňuje dodržování tvrdých rozpočtových omezení pro podniky, přičemž současně brání prohlubování problému nedobytných pohledávek v ekonomice.

²⁵ Ke zjištění dalších údajů o aktivitách visegrádských zemí zaměřených na oživení bankovního sektoru viz: [Dabrowski – Mizsei – Rostowski 1995, s. 299-300].

²⁶ Tato otázka je sporná, zejména pokud jde o Českou republiku. Navzdory počátečním skeptickým názorům (týkajícím se např. kuponové privatizace), které upozorňovaly na nedostatečnou mikroekonomickou restrukturalizaci (viz [Klacek – Hrnčíř 1995], se zdá, že reforma dopadla v ČR lépe, než se očekávalo; svou úlohu pravděpodobně sehrál i příliv zahraničního kapitálu.

3. Rozsah fiskálního přerozdělování

Centrálně plánované ekonomiky se vyznačovaly velmi širokým rozsahem přerozdělování²⁷. Ten byl odvozen z principu fungování příkazově-distribuční ekonomiky, v níž byly výrobní prostředky převážně ve vlastnictví státu a ceny byly administrativně řízeny. Přidělovací funkce státu spočívala ve směřování zdrojů do klíčových průmyslových odvětví. Současně byla uplatňována metoda vnitřního (vnitroodvětvového) dotování určitých typů výroby. Přerozdělovací funkcí (podmínka pro sociálně spravedlivou dělbu příjmů) se přidělovaly (přinejmenším teoreticky) finanční prostředky na bydlení, spoje, zdravotnictví, školství a na základní spotřební zboží. Další formou bylo rozsáhlé sociální zabezpečení. Mzdy byly nízké a jen málo diferencované. Zaměstnanci však dostávali řadu nepeněžitých požitků (např. přístup k levnějšímu, dotovanému zboží a službám - podnikovým bytům, tj. bytům, které instituce vystavěla pro své zaměstnance), firemním obchodům, dovoleným organizovaným a částečně nebo úplně financovaným podniky atd.).

V procesu protřetí transformace ekonomiky je nutné omezit úlohu státu²⁸, a to jak jeho přímou účast na hospodářském procesu, tak i rozsah přerozdělování hrubého národního produktu. Z tohoto hlediska nejsou výsledky uspokojivé. Podíl rozpočtových příjmů na HDP byl ve všech visegrádských zemích (viz *tabulka 4*) vyšší, než činil průměr zemí EU. Navíc je třeba zdůraznit, že situaci v zemích EU nelze brát jako model – jak již bylo dříve uvedeno, je úroveň rozpočtového přerozdělování v těchto zemích hodnocena jako nadměrná a jedním z konkrétních cílů fiskální politiky (dosud nesplněným) je od počátku 80. let snaha o její snížení.

Měli bychom také vzít v úvahu rozdíly v úrovni hospodářského rozvoje a bohatství mezi zeměmi visegrádské skupiny a Evropské unie. Z analýz vyspělých ekonomik vyplývá, že existuje dlouhodobá tendence růstu veřejného sektoru. Tento jev se nazývá Wagnerův zákon²⁹ (hypotéza); podle něho je růst státních výdajů vyšší než hospodářský růst. Příčiny tohoto jevu nejsou zcela známy³⁰; většinou se vysvětluje politickými, sociálními a institucionálními podmínkami, které vedou k růstu státních výdajů. Wagner předpokládal, že zvýšení státních výdajů se společně s růstem bohatství společnosti střetává s bariérou sociální akceptace úrovně zdanění. Obtíže s vyrovnaností státního rozpočtu ve vyspělých ekonomikách v posledních 15 letech se považují za důkaz existence této bariéry.

Úroveň bohatství ve zkoumaných postsocialistických zemích vyjádřená výší HDP *na hlavu* je několikrát nižší než úroveň v zemích EU. Fiskální přerozdělování v relativně chudých zemích je tedy nutné považovat za nadměrné. Určení velikosti přerozdělování bude vždy subjektivní, protože souvisí s pokračující diskuzí o úloze státu v ekonomice.

Na základě zkušeností vyspělých evropských zemí můžeme dojít k závěru, že fiskální přerozdělování v postsocialistických zemích by mělo činit 30 –

²⁷ Další informace o úloze veřejných financí v centrálně plánovaných ekonomikách viz: [Chand – Lorie 1992] a rovněž [Barbone – Marchetti 1994].

²⁸ Jedná se o druh státního „metaintervencionizmu“ – stát se s plným vědomím snaží sám omezit úlohu, kterou hraje v ekonomice, a znovu zavést tržní mechanismy; další informace o polemikách kolem výrazu „státní intervencionismus“ viz: [Wojtyna 1990, s. 16-26].

²⁹ zformulován v 80. letech 19. století

³⁰ Přehled o tezích vysvětlujících jev růstu veřejného sektoru viz: [Wojtyna 1990, s. 147-153].

TABULKA 4 Velikost rozpočtového přerozdělování proti úrovni HDP v 12 zemích EU a 4 vi-segrádkých zemích v r. 1993

země	HDP na hlavu ^a	rozpočtové výdaje jako podíl na HDP [%]	rozpočtové příjmy jako podíl na HDP [%]
Belgie	21 650	56,0	49,4
Dánsko	26 730	62,0	57,6
Francie	22 490	55,4	49,6
Řecko	7 390	48,0	34,6
Španělsko	13 590	49,3	41,8
Nizozemsko	20 950	56,8	53,5
Irsko	13 000	41,2	38,7
Lucembursko	37 320	53,5	54,6
Německo	23 560	49,7	46,4
Portugalsko	9 130	44,2	37,0
Velká Británie	18 060	43,5	35,8
Itálie	19 840	56,2	46,7
12 zemí EU		51,3	45,5
Polsko	2 260	48,7	45,8
Maďarsko	3 350	58,8	52,3
ČR	2 710	49,7	48,8
Slovensko	1 950	53,6	50,7

^a v USD, běžné ceny

pramen: World Development Report 1995. Workers in an Integrating World, s. 163 a 228; Annual Economic Report for 1995, European Economy č. 59, 1995; World Bank Statistics; MultiQuery Database: A Tool for Cross-Country Comparison. Zpracovala Nancy Vandycke pod vedením Luky Barboneho. Aktualizované vydání jaro 1995 - 15. března.

40 % HDP³¹. Tato míra přerozdělování existovala v zemích Evropské unie v padesátých a šedesátých letech, tj. v období, kdy úroveň HDP na hlavu byla srovnatelná s úrovní, které dnes dosahují visegrádké země³². Z toho pak vyplývá nutnost pokračovat ve snižování státních výdajů, které by zmírnilo daňové zatížení v těchto zemích.

4. Struktura rozpočtových příjmů a výdajů

Vzhledem k nadměrnému daňovému zatížení v analyzovaných zemích je zajímavé porovnat strukturu rozpočtových příjmů těchto zemí a zemí EU (*tabulka 5*).

³¹ Viz: [Wierzbica 1993] a [Gomulka 1995].

³² Západoevropské země, kde vývoj veřejných financí vedl k nadměrnému přerozdělování a ke krizi státu blahobytu, by neměly sloužit pro postsocialistické země jako vzor. Podle prof. J. Sachse je urychlení tempa ekonomického růstu - potřebné ke snížení rozdílu mezi těmito zeměmi a vyspělými tržními ekonomikami - možné, budou-li se postsocialistické země řídit zkušenostmi mimoevropských ekonomik, které se vyznačují nejrychlejším tempem růstu za uplynulých deset let (Hongkong, Singapur, Malajsie, Tchajwan, Jižní Korea, Thajsko, Chile, Mauricius). Ve všech těchto zemích je úroveň rozpočtového přerozdělování mnohem nižší než v Evropě (státní výdaje v Hongkongu činí 14 % HDP, v Koreji 17 %).

TABULKA 5 Běžné příjmy veřejného rozpočtu jako podíl na HDP v 11 zemích EU (1993)
a 4 visegrádských zemích (1994)

v %

	Belgie	Dánsko	Francie	Řecko	Španělsko
celkové běžné příjmy	50,6	57,3	48,9	38,4	41,7
1. daně	29,6	47,7	23,6	24,5	22,2
1.1.přímé daně	16,9	30,5	9,1	5,8	11,9
daň z příjmů společností	3,0	2,1	2,0	1,7	2,7
daň z příjmů jednotlivců ^a	13,6	26,0	6,0	4,0	8,1
1.2.nepřímé daně	12,7	17,2	14,5	18,7	10,3
DPH ^a	7,2	9,7	7,9	8,5	5,4
2. příspěvky na sociální zabezpečení	19,0	2,8	21,4	11,1	14,4
3. ostatní běžné příjmy	2,0	6,7	3,9	2,8	5,1
	Nizozemí	Irsko	Německo	Portugalsko	V.Británie
celkové běžné příjmy	53,7	40,0	47,1	36,9	35,8
1. daně	29,8	31,9	24,8	21,9	27,4
1.1.přímé daně	16,9	16,1	11,7	9,0	11,6
daň z příjmů společností ^a	3,5	1,3	1,7	3,2	4,0
daň z příjmů jednotlivců ^a	9,7	11,9	10,6	6,3	10,4
1.2.nepřímé daně	12,9	15,8	13,1	12,9	15,8
DPH ^a	7,5	8,1	6,4	6,8	6,0
2. příspěvky na sociální zabezpečení	18,9	5,7	19,1	10,2	6,1
3. ostatní běžné příjmy	4,9	2,4	3,2	4,7	2,3
	Itálie	Polsko	Maďarsko	ČR ^b	SR
celkové běžné příjmy	46,7	44,9	50,9	49,0	50,7
1. daně	28,0	29,1	29,4	28,5	29,1
1.1.přímé daně	16,1	12,9	9,2	10,9	11,4
daň z příjmů společností ^a	4,0	3,3	1,9	7,7	8,0
daň z příjmů jednotlivců ^a	10,4	9,6	7,3	3,2	3,4
1.2.nepřímé daně	11,9	16,2	20,2	17,6	17,7
DPH ^a	6,1	12,4	7,7	7,6	9,3
2. příspěvky na sociální zabezpečení	15,3	10,3	12,4	15,4	11,9
3. ostatní běžné příjmy	3,4	5,5	9,1	5,1	9,5

^a údaje za země EU za r. 1991

^b údaje za Českou republiku za r. 1993

pramen: země EU: [Italianer – Ohly 1994], [de Haan – Sterks – de Kam 1994]; visegrádské země: World Bank Statistics; MultiQuery Database: A Tool for Cross-Country Comparison. Zpracovala Nancy Vandycke pod vedením Luky Barboneho. Aktualizované vydání jaro 1995 – 15. března.

Současná struktura rozpočtových příjmů v členských státech EU je na jedné straně výsledkem mnohaletého vývoje samostatných (národních) fiskálních systémů při daných kulturních rozdílech a rozdílných podmínkách sociálně-ekonomického rozvoje a na druhé straně důsledkem procesu harmonizace těchto systémů – procesu provázejícího vytváření jednotného ekonomického systému. Od počátku 80. let se přijímala opatření k reformování národních daňových systémů s cílem snížit jejich složitost tak, aby měly co nejmenší dopad na racionálnost ekonomického rozhodování a aby spravedlivěji rozdělily finanční závazky státu v rámci členů společnosti. Probíhající proces integrace jednotlivých národních ekonomik v rámci Evropské unie – v podmínkách odstraňování překážek pro volný pohyb zboží, služeb

a výrobních faktorů mezi zeměmi – současně přispívá k intenzifikaci konkurence a k zavádění výhodnějších daňových podmínek.

Existence společného trhu vyžaduje především harmonizaci systémů DPH. V současné době je metoda stanovování daňové základny pro DPH již sjednocena. Od ledna 1993 je na základě rozhodnutí Evropské rady povinná minimální sazba daně z přidané hodnoty ve výši 15 %; byly také stanoveny minimální sazby hlavních spotřebních daní. Konkurenční podmínky vedou od doby zrušení daňového omezení (od r. 1993) k tomu, že se jednotlivé země pokoušejí zlepšit svou rozpočtovou situaci zvýšením sazeb DPH, přičemž tyto pokusy přezívají svou užitečností. Navzdory skutečnosti, že nebyla ještě přijata žádná rozhodnutí ohledně harmonizace daňových systémů (systémů daně z osobních příjmů a podnikových zisků a také systému sociálního pojištění), lze od počátku 80. let pozorovat klesající tendenci v sazbách těchto daní (v zemích EU tendenci k vyrovnávání sazeb)³³.

Největší rozdíly ve výši rozpočtových příjmů v zemích EU se vztahují na příspěvky na sociální zabezpečení. Nejvyšší podíl má Francie (21,4 % HDP) a nejnižší Dánsko (2,8 % HDP). V Dánsku je však většina dávek sociálního zabezpečení financována přímo ze státního rozpočtu – proto má výnos z přímých daní nejvyšší podíl (více než 30 % HDP). Rozdílné hodnoty příspěvků na sociální zabezpečení vyplývají z odchylek v systémech jejich financování a také z rozdílné míry, ve které stát plní své sociální funkce.

Země visegrádské skupiny zavedly daňové systémy odpovídající směrnici ES³⁴, Údaje v tabulce 5 to dokládají. Nepřímé daně představují největší podíl rozpočtových příjmů v analyzovaných zemích; to můžeme hodnotit kladně³⁵, a to jak z hlediska snadnosti inkasa (daňový úřad nemusí vyvíjet takové úsilí jako v případě daní z příjmu), tak z hlediska jejich vlivu na alokační rozhodnutí a na sklon k úsporám.

Podíl příspěvků na sociální zabezpečení na rozpočtových příjmech visegrádských zemí se od situace v zemích EU neliší. Je však důležité zdůraznit, že v západních zemích všeobecně platí princip rozdělení povinných příspěvků na sociální zabezpečení mezi zaměstnavatele a zaměstnance. V Polsku platí příspěvky na pojištění výhradně zaměstnavatelé. Z toho vyplývá, že kromě daní musejí zaměstnavatelé platit velmi vysoké (48% plus 3% příspěvek do fondu nezaměstnanosti) kvazidaně z mezd, čímž se radikálně mění hodnocení výše daňového zatížení v ekonomice. Taková situace vytváří silné podněty k únikům do šedé ekonomiky, což vede k rozpočtovým ztrátám.

Vzhledem k dané míře daňového zatížení v postsocialistických zemích, která je při jejich úrovni rozvoje (a bohatství) nadměrná, neexistuje žádná možnost zvýšit rozpočtové příjmy růstem daňových sazeb. Určité rezervy jsou ve větší efektivnosti práce daňových úřadů, ačkoliv to samo o sobě

³³ S cílem zabránit rozpočtovým ztrátám byla také provedena opatření, která se pokoušejí rozšířit daňovou základnu, zejména formou omezení různých úlev.

³⁴ Maďarsko bylo první zemí, která v r. 1988 zavedla daň z osobního příjmu a DPH. V České republice a na Slovensku byly tyto daně zavedeny v r. 1993 a v Polsku byla daň z osobního příjmu uplatněna v r. 1992 a DPH v červenci 1993. V r. 1995 platily následující sazby daní:

- daň ze zisku podniků: Polsko 40 %, Maďarsko 36 %, Česká republika 41 % a Slovenská republika 42 %,

- daň z příjmů jednotlivců: Polsko 21-45 %, Maďarsko 20-44 %, Česká republika 15-43 %, Slovenská republika 15-42 %,

- DPH: Polsko 22 a 7 %, Maďarsko 25 a 10 %, ČR 22 a 5 %, SR 25 a 6 %.

³⁵ Viz [Wierzbica 1993] a [Gotz-Kozierkiewicz 1993].

TABULKA 6 Výdaje vládního rozpočtu v poměru k HDP v 11 zemích EU (1993) a 4 zemích visegrádské skupiny (1994)
v %

	Belgie	Dánsko	Francie	Řecko	Španělsko
celkové vládní výdaje	57,7	61,9	54,7	54,7	48,9
1. běžné výdaje	55,4	58,9	51,0	51,7	43,6
– běžné transfery	28,9	25,3	28,1	15,7	21,6
– služba veřejného dluhu	11,1	7,6	3,7	16,2	4,8
2. kapitálové výdaje ^a	2,3	3,0	3,6	3,0	5,3
	Nizozemí	Irsko	Německo	Portugalsko	V. Británie
celkové vládní výdaje	56,6	42,3	50,4	43,9	43,5
1. běžné výdaje	53,6	40,7	46,2	39,7	40,8
– běžné transfery	32,8	17,6	22,8	15,7	16,0
– služba veřejného dluhu	6,3	6,8	3,4	6,7	2,9
2. kapitálové výdaje ^a	3,0	1,6	4,2	4,2	2,7
	Itálie	Polsko	Maďarsko	ČR ^b	SR
celkové vládní výdaje	56,2	48,7	58,8	48,5	53,6
1. běžné výdaje	52,6	45,6	53,5	41,8	48,3
– běžné transfery	22,9	21,5	24,3	19,3	21,8
– služba veřejného dluhu	12,0	4,4	6,8	1,6	4,4
2. kapitálové výdaje ^a	3,6	3,1	5,2	6,7	5,2

^a Do kapitálových výdajů země Evropské unie jsou zahrnuty investiční výdaje a netto transfery kapitálu.

^b údaje za ČR za r. 1993

pramen: země EU: [Italianer – Ohly 1994], visegrádské země: World Bank Statistics; MultiQuery Database: A Tool for Cross-Country Comparison. Zpracovala Nancy Vandeyke pod vedením Luky Barboneho. Aktualizované vydání jaro 1995 - 15. března.

zřejmě pro obnovení vyrovnanosti veřejného rozpočtu stačit nebude. Dosažení této vyrovnanosti vyžaduje škrtý ve veřejných výdajích.

V *tabulce 6* jsou uvedeny údaje o struktuře rozpočtových výdajů v analyzovaných zemích. Naznačují, že postsocialistickým zemím se za jejich krátkou historii obnovování tržních mechanismů nepodařilo vyhnout se pasti, v níž se nacházejí západní ekonomiky – pasti sociálního státu.³⁶ Z veřejných výdajů je financována široce vymezená spotřeba. Radikální zrušení dotací na počátku transformačního procesu bylo prováděno tlakem na zvýšení sociálních výdajů. V důsledku toho bylo snížení celkových veřejných výdajů nižší, než mohlo být dosaženo v podmínkách společenského konsenzu s reformami. Nejméně příznivá situace je v Polsku a Maďarsku. V obou zemích tvoří vzhledem k chybám v sociální politice (odložení reformy sociálního systému) výdaje státu převážně sociální výdaje, především důchody. V zemích bývalého Československa se situace jeví o něco lépe, i když i tady jsou veřejné výdaje v poměru k úrovni ekonomického vývoje příliš vysoké³⁷.

³⁶ Již v r. 1958 Wilhelm Ropke, jeden z otců německého hospodářského úspěchu, napsal: „Nedílnou součástí sociálního státu je jeho sklon k dalšímu rozšiřování, který se nedá eliminovat. Povinné pomoci se příležitostně dostává dalším odvětvím. Do dosahu této pomoci se příležitostně dostávají různé společenské skupiny.“ Citát viz [Kornacki 1996].

³⁷ Za zmínku stojí, že efektivnost státních výdajů v postsocialistických zemích je považována za nižší než v zemích s vyspělým trhem. Viz [Fakin – de Crombrughe 1995].

5. Shrnutí

- Specifické podmínky, které ovlivňují rozpočtovou situaci v tranzitivních ekonomikách vedou k tomu, že fiskální kritéria stanovená Maastrichtskou smlouvou nemohou být v těchto případech považována za limity, jež určují bezpečnou úroveň rozpočtového deficitu a veřejného dluhu.
- Rozsah rozpočtového přerozdělování je v relativně chudých postsocialistických zemích příliš velký.
- Struktura rozpočtových příjmů je ve visegrádských zemích přibližně stejná jako v zemích EU; v obou skupinách zemí existují překážky proti zvyšování daňových sazeb.
- Struktura rozpočtových výdajů v postsocialistických zemích, s velkým podílem výdajů jdoucích na financování veřejné spotřeby, svědčí o zesílení fiskální krize v podobě krize státu blahobytu.
- K zotavení veřejných financí v těchto zemích jsou nutné radikální škrtky ve státních výdajích podmíněné reformou systému sociálního zabezpečení a větší protržní orientací sféry sociálních služeb.

PŘÍLOHA: PŘEHLED FISKÁLNÍ SITUACE V ZEMÍCH EU (na základě materiálů Evropské komise)

BELGIE

Hlavní příčina fiskálních problémů této země (hrubý veřejný dluh překročil v roce 1994 140 % HDP) spočívá v systému sociálního zabezpečení, který funguje na bázi konzultací mezi vládou a sociálními partnery. Ačkoliv se má za to, že tento systém je financován z příspěvků, zabezpečení fixních plateb v praxi vyžaduje značnou dotaci z centrálního rozpočtu; to brání tomu, aby státní rozpočet byl vyrovnaný, a zvyšuje veřejný dluh.

Možnosti růstu rozpočtových příjmů jsou omezené (bereme-li v úvahu konkurenceschopnost); pouze sazby spotřebních daní jsou nižší než v ostatních zemích EU. Určitého zlepšení je možné dosáhnout zefektivněním systému výběru daní a rozšířením daňové základny. Dalším zdrojem je také snížení provozních nákladů daňové administrativy a větší protržní orientace systému zdravotnictví. Pokud jde o sociální zabezpečení, zdrojem úspor může být i zrušení dřívějšího odchodu do důchodu a snížení výdajů na nezaměstnanost. Za určitou rezervu lze také považovat omezení dotací pro instituce, především pro penzijní fondy a fondy zdravotního pojištění v uhelném průmyslu a v železniční dopravě.

DÁNSKO

V této zemi se na počátku 80. let rychle zvýšil veřejný dluh – z 39,9 % HDP v roce 1980 na 79,8 % HDP v r. 1984. Hlavní příčinou byl velký nárůst zaměstnanosti ve veřejném sektoru a také rozvoj státních sociálních programů. Přijetí restriktivního opatření v rámci fiskální politiky vedlo ke snížení podílu veřejného dluhu na HDP – na 66,4 % v r. 1989. Byl to však jen krátkodobý úspěch, protože od konce 80. let začaly růst výdaje především na rodinné přídavky. Vzhledem ke zkrácení pracovní doby došlo ke zvýšení zaměstnanosti (a mzdové hladiny) ve veřejném sektoru. Výdaje místních správních orgánů se také zvýšily. Potřeba chránit životní prostředí vedla k růs-

tu státních investičních výdajů. V důsledku toho dosáhly veřejné výdaje v r. 1994 62,5 % HDP a veřejný dluh 78 % HDP. Vzhledem k tomu, že fiskální zatížení dan-ské ekonomiky je v rámci zemí EU největší (v r. 1994 představovaly veřejné příjmy 58,3 % HDP), jediným způsobem, jak konsolidovat rozpočet, je snížit rozpočtové vý-daje, a to zejména ty, které souvisejí se systémem sociálního zabezpečení a s plně-ním funkcí státu při zajišťování „sociálních programů“. Za velmi důležité se považuje omezení dávek v nezaměstnanosti (a to jak snížením jejich výše, tak zkrácením doby, po kterou je nezaměstnaní budou dostávat). Podle odborníků je další možností sní-žení výdajů na obranu, na kulturu a na bydlení. Dále se požaduje omezení dotací zejména veřejné dopravě a stavebním sdružením.

FRANCIE

V r. 1991, kdy byla připravována Dohoda o Evropské unii, byla Francie jednou ze tří zemí (vedle Lucemburska a Velké Británie), které splňovaly obě fiskální konver-genční kritéria. Od té doby se situace zhoršila. Veřejný dluh (který se zvýšil z 35,5 % HDP v r. 1991 na 50,4 % HDP v r. 1994) sice byl stále ještě pod úrovní příslušného kritéria, avšak rozpočtový deficit, který v r. 1994 činil 5,6 % HDP (v r. 1991 pouze 2,25 % HDP), tento limit výrazně překračuje. Tento vývoj je z velké části důsledkem cyklických ekonomických faktorů (snížení úrovně ekonomické aktivity). Je však dů-ležité přijmout některá opatření strukturálního charakteru, aby bylo možné rozpo-čet z dlouhodobého hlediska vyrovnat. V rámci rozpočtových příjmů existují určité možnosti pro zvýšení výnosů ze spotřebních daní a daní z příjmů; podle expertů exi-stují rezervy i ve zvýšení příspěvků na sociální pojištění. Události roku 1995 však ukazují, že tyto rezervy prakticky využít nelze; jedinou radou pro neefektivní státní systém sociálního zabezpečení zřejmě bude, aby byl více tržní. Realizace tohoto cíle je však velmi obtížná. V rámci rozpočtových výdajů se doporučuje snížení osobních výdajů ve veřejném sektoru.

ŘECKO

Za posledních 15 let se fiskální situace v Řecku neustále zhoršovala. Rozpočtový deficit, který v r. 1980 činil 2,4 % HDP, od r. 1985 neustále překračoval 10 % HDP (s výjimkou r. 1987); v r. 1994 se rovnal 14,1 % HDP. Veřejný dluh se v důsledku toho zvýšil z 28,8 % HDP v r. 1980 na 121,3 % HDP v r. 1994. K příčinám tohoto vývoje patří existence politicko-obchodního cyklu (provázeného růstem státních výdajů a sni-žováním daňových sazeb v předvolebních obdobích), silná angažovanost státu v eko-nomice (znárodnění hlavních průmyslových odvětví) a také růst veřejné správy. Tlak na zvyšování platů ve veřejném sektoru a na růst výdajů spojených se „sociální“ funkcí státu jsou hlavním důvodem toho, proč není možné řídit růst rozpočtových výdajů (ty se zvýšily z 27,6 % HDP v r. 1980 na 49,9 % HDP v r. 1994). Dalším problémem řeckého hospodářství jsou daňové úniky. Podpora činností daňové správy a omezování funkce státu v ekonomice se považují za jedno z řešení, které by mohlo vést ke kon-solidaci rozpočtu a k zastavení růstu vnitřní zadluženosti. Jako nutné se však jeví zavedení přísných rozpočtových škrťů pro státní podniky. Privatizace některých těchto podniků by mohla přispět ke snížení velikosti veřejného dluhu.

ŠPANĚLSKO

Stav veřejných financí ve Španělsku souvisí s politickými událostmi druhé poloviny 70. let. Svržení Frankovy diktatury, návrat demokracie, uvolnění politického života a ochota předejít sociální konfrontaci představovaly silné podněty pro rozvoj funkce státu blahobytu. I přes nové zaměření fiskální politiky v 80. letech (omezení účasti státu v eko-nomice) vykazoval veřejný dluh rostoucí tendenci – v r. 1980 činil 17,5 % HDP, zatímco v r. 1994 již 63,5 % HDP; od r. 1990 také překračuje rozpočtový schodek limit 3 % HDP.

TABULKA A1 Změny ve struktuře veřejných výdajů v zemích Evropské unie v 80. let(v % HDP)

	Belgie			Dánsko		
	1979	1990	změna	1979	1990	změna
celkové běžné výdaje	53,3	52,6	-0,6	48,9	55,3	6,5
spotřebitelské	17,6	14,2	-3,4	25,0	24,7	-0,3
dotace	4,5	2,9	-1,6	3,2	3,0	-0,3
sociální pojištění a jiné transfery	25,9	24,8	-1,1	17,1	20,5	3,3
služba veřejného dluhu	5,3	10,7	5,5	3,5	7,2	3,7
investiční výdaje	3,6	1,3	-2,3	3,8	2,0	-1,8
netto kapitálové transfery a další netto transfery*	1,2	0,7	-0,5	0,6	0,3	-0,3
celkem	58,1	54,7	-3,4	53,2	57,6	4,4
	Francie			Řecko		
	1979	1990	změna	1979	1990	změna
celkové běžné výdaje	41,4	46,6	5,2	29,7	51,0	21,1
spotřebitelské	17,6	18,3	0,7	16,3	21,9	5,5
dotace	2,0	1,6	-0,3	2,3	1,8	-0,5
sociální pojištění a jiné transfery	20,4	23,5	3,1	8,9	16,1	7,2
služba veřejného dluhu	1,4	3,1	1,7	2,2	11,2	9,0
investiční výdaje	3,1	3,3	0,2	3,2	2,9	-0,3
netto kapitálové transfery a jiné netto transfery*	0,5	0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0
celkem	45,0	50,2	5,2	32,9	53,9	21,0
	Španělsko			Nizozemí		
	1980	1990	změna	1979	1990	změna
celkové běžné výdaje	29,3	35,5	6,1	51,3	52,3	1,0
spotřebitelské	12,5	14,2	1,6	18,1	14,9	-3,2
dotace	2,0	1,6	-0,5	1,3	1,6	0,3
sociální pojištění a jiné transfery	14,0	16,1	2,1	27,6	29,1	1,5
služba veřejného dluhu	0,7	3,6	2,9	4,2	6,7	2,5
investiční výdaje	1,8	4,7	2,9	3,1	2,3	-0,8
netto kapitálové transfery a jiné netto transfery*	1,4	1,3	-0,1	1,5	1,8	0,3
celkem	32,5	41,5	9,0	55,8	56,3	0,4
	Irsko			Německo		
	1979	1990	změna	1979	1990	změna
celkové běžné výdaje	41,6	43,5	1,8	42,4	42,3	0,0
spotřebitelské	18,1	14,6	-3,5	19,6	18,5	-1,1
dotace	3,8	4,4	0,6	2,2	1,9	-0,3
sociální pojištění a jiné transfery	14,0	16,4	2,4	18,9	19,3	0,4
služba veřejného dluhu	5,8	8,0	2,2	1,7	2,6	1,0
investiční výdaje	4,2	1,3	-2,9	3,2	2,3	-1,0
netto kapitálové transfery a jiné netto transfery*	1,1	0,0	-1,0	2,0	1,2	-0,7
celkem	46,8	44,5	-2,3	47,6	45,8	-1,8
	Portugalsko			Velká Británie		
	1979	1990	změna	1979	1990	změna
celkové běžné výdaje	31,2	40,2	9,1	39,2	38,1	-1,1
spotřebitelské	13,9	19,7	5,9	19,7	20,0	0,3
dotace	4,5	1,5	-3,0	2,4	1,1	-1,3
sociální pojištění a jiné transfery	10,0	10,5	0,5	12,8	13,7	0,9
služba veřejného dluhu	2,9	8,6	5,8	4,4	3,4	-1,4
investiční výdaje	3,8	3,4	-0,4	2,6	2,1	-0,5
netto kapitálové transfery a jiné netto transfery*	1,2	-1,0	-2,3	0,7	-2,9	-3,6
celkem	36,2	42,7	6,5	42,5	42,9	0,3
	Itálie					
	1980	1990	změna			
celkové běžné výdaje	37,7	48,3	10,6			
spotřebitelské	14,7	17,4	2,7			
dotace	2,9	2,2	-0,6			
sociální pojištění a jiné transfery	14,8	18,9	4,1			
služba veřejného dluhu	5,3	9,7	4,4			
investiční výdaje	3,2	3,5	0,4			
netto kapitálové transfery a jiné netto transfery*	0,9	1,4	0,5			
celkem	41,7	53,2	11,5			

* nákup pozemků a skrytá aktiva

pramen: [Oxley - Martin 1991, s. 158-159].

Problém vyrovnání rozpočtu a kontroly růstu vnitřního dluhu nemůže vyřešit zvýšení daní (otázka konkurenceschopnosti); zdůrazňuje se však, že tam, kde existují značné daňové úniky, by k růstu rozpočtových příjmů mohlo vést zlepšení metod výběru daní. Cíle rozpočtové konsolidace však nelze dosáhnout bez krácení veřejných výdajů, které podle odborníků vyžaduje provedení hlubokých strukturálních reforem v oblasti sociálních služeb a v systému sociálního zabezpečení. Současný stav nebrání zneužívání, zejména v případě starobních a invalidních důchodů, dávek v nezaměstnanosti a výdajů na zdravotnictví.

NIZOZEMÍ

V Nizozemí se poválečné období vyznačovalo postupným rozšiřováním funkcí a institucí státu sociálního blahobytu. Tento vývoj se promítl do značného zvýšení veřejných výdajů (zejména transferů pro domácnosti) a také do úrovně zdanění. Ve druhé polovině 60. let byl rozsah fiskálního přerozdělování v Nizozemí v rámci zemí EU nejvyšší. V období 1962–80 pouze v jednom roce (1973) nevznikl rozpočtový schodek. S tím, jak se na počátku 80. let měnil hlavní trend makroekonomické politiky, přijímala se radikální opatření ke snížení růstu veřejných výdajů a také ke zvýšení příjmů (zvýšení příspěvků na sociální zabezpečení, sazeb DPH, daní z příjmu a spotřebních daní). V důsledku toho se schodek státního rozpočtu zmenšil ze 7,1 % v r. 1982 na 2,9 % v r. 1991. Vzhledem k cyklickému faktoru se však v následujících letech schodek zvýšil – v r. 1994 činil 3,8 % HDP. Hrubý veřejný dluh značně převyšuje limit 60 % HDP – v r. 1994 činil 78,9 % HDP, nezvyšuje se však (v letech 1974–86 činila průměrná velikost dluhu 73,5 % HDP). Pokračování ozdravného procesu ve veřejných financích v podmínkách rozsáhlého fiskálního přerozdělování (v r. 1994 činily rozpočtové příjmy 52,1 % HDP) závisí na dalším snižování veřejných výdajů. Jako v ostatních zemích EU se to týká hlavně sociálního zabezpečení a funkcí státu blahobytu (zdůrazňuje se zejména nadměrná štedrost státu a zneužívání v oblasti nemocenských a invalidních dávek).

IRSKO

Vývoj fiskální situace v Irsku může sloužit jako příklad úspěchu při dodržování strategie ozdravení veřejných financí. V r. 1992 činil rozpočtový schodek 13,2 % HDP, v r. 1986 10,6 % HDP (v letech 1974–86 činila jeho průměrná výše 10,5 % HDP). Tradice deficitního financování byla tudíž silná, což se promítlo do velikosti veřejného dluhu – v letech 1974–86 činil v průměru 116 % HDP. V r. 1987 se uskutečnil program ozdravení státních financí (*Program národního ozdravení*). Veřejné výdaje se snížily – mj. zmrazením cen ve veřejném sektoru a stanovením limitů pro růst zaměstnanosti. Např. léčení v nemocnicích se poskytuje za částečnou úhradu. Zvýšení rozpočtových příjmů se dosáhlo díky zastavení indexace daňových intervalů, vyhlášením daňové amnestie a také zlepšením metod výběru daní. Silné postavení trhu (pozitivní dopad cyklických faktorů) přispělo k úspěchu realizace programu. V důsledku toho se snížil rozpočtový deficit na 1,7 % HDP v r. 1989; v následujících letech se z důvodu recese mírně zvýšil, avšak i v období 1990–95 nepřekročil úroveň 2,5 % HDP. K takto značnému snížení deficitu došlo bez jakéhokoli zvýšení rozsahu fiskálního přerozdělování – podíl rozpočtových příjmů na HDP se snížil z 41,2 % v roce 1986 na 38,5 % HDP v r. 1991. Společně s konsolidací rozpočtu došlo ke snížení podílu veřejného dluhu na HDP ze 116 % v r. 1986 na 89 % v r. 1994. Tato hodnota je však stále ještě vyšší než limit stanovený Maastrichtskou smlouvou. Perspektivy vyrovnání rozpočtu a dalšího snížení podílu vnitřního dluhu jsou podle pozorovatelů slibné. Na straně rozpočtových příjmů existují určité možnosti zvýšit výnosy z daně korporací (zvýšení sazby a rozšíření daňové základny) a daně z příjmů jednotlivců (omezení čtených úlev a výjimek). K omezení výdajů může přispět také pokračování v restriktivní mzdové politice.

NĚMECKO

V r. 1994 splnilo Německo obě fiskální konvergenční kritéria, ačkoliv se stav veřejných financí v uplynulých několika letech zhoršil, a to zčásti v důsledku hospodářské recese na počátku 90. let, ale zejména v důsledku procesu sjednocování. Nutnost zvýšit finanční prostředky pro nové spolkové země formou investic do infrastruktury, opětovné doplnění rozpočtů místních orgánů a zvýšení sociálních dávek (dané růstem nezaměstnanosti) vedly ke zvýšení podílu rozpočtových výdajů na HDP a ke zvýšení daňového zatížení ekonomiky. V důsledku toho dosáhla v r. 1994 úroveň fiskálního přerozdělování svého historického vrcholu – rozpočtové příjmy činily 46,6 % HDP a výdaje 49,4 % HDP. Od r. 1991 se rozpočtový schodek pohybuje kolem limitu 3 % HDP (v r. 1991 a 1993 jej překročil o 0,3 procentních bodů); vzhledem ke kumulaci ročních deficitů se hrubý veřejný dluh zvýšil ze 41,5 % v r. 1991 na 51 % HDP v r. 1994 (59,45 % HDP v r. 1995). Vyhledky na vyrovnaní rozpočtu v Německu se zdají být relativně vzdálené, což znamená zásadní obtíže s udržením výše veřejného dluhu pod 60 % HDP. Současné daňové zatížení ekonomiky a aspekty mezinárodní konkurenceschopnosti působí jako bariéry proti dalšímu zvyšování daní (podle expertů jsou malé rezervy v možnosti zvýšit sazby DPH a spotřebních daní). V rámci rozpočtových výdajů se požaduje snížit výdaje na veřejné sociální služby omezením zaměstnanosti ve veřejném sektoru a zavedením přísnější mzdové disciplíny; aby se výdaje na zdravotnictví snížily, je nutné orientovat tento sektor více tržně.

PORTUGALSKO

Stejně jako v případě Španělska je rozpočtová situace Portugalska spojována s důsledky politických událostí 70. let. Po dubnové revoluci v r. 1974 se stát začal velmi silně angažovat v systému sociálních služeb a rozvíjel své sociální funkce. Týkalo se to systému vzdělávání, zdravotnictví a sociálních dávek, protože v těchto oblastech Portugalsko značně zaostávalo za ostatními evropskými zeměmi. V r. 1975 byla znárodněna velká část průmyslu. Tím se státní rozpočtové výdaje zdvojnásobily – z 23,3 % HDP v r. 1973 na 46,6 % v r. 1984. Růst rozpočtových příjmů (z 24,9 % na 34,6 % HDP) nestačil zabránit růstu rozpočtového deficitu; ten v r. 1984 dosáhl 12 % HDP. V druhé polovině 80. let, kdy byla situace na trhu příznivá, došlo ke zlepšení rozpočtové situace (v r. 1989 činil deficit 3,4 % HDP). Nicméně počátkem 90. let vykazoval deficit vzestupný trend. Vyrovnaní rozpočtu zvýšením příjmů se zdá být mimořádně těžké. V Portugalsku je podíl rozpočtových příjmů na HDP ve srovnání s ostatními zeměmi EU relativně nízký, avšak rozsah fiskálního přerozdělování by se měl posuzovat vzhledem k úrovni bohatství dané země. Portugalsko je relativně chudá země (obdobně jako Řecko – viz tabulka 4) a to znamená dřívější vznik bariéry dalšího zvyšování daní. Odborníci se domnívají, že jediná rezerva je – vedle možnosti zvýšit určité daňové sazby – v rozšíření daňové základny a ve zdokonalení výběru daní. Zavedení částečného placení za zdravotní péči a za školy by rozpočtu také prospělo. A konečně další privatizace by snížila současnou dluhovou službu a také přispěla ke zvýšení ekonomické efektivity.

VELKÁ BRITÁNIE

Až do konce 70. let byla makroekonomická politika Velké Británie v souladu s myšlenkou funkčních financí, jejíž podstata spočívala v řízení velikosti celkové poptávky (zejména pomocí fiskálních nástrojů) s cílem dosáhnout žádoucích cílů v produkci a v zaměstnanosti. Po výměně politických představitelů se v r. 1979 cíle radikálně změnily – hlavními prioritami se stal boj proti inflaci a omezení úlohy státu pomocí privatizace, liberalizace a deregulace. Důsledky fiskální restrikce byly značné – např. schodek státního rozpočtu, který v letech 1971–1980 v průměru dosahoval 3,2 % HDP (v r. 1981 4,05 % HDP), se během 80. let podstatně snížil – v r. 1988 byl dokonce zaznamenán mírný přebytek (rovnající se 0,1 % HDP). Velikost fiskálního přerozdělo-

vání se snížila – v letech 1981–89 klesl podíl rozpočtových příjmů na HDP z 41,7 % na 38,6 % a podíl výdajů z 45,7 % na 38,6 %. Veřejný dluh se snížil z 55,7 % HDP v roce 1984 na 35,3 % v r. 1990. Od r. 1989 se však fiskální situace ve Velké Británii zhoršovala – v r. 1993 rozpočet skončil se schodkem 7,7 % HDP. Bylo to nepochybně spojeno s působením cyklického faktoru – s nižší úrovní ekonomické aktivity. S přihlédnutím k názoru sekretariátu OECD³⁸, podle kterého lze cyklickým faktorem vysvětlit nanejvýš polovinu deficitu britského rozpočtu, by měla být fiskální politika více restriktivní, aby se velikost deficitu snížila pod 3 % HDP.

ITÁLIE

V historii italského hospodářství končil státní rozpočet od r. 1960 vždy deficitem. V letech 1961–70 činil v průměru 2,3 % HDP, v letech 1971–80 7,6 % HDP a v letech 1981–90 již 11,2 % HDP. Veřejný dluh překročil HDP v r. 1991. V r. 1994 činil deficit 9,6 % HDP a veřejný dluh 123,7 % HDP. Podle expertů Evropské komise jsou ke zlepšení rozpočtové situace nutné radikální změny ve strukturách státní moci, které by vedly k odstranění zájmových vazeb, a reforma státního aparátu. Rozpočtové příjmy jsou snižovány častými daňovými úniky; proto se daňové zatížení těch subjektů, které platí daně, považuje za nadměrné. Ke zvýšení rozpočtových příjmů (Lafferova křivka) tudíž nemůže vést růst daňových sazeb. Je nutné zlepšit činnost daňové správy. Pokud jde o rozpočtové výdaje, je velmi důležité reformovat veřejné sociální služby a systém sociálního zabezpečení, aby se zabránilo plýtvání, zneužívání a korupci.

LITERATURA:

- ADAMEC, S.: Fiscal Policy in the Slovak Republic. Studies & Analyses, č. 43, 1995. Varšava: CASE – Středisko sociálního a ekonomického výzkumu.
- BALCEROWICZ, L.: Understanding Postcommunist Transitions. Journal of Democracy, sv. 5, 1994 (říjen), č. 4.
- BALCEROWICZ, L. – GELB, A.: Macropolicies in Transition in a Market Economy. A Three-Year Perspective. Studies & Analyses, č. 33, 1995. Varšava: CASE – Středisko sociálního a ekonomického výzkumu.
- BARBONE, L. – MARCHETTI JR., D.: Economic Transformation and the Fiscal Crisis: A Critical Look at the Central European Experience of the 1990s. World Bank Policy Research Working Paper č. 1286 (duben), 1994.
- BRATKOWSKI, A.: Fiscal Policy in Poland under Transition. Studies & Analyses, č. 49 (červenec), 1995. Varšava: CASE – Středisko sociálního a ekonomického výzkumu.
- Budget Financing and Monetary Control. OECD Monetary Studies Series, 1982.
- BUITER, W. H.: „Crowding Out“ and the Effectiveness of Fiscal Policy. Journal of Public Economics (červen), 1977
- BUITER, W. H.: A guide to Public Sector Debt and Deficits. Economic Policy, A European Forum, 1985, č. 1 (listopad).
- CHAND, S. K. – LORIE, H. R.: Fiscal Policy. In: Fiscal Policies in Economies in Transition (ed. Vito Tanzi). Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1992.
- CHOURAQUI, J.: Public Sector Deficits in OECD Countries: Causes, Consequences and Policy Reaction. In: Public Sector Deficits in OECD Countries; Causes, Consequences and Remedies (ed. Henry Cavanna). London, Macmillan Press, 1988.
- CHOURAQUI, J. – PRICE, W.R.R.: Medium-Term Financial Strategy: The Coordination of Fiscal and Monetary Policies. OECD Economic Studies, 1984, č. 2 (jaro).

³⁸ Viz [OECD Economic Outlook, č. 53 (červen 1993)].

- DABROWSKI, M. – MIZSEI, K. – ROSTOWSKI, J.: Kryzys fiskalny w krajach Europy Środkowej w okresie transformacji – studium porównawcze. In: *Polityka gospodarcza okresu transformacji* (ed. Marek Dabrowski). Warszawa: CASE-PWN, 1995.
- DE HAAN, J. – STERKS, C.G.M. – DE KAM, C.A.: An Assessment of Margins for Consolidation in the Member States of the European Union. In: *Towards Greater Fiscal Discipline. European Economy Reports and Studies*, 1994, č. 3.
- FAKIN, B. – DE CROMBRUGGHE, A.: Patterns of Government Expenditure and Taxation in Transition vs. OECD Economies. *Studies & Analyses*, č. 45, 1995. Varšava: CASE – Středisko sociálního a ekonomického výzkumu.
- GOMULKA, S.: Deficyt budżetu trzeba wyeliminować. *Rzeczpospolita*, 30. 10. 1995.
- Gospodarka Polski w latach 1990–1992. Pomiary a rzeczywistość. 1993. *Zeszyty PBR-CASE*, č. 8. Warszawa, PBR-CASE.
- GOTZ-KOZIERKIEWICZ, D.: Obciążenia fiskalne w Polsce na tle krajów członkowskich Wspólnoty Europejskiej. *Bank i Kredyt*, 1993, č. 11.
- ITALIANER, A. – OHLY, C.: Towards Greater Fiscal Discipline: an Overview. In: *Towards Greater Fiscal Discipline. European Economy Reports and Studies*, 1994, č. 3.
- KLACEK, J. – HRNČÍŘ, M.: Doświadczenia Czecho-Słowacji. In: *Polityka gospodarcza okresu transformacji* (ed. Marek Dabrowski). Warszawa: CASE – PWN, 1995.
- KOMAR, A.: Europejska Unia Walutowa. Varšava: PWE, 1993.
- KORONACKI, J.: Czy państwo opiekuncze jest dobrem. *Najwyższy Czas*, č. 3 (302), 20 stycznia, 1996.
- KOSTERNA, U.: Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne. Warszawa: CASE – PWN, 1995.
- LEWANDOWSKA, M.: Podstawowe informacje na temat Unii Europejskiej. *Bankowe ABC* č. 9. *Bank i Kredyt*, č. 1–2 (styczeń-luty), 1995.
- LASKI, K. – PODKAMINER, L.: Problemy polityki fiskalnej, inflacji i długu publicznego. In: *Polityka fiskalna w warunkach transformacji. Studia i Prace. Z Prac Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych*, č. 231 (sierpień). Warszawa: GUS, 1995.
- MULLER, P. – PRICE, W.R.: Structural Budget Deficits and Fiscal Stance. *OECD Economics and Statistics Department Working Papers*, 1984, č. 15 (červenec).
- OBLATH, G. – VALENTINYI, A.: Doświadczenia Węgier. In: *Polityka Gospodarcza okresu transformacji* (ed. Marek Dabrowski). Warszawa: CASE – PWN, 1995.
- ORLOWSKI, L.T.: Problems of Corrective Inflation in the Transformation from Central Planning to a Market Economy: The Experience of Poland. In: *Fiscal Reforms in Post-Communist Countries*, (ed. John L. Campbell a Stanisław Owsiak). Kraków: Cracow Academy of Economics, 1994.
- OXLEY, H. – MARTIN, J. P.: Controlling Government Spending and Deficits: Trends in the 1980s and Prospects for the 1990s. *OECD Economic Studies*, č. 17 (podzim), 1991.
- SACHS, J. – LARRAIN, F. B.: *Macroeconomics in the Global Economy*. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1993.
- TANZI, V.: Financial Markets and Public Finance in the Transformation Process. In: *Transition to Market: Studies in Fiscal Reform* (ed. Vito Tanzi). Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1993.
- WIERZBA R.: Obciążenia Fiskalne w Polsce na tle Krajów członkowskich Wspólnoty Europejskiej. *Bank i Kredyt*, 1993, č. 11.
- WOJTYNA, A.: *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*. Warszawa, PWN, 1990.

Z angličtiny přeložila: Marie TICHÁ

Public Finances in Post-Socialist Central European Economies – The Comparison with European Union Countries

Urszula KOSTERNA – Institute of Banking, Technical University of Radom, Poland

The paper looks at the fiscal situation in four transitional Central European countries (Poland, Hungary, Czech Republic, and Slovakia) in comparison with the twelve European Union countries. The need for such a comparison stems from the post-socialist countries desire to join the EU along with their need to create a market-oriented fiscal system.

The paper analyzes the ratios (and the evolution) of government deficits and the government debts to GDP (Maastricht fiscal convergence criteria), the size of government (level of income redistribution), and the structure of government expenditures and revenues.

Conditions specific to transitional economies are looked at: the low *per capita* income, development of the financial markets, level of monetization (income velocity of money), size of savings, structure and dynamics of public debt, and the problem of "bad debts,, in the banking system.

The paper argues that:

- because of the specific conditions in post-socialist countries, their budgetary situation can not be judged according to Maastricht reference values which establish a limit, or a perceived safe level, for budget and public debt;
- the size of income redistribution in relatively poor transition countries is excessive;
- the structure of government revenues in both groups of countries is comparable in that there is very limited scope for further increases in the fiscal burden;
- the structure of government expenditure in post-socialist countries suggests that the fiscal crisis will have a long lasting type or character. It looks somewhat similar to the Western European welfare state fiscal crisis;
- The recovery of public finances in transitional economies requires lower government spending. This is a target that can be reached as long as the overall reforms of social security and public services systems are successfully implemented.