

sobení tržních sil. I když u nás se role státu musí v příštích letech snižovat, je nutno předpokládat, že bude u nás ještě po řadu let nepoměrně větší než ve vyspělých tržních ekonomikách. Jednou z oblastí,

v nichž by se stát měl v druhé etapě reformy angažovat dokonce víc než v letech 1990–1992, je oblast mikroekonomické politiky, zejména v oblasti státních podpor exportně výkonných podniků.

³⁵⁾ Bulletin FSÚ č. 7/1992.

³⁶⁾ Například ve Francii musí státní podniky dvakrát za rok podat státu, resp. ministerstvu průmyslu přehled o výsledcích svého hospodaření, zdůvodnit rozdíly mezi skutečně dosaženými výsledky a původními programy a nastínit představy o dalších hospodářských záměrech.

Výsledky hospodaření i budoucí záměry státního podniku musí ministerstva schválit. Je pozoruhodné, že základní záměry do budoucnosti (nikoliv dosažené hospodářské výsledky) projednávají s ministerstvem průmyslu ve Francii i velké zahraniční podniky (např. IBM - France).

TRIBUNA ZAHRANIČNÍCH AUTORŮ

Prof. János KORNAI, Institut ekonomických věd, Budapešť

Postsocialistická transformace a stát: reflexe ve světle maďarských fiskálních problémů (II.)

B. Pomoc ztrátovým firmám a podpora v nezaměstnanosti

Z dlouhodobého hlediska dotace a transfery firmám v Maďarsku vykazovaly tendenci poklesu (na rozdíl od situace v Československu a Bulharsku, kde v době předcházející politickým změnám naopak zaznamenaly růstový trend). Další a intenzivnější snižování pomoci podnikům s sebou nese některé citlivé otázky, které vyžadují hlubší zamyšlení.

Tabulka 1: Dotace a transfery firmám: mezinárodní srovnání (jako procento HDP)

Rok	Bulharsko	Československo	Maďarsko
Celkové běžné výdaje:			
1985	48	51	53
1989	52	55	57
Dotace a transfery firmám:			
1985	13	15	21
1989	15	19	16

Poznámky: Dotace a transfery firmám zahrnují cenové dotace určitým produktům, jednoznačné dotování úrokových sazeb a dluhové služby. Dotace a transfery jsou součástí celkových běžných výdajů.

Zdroj: George Kopits (1991, str. 22–23).

Socialistický systém vytvořil podivný fenomén, který jsem dříve nazval *syndromem měkkého rozpočtového omezení*.¹¹⁾ Jedná se o situaci, kdy firemní výdaje nejsou striktně určovány její finanční pozicí, ale mají v dynamickém kontextu základní návaznost na její příjmy. I když firma skončí v trvale ztrátovém postavení, nebo dokonce v platební neschopnosti, může počítat s pomocí státu. Dostane daňové úlevy nebo povolení odložit platbu daní, získá dotaci, či snadno dostupný přístup k měkkým úvěrům. Proto

může při kalkulacích předem počítat se státní zárukou, která jí zajistí přežití. Měkkost rozpočtového omezení vede k řadě zhoubných následků, jako je tolerance neefektivnosti, nízká flexibilita při reakci na poptávku, chybná investiční rozhodnutí.

Všeobecně se soudí, že tento způsob pomoci není slučitelný s tržní ekonomikou. Otázkou ale zůstává, do jaké míry dojde k reálnému uvádění do praxe a do jaké míry zůstane pouze v podobě slov a planých úvah. Současný rozvoj je příliš rozporuplný a nedá se odhadnout, která tendence převáží.¹²⁾

Některé firmy postoupily k privatizaci, přeměnily se na akciové společnosti, či o tom uvažují do blízké budoucnosti a jednájí s perspektivními maďarskými nebo zahraničními firmami. Řada podniků se novým podmínkám přizpůsobila docela dobře.

Chci se zaměřit na ty, které zatím v oblasti privatizace nepodnikly žádné vstřícné kroky. Řada z nich bojuje o holou existenci. Snaží se zužitkovat zásoby nakřečkované v nedostatkové ekonomice, aniž by je nějak nahrazovaly. Opomíjejí údržbu a obnovu a třeba prodávají vlastní výrobní jednotku nebo kancelářské prostory. To je opak investování, jinými slovy firmy se zlikvidují spotřebou vlastních aktiv.

Paralela se objevuje na monetární straně, kde dochází vlivem kumulujících se ztrát k růstu firemní zadluženosti. Firma přestává platit daně nebo příspěvky na sociální zabezpečení, úroky a dluhy obchodním bankám.¹³⁾ Nejčastěji přestane platit účty za dodávky vstupů a donutí dodavatele, aby nedobrovolně poskytl úvěr. To mě přivádí ke druhé straně problému: jak na to reaguje věřitel?¹⁴⁾

Měkkost rozpočtového omezení ve skutečnosti znamená, že nedobrovolný věřitel toleruje dlužníka.

V postsocialistickém Maďarsku je situace rozpolcená, protože navyklá tolerance v některých případech pokračuje, ale je vidět i opačný jev. Již existují ojedinelé příklady bank, daňových úřadů nebo úřadů sociálního zabezpečení, které tvrdě uplatňují opatření proti dlužnickým firmám. Častějšími iniciátory likvidace jsou dodavatelé, kterým dlužník není schopen zaplatit. (Viz Kamilla Lányi, 1991 str. 64).

Ačkoliv i v minulosti docházelo k likvidacím, šlo o administrativní výběr z rozhodnutí byrokracie. Nyní začínají být vidět první známky přirozeného výběru jako součástí decentralizovaného tržního systému.

Legislativa umožňující zánik nesolventní firmy v Maďarsku již nějakou dobu existuje. Ale příliš nebyla uplatňována. V současnosti se ale tyto záležitosti dostávají do pohybu. Pro letošní rok se odhaduje vlna likvidací státních podniků a pokud k ní dojde, bude namísto říci, že se rozpočtová omezení přitvrdila.

Vyhodnocení bude předmětem mnohých debat. Co se mě týká, považuji je za bolestné, ale zdravé. Připomenou dobře známý koncept tvořivé destrukce Josepha A. Schumpetera. Obnova a reorganizace výroby, technický proces a inovace jsou za normálních okolností doprovázeny destrukcí starých výrobních linek, organizací a institucí. Tato očista je podstatou rozvoje. Z řady důvodů jí socialistický systém nebyl schopen, ale nyní začala destrukce ve formě různých opravných opatření. Budu citovat pět úzce spjatých procesů:

1) Antiinflační monetární politika nutně zahrnuje snížení výroby. Někdy to znamená úplné zavření podniků, někdy zredukování produkce. Schumpeterova interpretace konjunkturního cyklu se zdá být oprávněná v následujícím kontextu: recese urychlí přirozený výběr a destrukci, která vyčistí půdu pro následnou tvorbu nových struktur. Plánovaná ekonomika v žádném případě nemohla svou kontinuální expanzi a nuceným růstem vytvářet předpoklady pro podobný výběr.

2) V sektorové skladbě výroby dochází k restrukturalizaci. Podíl zpracovatelského průmyslu v celkovém outputu klesá a podíl služeb roste. Tím dochází k zastavení nebo omezení činností určitých zpracovatelských firem.

3) V úzké návaznosti na předchozí proces se vyvíjí restrukturalizace exportu. Kolaps RVHP přinesl ohromné problémy firmám, které tento trh zásobovaly a nedokázaly se přeorientovat.

4) Proces strukturálních změn se odrazí na velikostní struktuře firem. V socialismu byl maďarský průmysl, stejně tak jako ostatních socialistických zemí, nadměrně koncentrován dokonce i v odvětvích, kde to nebylo z hlediska ekonomiky dané rozměrem odůvodnitelné.

5) Charakteristickým rysem většiny byrokraticky řízených státních podniků byla v socialismu nízká efektivnost a vysoká přezaměstnanost.

Všech pět procesů v sobě nese i negativní průvodní jevy. V masívním rozsahu zaniknou pracovní místa. I když některé z těchto procesů (viz 2 a 4) zaměstnanost zároveň rozšíří (hlavně v malých a středních firmách soukromého sektoru). Celkem vzato však tvorba nových míst nestačí pokrýt jejich ztráty, což vyústí v růst nezaměstnanosti. To je nepřijemná záležitost v jakémkoliv režimu a v socialismu dvojná-

sobně citlivá, protože pracující si zvykli na zaručenou práci a dlouhou dobu dokonce na chronickou přezaměstnanost.

Tabulka 4 vychází z krátkodobých údajů. Květen 1991 byl zvláštní tím, že počet nezaměstnaných poprvé v historii Maďarska překročil počet volných míst a pracovní trh se přesunul ze stavu převisu poptávky k převisu nabídky. Míra nezaměstnanosti dosáhla v listopadu 1991 7,3 %, a to je docela vysoké číslo i pro země zvyklé na nezaměstnanost. Bohužel podle výhledových předpovědí dojde tento rok k dalšímu nárůstu.¹⁶⁾

Tabulka 4: Volná místa a nezaměstnanost v Maďarsku

Měsíc	Počet volných míst	Počet registr. nezaměstnaných
1/90	37 711	23 426
2/90	38 335	30 055
3/90	34 048	33 682
4/90	35 191	33 353
5/90	37 938	38 155
6/90	37 859	43 506
7/90	36 222	50 292
8/90	33 732	51 670
9/90	26 969	56 115
10/90	22 763	60 997
11/90	17 150	69 982
12/90	16 815	79 521
1/91	12 949	100 526
2/91	14 721	128 386
3/91	13 583	144 840
4/91	16 478	167 407
5/91	14 919	165 022
6/91	14 860	185 554
7/91	15 186	216 568
8/91	14 124	251 084
9/91	15 351	292 756
10/91	15 389	317 692
11/91	13 021	351 285

Pramen: Údaje National Labor Center, Hungary

Jak má vláda reagovat? Nejprve se pokusím vyjádřit, co by dělat neměla. Neměla by podléhat tlakům a oživovat agregátní poptávku uvolněním monetární politiky na makroekonomické úrovni, půjček a exportních dotací, rychle zvyšovat nominální příjmy a zahajovat rozsáhlé státní investice. Míra inflace v Maďarsku, která byla udržovaná jen s velkými obtížemi (a přesto se pohybovala na hladině 35 %), by se prudce vzedmula s hrozícími následky.

Další varování je potřebné pro mikrosféru. Vláda se nesmí z obav před důsledky tvrdých rozpočtových omezení vrátit zpět. Je lepší otevřeně přijmout nezaměstnanost (zabývat se samozřejmě poskytnutím efektivní pomoci), než uměle udržovat neefektivní podniky, a tím umělou zaměstnanost. Nebezpečí sklouznutí do dřívější politiky existuje i nyní. Představa politika nebo zájmových skupin, vytvářejících nátlak na prosazení protekcionistické politiky pro podporu určitého sektoru, není neznámá ani na Západě. Další riziko se skrývá v tom, že některá z bank může být ochotná udělit nezodpovědně výhodný úvěr.

Z mnoha důvodů je žádoucí, aby vlastnictví většiny státních podniků přešlo do soukromých rukou, ale nedomnívám se, že nastiněný problém — tvořivé destrukce — může být pohodlně vyřešen privatizací.

Žádný vlastník, domácí nebo zahraniční, nekoupí úmyslně beznadějně insolventní firmu s cílem pokračovat v její provozní činnosti. Většinou bude zájem o koupi fyzických aktiv a lidského kapitálu. Někdy nebude od počátku jasné, zda bude mít privatizovaná firma šanci se finančně vzchopit. Pokud neuspěje, noví vlastníci (individuální držitelé akcií, investiční fondy apod.) ji nepochybně zavřou v okamžiku, kdy se stane zřejmé, že nebude dosahovat zisk. To je pro nového vlastníka hořká pilulka a může být daleko horší, než kdyby likvidace předcházela privatizaci. Možné je i to, že se noví vlastníci spojí, vytvoří lobby a využijí k prosazení zájmů dřívější kontakty ze starého režimu.

Nyní se zaměřím na doporučující opatření. Jednorázová a dočasná půjčka nebo dotace může být udělena jen firmám, kterým chce dát vláda poslední možnost přizpůsobit se. Musí být však jasné a jednoznačně určeno, že dotace je konečná a že se půjčka nebude opakovat, pokud adaptace neproběhne úspěšně. Nejsem si však zcela jistý, zda tuto možnost vůbec dávat, protože fenomén, který vznikl z měkkých rozpočtových omezení, se může opakovat.

Stát musí vytvořit adekvátní systém zabezpečení nezaměstnanosti. Musí nezaměstnaným poskytnout dočasnou pomoc k překonání šoku ze ztráty zaměstnání, ale na druhé straně nesmí odstranit nebo snížit stimuly k vyhledávání nového pracovního uplatnění. Jednou z příznivých charakteristik ekonomické transformace v Maďarsku je to, že budování systému sociálního zabezpečení začalo dříve než v dalších postsocialistických zemích. Současný systém je potřeba v mnoha ohledech zlepšit, hlavně co se týče výše dávek, doby jejich poskytování a stanovení dalších podmínek.

Sociální politika musí být doplněna o organizaci nabídky pracovních míst a rekvalifikační programy. To má nepochybně za úkol stát. Konečně nejdůležitější je podpora tvorby nových míst, hlavně v soukromém sektoru.

Shrnu bod B. Politika přitvrzování rozpočtových omezení vytváří fiskální past. Na jedné straně se sníží výdaje státního rozpočtu snížením dotací pro státní podniky, které nejsou schopné přežít. Ostřejší finanční disciplína uplatňovaná vůči státním firmám přinese nárůst příjmů z daní, ovšem za předpokladu, že tyto firmy vůbec nějaké daně budou schopné platit. Na druhé straně vyšší rozpočtová omezení mohou vyvolat ostré snížení ekonomické aktivity, tedy snížení daňového základu, a tudíž i příjmů státního rozpočtu. Zatímco výdaje na podpory nezaměstnaným znamenají vzrůstající zátěž státního rozpočtu.¹⁷⁾

Neexistuje způsob, jak předpovědět s určitostí výslednici těchto trendů:lepší se nebo naopak zhorší celková fiskální bilance? Domnívám se, že zhoršení je pro několik následných let jistější, ale přesto si myslím, že závažné krátkodobé nedostatky musíme přijmout, abychom dosáhli dlouhodobého cíle, tedy trvalého rozvoje jako důsledku tvořivé destrukce.

C. Zdanění soukromého sektoru

Zřejmě nejdůležitější tendencí v transformaci je velice rychlý růst soukromého sektoru. To ukazuje druhou stránku zmíněného Schumpeterova procesu — tvorbu. Soukromý sektor je nejpravděpodobnějším zdrojem nových pracovních míst, zárukou lepší nabídky spotřebiteli a získání nových zahraničních trhů pro vývoz produkce.

Bohužel, současný stav statistiky v Maďarsku neposkytuje základnu pro kvalitní rozbor vývoje soukromého podnikání.¹⁸⁾ Odhady expertů se různí, ale většina z nich se shoduje na 25—35procentním podílu soukromého sektoru na HDP.¹⁹⁾

Část soukromých podniků rozvíjí aktivitu v rámci daném zákony. Daňové úřady měly v srpnu 1991 zaznamenáno 111 700 hospodářských organizací (viz Pénzügyminisztérium, 1991 str. 848). Pro účely srovnání bychom si měli připomenout, že před deseti lety existovalo zhruba 3 000 velkých státních podniků a několik tisíc velkých quasi státních zemědělských družstev. Počet registrovaných soukromých firem vzrostl velice dynamicky.

Soukromé firmy se objevily zvláště v sektoru služeb a v tuzemském a zahraničním obchodě. Za zmínku stojí upozornit na fakt, že v období 1989—1991 nově vzniklo více než 4 500 exportérů. Tolik vývozců neexistovalo ani celkově v roce 1989. Změna je viditelnější, jestliže provedeme srovnání s dřívějšími obdobími. V předreformním klasickém socialismu byl zahraniční obchod realizován prostřednictvím státního monopolu zhruba pětadvaceti ohromných zahraničně obchodních podniků.

Tabulka 5: Maďarské podniky exportující za tvrdou měnu

Velikostní kategorie	Počet firem		Objem obchodů v mil. USD	
	1989	1990	1989	1990
nad 10 mil. USD	136	158	4 422	5 268
0,5—10 mil. USD	668	1 115	1 700	2 554
pod 0,5 mil. USD	1 899	5 108	172	347
Celkem	2 703	6 381	6 294	8 169

Zdroj: Lányi a György Oblath (1991 str. 76 z údajů databanky KOPINT-DATORG)

Vedle legálních soukromých společností existuje velmi rozsáhlá struktura pololegální činnosti. Tato šedá ekonomika existovala již za socialismu a v procesu reformy velice upevnila své pozice. Pokud skutečně zločinné podnikání definujeme jako černou ekonomiku, pak s popisem aktivit této sféry korespondují nejrůznější odstíny a podtóny šedi. Patří sem melouchaření, nebo činnost soukromníků, kteří jsou zároveň zaměstnanci státních podniků. Další pracují v soukromém sektoru, ale nedodržují právní normy a obcházejí platné zákony. Mnoho oficiálně registrovaných soukromých firem se také pohybuje na hranici mezi bílou a černou.²⁰⁾

Jakkoliv rozdílné mohou být činnosti šedé ekonomiky, jedno mají společné. Jejich zisky jsou neviditelné a daňové úřady z nich nemají sebemenší příjem. To mě přivádí k fiskální straně problému. Za socialismu bylo pro finanční instituce poměrně

snadné kontrolovat velké státní podniky. Nyní je obtížné získat peníze i od státních podniků. Pokud se týká soukromého sektoru, „tmavě šedá část“ svou daňovou povinnost obchází úplně a „světle šedá“ částečně. To se netýká jen daně z příjmů obyvatelstva a daní ze zisků společností, ale i daně z přidané hodnoty, příspěvků na sociální zabezpečení a dalších. Zdá se, jako by Maďarsko při přechodu na tržní ekonomiku přijímalo v přístupech k daňovým záležitostem spíše „italský model“, než holandský nebo švédský, v nichž lidé poslušně platí daně.

Toto vypařování daňové návratnosti je jednou z nejzávažnějších překážek rozpočtové rovnováhy. Zároveň vede k narušování principu daňové spravedlnosti.

Je jisté, že se za těchto okolností musí zlepšit efektivnost výběru daní, ale prosazování legislativy a kontrolní činnost nesmějí být příliš tvrdé, aby na druhé straně nevedly k růstu nelegálních činností. To jsou politická a ekonomická dilemata.

Postihy narušitelů zákonů musí být přísné, ale v rámci platného práva a norem civilizovaného státu a ústavy. Cílem je směřovat patřičnými stimuly rostoucí počet ilegálních soukromníků do zákonitých aktivit.²¹⁾

Podnikatel bude při přemýšlení o přechodu z šedé ekonomiky porovnávat výhodnost volby. Získá „služby“ zákona a za to zaplatí daně. Jedním z hlavních faktorů růstu soukromého sektoru je úžasná rychlost, s níž je rozvíjen právní systém. Přesto by bylo žádoucí tento proces ještě urychlit. Doufám, že bude doprovázen také posilováním soudnictví. Soukromý sektor bude do prostoru legality přitahován, pokud bude mít záruku prosazení právní ochrany vlastnictví. Také když se bude moci spolehnout na spravedlivé zacházení u soudu při konfliktu s byrokracií.

Legalizace obchodních transakcí přináší výhodu soukromému podnikateli i druhé straně kontraktu. Uvedu dva příklady.

Daňová sazba u daně z přidané hodnoty je v současnosti velmi vysoká. Pokud prodávající nevystaví účet a kupující ho nepožaduje, obě strany získají na úkor státu. Když však si chce kupec později sčítat například na špatnou kvalitu dodávky, nemá na to legálně nárok. Čím aktivnější bude v budoucnosti právní ochrana kupců, tím obvyklejší bude, že budou požadovat účet, i když to pro ně bude znamenat zaplacení vyšší ceny zahrnující daň z přidané hodnoty.

Pro druhý příklad zvažme, že nikde na světě nemusí zaměstnavatel a zaměstnanec dohromady zaplatit vyšší částku za sociální zabezpečení, důchodové zabezpečení a příspěvek na nezaměstnanost než v Maďarsku. Dosahuje 55 procent z hrubých mezd a uvažuje se o dalším zvýšení, protože náklady na nezaměstnanost stoupají.²²⁾ Jestliže zaměstnavatel zapomene zaregistrovat zaměstnance, nebo nepřizná výši mezd, pak se může se zaměstnanci podělit o úspory. V mnoha případech zaměstnanci tolik neztrácejí, protože mohou požádat o řadu sociálních výhod.²³⁾ Pokud by však na společných příspěvcích zaměstnavatele a zaměstnance závisel vyšší podíl sociálních

výhod, zaměstnanci by se stali spojenci státního rozpočtu při legalizování zaměstnanosti.

Všechny tyto otázky mají společného jmenovatele: vztah občanů ke státu a právu. Ze starého řádu pochází antagonistické pocity, podezírání a nezájem. Hodně lidí nepokládá daňové úniky za nemorální.²⁴⁾ Po dlouhou dobu bylo pohrdání státem pojímáno jako čin občanské odvahy a tyto postoje nezmění žádné oficiální proklamace. Stát si musí důvěru lidí získat svými činy.²⁵⁾

Zcela specifickou záležitostí je přístup velkých komerčních bank k soukromníkům. Komerční banky zvyklé na jednání s velkými státními firmami, s nimiž mají úzké vazby, nejsou příliš nakloněné riskantnějším půjčkám drobným podnikatelům soukromého sektoru. Pokud obchodní banky změní postoje, podpoří přechod k širší legalizaci firem.²⁶⁾

Shrnu bod C. Transformace vytváří ještě další fiskální past. Čím větší je podíl soukromého sektoru, tím obtížnější je výběr daní. Jinými slovy, čím úspěšnější je transformace vlastnických vztahů, tím větší je riziko nevyrovnanosti státního rozpočtu. Musíme uplatnit veškeré stimuly, které podpoří zákonné jednání soukromého sektoru.

D. Sociální výdaje

Jednou z největších položek konsolidovaného rozpočtu jsou sociální výdaje. Mohou být rozděleny na:

- 1) platby v hotovosti jako starobní a invalidní důchody, dávky v mateřství, přídavky na děti, nemocenské, stipendia, dávky v nezaměstnanosti,
- 2) výdaje na zdravotnictví, léky, vzdělání, mateřské školy, jesle, domy pečovatelských služeb, služby pracovního trhu,
- 3) cenové dotace spotřebitelského zboží a služeb včetně nájemného.

Tabulka 6: Sociální výdaje — mezinárodní srovnání (jako procento HDP)

Země	Celk. soc. výd.		Zdravotnictví		Důchody	
	1980	1986	1980	1986	1980	1986
Řecko	12,6	19,5	3,6	3,7	5,8	10,6
Itálie	23,7	26,4	5,6	5,2	12,0	12,2
Norsko	24,2	24,8	6,5	6,6	7,9	8,8
Španělsko	15,6	17,0	4,3	4,3	7,3	7,6
Švédsko	33,2	32,0	8,8	8,3	10,9	11,4
USA	18,0	18,2	3,9	4,5	6,9	7,2
Záp. Německo	26,6	25,2	6,3	6,3	12,1	11,4
Maďarsko	21,8	24,4	3,3	4,1	7,8	9,1

Poznámka: V souladu s definicemi OECD maďarské údaje týkající se sociálních výdajů neobsahují dotace do spotřebitelských cen a bydlení.

Tabulka 7: Příspěvky sociálního zabezpečení a transfery (jako procento HDP)

	Státy OECD skupina A		Maďarsko
	1986	1986	1989
Platby na sociální zabezpečení celkem	8,3	12,0	15,2
Celkové sociální výdaje	21,0	31,0	25,4

Poznámka: Skupina A představuje průměr Řecka, Irska, Portugalska, Španělska a Turecka, skupina B průměr Belgie, Dánska, Finska, Francie, Nizozemí, Norska, Švédska.

Tabulky 6 a 7 vycházejí z mezinárodního srovnání a ukazují, že sociální výdaje jsou v Maďarsku příliš vysoké. Pokud jsou vyjádřené v agregované podobě jako procento HDP, přesahují průměr skupiny zemí blízkých Maďarsku ekonomickou úrovní. Ačkoliv ukazatel je nižší než v tradičních „sociálních státech“, jako je Švédsko nebo Dánsko, přibližuje se Západnímu Německu nebo Itálii, které normálně nejsou zahrnovány do kategorie států se sociálně tržní ekonomikou.

Tabulka 8: Výdaje na hlavní programy sociálního zabezpečení v Maďarsku

Rok	Mld. forintů	Jako % HDP
1985	167,0	16,2
1986	181,5	16,7
1987	200,3	16,3
1988	255,2	18,1
1989	317,1	18,6
1990	414,7	19,9

Poznámka: Údaje OECD jsou sestaveny v souladu s definicí programů sociálního zabezpečení v užším smyslu než v tabulkách 6 a 7. Nicméně napovídají stejný trend rostoucích sociálních výdajů.

Tabulka 8 ukazuje, že vládní výdaje na programy sociálního zabezpečení se neustále zvyšují. Přitom jsou stále slyšet stížnosti například na vážné problémy ve zdravotnictví, jako jsou tragicky nízká střední délka života, nebo vysoká kojenecká úmrtnost, i když počet lékařů a nemocničních lůžek je na počet obyvatel relativně vysoký.

Vzrůstá důchodová polarizace a důsledkem je nerovnost mezi lidmi, někteří velice zbohatli, jiní se dožívají na hranici chudoby.

Maďarský „sociální stát“ se zrodil předčasně. Všeobecně existuje pozitivní korelace mezi úrovní ekonomického rozvoje země a rozsahem poskytovaných sociálních služeb. Socialistický stát uspokojoval prakticky zadarmo řadu základních potřeb, jako bezplatné lékařské služby, vzdělání, důchodové programy takřka pro každého, vysoké dotace potravin, bydlení. Později nebyl schopen tyto sliby dodržovat. Nereálně laciné zboží vyvolalo chronický převis poptávky, kvalita služeb byla neúnosně nízká. Každý souhlasil s tím, že sociální politika musí být změněna.

Existuje silný odpor veřejnosti proti snižování sociálních služeb státu. Ve skutečnosti ekonomické problémy transformace ještě přidávají další sociální výdaje. Nová redistribuce příjmů vytváří vrstvy obyvatel, pro něž se musí budovat záchranná sociální síť. V době drastických omezení rozpočtu jsou finanční vztahy napjaté a existující dilemata si vyžadují obzvláštní trpělivost a takt. Nejdůležitějším principem musí být dobrovolnost a svobodný výběr.²⁹⁾

Má smysl zajistit, aby rychle rostl soukromý sektor pod přiměřeným vládním dohledem. Souhlasím s názorem, že žádoucí konečný stav po transformaci bude kombinací třech základních forem: bude garantovat minimální úroveň určitých služeb jako občanská práva, další služby bude poskytovat za předpokladu zaplacených příspěvků a některé budou

k dispozici jednotlivcům na základě soukromého pojištění nebo za přímou úplatu na trhu. Jednotlivec musí mít prostor k volbě mezi těmito sociálními službami. K tomuto konečnému stavu se můžeme dostat pozvolna a postupně.³⁰⁾

Velmi důležité je nechat občany svobodně se k tomu prostřednictvím politického procesu vyjádřit. Daleko větší úlohu sehrají v monitorování činnosti institucí, poskytujících sociální služby, různé dobrovolné spolky, které budou působit jako zpětné vazby. Politické strany se v sociálních záležitostech musí přirozeně angažovat. Transparentní vztahy musí zobrazovat souvislosti mezi tím, co občan zaplatí a co získá.

Shrnuji bod D. Je před námi další možná fiskální past. Možná nejbolestivější. Drastická snížení sociálních výdajů přinesou do společnosti nejistotu a vážné zhoršení života lidí. Avšak k udržení současné úrovně sociálních služeb bude nutné zdanění, které bude odrazovat investory a tudíž zadržovat nástup ekonomického růstu. Bylo by potřeba zvýšit produkci k zabezpečení poskytnutých sociálních služeb, protože velký koláč se snadněji dělí.

Je obtížné dělat předpovědi o očekávaných sociálních výdajích v budoucnosti. Předpokládám, že nejpravděpodobnější výsledek bude, že dojde k částečné decentralizaci a ztracení sociálních služeb, ale s agonizující pomalostí.

IV. Všeobecné závěry

Zaměřil jsem se na analýzu čtyřech maďarských problémů. Dnes existují státy (jako například bývalé republiky SNS), které bojují s daleko závažnějšími otázkami, jakými jsou rozhodování o zajištění potravin pro obyvatelstvo, zabezpečení reálné kupní síly peněz, zabrzdění poklesu produkce. Je naděje, že všechny postsocialistické státy dříve či později překlenou stav chaosu a krize a budou se potýkat s problémy, o nichž se zmiňuji.³¹⁾

I tam, kde dojde k úspěšné makroekonomické stabilizaci, se stále reprodukují vážné problémy. I pokud došlo k určitému úspěchu při dosažení rozpočtové stability, přetrvává tlak na veřejné finance. Na jedné straně dochází k nárůstu nejružnějších forem výdajů, který je iniciován politickými a sociálními silami a na druhé straně se zvyšují obtíže s výběrem daní. Nebezpečí rozpočtového schodku zůstává. Pokrýt schodek půjčkami centrální banky znamená přispět k inflačním tlakům. Jakýkoliv úspěch v monetární makrostabilizaci se pak může rozplynout. Pokrýt schodek vydáním státních obligací může vytlačit produktivní investice, což bude brzdit růst.

Jakékoliv rychlé a zaručené řešení mohou navrhovat jen ekonomičtí diletanty nebo političtí podvodníci. Opakovaně jsem rozebíral možné pasti, abych zdůraznil, že neexistuje snadná cesta. Existují bolestivé záměny a volba mezi špatným a horším.

Stálé a trvalé úsilí musí být věnováno snižování dřívější hyperaktivity státu, snižování státních výdajů, omezování. Změny přijdou pravděpodobně pomalu, uplyne hodně času, než se zredukuje současná velká vláda.

I když nemohu dělat optimistické krátkodobé předpovědi, výhled v delším horizontu je příznivější. Politické změny uvolní síly autonomie, svobody a podnikání, které jsou základním hybným motorem ekonomického pokroku. Zdá se být ospravedlnitelné očekávat růst produkce, což usnadní naznačené fiskální problémy. Rozšíří daňovou základnu, a to je předpoklad pro snížení daňových sazeb. Tím se budou stimulovat investice a následně tvorba nových pracov-

ních míst. Snížení nezaměstnanosti sníží nároky na státní rozpočet.

□

Rozumná a efektivní vláda může tento rozvoj podporovat, ale konečný výsledek transformace neleží v rukou vlády. V postsocialistickém systému může stát ovlivňovat ekonomiku, ale ne ji řídit. Ta je poháněna zájmy všech účastníků. To je jedna z hlavních výhod tržní ekonomiky oproti centrálnímu plánování.

Poznámky k textu:

- 11) Vysvětlení konceptu viz Kornai 1986.
- 12) K situaci ztrátových státních podniků viz Mária Móra 1990, 1991.
- 13) Souhrn nezaplacených daní a příspěvků na sociální zabezpečení byl v polovině roku 1991 vyšší než celý rozpočtový deficit plánovaný pro rok 1992.
- 14) Přitvrzování rozpočtových omezení je částečně fiskální povahy, protože úzce souvisí se státními dotacemi a daněmi. Problematika je však mnohem složitější, proto se například musím rovněž zmínit o monetárních aspektech.
- 15) Výraz tvořivá destrukce použil Schumpeter v knize z roku 1942. Tento pohled na transformaci zdůrazňuje P. Murrell (1990).
- 16) Současný stav trhu pracovních sil v Maďarsku viz J. Kölló (1990, 1991).
- 17) Podpory v nezaměstnanosti jsou v Maďarsku placeny z mimorozpočtového fondu vytvářeného z příspěvků zaměstnanců a zaměstnavatelů. Příspěvky jsou povinné formou určité daně. Pokud by fond měl být schodkový, státní rozpočet by ho doplnil z dalších daňových příjmů.
- 18) Výzkumníci se snaží zmapovat soukromý sektor důvěrnými rozhovory, ale setkávají se s obtížemi. Hlavně ti, kteří mají velké příjmy, o nich nechtějí hovořit.
- 19) Produkce soukromého sektoru je porovnána se skutečným HDP, v němž jsou zahrnuty oficiální údaje o výrobě i nezaznamenané údaje o šedé ekonomice.
- 20) Dalším indikátorem růstu formálního i neformálního soukromého sektoru je rychlý růst bankovních depozit tvrdých měn. Většina pochází ze soukromého sektoru (exporty a služby turistům v Maďarsku). Za prvních devět měsíců roku 1991 přispěl čistý přírůstek depozit jednotlivců v tvrdé měně 40 procenty k celkové aktivní bilanci běžného účtu (Národní banka Maďarska, 1991 str. 24).
- 21) Ekonomický rozvoj Itálie a Španělska je v tomto ohledu poučný. Proces legalizace tam probíhal řadu let a zřejmě ještě neskončil (viz Ch. Sabel, 1982, L. A. Benton, 1990). Problematiku legalizace maďarského šedého sektoru analyzoval I. Ékes (1992) a A. Seleny (1992).
- 22) Pro srovnání — příspěvky na sociální zabezpečení (jako podíl mezd) se pohybují v Rakousku, Portugalsku, Španělsku a Švédsku v rozsahu 30–40 % a v Řecku představují 20–30 % (Ministerstvo zdravotnictví USA, 1990, str. 12, 98, 208, 238 a 246).

- 23) Existuje pro to řada příležitostí. Nemocenská, placená mateřská, nezaměstnanost. Nebo mohou pracovníci odpracovat určitou dobu ve státním sektoru, což je kvalifikuje pro dávky sociálního zabezpečení, a přitom mohou ilegálně bez registrace pracovat v soukromém sektoru, při úspoře zdanění mzdy.
- 24) Výzkum veřejného mínění v Maďarsku, provedený Maďarským Gallupovým institutem, shledal, že 44 procent respondentů souhlasí s následujícím výrokem: „Lidé mohou vydělávat peníze jakýmkoliv způsobem a neměli by být obviňováni, když zatají výděly před daňovým úřadem.“ (Robert Manchin a Lajos Géza Nagy, 1991a str. 8–9).
- 25) Před Maďarskem je ještě dlouhá cesta. Lidé byli v jednom výzkumu tázáni, zda různé instituce slouží opravdu veřejnému zájmu. Jen 42 procent odpovědělo, že to platí o vládě, zatímco církev, tisk, ústavní soud a parlamentní opozice získaly daleko vyšší důvěru (Manchin a Nagy, 1991b str. 10–11).
- 26) E. Gém (1991) poskytuje důkladný popis a analýzu úvěrové a dodávkové situace soukromých firem.
- 27) Několik důkladných studií na toto téma vzniklo v Maďarsku. Obzvláště doporučuji práci Z. Ferge (1991, 1992).
- 28) Například v Maďarsku existuje několik málo pečovatelských domů pro přestárlé a většina z nich je špatně vybavena. Na druhé straně nemocnice jsou do značné míry zvyklé pečovat o staré lidi, kteří nepotřebují nemocniční péči. To není pro staré lidi příliš přínosné a navíc je to velmi drahé.
- 29) V mých dřívějších studiích (Kornai, 1988) jsem se pokusil osvětlit, jak ekonomické reformy v socialistických zemích přispívají k růstu svobody jednotlivce prostřednictvím rozšiřování ekonomické volby.
- 30) Mladý člověk má například možnost výběru mezi alternativními důchodovými schémata, ale někdo blížící se důchodovému věku nemůže být nucen k výběru soukromého pojištění. Stát s ním uzavřel „smlouvu“ podle platných pravidel v jeho produktivním věku a musí se o něj postarat.
- 31) Mezi faktory vynucujícími si snížení státních výdajů a zdanění je přání Maďarska, sdílené i ostatními východoevropskými zeměmi, připojit se k ES. Jedním z požadavků pro členství v ES je výše těchto ukazatelů, které by neměly převyšovat daleko nižší evropské normy.